

Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006

Mecklenburg-Vorpommern



Verfasser:

Angela Bergschmidt (Umwelt und Tierschutz)

Bernhard Forstner (Einzelbetriebliche Wirkungen)

Walter Dirksmeyer (Gartenbau und Diversifizierung)

Henrik Ebers (Einzelbetriebliche Wirkungen und Datenmanagement)

Antje Fitschen-Lischewski (Einzelbetriebliche Wirkungen)

Anne Margarian (Strukturelle und regionale Wirkungen)

Jan Heuer (Datenmanagement)

Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Ansprechpartner: Bernhard Forstner

Tel: 05 31-5 96 52 33

E-mail: bernhard.forstner@vti.bund.de

Braunschweig, Dezember 2008

0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission Bezug. Neben den Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung, Tier- und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben wird die Frage nach den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Förderung behandelt. Es ist zu beachten, dass die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung in die Analyse und Bewertung nicht eingehen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt werden.

Förderziele des AFP

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Investitionsobjekten, Erfolgslage oder Region. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Mecklenburg-Vorpommern bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 40 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 995 Fälle gefördert, von denen 68 % den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im Beobachtungszeitraum insgesamt 170 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (66 %) lag. Dabei machten allein Rinderställe 35 % der gesamten geförderten Investitionssumme aus. Auf Diversifizierung entfielen 15 % des geförderten Investitionsvolumens sowie auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 18 %. Vom gesamten geförderten Investitionsvolumen sind 16 % sogenannten Umweltinvestitionen zuzuordnen, wobei hierfür die verstärkte Förderung von Photovoltaikanlagen in 2004 und 2005 sowie von Biogasanlagen in den Jahren 2004 bis 2006 verantwortlich ist.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Projektdatenblätter) waren im Hinblick auf Inhalt und Vollständigkeit unzureichend. Letztlich konnte nur knapp die Hälfte (45 %) der relevanten Förderfälle in einem sehr vereinfachten Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Das Fehlen der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung ließ keine differenzierten Auswertungen zu. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden.

Andere Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren überhaupt nicht möglich.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von vielen Betriebsleitern als problematisch erachtet. Insbesondere das Fehlen liquider Mittel stellt in diesem Zusammenhang aus Sicht der Betriebsleiter eine Schwierigkeit dar. Als weiteres zentrales Hemmnis für Wachstumsinvestitionen wird die mangelnde Flächenverfügbarkeit genannt.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist jedoch schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass ohne AFP 18 % der Betriebsleiter in völlig identischer Weise investiert und weitere 35 % die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätten. Lediglich 9 % der Betriebsleiter hätte ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

Förderwirkungen

Sowohl die Arbeitsproduktivität und die Arbeitsbedingungen als auch das ordentliche Ergebnis haben sich bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zum großen Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert. Die neuen Mastschweinställe (i.d.R. Vollspaltenbuchten) führen in Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Haltungsbedingungen bereits vor der Investition verhältnismäßig gut waren. Hier trägt insbesondere das höhere Platzangebot in den neuen Boxenlaufställen zu einer Verbesserung bei. Für die Investitionen wurde, obwohl weitgehend

lediglich der Stand der Technik umgesetzt wurde, fast durchweg die Zusatzförderung für eine besonders tiergerechte Haltung gewährt. Die verbesserte Tiergerechtheit in den Milchviehbetrieben – teilweise eine Folge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung – ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (beim Erosionsschutz) oder sogar völlig (beim Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlen geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur ergibt, dass das AFP in der derzeitigen Ausgestaltung nur eingeschränkt geeignet ist, einen Nettobeitrag zur Erreichung der Ziele Erhöhung der Wertschöpfungsintensität, Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, und Stabilisierung der ländlichen Wirtschaft zu leisten. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass das AFP bislang wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie Mitnahmeeffekte verursachte (mangelnde Effizienz). Da die Ergebnisse der Erfolgsanalysen aufgrund der geringen auswertbaren Datenbasis (Investitionskonzepte i.V.m. Auflagenbuchführung) nur wenig aussagefähig sind, stehen allerdings nur unvollständige Informationen für die Empfehlungen zur Verfügung.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

Für die zukünftige Politikgestaltung ist im Vergleich mit weiteren Maßnahmen zu prüfen, ob die Investitionsförderung einen wirksamen und effizienten Beitrag zur Lösung der zentralen Probleme Mecklenburg Vorpommerns leisten kann. Ist dies der Fall, so wird anknüpfend an die Empfehlungen der Zwischenbewertung, empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v.a. Tier- und Umweltschutz) und auch die

Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für die Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten geplante umfangreiche Investitionen nicht finanzieren können, sollte anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann..

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	i
1	Untersuchungsauftrag	1
2	Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	2
2.1	Ziele der Agrarinvestitionsförderung	2
2.2	Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006	4
3	Untersuchungsdesign	6
4	Daten	9
4.1	Förderdaten	9
4.1.1	GAK-Berichterstattung	10
4.1.2	Bewilligungsdaten	10
4.1.3	Investitionskonzepte	11
4.1.4	Auflagenbuchführung	12
4.2	Sekundärstatistische Daten	13
4.2.1	Testbetriebsnetz	13
4.2.2	Sonstige Sekundärdaten	13
4.3	Eigene Erhebungen – Primärdaten	14
4.3.1	Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung	15
4.3.2	Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz	15
4.3.3	Beraterbefragung	16
4.4	Fazit und Empfehlungen	17
5	Finanzielle Ausgestaltung	19
6	Umfang und Struktur der Förderung (Output)	20
7	Administrative Umsetzung	25
8	Rahmenbedingungen 2000 bis 2006	27
8.1	Agrarpolitische Rahmenbedingungen	27
8.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	29

9	Kapitelspezifische Fragen der Kommission	32
9.1	Fragenübergreifende Wirkungen	32
9.1.1	Mitnahmeeffekte	32
9.1.2	Überwälzungseffekte	35
9.1.3	Verdrängungseffekte	35
9.1.4	Investitionshemmnisse	36
9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	38
9.2.1	Wirkung auf das Einkommen	38
9.2.2	Rationalisierung	44
9.2.3	Produktqualität	45
9.2.4	Arbeitsbedingungen	45
9.3	Beschäftigungseffekte	46
9.3.1	Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben	46
9.3.2	Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft	47
9.4	Externe Effekte	48
9.4.1	Schutz von Umweltgütern	48
9.4.2	Tiergerechte Haltungsformen	54
10	Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur	59
10.1	Eigentums- und Kapitalverfassung und betriebliche Entwicklung	61
10.2	Bestimmungsgründe der Mittelverteilung	63
10.3	Entwicklung der Milchproduktion und Förderung	64
10.4	Einfluss der Förderung auf Entwicklungsstrategien der Betriebe	66
11	Rahmenbedingungen ab 2007	70
11.1	Rahmenbedingungen der Milchproduktion	70
11.2	Flächenbezogene rechtliche Regelungen	72
11.3	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung	73
12	Fazit und Empfehlungen	75
	Literaturverzeichnis	78

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	3
Abbildung 6.1:	Bewilligte Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Mecklenburg-Vorpommern nach Großen und Kleinen Investitionen	20
Abbildung 6.2:	Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns	22
Abbildung 8.1:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern und in Deutschland	29
Abbildung 8.2:	Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar (2000 bis 2007)	30
Abbildung 9.1:	Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Mecklenburg-Vorpommern (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)	34
Abbildung 9.2:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Mecklenburg-Vorpommern und den Neuen Bundesländern	37
Abbildung 9.3:	Ordentliches Ergebnis je Betrieb und ordentliches Ergebnis plus Löhne je Arbeitskraft vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern	40
Abbildung 9.4:	Vereinfachte Interventionslogik im empirischen Modell	47
Abbildung 9.5:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise	57
Abbildung 11.1:	Milchquotenwanderung in den Neuen Ländern seit 1. Juli 2007	72

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1:	Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	7
Tabelle 4.1:	Umfang der auswertbaren Investitionskonzepte im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Mecklenburg-Vorpommern	12
Tabelle 4.2:	Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	14
Tabelle 5.1:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Mecklenburg-Vorpommern	19
Tabelle 6.1:	Anteil verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Mecklenburg-Vorpommern	21
Tabelle 6.2:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2006)	23
Tabelle 9.1:	Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Mecklenburg-Vorpommern	41
Tabelle 9.2:	Vergleich von AFP-geförderten Haupterwerbsbetrieben (Natürliche Personen) mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Mecklenburg-Vorpommern	43
Tabelle 9.3:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	49
Tabelle 9.4:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien	56
Tabelle 10.1:	Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen	65

1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Mecklenburg-Vorpommern wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)¹ auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses² im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Forstner, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Zimmer et al., 2005) voraus, die ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Da das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 nicht Bestandteil des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum in Mecklenburg-Vorpommern ist, unterliegt es nicht den durch die entsprechende Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Bewertungsvorschriften und Berichtspflichten. Aufgrund der Mitfinanzierung des AFP durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist jedoch auch Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, das AFP nach dem PLANAK-Beschluss zu bewerten.

Neben dem AFP in Mecklenburg-Vorpommern evaluiert das vTI diese Fördermaßnahme auch in den anderen Bundesländern. Durch diese zentrale Regelung ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis für Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren Gebietseinheiten (v.a. Ostdeutschland) zu nehmen. Dies wird jeweils kenntlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Mecklenburg-Vorpommern werden in den länderübergreifenden GAK-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind nach PLANAK-Beschluss die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000c), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

¹ Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die FAL wurde zum 1.1.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (kurz vTI).

² Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, „den Ländern alle Optionen offenzuhalten“.³ Die Bundesländer – so auch Mecklenburg-Vorpommern – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Zimmer et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Ost-Länder“ Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 2.1 dargestellt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Für Mecklenburg-Vorpommern wurden folgende Probleme als zentrale Entwicklungsprobleme der landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere der Milchviehbetriebe, identifiziert:

- Rentabilitätsprobleme der Unternehmen im Landkreis Ludwigslust sowie in Teilen des Landkreises Parchim;

³ Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.

- restriktive Kreditgewährung durch Banken, v.a. bei Tierhaltungsbetrieben, aufgrund von mangelnden Sicherheiten;
- Liquiditätsprobleme insbesondere der Unternehmen,
 - die BVVG-Flächen bewirtschaften und im Rahmen der Flächenerwerbsverordnung kaufen (v.a. Tierhaltungsbetriebe),
 - die zur Ausweitung der Produktion Milchquoten erwerben (müssen);
- Genehmigungsverfahren bei Stallneubauten von Veredlungsunternehmen;
- natürliche Nachteile aufgrund geringer Niederschläge und schlechter Böden (benachteiligtes Gebiet) im Südosten und Südwesten des Landes;
- allgemeine Wirtschaftsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit im gesamten Land (mit Ausnahme der Regionen Rostock und Wismar).

Diesen Problemen steht ein umfassendes Zielbündel der Agrarinvestitionsförderung ohne sachliche und regionale Schwerpunktsetzung gegenüber (MELFF 2000, 2002). Beispielsweise erfolgt keine klare Fokussierung auf arbeits- und wertschöpfungsintensive Produktionsbereiche in strukturschwachen Gebieten. Die Darstellung der regionalen Verteilung der Fördermittel in Kapitel 6 zeigt, dass die Fördermittel unabhängig von der Viehhaltung in die verschiedenen Regionen fließen, folglich auch in arbeitsextensive Ackerbauregionen.

Abbildung 2.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		Förderziele
Agrarstrukturelle Probleme (<i>Gunststandorte</i>)		Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme (<i>Grenzstandorte</i>)		Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachfallen von Flächen		Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche		Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme		Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung seit dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Forstner, 2003) sowie deren Aktualisierung (Zimmer et al., 2005) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen nach dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr 2003 wurde eine Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahren Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr von dem bisherigen Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem erfolgte eine Aufwertung des Stellenwertes der Förderung tiergerechter Haltungformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich zu berücksichtigen war, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllten, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurden bspw. die Anbindehaltung bei Milchvieh und die Käfighaltung bei Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro, bezogen auf die positiven Einkünfte im Durchschnitt der letzten drei Steuerbescheide je Antragsteller und dessen Ehegatten; bei juristischen Personen und Personengesellschaften gilt eine angepasste Regelung.

Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden im Wesentlichen in die AFP-Förderrichtlinien Mecklenburg-Vorpommerns übernommen. Einige Beispiele für landesbezogene Akzentuierungen sind (BMELV, versch. Jgg.a):

- Die Förderung von Kleinen Investitionen erfolgt nur durch Zuschuss, nicht durch Zinsverbilligung;

- eine Baubetreuung ist ab einem förderfähigen baulichen Investitionsvolumen von 50.000 Euro verbindlich; die anfallenden Betreuungsgebühren sind lediglich über die Zinsverbilligung förderbar;
- keine Gewährung eines Erschließungskostenzuschusses;
- keine Förderung von Photovoltaik- und Solaranlagen ab 2006;
- keine Förderung von Biogas- und Biomasseanlagen in Marktfruchtunternehmen ab 2006, wenn keine Abwärmenutzung erfolgt.

Trotz zahlreicher Änderungen des AFP im Zeitablauf ist festzuhalten, dass die AFP-Förderung lange, d.h. über den aktuellen Förderzeitraum hinaus, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens geblieben ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen enthalten und wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind.

3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die Mecklenburg-Vorpommern mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen sowie den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen. Die zentralen Bewertungsfragen des von der Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000b) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen und
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.⁴ Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Unternehmen in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind im Hinblick auf eine umfassende Maßnahmenbewertung stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – ursprünglich ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Da das in der Richtlinie genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung

⁴ Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 10).

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses⁵ als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte⁶ einer Investitionen auftreten.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt.

Tabelle 3.1: Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden ⁷	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredlungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt) ⁸	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵ Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

⁶ Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.

⁷ Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

⁸ Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Unternehmen ohne Förderung auch im Testbetriebsnetz kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes, die größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Bereiche Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Schweinehaltung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 6).

Die Analysen werden größtenteils auf Große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese ein besseres Datenmaterial vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) und die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung negativ bewertet wurde (Zimmer et al., 2005).

4 Daten

4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze:** Für eine Ex-post-Evaluation sollten die Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.
- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende Betriebsnummern (bzw. EU-Betriebsnummern) behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten (IK) und der Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben:** Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchem Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch erfasste Fördertatbestände (z. B. Maschinenförderung differenziert nach Pflanzenschutz, Mulchsaat, Wirtschaftsdüngerausbringung).
- **Bereitstellung durch die Bundesländer/Behörden:** Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf der GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Daher ist unklar, inwieweit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben Fehlern bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst werden, als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme in den IK nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. parallel dazu auch nach Förderzielen aufgeteilt werden.

4.1.2 Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Fördermittelflusses auf Basis von Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienen der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten sind gut. Über den Betrachtungszeitraum 2000 bis 2006 hinweg sind die Daten vollständig (1.003 Einträge). Die Bewilligungsdaten enthalten wichtige Informationen auf einzelbetrieblicher Ebene; die Klassifizierung der Investitionsobjekte ist allerdings relativ grob (Rind, Schwein, Maschine etc.). Die Beschreibung des Investitionsobjekts bietet aber die Möglichkeit einer differenzierteren Betrachtung. Im Fall der Maschinenförderung konnte so die Anzahl der geförderten Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Exaktausbringungsgeräte für Wirtschaftsdünger identifiziert werden.

4.1.3 Investitionskonzepte

Aus Mecklenburg-Vorpommern liegen 328 Förderfälle Großer Investitionen als Investitionskonzept (IK) oder Projektdatenblatt aus den Bewilligungsjahren 2000 bis 2006 als Excel-Dateien vor (siehe Tabelle 4.1). Bei insgesamt 315 Großen Investitionen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum wird deutlich, dass sich unter den Projektdatenblättern auch Kleine Investitionen befinden, bei denen keine Pflicht zur Erstellung eines IK bestand.

Als IK wurde in Mecklenburg-Vorpommern in der gesamten Förderperiode das vom BMELV entwickelte vierseitige Standard-IK, ergänzt um ein Arbeitsblatt für eine Einzelaufstellung von Verbindlichkeiten und Kapitaldienst, verwendet. Wesentliche Kritikpunkte sind:

- Die von der FAL im Jahr 2002 entwickelte Variablenliste zum IK, die eine homogene Datenbasis in den Bundesländern sicherstellen sollte, wurde nicht übernommen.
 - Daher fehlt z. B. die für bestimmte Evaluationszwecke notwendige Differenzierungstiefe der geförderten Investitionen in Investitionsbereiche wie Maschinen der Außenwirtschaft, Energieeinsparung und –gewinnung oder Diversifizierung. Die Maßnahmendifferenzierung im Arbeitsblatt I 3 ist diesbezüglich unzureichend.⁹
 - Aufgrund fehlender Vorgaben zur Reihenfolge der Angaben bei den Produktionsverfahren im Arbeitsblatt I 1 a sowie der Möglichkeit der Freihandeintragungen (kein Blattschutz) sind insbesondere Strukturkennzahlen der Tierproduktion nicht bzw. nicht ohne arbeitsaufwendige Plausibilitätsprüfungen auswertbar. Im Gegensatz dazu wären Position, Formatierung und Inhalt der Variablen in der Variablenliste geschützt und einheitlich.
- Das bundeseinheitliche Arbeitsblatt „Tier- und Umweltschutz“ wurde nicht übernommen, daher konnte keine Auswertung zur Wirtschaftsdüngerlagerung erfolgen.
- Die EU-Betriebsnummer ist in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß ausgefüllt, d. h. unvollständig und/oder uneinheitlich formatiert. Dies behindert die eindeutige Identifizierung der Förderfälle und die Zusammenführung mit anderen Datenquellen wie z. B. den zugehörigen Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung, zumal die Variablen „Buchstellenummer“ und „Betriebsnummer bei der Buchstelle“ fehlen.

⁹ Das Fehlen der Förderinformationen/-daten der Kleinen Investitionen sowie die unzureichende Maßnahmendifferenzierung hatte für Mecklenburg-Vorpommern allerdings nicht wie in anderen Ländern zur Folge, dass die Bewertung der Umweltwirkungen der Maschinenförderung (z. B. Mulchsaat- und Pflanzenschutzgeräte oder Geräte zur Wirtschaftsdüngerausbringung) im Rahmen der Ex-post-Evaluation nicht vorgenommen werden konnte. Die entsprechenden Informationen konnten den Bewilligungsdaten entnommen werden.

Bei den Projektdatenblättern handelt es sich im Wesentlichen um Monitoringdaten und den damit verbundenen Indikatorenkatalog. Diesen fehlt die (Vorab-) Buchführung als Datenbasis, so dass Vorab-Werte (t-3, t-2 und t-1) der Erfolgsrechnung fehlen und für das Ist-Jahr (t0) lediglich der Gewinn ausgewiesen wird. Weitere Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnungen wie Umsatz oder Betriebsertrag fehlen ebenso wie Bilanzkennzahlen. Daher ist eine Abbildung der Produktivitäts- und Vermögensentwicklung auf dieser Basis nicht möglich.

4.1.4 Auflagenbuchführung

In Mecklenburg-Vorpommern erhalten AFP-geförderte Betriebe bei Großen Investitionen die Auflage, Buchführungsabschlüsse nach BMELV-Standard über zehn Jahre fortzuführen und im Jahr t+3 (drei Jahre nach **Bewilligung**) die Buchführungsergebnisse in Form des aufgearbeiteten Investitionskonzepts („Ist t+3“) bei der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Die Jahresabschlüsse selbst werden nicht angefordert, sondern verbleiben bei den Betrieben. Im Rahmen der Ex-post-Evaluation liegen 71 Investitionskonzepte mit Angaben zu „Ist t+3“ vor (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Umfang der auswertbaren Investitionskonzepte im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Mecklenburg-Vorpommern

Investitionskonzepte / Projektdatenblätter (Große Investitionen)		
Ist-Jahr im IK (t0)	Geförderte Betriebe (Anzahl)	davon: mit "IST t+3" (in %)
1999	40	50,0
2000	63	39,7
2001	54	44,4
2002	17	5,9
2003	45	2,2
2004	57	0,0
2005	45	0,0
2006	7	0,0
Insgesamt	328	21,6

Quelle: Investitionskonzepte, eigene Auswertung.

