

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 121)

Bernhard Forstner, Henrik Ebers

Braunschweig, Juni 2016

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Tel.: 0531 596-5233
Fax: 0531 596-5299
E-Mail: Bernhard.Forstner@thuenen.de

Dr. Henrik Ebers
Tel.: 0531 596-5146
Fax: 0531 596-5299
E-Mail: Henrik.Ebers@thuenen.de

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungs- programm (ELER-Code 121)

Bernhard Forstner, Henrik Ebers

Vom Thünen-Institut für Betriebswirtschaft



Im Auftrag vom

**Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Juni 2016



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1 Maßnahmenüberblick	1
1.1 Ausgangslage und Problembeschreibung	1
1.2 Maßnahmenziele und -beschreibung	2
1.3 Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)	4
1.4 Relevanzprüfung	7
2 Bewertungsfragen	10
2.1 Untersuchungsansatz und Datengrundlage	10
2.2 Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	14
2.3 Vergleich der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein	23
2.3.1 AFP in Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Vergleich	23
2.3.2 Regionsabgrenzung und Vergleich der Regionen	25
2.3.3 Mögliche strukturelle Auswirkungen der unterschiedlichen Investitionsförderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein seit 2007	27
2.3.4 Ergebnisse der Expertendiskussion mit BetriebsberaterInnen	33
2.3.5 Zusammenfassung und Fazit zum Ländervergleich Niedersachsen – Schleswig-Holstein	36
2.4 Frage 20: Weitere Wirkungen	36
3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
Literaturverzeichnis	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) (2007-2013)	9
Abbildung 2:	Entwicklung der Betriebsergebnisse (Gewinn plus Personalaufwand je AK) nach Betriebsform in Nordrhein-Westfalen (WJ 2005/06 - 2014/15)	21
Abbildung 3:	Entwicklung des Betriebsgewinns in Nordrhein-Westfalen je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15) ¹	22
Abbildung 4:	Entwicklung Milchproduktion in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (2004-2015)	28
Abbildung 5:	Entwicklung der Zahl der Milchkühe und der Milchviehhalter in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2007-2015) ¹	29
Abbildung 6:	Entwicklung der gemeldeten Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude und der AFP-Förderfälle in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2004-2013)	30
Abbildung 7:	Entwicklung der Baukosten bei gemeldeten Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude und der AFP-geförderten Investitionsvolumina in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2004-2013)	31
Abbildung 8:	Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Familien-AK der Testbetriebe in den Vergleichsregionen NI-„Nord-West“ und SH-„Nord-West“ (2003-2015)	32
Abbildung 9:	Entwicklung Brutto- /Netto-Investitionen der Testbetriebe in den Vergleichsregionen NI-„Nord-West“ und SH-„Nord-West“ (2003-2015)	33
Abbildung 10:	Anteil der „besonders tiergerechten Ställe“ an allen geförderten Stallbauten (2007-2013)	37
Abbildung 11:	Entwicklung der Förderung „besonders tiergerechter Haltungsverfahren“ über den Förderzeitraum (2007-2013)	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Wesentliche Förderkonditionen	3
Tabelle 2:	AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Planung und Realisierung	5
Tabelle 3:	AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten	6
Tabelle 4:	Rollierende Verknüpfung von Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen	13
Tabelle 5:	Anzahl und Anteil der Förderfälle mit Verknüpfung von Investitionskonzept und Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung (2007-2013)	14
Tabelle 6:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung	16
Tabelle 7:	Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung	17
Tabelle 8:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Schweinehaltung	19
Tabelle 9:	Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Schweinehaltung	20
Tabelle 10:	Vergleich der AFP-Förderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007-2013 ¹⁾	24
Tabelle 11:	AFP-Förderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Förderzeitraum 2007-2013	25

1 Maßnahmenüberblick

1.1 Ausgangslage und Problembeschreibung

Der Agrarsektor in Nordrhein-Westfalen hat von 1980 bis 2007 einen deutlichen Aufschwung verzeichnet. Es haben sich wettbewerbsfähige regionale Cluster in den Produktionsbereichen Mastschweine und Rindermast, Zucker, Gemüse- und Zierpflanzenbau herausgebildet (MUNLV, 2007, S. 11 ff.). Auch der ökologische Landbau hat stark an Bedeutung gewonnen. Die Ausdehnung der Agrarproduktion insbesondere in der Tierhaltung hat neben positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekten insbesondere in einigen Regionen mit intensiver Tierhaltung auch zu Problemen durch Nitratbelastungen des Grundwassers und Emissionen (MUNLV, 2007, S. 104). Neben der hohen Tierdichte haben auch die Tierhaltungsbedingungen regional Akzeptanzprobleme der Tierhaltung in der Bevölkerung hervorgerufen. Vor allem Großbestände („Massentierhaltung“) werden zunehmend kritisch beurteilt.

Die Produktionsstrukturen in der Viehhaltung und die Flächenausstattung der Betriebe vor Beginn der Programmperiode wurden in einer Stärken-Schwächen-Analyse im nationalen Kontext und im Vergleich zu wichtigen Mitbewerbern (Frankreich, Niederlande, Dänemark) als vergleichsweise ungünstig beurteilt (MUNLV, 2007, S. 279). Zwar war NRW nach Niedersachsen der zweitgrößte Schweineproduzent in Deutschland, aber die Ferkelerzeugung wurde wegen der rückläufigen Produktion und der relativ kleinen Durchschnittsbestände als besonders problematisch eingeschätzt, da die gleichzeitig expandierende Schweinemast zu steigenden Tiertransporten und einer erhöhten Seuchengefahr führt. Diese Problematik konzentrierte sich ganz besonders auf das Münsterland, wo rund 60 % der Schweine in NRW gehalten werden.

NRW zeichnet sich durch sehr heterogene Agrarregionen aus. Neben Intensivgebieten und hochproduktiven Böden mit allen positiven und negativen Agglomerationseffekten (Niederrhein, Köln-Aachener Bucht, Münsterland) gibt es auch umfangreiche Mittelgebirgslagen mit einem hohen Anteil an wenig produktiven Flächen und vielen kleinen Betrieben, die kaum Alternativen zur Rinderhaltung auf absolutem Grünland haben. Sogar die Aufgabe der Flächennutzung wurde bei der Programmerstellung noch gesehen (MUNLV, 2007, S. 70).

Bei der Gestaltung des EPLR in den Jahren 2004/05 hat sich bereits der Ausstieg aus der Milchkontingentierung und die allgemeine Liberalisierung der Märkte abgezeichnet. Gleichzeitig waren auch die Probleme in der Flächenverfügbarkeit und die Umweltprobleme stark in der Diskussion. Während der Förderperiode 2007-2013 haben sich die Rahmenbedingungen durch die starke Flächennachfrage infolge der Biogaserzeugung sowie der Finanzkrise im Jahre 2007/08 noch einmal gravierend verschärft, was zu deutlich höheren Flächennutzungs- und -kaufpreisen führte.

Besonders stark verändert hat sich im Förderzeitraum die Bedeutung des Themas Tierschutz bzw. Tierwohl. Wenngleich dieses bereits in der Vorperiode eine besondere Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß¹, erfolgte während der Förderperiode eine Intensivierung der Diskussion und der regulatorischen Eingriffe. So sind in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) Regelungen zur Haltung von Kälbern, Schweinen, Legehennen und Masthühnern enthalten.² Zum Beispiel enthält die Verordnung Vorschriften zur Umsetzung der Gruppenhaltung in der Sauenhaltung. Dies gilt EU-weit seit 2003 für Neubauten Für Altbauten bestand eine Übergangsfrist bis 31.12.2012. Nicht eingehaltene Fristen können zusätzliche Kosten durch Bußgelder und Prämienabzüge bei den Direktzahlungen zur Folge haben. Aus diesen Vorgaben können folglich umfangreiche Investitionsvorhaben oder aber auch Änderungen der Produktionsstrukturen resultieren, die durch eine problem- und zielorientierte Investitionsförderung begleitet werden können.

1.2 Maßnahmenziele und -beschreibung

Maßnahmenziele und -beschreibung

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in NRW angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie das Ziel, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und Gartenbaubetriebe durch Rationalisierung und Wachstum zu unterstützen (MUNLV, 2007, S. 280). In NRW erfolgte die Förderung innerhalb der Nationalen Rahmenregelung (NRR); die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten (z. B. Bürgschaften) wurden aber nicht ausgeschöpft.

Das AFP gewährte nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Besondere Schwerpunkte lagen in der vorrangigen Förderung von Investitionen von Milchviehbetrieben (bei Überschreitung des vorhandenen Mittelplafonds) und der Beschränkung der Förderung des Hallenbaus auf Lagerhallen für Obst, Gemüse und Kartoffeln. Von der Förderung ausgeschlossen waren Kapazitätserweiterungen im Bereich der Schweinemast sowie Maschinen und Geräten in der Innen- und Außenwirtschaft. Die Obergrenzen der Förderung wurden bei den förderfähigen Investitionen auf max. 750.000 Euro (NRR: 1,5 Mio. Euro), bei den Fördersätzen auf max. 20/25 % (NRR: 25/30 %) und bei der Junglandwirteförderung auf max. 10.000 Euro (NRR: 20.000 Euro) festgelegt.

Später (2. Änderungsantrag zum EPLR vom 26.1.2009) wurden auch Zuckerrüben anbauende Betriebe im Rahmen der verfügbaren Zuckerdiversifizierungsmittel (also zeitlich befristet) vorrangig

¹ „Anlage 2 Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erstmals in den GAK-Förderungsgrundsätzen 2002-2005 zum AFP

² Zur Milchviehhaltung und Rindermast enthält die Verordnung keine Regelungen.

gefördert. In diesem Zusammenhang wurde auch die Beschränkung auf die Lagerhallen ausgesetzt und die Prosperitätsschwelle von 90.000 Euro auf 100.000 Euro bei Ledigen sowie von 120.000 Euro auf 130.000 Euro bei Verheirateten angehoben.

Die Förderung von Kapazitätserweiterungen im Bereich der Ferkelerzeugung sollte zur Verringerung von Tiertransporten beitragen. Verbesserung des Tierschutzes hatte ab 2007 ebenfalls eine große Bedeutung im Rahmen des AFP. Zudem sollten die Anforderung des Umweltschutzes und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen berücksichtigt und die ländliche Wirtschaft durch die Investitionen gestärkt werden. Die einzelnen Teilziele sollten Synergien entwickeln, indem zum Beispiel mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gute Bedingungen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise angestrebt wurden.

Eine größere Änderung der Förderrichtlinie erfolgte im Jahr 2011 (AFP 2011), als festgelegt wurde, dass die Förderung bei Aufstockungsinvestitionen in der Mastschweine- und Mastgeflügelhaltung und Investitionen in der Legehennenhaltung nur möglich ist, wenn der gesamte Tierbestand des Betriebszweigs nach Abschluss der Maßnahmen den besonderen Tierhaltungsanforderungen (Anlage 4 der Förderrichtlinie) entsprechen (AFP 2011, Nr. 3.2). Außerdem galt ab dem AFP 2011 bei Investitionen in die Tierhaltung die Obergrenze von 2,0 Großvieheinheiten (GVE) je ha LF im Zieljahr des Investitionskonzeptes (nach Abschluss der Maßnahme). Gülleabnahmeverträge konnten jedoch anerkannt werden. Zusätzlich konnten nur Betriebe gefördert werden, die im Zieljahr bestimmte Bestandsobergrenzen (untere Schwellenwerte der 4. BImSchV)³ nicht überschritten.

Tabelle 1: AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Wesentliche Förderkonditionen

Bewilligungsjahr	Regel-fördersatz	Fördersatz Anlage 4	Junglandwirte-förderung	Mindestinvestitions-volumen	max. förderfähiges Investitionsvolumen	Prosperitätsgrenze
	[%]	[%]	[% / Euro]	[1.000 Euro]	[1.000 Euro]	[1.000 Euro]
2007	20	25	10 / 10.000	30	750	90/120 ³⁾
2008	20	25	10 / 10.000	30	750	100/130 ³⁾
2009	20	25	10 / 10.000	30	750	100/130 ³⁾
2010	20	30	10 / 10.000	20	1.000	100/130 ³⁾
2011	15 / 25 ¹⁾	35 / 25 ²⁾	10 / 10.000	20	750	100/130 ³⁾
2012	15 / 25 ¹⁾	35 / 25 ²⁾	10 / 10.000	20	750	100/130 ³⁾
2013	15 / 25 ¹⁾	35 / 25 ²⁾	10 / 10.000	20	750	100/130 ³⁾

¹⁾ 25% bei Ökobetrieben und Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung

²⁾ 25% bei Milchviehhaltung mit > 150 Kühen im Zieljahr

³⁾ Ledige/Ehegatten

Quelle: MUNLV, AFP-Förderrichtlinien.

³ Z. B. 600 Rinder, 750 Zuchtsauen, 40.000 Mastgeflügel oder Legehennen.

Investitionen von Betrieben des ökologischen Landbaus und Investitionen zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in der Milchviehhaltung wurden ab 2011 höher gefördert (+10 Prozentpunkte) (Tabelle 1). Bei Einhaltung der besonderen Haltungsanforderungen an die Tierhaltung gem. Anlage 4) wurden Investitionen im Bereich der Milchviehhaltung, wenn im Zieljahr mehr als 150 Milchkühe gehalten werden, anstelle von 35 % nur mit 25 % Zuschuss gefördert. In jedem Fall musste der gesamte Tierbestand des geförderten Tierbereichs (z. B. die gesamte Rinderhaltung bei Förderung eines neuen Milchviehstalls) bei Inanspruchnahme der besonderen Förderung nach Anlage 4 im Zieljahr diesen Anforderungen entsprechen.

1.3 Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Insgesamt standen zu Beginn der Förderperiode für die AFP-Förderung im gesamten Förderzeitraum 86,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (Tabelle 2). Im Rahmen des Health Check kamen 27 Mio. Euro (+31 %) hinzu, mit denen vor allem der Herausforderung „Umstrukturierung des Milchsektors“ begegnet werden sollte. Ursprünglich sollten mit dem AFP bis zum Ende der Förderperiode 2.100 landwirtschaftliche Unternehmen mit förderbaren Investitionen in Höhe von 310 Mio. Euro unterstützt werden. Die zweite Programmänderung führte bei den Förderfallzahlen zu einer deutlichen Reduzierung auf 1.600 Bewilligungen, während die förderbaren Investitionen auf 346 Mio. Euro angehoben wurden. Mit den HC-Mitteln (im Jahr 2009) erhöhten sich die Planzahlen bezüglich der Förderfälle auf 1.980 (+24 %) und bei den förderbaren Investitionen auf 591 Mio. Euro (+71 %).

Über die planmäßigen ELER-Mittel hinaus standen für das AFP in der Förderperiode im Rahmen der Zuckerdiversifizierung rund 12,2 Mio. Euro für Vorhaben dieser Maßnahme zur Verfügung. Diese Mittel wurden in erster Linie für Vorhaben von Ackerbaubetrieben verwendet. Ziel dieser Mittel war die Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses, der aufgrund der Beschlüsse zur Zuckermarktordnung als erforderlich angesehen wurde. Insgesamt wurden mit der Diversifizierungsbeihilfe 77 Ackerbaubetriebe mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 15,8 Mio. Euro unterstützt.

Seit Eröffnung des Bewilligungsverfahrens im Jahr 2007 wurden insgesamt 1.778 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 607,6 Mio. Euro bewilligt. Die gewährten Zuschüsse belaufen sich auf 135,3 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Fördersatz von 22,3 % entspricht. Da einige Betriebe mehrfach gefördert wurden, lag die Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe unter der Anzahl geförderter Vorhaben (1.671 Betriebe realisierten 1.778 geförderte Vorhaben).

Tabelle 2: AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (Planung)			NRW-Programm (Realisierung)	
		<i>vor</i>	<i>nach</i>	<i>nach</i>	Bewilligungen (2007-2013)	
		Änderung(en) 2007	2. Änderung 2008	4. Änderung 2009, HC	(4)	(5)=(4)/(3)
		(1)	(2)	(3)		
Förderfälle	Anzahl	2.100	1.600	1.980	1.778	89,8%
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	310	346,0	591,0	607,6	102,8%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	86,5	86,5	113,5	135,3	119,2%
zus. top-ups (Art.89)	Mio. Euro	-	-	-		

Quelle: NRW Programm Ländlicher Raum (2007, 2008, 2009); Bewilligungsdaten der LWK NRW.

Im Zuge der Programmänderungen wurde das AFP auch inhaltlich mehrfach angepasst. Mit dem 6. Änderungsantrag (ab Bewilligung im Jahr 2011) wurden das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen von 30.000 Euro auf 20.000 Euro und das maximal förderfähige Investitionsvolumen von 1,0 Mio. Euro auf 750.000 Euro reduziert. Gleichzeitig wurden die Fördersätze stärker differenziert und Investitionen von ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Investitionen zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit einem um 10 %-Punkte höheren Regelfördersatz bezuschusst. Zusätzlich wurde bei besonders tierartgerechten Investitionen in die Milchviehhaltung nach Bestandsgröße differenziert, indem ab einem Milchviehbestand von 150 Milchkühen anstelle von 35 % nur noch 25 % Zuschuss gewährt wurden.

