

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Walter Dirksmeyer, Bernhard Forstner, Anne Margarian,
Yelto Zimmer*

Institut für Betriebswirtschaft
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|--------------|
| Verzeichnis der Abbildungen | III |
| Verzeichnis der Tabellen | III |
| 3 Kapitel I Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) | 1 |
| 3.0 Zusammenfassung | 1 |
| 3.1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung | 3 |
| 3.1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung | 3 |
| 3.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext | 4 |
| 3.1.3 Maßnahmengestaltung | 5 |
| 3.2 Untersuchungsdesign und Daten | 5 |
| 3.2.1 Untersuchungsdesign | 5 |
| 3.2.2 Daten | 8 |
| 3.3 Finanzielle Ausgestaltung | 11 |
| 3.4 Umfang und Struktur der Förderung | 13 |
| 3.4.1 AFP | 13 |
| 3.4.2 Junglandwirteförderung | 16 |
| 3.5 Administrative Umsetzung | 17 |
| 3.6 Kapitalspezifische Fragen | 17 |
| 3.6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe | 17 |
| 3.6.0.1 Zierpflanzenbau | 17 |
| 3.6.0.2 Kleine Investitionen | 20 |
| 3.6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung | 20 |
| 3.6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen | 20 |
| 3.6.1.2 Einkommenswirkungen im Zierpflanzenbau | 22 |
| 3.6.1.3 Einkommenszufriedenheit in Betrieben mit Kleinen Investitionen | 25 |
| 3.6.1.4 Zusammenfassung und Fazit | 26 |
| 3.6.2 Wirkungen des AFP auf den rationellen Einsatz von Produktionsfaktoren | 26 |
| 3.6.3 Wirkungen des AFP auf Diversifizierung und Verlagerung der Produktion | 28 |
| 3.6.4 Wirkungen des AFP auf die Qualität von Produkten im Zierpflanzenbau | 29 |

| | | |
|---------|---|-----------|
| 3.6.5 | Wirkung des AFP auf die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen | 30 |
| 3.6.6 | Wirkungen des AFP auf den Schutz von Umweltgütern | 32 |
| 3.6.7 | Wirkungen des AFP auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen | 34 |
| 3.6.8 | Wirkungen des AFP auf den Tierschutz | 35 |
| 3.6.9 | Wirkungen der Junglandwirteförderung | 35 |
| 3.7 | Gesamtbetrachtung | 37 |
| 3.7.1 | Wirkungen der Investitionen im Überblick | 38 |
| 3.7.2 | Zufriedenheit mit der geförderten Investition | 39 |
| 3.7.3 | Nettowirkungen der Investitionsförderung | 40 |
| 3.7.4 | Kleine Investitionen | 42 |
| 3.8 | Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013 | 48 |
| 3.8.1 | GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen | 48 |
| 3.8.2 | ELER-Verordnung | 48 |
| 3.9 | Empfehlungen | 49 |
| 3.9.1 | Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP | 49 |
| 3.9.1.1 | Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung | 50 |
| 3.9.1.2 | Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden ? | 51 |
| 3.9.1.3 | Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden ? | 52 |
| 3.9.1.4 | Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen? | 53 |
| 3.9.2 | Eckpunkte für eine langfristige, ökonomisch fundierte, politisch rationale Investitionsförderung im Agrarsektor | 55 |
| 3.9.3 | Monitoring und Bewertung | 58 |
| 3.9.3.1 | Monitoring | 58 |
| 3.9.3.2 | Bewertung | 59 |
| | Literatur | 60 |

Verzeichnis der Abbildungen

| | | |
|-----------------|--|----|
| Abbildung 3.1: | Vorgehensweise der Untersuchung | 7 |
| Abbildung 3.2: | Betriebsleiterbefragung – Erhebungsstandorte | 9 |
| Abbildung 3.3: | Bewilligte AFP-Förderfälle in Hamburg von 2000 bis 2004 nach Großen und Kleinen Investitionen | 14 |
| Abbildung 3.4: | Förderfähige Investitionsvolumina in Hamburg von 2000 bis 2004 nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP | 15 |
| Abbildung 3.5: | Gewinnentwicklung in Zierpflanzenbaubetrieben durch die geförderte Investition | 24 |
| Abbildung 3.6: | Gewinn in Zierpflanzenbaubetrieben nach der geförderten Investition und betrieblich notwendiger Gewinn | 25 |
| Abbildung 3.7: | Einfluss der Junglandwirteförderung auf betriebliche Entwicklung | 36 |
| Abbildung 3.8: | Positive Wirkungen der geförderten Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben in NRW | 39 |
| Abbildung 3.9: | Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter bei Wegfall der Förderung | 41 |
| Abbildung 3.10: | Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele | 50 |
| Abbildung 3.11: | Interventionslogik der Agrarinvestitionsförderung | 56 |

Verzeichnis der Tabellen

| | | |
|--------------|--|----|
| Tabelle 3.1: | Bewilligte öffentliche Zuwendungen von 2000 bis 2004 im AFP Hamburg | 12 |
| Tabelle 3.2: | Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP Hamburg von 2000 bis 2004 | 13 |
| Tabelle 3.3: | Anteil der förderfähigen AFP-Investitionsvolumina verschiedener Investitionsbereiche von 2000 bis 2004 in Hamburg in Prozent | 16 |
| Tabelle 3.4: | Betriebsstruktur der befragten Zierpflanzen produzierenden Betriebe am Niederrhein | 18 |
| Tabelle 3.5: | Prioritäten der Berater für die Agrarinvestitionsförderung bundesweit | 44 |

3 Kapitel I Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

3.0 Zusammenfassung

Untersuchungsdesign

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP wurde zentral für alle deutschen Flächenländer nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt. Die wesentlichen Informationsquellen waren Betriebsleiterbefragungen und ein Workshop mit AFP-Beratern und Investitionsbetreuern. Aufgrund der knappen Zeitvorgabe wurde die Untersuchung auf die Schwerpunkte Große Investitionen in der Milchviehhaltung und in Gewächshausbauten im Zierpflanzenbau sowie auf Kleine Investitionen ohne Produktionseingrenzung konzentriert. Die im Rahmen der Befragung untersuchten Betriebe mit Förderung sind im Wesentlichen den Bewilligungsjahren 2000 bis 2002 zuzuordnen.

Umfang und Struktur der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in der Freien und Hansestadt Hamburg insgesamt 228 Förderfälle nach den AFP-Richtlinien bewilligt; das damit verbundene förderfähige Investitionsvolumen beträgt 23,8 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung liegt im Gebäudebereich, darunter vor allem Gewächshausbauten und sonstige landwirtschaftliche Gebäude. Nur rund sieben Prozent aller Förderfälle erhalten eine Junglandwirteförderung.

Ergebnisse

Die Untersuchung in der Freien und Hansestadt Hamburg hat ergeben, dass die wesentlichen positiven Wirkungen der geförderten Investitionen in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Produktqualität und Erweiterung der Produktionskapazitäten eintreten. Die Verbesserungen in den Bereichen Umweltschutz, Qualität und Arbeitsbedingungen können weitgehend als Kuppelprodukte von aus wirtschaftlichem Interesse implementierten Investitionsbestandteilen interpretiert werden. In Bezug auf das Einkommen ist für die Zierpflanzenbaubetriebe mit Unterglasproduktion in den Vier- und Marschlanden eher davon auszugehen, dass ihr Niveau durch die geförderten Investitionen gehalten aber nicht erhöht werden kann. Angesichts der sehr begrenzten Verbreitung von Controlling-Instrumenten und der vielfach geringen Präsenz von betriebswirtschaftlichen Erfolgskennziffern in der gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Praxis sind Aussagen zur Erfolgswirtschaft und Kostenstruktur der Betriebe jedoch nur begrenzt belastbar. Dieser Bereich wird in der Ex-post-Bewertung anhand der Auswertung der Auflagenbuchführung näher beleuchtet.

Es wurde festgestellt, dass von den Kleinen Investitionen kaum Initialwirkungen ausgehen. Überwiegend handelt es sich bei diesen Investitionen um solche, die auch ohne För-

derung durchgeführt würden und damit erhebliche Mitnahmeeffekte beinhalten. Im Gegenteil dazu würden Große Investitionen in vielen Fällen ohne Förderung nicht stattfinden, da der dann höhere Kapitaldienst aus Sicht der Betriebsleiter nicht tragbar oder die Rentabilität der Investition zu gering wäre.

Entgegen den Erwartungen ist der Zugang zum Kapitalmarkt aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Mit Basel II wird es jedoch für zahlreiche Betriebe zumindest nach Ansicht der Berater künftig schwieriger, Kredite zu tragbaren Bedingungen zu erhalten. Eine Bürgschaftsregelung wird aber gegenwärtig noch nicht als notwendig erachtet.

Die Junglandwirteförderung scheint in Hamburg kaum strukturpolitische Wirkungen zu entfalten, wenngleich verschiedentlich, insbesondere von Beratern, auf einen gewissen Vorzieheffekt hinsichtlich der Hofübergabe bzw. der Einbeziehung des Hofnachfolgers in die Betriebsleitung hingewiesen wird.

Empfehlungen

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen empfehlen die Bewerter, bereits kurzfristig das AFP künftig auf Große Investitionen mit deutlichen Struktur- oder Rationalisierungseffekten zu konzentrieren, dabei die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen zu lockern oder aufzuheben und die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung umzustellen. Die Untergrenze für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens 50.000 Euro angehoben werden. Auf eine Förderung von mobilen Maschinen und Geräten sowie von Anlagen zur Energieerzeugung sollte künftig verzichtet werden. Ein besonderer Bedarf für die Weiterführung der Junglandwirteförderung wird ebenfalls nicht gesehen.

Mittel- und langfristig sollten auf der Grundlage einer konsequenten Interventionslogik nur dann Investitionen im Agrarbereich gefördert werden, wenn der Markt – z. B. aufgrund von Strukturbrüchen – nicht zu einer effizienten Faktorallokation führt. Darüber hinaus werden Innovationen und unter gewissen Bedingungen auch die Bereitstellung öffentlicher Güter als förderwürdig angesehen. Daher wird eine Fortsetzung der Förderung von Zierpflanzenbaubetrieben kritisch gesehen. In allen Fällen ist jedoch grundsätzlich eine zeitliche und gegebenenfalls regionale Begrenzung der Intervention festzulegen.

3.1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

Im Folgenden wird das AFP hinsichtlich seiner Ziele, des Förderkontexts, der Maßnahmengestaltung und Interventionslogik nur soweit dargestellt, wie es für die weitere Untersuchung und insbesondere für die Ableitung von Empfehlungen notwendig ist.

3.1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

VO (EG) Nr. 1257/1999

Die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stellt den konzeptionellen und rechtlichen Rahmen für die Agrarinvestitionsförderung dar. In der Begründung für die Investitionsförderung wird auf die fehlenden strukturellen Bedingungen vieler landwirtschaftlicher Betriebe hingewiesen, die für angemessene Einkommen und Lebensbedingungen der betroffenen Familien notwendig sind (Europäischer Rat, 1999, Grund (17)). Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Die Fördermaßnahme selbst wird unter Kapitel I näher beschrieben, wobei die Zielvielfalt auffällt. Der Begriff Wachstum wird nicht verwendet, allenfalls kann er implizit dem Ziel „Senkung der Produktionskosten“ zugeordnet werden. Allerdings werden die für Kostensenkungen notwendigen Wachstumsschritte in den Bereichen Milchproduktion und Schweinemast erschwert bzw. unterbunden. Produktionssteigernde Investitionen dürfen nicht gefördert werden¹, wenn für die betroffenen Produkte „keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können“ (Europäischer Rat, 1999, Artikel 6). Die Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Investition stellt keine Fördervoraussetzung dar.

Zwar wurde eine besondere Förderung von Junglandwirten in den Förderkatalog aufgenommen, eine Begründung der Intervention wird jedoch nicht gegeben.

AFP-bezogene Ziele im Rahmenplan

Die nationale Agrarinvestitionsförderung bewegt sich im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Erwähnenswert im Hinblick auf das AFP ist der Richtungswechsel, der nach der BSE-Krise im Jahr 2000/01 vollzogen wurde. Während im Rahmenplan 2001 bis 2004 (Deutscher Bundestag, 2001) zur „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung“ ökonomische und strukturelle Ziele noch im Mittelpunkt standen, wird seit dem Rahmenplan 2002 bis 2005 die „Unterstützung einer wettbe-

¹ In der Milchproduktion kann nur im Rahmen der betrieblich vorhandenen Referenzmenge gefördert werden, bei der Schweinemast nur innerhalb eines vorhandenen Marktpotentials, das auf Länderebene nachgewiesen werden muss (Europäische Kommission, 2000).

werbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten Landwirtschaft“ als Zweckungszweck ausgegeben. Dadurch sind verschiedene Aspekte der Erfüllung nicht-ökonomischer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund gerückt (z. B. Deutscher Bundestag, 2004, S. 85ff.). Allerdings wird eine Hierarchisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele nicht vorgenommen.

AFP-Richtlinien

Die Länder können in ihren AFP-Richtlinien zwar nicht über den Rahmenplan hinausgehen, sofern sie eine Mitfinanzierung des Bundes wünschen. Sogar die Bundesregierung weist darauf hin, dass die finanziellen Rahmenbedingungen dazu zwingen „die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten“ (Deutscher Bundestag, 2004a, S. 3). Dieses vor allem in Zeiten knapper Kassen aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten verständliche Ziel der Mittelmaximierung muss im Folgenden bedacht werden, um die Ausgestaltung der AFP-Richtlinien mit ihren Zielen im Einzelfall verstehen und nachvollziehen zu können. Die Bundesländer könnten aber Einschränkungen gegenüber dem Rahmenplan vornehmen, was die Kofinanzierung durch den Bund nicht behindern würde. In Hamburg wird der GAK-Rahmenplan komplett übernommen, obwohl seit 2002 eine landeseigene Richtlinie besteht (BWA et al., 2002).

Es wird an keiner Stelle – nicht in der relevanten EU-Vorordnung, nicht im GAK-Rahmenplan und auch nicht in den Förderrichtlinien – begründet, warum sich wettbewerbsfähige Strukturen und bessere Einkommen nicht im Marktprozess einstellen sollten und welche speziellen Produktionsbedingungen zu Umwelt- und Naturschutzproblemen führen. Ebenfalls wird nicht darauf eingegangen, ob nicht möglicherweise gerade staatliche Reglementierungen und die besondere Ausgestaltung der Interventionen zu strukturellen Problemen beigetragen haben, deren Lösung nun mit der Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung herbeigeführt werden soll. Diese Unterlassung verhindert, dass eine Veränderung der Interventionsnotwendigkeit im Zeitablauf festgestellt werden kann. Dies führt letztlich zu der bestehenden Dauersubventionierung von Investitionen des gesamten Sektors, trotz sich teilweise drastisch wandelnder Rahmenbedingungen.

3.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Der „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes“ dient u. a. dazu, die Fördermaßnahmen in einen größeren Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes zu stellen, sie zu begründen und eine Zielhierarchie zu erstellen. Außerdem werden die einzelnen Maßnahmen kurz beschrieben, so auch das AFP und die Junglandwirteförderung (BWA et al., 2002).

Das AFP ist dem Förderschwerpunkt I „Verbesserung der Produktionsstruktur“ zugeordnet. Zur Begründung der Investitionsförderung wird im „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes“ festgestellt, dass die Betriebe in der Freien und Hansestadt Hamburg erhebliche strukturelle Defizite haben. Der Sektor leidet an einer Abwanderung von Arbeitskräften aufgrund der vielfachen alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Metropolregion Hamburg. Mit Hilfe der Junglandwirteförderung soll der Generationenwechsel forciert werden (BWA, 2001).

3.1.3 Maßnahmengestaltung

Die Fördermodalitäten in den Ländern werden im Einzelnen durch die Richtlinien geregelt. Eine genaue Darstellung dessen, wer, wie und unter welchen Umständen gefördert werden kann, entfällt hier mit Verweis auf die Förderrichtlinien (BWA et al., 2002) und den Bericht der Zwischenevaluierung (Klockenbring, 2003). Seit 2003 wurden keine wesentlichen Änderungen am AFP in der Freien und Hansestadt Hamburg vorgenommen.

3.2 Untersuchungsdesign und Daten

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP in der Freien und Hansestadt Hamburg wird im Rahmen einer zentralen Evaluierung durch das Institut für Betriebswirtschaft der FAL durchgeführt. Dies bedeutet, dass die FAL das AFP einzeln in sämtlichen Bundesländern und zusammenfassend auf nationaler Ebene bewertet. Diese Organisationsform der Bewertung, die vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) in Kontinuität zur Halbzeitbewertung gewählt wurde, beinhaltet sowohl Vor- als auch Nachteile (Forstner et al., 2005). Die möglichen Vorteile liegen vor allem in Größen- und Synergieeffekten durch ein weitgehend einheitliches Untersuchungskonzept und durch die Nutzung von länderspezifischen Erkenntnissen für andere Regionen. Probleme können aus Doppelarbeiten durch unzureichende Absprachen mit dem Programmbewerter und aus der etwas distanzierteren Sichtweise des nationalen Bewerter resultieren. In der vorliegenden Untersuchung wurde versucht, diese möglichen Nachteile der zentralen Bewertung durch einen angemessenen Gedankenaustausch mit dem Auftraggeber, dem Programmbewerter und Experten des Landes Hamburg zu vermeiden.

3.2.1 Untersuchungsdesign

Im Folgenden wird die Gesamtkonzeption der Untersuchung über die Bundesländer hinweg dargestellt, damit die Vorgehensweise bei der AFP-Bewertung in der Freien und Hansestadt Hamburg deutlich wird.

Zielsetzung der Bewertung

Die wesentlichen Ziele der Untersuchung bestehen darin, die Wirkungen des AFP zu analysieren und darauf aufbauend Optimierungspotenziale im Hinblick auf die Kernziele der Maßnahme abzuleiten. Diese Kernziele sollen in Zusammenarbeit mit Beratern, Vertretern des Berufsstandes und dem zuständigen Fachministerium identifiziert werden, wobei die künftigen Herausforderungen durch die aktuelle Agrarreform und WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden sollen. Aufbauend auf der Bewertung des AFP sollen konkrete Handlungsoptionen sowohl kurzfristig für die verbleibende Förderperiode bis Ende 2006 – soweit möglich und praktikabel – als auch für die nächste Periode ab 2007 erarbeitet werden.

Untersuchungskonzept

Bei der Untersuchung sind die Vorgaben der EU-Kommission für die Bewertung der Kapitel I (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) und II (Niederlassung von Junglandwirten) zu beachten. Diese Vorgaben haben das Untersuchungskonzept und die Struktur des Berichtes wesentlich mitbestimmt.

Die Untersuchung besteht aus fünf Elementen (siehe Abbildung 3.1). Am Beginn stand ein Gespräch mit dem Auftraggeber (zuständiges Fachministerium), in dem eine Präzisierung des vom Evaluator vorgesehenen Untersuchungskonzeptes erreicht werden sollte. Das Ergebnis trägt sowohl der knappen Zeitvorgabe² als auch den inhaltlichen Wünschen des Auftraggebers Rechnung. Das Konzept sieht vor, die Analyse auf einige wesentliche inhaltliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Erhebung von Primärdaten soll zudem auf bestimmte Regionen begrenzt werden, die im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte typisch und somit aussagekräftig sind.

Wichtigster Teil der Daten- und Informationsgewinnung war eine Betriebsleiterbefragung (siehe Abbildung 3.1). Dabei wurde ein Schwerpunkt bei Großen Investitionen³ in der Milchviehhaltung gesetzt, weil in diesen Produktionsbereich ein großer Anteil der Fördermittel fließt. Ein weiterer Schwerpunkt waren Kleine Investitionen ohne Einschränkung der Investitionsbereiches, weil diese Förderfälle, die durch geringere Förderauflagen und eine geringere Förderintensität gekennzeichnet sind, den Großteil der bewilligten Förderungen ausmachen (siehe Kapitel 3.4). Hauptintention dieses Analyseschwerpunktes ist, zu

² Lediglich sechs Monate standen für die Einarbeitung, Konzeptentwicklung, Datenerhebung und -analyse sowie die Durchführung von Workshops und Expertengesprächen und deren Auswertung zur Verfügung.

³ Die Unterscheidung von „Großen Investitionen“ und „Kleinen Investitionen“ orientiert sich an der Diktion der Fördergrundsätze für das AFP im GAK-Rahmenplan seit 2002. Die korrespondierenden Bezeichnungen vor 2002 sind „Kombinierte Investitionsförderung“ und „Agrarkredit“.

klären, ob von Kleinen Investitionen nennenswerte Initialwirkungen ausgehen. Zusätzlich sind Große Investitionen in Gewächshausbauten im Zierpflanzenbau als ein weiterer Schwerpunkt gewählt, weil diese regional eine große Bedeutung bei der Förderung haben (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) und als Vergleichsgruppe (nicht reglementierte Märkte) zu landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Erkenntnisse versprechen⁴.

Abbildung 3.1: Vorgehensweise der Untersuchung

| Bearbeitungsschritte | Länder | | | | | |
|--|--------|---|---|---|----|----|
| | A | B | C | D | .. | .. |
| A. Konzeptpräzisierung mit dem Auftraggeber | | | | | | |
| B. Unternehmerbefragung | | | | | | |
| Fokus 1: Große Investitionen in der Milchviehhaltung | | | | | | |
| Fokus 2: Kleine Investitionen | | | | | | |
| Fokus 3: Große Investitionen im Zierpflanzenbau | | | | | | |
| Fokus 4: Nicht geförderte Betriebe | | | | | | |
| C. Beraterworkshop | | | | | | |
| D. Sekundärdatenanalyse | | | | | | |
| E. Validierungsgespräch mit dem Auftraggeber | | | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus wurden im Bereich Milchviehhaltung auch Betriebe erhoben, die mindestens zehn Jahre keine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben (siehe Abbildung 3.1). Diese Betriebe sollten im Idealfall als Vergleichsgruppe dienen oder im explorativen Sinn Zusatzinformationen zur investiven Förderung aus Sicht einer nicht teilnehmenden Gruppe liefern.

Um die aus der Schwerpunktsetzung der Betriebsleiterbefragung resultierenden Informationslücken weitgehend zu schließen und um eine Absicherung der aus der Befragung gewonnenen Informationen zu erhalten, wurde in jedem Land ein Beraterworkshop durchgeführt. Daran nahmen AFP-Berater teil. Die Teilnehmer sollten die Befragungsergebnisse im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf nicht erhobene Regionen und Investitionsberei-

⁴ Da die Milchviehhaltung in Hamburg von untergeordneter Bedeutung ist, wird die AFP-Bewertung in Absprache mit dem Auftraggeber auf die Erhebungen im Zierpflanzenbau aufbauend durchgeführt. Außerdem werden die Kleinen Investitionen bei den Betrachtungen berücksichtigt, weil bei diesen keine produktspezifische Schwerpunktsetzung stattfand.

che, in dem Fall von Hamburg die Zierpflanzenproduktion, prüfen und ergänzen. Darüber hinaus sollten sie Vorschläge für die künftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung unterbreiten. Im Nachgang zum Beraterworkshop sollten die Teilnehmer noch einen kurzen schriftlichen Fragebogen zu ergänzenden Aspekten (z. B. Verwaltungsverfahren) ausfüllen.

