

# **Halbzeitbewertung des ZPLR**

---

## **Teil II – Kapitel 3**

### **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121)**

#### **Agrarinvestitionsförderung (AFP) und Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP)**

---

Autoren:

Henrik Ebers

Bernhard Forstner

Braunschweig, Dezember 2010



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>I</b>     |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>II</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>III</b>   |
| <b>3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121)</b>   |              |
| <b>Agrarinvestitionsförderung (AFP) (ELER-Code 121/1) und</b>   |              |
| <b>Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP) (ELER-Code</b>  |              |
| <b>121/2)</b>   | <b>1</b>     |
| 3.1 Einführung in das Kapitel   | 1            |
| 3.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung  | 11           |
| 3.3 Methodik und Daten  | 14           |
| 3.3.1 Methodik  | 14           |
| 3.3.2 Daten   | 15           |
| 3.4 Administrative Umsetzung des AFP  | 17           |
| 3.5 Bisheriger Vollzug des AFP  | 17           |
| 3.6 Bewertungsfragen (CMEF)   | 21           |
| 3.6.1 (a) In welchem Umfang haben geförderten Investitionen zu einer<br>besseren Nutzung der Produktionsfaktoren der<br>landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen? (b) Inwieweit haben<br>die geförderten Investitionen insbesondere die Einführung neuer<br>Technologien und von Innovation ermöglicht?“ | 22           |
| 3.6.2 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen den<br>Marktzugang und den Marktanteil der landwirtschaftlichen<br>Betriebe verbessert?   | 26           |
| 3.6.3 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zu einer<br>langfristigen und nachhaltigen Bewirtschaftung der<br>landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?  | 27           |
| 3.6.4 In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zur<br>Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors<br>beigetragen?   | 30           |
| 3.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen   | 31           |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>33</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abbildung 3.1: Entwicklung der Tierbestände im Milchvieh- und Schweinebereich in Schleswig-Holstein (2003 bis 2010)   | 2            |
| Abbildung 3.2: Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)  | 4            |
| Abbildung 3.3: Durchschnittliche Brutto-Investitionen in die Milchviehhaltung je Betrieb in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (WJ 2004/05 bis 2008/09)   | 5            |
| Abbildung 3.4: Vergleich der Investitionen in landwirtschaftliche Gebäude in Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Zeitraum 2001 bis 2008 (Jahreswerte relativ zum Durchschnitt 2001-2008)                        | 6            |
| Abbildung 3.5: Investitionen in Wirtschaftsgebäude in Schleswig-Holstein und Niedersachsen bei den Testbetrieben insgesamt und den Milchviehbetrieben   | 7            |
| Abbildung 3.6: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Haupterwerbsbetrieben in Schleswig-Holstein nach Betriebsform (WJ 2004/05 - 2008/09)  | 8            |
| Abbildung 3.7: Investitionsneigung der Landwirte (Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar) und Zinsentwicklung  | 9            |
| Abbildung 3.8: Förderfälle und förderfähiges Investitionsvolumen in Schleswig-Holstein (2000-2009, incl. Zuckerdiversifizierungsbeihilfe)   | 20           |
| Abbildung 3.9: Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)* | 24           |
| Abbildung 3.10: Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*       | 25           |
| Abbildung 3.11: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)*                 | 27           |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Tabelle 3.1: Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Schleswig-Holstein (1999, 2003 und 2007)   | 3            |
| Tabelle 3.2: Agrarinvestitionsförderung (AFP) im Jahr 2009 in Schleswig-Holstein und ausgewählten Ländern im Vergleich                                | 13           |
| Tabelle 3.3: AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Schleswig-Holstein*   | 18           |
| Tabelle 3.4: AFP-Förderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009 (Bewilligung)  | 19           |
| Tabelle 3.5: AFP-Förderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007-2009  | 21           |
| Tabelle 3.6: Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betrieben in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2007 bis 2009) | 29           |



### **3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) Agrarinvestitionsförderung (AFP) (ELER-Code 121/1) und Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP) (ELER-Code 121/2)**

#### **3.1 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 Schleswig-Holstein 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 Betriebsstrukturen*

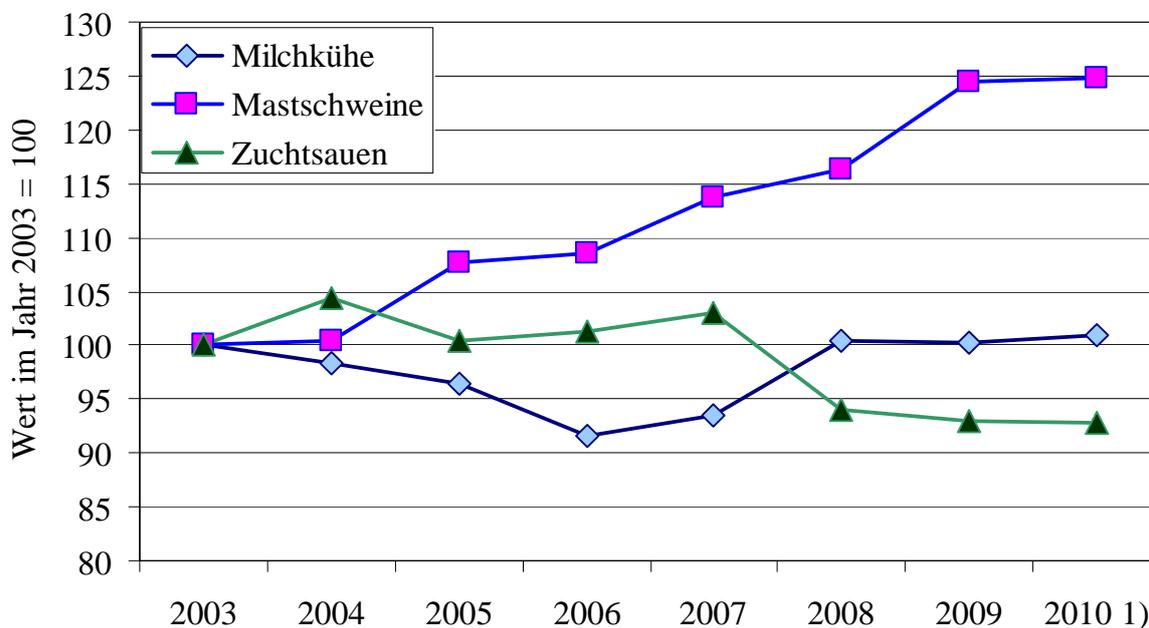
Abbildung 3.1 zeigt, dass die Anzahl der in Schleswig-Holstein gehaltenen Milchkühe seit 2003 bis 2010 in etwa gleich geblieben ist. Bei kontinuierlich steigender Milchleistung (etwa 1 % pro Jahr) dürfte die gesamte Milchproduktion gestiegen sein.<sup>1</sup> Dagegen hat die Zahl der Mastschweine in diesem Zeitraum (seit 2007) deutlich zugenommen, während der Bestand an Zuchtsauen seit 2007 mit einem Minus von rund 10 % des damaligen Wertes rückläufig ist.

Zum Vergleich: Die benachbarten Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verzeichnen bei Milchvieh seit 2003 eine leichte Zunahme. Deutliche Zuwächse gibt es in diesen beiden Ländern ebenfalls bei Mastschweinen, während sie bei den Zuchtsauen auch in diesen veredlungsstarken Ländern erhebliche Rückgänge verzeichnen, so dass der Umfang an Ferkeltransporten, die aus Gründen der Tierhygiene und des Tierschutzes unerwünscht sind, deutlich zunimmt.

---

<sup>1</sup> Laut Angaben des MLUR (Mitteilung von Herrn Koschinski vom 21.09.2010) wurden von Betrieben in Schleswig-Holstein an der Übertragungsstelle für Milchquoten seit Juli 2007 per Saldo 66,6 Mio. kg von außerhalb Schleswig-Holsteins zugekauft; einschließlich der zugeteilten Landesreserve erhöhte sich die Milchquote in Schleswig-Holstein in diesem Zeitraum um rund 82 Mio. kg Milch.

**Abbildung 3.1:** Entwicklung der Tierbestände im Milchvieh- und Schweinebereich in Schleswig-Holstein (2003 bis 2010)



1) Stand Mai 2010

Quelle: Statistisches Bundesamt (Genesis)

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 voraussichtlich nach Expertenmeinung noch zunimmt (Expertengespräch, 2010). Während im Jahr 1999 erst 11 % der Kühe in Beständen mit 100 und mehr Kühen standen, entfiel auf diese Gruppe 2007 rund ein Viertel der insgesamt in Schleswig-Holstein gehaltenen Kühe (Tabelle 3.1). Rund 80 % der Milchkühe wurden in Milchviehherden mit mehr als 50 Milchkühen gemolken. Der Anteil der Halter mit mehr als 100 Milchkühen hat sich von 1999 bis 2007 von 4,3 % auf 11,5 % beinahe verdreifacht. Berater weisen darauf hin, dass die Betriebe, die heute lediglich 60 bis 70 Milchkühe haben, nicht zukunftsfähig seien. Investierende Betriebe im Bereich der Milchproduktion planen bereits jetzt im Größenbereich von über 200 Milchkühen nebenbei eventuell noch eine Biogasanlage ein. Wachstumsbetriebe würde auf diese Weise zwei mittelgroße Betriebe verdrängen, die aufgrund der steigenden Pachtpreise nicht mehr konkurrieren könnten (Expertengespräch, 2010).

**Tabelle 3.1:** Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Schleswig-Holstein (1999, 2003 und 2007)

| Bestandsgröße | Anteil Milchviehbetriebe (%) |       |       | Anteil Milchkühe (%) |       |       |
|---------------|------------------------------|-------|-------|----------------------|-------|-------|
|               | 1999                         | 2003  | 2007  | 1999                 | 2003  | 2007  |
| 1-9           | 3,2                          | 2,8   | 2,1   | 0,3                  | 0,2   | 0,2   |
| 10-19         | 6,8                          | 4,9   | 3,9   | 2,1                  | 1,3   | 1,0   |
| 20-29         | 11,8                         | 9,2   | 8,5   | 0,6                  | 4,0   | 3,3   |
| 30-49         | 32,5                         | 27,1  | 24,2  | 2,6                  | 18,8  | 15,4  |
| 50-99         | 41,4                         | 47,9  | 49,7  | 54,9                 | 57,1  | 55,1  |
| 100 +         | 4,3                          | 8,1   | 11,5  | 11,3                 | 18,6  | 25,1  |
| 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 westdeutschen Bundesländern ist die Bestandsstruktur der Milchviehbetriebe als günstig zu bezeichnen (Stand 2007). Kleinere Bestände mit bis zu 30 Milchkühen, die in Nordrhein-Westfalen noch rund 45 % und in Niedersachsen rund ein Drittel der Milchviehhalter umfassen, haben in Schleswig-Holstein mit 14,5 % keine besondere Relevanz mehr.

