

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN

Materialband zu Kapitel 9

Maßnahme y

Einzelbetriebliche Managementsysteme

Manfred Bathke

Institut für Ländliche Räume,
Johann Heinrich von Thünen-Institut,
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald, und Fischerei



Braunschweig

November 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Tabellenverzeichnis	518
y 9 Einzelbetriebliche Managementsysteme	519
y 9.1 Ausgestaltung der Maßnahme	519
y 9.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	519
y 9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	519
y 9.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	520
y 9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	520
y 9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	520
y 9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	521
y 9.5 Administrative Umsetzung	521
y 9.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	522
y 9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?	522
y 9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?	523
y 9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	523
y 9.8 Die Maßnahme im Zusammenhang mit der GAP-Reform	524
y 9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	524
Literaturverzeichnis	526

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle y1:	Ausgezahlte Mittel im Förderzeitraum 2000-2006	520
-------------	--	-----

y 9 Einzelbetriebliche Managementsysteme

y 9.1 Ausgestaltung der Maßnahme

y 9.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Die Maßnahme ist mit dem Änderungsantrag vom 18.02.2005 neu in das niedersächsische ProLand-Programm aufgenommen worden. Grundlagen der Förderung sind die EU VO 1257/1999, 1783/2003, der in 2004 neu eingeführte GAK-Grundsatz „Förderung der einzelbetrieblichen Beratung in Verbindung mit Managementsystemen“ sowie die niedersächsische „Richtlinie zur Förderung der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen in Zusammenhang mit der Nutzung von einzelbetrieblichen Managementsystemen“ vom 12.04.2005. Bewilligungen erfolgten für die Jahre 2005 und 2006. Im Jahre 2004 wurde bereits in einer Erprobungsphase eine Förderung aus GAK-Mitteln gewährt.

y 9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Der Zuwendungszweck ist die Förderung von Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Dokumentationssystemen, die einen Beitrag leisten zur Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität, der Rückverfolgbarkeit der Erzeugung, des Tierschutzes und der Tiergesundheit, von Umweltaspekten der gesamten Produktion sowie der effizienten Anwendung neu eingeführter Rechtsnormen.

Managementsysteme nach der ersten Stufe sollen Landwirten bei der Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen Unterstützung geben. Die Anwendung von Managementsystemen der zweiten Stufe soll Landwirte darin unterstützen, Leistungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, zu dokumentieren und umzusetzen.

Es wird erwartet, dass die Landwirte durch die systematische Dokumentation und Beratung zu den insgesamt 19 EG-Verordnungen aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz sowie der Vorschriften zur Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, mehr Transparenz über die betrieblichen Stoffströme und Abläufe gewinnen und damit gezielt zu einer raschen Anwendung und Einhaltung dieser Normen geführt werden.

Dem gesamtbetrieblichen Ansatz kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

y 9.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Die Maßnahme „Förderung von einzelbetrieblichen Managementsystemen“ entspricht in vollem Umfang dem GAK-Förderungsgrundsatz. Vergleichbare Fördermaßnahmen außerhalb des Proland-Programms, die Beratung und Ansätze von integrierten Managementsystemen beinhalten, gibt es in Niedersachsen nicht.

y 9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Der vorliegende Bericht zur Fördermaßnahme „Einzelbetriebliche Managementsysteme“ stützt sich auf Angaben des Niedersächsischen Landwirtschaftsministeriums sowie der Landwirtschaftskammer (LWK NI, 2007).

Vertiefende eigene Untersuchungen wurden nicht durchgeführt.

y 9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

In Tabelle y1 sind die nach der GAK-Berichterstattung in den EU-Haushaltsjahren 2005 und 2006 tatsächlich ausgezahlten Mittel für die Maßnahme y dargestellt.

