

Halbzeitbewertung des EPLR M-V

Teil II – Kapitel 13

Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311)

Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)

Autorin:

Angela Bergschmidt

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
13 Investitionen zur Diversifizierung (Code 311)	1
13.1 Ziele der Diversifizierungsförderung, Interventionslogik und Ausgestaltung	1
13.2 Wesentliche Fragestellungen	3
13.3 Eingesetzte Daten	3
13.4 Administrative Umsetzung	4
13.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung	4
13.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen	5
13.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6
Literaturverzeichnis	8

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle 13.1: Inanspruchnahme der Maßnahme 311 in den Jahren 2007 bis 2009	5
--	---

13 Investitionen zur Diversifizierung (Code 311)

13.1 Ziele der Diversifizierungsförderung, Interventionslogik und Ausgestaltung

Ziele und Indikatoren

Die Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen durch die Maßnahme Diversifizierung (Code 311) soll einen Beitrag zur Erhöhung der Wirtschaftskraft und der Bereitstellung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum leisten. Hauptansatzpunkte für die Diversifizierung ist dabei die „innovative Nutzung nachwachsender Rohstoffe“ (LU, 2007, S. 288) und der Tourismus. Als besonders förderungswürdig gelten dabei Betriebe, die im landwirtschaftlichen Wettbewerb nicht Schritt halten können. Maßnahmen zur Nutzung Erneuerbarer Energien sollen gefördert werden, „soweit das EEG eine ergänzende Förderung notwendig macht“ (ebenda).

Im Hinblick auf die allgemeinen Programmziele werden von der Maßnahme Diversifizierung Beiträge in den Bereichen Wirtschaftswachstum, Zuwachs von Arbeitsplätzen (mittelbar), Bekämpfung des Klimawandels, Anzahl an Übernachtungen sowie Zunahme der Bruttowertschöpfung (BWS) des Tourismus erwartet (LU, 2007, S. 114).

Folgende Indikatoren sind für die Bewertung der Maßnahme vorgesehen (ebenda, S. 288 ff.):

Outputindikatoren	Anzahl Zuwendungsempfänger:	170
	Gesamtinvestitionsvolumen:	30 Mio. Euro
Ergebnisindikatoren	Steigerung der nicht landwirtschaftlichen BWS in geförderten Betrieben (keine Quantifizierung [S. 289] bzw. 5.000.000 Euro [S. 161])	
	Geschaffene Arbeitsplätze:	15
Wirkungsindikatoren	– Wirtschaftswachstum	
	– Zuwachs an Arbeitsplätzen	
	– Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	
	– zusätzliche Anzahl an Übernachtungen	
	– Anstieg der BWS im Tourismus	
	– Stabilisierung der Bevölkerungszahl	

Interventionslogik

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sind in Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich viele Menschen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei tätig. Im Jahr 2007 waren das in Mecklenburg-Vorpommern 3,9 % im Vergleich zu 2,1 % im Durchschnitt des gesamten Bundesgebiets (Statistische Ämter der Länder, 2008). Wird nur der ländliche Raum betrachtet (Ausschluss der kreisfreien Städte) liegt dieser Anteil im Jahr 2007 bei 6,25 % (eigene Berechnung, Statistische Ämter der Länder, 2008). Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern mit 15,5 % in 2008 (LU, 2009) besonders gravierend. Es ist allerdings zu prüfen, ob die Förderung von Investitionen über eine Kapitalsubventionierung ein effizienter Ansatzpunkt für die Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum darstellt.

Die Förderung von Biogasanlagen, die bereits über die Einspeisvergütung des EEG subventioniert werden, ist im Hinblick auf die Interventionslogik nicht überzeugend. Zahlreiche Untersuchungen belegen die hohe Rentabilität von Biogasanlagen, so dass für eine zusätzliche Investitionsförderung wenig Bedarf besteht. So wurden bspw. für Anlagen mit einer Leistung von 500 kW_{el} (elektrisch)¹, Gesamtkapitalrentabilitäten von 10,3 % (Vetter et al., 2009) bzw. 13 % (Rothe et al., 2010) berechnet.

Im Hinblick auf eine Steigerung der nicht landwirtschaftlichen BWS in geförderten Betrieben ist grundsätzlich anzumerken, dass die Erwirtschaftung von Wertschöpfung ein privates Ziel darstellt, das durch unternehmerisches Handeln umgesetzt wird. Treten im Zusammenhang mit Investitionen keine Finanzierungsschwierigkeiten auf, so ist der Eingriff in diesen Markt durch eine Investitionsförderung kritisch zu hinterfragen. Bei Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund geringer Sicherheiten stellen Bürgschaften ein geeignetes Instrument dar².