Bis 2010 wurden im Bewilligungsverfahren für die Feststellung der grundsätzlichen Förderfähigkeit die in der jeweils gültigen Förderrichtlinie enthaltenen Fördervoraussetzungen herangezogen. Bei einem Antragsüberhang wurden die Anträge von Milchviehhaltern vorrangig bewilligt. Ab 2011 kamen differenzierte Projektauswahlkriterien für die Ermittlung der generellen Förderfähigkeit und der Bewilligungsreihenfolge zur Anwendung. Zum Beispiel bekamen Anträge mit Investitionsschwerpunkt Milchviehhaltung (incl. Nachzucht), Anträge für Investitionen mit besonderer Umwelt- und Tierschutzrelevanz, Anträge von ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Härtefälle (z.B. Brandfall) eine deutliche Priorität durch hohe Punktzahlen (jeweils 4).

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP war die Förderung von Stallbauten (Tabelle 3). Allein Milchviehställe machten 42 % der geförderten Vorhaben, 56 % des Investitionsvolumens und 62 % der bewilligten Fördermittel aus. Zusammen mit den Schweine-, Geflügel- und sonstigen Ställen entfielen 82,6 % der Fördermittel auf Stallbauten. Maschinen- und Lagerhallen sowie Gewächshäuser spielten dagegen mit rund 12,3 % der Förderfälle und 7,9 % der Zuwendungen eine untergeordnete Rolle. In der Struktur waren die Förderfälle ähnlich wie in der Förderperiode zuvor (Zeitraum 2000 bis 2006) auf die Investitionsschwerpunkte verteilt (Bergschmidt et al., 2008a), wenngleich nunmehr die Rinderhaltung einen deutlich stärkeren Anteil einnahm (Vorperiode: 25 % der förderbaren Investitionen). Die durchschnittlichen förderbaren Investitionsvolumina je Förderfall

lagen in der Förderperiode 2007-2013 mit 342.000 Euro deutlich über dem Durchschnitt der Vorgängerperiode (140.000 Euro).

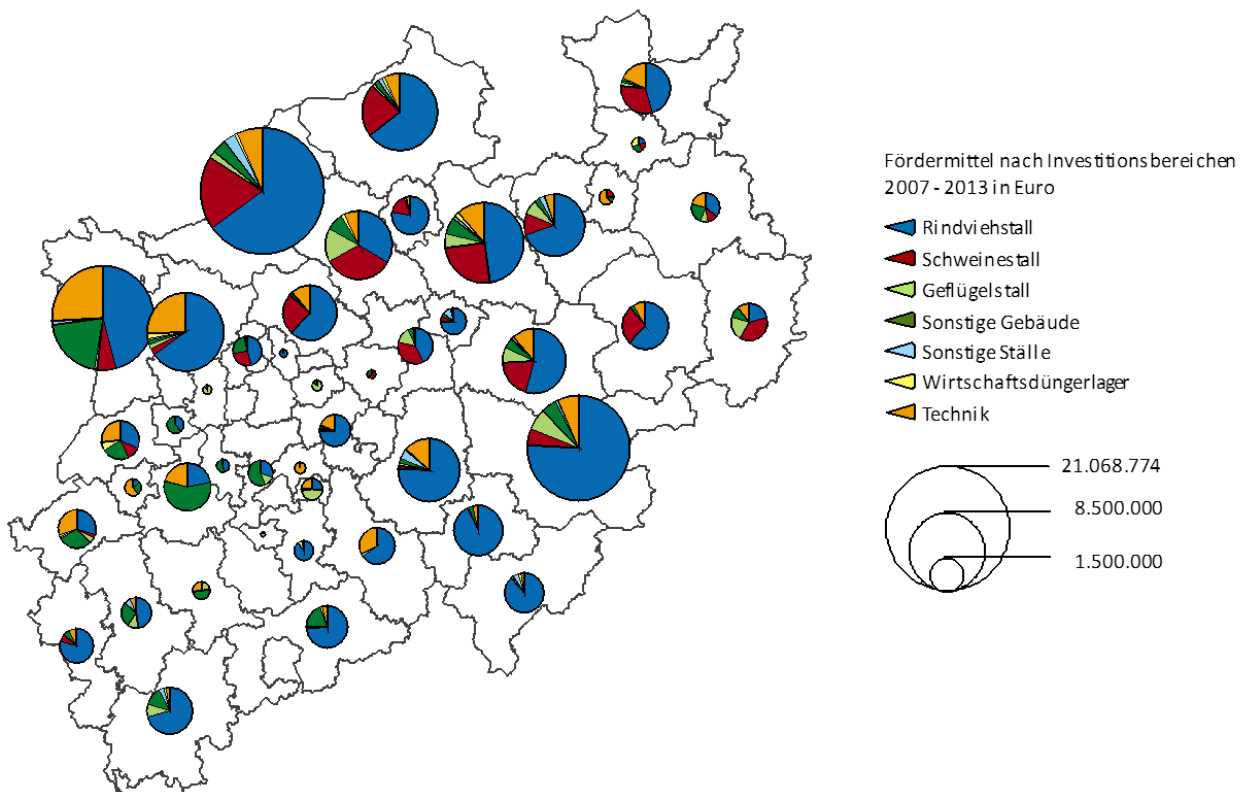
Tabelle 3: AFP im Förderzeitraum 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten

	Anzahl		Förderfähige Investitionen			Bewilligte Fördermittel		
	n	%	Summe 1.000 Euro	%	je Förderfall 1.000 Euro	Summe 1.000 Euro	%	je Förderfall 1.000 Euro
Rinderställe	840	47,2	364.163	59,9	433,5	86.259	65,3	102,7
<i>davon: Milchviehstall</i>	737	41,5	340.959	56,1	462,6	81.453	61,7	110,5
Schweineställe	267	15,0	97.204	16,0	364,1	18.074	13,7	67,7
Maschinen-/Lagerhallen	154	8,7	37.319	6,1	242,3	6.843	5,2	44,4
Geflügelställe	50	2,8	23.995	3,9	479,9	4.744	3,6	94,9
Gewächshäuser	64	3,6	21.335	3,5	333,4	3.620	2,7	56,6
sonstiges	403	22,7	63.597	10,5	157,8	12.513	9,5	31,0
Insgesamt	1.778	100,0	607.612	100,0	341,7	132.053	100,0	74,3

Quelle: Bewilligungsdaten der LWK NRW; eigene Berechnungen.

Trotz der privilegierten Investitionsförderung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe erreichte deren Anteil an den Förderfällen im Durchschnitt der Jahre lediglich 3,5 % (62 Förderfälle). Allerdings nahm der Anteil in den Jahren ab 2011 deutlich zu, so dass 2012 und 2013 nahezu jeder zehnte geförderte Betrieb ökologisch bewirtschaftet wurde.

Mit den geförderten Produktionsschwerpunkten korrespondierte auch der räumliche Schwerpunkt der Förderung (Karte 1). Die Fördermittel konzentrieren sich auf die viehstarken Landkreise am Niederrhein (Rinderhaltung), im Münsterland und im Sauerland (Rinder- und Schweinehaltung). Im eher ackerbaulich geprägten Süden des Landes wurden dagegen nur wenige Förderfälle bewilligt.

Karte 1: AFP-Zuschussbewilligungen nach Landkreisen (2007-2013)

Quelle: Bewilligungsdaten der LWK NRW; eigene Berechnungen und Darstellung.

1.4 Relevanzprüfung

Angesichts der in Kapitel 1.1 dargestellten agrarstrukturellen Ausgangssituation in NRW und der neuen Herausforderungen durch veränderte Marktbedingungen und rechtliche Veränderungen in den Bereichen Tier- und Umweltschutz waren bei vielen Betrieben umfangreiche Anpassungsmaßnahmen erforderlich, um auch zukünftig erfolgreich wirtschaften zu können. Dies galt insbesondere für Milchviehbetriebe aufgrund der Änderungen der Marktordnung für den Milchsektor. Folglich war eine gezielte Fördermaßnahme zur Vergünstigung des Kapitaleinsatzes zur Erreichung der politischen Ziele nachvollziehbar. Die mit der Maßnahme AFP verfolgten Ziele (Kapitel 1.2) sind im Hinblick auf die Herausforderungen weitgehend konsistent. Nicht nachvollziehbar ist, dass die Junglandwirteförderung im Rahmen des AFP angeboten wird, obwohl die Altersstruktur der landwirtschaftlichen Betriebsleiter im Programm als relativ günstig bezeichnet wird und somit diesbezüglich keine Problemlage besteht (MUNLV, 2007, S. 39). Zudem wurde bereits in der vorangegangenen Förderperiode (2000-2006) im Rahmen der Evaluierung des AFP festgestellt, dass die Junglandwirteförderung nicht strukturwirksam ist und daher nicht weitergeführt werden sollte (MUNLV, 2007, S. 196).

Aus den genannten Zielen können sich jedoch Zielkonflikte ergeben, wenn zum Beispiel einerseits die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt wird und andererseits der Tierschutzstandard deutlich (d. h. über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus) angehoben werden soll. Ähnliches gilt in den Bereichen Umweltschutz und Erhaltung natürlicher Ressourcen. In der Regel gehen die nicht produktivitätssteigernden Investitionen zur Erreichung dieser Ziele auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, so dass deren Förderung zur Verbesserung des Tier- und Umweltschutzes allenfalls einen Beitrag zur Erhaltung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe sein kann.

Um das erste Ziel „Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe“ zu erreichen, können die geförderten Betriebe durch den Erhalt von nicht rückzahlbaren Zuschüssen ceteris paribus in eine günstigere Position im Vergleich zu einer Situation ohne Förderung gesetzt werden. Dies setzt voraus, dass mit der Förderung nicht zahlreiche Auflagen und bürokratische Kosten verbunden sind, die den Fördereffekt (über-)kompensieren. Grundsätzlich würden rentable Investitionen – und nur solche sollen im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden – von den Unternehmern auch ohne Förderung durchgeführt, wenn deren Finanzierung möglich ist. Die Fremdfinanzierung von rentablen Investitionen stellte für landwirtschaftliche Betriebe im Förderzeitraum jedenfalls kein besonderes Problem dar. Dies resultiert daher, dass zum einen die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in NRW vergleichsweise gut war und die landwirtschaftlichen Unternehmen im Vergleich zu Betrieben anderer Branchen (z. B. Handwerk) im Durchschnitt über relativ viel Eigenkapital und Sicherheiten verfügen, was die Finanzmittelbeschaffung erleichtert (z.B. Francksen, 2010; LR, 2009; VLK, 2010).

Im Hinblick auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz) ist festzuhalten, dass es diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein, wenn gleich anzumerken ist, dass je nach Problemlage (z. B. neue Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignetere Instrumente (z. B. laufende Flächen- oder Tierprämien, Bildung und Beratung, Ordnungsrecht) als das AFP gibt. Beim Tierschutz dürfte das AFP alleine nur sehr begrenzt geeignet sein, eine Problemlösung zu bewirken, weil

- Investitionen im Bereich der tiergerechten Haltung oftmals nicht rentabel und daher im AFP nicht förderfähig sind,
- die besonderen Anforderungen zur Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene (Anlage 4 zum AFP) in vielen Bereichen nicht ausreichen, um die Voraussetzungen für eine tiergerechte Haltung zu schaffen und
- selbst das Vorhandensein geeigneter stallbaulicher Voraussetzungen noch keine tiergerechte Haltung gewährleisten kann, da das Management hierbei ebenfalls eine entscheidende Rolle spielt.

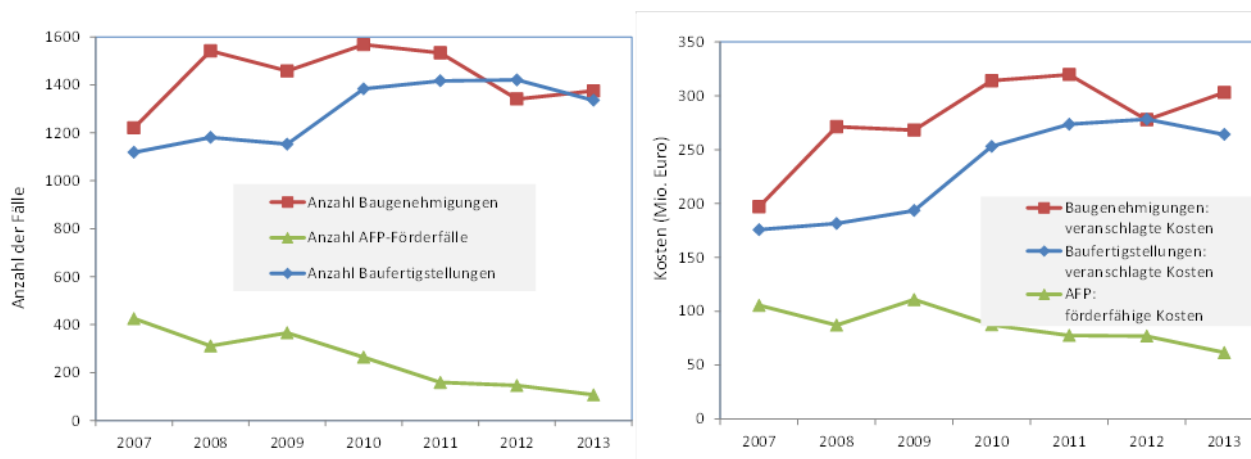
Folglich dürfte bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Güter nur ein abgestimmtes Zusammenspiel aus Ordnungsrecht und unterschiedlichen Instrumenten des Förderrechts, begleitet durch Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

Reichweite der Fördermaßnahme AFP

Das AFP besaß im Förderzeitraum 2007 bis 2013 eine große Reichweite im Hinblick auf die insgesamt durchgeführten baulichen Investitionen in der Landwirtschaft. Bezogen auf die Zahl aller 35.750 landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. 20.131 Haupterwerbsbetriebe) in Nordrhein-Westfalen (Destatis, 2011), resultiert aus der Anzahl der im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt geförderten 1.671 Betriebe eine Quote von 4,7 % (bzw. 8,3 %). Bei den geförderten 737 Milchviehbetrieben resultiert eine Quote von 9,1 % aller Betriebe mit Milchviehhaltung in Nordrhein-Westfalen.

Bei Bezugnahme auf die Anzahl der erteilten Baugenehmigungen und die Baufertigstellungen (landwirtschaftliche Gebäude) erreichten die AFP-Förderfälle einen Anteil von etwa 18 % im Durchschnitt der gesamten Förderperiode (Abbildung 1), wobei der Anteil von rund einem Drittel (bei Bezug auf Baugenehmigungen) in den Jahren 2007-2009 ab 2010 deutlich rückläufig war. Da die geförderten Investitionen im Vergleich zur Gesamtheit der Investitionen in ihrem monetären Umfang überdurchschnittlich groß waren, lag der Anteil der mit AFP geförderten Investitionen mit durchschnittlich einem Drittel deutlich höher (in einzelnen Jahren sogar über 50 %). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im AFP auch technische Ausrüstungen (Melktechnik etc.) gefördert wurden, die in der Baustatistik nicht enthalten sind.

Abbildung 1: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) (2007-2013)



Quelle: IT.NRW (div.Jgg.); Bewilligungsdaten der LWK NRW, eigene Darstellung.

Es gibt keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen AFP und Investitionstätigkeit. Vielmehr dürfte die Anzahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in erster Linie der Einkommenslage und Stimmung in der Landwirtschaft folgen.

Die Reichweite der AFP-Förderung hinsichtlich der Tierhaltung ist mit Blick auf die Zielsetzung „Verbesserung des Tierschutzes“ wichtig. Gemessen an der Gesamtzahl der in NRW gehaltenen Tiere wurden mit der AFP-Förderung von Tierställen im Förderzeitraum 2007-2013 rund 20 % der Milchkühe und rund 6 % der Zuchtsauen erreicht. Der mögliche AFP-Einfluss auf die Haltungsbedingungen bei Mastschweinen und bei Geflügel war deutlich geringer (unter 2 %).

Zusammenfassend ist das AFP in Bezug auf die Herausforderungen der landwirtschaftlichen Betriebe mit den formulierten Zielen durchaus als konsistent zu bezeichnen und aufgrund der umfangreichen Budgetausstattung auch als relevant zu beurteilen.

