

# **Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Förderzeitraum 2000 bis 2006**

---

## **Brandenburg**



Verfasser:

Angela Bergschmidt (Umwelt und Tierschutz)

Bernhard Forstner (Einzelbetriebliche Wirkungen)

Walter Dirksmeyer (Gartenbau und Diversifizierung)

Henrik Ebers (Einzelbetriebliche Wirkungen und Datenmanagement)

Antje Fitschen-Lischewski (Einzelbetriebliche Wirkungen)

Anne Margarian (Strukturelle und regionale Wirkungen)

Jan Heuer (Datenmanagement)

Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Ansprechpartner: Bernhard Forstner

Tel: 05 31-5 96 52 33

E-mail: [bernhard.forstner@vti.bund.de](mailto:bernhard.forstner@vti.bund.de)

Braunschweig, Dezember 2008

## 0 Zusammenfassung

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

### *Förderziele des AFP*

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Investitionsobjekten, Erfolgslage oder Region. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig. Eine Konkretisierung der Förderziele wurde vom zuständigen Landesministerium im Rahmen einer gemeinsamen Problem-Ziel-Diskussion mit den Evaluatoren nicht vorgenommen.

### *Finanzmittel und Output*

Für die im AFP in Brandenburg bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von gut 46 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 1.586 Fälle gefördert, von denen drei Viertel den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im Beobachtungszeitraum insgesamt 201 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (61 %) lag. Dabei machten Rinderställe 29 % und Schweineställe 10 % der gesamten geförderten Investitionssumme aus. Auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft entfielen 23 % des geförderten Investitionsvolumens oder rund die Hälfte aller Förderfälle. Der 14-prozentige Anteil der Umweltinvestitionen an den gesamten förderfähigen Investitionssummen ist mit einer starken Förderung von Photovoltaikanlagen im Jahr 2004 und von Biogasanlagen im Jahr 2006 zu erklären. Die Junglandwirteförderung wurde von lediglich 2% der Zuwendungsempfänger in Anspruch genommen.

### *Daten*

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität nicht zufriedenstellend, was einerseits einen großen Arbeitsaufwand verursachte und andererseits die Aussagekraft der Ergebnisse -

insbesondere der Erfolgsanalyse - erheblich einschränkt. Letztlich waren nur 23 Förderfälle aus den relevanten Bewilligungsjahren 2000 bis 2002 in einem Vorher-Nachher-Vergleich auswertbar. Andere Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren überhaupt nicht möglich.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung im Frühjahr 2007 bei geförderten landwirtschaftlichen Betrieben, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz sowie eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

### ***Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte***

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von einem Drittel der befragten Betriebsleiter als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft fehlende liquide Eigenmittel sowie Bauauflagen und -vorschriften angesehen. Zudem stellen geringe Kreditsicherheiten aus Sicht der befragten Betriebsleiter Wachstumshemmnisse dar. Während die Liquiditätslage durch das AFP verbessert werden kann, können Bauauflagen und -vorschriften durch diese Maßnahme nur dann kompensiert werden, wenn daraus höhere Investitionskosten resultieren. Insofern ist die Relevanz der Förderung angesichts der zentralen Investitionshemmnisse relativ hoch.

Die Förderung mit dem AFP beinhaltet Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist jedoch schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass ohne AFP 11 % der Betriebsleiter in völlig identischer Weise investiert und weitere 33 % die Investition im gleichen Umfang später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätten. Lediglich 13 % der Betriebsleiter hätte ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

### ***Förderwirkungen***

Sowohl die Arbeitsproduktivität und die Arbeitsbedingungen als auch das Einkommen haben sich aus Sicht der Betriebsleiter im Zuge der geförderten Investitionen überwiegend positiv entwickelt. Gleiches gilt für die Produktqualität und die Arbeitsbedingungen. Auf Grund der unzureichenden Datenlage der Investitionskonzepte und der Aufgabebuchführung können diese Entwicklungen nicht anhand von Buchführungsdaten belegt werden.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungs-

systeme investiert. Die neuen Mastschweinställe (i.d.R. Vollspaltenbuchten) führen in Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Haltungsbedingungen bereits vor der Investition verhältnismäßig gut waren. Hier trägt insbesondere das höhere Platzangebot in den neuen Boxenlaufställen zu einer Verbesserung bei. Für die Investitionen wurde, obwohl weitgehend lediglich der Stand der Technik umgesetzt wurde, fast durchweg die Zusatzförderung für eine besonders tiergerechte Haltung gewährt. Die verbesserte Tiergerechtheit in den Milchviehbetrieben – teilweise eine Folge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung – ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

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

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

### ***Empfehlungen***

Da die einzelbetrieblichen Analysen aufgrund der geringen auswertbaren Datenbasis (Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung) keine aussagekräftigen Ergebnisse hervorbrachten, können lediglich einige allgemeine Politikempfehlungen gegeben werden. Die Datenbasis der letzten Förderjahre hat sich zwar verbessert, wenngleich die Investitionskonzepte (Variablenliste) und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung noch immer nur lückenhaft vorliegen; hier ist künftig eine wesentliche Verbesserung erforderlich, wobei die Maßnahmen zur Investitionsförderung innerhalb und außerhalb der GAK einheitlich zu behandeln sind.

Berücksichtigt werden muss, dass bereits für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013 einige Anpassungen auf der Grundlage der Empfehlungen der Evaluatoren der aktualisierten Zwischenbewertung vorgenommen wurden. So wurde im Rahmen des AFP die bislang sehr umfangreiche Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft zur

Verbesserung der Umweltverhältnisse (sog. Ökomaschinen) weitgehend eingestellt. Es erfolgte eine Umstellung der Förderung im Wesentlichen auf die Gewährung von Investitionszuschüssen und die Beibehaltung der Bürgschaften, obwohl sie in der vergangenen Förderperiode kaum nachgefragt wurden. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

Es wird daher, anknüpfend an die Empfehlungen der Zwischenbewertung, empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v.a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kredit-sicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

