

# Halbzeitbewertung von *PROFIL*

---

## Teil II – Kapitel 4

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

---

Autoren:

Henrik Ebers

Bernhard Forstner

Braunschweig, Dezember 2010



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>I</b>     |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>II</b>    |
| <b>Kartenverzeichnis</b>  | <b>III</b>   |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>IV</b>    |
| <b>4 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)</b>   | <b>1</b>     |
| 4.1 Einführung in das Kapitel   | 1            |
| 4.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung  | 11           |
| 4.3 Methodik und Daten  | 14           |
| 4.3.1 Methodik  | 14           |
| 4.3.2 Daten   | 15           |
| 4.4 Administrative Umsetzung des AFP  | 16           |
| 4.5 Bisheriger Vollzug des AFP  | 19           |
| 4.6 Bewertungsfragen (CMEF)   | 23           |
| 4.6.1 Beitrag geförderter Investitionen zur besseren Nutzung der<br>Produktionsfaktoren und zur Einführung von neuen<br>Technologien und Innovation | 24           |
| 4.6.2 Beitrag geförderter Investitionen zur Verbesserung von<br>Marktzugang und Marktanteil   | 28           |
| 4.6.3 Beitrag geförderter Investitionen zu langfristiger und<br>nachhaltiger Bewirtschaftung  | 31           |
| 4.6.4 Beitrag geförderter Investitionen zur Verbesserung der<br>Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors   | 34           |
| 4.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen   | 35           |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>39</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abbildung 4.1: Entwicklung der Milchvieh- und Schweinebestände in Niedersachsen (2003 bis 2010)   | 2            |
| Abbildung 4.2: Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)   | 4            |
| Abbildung 4.3: Durchschnittliche Brutto-Investitionen der Milchviehbetriebe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (WJ 2004/05 bis 2008/09)  | 5            |
| Abbildung 4.4: Vergleich des Investitionsvolumens in landwirtschaftliche Gebäude in Niedersachsen (NI) und Schleswig-Holstein (SH) im Zeitraum 2001 bis 2008 (Jahreswerte relativ zum Durchschnitt 2001 bis 2008) | 6            |
| Abbildung 4.5: Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Milchvieh-Haupterwerbsbetrieben in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (WJ 2004/05 bis 2008/09)                     | 8            |
| Abbildung 4.6: Investitionsneigung der Landwirte (Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar), Erzeugerpreis- und Zinsentwicklung  | 9            |
| Abbildung 4.7: Im Rahmen des AFP bewilligte Nettoinvestitionen (Mio. Euro) in Niedersachsen/Bremen (2000 bis 2009)  | 21           |
| Abbildung 4.8: Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)*    | 26           |
| Abbildung 4.9: Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)*           | 27           |
| Abbildung 4.10: Umsatzerlöse der mit AFP geförderten Betriebe vor der Investition sowie im Ist- und Zieljahr (Investitionskonzept, 2007 bis 2009)   | 29           |
| Abbildung 4.11: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)*                    | 31           |

**Kartenverzeichnis**

**Seite**

|          |  |    |
|----------|--|----|
| Karte 1: | Regionale Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen in Niedersachsen/Bremen (2007 bis 2009) | 23 |
|----------|--|----|

| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Tabelle 4.1: Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Niedersachsen (1999, 2003 und 2007)  | 3            |
| Tabelle 4.2: Agrarinvestitionsförderung (AFP) im Jahr 2009 in Niedersachsen/Bremen und ausgewählten Ländern im Vergleich                                | 13           |
| Tabelle 4.3: AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Niedersachsen/Bremen  | 20           |
| Tabelle 4.4: AFP-Förderung in Niedersachsen/Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009  | 22           |
| Tabelle 4.5: Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betrieben in Niedersachsen/Bremen (Bewilligungsjahre 2007 bis 2009) | 33           |

## 4 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)

### 4.1 Einführung in das Kapitel

Zunächst wird zur Einordnung der Problem- und Zielstellungen des EPLR im Zusammenhang mit der Agrarinvestitionsförderung ein Überblick über die Struktur und Einkommenslage der Landwirtschaftsbetriebe in Niedersachsen/Bremen gegeben. Hierzu werden im Folgenden kurz die Entwicklung der Tierbestände, das Investitionsverhalten der Betriebe, deren Rentabilitäts- und Einkommenslage sowie die Entwicklung der Kapitalkosten dargestellt. Datengrundlage ist die Officialstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie das Testbetriebsnetz des BMELV.

#### *Entwicklung der Betriebsstrukturen*

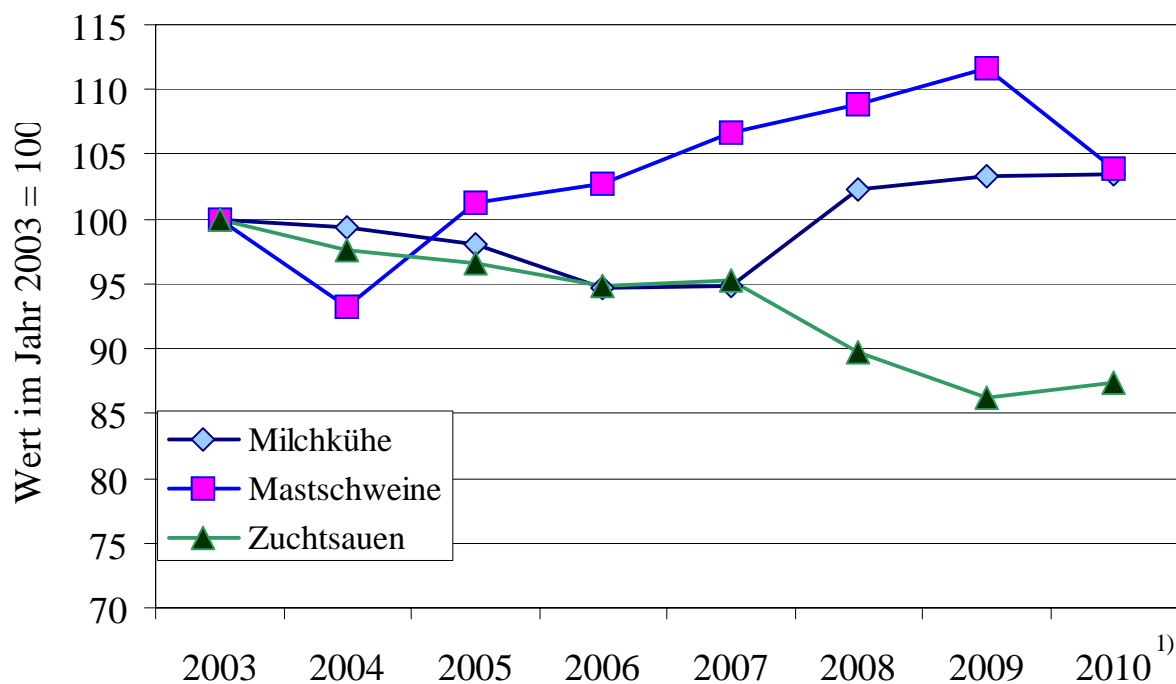
In Niedersachsen haben die Rinderhaltung und die Schweinehaltung mit rund 48 % Anteil am Produktionswert der Landwirtschaft eine große Bedeutung (ML, 2010, S. 14). Die Betriebe und deren Strukturen unterliegen einem dynamischen Wandel. **Abbildung 4.1** zeigt, dass die Anzahl der in Niedersachsen gehaltenen Milchkühe von 2003 bis 2010 um 3,5 % angestiegen ist. Bei kontinuierlich steigender Milchleistung (etwa 1 % pro Jahr) ist die gesamte Milchproduktion noch deutlich stärker angestiegen.<sup>1</sup> Auch die Zahl der Mastschweine hat sich in diesem Zeitraum (seit 2007) deutlich erhöht, während der Bestand an Zuchtsauen seit 2007 rückläufig ist (minus 10 % des damaligen Wertes).

Zum Vergleich: Die benachbarten Bundesländer Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weisen seit 2003 weitgehend konstante Milchkuhbestände auf. Deutliche Zuwächse gibt es in diesen beiden Ländern ebenfalls bei Mastschweinen, während bei den Zuchtsauen auch in diesen veredlungsstarken Ländern erhebliche Rückgänge zu beobachten sind, so dass der Umfang an Ferkeltransporten, die aus Gründen der Tierhygiene und des Tierschutzes unerwünscht sind, deutlich zunimmt. Nach Berechnungen für das Jahr 2007 fehlten in Niedersachsen rund 4,6 Mio. Ferkel bei einem Gesamtbedarf von rund 14,8 Mio. Ferkeln für die Mast (Haxsen, 2010, S. 22). Damit ist Niedersachsen auf deutlich mehr Ferkelimporte angewiesen als die übrigen Bundesländer mit Importbedarf zusammen. Die Lücke aus Ferkelerzeugung und Schweinemast hat sich in den Jahren 2007 bis 2009 noch erheblich vergrößert. Der Rückgang der Mastschweine nach 2009 ist auf eine Änderung der statistischen Erfassung zurückzuführen (Anhebung der Erfassungsschwelle). Bei der Sauenhaltung wurde 2010 nach deutlichen Bestandsrückgängen erstmals eine Zunahme der Tierzahlen ermittelt.

---

<sup>1</sup> Von 7/2007 bis 7/2010 wurden an der Übertragungsstelle für Milchquoten per Saldo etwa 160 Mio. kg in die Region Nord (Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) transferiert. Davon entfallen lt. Auskunft des Ministeriums für Landwirtschaft in Kiel auf Schleswig-Holstein 66,6 Mio. kg (MLUR, 2010a), so dass rund 93 Mio. kg auf Niedersachsen, Bremen und Hamburg entfallen.

**Abbildung 4.1:** Entwicklung der Milchvieh- und Schweinebestände in Niedersachsen (2003 bis 2010)



<sup>1)</sup> Stand Mai 2010, Bruch in der Statistik, weil die Erfassungsschwellen für Mast- und Zuchtschweine angehoben wurde.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Milchproduktion hat in den vergangenen Jahren bereits einen deutlichen betrieblichen Strukturwandel durchlaufen, der in seiner Geschwindigkeit vor dem Hintergrund der im Jahr 2015 auslaufenden Milchquotenregelung nach Expertenmeinung voraussichtlich noch zunimmt (Lassen und Busch, 2009, S. 9-30, 53). Während im Jahr 1999 erst 11 % der Kühe in Beständen mit 100 und mehr Kühen standen, entfiel auf diese Gruppe im Jahr 2007 rund ein Viertel der insgesamt in Niedersachsen gehaltenen Kühe (**Tabelle 4.1**). Rund 80 % der Milchkühe wurden in Milchviehherden mit mehr als 50 Milchkühen gemolken. Der Anteil der Halter mit mehr als 100 Milchkühen hat sich von 1999 bis 2007 von 2,1 % auf 8,6 % vervierfacht. 2007 gab es in Niedersachsen insgesamt 1.111 Milchviehbetriebe mit einem Bestand von über 100 Milchkühen, davon hielten 109 Betriebe mehr als 200 und 33 Betriebe mehr als 300 Milchkühe.

Betriebsberater in Niedersachsen schätzen, dass die Betriebe, die heute mit 60 bis 100 Milchkühen zur Gruppe der mittelgroßen Haupterwerbsbetriebe gehören, tendenziell zu den Verlierern gehören werden. Diese Experten erwarten, dass bis zum Jahr 2020 65 bis 80 % der Milchkühe in Herden mit über 100 Milchkühen stehen werden (Lassen und Busch, 2009, S. 29-30).



**Tabelle 4.1:** Entwicklung der Struktur der Milchviehbestände in Niedersachsen (1999, 2003 und 2007)

| Bestandsgröße | Anteil Milchviehbetriebe (%) |      |      | Anteil Milchkühe (%) |      |      |
|---------------|------------------------------|------|------|----------------------|------|------|
|               | 1999                         | 2003 | 2007 | 1999                 | 2003 | 2007 |
| 1-9           | 10,2                         | 7,7  | 6,4  | 1,6                  | 1,0  | 0,7  |
| 10-19         | 21,4                         | 16,5 | 14,4 | 8,9                  | 5,6  | 4,3  |
| 20-29         | 18,8                         | 16,0 | 14,1 | 12,8                 | 8,9  | 6,8  |
| 30-49         | 25,3                         | 24,3 | 22,9 | 27,7                 | 21,6 | 18,0 |
| 50-99         | 22,2                         | 30,2 | 33,7 | 41,2                 | 46,7 | 46,0 |
| ≥100          | 2,1                          | 5,3  | 8,6  | 7,9                  | 16,3 | 24,2 |

Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4, Viehbestand und tierische Erzeugung (versch. Jahre).

Im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern ist die Bestandsstruktur der Milchviehbetriebe als günstig zu bezeichnen, wenngleich kleinere Bestände mit bis zu 30 Milchkühen im Jahr 2007 in Niedersachsen noch rund ein Drittel der Milchviehhalter umfassen. Der entsprechende Anteil liegt in Nordrhein-Westfalen bei rund 45 % und in Schleswig-Holstein bei lediglich 14,5 %.

Da Niedersachsen an die Niederlande und Mecklenburg-Vorpommern grenzt, werden seitens der Beratung und der Fachpolitik auch diese Länder als Referenz bei der Beurteilung der strukturellen Lage herangezogen (ML et al., 2007, S. 33-35). Im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern, wo über 90 % der Milchkühe in Beständen mit über 100 Kühen stehen, erscheint selbst Niedersachsen klein strukturiert. Andererseits ist, wie in vielen Fachbeiträgen ausgeführt wird, nicht allein die Größe entscheidend, sondern die Rentabilität der Produktion.

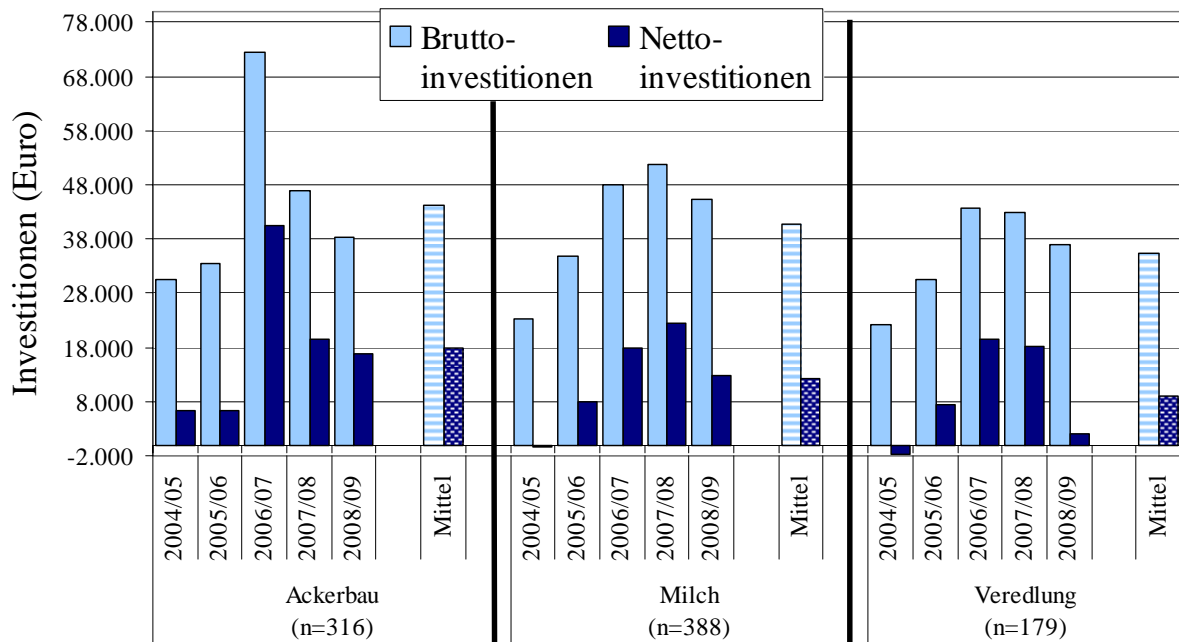
### ***Investitionsverhalten***

Die niedersächsischen Testbetriebe im Haupterwerb haben in den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren (WJ 2004/05 bis 2008/09) durchschnittlich rund 41.000 Euro pro Jahr brutto investiert (**Abbildung 4.2**). Die höchsten Bruttoinvestitionen weisen die Ackerbaubetriebe und die niedrigsten die Veredlungsbetriebe auf. Eine Tendenz über die Einzeljahre hinweg, die erhebliche Unterschiede aufweisen, ist nicht erkennbar.