2 Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat für eine möglichst standardisierte Analyse und Bewertung der EPLR zahlreiche und teils umfangreiche Vorgaben gemacht. Zur Bewertung der Einzelmaßnahmen wurden allerdings im Gegensatz zur vorhergehenden Förderperiode (EU-KOM, 2000) und anfänglich auch zur laufenden Förderperiode (EU-COM, 2010) jeweils mehrere Bewertungsfragen formuliert. Schließlich aber fokussiert die EU-Kommission bezüglich der Maßnahme 121 (Modernisierung) nur noch auf die folgenden zwei zentralen Bewertungsfragen (ENRD, 2014, S. 29):

- In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Sektors zu verbessern? (Frage 5; Priorität auf EU-Ebene)
- Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Fördermittelempfänger zu verbessern? (Frage 15, maßnahmenbezogene Frage)

Diese beiden Fragenebenen deuten an, dass sowohl die Sicht auf die geförderten Betriebe als auch die auf den Sektor relevant ist.⁴ Hintergrund ist, dass Fördermaßnahmen nicht nur direkt auf die Fördermittelempfänger, sondern auch indirekt auf die übrigen Betriebe wirken können, z. B. durch Anpassungen auf den Faktor- und Produktmärkten (vor allem Verdrängung/Verlagerung, Synergien). Die dadurch resultierenden Effekte können dazu führen, dass die Wirkungen der Interventionen auf den beiden Ebenen unterschiedlich ausfallen und zu bewerten sind.

2.1 Untersuchungsansatz und Datengrundlage

Der Untersuchungsansatz für die zentrale Bewertungsfrage bezüglich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Fördermittelempfänger knüpft weitgehend an die Ansätze der Ex post-Bewertung der vorangegangenen Förderperiode an. Die Entwicklungen geförderter Betriebe und

⁴ Der sektorale Ansatz wird im Vertiefungsthema zu den Programmwirkungen „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors“ bearbeitet (separater Modulbericht; Schwarz 2016).

die strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) wurden zu jeweils gleichen Zeitpunkten betrachtet. Aus diesen kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“ Ansatz). Die Vorgehensweise ist in den früheren Bewertungsberichten ausführlich beschrieben (ebd.).

Zusätzlich wurde ein sog. Propensity Score-Matching (PSM) –Ansatz durchgeführt, bei dem für die Ausgangssituation mittels statistischem Verfahren für jeden geförderten Betrieb mindestens ein nicht geförderter „Zwillingsbetrieb“ identifiziert wird. Die „Zwillinge“ wurden vergleichend im Hinblick auf deren strukturelle und erfolgswirtschaftliche Entwicklung ausgewertet. Da diese Methodik erstmals angewandt wurde, werden im Folgenden einige Grundannahmen erläutert, die für das Verständnis der verwendeten Daten und der Ergebnisse hilfreich sein können.

Exkurs: Matching

Unter den statistischen Verfahren zur Identifizierung von Wirkungen von einzelbetrieblichen Investitionsfördermaßnahmen wurde in den letzten Jahren zunehmend die sog. Matching-Methode diskutiert und inzwischen auch mehrfach angewendet (EU-COM, 2014; Kirchweger, 2010; Kirchweger und Kantelhardt, 2015; Michalek, 2012a). Das Verfahren beruht darauf, dass mittels statistischer Methoden Vergleichspaare gebildet werden, die in der Ausgangssituation strukturell möglichst ähnlich sind, sich in der Folge aber dadurch unterscheiden, dass die eine Gruppe eine Förderung erhält, während die Kontrollgruppe nicht gefördert wird. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Mitglieder der beiden Gruppen sich lediglich in der Gewährung der Förderung unterscheiden.

Da sich die Betriebe mit/ohne AFP in der Ausgangssituation möglichst wenig unterscheiden sollen, ist zunächst der Selektionseffekt zu eliminieren. Dies bedeutet, dass systematische Unterschiede zwischen den Betrieben mit/ohne AFP, die „vorher“ bereits existierten, beseitigt werden. Technisch wird hierfür vor der Durchführung des Matching eine logistische Regression zur Schätzung des Propensity Score (PS, Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an der Maßnahme) geschätzt.⁵ Auf Basis des PS werden dann vergleichbare Betriebszwillinge gebildet. Auf der Grundlage dieser Zwillinge soll anschließend der kausale Effekt der Förderung identifiziert werden (Matching).

Das PSM basiert auf dem gleichen Datensatz aus geförderten Betrieben und Testbetrieben wie der „einfache“ Mittelwertvergleich, aber ohne die Beschränkung auf einen einheitlichen Betriebsertrag zu Beginn des Betrachtungszeitraums zwischen 150-500.000 Euro. Es wurde aber nicht unmittelbar auf alle Beobachtungen angewendet, in der Hoffnung, dass nur passende Mat-

⁵ Der Propensity Score wurde hier mit Hilfe einer Probitanalyse geschätzt. Er liegt zwischen 0 und 1. Als erklärende Variablen für die Teilnahme wurden der Betriebsertrag, die Bruttowertschöpfung (BWS), BWS/AK und Aktiva zum Zeitpunkt der Antragstellung (t_0) verwendet. Für das Matching wurde ein 1:1 Caliper Schätzer verwendet, d. h. ein geförderter Betrieb wurde mit einem nicht geförderten Betrieb gematcht. Dabei durfte sich der Propensity Score beider Betriebe nicht um mehr als 0,1 (Caliper) unterscheiden. Das Matching wurde in STATA 13 mit dem Programm *psmatch2* (Leuven und Sianesi, 2003) ausgeführt.

chingpartner gleicher Hauptproduktionsrichtung gefunden werden, vielmehr fand wie bei den „naiven“ Mittelwertvergleichen zuvor eine Differenzierung nach den Hauptproduktionsrichtungen Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau statt (Stratifizierung).

Probleme bei der Anwendung des PSM bestehen darin, wesentliche Voraussetzungen der Methode zu erfüllen, um zu gültigen Ergebnissen zu kommen. Folgende Voraussetzungen sind dabei besonders hervorzuheben (z. B. Pufahl und Weiss, 2010; z. B. Rosenbaum und Rubin, 1983; Woolridge, 2012):

- *Gleiche Ausgangsbedingungen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern („being similar in observable characteristics before“)*: Diese Annahme vernachlässigt in der Regel (aufgrund von fehlenden Daten/Informationen) die Strategien der Betriebe, die diese in der Ausgangssituation („vorher“) haben. Während der eine Betrieb die Aufstockung des Milchviehbestands im Zusammenhang mit einer Investition plant, ist für den strukturell ähnlichen Vergleichsbetrieb der längerfristige Ausstieg aus der Milchviehhaltung und mithin der Verzicht auf größere Investitionen die vorzügliche Option.
- *Unabhängigkeit von Teilnehmer und Nichtteilnehmer („stable unit treatment value assumption“)*: Diese Annahme unterstellt, dass die Förderung eines Teilnehmers das Verhalten und die Ergebnisvariablen eines Nichtteilnehmers nicht beeinflusst. In der Realität dürften jedoch geförderte und nicht geförderte Betriebe interagieren, indem sie um begrenzt verfügbare Produktionsfaktoren wie Boden und – im Betrachtungszeitraum 2007-2013 noch relevant – auch noch um Milchquote konkurrierten.

Diese Voraussetzungen konnten somit in den hier zu analysierenden Produktionsbereichen nicht eingehalten werden. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen, damit nicht die ermittelten Unterschiede alleine der Investitionsförderung zugeschrieben und die Wirkungen deutlich überschätzt werden.

In einem Segment wie der Milchviehhaltung, in dem ein großer Anteil der investitionsaktiven Betriebe im Betrachtungszeitraum 2007-2013 in NRW eine Förderung erhielt, dürften nur sehr wenige Vergleichsbetriebe vorhanden sein, wenn die rigiden Annahmen der Methode nicht verletzt werden sollen. Die geringe Fallzahl kann durch eine Lockerung der Ansprüche an die Vergleichsbetriebe erhöht werden, wenngleich dies mit einer eingeschränkten Aussagekraft der Ergebnisse einhergeht. Etwas anders sah es in den Bereichen Schweinemast und im Ackerbau aus, die zeitweilig weitgehend von der Förderung ausgeschlossen waren.

Ohne geeignete Kontrollbetriebe ist der Matching-Ansatz ungeeignet. Je stärker nicht oder schlecht beobachtbare Faktoren Einfluss auf das Verhalten der Betriebsleiter und die Entwicklung der Betriebe nehmen, desto weniger ist das statistisch rigorose Verfahren des Matching in der Lage, die Wirkungen der zu analysierenden Intervention zu erfassen.

Trotz dieser Einschränkungen wurde das PSM hier als weitere Methode genutzt, zum einen, weil die EU-Kommission zunehmend zum Einsatz von sog. rigiden Methoden in der Bewertung von investiven Fördermaßnahmen tendiert (z.B. Michalek, 2012b), und zum anderen, um durch die

Nutzung von zwei verschiedenen Analysemethoden die Aussagekraft und Belastbarkeit der ermittelten Ergebnisse zu erhöhen.

Datengrundlage

Bei den geförderten Betrieben standen für diese Analysen die Investitionskonzepte (IK) und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung zur Verfügung. Die IK bildeten die Datengrundlage für die Ausgangssituation („Vorher“), wobei die ökonomischen Kennzahlen auf bis zu drei Wirtschaftsjahren (WJ) der Vorabbuchführung beruhen. In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung wiederum waren Angaben zur betrieblichen Struktur und wirtschaftlichen Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens enthalten. Die ökonomischen Kennzahlen der Situation „Nachher“ beruhen auf dem Mittelwert der Angaben zum Geschäfts- und Vorjahr in den ausgewerteten Jahresabschlüssen, die Strukturdaten hingegen auf den Angaben zum Ende des Geschäftsjahres.

Die Wirkungen von größeren Investitionen manifestieren sich, z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten, oft erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung. Um einen ausreichenden Abstand zwischen dem Bewilligungsjahr bzw. der Durchführung der geförderten Investitionen und den Jahresabschlussdaten sicher zu stellen, wurden für die kombinierte Auswertung von IK und Jahresabschluss ausschließlich die Bewilligungsjahre 2007 bis 2010 untersucht.

Aufgrund der dreijährigen Buchführungsaufgabe nach Abschluss der geförderten Investitionsmaßnahme musste die Verknüpfung mit den Jahresabschlüssen für die Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens abweichend vom Ansatz in der vorangegangenen Ex post-Bewertung erfolgen. Anstatt dafür einheitlich den aktuellsten, zum Evaluationszeitpunkt vorliegenden Jahresabschluss für alle zu betrachtenden Förderfälle zu verwenden, wird jeweils der letzte Jahresabschluss der Auflagenbuchführung betrachtet („rollierende“ Verknüpfung, siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Rollierende Verknüpfung von Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen

Bewilligungsjahr	Wirtschaftsjahre der Auflagenbuchführung								
	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	
2007	→			■					
2008	→				■	■			
2009	→					■	■		
2010	→						■	■	■
2011	→							■	
2012	→								
2013	→								

Quelle: Eigene Darstellung.

Insbesondere fehlende, falsche oder geänderte EU-Betriebsnummern, die als einzige Variable zur Verknüpfung von Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen dienten, führten dazu, dass zahl-

reiche Datensätze (in den Bewilligungsjahren 2007-2010: 476 Fälle bzw. 35 %) nicht verknüpft werden konnten (Tabelle 5). Die verbliebenen AFP-Förderfälle wurden mit nordrhein-westfälischen Betrieben des Testbetriebsnetzes im selben Betrachtungszeitraum verglichen, um den Einfluss von Marktentwicklungen vernachlässigen zu können. Dabei kamen ausschließlich identische Testbetriebe in die Vergleichsgruppe, in deren Jahresabschlüssen keine investive Förderung (Investitions- und/oder Zinszuschüsse) identifiziert werden konnte. Diese Vergleichsgruppe bildet daher Betriebe ab, die zumindest mittelfristig keine investive Förderung mehr erhalten haben („Ohne“-Gruppe). Der Vergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben beschränkt sich auf strukturell vergleichbare Betriebe, d. h. verglichen wurden nur Betriebe gleicher Hauptproduktionsrichtung (Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau) sowie ähnlichem Produktionsumfang zu Beginn des Betrachtungszeitraumes („vorher“; Betriebsertrag zwischen 150.000 und 500.000 Euro). Durch diese Einschränkung reduzierte sich die Anzahl untersuchter AFP-geförderter Betriebe auf 629 Förderfälle bzw. 35,4 % aller Fälle im Zeitraum 2007-2013 (Tabelle 5); diese Fälle repräsentieren 28,8 % der bewilligten förderfähigen Investitionen und 27,2 % der Zuwendungen im Förderzeitraum 2007-2013.

Tabelle 5: Anzahl und Anteil der Förderfälle mit Verknüpfung von Investitionskonzept und Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung (2007-2013)

Bewilligungsjahr	alle Förderfälle		davon verknüpft:		davon untersucht:	
	n	n	Anteil	n	Anteil	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	
2007	425	179	42,1%	142	33,4%	
2008	311	291	93,6%	217	69,8%	
2009	366	290	79,2%	192	52,5%	
2010	264	130	49,2%	78	29,5%	
2011	159	-	-	-	-	
2012	146	-	-	-	-	
2013	107	-	-	-	-	
Summe	1.778	890	50,1%	629	35,4%	

Quelle: Bewilligungsdaten der LWK NRW; Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung von AFP-geförderten Betrieben; eigene Berechnungen.

2.2 Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die betriebswirtschaftlichen Analysen erfolgen stets differenziert für die Hauptproduktionsrichtungen Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau. Da die Bedeutung des AFP in der Rinder-/Milchviehhaltung am größten ist, liegt für diese Gruppe auch die größte Zahl an auswertbaren Beobachtungen vor. Insgesamt konnten bei der Einschränkung auf Betriebe mit einem Be-

triebsertrag im der Ausgangssituation („vorher“) zwischen 150.000 Euro und 500.000 Euro 373 geförderte Betriebe und 487 nicht geförderte Testbetriebe verglichen werden.

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe wurde anhand der Bruttowertschöpfung (BWS/Betrieb und BWS/Arbeitskraft) sowie anhand des ordentlichen Gewinns je Betrieb und je Arbeitskraft) erfasst. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die eingeschränkte Aussagekraft einzelner Indikatoren hervorzuheben, da bspw. die BWS die Abschreibungen enthält, was im Vergleich von stark investierenden mit wenig bzw. nicht investierenden Unternehmen einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben kann. Ergänzend werden Strukturmerkmale (Umsatzerlöse, Tierzahl, Fläche (LF), Arbeitskräfte (AK)) herangezogen.

Der Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und strukturell ähnlichen, aber in der Betrachtungsperiode nicht geförderten Testbetrieben (Tabelle 6) ergab, dass die geförderten Milchviehbetriebe im Durchschnitt

- etwas stärker gewachsen sind (Milchkühe, Umsatzerlöse),
- etwas höhere Milcherlöse je Milchkuh (höhere Leistung) erzielten,
- den Arbeitskräftebesatz trotz stark gesteigerter Kuhzahl deutlich verringert haben, während die Vergleichsbetriebe den Arbeitskräftebesatz etwas erhöhten und
- die Leistungsfähigkeit (BWS, BWS/AK) und den Betriebserfolg (ordentl. Gewinnplus Lohn/AK) steigerten, während das ordentliche Ergebnis je Betrieb keinen nennenswerten Unterschied aufwies.

Der Betriebserfolg wurde bei den geförderten Betrieben im Mittel nur dadurch vergleichsweise stärker gesteigert, weil die geförderten Betriebe im Mittel trotz ihres durchschnittlich stärkeren Wachstums den Arbeitskräftebesatz reduziert haben. Die hohen Variationskoeffizienten der Mittelwerte bei einzelnen Indikatoren resultierten daher, dass es sich trotz der Eingrenzung der in die Analyse einbezogenen Betriebe auf 150.000-500.000 Euro Betriebsertrag zum einen um sehr heterogene Vergleichsgruppen handelte und zum anderen die Entwicklungen der einzelnen Betriebe unterschiedlich verliefen.

Auffallend ist, dass sich das ordentliche Ergebnis je Betrieb zwar im Durchschnitt der geförderten Betriebe um 17.200 Euro erhöhte, aber im Durchschnitt kein Unterschied im Vorher-Nachher-Vergleich zwischen den Gruppen mit und ohne Förderung bestand. Relativ hoch war bei beiden Gruppen auch der Anteil der Betriebe, die im Vorher-Nachher-Vergleich einen Rückgang des ordentlichen Ergebnisses je Betrieb verzeichneten (34,1 % mit AFP bzw. 29,2 % ohne AFP). Bei der Betrachtung der BWS, die mit Abschreibung kalkuliert wird, lagen die geförderten Betriebe im Vergleich zu den nicht geförderten Testbetrieben deutlich günstiger. Hier wiesen nur 6,2 % der geförderten Betriebe negative Werte im Vorher-Nachher-Vergleich auf, während der entsprechende Anteil der Testbetriebe bei 29,2 % betrug.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die geförderten Investitionen im Hinblick auf das zentrale Ziel „Steigerung der betrieblichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit“ einen Betrag geleis-

tet haben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich in der Vergleichsgruppe der Testbetriebe auch Betriebe befinden dürften, die generell keine Investitions- und Wachstumsstrategie verfolgen und somit als Vergleichsbetriebe für einen mit/ohne-Vergleich nicht verwendet werden dürften. Diese Betriebe mit rezessiver Betriebsstrategie zu identifizieren, wäre nur möglich, wenn die relevanten Informationen mittels Betriebsleiterbefragung erhoben werden könnten.