## **Inhaltsverzeichnis**

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

---

<b>9</b>	<b>Kapitelspezifische Fragen der Kommission</b>	<b>32</b>
9.1	Fragenübergreifende Wirkungen	32
9.1.1	Mitnahmeeffekte	32
9.1.2	Investitionshemmnisse	35
9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	36
9.2.1	Wirkung auf das Einkommen	36
9.2.2	Rationalisierung	37
9.2.3	Produktqualität	38
9.2.4	Arbeitsbedingungen	39
9.3	Beschäftigungseffekte	39
9.3.1	Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben	39
9.3.2	Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft	40
9.4	Externe Effekte	42
9.4.1	Schutz von Umweltgütern	42
9.4.2	Tiergerechte Haltungsformen	47
<b>10</b>	<b>Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur</b>	<b>52</b>
10.1	Eigentums- und Kapitalverfassung und betriebliche Entwicklung	54
10.2	Bestimmungsgründe der Mittelverteilung	56
10.3	Entwicklung der Milchproduktion und Förderung	57
10.4	Einfluss der Förderung auf Entwicklungsstrategien der Betriebe	58
<b>11</b>	<b>Rahmenbedingungen ab 2007</b>	<b>63</b>
11.1	Rahmenbedingungen der Milchproduktion	63
11.2	Flächenbezogene rechtliche Regelungen	65
11.3	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung	66
<b>12</b>	<b>Fazit und Empfehlungen</b>	<b>70</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>74</b>



## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	3
Abbildung 6.1:	Bewilligte Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Brandenburg nach Großen und Kleinen Investitionen	20
Abbildung 6.2:	Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Brandenburgs	22
Abbildung 8.1:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Brandenburg und in Deutschland	29
Abbildung 8.2:	Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar (2000 bis 2007)	31
Abbildung 9.1:	Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Brandenburg (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)	33
Abbildung 9.2:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Brandenburg und den Neuen Bundesländern	35
Abbildung 9.3:	Vereinfachte Interventionslogik im empirischen Modell	41
Abbildung 9.4:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise	50
Abbildung 11.1:	Milchquotenwanderung in den Neuen Ländern seit 1. Juli 2007	65

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1:	Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	7
Tabelle 4.1:	Umfang der auswertbaren Investitionskonzepte im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Brandenburg	12
Tabelle 4.2:	Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	14
Tabelle 5.1:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Brandenburg	19
Tabelle 6.1:	Anteil verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Brandenburg	21
Tabelle 6.2:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Brandenburg	23
Tabelle 9.1:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	42
Tabelle 9.2:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien	49
Tabelle 10.1:	Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (2001-2005)	57

## 1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Brandenburg wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)<sup>1</sup> auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses<sup>2</sup> im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

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

Zu Beginn der Förderperiode waren in Brandenburg verschiedene Landesmaßnahmen<sup>3</sup> zur Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft hinsichtlich der Förderzahlen wesentlich bedeutsamer als das AFP (Forstner et al., 2003). Im Zeitablauf hat sich dieses Verhältnis umgekehrt und im Jahr 2006 wurden nur noch 1,5 Mio. Euro für die Landesmaßnahme aufgewendet, während auf das AFP 7,4 Mio. Euro entfielen (MLUV, 2007a). Der Bewertungsauftrag bezieht sich ausschließlich auf das AFP.

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

---

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

<sup>2</sup> Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

<sup>3</sup> Förderprogramme für Investitionen in der Tierproduktion, Direktvermarktung, im Gartenbau und in der Bewässerung.

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

## 2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung






### 2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, „den Ländern alle Optionen offenzuhalten“.<sup>4</sup> Die Bundesländer – so auch Brandenburg – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

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

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Ost-Länder“ Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren.

**Abbildung 2.1:** Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

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

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>4</sup> Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.

Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 2.1 dargestellt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Für Brandenburg wurden folgende Probleme als zentrale Entwicklungsprobleme der landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere der Milchviehbetriebe im gesamten Bundesland, identifiziert:

- Hohe finanzielle Lasten durch Milchquotenkauf (kleinere Milchviehbetriebe);
- hohe finanzielle Lasten durch Flächenzukauf und Altschuldentilgung (LPG-Nachfolgeunternehmen);
- hohe Schuldenlast und fehlende Sicherheiten;
- Rentabilitätsprobleme insbesondere bei Milchviehbetrieben

Als besonderes regionales Problem wurde die hohe Arbeitslosenquote, insbesondere in den Landkreisen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin sowie im Landkreis Spree-Neiße, genannt.

Diesen Problemen steht ein umfassendes Zielbündel der Agrarinvestitionsförderung ohne Schwerpunktsetzung gegenüber (MLUV, versch. Jgg.) und auch im Rahmen des Workshops ist es nicht gelungen, für Brandenburg eine stringente Interventionslogik auf der Basis der landes- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen.

## **2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006**

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

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr 2003 wurde eine Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro

nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahren Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr von dem bisherigen Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

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

Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden im Wesentlichen in die Brandenburger AFP-Förderrichtlinien übernommen. Einige Beispiele für landesbezogene Akzentuierungen sind (BMELV, versch. Jgg.a; ILB, 2006):

- Von der Möglichkeit der Förderung der Umrüstung von Traktoren auf Pflanzenöl wurde kein Gebrauch gemacht.
- Ab 2005:
  - Keine Förderung von Solaranlagen mehr;
  - Beschränkung der Förderung von Biogasanlagen auf einen Subventionswert von maximal 30 % bzw. 100.000 Euro;
  - Beschränkung der Förderung von mobiler Technik auf einen Subventionswert von maximal 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens.

Trotz zahlreicher Änderungen des AFP im Zeitablauf ist festzuhalten, dass die AFP-Förderung lange, d.h. über den aktuellen Förderzeitraum hinaus, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens geblieben ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen enthalten und wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind.

### 3 Untersuchungsdesign

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

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

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

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.<sup>5</sup> Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Unternehmen in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

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

---

<sup>5</sup> Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.



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

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses<sup>6</sup> als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte<sup>7</sup> einer Investitionen auftreten. In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt

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

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden <sup>8</sup>	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredlungsbetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt) <sup>9</sup>	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auftragsbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Berei-

<sup>6</sup> Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

<sup>7</sup> Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.

<sup>8</sup> Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

<sup>9</sup> Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Unternehmen ohne Förderung auch im Testbetriebsnetz kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes, die größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

che Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Schweinehaltung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 6).

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

## 4 Daten

### 4.1 Förderdaten

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

Folgende Kriterien sind besonders relevant:

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

### **4.1.1 GAK-Berichterstattung**

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

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

### **4.1.2 Bewilligungsdaten**

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Fördermittelflusses auf Basis von Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienen der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten sind gut. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind die Daten vollständig. Die Bewilligungsdaten enthalten bereits wichtige Informationen auf einzelbetrieblicher Ebene; aber die Klassifizierung der Investitionsobjekte ist allerdings relativ grob. Eine Absprache über die in die Bewilligungsdaten aufzunehmenden Informationen und eine Vereinheitlichung über die Jahre hinweg wäre aus Sicht der Evaluation sehr zu begrüßen.