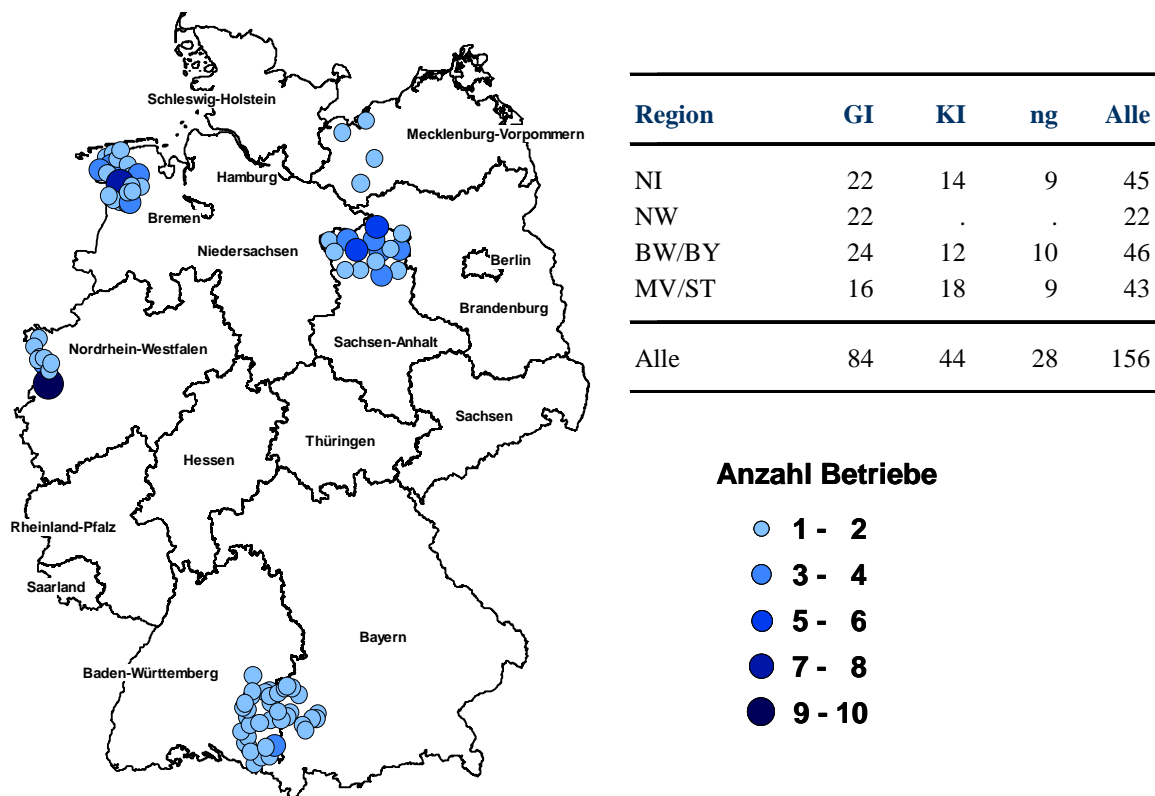
Die Analyse der nicht selbst erhobenen sekundärstatistischen Daten wurde in der Aktualisierung auf das zur Beschreibung der Grundgesamtheit notwendige Mindestmaß (Förderfallstatistik) reduziert. Die anfänglich erwogene Auswertung der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung muss auf die Ex-post-Bewertung verschoben werden, da diese Auswertungen sehr zeitaufwändig sind und die verfügbaren Bewertungsressourcen in der Aktualisierungsphase überfordert hätten. Zudem beinhalten die aktuell verfügbaren Jahresabschlussdaten lediglich Informationen bis zum Wirtschaftsjahr 2002/2003 bzw. Kalenderjahr 2003, was angesichts des Beginns der Förderperiode und damit des Bewertungszeitraums im Jahr 2000 keine ausreichende Datengrundlage zur Beurteilung des ökonomischen Fördererfolgs darstellt. Auch in den Bewertungsrichtlinien der EU-Kommission ist festgehalten, dass für eine aussagekräftige Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Investition mindestens zwei volle Jahresabschlüsse nach ihrer Umsetzung vorliegen müssen.

Am Schluss der Aktualisierungsbewertung wurde ein Validierungsgespräch mit dem Auftraggeber durchgeführt, in dem die Ergebnisse der Bewertung und die entsprechenden Grundlagen vorgestellt sowie auf Konsistenz und Richtigkeit geprüft wurden (siehe Abbildung 3.1).

3.2.2 Daten

Primärdaten (d. h. aus eigenen Erhebungen)

Die wesentliche Datengrundlage der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entstammt der Betriebsleiterbefragung. Es wurden insgesamt 156 Betriebe erhoben (vgl. Abbildung 3.2). Davon entfielen auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung (GI) 62, auf Kleine Investitionen (KI) 44 und auf nicht geförderte Betriebe (ng) 28. Die regionalen Schwerpunkte für den Milchsektor lagen im Norden, Süden und Osten Deutschlands, um die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse in die Erhebung einzubeziehen. Zudem wurden 22 Betriebsleiter von Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein befragt, die Große Gewächshausinvestitionen durchgeführt haben.

Abbildung 3.2: Betriebsleiterbefragung – Erhebungsstandorte

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erhebung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität. Gleichwohl liefern die Daten exemplarisch Erkenntnisse, die aufgrund ihrer gezielten Auswahl, auf andere Regionen mit variierendem Anpassungsbedarf übertragbar sind. Zur Auswahl der Betriebe wurden die zuständigen Landesstellen gebeten, Adressen von Betrieben bereitzustellen, die etwa über zwei Jahre Erfahrung mit der geförderten Investition verfügen. Demzufolge resultieren die Förderfälle überwiegend aus Bewilligungen der Jahre 2000 bis 2002. Die Betriebsleiter wurden von den Bewilligungsstellen über die Befragung informiert. Die Teilnahmebereitschaft der Betriebsleiter war sehr groß. Lediglich bei der Gruppe der nicht geförderten Betriebe gab es zum Teil Schwierigkeiten, ausreichend Vergleichsbetriebe zu erheben. Die Ergebnisse dieser Gruppe haben daher lediglich explorativen Charakter. Eine geplante Befragung nicht geförderter Zierpflanzenbaubetriebe ließ sich organisatorisch nicht umsetzen.

Die Befragung wurde im Februar 2005 mittels eines persönlichen Direktinterviews durchgeführt. Der dabei verwendete Befragungsbogen hatte eine gemeinsame Plattform für alle Betriebsgruppen und spezielle Teile für Große Investitionen in Milchviehhaltung und Zierpflanzenbau, Kleine Investitionen sowie nicht geförderte Betriebe (siehe Materialband (MB) Anhang 1). Die Einzelinterviews dauerten im Durchschnitt eineinhalb bis zwei

Stunden. Der gewählte Befragungsmodus gewährleistete eine weitgehend vollständige Beantwortung der Fragebögen.

Die wesentlichen Inhalte der Befragungen waren

- die heutige Betriebsstruktur und deren Entwicklung in den vergangenen 15 Jahren,
- die wesentliche Investitionstätigkeit im selben Zeitraum (Objekte, Finanzvolumen, Förderung),
- Wirkungen der geförderten Investitionen,
- künftige Betriebsstrategien und Investitionspläne,
- Erfolgsentwicklung (vor und nach der geförderten Investition),
- hypothetische Entwicklung ohne Förderung,
- Investitionshemmnisse,
- Reaktion auf die Anforderungen der Agrarreform (Cross Compliance) und
- Kooperationserfahrungen und –pläne.

Die im Nachgang zum Beraterworkshop durchgeführte schriftliche Beraterbefragung (MB Anhang 2) ergab in Hamburg einen Rücklauf von einem unter den Beratern abgestimmten Fragebogen, so dass daraus einige Hinweise entnommen werden können. Der Fragebogen beinhaltete Fragen zu Synergieeffekten zwischen dem AFP und anderen Fördermaßnahmen, zur Verbesserung der Marktposition der Betriebe durch das AFP, zu regionalwirtschaftlichen Impulsen des AFP und zu Verbesserungsmöglichkeiten des Verwaltungsvorgangs.

Sekundärdaten

Als Sekundärdatenmaterial zur deskriptiven Darstellung der Förderdynamik im zeitlichen Ablauf, der Förderschwerpunkte nach Großen und Kleinen Investitionen sowie der Investitionsarten wurde im Wesentlichen die GAK-Berichterstattung der Jahre 2000 bis 2004 genutzt, die in aggregierter Form vorliegt. Die Auszahlungsdaten resultieren direkt aus Mitteilungen des zuständigen Fachministeriums („Kreuzchenliste“).

Aussagekraft der Primärdaten

Wesentliche Gründe für die relativ aufwändige eigene Datenerhebung mittels persönlicher Betriebsleiterbefragung waren die Aktualität der Informationen, die mögliche Gesamtbetrachtung des geförderten Unternehmens einschließlich gewerblicher Nebenbetriebe und anderer außerbetrieblicher Beschäftigungen, sowie die Möglichkeit, die geförderten Investitionen in eine Unternehmensstrategie einzuordnen.

Die gewählte Informationsquelle beinhaltet aber auch mögliche Nachteile: So ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Antworten interessengeleitet erfolgt, z. B. wenn der Landwirt in Zukunft wieder eine Förderung in Anspruch nehmen will oder wenn der Landwirt trotz klarer Auskunft durch den Befrager über das Ziel der Befragung und damit über die Verwendung seiner Informationen unsicher ist. Letzteres kann beispielsweise dazu führen, dass förderrechtlich problematische Aspekte nicht genannt werden, da der Betriebsleiter den Befrager in Verbindung mit Kontrollbehörden sieht. Im Bereich der Erfolgsentwicklung (Gewinn, Eigenkapital) und der Produktionskosten zeigte sich, dass die Betriebsleiter häufig nicht in der Lage waren, die Fragen zu beantworten. Vielfach orientieren sich die Betriebsleiter in der Praxis lediglich an Liquiditätsbetrachtungen (Kontostände).

Bei der Erhebung von nicht geförderten Vergleichsbetrieben im Milchbereich zeigte sich, dass der Großteil dieser sehr inhomogenen Betriebsgruppe nicht oder nur sehr eingeschränkt mit den geförderten Betrieben vergleichbar ist, da die mindestens zehn Jahre lang nicht mehr geförderten Betriebe entweder kurz- oder mittelfristig auslaufen werden, in Kürze eine Investitionsförderung in Anspruch nehmen werden oder aus bestimmten Gründen die Fördervoraussetzungen nicht erfüllen. Betriebe, die aus grundsätzlichen Erwägungen heraus eine AFP-Förderung nicht in Anspruch nehmen, sind die Ausnahme. Gerade diese Gruppe wäre jedoch als Vergleichsgruppe für einen Mit-Ohne-Vergleich notwendig.

Um diese grundsätzlichen Schwächen der Betriebsleiterbefragung zu kompensieren, wurde in jedem Bundesland (Ausnahmen: Berlin und Bremen) ein Beraterworkshop mit AFP-Beratern und Betreuern durchgeführt.

3.3 Finanzielle Ausgestaltung

Durch die Neubewilligungen der AFP-Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2004 entstanden in der Freien und Hansestadt Hamburg öffentliche Zuwendungsverpflichtungen in Höhe von insgesamt 9,8 Mio. Euro (siehe Tabelle 3.1). Bezogen auf den einzelnen Förderfall ergibt das einen Betrag von durchschnittlich gut 34.000 Euro, wobei die durchschnittliche Höhe zwischen den Jahren wegen des unterschiedlichen Anteils Kleiner Investitionen deutlich schwankt. Der Kofinanzierungsanteil der auf die Neubewilligungen entfallenden Gesamtzusendungen liegt in allen Jahren bei konstant 50 %.

Tabelle 3.1: Bewilligte öffentliche Zuwendungen von 2000 bis 2004 im AFP Hamburg

| Jahr | Anzahl Förderfälle | Öffentliche Zuwendungen Mio. Euro | davon EAGFL % | je Förderfall im Mittel Euro |
|------------------|---------------------------|---|-------------------------|--|
| 2000 | 13 | 0,1 | 50,0 | 7.866 |
| 2001 | 83 | 4,3 | 50,0 | 51.506 |
| 2002 | 99 | 1,6 | 50,0 | 16.624 |
| 2003 | 42 | 1,4 | 50,0 | 34.048 |
| 2004 | 51 | 1,1 | 50,0 | 22.307 |
| Insgesamt | 288 | 8,6 | 50,0 | 29.829 |

Quelle: BWA, Monitoringtabellen für EU-Lageberichte, versch. Jg., eigene Berechnungen.

Die durch die Bewilligungen entstandenen bisherigen Auszahlungen unterscheiden sich von den bewilligten Zuwendungen (siehe Tabelle 3.2). Dies liegt daran, dass den Zuwendungsempfängern ein Zeitraum von vier Jahren zur Verfügung steht, in dem die bewilligte Investition umgesetzt werden muss. Dadurch kommt es zu Verzögerungen in den Auszahlungen, was ein Vergleich der Tabellen 1 und 2 deutlich zeigt. Im Jahr 2001 sind die Auszahlungen erheblich geringer als die Höhe der bewilligten Fördermittel, während im Jahr 2004 das Gegenteil der Fall ist. In 2002 und 2003 gleichen sich jeweils die verzögerten Auszahlungen und die Zahlungen für frühere Jahre offensichtlich aus. Im Jahr 2000 dürften Altverpflichtungen aus der vorhergehenden Programmperiode zu den erheblichen Ausgaben geführt haben, die bis 2000 in der GAK-Berichterstattung nicht gesondert ausgewiesen wurden.

Der überwiegende Teil der verausgabten Mittel wurde aus dem EAGFL finanziert (44 %); aus der GAK wurden 56 % der Auszahlungen mitfinanziert. Insgesamt liegt der Landesanteil der bisherigen Auszahlungen während der Programmperiode 2000 bis 2004 für das AFP bei knapp 20 %, wobei er innerhalb der Periode zwischen 9,6 % und 37,9 % schwankt.

Tabelle 3.2: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP Hamburg von 2000 bis 2004

| Haushaltsjahr | Öffentliche Ausgaben ohne Altverpflichtungen (in 1.000 Euro) | | | | Landesanteil (%) |
|--------------------|--|-------|-------|-------|------------------|
| | Insgesamt | EAGFL | Bund | Land | |
| 2000 ¹⁾ | 991 | 51 | 564 | 376 | 37,9 |
| 2001 | 308 | 154 | 92 | 62 | 20,0 |
| 2002 | 1.646 | 823 | 494 | 329 | 20,0 |
| 2003 | 2.684 | 1.342 | 805 | 537 | 20,0 |
| 2004 | 1.634 | 686 | 569 | 379 | 23,2 |
| Insgesamt | 7.262 | 3.056 | 2.524 | 1.682 | 23,2 |

¹⁾ enthält Altverpflichtungen aus der vorangegangenen Förderperiode.

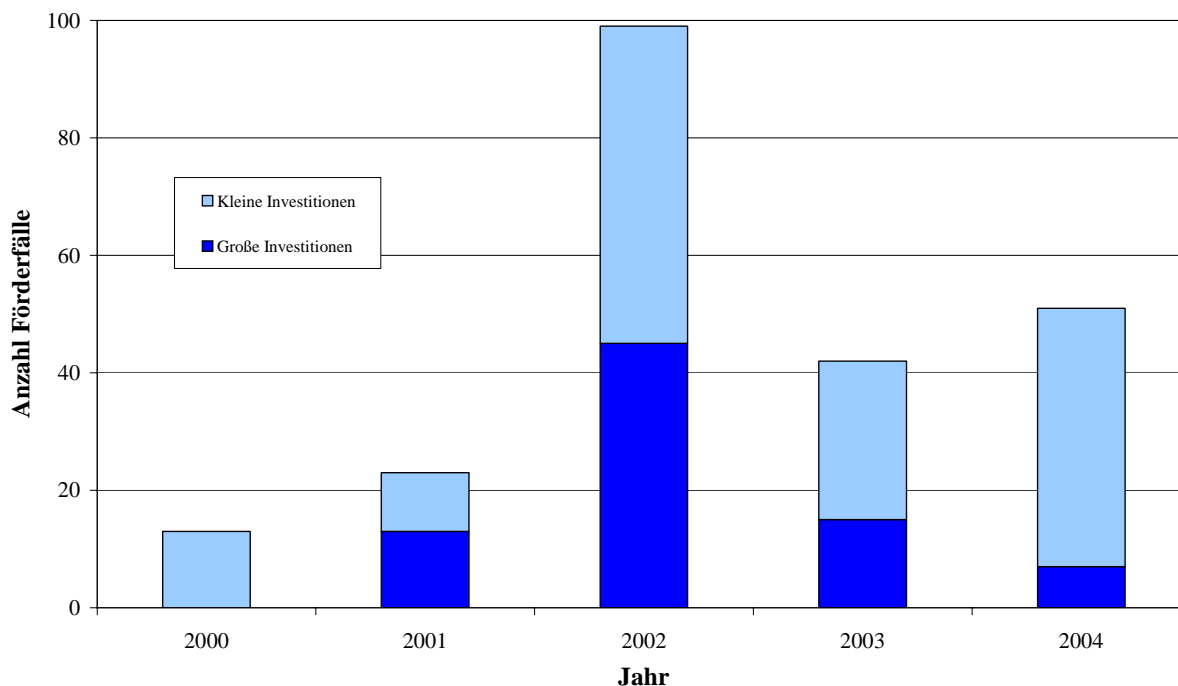
Quelle: BWA, GAK-Berichterstattung, versch. Jg., eigene Berechnungen.

3.4 Umfang und Struktur der Förderung

3.4.1 AFP

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in der Freien und Hansestadt Hamburg insgesamt 228 Förderfälle mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 22,5 Mio. Euro bewilligt. Die Anzahl der Bewilligungen unterscheidet sich erheblich in den Einzeljahren (siehe Abbildung 3.3). Besonders viele Große Investitionen wurden in dem Jahr 2002 (45 Förderfälle) genehmigt. Bei den Kleinen Investitionen wurden in den Jahren 2002 bis 2004 deutlich mehr Genehmigungen ausgesprochen als in den beiden Jahren zuvor.

Abbildung 3.3: Bewilligte AFP-Förderfälle in Hamburg von 2000 bis 2004 nach Großen und Kleinen Investitionen

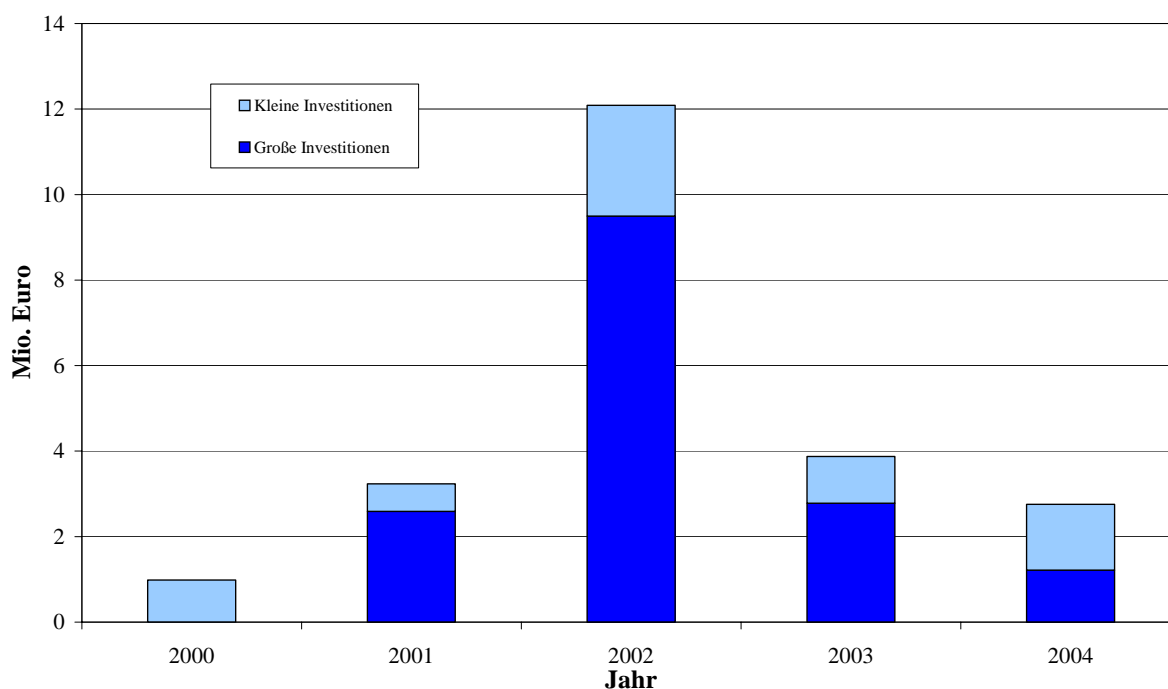


Quelle: BWA, GAK-Berichterstattung, versch. Jg., eigene Berechnungen.

Die förderfähigen Investitionsvolumina folgen tendenziell der Anzahl geförderter Großer Investitionen. Dies ist damit zu begründen, dass Kleinen Investitionen im Durchschnitt ein deutlich geringeres Investitionsvolumen aufweisen als Große Investitionen. In den Jahren 2002 und 2004 ist auch die Summe der förderfähigen Investitionsvolumina der Kleinen Investitionen deutlich höher, als in den anderen Jahren (siehe Abbildung 3.4). Insgesamt schwankte das Gesamtvolumen der geförderten Investitionen in den Jahren 2001, 2003 und 2004 zwischen 2,8 Mio. Euro und 3,9 Mio. Euro. In 2002 war es durch die Abarbeitung eines Bewilligungsstaus nach einem Mitarbeiterwechsel mit 12 Mio. Euro sehr hoch.

Während das durchschnittliche Investitionsvolumen je Förderfall bei den Großen Investitionen weit um 200.000 Euro schwankte (ca. 177.000 bis 211.000 Euro), hat sich das Investitionsvolumen bei den Kleinen Investitionen im Durchschnitt von etwa 75.000 Euro im Jahr 2000 drastisch auf knapp 35.000 Euro in 2004 reduziert. Im Durchschnitt der betrachteten Periode beträgt das förderfähige Investitionsvolumen für Kleine Investitionen knapp 45.000 Euro und für Große Investitionen gut 200.000 Euro.