Tabelle 6: Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=373)		Testbetriebe (TB, n=487)		Signifikanz ²⁾
		Mittelwert	VK ¹⁾	Mittelwert	VK ¹⁾	
Förderung [1.000 EUR]						
förderf. Investitionsvolumen		272,8	75,29	-	-	
davon: Rinderstall		200,8	76,79	-	-	
AFP-Zuschuss		59,1	75,78	-	-	
LF	Vorher (1)	75,8	39,0	67,5	37,9	***
[ha]	Nachher (2)	81,7	43,2	73,5	40,8	***
	(3)=(2)-(1)	5,9	303,2	6,1	241,2	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,1		
Milchquote	Vorher (1)	571,57	35,4	523,54	36,3	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	726,84	39,6	667,32	46,9	***
	(3)=(2)-(1)	155,26	135,2	143,78	131,4	**
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			11,5		
Milchkühe	Vorher (1)	74,0	33,4	68,4	35,8	***
[Anzahl]	Nachher (2)	103,6	40,5	85,3	44,6	***
	(3)=(2)-(1)	29,6	96,4	16,9	133,8	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			12,7		
Umsatzerlöse Kuhmilch	Vorher (1)	184,4	36,1	167,1	39,3	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	314,3	41,5	250,1	48,5	***
	(3)=(2)-(1)	129,9	71,8	83,0	88,3	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			46,9		
Arbeitskräfte	Vorher (1)	2,5	28,6	1,8	32,0	***
[AK]	Nachher (2)	2,0	37,8	1,9	38,3	
	(3)=(2)-(1)	-0,5	-166,4	0,2	319,9	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,7		
BWS	Vorher (1)	74,4	43,1	86,8	42,1	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	140,7	44,8	109,7	52,5	***
	(3)=(2)-(1)	66,3	76,4	22,9	164,6	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			43,4		
BWS / AK	Vorher (1)	30,5	30,8	51,2	39,8	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	78,3	52,6	58,1	44,7	***
	(3)=(2)-(1)	47,7	82,3	7,0	320,0	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			40,8		
Ordentl. Gewinn	Vorher (1)	67,8	47,7	57,1	53,8	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	85,0	63,4	75,3	55,9	***
	(3)=(2)-(1)	17,1	282,2	18,2	198,7	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-1,0		
(Ord. Gewinn + Lohn)/AK	Vorher (1)	32,0	42,6	37,8	48,6	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	54,1	64,7	46,6	49,2	***
	(3)=(2)-(1)	22,1	157,7	8,8	248,4	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			13,2		

1) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test:
*** = 1 % / ** = 5 % / * = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen

Die Analyse der Milchviehbetriebe anhand des PSM ergab vergleichbare Ergebnisse (Tabelle 7). Die Strukturdaten (LF, Milchquote, Milchkühe, Arbeitskräfte) bzw. deren Unterschiede sind zwischen den Gruppen ähnlich. Auch die Erfolgskennzahlen sind im Niveau ähnlich. Das PSM, bei dem die Strukturvariablen (Faktorausstattung LF, AK, Milchkühe, Betriebsertrag) zur Identifikation der Zwillingbetriebe berücksichtigt wurden, beinhaltet große Unterschiede im Ausgangsniveau des ordentlichen Gewinns. Dadurch ergibt sich eine eingeschränkte Aussagekraft der Ergebnisse bezüglich der Erfolgskennzahlen.

Tabelle 7: Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle	Testbetriebe
		(AFP, n=342)	(TB, n=145)
		<i>treated</i>	<i>controls</i>
LF	Vorher (1)	80,5	87,5
[ha]	Nachher (2)	87,6	93,6
	(3)=(2)-(1)	7,2	6,1
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		1,0
Milchquote	Vorher (1)	609,4	467,2
[1.000 kg]	Nachher (2)	791,2	631,9
	(3)=(2)-(1)	181,9	164,7
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		17,2
Milchkühe	Vorher (1)	80,7	82,7
[Anzahl]	Nachher (2)	116,5	102,4
	(3)=(2)-(1)	35,7	19,7
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		16,0
Umsatzerlöse Kuhmilch	Vorher (1)	208,2	201,7
[1.000 EUR]	Nachher (2)	367,3	315,1
	(3)=(2)-(1)	159,0	113,4
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		45,6
Arbeitskräfte	Vorher (1)	2,6	2,6
[AK]	Nachher (2)	2,1	2,9
	(3)=(2)-(1)	-0,5	0,3
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		-0,8
BWS	Vorher (1)	83,5	88,8
[1.000 EUR]	Nachher (2)	163,1	130,8
	(3)=(2)-(1)	79,5	42,1
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		37,5
BWS / AK	Vorher (1)	31,7	32,8
[1.000 EUR]	Nachher (2)	96,7	44,2
	(3)=(2)-(1)	65,0	11,5
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		53,5
Ordentl. Gewinn	Vorher (1)	74,8	49,2
[1.000 EUR]	Nachher (2)	95,8	72,3
	(3)=(2)-(1)	21,0	23,1
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		-2,1
(Ord. Gewinn + Lohn)/AK	Vorher (1)	33,4	23,1
[1.000 EUR]	Nachher (2)	66,1	32,7
	(3)=(2)-(1)	32,7	9,6
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		23,1

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen

Bezüglich Schweinehaltung sind einige Unterschiede zur Milchviehhaltung zu konstatieren (Tabelle 8). Zwar konnten auch die Betriebe mit Schwerpunkt Schweinehaltung bezogen auf die Zuchtsauenbestand und Umsatzerlöse stärker wachsen als die nicht geförderten Testbetriebe, und auch bei der BWS wurden positive Effekte erreicht, aber die Rentabilität (ordentlicher Gewinn/Betrieb, ordentlicher Gewinn plus Lohn/AK) wies im Vergleich zum Durchschnitt der Testbetriebe nur geringe positive Abweichung auf. Der AK-Besatz blieb in beiden Gruppen weitgehend unverändert.

Das ordentliche Ergebnis je Betrieb hat sich im Durchschnitt der geförderten Betriebe um 12.100 Euro erhöht, aber im Durchschnitt bestand im Vorher-Nachher-Vergleich zwischen den Gruppen mit und ohne Förderung nur ein geringer Unterschied. Relativ hoch war auch hier (wie bei den Milchviehbetrieben) bei beiden Gruppen der Anteil der Betriebe, die im Vorher-Nachher-Vergleich einen Rückgang des ordentlichen Ergebnisses je Betrieb verzeichneten (43,1 % mit AFP bzw. 43,0 % ohne AFP). Bezüglich der BWS lagen die geförderten Betriebe im Vergleich zu den nicht geförderten Testbetrieben jedoch deutlich günstiger. Hier wiesen nur 10,9 % der geförderten Betriebe negative Werte im Vorher-Nachher-Vergleich auf, während der entsprechende Anteil der Testbetriebe bei 41,0 % lag.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es bei den geförderten Betrieben im Vergleich zu den Testbetrieben tendenziell zu einer Spezialisierung in Richtung Ferkelerzeugung kommt. Während die Testbetriebe ihren Mastschweinebestand deutlich aufgestockt haben, kam es bei den geförderten Betrieben im Mittel zu einer kräftigen Reduzierung der Bestände, wobei einige Betriebe ganz aus der Mastschweinehaltung ausgestiegen sind oder diese in gewerbliche Betriebe ausgelagert haben. Im Förderzeitraum 2007-2013 waren Investitionen in die Aufstockung der Schweinemast ab dem Jahr 2008 nicht mehr förderfähig.

Das ordentliche Ergebnis je Arbeitskraft fiel bei den Betrieben mit Schwerpunkt Schweinehaltung im Durchschnitt deutlich ungünstiger aus als in der Milchviehhaltung, wenn das ordentliche Ergebnis (plus Lohn) auf die insgesamt beschäftigten Arbeitskräfte als Erfolgsindikator herangezogen wird. Denn im Unterschied zu den Betrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung, bei denen der AK-Besatz aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen deutlich rückläufig war, hat der Besatz an Arbeitskräften bei den geförderten Schweinehaltungsbetrieben im Vorher-Nachher-Vergleich leicht zugenommen.

Mit Ausnahme der Arbeitskräfte(-entwicklung) sind die ausgewählten Struktur- und Erfolgsindikatoren im Vergleich der Gruppen statistisch signifikant. Dies bedeutet aber auch, dass bereits in der Ausgangssituation signifikante (und relevante) Unterschiede zwischen den Betrieben der beiden Gruppen existierten, was die Vergleichsergebnisse bezüglich der Aussagekraft zur Wirkung der AFP-Förderung einschränkt.

Tabelle 8: Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Schweinehaltung

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=138)		Testbetriebe (TB, n=417)		Signifikanz ²⁾
		Mittelwert	VK ¹⁾	Mittelwert	VK ¹⁾	
Förderung [1.000 EUR]						
förderf. Investitionsvolumen		302,4	69,9	-	-	
davon: Ferkelerzeugung		260,8	73,3	-	-	
AFP-Zuschuss		60,7	66,1	-	-	
LF	Vorher (1)	58,8	44,4	52,2	34,4	**
[ha]	Nachher (2)	63,7	51,6	53,7	39,2	***
	(3)=(2)-(1)	4,8	451,1	1,5	820	**
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		3,3			
Zuchtsauen	Vorher (1)	183,7	42,2	137,3	42,2	***
[Anzahl]	Nachher (2)	236,5	48,3	154,0	63,8	***
	(3)=(2)-(1)	52,8	166,3	16,6	604,3	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		36,1			
Mastschweine	Vorher (1)	601,9	56,8	325,9	68,7	***
[Anzahl]	Nachher (2)	345,7	97,4	405,4	69,7	**
	(3)=(2)-(1)	256,1	110,1	79,5	260,3	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		-335,6			
Umsatzerlöse	Vorher (1)	278,1	28,6	256,2	31,6	**
Tierproduktion	Nachher (2)	437,8	34,5	339,7	43,5	***
[1.000 EUR]	(3)=(2)-(1)	159,6	91,2	83,5	133,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		76,2			
Arbeitskräfte	Vorher (1)	1,64	32,7	1,61	30,8	
[AK]	Nachher (2)	1,69	40,3	1,65	36,5	
	(3)=(2)-(1)	0,06	1.194,2	0,04	1.201	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		0,02			
BWS	Vorher (1)	64,1	44,5	68,1	50,5	
[1.000 EUR]	Nachher (2)	123,9	59,2	79,6	67,1	***
	(3)=(2)-(1)	59,8	107,1	11,5	374,1	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		48,3			
BWS / AK	Vorher (1)	37,8	35,6	43,2	47,3	**
[1.000 EUR]	Nachher (2)	74,5	57,3	48,0	55,9	***
	(3)=(2)-(1)	36,7	112,9	4,9	514,0	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		31,8			
Ordentl. Gewinn	Vorher (1)	59,5	53,5	45,8	65,0	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	71,6	89,8	53,5	80,8	***
	(3)=(2)-(1)	12,1	487,6	7,7	475,0	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		4,4			
(Ord. Gewinn + Lohn)/AK	Vorher (1)	39,6	49,0	31,7	58,4	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	47,9	81,6	36,2	68,4	***
	(3)=(2)-(1)	8,3	465,0	4,4	533,4	*
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		3,9			

1) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test:
 *** = 1 % / ** = 5 % / * = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen

Die Ergebnisse des Propensity Score-Matching bestätigen auch hier wiederum weitgehend die Ergebnisse des Mittelvergleichs (Tabelle 10). Die Anzahl der Mastschweine ging auch hier bei den geförderten Betrieben im Durchschnitt deutlich zurück, während die Testbetriebe aufstocken. Die Ergebnisse anhand der Erfolgsindikatoren BWS und BWS je AK fielen für die geförderten Betriebe sehr positiv aus, während bezüglich des ordentlichen Gewinns bzw. ordentlichen Gewinns plus Lohn je AK nur geringe Unterschiede zwischen geförderten und Zwillingsbetrieben bestanden.

Tabelle 9: Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetriebe mit Schwerpunkt Schweinehaltung

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=123)	Testbetriebe (TB, n=102)
		<i>treated</i>	<i>controls</i>
LF	Vorher (1)	60,3	61,9
[ha]	Nachher (2)	63,0	60,3
	(3)=(2)-(1)	2,7	-1,6
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		4,2
Zuchtsauen	Vorher (1)	187,3	142,9
[Anzahl]	Nachher (2)	256,0	165,9
	(3)=(2)-(1)	70,8	11,6
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		59,2
Mastschweine	Vorher (1)	708,7	393,4
[Anzahl]	Nachher (2)	367,4	471,3
	(3)=(2)-(1)	-314,2	69,6
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		-383,8
Umsatzerlöse	Vorher (1)	313,0	313,1
Tierproduktion	Nachher (2)	469,5	393,5
[1.000 EUR]	(3)=(2)-(1)	156,5	80,4
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		76,1
Arbeitskräfte	Vorher (1)	1,69	1,63
[AK]	Nachher (2)	1,79	1,64
	(3)=(2)-(1)	0,10	0,01
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		0,09
BWS	Vorher (1)	68,6	69,9
[1.000 EUR]	Nachher (2)	134,3	81,6
	(3)=(2)-(1)	65,8	11,7
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		54,1
BWS / AK	Vorher (1)	41,1	43,1
[1.000 EUR]	Nachher (2)	81,2	48,1
	(3)=(2)-(1)	40,1	5,0
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		35,1
Ordentl. Gewinn	Vorher (1)	60,3	44,0
[1.000 EUR]	Nachher (2)	79,7	59,3
	(3)=(2)-(1)	19,4	15,3
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		4,1
(Ord. Gewinn + Lohn)/AK	Vorher (1)	40,9	29,8
[1.000 EUR]	Nachher (2)	51,3	37,8
	(3)=(2)-(1)	10,3	8,1
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		2,3

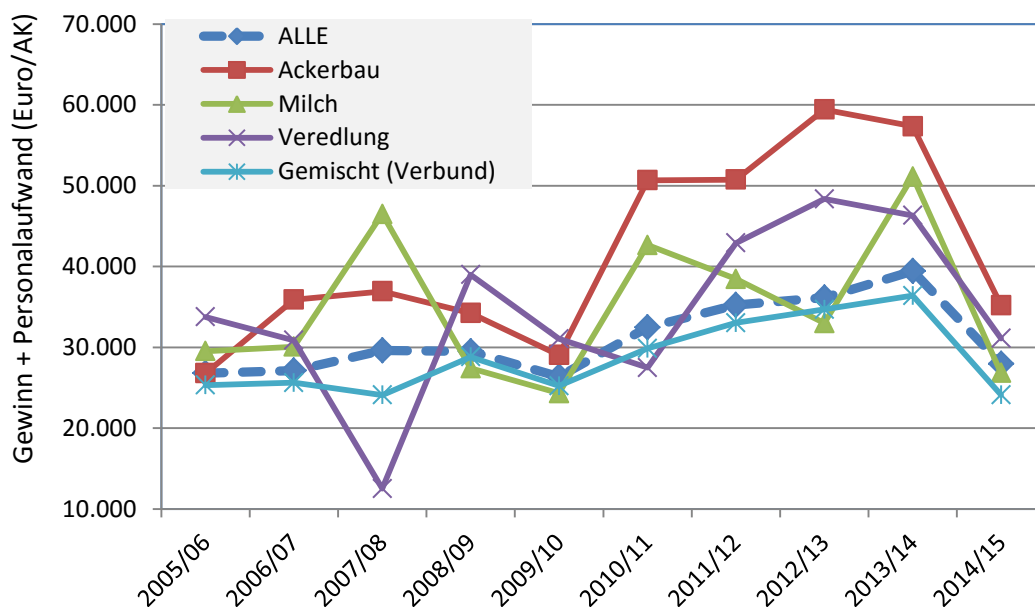
Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen

Bei den ausgewerteten Ackerbaubetrieben ergaben sich sehr uneinheitliche Werte für die Betriebe der geförderten Gruppe im Vergleich mit Betrieben ohne Förderung. Die beiden Analysemethoden liefern insbesondere beim ordentlichen Ergebnis je Betrieb unterschiedliche Ergebnisse. Während das einfache difference-in-difference-Verfahren für die geförderten Betriebe eine schwächere positive Entwicklung im Vorher-Nachher-Vergleich ergab als für die Betriebe ohne AFP, lieferte das PSM ein günstigeres Ergebnis zugunsten der geförderten Betriebe. Hintergrund dürfte sein, dass aufgrund der Förderausgestaltung ein nennenswerter Anteil der geförderten Ackerbaubetriebe in die Veredlung investierte und daher die Vergleichbarkeit mit (spezialisierten) Ackerbaubetrieben des Testbetriebsnetzes eingeschränkt ist.