Tabelle y1: Ausgezahlte Mittel im Förderzeitraum 2000-2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	Änderungsantrag 2005	-	-	-	-	-	8,40	8,40	16,80
Ist: Auszahlungen (1)		-	-	-	-	-	2,63	2,28	4,91
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	Änderungsantrag 2005	-	-	-	-	-	4,20	4,20	8,40
Ist: Auszahlungen (1)		-	-	-	-	-	1,32	1,14	2,46

(1) nach GAK-Berichterstattung ML Niedersachsen

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Der ursprüngliche Mittelansatz wurde nicht erreicht, da sowohl die Zahl der Antragsteller wie auch die durchschnittlichen Beratungsausgaben pro Betrieb überschätzt wurden.

y 9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In den Jahren 2005 und 2006 haben insgesamt 9.853 Betriebe die Förderung in Anspruch genommen. Die hierzu erforderlichen Beratungsaufträge erteilten die Landwirte in diesen beiden Jahren zu 78,4 % der Förderfälle den Beratungsringen, zu 12,8 % den sonstigen Beratungsanbietern wie Ingenieur- und Unternehmensberatungsbüros sowie den Kreislandvolkverbänden und zu 8,8 % der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Die durchschnittlich ausgezahlten Zuwendungen beliefen sich in 2005 auf 498 Euro und in 2006 auf 497 Euro pro Betrieb. Der Höchstbetrag liegt bei 1.200 Euro.

Von den unterschiedlichen anerkannten Einzelbetrieblichen Managementsystemen verwendeten 96,2 % der Betriebe das „Betriebliche-Management-System für landwirtschaftliche Unternehmen in Niedersachsen“ (BMS), 1,3 % verwendeten „Mein Biohof“ und 2,5 % das „Qualitäts-Management-System für die Landwirtschaft“ (QMS) (LWK NI, 2007).

Systeme der Aufbaustufe nach Nr. 2.2.2 des GAK-Rahmenplans wurden bisher nicht gefördert.

y 9.5 Administrative Umsetzung

Der Zuwendungsantrag musste nach einem einheitlichen Vordruck der Landwirtschaftskammer als Bewilligungsbehörde vorgelegt werden. Der LWK oblag ebenso die Anerkennung der Managementsysteme, der Beratungsanbieter und der Berater. Die Auszahlungsanträge waren ebenfalls an die LWK zu stellen, die Steuerung der Auszahlung erfolgte über das ML und die Zahlstelle.

Der hiermit verbundene Verwaltungsaufwand wurde von allen Beteiligten sowohl auf Seiten der LWK und des ML als auch auf Seiten der Landwirte als hoch eingeschätzt. So wurde u. a. von Seiten des Landvolkes die Einführung des sog. „Thüringer Modells“ gefordert, das einen Antrag auf Zuwendungen erst nach Durchführung der Maßnahme gemeinsam mit dem Verwendungsnachweis vorsieht.

Im Hause des ML wurden daraufhin in verschiedenen Arbeitskreissitzungen mit den zuständigen Stellen Verwaltungsvereinfachungen erarbeitet, die allerdings erst ab dem Förderjahr 2007 zum Tragen kommen können. Das Thüringer Modell kann in Niedersachsen nicht angewandt werden, u. a. weil es nicht mit der niedersächsischen Landeshaushaltsordnung vereinbar ist (ML, 2007).

Ob die eingeführten Änderungen zu einer spürbaren Verwaltungsvereinfachung ab 2007 führen, wäre im Verlauf der kommenden Evaluierungen zu prüfen.

y 9.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

y 9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

	Beantwortet	Nicht relevant
Kriterium IX.1-1 Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten	X	
Indikator IX.1-1.1 Anteil des auf Grund von Fördermaßnahmen erzielten Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung	X	
a) davon Bruttoeinkommen der landwirtschaftlichen Betriebe	X	
b) davon Einkommen aus Mehrfachstätigkeiten, die auf Grund von Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren verrichtet wurden		X
Kriterium IX.1-2 Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten		X

Die Nutzung von Einzelbetrieblichen Managementsystemen soll die Landwirte bei der Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen unterstützen. Hierdurch können Rückzahlungsforderungen vermieden werden.

Ob die Fördermaßnahme in dieser Hinsicht wirkungsvoll ist, könnte im Prinzip anhand eines Vergleichs zwischen den EMS-geförderten und den nicht-geförderten Betrieben im Hinblick auf Sanktionshäufigkeiten und Rückzahlungsforderungen ermittelt werden. Aufgrund der bisher nur kurzen Laufzeit der Förderung liegen solche Auswertungen noch nicht vor. Eine solche Auswertung bleibt daher der kommenden Halbzeitbewertung für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorbehalten.