Abgesehen von der geringen Anzahl vorliegender IK mit ausgefülltem „Ist t+3“ ist diese Vorgehensweise Mecklenburg-Vorpommerns aus Sicht der Evaluation unbefriedigend. So werden zum einen allgemein mindestens zwei bis drei Jahre Abstand zwischen **Durchführung** der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung (Vorher-Nachher-Vergleiche) als notwendig erachtet, um die im Zusammenhang mit der Investition häufig

eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen (siehe EU-KOM, 2000a). Zum anderen sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren (WJ) für Wirkungsmessungen zugrunde gelegt werden.

Neben diesen grundsätzlichen Unzulänglichkeiten traten folgende Probleme auf:

- Bei einigen IK mit Antragstellung vor der Währungsumstellung wurden monetäre Angaben bei „IST t+3“ in Euro eingetragen, so dass sowohl DM- als auch Euro-Angaben innerhalb dieser IK vorkommen.
- Teilweise kam es zu Datenverlusten, wenn bei der Ergänzung der „Ist t+3“-Angaben durch die Bewilligungsbehörde aktuelle IK-Vorlagen verwendet und dabei nicht alle ausgefüllten Arbeitsblätter aus den originalen IK des Antragstellers übernommen wurden. Dies trifft vor allem für die Arbeitsblätter I 3 (Investitionsschwerpunkte), I 4 (Finanzierungsmittel) und I 5 (Verbindlichkeiten und Kapitaldienst) zu, die zu diesem Zeitpunkt nicht mehr bewilligungsrelevant waren.

Die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 9) sind daher insgesamt vorsichtig zu interpretieren.

4.2 Sekundärstatistische Daten

4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Identifizierung der Nettoförderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen, diese aber nicht identifiziert werden können. Im Referenzzeitraum waren je nach Wirtschaftsjahr Daten von 265 bis 290 Testbetrieben aus Mecklenburg-Vorpommern bzw. 125 identischen Betrieben verfügbar.

4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrar-

strukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ)¹⁰ für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR¹¹ veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt (Tabelle 4.2). Die Fragebögen zu den verschiedenen Erhebungen können dem Anhang entnommen werden.

Tabelle 4.2: Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungsjahre	N	Stichproben	%
Mecklenburg-Vorpommern	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2002	80	42	53
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732 ¹²	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰ Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die beiden Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

¹¹ Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

¹² Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweinställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweinställe deutlich unter 700 Förderfällen.

4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung

In den Monaten Februar und März 2007 wurde bundesweit eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren¹³ 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielt die Befragung im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Förderverfahrens.

In Mecklenburg-Vorpommern kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 80 Betriebe als Teilnehmer der allgemeinen Betriebsleiterbefragung in Frage (siehe Tabelle 4.2). Die Rücklaufquote betrug 53 % (Bundesdurchschnitt: 68 %).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Mecklenburg-Vorpommern und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).¹⁴

4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der geförderten Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro gebaut hatten.¹⁵

¹³ Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

¹⁴ Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

¹⁵ Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber Sachsen, das Saarland und Thüringen aus während Hessen und Brandenburg nur an der Mastschweine-Erhebung teilnahmen.. Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren, sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch. Dabei wurde eine Vielzahl an Informationen zu Stall und Weide, Fütterung, Tiergesundheit etc. abgefragt. Für die Auswertungen stehen aus dieser Erhebung die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

4.3.3 Beraterbefragung

Zur Analyse der Wirkung des AFP auf die Strukturentwicklung wurde eine geschlossene und standardisierte Befragung landwirtschaftlicher Berater in ganz Deutschland durchgeführt. Ziel war es, durch die Befragung einen Überblick über die Situation der Betriebe insbesondere mit Blick auf die agrarstrukturellen Bedingungen für alle Regionen zu erhalten. Die Angaben der Experten wurden für die Durchführung einer regionalisierten quantitativen Analyse verwendet.

In den neuen Bundesländern waren Fragebögen an 245 E-Mail-Adressen verschickt worden. Zurückgesendet wurden 57 ausgefüllte Fragebögen, was einer Rücklaufquote von 23 % entspricht. Allerdings war das landwirtschaftliche Beratungswesen in den letzten Jahren einem starken Strukturwandel unterworfen, so dass ein nicht unerheblicher Teil der auf der Basis einer Internetrecherche angeschriebenen Berater gar nicht mehr in diesem Bereich tätig waren. Zudem ist die Spezialisierung der Berater gerade in den neuen Bundesländern auf z.B. technische in Abgrenzung zu betriebswirtschaftlichen Fragen hoch und auch hier war ein Teil fälschlich angeschrieben worden. Schließlich stammten

die angeschriebenen Berater zum Teil aus den gleichen Institutionen und antworteten gemeinsam. Die tatsächliche Rücklaufquote lag aus diesen Gründen deutlich höher.

4.4 Fazit und Empfehlungen

Die hohe Variabilität der Förderdaten (nicht nur aus Mecklenburg-Vorpommern) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt. Auf Seiten der geförderten Unternehmen entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereit gestellt werden müssen (z.B. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn diese Daten nicht ausgewertet werden können. Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar sind.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den für die Evaluation erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sogenannte Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- EU-Nummern der Betriebe müssen in den IK **und** Jahresabschlüssen (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere für die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität fehlen gegenwärtig vielfach Angaben. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu er-

- fassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
 - Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
 - Speziell für die Auflagenbuchführung:
 - Die Fördermittelempfänger müssen verpflichtet werden, der Bewilligungsstelle die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung zeitnah, d.h. spätestens einen Monat nach Erstellung, in Form einer csv-Datei übergeben.
 - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
 - Von den Gartenbaubetrieben, deren Buchführung in der Regel nicht im BMELV-Standard vorliegt, sind die Daten über das Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V. in Hannover bereit zu stellen.
 - Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.

Trotz der ab 2007 vorgenommenen Beschränkung der Auflagenbuchführungspflicht in Mecklenburg-Vorpommern auf fünf Jahre ab Vorlage des Schlussverwendungsnachweises ist diese Vorschrift aus Sicht der Evaluatoren ausreichend, weil unabhängig vom Bewilligungszeitpunkt der zeitliche Abstand der Wirkungsmessung zum Abschluss der Investition standardisiert werden kann und eine genügende Anzahl an Wirtschafts- bzw. Kalenderjahren erfasst wird. Für die Analyse von längerfristigen Effekten muss ohnehin auf identische Testbetriebe zurückgegriffen werden, wobei es dann notwendig wäre, die geförderten Betriebe identifizieren zu können. Allerdings ist es aus Sicht der Evaluatoren unzureichend, dass die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung nicht zentral erfasst und für Bewertungszwecke verfügbar sind. Die wenigen erfassten Angaben der Projektdatenbank zur AFP-Förderung lassen nämlich keine differenzierten Ursache-Wirkungs-Analysen zu.

5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Mecklenburg-Vorpommern bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 40 Mio. Euro (Tabelle 5.1). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 75 % der Gesamtausgaben betragen. Mecklenburg-Vorpommern hat im Mittel der Jahre einen Kofinanzierungssatz von 52 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 19,2 % ausmachte.

Tabelle 5.1: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Mecklenburg-Vorpommern von 2000 bis 2006

Haushalts- jahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
	Insgesamt	EAGFL	GAK		
			Bund	Land	
2000	0	0	0	0	-
2001	2.394	1.795	359	239	10,0
2002	3.622	1.818	1.083	722	19,9
2003	5.922	2.968	1.772	1.182	20,0
2004	6.915	3.480	2.061	1.374	19,9
2005	9.202	4.673	2.717	1.811	19,7
2006	11.996	6.063	3.560	2.373	19,8
2000 - 2006	40.051	20.797	11.553	7.702	19,2

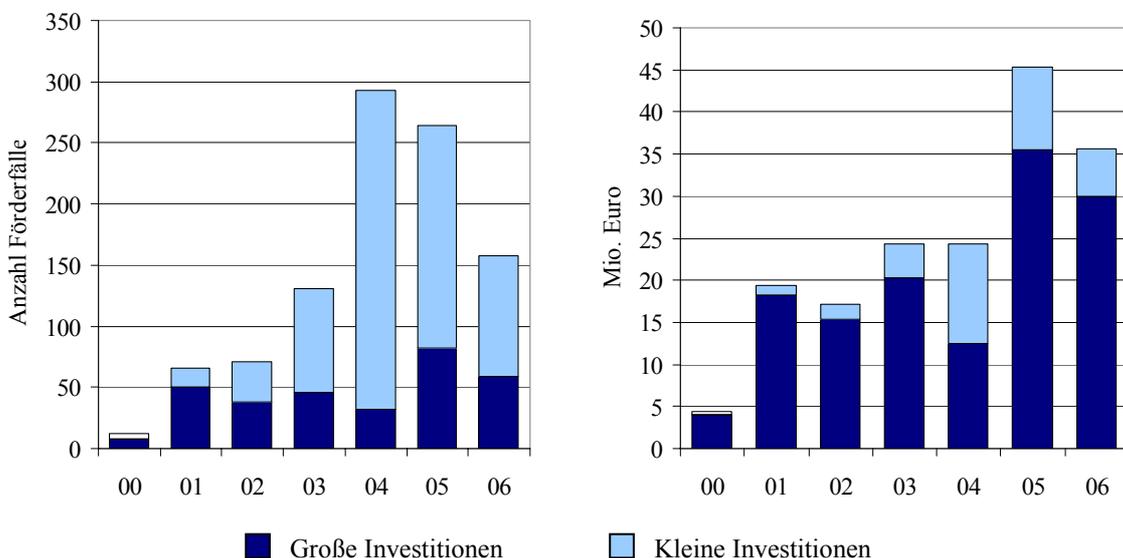
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.c), eigene Berechnungen.

6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

Im AFP wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 995 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen gut 32 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Die Anzahl der Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte ebenso wie ihr Anteil an der Gesamtzahl der geförderten Investitionen stark: während in den Jahren 2000 bis 2003 zwischen 4 und 85 Förderfälle den Kleinen Investitionen zuzuordnen waren, womit ihr Anteil zwischen 33 und 65 % lag, stieg die Zahl in 2004 auf 261 Fälle, was 89 % aller Förderfälle entspricht. In den Jahren 2005 und 2006 sanken die Förderfälle mit Kleinen Investitionen wieder auf 182 respektive 99, und auch ihr Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle verringerte sich auf 69 bzw. 63 % (Abbildung 6.1). Entsprechend schwankte die Anzahl der Förderfälle: von 2000 bis 2003 stieg sie von 12 auf 131 Förderfälle, lag in den Jahren 2004 und 2005 jedoch bei deutlich höheren 293 bzw. 264 sowie bei 158 Förderfällen in 2006.

Abbildung 6.1: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Mecklenburg-Vorpommern nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.c), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 995 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 170 Mio. Euro. Damit erreichte das förderfähige Investitionsvolumen über die gesamte

Förderperiode ein mittleres Niveau von rund 171.000 Euro pro Förderfall. Vom Gesamtvolumen der förderfähigen Investitionen entfielen rund 80 % auf Große Investitionen, und nur in 2004 war dieser Anteil mit 54 % deutlich niedriger. Die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina pro Jahr variierte im Beobachtungszeitraum: während sie in den Jahren 2001 bis 2004 um 20 Mio. Euro schwankte, lag sie 2000 mit 4 Mio. Euro deutlich darunter, hingegen in 2005 und 2006 mit 45 bzw. 36 Mio. Euro darüber.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina nach Investitionsarten zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 66 % des förderfähigen Investitionsvolumens den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 6.1). Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle betrug 37 %. Bei den Gebäuden machten wiederum die Rinderställe mit knapp 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 16 % der Förderfälle den größten Anteil aus. In der Kategorie der sonstigen Gebäude mit 18 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 14 % aller Förderfälle sind überwiegend Maschinen- und Lagerhallen vertreten.

Tabelle 6.1: Anteil der Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Mecklenburg-Vorpommern (2000 bis 2006, in Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	100	91	81	80	53	41	71	66
- Rinderställe	50	50	41	52	23	19	38	35
- Schweineställe	29	12	16	1	7	6	6	8
- Sonstige Ställe	3	5	1	2	5	7	3	4
- Gewächshäuser	0	1	0	1	1	0	4	1
- sonst. Gebäude	17	24	23	24	18	9	21	18
Geräte / Maschinen	0	1	6	11	40	17	7	14
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	0	7	0	6	2	39	15	15
Sonstige	0	1	13	3	5	4	7	5

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.c), eigene Berechnungen.

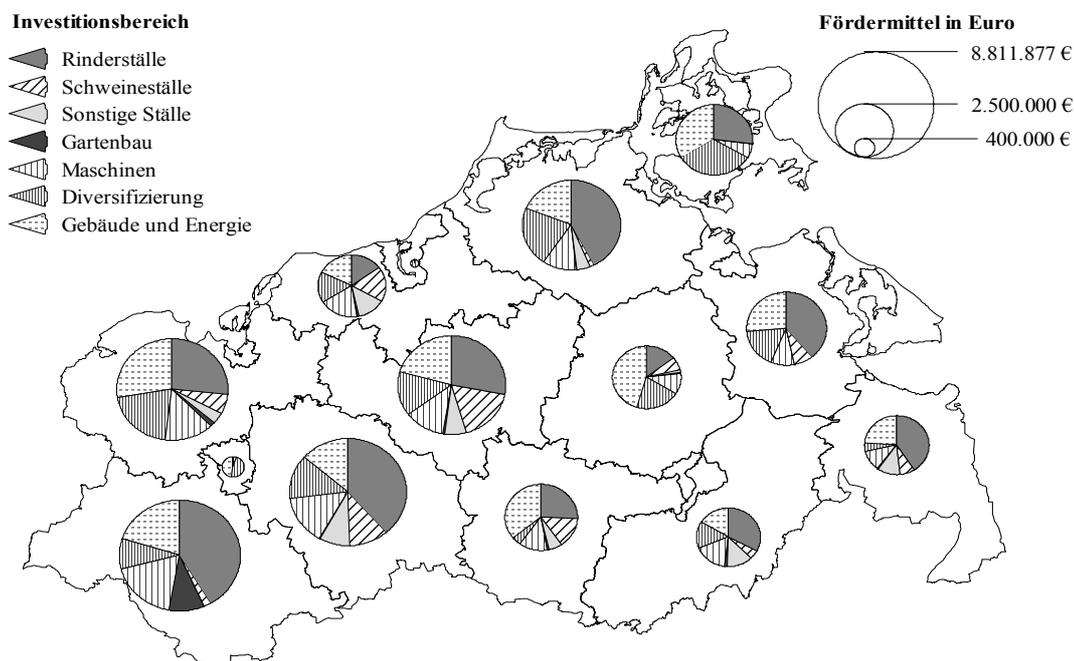
Bei der Hälfte aller Förderfälle handelt es sich um Geräte und Maschinen der Außenwirtschaft, auf die aufgrund der vergleichsweise geringen Investitionssummen je Förderfall jedoch lediglich 14 % des förderfähigen Investitionsvolumens entfallen. Vor allem im Jahr 2004 wurden Maschinen und Geräte mit 74 % der gesamten Förderfälle und 40 % der förderfähigen Investitionssummen besonders stark gefördert. Die klassischen Investi-

tionen in die Einkommensdiversifizierung¹⁶ und geförderte Investitionen in Energiegewinnung machten in Mecklenburg-Vorpommern nach GAK-Berichterstattung 15 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 7 % der gesamten Förderfälle aus.

Regionale Verteilung

In Abbildung 6.2 wird die Verteilung der Fördermittel zwischen den Landkreisen und verschiedenen Investitionsbereichen dargestellt. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 flossen die meisten Fördermittel in die westlichen Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns. Insgesamt stellten Rinderställe einen Schwerpunkt der Förderung dar. Trotz des erklärten Bestrebens, die Wertschöpfungsintensität der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern steigern zu wollen, flossen nur in Güstrow und Parchim in größerem Umfang Fördermittel in die Veredlung und lediglich in Ludwigslust spielte der Gartenbau eine größere Rolle. Eine größere Bedeutung hatten aber Diversifizierungsinvestitionen und zwar insbesondere in den Küstenregionen Rügen und Nordvorpommern. Überall floss etwa ein Drittel der Mittel in die Bereiche Maschinen sowie sonstige Gebäude und Energie.

Abbildung 6.2: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten des MELF Mecklenburg-Vorpommern, eigene Darstellung.

¹⁶

Die klassischen Investitionen in die Einkommensdiversifizierung umfassen die Bereiche Direktvermarktung und Fremdenverkehr, nicht aber die Energiegewinnung.

Investitionen in die Einkommensdiversifizierung

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den klassischen Diversifizierungsbereichen werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. Ab dem Jahr 2003 wurde bundesweit im Rahmen des AFP zudem in nennenswertem Umfang auch in die Energieerzeugung (v.a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert. Dies wird hier zu den Investitionen in die Einkommensdiversifizierung gerechnet.

Der Diversifizierung wird vor allem auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen, was die Förderzahlen von Mecklenburg-Vorpommern nur zum Teil widerspiegeln (Tabelle 6.2). In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt 12 % der Förderfälle und 23 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Allerdings stammte ein Großteil aus Maßnahmen zur Energiegewinnung: Investitionen in Photovoltaik- und Biogasanlagen machten zusammen 6,1 % aller Fälle sowie knapp 15 % des förderfähigen Investitionsvolumens aus. Unter den klassischen Bereichen der Diversifizierung hatten sowohl die Direktvermarktung als auch der Urlaub auf dem Bauernhof keine besondere Relevanz. Geförderte Investitionen in die ländliche Gastronomie werden in der GAK-Berichterstattung nicht separat aufgeführt. Sie sind als Teilmenge in der Kategorie „Sonstige Diversifizierung“ enthalten, die 3,1 % aller Förderfälle und 7,2 % des förderfähigen Investitionsvolumens ausmachte.

Tabelle 6.2: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Mecklenburg-Vorpommern (2000-2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Insgesamt	995	100	170,4	100
davon:				
- Direktvermarktung	11	1,1	1,0	0,6
- Urlaub auf dem Bauernhof	15	1,5	2,0	1,2
- Sonstige Diversifizierung	31	3,1	12,3	7,2
- Photovoltaikanlagen	45	4,5	11,8	6,9
- Biogasanlagen	16	1,6	12,9	7,6

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.c), eigene Berechnungen.

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden¹⁷. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Mecklenburg-Vorpommern umfasste im Mittel der Jahre 2001 bis 2006 8 % aller Förderfälle und 17 % der förderfähigen Investitionssummen. Allerdings gibt es zwischen den einzelnen Jahren erhebliche Differenzen. Der sehr hohe Anteil der förderfähigen Umweltinvestitionsvolumina an den gesamten förderfähigen Investitionssummen vor allem in 2005 (39 %) ist mit einer verstärkten Förderung von Photovoltaik- und Biogasanlagen zu begründen, auf die in 2005 allein 38 % der gesamten förderfähigen Investitionsvolumina entfielen. Der Neubau von Gewächshäusern und Maßnahmen zur Wärme- und Kälte­dämmung nahmen im Beobachtungszeitraum zusammen nur etwas über 1 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens ein.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Mecklenburg-Vorpommern über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte besagen, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr nicht vollendet haben und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führen darf. Die Bedeutung dieser Sonderförderung ist mit 2,5 % der Förderfälle mit Großen Investitionen und damit in knapp 1 % aller Förderfälle sehr gering.

Fazit

Die AFP-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum 2000 bis 2006 ist durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude, und hier insbesondere auf Rinderställe und mit einigem Abstand Schweinställe und sonstige Gebäude, gekennzeichnet. In den Jahren 2004 und 2005 wurden bevorzugt Maschinen und Geräte gefördert. Insgesamt handelt es sich bei der Hälfte aller Förderfälle um Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft. Investitionen in die Diversifizierung als auch im Umweltbereich waren von eher geringerer Bedeutung mit Ausnahme der starken Förderung von Photovoltaikanlagen in 2004 und 2005 sowie von Biogasanlagen in den Jahren 2004 bis 2006.