### **4.1.3 Investitionskonzepte**

Aus Brandenburg wurden 154 Variablenlisten Großer Investitionen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 als Excel-Dateien vom Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLf) zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 4.1). Bei insgesamt 418 Großen Investitionen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von ca. 37 % der in diesem Zeitraum bewilligten Förderfälle.

Die Planungsdaten der einzelnen Förderfälle wurden zu Beginn der Förderperiode mit Hilfe von stark variierenden Erfassungsbögen und Betriebsentwicklungsplänen erfasst. Das LVLf hat für eine sehr begrenzte Anzahl an Förderfällen die technische Standardisierung der bei den Betreuungsgesellschaften verbleibenden Unternehmensdaten übernommen und in aufwändiger Vorarbeit die Variablenlisten erstellt (vgl. Forstner, 2003, S. 20). Nicht in elektronischer Form vorliegende Planungsdaten konnten wegen des unverhältnismäßigen Arbeitsaufwands nicht vom LVLf aufgearbeitet werden. Aus diesem Grund fehlen die Bewilligungsjahre 2000 und 2002 vollständig, und auch die neuen standardisierten Investitionskonzepte inklusive Variablenliste, die in Brandenburg im zweiten Halbjahr 2003 eingeführt wurden, konnten nicht vollständig aufgearbeitet werden.

Wesentlicher Kritikpunkt an der Datenbereitstellung Brandenburgs ist das offensichtliche Fehlen ausreichenden Vorgaben seitens des Ministeriums hinsichtlich der zu verwendenden Software und der Datenstruktur bzw. deren Nichteinhaltung durch die Betreuungsgesellschaften. Dies verursachte einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand beim LVLf und begrenzte die Anzahl der für die Ex-post-Evaluation auswertbaren Förderfälle erheblich.

Hinzu kommt, dass die ab 2003 verwendeten Variablenlisten bei der Erfolgsrechnung neben dem Ist-Jahr mit nur einem Jahr der Vorabbuchführung (t-1) zu wenige Wirtschaftsjahre für belastbare Aussagen über die „Vorher“-Situation des geförderten Betriebes enthalten.

Für die kombinierte Auswertung aus Variablenliste und Jahresabschluss wurden die in den Variablenlisten angegebenen Ist-Jahre 1998 bis 2002 herangezogen, um einen ausreichenden Abstand zwischen geförderter Investition und den JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab 2003 weisen einen zu geringen Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung anhand der Auflagenbuchführung auf. Aufgrund der beschriebenen Datenprobleme reduziert sich die Zahl auswertbarer Variablenliste daher deutlich von 154 auf 49 (siehe Tabelle 4.1).

#### **4.1.4 Auflagenbuchführung**

Für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 in Brandenburg konnten bis Mai 2008 insgesamt 237 BMELV-Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung von 98 Betrieben im csv-Format vom LVLf zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 4.1) werden. Dies entspricht nur ca. 23 % der auflagenbuchführungspflichtigen Förderfälle, da die bei der Bewilligungsstelle, der Investitionsbank des Landes Brandenburg, liegenden Jahresabschlüsse vom LVLf ähnlich den Investitionskonzepten für die Evaluation aufgearbeitet werden mussten. Für Jahresabschlüsse des Kalenderjahres 2005 bzw. des Wirtschaftsjahres 2005/06 wurde daher vereinbart, nur noch maschinenlesbare Abschlüsse der Förder-

fälle mit einem Ist-Jahr bis 2002 zur Verfügung zu stellen. Über eine vom LVLV erstellte Referenzliste konnten so letztendlich 53 Jahresabschlüsse von 28 Betrieben mit dazugehörigen Variablenlisten verbunden werden.

**Tabelle 4.1:** Umfang der für die Auswertung vorliegenden Variablenlisten und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Brandenburg

Variablenlisten (Große Investitionen)			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Auflagenbuchführung (in %)	Wirtschaftsjahr (bzw. Kalenderjahr)	Anzahl der Abschlüsse
1998	1	-		
1999	1	100.0		
2000	31	54.8		
2001	9	55.6		
2002	7	-		
2003	41	7.3	2000/01 (2000)	-
2004	33	6.1	2001/02 (2001)	29
2005	26	-	2002/03 (2002)	46
2006	5	-	2003/04 (2003)	59
sonstige*	0	-	2004/05 (2004)	80
			2005/06 (2005)	23
			sonstige*	-
Insgesamt	154	18.2	Insgesamt	237

\* Ohne Jahresangabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Variablenlisten und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet (EU-KOM, 2000a), um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen –, werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 (Kalenderjahr 2004) nicht in die Auswertung einbezogen. Von den 28 Jahresabschlüsse liefernden Betrieben verbleiben somit 23 Förderfälle für Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche auf einzelbetrieblicher Ebene. Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, sind auf dieser Datengrundlage keine belastbaren Auswertungsergebnisse erzielbar.

Die kombinierte Auswertung von einzelbetrieblichen Bewilligungsdaten und Jahresabschlüssen stellt keine Alternative dar. Zwar liegen Bewilligungsdaten von 243 Förderfällen bis zum Bewilligungsjahr 2002 vor, davon 150 Förderfälle mit einem förderfähigen Investitionsvolumen über 100.000 Euro. Der Umfang der Bewilligungsdaten ist jedoch für Vorher-Nachher-Analysen völlig unzureichend, weil zentrale Struktur- und Erfolgsdaten der Förderbetriebe in der Ausgangssituation vor der Förderung nicht enthalten sind.

## 4.2 Sekundärstatistische Daten

### 4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Identifizierung der Nettoförderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen, diese aber nicht identifiziert werden können. Im Referenzzeitraum waren je nach Wirtschaftsjahr Daten von 303 bis 358 brandenburgischen Testbetrieben bzw. 203 identischen Betrieben verfügbar.

### 4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ)<sup>10</sup> für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR<sup>11</sup> veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

## 4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

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

---

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

<sup>11</sup> Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

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

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungs- jahre	N	Stichprobe n	%
Brandenburg	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2003	143	65	45
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732 <sup>12</sup>	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung

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

Für Brandenburg kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 143 Betriebe als Teilnehmer der allgemeinen Betriebsleiterbefragung in Frage (siehe Tabelle 4.2). Die Selektion der Befragungsteilnehmer sowie die Ermittlung der Anschriften musste aufgrund der lückenhaften Variablenlisten (siehe Kapitel 4.1.3) aus den Bewilligungsdaten vorgenommen werden. Da die Rücklaufquote nur 45 % betrug (Bundesdurchschnitt: 68 %), reduzierte sich die Anzahl auswertbarer Fragebögen deutlich.