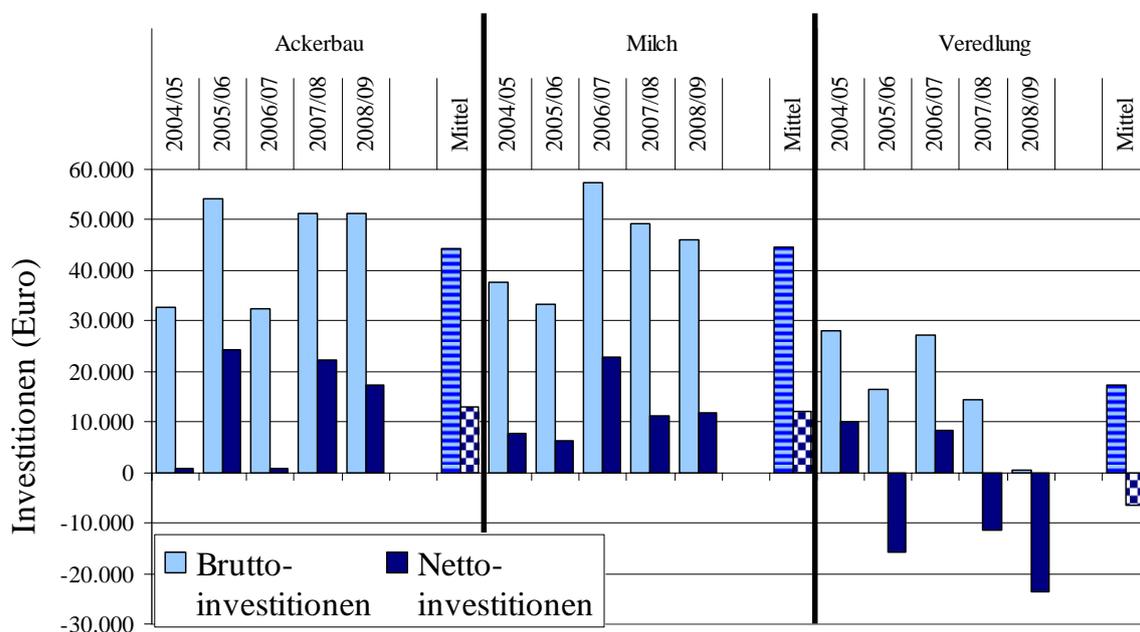
Da Schleswig-Holstein an Dänemark und Mecklenburg-Vorpommern grenzt, werden seitens der Beratung und der Fachpolitik auch diese Länder als Referenz bei der Beurteilung der strukturellen Lage herangezogen (MLUR, 2007). Im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern, wo über 90 % der Milchkühe in Beständen mit über 100 Kühen stehen, erscheint selbst Schleswig-Holstein klein strukturiert. Andererseits ist, wie in vielen Fachbeiträgen ausgeführt wird, nicht die Größe entscheidend, sondern die Rentabilität der Produktion.

### ***Investitionsverhalten***

Die schleswig-holsteinischen Testbetriebe im Haupterwerb haben in den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren (WJ 2004/05 bis 2008/09) durchschnittlich rund 43.500 Euro pro Jahr brutto investiert (Abbildung 3.2). Auffallend ist, dass die Veredlungsbetriebe im Durchschnitt deutlich weniger brutto investiert haben als die Ackerbau- und Milchviehbetriebe. Eine Tendenz über die Einzeljahre hinweg, die erhebliche Unterschiede aufweisen, ist nicht erkennbar.

Netto, d.h. nach Berücksichtigung der Abschreibungen und sonstiger Vermögensabgänge liegen die schleswig-holsteinischen Betriebe im Durchschnitt der fünf betrachteten Jahre mit rund 11.500 Euro deutlich im positiven Bereich. Lediglich die Veredlungsbetriebe weisen Substanzverluste im Durchschnitt der Jahre auf. 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.

**Abbildung 3.2:** Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)



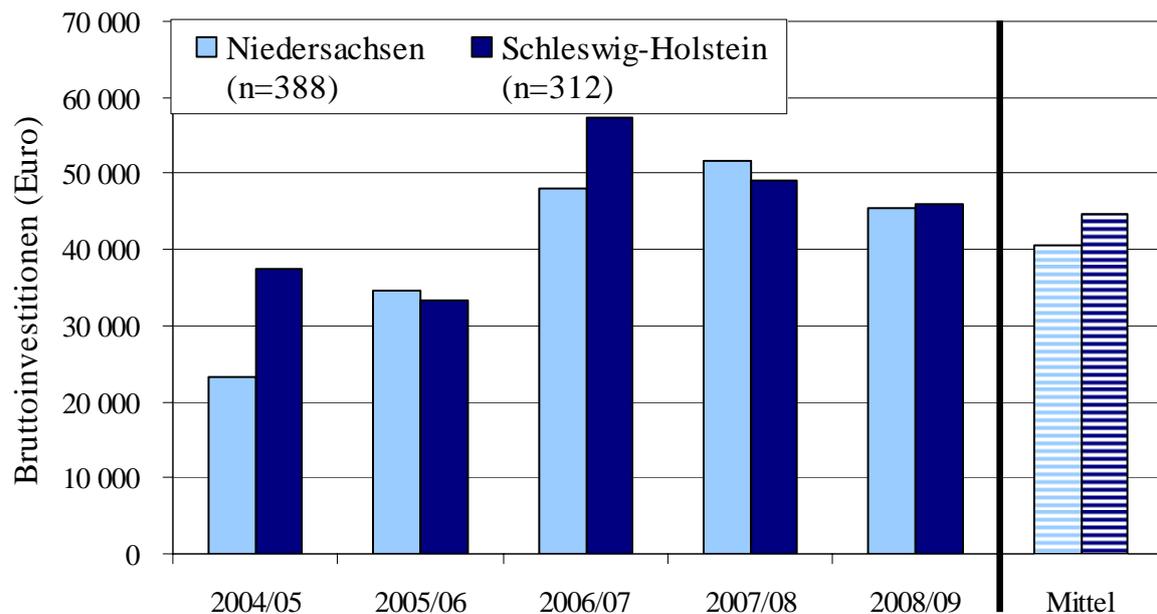
Quelle: Testbetriebe.

Im Vergleich mit dem Nachbarland Niedersachsen, das ebenso wie Schleswig-Holstein einen besonderen Schwerpunkt im Bereich der Milchproduktion besitzt und auch hinsichtlich der Investitionsförderung schwerpunktmäßig in diesem Bereich fördert, zeigt sich Folgendes (Abbildung 3.3):

- Die Brutto-Investitionen sind in Schleswig-Holstein im Mittel der Jahre etwas höher als in Niedersachsen. Dies liegt auch daran, dass die Testbetriebe in Schleswig-Holstein durchschnittlich etwas größer sind als in Niedersachsen.
- Die Investitionen der Milchvieh-Testbetriebe sind in Schleswig-Holstein in den Wirtschaftsjahren 2007/08 bis 2008/09 im Vergleich zu den Vorjahren stärker zurückgegangen als in Niedersachsen.

- Insgesamt liegen die Bruttoinvestitionen der letzten drei Wirtschaftsjahre sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Niedersachsen deutlich höher als in den Vorjahren.

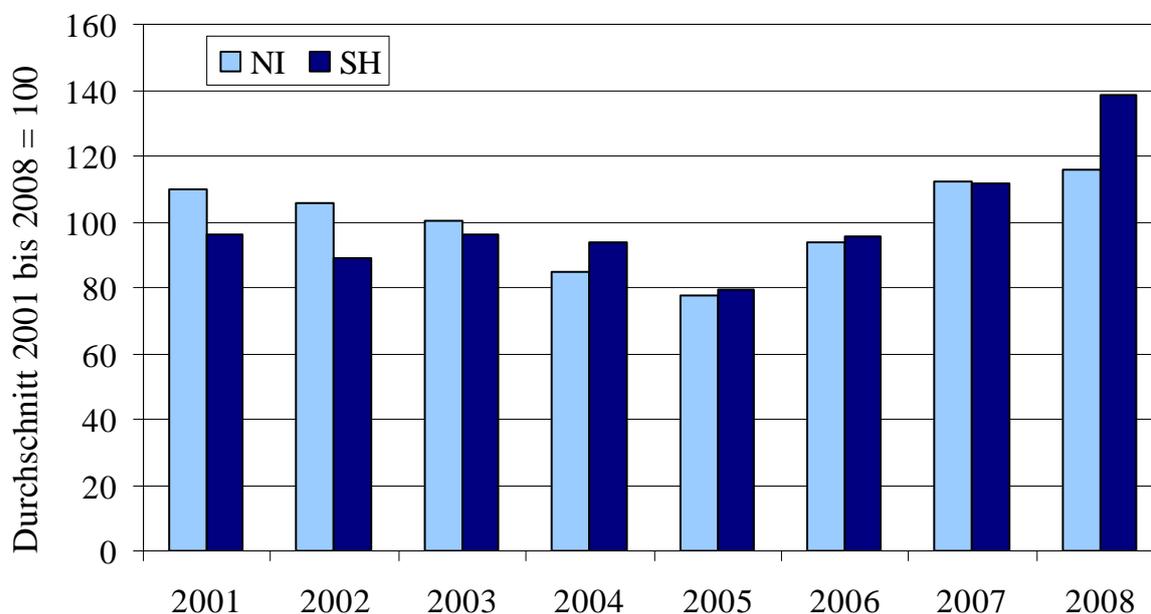
**Abbildung 3.3:** Durchschnittliche Brutto-Investitionen in die Milchviehhaltung je Betrieb in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (WJ 2004/05 bis 2008/09)



Quelle: BMELV, Testbetriebe

Bei einer Betrachtung der Gesamtinvestitionen in landwirtschaftliche Gebäude, die von den statistischen Landesämtern regelmäßig erhoben werden, ergibt sich ein etwas anderes Bild (Abbildung 3.4). Hier fällt vor allem das Jahr 2008 aus dem Rahmen, in dem die Betriebe in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 starke Investitionszuwächse verzeichnen, dagegen sind die Zuwächse bei den Betrieben in Niedersachsen wesentlich geringer. Da diese Daten der Statistischen Landesämter nicht nach Produktionsbereichen differenziert vorliegen, kann nicht geprüft werden, wie belastbar bzw. repräsentativ die Testbetriebe für das Investitionsgeschehen im Milchviehbereich sind.

