

Halbzeitbewertung des EPLR Hessen

Teil II – Kapitel 2

Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121)

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Autoren:

Henrik Ebers

Bernhard Forstner

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
2 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)	1
2.1 Einführung in das Kapitel	1
2.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung	9
2.3 Methodik und Daten	12
2.3.1 Methodik	12
2.3.2 Daten	13
2.4 Administrative Umsetzung des AFP	15
2.5 Bisheriger Vollzug des AFP	17
2.6 Bewertungsfragen (CMEF)	22
2.6.1 (a) In welchem Umfang haben geförderten Investitionen zu einer besseren Nutzung der Produktionsfaktoren der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen? (b) Inwieweit haben die geförderten Investitionen insbesondere die Einführung neuer Technologien und von Innovation ermöglicht?	22
2.6.2 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil der landwirtschaftlichen Betriebe verbessert?	26
2.6.3 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zu einer langfristigen und nachhaltigen Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?	27
2.6.4 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beigetragen?	30
2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32
Literaturverzeichnis	34

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Entwicklung der Tierbestände im Milchvieh- und Schweinebereich in Hessen (2003 bis 2010)	2
Abbildung 2.2: Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Hessen nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)	5
Abbildung 2.3: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Haupterwerbsbetrieben in Hessen nach Betriebsform (WJ 2004/05 - 2008/09)	6
Abbildung 2.4: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Milchviehbetrieben (Haupterwerb) in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (WJ 2004/05 - 2008/09)	7
Abbildung 2.5: Entwicklung der Kapitalmarktzinsen und Unterschied der AFP-Förderung in der alten und aktuellen Förderperiode	8
Abbildung 2.6: Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*	24
Abbildung 2.7: Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*	25
Abbildung 2.8: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*	28

Kartenverzeichnis

Seite

Karte 2.1: Umfang und Struktur der förderungsfähigen Investitionsvolumina in Hessen in Zeitraum 2007-2009 (AFP-Bewilligungsdaten)	21
---	----

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 2.1: Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Hessen (1999, 2003 und 2007)	3
Tabelle 2.2: Vergleich der Struktur der Milchviehbestände in Hessen und in ausgewählten Bundesländern (1999, 2003 und 2007)	4
Tabelle 2.3: Agrarinvestitionsförderung im Jahr 2009 in Hessen und ausgewählten Ländern im Vergleich	12
Tabelle 2.4: AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Hessen*	18
Tabelle 2.5: AFP-Förderung in Hessen im Zeitraum 2007-2009: Investitionsvolumen	19
Tabelle 2.6: AFP-Förderung in Hessen im Zeitraum 2007-2009: Zahl der Förderfälle	20
Tabelle 2.7: Strukturveränderung der geförderten Milchviehbetriebe laut Investitionskonzepte in Hessen (2007-2009)	23
Tabelle 2.8: Bruttowertschöpfung (BWS) und Betriebsertrag der geförderten Betriebe im Vorher-IST-ZIEL-Vergleich der Investitionskonzepte in Hessen	27
Tabelle 2.9: Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betrieben in Hessen (Bevolligungsjahre 2007 bis 2009)	30

2 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)

2.1 Einführung in das Kapitel

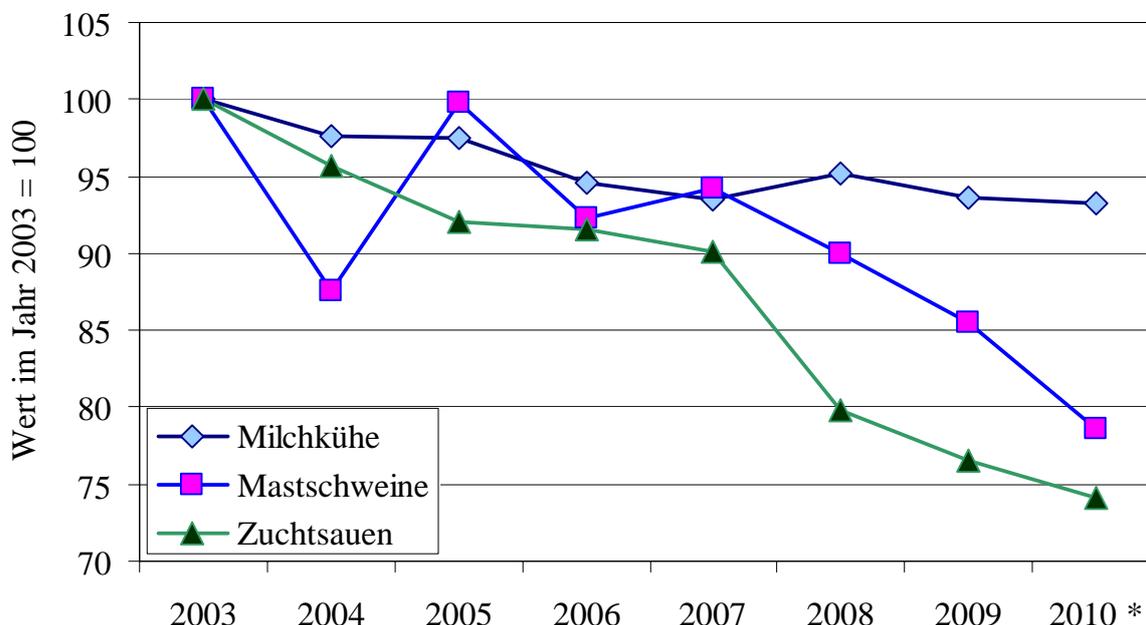
Zunächst wird zur Einordnung der Problem- und Zielstellungen des EPLR im Zusammenhang mit der Agrarinvestitionsförderung ein Überblick über die Struktur und Einkommenslage der Landwirtschaftsbetriebe in Hessen gegeben. Hierzu werden im Folgenden kurz die Entwicklung der Tierbestände, das Investitionsverhalten der Betriebe, deren Rentabilitäts- und Einkommenslage sowie die Entwicklung der Kapitalkosten dargestellt. Datengrundlage ist die Officialstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie das Testbetriebsnetz des BMELV.

Entwicklung der Tierbestände

Die Entwicklung der Tierbestände wird im hessischen EPLR als besonderes Problem der hessischen Landwirtschaft dargestellt (HMULV, 2007, S. 185-186). Abbildung 2.1 zeigt, dass die Anzahl der gehaltenen Zuchtsauen seit 2003 kontinuierlich auf 75 % des damaligen Ausgangswertes abgesunken ist. Die Zahl der Mastschweine ist in diesem Zeitraum, wenngleich mit stärkeren Ausschlägen fast ebenso stark auf rund 80 % des Ausgangswertes zurückgegangen.

Zu beachten ist, dass im gleichen Zeitraum die benachbarten Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bei Mastschweinen deutliche Zuwächse aufweisen. Bei den Zuchtsauen jedoch verzeichnen auch diese veredlungsstarken Länder erhebliche Rückgänge, so dass der Umfang an Ferkeltransporten, die aus Gründen der Tierhygiene und des Tierschutzes unerwünscht sind, deutlich zunimmt.

Abbildung 2.1: Entwicklung der Tierbestände im Milchvieh- und Schweinebereich in Hessen (2003 bis 2010)



* Stand Mai 2010

Quelle: Statistisches Bundesamt (Genesis)

Dagegen hat die Anzahl der Milchkühe nur wenig abgenommen, so dass bei kontinuierlich steigender Milchleistung die gesamte Milchproduktion deutlich weniger gesunken sein dürfte. Insgesamt verliert das Land Hessen seit 2007 Milchquote an andere Regionen in West-Deutschland. Seit dem Börsentermin 7/2007, als ein gemeinsames westdeutsches Handelsgebiet eingerichtet wurde, gingen Hessen rund 47 Mio. kg Milchquote verloren. Insbesondere aus Südhessen wandert die Milchproduktion ab und geht tendenziell in grünlandstarke Regionen.

Die Milchproduktion hat in den vergangenen Jahren bereits einen deutlichen betrieblichen Strukturwandel durchlaufen, der in seiner Geschwindigkeit vor dem Hintergrund der im Jahr 2015 auslaufenden Milchquotenregelung noch zunimmt. Während im Jahr 1999 erst ein Drittel der Kühe in Beständen mit 50 und mehr Kühen standen, entfiel auf diese Gruppe 2007 über die Hälfte (54,7 %) der insgesamt in Hessen gehaltenen Kühe (Tabelle 2.1). Der Anteil der Halter mit mehr als 100 Milchkühen hat sich von 1999 bis 2007 vervierfacht, wenngleich auch 2007 erst 4 % aller Milchviehhalter mit derartigen Größenbeständen wirtschafteten.

Tabelle 2.1: Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Hessen (1999, 2003 und 2007)

Bestandsgröße	Anteil Milchviehbetriebe (%)			Anteil Milchkühe (%)		
	1999	2003	2007	1999	2003	2007
1-9	30,3	23,2	18,6	6,3	3,8	2,8
10-19	24,7	23,3	21,9	15,4	11,5	9,2
20-29	17,9	18,5	18,5	18,7	15,3	13,1
30-49	16,0	16,8	17,7	26,5	22,3	20,1
50-99	10,2	15,8	19,3	28,4	36,6	39,0
100 +	0,9	2,4	4,0	4,7	10,4	15,7
ALLE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4, Viehbestand und tierische Erzeugung (versch. Jahre).

Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist die Bestandsstruktur der Milchviehbetriebe auch im Jahr 2007 noch ungünstig (Tabelle 2.2). Insbesondere im hohen Anteil der Milchkühe und Halter in der Größenklasse „1-29 Milchkühe“ weist Hessen eine Besonderheit auf. Der Anteil in den Bestandsgrößen ab 50 Milchkühen ist dagegen vergleichsweise gering. Die Beratung schätzt, dass die Betriebe mit maximal 30 Milchkühen, die häufig noch in Anbindehaltung stehen, beim anstehenden Generationswechsel aus der Milchproduktion ausscheiden werden (Expertengespräch, 2010). Häufig werden kleinere Betriebe im Nebenerwerb geführt, der in Hessen in einigen Regionen bis zu 80 % der Betriebe umfasst und eine große Konstanz aufweist.

Tabelle 2.2: Vergleich der Struktur der Milchviehbestände in Hessen und in ausgewählten Bundesländern (1999, 2003 und 2007)

	HE	MV	NI	NW	SH
Bestandsgröße	Anteil Milchviehbetriebe (%)				
1-29	59,0	11,7	34,8	44,8	14,5
30-49	17,7	5,2	22,9	21,0	24,2
50-99	19,3	20,8	33,7	27,8	49,7
100 +	4,0	62,3	8,6	6,4	11,5
ALLE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bestandsgröße	Anteil Milchkühe (%)				
1-29	25,2	0,6	11,7	16,8	4,5
30-49	20,1	1,0	18,0	18,9	15,4
50-99	39,0	7,4	46,0	43,7	55,1
100 +	15,7	90,9	24,2	20,6	25,1
ALLE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4, Viehbestand und tierische Erzeugung (versch. Jahre).

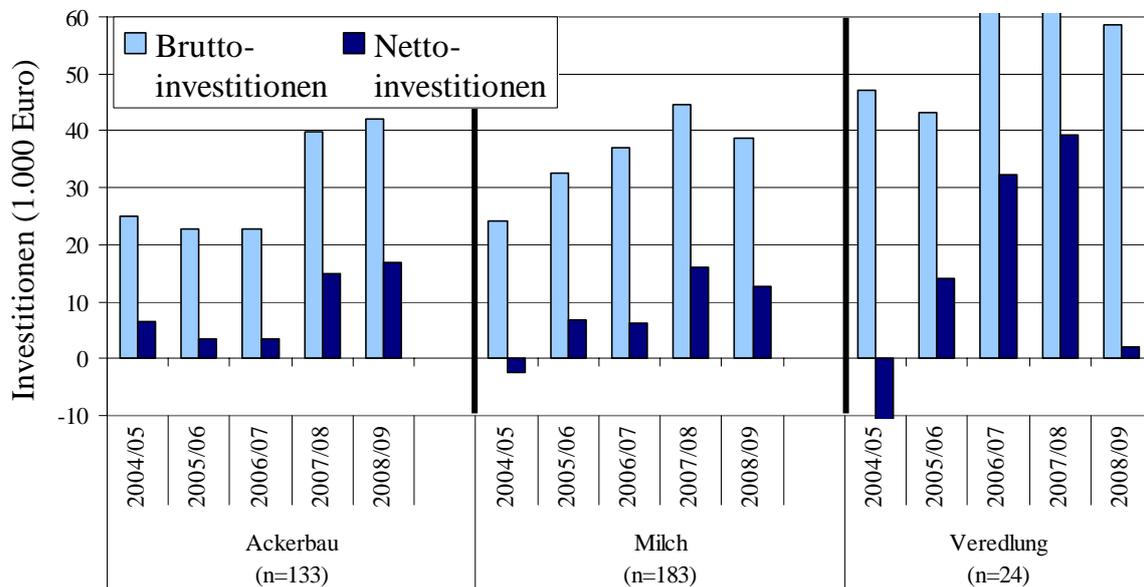
Investitionsverhalten

Die hessischen Testbetriebe im Haupterwerb haben in den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren (WJ 2004/05 bis 2008/09) durchschnittlich rund 27.000 Euro pro Jahr brutto investiert (Abbildung 2.2). Auffallend ist, dass die hessischen Veredlungsbetriebe hingegen im Durchschnitt deutlich mehr brutto investiert haben als die Ackerbau- und Milchviehbetriebe. In der Tendenz haben die Investitionen über die Jahre zugenommen, wenngleich erhebliche Unterschiede zwischen den Einzeljahren bestehen.