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



Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Brandenburg und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten, insbesondere Familienbetrieben, mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).<sup>13</sup>

### 4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der geförderten Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro gebaut hatten.<sup>14</sup>

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber Sachsen, das Saarland und Thüringen aus. Auch in Brandenburg konnte die Erhebung de facto nicht durchgeführt werden, weil für den Erhebungszeitraum 2003-2006 Adressen nicht rechtzeitig zur Verfügung standen und nur ein Schweinemastbetrieb von 9 (aus der Förderperiode 2000-2002) sich bereit erklärte, an der Erhebung teilzunehmen.

Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren,

---

<sup>13</sup> Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

<sup>14</sup> Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.

sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

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

### **4.3.3 Beraterbefragung**

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

In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet, was einer Rücklaufquote von 37 % entspricht. Allerdings stammten die aufgrund der Ergebnisse einer Internetrecherche angeschriebenen Berater oft aus den gleichen Institutionen und antworteten gemeinsam. Zum Teil waren sie auch inzwischen durch andere ersetzt worden oder ganz aus der Beratungs- bzw. Betreuungspraxis ausgeschieden. Nach Abzug dieses Anteils von den versandten Fragebögen liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

## **4.4 Fazit und Empfehlungen**

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

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den für die Evaluation erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen,

die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

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

- Das bundeseinheitliche IK incl. der Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere für die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität fehlen gegenwärtig vielfach Angaben. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu erfassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- EU-Nummern der Betriebe müssen in den IK **und** Jahresabschlüssen (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
  - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung zeitnah, d.h. spätestens einen Monat nach Erstellung, in Form einer csv-Datei übergeben.
  - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
  - Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.

Die Verkürzung der Auflagenbuchführungspflicht in Brandenburg in der aktuellen Förderperiode auf sieben Jahre vom Zeitpunkt der Bewilligung an (MLUVb, 2007, S. 3) wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung wäre weiterhin angemessen, obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten würden. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist jedoch für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich. Begrüßt wird dagegen die Verpflichtung Antrag stellender Gartenbaubetriebe, ihre Beteiligung am Betriebsvergleich des Zentrums für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. Hannover (Betriebsdatenerfassung) nachzuweisen (ebenda, S. 7).

## 5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Brandenburg bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 45,5 Mio. Euro (Tabelle 5.1). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 75 % der öffentlichen Gesamtausgaben betragen. Brandenburg hat einen Kofinanzierungssatz von 58 % in Anspruch genommen. Folglich lag der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Zeitraum 2000 bis 2006 bei 17 %.

**Tabelle 5.1:** Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Brandenburg von 2000 bis 2006

Haushalts- jahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
	Insgesamt	EAGFL	GAK		
			Bund	Land	
2000 <sup>1)</sup>	5.487	330	3.095	2.063	37,6
2001	662	497	99	66	10,0
2002	3.258	2.415	506	337	10,3
2003	5.350	3.926	854	569	10,6
2004	11.336	8.473	1.717	1.145	10,1
2005	12.047	5.018	4.218	2.812	23,3
2006	7.407	5.549	1.115	743	10,0
2000 - 2006	45.546	26.207	11.603	7.736	17,0

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

Das AFP ist in Brandenburg im Vergleich zu den Landesmaßnahmen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung jedoch von geringer Bedeutung für die Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft und im Gartenbau. Über diese Landesmaßnahmen, die im Rahmen des Operationellen Programmes mit 75 %- EU-Kofinanzierung durchgeführt werden, wird der wesentlich größere Teil der einzelbetrieblichen Investitionen öffentlich gefördert. Lediglich 36 % der gesamten Förderfälle und 26 % der förderfähigen Investitionsvolumina in diesem Bereich entfielen in den Jahren 2000 bis 2002 auf das AFP (Forstner et al., 2003, S. 48).<sup>15</sup> Ab 2002 ging das Fördervolumen der Landesmaßnahmen deutlich zurück, während beim AFP eine starke Ausweitung der Fördertätigkeit einsetzte (MLUV, versch. Jgg.).

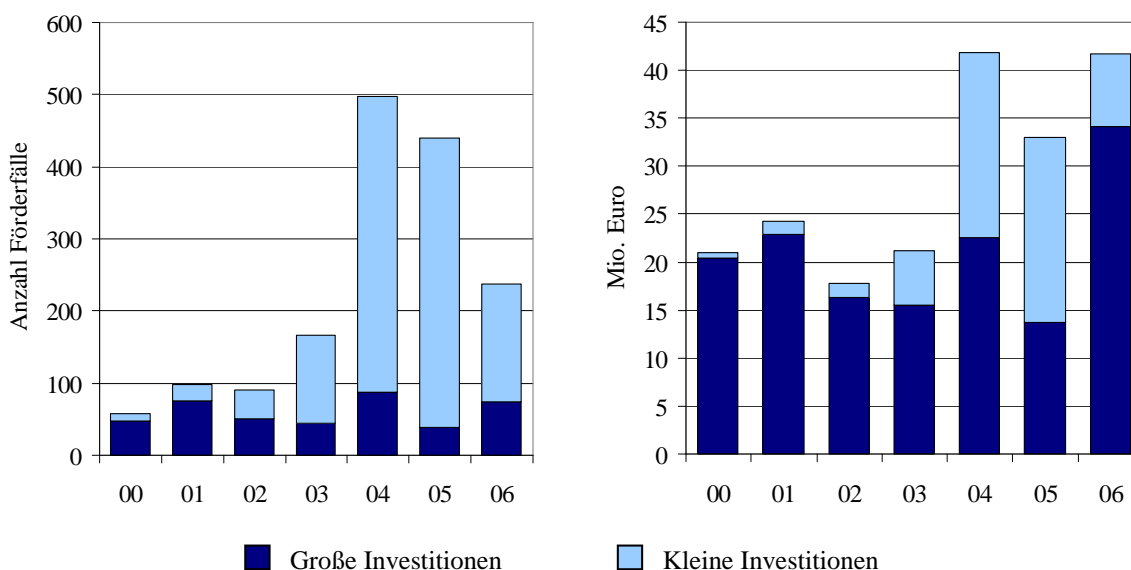
<sup>15</sup> Für die späteren Jahre liegen uns keine entsprechenden Angaben zu den Landesmaßnahmen vor.