**Abbildung 3.4:** Vergleich der Investitionen in landwirtschaftliche Gebäude in Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Zeitraum 2001 bis 2008 (Jahreswerte relativ zum Durchschnitt 2001-2008)



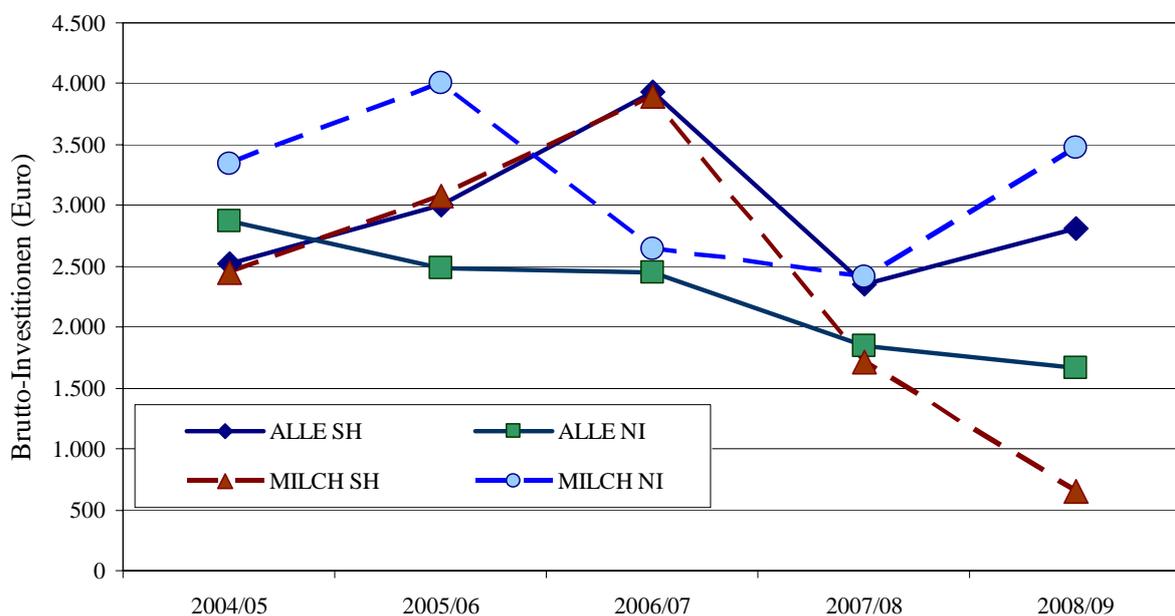
Quelle: Statistische Landesämter

Auch die Daten des Testbetriebsnetzes zeigen über alle Produktionsbereiche hinweg, dass die Betriebe in Schleswig-Holstein im Durchschnitt der Jahre mehr je Betrieb investiert haben als die Betriebe in Niedersachsen. Wenn jedoch lediglich die Milchvieh-Testbetriebe betrachtet werden und nur die Investitionen in Wirtschaftsgebäude und bauliche Anlagen untersucht werden, ist festzustellen, dass die Betriebe in Niedersachsen im Wirtschaftsjahr (WJ) 2007/08 und stärker noch im WJ 2008/09 deutlich mehr investiert haben als die Milchviehbetriebe in Schleswig-Holstein (Abbildung 3.5). Die schleswig-holsteinischen Milchviehbetriebe verzeichnen sogar einen starken Investitionsrückgang.

Eine Erklärung des Rückgangs der Investitionen in die Milchproduktion in Schleswig-Holstein könnte darin liegen, dass viele Betriebe in der gleichen Zeit außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebes in eine gewerbliche Biogasanlage investiert haben. Hierzu liegen jedoch keine Angaben im Rahmen des Testbetriebsnetzes vor, da Investitionen in Energie in der Regel steuerrechtlich zu einer gewerblichen Produktion führen, die nicht mehr in der landwirtschaftlichen Buchführung enthalten ist. Einen Überblick zur Biogasproduktion geben dagegen Daten des in Schleswig-Holstein zuständigen Netzbetreibers EON Hanse, wonach zum Ende des Jahres 2009 rund 275 Biogasanlagen mit einer Kapazität von ca. 125.000 Kilowatt elektrischer Energie in Schleswig-Holstein existierten. Die

Zahl der Anlagen hat im Zeitraum 2007 bis 2009 deutlich um 100 Anlagen und rund 47 MW (el.) zugenommen.<sup>2</sup> Vor allem die geänderten Regelungen zum Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) mit der bevorzugten Förderung kleinerer Anlagen sowie der Einspeisung von Gülle haben die Biogasproduktion für Tiere haltende Betriebe zusätzlich attraktiv gemacht.

**Abbildung 3.5:** Investitionen in Wirtschaftsgebäude in Schleswig-Holstein und Niedersachsen bei den Testbetrieben insgesamt und den Milchviehbetrieben



Quelle: BMELV, Testbetriebe

Die Ausführungen zum Investitionsverhalten der Landwirte in Schleswig-Holstein zeigen, sofern die Testbetriebe im Hinblick auf das Investitionsverhalten der Milchviehbetriebe aussagekräftig sind, dass die Investitionen in die Milchviehhaltung in den vergangenen fünf Jahren zunächst stark angestiegen und anschließend in vergangenen zwei Wirtschaftsjahren förmlich abgestürzt sind. Die Gründe für diese Entwicklung sind nicht eindeutig nachweisbar, aber die Regelungen des (novellierten) EEG haben vermutlich im Zusammenspiel mit den vorübergehend sehr ungünstigen Erzeugerpreisen im Milchbereich einen

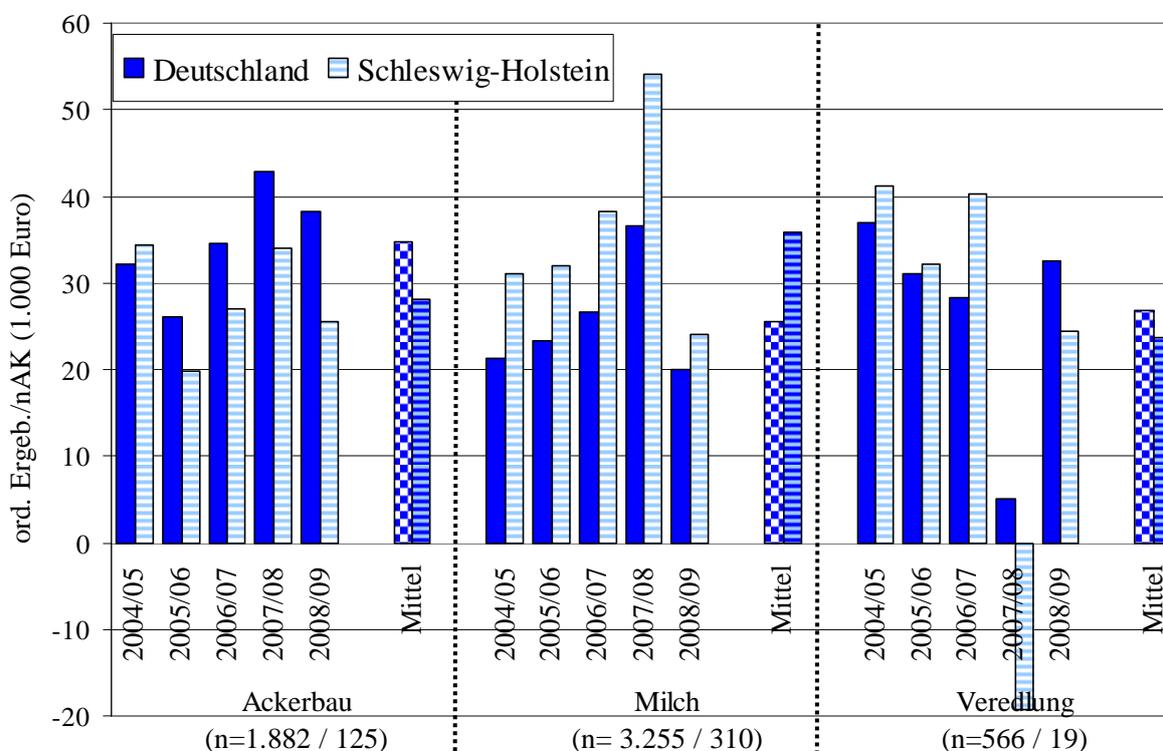
<sup>2</sup> Bei einer Zugrundelegung von circa 4.000 bis 5.000 Euro Investitionskosten je Kilowatt (Angaben von Thomas de Witte (2009, vTI)) wurde insgesamt ein Kapitalvolumen von 188 bis 235 Mio. Euro in Biogasproduktion investiert, das für Investitionen in die Milchviehhaltung nicht zur Verfügung steht. Auch Investitionen in Fotovoltaik spielt in weiten Teilen Schleswig-Holsteins aufgrund der günstigen Sonnenscheindauer (DWD, 2009) eine große Rolle, so dass hier zusätzlich (Eigen- oder Fremd-) Kapital abfließt.

großen Einfluss. Problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die Energieproduktion in der Regel nicht in der landwirtschaftlichen Buchführung enthalten ist und daher im Rahmen der Test- und Aufgabebuchführung landwirtschaftlicher Betriebe keine Informationen bereitgestellt werden.

### *Rentabilität und Einkommen der Betriebe*

Die Gewinne der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein liegen je nach Betriebsform über oder unter dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 3.6). Gemessen am ordentlichen Ergebnis je nicht entlohnter Arbeitskraft besteht bei den Milchviehbetrieben im Mittel der letzten fünf Jahre im Durchschnitt ein deutlicher Vorteil. Die Milchviehbetriebe erzielten mit durchschnittlich rund 36.000 Euro über 10.000 Euro mehr als der entsprechende Bundesdurchschnitt. Damit liegt das durchschnittliche ordentliche Ergebnis über dem der anderen Betriebsformen Ackerbau und Veredlung sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Deutschland insgesamt.

**Abbildung 3.6:** Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Haupterwerbsbetrieben in Schleswig-Holstein nach Betriebsform (WJ 2004/05 - 2008/09)



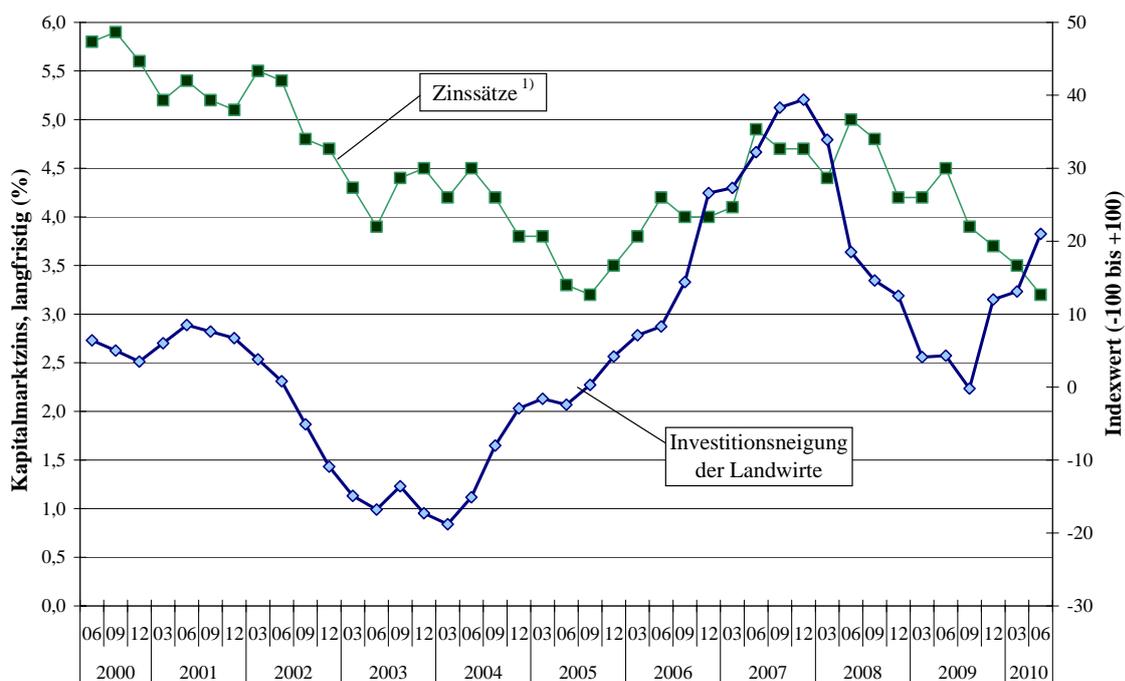
Quelle: BMELV, Testbetriebe

### Zinsentwicklung und AFP-Förderintensität

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.<sup>3</sup>

Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre lag der Zinssatz am Kapitalmarkt für langfristige Kredite bei rund 5,0 %<sup>4</sup>. Im Zeitverlauf variierten die Zinssätze für die hier betrachtete Referenz zwischen 5,9 % und 3,2 % (Abbildung 3.7).