¹⁷ Bei den Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt gibt es Überschneidungen mit den im Förderbereich Diversifizierung aufgeführten Förderfällen. Diese betreffen Biogasanlagen und Photovoltaik, die in beiden Kategorien aufgeführt sind.

7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP in Mecklenburg-Vorpommern ist kein Analyse-schwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es vor allem um die Kommunikation der Fördermöglichkeiten, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung sowie um Regelungen der Betreuungsförderung.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=42) bestätigt dies. Lediglich in drei Fällen (9 %) waren die befragten Betriebsleiter mit der Informationspraxis zum AFP „unzufrieden“ oder „sehr unzufrieden“.

Die Fördermaßnahme und -bedingungen sowie die Antragsformalitäten werden jährlich frühzeitig in der regionalen und überregionalen Fachpresse (z.B. Bauernzeitung) veröffentlicht. Auch im Internet wird über die Förderung informiert. Relevante Dokumente und Formulare können von dort bezogen werden (z. B. <http://www.regierung-mv.de>).

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; 62 % der befragten Betriebsleiter bemängeln den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Ein ebenfalls hoher Anteil der Betriebsleiter (48%) beurteilt die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung als unbefriedigend oder sogar sehr unbefriedigend. Dies ist sicherlich zum Teil wiederum eine Konsequenz aus den umfangreichen, mit dem Förderantrag einzureichenden Unterlagen. Darüber hinaus führt die regelmäßig erst relativ spät im Jahr erfolgende Mittelfreigabe nach der Veröffentlichung der geltenden Förderrichtlinie zu zeitlichen Verzögerungen der Antragsbewilligung.

Betreuung

Bei Investitionsvorhaben mit einem zuschussfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro (bis 2002) bzw. 50.000 Euro (ab 2003) konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP gefördert werden.¹⁸ Die maximal förderfähigen Betreuungskosten waren nach Höhe der Bruttoinvestition gestaffelt und konnten bis zu 20.000 Euro betragen. Eine Förderung war nur durch Zinsverbilligung möglich.

Die Betreuungsqualität wird von den befragten Landwirte ganz überwiegend positiv beurteilt; 59 % der Landwirte sind „zufrieden“ und 12 % sogar „sehr zufrieden“ mit der geleisteten Betreuung. Die Beratungsqualität im Zusammenhang mit der geförderten Investition wird von den Betriebsleitern fast ähnlich positiv eingeschätzt wie die Betreuungsqualität.

¹⁸ Es wird häufig argumentiert, dass die Betreuung zu einer deutlichen Kosteneinsparung auf der Verwaltungsebene führen würde, weil die Förderanträge professionell vorbereitet, der Baufortschritt beaufsichtigt und die Zahlungsabwicklung und Rechnungslegung reibungslos abgewickelt würden.

8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln 9 und 10 präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Weltmarkt werden die Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion stark durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen

Reform der Direktzahlungen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit (Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

Insbesondere die Entkoppelung der Prämien von der Produktion führt erstens zu einer Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der Rinderhaltung und zweitens – wegen der mittelfristigen Umverteilung der entsprechenden Prämien auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Bundeslandes – auch zu einem Einkommensverlust der Betriebe mit überdurchschnittlichen Prämienvolumina je Hektar Landfläche. Im Gegensatz zu den zunächst beim Betrieb verbleibenden Tierprämien werden die Prämien betroffener Ackerkulturen sofort auf die Fläche umgelegt. Mit Blick auf das Grünland ist auch hier wieder insbesondere die Rinderhaltung durch negative Einkommenswirkungen betroffen. Die GAP-Reform bedeutet also einen Verlust an relativer Vorzüglichkeit anderer Formen der Rindfleischproduktion gegenüber der Milchproduktion.

National wurden die Milchmarktregelungen dahin weiter entwickelt, dass ab dem 1. April 2000 der zwischenbetriebliche Handel von Milchquoten nur noch über regionale Verkaufsstellen (Börsen) möglich war. Das Ziel war hauptsächlich, die Quotenkosten für die wachstumswilligen Milchproduzenten zu reduzieren.

Erneuerbare Energien

Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit des Faktors Boden steht die Rohstoffproduktion für die Energieerzeugung in direkter Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion. Die Landwirtschaft kann somit von der staatlichen Förderung durch das EEG und den weltweit steigenden Rohölpreisen doppelt profitieren: zum einen eröffnen sich ihr durch das Überschreiten der Rentabilitätsschwelle von Bioenergie neue Produktionsbereiche in der Rohstoffproduktion und -weiterverarbeitung, zum anderen steigen weltweit die Preise für Nahrungsmittel (Isermeyer und Zimmer, 2006). Andererseits verteuert sich die Produktion besonders in flächen- und vorleistungsintensiven traditionellen Produktionsrichtungen, wie der Milchproduktion und der Tiermast, deutlich.

Spezifische Aspekte Ostdeutschlands

In Mecklenburg-Vorpommern wurden ursprünglich rund 440.000 ha ehemals enteignete landwirtschaftlich genutzte Flächen (LF) oder rund ein Drittel der gesamten LF von der Bodenverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft (BVVG) verwaltet. Die im Rahmen der Flächenerwerbsverordnung (FlErwV) geregelte Privatisierung dieser Flächen wird durch die BVVG umgesetzt. Die Verordnung räumt den Betrieben, die derartige Flächen langfristig gepachtet haben, innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens ein Vorkaufsrecht zu einem begünstigten Kaufpreis (35 % Beihilfesatz) ein. Da viele Betriebe von diesem Recht Gebrauch machen – insgesamt waren zum 31.12.2007 197.400 ha LF oder 51 % der von der BVVG zu veräußernden Fläche privatisiert – wird durch diesen Flächenerwerb und weitere Flächenkäufe außerhalb der FlErwV in erheblichem Umfang Liquidität gebunden.

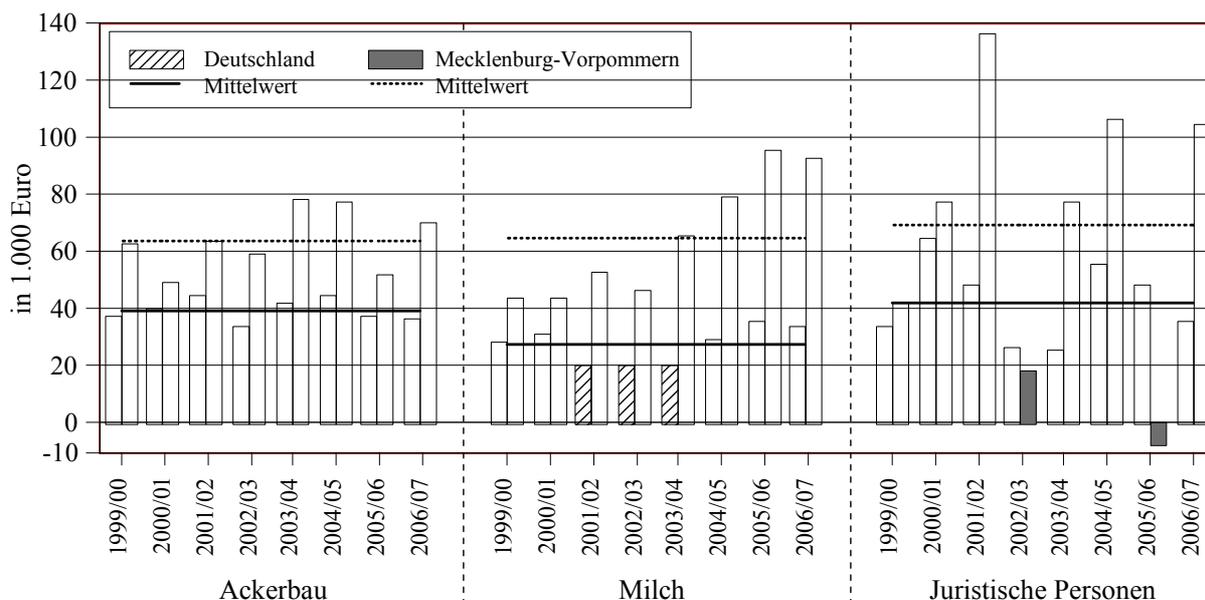
Liquidität wird außerdem durch die Rückzahlung von DDR-Altschulden gebunden, die gegenwärtig im Rahmen einer Ablösungsregelung zumindest teilweise zurückgezahlt werden sollen. Dieses Problem betrifft lediglich Nachfolgeunternehmen ehemaliger landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften (LPG). Dabei handelt es sich in Mecklenburg-Vorpommern um 249 Unternehmen, die einen Altschulden-Ablöseantrag nach dem Landwirtschafts-Altschuldengesetz (LwAltschG) gestellt haben (BVVG, 2008).

8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Entwicklung des Betriebserfolges

Das Gewinnniveau und die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland zeigen im Durchschnitt in den Produktionsrichtungen Ackerbau und Milch deutliche Unterschiede. Im Ackerbau liegen die Betriebe Mecklenburg-Vorpommerns beim durchschnittlichen Jahresgewinn der Wirtschaftsjahre 1999/2000 bis 2006/07 um rund 60 % und bei Milch um rund 140 % über den Werten vergleichbarer Testbetriebe (Abbildung 8.1). Die juristischen Personen in Mecklenburg-Vorpommern erreichen im Durchschnitt der Jahre einen um 10 % höheres Ergebnis (Gewinn) als die Vergleichsbetriebe des Testbetriebsnetzes.

Abbildung 8.1: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe mit Produktionsrichtung Ackerbau und Milch sowie der Juristischen Personen in Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)¹⁹



Quelle: BMELV, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

Während in Mecklenburg-Vorpommern Einzelunternehmen mit Schwerpunkt Milchproduktion einen kontinuierlichen Anstieg der Gewinne verzeichnen, weisen die entsprechenden Betriebe mit Schwerpunkt Ackerbau einen weitgehend stabilen Gewinn auf. Der Gewinn der Juristischen Personen fluktuiert dagegen relativ stark um den Mittelwert.

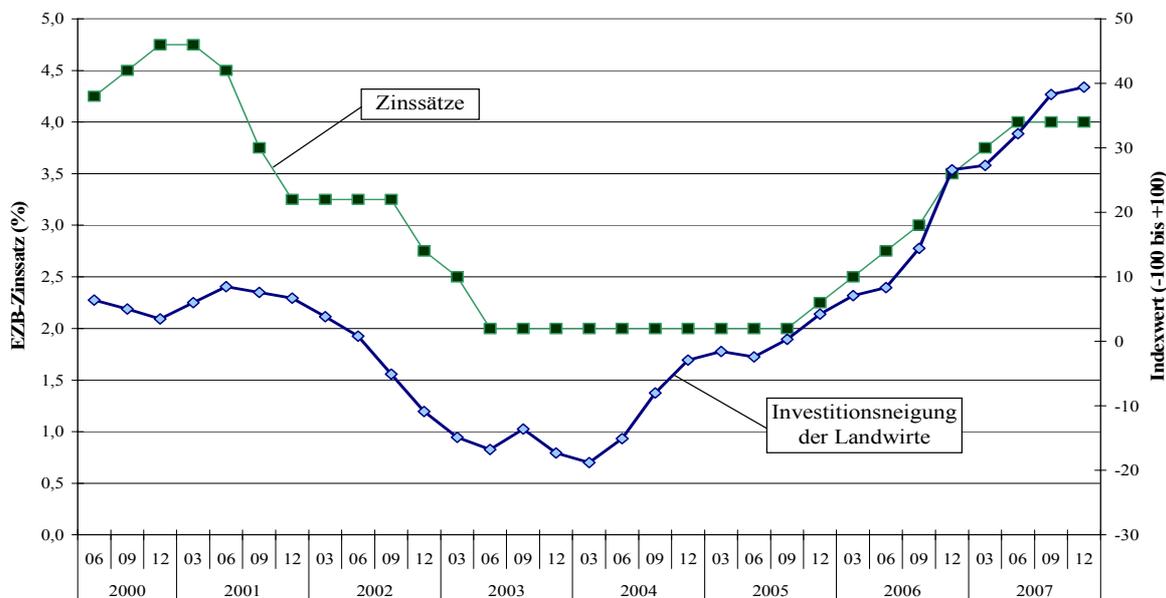
¹⁹ Durch die Umstellung der Betriebssystematik auf die EU-Normen sind die Werte für die Betriebsgruppen ab 2001/02 mit denen davor nur bedingt vergleichbar. Erst ab 2001/02 wurden die Milch produzierenden Betriebe von den anderen Futterbaubetrieben getrennt erfasst.

Die deutlich überdurchschnittlichen Gewinne der landwirtschaftlichen Unternehmen Mecklenburg-Vorpommerns im gesamtdeutschen Vergleich resultieren vor allem aus der günstigen durchschnittlichen Betriebsgröße (Fläche, Tierbestände) und den vielfach günstigen natürlichen Produktionsbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern (BMELV, versch. Jgg.b).

Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 8.2). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht.

Abbildung 8.2: Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



Quelle: Deutscher Bauernverband (2007), Deutsche Bundesbank (2007).

Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.b).

Zinsentwicklung am Kapitalmarkt

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum entgegen der Erwartung mit der in Abbildung 8.2 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). Normal wäre eine steigende Investitionsneigung bei sinkenden Zinsen. Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für Hauptrefinanzierungsgeschäfte hat sich seit 2000 zwischen 4,75 und 2,0 Prozentpunkten bewegt. Die Kapitalkosten der Landwirte für Neukredite dürften sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, ähnlich entwickelt haben. Bei niedrigen Zinsen müssten die Investitionen wieder zunehmen und bei steigenden Zinsen wieder zurückgehen. Tatsächlich scheint die Liquidität der Betriebe eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen als die Kapitalkosten. Gleichzeitig steht diesen zeitlich variablen Kapitalkosten und sich stark ändernden Investitionsneigungen der Landwirte eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

Fazit

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe weisen im Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede auf, die für die strukturelle und erfolgswirtschaftliche Lage der Betriebe von erheblicher Bedeutung waren. Insbesondere bei Vorher-Nachher-Vergleichen sind daher diese Schwankungen bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen.

9 Kapitalspezifische Fragen der Kommission

9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

- Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. empirisch sogar unmöglich sind. Als Alternative könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.
- Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss intervenierender Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Die wesentlichen indirekten Effekte, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, werden im Folgenden (Kapitel 9.1.1 bis 9.1.3) kurz im Hinblick auf das AFP erläutert. Anschließend (Kapitel 9.1.4) werden noch wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

9.1.1 Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (siehe Zimmer et al., 2005, S. 47-48). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode sind allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

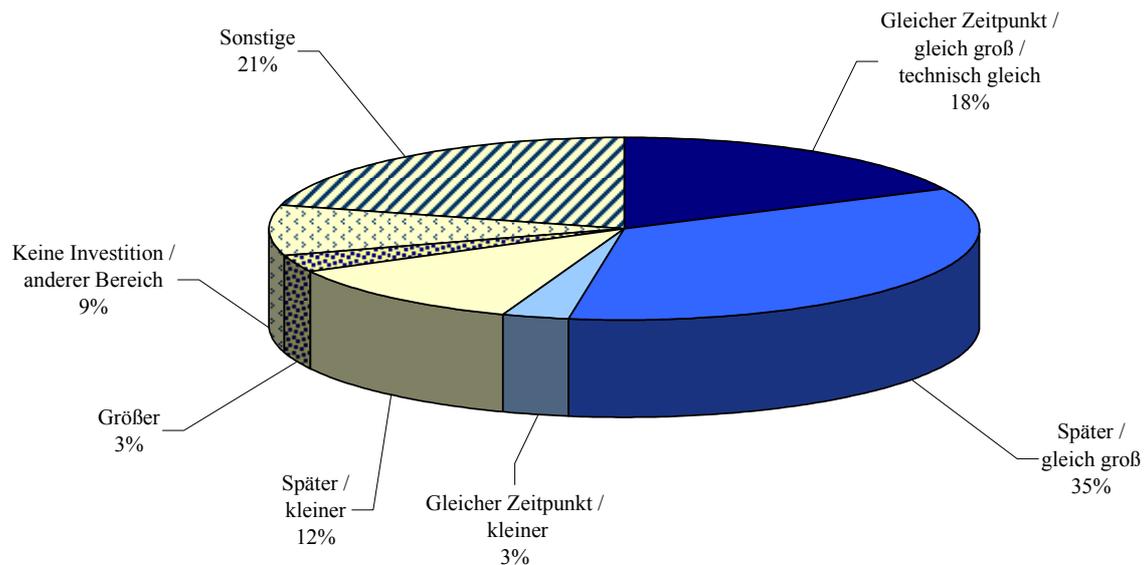
- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealerweise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
 - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
 - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
 - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
 - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Mecklenburg-Vorpommern im Frühjahr 2007 hat ergeben (siehe Abbildung 9.1), dass bei über der Hälfte der Fälle (53 %) ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, davon bei einem Großteil „später“ oder „in mehreren Schritten“. In einem Fall wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größerem Umfang investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei rund einem Fünftel (21 %) der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen

das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (35 % der Fälle), ebenfalls ein Teil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

Abbildung 9.1 Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Mecklenburg-Vorpommern (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 34

Diese Einschätzungen stimmen jedoch nur teilweise mit den früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe in Ostdeutschland durchgeführt wurden (Zimmer et al., 2005, S. 47-48). Insbesondere der Anteil der Betriebe, der ohne AFP keine Investition durchgeführt hätte, war bei der früheren Befragung mit rund einem Drittel der Fälle deutlich höher. Berücksichtigt man die auch bei einem reinen Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung bei den untersuchten Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro zwischen 25 und 50 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Diese dürften bei kleineren Investitionen noch über dieser Spanne liegen, bei sehr großen Investitionen hingegen eher darunter.

9.1.2 Überwälzungseffekte

Wenn Fördermittel nicht bzw. nicht im vollen Umfang den eigentlichen Adressaten erreichen, sondern an andere Akteure oder Sektoren weitergegeben werden, liegen Überwälzungseffekte vor.²⁰ Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Insbesondere bei der Maschinenförderung wird von Beratern vielfach die Meinung vertreten, dass Hersteller und Händler von Landmaschinen durch eine Erhöhung der Preise geförderter Maschinen und Geräte einen Teil der Fördermittel abschöpfen. Entsprechende Aussagen wurden bspw. wiederholt in den Beraterworkshops der Aktualisierungsevaluation getroffen (Dirksmeyer et al., 2006; Zimmer et al., 2005). Aufgrund der geringen Relevanz der Listenpreise und der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Händler konnten keine Daten zur Entwicklung von Verkaufspreisen für die geförderten Landmaschinen ermittelt werden. Aus Gesprächen mit zahlreichen Landmaschinenhändlern und Landwirten geht jedoch hervor, dass die Konkurrenz zwischen Händlern zu groß ist, um auf dieser Ebene Preisaufläge einstreichen zu können.

Bei Biogasanlagen setzt das EEG den entscheidenden Rahmen für eine Investition (siehe Materialband). Aus der schriftlichen Betriebsleiterbefragung der FAL (2007) ergibt sich, dass nur rund 20 % der antwortenden Betriebe ohne AFP-Förderung nicht in eine Biogasanlage investiert hätten. Zwar ist eine Überwälzung der Förderung bei Pachtpreisen und Substratkosten auf regionaler Ebene wahrscheinlich, Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen liegen jedoch bislang nicht vor. Dass ein Teil von Fördermitteln mit Produktionsanreiz den Besitzern des Bodens zukommt, gilt darüber hinaus generell.

9.1.3 Verdrängungseffekte

Subventionsbedingte Verdrängungseffekte ergeben sich, wenn die geförderten neuen Kapazitäten bereits bestehende verdrängen und dadurch der Nettofördereffekt verringert wird. Verdrängungseffekte zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben werden in Kapitel 10 zur Agrarstruktur mit behandelt. An dieser Stelle wird das Beispiel der Förderung von sogenannten Öko-Maschinen²¹ angeführt, deren Ziel die Verringerung von Umwelt-

²⁰ Ein klassisches Beispiel von Überwälzungseffekten in der Landwirtschaft sind die durch die Milchmarktpolitik verursachten Quotenpreise und die induzierten höheren Pachtpreise. Ein Teil der für die Milchviehbetriebe vorgesehenen Subventionen kommt dadurch den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Quoten- und Grundeigentümern („Sofa-Melkern“) zugute.