Netto, d. h. nach Berücksichtigung der Abschreibungen und sonstiger Vermögensabgänge, liegen die niedersächsischen Betriebe im Durchschnitt der fünf betrachteten Jahre mit rund 13.600 Euro deutlich im positiven Bereich. Die Nettoinvestitionen müssen die Teuerung neuer Vermögensgegenstände im Zeitablauf kompensieren, um die Substanz zu erhalten,

und zusätzlich die erforderlichen Wachstumsschritte realisieren, um das Gewinnniveau zu stabilisieren bzw. langfristig zu steigern.

**Abbildung 4.2:** Brutto- und Netto-Investitionen der Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen nach Betriebsform (WJ 2004/05 bis 2008/09)



Quelle: BMELV, Testbetriebe.

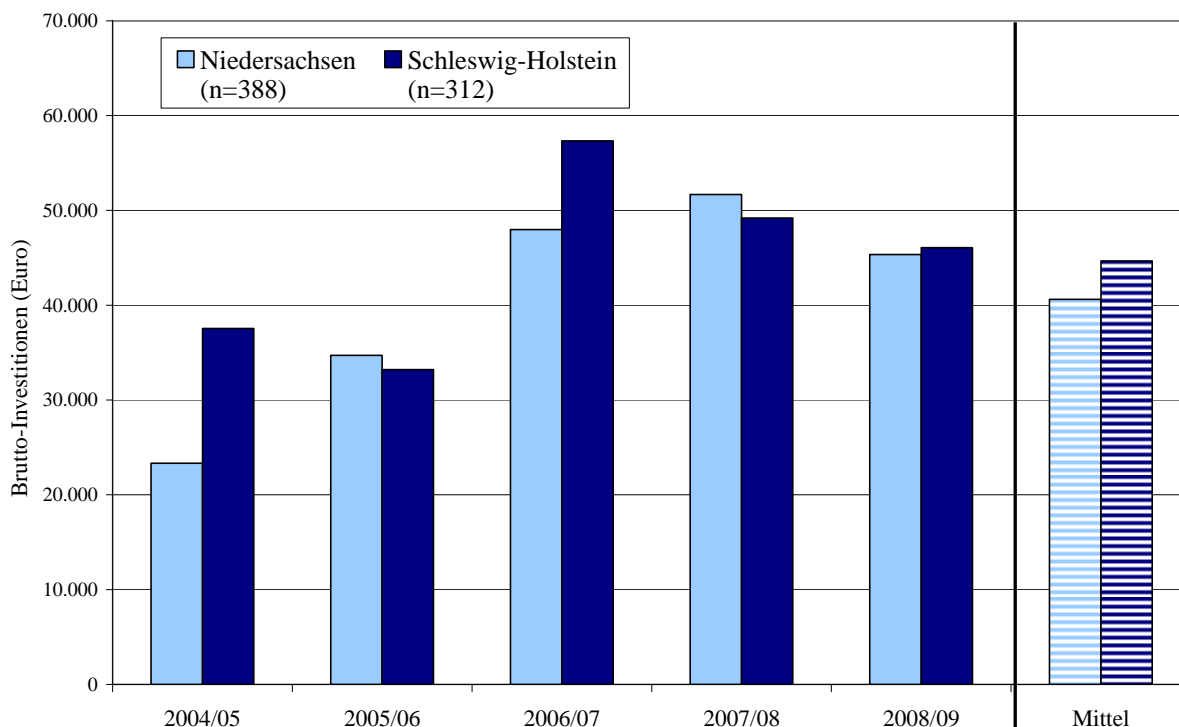
Die Testbetriebsdaten sind, wenngleich sie die zentrale Datengrundlage für die Analyse der Lage der Landwirtschaft darstellen, nach Aussagen der Betriebsberatung vor allem bei den Veredlungsbetrieben nicht sehr aussagekräftig. Dies liege insbesondere daran, dass der typische Veredlungsbetrieb z. B. in einen Betrieb für Ferkelerzeugung, Ferkelaufzucht und Schweinemast geteilt sei, und folglich als Gesamtbetrieb nicht korrekt erfasst werde. Grundsätzlich, d. h. technisch, wäre es zwar möglich, konsolidierte Jahresabschlüsse zu erstellen, wenn die notwendigen Datengrundlagen vorliegen würden (Expertengespräch, 2010).

Im Vergleich mit dem Nachbarland Schleswig-Holstein, das ebenso wie Niedersachsen einen landwirtschaftlichen Schwerpunkt im Bereich der Milchproduktion besitzt und auch

hinsichtlich der Investitionsförderung schwerpunktmäßig in diesem Bereich fördert, zeigt sich Folgendes (**Abbildung 4.3**):<sup>2</sup>

- Die Brutto-Investitionen sind in Niedersachsen im Mittel der Jahre etwas niedriger als in Schleswig-Holstein. Dies liegt auch daran, dass die Testbetriebe in Schleswig-Holstein durchschnittlich etwas größer sind als in Niedersachsen.
- Die Investitionen der Milchvieh-Testbetriebe sind in Niedersachsen in den Wirtschaftsjahren 2007/08 bis 2008/09 im Gegensatz zu Schleswig-Holstein im Vergleich zu den Vorjahren kaum zurückgegangen.
- Insgesamt liegen die Bruttoinvestitionen der letzten drei Wirtschaftsjahre sowohl in Niedersachsen als auch in Schleswig-Holstein deutlich höher als in den Vorjahren.

**Abbildung 4.3:** Durchschnittliche Brutto-Investitionen der Milchviehbetriebe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (WJ 2004/05 bis 2008/09)



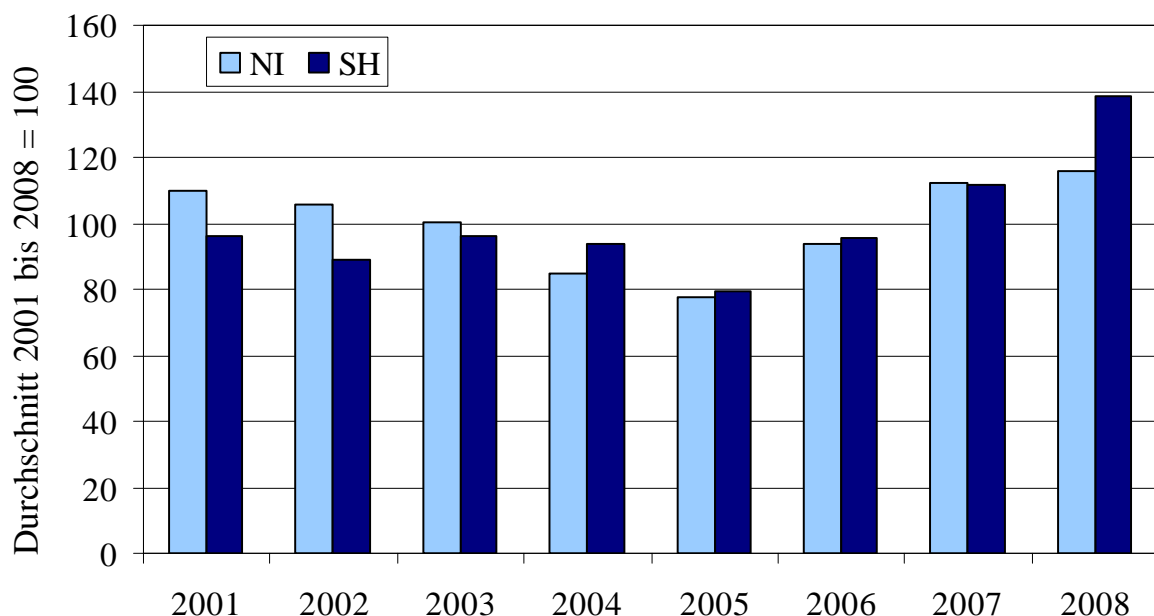
Quelle: BMELV, Testbetriebe.

Bei einer Betrachtung der Gesamtinvestitionen in landwirtschaftliche Gebäude, die von den statistischen Landesämtern regelmäßig erhoben werden, ergibt sich ein etwas anderes

<sup>2</sup> Schleswig-Holstein wird in diesem Bericht mehrfach als Referenzland für die Entwicklungen in Niedersachsen verwendet, weil die Unterschiede in der AFP-Förderung zwischen den beiden Ländern seit 2007 sehr groß sind und gleichzeitig große betriebsstrukturelle Ähnlichkeiten in der Milchproduktion bestehen (siehe Kapitel 4.3).

Bild (**Abbildung 4.4**). Hier fällt vor allem das Jahr 2008 aus dem Rahmen, in dem die Betriebe in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 starke Investitionszuwächse verzeichnen, während die Zuwächse bei den Betrieben in Niedersachsen wesentlich geringer sind. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum nach Angaben der statistischen Landesämter in Niedersachsen 14.663 Investitionen (veranschlagte Kosten) mit einem Volumen von rund 2.052 Mio. Euro (Ø 140.000 Euro je Fall) und in Schleswig-Holstein 4.871 Investitionen mit rund 594 Mio. Euro (Ø 124.000 Euro je Fall) durchgeführt.

**Abbildung 4.4:** Vergleich des Investitionsvolumens in landwirtschaftliche Gebäude in Niedersachsen (NI) und Schleswig-Holstein (SH) im Zeitraum 2001 bis 2008 (Jahreswerte relativ zum Durchschnitt 2001 bis 2008)



Quelle: Statistische Landesämter.

Da diese Daten der Statistischen Landesämter nicht nach Produktionsbereichen differenziert vorliegen, kann nicht geprüft werden, wie belastbar bzw. repräsentativ die Testbetriebe für das Investitionsgeschehen im Milchbereich sind. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Betriebe in der gleichen Zeit außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebes in eine gewerbliche Biogasanlage investiert haben. Hierzu liegen jedoch keine Angaben im Rahmen des Testbetriebsnetzes vor, da Investitionen in Energie in der Regel steuerrechtlich zu einer gewerblichen Produktion führen, die nicht mehr in der landwirt-

schaftlichen Buchführung enthalten ist.<sup>3</sup> Die tatsächlichen Gesamtinvestitionen der Unternehmen sind daher im Durchschnitt noch höher.

Zusammenfassend ist hierzu zu konstatieren, dass es bislang keinen Beleg dafür gibt, dass die Betriebe in Schleswig-Holstein aufgrund der geringeren Agrarinvestitionsförderung ab 2007 weniger in die Landwirtschaft und insbesondere in die Milchproduktion investieren würden als in Niedersachsen. Bei dieser Aussage ist der vorhergehende Text mit den dort dargestellten Unwägbarkeiten zu berücksichtigen.

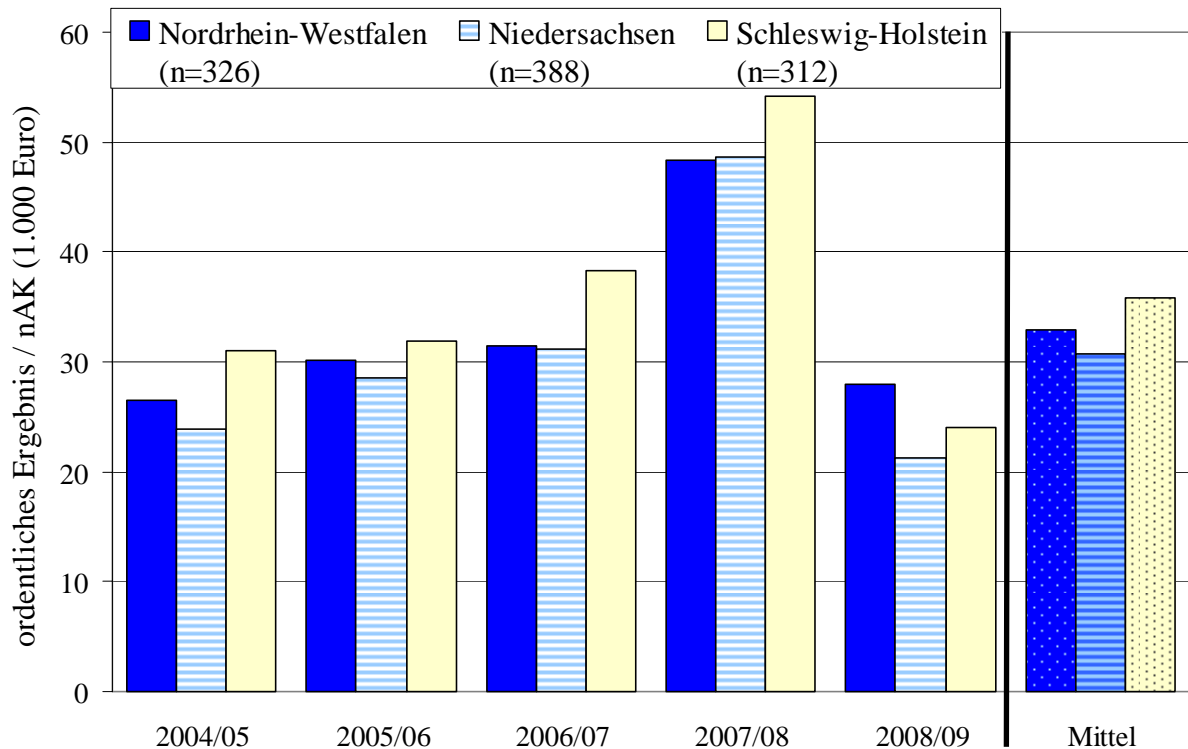
### ***Rentabilität und Einkommen der Betriebe***

Die Gewinne der Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen liegen im Mittel über dem Bundesdurchschnitt. Gemessen am ordentlichen Ergebnis je nicht entlohnter Arbeitskraft besteht bei den Milchviehbetrieben im Mittel der letzten fünf Jahre im Durchschnitt ein deutlicher Vorteil (**Abbildung 4.5**). Im Vergleich zu den direkten Nachbarländern Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein dagegen liegen die niedersächsischen Betriebe teilweise zurück. So erzielten die niedersächsischen Milchviehbetriebe im Durchschnitt der letzten fünf Wirtschaftsjahre mit einem ordentlichen Ergebnis von durchschnittlich 30.700 Euro je nicht entlohnte Arbeitskraft rund 2.000 Euro weniger als die Betriebe in Nordrhein-Westfalen und rund 5.000 Euro weniger als die Betriebe in Schleswig-Holstein.

---

<sup>3</sup> In Niedersachsen gab es Ende 2009 904 Biogasanlagen mit einer installierten elektrischen Kapazität von 514 Megawatt (LW, 2010); in Schleswig-Holstein rund 275 Biogasanlagen mit einer Kapazität von ca. 125 MW in Betrieb. Die Zahl der Anlagen hat im Zeitraum 2007 bis 2009 deutlich zugenommen (Eon Hanse). Vor allem die geänderten Regelungen zum Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) mit der bevorzugten Förderung kleinerer Anlagen sowie der Einspeisung von Gülle haben die Biogasproduktion für Tier haltende Betriebe zusätzlich attraktiv gemacht.

**Abbildung 4.5:** Ordentliches Ergebnis je Familien-Arbeitskraft (nAK) bei Milchvieh-Haupterwerbsbetrieben in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (WJ 2004/05 bis 2008/09)



Quelle: BMELV, Testbetriebe.