**Abbildung 3.7:** Investitionsneigung der Landwirte (Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar) und Zinsentwicklung



<sup>1)</sup> Umlaufrenditen inländ. Inhaberschuldverschreibungen / Hypothekendarlehen / RLZ von 9 bis 10 J.

Quelle: (DBV, 2010), Deutsche Bundesbank (2010).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/Hypothekendarlehen / mittlere Restlaufzeit von über 9 bis einschl. 10 Jahren / Monatswerte (Deutsche Bundesbank, 2010)

Diese niedrigen Zinsen sollten theoretisch einen erheblichen Anreiz zu Investitionen auf Fremdkapitalbasis geben. Tatsächlich spielen jedoch der Betriebserfolg der Vorjahre, die aktuelle Liquidität und die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Verkaufsperioden sowie produktionsbezogener Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen eine wesentlich größere Rolle. Die Abbildung 3.4 zeigt, dass die Investitionsneigung, die regelmäßig von Produkt & Markt im Auftrag des Deutschen Bauernverbands erhoben wird, größtenteils parallel zur Zinskurve verläuft. Seit Mitte 2009 jedoch profitieren investitionswillige Landwirte deutlich von den stark fallenden Zinsen.

Während die Investitionsförderung in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch ganz überwiegend auf einer Zinsverbilligung von bis zu 4 %-Punkten auf Zinsen für Kapitalmarktdarlehen beruhte (Subventionswert im Durchschnitt 20 %), wurde die Förderung ab 2007 auf eine reine Zuschussförderung umgestellt. Die Zuschusshöhe beträgt in Schleswig-Holstein beim Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) pauschal 25.000 Euro je Förderfall oder bezogen auf den Mindestumfang von 175.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen maximal 14,3 %. Dieses Subventionsniveau ist deutlich niedriger als in 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, wenn der Durchschnitt des Zinsniveaus der letzten zehn Jahre als Referenz genommen wird, im Bewilligungsjahr 2010 einen Vorteil (Barwert) von etwa 4 bis 5 % des aufgenommenen Kapitals (bei Fremdfinanzierung) erreicht.<sup>5</sup>

Seitens der Beratung wird darauf hingewiesen, dass Basel II und das Kreditrating bislang in der Landwirtschaft nicht zu einer Einschränkung der Kreditversorgung geführt haben, sondern jetzt lediglich transparent gemacht wird, was auch vorher inoffiziell bereits Praxis war. Außerdem ist die Flexibilität der Finanzierungen dadurch gestiegen, dass Hausbanken vermehrt Sondertilgungsvereinbarungen und tilgungsfreie Jahre einräumen würden, um mit ihren Angeboten mit denen der Landwirtschaftlichen Rentenbank konkurrieren zu können. Auch würden vergleichsweise günstige Fremdwährungs- und Euribor-Darlehen angeboten (Expertengespräch, 2010).

### ***Entwicklung der Pacht- und Kaufpreise für Boden***

Der Bodenmarkt (Kauf und Pacht) ist unter anderem aufgrund der Nachfrage nach Flächen für die Energieproduktion gegenwärtig sehr dynamisch. Dies stellt für zahlreiche wachstumswillige Betriebe in Schleswig-Holstein ein Entwicklungshemmnis dar (vgl. Bergschmidt et al., 2008, S. 37-39, 67-69). Der durchschnittliche Kaufpreis für landwirt-

---

<sup>5</sup> 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.

schaftliche Nutzflächen in Schleswig-Holstein betrug im Jahr 2009 je Hektar LF 16.085 Euro und lag damit um circa 4.000 Euro höher als der Durchschnittswert der vergangenen fünf Jahre (Statistikamt Nord, 2010). Schleswig-Holstein weist mit +17 % den stärksten Anstieg der Kaufpreise unter den westdeutschen Ländern im Vergleich zum Vorjahr auf.

Besonders starke Steigerungen haben nach Angaben von Beratern in den vergangenen Jahren die Pachtpreise erfahren (Expertengespräch, 2010). Das Preishoch auf den Agrarrohstoffmärkten und die Novellierung des EEG, die den Bau von Biogasanlagen für landwirtschaftliche Betriebe noch attraktiver machte, dürften dazu beigetragen haben, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in der Lage waren, höhere Pachten zu zahlen. Die Preisdynamik ist bei Ackerflächen besonders hoch. Seitens der Beratung wird berichtet, dass die Pachtpreise (Neupachten) in den letzten drei bis vier Jahren im Durchschnitt um das Dreifache angestiegen sind (Expertengespräch, 2010).

### **3.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung**

In diesem Abschnitt werden zunächst - aufbauend auf den einführend beschriebenen relevanten Aspekte (Kapitel 3.2) - die im EPLR dargestellten agrarstrukturellen Probleme erläutert. Anschließend werden die daraus abgeleiteten Förderziele und die Gestaltung der Fördermaßnahme dargestellt.

#### ***(a) Agrarstrukturelle Probleme***

Trotz der relativ günstigen Bestandsgrößenstruktur, auf die im ZPLR hingewiesen wird (MLUR, 2007, S. 65) werden in der Stärken-Schwächen-Analyse „Defizite gegenüber europäischen Mitbewerbern (z. B. hinsichtlich der Bestandesgrößen)“ als Schwachpunkte genannt (MLUR, 2007, S. 91). Andererseits wird als weitere Schwäche „Unverminderter Strukturwandel in der Landwirtschaft mit deutlichem Rückgang der Betriebszahlen und der Erwerbstätigenzahlen“ angeführt. Dass diese Probleme miteinander korrespondieren, ist offensichtlich. Des Weiteren wird der hohe Anteil an Beschäftigten mit geringer Qualifikation bemängelt.

Die Milchproduktion, die eine zentrale Bedeutung in der Landwirtschaft Schleswig-Holsteins hat, wird im ZPLR im internationalen Kontext mit den am günstigsten produzierenden Wettbewerbern wie z. B. Neuseeland verglichen. Als Folge werden die Produktionskosten in Schleswig-Holstein als zu hoch und die Wettbewerbsfähigkeit des Erzeugungsstandortes als gefährdet angesehen.

### ***(b) Förderziele***

Die Ziele der Förderung sind sehr allgemein gehalten:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft durch
  - Verbesserung der betrieblichen Effizienz
  - Erhöhung der Wertschöpfung
  - Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten
  - Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen
- Erfüllung besonderer Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft.

Die Förderung soll zusammengefasst dazu beitragen, dass die Betriebe schneller wachsen können, um Kostendegressionseffekte besser nutzen zu können. Gleichzeitig sollen besondere Tierschutz- und Umwelanforderungen möglichst kompensiert werden.

### ***(c) Fördermaßnahme***

Die Agrarinvestitionsförderung gehört in Schleswig-Holstein seit Jahrzehnten mit einer hohen politischen Priorität zum Instrumentarium der Agrarpolitik. Dabei stand die Verbesserung der betrieblichen Strukturen und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Vordergrund. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) beinhaltet grundsätzlich die Förderung von Gebäudeinvestitionen in allen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen. Die Förderung von mobiler Technik zum Einsatz in der Innen- oder Außenwirtschaft und die Energieproduktion (v a. Fotovoltaik, Biogas) ist jedoch nicht möglich.

In Schleswig-Holstein erfolgt die Förderung innerhalb der Nationalen Rahmenregelung zum AFP, wobei die möglichen Förderhöchstgrenzen nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft wurden (Tabelle 3.2). Im Vergleich dazu wird in anderen Bundesländern mit Fördersätzen von bis zu 35 % und einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 2 Mio. Euro wesentlich intensiver gefördert. Zusätzlich gewähren andere Länder unter anderem einen Zuschuss für Junglandwirte von bis zu 20.000 Euro und eine Betreuungsförderung von bis zu 10.500 Euro.

**Tabelle 3.2:** Agrarinvestitionsförderung (AFP) im Jahr 2009 in Schleswig-Holstein und ausgewählten Ländern im Vergleich

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

\* bei Ökobetrieben und Investitionen in Milchviehhaltung

Quelle: AFP-Richtlinien der Länder 2009/2010

### **Neue Teilmaßnahme „Milchförderungsprogramm (MFP)“**

Im Bewilligungsjahr 2009 wurde mit dem Milchförderungsprogramm (MFP) ein zusätzliches Programm zum AFP aufgelegt, das ausschließlich den Milchviehbetrieben vorbehalten war und aus Modulationsmitteln der ersten Säule im Rahmen der sogenannten Neuen Herausforderungen gespeist wurde (MLUR, 2009, 2. Änderungsantrag zum ZPLR). Das MFP unterscheidet sich vom bisherigen AFP durch folgende Eigenschaften:

- Antragsberechtigte sind nur Milchproduzenten (beim AFP: alle Landwirte<sup>6</sup>)
- Förderfähiges Investitionsvolumen:
  - niedrigere Förderuntergrenze: 120.000 Euro (AFP: 175.000 Euro)
  - höhere Förderobergrenze: 600.000 Euro (AFP: 500.000 Euro)
- Förderhöhe (Zuschuss): 30.000 Euro (AFP: 25.000 Euro); auf Halligen und Inseln jeweils 5.000 Euro höher.

Durch die deutliche Absenkung der Förderuntergrenze sollten auch kleinere Investitionen, z. B. im Zusammenhang mit Umbauten oder der Errichtung von Jungviehställen etc., gefördert werden.

<sup>6</sup> Mit Einführung des MFP sollen alle milchbezogenen Investitionen über das MFP abgewickelt werden.

### 3.3 Methodik und Daten

#### 3.3.1 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 inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Auswertungsziel ist die Identifizierung der Entwicklung des Betriebserfolgs vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen und des Einflusses der Agrarinvestitionsförderung auf die Betriebsentwicklung. Zu diesem Zweck wurden diese Betriebe 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 mittelfristig 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 und Stabilität zu identifizieren.

Ergänzend wurden drei Fachgespräche mit dem Fachreferat des MLUR, betriebswirtschaftlichen Beratern, Bewilligungsstellen und der Zahlstelle in Schleswig-Holstein durchgeführt.<sup>7</sup> Die Berater wurden so ausgewählt, dass sie die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten im Land gut einschätzen konnten.

---

<sup>7</sup> Termine waren der 15.12.2008, der 01.10.2009 und der 04.08.2010. Die Protokolle dieser Gespräche können bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

### 3.3.2 Daten

Aufgrund der beschriebenen Untersuchungsansätze werden verschiedene Datenquellen herangezogen, die im Folgenden kurz erläutert werden.

#### *(a) Bewilligungsdaten*

Die Bewilligungsdaten wurden den Evaluatoren vom MLUR zur Verfügung gestellt. Diese Datenbasis dient den Evaluatoren dazu, in der Gesamtheit und auf Einzelfallebene (anhand der BNRZD-Nummer) einen Abgleich mit den anderen Datensätzen (vor allem Monitoring, Investitionskonzepte) herstellen zu können. Für den Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009 liegen 637 Datensätze vor, davon 537 AFP und 100 MFP. Eine genaue Beschreibung der geförderten Investitionen enthalten die Bewilligungsdaten überwiegend nicht, sondern lediglich eine Zuordnung zu bestimmten breiter definierten Kategorien wie Stallbauten, Melktechnik.