Für das überwiegend verwendete Betriebliche Managementsystem der Landwirtschaftskammer (BMS) wurden in den Jahren 2005 bis 2006 insgesamt 10.706 Nutzungsrechte erteilt. Im gleichen Zeitraum wurden für dieses System für 9.455 Betriebe Fördermittel bewilligt. Für etwa 12 % der durchgeführten Nutzungen wurden also keine Fördermittel beantragt. Die Betriebe nutzten das System z. T. ohne Beratungsförderung, weil sie es zur Eigenkontrolle einsetzten oder weil ihr Beratungsaufwand unter die Bagatellgrenze (400 Euro) fiel.

Es werden von einzelnen Beratungsträgern auch Kurzberatungen angeboten, deren Kosten nicht oder nur geringfügig über der Förderschwelle von 667 Euro liegen (die Bagatelle-

grenze für den Zuschuss liegt bei 400 Euro, bei einer Förderrate von 60 % entspricht dies Beratungskosten von 667 Euro).

Bedenkt man, dass die Eigenbeteiligung an den Beratungskosten mit 40 % vergleichsweise hoch ist und auch der Verwaltungsaufwand von vielen gescheut wird, so können die oben dargelegten Ergebnisse aber nicht automatisch dahingehend interpretiert werden, dass die Cross-Compliance-Beratung auch ohne Förderung in Anspruch genommen werden würde.

y 9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

	Beantwortet	Nicht relevant
Kriterium IX. 5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt		X
Kriterium IX. 5-2 Vermeidung von Verschmutzung/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen		X
Kriterium IX. 5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen		X
Kriterium IX. 5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür	X	

Umweltwirkungen in geringem Umfang sind zu erwarten, wenn aufgrund einer verbesserten Betriebsorganisation und besserer Kenntnis der einschlägigen Vorschriften und Richtlinien die Wahrscheinlichkeit des Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Bestimmungen auf den beratenen Betrieben zurückgeht. Aufgrund der bisher kurzen Laufzeit der Fördermaßnahme liegen hierzu noch keine weiteren Auswertungen vor.

y 9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Die Maßnahme „Förderung von einzelbetrieblichen Managementsystemen“ wurde entsprechend des GAK-Förderungsgrundsatzes in 2005 neu in das Proland-Programm aufgenommen.

In den Jahren 2005 und 2006 haben insgesamt 9.853 Betriebe die Förderung in Anspruch genommen. Die hierzu erforderlichen Beratungsaufträge erteilten die Landwirte in diesen beiden Jahren mit 78,4 % den Beratungsringen, mit 12,8 % den sonstigen Beratungsanbietern, wie Ingenieur- und Unternehmensberatungsbüros sowie den Kreislandvolkverbänden und mit 8,8 % der Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Es wurde mit einem Anteil von

über 96 % überwiegend das „Betriebliche-Management-System für landwirtschaftliche Unternehmen in Niedersachsen“ (BMS) eingesetzt.

Aussagen zu den Wirkungen der Maßnahme sind aufgrund der kurzen Laufzeit der Förderung bisher noch nicht möglich. Die Maßnahme wird aber in nahezu unveränderter Form im Förderzeitraum 2007 bis 2013 angeboten. Im Rahmen der kommenden Evaluationen wären die Wirkungen dieser Maßnahme näher zu betrachten.

y 9.8 Die Maßnahme im Zusammenhang mit der GAP-Reform

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2005 sind die Direktzahlungen bekanntlich von der landwirtschaftlichen Produktion gelöst, d. h. entkoppelt worden. Um in den Genuss der Zahlungen zu gelangen, müssen die Landwirte eine Reihe von Verpflichtungen (Cross-Compliance-Anforderungen) einhalten. Um die Landwirte hierbei zu unterstützen, wird die **Inanspruchnahme von Beratungsdiensten** in Verbindung mit der Nutzung einzelbetrieblicher Managementsysteme gefördert.