Ein ähnliches Ergebnis ergibt der Vergleich der Veredlungsbetriebe in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.<sup>4</sup> Die Testbetriebe (Haupterwerb) in Nordrhein-Westfalen erzielen im Durchschnitt der fünf betrachteten Jahre ein ordentliches Ergebnis je nicht entlohnte Arbeitskraft, das um über ein Viertel höher liegt als in Niedersachsen.

Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Betriebsergebnisse im Bereich Veredlung vorsichtig zu interpretieren sind und nicht über Betriebsformen hinweg für Vergleiche herangezogen werden sollten, weil die Struktur der Veredlungsbetriebe häufig nicht mit der von einfach strukturierten Einzelunternehmen übereinstimmt (Expertengespräch, 2010). Zahlreiche Betriebsteilungen oder Neugründungen sowie Vertragsgestaltungen und Beteiligungen untereinander beeinträchtigen die Jahresabschlussergebnisse. Zunehmende Schwierigkeiten dürften auch durch die zahlreichen Investitionen von Tierhaltungsbetrieben in die Energieerzeugung (vor allem Biogas) auftreten, weil die Energieerzeugung in aller Regel als eigener Gewerbebetrieb existiert.

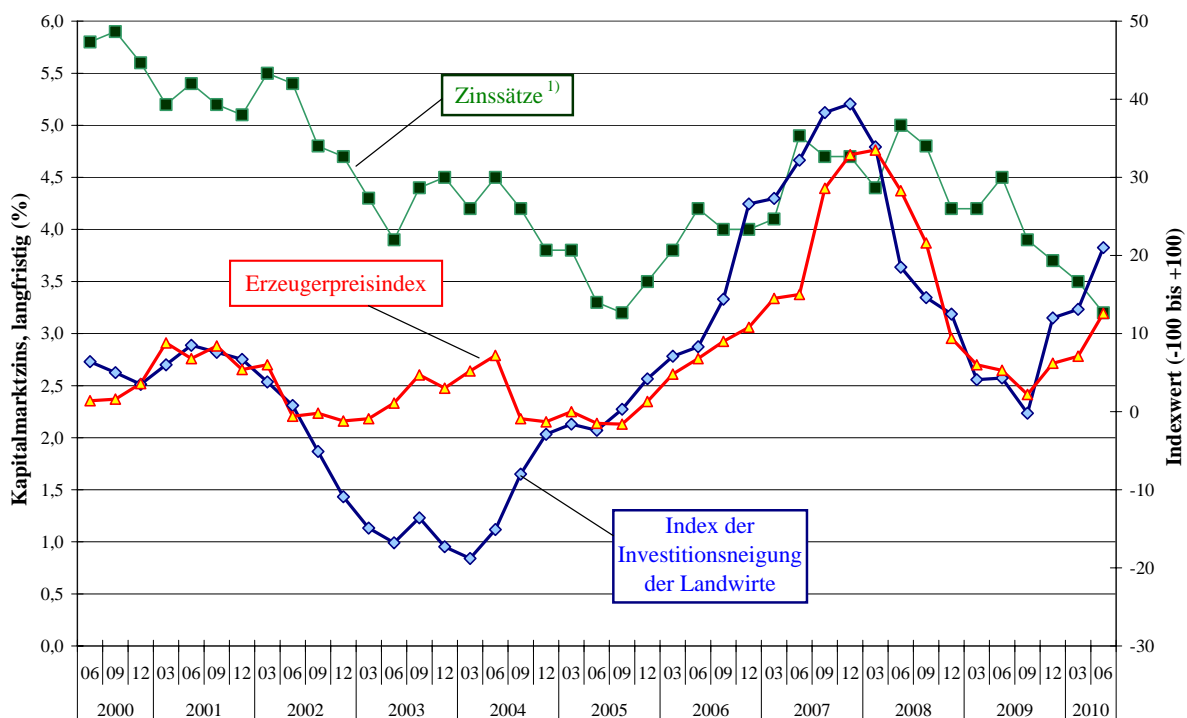
<sup>4</sup> Für Schleswig-Holstein liegen mit 19 Betrieben zu wenige Fälle für eine belastbare Aussage vor.

### Zinsentwicklung und AFP-Förderintensität

Die Kapitalmarktzinsen sind derzeit im langjährigen Vergleich auf einem historischen Tief angelangt (Frühauf, 2010). Dies zeigt sich auch bei Rentenbankkrediten, die häufig zur Refinanzierung in der Agrarwirtschaft eingesetzt werden: Für die günstigste Preisklasse (A) kann im Juni/Juli 2010 ein 20 Jahre laufender Förderkredit für Junglandwirte („LR-TOP“) bei einer 10 (5) jährigen Zinsbindung zu rund 3,55 % (2,65 %) bereitgestellt werden.<sup>5</sup>

Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre lag der Zinssatz am Kapitalmarkt für langfristige Kredite bei rund 5,0 %<sup>6</sup>. Im Zeitverlauf variierten die Zinssätze für die hier betrachtete Referenz zwischen 5,9 % und 3,2 % (Abbildung 4.6).

**Abbildung 4.6:** Investitionsneigung der Landwirte (Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar), Erzeugerpreis- und Zinsentwicklung



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

Quelle: (DBV, 2010), Deutsche Bundesbank (2010), Statistisches Bundesamt (Genesis, 2010).

<sup>5</sup> Zusätzlich ist für einen derartigen Kredit noch eine einmalige Bearbeitungsgebühr in Höhe von bis zu einem Prozent zu entrichten. Bei ungünstigeren Preisklassen (B, C, D etc.) werden je Preisklasse in etwa 0,3 Prozentpunkte aufgeschlagen.

<sup>6</sup> Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/Hypothekendarlehen/mittlere Restlaufzeit von über 9 bis einschließlich 10 Jahren / Monatswerte (Deutsche Bundesbank, 2010).

Diese niedrigen Zinsen sollten theoretisch einen erheblichen Anreiz zu Investitionen auf Fremdkapitalbasis geben. Tatsächlich spielen jedoch der Betriebserfolg der Vorjahre, die aktuelle Liquidität und die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Verkaufsperioden (z. B. Erzeugerpreisindex) sowie produktionsbezogener Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen eine wesentlich größere Rolle. Die **Abbildung 4.7** zeigt, dass die Investitionsneigung, die regelmäßig von Produkt & Markt im Auftrag des Deutschen Bauernverbands erhoben wird, größtenteils parallel zur Kurve des Erzeugerpreisindex verläuft, während die Zinskurve, die erwartungsgemäß konträr zur Investitionsneigung verlaufen müsste, nur wenig Einfluss auf diese zu haben scheint. Seit Mitte 2009 jedoch profitieren investitionswillige Landwirte deutlich von den stark fallenden Zinsen.

Während die Investitionsförderung in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch ganz überwiegend auf einer Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Zinsen für Kapitalmarktdarlehen beruhte (Subventionswert zwischen 20 % und 31 %), wurde die Förderung ab 2007 auf eine reine Zuschussförderung umgestellt. Die Zuschusshöhe beträgt in Niedersachsen beim Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) 25 bis 30 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Dieses Subventionsniveau entspricht in etwa dem der letzten Förderperiode, wenngleich jetzt zur Erlangung der Förderung keine Fremdkapitalaufnahme mehr erforderlich ist.<sup>7</sup> Infolge der günstigen Zinsentwicklung kommt gegenwärtig aufgrund des nicht an die neue Situation angepassten Zuschusssatzes des AFP ein zusätzlicher Vorteil hinzu. Dieser Vorteil erreicht, wenn der Durchschnitt des Zinsniveaus der letzten zehn Jahre als Referenz genommen wird, im Bewilligungsjahr 2010 einen Vorteil (Barwert) von etwa 4 bis 5 % des aufgenommenen Kapitals (bei Fremdfinanzierung).<sup>8</sup> Nach Auskunft des ML ist hier für das nächste Antragsverfahren eine Anpassung geplant.

Seitens der Betriebsberatung wird darauf hingewiesen, dass Basel II und das Kreditrating bislang in der Landwirtschaft nicht zu einer Einschränkung der Kreditversorgung geführt haben, sondern jetzt lediglich transparent gemacht wird, was auch vorher inoffiziell bereits Praxis war. Im ersten Halbjahr 2010 von den Evaluatoren durchgeführte Befragungen (14 schriftlich und 3 mündlich) von Bankkundenbetreuern mit landwirtschaftlicher Klientel in Nord- und Westdeutschland ergaben, dass die Bankberater zwar die Rentabilität von Investitionen in die Viehhaltung (Milchvieh, Schweine) im Durchschnitt schlechter einschätzen als solche in Biogas und Fotovoltaik, das Erfolgsrisiko aber bei Investitionen in

---

<sup>7</sup> Ein Vergleich der Finanzierungsstruktur der geförderten Investitionen bei vergleichbaren Investitionsvolumina zeigt, dass die Anteile aus Eigen- und Fremdkapital durch die Zuschussförderung kaum eine Änderung zwischen der vergangenen und der aktuellen Förderperiode erfahren haben. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass in Niedersachsen die als diskontierte Einmalzahlung gewährte Zinsverbilligung zur sofortigen Sondertilgung der für die geförderten Investitionen aufgenommenen Kredite verwendet werden musste.

<sup>8</sup> Bei der Ermittlung des Barwertes des Vorteils der Zinsdifferenz der aktuellen Zinsen vom langjährigen Mittel wurden ein Diskontierungssatz von 4 % und 15 Jahre Laufzeit angesetzt.



Biogas wiederum als höher erachtet wird als bei „bewährten“ Investitionen in die Viehhaltung. Fotovoltaikanlagen wurden sowohl hinsichtlich der Rendite als auch der Erfolgssicherheit mit Abstand am besten eingestuft. Überwiegend sehen die Bankberater in der Landwirtschaft angesichts der Risiken in anderen Wirtschaftsbereichen einen Bereich, der aufgrund seines hohen Eigenkapitalanteils im Durchschnitt der Betriebe attraktiv ist und wieder stärker in den Fokus des überwiegenden Teils der befragten Banken tritt. Im Vergleich zum Kreditrating von Handwerksbetrieben erhalten landwirtschaftliche Betriebe in 62 % der Fälle eine gute bis sehr gute Bonität, während dieser Anteil bei Handwerksbetrieben lediglich bei gut einem Drittel liegt.

## **4.2 Interventionslogik und Maßnahmenbeschreibung**

In diesem Abschnitt werden zunächst - aufbauend auf den einführend beschriebenen relevanten Aspekten (Kapitel 4.2) - die im EPLR dargestellten agrarstrukturellen Probleme erläutert. Anschließend werden die daraus abgeleiteten Förderziele und die Gestaltung der Fördermaßnahme dargestellt.

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

Trotz der relativ günstigen Agrarstruktur Niedersachsens im westdeutschen Vergleich wird in der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR auf folgende strukturelle Probleme hingewiesen (ML et al., 2007, S. 46, 49):

- Vergleichsweise ungünstige Strukturen in der Sauen- und Milchkuhhaltung, vor allem im Vergleich zu wichtigen Mitbewerbern (Niederlande, Dänemark und auch die ostdeutschen Länder).
- Ferkeldefizit, das zu steigenden Tiertransporten mit den einhergehenden Hygieneproblemen und größeren Seuchengefahren führt.
- Starke räumliche Konzentration von Tierbeständen in Weser-Ems mit den Folgen höheren Seuchenrisikos und der Überversorgung mit biogenen Rest- und Abfallstoffen; diese erzeugen Schwierigkeiten bei der Einhaltung europäischer und nationaler Umweltvorschriften und bei der Akzeptanz z. B. gegenüber Stallneubauten.

Außerdem wird ein besonderer Anpassungs- und Unterstützungsbedarf bei den Milchviehbetrieben wegen der auslaufenden Milchquotenregelung und bei den Geflügelhaltern wegen der notwendigen Umstellung von Käfig- und Kleingruppenhaltung bei Legehennen gesehen (ML et al., 2007, S. 196).

**(b) Förderziele**

Die Ziele der Förderung sind sehr allgemein gehalten und entsprechen im Wesentlichen dem Rahmen, der von der EU durch Art. 26 Abs. 1 der VO 1698/2005 (ELER) vorgegeben sind:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen durch
  - Steigerung der Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe
  - Verbesserung der Rentabilität (Betriebseinkommen und Gewinn der geförderten Betriebe)
  - Wachstum der Produktionskapazitäten der geförderten Betriebe
  - Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten
  - Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen
- Ausbau der Ferkelproduktion, insbesondere auch in geschlossenen Systemen
- Sicherung und Steigerung der Einkommen der Unternehmerfamilien
- Erfüllung besonderer Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft (Tier- und Umweltschutz).

Die Förderung soll zusammengefasst dazu beitragen, dass die Betriebe schneller wachsen können, um Kostendegressionseffekte besser nutzen zu können und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies soll gute Bedingungen schaffen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise.

Das eigentliche Ziel von ELER im Schwerpunkt 1, nämlich einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors insgesamt zu leisten, wird nach Ansicht der Maßnahmengestalter automatisch erreicht, wenn die geförderten Betriebe in dieser Hinsicht eine positive Entwicklung aufweisen.

**(c) Fördermaßnahme**

Die Agrarinvestitionsförderung gehört in Niedersachsen seit Jahrzehnten mit einer hohen politischen Priorität zum Instrumentarium der Agrarpolitik. Dabei stand die Verbesserung der betrieblichen Strukturen und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Vordergrund. Das AFP beinhaltet grundsätzlich die Förderung von Gebäudeinvestitionen in allen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen. Nicht gefördert werden im Bereich der Tierhaltung Kapazitätserweiterungen im Bereich der Schweinemast, der Geflügelmast und Kleingruppenhaltung von Legehennen sowie bei der Milcherzeugung in die Anbindehaltung. Die Förderung von mobiler Technik zum Einsatz in der Außenwirtschaft und die Energieproduktion (v a. Fotovoltaik, Biogas) ist ebenfalls nicht möglich. Für das Antragsverfahren 2009/2010 wurden weitere Ausschlüsse vorgenommen, die an anderer Stelle des Berichtes aufgeführt sind.

In Niedersachsen/Bremen erfolgt die Förderung innerhalb der NRR zum AFP, wobei die möglichen Förderhöchstgrenzen nicht ausgeschöpft wurden (**Tabelle 4.2**). Zum Beispiel liegt das maximale förderfähige Investitionsvolumen in Niedersachsen bei 1,5 anstelle der möglichen 2,0 Mio. Euro. Der Förderhöchstsatz ist auf 30 % anstelle der möglichen 35 % beschränkt und eine besondere Förderung von sogenannten Junglandwirten, die beispielsweise in Hessen und Nordrhein-Westfalen angeboten wird, gibt es in Niedersachsen nicht.