## 6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

### *Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle*

In Brandenburg wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 1.586 Förderfälle bewilligt, davon fast 60 % in den Jahren 2004 und 2005. Der Grund dafür ist, dass die Anzahl geförderter Kleiner Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) im Jahr 2004 sprunghaft angestiegen ist. Während von 2000 bis 2002 nur 10 bis 40 Kleine Investitionen bewilligt wurden, die Zahl sich in 2003 auf 122 erhöhte, erreichten die Bewilligungszahlen in 2004 ein Niveau von 410 respektive 401 in 2005. Im Jahr 2006 wurden noch 63 Kleine Investitionen gefördert. Dies ist hauptsächlich mit Investitionen in Maschinen und Geräte zu erklären, die von maximal 23 Förderfällen zwischen 2001 und 2002 sowie 100 in 2003, auf 311 Fälle in 2004 anstiegen. Aber auch in anderen Bereichen wurden bei Kleinen Investitionen in 2004 und 2005 deutlich mehr Bewilligungen ausgesprochen als in anderen Jahren. Dies betrifft sowohl Bauten von sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden als auch die Diversifizierung. Von den Förderfällen insgesamt entfiel gut ein Viertel auf die sogenannten Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Die Anzahl der bewilligten Großen Investitionen bewegte sich im Förderzeitraum zwischen 38 im Jahr 2005 und 87 im Jahr 2004. Insgesamt ergibt sich bei der Gesamtanzahl bewilligter Förderfälle, die zwischen 58 Fällen im Jahr 2001 und 497 Fällen in 2004 schwankt (Abbildung 6.1), ein sehr heterogenes Bild.

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



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

Der Umfang in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP in Brandenburg bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 1586 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 201 Mio. Euro. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen 72,5 % auf Große Investitionen. Die Entwicklung des jährlichen Umfangs an förderfähigen Investitionssummen verlief im Beobachtungszeitraum ähnlich wie die der Förderfälle. Die einzige Ausnahme dabei ist das Jahr 2006, in dem das förderfähige Investitionsvolumen der Großen Investitionen mit 34 Mio. Euro höher als in den Vorjahren war und die gesamte förderfähige Investitionssumme mit 42 Mio. Euro der Zahl von 2004 entspricht. In den Jahren 2004 und 2005 ist der Anstieg der förderfähigen Investitionsvolumina in erster Linie durch deutlich höhere Summen im Bereich Kleiner Investitionen bedingt, die in diesen beiden Jahren bei 19 Mio. Euro im Gegensatz zu jeweils 1 Mio. Euro von 2000 bis 2002 und 6 bzw. 8 Mio. Euro in 2003 respektive 2006 lag (Abbildung 6.1).

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina nach Investitionsarten zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 61 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 6.1).

**Tabelle 6.1:** Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Brandenburg (2000 bis 2006)

Investitionsart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	89	80	79	49	34	48	71	61
- Rinderställe	46	24	38	27	13	24	43	29
- Schweineställe	20	27	10	1	4	5	9	10
- Sonstige Ställe	10	16	2	2	2	2	1	4
- Gewächshäuser	1	0	1	2	3	2	0	1
- sonst. Gebäude	13	13	28	16	12	16	18	16
Geräte / Maschinen	1	1	12	26	51	41	6	23
Ldw. Pflanzungen	0	1	0	4	1	1	0	1
Diversifizierung	6	3	7	7	10	7	14	8
Sonstige	4	14	3	14	5	3	9	7

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

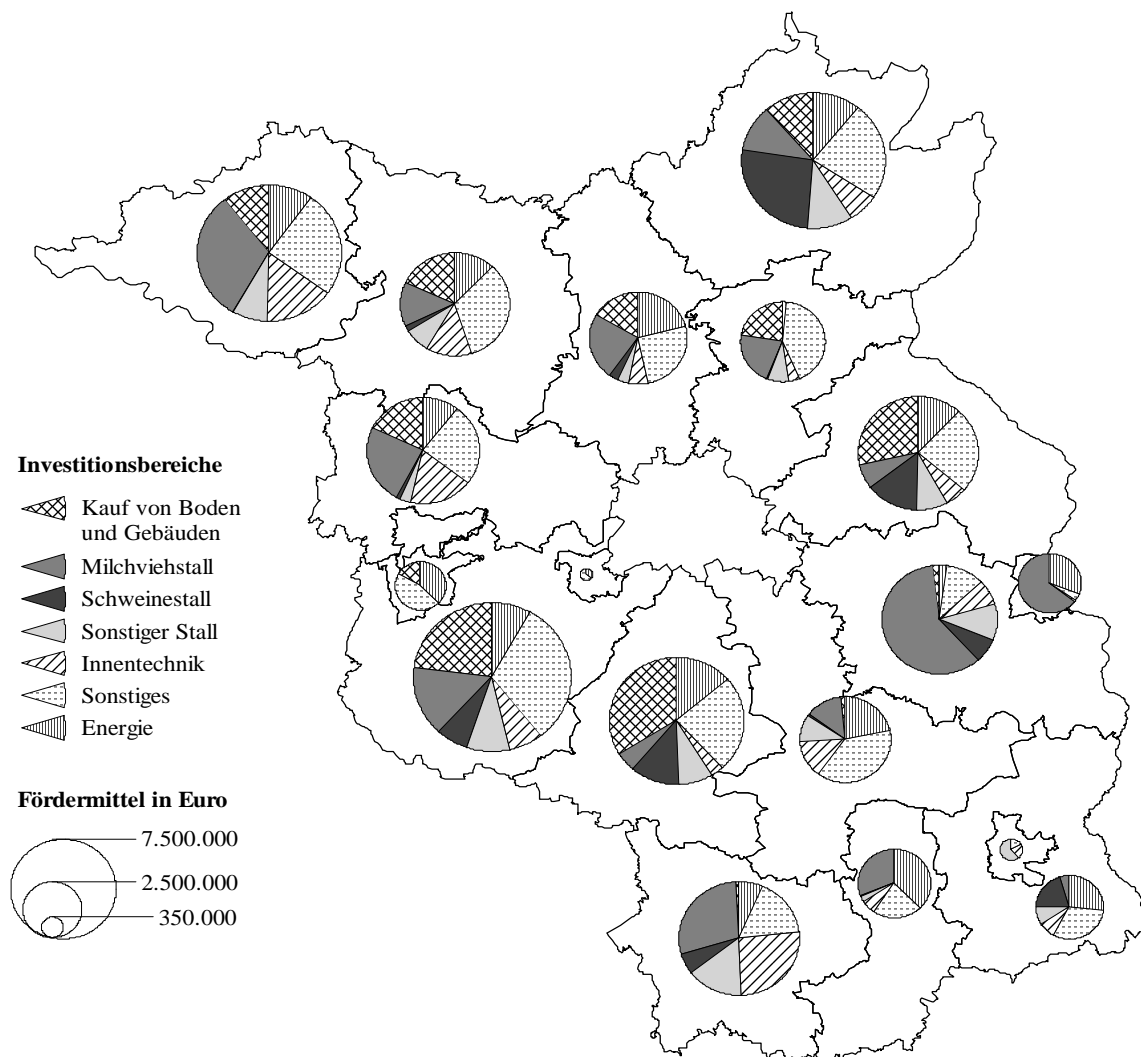
In der Gruppe der Gebäude hat die Förderung von Rinderställen die größte Bedeutung; darauf entfallen 29 % der förderfähigen Investitionsvolumina und 18 % der Förderfälle. Aufgrund der massiven Förderung von Maschinen und Geräten in den Jahren 2003 bis 2005 erreicht diese Gruppe einen Anteil von knapp einem Viertel an den förderfähigen Investitionssummen und fast der Hälfte aller Förderfälle. Der Anteil der sonstigen Gebäude am förderfähigen Investitionsvolumen machte 16 % und der der Schweineställe 10 % aus. Von etwas geringerer Bedeutung sind Investitionen in die Diversifizierung, für die 8 % der förderfähigen Investitionssummen verwendet wurden. Wie im folgenden Ab-