Netto, d.h. nach Berücksichtigung der Abschreibungen und sonstiger Vermögensabgänge liegen die hessischen Betriebe im Durchschnitt der fünf betrachteten Jahre deutlich im positiven Bereich (rund 9.000 Euro). Die Nettoinvestitionen müssen die Teuerung neuer Vermögensgegenstände im Zeitablauf kompensieren, um die Substanz zu erhalten, und zusätzlich die erforderlichen Wachstumsschritte realisieren, um das Gewinnniveau zu stabilisieren bzw. langfristig zu steigern.

Die vergleichsweise hohen Nettoinvestitionen des WJ 2007/08 resultieren nach Ansicht der Beratung aus der guten Erlössituation (hohe Milchpreise) und dem steuerlich bedingten „Investitionswillen“ (Expertengespräch, 2010). Zudem sei der Anstieg der Nettoinvestitionen überwiegend auf Investitionen in erneuerbare Energien zurückzuführen. Investitionen in Ställe seien konstant geblieben. Hohe Nettoinvestitionen seien daher nach Aussage der Experten im Hinblick auf die Milchproduktion nicht immer positiv zu bewerten.

Abbildung 2.2: Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Hessen nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)

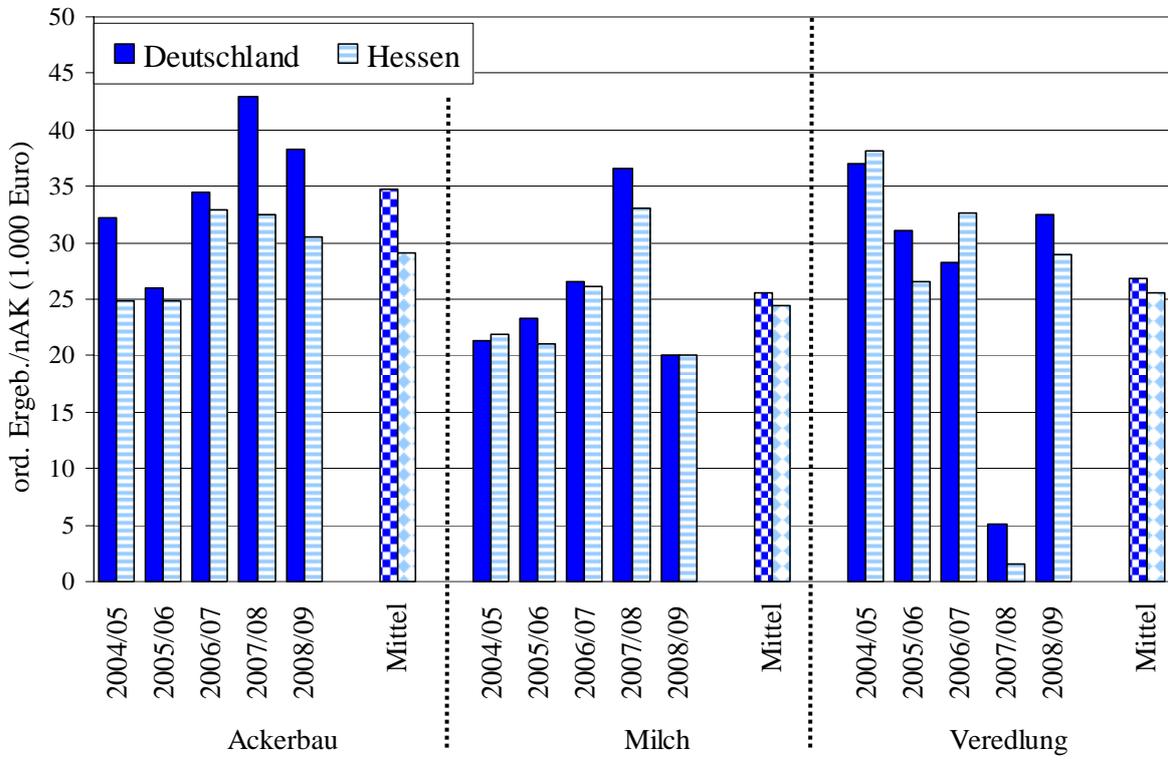


Quelle: BMELV, Testbetriebe

Rentabilität und Einkommen der Betriebe

Die Gewinne der hessischen Haupterwerbsbetriebe liegen unter dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 2.3). Gemessen am ordentlichen Ergebnis je nicht entlohnte Arbeitskraft besteht sowohl bei den Ackerbaubetrieben als auch bei den Betrieben der Milchproduktion und der Veredlung im Durchschnitt ein Rückstand im Mittel der letzten fünf Jahre, wobei die Unterschiede bei den Tierhaltungsbetrieben gering sind. Die Milchviehbetriebe erzielen sowohl auf der Bundesebene als auch in Hessen mit durchschnittlich rund 25.000 Euro ein vergleichsweise niedriges Niveau. Da die Milchproduktion in der hessischen Landwirtschaft von besonderer Bedeutung ist, wird sie im Folgenden näher betrachtet.

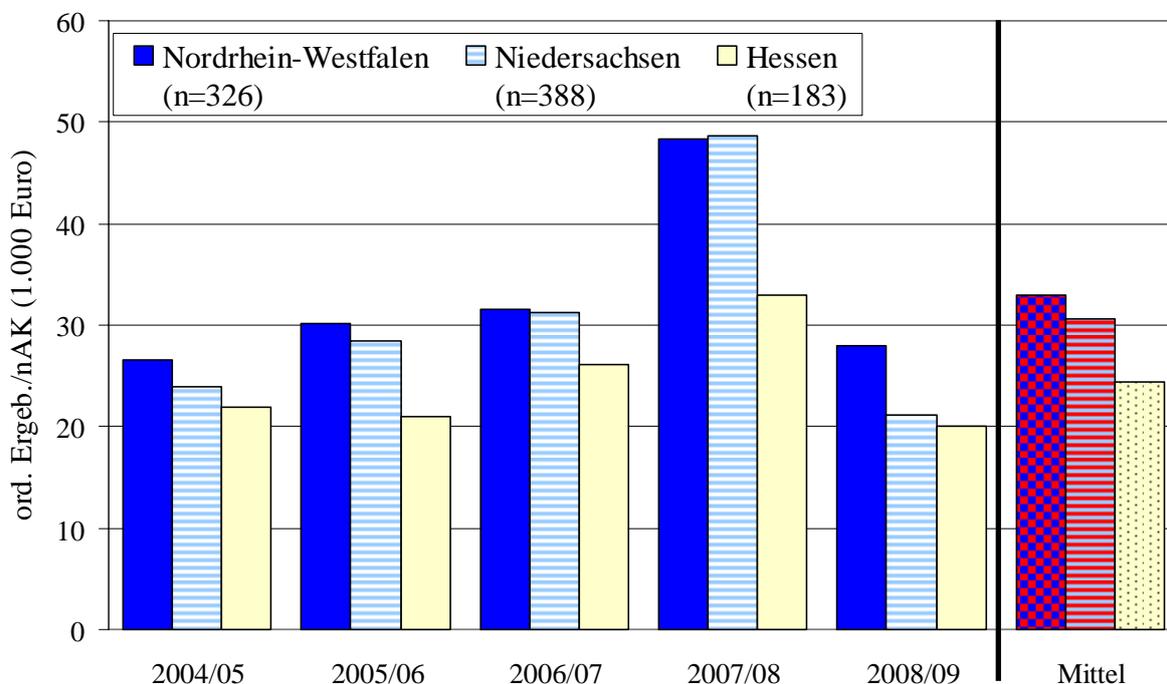
Abbildung 2.3: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Haupterwerbsbetrieben in Hessen nach Betriebsform (WJ 2004/05 - 2008/09)



Quelle: BMELV, Testbetriebe

Das ordentliche Ergebnis der hessischen Milchviehbetriebe im Haupterwerb ist im Vergleich zu den Betrieben in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unterdurchschnittlich (Abbildung 2.4). Besonders in der Hochpreisphase bei Milch (WJ 2007/08) lagen die hessischen Betriebsergebnisse deutlich zurück. Während die Betriebe in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt der letzt fünf Jahre rund 33.000 Euro je nicht entlohnte Arbeitskraft erzielten, lag der Vergleichswert in Hessen rund ein Viertel darunter. Ein wesentlicher Grund für die große Differenz ist, dass die hessischen Betriebe einen höheren Besatz mit Familien-Arbeitskräften aufweisen.

Abbildung 2.4: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Milchviehbetrieben (Haupterwerb) in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (WJ 2004/05 - 2008/09)



Quelle: BMELV, Testbetriebe

Zinsentwicklung und Förderintensität (AFP)

Die Kapitalmarktzinsen sind derzeit im langjährigen Vergleich auf einem historischen Tief angelangt (Frühauf, 2010). Dies zeigt sich auch bei Rentenbankkrediten, die häufig zur Refinanzierung in der Agrarwirtschaft eingesetzt werden: Für die günstigste Preisklasse (A) kann im Juni/Juli 2010 ein 20 Jahre laufender Förderkredit für Junglandwirte („LR-TOP“) bei einer 10 (5) jährigen Zinsbindung zu rund 3,55 % (2,65 %) bereitgestellt werden.¹

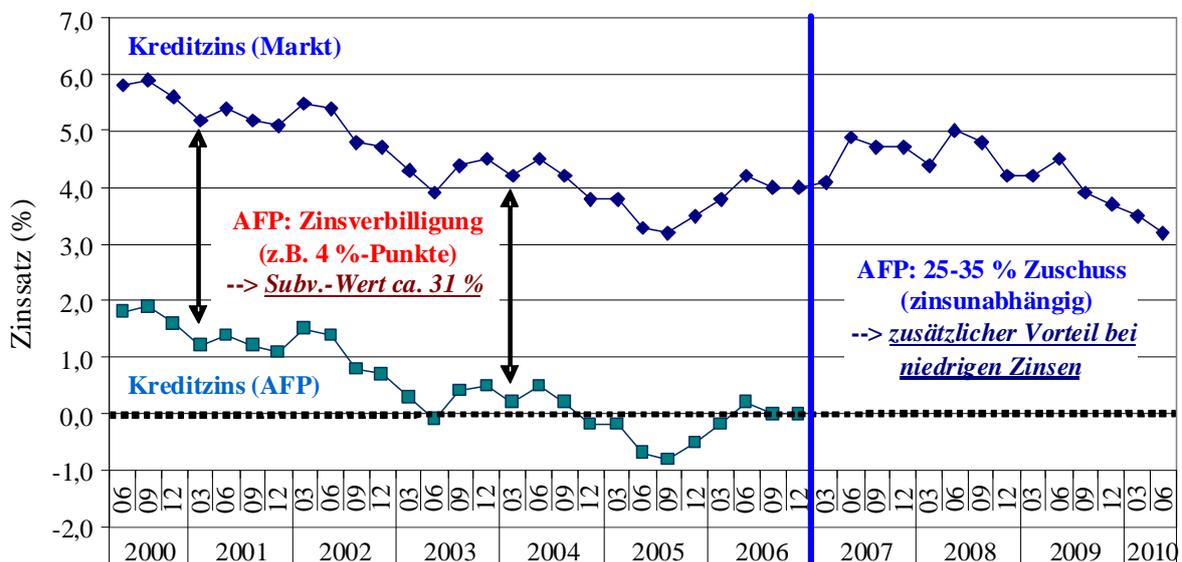
Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre lag der Zinssatz am Kapitalmarkt für langfristige Kredite bei rund 5,0 %². Im Zeitverlauf variierten die Zinssätze für die hier betrachtete Referenz zwischen 5,9 % und 3,2 % (Abbildung 2.5). Während die Investitionsförderung in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch ganz überwiegend auf einer Zinsver-

¹ Zusätzlich ist für einen derartigen Kredit noch eine einmalige Bearbeitungsgebühr in Höhe von bis zu einem Prozent zu entrichten. Bei ungünstigeren Preisklassen (B, C, D etc.) werden je Preisklasse in etwa 0,3 Prozentpunkte aufgeschlagen.

² Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/Hypothekendarlehen / mittlere Restlaufzeit von über 9 bis einschl. 10 Jahren / Monatswerte (Deutsche Bundesbank, 2010)

billigung von bis zu 5 %-Punkten auf Zinsen für Kapitalmarktdarlehen beruhte, wurde die Förderung ab 2007 auf eine reine Zuschussförderung umgestellt. Die Zuschusshöhe beträgt in Hessen durchschnittlich 30,5 % des förderfähigen Investitionsvolumens (siehe Kapitel 2.7). Dieses Subventionsniveau entspricht in etwa dem der letzten Förderperiode, wenn die Vorteile der Zinsverbilligung und diverser Zuschüsse in einem Gegenwartswert der Förderung zusammenfasst werden. Infolge der günstigen Zinsentwicklung kommt aber aufgrund des invariablen Zuschusssatzes ein zusätzlicher Vorteil hinzu, der sich, wenn der Durchschnitt des Zinsniveaus der letzten zehn Jahre als Referenz genommen wird, im Bewilligungsjahr 2010 auf den Gegenwartswert von etwa 4 bis 5 %-Punkte Extrazuschuss beläuft.³

Abbildung 2.5: Entwicklung der Kapitalmarktzinsen und Unterschied der AFP-Förderung in der alten und aktuellen Förderperiode



Quelle: Eigene Darstellung (Zinsreihe der Deutschen Bundesbank: wx4260)

Diese niedrigen Zinsen sollten theoretisch einen erheblichen Anreiz zu Investitionen auf Fremdkapitalbasis geben. Tatsächlich spielen jedoch der Betriebserfolg der Vorjahre und aktuelle Liquidität eine wesentlich größere Rolle, wie auch die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Verkaufsperioden und mithin produktionsbezogener Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen. Nach Einschätzung der Berater des Landesbetriebs Landwirtschaft Hessen (LLH) hat auch das AFP einen erheblichen Einfluss auf derlei Investitionsentscheidungen, weil die Betriebsleiter den Eigenkapitalcharakter des AFP-Zuschusses aus Rentabilitäts- und Liquiditätsgründen sehr positiv einschätzen (Expertengespräch, 2010).

³ Bei der Ermittlung des Barwertes des Vorteils der Zinsdifferenz der aktuellen Zinsen vom langjährigen Mittel wurden ein Diskontierungssatz von 4 % und 15 Jahre Laufzeit angesetzt.

2.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung

In diesem Abschnitt werden zunächst - aufbauend auf den einführend beschriebenen relevanten Aspekte (Kapitel 2.2) - die im EPLR dargestellten agrarstrukturellen Probleme erläutert. Anschließend werden die daraus abgeleiteten Förderziele und die Gestaltung der Fördermaßnahme dargestellt.

(a) Agrarstrukturelle Probleme

Die wesentlichen Probleme in Hessen in Bezug auf die Agrarstruktur(-entwicklung) werden in folgenden Aspekten gesehen (HMULV, 2007, S. 185-186):

- Ungünstige Agrarstruktur im Vergleich zu anderen Bundesländern:
 - geringe durchschnittlich bewirtschaftete Fläche,
 - wenig größere Tierbestände,
 - geringer Spezialisierungsgrad
 - begrenztes Einkommenspotenzial wegen unterdurchschnittlicher Rentabilität und Produktivität.
- Besondere Strukturprobleme in der Milchproduktion, die die Haupteinnahmequelle der hessischen Landwirtschaft darstellt.
- Viele sehr kleine Betriebe (bis 20 ha LF), die 78 % der Betriebe mit lediglich 14 % der LF umfassen (Stand 2003, Statistisches Bundesamt).
- Während die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe im Zeitraum 1999 bis 2007 um 25 % auf nunmehr 22.355 zurückging, hat die Zahl der Betriebe mit mehr 50 ha LF um 11 % auf 5.061 zugenommen (Statistisches Bundesamt).
- Schwach ausgeprägte Tierhaltung: geringe durchschnittliche Bestandsgrößen; der Selbstversorgungsgrad bei Schweinefleisch ist niedrig (rund 40 %) und der Bestand an Schlachtschweinen geht zurück.
- Finanzierungsprobleme bei notwendigen größeren Wachstumsschritten aufgrund geringer Eigenkapitalanteile, insbesondere bei schlecht alternativ verwertbaren Tierställen in wirtschaftlich schwachen ländlichen Räumen.
- Großer kaufkräftiger Absatzmarkt kann aufgrund von strukturellen Mängeln (mangelnde Angebotsbündelung, verbesserungsfähige Produktqualität, etc.) nicht gut genutzt werden.

Deutlich wurde in mehreren Gesprächen mit dem HMUELV und Beratern, dass die angeführten Probleme stark regionale Bezüge aufweisen. Die Milchproduktion z. B. findet vor allem in wirtschaftsschwachen Gründlandregionen unter vergleichsweise schwierigen Bedingungen statt (z. B. Expertengespräch, 2010).

(b) Förderziele

Aus der Vielzahl der dargestellten Probleme werden im EPLR folgende Förderziele, zu deren Erreichung das AFP einen maßgeblichen Beitrag leisten soll, abgeleitet (HMULV, 2007, S. 186-189):

- Beitrag zur Errichtung von regionalen Wertschöpfungsketten, wobei mit dem AFP die Rohwarenproduktion als Basis für diesen Ansatz gestärkt werden soll.
- Erhaltung eines Kerns hauptberuflich bewirtschafteter Betriebe zur Bewirtschaftung der Flächen und zur Versorgung der Ernährungswirtschaft mit regional erzeugten Rohstoffen (u.a. Verringerung der Ferkelimporte).
- Erhaltung von Betrieben auf Grenzstandorten zur Bewirtschaftung der Flächen.
- Kooperation zwischen Landwirten durch „neuere Formen der Zusammenarbeit“ (nicht näher definiert).
- Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen bei entwicklungsfähigen Betrieben zur Verbesserung der Produktivität und wirtschaftlichen Leistung.
- Nebenziele: Tierschutz, Tierhygiene, Umweltschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz.

Die Förderung soll zusammengefasst dazu beitragen, dass zusätzliche Wertschöpfung im ländlichen Raum entsteht, Arbeitsplätze gesichert werden, die Produktion von Rohprodukten für die Weiterverarbeitung gesichert wird und die bestehende Kulturlandschaft, vor allem in benachteiligten Gebieten, erhalten bleibt.

(c) Fördermaßnahme

Die Agrarinvestitionsförderung gehört in Hessen seit Jahrzehnten mit einer hohen politischen Priorität zum Instrumentarium der Agrarpolitik. Dabei standen die Verbesserung der betrieblichen Strukturen und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie die Erhaltung möglichst vieler landwirtschaftlicher Betriebe im Vordergrund. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP⁴, ELER-Code 121) beinhaltet grundsätzlich die Förderung fast aller landwirtschaftlichen Produktionsbereiche; einige Investitionsobjekte wie beispielsweise Technik zum Einsatz in der Außenwirtschaft sowie reine Maschinenhallen sind jedoch seit 2007 nicht mehr förderbar.

In Hessen erfolgt die Förderung weitgehend in Übereinstimmung der Nationalen Rahmenregelung zum AFP, d.h. die möglichen Förderhöchstgrenzen werden ausgeschöpft (Tabelle 2.3). Die Förderung kann somit im Höchstfall (seit 2009: 2,0 Mio. förderfähiges Investitionsvolumen, 35 % Zuschuss) theoretisch 700.000 Euro betragen, darf aber aus beihilfe-

⁴ Das AFP wird in Hessen - neben der Diversifizierungsförderung - als ein Teil des „Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms Landwirtschaft (EFP)“ bezeichnet.

rechtlichen Gründen in keinem Zeitraum von drei Wirtschaftsjahren den Betrag von 400.000 Euro überschreiten. Um die Junglandwirte zusätzlich in den ersten Jahren der Betriebsübernahme zu unterstützen, können sie einen einmaligen Extra-Zuschuss von bis zu 20.000 Euro erhalten. Bei nicht ausreichenden Sicherheiten kann zur Sicherstellung der Finanzierung die Gewährung einer modifizierten staatlichen Ausfallbürgschaft beantragt werden.

Die Fördergrundsätze der GAK zum Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und als Folge hiervon die hessischen Landesrichtlinien wurden im Zusammenhang mit den Beschlüssen auf der EU-Ebene zum Health Check und den Problemen in der Milcherzeugung (Auslaufen der Milchquote, Milchpreisentwicklung) Mitte 2009 in folgenden Bereichen deutlich angepasst (BMELV, 2009):

- Der Fördersatz für besonders tiergerechte Haltungsverfahren nach Anlage 1 der AFP-Fördergrundsätze wurde von 30 auf 35 % erhöht.
- Das förderfähige Investitionsvolumen wurde nach unten und nach oben erweitert
 - Absenkung des Mindestvolumens von 30.000 Euro auf 20.000 Euro
 - Anhebung des maximal förderfähigen Volumens von 1,5 auf 2,0 Mio. Euro
- Der Höchstbetrag der Förderung wurde bei staatlichen Beihilfen auf 400.000 Euro in drei Jahren beschränkt.
- Die Bindung der AFP-Förderung an die vorhandene Milchquote wurde 2009 rückwirkend zum 1.1.2007 abgeschafft.

Darüber hinaus wurden in Hessen ab 2009 die Prosperitätsgrenzen um 20.000 Euro angehoben. Nunmehr liegen diese Grenzen bei 110.000 Euro je Jahr bei Ledigen und 140.000 Euro bei Verheirateten im Durchschnitt der letzten drei Steuerbescheide. Diese Anhebung wird seitens der Verwaltung als sinnvolle Reaktion auf die Tendenz bei den landwirtschaftlichen Betrieben gesehen, immer höhere Einkommen erzielen zu müssen, um langfristig erfolgreich zu sein.

Aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Investitionstätigkeit im Landwirtschaftssektor wurde eine vorübergehende Aussetzung der Förderprioritäten beim AFP beschlossen, wobei die Förderung von Maschinenhallen ausgeschlossen blieb. Eine Überprüfung der Umsetzung der Förderung des Jahres 2009 ergab zwischenzeitlich eine Veränderung dahingehend, dass seit September 2010 die Förderprioritäten wieder zur Anwendung kommen.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern (Tabelle 2.3) wird deutlich, dass Hessen im Rahmen der Nationalen Rahmenregelung vergleichsweise günstige Förderkonditionen anbie-

tet, während insbesondere Schleswig-Holstein deutlich niedriger fördert bzw. seit 2010 die AFP-Förderung vollständig ausgesetzt hat.⁵

Tabelle 2.3: Agrarinvestitionsförderung im Jahr 2009 in Hessen und ausgewählten Ländern im Vergleich

	HE	HH	NI/HB	NW	SH	MV
Förderhöhe	25%	25%	25%	20%	Ø ca. 8% (25.000)	25%
Förderf. Invest-volumen:						
- Mindest (Euro)	20.000	20.000	20.000	20.000	175.000	20.000
- Höchst (Euro)	2,0 Mio.	2,0 Mio.	1,5 Mio.	1,0 Mio.	0,5 Mio.	1,5 Mio.
bes. Tierschutzförderung	+10%	+10%	+5%	10%	nein	10%*
Junglandwirtzuschuss	max. 20.000	nein	nein	max. 10.000	nein	nein
Betreuungsförderung	max. 10.500	max. 10.500	max. 10.500	max. 10.500	nein	max. 10.000
Bürgerschaft	möglich	nein	nein	nein	möglich	möglich
Buchführungspflicht	10 J. (Antrag)	5 J. (Bewill.)	5 J. (Bewill.)	3 J. (SVN)	7 J. (Bewill.)	5 J. (SVN)
Properitätsregelung (Euro pro Jahr Ledig/Paar)	pos. Einkünfte 110/140.000	pos. Einkünfte 90/120.000	Vermögens- prüfung	pos. Einkünfte 100/130.000	pos. Einkünfte 90/120.000	Eigenkapital- anteil
Besonderheiten			keine Aufstockung der Schweinemast		nur 1 x AFP (2007-13)	

* bei Ökobetrieben und Investitionen in Milchviehhaltung

Quelle: AFP-Richtlinien der Länder 2009/2010

Die Förderung der Diversifizierung der Produktion und Einkommensquellen landwirtschaftlicher Betriebe, die bis 2006 noch in den AFP-Richtlinien integriert war, wird seit 2007 neben dem AFP als eigener Teil in den Richtlinien „Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP) mit separater Finanzlinie (ELER-Code 311C) angeboten (siehe Kapitel 10).