²¹ Zu nennen sind vor allem Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Gülleausbringungsgeräte.

problemen ist: Die Förderung verbilligt die Anschaffung von derartigen Maschinen und Geräten. Auch einige Betriebe, die vorher aus Kostengründen auf die Leistung von Lohnunternehmern zurückgegriffen haben, werden nun allein oder gemeinsam mit weiteren Betrieben in förderfähige Maschinen investieren. Wenn die volle Auslastung dieser Maschinen auf den eigenen Flächen nicht gegeben ist, können diese Betriebe in direkte Konkurrenz zu Lohnunternehmern treten und den Einsatz ihrer Maschinen und Geräte als Dienstleistung anbieten. Die Maschinenförderung kann somit zu einer Verdrängung von Lohnunternehmen oder auch anderen Landwirten, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, führen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur bei hoher Konzentration der Förderung eine Verdrängung in nennenswertem Umfang stattfindet bzw. messbar ist. Beispielsweise hat in Niedersachsen, wo im Vergleich zu allen anderen Bundesländern die Anzahl der geförderten Maschinen und Geräten im Betrachtungszeitraum am höchsten war, nur ein geringer Anteil der Betriebe (max. 5,0 - 6,5 % in einzelnen Landkreisen) an allen landwirtschaftlichen Betrieben die Maschinenförderung in Anspruch genommen.

9.1.4 Investitionshemmnisse

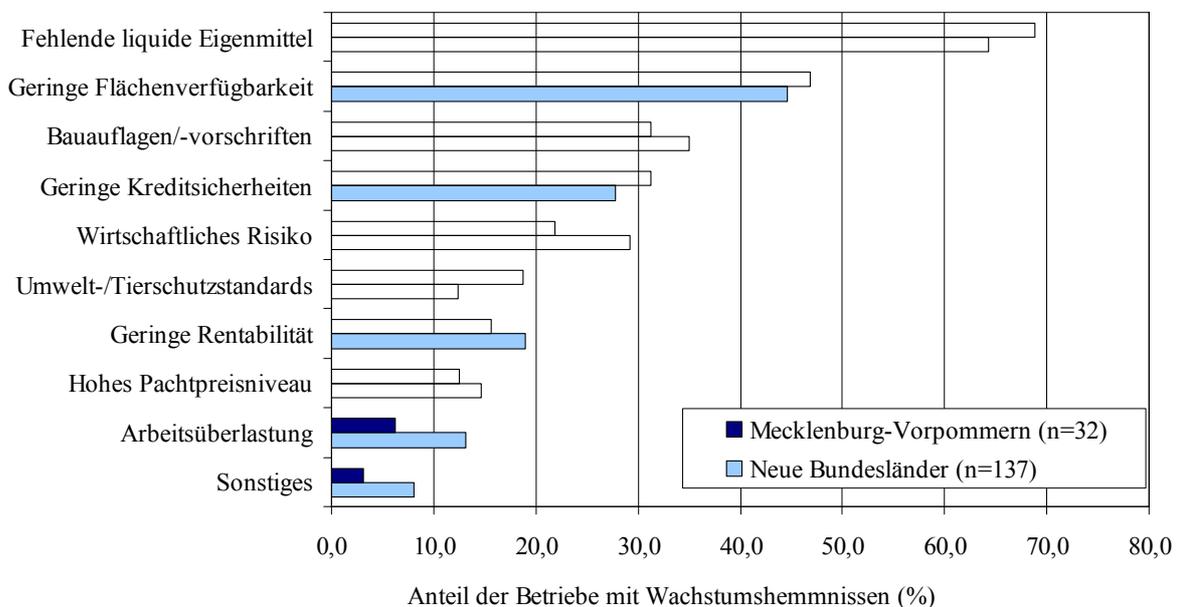
Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Mecklenburg-Vorpommern relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=42) beleuchtet werden. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen in Abhängigkeit von der späteren Investitionswirkung wiedergeben.

Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, antworteten lediglich 10 % der Betriebsleiter in Mecklenburg-Vorpommern mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch einen Bankenwechsel oder die Inanspruchnahme einer staatlichen bzw. privaten Bürgschaft gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand nicht statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung aus Sicht der Betriebsleiter in über zwei Drittel der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank erst ermöglicht (19 %) oder erleichtert (48 %). Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von über der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten 44 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Um festzustellen, inwieweit die Finanzierung von Investitionen für die Betriebe ein zentrales Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt (maximal drei Nennungen waren mög-

lich). Dabei ist anzumerken, dass die Hemmnisse für weitere Wachstumsinvestitionen nicht zwangsweise den Engpässen entsprechen, die im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen bestanden haben. Von den 81 % der befragten Betriebsleiter in Mecklenburg-Vorpommern, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (69 % der Fälle) die fehlenden liquiden Mittel genannt, gefolgt von einer zu geringen Flächenverfügbarkeit (Abbildung 9.2). Das Pachtpreisniveau spielt dagegen kaum eine Rolle. Wichtiger sind Bauauflagen und -vorschriften sowie geringe Kreditsicherheiten, die von jeweils einem Drittel der Betriebsleiter genannt werden. Die Struktur der Investitionshemmnisse entspricht in etwa dem Durchschnitt der anderen Länder in Ostdeutschland.

Abbildung 9.2: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Mecklenburg-Vorpommern und den Neuen Bundesländern



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Einige der zentralen Hemmnisse können grundsätzlich durch die Investitionsförderung (Kapitalhilfen plus Bürgschaften) beseitigt oder gelindert werden. Dies gilt für die Fälle fehlender liquider Mittel und geringer Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können. Durch Bauauflagen und -vorschriften erhöhte Kosten können ebenfalls durch Kapitalhilfen kompensiert werden. Dagegen kann das AFP nichts zur Lösung der geringen Flächenverfügbarkeit beitragen.

9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden wesentliche Wirkungsbereiche auf der Ebene der Einzelbetriebe genauer analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000a) zugrunde gelegt. Diese Kriterien und Indikatoren werden verwendet, sofern die Datenbasis es zulässt. Herangezogen und gegenübergestellt werden die Auswertungen der Betriebsleiterbefragung sowie Daten der Investitionskonzepte, der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung und des Testbetriebsnetzes. Die ausführlichen Ergebnistabellen zu den im Folgenden dargestellten Tabellen und Abbildungen sind im Materialband (Kapitel 4) zu finden.

9.2.1 Wirkung auf das Einkommen

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3, Bewertungsfragen). Drei Viertel der befragten Betriebsleiter (n=41), davon annähernd die Hälfte mit Investitionen in die Rinderhaltung, sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den wenigen Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Schweinehaltung (n=3) ist die Einschätzung zur Einkommensentwicklung dagegen nicht positiv. Insgesamt gehen 10 % der Fälle von einem leichten Einkommensrückgang als Folge der geförderten Investitionen aus.

Im Vergleich zur Situation vor Inbetriebnahme der geförderten der Investitionen steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 38 %-Punkte auf insgesamt 80 % nach deren Inbetriebnahme an. Der Anteil der mit der Einkommenssituation unzufriedenen oder sehr unzufriedenen Betriebsleiter geht von 23 % vor der Investition auf 3 % nachher zurück.

Sinnvoll wäre im Zusammenhang mit der Einschätzung der Betriebsleiter die Betrachtung des Cash-Flows, der die „gefühlte“ Einkommensentwicklung möglicherweise besser abbildet als der ordentliche Gewinn. Eine derartige Betrachtung ist jedoch aufgrund der Datenlage – vor allem der fehlenden Angaben zu den Abschreibungen – nicht möglich.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Die Milchpreise lagen im Zeitraum 2003/04 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000. Dies zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Abbildung 8.1). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen. Die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter findet

sich in den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche nicht wieder. Als „Vorher“-Situation wurden die Werte der Vorab-Buchführung im Investitionskonzept zur Faktorausstattung und Erfolgsrechnung zugrunde gelegt (siehe Kapitel 4.1.3).

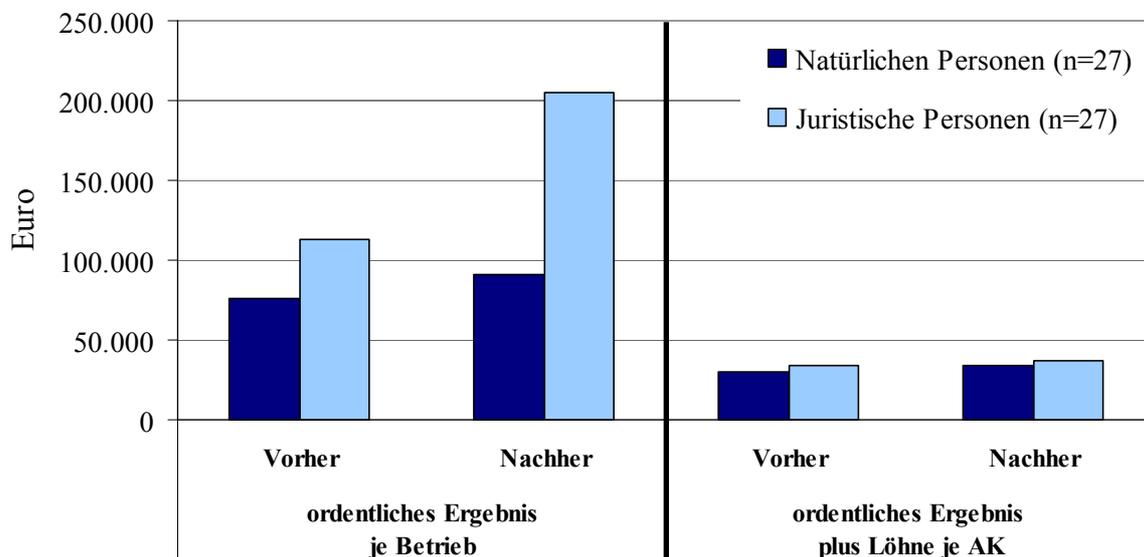
Die „Nachher“-Situation wird aus den Projektdatenblättern ($t+3$) entnommen, da andere Datenquellen nicht verfügbar sind (siehe Kapitel 4.1.4). Die Wirkungsmessung auf der Basis eines Jahres ist jedoch aufgrund großer jährlicher Erfolgsschwankungen nicht sehr aussagekräftig. Die Einkommensentwicklung kann mit zunehmendem Abstand zur geförderten Investition variieren, weil sich positive Investitionswirkungen z.B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten möglicherweise erst mit erheblichem zeitlichem Verzug manifestieren. Längerfristig angelegte Analysen könnten in Verbindung mit einer hohen Fallzahl, die jedoch auf Landesebene kaum zu erreichen ist, Aufschluss über die Erfolgswirkung unterschiedlicher betrieblicher Strategien (z.B. Wachstum, Diversifizierung) geben.

Von den insgesamt 157 vorliegenden Investitionskonzepten Großer Investitionen mit den „IST-Jahren“ 1999 bis 2001 konnten 71 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe die Werte aus „ $t+3$ “ vorlagen. Von den auswertbaren Unternehmen entfallen 40 Förderfälle auf Natürliche Personen und 31 Fälle auf Juristische Personen. Aufgrund von fehlenden Werten bei zentralen Variablen (z.B. Anzahl der Arbeitskräfte) reduzieren sich die auswertbaren Fälle auf insgesamt 54. Eine sorgfältigere Datenlieferung hätte deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Auswertbarkeit und Aussagekraft der Ergebnisse gehabt.

Die Einkommenssituation der Betriebsleiterfamilien wird durch die vorliegenden Jahresabschlüsse vielfach nur unzureichend wiedergegeben und müsste daher durch außerbetriebliche Einkommensbereiche ergänzt werden. Letzteres ist jedoch aufgrund fehlender Sekundärdaten und mangelnder Auskunftsbereitschaft bei Primärerhebungen kaum leistbar.

Die Gegenüberstellung der Ausgangssituation mit der Lage nach Durchführung der geförderten Investitionen („ $t+3$ “) bei den auswertbaren Betrieben in Mecklenburg-Vorpommern zeigt, dass die Betriebe ihr ordentliches Ergebnis im Durchschnitt deutlich steigern können (Abbildung 9.3).

Abbildung 9.3: Ordentliches Ergebnis je Betrieb und ordentliches Ergebnis plus Löhne je Arbeitskraft vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002) und Projektdatenbank (t+3)

Dabei konnten die Natürlichen Personen ihren bereinigten Unternehmensgewinn um durchschnittlich 15.105 Euro auf 90.852 Euro (+20 %) und die Juristischen Personen im Durchschnitt um 92.258 Euro auf 205.399 Euro (+82 %) erhöhen. Da sich die Erhebungsjahre „t+3“ nicht auf ein einheitliches Jahr beziehen, ist ein Vergleich mit ähnlichen Testbetrieben sehr problematisch.

Bei einem Bezug des ordentlichen Ergebnisses plus Löhne auf die betrieblichen Arbeitskräfte wird ein Vergleich der Gruppen aufschlussreicher. Hiernach haben die geförderten Betriebe sowohl bei den Natürlichen Personen als auch bei den Juristischen Personen rund 3.500 Euro je AK zugelegt. Das Ergebnisniveau lag bei den Natürlichen Personen „Vorher“ mit 30.239 Euro je AK und „Nachher“ mit 33.521 Euro je AK jeweils um rund 10 % unter dem Niveau der Juristischen Personen. Da der Variationskoeffizient der einzelnen Gruppenwerte bis zu 100 % beträgt, ist die Heterogenität der Ergebnisse als sehr hoch einzustufen.

Die geförderten Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 400.000 Euro im Mittel eine Subvention von rund 119.000 Euro, was einem periodisierten Wert von 9.500 Euro pro Jahr entspricht. Die jeweiligen Werte der Juristischen Per-

sonen lagen im Mittel rund 25 % über diesen Durchschnittswerten und die der Natürlichen Personen rund 15 % darunter.

Zur Beurteilung der Einkommensentwicklung wurden die auswertbaren Betriebe in Erfolgsdrittel entsprechend der Änderung des ordentlichen Ergebnisses plus Lohnaufwand je AK „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ eingeteilt (Tabelle 9.1).

Tabelle 9.1: Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Mecklenburg-Vorpommern

Variable	Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe (n=54)							Signifikanzniveau ³⁾
	Zeit ¹⁾	Unteres		Mittleres		Oberes		
		Mittelwert	VK ²⁾	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	
Ordentl. Ergebnis plus Lohnaufwand je AK (€)	Vorher (1)	38.613	49	31.767	30	25.657	59	**
	Nachher (2)	22.644	67	31.267	33	52.594	81	***
	(2) - (1)	-15.969	-99	-500	-660	26.937	153	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	1.204.775	76	1.617.230	93	831.389	99	
	Nachher (2)	1.136.496	76	1.697.395	97	1.057.948	79	
	(2) - (1)	-68.279	-418	80.165	394	226.558	168	*
Umsatzanteile (%)								
- Pflanzenproduktion	Nachher	65,5	50	36,5	81	51,6	79	
- Rinder, Milch	Nachher	18,7	147	41,5	81	29,5	117	*
- Schweine	Nachher	19,2	134	22,7	127	26,2	104	*
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	14,04	83	18,21	78	11,72	88	
	Nachher (2)	13,29	74	16,28	70	10,54	80	
	(2) - (1)	-0,75	-462	-1,93	-218	-1,18	-240	
Gesamtkapital (€)	Nachher	3.431.696	63	3.721.731	69	2.381.927	91	
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	50,5	53	54,2	42	64,9	31	
Subventionswert (€)		85.390	69	152.712	77	100.571	70	*

¹⁾ Vorher (1): Mittel aus Vorab-Buchführung im Investitionskonzept
Nachher (2): Projektdatenbank "t+3"

²⁾ Variationskoeffizient (%).

³⁾ Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bevilligung 2000-2002), Projektdatenbank.

Ein Mittelwertvergleich ergibt Folgendes:

- Der Unterschied der Änderung des ordentlichen Ergebnisses plus Lohnaufwand je AK zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel ist mit durchschnittlich rund 43.000 Euro erheblich. Die Erfolgsentwicklung der geförderten Betriebe ist somit sehr heterogen.

- Die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels erzielten „Nachher“ mit 52.594 Euro ein um rund 30.000 Euro höheres Ergebnis als die Betriebe im unteren Drittel. In der Situation „Vorher“ wiesen die Betriebe des unteren Drittels dagegen noch mit 38.613 Euro ein um rund 13.000 Euro besseres Ergebnis als die Betriebe des oberen Drittels auf.
- Hinsichtlich des Umsatzes besteht sowohl „Vorher“ als auch „Nachher“ kein signifikanter Unterschied zwischen den Erfolgsgruppen.
- Die Betriebe des oberen Drittels haben „Vorher“ und „Nachher“ einen signifikant geringeren Umsatzanteil aus Pflanzenbau. Der Umsatzanteil aus Rind/Milch ist „Nachher“ bei den Betrieben des oberen Drittels höher.
- Die Betriebe des oberen Drittels sind tendenziell kleiner.
- Hinsichtlich der AFP-Förderung (Subventionswert) zeigt sich, dass die Betriebe des oberen Drittels im Durchschnitt etwas mehr Förderung erhielten als die Betriebe des unteren Drittels.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Fördervolumen und Betriebserfolg ist somit beobachtbar.

Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten eignet sich ein Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes (siehe Tabelle 9.2). Aufgrund der Heterogenität der geförderten Betriebe ist es sehr schwierig, Vergleichsbetriebe aus dem Testbetriebsnetz zu isolieren. Daher wird im Folgenden lediglich Bezug auf die im Haupterwerb wirtschaftenden Einzelunternehmen genommen, die jährliche Umsatzerlöse zwischen 150.000 Euro und 750.000 Euro vor Durchführung der geförderten Investitionen aufweisen. Der Vergleich zeigt folgendes:

- Das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe lag „Vorher“ mit 75.826 Euro etwas unter dem Durchschnitt der Testbetriebe mit 84.424 Euro. Die AFP-Betriebe haben ihr Ergebnis im Mittel um 6 % erhöht, während die Testbetriebe einen Ergebnismrückgang um durchschnittlich 19 % verzeichnen.
- Da AFP-Betriebe haben im Durchschnitt im Betrachtungszeitraum zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt, während die AK-Ausstattung der Testbetriebe leicht abgenommen hat. Im Ergebnis lag das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe personenbezogen „Vorher“ und „Nachher“ deutlich unter dem der Testbetriebe.
- Hinsichtlich der wirtschaftlichen Betriebsgröße (Umsatz) zeigt sich, dass die in dieser Periode mit AFP geförderten Betriebe schon „Vorher“ deutlich größer waren als die Vergleichsbetriebe und im Zuge der geförderten Investitionen wesentlich stärker gewachsen sind.
- Die investitionsbezogenen Größen Abschreibungen, Gesamtkapital und Fremdkapitalanteil weisen zwischen den AFP-Betrieben und den vergleichbaren Testbetriebe

sehr große Unterschiede auf. Erstaunlich ist der im Durchschnitt niedrigere Fremdkapitalanteil der AFP-Betriebe.