#### *(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 Landesämtern für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) erfasst und an das MLUR gemeldet. Die Ergebnisindikatoren werden dagegen, sobald die ersten Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung vorliegen (t+2 Werte), von den Evaluatoren ermittelt und dem MLUR zur Eingabe in die Erfassungsmasken zum Monitoring zur Verfügung gestellt.

#### *(c) Investitionskonzepte (IK)*

Die Investitionskonzepte stellen eine wichtige Datengrundlage für die Analyse der strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Ausgangssituation der einzelnen Betriebe, der geförderten Investitionen und deren Finanzierung sowie der voraussichtlichen strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Auswirkungen der Durchführung der Investitionen auf Einzelfallebene dar. Bis 2006 gab es klare Vorgaben hinsichtlich des zu verwendenden Investitionskonzeptes, die sich auf die einzelnen Datenblätter, deren Inhalte und Struktur bezog. Im Ergebnis konnten weitgehend homogene Datensätze für die Analyse verwendet werden.

Ab 2007 wurde die Gestaltung des Investitionskonzeptes freigegeben und seither werden zahlreiche unterschiedliche Versionen der Investitionskonzepte verwendet. Dies führte auf Seiten Evaluatoren zu erheblichen Schwierigkeiten beim Einlesen und Auswerten der Daten. Besonders problematisch sind aus Sicht der Evaluatoren folgende Aspekte:

- Teilweise wird keine EU-Betriebsnummer eingetragen, die für die Zusammenführung mit Jahresabschlüssen erforderlich ist. Landkreis- und Buchstellennummern fehlen ebenfalls häufig.

- Vielfältige falsche Eintragungen bzw. fehlerhafte Zuordnungen zu bestimmten Zellen.
- Einige Investitionskonzepte umfassen lediglich eine äußerst knappe Wirtschaftlichkeitsdarstellung der geplanten Investition; strukturelle Angaben zum Antrag stellenden Betrieb fehlen ebenso wie mehrjährige Kennzahlen aus der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung.
- Für zahlreiche Förderfälle im Bewilligungsjahr 2009 liegen keine verwertbaren IK vor<sup>8</sup>. (242 Bewilligungen, aber nur 185 IK). Teilweise wurden IK des Bewilligungsjahres 2010 vorgelegt, die jedoch so nicht identifizierbar und folglich nicht dem Bewilligungsjahr zuordenbar sind.

#### ***(d) Auflagenbuchführung***

Die im Rahmen des AFP geförderten Betriebe sind verpflichtet, eine Auflagenbuchführung für mindestens 7 Jahre ab dem Zeitpunkt der Bewilligung fortzuführen. Die Jahresabschlüsse müssen dem BMELV-Standard entsprechen. Daten der Auflagenbuchführung der Förderfälle ab 2007 wurden bislang nicht von den Evaluatoren angefordert. Die vorliegenden Jahresabschlüsse beziehen sich auf Förderfälle der Jahre 2000 bis 2002 und verbessern die in der Ex post-Bewertung verwendete Datengrundlage. Mit dem MLUR wurde vereinbart, nur für bereits in der Ex post-Bewertung ausgewertete Fälle zusätzlich aktuelle Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung anzufordern und auszuwerten. Insgesamt liegen nun für die Durchführung der „Langfristanalyse“ Jahresabschlüsse von 310 Betrieben vor, die in den Jahren 2000 bis 2002 gefördert wurden.

#### ***(e) Testbetriebsdaten als Referenz***

Die Testbetriebsdaten des Bundes (BMELV) enthalten zahlreiche geförderte und nicht geförderte landwirtschaftliche Betriebe. Durch die bestehende Fluktuation teilnehmender Betriebe verringert sich die Zahl der Beobachtungen identischer Betriebe, die als Referenz verwendet werden können, bei mehrjährigen Auswertungen teilweise deutlich. Letztendlich konnten in Schleswig-Holstein 112 identische Testbetriebe als Referenz verwendet werden, davon 72 Milchvieh und 40 Schweine haltende Betriebe.

---

<sup>8</sup> Von 242 Bewilligungen konnten nur 185 IK elektronisch erfasst werden. Viele IK wurden den Evaluatoren als Word- oder pdf-Datei übermittelt.

### 3.4 Administrative Umsetzung des AFP

Hinsichtlich der Umsetzung des AFP besteht aufgrund der langjährigen Existenz dieser Förderung<sup>9</sup> sehr viel Erfahrung auf Verwaltungsebene. Aufgrund der Veränderungen von der letzten zur aktuellen Förderperiode mit der deutlichen Absenkung des Förderniveaus kam es zu Änderungen in der Umsetzung, die den Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bewilligungsstellen etwas reduzierte.

Als Pendant zur deutlich verringerten Förderintensität seit 2007 wurden vom MLUR die Auflagen für die Antrag stellenden Betriebe verringert. Dies betrifft die Lockerung von Vorgaben bei der Erstellung des Investitionskonzeptes, die reduzierte Buchführungspflicht sowie die Praxis, dass die durch die Banken geprüften Investitionskonzepte in der Regel von den Bewilligungsstellen ohne weitere Prüfung akzeptiert werden. Die Bewilligungsstellen gehen davon aus, dass bei Vorlage einer Kreditbereitschaftserklärung einer Bank durch den Antragsteller sicher gestellt ist, dass die Bank eine sorgfältige Prüfung des Investitionsvorhabens hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Finanzierung vorgenommen hat. Ziel war es, ein möglichst „schlankes“ Förderverfahren zu etablieren und den Betrieben die Möglichkeit zu geben, die für Kreditanträge erforderlichen Unterlagen auch für das Förderverfahren zu verwenden.

Dennoch ist Verwaltungsaufwand, wenn man den Aufwand für Planung, Umsetzung und Kontrollen der Fördermaßnahmen AFP/MFP samt der mehrmaligen Änderungsanträge und des Aufwands für Evaluation berücksichtigt, angesichts des geringen verfügbaren Förderbudgets aus Sicht der Evaluatoren relativ hoch.

Seit Februar 2010 ist die gesamte Agrarinvestitionsförderung in Schleswig-Holstein aufgrund von Sparzwängen auf unbestimmte Zeit ausgesetzt (MLUR, 2010).

### 3.5 Bisheriger Vollzug des AFP

Im ZPLR ist für das AFP im Planungszeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen, insgesamt 950 Investitionsfälle mit einem förderungsfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von 450 Mio. Euro zu fördern (Tabelle 3.3). An öffentlichen Mitteln stehen dafür fast 33 Mio. Euro zur Verfügung. Bis einschließlich zum Bewilligungsjahr 2009 ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der Maßnahme schnell begonnen hat und die Planzahlen gemessen an den Realisierungsanteilen bis 2009 realistisch erscheinen.

---

<sup>9</sup> 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.

Trotz Einführung des Milchförderungsprogramms (MFP) wurde das Bewilligungsvolumen erheblich eingeschränkt. Während ursprünglich die Bewilligung von 1.200 Förderfällen mit 600 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen geplant war, wurden die Planzahlen im Zusammenhang mit der Planung des MFP und der Anpassung des ZPLR auf insgesamt 950 Förderfälle und 450 Mio. Euro Investitionsvolumen reduziert, wobei ab 2010 mit 83 % der veranschlagten Mittel der größte Teil auf das MFP entfällt.

**Tabelle 3.3:** AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Schleswig-Holstein\*

| Kriterien                | Einheit   | ZPLR-Planung 2007-2013 |             |             | ZPLR-Realisierung 2007-2009 |             |
|--------------------------|-----------|------------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|
|                          |           | <i>vor</i>             | <i>nach</i> | <i>nach</i> | (4)                         | (4)/(3)*100 |
|                          |           | Änderung               | 2. Änderung | 3. Änderung |                             |             |
| (1)                      | (2)       | (3)                    | (4)         | (4)/(3)*100 |                             |             |
| Förderfälle              | Anzahl    | 1.200                  | 950         | 470         | 430                         | 91,5%       |
| Förderbare Investitionen | Mio. Euro | 600,00                 | 450,00      | 132,62      | 125,68                      | 94,8%       |
| Öffentliche Mittel       | Mio. Euro | 30,32                  | 32,65       | 12,81       | 5,01                        | 39,1%       |

\* einschließlich nationaler Mittel nach Art. 89 ELER

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

Durch den 3. Änderungsantrag, der die Aussetzung der Agrarinvestitionsförderung zum Inhalt hatte, wurden die Planzahlen für die gesamte Förderperiode 2007 bis 2013 dann noch einmal deutlich verringert, so dass bereits mit dem Ende 2009 die Planzahlen bei Förderfällen und förderbaren Investitionen weitgehend realisiert waren. Die restlichen geplanten Förderfälle wurden zu Beginn des Jahres 2010 bewilligt. Die Auszahlung der öffentlichen Mittel erfolgt erst nach Vorlage des (Schluss-) Verwendungsnachweises und damit zeitlich verzögert.

Insgesamt ist das bisherige Fördergeschehen jedoch deutlich umfangreicher, weil zahlreiche Anträge bewilligt wurden, die bis Ende 2009 noch nicht finanziell abgeschlossen wurden. Durch zusätzliche Mittel aus der EU-Zuckerdiversifizierungsbeihilfe konnten die im Jahr 2008 vorliegenden Anträge überwiegend außerhalb der vorgesehenen ZPLR-Mittel bewilligt werden. Bis Ende 2009 wurden im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (AFP/MFP) innerhalb des ZPLR 446 Förderanträge bewilligt (Tabelle 3.4).

**Tabelle 3.4:** AFP-Förderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009 (Bewilligung)

|  |              | <b>ZPLR</b>  |                          | <b>ZDB <sup>1)</sup></b> | <b>Summe</b>  |
|--|--------------|--------------|--------------------------|--------------------------|---------------|
|  |              | <b>AFP</b>   | <b>MFP <sup>2)</sup></b> | <b>AFP</b>               |               |
| <b>Förderfälle<br/>(bewilligt)</b>                         | 2007         | 178          |                          |                          | <b>178</b>    |
|  | 2008         | 25           |                          | 188                      | <b>213</b>    |
|  | 2009         | 52           | 191                      |                          | <b>242</b>    |
|  | <i>Summe</i> | <b>255</b>   | <b>191</b>               | <b>188</b>               | <b>634</b>    |
| <b>Förderbares<br/>Investitionsvolumen<br/>(Mio. Euro)</b> | 2007         | 51,60        |                          |                          | <b>51,60</b>  |
|  | 2008         | 7,68         |                          | 57,72                    | <b>65,40</b>  |
|  | 2009         | 15,60        | 50,80                    |                          | <b>66,40</b>  |
|  | <i>Summe</i> | <b>74,88</b> | <b>50,80</b>             | <b>57,72</b>             | <b>183,40</b> |
| <b>Bewilligte Mittel<br/>(Mio. Euro)</b>                   | 2007         | 4,46         |                          |                          | <b>4,46</b>   |
|  | 2008         | 0,65         |                          | 4,70                     | <b>5,35</b>   |
|  | 2009         | 1,31         | 5,73                     |                          | <b>7,03</b>   |
|  | <i>Summe</i> | <b>6,41</b>  | <b>5,73</b>              | <b>4,70</b>              | <b>16,84</b>  |

<sup>1)</sup> Zuckerdiversifizierungsbeihilfe

<sup>2)</sup> Milchförderungsprogramm

Quelle: MLUR, Bewilligungsstatistiken und ergänzende persönliche Angaben; teilweise eigene Kalkulation.