2.3 Methodik und Daten

2.3.1 Methodik

Methodisch wird großenteils an die Ansätze der Ex post-Bewertung angeknüpft (Bergschmidt et al., 2008). In der Halbzeitbewertung sind zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten vorgesehen:

- Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2003 geförderten Betriebe, für die in- zwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen

⁵ Seit dem Frühjahr 2010 ist die AFP-Förderung in Schleswig-Holstein völlig eingestellt.

verfügbar sind. Diese Betriebe wurden mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der Wirtschaftsjahre (WJ) 2004/05 bis 2007/08 verglichen. Durch den Mit-Ohne-Vergleich mit ähnlich strukturierten Betrieben des Testbetriebsnetzes sollen Marktentwicklungen eliminiert werden. Bei der Referenzgruppe der Testbetriebe wird zusätzlich unterschieden nach solchen, die laut Buchführung eine Kapitalförderung (Investitions- und/oder Zinszuschüsse) verbucht haben, und solchen ohne entsprechende Buchung; letztere sollen die Betriebe abbilden, die zumindest lange Zeit keine investive Förderung mehr erhalten haben.

- Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierung zu identifizieren.

Ergänzend wurden zwei Fachgespräche mit dem Fachreferat des HMUELV, betriebswirtschaftlichen Beratern, Bewilligungsstellen und der Zahlstelle in Hessen durchgeführt.⁶ Die Berater wurden so ausgewählt, dass sie die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten im Land gut einschätzen konnten.

2.3.2 Daten

Insgesamt ist die Datenlage befriedigend. Dieser Bereich war, insbesondere wegen häufig geänderter Datenerfassungsblätter bei den Investitionskonzepten, in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch ein Kritikpunkt der Evaluatoren.

Im Einzelnen zeichnen sich die verschiedenen Datenbestände durch folgende Besonderheiten aus:

(a) Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden den Evaluatoren von der damaligen EU-Zahlstelle Kassel, der Investitionsbank Hessen (IBH) bzw. seit 2009 von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zur Verfügung gestellt. Diese Datenbasis dient den Evaluatoren dazu, in der Gesamtheit und auf Einzelfallebene einen Abgleich mit den anderen Datensätzen (vor allem Monitoring, Investitionskonzepte) herstellen zu können. Die älteren Bewilligungsdaten (DatKom) aus der Zeit vor dem Übergang der Förderung auf die Bank ent-

⁶ Termine waren der 20.10.2008, der 02.10.2009 und der 06.08.2010.

halten eine gute verbale Beschreibung der geförderten Investitionen, die so in den neueren Datenquellen nicht mehr enthalten ist.

(b) *Auszahlungsdaten / Monitoringdaten*

Die Monitoringdaten (Output-, Ergebnisindikatoren) enthalten nur wenige Informationen, die für die Bewertung der Maßnahmen von Bedeutung sind. Die Outputdaten werden dezentral bei den Landratsämtern erhoben und dann zentral bei der WIBank zusammengeführt. Die Ergebnisindikatoren dagegen werden, sobald die ersten Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung vorliegen (t+2 Werte), von den Evaluatoren ermittelt und der WIBank zur Verfügung gestellt.

(c) *Investitionskonzepte (IK)*

Die Investitionskonzepte stellen generell eine wichtige Datengrundlage für die strukturelle und erfolgswirtschaftliche Ausgangssituation der einzelnen Betriebe, die geförderten Investitionen und deren Finanzierung sowie die voraussichtlichen strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Auswirkungen der Durchführung der Investitionen auf Einzelfallebene dar. Die sehr grobe Einordnung der Investitionsobjekte zu bestimmten Kategorien führt dazu, dass viele Investitionen in die Kategorie „Sonstiges“ eingeordnet und nicht näher beschrieben werden. Hier könnten die Bewilligungsdaten nützliche Beiträge liefern (siehe (a)).

Die seit 2007 erfolgte Anpassung des IK und die damit verbundene Trennung in einen Teil für die betriebswirtschaftliche Beratung („IK-Planung“) und einen Teil für die Evaluation („IK-EVAL“) brachte eine Homogenisierung der Datenbereitstellung mit sich. Das IK-EVAL wird von den betriebswirtschaftlichen Beratern weitgehend aus den Daten des IK-Planung gefüllt sowie mit den Daten der Vorwegbuchführung ergänzt. Die Berater möchten gerne am landeseigenen IK-Planung als umfangreichen und fundierten Wirtschaftlichkeitsnachweis, der auch von den Hausbanken geschätzt wird, festhalten.

(d) *Auflagenbuchführung*

Die im Rahmen der AFP-Förderung bewilligten Betriebe sind verpflichtet, eine Auflagenbuchführung für mindestens 10 Jahre ab dem Zeitpunkt der Antragstellung fortzuführen. Die Jahresabschlüsse müssen dem BMELV-Standard entsprechen. Seit 2007 sind die Fördermittelempfänger verpflichtet, den Jahresabschluss spätestens 9 Monate nach Abschluss des jeweiligen Wirtschaftsjahres im csv-Format bei der Bewilligungsstelle abzuliefern. Die Überwachung der Einhaltung der Buchführungsaufgabe ist Aufgabe der Bewilligungsbehörden (Landkreise). Da dies bis 2006 nicht verbindlich (per Richtlinie oder Bewilligungsbescheid) geregelt war, musste sich die Analyse der Ex post-Bewertung (Bergschmidt et al., 2008, S. 12-13) auf die Auswertung der verfügbaren Jahresabschlüsse des größten Steuerberatungsunternehmens (LBH-Steuerberatungsgesellschaft mbH) beschränken.

Daten der Auflagenbuchführung der Förderfälle ab 2007 wurden vom vTI bislang nicht bei den zuständigen hessischen Behörden angefordert, weil die zeitlichen Abstände zur Durchführung der geförderten Investitionen noch zu gering sind, um belastbare Wirkungsuntersuchungen durchzuführen. Die vorliegenden Jahresabschlüsse beziehen sich auf Förderfälle der Jahre 2000 bis 2003 und verbessern die in der Ex post-Bewertung verwendete Datengrundlage. In Absprache mit dem HMUELV wurde vereinbart, nur für bereits in der Ex post-Bewertung ausgewerteten Fälle zusätzlich aktuelle Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung anzufordern und auszuwerten.

(e) Testbetriebsdaten als Referenz

Die Testbetriebsdaten des Bundes (BMELV) enthalten zahlreiche geförderte und nicht geförderte landwirtschaftliche Betriebe. Durch die bestehende Fluktuation teilnehmender Betriebe verringern sich die Beobachtungen bei mehrjährigen Auswertungen teilweise deutlich. Letztendlich konnten in Hessen 115 identische Testbetriebe als Referenz verwendet werden, davon 56 Milchvieh und 38 Schweine haltende Betriebe.

2.4 Administrative Umsetzung des AFP

Hinsichtlich der Umsetzung des AFP besteht aufgrund der langjährigen Existenz dieser Förderung⁷ sehr viel Erfahrung auf Verwaltungsebene mit erprobten Abläufen. Wiederholte Verwaltungsreformen haben in den letzten Jahren teilweise zu veränderten Zuständigkeiten geführt (z. B. Kommunalisierung der alten Fachverwaltung in 2004, Übergang der Förderung auf die WIBank ab 1.1.2009, Durchführung der Förderung einschl. Ausübung der Fachaufsicht über die Landräte; das HMUELV ist nur noch Richtliniengeber und koordiniert die Auslegung der Richtlinien durch Erstellung einer Synopse; zudem übt das HMUELV die Rechtsaufsicht über die Bank aus). Im Grundsatz gab es bei der praktischen Umsetzung des AFP jedoch kaum Änderungen: So müssen die Antrag stellenden Betriebe ein Investitionskonzept mit Jahresabschlüssen der Vorab-Buchführung anfertigen, bei baulichen Maßnahmen eine Baugenehmigung beibringen, bei Kreditaufnahme eine Kreditbereitschaftserklärung vorweisen und zahlreiche andere in den Richtlinien und im Förderantrag genannte Punkte erfüllen, die von den Bewilligungsbehörden geprüft werden.

Eine Besonderheit hinsichtlich der Steuerung der Fördermittel stellt seit 2006 die Definition von Förderprioritäten zur besseren Erreichung der landespolitischen Ziele durch die Förderung dar. An dieser Prioritätensetzung wurde grundsätzlich auch nach 2007 festgehalten. Bevorzugt gefördert werden sollen im Fall knapper Mittel solche Vorhaben, „die sich durch eine hohe Wirkung auf den ländlichen Raum durch zusätzliche Wertschöpfung,

⁷ Das AFP besteht seit 1995; vorher wurde mit dem Einzelbetrieblichen Förderungsprogramm (EFP) und Agrarkreditprogramm (AKP) bereits seit Beginn der 1970er Jahre in ähnlicher Form gefördert.

Erhalt von Arbeitsplätzen, Produktion von Rohprodukten für die Weiterverarbeitung und Erhaltung der Kulturlandschaft, vor allem in benachteiligten Gebieten, sowie hohe Effizienz auszeichnen. Hiernach genießen insbesondere Investitionen im Milchviehbereich eine hohe Priorität.“ (HMULV, 2007, S. 187). Die Prioritäten wurden seit 2006 in mehreren Punkten leicht modifiziert und jeweils auf dem Erlassweg bekanntgegeben. Die generellen Prioritäten, die auch seit September 2010 wieder Gültigkeit erlangten, lauten wie folgt (HMUELV, 2010):

- Priorität 1: Investitionen in tierhaltungsbezogenen Bereichen (außer Pferde und Geflügel),
- Priorität 2: Pferde und Geflügel,
- Priorität 3: Sonstige Investitionen (z. B. Hallen, Silos, Getreidelager).

Bei der Förderung von Geflügel gibt zusätzlich einige Sonderbestimmungen: So sind Legehennen bei besonders artgerechter Haltung auch im Rahmen der Priorität 1 förderfähig, während die Volierenhaltung in die Priorität 2 fällt. Darüber hinaus sind seit 2008 Investitionen in die Mastgeflügelhaltung nicht förderbar. Für Investitionen im Garten- und Weinbau werden gesonderte Bewilligungskontingente eingerichtet. Ein absoluter Förderausschluss wurde für den Bau von Maschinenhallen festgelegt.

Die Förderprioritäten werden neben dem Zweck einer zielgerichteten Förderung u. a. auch dazu genutzt, sicherzustellen, dass das Antragsvolumen und die zur Verfügung stehenden Mittel aufeinander abgestimmt werden können. Durch die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns konnten - soweit erforderlich gewesen - Verzögerungen bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln vermieden werden. Wenn jedoch die Mittel nicht ausreichen, um grundsätzlich förderbare Investitionen zu bedienen, ist eine Entscheidungsregel erforderlich, die justiziabel ist. In der Regel – und dies gilt praktisch für alle Länder – wird dann nach dem Eingangsdatum der Förderanträge oder, wie im Fall Niedersachsen, dem Datum der Erteilung der Baugenehmigung entschieden. Dies ist jedoch im Hinblick auf die Förderziele möglicherweise wenig effektiv und effizient.