**Tabelle 4.2:** Agrarinvestitionsförderung (AFP) im Jahr 2009 in Niedersachsen/Bremen und ausgewählten Ländern im Vergleich

|  | HE                            | HH                           | NI/HB                                 | NW                            | SH                           | MV                      |
|--|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| <b>Förderhöhe</b>  | 25%                           | 25%                          | 25%                                   | 20%                           | Ø ca. 8%<br>(25.000)         | 25%                     |
| <b>Förderf. Invest-volumen:</b>                          |                               |                              |                                       |                               |                              |                         |
| - Mindest (Euro)   | 20.000                        | 20.000                       | 20.000                                | 20.000                        | 175.000                      | 20.000                  |
| - Höchst (Euro)  | 2,0 Mio.                      | 2,0 Mio.                     | 1,5 Mio.                              | 1,0 Mio.                      | 0,5 Mio.                     | 1,5 Mio.                |
| <b>bes. Tierschutzförderung</b>                          | +10%                          | +10%                         | +5%                                   | 10%                           | nein                         | 10%*                    |
| <b>Junglandwirtzuschuss</b>                              | max. 20.000                   | nein                         | nein                                  | max. 10.000                   | nein                         | nein                    |
| <b>Betreuungszuschuss</b>                                | max. 10.500                   | max. 10.500                  | max. 10.500                           | nein                          | nein                         | max. 10.000             |
| <b>Bürgerschaft</b>                                      | möglich                       | nein                         | nein                                  | nein                          | möglich                      | möglich                 |
| <b>Buchführungspflicht</b>                               | 10 J.<br>(Antrag)             | 5 J.<br>(Bewill.)            | 5 J.<br>(Bewill.)                     | 3 J.<br>(SVN)                 | 7 J.<br>(Bewill.)            | 5 J.<br>(SVN)           |
| <b>Properitätsregelung</b><br>(Euro pro Jahr Ledig/Paar) | pos. Einkünfte<br>110/140.000 | pos. Einkünfte<br>90/120.000 | Vermögens-<br>prüfung                 | pos. Einkünfte<br>100/130.000 | pos. Einkünfte<br>90/120.000 | Eigenkapital-<br>anteil |
| <b>Besonderheiten</b>                                    |                               |                              | keine Aufstockung der<br>Schweinemast |                               | nur 1 x AFP<br>(2007-13)     |                         |

\* bei Ökobetrieben und Investitionen in Milchviehhaltung

Quelle: AFP-Richtlinien der Länder 2009/2010.

Von besonderem Interesse für die Bewertung der Investitionsförderung in Niedersachsen ist der Vergleich mit der Investitionsförderung in Schleswig-Holstein, weil dort seit 2007 nur noch eine sehr geringe Förderintensität besteht und die Förderung seit 2/2010 entgegen der ursprünglichen Planung im dortigen Entwicklungsplan ZPLR ganz ausgesetzt wurde (MLUR, 2010b). Dieser Vergleich ist deshalb von Bedeutung, weil die Betriebsstrukturen in der Milcherzeugung im Nord-Westen Niedersachsens und in Schleswig-Holstein ähnlich sind und auch die sonstigen Rahmenbedingungen (z. B. Arbeitsmarkt, Klima, agrartechnologischer Stand, Produktivität) keine gravierenden Unterschiede aufweisen. Allerdings ist bei der Analyse darauf zu achten, dass strukturelle Änderungen erst mit Verzögerung eintreten und daher vorschnelle Bewertungen nicht angebracht sind.

## 4.3 Methodik und Daten

### 4.3.1 Methodik

Methodisch wird großenteils an die Ansätze der Ex post-Bewertung angeknüpft (Bergschmidt et al., 2008). In der Halbzeitbewertung sind zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten vorgesehen:

- Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2003 geförderten Betriebe, für die inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Auswertungsziel ist die Identifizierung der Entwicklung des Betriebserfolgs vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen und des Einflusses der Agrarinvestitionsförderung auf die Betriebsentwicklung. Zu diesem Zweck wurden diese Betriebe mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2007/08 verglichen. Durch den Mit-Ohne-Vergleich mit ähnlich strukturierten Betrieben des Testbetriebsnetzes können die Veränderungen durch Marktentwicklungen vernachlässigt werden. Bei der Referenzgruppe der Testbetriebe wird zusätzlich unterschieden nach solchen, die laut Buchführung eine Kapalförderung (Investitions- und/oder Zinszuschüsse) verbucht haben, und solchen ohne entsprechende Buchung. Letztere sollen die Betriebe abbilden, die zumindest mittelfristig keine investive Förderung mehr erhalten haben.
- Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierbarkeit und Stabilität zu identifizieren.

Ergänzend wurden drei Fachgespräche mit dem Fachreferat des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML), betriebswirtschaftlichen Beratern, Betreuungsunternehmen, Bewilligungsstellen und der Verwaltungsbehörde in Niedersachsen durchgeführt.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Termine waren der 01.12.2008, der 22.10.2009 und der 11.08.2010.

### 4.3.2 Daten

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

#### (a) *Bewilligungsdaten*

Die Bewilligungsdaten wurden den Evaluatoren von der Landwirtschaftskammer (LWK) Niedersachsen (Bewilligungsbehörde für AFP) zur Verfügung gestellt. Diese Datenbasis dient den Evaluatoren dazu, in der Gesamtheit und auf Einzelfallebene (anhand der EU-Nummer) einen Abgleich mit den anderen Datensätzen (vor allem Monitoring, Investitionskonzepte) herstellen zu können. Für den Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009 liegen 1.928 Datensätze vor. Die Bewilligungsdaten enthalten auf Einzelfallebene eine gute Beschreibung der geförderten Investitionen, die so aus den Investitionskonzepten nicht zu entnehmen ist, Zuordnung zu bestimmten Investitionskategorien, das bewilligte förderfähige Investitionsvolumen und die bewilligte Förderung, das Bewilligungsdatum und den Auszahlungsstand.

#### (b) *Auszahlungsdaten / Monitoringdaten*

Die Monitoringdaten (Output-, Ergebnisindikatoren) enthalten dagegen nur wenige Informationen, die für die Bewertung der Maßnahmen von Bedeutung sind. Die Outputdaten werden von der LWK erfasst und an das ML gemeldet. Die Ergebnisindikatoren werden dagegen, sobald die ersten Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung vorliegen (t+2 Werte), von den Evaluatoren ermittelt und dem ML zur Eingabe in die Erfassungsmasken zum Monitoring zur Verfügung gestellt.

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

Die Investitionskonzepte stellen eine wichtige Datengrundlage für die Analyse der strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Ausgangssituation der einzelnen Betriebe, der geförderten Investitionen und deren Finanzierung sowie der voraussichtlichen strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Auswirkungen der Durchführung der Investitionen auf Einzelfallebene dar. Da es klare Vorgaben gibt hinsichtlich des zu verwendenden Investitionskonzeptes, die sich auf die einzelnen Datenblätter, deren Inhalte und Struktur beziehen, können im Ergebnis weitgehend homogene Datensätze für die Analyse verwendet werden. Den Evaluatoren liegen 1.928 Investitionskonzepte von bewilligten Förderfällen vor.

#### (d) *Auflagenbuchführung*

Die im Rahmen des AFP geförderten Betriebe sind verpflichtet, eine Auflagenbuchführung für mindestens fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der Bewilligung fortzuführen. Die Jah-

resabschlüsse müssen dem BMELV-Standard<sup>10</sup> entsprechen. Daten der Auflagenbuchführung der Förderfälle ab 2007 wurden bislang nicht von den Evaluatoren angefordert. Die vorliegenden Jahresabschlüsse beziehen sich auf Förderfälle der Jahre 2000 bis 2002 und verbessern die in der Ex post-Bewertung verwendete Datengrundlage. Insgesamt liegen nun für die Durchführung der „Langfristanalyse“ Jahresabschlüsse von 230 Betrieben vor, die in den Jahren 2000 bis 2002 gefördert wurden und mehrjährige Jahresabschlüsse bereitgestellt haben.

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

Die Testbetriebsdaten des Bundes (BMELV) enthalten zahlreiche geförderte und nicht geförderte landwirtschaftliche Betriebe. Durch die bestehende Fluktuation teilnehmender Betriebe verringert sich die Zahl der Beobachtungen identischer Betriebe, die als Referenz verwendet werden können, bei mehrjährigen Auswertungen teilweise deutlich. Letztendlich konnten in Niedersachsen 234 identische Testbetriebe als Referenz verwendet werden, davon 104 Milchvieh und 130 Schweine haltende Betriebe.

## 4.4 Administrative Umsetzung des AFP

Hinsichtlich der Umsetzung des AFP besteht aufgrund der langjährigen Existenz dieser Förderung<sup>11</sup> sehr viel Erfahrung auf der Verwaltungsebene. Dennoch kam es seit 2007 zu wiederholten Problemen bei der Umsetzung der Maßnahme:

- **Antragsstopp:** Die günstigen Investitionsbedingungen, die hohe Investitionsneigung der Unternehmer – vor allem infolge der guten, durch hohe Erzeugerpreise bedingten Liquiditätslage in den Jahren 2007 und 2008 – sowie die Zugangsvoraussetzungen des AFP führten dazu, dass unerwartet viele Förderanträge gestellt wurden. Diese Anträge konnten aufgrund fehlender Mittel zum großen Teil nicht im jeweiligen Bewilligungsjahr bewilligt werden. Angesichts der begrenzten Fördermittel wurde im März 2008 ein Antragsstopp verhängt. Durch die Einbeziehung der Mittel aus dem Jahr 2009 konnten alle angenommenen zuwendungsfähigen Anträge aus dem Antragsverfahren 2008 berücksichtigt werden. Im Jahr 2009 wurde die Antragsannahme auf den Zeitraum vom 02.11.2009 bis 16.11.2009 befristet.
  - Im Antragsverfahren des Jahres 2008 wurde bereits nach 5 Tagen am 18.03.2008 die Annahme weiterer Anträge gestoppt (Land & Forst, 2008); lediglich für die Kontingente Umstellung der Käfighaltung und Elbtalau wurden bis zum

---

<sup>10</sup> Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat zur Erfassung der Testbetriebe einen Erfassungsstandard gesetzt, der eine differenzierte Datenerfassung und Analyse ermöglicht (BMELV, 2008).

<sup>11</sup> Das AFP besteht seit 1995; vorher wurde mit dem Einzelbetrieblichen Förderungsprogramm (EFP) und Agrarkreditprogramm (AKP) bereits seit Beginn der 1970er Jahre in ähnlicher Form gefördert.

30.06.2008 weitere Anträge angenommen. Durch die bis zum 18.03.2008 eingegangenen 1.214 Anträge wurde das zunächst verfügbare Mittelvolumen in Höhe von rund 50 Mio. Euro um das Doppelte überzeichnet. Die Rindviehhalter stellten zwei Drittel der Anträge.

- Der Antragsüberhang aus 2008 wurde in der ersten Jahreshälfte 2009 abgebaut. Durch die Erteilung einer Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns konnten die geplanten Maßnahmen weitgehend zeitnah umgesetzt werden. Ein neues Antragsverfahren wurde zunächst nicht eröffnet.
- Das Antragsannahmeverfahren 2009/2010, das im November 2009 durchgeführt wurde, ergab wieder einen hohen Antragsüberhang. Lediglich 729 von insgesamt 1.035 Antragstellern konnten im Rahmen des erhöhten Bewilligungsvolumens einen Zuwendungsbescheid erhalten (Landvolk Niedersachsen, 2010). Bei diesem Bewilligungsverfahren wurden die überarbeiteten Projektauswahlkriterien (siehe unten) angewandt.

- **Schwerpunktsetzung mit Kontingenten:** Die Grobeinteilung der Fördermittel erfolgt seit 2007 durch die Festlegung von Kontingenten, innerhalb derer dann ab November 2009 die unten genannten Projektauswahlkriterien zum Zug kommen.

Die zunächst reservierten Fördermittel verteilen sich wie folgt auf die relevanten Produktions- und Investitionsbereiche (Erlass des ML vom 2.10.2009):

- 50 % Rindviehhaltung
- 15 % Schweinehaltung
- 5 % Geflügelhaltung
- 4 % Gartenbau
- 1 % Reduzierung der Schadstoffbelastung in der Elbtalau
- 25 % Ackerbau und Sonstiges

- **Projektauswahlkriterien:** Die Auswahlkriterien wurden 2009 überarbeitet. Deren Anwendung erfolgte ab dem Antragsjahr 2009. Sie kamen bei dem Antragsüberhang von 2009/2010 zum Tragen. Die Auswahlkriterien sind mit Punkten gewichtet.

- Folgende Investitionen werden jeweils mit einem Punkt versehen:
  - in Futterbaubetrieben Milchvieh
  - in Rindviehbetrieben mit Dauergrünland (> 50 %)
  - in Sauenhaltung bzw. Ferkelaufzucht
  - in Legehennenhaltung
  - in Betrieben mit Schwerpunkt Zuckerrüben- oder Stärkekartoffelanbau
  - zur Erhöhung der Lagerkapazität von Gülle/Jauche auf 9 bis 12 Monate
  - zur Verbesserung der Lagerung von Silagen und Festmist
  - zur Energieeinsparung und/oder Emissionsminderung (Gebäude)
  - zur Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen

Die Anwendung des Punktesystems war nach Auskunft des ML je nach Investitionsschwerpunkt unterschiedlich. Z. B. kam der Punkt für die Milchviehhaltung nur innerhalb des Investitionsschwerpunktes Rinderhaltung zum Tragen.

- Bereits genehmigte Bauvorhaben erhalten vier Punkte, wobei bei Gleichheit der Gesamtpunktzahl das Datum der Genehmigungserteilung entscheidet. Zudem bekommen Antragsteller, die seit 2007 unter 100.000 Euro Förderung im Rahmen der AFP-Förderung erhalten haben, zusätzlich drei Punkte.
  - Im Ergebnis werden nun innerhalb des Investitionsschwerpunktes (Einzelkontingent) Rinderhaltung Investitionen von Milchviehbetrieben mit einem Dauergrünlandanteil von über 50 %, die neben der Stärkung ihrer allgemeinen Leistungsfähigkeit (AFP-Richtlinie) noch Verbesserungen in den Bereichen Tierschutz, Lagerkapazität für Gülle/Jauche sowie Silagen und Festmist durchführen, bevorzugt gefördert, sofern eine Baugenehmigung vorliegt und kürzlich keine umfangreiche AFP-Förderung in Anspruch genommen wurde.
  - Eine Bewilligung von Förderanträgen aus anderen Investitionsbereichen, z. B. Ferkelerzeugung, Geflügelhaltung, Ackerbau und Gartenbau ist einfacher zu erhalten, weil die verfügbaren Mittel (Kontingente) angesichts der eingegangenen Förderanträge aus diesen Produktionsbereichen hier reichlicher bemessen sind, wenn die tatsächlichen Förderdaten der Produktionsschwerpunkte der letzten Jahre als Orientierung herangezogen werden. Sofern Mittel innerhalb der Kontingente aus Mangel an Anträgen nicht ausgeschöpft werden, stehen sie den anderen Investitionsschwerpunkten zur Verfügung. In den vergangenen Jahren war dies der Fall; im Verfahren 2009/10 wurden Mittel aus dem Investitionsschwerpunkt „Ackerbaubetriebe“ in größerem Umfang nicht abgerufen und den anderen Schwerpunkten zugewiesen.
- **Aufstockung der Mittel:** Für die Bewältigung der sogenannten neuen Herausforderungen, in die auch der Bereich Milch aufgenommen wurde, stehen zusätzliche EU-Mittel aus der Modulation der 1.-Säule-Zahlungen sowie aus dem EU-Konjunkturpaket zur Verfügung. Da die „neuen Herausforderungen“ von der EU mit 75 % im Nichtkonvergenzgebiet bzw. 90 % im Konvergenzgebiet kofinanziert werden, erhöht sich bei gleich bleibendem Einsatz der nationalen Mittel das Gesamtvolumen der verfügbaren Fördermittel.<sup>12</sup>
- Anstelle einer Prüfung des Einkommens, die bis 2006 zum Ausschluss von gut verdienenden Unternehmern durchgeführt wurde, erfolgt seit 2007 eine Vermögensprüfung. Diese Prüfung ist im Vergleich zur Einkommensprüfung sehr verwaltungsaufwändig, indem zahlreiche Bewertungen von einzelnen Vermögensgruppen geprüft werden müssen, und bringt im Ergebnis kaum einen Ausschluss von potenziellen Antragstellern. Die sehr einfache Einkommensprüfung dagegen, die lediglich auf den vom Finanzamt erlassenen Einkommenssteuerbescheiden beruhte, wurde abgeschafft, weil sie das tatsächliche Finanzierungspotenzial der Unternehmer, wie z. B. Mietshäuser, zu wenig berücksichtigte.

---

<sup>12</sup> Die Mittel für die „neuen Herausforderungen“ sind haushaltstechnisch jedoch getrennt zu bewirtschaften, so dass ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.