Tabelle 9.2: Vergleich von AFP-geförderten Haupterwerbsbetrieben (Natürliche Personen) mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Mecklenburg-Vorpommern

Variable	Zeit ¹⁾	AFP-Betriebe (n=24)		Testbetriebe (n=63)		Signifikanzniveau ³⁾
		Mittelwert	VK ²⁾	Mittelwert	VK ²⁾	
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	75.826	84	84.424	60	**
	Nachher (2)	80.344	129	68.654	86	**
	(2) - (1)	4.519	2.656	-15.770	-231	
Abschreibung (€)	Vorher	57.995	50	52.898	47	***
	Nachher	91.351	51	48.072	50	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	375.967	37	297.552	40	***
	Nachher (2)	550.794	66	312.674	44	***
	(2) - (1)	174.827	167	15.122	326	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	4,30	61	3,52	44	***
	Nachher (2)	5,05	55	3,42	50	***
	(2) - (1)	0,63	287	-0,11	-686	***
Umsatzanteile (%)						
- Milch/Rind	Nachher	52,1	77	59,7	65	*
- Pflanze	Nachher	29,9	120	34,7	110	
Gesamtkapital (€)	Nachher	1.395.812	55	701.763	51	***
	- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	61,5	37	68,1	35

¹⁾ Vorher (1): Mittel aus Vorab-Buchführung im Investitionskonzept
Nachher (2): Projektdatenbank "t+3"

²⁾ Variationskoeffizient (%).

³⁾ Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Projektdatenbank und Jahresabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes.

Die vorstehend beschriebenen Aspekte weisen bei einem entsprechenden Vergleich von Juristischen Personen überwiegend ganz andere Ergebnisse auf. Z.B. sind die geförderten Betriebe hier im Durchschnitt „Vorher“ und „Nachher“ – gemessen am ordentlichen Ergebnis deutlich erfolgreicher, die Arbeitskräfteentwicklung ist vergleichbar und der Umsatzanteil der Betriebe mit Rind/Milch ist bei den geförderten Betrieben deutlich geringer als bei den Testbetrieben.

Fazit zur Einkommenswirkung des AFP

Der Vergleich zwischen AFP-Betrieben und Testbetrieben ist aufgrund der geringen Beobachtungen und der großen Heterogenität der Fälle (Variationskoeffizient) nicht aussagekräftig. Hinzu kommt, dass die Testbetriebe der Vergleichsgruppe in den vergangenen 10

bis 15 Jahren ebenfalls fast vollständig umfangreich investiv gefördert wurden. Folglich können aus den Auswertungsergebnissen kaum belastbare und schlüssige Aussagen abgeleitet werden.

Aus den Befragungsergebnissen zeigt sich, dass die Einkommenswirkungen der mit der Förderung getätigten Investition ganz überwiegend positiv eingeschätzt werden, ohne eine quantitative Einordnung vornehmen zu können.

9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 92 % der in Mecklenburg-Vorpommern befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Da 70 % der Betriebsleiter positive Wirkungen beim betrieblichen Wachstum im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen sehen, dürfte ein Großteil der Produktivitätseffekte auch auf einzelbetriebliches Wachstum zurückgehen.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der Investitionskonzepte und Projektdaten zeigt, dass die geförderten Betriebe ihren Umsatz je Arbeitskraft deutlich erhöhen konnten, wobei die Entwicklung der Arbeitskräfte und das Umsatzwachstum je nach Betriebsgruppe (Juristische oder Natürliche Personen) entgegengesetzt ausfällt. Die Juristischen Personen reduzierten ihren Umsatz und konnten durch die noch stärkere Verringerung der Anzahl der Arbeitskräfte dennoch die Arbeitsproduktivität (Umsatz je AK) um 16 % steigern. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ist bei den Natürlichen Personen vergleichbar (+19 %), ist jedoch durch eine deutliche Umsatzsteigerung bei gleichzeitiger Erhöhung des Arbeitskräftebesatzes bedingt.

Auch hinsichtlich der Produktionskapazitäten weisen Juristische und Natürliche Personen große Unterschiede auf. Während die Natürlichen Personen sowohl Nutzfläche (LF) als auch die Zahl der Milchkühe mit 10 bzw. 15 % deutlich gesteigert haben, sind die entsprechenden Werte bei den Juristischen Personen rückläufig.

Für den Aspekt der Rationalisierung gelten ebenfalls die Hinweise, die im Bereich der Einkommenswirkungen aufgrund der unzureichenden Datenbasis gemacht wurden.

9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Für rund ein Fünftel der befragten Betriebsleiter war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel und für weitere 39 % der Betriebsleiter zumindest eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. In der Betriebsleiterbefragung haben zwei Drittel der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben; ein Drittel der Betriebsleiter stuft die Wirkung sogar als eine deutliche Verbesserung ein. Die Gruppe der Betriebsleiter, die eine Verbesserung nicht als Haupt-, sondern lediglich als Nebenziel der geförderten Investition betrachtet, schätzt die Wirkung auf die Produktqualität deutlich günstiger ein als die Gruppe, die diesen Wirkungsbereich als Hauptziel nannte. Eine positive Wirkung auf die Produktqualität attestieren auch rund die Hälfte der Betriebsleiter, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 9.1.1) und vielfach auftretender „Kuppel-effekte“²² ist auch die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität erheblich geringer als der Bruttoeffekt der Investition. Aufgrund der sehr schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.²³

9.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 9 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 51 % der Fälle um ein Nebenziel.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 92 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon in 57 % aller Fälle sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedriger ist (siehe Kapitel 9.2.4). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirt-

²² Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

²³ Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Brunotte und Voßhenrich, 2007).

schaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

Bei der Beurteilung der Nettofördereffekte ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den Fällen, in denen ohne Förderung „kleiner“ oder „billiger“ gebaut worden wäre, vermutlich größere Einschränkungen erfahren hätte. Die Mitnahmeeffekte im Hinblick auf dieses Ziel sind daher vermutlich geringer und die Entwicklung der Arbeitsbedingungen könnte vergleichsweise sensibel auf eine Änderung der Investitionsförderung reagieren.

9.3 Beschäftigungseffekte

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen des Operationellen Programms und der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

9.3.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

Grundsätzlich ist bei Rationalisierungsinvestitionen, um die es sich überwiegend bei den mit AFP geförderten Investitionen handelt, im Vergleich zur Situation vor der Investition auf dem Betrieb mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von den jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

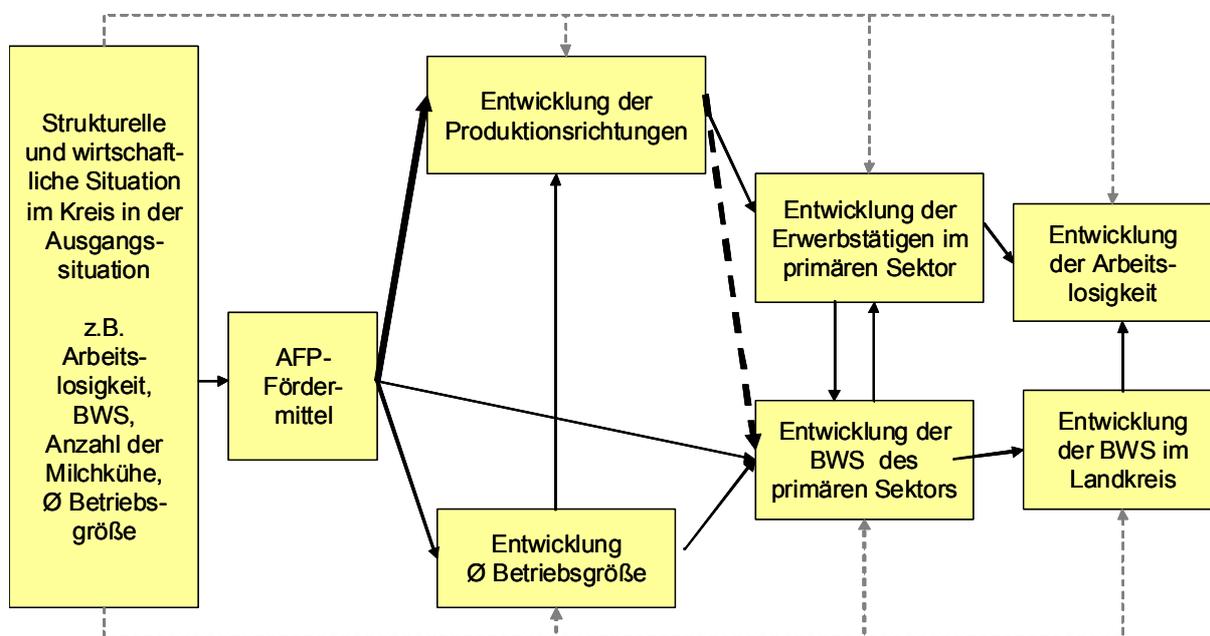
Bei dem Vergleich zwischen den AFP-Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben zeigt sich, dass bei den Juristischen Personen die Testbetriebe mit -10 % im Vergleichszeitraum (Vorher – Nachher) im Durchschnitt ähnlich rückläufige Werte aufweisen wie die AFP-Betriebe (-13%). Dagegen erweitern bei den Natürlichen Personen die untersuchten geförderten Betriebe ihren Arbeitskräftebesatz, während die vergleichbaren Testbetriebe kaum Veränderung im AK-Besatz aufweisen. Diese Bruttobetrachtungen besagen offensichtlich nur wenig, weil bei begrenzten Produktionsfaktoren (Fläche, Lieferrechte) das Wachstum des einen Betriebes immer eine Einschränkung eines oder mehrerer anderer Betriebe bedeutet, sofern die relevanten Kapazitäten knapp sind, d.h. einen relevanten Preis haben.

9.3.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft

Zur Analyse der Nettowirkungen des AFP auf die Beschäftigung müssen über die einzelbetrieblichen Ergebnisse hinaus die Effekte erfasst werden, die sich auf die Umgebung der geförderten Betriebe sowohl im landwirtschaftlichen Sektor als auch in der gesamten regionalen Wirtschaft auswirken. So können zum Beispiel neben dem Rationalisierungseffekt, als eine mögliche Wirkung der mit AFP geförderten Investition, weitere positive und negative Effekte, wie Multiplikator- oder Verdrängungseffekte, eintreten, die je nach Stärke insgesamt zu mehr oder weniger Beschäftigung in der betrachteten Region führen.

Für eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Agrarinvestitionsförderung und Entwicklung der Beschäftigung in ländlichen Regionen wurde daher ein komplexeres Modell einer möglichen Interventionslogik zugrunde gelegt, das sowohl die strukturelle und wirtschaftliche Situation der Region vor den getätigten Investitionen als auch direkte und indirekte Wirkungen der Förderung berücksichtigt (vgl. Abbildung 9.4). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für die Neuen Bundesländer gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband (Kapitel 8) beschrieben.

Abbildung 9.4: Vereinfachte Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge. Insgesamt trägt die Landwirtschaft nur wenig zur regionalwirtschaftlichen

Entwicklungsdynamik in den ländlichen Regionen der neuen Länder bei. Die Zahl der Erwerbstätigen entwickelt sich vor allem dort relativ positiv, wo das regionale Bruttoinlandsprodukt bereits in der Ausgangssituation vergleichsweise hoch war und wo es sich in den Betrachtungsjahren weiter positiv entwickelt hat. Das ist eher in Regionen mit höherer Bevölkerungsdichte und mit größeren landwirtschaftlichen Betrieben der Fall. Sind viele Personen in der Landwirtschaft beschäftigt, ist diese Beschäftigung besonders stark von Rationalisierung betroffen. Eine positive regionalwirtschaftliche Dynamik entwickelt sich aus einer hohen landwirtschaftlichen Beschäftigung in der Regel nicht, auch wenn sie zu einer positiveren Entwicklung der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft beiträgt. In Landkreisen mit einer geringen Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft werden weniger Fördermittel nachgefragt. Ein signifikanter Fördereffekt auf die regionale Beschäftigungsentwicklung ist nicht festzustellen, obwohl dort, wo mehr Fördermittel hin fließen, nach den Modellergebnissen die Bevölkerungsentwicklung etwas stabiler ist.

Für eine Förderung, die das Beschäftigungsziel verfolgt, sollte die jeweilige regionale strukturelle und wirtschaftliche Situation, wie sie zum Beispiel in der Stärken- und Schwächen-Analyse der Ex-Ante-Evaluation des EPLR beschrieben ist, berücksichtigt werden; denn die Ausprägung der indirekten Effekte hängt von der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Der angewandte methodische Ansatz ließe sich zu diesem Zweck auch im Rahmen der Programmplanung einsetzen, um empirisch basierte Interventionslogiken zu erarbeiten und eine den spezifischen regionalen Problemlagen angepasste Förderung zu implementieren.

9.4 Externe Effekte

9.4.1 Schutz von Umweltgütern

Die „dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen“ bzw. die „Unterstützung einer (...) umweltschonenden Landwirtschaft“ ist in Mecklenburg-Vorpommern im gesamten Förderzeitraum laut Richtlinie eines der Ziele des AFP (MELFF, versch. Jgg.). In den Diskussionen mit Vertretern des Landwirtschaftsministeriums hinsichtlich der spezifischen Ziele, die mit dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele jedoch keine Rolle (siehe Kapitel 2.1).

Die potenziell umweltwirksamen Fördermaßnahmen im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 9.3 dargestellt. Hier wird deutlich, dass einer der Hauptansatzpunkte in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt.

Tabelle 9.3: Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-, „Umweltförderung“

Maßnahme	Wirkungsbereich
Boden schonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (Mulchsaatgeräte)	Reduktion von Wasser- und Winderosion
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	Reduktion von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik, verlängerte Wirtschaftsdüngerlagerung	Reduktion von Ammoniak (NH ₃)-Emissionen
Biogasanlagen, Photovoltaik, Energieeinsparung	Klimaschutz, Reduktion von Treibhausgas-Emissionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Bewilligungsdaten zeigt, dass in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2000 bis 2006 rund 180 Pflanzenschutzgeräte, 132 Mulchsaatgeräte und knapp 40 Geräte zur exakten Düngerausbringung gefördert wurden. Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.

Umweltwirkungen der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik

Bei der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine aus Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Maßnahme handelt. Folgende Gründe können dafür angeführt werden:

- Zwar kann die Abdrift von Pflanzenschutzmittel (PSM) in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen durch die geförderten Geräte reduziert werden; die Abstandsaufgaben bei der PSM-Zulassung sind aber bereits so definiert, dass ein solcher Eintrag vermieden wird. Da diese Regelungen in Abhängigkeit von der verwendeten Technik festgesetzt werden²⁴, ist davon auszugehen, dass kein maßgeblicher Unterschied in der Umweltwirkung der PSM-Anwendung mit oder ohne Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik besteht.
- Eine Verringerung des PSM-Eintrags durch die Förderung der Verlust mindernden Technik könnte also nur dort erreicht werden, wo die Abstandsaufgaben nicht ein-

²⁴ Es müssen größere Abstände zu Oberflächengewässern eingehalten werden, wenn keine Verlust mindernde Technik (Abdrift mindernde Düsen) eingesetzt wird.

gehalten werden.²⁵ Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Nicht-Einhaltung der Abstandsauflagen ein gravierendes Problem darstellt, wäre für die Verringerung der Abdrift der Einbau Verlust mindernder Düsen ausreichend: Die Investitionskosten für ein 21 m Gestänge liegen bei ca. 300 Euro für einen Satz Düsen (John Deere, 2006).

Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und WirtschaftsdüngerAusbringungstechnik

Die Reduktion von Ammoniak-(NH₃-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH₃-Immissionen sind durch ihren Beitrag zur Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren, ein Problem. Im Gegensatz zu Regionen mit hohen Viehdichten (z.B. Vechta-Cloppenburg) sind Ammoniak-Emissionen in Mecklenburg-Vorpommern lediglich lokal, in der Nähe von sehr großen Viehbeständen ein Thema (Hainsch, 2006).

Ausreichend lange und über die Ausbringungsverbote²⁶ reichende Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten können dazu beitragen, NH₃-Emissionen zu reduzieren. Die für Stallbauinvestitionen geforderte sechsmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung wird allerdings ab dem Jahr 2009 bundesweit Pflicht, so dass hier bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben lediglich ein Vorzieheffekt hätte erreicht werden können. Bei Investitionen in die Schweinehaltung sieht die Situation anders aus. Hier muss, wenn die Investition mit einer Erhöhung der Produktionskapazität verbunden sind, eine Lagerdauer von neun Monaten vorhanden und das Güllelager „angemessen abgedeckt“ sein. In Mecklenburg-Vorpommern waren allerdings die Angaben zu den Tierbeständen vor und nach der Investition so ausgefüllt, dass sie nicht für Auswertungen verwendet werden konnten (siehe Kapitel 4.1.3). Daher ist es nicht möglich die Anzahl an Aufstockungsinvestitionen zu identifizieren. Außerdem liegen keine Angaben zur Wirtschaftsdüngerlagerung in den IK vor (siehe Kapitel 4.1.3), so dass keine weiteren Auswertungen für diesen Bereich möglich sind.

Auch die geförderten Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung sind grundsätzlich geeignet, um die NH₃-Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der durch beide

²⁵ Nach Einschätzung von Experten werden die Abstandsauflagen nicht im vollen Umfang eingehalten (Neumeister, 2006; Rautmann, 2006). Aus Daten der Kontrollen zur Einhaltung von Gewässer-Abstandsauflagen (BVL, 2006 und 2007, nicht repräsentativ) geht hervor, dass Verstöße in 11 (2005) bzw. 13 % (2006) der kontrollierten Äcker festgestellt wurden.

²⁶ Für flüssige Wirtschaftsdünger besteht gemäß Düngeverordnung auf Acker ein generelles Ausbringungsverbot von 1. November bis 31. Januar; für Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

Minderungsverfahren reduzierten NH_3 -Emissionen wäre der geeignete Wirkungsindikator.²⁷ Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.

Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik

Die Bewertung der Umweltwirkungen der Förderung von Mulchsaatgeräten wurde beispielhaft für Niedersachsen durchgeführt. Die Anforderungen an die Datenbasis sind für diese Berechnung sehr hoch und das Verfahren aufwändig, so dass eine gesonderte Betrachtung aller Bundesländer, die Mulchsaatgeräte gefördert haben, nicht möglich war. Auch wenn die in Niedersachsen beobachteten Effekte nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern übertragen werden können, lassen sich dennoch Rückschlüsse auf grundsätzliche Wirkungszusammenhänge ableiten.

Das Mulchsaatverfahren stellt eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bodenschutzes dar, wobei neben der Erosion auch die Bodenschadverdichtung reduziert werden kann (MUNLV, 2004; Nitzsche; Schmidt und Richter, 2000; NMU, 2007; Reiter et al., 2005). Da die Ermittlung von Winderosion und Bodenschadverdichtung bislang noch nicht auf der Ebene eines ganzen Bundeslandes möglich ist (Thiermann, 2008), erfolgt die Bewertung der Wirksamkeit der Mulchsaatgeräte im Hinblick auf den Schutz vor Bodenabtrag durch Wassererosion. Dabei ist es von Bedeutung, in welchem Umfang und bei welchen Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte²⁸ wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode von Auerswald (2002) zur Berechnung des C-Faktors ermittelt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha⁻¹ a⁻¹) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro

²⁷ Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)“ sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die NH_3 -Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

²⁸ Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (BMELV, versch. Jg.).

Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von $0,24 \text{ t ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine entscheidende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen²⁹, beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf $0,14 \text{ t ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern kann davon ausgegangen werden, dass die Effizienz der Förderung von Mulchsaatgeräten gering war, da die effektive Erosionsneigung der Flächen und die Anbaustrukturen der Betriebe bei der Genehmigung keine entscheidende Rolle gespielt haben.

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Insgesamt wurden in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2001 bis 2006 gemäß Auswertung der GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.c) 79 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert (15 im Gartenbau und 64 in der Landwirtschaft). Die öffentlichen Ausgaben beliefen sich dabei auf 5,7 Mio. Euro, wobei insbesondere die Förderung von Photovoltaik und Biogasanlagen von Bedeutung waren.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ist schwierig. Folgende Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

- (1) Für die geförderten Anlagen stehen keine geeigneten Daten für eine Berechnung von Klimawirkungen zur Verfügung.
- (2) Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen. Beispielrechnungen haben gezeigt (Dirksmeyer, 2006), dass der Subventionswert des EEG (bezogen auf die 20 Jahre, in denen die Vergütung gewährt wird) um ein Vielfaches über dem Subventionswert der AFP-Förderung liegt. Je nachdem ob ausschließlich von Grundvergütung, oder zusätzlich von NaWaRo-Bonus oder von NaWaRo-Bonus plus KWK-Bonus ausgegangen

²⁹ Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.

wird, übersteigt die EEG- die AFP-Förderung bei einer Biogasanlage mit 150 kW, die in den Jahren 2004 bis 2006 gebaut wurde, um das 16- bis 26-fache³⁰.