Validität und Einordnung der Ergebnisse

Alle Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der Wirtschaftsjahre 2010/11 bis 2014/15. In diesen Jahren waren die Gewinne vergleichsweise hoch und wiesen eine steigende Tendenz auf (Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Betriebsergebnisse (Gewinn plus Personalaufwand je AK) nach Betriebsform in Nordrhein-Westfalen (WJ 2005/06 - 2014/15)



Quelle: BMEL, Testbetriebe; eigene Berechnungen

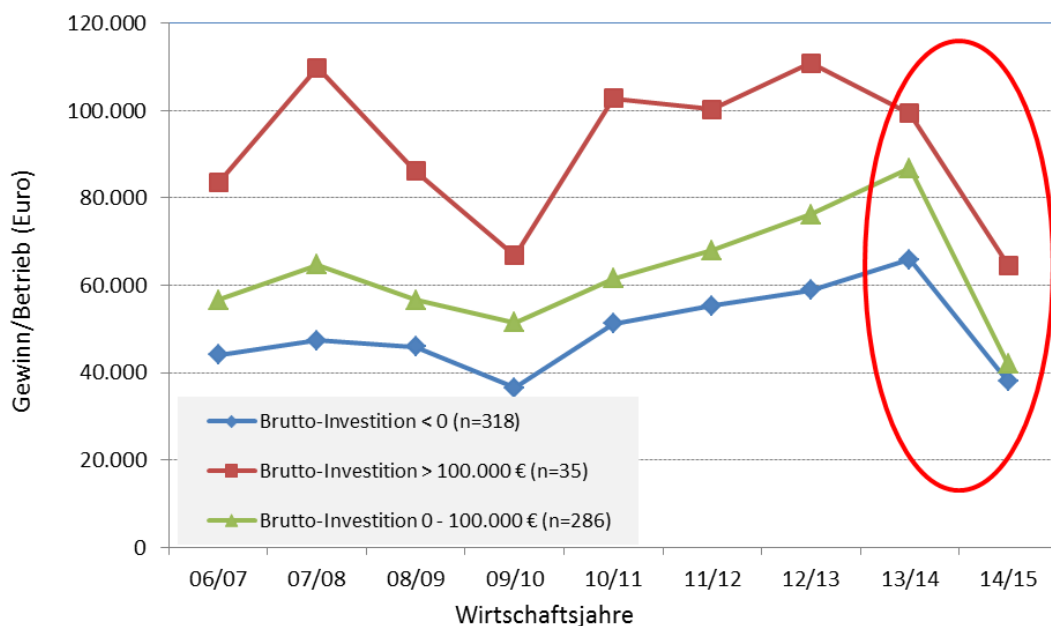
Maßgeblich hierfür waren günstige Erzeugerpreise. Wie stabil die Ergebnisse der Analyse angesichts der anhaltenden stark negativen wirtschaftlichen Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe wäre, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen geschätzt werden:

- Die Betriebe mit umfangreichen Investitionen dürften tendenziell stärker mit Festkosten (Abschreibungen, Zinsaufwand, Aufwand zusätzlicher Pachtflächen, etc.) belastet sein, so dass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.
- Bei den geförderten Betrieben gibt es eine Gruppe mit sehr starkem Wachstum auf der Basis von hohem Fremdkapitaleinsatz. Diese Betriebe dürften in der wirtschaftlichen Schwächeperiode besonders große Schwierigkeiten im Hinblick auf Liquidität, Rentabilität und Stabilität aufweisen.

Laut Verband der Landwirtschaftskammern sind die Ergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe in NRW im Wirtschaftsjahr 2014/15 im Vergleich zu den Vorjahren stark zurückgegangen. Im Durchschnitt aller erfassten Betriebe wurde eine Abnahme des Gewinns von 46 % festgestellt; bei den Milchviehbetrieben lag der Rückgang sogar bei 62 % (LWK, 2016).

Vor allem Betriebe mit hohen Investitionen in den letzten Jahren leiden unter hohen Kapitaldiensten, und die Gesamtheit der Milchviehbetriebe wird durch fehlende Liquidität belastet. Eine Analyse der Testbetriebe (Abbildung 3) bestätigte dies. Im den Wirtschaftsjahren mit durchschnittlich relativ guten Gewinnen wichen die Betriebe mit hohen Brutto-Investitionen (mind. 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07 bis WJ 2014/15) deutlich nach oben ab, während sich die Abstände der Investitionsgruppen (hohe, kleine, keine) in den weniger guten Jahren verringerten. Im zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahr 2014/15 stürzten die Betriebe mit hohen Investitionen regelrecht unter das Niveau der anderen beiden Gruppen ab.

Abbildung 3: Entwicklung des Betriebsgewinns in Nordrhein-Westfalen je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15)¹



¹ Brutto-Gebäudeinvestition = Zugang Gebäude und bauliche Anlagen zum Anlagevermögen (insgesamt im Zeitraum WJ 2006/07-WJ 2014/15)

Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, eigene Auswertungen

2.3 Vergleich der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein

Aus einer in Deutschland einmaligen Konstellation, dass ein Bundesland (Schleswig-Holstein) die Investitionsförderung über einen längeren Zeitraum (2007-2013) nahezu einstellte, können Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungen des AFP gezogen werden. Bisher gab es nämlich in allen anderen westdeutschen Bundesländern mit dem AFP quasi eine Dauerförderung von baulichen Investitionen (insbesondere von Milchviehställen). Um die AFP-Wirkungen empirisch erfassen zu können, wurden über einen längeren Zeitraum (je nach Datenlage von 2003-2014) Produktions-, Struktur- und Erfolgskennzahlen von landwirtschaftlichen Betrieben in ausgewählten Regionen Schleswig-Holsteins und des benachbarten Landes Niedersachsen verglichen, analysiert und bewertet. Während in Niedersachsen das AFP sowohl in der Förderperiode 2000-2006 als auch in der Periode 2007-2013 eine große Bedeutung im Hinblick auf das eingesetzte Budget hatte, wurde es in Schleswig-Holstein ab 2007 im Vergleich zur Vorperiode zunächst deutlich eingeschränkt und ab 2010 schließlich ganz ausgesetzt.

Aus diesem Vergleich können auch für Nordrhein-Westfalen wertvolle Schlüsse gezogen werden.

Im ersten Schritt werden im Folgenden Relevanz und Besonderheiten der AFP-Förderung in Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Vergleich dargestellt. Dann werden Vergleichsregionen abgegrenzt, die möglichst homogene Strukturmerkmale aufweisen. Im Anschluss daran werden Ergebnisse statistischer Auswertungen und einer Expertendiskussion mit BetriebsberaterInnen dargestellt.

2.3.1 AFP in Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Vergleich

Die Förderintensität war in Niedersachsen auch schon vor 2007 deutlich höher als in Schleswig-Holstein (Tabelle 10). Diese Unterschiede resultierten aus der deutlich niedrigeren Zinsverbilligung für Kapitalmarktdarlehen in Schleswig-Holstein (3,5 bzw. 2,5 % im Vergleich zu 5,0 % bzw. max. 31 % des in die Förderung einbezogenen Kapitalmarktdarlehens in Niedersachsen). Außerdem wurde in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen von 20.000 auf 50.000 Euro angehoben und die obere Grenze auf von 1,25 Mio. Euro auf 750.000 Euro reduziert. Zusätzlich waren die förderbaren Kosten je Stallplatz in Schleswig-Holstein begrenzt. Eine gesonderte Förderung von Junglandwirten wurde weder in Schleswig-Holstein noch in Niedersachsen gewährt.

Da der Schwerpunkt der Investitionsförderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein in der Rinder-/Milchviehhaltung lag, wird dieser Produktionsbereich in den Mittelpunkt der Analyse gestellt. In der Förderperiode 2000-2006 wurden in Schleswig-Holstein 53 % und in Niedersachsen 43 % der mit AFP geförderten Investitionen zur Errichtung bzw. Modernisierung von Rinder-/Milchviehställen durchgeführt; in der Förderperiode 2007-2013 lagen diese Anteile mit 74 % bzw. 63 % noch deutlich höher.

Tabelle 10: Vergleich der AFP-Förderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007-2013 ¹⁾

Kennzahlen	Einheit	Niedersachsen	Schleswig-Holstein
		Förderperiode 2000 bis 2006	
Förderfälle	Anzahl	6.138	1.513
Förderfähiges Investitionsvolumen	Mio. Euro	928	265
<i>davon: Rinderställe</i>	%	43	53
Ausgaben	Mio. Euro	209	35
kalkulatorischer Fördersatz	%	22,5	13,2
		Förderperiode 2007 bis 2013	
Förderfälle	Anzahl	4.027	639
Förderfähiges Investitionsvolumen	Mio. Euro	1.564	184
<i>davon: Rinderställe</i>	%	63	74
Ausgaben	Mio. Euro	358	12
kalkulatorischer Fördersatz	%	24,1	6,5

¹⁾ Schleswig-Holstein: AFP wurde ab 2010 ausgesetzt.

Quelle: Bewilligungsdaten der LWK Niedersachsen und der LLUR Schleswig-Holstein; Auszahlungsdaten der Landwirtschaftsministerien in Schleswig-Holstein und Niedersachsen; eigene Berechnungen.

Die regionale Verteilung der Fördermittel wird im Wesentlichen durch die in den Landkreisen vorherrschenden Produktionsrichtungen bestimmt. Die meisten Mittel fließen sowohl in Niedersachsen als auch in Schleswig-Holstein in die Regionen im Norden und Westen der Länder, in denen Futterbau- und Veredlungsbetriebe dominieren. In den klassischen Ackerbauregionen ist der Umfang geförderter Investitionen dagegen wesentlich niedriger.

Die schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 bestehenden deutlichen Unterschiede in der Förderintensität zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben sich in der folgenden Periode 2007-2013 noch verstärkt (Tabelle 11). Während in Niedersachsen weitgehend nach GAK-Rahmenplan gefördert wurde, reduzierte Schleswig-Holstein die AFP-Förderung aufgrund von Budgetengpässen im Landeshaushalt gravierend. Niedersachsen gewährte bei umfangreichen Investitionen einen Zuschuss von max. 400.000 Euro je Förderfall, wohingegen die Förderung in Schleswig-Holstein auf max. 30.000 Euro begrenzt war (2009 gab es kurzfristig im Rahmen des sog. Milchförderungsprogramms eine Zuschussobergrenze von 35.000 Euro). Ab 2010 wurde das AFP in Schleswig-Holstein ganz ausgesetzt, während in Niedersachsen weiterhin eine umfangreiche Förderung möglich war. Bei mittleren Investitionsvolumina erfuhren die Antragsteller hingegen keine Fördereinschränkung.

Tabelle 11: AFP-Förderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Förderzeitraum 2007-2013

Jahr	Niedersachsen			Schleswig-Holstein		
	Förderfähiges Investitionsvolumen	Fördersatz		Förderfähiges Investitionsvolumen	Fördersatz	
		Regelsatz	Besondere Anforderungen		Regelsatz	Besondere Anforderungen
2007 - 2008	30.000 - 1.500.000 EUR	25%	30%	175.000 - 500.000 EUR	max. 25.000/30.000 EUR ¹⁾	
2009	20.000 - 1.500.000 EUR	25%	30%	175.000 - 500.000 EUR ²⁾	max. 25.000 / 30.000 EUR ^{1), 2)}	
2010	20.000 - 1.500.000 EUR	25%	30%	keine Förderung		
2011	20.000 - 1.000.000 EUR	20%	30%			
2012 - 2013	50.000 - 750.000 EUR	20%	30%			

¹⁾ Auf Inseln ohne feste Straßenanbindung und Halligen gilt der höhere Wert.

²⁾ Milchförderungsprogramm (MFP): 120.000-600.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen/ max. 30-000/35.000 Euro Zuschuss

Quelle: AFP-Förderrichtlinien (2009: MFP-Förderrichtlinie)

2.3.2 Regionsabgrenzung und Vergleich der Regionen

Das Ziel möglichst homogener Regionen im Hinblick auf Strukturen (Grünlandanteil, Produktionsschwerpunkt, Betriebsgröße, außerlandwirtschaftlicher Arbeitsmarkt, etc.) kollidierte mit dem Ziel, möglichst viele Betriebe und Teilregionen in die Analyse einzubeziehen. Außerdem sollten die Vergleichsregionen auch bezüglich der Agrarinvestitionsförderung relevant sein, d. h. Regionen ohne nennenswerte Inanspruchnahme des AFP wurden nicht einbezogen. Folglich musste die Auswahl der betrachteten Vergleichsregionen ein Kompromiss aus den verschiedenen Ansprüchen sein. Folgende Landkreise wurden schließlich für den Vergleich ausgewählt (Karte 2):

- Schleswig-Holstein: Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen und Steinburg (SH-“Nord-West“)
- Niedersachsen: Cuxhaven, Stade, Wesermarsch, Friesland, Wittmund, Aurich, Leer, Ammerland (NI-“Nord-West“)

Karte 2: Überblick über die ausgewählten Vergleichsregionen



Quelle: Eigene Darstellung

In der Förderperiode 2007 bis 2013 entfielen auf die Region NI-„Nord-West“ 37 % der in Niedersachsen geförderten Investitionen (im Bereich der Rinderhaltung 49 %); in Schleswig-Holstein lagen 78 % der insgesamt im Zeitraum 2007-2009 geförderten Investitionen in der Vergleichsregion SH-„Nord-West“ (82 % bei Rinderställen). In den Regionen SH-„Nord-West“ bzw. NI-„Nord-West“ wurde Rinderhaltung mit 78 % bzw. 83 % der geförderten Investitionen mit etwa gleicher Priorität gefördert.

Die Vergleichsregionen sind im Ausgangsjahr 2007 hinsichtlich der Anzahl der Betriebe und der Agrarfläche (ha LF) weitgehend gleich. Die Betriebe in der Region SH-„Nord-West“ sind im Durchschnitt etwas größer, was sich auch am höheren Anteil der Betriebe mit mehr als 50 ha LF an der Gesamtzahl der Betriebe und an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche zeigt. Große Gemeinsamkeiten der Vergleichsregionen liegen in dem hohen Anteil an Grünland und Milchviehhaltung, wobei der Grünlandanteil in der Region NI-„Nord-West“ mit durchschnittlich 61,8 % noch deutlich über dem der Region SH-„Nord-West“ (42,7 %) liegt. Der Anteil von Ackerfutter und insbesondere von Silomais an der Ackerfläche ist in der Region NI-„Nord-West“ deutlich höher als in der Vergleichsregion.

Die Viehhaltung unterscheidet sich in den Vergleichsregionen dahingehend, dass in der Region NI-„Nord-West“ die Milchvieh- und Hühnerhaltung relativ stärker verbreitet ist, während in der Region SH-„Nord-West“ die Schweinehaltung relativ mehr Bedeutung hat.

Um noch homogenere Vergleichsregionen zu erhalten, müssten insbesondere in den ausgewählten Landkreisen Schleswig-Holsteins die in der Milcherzeugung starken Landkreisteile abgegrenzt werden. Dies scheitert an den verfügbaren sekundärstatistischen Daten. Daher ist es bei einigen Kennzahlen notwendig, den Regionenvergleich SH-„Nord-West“/NI-„Nord-West“ zugunsten eines Ländervergleichs zu erweitern.

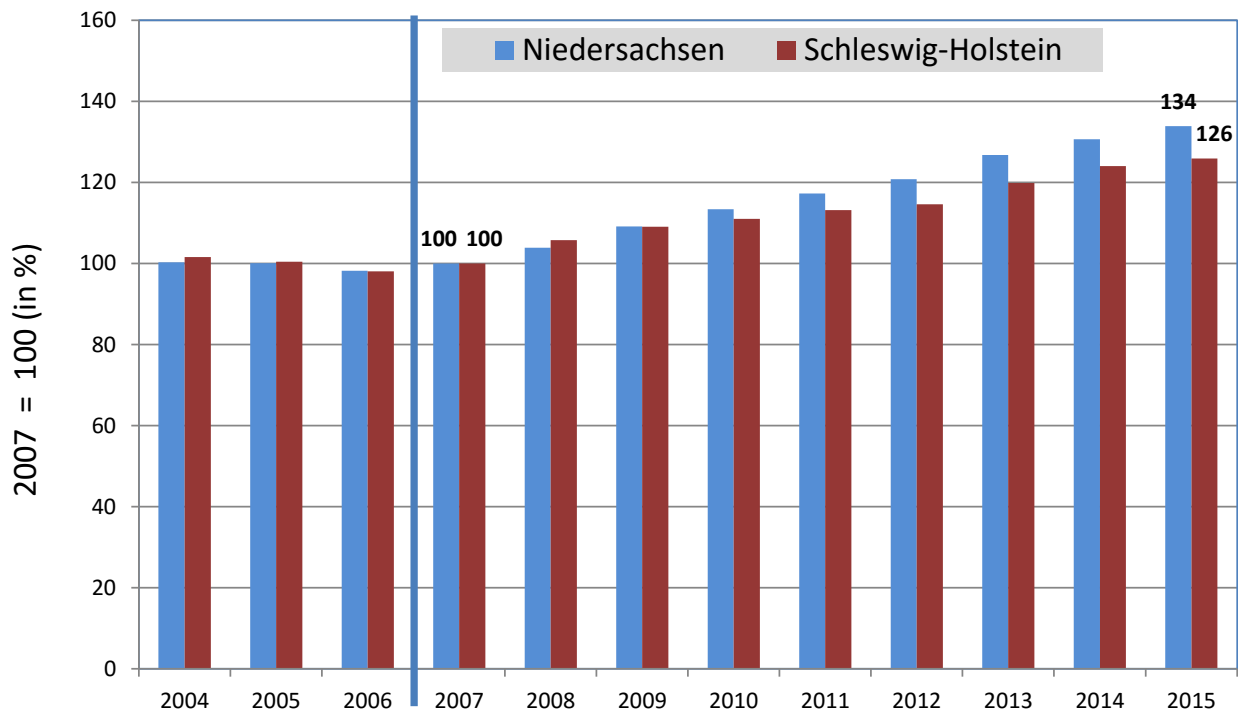
2.3.3 Mögliche strukturelle Auswirkungen der unterschiedlichen Investitionsförderung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein seit 2007

Die Förderunterschiede können sich im Investitionsverhalten (z. B. Volumen, Produktionsbereich) der Landwirte auswirken und in der Folge auch in der Produktion (v. a. Art, Volumen, Qualität) und in den Produktionsprozessen (z. B. Tierhaltungsbedingungen, Arbeitsbedingungen), und schließlich in der Produktivität, im Einkommen und in der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und des Sektors insgesamt niederschlagen. Es ist aber auch möglich, dass die Förderung kaum positive Wirkungen entfaltet, wenn sich das Investitionsverhalten der Landwirte kaum ändert. Und die Förderung kann sogar negativ sein, wenn sie zu Fehlinvestitionen verleitet („Signal der Politik“). Folglich ist anhand von ausgewählten Indikatoren zu untersuchen, ob diese sich seit dem Jahr 2007 in den Vergleichsregionen unterschiedlich entwickelt haben. Dabei ist jeweils zu prüfen oder zu diskutieren, ob Zusammenhänge und ggf. welche Zusammenhänge hier möglicherweise mit den Förderunterschieden bestehen.