Ausgestaltung

Die Förderung erfolgt gemäß den Vorgaben der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Die Maßnahme kann von Landwirten und deren Ehegatten sowie mitarbeitenden Familienangehörigen in Anspruch genommen werden. Entsprechend werden die Zuwendungen als Zuschüsse (bis zu 25 % der Bemessungsgrundlage) gewährt, das Mindestinvestitionsvolumen beträgt 10.000 Euro. Der Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf 200.000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren nicht übersteigen. Bei Investitionen in die Erzeugung erneuerbarer Energien, bei der die Strom-

¹ Diese Leistungskategorie entspricht in etwa dem Durchschnitt der in Mecklenburg durch die Maßnahme Diversifizierung geförderten Biogasanlagen.

² Anmerkung des MU: Bei der Maßnahme AFP/B (Diversifizierung) wurde die Bürgschaftsgewährung im Rahmen der GAK in MV nicht umgesetzt, eine Bürgschaftsübernahme kann über die Bürgschaftsbank erfolgen.

abgabe gemäß EEG vergütet wird, ist die Förderung auf 10 % bzw. 100.000 Euro begrenzt.

Abweichend von den Vorgaben der NRR erfolgt eine Förderung von „Urlaub auf dem Bauernhof“ nur bis zu einer Kapazität von 15 Betten (sonst 25 Betten). Zudem erfolgt eine Förderung von Biogasanlagen bei Marktfruchtbetrieben nur bei gleichzeitiger Wärmenutzung (Div-B-RL M-V), eine Förderung von Photovoltaik- und Solaranlagen ist nicht möglich.

Für die Maßnahme sind über den gesamten Förderzeitraum öffentliche Ausgaben im Umfang von 7,5 Mio. Euro vorgesehen. Im Rahmen der von Mecklenburg-Vorpommern eingereichten Änderungsanträge wurden für die Maßnahme 311 keine Anpassungen vorgenommen.

13.2 Wesentliche Fragestellungen

Die wesentlichen Fragen, die sich den Evaluatoren im Hinblick auf die Förderung der Diversifizierung stellen, sind:

- (1) Bestehen für die Zielgruppe der Förderung Probleme, rentable Investitionen in die Diversifizierung zu finanzieren?
- (2) Welche Wirkungen gehen von der Förderung auf die gesamte ländliche Wirtschaft aus?
- (3) Sind aufgrund der Förderung positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten?
- (4) Ist die Förderung von Biogasanlagen, die bereits über die Einspeisevergütungen des EEG subventioniert werden, zielführend?

Aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen und dem geringen Abstand zum Investitionszeitpunkt können noch keine Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Diese sind für die Ex-post-Evaluation vorgesehen. Die Ausführungen beschränken sich daher auf theoretische Überlegungen sowie Ergebnisse von Gesprächen mit Vertretern der Verwaltung und der Beratung.

13.3 Eingesetzte Daten

Für die Zwischenbewertung wurden Investitionskonzepte (IK) und Bewilligungsdaten für die Investitionsförderung (AFP und Diversifizierung) zur Verfügung gestellt. Zu Beginn der Förderperiode enthielten die Investitionskonzepte die Förderfälle der Maßnahmen Investitionsförderung (ELER-Code 121) und Diversifizierung (ELER-Code 311), was die Identifikation der Diversifizierungsfälle erschwerte. Inzwischen wird eine strikte Tren-

nung nach Richtlinien umgesetzt, so dass die Zuordnung kein Problem mehr darstellt. Bewilligungsdaten stehen für 29 Diversifizierungsfälle zur Verfügung, wobei eine Verknüpfung von IK und Bewilligungsdaten für 19 Förderfälle besteht.

13.4 Administrative Umsetzung

Die administrative Abwicklung der Diversifizierung ist der Strukturlandkarte (s. Teil I, Kapitel 5) zu entnehmen. In Mecklenburg-Vorpommern war bis zum 01.07.2010 das Amt für Landwirtschaft (AfL) in Parchim für die Bewilligung zuständig. Aufgrund der Gebiets- und Verwaltungsreform ging diese Zuständigkeit auf das Staatliche Amt für Landwirtschaft und Umwelt Westmecklenburg (StALU WM) über, welches aus der Zusammenlegung der AfL Parchim und Wittenburg und dem Staatlichen Amt für Umwelt und Natur (StAUN) Schwerin hervorgegangen ist. Der Evaluation liegen keine Informationen über Probleme bei der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor, allerdings wurden keine gesonderten Erhebungen bei den Empfängern durchgeführt.