- (3) Die Angaben zur Energiebilanz von PV- und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z.B. wird für Biogas-Strom bei Scholwin et al. (2006) eine Emissionsminderung von 1500 t CO₂/GWh berechnet, während diese bei Kaltschmitt et al. (2006) 250 t CO₂/GWh beträgt).
- (4) Die Förderung von erneuerbaren Energien führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch fossiler- bzw. Atomstrom substituiert werden kann. Bei einer unveränderten Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an erneuerbaren Energien den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger, stark CO₂ emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen lag das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen aus dem Agrarbereich in der Förderperiode 2000 bis 2006 neben der Energieeinsparung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen³¹.

Fazit

Inwiefern die „umweltrelevanten“ Maßnahmen des AFP ein wirksames Instrument für die Erreichung von Umweltzielen darstellen, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die unfokussierte Implementierung (Erosionsschutzmaßnahmen in nicht erosionsgefährdeten Gebieten) und die mangelnde Einbettung in politische Rahmenbedingungen (Förderung von Klimaschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit EEG und Emissionshandel) stellen bedeutende Hindernisse für eine effiziente Zielerreichung dar.

³⁰ Bei dieser Berechnung geht es nicht darum, einen exakten Subventionswert des EEG zu ermitteln, sondern um eine Abschätzung einer Größenordnung, um einen Vergleich mit dem AFP zu ermöglichen. Aufgrund der Unsicherheit über die Entwicklung des Strompreises (der hier über die Jahre konstant bei 3 ct/kWh angenommen wurde) ist eine exakte Quantifizierung des EEG-Subventionswertes nur ex-post möglich.

³¹ Ab dem Jahr 2005 wurden in Mecklenburg-Vorpommern nur noch Biogasanlagen in Betrieben mit Tierhaltung gefördert. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Wirkung der geförderten Biogasanlagen auf den Klimaschutz im letzten Förderjahr verbessert hat.

9.4.2 Tiergerechte Haltungsverfahren

Die Förderung der „tiergerechteren Haltung, einer Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene“ ist eines der AFP-Ziele, das sowohl in der Förderperiode 2000 bis 2006, als auch 2007 bis 2013 Bestandteil der Richtlinie ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der Anlage 2 der AFP-Förderrichtlinie erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz.

Die Untersuchung der Tiergerechtigkeit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tiervershalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweineeställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche. Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh lediglich fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.³² Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind³³, erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtigkeit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Bewertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken.³⁴

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen³⁵ gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

- uneingeschränkt ausführbar (u. a.),
- eingeschränkt ausführbar (e. a.) oder
- stark eingeschränkt/nicht ausführbar (n. a.).

³² Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Großen Investitionen zwischen 70 und 83 % der Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineeställen zwischen 36 und 54 % . Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

³³ Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

³⁴ Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

³⁵ Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung.

Die Indikatorenbewertungen werden anschließend zu einer Gesamtbewertung in die Kategorien A, B und C verdichtet, wobei A der besten und C der schlechtesten Bewertung entspricht.

Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe.

Die für die alten Bundesländer durchgeführte nationale Auswertung, die die höchste Repräsentativität der Aussagen gewährleistet, ist für Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der überdurchschnittlichen Betriebsgrößen nicht aussagekräftig³⁶. Da andererseits kein ausreichender Stichprobenumfang für eine Auswertung auf der Ebene Mecklenburg-Vorpommerns vorliegt (auswertbare Daten lediglich von 9 Milchvieh- und 4 Schweinemastbetrieben), beziehen sich die Auswertungen bei Milchvieh auf Betriebe mit mehr als 100 Milchkühen ohne Anbindehaltung³⁷ aus der bundesweiten Erhebung; bei Mastschweinen werden Betriebe mit mehr als 800 Mastschweinen (n= 50) herangezogen.

Bei der Milchviehhaltung ist der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 25 auf 37 % angestiegen. Die Betriebe hatten zu 95 % vor und nach der Investition Boxenlaufställe. Während vor der Investitionsförderung 27 % der Betriebe Laufställe mit Hochboxen und harten Gummimatten hatten, verringerte sich der Anteil dieses Haltungsverfahrens auf 8 %. Zugenommen haben die Laufställe mit Tiefboxen (von 39 auf 47 %) und die Laufställe mit Komfortmatten in den Hochboxen (von 29 auf 39 %).

Bei Mastschweinen ist das gängigste Verfahren vor und nach der Investition die im allgemeinen Sprachgebrauch auch „Vollspaltenbucht“ genannte perforierte Einflächenbucht (72 % der Betriebe). Die Zweiflächenbucht mit planbefestigtem Liegebereich, die vor der Investition mit einem Anteil von 16 % der Betriebe das zweithäufigste Verfahren darstellte, hat nach der Investition an Bedeutung verloren. An ihre Stelle ist die Zweiflächenbucht mit perforierter Liegefläche gerückt, ein Verfahren, das keine nennenswerten Unterschiede zur Vollspaltenbucht aufweist.

³⁶ Die erfassten Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern hatten vor der Investition im Durchschnitt 370 Milchkühe (Bestände von 70 bis 820 Milchkühen), während der nationale Durchschnitt der erhobenen Betriebe bei 88 Milchkühen liegt. Auch bei Mastschweinebeständen liegt der Durchschnitt mit über 2.112 Tieren in Mecklenburg-Vorpommern deutlich über den 635 im nationalen Durchschnitt der erhobenen Betriebe gehaltenen Tiere.

³⁷ Der Mittelwert der Anzahl der gehaltenen Milchkühe vor der Investition beträgt 197, n=59.

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Tabelle 9.4 zeigt, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchvieh-Haltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 90 % der Mastschweinställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 95 % und danach alle Ställe mit „B“ bewertet.

Tabelle 9.4: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien (in %)

Bewertung	Milchvieh		Mastschweine	
	vorher	nachher	vorher	nachher
A				
B	95	100	7	2
C	5		93	98

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n=529, eigene Berechnung.

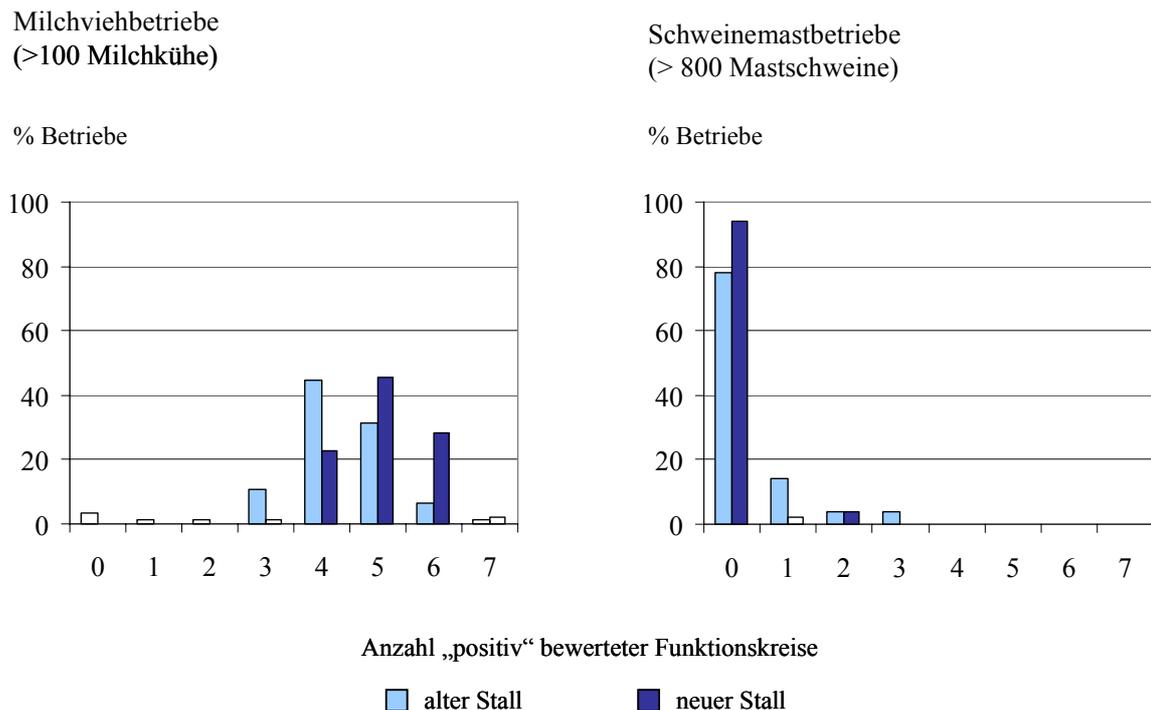
Die Ballung der Verfahren in einer bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen abzubilden. So wird z. B. bei Milchvieh die Anbindehaltung ohne Weidegang mit C und der Boxenlaufstall mit B bewertet. Eine Vielzahl von Verbesserungen und Verschlechterungen, wie z. B. der Übergang von Systemen mit Weidegang zu solchen mit ganzjähriger Stallhaltung, wird dagegen nicht erfasst. Damit wird die Differenziertheit, die auf der Basis der ethologischen Indikatoren existiert, nicht abgebildet.

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 9.5 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. Die auf der Ebene der Indikatoren einbezogene Vielzahl an Variablen, wie z.B. die Größe der Liegeboxen oder die Einstreumenge kommt hier eher zum Tragen als beim ursprünglichen Verfahren des Bewertungsrahmens. Während bei Milchvieh noch eine Verbesserung im Bereich von 5 und 6 positiv bewerteten Funktionskreise erfolgt, steigt bei den

Mastschweinen der Anteil der Betriebe, in denen das Normalverhalten in keinem einzigen Funktionskreis ausführbar ist, deutlich an.

Abbildung 9.5: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnung.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh bzw. einem negativen Effekt bei Mastschweinen kann für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert hätten und im Referenzfall „ohne AFP“ die Tierhaltung im selben Stall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten, möglich ist (siehe Materialband, Kapitel 6), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

Fazit

Von einer aus Sicht der Tiergerechtigkeit bereits problematischen Ausgangslage ausgehend verschlechtern sich die Haltungsbedingungen für die Mastschweine weiter. Bei Milchvieh verbessert sich die Situation; allerdings existieren hier bereits in der Ausgangssituation relativ gute Rahmenbedingungen für das Tierverhalten.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tiergerechter Haltungsformen sind:

- bei Milchkühen die geringen Anforderungen der Anlage 2 und
- bei Mastschweinen die geringe Umsetzung der Anlage 2, deren Kriterien hier zwar anspruchsvoller sind, aber höhere Produktionskosten verursachen.

Wenn das Tierschutzziel des AFP ernsthaft verfolgt werden soll, wären im AFP zusätzliche, über die gute fachliche Praxis hinausgehende, Anforderungen an die geförderten Halungsverfahren zu stellen. Allerdings kann eine erfolgreiche Strategie zur Förderung tiergerechter Haltungsformen nicht allein auf der Agrarinvestitionsförderung aufbauen. Hierzu ist eine Kombination verschiedener Instrumente notwendig. In Frage kämen bspw. die Überprüfung und ggf. Verschärfung der entsprechenden Gesetze, die Definition von Leitlinien, Konsumenteninformation und eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren; für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur

Agrarstrukturelle Fragen sind in den letzten Jahren mehr und mehr aus dem Blick der einzelbetrieblichen Förderung geraten. Die Folge ist, dass das Verständnis für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verloren geht. Die wichtigsten Gründe für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sind (vgl. Kapitel 9.3.2):

- (1) Die Handlungsalternativen der Betriebe in der dynamischen und längerfristigen Betrachtung werden nur im Kontext der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erkennbar.
- (2) Die Förderung des einen Betriebes hat aufgrund der Konkurrenz der Betriebe untereinander auf den Produkt- und Faktormärkten, vor allem aber dem Bodenmarkt, auch Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Betriebe (Verdrängungseffekte).
- (3) Der landwirtschaftliche Sektor steht auf den Faktormärkten in Konkurrenz zu anderen Sektoren: Die in der Landwirtschaft verbleibende qualifizierte Arbeitskraft oder der in die Landwirtschaft investierte Euro können nicht in anderen Sektoren eingesetzt werden.

Eine Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe (vgl. Kapitel 9.2) optimiert daher nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors oder die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt, weshalb eine Analyse der Wirkungen der Förderung nicht nur auf einzelbetrieblicher Ebene, sondern auch auf die Entwicklung der Agrarstruktur vorgenommen werden sollte.

Um mögliche Nebenwirkungen in die Bewertung zu integrieren, wird im vorliegenden Kapitel der Rahmen der Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000a), die einen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 9.3.2 dargestellt. In diesem Kapitel stehen die agrarsektoralen Zusammenhänge im Vordergrund. Als Kernproblem wird dabei die Konkurrenz der Betriebe um Fläche und deren Verteilung zwischen den Betrieben sowie der Einfluss der Förderung darauf betrachtet. Die ausgewählten Fragestellungen sind im Einzelnen:

- (1) Welche Rolle spielt die Betriebsstruktur, insbesondere die Arbeits- und Eigentumsverfassung, für die Entwicklung der Betriebe und welche Entwicklungsprobleme sind potentiell für das AFP relevant?
- (2) Welche Faktoren bestimmen, in welche Regionen die Mittel der Agrarinvestitionsförderung fließen, und welche Rolle spielen insbesondere Wachstumsmöglichkeiten und Wachstumsdynamik der Betriebe?

- (3) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?
- (4) Welche Strategien verfolgen verschiedene Betriebe unter welchen Bedingungen und welche Einflussmöglichkeiten hat die Agrarinvestitionsförderung?

Die Entwicklung der Milchproduktion wurde in Punkt (3) beispielhaft aufgegriffen, weil ein Fokus der Agrarinvestitionsförderung traditionell auf der Förderung der kapital- und arbeitsintensiven Milchproduktion liegt. Dabei soll der Zusammenhang zwischen der Wachstumsdynamik der Betriebe und der produzierten Menge eines bestimmten Produktes in den Regionen analysiert werden. Während das AFP die Milchproduktion auf den geförderten Betrieben unterstützt, kann es sein, dass durch den möglichen Einfluss der Förderung auf die Wachstumsdynamik der Betriebe die Verdrängungseffekte zu einer insgesamt geringeren in der Region produzierten Milchmenge führen.

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband (Kapitel 8) jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (siehe Kapitel 4.3.4). Die Expertenbefragung wird ebenso wie die Betriebsleiterbefragung für die neuen Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer fünf-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (siehe Kapitel 4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zusammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milchlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten³⁸ genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert. Für Mecklenburg-Vorpommern lagen keine Milchlieferungsmengen vor, so dass die Ergebnisse der anderen Regionen unter Beachtung der besonderen Bedingungen im Land vorsichtig übertragen werden.

³⁸ Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden der Autorin freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

10.1 Eigentums- und Kapitalverfassung und betriebliche Entwicklung

Wachstumshindernisse

Als wesentliches Wachstumshindernis wurde von den Betriebsleitern in den neuen Bundesländern die fehlende Liquidität genannt. Daneben spielten Flächenverfügbarkeit, Rentabilität und Sicherheiten für die Aufnahme von Fremdkapital eine Rolle. Um die Wachstumsprobleme in ihrer Bedeutung für die Förderung besser einordnen zu können, wurde der Zusammenhang zwischen ihrer Nennung in der Betriebsleiterbefragung analysiert. Es zeigte sich, dass häufig den Betrieben, die über **Liquiditätsprobleme** klagten, öfter auch **Kreditsicherheiten** fehlten; gerade derartige Sicherheiten könnten jedoch dazu beitragen, Liquiditätsprobleme mithilfe von Fremdkapital zu überwinden.

Gleichzeitig geben Betriebe mit Liquiditätsproblemen öfter fehlende **Rentabilität** an. Sollte ihr Kapitalmarktzugang begrenzt sein, könnte ein Teil des Rentabilitätsproblems in der fehlenden Liquidität gesucht werden, da die Entwicklungsmöglichkeiten des Betriebes eingeschränkt sind und damit die Rentabilität fehlt. Eine Abwärtsspirale wäre die Folge, die etwa mithilfe von staatlichen Bürgschaften überwunden werden könnte. Ist andererseits die fehlende Rentabilität die Ursache der fehlenden Liquidität und etwa auf mangelndes Management zurückzuführen, wäre eine staatliche Unterstützung negativ für die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors.

Gleichzeitig ist die **Flächenverfügbarkeit** seltener aus der Sicht von Betrieben mit Liquiditätsproblemen problematisch. Gerade in den neuen Ländern werden verfügbare Flächen von den Betrieben oft zur langfristigen Sicherung der Bewirtschaftung gekauft statt gepachtet. Werden also Flächen frei, fließt oft ein nicht unerheblicher Teil des verfügbaren Kapitals in ihren Erwerb und begrenzt die Liquidität für andere Investitionen. Die Folge ist eine Tendenz zur extensiveren Produktion. Der immer noch vergleichsweise geringe Eigenlandanteil der Betriebe in den neuen Bundesländern bedingt somit zum einen eine höhere Vorzüglichkeit von Investitionen in Fläche gegenüber Investitionen in Anlagegüter und zum anderen einen zum Teil eingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt. Unter diesen Umständen ermöglicht eine Investitionsförderung nicht nur verstärkte Investitionen in Anlagegüter und damit eine intensivere Produktion, sondern auch verstärkten Flächenkauf und damit eine langfristige Stabilisierung der bestehenden Betriebe.

Zufriedenheit mit der strukturellen Entwicklung

Entscheidend für die Wirksamkeit des AFP auf die unmittelbare Entwicklung des Betriebes ist also vor allem, inwiefern es die Finanzierung eines Projektes erst ermöglicht hat. Die Angabe, ob das AFP die Kreditbereitstellung durch das AFP beeinflusst hat, wurde in der Analyse in Beziehung gesetzt zur Zufriedenheit der Betriebsleiter mit der strukturellen und der wirtschaftlichen Situation ihres Betriebes vor und nach der Investition.

Nach den Befragungsergebnissen hat das AFP häufiger bei der **Kreditbereitstellung** geholfen, wenn die **Gewinnsituation des Betriebes vor der Investition** nicht zufriedenstellend war. Demnach wären zumindest zum Teil nicht fehlende Sicherheiten, sondern fehlender betrieblicher Erfolg der Grund für die Probleme mit der Fremdfinanzierung. Andererseits gaben Betriebsleiter, die mit der Gewinnsituation vor der Investition unzufrieden waren, häufiger gleichzeitig an, dass die **strukturelle Situation vor der Investition** nicht zufriedenstellend gewesen sei, dafür aber **nach der Investition**. Die ungünstige Gewinnsituation ging also zum Teil nicht auf fehlende Managementfähigkeiten o. ä. zurück, sondern auf fehlende Entwicklungsmöglichkeiten in der Vergangenheit. Diese Restriktionen konnten mithilfe der Förderung überwunden werden. Eine Kreditvergabe, die eher am Status quo des Betriebes als an seinen Entwicklungsmöglichkeiten orientiert ist, könnte tatsächlich ein Entwicklungshindernis für Betriebe mit ungünstiger struktureller Ausgangssituation darstellen. Wieder wäre eine staatliche Bürgschaft ein mögliches Instrument zur Überwindung des Problems.

Betriebliche Ziele

Im Abschnitt zu den Wachstumshindernissen war im Zusammenhang mit dem Flächenkauf deutlich geworden, dass die **betriebliche Stabilisierung** ein wichtiges Ziel vieler Betriebe ist. In einer letzten Auswertung der Betriebsleiterbefragung wurde analysiert, in welchem Verhältnis das Ziel der betrieblichen Stabilisierung zu den Zielen „**Sicherung der Beschäftigung**“ und „**hoher Gewinn / hohe Kapitalrendite**“ steht. Die weitaus größte Gruppe der befragten Landwirte hat alle drei Ziele angekreuzt. Betriebsleiter, die das Ziel der Gewinnmaximierung hingegen nicht explizit verfolgten, gaben auch die anderen beiden Ziele seltener an. Die Gewinnmaximierung kann damit als eine der Voraussetzungen für das Erreichen der Betriebsstabilisierung und des Erhalts von Arbeitsplätzen in den Augen der Betriebsleiter angesehen werden.