Die Maßnahme liefert daher einen flankierenden Beitrag zur Umsetzung der GAP-Reform.

y 9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der beschriebenen Fördermaßnahme können derzeit nur eingeschränkt gegeben werden, da aufgrund der kurzen Laufzeit der Fördermaßnahme keine eigenen Untersuchungen durchgeführt werden konnten. Im Rahmen der kommenden Evaluationen wäre besonderes Augenmerk auf die tatsächlichen Einkommenswirkungen in der Landwirtschaft und die Höhe des Verwaltungsaufwandes zu lenken.

Der Bedarf an qualitativ hochwertiger Beratung für landwirtschaftliche Betriebe wird auch in Niedersachsen in Zukunft eher noch wachsen. Die Anzahl der potenziellen Beratungskunden wird zwar abnehmen, doch die Anforderungen an die verbleibenden Betriebsleiter werden weiter ansteigen (BMVEL (Hrsg.) und Institut für Agrarsoziologie und Beratungswesen, 2005). Diese Betriebsleiter bedürfen im besonderen Maß der Unterstützung, gerade auch im Bereich Betriebswirtschaft und Unternehmensentwicklung. Der Ansatz des Landes, eine Beratung landwirtschaftlicher Betriebe durch Förderung zu unterstützen, ist daher im Prinzip als richtig anzusehen und sollte fortgesetzt werden.

Allerdings wird mit einer Förderung von „Einzelbetrieblichen Managementsystemen“ nach dem GAK-Fördergrundsatz nur ein Teilbereich des Beratungsbedarfs der Betriebe abgedeckt. Es erfolgt eine Fokussierung allein auf die Umwelt-, Tierschutz- und Arbeitssi-

cherheitsaspekte der landwirtschaftlichen Produktion, die ökonomische Unternehmensberatung wird nicht gefördert.

Mit der ELER-Verordnung hat nun der Gedanke, gerade auch die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch geeignete Beratung zu unterstützen, gegenüber der vorhergehenden Förderperiode eine noch stärkere Gewichtung bekommen. So kann sowohl der Aufbau wie auch die fortgesetzte Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch eine Fördermaßnahme unterstützt werden. Diese Ausweitung der Fördermöglichkeiten seitens der EU resultiert aus der Erkenntnis, dass **betriebswirtschaftliche Beratung ein vergleichsweise kostengünstiges Mittel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe sein kann**, das zudem eine relativ große Anzahl von Betrieben erreicht.

Die Förderung einer **betriebsökonomischen Beratung (einschl. Risiko- und Liquiditätsmanagement)** wird nun aber seitens des Landes aktuell nicht angeboten. Es werden zwar erhebliche Anstrengungen unternommen, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, etwa über das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, zu verbessern, der Beratungssektor wird aber stark vernachlässigt. Diese Prioritätensetzung sollte aus Sicht des Evaluators überprüft werden, zumal auch zu erwarten ist, dass die eingeplanten Finanzmittel über die derzeitige Gestaltung der Beratungsförderung aufgrund nachlassenden Interesses der Betriebe möglicherweise nicht vollständig abfließen können.

Der GAK-Fördergrundsatz „Förderung der einzelbetrieblichen Beratung in Verbindung mit Managementsystemen“ ist bis zum 31.12.2008 befristet. Eine Verlängerung des Fördergrundsatzes mindestens bis zum 31.12.2013 ist aus Sicht des Evaluators sinnvoll, sofern eine Überarbeitung und Anpassung an aktuelle Entwicklungen erfolgt (Klimaschutz, nachwachsende Rohstoffe). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Deregulierung und Volatilität der Agrarmärkte wäre insbesondere auch die Verankerung einer umfassenderen betriebsökonomischen Beratung im Fördergrundsatz wünschenswert. Das Land sollte versuchen, die Diskussionen im PLANAK in dieser Richtung zu beeinflussen.

Literaturverzeichnis

- BMVEL (Hrsg.) und Institut für Agrarsoziologie und Beratungswesen, Justus-Liebig-Universität Gießen, Hrsg. (2005): Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland. Analyse unter Berücksichtigung der Anforderung von Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu Cross Compliance. Bonn.
- LWK NI, Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2007): Hinweise zur Umsetzung der Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Managementsysteme. Schriftliche Mitteilung.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Vermerk zu den Ergebnissen der Projektarbeit: Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachungen am Beispiel der EU-Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Managementsysteme (Frau Beer-Gunschera, ML).