Abbildung 3.4: Förderfähige Investitionsvolumina in Hamburg von 2000 bis 2004 nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP



Quelle: BWA, GAK-Berichterstattung, versch. Jg., eigene Berechnungen.

Der mit Abstand größte Teil der förderfähigen Investitionsvolumina in Hamburg entfällt mit im Durchschnitt etwa 88 % auf Gebäude (Tabelle 3.3). Allerdings schwankt dieser Anteil zwischen den Jahren stark zwischen 99 % in 2001 und nur 64 % in 2004. Der größte Teil der geförderten Bauten entfällt auf Gewächshausbauten (47 %). Auch sonstige landwirtschaftliche Gebäude (26 %) haben einen erheblichen Anteil am förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumen in Hamburg. Dieser Anteil variiert zwischen den Jahren stark. Im Jahr 2003 entfielen nur acht Prozent auf diese Kategorie, während es im Jahr 2001 54 % waren. In dieser Gruppe werden überwiegend Obstlagerhallen, die in Betrieben im Alten Land gebaut werden, aber teilweise auch einkommensdiversifizierende Investitionen wie z. B. Reithallen und Pferdeställe geführt. Auch aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten ist der Anteil der Kategorie Diversifizierung am gesamten förderfähigen Investitionsvolumen unbedeutend. Die Förderung von Maschinen und Geräten hat in der Freien und Hansestadt Hamburg nur eine geringe Relevanz.

Tabelle 3.3: Anteil der förderfähigen AFP-Investitionsvolumina verschiedener Investitionsbereiche von 2000 bis 2004 in Hamburg in Prozent

| Investitionsarten | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2000-2004 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|-----------|
| Gebäude | 83 | 99 | 96 | 71 | 64 | 88 |
| - Rinderställe | 0 | 0 | 1 | 0 | 6 | 1 |
| - Schweineställe | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 2 |
| - Sonstige Stallbauten | 0 | 22 | 9 | 24 | 0 | 12 |
| - Gewächshäuser | 51 | 24 | 60 | 34 | 29 | 47 |
| - Sonstige ldw. Gebäude | 32 | 54 | 24 | 8 | 30 | 26 |
| Geräte, mobile Betriebsmittel | 11 | 1 | 3 | 1 | 8 | 3 |
| Ldw. Pflanzungen | 6 | 0 | 0 | 27 | 2 | 5 |
| Diversifizierung | 0 | 0 | 1 | 0 | 26 | 4 |
| Sonstige | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: BWA, GAK-Berichterstattung, versch. Jg., eigene Berechnungen.

3.4.2 Junglandwirteförderung

In der Junglandwirteförderung (JLWF) folgt der Freien und Hansestadt Hamburg den Vorgaben des GAK-Rahmenplans. In den Jahren 2000 und 2001 betrug die JLWF in Form eines Zuschusses höchstens 23.000 DM (knapp 12.000 Euro). Sie wurde nur gewährt, wenn das förderfähige Investitionsvolumen die Höhe von 100.000 DM (gut 51.000 Euro) überschritten hatte. In dem Bewilligungsjahr 2002 wurde die JLWF auf maximal 10.000 Euro gesenkt und war seitdem an Investitionen von über 50.000 Euro förderfähigen Investitionsvolumens gebunden. Seit 2004 kann die im Rahmenplan festgelegte Höchstgrenze von 20.000 Euro je Förderfall gewährt werden. Seither ist die Junglandwirteförderung an die Bewilligung einer Großen Investition geknüpft, d. h. Antragsteller für Kleine Investitionen sind im Gegensatz zu den Vorjahren von der Junglandwirteförderung ausgeschlossen. Der Anteil der Förderfälle mit einer zusätzlichen Prämiengewährung für Junglandwirte lag im Zeitraum 2000 bis 2004 in Hamburg bei rund sieben Prozent (23 Förderfälle). Die JLWF wird durch die Antragsteller in der Regel voll ausgeschöpft.

3.5 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP wurde für die Freie und Freien und Hansestadt Hamburg bereits im Bericht zur AFP-Halbzeitbewertung dargestellt (Klockenbring, 2003). Da sich in der Zwischenzeit nur wenig geändert hat, wird sie an dieser Stelle nicht wiederholt.

Es wird nur eine Anmerkung zur administrativen Umsetzung des AFP wiedergegeben, die aus dem Beraterworkshop in Hamburg resultiert (MB Anhang 3): Es wurde bemängelt, dass die – überdies jährlich veränderten – Förderrichtlinien häufig erst zu spät im Jahr veröffentlicht werden, so dass eine Anpassung der Beratung von Gärtnern erschwert wird.

3.6 Kapitalspezifische Fragen

Im Folgenden wird die Wirksamkeit des AFP anhand der zentralen kapitalspezifischen Fragen (Kapitel 3.6.1 bis 3.6.9) der EU-Kommission beantwortet. Aufgrund der gewählten Untersuchungsschwerpunkte und -methodik weichen die Antworten teilweise von den im Bewertungsraster der Kommission vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren ab. In diesem Bericht werden in der Regel Bruttowirkungen dargestellt. Eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Frage nach der Nettowirksamkeit des AFP folgt in Kapitel 3.7.

Da die Wirkungsbeschreibungen zu den einzelnen Zielen der Förderung zum größten Teil auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragungen basieren, werden im folgenden Kapitel 3.6.0 zunächst die Betriebsstruktur der befragten Betriebe und die durchgeführten Investitionen beschrieben.

3.6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe

3.6.0.1 Zierpflanzenbau

Betriebsstruktur und Produktionsrichtung

Von den in Nordrhein-Westfalen befragten Zierpflanzenbaubetrieben betreiben über 80 % eine Topfpflanzenproduktion. Die verbleibenden Betriebe haben sich auf die Produktion von Schnittrosen spezialisiert. Von den Topfpflanzenbetrieben haben etwa 50 % den Schwerpunkt in der Produktion von Beet- und Balkonpflanzen. Andere Betriebe bauen Azerca-Kulturen⁵ oder Stauden an oder haben eine weniger spezialisierte Produktionsaus-

⁵ Azerca: Azaleen, Eriken und Callunen.

richtung (MB Anhang 4). Auch in den Vier- und Marschlanden bestehen viele Toppflanzenbetriebe, die im Rahmen Großer Investitionen gefördert werden. Der Anteil von Schnittrosenbetrieben wird allerdings höher eingeschätzt als in Nordrhein-Westfalen.

Die befragten Zierpflanzen produzierenden Betriebe haben im Durchschnitt eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rund 3,8 ha (Tabelle 3.4). Auf einzelbetrieblicher Ebene variiert die Fläche zwischen etwa 0,65 ha und 11 ha. Die Gewächshausfläche schwankt in den befragten Betrieben zwischen 0,4 ha und 2 ha (MB Anhang 5). Im Mittel liegt die Unterglasfläche bei knapp 1,1 ha. Der Anteil der Gewächshausfläche an der insgesamt bewirtschafteten Nutzfläche der Betriebe schwankt zwischen knapp 10 % und 100 % sehr stark und ist von der Spezialisierung der Produktion abhängig. Er beträgt im Mittel gut 40 %. Die meisten der befragten Betriebe sind familiär strukturiert und haben nur einige außerfamiliäre Arbeitskräfte. Im Mittel arbeiten etwa 6,5 Vollarbeitskräfte in den Betrieben (siehe Tabelle 3.4). Der Besatz an Vollarbeitskräften schwankt von 2,5 bis 17. Darunter sind viele Saisonarbeitskräfte. Nach Einschätzung der Berater sind die befragten Betriebe in bezug auf die Betriebs- und Gewächshausfläche sowie die Arbeitskräfte deutlich größer als die Betriebe in Hamburg. Dies ist überwiegend mit dem Zuschnitt der Flurstücke in den Vier- und Marschlanden und der konservativen Einstellung der Betriebsleiterfamilien zu begründen, was Flächenpacht oder -kauf für wachstumswillige Betriebe sehr erschwert.

Das Gros der Zierpflanzenbaubetriebe in Hamburg bewirtschaftet bis zu vier Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche. Die Unterglasfläche liegt in Hamburg schwerpunktmäßig bei 3.000 m² bis 6.000 m² (60%); nur ca. 30 % bewirtschaften 6.000 m² bis 9.000 m² und nur ca. 10 % mehr als 9.000 m². Relativ häufig (30 bis 40 %) ist in Hamburg eine Familien-GbR anzutreffen mit insgesamt zwei bis drei Familienarbeitskräften. Rund 80 % der Betriebe beschäftigen bis zu fünf Arbeitskräfte.

Tabelle 3.4: Betriebsstruktur der befragten Zierpflanzen produzierenden Betriebe am Niederrhein

| Kennzahl | Einheit | Anzahl | Mittelwert |
|-------------------------------------|----------------|--------|------------|
| Landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) | ha | 22 | 3,79 |
| Gewächshausfläche aktuell | m ² | 22 | 10.932 |
| Anteil Gewächshausfläche an der LF | % | 22 | 42 |
| Arbeitskräfte | Voll-AK | 22 | 6,7 |

Quelle: Betriebsleiterbefragung.

Investitionstätigkeit

Die befragten Betriebsleiter gaben an, dass in ihren Betrieben in den vergangenen 15 Jahren bis zu sechs Große Investitionen in der Gewächshausproduktion getätigt wur-

den. Dabei handelte es sich überwiegend um Wachstumsinvestitionen. Häufig wurde nach einem Generationswechsel in der Betriebsführung mit Großen Investitionen im Abstand von zwei bis vier Jahren, begünstigt durch hohe Erzeugerpreise (ZMP, 2005), eine intensive strukturelle Entwicklung vollzogen. Oftmals wurden nur wenige der getätigten Investitionen gefördert, da das AFP von den Betriebsleitern als zu unflexibel und zu aufwendig angesehen wird. Die geförderten Investitionen waren in der Regel für die Betriebe überdurchschnittlich kapitalintensiv, so dass dadurch die Inanspruchnahme einer Förderung als lohnend angesehen wurde, z. B. durch Investitionen in eine Erneuerung des Kesselhauses oder eine Umstellung der Bewässerung auf das Ebbe-Flut-System zusätzlich zur Gewächshausenerweiterung.

Die Entwicklung der Zierpflanzenbaubetriebe in Hamburg ist nach Information der Berater konträr verlaufen (siehe MB Anhang 3), was neben den schon genannten Faktoren auch mit Unterschieden in den Absatzstrukturen in beiden Gebieten zu erklären ist. Da die Produktion aus Hamburg in der Regel über den Großmarkt oder aber direkt abgesetzt wird, wird eine breitere Produktpalette erzeugt und zu höheren Preisen abgesetzt. Außerdem haben die Betriebsleiterfamilien oftmals auch nennenswerte Einkommen, die außerhalb des Zierpflanzenbaus erzielt werden. Dadurch ist neben der Möglichkeit auch die Notwendigkeit zum Wachstum deutlich geringer als in Nordrhein-Westfalen.

Die geförderten Gewächshausbauten sind durch einen hohen technischen Standard gekennzeichnet (MB Anhang 6). Die Investitionssummen schwanken zwischen 75.000 Euro und 700.000 Euro bei einem Durchschnitt von etwa 250.000 Euro für einen Zuwachs an Bruttoproduktionsfläche unter Glas von durchschnittlich gut 2.500 m². Der Anstieg der Produktionsfläche betrug mindestens 1.000 m² und maximal 6.000 m² (MB Anhang 5). Energiesparende Maßnahmen wie z. B. Energieschirm, Stehwandabschirmung, Hebe-Senk-Heizung, Klimacomputer und Ebbe-Flut-Bewässerung wurden installiert und je nach Bedarf miteinander kombiniert.

Die Wachstumsschritte, die in den Vier- und Marschlanden vollzogen werden sind daher deutlich seltener, auch hier häufig nach dem Generationswechsel, und mit normalerweise 500 m² bis 600 m² auch viel kleiner. In Ausnahmefällen gibt es auch Wachstumsschritte von 1.000 m² Hochglasfläche und mehr. Die Investitionskosten belaufen sich in den erstgenannten Fällen auf etwa 100.000 Euro bis 200.000 Euro bei einer weiten Streuung zwischen den Betrieben. Das Wachstum von Zierpflanzenbaubetrieben in Hamburg ist in der Regel über das AFP gefördert.

Die Betriebsleiter wurden nach der hypothetischen Situation gefragt, ob und wie die geförderte Investition umgesetzt worden wäre, wenn sie ohne Investitionsförderung hätte erstellt werden müssen. Nur ein Betriebsleiter (5 % der Betriebe) gab an, dass in einem solchen Fall keine Investition getätigt worden wäre. Immerhin 85 % der Betriebe hätten

die Investition auch ohne Förderung bei gleichem Investitionsvolumen umgesetzt. Allerdings wäre bei vielen dieser Betriebe (70 %) die Investition schrittweise oder später durchgeführt worden, so dass die Investitionsförderung einen Vorzieheffekt erzielt. Auch hier weichen die Einschätzungen der Berater in Hamburg deutlich von den Verhältnissen in Nordrhein-Westfalen ab. So wird davon ausgegangen, dass 10 bis 15 % der Betriebe ohne Förderung nicht investieren würden. Ähnlich wie am Niederrhein würde ein Anteil von 65 bis 70 % schrittweise bzw. zeitverzögert investieren und dabei auch häufig den Umfang der Investition reduzieren.

3.6.0.2 Kleine Investitionen

Für die Betrachtung der Kleinen Investitionen wird Bezug auf die in Niedersachsen befragten Betriebe genommen (n=9). Die meisten mit einer Kleinen Investitionen geförderten Betriebe waren Milchviehbetriebe. Es waren auch drei Gartenbaubetriebe in der Stichprobe, die hier aber nicht separat ausgewertet werden sollen. Die geförderten Investitionen waren vornehmlich bauliche Maßnahmen. Es wurden in der Mehrzahl Stallbauten aber auch die Errichtung anderer Gebäude gefördert.

3.6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung

Um die Einkommenswirkungen des AFP beschreiben zu können, werden zunächst einige Grundüberlegungen vorangestellt. Im Anschluss daran werden die Einkommensentwicklungen durch Investitionen in Gewächshausbauten von Zierpflanzenbaubetrieben beschrieben. Abschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse zu den Einkommenswirkungen zusammengefasst.

3.6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen

Bei der Ermittlung der Einkommenswirksamkeit der Förderung gibt es drei zentrale methodische Herausforderungen:

1. Das Einkommen der Betriebsleiterhaushalte in der Landwirtschaft speist sich aus verschiedenen Quellen,
2. die Ermittlung eines betriebswirtschaftlich aussagefähigen Gewinns auf Basis der Buchführung oder durch eine Befragung ist problematisch und
3. die sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben einen großen Einfluss auf die betriebliche Entwicklung und können den Gewinneffekt der Förderung überla-

gern. Ferner können Entwicklungen in anderen als von der Investition betroffenen Betriebsteilen den Gewinn maßgeblich mit beeinflussen.

Zu 1.: Diskussion des Haushaltseinkommens

Für die Beurteilung der Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen müssen aufgrund der vielfältigen Interdependenzen zwischen Betrieb und Haushalt eigentlich andere mögliche sowie tatsächlich vorhandene Einkommensquellen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Bei den Betrieben in der Betriebsleiterbefragung handelt es sich aber ganz überwiegend um klassische Haupterwerbsbetriebe. Die Betriebsleiterfamilien haben nur in seltenen Fällen außerbetriebliches Einkommen. Auch bei den Antworten zu Fragen nach der betrieblichen Strategie und bei Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Wirkungen der geförderten Investitionen spielte die Freisetzung von innerfamiliärer Arbeitskraft mit dem Ziel, die Arbeit außerbetrieblich einzusetzen, keine signifikante Rolle. Nach Kapitaleinkünften wurde aufgrund der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten und zu erwartender geringer Antwortbereitschaft nicht systematisch gefragt.

Folglich erscheint es sinnvoll – unter Berücksichtigung der damit verbundenen Unschärfen – die Veränderung des Gewinns als Maßstab für die Bewertung des betrieblichen Erfolges der geförderten Investitionen heranzuziehen und nicht das Haushaltseinkommen.

Zu 2.: Diskussion der Kennziffer „Gewinn“

Die Gewinnentwicklung wird ausschließlich auf Basis der Befragungsdaten ermittelt. Einer der Gründe liegt in der mangelnden Verfügbarkeit der Sekundärdaten (siehe Kapitel 3.2). Außerdem war es ein Ziel der Betriebsleiterbefragung, Angaben zum Gewinn zu erhalten, die um Sondereinflüsse und steuerliche Abschreibungen korrigiert sind. Diese Erwartung wurde in den Zierpflanzenbaubetrieben nicht erfüllt, da die Betriebsleiter meistens die eigenen steuerlichen Gewinne nicht interpretieren und erläutern konnten. Es entstand im Laufe der Befragung der Eindruck, der auch durch Aussagen im Beraterworkshop bestätigt wurde (MB Anhang 3), dass sich ein großer Teil der Betriebsleiter in der Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Situation fast ausschließlich an der Liquidität orientiert.

Auch das ursprüngliche Ziel der Erhebung, die durch die Investition ausgelösten Kostenveränderung zu quantifizieren, ließ sich in der Regel nicht verwirklichen. Leider gab es kaum Betriebe, die eine Betriebswirtschaftlichkeitsanalyse vorlegen konnten. Diese Erfahrung deckt sich mit den Eindrücken der Berater in der Freien und Hansestadt Hamburg.

Eine weitere Schwierigkeit, die Investitionswirkungen am Gewinn festzumachen, liegt darin, dass eine Gewinnänderung nicht unbedingt der einen geförderten Investition zuzuschreiben ist, sondern durch Umwelteinflüsse (siehe den folgenden Punkt 3.) oder andere betriebliche Aktivitäten hervorgerufen worden sein kann. Ein Indiz für die reale Bedeu-

tung dieses Aspekts ist, dass auch in Betrieben mit positiver Gewinnentwicklung diese nicht durchgehend der getätigten Großen Investition zugeschrieben wird.

Das skizzierte Problem wiegt schwerer in großen Betrieben mit hoher Investitionstätigkeit oder in Betrieben mit mehreren Betriebszweigen. Eine konstatierte positive Einkommenswirkung der geförderten Großen Investition in Betrieben mit gesunkenen ausgewiesenen Gewinnen kann durch fehlerhafte Angaben, durch das Problem der Buchführung unter steuerlichen Gesichtspunkten oder mit Verlusten durch eine andere Investition bzw. in einem anderen Betriebszweig erklärt werden oder auch den Umwelteinflüssen (siehe 3.), z. B. steigenden Faktor- oder sinkenden Produktpreisen, zuzuschreiben sein.

Zu 3.: Diskussion der Umwelteinflüsse

Dadurch, dass die Gewinne stark durch die Preisentwicklung beeinflusst sind, können die Gewinnwirkungen von Investitionen stark verzerrt werden. Als Beispiel sei der Milchsektor genannt, der in der jüngeren Vergangenheit unter stark sinkenden Erzeugerpreisen litt. Für eine aussagekräftige Analyse der Gewinnwirkungen müssten daher Vergleiche von Gewinnentwicklungen in geförderten und nicht geförderten Betrieben angestellt werden. Eine solche Vergleichsgruppe existiert durch die intensive Förderung jedoch nicht (siehe Kapitel 3.6.0). Ein grober Vergleich mit dem allgemeinen Trend könnte z. B. mit den Daten aus dem Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) durchgeführt werden. Es existieren jedoch keine Spezialauswertungen für hamburgische indirekt absetzende Topfpflanzenbetriebe vom ZBG.

3.6.1.2 Einkommenswirkungen im Zierpflanzenbau

Um einen qualitativen Überblick über die Sicht der Betriebsleiter am Niederrhein auf die Entwicklung ihres Betriebes zu bekommen, wurden sie nach ihrer Einschätzung zur Betriebsentwicklung aus struktureller Sicht und bezogen auf ihr Einkommen befragt. Über 80 % der befragten Zierpflanzenproduzenten gaben an, mit der strukturellen Entwicklung ihres Betriebes zufrieden zu sein. Außerdem sind über 70 % mit ihrer Einkommensentwicklung zufrieden. Die Berater aus Hamburg gehen davon aus, dass die Zufriedenheit mit der Einkommens- und Betriebsentwicklung der Zierpflanzenbaubetrieben in den Vier- und Marschlanden auch hoch ist. Allerdings wird davon ausgegangen, dass sie nicht das Maß an Zufriedenheit wie in den Betrieben am Niederrhein erreicht (siehe MB Anhang 3).

Qualitative Beschreibung

Fast alle Betriebsleiter gaben in den Befragungen an, dass sie durch den Gewächshausbau eine Erhöhung ihres Ertrages realisieren konnten. Der Hauptgrund dafür liegt in der Ausweitung der Produktionskapazitäten (90 % der Betriebe). Im Gegensatz dazu sind höhere Erzeugerpreise durch bessere Produktqualitäten unbedeutend, obwohl etwa 75 % der Be-

triebe eine Qualitätsverbesserung erzielen konnten. Der Preiseinbruch bei Beet- und Balkonpflanzen im Frühjahr 2004 (ZMP, 2005) wirkte der positiven Ertragsentwicklung allerdings entgegen. Über 80 % der Betriebe konnten durch die Investition einen Anstieg ihres Einkommens erwirtschaften, was im wesentlichen durch einen höheren Ertrag (gut 80 % der Betriebe) und durch gesunkene Stückkosten (knapp 60 %) realisiert wurde. Für die Verminderungen der Kosten waren hauptsächlich die durch die Investition verursachten Änderungen bei Heizkosten (60 %) und Arbeitskosten (30 %) verantwortlich. Allerdings konnten die Betriebsleiter keine genauen Daten für Berechnungen über das genaue Ausmaß der Veränderung von Einzelkosten vorweisen.

Die Situation in den Zierpflanzenbaubetrieben in Hamburg in Bezug auf die Einkommens- und Kostenentwicklungen ist weniger positiv (siehe MB Anhang 3). Die Investitionen dienen eher der Einkommenssicherung als ihrer Steigerung. Kostenersparnisse durch Arbeitsrationalisierung und eine Verringerung des Heizmitteleinsatzes werden durch die geförderten Investitionen in Hamburg auch in den meisten Fällen realisiert. Allerdings gleichen Preissteigerungen bei den Produktionsfaktoren dieser Entwicklung weitestgehend aus.