Fazit Kapitel 10.1

Eine Optimierung des betrieblichen Gewinns ist Voraussetzung für betriebliche Stabilität. Eine optimale strukturelle Entwicklung ist aber nicht allen Betrieben möglich. Ein Grund dafür ist in einem häufig begrenzten Kapitalmarktzugang zu sehen, der zum einen in der hohen Bedeutung materieller Sicherheiten begründet ist und zum anderen in einer nach wie vor hohen Gewichtung des Status quo gegenüber potentiellen Entwicklungsmöglichkeiten in der Kreditvergabe. Eine mögliche staatliche Maßnahme, um den Betrieben mit geringem Eigenkapitalanteil in der Bekämpfung ihrer strukturellen Liquiditätsprobleme zu helfen, besteht in der staatlichen Bürgschaft. Eine Investitionsförderung durch Kapitalzuschüsse induziert hingegen unerwünschte Nebeneffekte. Die schwierige Unterscheidung der Ursache für die Rentabilitätsprobleme führt dazu, dass durch die Förderung auch Betriebsleiter mit mangelnden Managementfähigkeiten im Sektor gehalten werden. Gleichzeitig ermöglicht die Förderung Betriebsleitern, die in ihren Entwicklungsmöglich-

keiten eigentlich nicht beschränkt sind, verstärkte Investitionen etwa in den Kauf von Flächen. In diesem Fall hätte die Förderung einen potentiell Struktur konservierenden Effekt.

10.2 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung

Das AFP ist eine stark durch die Nachfrage der Landwirte gesteuerte Maßnahme. Eine effiziente Mittelverteilung soll daher schwerpunktmäßig nicht durch zentrale Steuerung des Mittelflusses gewährleistet werden, sondern soll sich aus der Nachfrage, die aus den unterschiedlichen regionalen Bedingungen resultiert, selbst ergeben. Aus diesem Grund kommt einer Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses eine besondere Bedeutung zu. In Abbildung 6.2 wurde die Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene in einer Karte dargestellt. Mithilfe einer Regressionsanalyse wurde ergänzend untersucht, wie stark die strukturelle Situation, die Standortbedingungen, die Produktionsschwerpunkte und die ökonomischen Rahmenbedingungen im Einzelnen den Mittelfluss bestimmen.

In den neuen Bundesländern insgesamt wird die Mittelverteilung wesentlich durch die Mittelausstattung in den verschiedenen Bundesländern sowie durch die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche bestimmt. Das deutet darauf hin, dass die inhaltliche Fokussierung der Förderung auf bestimmte Förderschwerpunkte nur gering ausgeprägt ist. Außerdem werden in Regionen mit positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weniger Fördermittel nachgefragt. Andererseits ist die Nachfrage nach Mitteln in Regionen mit hohen Baulandpreisen und relativ geringer Flächenverfügbarkeit tendenziell höher; hier gewinnt die Intensivierung der Produktion gegenüber dem Wachstum in der Fläche an Vorzüglichkeit. Auch wenn Personengesellschaften und/oder juristische Personen besonders flächenstark sind und die Vorzüglichkeit einer kapitalextensiveren Produktion bezogen auf die Fläche steigt (vgl. Kapitel 10.4), ist die Mittelnachfrage geringer. Hinzu kommt, dass es betriebliche Obergrenzen der möglichen Förderung gibt, die von sehr großen Betrieben eher erreicht werden. Ist die Zahl der Veredlungs- und/oder Mischbetriebe größer, fließen hingegen mehr Mittel in eine Region.

Alle diese Bestimmungsgründe für die Verteilung der Fördermittel unter den und innerhalb der Bundesländer gelten auch für die Verteilung der Fördermittel innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns. Die Größe der juristischen Personen (ohne Genossenschaften) hat in Mecklenburg-Vorpommern keinen messbaren Einfluss auf die Mittelverteilung unter den Landkreisen.

Insgesamt fließen die Fördermittel verstärkt in Regionen mit Veredlungs- und Mischbetrieben, in denen das Potential besteht, eine intensivere Produktion mit entsprechenden Arbeitsplatzeffekten zu stabilisieren. Die Mittel erreichen auch vielfach Regionen mit schlechteren ökonomischen Rahmenbedingungen, was der Zielsetzung der Stabilisierung

der wirtschaftlichen Situation in ökonomisch benachteiligten ländlichen Räumen entspricht. Landkreise mit einem hohen Anteil an großen Personengesellschaften – in Mecklenburg-Vorpommern handelt es sich dabei oft um Marktfruchtbetriebe – erhalten dagegen relativ wenige Fördermittel. Insgesamt werden die Mittel in Mecklenburg-Vorpommern daher durch die Nachfragesteuerung gemessen an den Zielen relativ sinnvoll verteilt. Die Karte in Abbildung 6.2 zeigt jedoch, dass die Fokussierung nach Investitionsobjekten insgesamt und auch in der regionalen Betrachtung sehr gering ist. Der Hebel zur Steigerung der Effizienz der Förderung in Mecklenburg-Vorpommern liegt damit in einer stärkeren Eingrenzung der zu fördernden Investitionen in Abhängigkeit von den jeweiligen Zielen.

10.3 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll am Beispiel der Entwicklung der Milchproduktion ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der kurzfristigen regionalen Entwicklung der Milchproduktion waren. Dabei wird für die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen zusammen ein Erklärungsmodell geschätzt. Für Mecklenburg-Vorpommern lagen keine Daten zur Milchablieferung vor, so dass im Folgenden unter Beachtung der strukturellen Besonderheiten Mecklenburg-Vorpommerns die Ergebnisse des Gesamtmodells vorsichtig auf Mecklenburg-Vorpommern übertragen werden. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben.

Die Ergebnisse des Schätzmodells werden in Tabelle 10.1 dargestellt. Unter der Annahme, dass sich diese Resultate auf die Situation in Mecklenburg-Vorpommern übertragen lassen, ergibt sich aus der Agrarstruktur des Landes die Einschätzung, dass eine positive Entwicklung der Milchproduktion in Mecklenburg-Vorpommern eher schwierig ist. Folgende Charakteristika Mecklenburg-Vorpommerns sind entsprechend Tabelle 10.1 als hemmende Einflussfaktoren auf die Milchmengenentwicklung einzuordnen:

- Der Marktfruchtbaubau hat in vielen Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns eine hohe Bedeutung.
- Die Förderung fließt in großen Teilen an Betriebe ohne Milch oder, falls klare Bindungen an Investitionen im Milchbereich fehlen, an Betriebe mit Produktionsalternativen zur Milch.
- Es gibt in Mecklenburg-Vorpommern kaum reine Grünlandregionen mit vielen spezialisierten Milchbetrieben.

Aufgrund des geringen Anteils spezialisierter Futterbaubetriebe können die Betriebe in ihrer Entwicklung sensibel auf Verschiebungen in der Vorzüglichkeit zwischen den ver-

schiedenen Produktionsrichtungen reagieren. Umso wichtiger ist daher eine inhaltliche Fokussierung der Förderung, um unerwünschte Effekte zu minimieren.

Tabelle 10.1: Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (2001 bis 2005)

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der abgelieferten Milchmenge			
	Fördernde Faktoren		Hemmende Faktoren
Betriebliche Situation:	– Viele Kühe je Betrieb	–	Hohe Produktionsintensität
Relative Wettbewerbsfähigkeit:	– Viele Betriebe in reinen Milchregionen	–	Ungünstige Witterungsverhältnisse für die Futterwerbung
	– Nischenexistenz weniger Milchbetriebe auf absolutem Grünland in anderen Regionen	–	Hohe Bedeutung des Marktfuchtbaus
Förderung:	– Förderung reiner Milchbetriebe oder in reinen Grünlandregionen	–	Förderung von Betrieben ohne Milch oder mit Produktionsalternativen zur Milch

Quelle: Eigene Darstellung

Alles in allem findet eine Ausdehnung der Fläche, auf der Milch produziert wird, nicht statt. Entweder geht die Milchproduktion zugunsten anderer Produktionsrichtungen zurück oder die bestehende Produktion wird intensiviert. Insbesondere in Betrieben, die aufgrund ihrer Größe und der naturräumlichen Bedingungen Alternativen haben, geht die Milchproduktion eher zurück. Soll in Mecklenburg-Vorpommern die arbeitsintensive Milchproduktion in diesen Betrieben unterstützt werden, müssten gezielt Erweiterungsinvestitionen im Bereich Milch gefördert werden, denn bei reinen Modernisierungsinvestitionen ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten hoch. Die Stabilisierung der Milchproduktion auf Flächen mit hoher Vorzüglichkeit für andere Produktionsrichtungen würde insgesamt auf Dauer sehr teuer.

10.4 Einfluss der Förderung auf Entwicklungsstrategien der Betriebe

Durch die Förderung soll in Mecklenburg-Vorpommern die Effizienz der Produktion, und damit der Output bei gegebenem Input, erhöht werden. Eine Kapitalsubventionierung von 30 % beeinflusst aber auch die langfristige Betriebsausrichtung, wie im vorausgegangenen Kapitel deutlich wurde. Das ist zum Teil auch erwünscht: Tendenziell sollen nach den Zielen des zuständigen Fachministeriums wertschöpfungsintensive Produktionsrichtungen gestärkt werden. Durch die AFP-Förderung treten aber verschiedene mögliche Effekte auf:

- (1) Die Förderung kapital- (und arbeits-)intensiver Betriebszweige fördert deren Vorzüglichkeit gegenüber kapitalextensiven Betriebszweigen.
- (2) Wären die Investitionen in diese Betriebszweige auch ohne Förderung getätigt worden, so stärkt die Förderung das Potential der geförderten Betriebe zu mehr Flächenwachstum und damit zu einer Verdrängung anderer Betriebe.
- (3) Die Förderung kapitalextensiver Betriebszweige fördert deren Vorzüglichkeit gegenüber kapitalintensiven Betriebszweigen und erhöht damit den Druck auf den Flächenmarkt und auf nicht geförderte Betriebe.

Was in welchen Betrieben gefördert wird, ist daher mit entscheidend für die Wirkungsrichtung der Förderung. Vor dem Hintergrund insbesondere der regionalwirtschaftlichen Ziele des AFP müsste eigentlich die intensivere Produktion mit potentiell höheren Arbeitsmarkt- und Multiplikatoreffekten gestützt werden.

Einfluss der Förderung auf die Entwicklung der Betriebe im Bereich Marktfruchtbau

Durch die Förderung von Maschinen, Lagerhallen und regenerativen Energien ist ein nicht unerheblicher Teil der AFP-Mittel in den neuen Ländern in den Marktfruchtbau geflossen, obwohl

- potentielle Arbeitsmarkt- und sonstige Multiplikatoreffekte des Marktfruchtbaus gering sind;
- die Experten die Rentabilität des Marktfruchtbaus im Gegensatz zu allen anderen Produktionsrichtungen ohne Investitionsförderung nicht gefährdet sehen;
- die Experten davon ausgehen, dass die Betriebsleiter jede Möglichkeit zum Kauf oder zur Pacht von Ackerflächen nutzen, was die hohe Vorzüglichkeit des Marktfruchtbaus unterstreicht.

Die hohe Vorzüglichkeit des Marktfruchtbaus zeigt sich auch an der Einschätzung der Experten, wonach sich in knapp 60 % der Kreise die Betriebe mit Schwerpunkt Marktfruchtbau verstärkt auf diese Produktionsrichtung spezialisieren. Die Förderung des Marktfruchtbaus ist somit unnötig und kontraproduktiv, da sich die innerbetriebliche Pro-

duktionsstruktur weiter zugunsten des kapital- und arbeitsextensiveren Marktfruchtbaus verschiebt und zudem Betriebe anderer Produktionsrichtungen unter Druck geraten (Punkt (3)).

Selbst wenn man aber die direkte Förderung des Marktfruchtbaus einstellen würde, bedeutete die Förderung großer Betriebe bei wenig zielgenauer Förderung aufgrund der Verdrängungseffekte auf dem Flächenmarkt möglicherweise eine Entwicklung hin zu mehr Ackerbau und anderen extensiveren Produktionsformen (Punkt (2)). In Mecklenburg-Vorpommern fließt etwa ein ebenso großer Anteil an Mitteln an die im Durchschnitt sehr flächenstarken juristischen Personen wie an Personengesellschaften und Einzelunternehmen. Aus den Experteneinschätzungen ergibt sich, dass die Spezialisierungstendenz im Marktfruchtbau umso größer ist, je flächenstärker die Personengesellschaften und sonstigen juristischen Personen (ohne Genossenschaften) sind. Werden also sowieso schon flächenstarke und wirtschaftlich potente Betriebe gefördert und in ihrer Konkurrenzkraft auf dem Bodenmarkt gestärkt, erhöht das den Druck auf oftmals kleinere Betriebe mit vieh- und arbeitsintensiverer Produktion.

Die Entwicklungsstrategien kleinerer Betriebe

In der Betriebsleiterbefragung gab die Hälfte der Leiter von Einzelunternehmen und GbR und nur 28 % der Leiter von juristischen Personen die landwirtschaftliche Diversifizierung als bevorzugte zukünftige Strategie an. Eine diversifizierte Produktion aber kann einen Beitrag zu einigen der Umweltschutzziele (Energieproduktion) und unter Umständen zum Erhalt von Arbeitsplätzen leisten. Die Einzelunternehmen stehen jedoch nach Expertenmeinung unter starkem ökonomischem Druck. Die Experten rechneten in der Befragung in etwa 50 % der Landkreise mit einer häufigeren Aufgabe von Familienbetrieben ohne Fremd-Ak im Rahmen der nächsten Hofübergabeentscheidung. Diese Einschätzung wurde vor allem dort getroffen, wo der Anteil der Einzelunternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen gering ist. Der Eindruck einer eingeschränkten Flächenverfügbarkeit gerade für kleine (Familien-) Betriebe wird durch Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung gestützt. Nach der Liquidität wurde in der Betriebsleiterbefragung mit etwa 40 % die mangelnde Flächenverfügbarkeit als wichtiges Wachstumshindernis genannt. Die Höhe der Pachtpreise war deutlich seltener, nämlich nur in 22 % der Nennungen, problematisch. Die mangelnde Flächenverfügbarkeit wurde vor allem von den flächenmäßig kleineren Betrieben und von den Betrieben mit einem sowieso geringeren Anteil an Pachtfläche beklagt. All das deutet darauf hin, dass kleinere Betriebe unter manchen Umständen Schwierigkeiten auf dem Bodenmarkt haben. Diese Schwierigkeiten können zum Beispiel daraus resultieren, dass frei werdende Flächen oft ungünstig im Bewirtschaftungsgebiet benachbarter Großbetriebe liegen. Je größer die Nachbarbetriebe, umso geringer die Wahrscheinlichkeit, dass frei werdende Flächen für kleine Betriebe günstig liegen. Diese Problematik kann durch eine nicht zielgerichtete Investitionsförderung verstärkt werden.

Ein weiterer Faktor, der die Stabilität von Familienbetrieben erklärte, war die Existenz von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen vor Ort. Möglicherweise wäre daher die verstärkte Förderung solcher Unternehmen ein Weg, gleichzeitig Arbeitsplätze in kleineren Familienbetrieben zu erhalten und die regionale Wertschöpfung zu erhöhen, ohne andere Betriebsformen direkt zu diskriminieren.

Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung

In der Betriebsleiterbefragung gaben 30 % der Leiter von Einzelunternehmen und GbR und 20 % der Leiter von Juristischen Personen an, zukünftig die Strategie der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung zu verfolgen. Das sind gerade in den neuen Bundesländern keinesfalls nur die klassischen Diversifizierungsaktivitäten wie Urlaub auf dem Bauernhof und Direktvermarktung, obwohl auch diese regional, z.B. in den Küstenregionen Mecklenburg-Vorpommerns, eine größere Rolle spielen. Vielmehr sind die unternehmerischen Tätigkeitsfelder vielseitig und reichen von der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte über Werkstattdienste und das Angebot kommunaler Dienstleistungen bis hin zum Speditionsbereich.

Wenn Juristische Personen das Ziel der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung verfolgen, kann das aufgrund ihrer nicht unerheblichen Wirtschaftskraft für die regionale Wirtschaftsentwicklung eine größere Bedeutung haben. Nach Experteneinschätzungen ist dies in Genossenschaften etwas häufiger der Fall als in sonstigen Juristischen Personen. Wo Genossenschaften zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung tendieren, gilt das nach Expertenaussagen meist auch für Familienbetriebe mit Fremd-Ak. Nach Auswertung der Experteneinschätzungen steht die Diversifizierung nicht in Konkurrenz zu einer rentablen landwirtschaftlichen Wachstumsstrategie, sondern sie findet vor allem dort statt, wo die Entwicklungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich durch ungünstigere strukturelle Bedingungen und geringere Flächenverfügbarkeit eingeschränkt ist. Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung ist häufig dort anzutreffen, wo die Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft sonst eingeschränkt sind. Die Förderung der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung ist demnach tatsächlich ein Weg, um in stark landwirtschaftlich geprägten Regionen mit Betrieben mit eingeschränktem Entwicklungspotential in der Landwirtschaft einen anderen Entwicklungsweg anzustoßen.

Fazit Kapitel 10.4

Um die Ziele „Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen“, „Einkommenssicherung“ und „Stabilisierung der regionalen Wirtschaft“ effizient zu verfolgen, müsste je nach Förderziel und regionalen Problemen differenziert gefördert werden. Mögliche Ansatzpunkte im Hinblick auf die genannten Ziele wären

- die Stärkung der Vorzüglichkeit bestimmter intensiver Produktionsrichtungen gegenüber dem Marktfruchtbau oder anderen extensiven Produktionsverfahren,

- die Stärkung weniger flächenstarker Betriebe, um ihre Stabilisierung zu erreichen und eventuelle Nachteile auf dem Boden- und Kapitalmarkt auszugleichen,
- die gezielte Förderung außerlandwirtschaftlicher Investitionen in Regionen mit strukturellen Problemen,
- die verstärkte Förderung der Ansiedlung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen statt einer direkten Förderung von Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe.

Fazit Kapitel 10

Auf dem Kapitalmarkt und auf dem Bodenmarkt existieren Unvollkommenheiten, die eine effiziente Faktorverteilung zwischen den Betrieben zum Teil behindern. Eine Maßnahme, die auf diese Probleme direkt reagiert und mit möglichst wenig Produktionsanreizen verbunden ist, existiert in der Bereitstellung von anteiligen staatlichen Bürgschaften. Besteht hingegen das Ziel staatlichen Handelns vor allem in der Beeinflussung betrieblicher Strategien, etwa hin zu wertschöpfungsintensiven Produktionsrichtungen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, so sind gezielte finanzielle Anreize für bestimmte Betriebe und/oder bestimmte Produktionsrichtungen in den betroffenen Regionen nötig. Eine solche Fokussierung der Fördergelder lässt sich in Mecklenburg-Vorpommern bisher nicht beobachten. Um Mitnahmeeffekte und damit wiederum unerwünschte Verteilungseffekte zu minimieren, wäre es sinnvoll, gezielt Wachstumsinvestitionen zu unterstützen. Effektivere Maßnahmen vor dem Hintergrund der regionalwirtschaftlichen Ziele der Förderung könnten in der gezielten Förderung von regionalen Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sowie der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung alternativ zur Förderung von Investitionen innerhalb der Landwirtschaft bestehen.

11 Rahmenbedingungen ab 2007

Im Folgenden werden die voraussichtlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Förderung in den nächsten Jahren zusammenfassend dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die laufende Diskussion eingegangen, die diese geplanten und voraussichtlichen Änderungen begleitet, sofern sie für die Förderung von Agrarinvestitionen relevant ist. Die Argumente werden im Lichte der Ergebnisse der Evaluation kurz aufgegriffen und kommentiert. Der Fokus der Darstellung liegt bei der Milchproduktion.