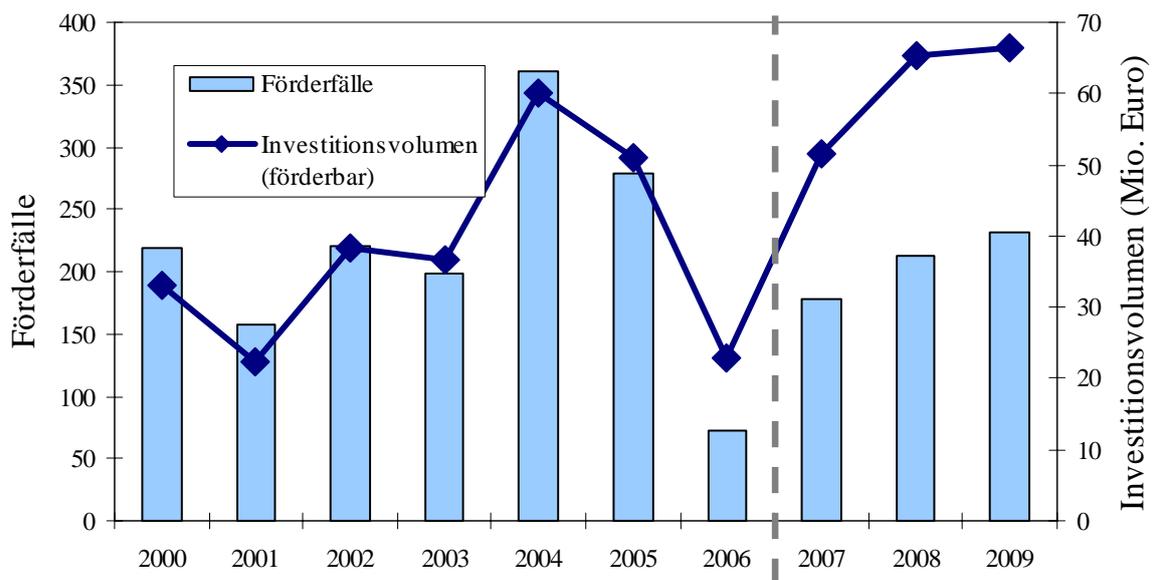
Die Bewilligungszahlen zeigen, dass selbst bei dem niedrigen Fördersatz von lediglich 25.000 Euro bzw. 30.000 Euro die landwirtschaftlichen Betrieben in einem vergleichbaren Umfang Anträge auf Investitionsförderung stellten wie in den Vorjahren. Aus Sicht der Betriebsleiter ist es demnach trotz der mit der Förderung verbundenen Auflagen (z. B. Antragstellung, Erstellung eines Investitionskonzeptes, eingeschränkte Flexibilität bei der Nutzung der geförderten Investitionen aufgrund von mehrjährigen Nutzungsvorschriften, Kontrollen) lukrativ, den Zuschuss für die Finanzierung einzuplanen. Ob dies aus einer Notwendigkeit zur Absicherung der Finanzierung geschieht oder ob die Förderung mitgenommen wird, dürfte im Einzelfall unterschiedlich sein. Der gänzliche Verzicht auf die Inanspruchnahme von möglichen staatlichen Ausfallbürgschaften im Zusammenhang mit dem AFP/MFP<sup>10</sup> im Fall fehlender Sicherheiten sind jedoch ein Indiz, dass die Finanzierung in den meisten Fällen gesichert sein dürfte.

<sup>10</sup> Mitteilung des BMELV, Referat 414 (Stand 30.6.2010).

### Struktur der AFP-Förderfälle (Output)

In der Abbildung 3.8 wird im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich, dass ab 2007 bei ähnlich hohen Fallzahlen ein höheres Investitionsvolumen gefördert wurde und somit auch die durchschnittlichen förderfähigen Investitionen angestiegen sind.

**Abbildung 3.8:** Förderfälle und förderfähiges Investitionsvolumen in Schleswig-Holstein (2000-2009, incl. Zuckerdiversifizierungsbeihilfe)



Quelle: MLUR, Förderstatistiken

Das durchschnittliche Investitionsvolumen betrug rund 288.000 Euro je Fall. Die Einzeljahre unterscheiden sich relativ wenig. Die Förderpriorität liegt bei Investitionen in die Rinder-/Milchviehhaltung, die in der aktuellen Förderperiode rund 75 % des gesamten geförderten Investitionsvolumens einnehmen. Während die Anzahl der Förderfälle im Schnitt der Jahre in etwa gleich hoch wie in der letzten Förderperiode ist, hat das Fördervolumen (Investitionen) zugenommen. Rund drei Viertel des gesamten geförderten Investitionsvolumens entfallen auf Investitionen in Rinderställe (vor allem Milchvieh) und deren Inneneinrichtung. Zusammen mit einem weiteren Fünftel im Bereich Veredlung (Schweine, Geflügel) werden über 90 % der Förderung für die wertschöpfungsintensive Tierhaltung aufgewendet (Tabelle 3.5).

**Tabelle 3.5:** AFP-Förderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007-2009

| Investitions-<br>bereiche | Förderfälle |              | Förderfähiges Investitionsvolumen (1.000 €) |                |              |
|---------------------------|-------------|--------------|---|----------------|--------------|
|                           | Anzahl      | % Anteil     | Ø   | Summe          | % Summe      |
| Milchvieh                 | 483         | 75,8         | 282,0                                       | 136.217        | 74,2         |
| Schweine                  | 98          | 15,4         | 345,7                                       | 33.883         | 18,5         |
| Geflügel                  | 5           | 0,8          | 327,2                                       | 1.636          | 0,9          |
| Gartenbau                 | 8           | 1,3          | 275,9                                       | 2.208          | 1,2          |
| Hallenbau                 | 33          | 5,2          | 209,0                                       | 6.898          | 3,8          |
| Sonstiges                 | 10          | 1,6          | 263,6                                       | 2.636          | 1,4          |
| <b>Insgesamt</b>          | <b>637</b>  | <b>100,0</b> | <b>288,0</b>                                | <b>183.477</b> | <b>100,0</b> |

Quelle: MLUR, Projektlisten zum AFP und MFP.

Die Vollzugsdaten sind vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass von Ende 2007 bis Mitte 2008 die Milchauszahlungspreise sehr hoch waren und andererseits die Schweinepreise in 2008 über einen längeren Zeitraum extrem niedrig waren. Die Anforderung, dass bei Veredlungsbetrieben das Futter mindestens zur Hälfte aus der eigenen Produktion stammen muss, kann teilweise ein Hemmnis für die Förderung darstellen.

Die regionale Verteilung der AFP-Förderung in Schleswig-Holstein zeigt relativ starke Verdichtungen in Nordfriesland und entlang des Geestrückens. Die Verteilung reflektiert die Tierproduktion im Land und hier vor allem die Milchviehhaltung, die im Zentrum der Agrarinvestitionsförderung steht.

### 3.6 Bewertungsfragen (CMEF)

Die EU-Kommission hat für die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung fünf Fragen vorgesehen, die im Folgenden beantwortet werden sollen. Teilweise sind die zentralen Fragen, wie zum Beispiel die Fragen nach neuen Technologien und Innovationen sowie die Frage nach dem Marktzugang nicht praxisrelevant. Neuerungen sind bei technischem Fortschritt inhärent und lassen sich im Fall von Investitionen kaum vermeiden, während gleichzeitig Innovationen keine Rolle spielen. Der Marktzugang andererseits ist grundsätzlich gegeben und die Erschließung neuer Märkte im Zusammenhang mit geförderten Investitionen stellt eine absolute Ausnahme dar. Die zentralen relevanten Fragen sind die nach der besseren Nutzung der Produktionsfaktoren, der nachhaltigen Bewirtschaftung der Betriebe sowie der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors insgesamt, wobei die letzte Frage die höchste Priorität haben sollte.

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. Die Fragen werden für die Betriebe des Förderschwerpunktes „Milch“ beantwortet; Schweinebetriebe sind wegen der ungenügenden Datenlage nicht auswertbar.

### **3.6.1 (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.<sup>11</sup>

Strukturelle Effekte der geförderten Investitionen bestehen, da es sich bei den geplanten Bestandserweiterungen im Vergleich zu durchschnittlichen Milchviehbeständen um starke Wachstumsschritte mit entsprechenden Kostendegressionseffekten handelt. Die Plandaten der aktuellen Förderperiode geben über die Struktur- und Produktivitätseffekte der seit 2007 geförderten Betriebe jedoch nur sehr begrenzt Aufschluss. Nach Angaben von Beratern ist dabei zu berücksichtigen, dass das in den IK ausgewiesene geplante Wachstum der Milchviehbestände vom Ist- zum Ziel-Jahr dem erlaubten Rahmen von max. 20 % zu entsprechen hatte, der vor der Abschaffung des Milchquotennachweises zu Beginn des Jahres 2009 gegolten hat. In der Realität dürfte die Aufstockung der Betriebe stärker sein.

Anhand der Daten der in der Vorperiode (2000-2003) geförderten Betriebe lassen sich jedoch auch tatsächliche Entwicklungen im Vergleich mit Referenzbetrieben (Testbetriebe-

---

<sup>11</sup> Dies soll in der Ex post-Bewertung anhand von Produktivitäts- und Effizienzanalysen (z. B. Data Envelopment Analysis) erfolgen.

ben) darstellen.<sup>12</sup> Dabei wurde festgestellt, dass die mit AFP geförderten Betriebe die Milchquote von „vorher“ zu „nachher“ um den Faktor 2,3 erweitert haben. Zu beachten war, dass der Großteil des Wachstums aufgrund der besonderen Vorschriften zum Wachstum im Rahmen der Milchquotenregelung bereits vor der Antragstellung stattgefunden hat. Durch die geförderte Investition wurden dann die notwendigen Kapazitäten für ohnehin bereits vorhandene Tiere geschaffen. Das Wachstum nach Durchführung der Investition fiel im Vergleich zur Ausgangssituation im IK (Ist) dagegen vergleichsweise gering aus.

Ein weiterer Produktivitätsindikator ist der Betriebsertrag je Voll-Arbeitskraft, der ebenfalls für die Förderfälle der Jahre 2000 bis 2003 ermittelt wird (Abbildung 3.9). Es wird deutlich, dass die damals geförderten Rinder-/Milchviehbetriebe eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung mit den strukturell ähnlichen Testbetrieben<sup>13</sup> aufweisen, wobei die mit AFP geförderten Betriebe ein etwas höheres absolutes Niveau erreichen als die Testbetriebe. Die Unterscheidung der Testbetriebe nach solchen, die laut Buchführung eine Kapitalförderung verbucht haben, und solchen ohne entsprechende Buchung bringt keine zusätzlichen Unterschiede zu Tage. Das heißt, dass sich aus der Förderung selbst allenfalls ein geringer positiver Effekt auf die Arbeitsproduktivität ableiten lässt. Die Ausgangsjahre dokumentieren zwar einen starken Anstieg des Betriebsertrages je AK, der jedoch aufgrund der sehr eingeschränkten Belastbarkeit der AK-Angaben insbesondere in den IK nicht überinterpretiert werden darf (Expertengespräch, 2010).<sup>14</sup> Dennoch dürfte davon ausgegangen werden, dass auch von der Ausgangssituation zur Situation nach Durchführung der geförderten Investitionen ein erheblicher Rationalisierungseffekt auftrat.