Gewinn

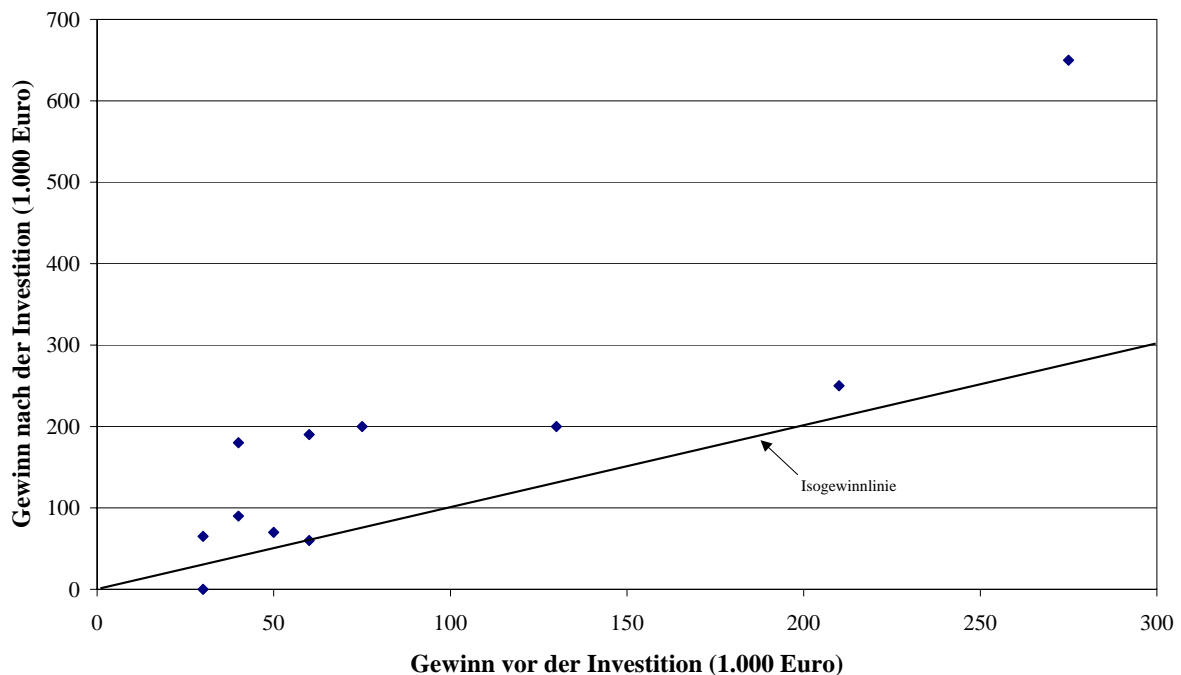
Um die Auswirkungen der geförderten Investitionen auf den Gewinn der Betriebe abschätzen zu können, wurden die durchschnittlichen Gewinne in den zwei Jahren vor Umsetzung und in den Jahren nach Abschluss der Investition erfragt (MB Anhang 5). Die durchschnittlichen Gewinne vor und nach der Investition werden in Abbildung 3.5 gezeigt. Die Isogewinnlinie markiert die Betriebe, in denen der Gewinn durch die Investition keine Veränderung erfahren hat. Die Betriebe, die durch einen Punkt unter der Geraden gekennzeichnet sind, erzielen nach der Investition niedrigere Gewinne als vorher. Die Betriebe über der Linie haben eine Gewinnsteigerung realisiert. Es ist klar erkennbar, dass fast alle Betriebe, von denen Angaben zu den durchschnittlichen Gewinnen vor und nach der Investition vorliegen, nach Umsetzung der Investition höhere Gewinne erzielen als davor. Die Unterschiede sind bisweilen sehr deutlich. Es muss aber sehr deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Betriebe in der Regel auch Entwicklungen in anderen Betriebszweigen vollzogen haben und zusätzlich veränderten externen Bedingungen wie sinkenden Erzeugerpreisen (ZMP, 2005) ausgesetzt waren, so dass die Gewinnänderungen nicht ausschließlich auf die geförderten Investitionen zurückzuführen sind. Entsprechende Einflüsse könnten nur durch einen Vergleich mit nicht geförderten Betrieben abgeschätzt werden.

Der durchschnittliche Gewinn der am Niederrhein befragten geförderten Betriebe erreichte vor der Investition ein Niveau von 95.000 Euro/Jahr. Allerdings schwankten die Gewinne der befragten Betriebe vor der Durchführung der Investitionen sehr stark zwischen 30.000 Euro/Jahr und 275.000 Euro/Jahr (MB Anhang 5). Nach Umsetzung der geförderten Investition stieg der durchschnittliche Gewinn deutlich an und erreichte eine Größenordnung von etwa 150.000 Euro/Jahr, was dem Niveau der erfolgreichen Betriebe in 2000

und 2001 entspricht. Dieses Ergebnis wird allerdings durch einen Betrieb mit einem derzeitigen Gewinn von 650.000 Euro/Jahr stark nach oben verzerrt. Doch selbst wenn dieser Ausreißer nicht beachtet wird, verbleibt ein deutlicher durchschnittlicher Gewinnanstieg um durchschnittlich etwa 15.000 Euro/Jahr auf gut 110.000 Euro/Jahr.

Für Hamburg ist davon auszugehen, dass der Gewinn auch nach der Investition mittelfristig in der Regel etwa konstant bleibt. Allerdings ist bei den Betrieben, die ein deutliches Wachstum ihrer Unterglasfläche vollziehen, auch ein nachhaltiger Gewinnsprung möglich, so wie ihn viele Betriebe am Niederrhein erfahren. Dies ist allerdings nur in Ausnahmefällen möglich.

Abbildung 3.5: Gewinnentwicklung in Zierpflanzenbaubetrieben durch die geförderte Investition

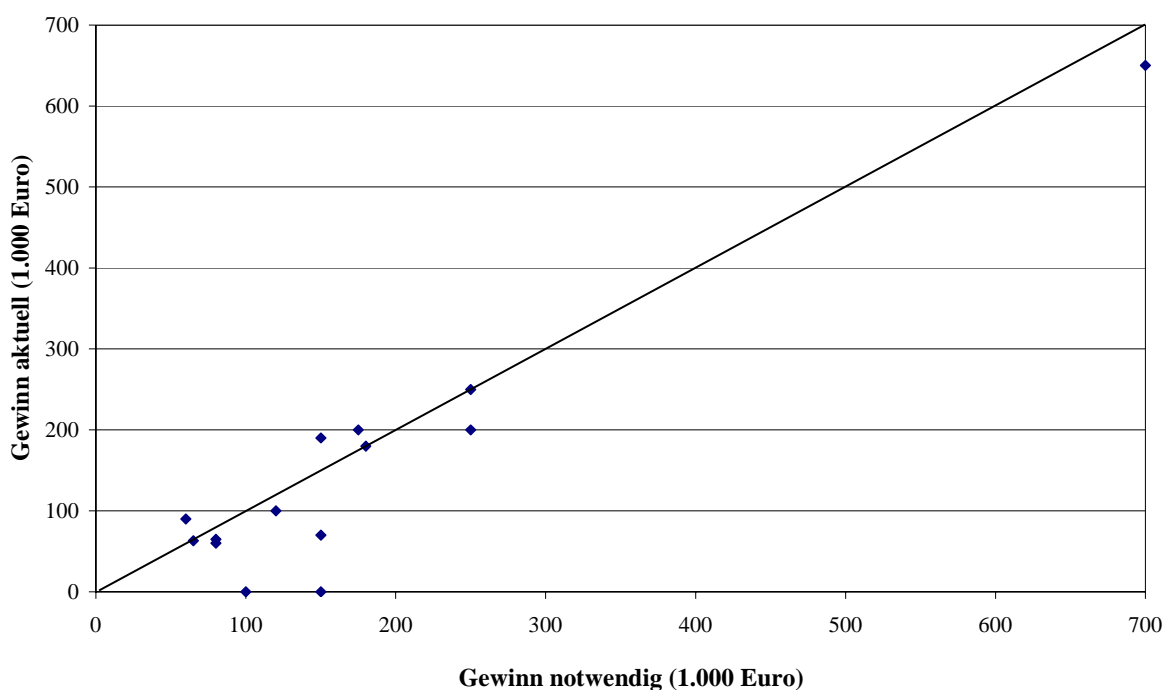


Quelle: Betriebsleiterbefragung (n = 11).

Die Betriebsleiter wurden auch nach dem Gewinnniveau gefragt, welches notwendig ist, um ihre Betriebe nachhaltig weiter zu führen (MB Anhang 1). Die angegebenen Gewinne sollten ein nachhaltiges Betriebswachstum, ausreichende Risikovorsorge und angemessene Privatentnahmen ermöglichen. Abbildung 3.6 zeigt die aktuellen Gewinne der Zierpflanzenbaubetriebe in Abhängigkeit von den notwendigen Gewinnen. Die Gerade spiegelt die Betriebe wider, deren aktueller Gewinn dem nachhaltigen Bedarf entspricht. Die Betriebe, die durch Punkte unter der Geraden repräsentiert werden, erwirtschaften derzeit, d. h. nur wenige Jahre nach der geförderten Investition, geringere Gewinne als zur nachhaltigen Betriebsentwicklung nötig wären. Es wird deutlich, dass die realisierten Gewinne mit we-

nigen Ausnahmen nur unwesentlich von den nach subjektiver Einschätzung der Betriebsleiter notwendigen Gewinnen abweichen. Dabei streuen die benötigten Gewinne in einem weiten Bereich und korrelieren weder mit der landwirtschaftlichen Nutzfläche noch mit der Gewächshausfläche der Betriebe, was zeigt, dass die Angaben zu den benötigten Gewinnen individuell sehr stark differieren und damit sehr vorsichtig zu interpretieren sind. Die Situation in Hamburg ist in diesem Zusammenhang ähnlich, allerdings auf einen niedrigeren absoluten Gewinnniveau.

Abbildung 3.6: Gewinn in Zierpflanzenbaubetrieben nach der geförderten Investition und betrieblich notwendiger Gewinn



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n = 14).

3.6.1.3 Einkommenszufriedenheit in Betrieben mit Kleinen Investitionen

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Kleinen Investitionen in der Regel nur einen geringen Einfluss auf den Gewinn haben. Aus diesem Grund wird die generelle Zufriedenheit der Unternehmer mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe sowie der Gewinne dokumentiert.

Von den Betrieben mit einer Kleinen Investition geben 70 % an, dass sie mit ihrer betrieblichen Entwicklung zufrieden sind. Unzufrieden ist keiner der befragten Betriebsleiter mit seiner Kleinen Investition.

Da eine allgemein zufriedenstellende betriebliche Entwicklung nicht auch zwangsläufig ein befriedigendes Einkommensniveau bedingt, wurden die Betriebsleiter auch nach ihrer Zufriedenheit über ihr betriebliches Einkommen befragt. Ergebnis dieser Frage ist, dass die betriebliche Einkommenssituation in vielen Fällen deutlich ungünstiger beurteilt wird, als die allgemeine betriebliche Entwicklung, die vor allem Bezug auf die Betriebsstruktur nimmt.

3.6.1.4 Zusammenfassung und Fazit

Die geförderten Großen Investitionen hatten in der Mehrzahl der Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben im Rheinland einen spürbar positiven Einfluss auf die Gewinnentwicklung. Allerdings ist die Streuung der Ergebnisse erheblich. Für die Zierpflanzen produzierenden Betrieben in den Vier- und Marschlanden bleiben die Gewinne nach der Investition auf ähnlichem Niveau wie zuvor. Nur in Ausnahmefällen kann eine nennenswerte Steigerung realisiert werden. Wenn unterstellt wird, dass eine spürbar positive Gewinnentwicklung das Hauptziel der Förderung ist, wird die Frage aufgeworfen, ob vor diesem Hintergrund die richtigen Betriebe gefördert werden. Allerdings ist hier auch darauf zu verweisen, dass derzeit neben dem Ziel der Gewinn- bzw. Einkommenssteigerung weitere Ziele definiert sind (siehe Kapitel 3.1.1), so dass eine Förderung nicht ausschließlich nach dem Kriterium der zu erwartenden Gewinnentwicklung vergeben wird.

3.6.2 Wirkungen des AFP auf den rationellen Einsatz von Produktionsfaktoren

Einkommenssteigerungen lassen sich am ehesten durch eine Erhöhung der Produktivität verwirklichen. Die dafür eigentlich relevante betriebswirtschaftliche Erfolgskennzahl ist die Relation zwischen Erlösen und Produktionskosten. Zu den größten Kostenfaktoren in der Zierpflanzenproduktion unter Glas zählen die Aufwendungen für Arbeit und Heizmaterial (ZBG, 2004). Daher werden mit Investitionen in Gewächshausbauten neben der Ausdehnung der Produktionsfläche insbesondere die Ziele verfolgt, die Arbeit zu rationalisieren und den Heizmaterialeinsatz effizienter zu gestalten. Aus diesem Grund werden nachfolgend für die befragten Betriebe des Zierpflanzenbaus die Energie- und die Arbeitsproduktivität ermittelt.

Da die Betriebe mit Kleinen Investitionen in sehr unterschiedliche Bereiche investieren, sind Produktivitätsbetrachtungen für diese Betriebsgruppe nicht möglich.

Energieproduktivität

Um die spezifischen Heizkosten zu reduzieren, existieren unterschiedliche Ansätze. Einerseits kann der flächenbezogene Einsatz an Heizmaterial durch energiesparende Maßnah-

men gesenkt werden. Andererseits besteht die Möglichkeit, über eine intensivere Flächennutzung, d. h. über eine Erhöhung der Flächenproduktivität, den Energiebedarf je Produkteinheit zu senken und damit die Energieeffizienz zu erhöhen. Darüber hinaus kann durch eine Erzeugung anderer Produkte eine höhere Wertschöpfung je eingesetzter Einheit an Heizenergie generiert werden.

Über 90 % der Betriebe nutzen Möglichkeiten zur Energieeinsparung in ihren geförderten Gewächshausbauten (siehe Kapitel 3.6.0). Trotzdem wird nur in knapp 60 % der Betriebe (13 Betriebe) und damit in deutlich weniger Betrieben die Heizenergie effizienter genutzt, als es vor der Investition der Fall war. Der Grund dafür ist der schon sehr hohe technische Standard in den Altgewächshäusern. Häufig werden verschiedene Technologien zur Verringerung des Energieeinsatzes miteinander kombiniert. Die Steigerungen in der Effizienz der Nutzung der Heizenergie ist in sechs Betrieben (knapp 30 %), in denen die Nettoproduktionsfläche im Vergleich zu den schon im Betrieb vorhandenen Gewächshäusern erhöht wurde, auch einer verbesserten Flächenausnutzung zuzuschreiben. Darüber hinaus wurden mit der Inbetriebnahme der Investition häufig Optimierungen im Flächenmanagement im Unterglasbereich vollzogen, die aber oft auch ohne Investitionen hätten realisiert werden können.

Insgesamt ist durch die Investitionen der durchschnittliche Heizmittelbedarf trotz einer in den meisten Betrieben effizienteren Energienutzung von etwa 120.000 l/Jahr auf knapp 150.000 l/Jahr Heizöl EL⁶ gestiegen. Dies entspricht einer Erhöhung des Aufwandes für Heizmaterial um knapp 10.000 Euro/Jahr (siehe MB Anhang 5). Ursache dafür ist der Anstieg der Unterglasfläche. Der Heizmitteleinsatz schwankt in Abhängigkeit des Anbauprogramms und der Größe der Gewächshausfläche sehr stark zwischen den Betrieben.

Auch der Aufwand für den Heizmitteleinsatz in Relation zur Gewächshausfläche zeigt starke Schwankungen zwischen den befragten Betrieben (siehe MB Anhang 5). Er erreicht vor der Investition durchschnittlich ein Niveau von 4,32 Euro/m² Unterglasfläche bei einem Schwankungsbereich von ungefähr 1,6 Euro/m² bis 9,7 Euro/m². Aufgrund der Investition ist er im Durchschnitt minimal um 10 ct/m² auf 4,22 Euro/m² gesunken (Schwankungsbereich: 9,60 bis 0,95 Euro/m²). Die Befragungen zeigen einen deutlichen Unterschied zwischen Topfpflanzen- und Schnittblumenbetrieben im Heizmaterialverbrauch je Quadratmeter Gewächshausfläche, der in den Schnittblumenbetrieben deutlich höher ausfällt.

⁶ In den befragten Betrieben wurde Heizöl EL und Gas zur Befeuerung ihrer Heizkessel eingesetzt. Bei der Umrechnung wurde unterstellt, dass 1 l Heizöl EL 1 m³ bzw. 10 kWh Gas entspricht (v. Elsner, 2005). Außerdem wurde ein Heizölpreis von 0,3075 Euro/l angenommen, was dem Durchschnittswert von 2003 entspricht (BMVEL, 2004).

Die Berater haben die Angaben der Betriebsleiter zu den Wirkungen der energiesparenden Maßnahmen bei geförderten Großen Investitionen grundsätzlich gestützt. Auch in Hamburg sind in einigen Betrieben aus den genannten Gründen trotz eines häufig effizienteren Heizenergieeinsatzes nach den Investitionen Steigerungen des absoluten Heizmaterialeinsatzes zu verzeichnen, der z. B. aus einer Änderung des Produktionsprogramms resultieren kann.

Arbeitsproduktivität

Die meisten der befragten Betriebsleiter konstatieren eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität in ihren Betrieben durch die geförderte Investition. 14 Betriebe (rund 60 %) haben die Ausdehnung ihrer Produktionskapazitäten mit etwa dem gleichen Einsatz an Arbeitskräften bewerkstelligt. Dies gelang im Wesentlichen durch eine Verbesserung des innerbetrieblichen Transportes, z. B. durch den Bau eines Verbinders oder einer Arbeitshalle, durch den Ersatz mehrerer alter, kleiner Gewächshäuser durch neue, große oder durch die Anschaffung von Förderbändern. Insbesondere die Effekte der Investition auf die Verbesserungen der innerbetrieblichen Logistik werden aus Sicht der Berater in der Freien und Hansestadt Hamburg von vielen Betriebsleitern unterschätzt (MB Anhang 3).

Unter der restriktiven Annahme, dass in anderen Produktionszweigen der Betriebe keine erheblichen Änderungen stattfanden, kann auch die Arbeitsproduktivität berechnet werden. Sie konnte durch die geförderte Investition im Durchschnitt aller Betriebe um etwa 1.600 EQM/Voll-AK, d. h. 80 m² Unterglasfläche je Voll-AK, bei einem Niveau von etwa 42.400 EQM/Voll-AK nach der Investition erhöht werden. Für die Betriebe in den Vier- und Marschlanden sind tendenziell ähnliche Entwicklungen anzunehmen, jedoch in geringerer Intensität.

Zusammenfassung und Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass die Energieproduktivität in den geförderten Zierpflanzenbaubetrieben der Hamburger Vier- und Marschlande steigt. Ebenso steigt die Arbeitsproduktivität der Betriebe. Diese Produktivitätssteigerungen können offensichtlich aber nur die Kostenzuwächse der verschiedenen Produktionsfaktoren ausgleichen, da der Gewinn keine Änderung erfährt. Folglich sinkt die Flächenproduktivität bei steigender Produktionsfläche unter Glas.

3.6.3 Wirkungen des AFP auf Diversifizierung und Verlagerung der Produktion

Die Betriebsleiterbefragung berücksichtigt diesen Bereich durch ihre thematische Schwerpunktsetzung bei den Großen Investitionen im Zierpflanzenbausektor nur unzureichend, da Diversifizierungsinvestitionen häufig auch mit umfangreichen baulichen Tätigkeiten ver-

bunden sind und daher ebenfalls im Rahmen von Großen Investitionen gefördert werden. Aus diesem Grund führt die Beschränkung folgenden Ausführungen auf die Untersuchung von Betrieben, die Kleine Investitionen durchgeführt haben voraussichtlich zu einem verzerrten Bild.

Diversifizierung

Die Diversifizierung der Einkommensquellen hat bei der AFP-Förderung in der Freien und Hansestadt Hamburg mit einem durchschnittlichen Anteil von vier Prozent am förderfähigen Investitionsvolumen über den betrachteten Förderzeitraum von 2000 bis 2004 nur eine sehr geringe Bedeutung. Der Anteil der förderfähigen Investitionsvolumina im AFP schwankt zwischen 0 % und 26 % in den einzelnen Jahren, wenn Daten der GAK-Berichterstattung zugrundegelegt werden (siehe Kapitel 3.4). Die Abgrenzung Diversifizierungsinvestitionen in der GAK-Berichterstattung ist allerdings oft nicht eindeutig. Investitionen zur Erzeugung regenerativer Energien werden oftmals in der Kategorie „Sonstiges“, Biogasanlagen zum Teil auch in „Sonstige landwirtschaftliche Gebäude“ geführt. Pferdeställe werden auch unter „Sonstigen Stallbauten“ erfasst. Daher ist aus diesen Gründen davon auszugehen, dass der Anteil der Investitionen zur Einkommensdiversifizierung höher ist, als den Statistiken zu entnehmen.

Verlagerung der Produktion

Bereits die Halbzeitbewertung des AFP zeigte, dass die Verringerung von Überschussprodukten durch eine Produktionsverlagerung nicht das Ziel der Investitionsförderung ist. Zudem hat Hamburg nur einen geringen Anteil an Betrieben, die Überschussprodukte erzeugen.

Fazit

Bislang sind die Diversifizierungsinvestitionen im AFP unbedeutend. Auf Bundesebene stellt in der jüngsten Vergangenheit die Erzeugung regenerativer Energien eine Ausnahme dar. Für diesen Bereich werden in Zukunft deutliche Veränderungen erwartet. Ansonsten wird allgemein und insbesondere in der Freien und Hansestadt Hamburg davon ausgegangen, dass einkommensdiversifizierende Investitionen weiterhin wenig Bedeutung behalten.

3.6.4 Wirkungen des AFP auf die Qualität von Produkten im Zierpflanzenbau

Knapp 75 % der Betriebsleiter (16 Betriebe) verbesserten durch die Investition die Qualität ihrer Produkte in Zierpflanzenbau. Gründe dafür sind hauptsächlich Optimierungen in der Klimaführung durch den Einsatz moderner Klimacomputer, wodurch eine gleichmäßigere Kulturentwicklung und damit die Produktion einer gewünschten Qualität zu einem

geplanten Termin möglich wurde. Außerdem konnten durch eine gleichmäßigere Bewässerung, hervorgerufen z. B. durch eine Umstellung auf Ebbe-Flut-Bewässerung, sogenannte Randeffekte vermindert und damit in einigen wenigen Betrieben der Anteil an verkaufsfähiger Ware erhöht werden. In einem Betrieb, der Schnittrosen erzeugt, führte der Bau einer Arbeitshalle im Gewächshaus dazu, dass die Weiterverarbeitung unter kontrollierten Bedingungen erfolgt und dadurch die Qualität der Ware verbessert wird. Im Prinzip konstatieren die Berater für die hamburgischen Betriebe ähnliche Entwicklungen (siehe MB Anhang 3).