Produktionsvolumen und -ausrichtung

Die Milcherzeugung in Niedersachsen hat im Zeitraum 2007-2014 stärker zugenommen (+34 %) als in Schleswig-Holstein (+26 %) (Abbildung 4). Da ab dem Bewilligungsjahr 2010 in Niedersachsen kein Nachweis der betrieblich vorhandenen Milchreferenzmenge mehr gefordert wurde, konnten die Milcherzeuger mit Fördermitteln Aufstockungsinvestitionen durchführen. Es liegt nahe, dass die Förderung einen produktionssteigernden Effekt auf die milchstarken Regionen hatte. Da die Produktionszahlen nicht für die einzelnen Landkreise und Regionen vorliegen, kann keine detailliertere Analyse und Bewertung erfolgen.

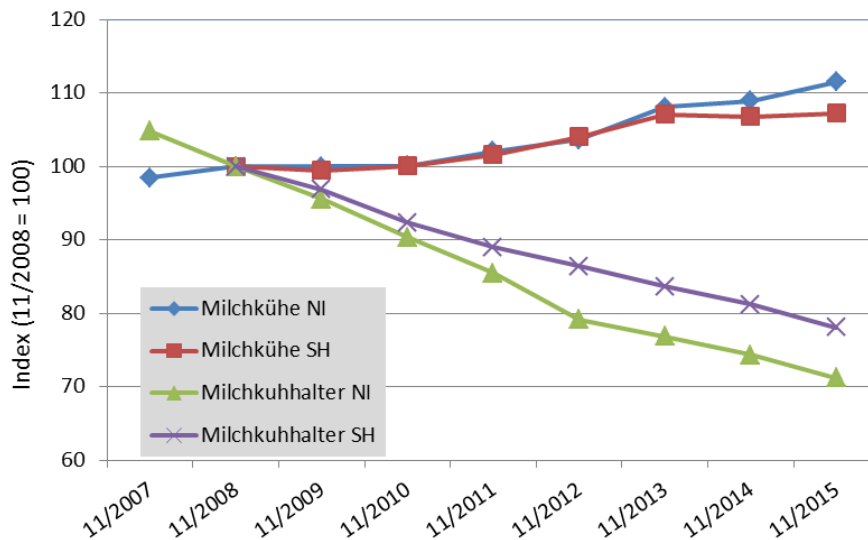
Abbildung 4: Entwicklung Milchproduktion in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (2004-2015)



Quelle: AMI Markt Bilanz Milch, Statistische Monatsberichte BMEL

Der Strukturwandel in der Milchviehhaltung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein verlief im Zeitraum 2007 bis 2015 ähnlich (Abbildung 5). Allerdings lag die jährliche Zunahme der Milchkühe in Niedersachsen mit durchschnittlich +1,6 % pro Jahr etwas höher als in Schleswig-Holstein (1,0 %). Zugleich nahm die Zahl der Milcherzeuger in Niedersachsen mit durchschnittlich -4,7 % pro Jahr deutlich stärker als in Schleswig-Holstein (-3,5 %) ab. Im Ergebnis hat sich im Betrachtungszeitraum die durchschnittliche Bestandsgröße bei Milchkühen in Niedersachsen deutlich stärker erhöht (von 52,3 auf 81,9 Milchkühe je Betriebe) als in Schleswig-Holstein (von 67,1 auf 92,2 Milchkühe je Betrieb).

Abbildung 5: Entwicklung der Zahl der Milchkühe und der Milchviehhalter in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2007-2015)¹⁾



¹⁾ Ab 2008: jeweils November-Erhebung (aus HIT-Datenbank).

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, Statistikamt Nord (eigene Berechnung)

Entwicklung der Baugenehmigungen und der AFP-Förderfälle in SH und NI

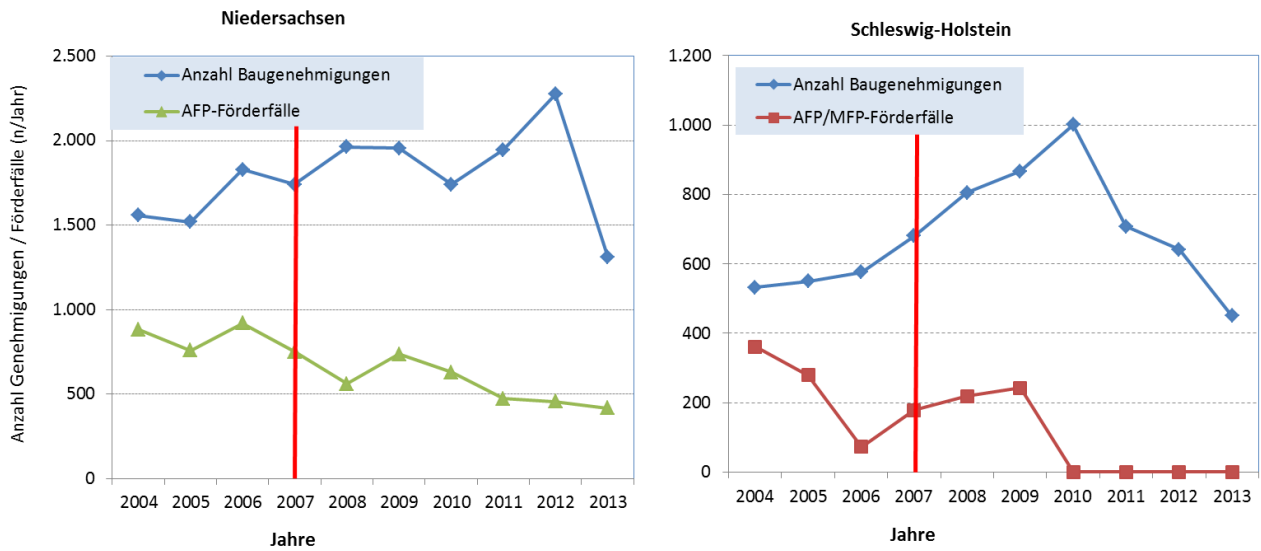
Um eine Bewertung der Relevanz der AFP-Förderung für Investitionen in Wirtschaftsgebäude vornehmen zu können, werden im Folgenden die AFP-Förderfälle (Anzahl und gefördertes Investitionsvolumen) mit den Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude der amtlichen Statistik (LSN, Statistikamt Nord) verglichen. Zwar ist davon auszugehen, dass der Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen gewissen Einschränkungen unterliegt (z. B. Einbeziehung von Innentechnik), Tendenzen dürften dagegen gut zu erkennen sein.

Die Anzahl der Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude und die AFP-Förderfälle korrespondierten in den Jahren 2004-2014 nur wenig (Abbildung 6 und Abbildung 7). Deutlich größere Parallelen bestanden bei den kalkulierten Baukosten (laut offizieller Baustatistik) und den mit AFP geförderten Investitionsvolumina. Dies lag an der zunehmenden durchschnittlichen Größe der geförderten Investitionen.

Während die Zahl der AFP-Förderfälle bzw. geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein von 2004-2006 deutlich rückläufig war, stiegen die diesbezüglichen Werte von 2007 bis 2009 wieder deutlich an, um dann ab 2010 auf Null zurückzugehen (Aussetzung des AFP). In Niedersachsen ist über die gesamte Betrachtungszeit 2004-2007 eine tendenziell sinkende Zahl der Förderfälle zu beobachten, wohingegen die geförderten Investitionsvolumina bis 2010 zunahmen und erst 2014 ein gravierender Rückgang der AFP-Förderung eintrat. Die Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Gebäude wiesen in Niedersachsen bis 2012 eine steigende Tendenz auf, um im Jahr 2013 stark einzubrechen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Baugenehmigungen bis 2010 deutlich zu und

fiel danach stark ab. Im Vergleich dazu wies die Entwicklung der AFP-Förderfälle in Niedersachsen eine stetigere Entwicklung auf.

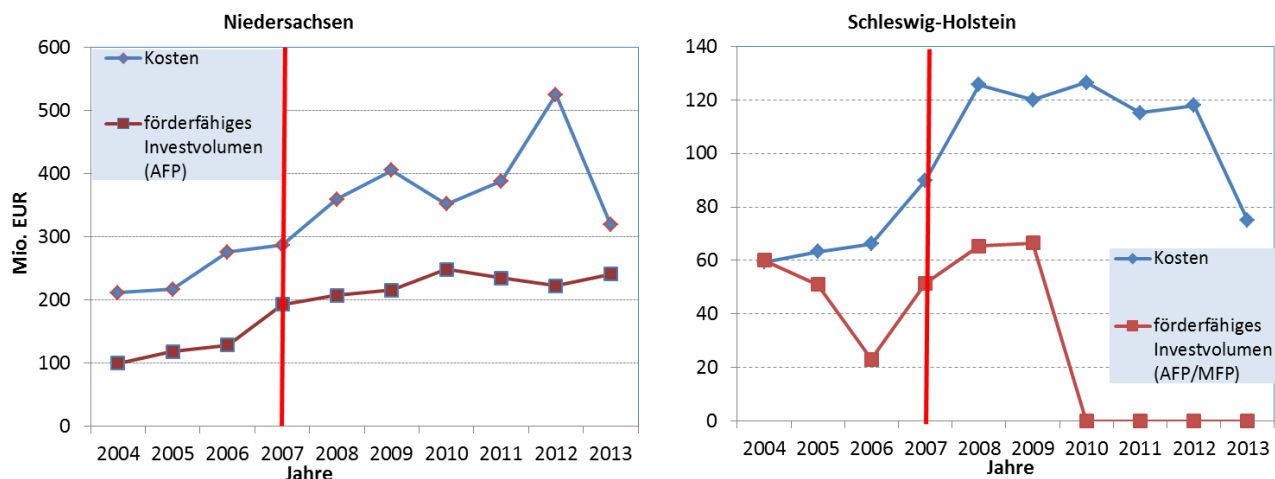
Abbildung 6: Entwicklung der gemeldeten Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude und der AFP-Förderfälle in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2004-2013)



Quelle: LSN, Statistikamt Nord (jeweils versch. Jgg.); Bewilligungsdatenbanken des ML und des MELUR

Wenn man die AFP-geförderten Investitionsvolumina mit den kalkulatorischen Baukosten (lt. Baugenehmigung) in Relation setzt, wurden in der Phase 2004-2009 in Schleswig-Holstein durchschnittlich 60,5 % mit AFP-Förderung gebaut (Abbildung 7). In Niedersachsen lag dieser Anteil mit 54,8 % trotz der deutlich höheren Förderintensität etwas niedriger (in der Phase 2004-2014: 55,4 %). In jedem Fall kann festgehalten werden, dass ein großer Teil der Gesamtinvestitionen in landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude mit AFP-Förderung durchgeführt wurden.

Abbildung 7: Entwicklung der Baukosten bei gemeldeten Baugenehmigungen für landwirtschaftliche Betriebsgebäude und der AFP-geförderten Investitionsvolumina in Schleswig-Holstein und Niedersachsen (2004-2013)



Quelle: LSN, Statistikamt Nord (jeweils versch. Jgg.); Bewilligungsdatenbanken des ML und des MELUR

Energieproduktion

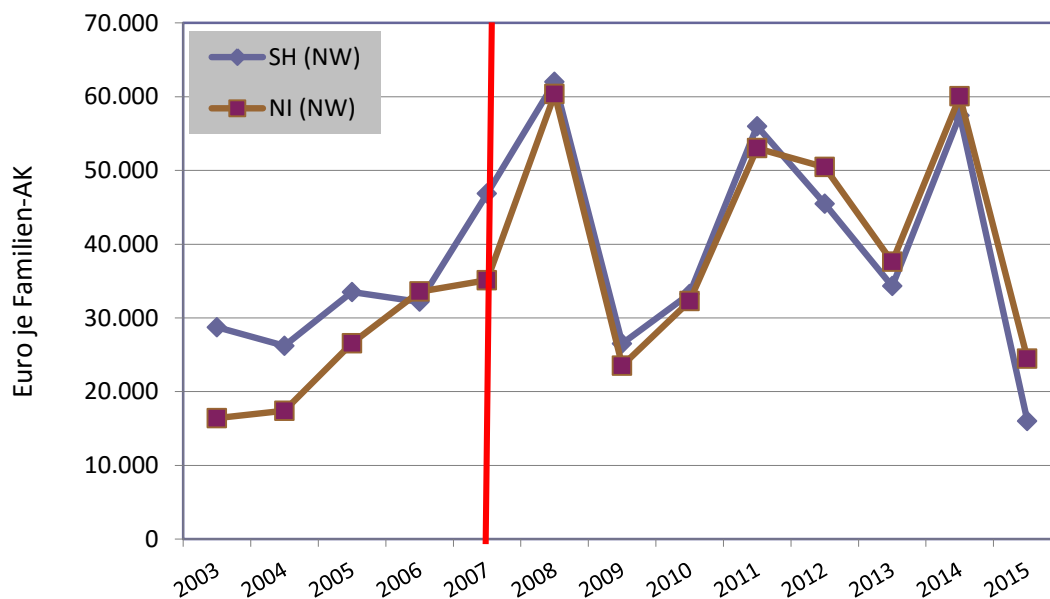
Eine Auswertung von Daten zur Energieproduktion in Schleswig-Holstein und Niedersachsen anhand des Tennet-Anlagenverzeichnisses zeigt, dass in Schleswig-Holstein in fast allen Jahren seit 2007 sowohl bei Biomasse (v. a. Biogas) als auch bei Solarenergie und Windenergie höhere jährliche Zuwächse stattfanden. Da keine Differenzierung der Zuwächse bzw. Investitionen nach landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Investoren möglich ist, kann lediglich aufgrund von Plausibilitätsannahmen vermutet werden, dass auch die Landwirte in Schleswig-Holstein stärker in die Energieerzeugung investierten als die Landwirte in Niedersachsen.

Auswertungen der BMEL-Testbetriebe

Auswertungen der Testbetriebe der beiden Vergleichsregionen im Zeitraum 2006/2007 bis 2014/15 ergaben folgendes:

- Die Testbetriebe der Vergleichsregion NI-„Nord-West“ haben in den Wirtschaftsjahren ab 2007/08 im Vergleich zu den Vorjahren eine relativ zur Vergleichsregion SH-„Nord-West“ günstigere Entwicklung genommen.
- Die BMEL-Testbetriebe in den Vergleichsregionen SH-„Nord-West“ und NI-„Nord-West“ wiesen in den Einzeljahren große Einkommenschwankungen auf. Nachdem bis zum WJ 2007/08 deutliche jährliche Gewinnsteigerungen zu beobachten waren, oszillierten die jährlichen Werte des ordentlichen Ergebnisses seitdem zwischen 20.000 und 60.000 Euro je Familien-AK (Abbildung 8). Bis zum WJ 2010/11 lagen die Betriebe der Region SH-„Nord-West“ fast immer über dem Vergleichswert in der Region NI-„Nord-West“. Seit dem WJ 2011/12 hat sich die durchschnittliche Erfolgslage umgekehrt.