schnitt über Investitionen in die Einkommensdiversifizierung zu sehen ist, ist der Anteil jedoch höher, wenn der Bereich der Energiegewinnung mit berücksichtigt wird.

### Regionale Verteilung

In Abbildung 6.2 wird die Verteilung der Förderfälle zwischen den Landkreisen und Investitionsbereichen in den Jahren 2000 bis 2006 dargestellt. Nach dem Volumen verteilen sich die Mittel gleichmäßig über das Land. Überwiegend in Stallbauten flossen die Mittel vor allem in den Landkreisen Uckermark, Oder-Spree und Frankfurt (Oder) sowie Elbe-Elster. Ansonsten dominiert die Förderung von sonstigen Gebäuden wie Lagerhallen sowie Maschinen und Geräte. Auffallend ist die Förderung des Kaufs von Boden und Gebäuden in den nördlichen Landkreisen, vor allem aber in Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming und Märkisch-Oderland.

**Abbildung 6.2:** Fördermittel nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Brandenburgs (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten des MLUV Brandenburg, eigene Darstellung.



### ***Investitionen in die Einkommensdiversifizierung***

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde bundesweit im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert.

Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. Zwischen 2000 und 2006 wurden in Brandenburg im AFP 188 Investitionen in der Diversifizierung gefördert. Dies entspricht etwa 12 % der Förderfälle (Tabelle 6.2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass zur Förderung der Direktvermarktung ein spezielles Landesfördermaßnahme existierte. Bezogen auf die Anzahl der Förderfälle ist mit 3,5 % die Direktvermarktung neben Investitionen in den Fremdenverkehr (2,9 %) und Photovoltaikanlagen (2,9 %) am wichtigsten, bei Betrachtung des förderfähigen Investitionsvolumens sind es jedoch die Biogasanlagen mit 6,8 %. Geförderte Investitionen in die ländliche Gastronomie werden in der GAK-Berichterstattung nicht separat aufgeführt. Sie sind als Teilmenge in der Kategorie „Sonstige Diversifizierung“ enthalten, die 0,4 % aller Förderfälle und 0,7 % des förderfähigen Investitionsvolumens ausmachte.

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

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Insgesamt	1.586	100	200,8	100
davon:				
- Direktvermarktung	56	3,5	4,9	2,4
- Urlaub auf dem Bauernhof	46	2,9	6,3	3,1
- Sonstige Diversifizierung	7	0,4	1,4	0,7
- Photovoltaikanlagen	46	2,9	9,4	4,7
- Biogasanlagen	33	2,1	13,7	6,8

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

### ***Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt***

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen

Zuschuss gefördert werden<sup>16</sup>. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Brandenburg umfasste in den Jahren 2001 bis 2006 etwa 8 % aller Förderfälle und 14 % der förderfähigen Investitionssummen. Dabei war in den Jahren 2004 und 2006 ihr Anteil mit 32 bzw. 24 % der förderfähigen Investitionsvolumina besonders hoch, was sich durch eine starke Förderung von Photovoltaikanlagen in 2004 und Biogasanlagen in 2006 bedingte. Der Neubau von Gewächshäusern und Maßnahmen zur Wärme- und Kälte­dämmung nahmen zusammen nur etwas über 1 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens ein.

### ***Junglandwirteförderung***

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Brandenburg über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte sind, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führen darf. Auf dieser Grundlage wurde in 2 % der Förderfälle zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 wurde die Junglandwirteförderung in der GAK-Berichterstattung auch nach Großen und Kleinen Investitionen getrennt ausgewiesen, allerdings wurden in Brandenburg in diesem Zeitraum nur Große Investitionen und damit 6 % aller Großen Investitionen bzw. 2 % aller Investitionen zusätzlich mit einem Zuschuss für Junglandwirte gefördert.

### ***Fazit***

Die AFP-Förderung in Brandenburg im Zeitraum 2000 bis 2006 ist durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude, und hier insbesondere auf Rinderställe und mit einigem Abstand Schweinställe und sonstige Gebäude, gekennzeichnet. In den Jahren 2003 bis 2005 wurden bevorzugt Maschinen und Geräte gefördert. Insgesamt handelt es sich bei der Hälfte aller Förderfälle um Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft. Investitionen in die Diversifizierung als auch im Umweltbereich waren von eher geringer Bedeutung mit Ausnahme der starken Förderung von Photovoltaikanlagen in 2004 sowie von Biogasanlagen in den Jahren 2004 bis 2006. Regional verteilten sich die bewilligten Fördermittel des AFP gleichmäßig über das Land. Da das AFP insbesondere in den Jahren 2000 bis 2002 nicht die zentrale Fördermaßnahme darstellte, müssen die Landesmaßnahmen zur Förderung von Investitionen in die Tierhaltung, die Direktvermarktung, den Gartenbau und in Bewässerungstechniken zusätzlich berücksichtigt werden.

---

<sup>16</sup> Bei den Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt gibt es Überschneidungen mit den im Förderbereich Diversifizierung aufgeführten Förderfällen. Diese betreffen Biogasanlagen und Photovoltaik, die in beiden Kategorien aufgeführt sind.

## 7 Administrative Umsetzung

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

### *Kommunikation*

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=65) bestätigt dies. In 15 Fällen (23 %) waren die befragten Betriebsleiter jedoch mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden.