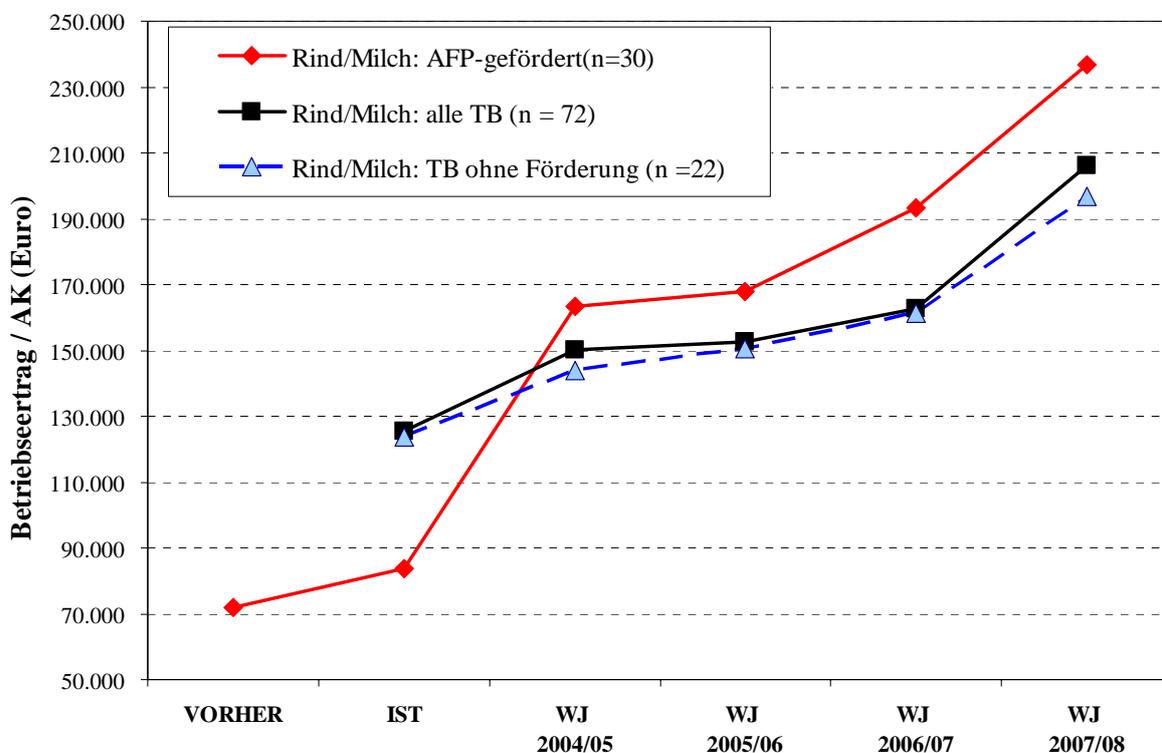
---

<sup>12</sup> Mangels besserer Daten muss auf Ergebnisse der Ex post-Bewertung (Bergschmidt et al., 2008, S. 47-49) zurückgegriffen werden. Die Ergebnisse dürften weiterhin Gültigkeit besitzen.

<sup>13</sup> In den Vergleich werden nur Betriebe einbezogen, die zwischen 150.000 und 500.000 Euro Betriebsertrag erwirtschaften.

<sup>14</sup> 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 deshalb besonders bei den Angaben in den Investitionskonzepten der Fall, weil darin häufig Normwerte (2.100 AKh pro Voll-AK) angesetzt wurden.

**Abbildung 3.9:** Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)\*

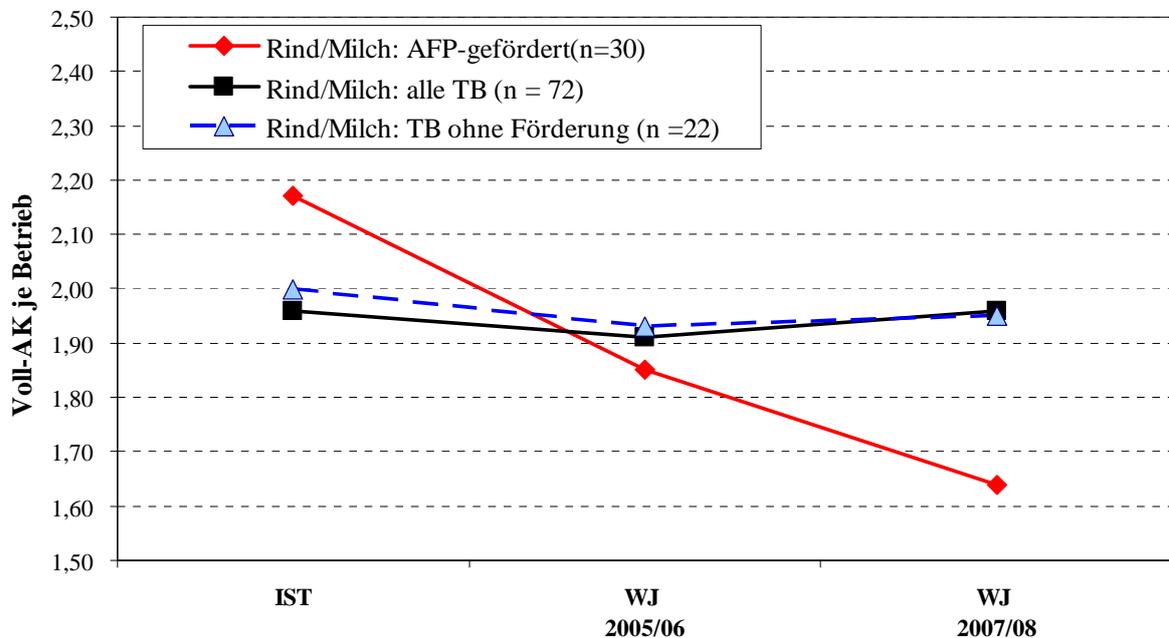


\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

Von Bedeutung für die Einschätzung der in Abbildung 3.6 dargestellten Entwicklung ist der Arbeitskräftebesatz zu den verschiedenen betrachteten Zeitpunkten. Abbildung 3.10 zeigt, dass die geförderten Betriebe in der Ausgangssituation (Ist) mit durchschnittlich rund 2,2 Voll-Arbeitskräfte (AK) deutlich mehr AK beschäftigen als die vergleichbaren Testbetriebe. Die AFP-Betriebe weisen einen großen Rückgang der AK zwischen der Ausgangssituation und den WJ 2005/05 und 2007/08 auf, während die Testbetriebe weitgehend konstante Werte zwischen den Betrachtungszeitpunkten verbuchen.

**Abbildung 3.10:** Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)\*



\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

Es muss wiederholt betont werden, dass Effekte der geförderten Investitionen nicht gleichzusetzen sind mit Effekten der Förderung, weil entscheidend für den Fördereffekt ist, ob eine Investition ohne Förderung genauso, in geringerem Umfang, später, überhaupt nicht oder sogar umfangreicher als mit Förderung stattgefunden hätte. Einschätzungen zu diesem Problem ergeben sich aus Plausibilitätsüberlegungen, Betriebsleiterbefragungen und Experteneinschätzungen (Bergschmidt et al., 2008, S. 33-35)

### **(b) Innovationen**

Innovationen spielen nach Ansicht der Evaluatoren im Zusammenhang mit der AFP/MFP-Förderung nur eine sehr untergeordnete Rolle, wengleich die Berater davon ausgehen, dass mit jeder größeren betrieblichen Investition umfangreiche Neuerungen verbunden sind (Expertengespräch, 2010). 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 nicht mit besonderen Risiken behaftet und für die anderen Betriebe nicht mit einer gewissen Pilotfunktion ausgestattet sind.

Die Evaluatoren gehen davon aus, dass der Innovationsbegriff 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.

### **3.6.2 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 sollten wiederum die Investitionskonzepte und die dort angegebenen einzelbetrieblichen Ertragsentwicklungen von der Vorher/Ist- zur Ziel-Situation dargestellt und interpretiert werden. Wegen gravierender Datenmängel konnten jedoch keine Auswertungen zu geplanten Veränderung der Bruttowertschöpfung durchgeführt werden.

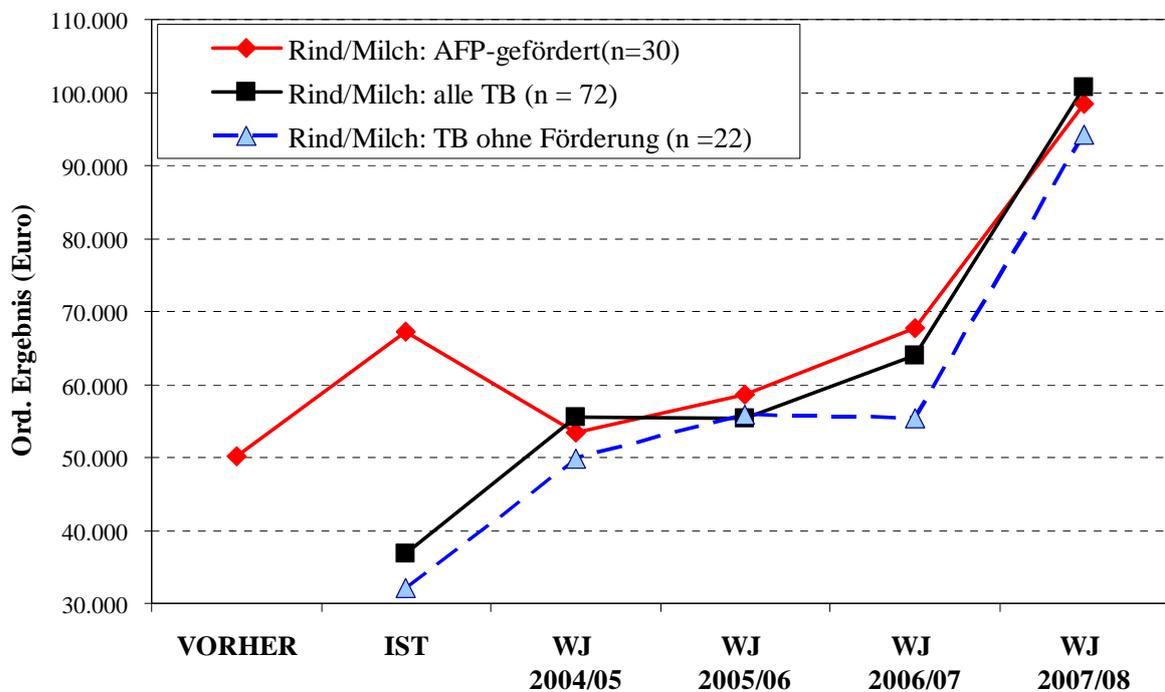
Folgende Überlegungen sollen jedoch andeuten, dass der Marktanteil der geförderten Unternehmen tendenziell ansteigt: Bei einer volumenbezogenen Konstanz des Gesamtmarktes (konstante Nachfrage nach Milcherzeugnissen) steigt der Anteil der geförderten Betriebe am Gesamtmarkt, da deren Produktionsvolumen ausgeweitet wird (siehe Kapitel 3.7.1). Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass auch ohne AFP/MFP-Förderung Strukturwandel und Wachstumsinvestitionen stattfinden würden. Deren Ausmaß ist jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen in den vergangenen Jahren nicht bekannt.