Um die laut Verordnung vorgeschriebene Einhaltung von Projektauswahlkriterien umzusetzen, wurde 2008 (für Anträge die nach dem 30.09.2008 bei der Bewilligungsbehörde eingehen) eine Prioritätensetzung eingeführt (LU, 2008). Dementsprechend wurden Vorhaben im Bereich der Direktvermarktung, Tourismus und Dienstleistungen als „prioritär“ betrachtet und vorrangig - d.h. laufend, in der Reihenfolge, in der sie vollständig bei der Bewilligungsbehörde eingegangen sind - bewilligt. Bei Biogasanlagen, die als „nicht prioritär“ eingestuft sind, werden die Anträge bis zum 30.09. (Antragsstopp) eines Jahres gesammelt und nur bei vorhandenen Restmitteln für das jeweilige Haushaltsjahr bewilligt. Bislang konnten alle Anträge bewilligt werden, die als „nicht prioritär“ eingestuft wurden. Vorhaben mussten lediglich Verzögerungen hinnehmen.

13.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung

Für die Auswertung der Inanspruchnahme der Maßnahme Diversifizierung werden die Bewilligungsdaten verwendet. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden dementsprechend insgesamt 29 Förderfälle bewilligt. Die Förderung von Biogasanlagen und den dazugehörigen Fahrhilfen macht dabei über die Hälfte der Förderfälle und 47 % der bislang bewilligten Zuschüsse aus (siehe Tabelle 13.1). An zweiter Stelle folgen Vorhaben zur Direktvermarktung (fünf Förderfälle, 17 % der Zuschüsse) während „Urlaub auf dem Bauernhof“ mit ebenfalls sechs Förderfällen 16 % der öffentlichen Mittel beansprucht.

Tabelle 13.1: Inanspruchnahme der Maßnahme 311 in den Jahren 2007 bis 2009

	Anzahl Förderfälle	Förderfähiges Investitionsvolumen in Euro	Zuschuss (bewil- ligt*) in Euro	Anteil der Investi- tionsbereiche am Zuschuss (%)
Direktvermarktung	5	1.188.045	310.498	17
Urlauf auf dem Bauernhof	6	1.180.374	300.228	16
Energie (Biogas)	9	13.315.055	860.420	46
Silo/Energie	5	1.307.173	178.955	10
sonstige Dienstleistung	1	53.435	13.800	1
Pensionspferde	3	673.842	182.900	10
	29	17.717.924	1.846.801	100

* Da in den Projektmonitortabellen der bewilligte Zuschuss mit dem ausgezahlten Zuschuss überschrieben wird, stellt der angegebene Wert eine Mischung aus bewilligtem und ausgezahlten Zuschuss dar.

Quelle: Berechnungen des LU auf der Basis von Monitoring- und Bewilligungsdaten

In den Jahren 2007-2009 wurden damit 17 % der für die Programmperiode angestrebten 170 Förderfälle erreicht und 24 % der vorgesehenen öffentlichen Mittel verwendet. Aus Sicht von Verwaltung und Beratung sind die relativ niedrigen Förderfallzahlen in der Diversifizierung auf den geringen Bedarf in diesem Bereich zurückzuführen (LU et al., 2010). Struktur- und vergangenheitsbedingt sind die meisten Familienangehörige außerhalb der Landwirtschaft beschäftigt. Familienmitglieder, die ihr Einkommen im landwirtschaftlichen Unternehmen erwirtschaften, sind voll in den Betrieb integriert, so dass wenig Bedarf an Diversifizierungsmaßnahmen besteht. Ein weiterer begrenzender Faktor für die Diversifizierung ist die geringe Nachfrage nach Dienstleistungen im peripheren ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns.

13.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen

Im CMEF sind folgende Fragen für die Bewertung der Maßnahme Diversifizierung formuliert:

In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen:

- zu einer Diversifizierung der Tätigkeiten des landwirtschaftlichen Haushalts hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten beigetragen?
- zusätzliche Beschäftigungschancen für landwirtschaftliche Haushalte außerhalb der Landwirtschaft geschaffen/vorangetrieben?
- dazu beigetragen die Diversifizierung und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft zu verbessern?
- dazu beigetragen die Lebensqualität in ländlichen Regionen zu verbessern?

Aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme bislang keinen nennenswerten Einfluss auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die Beschäftigungschancen sowie die Lebensqualität hatten. Im Hinblick auf die betrieblichen Wirkungen soll - da die Förderung von Biogasanlagen und den dazugehörigen Silos einen bedeutenden Anteil an den Förderfällen und den verausgabten öffentlichen Mitteln hat - speziell auf diese Investitionen eingegangen werden:

- Auch wenn Biogasanlagen aus steuerlichen Gründen vielfach gewerblich geführt werden, stellen sie im Normalfall keine „Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ dar, sondern einen Betriebszweig im landwirtschaftlichen Unternehmen.
- Biogasanlagen werden bereits im Rahmen der Einspeisevergütungen des EEG so gefördert, dass die Rentabilität von Biogasanlagen in aktuellen Analysen sehr positiv bewertet wird (siehe z.B. Vetter et al., 2009; Rothe et al., 2010). Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass „das EEG eine ergänzende Förderung notwendig macht“ (LU, 2007, S. 288). Vielmehr kann angenommen werden, dass die Betriebe die entsprechenden Investitionen auch ohne die Diversifizierungsförderung durchführen.
- Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass die Biogaserzeugung im Vergleich mit anderen landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten wenig Arbeitskräfte bindet (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, 2007, S. 190). Inwiefern diese Aussage für die geförderten Vorhaben zutrifft, kann für die Zwischenbewertung noch nicht untersucht werden, da der Abstand zu den geförderten Investitionen nicht ausreicht.

Aus Sicht der Evaluation sind die CMEF Fragen nur in sehr begrenztem Umfang für eine Bewertung geeignet. Diese Aussage gilt umso mehr, als für die Halbzeitbewertung nur wenig Förderfälle und kaum auswertbare Daten zur Verfügung stehen. Neben der mangelnden Operationalisierbarkeit von Begriffen wie „Lebensqualität“ fehlen Fragen zur Notwendigkeit und Relevanz der Förderung (Existieren Finanzierungsprobleme? Ist eine sektorale Investitionsförderung geeignet um regionale Arbeitsmarktprobleme zu lösen?)

13.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund des geringen Zeitabstandes zu den geförderten Investitionen und der geringen Anzahl an Förderfällen ist es zur Zwischenbewertung noch nicht möglich belastbaren Angaben zur Entwicklung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu machen. Allerdings können einige Aussagen zur Förderung von Biogasanlagen der Basis von Literaturanalysen getroffen werden. Zudem liefern theoretische Überlegungen eine Grundlage für eine generelle Bewertung der Investitionsförderung.

Aus Sicht der Evaluation sollte die Förderung von Investitionen in Biogasanlagen im Rahmen der Maßnahme Diversifizierung nicht weitergeführt werden. Hier gelten generell

die in der Ex-post Bewertung für die Investitionsförderung getroffenen Schlussfolgerungen (Forstner et al., 2009, S. 93). Dementsprechend sollte die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten bei ihren Investitionen haben unterbleiben. Falls mangelnde Sicherheiten ein Investitionshemmnis darstellen, sind Bürgschaften ein geeignetes Instrument um diesem Problem zu begegnen³. Die Verwendung öffentlicher Mittel sollte sich an der Bereitstellung öffentlicher Güter orientieren.

Inwiefern von der Förderung der anderen Bereiche positive Impulse für die Beschäftigung und die Wertschöpfung im ländlichen Raum ausgehen, wird im Rahmen der Ex-post-Evaluation untersucht.

³ Anmerkung des LU: *Bürgschaften spielen keine nennenswerte Rolle. Sie würden nur dem gesteigerten Sicherheitsbegehren der Banken entgegengekommen werden und ihr finanzielles Risiko minimieren.*

Literaturverzeichnis

- Div-B-RL M-V - Richtlinie zur Förderung von Investitionen landwirtschaftlicher Unternehmen zur Diversifizierung Teil B. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz vom 12. September 2007. VI300 - 5411.7.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013. Genehmigt am 5.12.2007, Stand 10.12.2009. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2008): Prioritätensetzung im Rahmen der Einzelbetrieblichen Förderung 2007-2013. Erlass vom 20.10.2008
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. zitiert am 26.6.2008.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Westmecklenburg (StALU WM); Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei Gülzow (LFA); Schuldt Agro Concept GmbH; Landesgesellschaft et al.: Gesprächsprotokoll zur Vorbereitung des Berichts zur Halbzeitbewertung des AFP und der Diversifizierungsförderung in Mecklenburg-Vorpommern am 26.08.2010 in Schwerin (LU).
- Rothe, A.; Osterburg, B; de Witte, T. und Zimmer, Y. (2010): Modellgestützte Folgenabschätzungen für den Anbau nachwachsender Rohstoffe in Deutschland. Unveröffentlicht. Braunschweig.
- Statistische Ämter der Länder (2008): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2007. Reihe 2 Kreisergebnisse der Länder Band 1.
- Vetter, A.; Heiermann, M. und Thore, T. (2009): Anbausysteme für Energiepflanzen. Frankfurt am Main.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, beim Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Empfehlungen an die Politik.