11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion

Auslaufen der Quote und Weltmarkt

Im Rahmen des im Jahr 2008 anstehenden „Health-Checks“ (EU-KOM, 2007) ist eine kontinuierliche Erhöhung der Milchquotenmenge bis zum endgültigen Ausstieg in 2015 im Gespräch. Die nationalen Milchquoten wurden zunächst nach einem Beschluss des Agrarrates zum 1.4.2008 einmalig um zwei Prozent angehoben (Agra Europe, 2008). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Entwicklung auf den Weltmärkten ab. Nachdem es in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 aufgrund einer weltweiten Nachfragesteigerung nach Milchprodukten zu deutlichen Milchpreiserhöhungen auf bis zu 40 ct/kg Milch kam, gingen die Erzeugerpreise 2008 wieder deutlich auf unter 35 ct/kg zurück (ZMP, 2008). Da sich die Kosten der Vorleistungen der Milchproduktion ebenfalls stark verändert haben, hat sich die Rentabilität der Milchproduktion nicht entsprechend den Milchpreisen entwickelt.

Während im Hinblick auf die Abschaffung der Milchquoten Isermeyer et al. (2006) auf der Basis von Modell gestützten Analysen noch davon ausgingen, dass die Milchproduktion in Deutschland bei gleichzeitiger Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird, prognostiziert eine aktuelle Studie eine leicht steigende Milchproduktion (Gömann et al., 2008). Unter Berücksichtigung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zum Health Check ergeben diese neuen Modellberechnungen eine Ausdehnung der Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Quotenregelung um 4 bis 7 % (ebenda, S. 77-78). Hinsichtlich der regionalen Verlagerung der künftigen Milchproduktion in Deutschland zeigen die Modellergebnisse von Gömann et al. und auch die Ergebnisse dieser Evaluation, dass die Milchproduktion in den Neuen Ländern insgesamt stärker zunimmt als im früheren Bundesgebiet. Insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit überwiegend effizienten Betriebsstrukturen, wie z.B. die nordwestdeutsche Küstenregion, das Erzgebirge oder der Voralpenraum, sind demnach wettbewerbsfähig und werden die Milchproduktion ausdehnen (ebenda, S. 33 und 43).

In den jüngsten Beschlüssen zum Health Check vom November 2008 wurde zum Milchbereich vereinbart, die Milchquoten von 2009 bis 2013 um jährlich ein Prozent zu erhöhen (BMELV, 2008). Es ist nun möglich, in Deutschland einen Milchfonds für Begleitmaßnahmen einzurichten. Hierfür sollen ab 2010 Mittel, die bis zum Jahr 2013 ansteigen und alleine in diesem Jahr 350 Mio. Euro erreichen sollen, bereit gestellt werden. Inhaltlich soll dabei auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung von Stallbauten eine wichtige Rolle spielen.

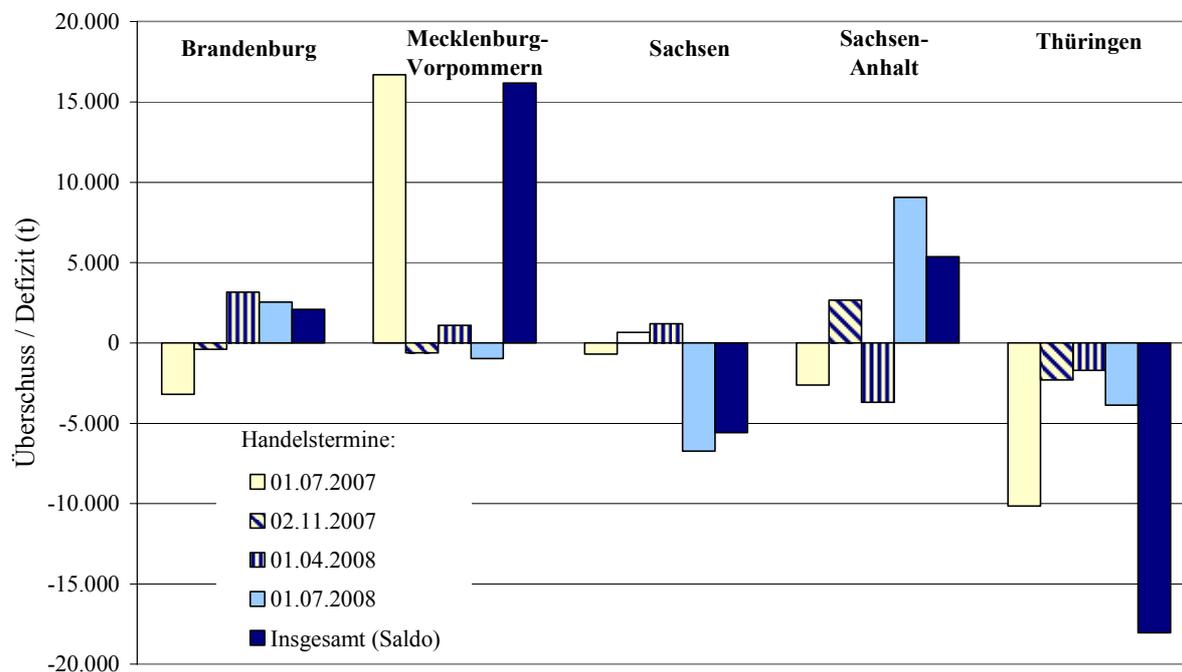
Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen

In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Gegenwärtig besteht ein Prüfauftrag, die zwei großen Handelsregionen ab dem 1. 4. 2010 zu einer Handelsregion zusammenzufassen. Die Betriebe der verschiedenen Produktionsregionen stehen damit in direkter Konkurrenz um die Quote. Die zentrale Frage ist nun, ob die Milch in die Regionen mit der höchsten relativen Wettbewerbsfähigkeit wandern wird und welche das sein werden.

Die bisherigen Ergebnisse der Handelstermine seit 2007 zeigen die deutliche innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel. Mecklenburg-Vorpommern hat bei den vergangenen vier Handelsterminen nach Auskunft der Übertragungsstelle Ost³⁹ einen Zuwachs an Milchquote in Höhe von 16.177 Tonnen erzielt (Abbildung 11.1). Diese positive Wanderungsbilanz resultiert jedoch fast vollständig aus dem Ergebnis des ersten Handelstermins. Künftig wird der Umfang der Milchproduktion in Mecklenburg-Vorpommern von den relativen Wettbewerbsverhältnissen der verschiedenen Produktionsmöglichkeiten an den relevanten Standorten abhängen, wobei vor allem der Marktfruchtbau und die Energieproduktion in Konkurrenz zur Rinderhaltung treten.

Zur Zeit ist zu beobachten, dass gerade in den Bundesländern mit stärkeren strukturellen Problemen und Verlusten im Bereich der Milchproduktion das erklärte Ziel besteht, die Milchproduktion auf dem bestehenden Niveau zu halten (siehe Miller, 2008). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch nicht zu vertreten, wenn innerhalb Deutschlands die Länder gegeneinander „anfordern“.

³⁹ Sitz: Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung in Brandenburg.

Abbildung 11.1: Milchquotenwanderung in den Neuen Ländern seit 1. Juli 2007

Quelle: Übertragungsstelle Ost, Sitz: Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung in Brandenburg.

11.2 Flächenbezogene rechtliche Regelungen

Im Rahmen des Health-Check wurde mit Bezug auf die Flächenprämien bei der Ratssitzung im November 2008 beschlossen, die Modulation, d.h. die Umschichtung von Geldern von der 1. in die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, von derzeit 5 % sukzessive auf 10 % im Jahr 2012 anzuheben und die dadurch frei werdenden Mittel für die Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume (2. Säule)⁴⁰ einzusetzen. Zusätzlich werden die Direktzahlungen der 1. Säule bei Betrieben, die über 300.000 Euro pro Jahr bekommen, um 4 % gekürzt. Der auch bisher schon bestehende Freibetrag für Prämien in Höhe von 5.000 Euro soll beibehalten werden.

Da die landwirtschaftlichen Betriebe in den Neuen Ländern aufgrund ihrer Größenstruktur im Durchschnitt wesentlich höhere Prämienvolumina erhalten als die Betriebe in Westdeutschland und den anderen Mitgliedstaaten der EU, würden die größenabhängigen

⁴⁰

Mit den frei werdenden Mitteln können Maßnahmen zur Erschließung neuer Einkommensquellen, zur Förderung des Klimaschutzes und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt finanziert werden. Die national aufzubringenden Kofinanzierungssätze wurden in strukturschwachen Gebieten mit 10 % und in den übrigen Gebieten mit 25 % festgelegt (BMELV, 2008).

Kürzungen im Rahmen der Modulation vor allem die ostdeutschen Betriebe und hier wiederum insbesondere die Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern treffen (siehe auch DBV, 2008).

11.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung

Die zunehmende Bedeutung der Politik der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER-Verordnung (EU-KOM, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tiereschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen gibt es lediglich im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung im Bereich Landwirtschaft sind:

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung der Förderung wird den Ländern frei gestellt.
- der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Seit 2008 können für bauliche Investitionen, die der erstmaligen und vollständigen Umstellung von Anbindehaltung für Milchkühe auf Laufstallhaltung dienen, Zuschüsse bis zur Höhe von 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens gewährt werden.

Den Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes nur teilweise gefolgt. Nicht übernommen wurde z. B.

- die Förderung mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v.a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen,
- die Förderintensität deutlich zu verringern
- und das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen deutlich (auf mindestens 50.000 Euro) anzuheben

Einige der vorgenommenen Änderungen stimmen mit den Vorschlägen der aktualisierten Zwischenbewertung überein, z.B. die Einführung staatlicher Bürgschaften, die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse und die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft weitgehend in die Landesrichtlinie übernommen (LU, 2007, S. 15-54). Eine Prioritätensetzung wird teilweise hinsichtlich der Unternehmen mit Tierhaltung vorgenommen (z.B. bei Energieanlagen, die über das EEG gefördert werden), wobei das im EPLR 2007-2013 besonders hervorgehobene operative Ziel der Stärkung der Viehhaltung und des Sonderkulturanbaus zur Steigerung der Wertschöpfung im Land in den Förderrichtlinien kaum erkennbar wird. Im Detail gibt es einige Abweichungen vom Rahmenplan, zu denen u.a. der Verzicht auf Junglandwirteförderung, auf eine besondere Bezuschussung der Betreuergebühren und der Erschließungskosten gehört.

12 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität, Schaffung alternativer Einkommensquellen, Förderung tiergerechter Haltungsverfahren und Umweltschutz untersucht. Zudem wurde als bedeutende wettbewerbswirksame Komponente die Wirkung des AFP auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel betrachtet. Aufgrund der geringen auswertbaren Datenbasis sind jedoch vor allem die Ergebnisse der Erfolgsanalysen (Investitionskonzepte i.V.m. Auflagenbuchführung) nur wenig aussagefähig.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Mitnahmeeffekte verringern selbst bei den großen Investitionen mit mehr als 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn die mangelnde Flächenverfügbarkeit das Hauptproblem ist.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B. beim Tierschutz bei Mastschweinen, da die Produktionskosten nach der Investition in tiergerechte Haltungsformen ansteigen.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
 - tiergerechtere Haltungsformen für Milchvieh bei Stallneu- oder umbauten,
 - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die flächendeckende Anwendung des AFP beinhaltet Effektivitäts- und Effizienz-mängel, da kaum Ziele existieren, die sich wirkungsvoll durch diese Art der „Gießkannenförderung“ erreichen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.

Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel (a) ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- und Umweltschutz). Außerdem existieren regional relevante sektorale Probleme wie etwa die hohe Arbeitslosigkeit in den ländlichen Räumen (Beispiel b), für die das AFP ein Lösungsansatz sein kann. Im Folgenden werden diese beiden Beispiele exemplarisch für einige mögliche Problemlagen im Kontext der Investitionsförderung diskutiert:

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen.

Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von Investitionen in tiergerechtere Haltungsformen bei Mastschweinen ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.

(b) Zur Stärkung des Arbeitsmarktes in den ländlichen Räumen, sollte im Bereich des AFP eine Fokussierung der Förderung auf arbeitsintensive Produktionsrichtungen vorgenommen werden. Die Förderung von Ackerbaubetrieben, die im Vergleich zu Tierhaltenden Betrieben oder Gartenbaubetrieben arbeitsextensiv bewirtschaftet werden, ist in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Auch die Förderung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen kann einen Ansatzpunkt für die Sicherung und Entstehung von neuen Arbeitsplätzen darstellen. Welche Instrumente am besten geeignet sind, um die Wertschöpfung im ländlichen Raum zu erhöhen und die Arbeitsmarktsituation zu verbessern, sollte im Vergleich mit anderen Politikinstrumenten wie bspw. der Wirtschaftsförderung geprüft werden. Während in wirtschaftsschwachen, rein agrarisch ausgerichteten Regionen die Investitionsförderung landwirtschaftlicher Unternehmen ein Instrument in dieser Hinsicht darstellen kann, wirken möglicherweise in stadtnahen Gebieten oder Regionen mit wichtigen alternativen Einkommensquellen (Tourismus) andere Maßnahmen effizienter. Aufgrund der Lenkungswirkung (z.B. besonders gute Förderbedingungen für einzelne Produktionsrichtungen) besteht allerdings das Risiko, dass in Bereiche investiert wird, die sich im Zeitablauf als nicht wirtschaftlich erweisen.

Durch die Anreizwirkung der Förderung tätigen landwirtschaftliche Unternehmen unter Umständen Investitionen, die ihre Managementfähigkeiten bzw. ihre betrieblichen Kapazitäten übersteigen. Dieses Problem könnte vermieden werden, wenn anstelle der Zuschüsse Bürgschaften angeboten würden. Staatliche Ausfallbürgschaften können umfang-

reiche Investitionen auch bei geringen eigenen Sicherheiten ermöglichen. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering ist, wie die Erfahrung in den neuen Bundesländern bislang zeigt. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte kaum zu erwarten sind.

Das Zielspektrum der Förderung ist gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter als in den Beispielen. Entsprechend schwierig ist eine effektive Gestaltung der Förderung im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

Literaturverzeichnis

- Gesetz zur Änderung der Regelungen über Altschulden landwirtschaftlicher Unternehmen (Landwirtschafts-Altschuldengesetz - LwAltschG). BGBl.I S.1383 vom 25.Juni 2004.
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz, in der Fassung vom 31.10.2006)., BGBl. I S. 1527.
- Verordnung über den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen, das Verfahren sowie den Beirat nach dem Ausgleichsleistungsgesetz. BGBl.I 1995 S.2072-2083.
- Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. S. LB 29-30.
- Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien AFP (landesspezifische Regelungen) - Abweichungen vom Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Interne Mitteilung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz interne Mitteilung (versch. Jgg.c): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 13.2.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Aigner: Europäische Agrarpolitik hat den Gesundheitscheck bestanden. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_754188/DE/04-Landwirtschaft/StatementAgrarrat.html_nnn=true. Stand 21.11.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.

- Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.
- BVVG, Bodenverwaltungs und verwertungs GmbH (2008): BVVG hat 2007 in Mecklenburg-Vorpommern 25.200 Hektar Agrarflächen und Wald verkauft. [http://www.bvvg.de/Internet/waktuell.nsf/vbroinfo/dPDFPM10_webaktuell/\\$File/pm10.pdf](http://www.bvvg.de/Internet/waktuell.nsf/vbroinfo/dPDFPM10_webaktuell/$File/pm10.pdf). Stand 17.7.2008.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870>. Stand 11.4.2008.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008): Health Check - Auswirkungen der Kommissionsvorschläge, hier: Modulation -. Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=214193>. Stand 22.7.2008.
- Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php. Stand 6.2.2008.
- Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.
- Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.
- Dirksmeyer, W. (2006): Subventionswerte für Biogasanlagen bei EEG und AFP-Förderung im Vergleich. Unveröffentlicht. Unveröffentlichte Berechnungen.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.
- Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_intern/zi026492.pdf. Stand 2.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): 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.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).

- EU-KOM, Europäische Kommission (2007a): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm. Stand 13.2.2008a.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM (2007) 722 endgültig. Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://www.bauernverband.de/?redid=152861>. Stand 13.2.2008b.
- EU-RAT, Europäischer Rat (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF>. Stand 13.2.2008.
- Forstner, B. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, O. und Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Nr. 12/2008. Braunschweig.
- Hainsch, A. (2006): Ammoniak-Immissionsmessungen in Mecklenburg-Vorpommern. Umweltwirkungen von Tierhaltungsanlagen, Güstrow, 19.10.2006. http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/votrag_hainsch.pdf. Stand 07.07.2008.
- Isermeyer, F., Brockmeier, M., Gömann, H., Hargens, R., Klepper, R., Kreins, P., Offermann, F., Osterburg, B., Pelikan, J., Salomon, P. und Thiele, H. (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.
- Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.
- Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 02/2006. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi039820.pdf.
- John Deere (2006): John Deere Configurator. Internetseite John Deere: <http://www.deere.com/> Stand 7.9.2006.
- Kaltschmitt, M., Scholwin, F., Hofmann, F., Plättner, A., Kalies, M., Lulies, S. und Schröder, G. (2006): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Band 1: Gesamtergebnisse und Schlußfolgerungen. In: Wuppertal Institut, Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie und IE, Institut für Energetik und Umwelt (Hrsg.): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Untersuchung im Auftrag von BGW und DVGW.

- Krey, M. (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes. Europäische Kommission, Brüssel, Juli 2008.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Stand 26.6.2008.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2008a): Hohe Investitionsbereitschaft in der Landwirtschaft - Effekte für den Arbeitsmarkt im ländlichen Raum. Pressemeldung Nr. 64/08 vom 4.3.2008. <http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportalprod/Regierungsportal/de/lm/index.jsp?&pid=9120>. Stand 26.6.2008a.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2008b): Richtlinie zur Förderung von Investitionen in der landwirtschaftlichen Produktion nach dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil A (AFP-A-RL M-V). [http://www.service.m-v.de/cms/DLP_prod/DLP/Foerderfibel/Verbesserung_der_Wettbewerbsfaehigkeit/Finanzierungshilfen/Unternehmen_der_Land-,_Forst-_und_Fischereiwirtschaft_sowie_Aquakultur/Foederungen/Agrarinvestitionsfoederungsprogramm_\(AFP\)/index.jsp](http://www.service.m-v.de/cms/DLP_prod/DLP/Foerderfibel/Verbesserung_der_Wettbewerbsfaehigkeit/Finanzierungshilfen/Unternehmen_der_Land-,_Forst-_und_Fischereiwirtschaft_sowie_Aquakultur/Foederungen/Agrarinvestitionsfoederungsprogramm_(AFP)/index.jsp). Stand 26.6.2008b.
- MELFF, Ministerium für Ernährung Landwirtschaft Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (2002): Richtlinie für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates und als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.
- Menges, R. (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69. Internetseite TU Wien: http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/iewt/Abstracts_IEWT_2005.pdf. Stand 12.2.2008.
- Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf. Stand 2.5.2008.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004): Maßnahmen zur Minderung von Boden-erosion und Stoffabtrag von Ackerflächen - Abschlussbericht des NRW-Verbundvorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".
- Nitzsche, O., Schmidt, W. und Richter, W. (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.

- NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. www.umwelt-niedersachsen.de. Stand 6.6.2007.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Schnaut, G. und Runge, T. (2005): Materialband zu Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.
- Scholwin, F., Michel, J., Schröder, G. und Kalies, M. (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.
- Seehofer, H. (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html_nnn=true. Stand 15.4.2008.
- Thiermann, A. (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen E-Mail vom 8.2.2008.
- tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf. Stand 12.2.2008.
- Zimmer, Y., Margarian, A., Forstner, B. und Dirksmeyer, W. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Bericht für Mecklenburg-Vorpommern. FAL Braunschweig.
- ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (2008): Milchmarkt: Mehr Preisschwankungen. AgrarWoche vom 7.6.2008 (Nr. 23), S. 2-3.
- ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 03.09.2008.