Derzeit arbeiten die Verwaltungsbehörden an einem klaren, transparenten und allen Investitionsbereichen gerecht werdendem System zur Neufestlegung von Projektauswahlkriterien (PAK), das noch im Oktober 2010 abgeschlossen werden sollte (HMUELV, 2010).⁸ Die PAK sollen keine Förderbarkeitskriterien darstellen, da die generellen Voraussetzungen für eine Förderung bereits gemäß Zielsetzung der Fördermaßnahme in den Förderrichtlinien geregelt sein sollen. Vielmehr ist der Zweck der PAK, bei knappem Budget die verfügbaren Mittel auf die Projekte zu lenken, die den größten Nutzen bezüglich der För-

⁸ Der Evaluator hat für das HMUELV im September 2010 eine Stellungnahme zu diesem Thema erarbeitet. Ein weiterer inhaltlicher Austausch im Nachgang zu dieser Stellungnahme fand jedoch nicht mehr statt.

derziele versprechen und somit ein Ranking der Anträge ermöglicht. Die zumindest sporadische Einbindung der Evaluatoren in die Erarbeitung der PAK könnte für die weitere Bewertung der Maßnahme hilfreich sein.

Die Einrichtung eines Zugangs für das vTI zum Online-Fachinformationssystem FIS-Agrar seit dem Jahr 2008 hat dazu geführt, dass den Evaluatoren nunmehr praktisch alle wichtigen förderrelevanten Informationen zeitnah zur Verfügung stehen. Seit geraumer Zeit wird eine Synopse zur einheitlichen Auslegung der Förderrichtlinie bei den verschiedenen Bewilligungsstellen (Landratsverwaltungen) erstellt. Die jeweils aktuelle Synopse wird seit dem Übergang der Landwirtschaftsförderung auf die Bank vom HMULV in Kooperation mit der IBH bzw. WIBank, dem LLH und einer Vertretung der Bewilligungsbehörden fortlaufend aktualisiert und im FIS-AGRAR zur Verfügung gestellt.

Die Vorgaben für die Erstellung des IK („Qualitätssicherung“⁹) und für die Sicherstellung der Buchführungsaufgabe sind transparent und gut geregelt (HMUELV, 2009). Die landwirtschaftlichen IK-Planung werden durch eine zentrale Stelle (Fachgebietsleiter 11 des LLH) vor der Abgabe an die Bewilligungsbehörde geprüft. Für Gartenbau und Weinbau bestehen entsprechende Vorgaben.

Ein Datenbanksystem zur Verwaltung der Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, das bereits mit Beginn der Förderperiode 2007 zum Einsatz kommen sollte, ist mittlerweile (ab 2009) einsatzfähig.

2.5 Bisheriger Vollzug des AFP

Im EPLR ist für das AFP im Planungszeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen¹⁰, insgesamt 907 Investitionsfälle mit einem förderungsfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von 434 Mio. Euro zu fördern (Tabelle 2.4). An öffentlichen Mitteln stehen dafür fast 100 Mio. Euro zur Verfügung. Bis einschließlich zum Bewilligungsjahr 2009 ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der Maßnahme schnell begonnen hat und gemessen an den Realisierungsanteilen bis 2009 die Planzahlen realistisch erscheinen. Durch Feinjustierung wie die Aussetzung der Förderprioritäten im Jahr 2009 wurde das Bewilligungsvolumen ausgeweitet.

⁹ Die Qualitätssicherung bei der Erstellung der IK erfolgt durch (a) Erarbeitung und Überprüfung von Standardwerten, (b) gegenseitiges Coaching der betriebswirtschaftlichen Beratungskräfte und (c) zentrale Überprüfung durch eine Zentralstelle (LLH).

¹⁰ Stand nach dem 3. Änderungsantrag

Tabelle 2.4: AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Hessen*

Kriterien	Einheit	EPLR-Planung	EPLR-Realisierung	
		2007-2013	2007-2009	(2)/(1)*100
		(1)	(2)	
Förderfälle	Anzahl	907	347	38,3%
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	434,00	116,38	26,8%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	97,80	35,40	36,2%

* einschließlich nationaler Mittel nach Art. 89 ELER

Quelle: EPLR (Stand 9/2009 nach 3. Änderungsantrag), Bewilligungsdaten AFP, Monitoringdaten (Finanzielle Abwicklung).

Im Jahr 2007 standen Mittel in Höhe von rund 19,3 Mio. Euro (einschl. VE-Mittel) zur Verfügung, von denen rund die Hälfte durch Bewilligungen der Vorjahre belegt war. Eine Förderung von Investitionen der Prioritäten 2 und 3 erfolgte in 2007 nicht.¹¹ Die nicht berücksichtigten Antragsteller konnten im nächsten Jahr wieder einen Antrag stellen, der dann bei ausreichenden Mitteln bewilligt wurde (insbesondere in den Bewilligungsjahren 2009 und 2010).

Mit dem dritten Änderungsantrag (vom 20.7.2009) wurde der Mittelansatz für AFP von 94,5 Mio. Euro um 12 Mio. Euro (entspricht ca. 120 Förderfälle) auf 105,45 Mio. Euro erhöht (+13 %). Die Mittel sollen vor allem für die Begleitung der Umstrukturierung im Milchbereich (zusätzliche neue Herausforderung) eingesetzt werden.

Struktur der AFP-Förderfälle (Output)

Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden insgesamt 347 Betriebe mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von rund 116 Mio. Euro gefördert (Tabellen 2.5 und 2.6). Das durchschnittliche Investitionsvolumen betrug somit 334.000 Euro je Fall. Die Einzeljahre unterscheiden sich deutlich; im Jahr 2008 wurde sowohl Fallzahl wie auch Volumen bezogen wesentlich mehr gefördert als in den Jahren 2007 und 2009. Die Förderpriorität liegt im AFP bei bodengebundenen Tierhaltungsverfahren.

Investitionen in die Rinder-/Milchviehhaltung haben in der aktuellen Förderperiode ab 2007 gegenüber der vorherigen deutlich zugenommen; sie nehmen rund 75 % des gesamten geförderten Investitionsvolumens ein. Während die Anzahl der Förderfälle deutlich zurückgegangen ist, hat das Fördervolumen (Investitionen) zugenommen.

¹¹ Dennoch werden entsprechende Anträge angenommen, bearbeitet und nach Eingangsdatum registriert. Diese Antragsteller können zumindest von Gebühren nach § 29 Reichssiedlungsgesetz (RSG) freigestellt werden.

Besondere Zuschüsse bei Erfüllung der Anlage 1 der EFP-Richtlinie (tiergerechtes Bauen) werden im Milchviehbereich in 69 % der Fälle, bei Mastvieh in 36 % und bei Schweinen bei lediglich 9 % gewährt.

Tabelle 2.5: AFP-Förderung in Hessen im Zeitraum 2007-2009: Investitionsvolumen

Bewilligungs- jahr	Förderungsfähiges Investitionsvolumen (Mio. Euro)				
	Insgesamt	davon:		Hallenbau	Sonstiges
		Rindvieh	Schweine, Geflügel		
2007	24,82	13,17	9,84	0,16	1,65
2008	62,89	50,49	11,37	0,93	0,10
2009	28,67	15,38	8,79	2,13	0,51
Alle	116,38	79,05	29,99	3,22	2,26
Alle in %	100,0	67,9	25,8	2,8	1,9

Quelle: HMUELV, Zahlstelle Kassel (2007/2008); WIBank (2009)

Rund zwei Drittel des gesamten geförderten Investitionsvolumens entfallen auf Investitionen in Rinderställe (vor allem Milchvieh) und deren Inneneinrichtung. Zusammen mit einem weiteren Viertel im Bereich Veredlung (Schweine, Geflügel) werden über 90 % der Förderung für die wertschöpfungsintensive Tierhaltung aufgewendet (Tabelle 2.5).

Die Förderung in Hessen beinhaltet im Rinderbereich eine auffallende Häufigkeit von automatischen Melksystemen (AMS). Insgesamt waren im Januar 2010 in Hessen 111 AMS (Boxen) in Betrieb; weitere 60 Boxen waren zu diesem Zeitpunkt im Einbau oder in Planung (LLH, 2010).

Tabelle 2.6: AFP-Förderung in Hessen im Zeitraum 2007-2009: Zahl der Förderfälle

Bewilligungsjahr	Anzahl der Förderfälle				
	Insgesamt	<i>davon:</i> Rindvieh	Schweine, Geflügel	Hallenbau	Sonstiges
2007	73	44	23	1	5
2008	187	150	30	6	1
2009	87	44	19	11	2
Alle	347	238	72	18	8
<i>Alle in %</i>	100,0	68,6	20,7	5,2	2,3

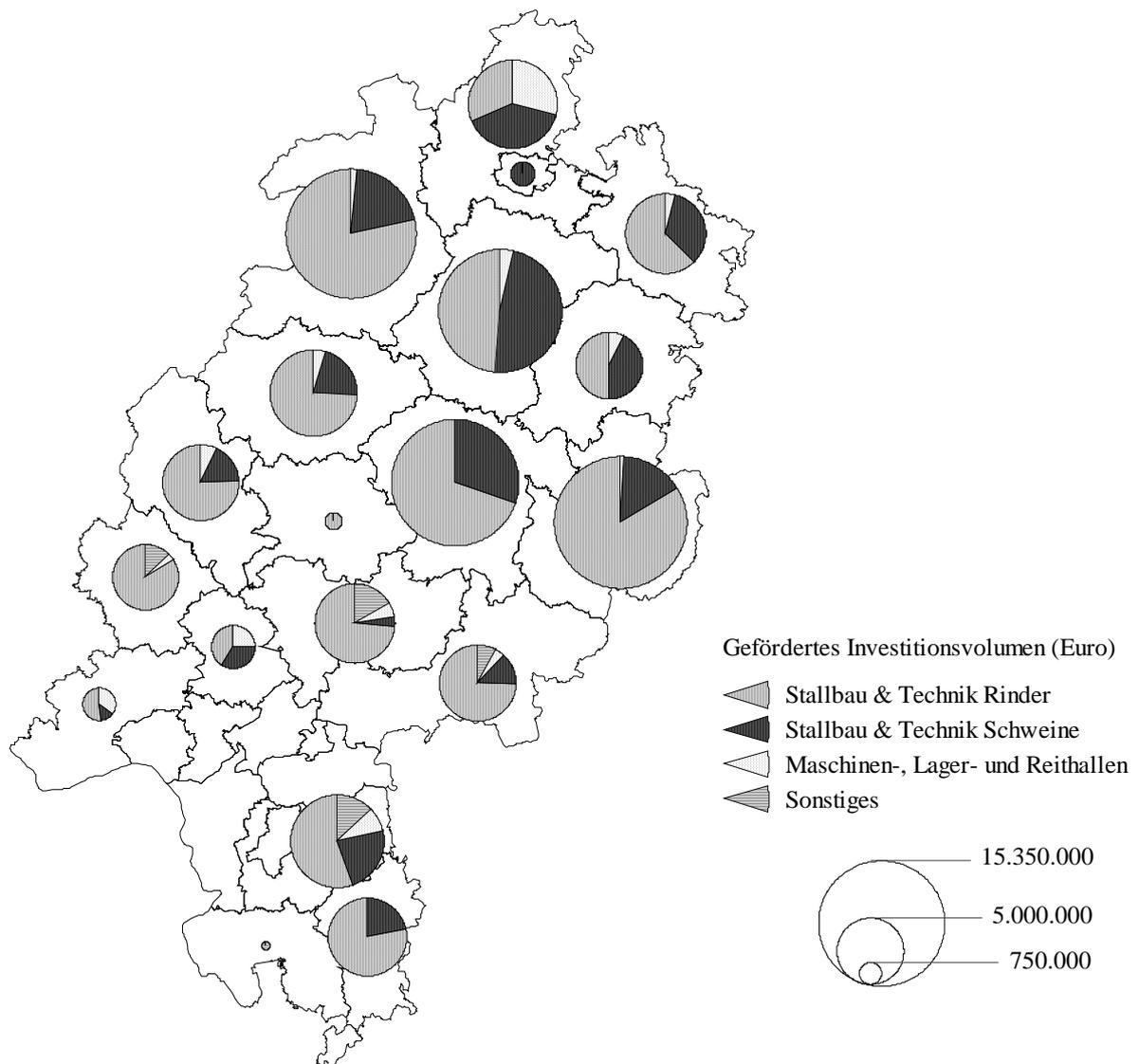
Quelle: HMUELV, Zahlstelle Kassel (2007/2008); WIBank (2009)

Die Vollzugsdaten sind vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass von Ende 2007 bis Mitte 2008 die Milchauszahlungspreise sehr hoch und andererseits die Schweinepreise in 2008 über einen längeren Zeitraum extrem niedrig waren. Die Anforderung, dass bei Veredlungsbetrieben mindestens das Futter aus der eigenen Produktion stammen muss, kann teilweise ein Hemmnis für die Förderung darstellen. Dies ist jedoch laut Angabe des HMUELV aber eine politisch gewünschte Abgrenzung gegenüber rein gewerblichen Antragstellern.