Die Qualitätsverbesserungen schlagen sich in der Regel nicht in höheren Erzeugerpreisen nieder. Die Betriebsleiter und die Berater betonen aber, dass sie den Absatz sichern, da viel qualitativ hochwertige Ware am Markt erhältlich ist. Dadurch steigen die Ansprüche der Konsumenten.

3.6.5 Wirkung des AFP auf die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen

Die Verbilligung von Kapital durch die Investitionsförderung führt tendenziell zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital und setzt damit Arbeitskräfte frei. Zusätzlich ist mit dem Einsatz von neuem Kapital in der Regel ein technischer Fortschritt verbunden, der häufig arbeitssparend wirkt, d. h. die Arbeitsproduktivität erhöht. Parallel dazu können Wachstumsschritte zu einem erhöhten Bedarf an Arbeitskraft führen.

Brutto- versus Nettobetrachtung

Bei der Bruttobetrachtung werden nur die bei den geförderten Betrieben erzielten Arbeitsplatzeffekte berücksichtigt, während eine Nettobetrachtung auch die Sekundäreffekte durch Verdrängung anderer Anbieter, die Beschäftigung im vor- und nachgelagerten Bereichen etc. mit in die Analyse einbezieht. Verdrängungseffekte entstehen vor allem in Wirtschaftsbereichen, deren Märkte nicht oder nur wenig wachsen. Da der Zierpflanzenmarkt nur geringfügig wächst (ZMP, 2005), können Betriebe hier nur dann deutliche Wachstumsschritte realisieren, wenn dadurch Produktionsanteile in anderen Unternehmen verdrängt werden. Verdrängungseffekte sind außerdem noch in den Diversifizierungsbereichen Direktvermarktung und Landtourismus zu erwarten. Sie können bei anderen diversifizierenden Landwirten, aber auch im Lebensmitteleinzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe entstehen.

Aufgrund des gewählten Untersuchungsansatzes können jedoch lediglich Bruttoeffekte festgestellt werden. Im Zierpflanzenbau wird in den meisten Betrieben versucht, die durch Wachstum vergrößerte Produktionsfläche mit demselben oder im Vergleich zur Flächenausdehnung unterproportional erhöhtem Arbeitseinsatz zu bewirtschaften. In 12 (55 %) der am Niederrhein befragten Betriebe wurden trotz der Rationalisierungseffekte der In-

vestitionen durch das Betriebswachstum in geringem Ausmaß zusätzliche Arbeitskräfte (AK) eingestellt. In diesen Betrieben wurden zwischen 0,3 und 3,0 Voll-AK neu beschäftigt, was im Durchschnitt aller Betriebe etwa 0,75 AK und im Mittel der einstellenden Betriebe rund 1,5 AK entspricht. Die Einstellungen erfolgen vornehmlich im Bereich gering qualifizierter Saisonarbeitskräfte, die, häufig aus Polen kommend, in Arbeitsspitzen eingesetzt werden. Elf Betriebsleiter (50 %) sehen die Arbeitsplätze in ihren Betrieben durch die geförderte Investition als sicherer an, als dies ohne der Fall gewesen wäre. Allerdings wurde seitens der Betriebsleiter häufig darauf verwiesen, dass für eine Sicherung des Betriebes und damit der Arbeitsplätze die gesamte Betriebsentwicklung und nicht eine einzelne Investition ausschlaggebend ist. Somit kann die Investitionsförderung als Beitrag zur, aber nicht als alleinig verantwortlich für die Arbeitsplatzsicherung angesehen werden.

In Hamburg führen die Gewächshausenerweiterungen nur in seltenen Fällen zur Einstellung von zusätzlicher Arbeitskraft, so die Auskunft der Berater (siehe MB Anhang 3). In einigen Betrieben werden hingegen zusätzlich familiäre AK beschäftigt. Dies wird vor allem dort angestrebt, wo nach dem Generationswechsel zwei Betriebsleiterfamilien von einem Betrieb leben müssen. Den Beraterinformationen folgend, können die meisten Betriebe nach Durchführung der geförderten Investition als wettbewerbsfähiger und damit die Arbeitsplätze als sicherer angesehen werden, als dies vorher der Fall war.

Wertschöpfungssteigerung

Durch die (Re-)Integration von bestimmten Produktions- und Dienstleistungsbereichen in die Landwirtschaft allgemein und auch in den Zierpflanzenbau könnte eine Ausweitung der Wertschöpfung und der Beschäftigung erreicht werden (Diversifizierung). Der Arbeitskräftebedarf könnte auch durch besonders arbeitsintensive Bewirtschaftungsverfahren, wie beispielsweise in der ökologischen Produktion, erhöht werden. Dies setzt jedoch voraus, dass für diese kostenintensivere Produktion die entsprechende Nachfrage vorhanden ist, da ansonsten die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe nicht gegeben ist. Die Verdrängungseffekte der einkommensdiversifizierenden Investitionen wurde oben schon diskutiert.

Tatsächlich zeigt sich anhand der Sekundärstatistik und der selbst erhobenen Daten, dass die Diversifizierung (siehe Kapitel 3.6.3) ebenso wie der Ökolandbau⁷ nur eine sehr untergeordnete Bedeutung im Zusammenhang mit der Investitionsförderung haben. Der Bereich der erneuerbaren Energieproduktion in Form von Biogas scheint dagegen regional positive Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu besitzen, wenngleich die Kosten-Nutzen-Effizienz der Förderung dieses Produktionsbereiches aus volkswirtschaftlicher Sicht zu hinterfragen ist.

⁷ Nur zwei der insgesamt 156 erhobenen Landwirtschafts- und Zierpflanzenbaubetrieben in den Untersuchungsregionen werden ökologisch bewirtschaftet.

Fazit

In ca. einem Drittel der befragten Betriebe ist in Folge der Förderung mit einem positiven Brutto-Effekt bei der Beschäftigungssicherung zu rechnen. Es ist allerdings kritisch zu hinterfragen, ob die Betriebe, die ohne Förderung keine Investition durchführt hätten, gerade die dynamischen und erfolgreichen Betriebe sind bzw. werden, die langfristig wettbewerbsfähige Arbeitsplätze bieten.

Viele Zierpflanzenproduzenten haben durch ihre pure Existenz in einem relativ wenig durch staatliche Eingriffe verzerrten Markt bewiesen, dass sie sich entweder Nischen für den regionalen Absatz gesucht haben oder derzeit auch international wettbewerbsfähig sind. Ersteres dürfte für viele Betriebe in den Hamburger Vier- und Marschlanden gelten. Trotz des Betriebswachstums, das mit den geförderten Investitionen einher geht, liegen die Arbeitsplatzeffekte eher darin, dass vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden, als dass neue entstehen. In einigen Betrieben entstehen Familienarbeitsplätze.

Durch die Förderung der Diversifizierung gibt es vermutlich einen zumindest teilweise subventionierten regionalen Verdrängungswettbewerb bei Arbeitsplätzen. Nettoeffekte bei der Schaffung von Arbeitsplätzen können somit nur dann sachgerecht erfasst werden, wenn auch die Wirkungen bei direkt oder indirekt betroffenen nicht geförderten Betrieben, auch außerhalb der Landwirtschaft bzw. des Zierpflanzenbaus, in die Analyse einbezogen werden. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Wertschöpfungssteigerung im landwirtschaftlichen Sektor ist nur sehr begrenzt möglich.

3.6.6 Wirkungen des AFP auf den Schutz von Umweltgütern

Die Vermeidung oder Verringerung von Umweltbelastungen in Folge der Agrarproduktion ist eines der Ziele des AFP. Eine Reihe von umweltpolitischen Parametern, wie z. B. der Nachweis ausreichender Güllelager-Kapazitäten, werden durch die Förderbedingungen explizit zur Voraussetzung der Förderung. Im Zierpflanzenbau gibt es dagegen keine über das Fachrecht hinausgehenden Förderbedingungen im AFP. Im Fall der Maschinenförderung sind umweltpolitische Verbesserungen ebenfalls eine unmittelbare Voraussetzung für die Gewährung eines Zuschusses.

Angesichts der im Untersuchungskonzept gewählten Fokussierung (vgl. Kapitel 3.2) stehen die Umweltwirkungen der Agrarinvestitionsförderung nicht im Mittelpunkt der Untersuchung. Folglich geben die nachstehend dokumentierten Resultate nur einen groben Überblick über die erzielten Wirkungen im Umweltbereich.

Analysen und Ergebnisse

Etwa zwei Drittel (15 Betriebe) der im Zierpflanzenbau am Niederrhein befragten Betriebe geben an, dass mit der geförderten Investition im Unterglasbereich ein positiver Umwelteffekt verbunden ist (siehe Kapitel 3.7.1, Abbildung 3.12). Die stärksten Umwelteffekte der geförderten Investitionen sind im Bereich des Primärenergieverbrauchs zu verzeichnen, die schon durch rein ökonomische Zwänge angestrebt werden. Durch den starken Anstieg der Energiepreise in der jüngeren Vergangenheit suchen die befragten Betriebsleiter aktiv nach Möglichkeiten, die eingesetzte Heizenergie effizienter zu nutzen (siehe Kapitel 3.6.2). Die geförderten Investitionen führten in vielen Betrieben zu einer Verringerung des Heizenergieeinsatzes je Produkteinheit, d. h. zu einem effizienteren Heizenergieeinsatz. Allerdings ist der absolute Energieverbrauch in den meisten Betrieben durch das Wachstum der Produktionsfläche bisweilen deutlich gestiegen. Ob durch die geförderten Investitionen sektorbezogen der Energieeinsatz verringert wird, kann auf der verfügbaren Datenbasis nicht abschließend geklärt werden. Bei einem begrenzten Absatzmarkt für Topfpflanzen erscheint es allerdings plausibel, dass das Wachstum der geförderten Betriebe eine Produktionsverringerung in anderen Betrieben mit möglicherweise älterer Technologie und damit weniger effizientem Energieeinsatz zu Folge hat, was auch einen positiven Nettoeffekt bei dem Einsatz von Heizenergie vermuten lässt.

In vielen Zierpflanzen erzeugenden Betrieben wurde im Rahmen der Investition die Nutzung von Regenwasser zu Bewässerungszwecken ausgedehnt, da das auf Gewächshausdächern gesammelte Regenwasser in der Regel für die Bewässerung eingesetzt wird. Außerdem wurden in 45 % der Betriebe (10 Betriebe) geschlossene Bewässerungssysteme installiert, wodurch aufgrund der genaueren Wasserdosierung nicht nur eine geringere Beregnungsmenge, sondern auch weniger Dünger eingesetzt werden. Allerdings bestand in sechs dieser zehn Betriebe das geschlossene Bewässerungssystem auch schon in den Altgewächshäusern, so dass in diesen Betrieben keine produktbezogenen Veränderungen erzielt wurden. Zehn Betriebsleiter konstatierten einen verringerten Pflanzenschutzmitteleinsatz durch die Investition. Die Verringerung wurde im Wesentlichen durch eine optimierte Klimasteuerung und die Abwendung von der Überkopfbewässerung verursacht. Die Situation in den Zierpflanzenbaubetrieben in Hamburg ist ähnlich einzuschätzen.

Eine Beurteilung der Netto-Umweltwirkung eines Gewächshausneubaus ist auf der Basis der vorhandenen Daten nicht möglich. Insbesondere wurde nicht explizit nach negativen Umweltwirkungen gefragt. Diese sind aber grundsätzlich – zumindest in begrenztem Umfang – zu erwarten, wenn z. B. eine zusätzliche Versiegelung von Flächen stattfindet. Daher müssen vor einer abschließenden Bewertung der Umweltwirkungen der Investitionsförderung noch tiefergehende Analysen über die ökologisch relevanten Implikationen angestellt werden.

Mit Blick auf die Förderung Kleiner Investitionen in Form von Maschinen und Geräten sind zunächst in erheblichem Umfang positive umweltpolitische Bruttoeffekte zu konsta-

tieren: Von den insgesamt 18 Förderprojekten in Niedersachsen gehen nach Einschätzung der Landwirte in 12 Fällen positive Umweltwirkungen aus. Zu verweisen ist allerdings auf den Umstand, dass gerade bei den Kleinen Investitionen von den Landwirten vermehrt darauf hingewiesen wurde, dass diese ohnehin auch ohne Förderung betriebswirtschaftlich rentabel sind. Im Fall der Anschaffung von Mulchsaatgeräten wird dem dadurch ermöglichten Übergang zur pfluglosen Bodenbearbeitung durch die mit der Umstellung ermöglichten Kostensenkungen angesichts der starken Verteuerung von Dieselkraftstoff häufig sogar eine strategische Bedeutung zugemessen.

Zusammenfassung und Fazit

Im Zierpflanzenbau wurden deutliche Umwelteffekte ausgelöst. Sie entstehen in der Regel parallel zu den wirtschaftlichen Interessen der Betriebseiter, z. B. bei der effizienteren Nutzung von Heizenergie. Damit können positive Umweltschutzeffekte im Zierpflanzenbau unter Glas als Kuppelprodukt von Wirtschaftlichkeitsverbesserungen betrachtet werden. Die Förderung von Kleinen Investitionen in Maschinen und Geräte ist ähnlich zu beurteilen.

Zu den Netto-Umweltwirkungen von Gewächshausneubauten kann die vorliegende Untersuchung keine Aussagen treffen, da wichtige ökologisch relevante Aspekte im Rahmen dieser Untersuchung nicht betrachtet werden konnten.

3.6.7 Wirkungen des AFP auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Zierpflanzenbaubetrieben hat eine hohe Bedeutung, da hier viele Arbeiten in gebückter Haltung durchgeführt werden müssen. Sie sind auch eins der zentralen Ziele des AFP.

Im Rahmen der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung wurde von einer engen Korrelation zwischen Rationalisierungsinvestitionen einerseits und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen andererseits ausgegangen. Aus diesem Grund hat das Thema Arbeitsbedingungen in der Betriebsleiterbefragung nur eine relativ geringe Bedeutung erhalten. Die nachstehend skizzierten Wirkungen können folglich nur eine sehr grobe Übersicht über den Stellenwert von verbesserten Arbeitsbedingungen im Spektrum der Förderwirkungen vermitteln.

Die Arbeitsbedingungen sind durch Investitionen in die Gewächshausproduktion im Zierpflanzenbau in 30 % der Betriebe (7 Fälle) durch die Fortschreibung bereits im Betrieb vorhandener Technik auch nach Umsetzung der geförderten Investitionen gleich geblieben. In jeweils drei Betrieben wurden die Arbeitsbedingungen durch eine Verringerung

gebückt durchzuführender Arbeiten und eine Reduzierung der Arbeiten im Freien und damit einhergehendem Schutz vor Wind, Regen und Sonneneinstrahlung verbessert. Außerdem führte eine Optimierung des innerbetrieblichen Transports in einigen Betrieben zu einer Verringerung körperlich schwerer Arbeiten. Insgesamt wurden die Arbeitsbedingungen in rund 70 % der Betriebe durch die geförderten Investitionen verbessert (siehe Kapitel 3.7.1, Abbildung 3.12).

Analyse

Die Verringerung von körperlich schwerer Arbeit geschieht in der Regel durch die Mechanisierung dieser Arbeiten wie z. B. dem Einsatz von Transportbändern zum Transport getopfter Ware. Es wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingung in der Regel einhergeht mit einer Rationalisierung, weil die genannten Arbeiten in kürzerer Zeit erledigt werden. Rationalisierung ist aber wiederum ein originär betriebswirtschaftliches Ziel.

Zusammenfassung und Fazit

1. Die Arbeitsbedingungen konnten in rund 70 % der untersuchten Förderfälle im Zierpflanzenbau deutlich verbessert werden.
2. In erster Linie sind die Verbesserungen Kuppelprodukte der Rationalisierung (Stichwort: Mechanisierung), da sie aus betriebswirtschaftlich ohnehin erstrebenswerten Optimierungen resultieren, so dass sie daher kein originäres Förderziel darstellen müssten.

3.6.8 Wirkungen des AFP auf den Tierschutz

Der Tierschutz im Zierpflanzenbau unter Glas ist bedeutungslos.

3.6.9 Wirkungen der Junglandwirteförderung

Die Wirkungen der JLWF können anhand von Sekundärdaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewertet werden. In den Betriebsleiterbefragungen und im Beraterworkshop wurde diese spezielle Förderung jedoch thematisiert. Aus diesen Quellen stammen die nachfolgend dargestellten Ergebnisse.

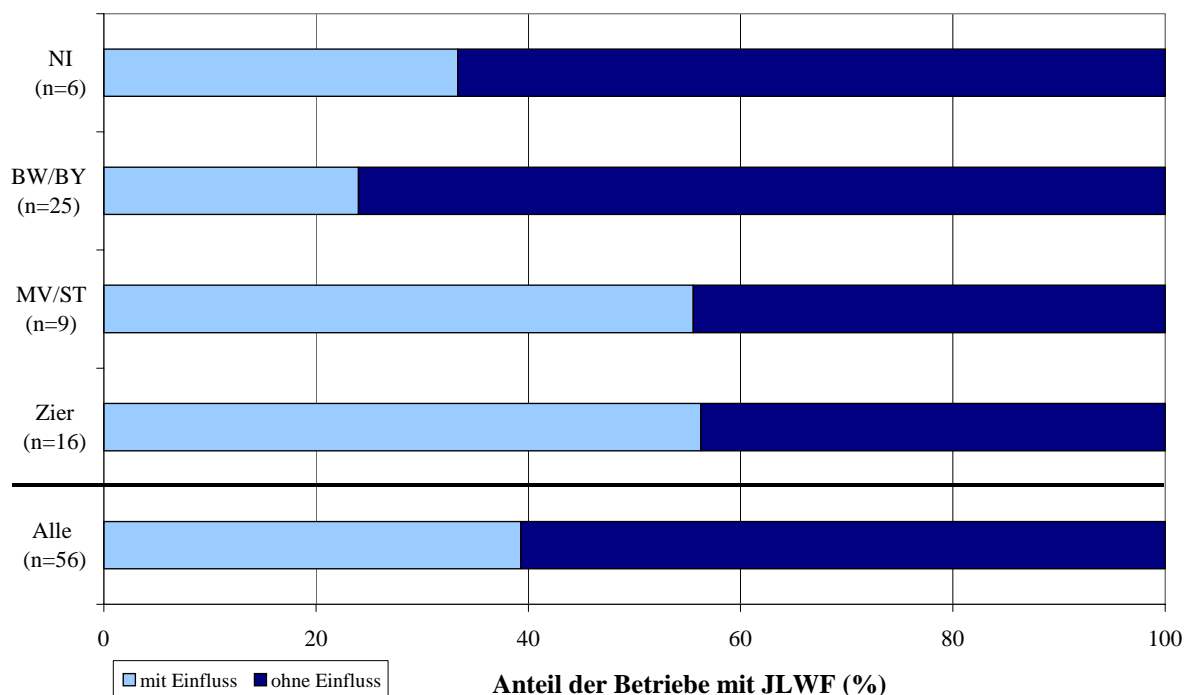
Für die künftige Bewirtschaftungentwicklungsfähiger Zierpflanzenbaubetriebe stehen in Hamburg nach Ansicht der Berater ausreichend viele potenzielle Nachfolger zur Verfügung. Dennoch fordern sie die Gewährung einer, vorzugsweise erhöhten, Junglandwirte-

förderung (JLWF), um der Konkurrenz der mannigfaltigen Einkommensalternativen im städtischen Umfeld entgegen zu wirken (siehe MB Anhang 3).

Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung

Zur Analyse der JLWF werden die Befragungsergebnisse in der Gesamtheit aller Befragungsregionen herangezogen. Insgesamt wurde gut 35 % (n=56 Betriebe) aller befragten Unternehmen (n=156) eine JLWF gewährt. Etwa 40 % von ihnen haben konstatiert, dass die JLWF einen Einfluss auf die betriebliche Entwicklung gehabt hätte. Dieses Ergebnis wird in der Tendenz durch die Befragungen in den Einzelregionen untermauert. Unter den befragten Betriebsleitern des Zierpflanzenbaus in Nordrhein-Westfalen haben 16 eine JLWF in Anspruch genommen, von denen gut 50 % von einem positiven Einfluss berichteten (siehe Abbildung 3.7). Es gab bei allen 156 befragten Betrieben keinen Fall, bei dem der Betriebsleiter ohne Junglandwirteförderung den Betrieb nicht fortgeführt hätte.

Abbildung 3.7: Einfluss der Junglandwirteförderung auf betriebliche Entwicklung



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=156, davon 56 mit JLWF).

Die Berater und auch die betroffenen Betriebsleiter wiesen darauf hin, dass die JLWF einen positiven Liquiditätseffekt bewirke. Im Zierpflanzenbau wiesen zudem einige Betriebsleiter darauf hin, dass die JLWF bestimmte Investitionsbestandteile anzuschaffen erlaubte. Diese Argumente sind jedoch kritisch zu hinterfragen, da die JLWF an Investitionen von mindestens 50.000 Euro gebunden sind. Häufig sind die Investitionsvolumina, für die die JLWF beantragt wird, auch deutlich höher, so dass in der Regel für diese Inves-

titionen langfristige Kredite aufgenommen werden. Ein um die JLWF erhöhter Kredit dürfte von entwicklungsfähigen Betrieben aber finanzierbar sein, so dass ohne JLWF weder die Liquidität stark beeinträchtigt wäre noch der Investitionsumfang reduziert werden müsste.

Aus Sicht der Berater enthält die JLWF ferner einen gewissen Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsführung. Erkennbar sei dies daran, dass bei Einzelunternehmen vielfach erst wenige Monate vor Antragstellung eine Familien-GbR gegründet werde. Allerdings sollte es schon aus betrieblichem Interesse Ziel eines jeden Betriebsleiters sein, den Nachfolger frühzeitig in die Betriebsführung einzubeziehen.

Entscheidender Punkt bei der Bewertung des Vorzieh- und auch des Liquiditätseffektes ist aber, ob diese Phänomene überhaupt Probleme darstellen, die durch staatliche Eingriffe beeinflusst werden sollten. Bislang wurden hierfür keine substantiierten Begründungen vorgebracht.

Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Neueinsteigern in die Landwirtschaft spielte bei den befragten Betrieben keine Rolle, weder von Seiten älterer Betriebsinhaber noch von Seiten jüngerer Betriebsübernehmer. Eine speziell auf die Betriebsgründung abgestimmte Befragung erfolgte allerdings nicht. Auch nach Meinung der Berater scheint es für eine zusätzliche Existenzgründungsförderung keinen Bedarf zu geben.