- Die deutliche Reduzierung der Auflagenbuchführung von 10 auf 5 Jahre ab dem Zeitpunkt der Bewilligung kann dazu führen, dass bei geförderten Projekten mit einer längeren Umsetzungsdauer kaum Jahresabschlüsse nach Abschluss der Investitionen vorliegen. Diese gravierende Einschränkung der Auflagenbuchführung vermindert die Datengrundlage für die Evaluation erheblich. Dies ist kein Niedersachsen spezifisches Problem, sondern basiert auf Absprachen und Regelungen auf Bund-/ Länderebene.

Die dargestellten Umsetzungsprobleme haben bei zahlreichen Betrieben, die wegen des bis 2008 angewandten Bewilligungsverfahrens<sup>13</sup> zunächst keine Förderung erhielten, zu Verzögerungen der geplanten Investitionen geführt (Expertengespräch, 2010). Über die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns konnte der Aufschub von Investitionen jedoch vielfach vermieden werden, wenngleich bei den betroffenen Unternehmen Zwischenfinanzierungen notwendig wurden. Bislang haben diese Probleme noch nicht bzw. nur in begrenztem Umfang zu einer Anpassung der Förderrichtlinien und insbesondere der Förderintensität geführt. Anpassungen erfolgen im Rahmen der bestehenden Vorgaben kontinuierlich. Sie wurden für das letzte Antragsverfahren 2009/10 (z. B. Ausschluss der Förderung von Maschinen der Innenwirtschaft, des Landzukaufs) vorgenommen und sind nach Auskunft des ML auch für das Antragsverfahren 2011 vorgesehen (z. B. ist eine Absenkung des Fördersatzes und der Obergrenze für das zuwendungsfähige Investitionsvolumen geplant).

#### 4.5 Bisheriger Vollzug des AFP

Im EPLR ist für das AFP im Planungszeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen, in Niedersachsen und Bremen insgesamt 4.560 Investitionsfälle mit einem förderungsfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von 1.379 Mio. Euro zu fördern (**Tabelle 4.3**). An öffentlichen Mitteln stehen dafür 268 Mio. Euro zur Verfügung. Bis einschließlich zum Bewilligungsjahr 2009 ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der Maßnahme schnell begonnen hat und die in den Änderungsanträgen geänderten Planzahlen gemessen an den Realisierungsanteilen bis 2009 realistisch erscheinen. In der ersten genehmigten *PROFIL*-Version existierte ein deutlich geringerer Planansatz mit lediglich 2.800 Förderfällen und einem förderfähigen Investitionsvolumen von 855 Mio. Euro. Die zusätzlichen Mittel wurden mit dem 2. Änderungsantrag zu *PROFIL* durch Umschichtungen und die zusätzlichen Mittel aus der Modulation bereitgestellt.

---

<sup>13</sup> Entscheidung nach dem Datum des Antragsingangs, neben Berücksichtigung der bestehenden Zuwendungsvoraussetzungen.

**Tabelle 4.3:** AFP-Planung und Realisierung (bis 2009) in Niedersachsen/Bremen

| Kriterien                | Einheit   | <i>PROFIL</i> -Planung<br>2007-2013 |                            |                            | <i>PROFIL</i> -Realisierung<br>2007-2009 |             |
|--------------------------|-----------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--|-------------|
|                          |           | <i>vor</i><br>Änderung              | <i>nach</i><br>2. Änderung | <i>nach</i><br>3. Änderung | (4)                                      | (4)/(3)*100 |
|                          |           | (1)                                 | (2)                        | (3)                        |  |             |
| Förderfälle              | Anzahl    | 2.800                               | 4.000                      | 4.560                      | 2.030                                    | 44,5%       |
| Förderbare Investitionen | Mio. Euro | 854,9                               | 1.190,0                    | 1.379,0                    | 611,6                                    | 44,4%       |
| Öffentliche Mittel       | Mio. Euro | 213,7                               | 227,9                      | 268,1                      | 160,3                                    | 59,8%       |

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

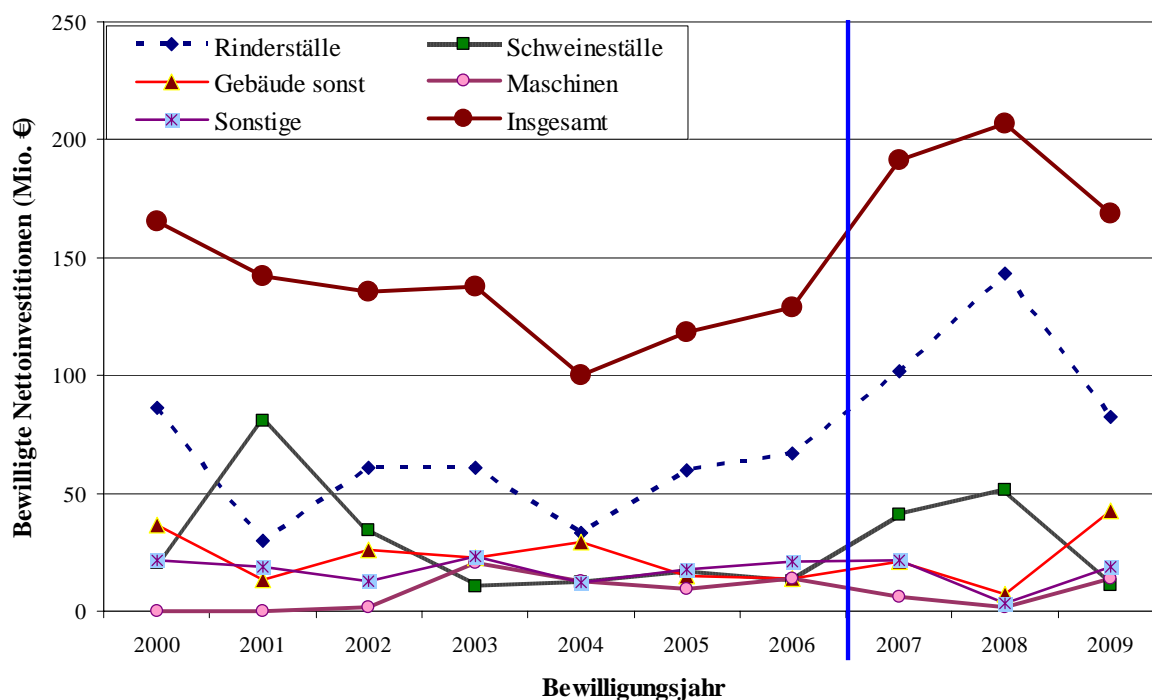
Die Bewilligungszahlen zeigen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe im Zeitraum 2007 bis 2009 in einem höheren Umfang Anträge auf Investitionsförderung gestellt haben als in den Vorjahren (**Abbildung 4.8**). Aus Sicht der Betriebsleiter ist es demnach lukrativ, den Zuschuss für die Finanzierung in Anspruch zu nehmen. Ob dies aus einer Notwendigkeit zur Absicherung der Finanzierung geschieht oder ob die Förderung teilweise mitgenommen wird, dürfte im Einzelfall unterschiedlich sein. Die fehlende Beantragung von möglichen staatlichen Ausfallbürgschaften im Zusammenhang mit dem AFP<sup>14</sup> im Fall fehlender Sicherheiten seit 2007 sind ein Indiz, dass die Finanzierung der Investitionen in vielen Fällen nicht das zentrale Problem darstellt. Dennoch ist klar, dass der AFP-Zuschuss in jedem Einzelfall die Kreditfähigkeit des Betriebes deutlich erhöht.

#### **Struktur der AFP-Förderfälle (Output)**

In der **Abbildung 4.7** wird im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich, dass ab 2007 bei ähnlich hohen Fallzahlen ein höheres Investitionsvolumen gefördert wurde und somit auch die durchschnittlichen förderfähigen Investitionen angestiegen sind.

<sup>14</sup> Mitteilung des BMELV, Referat 414 (Stand 30.6.2010).

**Abbildung 4.7:** Im Rahmen des AFP bewilligte Nettoinvestitionen (Mio. Euro) in Niedersachsen/Bremen (2000 bis 2009)



Quelle: BMELV, GAK-Daten (2000-2006); LWK, Bewilligungsdaten (2007-2009).

Das durchschnittliche Investitionsvolumen betrug im Durchschnitt der 2007 bis 2009 bewilligten Fälle rund 294.000 Euro. Die Einzeljahre unterscheiden sich relativ wenig. Die Förderpriorität liegt bei Investitionen in die Rinder-/Milchviehhaltung, die in der aktuellen Förderperiode rund 75 % des gesamten geförderten Investitionsvolumens einnehmen. Während die Anzahl der Förderfälle im Schnitt der Jahre in etwa gleich hoch wie in der letzten Förderperiode ist, hat das Fördervolumen (Investitionen) zugenommen. Zusammen mit einem weiteren Fünftel im Bereich Veredlung (Schweine, Geflügel) werden über 90 % der Förderung für die wertschöpfungsintensive Tierhaltung aufgewendet (**Tabelle 4.4**).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Für diese Auswertung liegen lediglich 1.928 der insgesamt 2.030 Förderfälle des Bewilligungszeitraums 2007 bis 2009 vor.

**Tabelle 4.4:** AFP-Förderung in Niedersachsen/Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009

| Investitionsbereiche          | Förderfälle |              | Förderfähiges Investitionsvolumen |              |                          |
|-------------------------------|-------------|--------------|-----------------------------------|--------------|--------------------------|
|                               | Anzahl      | Anzahl<br>%  | Summe<br>1.000 Euro               | Summe<br>%   | Mittelwert<br>1.000 Euro |
| Rinderställe                  | 1.024       | 53,1         | 327.271                           | 57,7         | 319,6                    |
| <i>davon: Milchviehstall</i>  | 719         | 37,3         | 257.557                           | 45,4         | 358,2                    |
| Schweineställe                | 247         | 12,8         | 103.914                           | 18,3         | 420,7                    |
| <i>davon: Ferkelerzeugung</i> | 223         | 11,6         | 97.367                            | 17,2         | 436,6                    |
| Sonstige Ställe               | 67          | 3,5          | 36.294                            | 6,4          | 541,7                    |
| Lagerhalle/-räume             | 174         | 9,0          | 50.689                            | 8,9          | 291,3                    |
| Maschinenhalle                | 106         | 5,5          | 14.925                            | 2,6          | 140,8                    |
| Maschinen & Geräte            | 202         | 10,5         | 21.169                            | 3,7          | 104,8                    |
| Sonstiges                     | 108         | 5,6          | 12.588                            | 2,2          | 163,6                    |
| <b>Insgesamt</b>              | <b>1928</b> | <b>100,0</b> | <b>566.849</b>                    | <b>100,0</b> | <b>294,0</b>             |

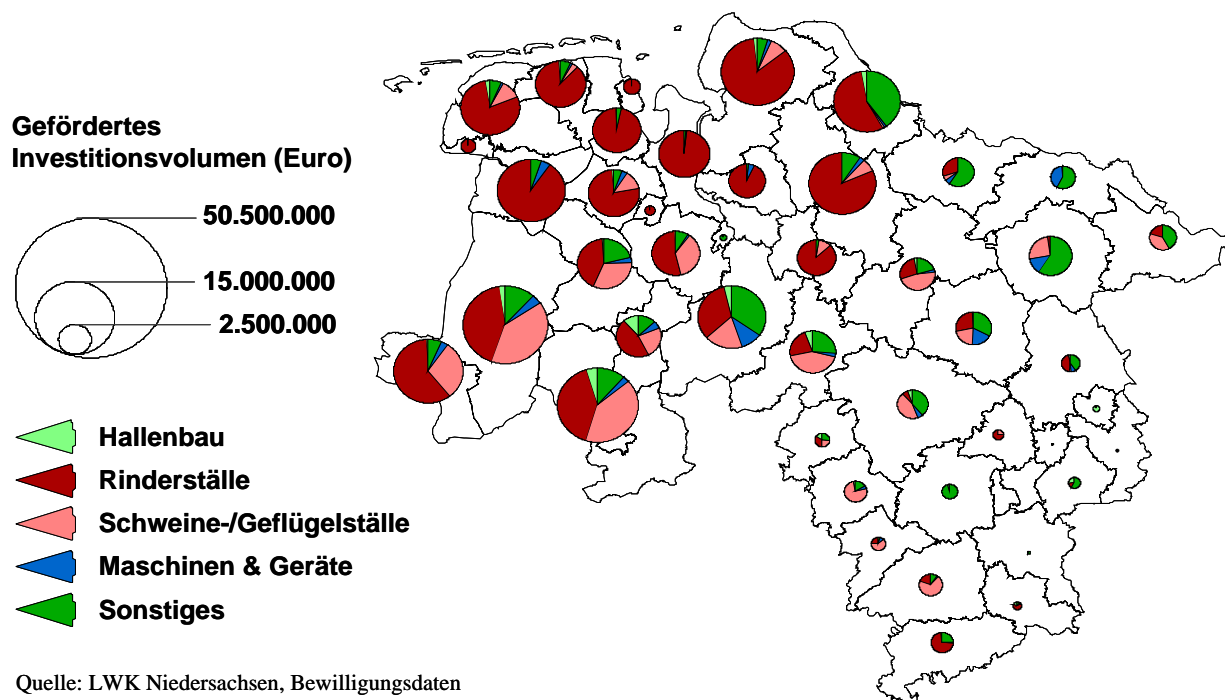
Quelle: LWK Niedersachsen, Investitionskonzepte.

Die Vollzugsdaten sind vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass von Ende 2007 bis Mitte 2008 die Milchauszahlungspreise sehr hoch waren und andererseits die Schweinepreise in 2008 über einen längeren Zeitraum extrem niedrig waren. Die Anforderung, dass gemäß AFP-Richtlinie (Nr. 3.1) mehr als die Hälfte der Umsatzerlöse aus bodengebundener Produktion<sup>16</sup> bestehen muss, kann zusätzlich ein Hemmnis für die Förderung darstellen und ist ohnehin angesichts des Ziels, die Ferkelerzeugung im Land zu stärken, auch kontraproduktiv.

Die regionale Verteilung der AFP-Förderung in Niedersachsen zeigt relativ starke Verdichtungen im Norden und Westen des Landes, wo die Tierhaltung konzentriert ist (**Karte 1**). Erkennbar ist die umfangreiche Förderung der Milchviehhaltung auf den grünlandstarken Standorten im Nordwesten, die im Zentrum der Agrarinvestitionsförderung steht. Im Süden und Osten Niedersachsens, wo der Ackerbau dominiert, finden kaum umfangreiche Investitionen mit AFP-Förderung statt.

<sup>16</sup> Pflanzliche oder tierische Erzeugnisse, gewonnen durch Bodenbewirtschaftung oder durch mit der Bodenbewirtschaftung verbundene Tierhaltung.

**Karte 1:** Regionale Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen in Niedersachsen/Bremen (2007 bis 2009)



#### 4.6 Bewertungsfragen (CMEF)

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

Die derzeitige Datenlage lässt jedoch in einigen Bereichen bislang lediglich Einschätzungen zu, die auf früheren Bewertungen, theoretischen Überlegungen oder vorläufigen Auswertungen auf der gegebenen empirischen Grundlage beruhen. Die Fragen werden für die Betriebe der Förderschwerpunkte „Milch“ und „Schwein“ beantwortet.