Staatliche Ausfallbürgschaften haben in Hessen gegenwärtig eine untergeordnete Bedeutung, obwohl seitens der Berater auf das Fehlen von Sicherheiten, insbesondere wegen geringer Beleihungswerte selbst in gut strukturierten Regionen, hingewiesen wird (Expertengespräch, 2010). Die Nachfrage wird in der gesamten Förderperiode auf fünf bis sechs Fälle geschätzt.

Die regionale Verteilung der AFP-Förderung zeigt Schwerpunkte in den Landkreisen Fulda, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Waldeck-Frankenberg (Karte 2.1). Im Süden Hessens werden dagegen nur vergleichsweise wenige Förderanträge gestellt und bewilligt. Dies korrespondiert deutlich mit der Dichte der Tierhaltung in der Mitte und im Norden Hessens, auf die die AFP-Förderung bevorzugt ausgerichtet ist.

Karte 2.1: Umfang und Struktur der förderungsfähigen Investitionsvolumina in Hessen in Zeitraum 2007-2009 (AFP-Bewilligungsdaten)



Quelle: HMUELV, Zahlstelle Kassel (2007/2008); WIBank (2009)

2.6 Bewertungsfragen (CMEF)

Die EU-Kommission hat für die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung fünf Fragen vorgesehen, die im Folgenden beantwortet werden sollen. Die derzeitige Datenlage lässt jedoch in einigen Bereichen bislang lediglich Einschätzungen zu, die auf früheren Bewertungen, theoretischen Überlegungen oder vorläufigen Auswertungen auf der gegebenen empirischen Grundlage beruhen.

2.6.1 (a) In welchem Umfang haben geförderten Investitionen zu einer besseren Nutzung der Produktionsfaktoren der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?

(b) Inwieweit haben die geförderten Investitionen insbesondere die Einführung neuer Technologien und von Innovation ermöglicht?

(a) Bessere Nutzung der Produktionsfaktoren

Die Beurteilung einer „besseren“ Nutzung der Produktionsfaktoren hängt von der Knappheit der einzelnen Produktionsfaktoren ab. Häufig wird die Verbesserung der Arbeitsproduktivität als Förderziel genannt, weil die Arbeitskräfte in entwickelten Volkswirtschaften ein besonders teurer Faktor sind. Aber auch landwirtschaftliche Nutzflächen, Lieferrechte oder Kapital können besonders knapp und daher als Bezugsgröße bedeutsamer sein als die Arbeitskraft. Sinnvoll wäre es, ein Gesamtmaß für die Erfassung der technischen Effizienz zu verwenden.¹²

Von strukturelle Effekten der AFP-Förderung kann ausgegangen werden, da es sich bei den geplanten und vermutlich auch realisierten Bestandserweiterungen im Vergleich zu durchschnittlichen Milchviehbeständen um starke Wachstumsschritte mit entsprechenden Kostendegressionseffekten handelt (Tabelle 2.7). Nach Angaben von Beratern ist dabei zu berücksichtigen, dass das ausgewiesene geplante Wachstum der Milchviehbestände vom Ist- zum Ziel-Jahr dem erlaubten Rahmen von 20 % entspricht, der vor der Abschaffung des Milchquotennachweises zu Beginn des Jahres 2009 gegolten hat. In der Realität dürfte die Aufstockung der Betriebe also noch stärker sein. Seitens der Beratung wird betont, dass ohne AFP-Förderung Wachstumsinvestitionen in den realisierten Umfängen nicht möglich seien und fast alle Wachstumsschritte mit AFP durchgeführt würden. Auch in der Schweinehaltung hätte die Öffnung des AFP für Wachstumsinvestitionen zu einem verstärkten Wachstum geführt (Expertengespräch, 2010).

¹² Dies soll in der Ex post-Bewertung anhand von Produktivitäts- und Effizienzanalysen (z. B. Data Envelopment Analysis) erfolgen.

Tabelle 2.7: Strukturveränderung der geförderten Milchviehbetriebe laut Investitionskonzepte in Hessen (2007-2009)

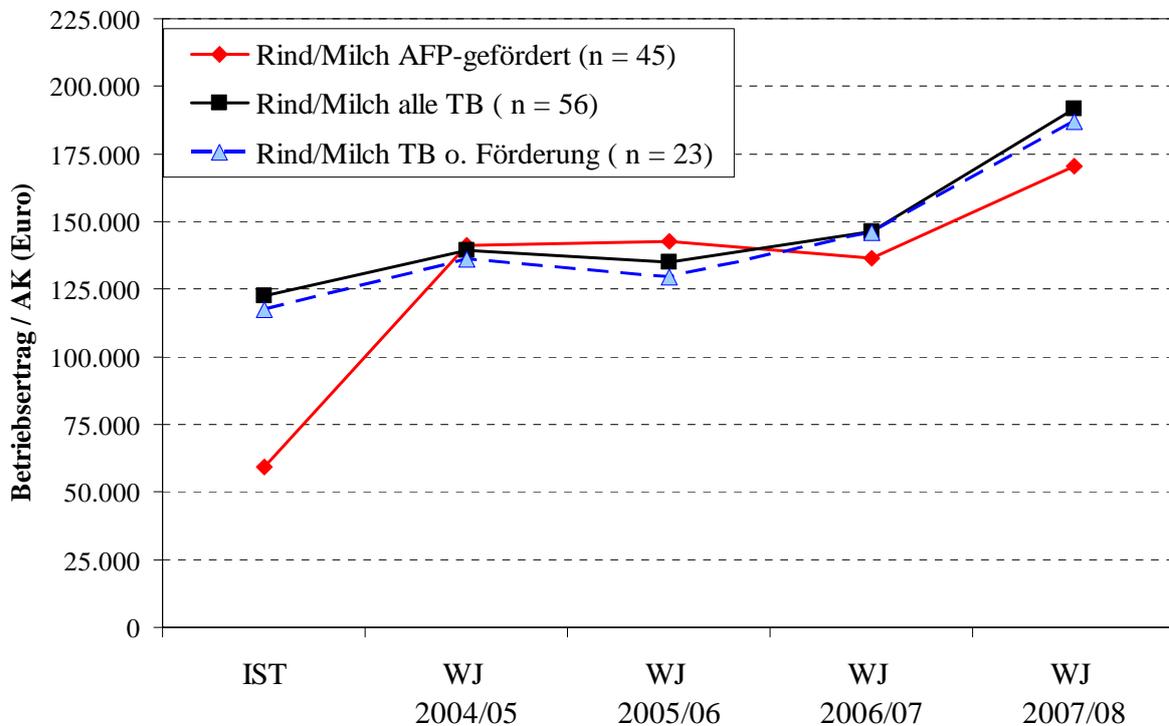
Milchkuhbestände laut Investitionskonzepte (IK)					
Bestandsklasse	Anzahl	IST (IK)	ZIEL (IK)	ZIEL-IST-Vergleich	
Milchkühe				absolut	%
1-49	36	36,6	61,9	+25,3	+173
50-99	61	73,1	91,6	+18,6	+27
100 und mehr	30	145,7	177,7	+32,0	+23
ALLE	127	79,9	103,5	+23,6	+39

Quelle: RP Kassel, WIBank: Investitionskonzepte

Die Plandaten der aktuellen Förderperiode geben einen wichtigen Hinweis auf die Struktur- und Produktivitätseffekte der seit 2007 geförderten Betriebe. Anhand der Daten der in der Vorperiode (2000-2003) geförderten Betriebe lassen sich jedoch auch tatsächliche Entwicklungen im Vergleich mit Referenzbetrieben (Testbetrieben) darstellen. Dies soll hier anhand des Betriebsertrages je Voll-Arbeitskraft erfolgen (Abbildung 2.6).

Es wird deutlich, dass die zwischen 2000 und 2003 geförderten Rinder-/Milchviehbetriebe eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung und auch ein vergleichbares Niveau erreichen wie die strukturell ähnlichen Testbetriebe. In den Vergleich werden nur Betriebe einbezogen, die zwischen 150.000 und 500.000 Euro Betriebsertrag erwirtschaften. Die Unterscheidung der Testbetriebe nach solchen, die laut Buchführung eine Kapitalförderung verbucht haben, und solchen ohne entsprechende Buchung bringt keine zusätzlichen Unterschiede zu Tage. Dies lässt den Schluss zu, dass sich aus der Förderung selbst kein positiver Effekt auf die Arbeitsproduktivität ableiten lässt. Die aktuell geförderten Betriebe liegen sogar in den WJ 2006/07 und 2007/08 etwas unter dem Niveau der beiden Vergleichsgruppen der Testbetriebe.

Abbildung 2.6: Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*

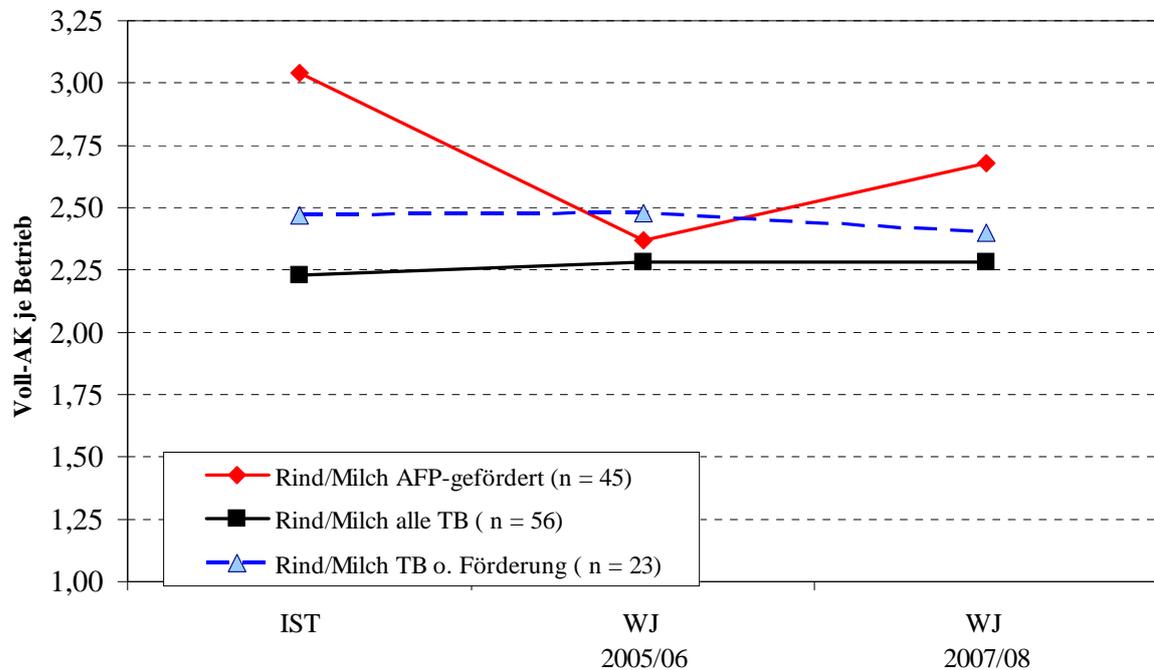


* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

Von besonderer Bedeutung für die Einschätzung der in Abbildung 2.6 dargestellten Entwicklung ist der Arbeitkräftebesatz zu den verschiedenen betrachteten Zeitpunkten. Abbildung 2.7 zeigt, dass die geförderten Betriebe in der Ausgangssituation (IST) mit durchschnittlich rund 3,0 Voll-Arbeitskräfte (AK) deutlich mehr AK beschäftigen als die vergleichbaren Testbetriebe. Allerdings weisen die AFP-Betriebe große Unterschiede zwischen der Ausgangssituation und den WJ 2005/05 und 2007/08 auf. Grundsätzlich ist es problematisch, große Werte (Gewinn, Betriebsertrag) auf kleine Werte (AK) zu beziehen, wenn letztere nicht als sehr belastbar interpretiert werden können. Dies ist nach Angaben der Berater besonders bei den Angaben in den Investitionskonzepten der Fall, weil darin häufig Normwerte (2.100 AKh pro Voll-AK) angesetzt worden seien (Expertengespräch, 2010).