Fazit

Die Junglandwirteförderung kann in ihrer aktuellen Ausgestaltung jungen Gärtnern und Landwirten allenfalls marginale Anreize für die Weiterführung von Betrieben bieten und erfüllt damit nicht das Ziel dieser Fördermaßnahme. Andererseits stellt sich auch die Frage nach dem Sinn des Ziels der JLWF angesichts des notwendigen Strukturwandels. Es ist offensichtlich, dass ein Widerspruch zwischen dem den Strukturwandel beschleunigenden Wachstumsziel des AFP und dem strukturkonservierenden Ziel der JLWF besteht.

Gegenwärtig ist auch kein Bedarf erkennbar, vermehrt junge Menschen in den Zierpflanzenbau zu ziehen. Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes unklar.

3.7 Gesamtbetrachtung

Im folgenden Abschnitt wird ausgehend von einer Zusammenfassung der bisher analysierten Bruttowirkungen der geförderten Investitionen zunächst die Zufriedenheit der in die

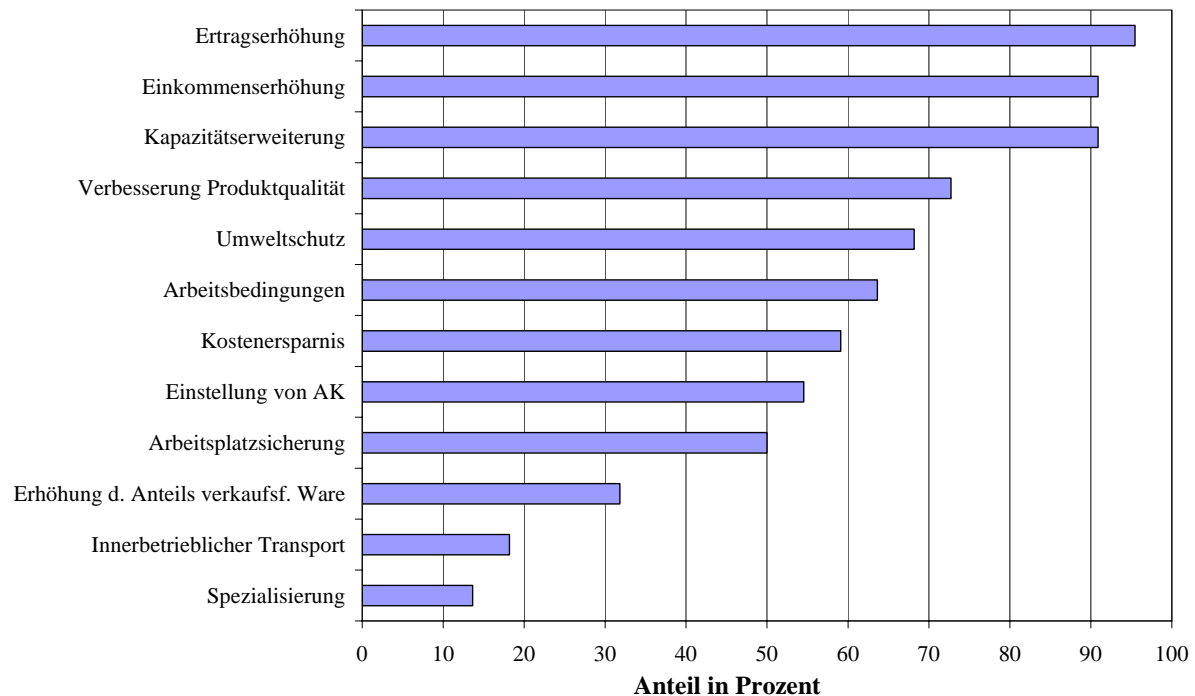
Befragung einbezogenen landwirtschaftlichen Unternehmer mit den geförderten Projekten beschrieben und bewertet. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie eine Ermittlung und Bewertung der Nettoeffekte der Förderung erreicht werden kann und welche Anhaltspunkte es aufgrund der Befragungsergebnisse hinsichtlich der Nettowirkungen der Förderungen gibt. Darauf aufbauend wird das Spezialthema „Kleine Investitionen“ aufgegriffen. Wie nachfolgend gezeigt wird, ergeben sich hinsichtlich positiver Nettowirkungen dieser Maßnahme besondere Zweifel.

3.7.1 Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (siehe Abbildung 3.8):

1. Die für eine Große Investition in Gewächshausbauten in der Freien und Hansestadt Hamburg geförderten Zierpflanzenbaubetriebe wachsen. Fortschritte werden bei der Arbeits- und der Heizenergieproduktivität erzielt.
2. Die mit Hilfe der Investitionen realisierten Einkommenseffekte lassen sich aufgrund der Datenlage (vor allem fehlende oder ungenaue Angaben zu Gewinn und Einkommen) sowie aufgrund der Änderung externer Rahmenbedingungen (z. B. Erzeuger- und Faktorpreis) nur sehr vage ermitteln. Die präsentierten Zahlen sind mit großer Vorsicht zu interpretieren und müssen vor dem Hintergrund der allgemein negativen Entwicklung speziell im Milchbereich bewertet werden. Unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen zeigt die Befragung am Niederrhein, dass über 90 % der mit einer Großen Investition geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten. Es gibt aber auch Betriebe, die nach Durchführung der Großen Investition stagnieren oder sogar einen Rückgang des Gewinns hinnehmen mussten. Dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen. Im Gegensatz dazu steht in den Vier- und Marschlanden die Gewinnsicherung im Vordergrund.
3. Die große Mehrzahl der geförderten Investitionen im Zierpflanzenbau hat zum Teil deutliche positive Wirkungen in den Bereichen Qualität, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erzielt. Gleichwohl ist aber deutlich geworden, dass diese Wirkungen ganz überwiegend Kuppelprodukte von Investitionen sind, die auch aus rein wirtschaftlichem Interesse realisiert würden. Das bedeutet, dass diese positiven Wirkungen bei allen Investitionen auch erzielt worden wären, die ohne Förderung trotzdem umgesetzt worden wären.
4. Positive Nettoeffekte auf die Beschäftigung spielen in den hamburgischen Zierpflanzenbaubetrieben praktisch keine Rolle. Im Bereich der Diversifizierung, der in der Freien und Hansestadt Hamburg allerdings von untergeordneter Bedeutung ist, dürften Verdrängungseffekte entstehen.

Abbildung 3.8: Positive Wirkungen der geförderten Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben in NRW



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=22).

3.7.2 Zufriedenheit mit der geförderten Investition

In den geförderten Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein würde jeder Betriebsleiter in der Ex-post-Betrachtung die Investition wiederholen. Für Hamburg wird auch davon ausgegangen, dass es auch im nachhinein eine hohe Zufriedenheit mit der geförderten Investition gibt, jedoch nicht in einem vergleichbar hohen Maß wie am Niederrhein. Die Berater schätzen den Anteil der Betriebe, die auch in der Ex-post-Betrachtung die Investition wiederholen würden auf etwa 75 %.

In Niedersachsen würden nur etwa 45 % der Betriebe mit Kleiner Investition (acht von 14 Betrieben) diese im Nachhinein unverändert wieder durchführen. Dies darf aber nicht so interpretiert werden, dass die Investitionsförderung aus Sicht der betroffenen acht Betriebsleiter fehlgeleitet war (Doppelnennungen möglich): Zwei würden eine flexiblere Finanzierung, einer würde heute eine längere Kreditlaufzeit wählen. Immerhin fünf der acht Betriebe erklären, sie hätten lieber größer bauen sollen. Einer stellte dar, dass er auf mehr Tiergerechtigkeit hätte achten sollen. Drei erklären, sie hätten lieber die Förderung einer Großen Investition in Anspruch nehmen sollen und nur einer gibt an, er hätte vielleicht auf die Förderung ganz verzichten sollen. Das einfachere Förderverfahren, die fehlende Kreditbindung und die Gewährung eines verlorenen Zuschusses bei Kleinen Investitionen

scheinen die Betriebsleiter tendenziell dazu zu verleiten, eine Kleine Investitionsförderung in Anspruch zu nehmen, wo eigentlich eine Große sinnvoll wäre.

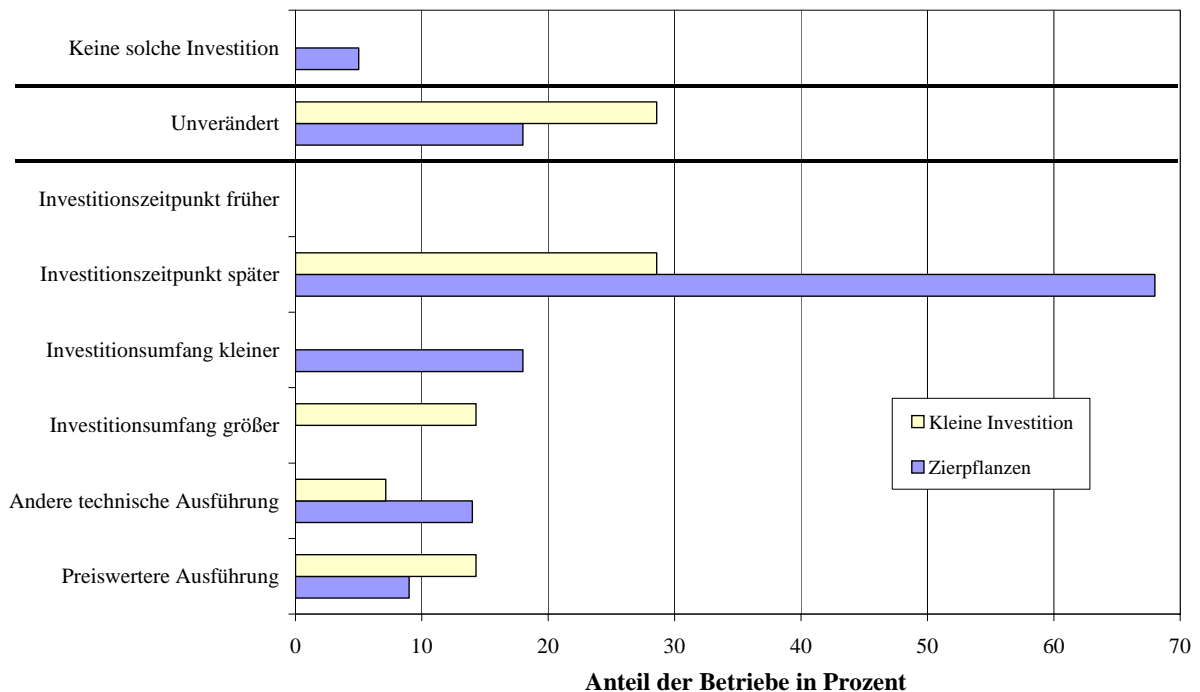
Angesichts des erheblichen finanziellen Engagements der Unternehmer, in den meisten Förderfällen zwischen 100.000 Euro und 200.000 Euro in den Vier- und Marschlanden (siehe MB Anhang 3), insbesondere bei den Großen Investitionen, muss die Bereitschaft zur Wiederholung der Investition als klares Indiz für die hohe Zufriedenheit Seitens der Betriebsleiter mit dem geförderten Investitionsprojekt bewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen und produktionstechnischen Ziele der investierenden Unternehmer erreicht werden. Fehlinvestitionen existieren zumindest aus Sicht der befragten Betriebsleiter nur selten.

3.7.3 Nettowirkungen der Investitionsförderung

Für eine wissenschaftlich korrekte Ermittlung der Netto-Wirkungen der Investitionsförderung müsste berücksichtigt werden, dass Wachstumsinvestitionen zu einer erhöhten Nachfrage nach Produktionsfaktoren führen können. Außerdem kann durch ein vergrößertes Angebot am Markt der Erzeugerpreis unter Druck geraten. Die beiden genannten Effekte lassen sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht erfassen, weil dazu ein Sektor- oder Regionalmodell erforderlich wäre.

Ein weiterer Aspekt ist relevant, wenn die Nettowirkungen bestimmt werden sollen. In vielen Fällen würden die geförderten Investitionen auch ohne Förderung realisiert, so dass die ermittelten Bruttowirkungen nicht (bzw. nicht vollständig) der Förderung zugeschrieben werden können. Dies bedeutet, dass die Nettowirkungen bisweilen deutlich geringer sind als die Bruttowirkungen. Um das Ausmaß dieses Effektes einzugrenzen, wurden die Landwirte gefragt, ob sie die Investition auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Die Auswertung der in den Betriebsleiterbefragungen erhobenen Daten muss allerdings das Problem des strategischen Verhaltens berücksichtigen: Die Landwirte haben mit Blick auf die Förderung und die politischen Rahmenbedingungen (Knappheit der Haushaltsmittel) einen Anreiz, die Wirkungen eines möglichen Wegfalls der Förderung zu übertreiben. Es ist somit davon auszugehen, dass die bei einem tatsächlichen Wegfall der Förderung eintretenden Einschränkungen der Investitionstätigkeit geringer ausfallen würden, als auf Basis der Befragungsdaten ermittelt. Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass es sehr deutliche Unterschiede in den Antworten auf diese Frage gibt, je nach dem ob die Befragten eine Kleine oder eine Große Investition durchgeführt haben. Wenn strategisches Verhalten das dominierende Motiv wäre, spricht zunächst nichts dafür, bei den Kleinen Investitionen anders zu antworten als bei den Großen. Tatsächlich gibt es hier aber sehr starke Unterschiede bei den Reaktionen der Landwirte und Gärtner.

Abbildung 3.9: Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter bei Wegfall der Förderung



Quelle: Betriebsleiterbefragung (Zierpflanzen: n=22; Kleine Investition: n=14).

In Abbildung 3.9 sind die Reaktionen der Landwirte auf die skizzierte Frage dokumentiert (Mehrfachnennungen möglich):

- Fast 30 % derjenigen, die eine Kleine Investition durchgeführt haben, hätten diese auch ohne die Fördermittel unverändert durchgeführt, gänzlich darauf verzichtet hätte niemand.
- Im Zierpflanzenbau hingegen wären nur fünf Prozent der Investitionen unterblieben, wenn die Förderung nicht gewährt worden wäre. Unverändert wären knapp 20 % der geförderten Investitionen umgesetzt worden.
- Wenn aufgrund des Wegfalls der Förderung eine Modifikation erwogen wurde, bestand diese vor allem in einer zeitlichen Verzögerung bzw. einer schrittweise Umsetzung der Investition (68 % im Zierpflanzenbau und knapp 30 % bei den Kleinen Investitionen) sowie in einer preiswerteren Ausführung des Objekts (knapp 10 % im Zierpflanzenbau und etwa 15 % bei Kleinen Investitionen). Eine geringeres Wachstum wurde im Zierpflanzenbau nur von rund 20 % der Befragten in Erwägung gezogen.
- Dass über 80 % der Großen Investitionen in Gewächshausbauten und etwa 60 % der Kleinen Investitionen ohne Förderung zwar häufig unter zeitlichem Verzug aber trotzdem technisch und von Investitionsvolumen unverändert durchgeführt worden wären,

deutet auf ein allgemein hohes Niveau an Mitnahme bei der Investitionsförderung hin. Dies gilt insbesondere für Kleine Investitionen und Gewächshausbauten.

3.7.4 Kleine Investitionen

Wie in Abbildung 3.9 gezeigt, hätte sich bei einem Fortfall der Förderung in über 60 % der Fälle - abgesehen von einer zeitlichen Verschiebung - an den Kleinen Investitionen keine Änderung ergeben. Dies deutet auf ein erhebliches Maß an Mitnahmeeffekten bei Kleinen Investitionen hin. Daher kann die Förderung Kleiner Investitionen vor allem dann eine Legitimation haben, wenn diese eine betriebliche Initialwirkung entfalten, z. B. indem risikobehaftete Vorhaben „ausprobiert“ und in der Praxis auf ihre Tauglichkeit für den eigenen Betrieb überprüft werden können. Eine so verstandene Initialwirkung zeichnet sich folglich dadurch aus, dass betriebliche Veränderungsprozesse angestoßen werden. Im besten Fall kann diese Wirkung auch auf andere Betriebe ausstrahlen und auch dort innovative Entwicklungen einleiten.

Die Betriebsleiterbefragung liefert keine Anhaltspunkte dafür, dass Kleine Investitionen eine solche Initialwirkung in signifikantem Umfang entfalten. In keinem der in Niedersachsen insgesamt analysierten 14 Fälle sind die fraglichen Investitionen nach Einschätzung der befragten Landwirte mit einem besonderen Risiko verbunden. Das einzige Indiz, das auf einen gewissen Innovationscharakter hindeutet, ist, dass in einem Fall in der Region noch kein vergleichbares Investitionsobjekt existiert und dass in vier Förderfällen Berufskollegen das Investitionsobjekt besichtigt haben.

In knapp der Hälfte der Fälle (sechs Befragte) wurden infolge der geförderten Investition Folgeinvestitionen durchgeführt. Das dabei durchschnittlich realisierte bzw. geplante Investitionsvolumen beläuft sich auf ca. 40.000 Euro. Ein Drittel der Kleinen Investitionen steht im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Investition, wobei aber nur in einem Fall der vorangehenden Kleinen Investition die Initialwirkung zugeschrieben wird. Die Kleinen Investitionen sind folglich oftmals nur ein Glied in einer Investitionskette, ohne Auslöser derselben zu sein, oder werden als isolierte Maßnahme durchgeführt.

In Niedersachsen war die Förderung von Maschinen des Außenbereiches (Stichwort: Öko-Maschinen) und von Biogas- und Photovoltaik-Anlagen in den Jahren 2000 bis 2002, auf die sich die Befragung bezieht, noch nicht möglich. Mit Blick auf Photovoltaik und Öko-Maschinen liegen allerdings Daten aus Sachsen-Anhalt vor. Diese bestätigen die hier beschriebene skeptische Bewertung der Initialwirkung derartiger Investitionen. Weder werden die geförderten Objekte als besonders risikobehaftet eingeschätzt, noch entfalten sie eine regionale Ausstrahlung. Lediglich für den Fall der Anschaffung von Mulchsaatgeräten können relevante betriebliche Umstrukturierungen nachgewiesen werden. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, die gesamte Mechanisierung auf pfluglose Bodenbearbeitung umzustel-

len. Allerdings wird auch diese Änderung des Produktionsverfahrens in der Regel nicht von ökologischen sondern wirtschaftlichen Überlegungen ausgehend durchgeführt, da die pfluglose Bearbeitung des Bodens zu Verringerungen beim Dieserverbrauch führt.

Bei Biogasanlagen kann aufgrund des größeren Know-hows, das im Umgang mit dieser neuen Technik benötigt wird, nach Einschätzung der Berater für die ersten geförderten Anlagen durchaus noch davon ausgegangen werden, dass Pioniere gefördert wurden, so dass hier anfangs eine Innovationsförderung gewährt wurde.

Sowohl bei Biogasanlagen als auch bei Mulchsaatgeräten haben sich zwischenzeitlich verstärkte betriebswirtschaftliche Anreize zu ihrer Einführung ergeben, so dass die ursprünglich vielleicht vorhandene Initialwirkung der Förderung entfällt. Für Biogasanlagen erfolgte eine deutlich Anhebung der Einspeisevergütung. Die wirtschaftliche Attraktivität der Mulchsaatgeräte ist insbesondere durch den partiellen Wegfall der Dieselmotorkraftstoffverbilgung gestiegen. Die Nachfrage nach Biogasanlagen ist mittlerweile überdies so hoch, dass die Anlagenbauer die Preise spürbar angehoben haben (Spandau, 2005, S. 41) und eine weitere Förderung nur zu einer Fortsetzung solcher Überwälzungseffekte führen würde. Ohnehin werden Biogasanlagen mittlerweile in einer Größe erstellt, die keinesfalls mehr im Rahmen von Kleinen Investitionen förderfähig wären.

Auch die Berater in den meisten Bundesländern haben insbesondere den innovativen Charakter von Mulchsaatgeräten, Spritzen mit abdriftmindernden Düse, Schleppschläuchen in der Gülleausbringung sowie von Photovoltaik-Anlagen bezweifelt (siehe MB Anhang 3). Als weiterer kritischer Punkt kommt im Bereich der Ökomaschinen die Problematik möglicher Doppelförderungen, z. B. durch die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen, hinzu.

Exkurs: Zukünftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung - Wesentliche Resultate der Berater-Workshops

Nachstehend werden die Prioritäten der Berater in der Freien und Hansestadt Hamburg im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des AFP dargestellt. Diese Präferenzen sind im Rahmen des Workshops diskutiert und als gemeinsame Meinung artikuliert worden. Einzelheiten zu den Einschätzungen der Berater aus Hamburg werden im Materialband (MB Anhang 3) gezeigt.

Auch in den anderen Bundesländern wurden die Berater zu einer sinnvollen zukünftigen Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung befragt. Da hier in der Regel deutlich mehr Berater an den Workshops teilgenommen haben, wurde eine andere Methode eingesetzt, um die Präferenzen nach einer Diskussion zu ermitteln. Die Priorisierung erfolgte durch die Vergabe von je fünf Bewertungspunkten pro Berater und Fragestellung. Damit ist auch

eine Quantifizierung möglich. In Tabelle 3.5 werden die drei „Favoriten“ in der Reihenfolge ihre relativen Bedeutung für die Berater über alle Bundesländer gezeigt.

Ferner werden besondere Meinungen einzelner Länder oder Ländergruppen diskutiert, die im Durchschnitt über alle Länder nicht erkannt werden, in einzelnen Regionen aber einen besonderen landesspezifischen Bedarf zu signalisieren scheinen.

Tabelle 3.5: Prioritäten der Berater für die Agrarinvestitionsförderung bundesweit

| Kategorie | Prioritäten | Gewicht |
|--------------|--|---------|
| Ziele | Schaffung effizienter Strukturen / Wachstum | 27% |
| | Steigerung der Rentabilität | 16% |
| | Rationalisierung | 16% |
| Wer | Erfolgreiche Unternehmen/er | 25% |
| | Praktische Betriebsleiter-Qualifikation/Berufspraxis | 16% |
| | Entwicklungsfähige Standorte | 11% |
| Was | Gebäude / nur große Investitionen | 30% |
| | Diversifizierung | 17% |
| | Keine Einschränkungen / Rentable Investitionen | 14% |
| Wie | Zuschuss ohne Kreditbindung / Flexible Kreditlaufzeit ohne Zuschusskürzung | 47% |
| | Festbetrag je Einheit | 7% |
| | Zusätzliche Bürgschaft | 7% |

Quelle: Beraterbefragung.

(a) Zukünftige Ziele des AFP aus Sicht der Berater

Aus Sicht der Berater in Hamburg sollte mittels des AFP das Familieneinkommen gesichert werden, indem wettbewerbsfähige Strukturen über Wachstumsinvestitionen unterstützt werden. Eine volle Entlohnung der kalkulatorischen Kosten für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ist aus Sicht der Berater illusorisch. Darüber hinaus soll das bestehende Landschaftsbild und die vorhandene Kulturreichhaltigkeit weitgehend erhalten bleiben. Folglich sollen möglichst viele Familienbetriebe unterstützt werden, um die vorhandenen Strukturen zu konservieren. Einige Betriebe könnten ihre Stellung durch den Ausbau der Direktvermarktung und anderen einkommensdiversifizierenden Maßnahmen verbessern (siehe MB Anhang 3).