Inwieweit das Wachstum der geförderten Betriebe einzelwirtschaftlich sinnvoll ist und ob dadurch der Sektor insgesamt wettbewerbsfähiger wird, ist damit nicht 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.

### 3.6.3 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.

**Abbildung 3.11:** Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2000 bis 2003)\*



\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe

Die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses kann wiederum anhand der geförderten Betriebe der vorhergehenden Förderperiode im Vergleich mit ähnlichen Testbetrieben ausgewertet werden. Abbildung 3.11 zeigt, dass beide Gruppen der Rinder-/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/MFP ist folglich nicht erkennbar. Bei dieser Betrachtung

zeigt sich allerdings ein Unterschied zwischen der Gruppe „alle Testbetriebe“ und den Testbetrieben ohne Förderung, wobei letztere etwas ungünstigere Werte aufweisen.

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 Zieljahr<sup>15</sup> können das Finanzierungspotenzial und die Stabilität der Betriebe beurteilt werden. Insgesamt konnten 248 der seit 2007 geförderten Unternehmen verschiedener Betriebsformen ausgewertet werden (Tabelle 3.6). Diese Betriebe investierten im Durchschnitt rund 304.000 Euro und erhielten einen Zuschuss von durchschnittlich 28.000 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 sind mit 104.000 Euro bzw. 47.000 Euro vergleichsweise hoch, wenngleich auf die große Streuung (Variationskoeffizient, CV) hinzuweisen ist. Die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) liegt mit AFP-Förderung bei durchschnittlich 94 % und ohne AFP je nach Szenarium bei 103 % oder 100 %. Die Durchschnittswerte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund der vielfach sehr großen Investitionen bei zahlreichen Betrieben trotz des geringen Förderniveaus einen positiven Einfluss auf die Stabilität haben kann (Tabelle 3.6).

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 jedoch nicht bei sehr großen Investitionen (>500.000 Euro), sondern bei mittleren und kleineren Investitionen.

---

<sup>15</sup> Dieser kalkulatorischer Vergleich impliziert die Annahme, dass die geförderten Betriebe die mit Förderung getätigte Investition ohne AFP/MFP-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.34ff.); der Effekt der Förderung auf Finanzierung und Stabilität der Betriebe wäre dann geringer als hier dargestellt.

- Andererseits dürfte bei rund 10 % 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.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Auswertungen im Hinblick auf den Betriebserfolg als Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaften keinen eindeutigen Einfluss ergeben. Damit werden frühere Untersuchungen zur Wirkung des AFP bestätigt, die ebenfalls keinen Zusammenhang zwischen Förderung und Erfolgsentwicklung feststellen konnten (Bergschmidt et al., 2008, S. 45-47). Die Betriebe profitieren durchgehend bezüglich der Finanzierung ihrer Investitionen von den Vorteilen der AFP-Förderung, wengleich rund ein Zehntel der geförderten Betriebe, die auch ohne AFP ihre LKDG zu weniger als der Hälfte ausschöpfen, diesbezüglich keine Hilfe nötig gehabt haben dürfte.

**Tabelle 3.6:** Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein (Bewilligungsjahre 2007 bis 2009)

| Variablen                            | Einheit | Durchschnitt | Streuung (CV) |
|--------------------------------------|---------|--------------|---------------|
| Investition, förderfähig             | Euro    | 303.672      | 41,0          |
| AFP-Zuschuss                         | Euro    | 28.252       | 21,5          |
| AFP-Zuschuss/Jahr (6%, 15 J.)        | Euro    | 2.909        | 21,5          |
| AFP-Zuschuss/Jahr (4%, 20 J.)        | Euro    | 2.079        | 21,5          |
| <b>Ordentliches Ergebnis</b>         |         |              |               |
| - OrdErg - VORHER                    | Euro    | 84.818       | 60,0          |
| - OrdErg - IST                       | Euro    | 103.910      | 56,0          |
| - OrdErg - ZIEL                      | Euro    | 102.370      | 52,9          |
| <b>Eigenkapitalveränderung (EKV)</b> |         |              |               |
| - EKV - VORHER                       | Euro    | 37.420       | 105,0         |
| - EKV - IST                          | Euro    | 46.896       | 91,9          |
| - EKV - ZIEL                         | Euro    | 44.891       | 82,6          |
| <b>Kapitaldienst (KD)</b>            |         |              |               |
| - KD - IST                           | Euro    | 39.933       | 114,3         |
| - KD - ZIEL                          | Euro    | 55.138       | 74,7          |
| - KD-Grenze, langf. (IST)            | Euro    | 63.769       | 68,1          |
| - KD-Grenze, langf. (ZIEL)           | Euro    | 60.860       | 71,4          |
| <b>Ausschöpfung KD-Grenze</b>        |         |              |               |
| - mit AFP (ZIEL)                     | v.H.    | 93,7         | 67,8          |
| - ohne AFP (6%/15 J., ZIEL)          | v.H.    | 102,8        | 80,6          |
| - ohne AFP (4%/20 J., ZIEL)          | v.H.    | 99,8         | 74,9          |

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

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

Die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors im regionalen, nationalen und internationalen Kontext kann (theoretisch) anhand verschiedener Kennzahlen beurteilt werden. Zu nennen sind hier:

- Stand und Entwicklung von Marktanteilen auf regionaler, nationaler und ggf. internationaler Ebene.
- Stand und Entwicklung der Brutto- und Nettowertschöpfung des Sektors.
- Stand und Entwicklung der 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.

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 empirisch untermauert. Es zeigte sich, dass das Maß an Mitnahmeeffekten im Zusammenhang mit der AFP-Förderung bei der Bewertung der Wirkung der Maßnahme keineswegs vernachlässigt werden darf. Der Mitnahmeeffekt wurde auf 30 % bis 50 % der Bruttofördereffekte geschätzt.

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 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/MFP geförderte Investitionen (z. B. automatische Melksysteme) erleichtern die Arbeit auf den Betrieben und erhöhen nach Ansicht von Experten die Lebensqualität. Dadurch werden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die andererseits kurz- oder mittelfristig aufgegeben würden. Es ist möglich, dass dadurch der Sektor insgesamt verliert, weil andere Betriebe nicht auf zusätzlich frei werdende Ressourcen zugreifen können.

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.

### **3.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Wenngleich für die Förderperiode 2007 bis 2009 lediglich wenige Analysen zu AFP-Wirkungen vorliegen, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationsschritte sowie der durchgeführten Expertengespräche einige Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden.

#### ***(a) Schlussfolgerungen***

- Die Konkurrenz zwischen Energie- und Milcherzeugung scheint groß zu sein, wenngleich eindeutige Schlussfolgerungen mangels verfügbarer Daten nicht möglich sind. Die Erlösstützungen im Energiesektor durch das EEG sind gravierend und verzerren die Wettbewerbskraft der verschiedenen Produktionsbereiche der Landwirtschaft gravierend. Diese Wettbewerbsbeeinflussung kann auch durch eine Investitionsförderung wie das AFP nicht kompensiert werden.
- Die Förderintensität des AFP (Bewilligungszeitraum 2007-2009) ist insbesondere bei größeren Investitionen so gering (5 bis 10 %), dass ohnehin kaum von einer Beeinflussung der Struktur der durchgeführten Investitionen ausgegangen werden kann, sondern in hohem Maß Mitnahmeeffekte zu vermuten sind.
- Zudem erscheint der Verwaltungsaufwand, der im Rahmen der ELER-Förderung im Zuge der Planung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahme entsteht, in einem ungünstigen Verhältnis zu den relativ geringen verausgabten Mitteln.
- Die zur Bewältigung der „neuen Herausforderung“ erfolgte Aufnahme der Teilmaßnahme Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP) in das ZPLR (in 2009) ist angesichts der bereits im Jahr 2010 erfolgten Aussetzung des gesamten AFP (121/1 und 121/2) schwer nachvollziehbar. Möglicherweise ist es aber aus politischer Sicht sinnvoll gewesen, in den Jahren nach 2006 zunächst eine deutliche Absenkung der AFP-Förderung auf einen pauschalen Zuschusssatz von 25.000 Euro vorzuschal-

ten, um dann bei notwendigen Einsparungen die vollständige Einstellung der Förderung durchzusetzen.

**(b) Empfehlungen**

- Angesichts der derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten ist aus der Sicht der Evaluatoren eine Kapitalförderung daher nicht erforderlich.
- Die gegenwärtige Aussetzung der allgemeinen Investitionsförderung sollte beibehalten werden. Eine Bürgschaftsregelung sollte jedoch angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten.
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards), die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind. In diesem Fall, der eine weitreichende Neuausrichtung des AFP bedeuten würde, sollten die verfügbaren Fördermittel aus inhaltlichen und verwaltungstechnischen Gründen auf wenige Kernziele konzentriert werden, um eine hohe Effektivität des Mitteleinsatzes und niedrige Transaktionskosten zu erreichen.
- Wenn Fördermaßnahmen zur Erreichung von öffentlichen Gütern auf der Basis einer klaren und überzeugenden Interventionslogik angeboten werden, sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die potenziellen Fördermittelempfänger verlässlich mit den Fördermaßnahmen kalkulieren 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 - Schleswig-Holstein. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: [http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex\\_post/schleswig-holstein\\_bericht\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/schleswig-holstein_bericht_de.pdf). Stand 8.9.2010.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2010): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar (Juni 2010). Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://media.repro-mayr.de/54/125254.pdf>. Stand 28.7.2010.
- 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](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?open=&func=row&tr=WX4260). Stand 28.7.2010.
- DWD, Deutscher Wetterdienst (2009): Zahlen und Fakten zur DWD-Pressekonferenz am 28. April 2009 in Berlin: Klimawandel im Detail - Zahlen und Fakten zum Klima in Deutschland. Stand 21.9.2010.
- Expertengespräch (2010): Vorstellung und Diskussion der Analyseergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Halbzeitbewertung des AFP. Beteiligte: MLUR, Landwirtschaftskammer, LLUR und vTI. 04.08.2010.
- 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.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de>. Stand 14.4.2008.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): 2. Änderungsantrag (2009) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (Bearbeitungsstand 28.10.2009).
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landwirtschaftsministerium setzt Förderprogramme aus. Medien-Information, H. 1. Februar 2010. Internetseite MLUR: <http://www.schleswig-holstein.de>. Stand 02.02.2010.

Statistikamt Nord (2010): Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke in Schleswig-Holstein 2009. Statistische Berichte, H. M I 7 - j/09 S vom 1.7.2010.  
Internetseite Statistikamt Nord: [www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/M\\_I\\_7\\_j09\\_S.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/M_I_7_j09_S.pdf). Stand 15.9.2010.