Abbildung 2.7: Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*



* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

(b) Neue Technologien und Innovationen

Innovationen spielen im Zusammenhang mit der AFP-Förderung nur eine sehr untergeordnete Rolle. Insgesamt ist bei der Durchsicht der in den Investitionskonzepten erfassten Investitionsobjekten festzustellen, dass die mit Förderung durchgeführten Investitionen zwar fast in jedem Fall technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen in den Betrieben mit sich bringen, diese Investitionen aber eben regional nicht mit besonderen Risiken behaftet und für die anderen Betriebe nicht mit einer gewissen Pilotfunktion ausgestattet sind.

Die automatischen Melksysteme (AMS), die von zahlreichen Betrieben mit AFP-Förderung angeschafft wurden, können aufgrund der mittlerweile weiten Verbreitung in Hessen¹³ nicht mehr als Innovation betrachtet werden. Seitens der Praxis (v. a. Beratung) werden AMS jedoch nach wie vor als Innovation eingeordnet, weil immer noch ein größeres Investitionsrisiko bestehe als bei normalen Melkständen, z. B. hinsichtlich der Akzeptanz durch die Kühe und die Anpassung der betrieblichen Abläufe (Expertengespräch,

¹³ Laut LLH waren zu Beginn des Jahres 2010 in Hessen bereits 111 Melkboxen im Einsatz und 60 weitere im Einbau oder in Planung (LLH, 2010).

2010). Die Evaluatoren gehen davon aus, dass der Innovationsbegriff im EPLR nicht dazu benutzt werden soll, *betriebliche* Neuerungen („technischen Fortschritt“) zu thematisieren, die stärkere organisatorische Veränderungen in den Betrieben ermöglichen oder nach sich ziehen, wobei es sich aber nicht um wirkliche Innovationen oder Neuerungen mit Pilotcharakter und großem Risiko für die Betreiber handelt.

An dieser Stelle soll noch kurz auf die betrieblichen und strukturellen Wirkungen der AMS eingegangen werden, weil diese Technik in Hessen eine relativ große Verbreitung gefunden hat. Die AMS werden nach Aussagen von Beratern vor allem von mittelgroßen Familienbetrieben mit 60 bis 70 Milchkühen und Betriebsleitern mit großer Technikaffinität angeschafft (Expertengespräch, 2010). In diesen Fällen könnten AMS erheblich zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität beitragen. Neben der Förderung habe vor allem die intensive Beratung des LLH einen großen Einfluss auf den Abbau von Vorurteilen gegenüber den AMS hinsichtlich ihrer technischen Zuverlässigkeit ausgeübt. Bei größeren Herden von über 120 Milchkühen würden in der Regel andere Melksysteme aufgrund der Kostenvorteile vorgezogen; die Kosten eines AMS schätzen die Berater auf 1 bis 2 ct/kg Milch. Weiterhin gehen die Berater davon aus, dass die Investitionen in AMS tendenziell eine bremsende Wirkung auf den Strukturwandel in der Milchproduktion haben, weil viele dieser Betriebe, die nun diese Technik nutzen, ohne AMS kurz- oder mittelfristig die arbeitsintensive Milchproduktion einstellen würden. Wachstum in „AMS-Schritten“ (60-70 Milchkühe pro Melkbox) seien Wachstumssprünge, auf die in der Praxis eher zugunsten einer alternativen Investition, z. B. in eine Biogasanlage, verzichtet werde (Expertengespräch, 2010).

2.6.2 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil der landwirtschaftlichen Betriebe verbessert?

Der Marktzugang kann bei einem weitgehend unveränderten Gesamtmarkt am Gesamtertrag aus Produkt- und Dienstleistungsverkäufen beurteilt werden. Hierzu werden wiederum die Investitionskonzepte und die dort angegebenen einzelbetrieblichen Ertragsentwicklungen von der Vorher/Ist- zur Ziel-Situation dargestellt und interpretiert.

Die im Zeitraum 2007 bis 2009 geförderten Betriebe planen, ihre Bruttowertschöpfung und den Betriebsertrag im Durchschnitt um über 40 % zu erhöhen (Tabelle 2.8). Bei einer Volumen bezogenen Konstanz des Gesamtmarktes (konstante Nachfrage nach Milcherzeugnissen, Schweinefleisch) steigt somit der Anteil der geförderten Betriebe am Gesamtmarkt. Auch die naturalen Planzahlen zur Entwicklung der Milchbestände geförderter Betriebe bestätigen diese Einschätzung. Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch ohne AFP-Förderung Strukturwandel und Wachstumsinvestitionen stattfinden würden. Deren Aus-

maß ist jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen in den vergangenen Jahren nicht bekannt.

Tabelle 2.8: Bruttowertschöpfung (BWS) und Betriebsertrag der geförderten Betriebe im Vorher-IST-ZIEL-Vergleich der Investitionskonzepte in Hessen

Indikatoren	Vorher	Ist	Ziel	Ziel zu Ist	
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)	(3)/(2) in %
BWS	n.a.*	145.662	178.406	32.331	40,8
BWS je AK	n.a.*	55.708	63.243	7.105	24,6
Betriebsertrag	190.305	381.488	509.317	127.829	43,4
Betriebsertrag je AK	73.525	150.239	187.805	32.905	26,8

* n.a. = nicht auswertbar

Quelle: Investitionskonzepte der Bewilligungsjahre 2007-2009 (n=265).

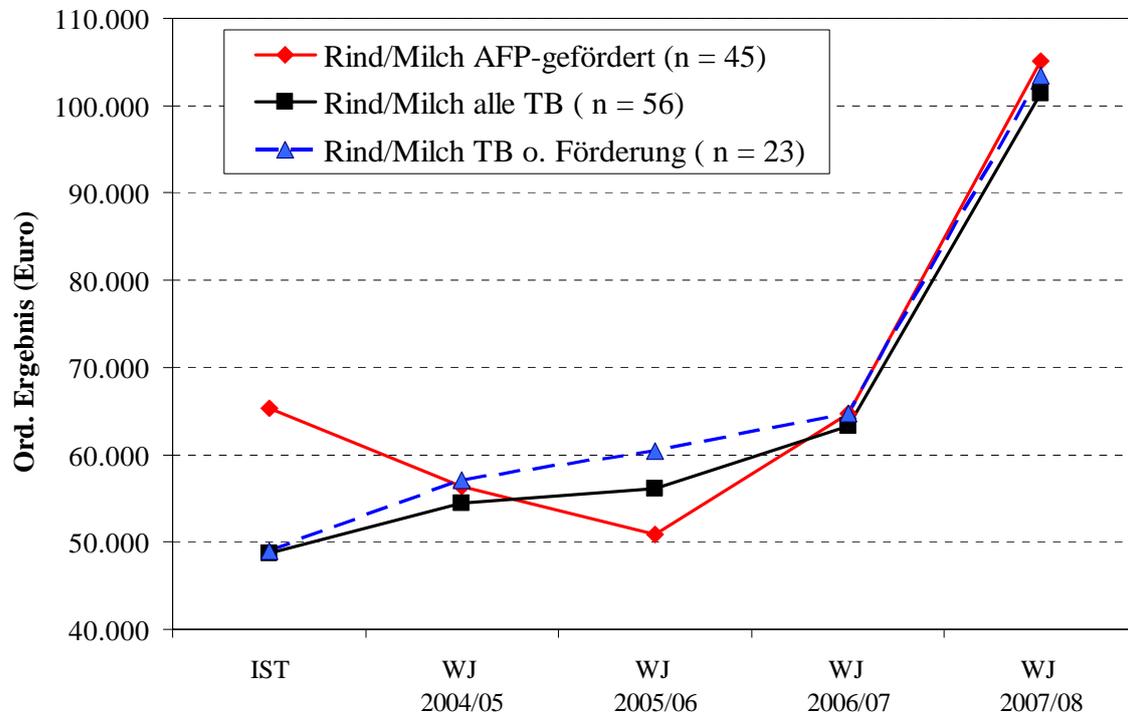
Inwieweit das Wachstum der geförderten Betriebe einzelwirtschaftlich sinnvoll ist und ob dadurch der Sektor insgesamt wettbewerbsfähiger wird, ist derzeit nur schwer einschätzbar. Hierzu sind spezifische Analysen auf Sektorebene erforderlich, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Rahmen der Evaluation nicht vorliegen, deren Durchführung jedoch bis zur Ex post-Bewertung geplant ist.

2.6.3 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zu einer langfristigen und nachhaltigen Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?

Die nachhaltige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe hängt vor allem von betrieblichen Erfolgs- und Stabilitätskriterien ab. An erster Stelle sind hier die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und der Eigenkapitalveränderung sowie die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze zu nennen.

Die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses kann wiederum anhand der geförderten Betriebe der vorhergehenden Förderperiode im Vergleich mit ähnlichen Testbetrieben ausgewertet werden. Es zeigt sich, dass beide Gruppen der Rind-/Milchviehbetriebe auch hier weitgehend ähnliche Entwicklungen aufweisen, wenn von der Ausgangssituation (Ist-Jahre im Bewilligungszeitraum 2000 bis 2003) abgesehen wird. Aufgrund der positiven Erlösentwicklung haben alle Gruppen - auch die Testbetriebe ohne Förderung - ihr ordentliches Ergebnis in den WJ 2006/07 und 2007/08 deutlich gesteigert. Ein positiver Einfluss des AFP ist folglich kaum erkennbar.

Abbildung 2.8: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*



* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

Als zweite Perspektive sollen die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte der aktuellen Förderperiode erläutert werden. Mit der Betrachtung der Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze mit und ohne AFP im Zieljahr¹⁴ können das Finanzierungspotenzial und die Stabilität der Betriebe beurteilt werden. Insgesamt konnten 248 der seit 2007 geförderten Unternehmen verschiedener Betriebsformen ausgewertet werden (Tabelle 2.9). Diese Betriebe investierten im Durchschnitt rund 335.000 Euro und erhielten einen Zuschuss von durchschnittlich 102.000 Euro. Durch Periodisierung des Zuschusses auf die Nutzungsdauer der Investitionen (15 bzw. 20 Jahre) bei Unterstellung eines Diskontierungsfaktors von 4 % bzw. 6 % werden zwei Szenarien gebildet, die bei der Kalkulation der hypothetischen Situation „ohne AFP- Förderung“ genutzt werden. Die ordentlichen Ergebnisse und die Eigenkapitalbildung der Betriebe ist

¹⁴ Dieser kalkulatorische Vergleich impliziert die Annahme, dass die geförderten Betriebe die mit Förderung getätigte Investition ohne AFP-Bezuschussung in identischem Umfang getätigt und den fehlenden Zuschuss durch eine erhöhte Fremdkapitalaufnahme kompensiert hätten. In der Realität dürften einige Betriebe den Umfang der Investition verringern oder in mehreren Schritten durchführen (vgl. Bergschmidt et al. 2008, S. 34 ff.); der AFP-Effekt auf Finanzierung und Stabilität der Betriebe wäre dann geringer als hier dargestellt.

mit 79.000 Euro bzw. 34.000 Euro vergleichsweise hoch, wengleich auf die große Streuung (Variationskoeffizient, CV) hinzuweisen ist. Die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) liegt mit AFP-Förderung bei durchschnittlich 64 % und ohne AFP je nach Szenarium bei 78 % oder 89 %. Die Durchschnittswerte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund der vielfach sehr großen Investitionen bei zahlreichen Betrieben einen erheblichen positiven Einfluss auf die Stabilität haben kann (Tabelle 2.9).