Auf Bundesebene gibt es fünf zentrale Ziele: Wachstum/Schaffung effizienter Produktionsstrukturen, Rentabilität, Rationalisierung (zusammen ca. 60 % aller vergebenen Bewertungen) sowie Diversifizierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Mit Blick auf das erste Ziel ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Ost und West: Während in den ostdeutschen Ländern – geprägt durch die ehemaligen

Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften – in der Regel die Schaffung effizienter Produktionsstrukturen durch Modernisierung im Vordergrund steht, priorisieren die Berater im Westen vor allem das Ziel der Wachstumsförderung.

Die geringe Relevanz der Ziele Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätssicherung resultiert aus dem Umstand, dass diese Ziele – zumindest bei der Förderung in der Milchviehhaltung – nach Ansicht der Berater Kuppelprodukte der Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen sind. Aus der geringen Bewertung kann ausdrücklich nicht abgeleitet werden, dass die Berater diese Ziele grundsätzlich nicht für erstrebenswert erachten. Allerdings hinterfragen die landwirtschaftlichen Berater die Notwendigkeit vor allem von Umwelt- und Tierschutzziele im AFP vor dem Hintergrund der bestehenden fachgesetzlichen Regelungen auf hohem Niveau.

Außerdem sind folgende Ziele regional von teils erheblicher Bedeutung: die Schaffung von Arbeitsplätzen in einigen ostdeutschen Bundesländern, die Kompensation der Landwirte für die durch Rechtssetzung realisierte Bereitstellung öffentlicher Güter in Sachsen sowie der Erhalt regionaler Wirtschaftsstrukturen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

(b) Welcher Personenkreis soll mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden ?

Ausschlaggebend bei der Auswahl der zu fördernden Betriebe ist nach Meinung der Berater der Freien und Hansestadt Hamburg die Betriebsleiterqualifikation, die jedoch auf vielen Kriterien beruht. Explizit soll nicht nur die Ausbildung der Betriebsleiter entscheidend sein. Da die Höhe der Eigenkapitalbildung und des Unternehmensgewinns auf zahlreichen Wegen beeinflusst werden kann, sollten sie nicht als alleiniges Kriterium zur Auswahl der förderwürdigen Betriebe gelten.

Zur Erhaltung landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Betriebe sollte die Junglandwirteförderung erhöht und im Bereich der Fünf-Jahres-Frist flexibilisiert werden. Gleiches gilt für junge Unternehmer, die im Rahmen des Generationswechsels bislang wenig erfolgreiche Betriebe übernehmen wollen. Hier sollten die Buchführungsabschlüsse der Vorjahre eine Förderung nicht ausschließen. Solche Antragsteller sollten vielmehr wie Existenzgründer behandelt werden.

Das entscheidende Selektionskriterium für die Berater auf Bundesebene ist der bisherige betriebliche Erfolg des Antragstellers sowie seine Qualifikation als praktischer Betriebsleiter (41 % der vergebenen Punkte). Eine formale Ausbildung wird demgegenüber als wichtiger aber nicht notwendiger Indikator für die Erfolgsaussichten von Investitionen angesehen (7 % der Bewertungen). Von Bedeutung ist daneben noch das Kriterium „Entwicklungsfähiger Standort“ (11 % der Bewertungen). Gemeint sind hier betriebliche

Wachstumsperspektiven, die nicht infolge von beengten Ortslagen oder angrenzenden Umweltschutzgütern etc. eingeschränkt sind.

Andere mögliche Selektionskriterien wie der Erwerbstyp (Haupt- oder Nebenerwerb) oder betriebliche Mindestgrößen werden durchweg als nicht relevant angesehen. Das gilt auch für den Ansatz, mit Hilfe der Investitionsförderung regionale Standortnachteile landwirtschaftlicher Unternehmen kompensieren zu wollen. Lediglich bei den Beratern in Baden-Württemberg fand dieser Ansatz eine größere Resonanz (23 % der Bewertungen), die Berater in Niedersachsen sprachen sich für eine bevorzugte Förderung von Betrieben auf reinen Grünlandstandorten aus.

(c) Welche Projekte sollen mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden ?

Nach Meinung der Berater in der Freien und Hansestadt Hamburg sollte weiterhin wie derzeit auch schon eine große Breite an baulichen Anlagen sowie Maschinen und Geräten gefördert werden können.

Im Gegensatz dazu herrscht bundesweit bei den Beratern die Meinung vor, dass die Förderung stärker fokussiert werden sollte. Es sollten danach vorzugsweise Gebäude und generell große Investitionen gefördert werden (30 % der Bewertungen). 17 % der Angaben entfallen jeweils auf die Diversifizierung sowie die Energieerzeugung. Mit Blick auf die Energieerzeugung fällt auf, dass dieser Fördertatbestand in den Ländern mit sehr großer Verbreitung von Biogasanlagen (Bayern & Baden-Württemberg, aber auch Niedersachsen) auf keinerlei Unterstützung stößt, während umgekehrt in den Ländern mit bisher geringer Verbreitung entsprechender Projekte die Unterstützung ausgesprochen hoch ist, wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Mehrheitlich sind die Berater der Auffassung, dass die Investitionsförderung bei mobilen Maschinen und Geräten, vor allem in der Außenwirtschaft, zukünftig entfallen sollte. Auch dies steht im Gegensatz zur Meinung der Berater in Hamburg. Lediglich in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde noch eine gewisse Legitimation für diese Förderung gesehen. In Rheinland-Pfalz ist dies damit zu erklären, dass die Förderung von arbeitsrationalisierenden Maschinen im Steillagenweinbau als besonders wichtig eingeschätzt wird.

Ausdrücklich keine Unterstützung fand die Forderung nach investiver Förderung bei der Auszahlung weichender Erben oder der besonderen Unterstützung von Kooperationen.

(d) Welche Förderinstrumente sollen zum Einsatz kommen ?

Die Berater in Hamburg vertreten die Meinung, dass die Förderung wie bisher ausgesprochen werden sollte. Die Kreditbindung wird als Instrument zur Vermeidung von Finanzierungsfehlern bei Großen Investitionen als sinnvoll erachtet. Darüber hinaus sollte bei Großen Investitionen ein Zuschuss von 10 % gewährt werden. Bei Kleinen Investitionen wird hingegen das Instrument der Zuschussgewährung bevorzugt, da eine verpflichtende Kreditaufnahme in solchen Fällen häufig als zu teuer angesehen wird.

Bundesweit entfällt fast die Hälfte der Nennungen auf die Forderung nach Zahlung von Zuschüssen und damit nach Aufhebung der Kreditbindungspflicht bzw. nach einer Lockerung bei der vorzeitigen Rückzahlung von Krediten (47 %). Von flächendeckender Bedeutung ist daneben nur noch die Forderung nach Einführung einer Festbetragsregelung pro Einheit (11 %).

Bemerkenswerter Weise stieß die Option „Einführung einer zusätzlichen Bürgschaft“ als Ergänzung zur bestehenden investiven Förderung durch Zuschüsse und Zinsverbilligung auf wenig Resonanz (7 % der Bewertungen). Lediglich in Brandenburg, im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und in Schleswig-Holstein wurde dieser Frage eine Bedeutung beigemessen. Dies ist umso erstaunlicher, da die Kreditvergabe der Banken nach weitgehend einheitlicher Auffassung der Berater in Folge von Basel II deutlich restriktiver geworden ist und die notwendigen Wachstumssprünge gerade bei den Milchproduzenten in Zukunft vermutlich größer ausfallen werden als bisher.

Sehr polarisierend wirkte das Thema Prosperitätsgrenze: Während dieses Förderkriterium überwiegend keine Unterstützung erhielt, waren die Berater in Bayern, Baden-Württemberg sowie in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt teilweise der Auffassung, dass diese Schwelle beibehalten werden sollte. Gleichwohl wird in einigen dieser Länder eine Anhebung der bisherigen Grenzen befürwortet.

Wenig Resonanz gab es insgesamt für die Position, dass im Sinne einer Fokussierung der Förderung die Mindestvolumina heraufgesetzt werden sollten. Ausnahmen bildeten hier die Berater in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und in Schleswig-Holstein. Auch die Forderung nach einer Änderung der Subventionswerte fand wenig Unterstützung. Nur in Mecklenburg-Vorpommern wurde eine Anhebung befürwortet (20 % der Bewertungen) während im Gegensatz dazu in Schleswig-Holstein für eine Begrenzung auf 20 % plädiert wurde.

3.8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013

3.8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen

Durch die ohnehin geringen staatlichen Eingriffe in den Zierpflanzenmarkt, könnten veränderte agrarpolitische Rahmenbedingungen allenfalls indirekte Auswirkungen auf Zierpflanzenbaubetriebe haben. Nach Einschätzung der Berater und auch von berufsständischen Vertretern ist dies allerdings nicht der Fall.

3.8.2 ELER-Verordnung

In der ELER-Verordnung wird die einzelbetriebliche Investitionsförderung dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zugeordnet.“ Wie bisher auch, können

- die Niederlassung von Junglandwirten (Prämie bis zu 40.000 Euro) und
- die Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben

gefördert werden (Artikel 20). Die Modernisierungsbeihilfe soll zu einer Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebs und/oder zur Einhaltung von neu eingeführten Gemeinschaftsnormen führen (Artikel 26). Die Beihilfeintensität kann bis zu 40 % der förderfähigen Investitionen betragen. Für Junglandwirte (< 40 Jahre) kann der Beihilfesatz um bis zu 10 % erhöht werden; in benachteiligten Gebieten kann eine zusätzliche Aufstockung des Beihilfesatzes um bis zu 10 % erfolgen.

Bemerkenswert ist, dass die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthaltene Regelung zur Produktionssteigerung bei Erzeugnissen ohne normale Absatzmöglichkeiten auf den Märkten (Artikel 6) nicht mehr aufgenommen wurde. Gleiches gilt für andere Beihilfevoraussetzungen wie „berufliche Qualifikation“ und „Wirtschaftlichkeit der Betriebe“ (Artikel 5).

Die Förderung von Diversifizierungsaktivitäten wird in ELER nicht mehr im Zusammenhang mit Modernisierungsinvestitionen erwähnt, sondern im Schwerpunkt 3 „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum“. Danach können Diversifizierungsmaßnahmen von Betriebsinhabern landwirtschaftlicher Betriebe, von dessen Ehepartner oder von einem seiner Kinder hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten unterstützt werden.

ELER scheint somit einen breiten Handlungsspielraum zur Unterstützung der Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb und außerhalb der Agrarsektors bereitzuhalten,

ohne bisherige Restriktionen (z. B. Wachstumsinvestitionen) weiterzuführen. Weiterhin gelten jedoch die in der VO (EG) Nr. 1/2004 (Freistellungsverordnung für staatliche Beihilfen) enthaltenen Vorschriften zu den einzelnen Beihilfearten, wie beispielsweise diejenigen zu Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Artikel 4). Hier ist unter Absatz (8), Ziffer a) geregelt, dass eine Beihilfe nicht für Wachstumsinvestitionen gewährt werden darf, die gemessen in Großvieheinheiten im Falle der tierischen Erzeugung oder in Anbaufläche im Falle der pflanzlichen Erzeugung mehr als 20 % beträgt (Europäische Kommission, 2004). Falls die Freistellungsverordnung unverändert Gültigkeit behält, würde sich im Vergleich zum gegenwärtigen Förderrahmen mit Ausnahme der Erhöhung der möglichen Höchstbeihilfesätze nichts Gravierendes ändern.

3.9 Empfehlungen

3.9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung soll in erster Linie dazu dienen, im Hinblick auf die Erstellung der neuen Programme konkrete und kurzfristig umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Maßnahme zu machen. Das heißt für die Evaluatoren, dass sie den bestehenden institutionellen Rahmen als weitgehend gegeben hinnehmen müssen und teilweise Empfehlungen geben, die nur dem Erreichen einer „second best“-Lösung dienen. Die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen schafft häufig Tatsachen, die nicht ohne das Entstehen neuer Kosten wieder rückgängig zu machen sind. Die Umsetzbarkeit tiefgreifender Verbesserungsvorschläge ist somit letztlich eine Frage der Fristigkeit.

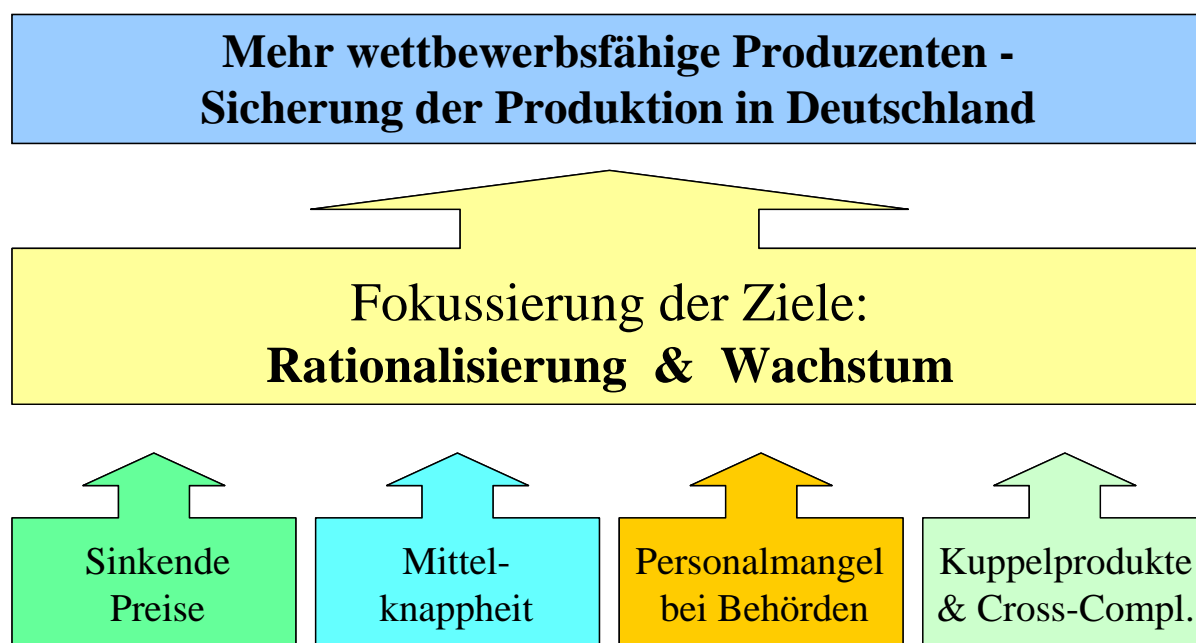
Daher werden nachstehend zunächst Optimierungspotenziale innerhalb des bestehenden Fördersystems aufgezeigt, die aus den bisher präsentierten empirischen Befunden abgeleitet werden. Sie sollen vor allem dazu dienen, die bisherigen Ziele auf effizientere Weise zu erreichen, wobei sowohl Verbesserungen für wachstumswillige landwirtschaftliche Unternehmer als auch Vereinfachungsmöglichkeiten für die Administration aufgezeigt werden. Schließlich wird auch auf Optionen hingewiesen, wie bisher weitgehend wirkungslos aufgewendete Steuermittel gespart werden können.

In einem zweiten Schritt wird anschließend die Legitimation der klassischen Investitionsförderung ganz grundsätzlich kritisch analysiert und darauf aufbauend werden längerfristige Empfehlungen abgeleitet.

3.9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung

Die Evaluatoren halten es für erforderlich und machbar, eine deutliche Reduzierung der Anzahl der Ziele vorzunehmen, um bestehende oder mögliche Zielkonflikte abzubauen und um zu einer stärkeren Fokussierung der Förderung auf die Kernprobleme zu kommen. Dafür spricht der Umstand, dass es mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer erheblichen Kürzung der Mittel für die Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik kommen wird, so dass davon ausgegangen werden muss, dass auch für die Agrarinvestitionsförderung weniger Mittel zur Verfügung stehen werden (Abbildung 3.10).

Abbildung 3.10: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie in dem vorliegenden Bericht gezeigt, sind insbesondere die Ziele Verbesserung der Produktqualität, des Umweltschutzes und der Arbeitsbedingungen im Zierpflanzenbau unter Glas weitgehend Kuppelprodukte der von den Gärtnern ohnehin verfolgten Ziele Rationalisierung und Produktivitätssteigerung. Daher ist es auch verantwortbar, im Rahmen der Investitionsförderung auf diese expliziten Ziele zu verzichten und sie über eine reine Strukturförderung dennoch zu erreichen (Abbildung 3.10).

Da zusätzliche Ziele in der Regel auch zusätzliche Kontrollen und Überprüfungen bedeuten, führt eine Beschränkung auf wenige Kernziele auch zu einem Abbau von Bürokratie. Angesichts der schon gegenwärtig feststellbaren Überlastung der Behörden (siehe Kapitel 3.5) erlaubt eine Reduzierung von Kontrollaufgaben eine stärkere Konzentration

on der Behörden auf die kritische Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Unternehmen und deren Investitionsvorhaben (Abbildung 3.10).

Die Sichtweise der Berater aus der Freien und Hansestadt Hamburg weicht zum Teil deutlich von der der Bewerber ab, wird jedoch von der ganz überwiegenden Zahl der Berater bundesweit geteilt (siehe Exkurs und MB Anhang 3).

Ob das Ziel der Diversifizierung beibehalten werden sollte, erscheint zumindest fraglich. Abgesehen von einigen wenigen regional relevanten Nischen (typische Urlaubsregionen mit Urlaub auf dem Bauernhof sowie großstadtnahe Regionen mit Pferdehaltung/Dienstleistung) spielen die entsprechenden Projekte nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Die einzigen Bereiche, in denen die Diversifizierung zu einer erheblichen Nutzung und Umorientierung führt, ist die Erzeugung von erneuerbarer Energie. Hier dürfte allenfalls die Photovoltaik für Hamburg relevant werden. Allerdings ist die Folge geförderter Investitionen durch Gärtner und Landwirte in die Photovoltaik, dass für eine Bevölkerungsgruppe politisch induzierte Renteneinkommen generiert werden, ohne Beschäftigungswirkungen in ländlichen Regionen zu entfalten. Im übrigen gibt es deutliche Hinweise darauf, dass wegen der politisch festgelegten Einspeisevergütungen in erheblichem Umfang eine unnötige Doppelförderung stattfindet. Zudem ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Förderung durch gestiegenen Preise an die Anlagenhersteller überwälzt wird.

Um die Folgen des Strukturwandels und der Änderung sonstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Schaffung alternativer Einkommensquellen abzupuffern, ist zudem fraglich, ob die – abgesehen von einem Teil der Landwirte in den neuen Bundesländern – oftmals mit erheblichen Vermögenswerten ausgestatteten Landwirte tatsächlich eine benachteiligte Gruppe im ländlichen Raum darstellen, die einer besonderen Förderung bedarf. Andere Sektoren, wie z. B. die Baubranche, leiden seit Jahren unter einem Überangebot am Markt mit den daraus resultierenden strukturbereinigenden Effekten. Aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es daher geboten, die Förderung von Einkommensdiversifizierungen für alle Antragsteller im ländlichen Raum nach einheitlichen Kriterien zu gestalten.

3.9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden ?

Grundsätzlich sollen aus unserer Sicht diejenigen Unternehmen gefördert werden, die einen möglichst großen Nettonutzen der Förderung erzeugen. Dieser Nettonutzen kann optimiert werden, wenn im Hinblick auf das/die Förderziel/e diejenigen Betriebe eine Förderung erhalten, deren Investitionen einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad verspre-

chen, die aber ohne Förderung keine Investition oder eine Investition mit einem deutlich geringeren Zielerreichungsgrad durchführen würden.

1. Gefördert werden sollen daher die landwirtschaftlichen und gärtnerischen Unternehmer, die in der Vergangenheit nachgewiesen haben, dass sie Willens und in der Lage sind, effizient zu wirtschaften und deren Investitionskonzepte versprechen, dass dieser Weg nach der geförderten Investition erfolgreich fortgesetzt wird.
2. Angesichts dieser Konzentration der Förderung auf erfolgreiche Unternehmer sollten daher auch die im Bereich der formalen Berufsqualifikation bestehenden Anforderungen entfallen, solange insbesondere bisherige wirtschaftliche Erfolge in der Landwirtschaft nachgewiesen werden können. Nur bei Anträgen von Berufsanfängern bzw. Quereinsteigern wird eine Legitimation für dieses Kriterium gesehen.
3. Für eine besondere Junglandwirteförderung wird derzeit kein Bedarf gesehen. Zum einen sprechen grundsätzliche Erwägungen dagegen und zum anderen gibt es keine Hinweise dafür, dass erfolgreiche und entwicklungsfähige Betriebe wegen fehlender Nachfolger in relevantem Umfang nicht weitergeführt werden. Darüber hinaus hat die Untersuchung ergeben, dass die bislang praktizierte Förderung von Junglandwirten ohnehin kein effektives Instrument darstellt, um die Hofnachfolge wesentlich zu beeinflussen.
4. Zur durch das Haushaltsrecht gebotenen Abgrenzung der Unternehmen, die rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen können, sollte eine - allerdings erheblich vereinfachte - Prosperitätsprüfung grundsätzlich beibehalten werden.

3.9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden ?

1. Grundsätzlich sollte aus Sicht der Bewerter keine Einschränkung der Förderung auf bestimmte Produktionsbereiche vorgenommen werden. Somit wären alle Bereiche der landwirtschaftlichen Urproduktion förderfähig. Dennoch sollten die Förderbereiche aufgrund der knappen Ressourcen im Hinblick auf ihre Relevanz (Anpassungsbedarf, Entwicklungschancen) geprüft und mit Blick auf die prospektive Anpassungsdynamik zeitlich begrenzt werden. Aktuell besteht im Bereich Zierpflanzenbau kein besonderer Förderbedarf, da in jüngerer Vergangenheit keine abrupten Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen zu verzeichnen waren.
2. Der Erwerb von mobilen Maschinen und Geräten sollte nicht weiter gefördert werden. Die Befragung hat deutliche Hinweise dafür geliefert, dass die Förderung dieser Objekte überwiegend Mitnahmeeffekte beinhaltet. Die geförderten Investitionen sind ohnehin meistens rentabel und können aufgrund der vergleichsweise niedrigen Volumina von den Unternehmen mehrheitlich aus eigener Kraft finanziert werden. Für die Abschaffung dieser Förderung sprechen überdies die bundesweit immer wieder von

Landwirten und Beratern angesprochenen Überwälzungseffekte durch einen Preisanstieg der geförderten Maschinen und Geräte zu Gunsten der Landmaschinenindustrie.