Die Fördermaßnahme und -bedingungen sowie die Antragsformalitäten werden jährlich frühzeitig in der regionalen und überregionalen Fachpresse (z.B. Bauernzeitung) veröffentlicht. Auch im Internet wird über die Förderung informiert. Zum Beispiel können relevante Dokumente und Formulare von den entsprechenden Seiten des zuständigen Fachministeriums bezogen werden.<sup>17</sup>

### *Förderverfahren und Wartezeit*

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; 51 % der befragten Betriebsleiter bemängeln den hohen Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Die mitunter längere Wartezeit zwischen Antragstellung und Bewilligung ist aus Sicht einiger Betriebsleiter ebenfalls Grund zur Klage; etwa ein Drittel der Befragten äußern in diesem Punkt Unzufriedenheit.

---

<sup>17</sup> Die als Bewilligungsstelle zuständige InvestitionsBank des Landes Brandenburg stellt im Internet ebenfalls Informationen zur Agrarinvestitionsförderung zur Verfügung.

### ***Beratung und Betreuung***

Bei Investitionsvorhaben mit einem zuschussfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP gefördert werden.<sup>18</sup> Die maximal förderfähigen Betreuungskosten waren nach Höhe der Bruttoinvestition gestaffelt und konnten bis zu 20.000 Euro betragen. Aufgrund der gestaffelten Höchstgrenzen der förderungsfähigen Betreuungskosten werden die Preise für diese Dienstleistung praktisch vorgegeben, da sich die Betreuungsunternehmen an diesen Obergrenzen orientieren.

Die Betreuungsqualität wird von den befragten Landwirte ganz überwiegend positiv beurteilt; 49 % der Landwirte sind „zufrieden“ und 24 % sogar „sehr zufrieden“ mit der geleisteten Betreuung. Die Beratungsqualität im Zusammenhang mit der geförderten Investition wird von den Betriebsleitern ähnlich positiv eingeschätzt wie die Betreuungsqualität.

---

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

## 8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

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

### 8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen

#### *Reform der Direktzahlungen*

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

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

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

### ***Erneuerbare Energien***

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

### ***Spezifische Aspekte Ostdeutschlands***

In Brandenburg wurden ursprünglich rund 294.000 ha ehemals enteignete landwirtschaftlich genutzte Flächen (LF) oder rund 22 % der gesamten LF von der Bodenverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft (BVVG) verwaltet. Die im Rahmen der Flächenerwerbsverordnung (FlErwV) geregelte Privatisierung dieser Flächen wird durch die BVVG umgesetzt. Die Verordnung räumt den Betrieben, die derartige Flächen langfristig gepachtet haben, innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens ein Vorkaufsrecht zu einem begünstigten Kaufpreis (35 % Beihilfesatz) ein. Da viele Betriebe von diesem Recht Gebrauch machen – insgesamt waren zum 31.12.2007 132.600 ha LF oder 45 % der von der BVVG zu veräußernden Fläche privatisiert –, wird durch diesen Flächenerwerb und weitere Flächenkäufe außerhalb der FlErwV in erheblichem Umfang Liquidität gebunden (Klare, 2008).

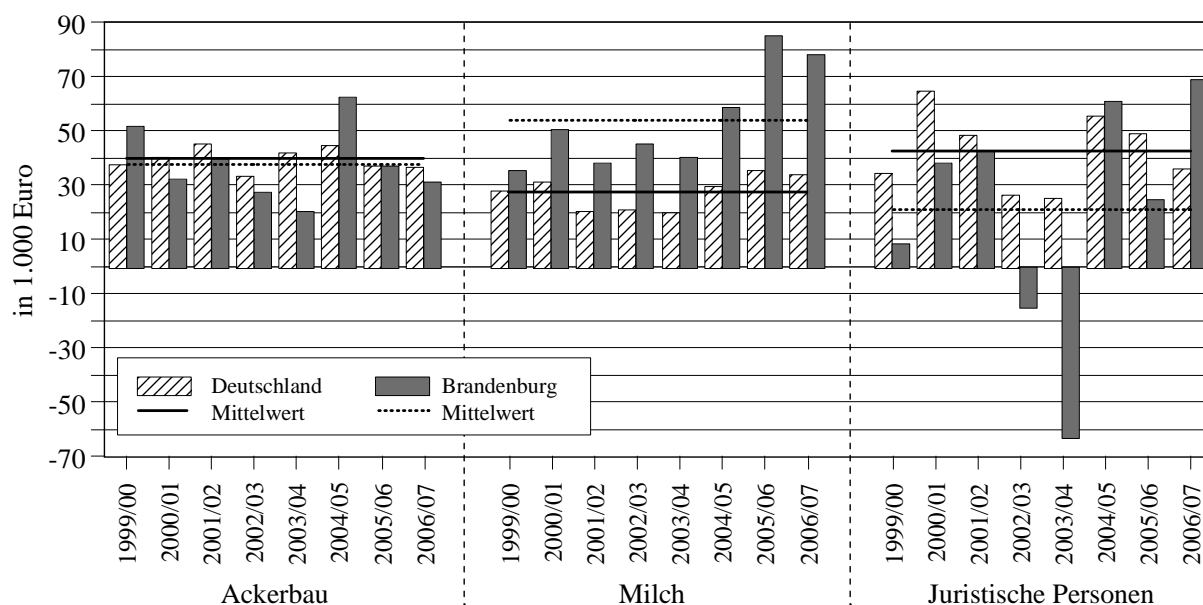
Liquidität wird außerdem durch die Rückzahlung von DDR-Altschulden gebunden, die gegenwärtig im Rahmen einer Ablösungsregelung zumindest teilweise zurückgezahlt werden sollen. Dieses Problem betrifft die Nachfolgeunternehmen ehemaliger Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften (LPG). Dabei handelt es sich in Brandenburg um 300 Unternehmen, die einen Altschulden-Ablöseantrag nach dem Landwirtschafts-Altschuldengesetz (LwAltschG) gestellt haben (Grosskopf, 2005)

## 8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

### Entwicklung des Betriebserfolges

Das Gewinnniveau und die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsunternehmen in Brandenburg und Deutschland zeigen im Durchschnitt in den Produktionsrichtungen Ackerbau und Milch deutliche Unterschiede. Im Ackerbau liegen die brandenburgischen Betriebe beim durchschnittlichen Jahresgewinn der Wirtschaftsjahre 1999/2000 bis 2006/07 in etwa gleichauf mit den vergleichbaren bundesdeutschen Testbetrieben und bei Milch deutlich über den Werten der Testbetriebe (Abbildung 8.1). Die juristischen Personen in Brandenburg erreichen dagegen im Durchschnitt der Jahre nur ein Ergebnis, das wesentlich unter dem Ergebnis der Vergleichsunternehmen des Testbetriebsnetzes liegt; insbesondere die negativen Jahre 2003/04 und 2004/05 bzw. die entsprechenden Kalenderjahre waren hierfür verantwortlich.