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausschöpfung der LKDG von über 100 % ernsthafte Finanzierungsprobleme bedeuten würde und andererseits eine Ausschöpfung von unter 50 % keinerlei Finanzierungsproblem, interessiert vor allem die Verteilung der Einzelwerte im Fall „ohne AFP-Förderung“:

- Ohne AFP würden zwischen 26 % und 34 % der Betriebe nach Durchführung der Investitionen die langfristige Kapitaldienstgrenze überschreiten. Besonders häufig wäre dies bei sehr großen Investitionen (>500.000 Euro) und hinsichtlich der Produktionsrichtung bei Milchvieh- und Schweinebetrieben der Fall.
- Andererseits dürfte bei rund einem Fünftel der geförderten Betriebe die Förderung nicht notwendig gewesen sein, weil diese Betriebe auch ohne AFP-Zuschuss die LKDG lediglich zu unter 50 % nach Durchführung der Investitionen ausschöpften. Bei diesen Betrieben handelt es sich vor allem um Betriebe mit förderfähigen Investitionen von 100.000 bis 300.000 Euro, wobei kein Schwerpunkt bei bestimmten Produktionsrichtungen besteht.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Auswertungen im Hinblick auf den Betriebserfolg als Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaften keinen erkennbaren Einfluss der Agrarinvestitionsförderung ergeben. Damit werden frühere Untersuchungen zur Wirkung des AFP bestätigt (Bergschmidt et al., 2008). Dagegen dürften zahlreiche Betriebe von den Vorteilen der AFP-Förderung bezüglich der Finanzierung von Investitionen profitieren. .

Tabelle 2.9: Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betrieben in Hessen (Bewilligungsjahre 2007 bis 2009)

Variablen	Einheit	Durchschnitt	Streuung (CV)
Investition, förderfähig	Euro	334.908	64,7
AFP-Zuschuss	Euro	101.981	64,6
AFP-Zuschuss/Jahr (6%, 15 J.)	Euro	10.500	64,6
AFP-Zuschuss/Jahr (4%, 20 J.)	Euro	7.504	64,6
Ordentliches Ergebnis			
- OrdErg - VORHER	Euro	33.789	94,5
- OrdErg - IST	Euro	78.786	72,1
- OrdErg - ZIEL	Euro	84.099	60,1
Eigenkapitalveränderung (EKV)			
- EKV - VORHER	Euro	15.394	193,4
- EKV - IST	Euro	34.225	121,2
- EKV - ZIEL	Euro	34.945	94,1
Kapitaldienst (KD)			
- KD - IST	Euro	25.875	117,1
- KD - ZIEL	Euro	37.800	80,8
- KD-Grenze, langf. (IST)	Euro	49.893	85,2
- KD-Grenze, langf. (ZIEL)	Euro	58.992	63,6
Ausschöpfung KD-Grenze			
- mit AFP (ZIEL)	v.H.	64,3	39,6
- ohne AFP (6%/15 J., ZIEL)	v.H.	88,7	62,7
- ohne AFP (4%/20 J., ZIEL)	v.H.	78,3	46,2

Quelle: Eigene Berechnungen, Investitionskonzepte (2007-2009), n=248

2.6.4 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beigetragen?

Die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors kann (theoretisch) anhand verschiedener Kennzahlen beurteilt werden. Zu nennen sind hier:

- Rentabilitätsindikatoren (z. B. ordentliches Ergebnis je nicht entlohnte Familien-Arbeitskraft, Gesamtkapitalrentabilität) und Stabilitätsindikatoren (z. B. Eigenkapitalbildung) der geförderten Betriebe im Vergleich zur Gesamtheit der Betriebe.
- Entwicklung der Brutto- und Nettowertschöpfung des Sektors.
- Entwicklung von Marktanteilen auf regionaler, nationaler und ggf. internationaler Ebene.

Die isolierte Nutzung eines einzelnen Indikators kann zu Fehlschlüssen führen, weil z. B. Marktanteile alleine nur anhand von langfristigen Analysen belastbare Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit liefern können.

Schwierig ist außerdem, den Einfluss der AFP-Förderung auf die genannten sektoralen Indikatoren zu identifizieren, weil zahlreiche indirekte Wirkungen der Förderung wie Mitnahmeeffekte und sonstige indirekte Effekte (Verdrängung, Überwälzung, Synergien etc.) zu erfassen und in die Betrachtung einzubeziehen sind. Diese Überlegungen wurden im Ex post-Bericht (Bergschmidt et al., 2008) ausführlich dargestellt und im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung untersucht. Es zeigte sich, dass das Maß an Mitnahmeeffekten im Zusammenhang mit der AFP-Förderung bei der Bewertung der Wirkung der Maßnahme eine wichtige Größe ist.¹⁵

Die zu dieser Frage relevanten Ergebnisse, die bereits bei den vorhergehenden CMEF-Fragen angeführt wurden, sollen hier kurz zusammengefasst werden:

- Wahrscheinlich werden die betrieblichen Strukturen der geförderten Betriebe (vor allem Tierbestandsgrößen, Betriebsertrag) in Richtung größerer Einheiten positiv beeinflusst. Ob aber dieser Effekt angesichts des realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen.
- Die geförderten Betriebe weisen weder im Hinblick auf den Betriebsertrag noch das ordentliche Ergebnis eine signifikant günstigere Entwicklung oder ein höheres Niveau auf, als ähnliche Testbetriebe. Selbst wenn nur die Gruppe der Testbetriebe „ohne Förderung“ als Referenz herangezogen wird, ist kaum ein Unterschied erkennbar.
- Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen erleichtern die Arbeit in den Betrieben und erhöhen nach Ansicht von Experten die Lebensqualität. Dadurch werden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die andererseits kurz- oder mittelfristig aufgeben würden. Insgesamt kann dadurch der Sektor verlieren, weil andere Betriebe nicht auf zusätzlich frei werdende Ressourcen zugreifen können. Es könnte regional aber auch eine Situation vorherrschen, in der die frei gesetzten Ressourcen keine alternative Verwendung finden würden und daher die Weiterbewirtschaftung des Betriebes mit Hilfe von Förderung sinnvoll wäre. Je nach politischer Zielsetzung und Rahmenbedingungen müsste die Förderung unterschiedlich ausgestaltet werden.

¹⁵ Hinsichtlich des Umfangs der Mitnahmeeffekte, die in dieser Untersuchung auf 30 bis 50 % der Bruttofördereffekte geschätzt werden, bestehen zwischen Evaluator und HMUELV Bewertungsdifferenzen. Auch die Methodik der Untersuchung, die Befragung der Betriebsleiter der geförderten Unternehmen nach Durchführung der geförderten Investitionen, wird vom HMUELV wegen der Subjektivität der Betriebsleiterangaben in seiner Aussagekraft in Zweifel gezogen.

Es ist festzustellen, dass diese Bewertungsfrage gegenwärtig auf der Basis vorhandener Analysen noch nicht belastbar zu beantworten ist. Diesbezügliche Analysen sind jedoch bis zur Ex post-Bewertung geplant.

2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wenngleich bislang lediglich erste Analysen zu AFP-Wirkungen vorliegen, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorhergehenden Evaluations-schritte sowie der durchgeführten Expertengespräche einige Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden.

(a) Schlussfolgerungen

- Die Förderung von vielen sehr großen Investitionsschritten, vor allem in der Tierproduktion, lässt den Schluss zu, dass in Hessen aktive Strukturpolitik betrieben wird. Zwar sind kleinere Investitionen nicht von der Förderung ausgeschlossen, aber entweder wird für viele kleinere Investitionen kein Förderantrag gestellt oder es gibt sie kaum. Möglicherweise beeinflusst die Beratung im Vorfeld die Struktur der Investitionen, für die Förderanträge gestellt werden.
- Ob das mit dem AFP geförderte betriebliche Wachstum jedoch sektoral zu mehr Wettbewerbsfähigkeit führt, lässt sich nicht anhand von betrieblichen Analysen feststellen. Eine derartige Beurteilung ist nur auf der Grundlage von sektoralen Untersuchungen möglich.
- Die massive Förderung von automatischen Melksystemen ist im Hinblick auf die Arbeits- und Lebensqualität der Investierenden positiv zu beurteilen, hat aber möglicherweise Struktur konservierende Wirkungen und kann daher teilweise kontraproduktiv wirken.

(b) Empfehlungen

- Die Förderziele (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Erhaltung möglichst vieler Betriebe, Kooperationsförderung, Innovationen) sollten konkreter gefasst werden, damit sie in der Projektauswahl operationalisiert werden können.
- Der Spielraum für eine Reduzierung der Kapitalförderung angesichts der aktuell sehr niedrigen Kapitalkosten am Markt sollte genutzt werden. Die von Hessen angebotene ergänzende Bürgschaftsregelung kann die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleisten. Die Förderung sollte in erster Linie die Finanzierung von strukturell wirksamen Investitionen sichern und nicht deren Rentabilität verbessern, da ansonsten die Gefahr von Fehlinvestitionen auftreten kann.

- Bezüglich des neu zu gestaltenden Systems der Projektauswahlkriterien wird empfohlen, dass diese entsprechend den politischen Zielen konsequent und transparent abgeleitet werden, vor allem mit Blick auf eine möglichst hohe Netto-Förderwirkung unter weitgehender Vermeidung von Mitnahmeeffekten. In diesem Zusammenhang ist auch eine Prosperitätsgrenze von 110.000 Euro für ledige bzw. 140.000 Euro für verheiratete Antragsteller zu überprüfen. Außerdem sollen auch alternative Maßnahmen oder Maßnahmenbündel zur Erreichung der definierten Ziele geprüft werden.
- Die Investitionsförderung sollte grundsätzlich mit klaren und erreichbaren Zielen arbeiten, und ein zeitliches Ende der Fördermaßnahme festlegen, um eine Dauerförderung zu vermeiden. Falls die Sicherstellung einer Flächenbewirtschaftung auch in Ungunstregionen erwünscht ist, sollte erwogen werden, dieses Ziel mittels einer laufenden Bewirtschaftungsprämie (z. B. eine Agrarumweltmaßnahme zur Offenhaltung der Landschaft) anstelle der Investitionsförderung anzusteuern.
- Die Zuschussförderung sollte sich langfristig auf die Schaffung oder Erhaltung von öffentlichen Gütern beschränken, die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß bereitgestellt werden. Dies gilt allerdings nur da, wo Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind. Im Bereich Tierschutz sollte die Förderung stärker auf Tierschutzdefizite in der Schweine- und Geflügelhaltung ausgerichtet werden.¹⁶

¹⁶ Diese Empfehlung wird vom HMUELV nicht akzeptiert, weil sie frühestens in der kommenden Förderperiode umgesetzt werden kann. Als Beleg für diese Haltung wird angeführt, dass sowohl in der ELER-VO als auch im GAK-Rahmenplan bewusst Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass Kapitalzuschüsse zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gewährt werden können.

Literaturverzeichnis

- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Hessen. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut:
http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/hessen_bericht_de.pdf. Stand 7.9.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Beschlüsse der Agrarminister vom 29. April 2009 zur GAK 2010 und 16. Februar 2010.
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Rahmenplan-2010.html>. Stand 7.9.2010.
- Deutsche Bundesbank (2010): Zeitreihe WX4260: Umlaufrenditen incl. Inhaberschuldversch./Hypothekenpfandbriefe / Mittlere RLZ von über 9 bis einschl. 10 Jahren / Monatswerte. Internetseite Deutsche Bundesbank:
http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?open=&func=row&tr=WX4260. Stand 28.7.2010.
- Expertengespräch (2010): Vorstellung und Diskussion der Analyseergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Halbzeitbewertung des AFP. Beteiligte: HMUELV, Beratung, Zahlstelle und vTI. 06.08.2010.
- Frühauf, M. (2010): Baugeld: So billig wie noch nie. Internetseite Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ.NET):
<http://www.faz.net/s/Rub09A305833E12405A808EF01024D15375/Doc~EDC6C373EE86240FF860E934FC1292589~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Stand 11.9.2010.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP); hier: Umsetzung 2009 (Information vom 6.4.2009, FIS-AGRAR).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP); hier: Förderprioritäten bei AFP (vom 24.09.2010). Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:
https://www.fis-agrar.de/livelihood/livelihood/fetch/-1495410/13286340/13767317/13766889/2008_-_Einf%C3%BChrungserlass_EFP_2008.pdf?nodeid=13767132&vernum=-2. Stand 10.11.2010.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013.
http://www.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5. Stand 28.8.2008.

LLH, Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2010): Automatisches Melken in Hessen: Hessische AMS Betriebe (Stand: Januar 2010).
<http://www.llh-hessen.de/landwirtschaft/tierproduktion/rinder/ams/index.php>. Stand 14.9.2010.