#### **4.6.1 Beitrag geförderter Investitionen zur besseren Nutzung der Produktionsfaktoren und zur Einführung von neuen Technologien und Innovation**

*a) In welchem Umfang haben geförderte Investitionen zu einer besseren Nutzung der Produktionsfaktoren der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?*

Die Beurteilung einer „besseren“ Nutzung der Produktionsfaktoren hängt von der Knappheit der einzelnen Produktionsfaktoren ab. Häufig wird die Verbesserung der Arbeitsproduktivität als Förderziel genannt, weil die Arbeitskräfte in entwickelten Volkswirtschaften ein besonders teurer Faktor sind. Aber auch landwirtschaftliche Nutzflächen, Lieferrechte oder Kapital können besonders knapp und daher als Bezugsgröße bedeutsamer sein als die Arbeitskraft. Sinnvoll wäre es, ein Gesamtmaß für die Erfassung der technischen Effizienz zu verwenden.<sup>17</sup>

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

Anhand der Daten der in der Vorperiode (2000-2002) geförderten Betriebe lassen sich jedoch auch tatsächliche Entwicklungen im Vergleich mit Referenzbetrieben (Testbetrieben) darstellen.<sup>18</sup> Dabei ist festzustellen, dass die mit AFP-geförderten Betriebe die Zahl der Milchkühe von „Ist (t0)“ zu „Nachher (t+4)“ um 22 % erweitert haben. Zu beachten ist, dass ein Teil des Wachstums aufgrund der besonderen Vorschriften zum Wachstum im Rahmen der Milchquotenregelung als vorbereitender Schritt bereits vor der Antragstellung stattgefunden haben dürfte. Durch die geförderte Investition wurden dann die notwendigen Kapazitäten für ohnehin bereits vorhandene Tiere geschaffen. Das Wachstum nach Durch-

---

<sup>17</sup> Dies soll in der Ex-post-Bewertung anhand von Produktivitäts- und Effizienzanalysen (z. B. Data Envelopment Analysis) erfolgen.

<sup>18</sup> Es wird auf die Ergebnisse der Ex post-Bewertung (Bergschmidt et al., 2008, S. 47-49) zurückgegriffen. Diese Ergebnisse dürften nach Einschätzung des Bewerbers im Wesentlichen weiterhin Gültigkeit besitzen.

führung der Investition fiel damit im Vergleich zur Ausgangssituation im IK (Ist) dagegen vergleichsweise gering aus.

Ein weiterer Produktivitätsindikator ist der Betriebsertrag je Voll-Arbeitskraft, der ebenfalls für die Förderfälle der Jahre 2000 bis 2002 ermittelt wird (**Abbildung 4.8**). Es wird deutlich, dass die damals geförderten Rinder-/Milchviehbetriebe und die strukturell ähnlichen Testbetriebe<sup>19</sup> eine unterschiedliche Entwicklung aufweisen, wobei die mit AFP geförderten Betriebe ein höheres absolutes Niveau erreichen als die Testbetriebe. Die unterschiedlichen Niveaus nähern sich jedoch im Zeitablauf an. Die Unterscheidung der Testbetriebe nach solchen, die laut Buchführung eine Kapitalförderung verbucht haben, und solchen ohne entsprechende Buchung bringt keine zusätzlichen Unterschiede zu Tage. Das heißt, dass sich aus der geförderten Investition selbst kein gesicherter positiver Effekt auf die Arbeitsproduktivität ableiten lässt. Die Ausgangsjahre dokumentieren zwar einen starken Anstieg des Betriebsertrages je AK, der jedoch aufgrund der sehr eingeschränkten Belastbarkeit der AK-Angaben insbesondere in den IK nicht überinterpretiert werden sollte (Expertengespräch, 2010).<sup>20</sup> Dennoch dürfte davon ausgegangen werden, dass auch von der Ausgangssituation zur Situation nach Durchführung der geförderten Investitionen ein erheblicher Rationalisierungseffekt auftrat.

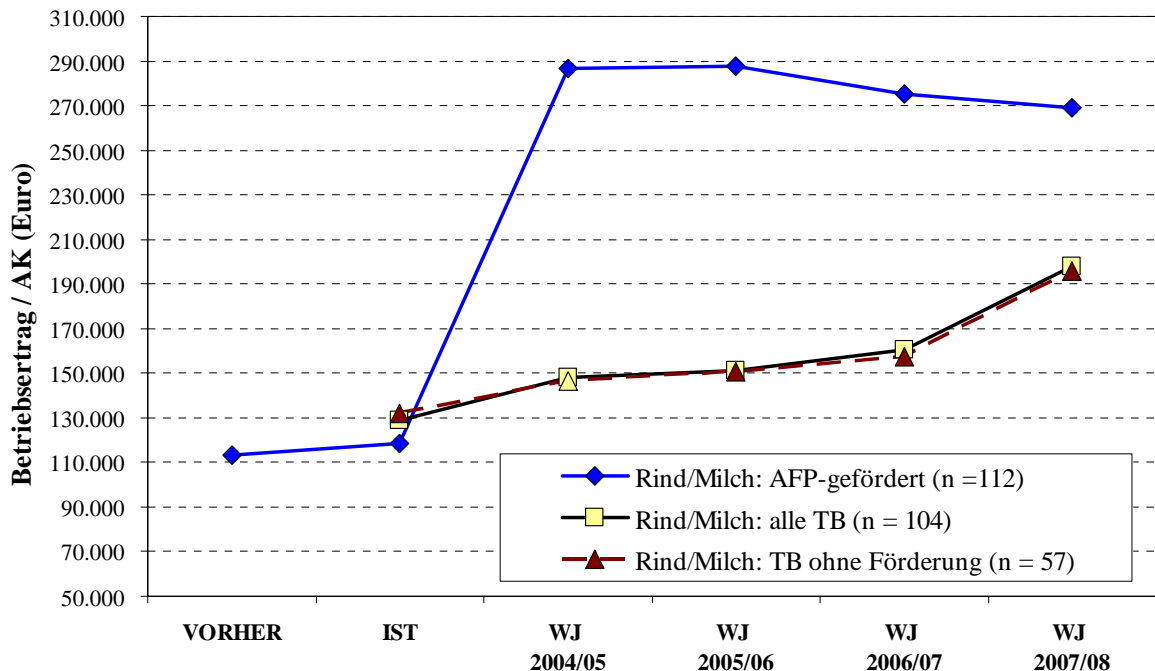
Die geförderten Schweinehaltungsbetriebe weisen ebenfalls einen großen Basiseffekt vom Ist-Jahr zum WJ 2004/05 im Vergleich zu den Testbetrieben auf, jedoch bleibt dieser Vorteil von rund 60.000 Euro je AK auch in den Folgejahren erhalten.

---

<sup>19</sup> In den Vergleich werden nur Betriebe einbezogen, die zwischen 150.000 und 500.000 Euro Betriebsertrag erwirtschaften.

<sup>20</sup> Grundsätzlich ist es problematisch, große Werte (Gewinn, Betriebsertrag) auf kleine Werte (AK) zu beziehen, wenn letztere nicht als sehr belastbar interpretiert werden können. Dies ist deshalb besonders bei den Angaben in den Investitionskonzepten der Fall, weil darin häufig Normwerte (2.100 AKh pro Voll-AK) angesetzt wurden.

**Abbildung 4.8:** Entwicklung des Betriebsertrags je Voll-Arbeitskraft der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)\*



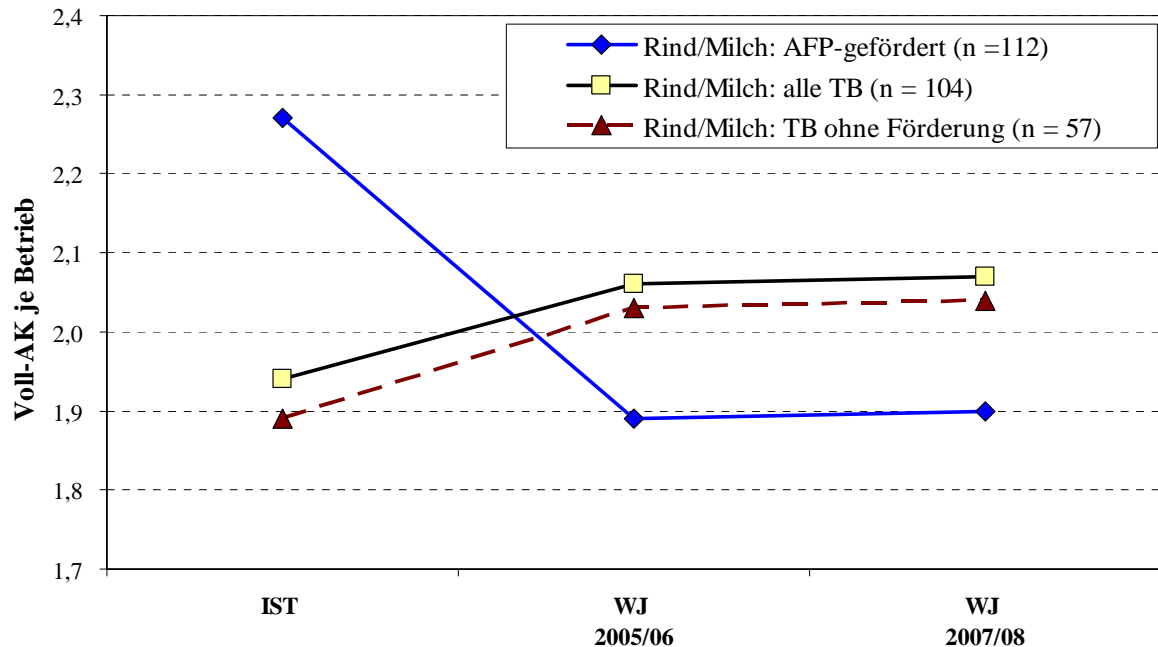
\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2002), Testbetriebe.

Von Bedeutung für die Einschätzung der in **Abbildung 4.8** dargestellten Entwicklung ist der Arbeitskräftebesatz zu den verschiedenen betrachteten Zeitpunkten. **Abbildung 4.9** zeigt unter dem Vorbehalt der o. g. Einschränkungen der Aussagefähigkeit, dass die geförderten Milchviehbetriebe in der Ausgangssituation (Ist) mit durchschnittlich rund 2,27 Voll-AK mehr AK beschäftigen als die vergleichbaren Testbetriebe mit 1,94 Voll-AK. Bei AFP-geförderten Schweinebetrieben beträgt der AK-Besatz im Ist-Jahr 1,79 Voll-AK, bei vergleichbaren Testbetrieben 1,68 Voll-AK. Die AFP-Betriebe weisen demnach einen großen Rückgang der AK zwischen der Ausgangssituation und den WJ 2005/05 und 2007/08 auf, während die Testbetriebe weitgehend konstante Werte zwischen den Betrachtungszeitpunkten verbuchen.



**Abbildung 4.9:** Entwicklung der Anzahl der Voll-Arbeitskräfte der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben (TB) in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)\*



\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2003), Testbetriebe.

Es muss wiederholt betont werden, dass Effekte der geförderten Investitionen nicht gleichzusetzen sind mit Effekten der Förderung, weil entscheidend für den Fördereffekt ist, ob eine Investition ohne Förderung genauso, in geringerem Umfang, später, überhaupt nicht oder sogar umfangreicher als mit Förderung stattgefunden hätte. Einschätzungen zu diesem Problem ergeben sich aus Plausibilitätsüberlegungen, Betriebsleiterbefragungen<sup>21</sup> und Experteneinschätzungen (Bergschmidt et al., 2008, S. 32-36).

*b) Inwieweit haben die geförderten Investitionen insbesondere zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?*

Innovationen spielen nach Ansicht der Evaluatoren im Zusammenhang mit der AFP - Förderung nur eine sehr untergeordnete Rolle, wiewgleich die Berater davon ausgehen, dass mit jeder größeren betrieblichen Investition umfangreiche Neuerungen verbunden sind (Expertengespräch, 2010). Insgesamt ist bei der Durchsicht der in den Investitionskonzepten erfassten Investitionsobjekten festzustellen, dass die mit Förderung durchge-

<sup>21</sup> Das ML macht gegenüber diesen Einschätzungen Zweifel geltend, weil die Betriebsleiter erst nach Abschluss der mit Förderung durchgeführten Investitionen befragt wurden.

fürten Investitionen zwar fast in jedem Fall technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen in den Betrieben mit sich bringen, diese Investitionen aber eben nicht mit besonderen Risiken behaftet sind und nicht in gewisser Weise eine Pilotfunktion für andere Betriebe besitzen.

Die Evaluatoren gehen davon aus, dass der Innovationsbegriff nicht dazu benutzt werden soll, *betriebliche* Neuerungen („technischen Fortschritt“) zu thematisieren, die stärkere organisatorische Veränderungen in den Betrieben ermöglichen oder nach sich ziehen, wobei es sich aber nicht um wirkliche Innovationen oder Neuerungen mit Pilotcharakter und großem Risiko für die Betreiber handelt. Es existieren andere Instrumente wie beispielsweise das Programm zur Innovationsförderung der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das gegenwärtig zu sehr günstigen Bedingungen (zinsgünstige Darlehen) innovative Investitionen ermöglicht (Landwirtschaftliche Rentenbank, 2010). Dabei entscheidet ein Gutachtergremium auf der Grundlage eines Investitionskonzeptes und einer Stellungnahme von einer öffentlichen Fachstelle. Das AFP dürfte daher als Massenverfahren nicht dazu geeignet sein, zur Einführung von „echten“ Innovationen in den Sektor beizutragen.

#### **4.6.2 Beitrag geförderter Investitionen zur Verbesserung von Marktzugang und Marktanteil**

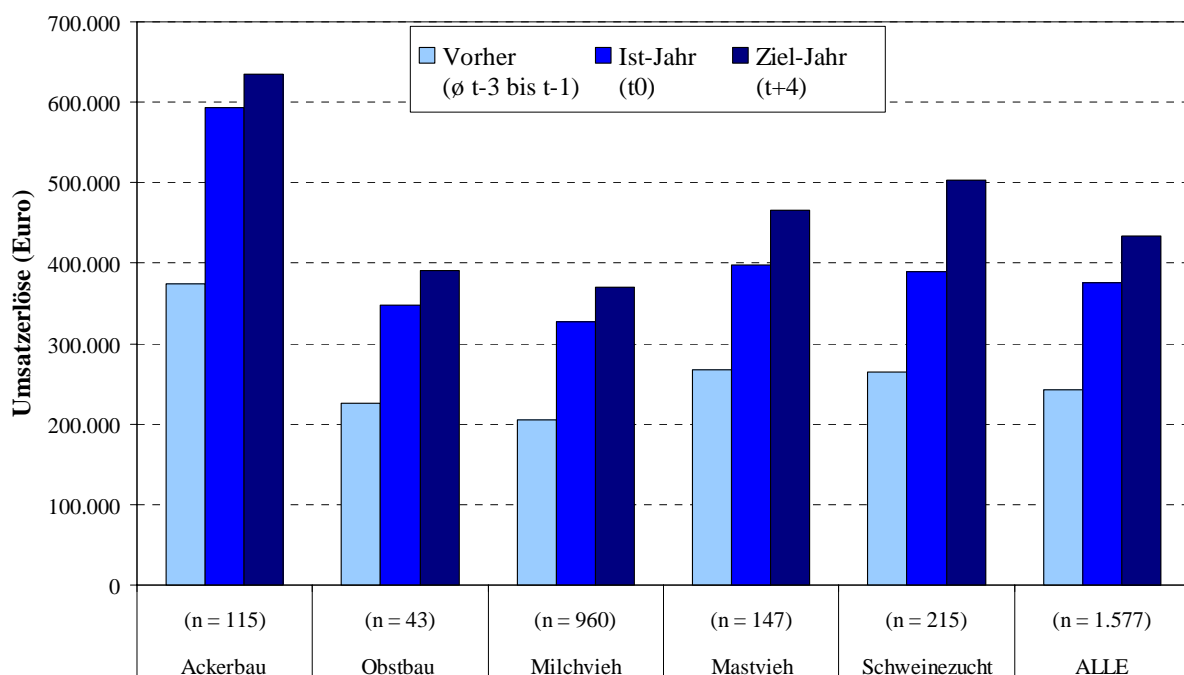
*In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil der landwirtschaftlichen Betriebe verbessert?*

Wie bereits eingangs (Kapital 4.7) angesprochen ist die Frage nach dem Marktzugang für die zentralen Investitionsbereiche in Niedersachsen nicht relevant. Die Marktanteile der landwirtschaftlichen Betriebe sind dagegen angesichts der Zielrichtung der Förderung (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum der Betriebe) von großer Bedeutung. Der Marktanteil der geförderten Unternehmen steigt tendenziell an, wenn bei einer volumenbezogenen Konstanz des Gesamtmarktes (z. B. produzierte Milch oder erzeugtes Schweinefleisch) die geförderten Betriebe ihr Produktionsvolumen ausweiten. Hierzu werden wiederum die Investitionskonzepte und die dort angegebenen einzelbetrieblichen Ertragsentwicklungen von der Vorher/Ist- zur Ziel-Situation dargestellt und interpretiert.