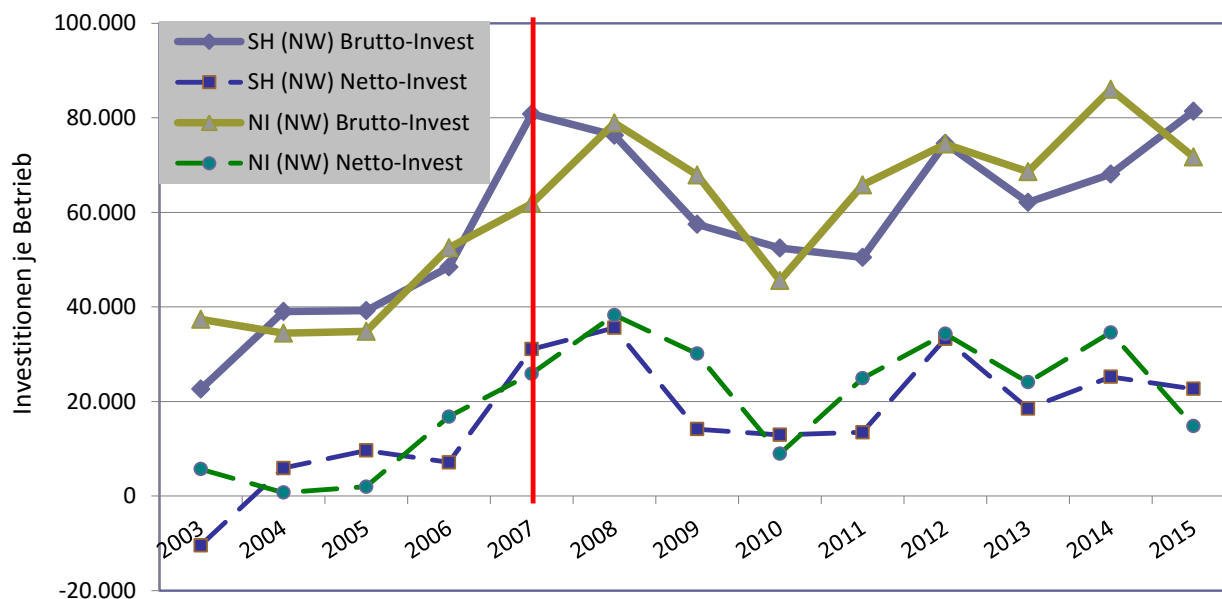
Abbildung 8: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Familien-AK der Testbetriebe in den Vergleichsregionen NI-„Nord-West“ und SH-„Nord-West“ (2003-2015)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz (eigene Auswertungen) (NI: n=191 bis 236 / SH: n=157 bis 201)

- Die bereinigte Eigenkapitalveränderung beim Unternehmer folgte weitgehend der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Familien-AK.
- Die Milchviehbetriebe in den Vergleichsregionen unterschieden sich hinsichtlich der durchgeführten Investitionen im Zeitablauf kaum (Abbildung 9). Zwar lagen die Testbetriebe in NI (NW) mit durchschnittlich 26.220 Euro Bruttoinvestitionen (6.296 Euro Nettoinvestitionen) im Mittel der Wirtschaftsjahre 2006/07 bis 2014/15 um rund 3.000 Euro (brutto und netto) über dem Wert der Testbetriebe in Schleswig-Holstein, aber die jeweiligen Entwicklungen lassen keine eindeutige Schlussfolgerung hinsichtlich der Unterschiede zu. Die starken jährlichen Schwankungen folgten den Gewinnen und Erwartungen der Betriebsleiter.

Abbildung 9: Entwicklung Brutto- /Netto-Investitionen der Testbetriebe in den Vergleichsregionen NI-„Nord-West“ und SH-„Nord-West“ (2003-2015)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz (eigene Auswertungen) (NI: n=191 bis 236 / SH: n=157 bis 201)

Fazit zu den statistischen Daten und Auswertungsergebnissen

Die dargestellten Entwicklungen in den Vergleichsregionen SH-„Nord-West“ und NI-„Nord-West“ liefern nur wenige Indizien dafür, dass die Unterschiede in der Agrarinvestitionsförderung seit 2000 und besonders seit 2007 zu Unterschieden in der Erfolgs-, Investitions- und Strukturentwicklung der Unternehmen geführt haben. Aus diesem Grund können qualitative Einschätzungen, die durch Expertendiskussionen gewonnen werden können, eine wichtige ergänzende Funktion einnehmen.

2.3.4 Ergebnisse der Expertendiskussion mit BetriebsberaterInnen

Der gewählte methodische Ansatz beinhaltete, die Ergebnisse der Datenanalyse im Rahmen einer Gruppendiskussion mit BetriebsberaterInnen in Schleswig-Holstein zu erörtern. Die Diskussion wurde am 02.03.2016 mit 15 BeraterInnen der Agrar Beratung Nord geführt. Die Beschränkung auf eine Diskussionsrunde in Schleswig-Holstein liegt darin begründet, dass nur die dortigen BeraterInnen die Situation mit bzw. ohne AFP aus Erfahrung beurteilen können. Folgende Kernaussagen sind festzuhalten:

- Die massive Absenkung bzw. Aussetzung des AFP in Schleswig-Holstein in den Jahren 2007 bis 2011 fiel genau in die Hochphase der Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Dies dürfte Umlenkungen von Investitionen verursacht haben. In der Region SH-„Nord-West“ haben viele investitionsfreudige Landwirte in diesem Zeitraum umfangreich in Photovoltaik-, Biogas- und Windkraftanlagen investiert. Die Banken haben die Investitionen in die

Energieerzeugung umfangreich und mit günstigen Krediten mitfinanziert. In Schleswig-Holstein haben sich die BeraterInnen und BetriebsleiterInnen schon sehr frühzeitig mit Investitionen zur Energieerzeugung befasst, weil aus dem Nachbarland Dänemark, das hinsichtlich Energiewende und erneuerbare Energien (insbesondere Windenergie) eine Vorreiterrolle einnimmt, diesbezügliche Erkenntnisse und Entwicklungen nach Schleswig-Holstein transferiert wurden.

- Gegenwärtig zeigt sich, dass sich die Energieproduktion aufgrund der gesetzlich festgelegten Einspeisevergütung zur Liquiditätsstütze für landwirtschaftliche Problembereiche wie Milchvieh- und Schweinehaltung entwickelt hat. Andererseits gilt bei Biogaserzeugung, dass durch die damit verbundenen Flächenansprüche auch die Wettbewerbssituation am Bodenmarkt verschärft wurde. Folglich ist zu differenzieren zwischen Betrieben mit Biogas, die häufig vom EEG profitieren und anderen Betrieben ohne Biogas bzw. Substraterzeugung, die durch die verschärfte Flächenkonkurrenz verlieren. Einige Betriebe standen vor der Entscheidung, in Biogaserzeugung oder einen Milchviehstall zu investieren und haben sich dann für eine Reduzierung von Milchvieh entschieden. Es wurde aber auch die Meinung vertreten, dass die Biogaserzeugung keine Milchkühe verdrängen würde, sondern sich sehr gut mit der Milcherzeugung ergänzt.⁶
- Wenngleich die Kosten der landwirtschaftlichen Gebäude (Stallbau, bauliche Anlagen) nur einen relativ geringen Anteil der Milchproduktionskosten ausmachten (ca. 3 ct/kg Milch bzw. ca. 6 % der Produktionskosten), würden mit dem AFP vor allem das mittlere Erfolgssegment der Betriebe positiv in ihren Investitionsentscheidungen (d. h. pro Investition in die Milcherzeugung) beeinflusst. Insbesondere Investitionen im Umweltbereich (Siloplatte und Güllelager) und auch im Bereich der Jungtieraufzucht würden durch eine entsprechende Förderung umfangreicher und qualitativ hochwertiger umgesetzt. Dies habe zur Folge, dass ohne AFP vor allem die Umwelt und das Tierwohl beeinträchtigt würden.
- Ein wichtiger Aspekt ist aus Sicht der BeraterInnen das Signal, das durch die AFP-Förderung vor allem an junge Landwirte ausgesendet wird und das als motivationsförderndes politisches Statement interpretiert werden kann, die Produktion in der Region weiterhin zu unterstützen. In vielen Fällen habe ein AFP mit 20 bis 30 % Zuschuss Einfluss auf die Produktionsentscheidungen. Hinzu komme die sehr gute fachliche Begleitung. Die geförderten Ställe werden auch nach zehn Jahren alle noch genutzt, und es gibt kaum gravierende Fehlentscheidungen/-investitionen.
- Die Gewinnunterschiede der Betriebe seien sehr groß und hätten im Zeitablauf sogar noch zugenommen. Die Betriebe des oberen Viertels erwirtschafteten im Durchschnitt immer noch

⁶ Allerdings führen Taube et al. (2015, S. 49) im Nährstoffbericht des Landes Schleswig-Holstein aus, „dass in den Zentren der Milchvieh- und Biogaserzeugung in Schleswig-Holstein auf der Geest eine Modifikation der Wachstumsstrategien der Betriebe notwendig werden dürfte, wenn nicht sogar die weitere Ausweitung der Milchproduktion in diesen Regionen in Frage zu stellen ist.“ Hintergrund ist eine deutliche Mehrbelastung der Böden und Gewässer mit Nährstoffen durch intensivierte Viehhaltung und die zusätzliche Biogaserzeugung.

120.000 Euro Gewinn. Diese Betriebe zeichne eine sehr intensive, auf hohe Leistung ausgerichtete Milcherzeugung aus; sie erzielten hohe Erträge je ha Futterfläche und nutzten verfügbare Flächen für die Erzeugung von Substrat zur Einspeisung in die eigene Biogasanlage oder zum Verkauf an andere Betriebe.

- In Niedersachsen hat die AFP-Förderung nach Ansicht der BeraterInnen dazu geführt, dass Wirtschaftsgebäude etwas attraktiver sowie die Güllelagerung und Silolager qualitativ besser und umfangreicher gestaltet sind. In Schleswig-Holstein bestehe dagegen ein Investitionsstau bei Gülle- und Silolagerung, Melktechnik, Jungvieh- und Kälberställen, da viele Betriebe aufgrund der wirtschaftlichen Lage die eigentlich erforderlichen Investitionen aufgeschoben hätten. Derartige „Einsparungen“ bei Jungvieh-/Kälberställen führten jedoch mittelfristig auch zu Produktivitätseinbußen (z. B. durch suboptimales Leistungsniveau).
- Viele Betriebe in Schleswig-Holstein hätten in den letzten Jahren große Wachstumsinvestitionen ohne AFP durchgeführt. Während dies bei den gut mit Eigenkapital ausgestatteten Betrieben nach Ansicht der BeraterInnen problemlos gewesen sei, erwies sich das Risiko bei Betrieben ohne große Eigenkapitaldecke doch sehr hoch, was in der jetzigen Situation teilweise zu existenziellen Problemen geführt habe.
- Das AFP selbst wurde als teures Verfahren bewertet, das durch die Auflagen hinsichtlich Betreuung, baulichen Anforderungen, Investitionsgeschwindigkeit, Überwälzung auf die Anbieter etc. auch zu Nachteilen führen kann. Ohne AFP könnten Betriebe dagegen frei von Zwängen investieren, wobei die früher gegebene Einengung durch den obligatorischen Nachweis von Milchquoten inzwischen weggefallen ist. Andererseits wurde von einigen BeraterInnen darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der AFP-Förderung zusätzliches Eigenkapital bereitgestellt wird, das die betriebliche Bonität (Rating) verbessert, und infolge der Mehrfachprüfung durch Beratung, Bewilligungsstelle und Bank mehr Sicherheit in die Investitionsentscheidung und die Kreditvergabe kommt.
- Die BeraterInnen gingen mehrheitlich davon aus, dass es künftig zu einer Beschleunigung des Strukturwandels kommt. Insbesondere Betriebe, die ohne AFP gewachsen sind, sind häufig eigenkapitalschwächer und daher auch anfälliger in der aktuellen Milchpreiskrise. Einige der betroffenen Ställe würden nun von Wettbewerbern übernommen. Insgesamt gingen sie jedoch davon aus, dass große Betriebe die Produktion nicht einstellen werden, weil die Banken ein großes Interesse an deren weiteren Existenz hätten.
- Neben den Milchviehaltern hätten auch die Schweinehalter seit nunmehr zehn Jahren kein Eigenkapital mehr bilden können, und auch die Marktfruchtbetriebe hätten marktbedingt starke Einkommensrückgänge zu verzeichnen.

Die BeraterInnen in Schleswig-Holstein sprachen sich überwiegend für das Angebot eines zielgerichteten AFP mit strengen Vorgaben für den Bau von Siloplaten und Güllelagern sowie deren Abdeckung aus. Die Investitionsförderung sollte in ein Gesamtkonzept zum Gewässer-, Umwelt- oder Tierschutz integriert werden. Für die Sicherung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung wird der Beratung ein hoher Stellenwert zugeschrieben. Auch eine Verstärkung der

Innovationsforschung, z. B. zur Lösung der Nährstoffproblematik und des Wasserschutzes, wurde vorgeschlagen.

2.3.5 Zusammenfassung und Fazit zum Ländervergleich Niedersachsen – Schleswig-Holstein

Die AFP-Förderung in Niedersachsen unterscheidet sich im Förderzeitraum 2000-2013 von der in Schleswig-Holstein deutlich. Dies gilt besonders ab dem Jahr 2007, als in Schleswig-Holstein die Förderung zunächst sehr stark reduziert wurde, sowie ab 2010, als die Förderung dann ganz ausgesetzt wurde.

Die für die Untersuchung ausgewählten Vergleichsregionen sind strukturell in der Ausgangslage in vielen Aspekten gut vergleichbar. Die Milchproduktion hat in beiden Vergleichsregionen in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen, in Niedersachsen jedoch erkennbar stärker als in Schleswig-Holstein. Dagegen hatte in Schleswig-Holstein die Energieproduktion einen höheren Stellenwert. Der betriebliche Strukturwandel vollzog sich in der Milchviehhaltung Niedersachsens seit 2007 etwas schneller als in Schleswig-Holstein. Die Testbetriebe der niedersächsischen Vergleichsregion waren in den Wirtschaftsjahren seit 2010 tendenziell etwas erfolgreicher.

Eine Diskussionsrunde mit BeraterInnen in Schleswig-Holstein ergab, dass die Betriebe in der Vergleichsregion Schleswig-Holsteins ohne Förderung nicht weniger investiert, aber tendenziell an nicht oder wenig produktiven Investitionen (Gülle- und Silolagerung) oder der Jungviehhaltung gespart haben. Diesbezüglich bestehe, so die BeraterInnen, ein Nachholbedarf bei Investitionen, die durch gezielte Investitionshilfen unterstützt werden sollen. Der betriebliche Strukturwandel werde mit Förderung tendenziell verlangsamt. Das AFP-Förderverfahren und die Förderwirkungen hinsichtlich der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit wurden sehr unterschiedlich bewertet.

2.4 Frage 20: Weitere Wirkungen

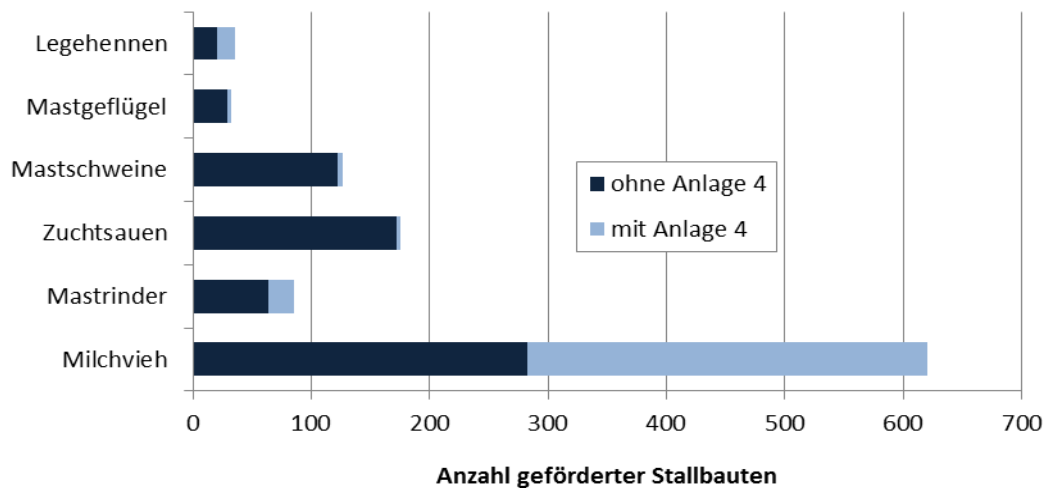
Frage 20/1: Verbesserung des Tierwohls bei den geförderten tierhaltenden Betrieben

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007-2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit⁷ in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht-tiergerecht geltende Verfahren wie die Anbindehaltung bei Milchkühen von einer Förderung ausgeschlossen, während Stallbauten, die den Anforderungen der Anlage 4 „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ zum AFP genügten, einen erhöhten Fördersatz erhalten konnten. Mit der Anlage 4 wurden

⁷ Eine Definition der Begriffe Tierwohl und Tiergerechtigkeit ist dem Modulbericht 6.5 zur Bewertung der Maßnahme „Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren“ zu entnehmen.

erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellten. Diese Anforderungen waren für einige Produktionsrichtungen (z.B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden (KTBL, 2006a).