3. Die noch bestehende Förderung von Photovoltaikanlagen sollte eingestellt werden. Eine hohe Rentabilität ist wegen des EEG offenbar gegeben. Zudem können massive Überwälzungseffekte auf Anlagenbauer in Form von Preissteigerungen bei den Anlagen festgestellt werden. Diese Effekte liefern deutliche Hinweise auf negative Nebenwirkungen einer unkoordinierten Förderung.

3.9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen?

1. Die Bewerter empfehlen, das in der Freien und Hansestadt Hamburg gegenwärtig für Große Investitionen angewandte System der Zinsverbilligung in Verbindung mit Zuschüssen zugunsten einer reinen Zuschussförderung umzustellen.

Wenn mit der bisherigen Kreditbindung das Ziel verfolgt wird, nur die Landwirte zu fördern, die auch einen Kredit aufnehmen (müssen), lässt sich annähernd der gleiche Effekt erzielen, wenn die Förderung auf Große Investitionen, die zudem erhebliche Strukturwirkungen haben, beschränkt wird. Daher schlagen wir vor, die Untergrenze für förderfähige Investitionsvolumina deutlich auf mindestens 50.000 Euro anzuheben. Derartige Investitionen können aber in aller Regel ohnehin nur mit Hilfe von Krediten bewerkstelligt werden, so dass die Banken weiterhin als zusätzliche Selektionsinstanz eingebunden sind. Außerdem werden durch die Kreditbindung in vielen Fällen auch unnötige und vielfach sicher teurere Fremdfinanzierungen verursacht, nur um in den Genuss einer möglichst hohen Förderung zu kommen.

Aus verwaltungstechnischer Sicht würde das reine Zuschussverfahren zu einer deutlichen Vereinfachung und auch zu einer Reduzierung langfristig nötiger Kontrollen führen. Die befragten Landwirte haben immer wieder berichtet, dass sie aus finanziellen und steuerlichen Erwägungen, aber auch zur Erleichterung der Aufnahme neuer Kredite, Sondertilgungsmöglichkeiten nutzen würden, wenn sie nicht mit Forderungen nach Teilrückzahlung der Förderung rechnen müssten.

Die deutliche Anhebung der Förderuntergrenze auf 50.000 Euro ergibt sich aus den vorgestellten Analysen. Danach beinhalten die Kleinen Investitionen deutlich weniger strukturelle Wirkungen als Große Investitionen. Auch die These von Initialwirkungen Kleiner Investitionen konnte auf Basis der Befragungsdaten und des Beraterworkshops – abgesehen von einigen wenigen Einzelfällen – nicht belegt werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass entwicklungsfähige Betriebe Investitionen in diesem Umfang auch selber tragen können.

2. Die Zuschusshöhe sollte bei normalen Investitionen einheitlich mit 15 bis 20 % festgelegt werden. Die Umstellung auf eine Zuschussregelung ohne Kreditbindung beinhaltet einen Bezug des Zuschusses auf das gesamte förderfähige Investitionsvolumen. Bislang beträgt der durch die Zinsverbilligung resultierende Förderhöchstsatz bei Großen Investitionen 31 % und bei Kleinen Investitionen 20 %. Die im Rahmen dieser Bewertung befragten Unternehmen wiesen einen Subventionsanteil am Investitionsvolumen von durchschnittlich 24 % auf. Dabei sind auch die Junglandwirte- und die Erschließungsförderung enthalten.⁸ Durch die Möglichkeit, die Finanzierung im Hinblick auf den Einsatz von Eigen- und Fremdmittel, die Wahl der Finanzinstitution sowie die Laufzeit der Fremdmittel flexibler zu gestalten, kann der Unternehmer Vorteile nutzen, die eine deutliche Reduzierung des Subventionsniveaus nahe legen.

Eigenleistungen des Investors sollten nicht förderfähig sein, da die Bewertung dieser Leistungen mit Schwierigkeiten verbunden ist, so dass sich der Zuschuss ausschließlich auf Rechnungsnachweise beziehen sollte.

Die Obergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens kann unverändert bestehen bleiben.

3. Die Investitionsfördermaßnahme mit der geringsten Marktverzerrung ist die staatliche Bürgschaft. Gegenwärtig besteht für dieses Instrument jedoch kaum ein Bedarf. Dies belegen sowohl die von uns untersuchten Betriebe, bei denen fehlende Sicherheiten bislang überwiegend kein Thema sind (siehe Kapitel 3.6.0), als auch die Berater und andere Experten. Zwar wurde in den Beraterworkshops eine gewisse Zurückhaltung der Banken im landwirtschaftlichen Sektor angesprochen, aber die genannten Gründe sprechen eher für die schlechte Rentabilitätslage landwirtschaftlicher Betriebe als für ein Marktversagen.

Wenngleich Bürgschaften daher derzeit kaum reale Wirkungen beinhalten, sollte doch im Hinblick auf künftige Entwicklungen, wie höhere Pacht- und Fremdkapitalanteile wachsender Unternehmen sowie deutlich umfangreichere Investitionsvolumina, dieses Instrument angeboten, aber restriktiv eingesetzt werden. Auf keinen Fall darf das Instrument dazu missbraucht werden, die angemessenen und notwendigen Eigenrisiken den Banken zu übernehmen. Ein weiterer positiver Nebeneffekt der Bürgschaften, im Zusammenhang mit dem Vorschlag, die Junglandwirteförderung einzustellen, ist, dass der möglicherweise erhebliche Finanzierungsbedarf von Junglandwirten und Existenzgründern auf diese relativ marktkonforme und wirksame Weise sichergestellt werden kann.

⁸ Zuschüsse für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und für Diversifizierung waren zum Zeitpunkt der AFP-Bewilligung der im Rahmen dieser Untersuchung befragten Unternehmen zum größten Teil noch nicht möglich.

4. Die gegenwärtig bestehende Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren bei Großen Investitionen halten wir angesichts des schnellen betrieblichen Wandels für deutlich zu lange. Sowohl Landwirte als auch Berater haben immer wieder darauf verwiesen, dass die Aufgabe von Betriebszweigen und auch Umnutzungen durch die Zweckbindungsfrist künstlich behindert werden. Eine Halbierung der Frist auf sechs Jahre scheint angemessen.
5. Die Auflagenbuchführung bietet sowohl für die Beratung als auch für die Bewertung der Fördermaßnahme eine gute Informationsgrundlage. In der Praxis wurde diese Quelle jedoch kaum genutzt, was wiederum dazu geführt hat, dass dieser Auflage von Seiten der Betriebe teilweise nur unzureichend nachgekommen wurde. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung konnte eine Auswertung der Auflagenbuchführung nicht durchgeführt werden, so dass eine empirisch unterstützte Empfehlung hierzu gegenwärtig noch nicht möglich ist. Dies wird jedoch eine der Kernaufgaben der Ex-post-Bewertung sein.

3.9.2 Eckpunkte für eine langfristige, ökonomisch fundierte, politisch rationale Investitionsförderung im Agrarsektor

Mögliche Gründe für eine Intervention auf dem Investitionsmarkt

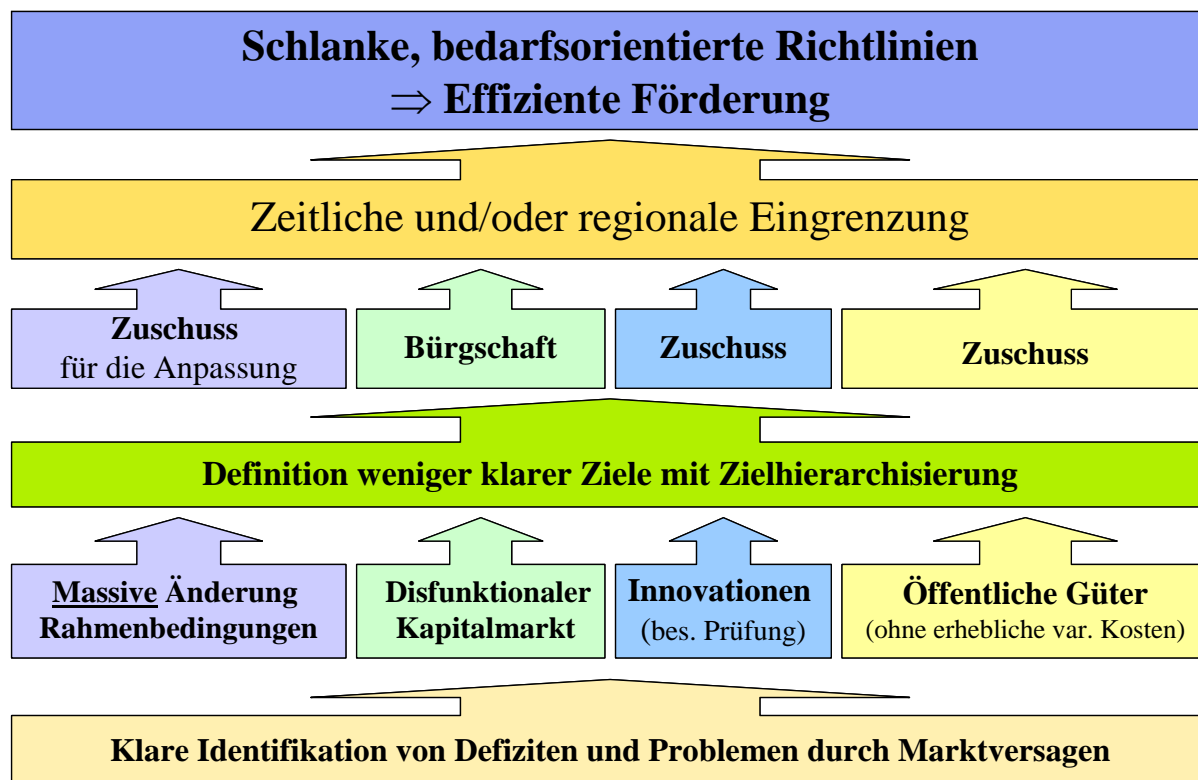
Da für die Agrarinvestitionsförderung wie in Kapitel 3.1 dargelegt, keine ausgearbeitete Interventionslogik und auch kein stringentes Zielsystem existiert wird im Folgenden für eine künftige Investitionsförderung im Agrarbereich eine Interventionslogik beispielhaft skizziert.

In einer Marktwirtschaft – so die Ausgangshypothese – führen funktionierende Märkte dazu, dass die Produktionsfaktoren über den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Markt effizient eingesetzt werden. Die Aufgabe des Staates ist es dabei, die Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte sicher zu stellen. Daher gibt es für staatliche Eingriffe nur dann eine Legitimation, wenn Märkte offenkundig versagen. Als Beispiel dafür werden oftmals Umweltgüter angeführt.

Ausgehend von diesen Überlegungen sollte eine (landwirtschaftliche) Investitionsförderung nur dazu dienen, Unvollkommenheiten des Marktes auszugleichen oder aber Strukturbrüche abzumildern. Diese Rahmenbedingungen, z. B. massive Änderungen der Agrarpolitik oder Naturkatastrophen, können die Betriebe kurzfristig derart belasten, dass sie in ihrer betrieblichen Entwicklung irreversibel geschädigt werden, was aber in einer dynamischen Betrachtung aus gesellschaftlicher Sicht zu Nachteilen führen könnte (Abbildung 3.11). Ferner erscheint auch die Förderung von risikobehafteten innovativen Investitionen mit Pilotcharakter als gerechtfertigt, wenn dadurch ein über den Einzelbetrieb hin-

aus gehender Nutzen für den gesamten Sektor oder sogar gesamtgesellschaftlich zu erwarten ist, die Kosten und Risiken aber individuell zu tragen wären. Bei öffentlichen Gütern ist zu unterscheiden, ob deren Bereitstellung vor allem durch höhere Investitionskosten oder mit einem besonderen Management und damit höheren variablen Kosten verbunden ist, da die Instrumentenwahl entsprechend ausgerichtet werden muss.

Abbildung 3.11: Interventionslogik der Agrarinvestitionsförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Voraussetzung für solche staatlichen Interventionen in das Investitionsgeschehen in Landwirtschaft und Gartenbau ist, dass ausgehend von einer Problemanalyse Marktversagen klar und eindeutig identifiziert wird. Eine solche Untersuchung in einer Ex-ante-Bewertung wird als Voraussetzung für eine zielgerichtete Förderung angesehen. Sie sollte, aufbauend auf der Analyse, auch die Ableitung der Förderziele und deren Verhältnis zueinander (Zielhierarchie) beinhalten. Die gewählten Interventionen sollten – abgesehen von möglichen Spezialfällen bei öffentlichen Gütern – in jedem Fall zeitlich befristet sein und gegebenenfalls, d. h. wenn das zu lösende Problem nicht horizontaler Natur ist, auch regional eingegrenzt werden. Die Förderrichtlinien sollten eine möglichst geringe Regelungsbreite und –tiefe beinhalten, da sämtliche Regelungen einen entsprechenden Kontrollaufwand nach sich ziehen.

Problemorientierte Instrumentenwahl

Den einzelnen Bereichen von Marktversagen sollte mit einem adäquaten Instrumenteneinsatz begegnet werden. Bei massiven Änderungen der Rahmenbedingungen, für die der Milchmarkt unter den derzeitigen GAP-Reformen als Beispiel angeführt werden kann, sollten Zuschüsse für die notwendigen Anpassungsinvestitionen, zur Zeit also insbesondere Wachstumsinvestitionen im Milchsektor zur Überwindung der strukturellen Defizite, für einen begrenzten Zeitraum im Sinn einer Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden.

Ein nicht funktionierender Kapitalmarkt wäre dann gegeben, wenn der Agrarsektor nur unzureichend mit Kapital versorgt würde, obwohl aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der Grenznutzen des Kapitaleinsatzes über dem in anderen Sektoren läge. Eine solche Situation könnte z. B. dann entstehen, wenn Finanzinstitutionen für die Kreditierung von Gartenbau und Landwirtschaft aufgrund der aus ihrer Sicht geringen Bedeutung dieses Sektors kein Fachpersonal mehr einstellen und wegen dieser fehlenden Expertise den Sektor nicht ausreichend mit Kapital versorgen. In diesem Fall wäre die Bereitstellung von staatlichen Bürgschaften das angemessene Instrument für eine Marktintervention, da dadurch die Versorgung des Sektors mit Kapital bei gleichzeitig möglichst geringer Marktverzerrung gewährleistet werden könnte.

Innovationen in der Landwirtschaft und im Gartenbau leiden darunter, dass innovative Haltungs- oder Bewirtschaftungs- oder Produktionssysteme keinen rechtlichen Erfinderschutz genießen⁹. Betriebe, die derartige Innovationen praktizieren, tragen somit das wirtschaftliche Risiko der Neuerung, ohne bei Erfolg entsprechende Vorteile durch Lizenzen und Patente realisieren zu können. Um den gesellschaftlich erwünschten Fortschritt in der Landwirtschaft zu unterstützen, sollte den Betrieben für die mit Innovationen verbundenen Investitionen nur dann eine Risikoprämie gewährt werden, wenn der Staat ein besonderes Interesse an der Realisierung dieser Vorhaben hat (Pilotcharakter). Für die Auswahl der zu fördernden Projekte sollte ein Gremium in einem Wettbewerbsverfahren (Ausschreibung) die Bemessung und Zuteilung der Zuschüsse regeln. Zu prüfen wäre, ob für diesen Förderzweck eine gesonderte Maßnahme außerhalb des AFP aufgelegt werden sollte.

Der Bereich der öffentlichen Güter beinhaltet sehr unterschiedliche Sachverhalte, die jeweils einer adäquaten Lösung bedürfen. Als Beispiel sollen hier der Tierschutz und die damit verbundenen gesellschaftlich erwünschten Tierhaltungsverfahren angeführt werden, sofern diese deutlich über die internationalen Anforderungen hinausgehen und bei den nationalen Produzenten zu erheblichen Mehrkosten führen. Eine Kompensation von auflagenbedingten Kostennachteilen im Investitionsbereich durch Investitionszuschüsse könnte

⁹ Vgl. die Unterscheidung zwischen „produktgebundenem technischen Fortschritt“ und „technischem Fortschritt im Managementbereich“ bei Isermeyer (2003, S. 3).

die nationalen Produzenten in die Lage versetzen, Marktanteile zu sichern und auf diese Weise Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Land zu erhalten (Wissenschaftlicher Beirat 2005, S. 6 bis 11). Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang die hohen Anforderungen an die Haltungsbedingungen in der intensiven Veredlungswirtschaft bei Geflügel, Schweinen und Kälbern. Wenn sich jedoch die gesellschaftlichen Anforderungen an Tierschutz vor allem bei den variablen Kosten niederschlagen, z. B. durch den Einsatz besonderen Futters oder von speziellen Medikamenten, oder besondere Anforderungen an das laufende Management stellen, wäre die Investitionsförderung nicht das geeignete Anreizinstrument, um die Erfüllung der Normen sicher zu stellen.

Fazit

Der staatlichen Intervention muss in einer Marktwirtschaft eine belastbare Legitimierung vorausgehen, in der klargestellt wird, dass die expliziten Ziele nicht auch ohne Staatseingriff erreicht werden können. Die Erarbeitung einer nachvollziehbaren Interventionslogik ist eine wesentliche Voraussetzung rationalen Staatshandelns in der Investitionsförderung, das durch eine sachgerechte Politikbewertung sinnvoll ergänzt werden muss.

3.9.3 Monitoring und Bewertung

3.9.3.1 Monitoring

Das gegenwärtig angewandte EU-einheitliche Monitoring enthält kaum Daten, die für die Beantwortung der zentralen Fragen zur Bewertung des AFP und der JLWF nützlich sind. Vielmehr werden einige Daten zur Beschreibung des Outputs und der strukturellen Zuordnung der Förderung (z. B. Schwerpunkte, Investitionsart, Investitions- und Fördervolumen, regionale Verteilung) erfasst.

Die für die Bewertung notwendigen Daten müssen daher vom Bewerter teils mit großem Aufwand im Rahmen von Fallstudien und Befragungen selbst erfasst werden oder aufgrund fehlender Datenbanken aufwändig zusammengestellt werden (z. B. Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung). Es ist im Rahmen der Ex-post-Bewertung auf der Grundlage einer umfassenden Sekundärdatenanalyse zu klären, welche Daten auch künftig für Bewertungszwecke zentral erfasst und gespeichert werden sollten. Die generelle Erfassung von Daten, die nur einen marginalen Wert für die Maßnahmen- oder Programmbewertung besitzen und auch für Beratungszwecke kaum nutzbar sind, jedoch einen erheblichen Erhebungsaufwand verursachen, sollte eingestellt werden. In dieser Hinsicht ist der Wert der Investitionskonzepte in Form der gegenwärtig angewandten Variablenliste sowie der Auflagenbuchführung zu prüfen.

Empfehlungen:

Das EU-Monitoring sollte nur wenige statistische Daten erfassen, die für die Beschreibung der Grundgesamtheit der geförderten Betriebe, Flächen, Objekte etc. (Output: physisch und monetär) notwendig sind. Die Festlegung von Wirkungsindikatoren und die Erfassung der für ihre Berechnung benötigten Daten sollte weitgehend ad hoc und je nach Schwerpunkt der Bewertung erfolgen.

3.9.3.2 Bewertung

Die aktuellen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung (Europäische Kommission, 2000) zielen darauf ab, durch zentral vorgegebene Fragen und Indikatoren eine möglichst einheitliche Bewertung in den Mitgliedstaaten zu erreichen und auf diese Weise eine Aggregation der Ergebnisse für alle Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dieser konzeptionelle Rahmen lässt nur wenig Spielraum für systematische Analysen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, die in der Regel vergleichsweise aufwendig sind und daher themenbezogen, d. h. selektiv, durchgeführt werden sollten. Die Vorgaben, insbesondere der fast durchgängig geforderte Mit-Ohne-Vergleich ist bei der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung nicht möglich, da nicht geförderte aber strukturell vergleichbare Betriebe kaum existieren.

Da die Aggregation der Ergebnisse bezüglich einzelner Indikatoren aufgrund unterschiedlicher Erfassungsdimensionen bereits enorm schwierig ist (z. B. Tierschutz, Arbeitsbedingungen), scheint es inhaltlich beinahe unmöglich, die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsberichte auf der Gemeinschaftsebene weiter zusammenzufassen.

Die Erwartungen der Auftraggeber an die Bewertung sind nach wie vor eher zurückhaltend und skeptisch, wobei die Bereitschaft zur konstruktiven Unterstützung der Evaluation gegenüber der Halbzeitbewertung zugenommen hat. Dennoch werden die Bewerter nach wie vor zu wenig als externer Dienstleister wahrgenommen.

Empfehlungen

Die Evaluationsthemen sollten unter Vorgabe eines flexiblen Bewertungsrahmens weitgehend den Auftraggebern und Evaluatoren überlassen werden. Es sollte möglich sein, die Bewertung auf wenige zentrale Fragen zu begrenzen und auf diese Weise Freiraum für den notwendigen analytischen Tiefgang zur Beantwortung der relevanten Fragen schaffen.

Literatur

- BMVEL (2004): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2001): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) 1257/1999.
- BWA, BUG, BBS, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Behörde für Umwelt und Gesundheit und Behörde für Bildung und Sport (2002): Richtlinien der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung der Agrarförderprogramme nach dem „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes“. Freie und Freien und Hansestadt Hamburg, 05.07.2002.
- Deutscher Bundestag (2001): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/5900.
- Deutscher Bundestag (2004): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3151 vom 21.5.2004.
- Deutscher Bundestag (2004a): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3797 vom 23.9.2004.
- Europäischer Rat (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.
- Europäische Kommission (2000): Verbindliche Regelungen für die Länder bei der Förderung gemäß den Fördergrundsätzen des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Sinne einer Rahmenregelung gemäß Artikel 40, 4. Absatz der VO (EG) 1257/1999. Anhang zur KOM-Entscheidung K(2000) 2684 endg. vom 18.09.2000.
- Europäische Kommission (2004): Verordnung (EG) Nr. 1/2004 der Kommission vom 23. Dezember 2003 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätigen Unternehmen (Freistellungsverordnung). Amtsblatt der Europäischen Union.
- Forstner, B.; Koch, B. (2005): Die Halbzeitbewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum: Erfahrungen unterschiedlicher organisatorischer Bewertungsansätze. Zeitschrift für Evaluation 1/2005, S. 109-127.
- Klockenbring, C. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für das Bundesland Hamburg. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (2005), telefonische Mitteilung am 08.06.2005.

Spandau, P. (2005): Beim Biogas müssen Sie jetzt schärfer rechnen. top agrar, Heft 1/2005, S. 40-45.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2005): Zukunft der Nutztierhaltung. Agra-Europe 13/05, Dokumentation, 23 S..

ZBG, Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (2004): Kennzahlen für den Betriebsvergleich im Gartenbau. Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, 47. Jahrgang.