Die in **Abbildung 4.10** dargestellten Ist- und Plan-Zahlen deuten an, dass in allen betrachteten Hauptproduktionsrichtungen die Umsatzerlöse als aggregierte Größe zur Abbildung des Produktionsvolumens in der Planung im Durchschnitt der Betriebe zunehmen sollen. Viele geförderte Betriebe nehmen einen Großteil des geplanten Wachstums bereits vor Durchführung der geförderten Investitionen vorweg und schaffen dann durch die Investitionen die Voraussetzungen für eine nachhaltig stabile und oftmals auf weiteres Wachstum ausgerichtete Produktion. Für die Milchproduktion und die Ferkelerzeugung können einige weitere Einschätzungen zur Entwicklung der Marktanteile gegeben werden.

Die Gesamtproduktion bei Milch hat in Niedersachsen seit 2006 zugenommen, wobei die Zuwächse bei unter drei Prozent jährlich liegen (AMI, 2010). Dies ist das Ergebnis des Zukaufs von Milchquoten aus anderen Regionen Westdeutschlands (siehe Kapitel 4.2) und der Zuteilung von nationalen Milchquoten durch die Europäische Union.<sup>22</sup> Da der Produktionszuwachs der geförderten Betriebe wesentlich über dem Zuwachs der Gesamtproduktion liegt, wie die Investitionskonzepte anhand der Betriebserträge und der Milchkuhbestände vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen zeigen, steigt deren Marktanteil an der Milcherzeugung in Niedersachsen deutlich an.

**Abbildung 4.10:** Umsatzerlöse der mit AFP geförderten Betriebe vor der Investition sowie im Ist- und Zieljahr (Investitionskonzept, 2007 bis 2009)



Quelle: LWK Niedersachsen, Investitionskonzepte (Bewilligungsjahre 2007-2009).

Im Bereich der Ferkelproduktion, die auf Landesebene seit einigen Jahren rückläufig ist und aufgrund der gleichzeitig steigenden Schweinemast zu unerwünschten steigenden Tiertransporten führt, konnten bislang trotz der Wachstumsschritte der investiv geförderten Betriebe kaum Fortschritte erzielt werden. Der Anteil der Investitionen in die Ferkelproduktion an den insgesamt mit AFP geförderten Investitionen betrug im Zeitraum 2007 bis 2009 etwa 17 %. Dafür gibt es einige Gründe:

<sup>22</sup> Erhöhung um 1,5 % in den Jahre 2006 bis 2008; zusätzliche Erhöhung von 2009 bis 2013 um jährlich 1 %.

- Das Wachsen der Ferkelerzeuger in wettbewerbsfähige Größenordnungen ist durch das Förderverfahren erschwert (Expertengespräch, 2010). Das Hauptproblem stellt dabei die Grenze für Umsatzerlöse aus bodengebundener Produktion von mehr als 50 % dar. Die weiter gefasste NRR schließt lediglich Betriebe von der Förderung aus, die weniger als 25 % des Umsatzes aus bodengebundener Produktion erwirtschaften. Dadurch wird eine Förderung größerer Zuchtsauenbestände erschwert, weil die notwendigen Flächen in den meisten Fällen nicht vorhanden sind. Der Trend gehe daher, so die Einschätzung der Beratung, bei Kombinationsbetrieben dahin, den Zuchtsauenstall zu fördern, während der VE-trächtige Ferkelaufzuchtbereich in einen gewerblichen Betriebsteil ausgegliedert werde. Eine Förderung der Ferkelaufzucht sei dann nicht möglich (Expertengespräch, 2010).
- Betriebe, die gemäß Einkommensteuerrecht (ESt-Recht) gewerblich sind, können durch das AFP nicht gefördert werden. Dies ist in den meisten Ländern der Fall, ist aber nicht zwingend durch GAK-Förderungsgrundsätze, NRR oder ELER-Verordnung vorgegeben.
- Die Nutztierhaltungsverordnung (BGBl I Nr. 37, vom 03.08.2006, S. 1804 ff) macht in vielen Betrieben Anpassungen notwendig, die teilweise erhebliche Investitionen nach sich ziehen. Zum Beispiel müssen die teilweise noch in Einzelhaltung gehaltenen Sauen ab dem 1.1.2013 in Gruppen gehalten werden.
- Die im Durchschnitt im Vergleich zur Schweinemast niedriger liegende Rentabilität der Ferkelerzeugung, die zudem enormen Schwankungen unterliegt („Schweinezyklus“), machen Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen wenig attraktiv.

Trotz der geförderten Investitionen in die Ferkelerzeugung ist somit der Marktanteil an Ferkeln zugunsten von Ferkelerzeugern aus Dänemark, den Niederlanden und anderen deutschen Bundesländern verloren gegangen. Experten gehen davon aus, dass das Ungleichgewicht zwischen Ferkelerzeugung und Mast in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird und die Ferkelimporte aus Dänemark und den Niederlanden deutlich steigen werden (Schütte, 2010).

Bei einer Bewertung der Wirkungen der Förderung auf die Entwicklung von Marktanteilen ist generell zu berücksichtigen, dass auch ohne AFP-Förderung Strukturwandel und Wachstumsinvestitionen stattfinden würden. Deren Ausmaß ist jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen in den vergangenen Jahren nicht bekannt. Inwieweit das Wachstum der geförderten Betriebe einzelbetrieblich sinnvoll ist und ob dadurch der Sektor insgesamt wettbewerbsfähiger wird, ist damit ebenfalls nicht einschätzbar. Hierzu sind spezifische Analysen auf Sektorebene erforderlich, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Rahmen der Evaluation nicht vorliegen, deren Durchführung jedoch bis zur Ex post-Bewertung geplant ist.

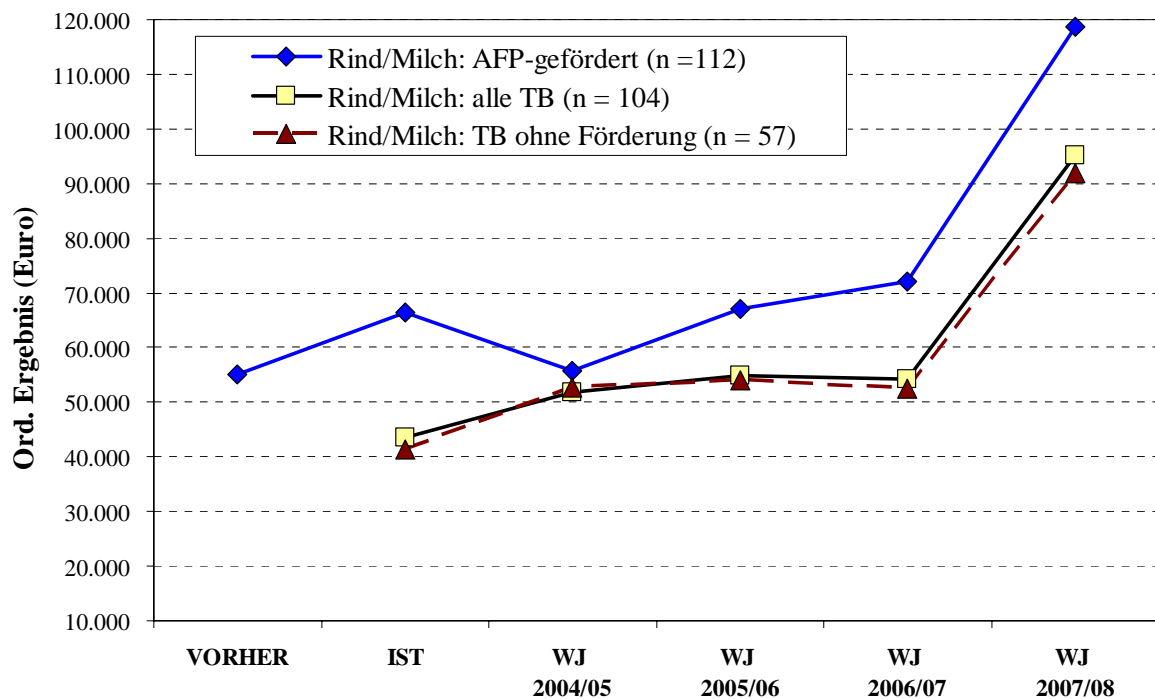
### 4.6.3 Beitrag geförderter Investitionen zu langfristiger und nachhaltiger Bewirtschaftung

*In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen zu einer langfristigen und nachhaltigen Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe beigetragen?*

Die nachhaltige Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe hängt vor allem von betrieblichen Erfolgs- und Stabilitätskriterien ab. An erster Stelle sind hier die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und der Eigenkapitalveränderung sowie die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze zu nennen.

Die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses kann wiederum anhand der geförderten Betriebe der vorhergehenden Förderperiode im Vergleich mit ähnlichen Testbetrieben ausgewertet werden. **Abbildung 4.11** zeigt, dass die mit AFP-geförderten Rinder-/Milchviehbetriebe auch hier eine günstigere Entwicklung aufweisen, wenn von der Ausgangssituation (Ist-Jahre im Bewilligungszeitraum 2000 bis 2002) aufgrund der besonderen Umstände der Erstellung des Investitionskonzeptes abgesehen wird.

**Abbildung 4.11:** Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der Rinder-/Milchviehbetriebe im Vergleich geförderter Betriebe mit Testbetrieben in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)\*



\* nur Betriebe mit 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag

Quelle: Investitionskonzepte (2000-2002), Testbetriebe.

Aufgrund der positiven Erlösentwicklung haben alle Gruppen - auch die Testbetriebe ohne Förderung - ihr ordentliches Ergebnis im WJ 2007/08 deutlich gesteigert.

Bei den Schweinebetrieben zeigt sich hinsichtlich der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses ein entgegen gesetzter Trend. Sowohl die geförderten Betriebe als auch die Testbetriebe verzeichnen ab dem WJ 2004/05 bis zum WJ 2007/08 einen starken Ergebnisabfall; die Ergebnisse der geförderten Betriebe liegen im Vergleich mit ähnlich großen Testbetrieben um etwa 10.000 Euro höher. Aufgrund der bereits beschriebenen Problematik der Jahresabschlussanalyse bei Schweinebetrieben sind diese Ergebnisse jedoch nur begrenzt aussagekräftig.

Die Buchführungsergebnisse deuten aber an, dass die geförderten Betriebe im Vergleich mit den Testbetrieben insgesamt ein etwas günstigeres ordentliches Ergebnis erzielen.

Als zweite Perspektive sollen die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte der aktuellen Förderperiode erläutert werden. Mit der Betrachtung der Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze mit und ohne AFP im Zieljahr<sup>23</sup> können das Finanzierungspotenzial und die Stabilität der Betriebe beurteilt werden. Insgesamt konnten 1.647 der seit 2007 geförderten Unternehmen verschiedener Betriebsformen ausgewertet werden (**Tabelle 4.5**). Diese Betriebe investierten im Durchschnitt rund 298.000 Euro und erhielten einen Zuschuss von durchschnittlich 78.200 Euro. Durch Periodisierung des Zuschusses auf die Nutzungsdauer der Investitionen (15 bzw. 20 Jahre) bei Unterstellung eines Diskontierungsfaktors von 4 % bzw. 6 % werden zwei Szenarien gebildet, die bei der Kalkulation der hypothetischen Situation „ohne AFP- Förderung“ genutzt werden. Die ordentlichen Ergebnisse und die Eigenkapitalbildung der Betriebe sind mit 102.000 Euro bzw. 52.000 Euro im Ziel-Jahr vergleichsweise hoch, wenngleich auf die große Streuung (Variationskoeffizient, CV) hinzuweisen ist. Die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) liegt mit AFP-Förderung bei durchschnittlich 59 % und ohne AFP-Förderung je nach Szenarium bei 70 % oder 66 %. Die Durchschnittswerte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund der vielfach sehr großen Investitionen bei zahlreichen Betrieben einen positiven Einfluss auf die Stabilität haben kann (**Tabelle 4.5**).

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausschöpfung der LKDG von über 100 % ernsthafte Finanzierungsprobleme bedeuten würde und andererseits eine Ausschöpfung von

---

<sup>23</sup> Dieser kalkulatorische Vergleich impliziert die Annahme, dass die geförderten Betriebe die mit Förderung getätigte Investition ohne AFP -Bezuschussung in identischem Umfang getätigt und den fehlenden Zuschuss durch eine erhöhte Fremdkapitalaufnahme kompensiert hätten. In der Realität dürften einige Betriebe den Umfang der Investition verringern oder in mehreren Schritten durchführen (vgl. Bergschmidt et al. 2008, S.34ff.); der Effekt der Förderung auf Finanzierung und Stabilität der Betriebe wäre dann geringer als hier dargestellt.

unter 50 % keinerlei Finanzierungsprobleme, interessiert vor allem die Verteilung der Einzelwerte im Fall „ohne AFP-Förderung“:

- Ohne AFP würden zwischen 11 % und 16 % der Betriebe nach Durchführung der Investitionen die langfristige Kapitaldienstgrenze überschreiten. Besonders häufig wäre dies bei sehr großen Investitionen (>500.000 Euro) und bei Investitionen in die Milchvieh- und Schweinehaltung.
- Andererseits dürfte bei knapp einem Drittel (31 %) der geförderten Betriebe die Förderung nicht notwendig gewesen sein, weil diese Betriebe auch ohne AFP-Zuschuss die LKDG lediglich zu unter 50 % nach Durchführung der Investitionen ausschöpften. Bei diesen Betrieben handelt es sich vor allem um Betriebe mit kleineren Investitionen sowie um Betriebe der Produktionsschwerpunkte Obst- und Gartenbau, Ackerbau und Rindermast.

**Tabelle 4.5:** Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze bei AFP-geförderten Betrieben in Niedersachsen/Bremen (Bewilligungsjahre 2007 bis 2009)

| Variablen                     | Einheit | Durchschnitt | Streuung (CV) |
|-------------------------------|---------|--------------|---------------|
| Investition, förderfähig      | Euro    | 298.196      | 91,8          |
| AFP-Zuschuss                  | Euro    | 78.186       | 90,3          |
| AFP-Zuschuss/Jahr (6%, 15 J.) | Euro    | 8.050        | 90,3          |
| AFP-Zuschuss/Jahr (4%, 20 J.) | Euro    | 5.753        | 90,3          |
| Ordentliches Ergebnis         |         |              |               |
| - OrdErg - VORHER             | Euro    | 58.633       | 67,0          |
| - OrdErg - IST                | Euro    | 96.621       | 67,1          |
| - OrdErg - ZIEL               | Euro    | 101.751      | 65,3          |
| Eigenkapitalveränderung (EKV) |         |              |               |
| - EKV - VORHER                | Euro    | 25.934       | 88,7          |
| - EKV - IST                   | Euro    | 48.468       | 86,7          |
| - EKV - ZIEL                  | Euro    | 51.726       | 83,8          |
| Kapitaldienst (KD)            |         |              |               |
| - KD - IST                    | Euro    | 25.283       | 130,8         |
| - KD - ZIEL                   | Euro    | 39.807       | 100,2         |
| - KD-Grenze, langf. (IST)     | Euro    | 56.379       | 81,5          |
| - KD-Grenze, langf. (ZIEL)    | Euro    | 68.438       | 76,9          |
| Ausschöpfung KD-Grenze        |         |              |               |
| - mit AFP (ZIEL)              | v.H.    | 58,6         | 45,6          |
| - ohne AFP (6%/15 J., ZIEL)   | v.H.    | 69,8         | 53,3          |
| - ohne AFP (4%/20 J., ZIEL)   | v.H.    | 65,9         | 49,0          |

Quelle: Eigene Berechnungen, Investitionskonzepte (2007-2009), n=1.647.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Auswertungen im Hinblick auf den Betriebserfolg als Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaften Hinweise darauf geben, dass die geförderten Investitionen den Betriebserfolg positiv beeinflussen und die Förderung in zahlreichen

Fällen eine spürbare Verbesserung der Finanzierung der Investitionen bringt. Knapp ein Drittel der geförderten Betriebe erhält eine Unterstützung, die hinsichtlich der Finanzierung nicht nötig gewesen sein dürfte, da diese Betriebe vermutlich eine rentable Investition auch ohne Förderung hätten durchführen können. Insbesondere bei sehr großen Investitionen werden ohne AFP vergleichsweise häufig Finanzierungsprobleme erkennbar.