Abbildung 10: Anteil der „besonders tiergerechten Ställe“ an allen geförderten Stallbauten (2007-2013)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand von Investitionskonzepten (LWK NRW).

Mit der Regelförderung (20 % bzw. ab 2011 15 % Fördersatz) konnten Ställe (um-)gebaut werden, die den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Darunter fallen Ställe, die als nicht tiergerecht gelten (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast)⁸, aber auch Boxenlaufställe für Milchkühe, die in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden. Grundsätzlich bot die AFP-Richtlinie daher die Voraussetzungen für die Förderung von tiergerechten und von nicht-tiergerechten Ställen.

Zwischen den Tierarten und Nutzungsrichtungen bestehen deutliche Unterschiede in den Anteilen der mit der Anlage 4 geförderten Stallbauten (siehe Abbildung 10). Während im Milchviehbereich über 50 % und bei den Legehennen 45 % der Ställe den Anforderungen der Anlage 4 entsprachen, lag der Anteil bei den Mastrindern bei 26 %. Im Bereich der Ställe für Zucht- und Mastschweine sowie Mastgeflügel lagen die Anteile unter 10 %.

Die Wirkungen AFP-Förderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007-2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000-2006) zu beobachten waren, kann auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der

⁸ Bei Schweinemast: keine Aufstockungs-, sondern nur Ersatzinvestitionen im Rahmen der Regelförderung möglich.

Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode zurückgegriffen werden⁹. Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006b) zeigt, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten¹⁰ einhergegangen ist. Diese war dort besonders deutlich, wo die Tiere nach der Förderung Zugang zu Weide hatten (Bergschmidt et al., 2008b). Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Situation bei den Mastschweinen im Zuge der Stallbauinvestitionen. Die Ursache dafür war, dass die neu gebauten Ställe fast ausschließlich Buchten mit Vollspaltenböden enthielten.

Mit dem AFP wurden in der Förderperiode 2007-2013 überwiegend Laufställe für Milchvieh gebaut, die gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens bieten. Gleichzeitig wurden aber auch mit AFP-Förderung Ställe gebaut, die als nicht-tiergerecht bewertet werden (z.B. Mastschweine- und Rindermastställe mit Vollspaltenbuchten). Die Tierschutz-Wirkungen des AFP können daher nicht einheitlich mit „gut“ oder „schlecht“ bewertet werden. Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert wurden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzten, kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der geförderten Vorhaben auch ohne Förderung umgesetzt worden wäre¹¹. Diese Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtheit ein.

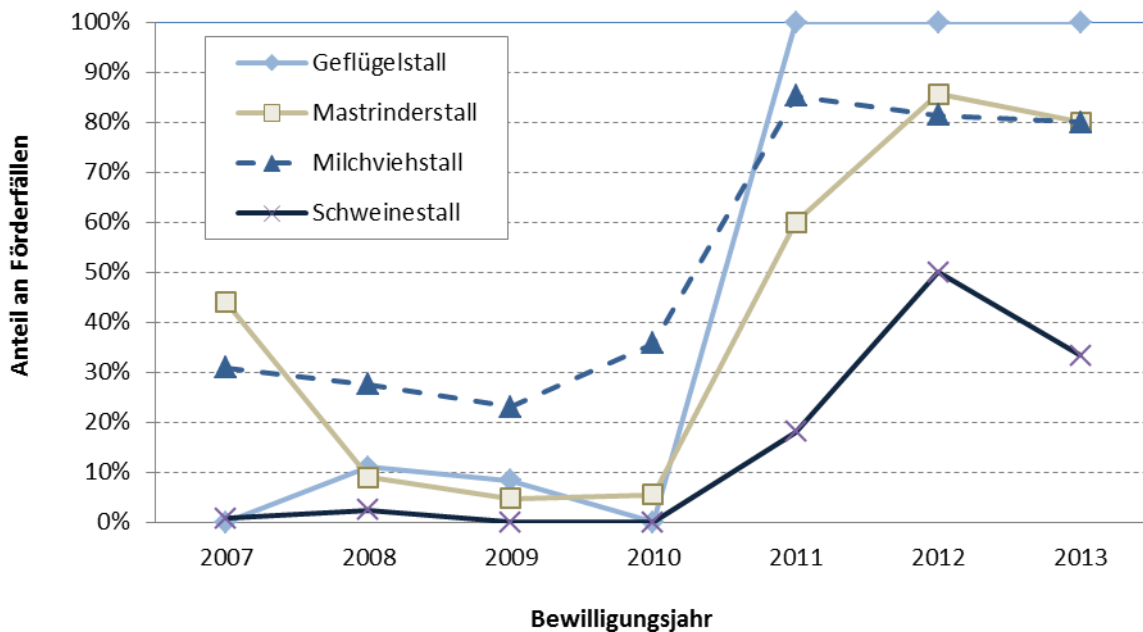
Die im Jahr 2011 implementierte stärkere Ausrichtung der Maßnahme auf Tier- und Umweltschutzaspekte spiegelt sich deutlich in den Anteilen der Anlage 4 an den Bewilligungen über die Jahre wieder (siehe Abbildung 11).

⁹ Hier wurde nicht in Anlage- und Basisförderung unterschieden.

¹⁰ Die Begriffe Tiergerechtheit und Tierwohl und umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen.

¹¹ Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

Abbildung 11: Entwicklung der Förderung „besonders tiergerechter Haltungsverfahren“ über den Förderzeitraum (2007-2013)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand von Investitionskonzepten (LWK NRW).

Frage 20/2: Einführung von Innovationen und innovativer Verfahren in der Landwirtschaft

Unter Innovation wird in diesem Zusammenhang eine Neuerung (Technik, Prozess, Produkt) verstanden, die eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe besitzt, und die aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte mit der Neuerung in der Region mit besonderen Risiken für das innovative Unternehmen behaftet ist. Die Gesellschaft kann ein Interesse daran haben, dass einzelne Unternehmen dieses tragen und zur Verbreitung der Innovation bzw. zum Erkenntnisgewinn beitragen. Rein betriebliche Neuerungen wie z. B. ein Automatisches Melksystem (rund 27 % der neu installierten Melksysteme) stellten auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar. Ähnliches galt für mobile Hühnerställe, die etwa 10 % aller geförderten Hühnerställe ausmachten.

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ist grundsätzlich über die Begünstigung der Einführung von Innovationen möglich. „Echte“ Innovationen spielten aber wie dargestellt in der Förderperiode 2007-2013 im AFP keine Rolle. Generell sind mit jeder größeren betrieblichen Investition technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen im investierenden Betrieb verbunden. Diese Investitionen sind aber in der Regel nicht mit besonderen Risiken behaftet und besitzen selten eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe.

Das AFP war als Massenverfahren nicht dazu geeignet, die Einführung von „echten“ Innovationen im Sektor zu unterstützen. Schon alleine die Verpflichtung zur Umsetzung von Vorhaben, die ex ante rentabel sein müssen, sowie die langjährigen Zweckbindungsfristen stehen dem im Wege.

Zur Innovationsförderung gibt es andere Instrumente z. B. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank. In der neuen Förderperiode könnten zudem über die Innovationspartnerschaften (EIP-Agrar) vermehrt Neuerungen angeregt und mit höheren Zuschussätzen gefördert werden.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderperiode 2007-2013 war durch eine starke Änderung der Förderschwerpunkte und auch der Förderintensitäten gekennzeichnet. Während bis 2010 vorwiegend Investitionen in betriebliches Wachstum (Ausnahme Schweinemast) und Rationalisierung gefördert wurden, erfolgte ab 2011 eine deutliche Konturierung in Richtung der Unterstützung von Investitionen zur Verbesserung des Tierwohls und der Umwelt sowie der ökologischen Produktion. Da die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung für den Förderzeitraum ab 2011 aufgrund der vorgegebenen zeitlichen Abstände im Rahmen dieser Analyse noch nicht auswertbar waren, beziehen sich die vorliegenden Wirkungsanalysen nur auf den Förderzeitraum bis 2010 und beinhalten somit nicht die Neuausrichtung der Förderung ab 2011.

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Betrieben beigetragen haben. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die Vergleichsanalyse in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigt, dass auch ohne Förderung sektorales Wachstum stattfindet, möglicherweise aber kurzfristig nicht oder wenig produktive Investitionen (z. B. Gülle-, Silolager) in Umfang und Qualität zurückgestellt werden, was sich mittelfristig auf die Betriebsentwicklung negativ auswirken kann.

Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen (z. B. automatische Melksysteme) erleichterten die Arbeit auf den Betrieben und erhöhten nach Ansicht von Experten die Lebensqualität. Dadurch wurden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die ansonsten kurz- oder mittelfristig aufgegeben worden wären. Andererseits wurden nicht geförderte Betriebe bei Flächenknappheit durch das stärkere Wachstum der geförderten Betriebe tendenziell in ihrer Entwicklung eingeschränkt oder verdrängt. Es ist daher möglich, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt durch die Förderung unverändert blieb oder sogar verloren hat.

Auch ohne AFP-Förderung gäbe es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgabe getrieben würde. Dessen Ausmaß und Richtung mit bzw. ohne Förderung kann jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen – dies gilt zumindest für die Milchviehhaltung in den vergangenen Jahren – nicht abgeschätzt werden. Frühere Analysen deuten darauf hin, dass Mitnahme bei der AFP-Förderung ausgeprägt ist und damit der Fördereffekt der Maßnahme deutlich eingeschränkt sein dürfte.

Markteingriffe sind in der deutschen Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Da der Finanzmarkt die Finanzierungsmittel für potenziell rentable Investitionen bereitstellt, führt die zusätzliche Förderung des Kapitaleinsatzes möglicherweise zu einer sektoralen Verzerrung des Faktoreinsatzes, die gesamtwirtschaftlich nicht vorteilhaft ist. Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Dazu ist festzuhalten, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein, wenngleich anzumerken ist, dass es je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignete Instrumente wie Tierprämien, Bildungs- und Beratungsförderung gibt bzw. Förderkonzepte zu entwickeln wären, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat dem Bund in seinem Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland eine stärkere Ausrichtung des AFP auf Tierschutzziele empfohlen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015, S. 321).

Nordrhein-Westfalen hat mit Beginn des Bewilligungsjahres 2011 eine deutliche Wendung in der Agrarinvestitionsförderung vollzogen und die Förderung auf besonders tiergerechte Haltungsverfahren, Umweltschutz und ökologische Produktion ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen – differenziert nach den Adressaten Land, Bund, EU – abgeleitet:

Empfehlungen an das Land

- Das Land sollte die Fokussierung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) beibehalten.
- Im Hinblick auf die Erreichung von Tierschutzziele werden die vielfach mit einer tiergerechten Haltung verbundenen höheren laufenden Kosten die Bereitschaft der Betriebe einschränken, in solche Verfahren zu investieren. Daher sollte ein kombinierter Einsatz von Investitions- und Prämienförderung geprüft werden.
- Die Junglandwirteförderung sollte eingestellt werden, weil zum einen keine entsprechende Problemlage existiert und zum anderen ein Zuschuss von max. 10.000 Euro keine strukturellen, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erwarten lässt.

Empfehlungen an den Bund (GAK):

- Das AFP sollte stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sollte als eigenständiges Förderziel aufgegeben werden. Die unterschiedliche Förderintensität zwischen Bundesländern kann zu unproduktiver Verdrängung und Verlagerung der Produktion führen und sollte daher möglichst vermieden werden.

- Da die Probleme in den Bereichen Tierschutz, Umwelt- und Klimaschutz in der Regel nicht mit einer Maßnahme alleine gelöst werden können, sollte der eingeschlagene Weg des Zusammenwirkens von Ordnungs- und Förderrecht (z. B. Düngeverordnung und Förderung von Lagerkapazitäten) ausgebaut werden.
- Die AFP-Anlage „Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ für Basis- und Premiumförderung sollte regelmäßig an den Stand des Wissens angepasst und mit Wissenschaft und Beratung diskutiert werden. Dadurch könnten mögliche Zielkonflikte aufgedeckt und in geeigneter Weise gelöst werden.
- Als neues Element in der Investitionsförderung sollte die Einführung einer zeitlich degressiven Ausgestaltung der Fördersätze geprüft werden, um eine zügige Erreichung von Tierschutzziele zu unterstützen (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat, 2015).

Empfehlungen an die EU (ELER):

Im ELER ist die Investitionsförderung immer noch in erster Linie als Instrument zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit definiert. Die Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie Tier- und Umweltschutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen miterreicht werden können. Dies sollte in folgender Weise geändert werden:

- Das Problem der häufig nicht tiergerechten Haltung sollte im ELER explizit (nicht als Nebenziel) adressiert werden. Die Förderung sollte konsequent an der Verbesserung des Tierwohls und des Umwelt- und Klimaschutzes ausgerichtet werden.
- Investitionen, die die Tiergerechtigkeit verbessern (z. B. mehr Platzangebot und Komfortliegeflächen), erhöhen aber nicht notwendigerweise die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens. Daher wäre zu erwägen, ob das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ auch für den Tierschutz eingesetzt werden könnte.
- Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, investiven Maßnahmen und Prämienförderung führt. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden.

Literaturverzeichnis

- AFP 2011: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP). RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 26.3.2007 - II-3 - 2114/11 - in der Fassung vom 10.05.2011.
- TierSchNutzV: Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung v. 22. Aug. 2006 (BGBl. I S. 2043) Zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 5.2.2014 (BGBl. I S. 94). BGBl. I S.2043.
- 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 - Nordrhein-Westfalen. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dk041404.pdf. Zitiert am 14.3.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011): Landwirtschaftszählung /Agrarstrukturerhebung 2010: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3 Reihe 2.1.5. Internetseite Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 21.3.2016.
- ENRD, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Guidelines for the Ex post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Commission: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/guidelines/2007-2013-ex-post_en.pdf. Zitiert am 5.5.2016.
- EU-COM, European Commission DG Agriculture and Rural Development (2010): CMEF: Guidance note B - Evaluation guidelines. Internetseite European Commission: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_b_en.pdf. Zitiert am 5.5.2016.
- EU-COM, European Commission DG Agriculture and Rural Development (2014): Investment Support und Rural Development Policy (Final Report). Internetseite European Commission: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/investment-support-rdp-2014_en.htm. Zitiert am 14.3.2016.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- Francksen, D (2010): Eine Absage macht noch keine Klemme: Aktuelle Einschätzungen der Kreditversorgung in der Landwirtschaft (Vortrag am 19.10.2010). Internetseite Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau Sachsen-Anhalt: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LLFG/Dokumente/betriebswirtschafttbw_10_francksen.pdf. Zitiert am 5.5.2016.
- Kirchweger, S (2010): Die Anwendung der Matchingmethode zur strukturellen Wirkungsanalyse der Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe. Masterarbeit an der Universität für Bodenkultur, Wien. Wien.
- Kirchweger, S und Kantelhardt, J (2015): The dynamic effects of government-supported farm-investment activities on structural change in Austrian agriculture. Land Use Policy 48, S. 73-93. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715001453>. Zitiert am 14.3.2016.

- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg. (2006a): Nationaler Bewertungsrahmen. Methode zur Bewertung von Tierhaltungsanlagen. KTBL-Schrift 446. Darmstadt.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006b): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt. Internetseite KTBL: <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html?selectedAction=init#start>. Zitiert am 15.3.2016.
- Leuven, E. und Sianesi, B. (2003): PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing, Statistical Software Components S432001, Boston College Department of Economics, revised 13 Apr 2006. Internetseite RePEc, Research Papers in Economics: <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>. Zitiert am 4.12.2006.
- LR, Landwirtschaftliche Rentenbank (2009): Keine Kreditklemme in der Landwirtschaft (Pressemitteilung vom 19.03.2009). Internetseite Landwirtschaftliche Rentenbank: <https://www.rentenbank.de/presse/pressearchiv/2009/keine-kreditklemme-in-der-landwirtschaft/>. Zitiert am 5.5.2016.
- LWK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). Internetseite Verband der Landwirtschaftskammern: <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.
- Michalek, J (2012a): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Internetseite Joint Research Center: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=5360>. Zitiert am 16.3.2016a.
- Michalek, J. (2012b): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Volume 1: A micro-level approach. JRC Scientific and Policy Reports, H. EUR 25421 EN. European Commission, Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Düsseldorf.
- Pufahl, A. und Weiss, C. R. (2010): Effekte von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage auf den betrieblichen Faktoreinsatz: Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching-Analyse. German Journal of Agricultural Economics 2010, H. 1, S. 13-29.
- Rosenbaum, P. R. und Rubin, D. B. (1983): The central role of propensity score in observational studies for causal effects. Biometrika 70, H. 1, S. 41-55.
- VLK, Verband der Landwirtschaftskammern (2010): Kreditversorgung in der Landwirtschaft auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise unproblematisch (Pressemitteilung vom 22.09.2010, pm 1009-3). Internetseite Verband der Landwirtschaftskammern: <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm100922.pdf>. Zitiert am 5.5.2016.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Internetseite BMEL: http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrBeirGutachtenNutztierhaltung.html. Zitiert am 15.3.2016.
- Woolridge, J. M (2012): Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. Cambridge