#### **4.6.4 Beitrag geförderter Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors**

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

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

- Stand und Entwicklung von Marktanteilen auf regionaler, nationaler und ggf. internationaler Ebene.
- Stand und Entwicklung der Brutto- und Nettowertschöpfung des Sektors.
- Stand und Entwicklung der Rentabilitätsindikatoren (z. B. ordentliches Ergebnis je nicht entlohnte Familien-Arbeitskraft, Gesamtkapitalrentabilität) und Stabilitätsindikatoren (z. B. Eigenkapitalbildung) der geförderten Betriebe im Vergleich zur Gesamtheit der Betriebe.

Die isolierte Nutzung eines einzelnen Indikators kann zu Fehlschlüssen führen, weil z. B. Marktanteile alleine nur anhand von langfristigen Analysen belastbare Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit liefern können.

Schwierig ist außerdem, den Einfluss der AFP-Förderung auf die genannten *sektoralen* Indikatoren zu identifizieren, weil zahlreiche indirekte Wirkungen der Förderung wie eventuelle Mitnahmeeffekte und sonstige indirekte Effekte (Verdrängung, Überwälzung, Synergien etc.) zu erfassen und in die Betrachtung einzubeziehen sind. Diese Überlegungen wurden im Ex post-Bericht der Förderperiode 2000 bis 2006 (Bergschmidt et al., 2008, S. 32-36) ausführlich dargestellt und im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung empirisch untermauert. Es zeigte sich, dass das Maß an möglichen Mitnahmeeffekten im Zusammenhang mit der AFP-Förderung bei der Bewertung der Wirkung der Maßnahme kei-



neswegs vernachlässigt werden darf. Der Mitnahmeeffekt wurde auf 30 % bis 50 % der Bruttofördereffekte geschätzt.<sup>24</sup>

Die zu dieser Frage gemachten Einschätzungen, die bereits bei den vorhergehenden CMEF-Fragen angeführt wurden, sollen hier kurz zusammengefasst werden:

- Es gibt Hinweise, dass die betrieblichen Strukturen der geförderten Betriebe (vor allem Tierbestandsgrößen, Betriebsertrag) in Richtung größerer Einheiten positiv beeinflusst werden. Ob aber dieser Effekt angesichts des realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen.
- Die geförderten Betriebe weisen weder im Hinblick auf den Betriebsertrag noch das ordentliche Ergebnis nach Durchführung der geförderten Investitionen eine günstigere Entwicklung oder ein höheres Niveau auf als ähnliche Testbetriebe. Selbst wenn nur die Gruppe der Testbetriebe „ohne Förderung“ als Referenz herangezogen wird, ist kaum ein Unterschied erkennbar.
- Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen (z. B. automatische Melksysteme) erleichtern die Arbeit auf den Betrieben und erhöhen nach Ansicht von Experten die Lebensqualität. Dadurch werden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die andererseits kurz- oder mittelfristig aufgegeben würden. Es ist möglich, dass dadurch der Sektor insgesamt verliert, weil andere Betriebe nicht auf zusätzlich frei werdende Ressourcen zugreifen können.

Es ist festzustellen, dass diese Bewertungsfrage gegenwärtig auf der Basis vorhandener Analysen noch nicht belastbar zu beantworten ist. Diesbezügliche Analysen sind jedoch bis zur Ex post-Bewertung geplant.

## **4.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

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

---

<sup>24</sup> Das ML macht gegenüber diesen Einschätzungen Zweifel geltend, weil die Betriebsleiter erst nach Abschluss der mit Förderung durchgeführten Investitionen befragt wurden.

**(a Schlussfolgerungen**

- Die Förderintensität des AFP (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009) liegt mit einem Fördersatz von durchschnittlich rund 26 % ungefähr auf dem Niveau der meisten anderen Bundesländer. Da in Schleswig-Holstein die Förderintensität seit 2007 infolge von fehlenden Landesmitteln deutlich abgesenkt wurde (8 % durchschnittlicher Fördersatz) bzw. die Förderung seit Beginn 2010 ganz ausgesetzt ist, eröffnen sich für künftige Evaluationsschritte neue Möglichkeiten zu vergleichenden Analysen.
- Wenig zielgerichtete Projektauswahlkriterien haben in Niedersachsen bei günstigen Förderbedingungen und einer hohen Investitionsneigung seitens der Landwirte 2008 dazu geführt, dass ein großer Antragsüberhang entstanden ist, der durch die Inanspruchnahme von finanziellen Mitteln des Jahres 2009 bewältigt wurde. Zu Beginn des Jahres 2009 wurde kein Antragsverfahren eröffnet und im Verfahren Ende 2009/2010 führte ein weiterer Antragsüberhang zur Ablehnung von 277 grundsätzlich bewilligungsfähigen Förderanträgen im Bereich der Rinderhaltung. Nach Einschätzung des ML dürften in erster Linie die Rindermast sowie Vorhaben, für deren Umsetzung keine Baugenehmigung erforderlich war, betroffen sein.
- Die seit dem Bewilligungsjahr 2009/2010 angewandten Projektauswahlkriterien führen aufbauend auf dem bisherigen System der Kontingente für ausgewählte Produktionsbereiche zu keiner wesentlichen Veränderung beim Förderspektrum. Beispielsweise konnten bisher aufgrund der großzügigen Dotierung des Bereichs Ackerbau quasi alle Förderanträge von Ackerbaubetrieben bewilligt werden, während beim Produktionsbereich mit deutlich größeren Anpassungsschwierigkeiten an veränderte Rahmenbedingungen, der Milchproduktion, Mittel fehlen. Trotz Umwidmung von Restmitteln aus Einzelkontingenten zur Rinderhaltung hatten die Projektauswahlkriterien in diesem Investitionsbereich die größten Selektionseffekte.
- Der Verwaltungsaufwand, der im Rahmen der Umsetzung des AFP entsteht, könnte teilweise reduziert werden. Dies gilt für die Prosperitätsprüfung, die seit 2007 in Form einer Vermögensprüfung anstelle der einfach durchzuführenden Einkommensprüfung anhand der Steuerbescheide praktiziert wird und zu einem deutlichen Mehraufwand ohne inhaltlichen Fortschritt führt.
- Die mit AFP-Förderung durchgeführten Investitionen in die Sauenhaltung konnten den Rückgang der Ferkelerzeugung zwar verringern, aber die aufgrund der stärker steigenden Schweinemastbestände zunehmende Lücke an notwendigen Ferkeln nicht verhindern. Wie diese Entwicklung ohne AFP ausgesehen hätte, kann aufgrund einer fehlenden Referenz nicht beurteilt werden. Dagegen weitet sich die Milchproduktion trotz der Flächenkonkurrenz durch die Energieerzeugung weiter aus.
- Die Analysen der betrieblichen Förderdaten (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) im Hinblick auf die Finanzierung der Investitionen sowie die Entwicklung der Produktivität und die Rentabilität der Betriebe deuten darauf hin, dass die geförderten Investitionen bei den Betrieben positive Effekte ha-

ben. Dies ist jedoch noch kein Beleg dafür, dass die Förderung erfolgreich war, weil die geförderten Investitionen möglicherweise zu einem erheblichen Teil auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. In rund einem Drittel der Fälle zeigt sich, dass die kalkulatorisch ermittelte Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze auch ohne Förderung bei weniger als 50 % liegt und daher eine Finanzierung der geförderten Investitionen auch ohne Förderung hätte möglich sein müssen. Besonders häufig ist dies der Fall bei Obstbau-, Ackerbau und Rindermastbetrieben, die jedoch im Rahmen der gesamten AFP-Förderung nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

- Für die Identifizierung der Wirkungen der AFP-Förderung sind im weiteren Verlauf der Evaluation Produktivitäts- und Rentabilitätsanalysen anhand einer verbesserten Datengrundlage erforderlich sowie die Untersuchung der überbetrieblichen und sektoralen Auswirkungen der Förderung, die auch eventuelle Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte einbezieht.

### ***Empfehlungen***

- Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten sollte Niedersachsen aus der Sicht der Evaluatoren bereits kurzfristig die bestehende Kapitalförderung deutlich absenken. Dieses ist nach Auskunft des ML auch bereits für das nächste Antragsverfahren geplant. Eine Bürgschaftsregelung, die eine partielle Übernahme von Kreditausfällen durch staatliche Stellen vorsieht, sollte weiterhin angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten. Hierfür sind im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) die Voraussetzungen gegeben.
- Kurzfristig sollte Niedersachsen die Förderung noch stärker auf die Betriebe beschränken, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im *PROFIL* dargestellten Probleme (Milch, Ferkelerzeugung) leisten und gleichzeitig einer Förderung bedürfen. Dabei sollte die Förderbedürftigkeit wieder stärker berücksichtigt werden, indem die Einkommen der Antragsteller und die Finanzierungsfähigkeit der geplanten Investitionen bewertet werden anstelle der gegenwärtig praktizierten Vermögensprüfung.
- Die an den Förderzielen ausgerichteten Projektauswahlkriterien des ML sollten ein stärkeres Gewicht erhalten, indem die vorab gebildeten Kontingente abgeschafft werden. Eine konsistente Ableitung und Gewichtung der Auswahlkriterien macht Kontingente überflüssig und schafft mehr Transparenz bei der Gewährung von Fördermitteln.
- Längerfristig ist im Rahmen der GAK zu prüfen, ob eine Kapitalzuschussförderung in der gegenwärtigen Breite überhaupt noch erforderlich ist. Die entsprechende Kapitalförderung in der gewerblichen Wirtschaft wurde 2010 eingestellt (IHK Hannover, 2010).
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards, Innovationen), die der Gesellschaft von den Betrieben unter

gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen auf EU- oder GAK-Ebene zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo die zu erreichenden Kriterien für einen besseren Tierschutz fachlich (ethologisch) festgelegt werden, und wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind.

- Wenn die Vermeidung von Tiertransporten aus tierhygienischen Gründen und zum Schutz der Tiere ein wichtiges gesellschaftliches Ziel darstellt, kann die Förderung der Ferkelerzeugung begleitend sinnvoll sein. Wesentlich Ziel führender wären hier jedoch die Begrenzung der erlaubten Tiertransportzeiten und die Verschärfung der Vorschriften der Durchführung von Tiertransporten. Dies kann aber nicht von Niedersachsen/Bremen alleine umgesetzt werden, sondern sollte bundes- oder EU-weit einheitlich geregelt werden.

## Literaturverzeichnis

- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Niedersachsen. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: [http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex\\_post/niedersachsen\\_bericht\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/niedersachsen_bericht_de.pdf). Stand 7.9.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Buchführung der Testbetriebe: Ausführungsanweisung zum BMELV-Jahresabschluss (Stand: April 2008). Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: [http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033\\_Buchf/WJ2007\\_08/AusfuehrTBN2008.pdf](http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2007_08/AusfuehrTBN2008.pdf). Stand 14.1.2009.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2010): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar (Juni 2010). Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://media.repro-mayr.de/54/125254.pdf>. Stand 28.7.2010.
- Deutsche Bundesbank (2010): Zeitreihe WX4260: Umlaufrenditen incl. Inhaberschuldversch./Hypothekendarlehen / Mittlere RLZ von über 9 bis einschl. 10 Jahren / Monatswerte. Internetseite Deutsche Bundesbank: [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_zeitreihen.php?open=&func=row&tr=WX4260](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?open=&func=row&tr=WX4260). Stand 28.7.2010.
- Expertengespräch (2010): Vorstellung und Diskussion der Analyseergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Halbzeitbewertung des AFP. Beteiligte: MELVL, Landwirtschaftskammer, Betreuungsgesellschaften und vTI. 11.08.2010.
- Frühauf, M. (2010): Baugeld: So billig wie noch nie. Internetseite Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ.NET): <http://www.faz.net/s/Rub09A305833E12405A808EF01024D15375/Doc~EDC6C373EE86240FF860E934FC1292589~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Stand 11.9.2010.
- Haxsen, G. (2010): Interregionale und internationale Verflechtung der Ferkelversorgung in Deutschland. Arbeitsbericht 8/2008, Institut für Betriebswirtschaft, Johann Heinrich von Thünen-Institut. <http://econstor.eu/bitstream/10419/39421/1/592502813.pdf>. Stand 24.9.2010.
- IHK Hannover (2010): GRW-Förderung wird in Niedersachsen eingestellt. Internetseite Industrie- und Handelskammer Hannover: <http://www.ihk-startup.de/themengruender/news/grw1.html>. Stand 23.9.2010.
- Land & Forst (2008): Ansturm auf Investitionsförderung. <http://www.landundforst.de>. Stand 13.4.2010.

- Landvolk Niedersachsen (2010): Förderung auf mehr Betriebe verteilen. Internetseite Land und Forst: <http://www.landundforst.de/foerderung-betriebe-verteilen?redid=345300>.
- Landwirtschaftliche Rentenbank (2010): Innovationsförderung aus dem Zweckvermögen. Internetseite Landwirtschaftliche Rentenbank: <http://www.rentenbank.de/cms/beitrag/10011499/263183>. Stand 9.11.2010.
- Lassen, B. und Busch, G. (2009): Entwicklungsperspektiven der Milchproduktion in verschiedenen Regionen Niedersachsens - ein agri benchmark dairy-Projekt. Arbeitsbericht 8/2009, Institut für Betriebswirtschaft, Johann Heinrich von Thünen-Institut. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: [http://www.vti.bund.de/fallitdok\\_extern/bitv/dk043128.pdf](http://www.vti.bund.de/fallitdok_extern/bitv/dk043128.pdf). Stand 22.9.2010.
- LW, Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe (2010): Milch und Gas: Passt das? Nr. 38/2010, S. 39.
- ML, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010): Ergänzungen zur Broschüre: Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2009 (Stand: Juni 10). Internetseite Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und Landesentwicklung: [http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=1343&article\\_id=4974&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1343&article_id=4974&_psmand=7). Stand 23.9.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MU, Niedersächsisches Umweltministerium, WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen und KORIS, Kommunikative Stadt und Regionalentwicklung (2007): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: [http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226\\_N20358583\\_L20\\_D0\\_I655.html](http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226_N20358583_L20_D0_I655.html). Stand 11.4.2008.
- MLUR (2010a) Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein: Angaben zur Milchquotenwanderung in Schleswig-Holstein seit 7/2007. E-mail vom 21.09.2010.
- MLUR (2010b) Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein: Landwirtschaftsministerium setzt Förderprogramme aus. Medien-Information, H. 1. Februar 2010. Internetseite MLUR: <http://www.schleswig-holstein.de>. Stand 02.02.2010b.
- Schütte, R. (2010): Niedersächsische Schweinehaltung im Umbruch. Internetseite Landwirtschaftskammer Niedersachsen: <http://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/betriebumwelt/nav/91/article/13011.html>. Stand 24.9.2010.