**Abbildung 8.1:** Gewinnentwicklung der Haupterwerbsunternehmen mit Produktionsrichtung Ackerbau und Milch sowie der Juristischen Personen in Brandenburg und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)<sup>19</sup>



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

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

Während in Brandenburg Einzelunternehmen mit Schwerpunkt Milchproduktion einen deutlichen Anstieg der Gewinne im Zeitablauf verzeichnen, weisen die entsprechenden Unternehmen mit Schwerpunkt Ackerbau einen weitgehend stabilen Gewinn auf. Der Gewinn der Juristischen Personen fluktuiert dagegen relativ stark um den Mittelwert.

Die überdurchschnittlichen Gewinne der Milchviehbetriebe Brandenburgs im gesamtdeutschen Vergleich resultiert aus einem hohen Leistungsniveau bei gleichzeitig günstigen Tierbestandsgrößen. Die vielfach ungünstigen natürlichen Produktionsbedingungen in Brandenburg (Trockenheit und leichte Böden) verhindern jedoch ein noch günstigere Ergebnisse.

### ***Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte***

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 8.2). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht. Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.b).

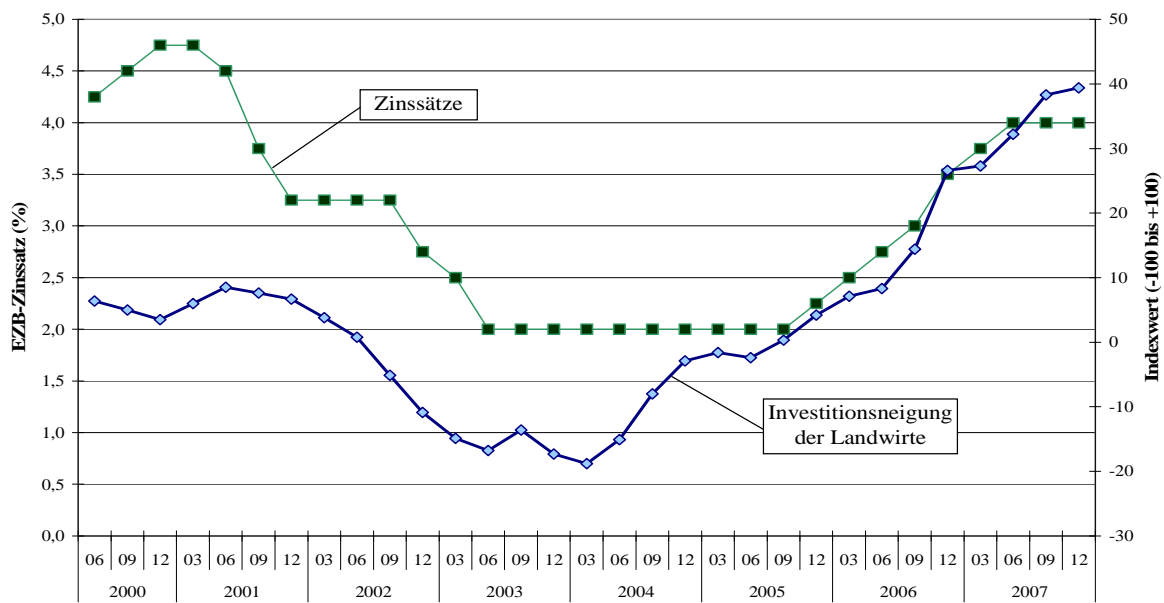
### ***Zinsentwicklung am Kapitalmarkt***

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



eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

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



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

### Fazit

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

## 9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission

### 9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

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

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

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Von den verschiedenen indirekten Effekten wird an dieser Stelle nur auf die Mitnahmeeffekte eingegangen, da eine Quantifizierung von Synergie-, Multiplikator-, Überwälzungs- oder Verdrängungseffekten im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich war. Anschließend (Kapitel 9.1.2) werden noch wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

#### 9.1.1 Mitnahmeeffekte

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

Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Zimmer et al., 2005, S. 51-53). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode sind allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

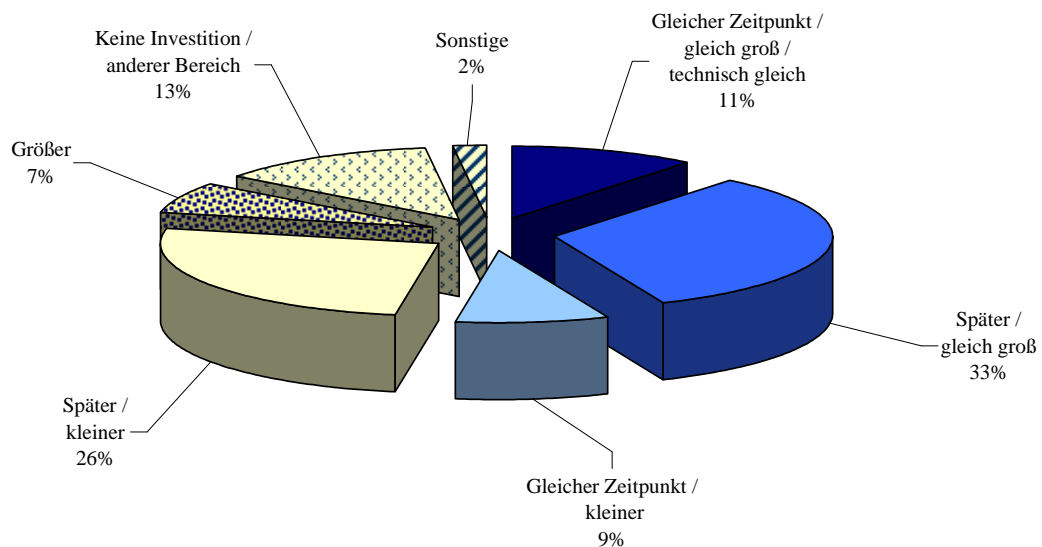
- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealerweise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung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

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

Die Befragung der Betriebsleiter in Brandenburg im Frühjahr 2007 hat ergeben (siehe Abbildung 9.1), dass in 44 % der Fälle ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, davon jedoch bei einem Großteil „später“ oder „in mehreren Schritten“. In drei Fällen (7 %) wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne För-

derung sogar in größerem Umfang investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei nahezu einem Fünftel der geförderten Fälle (18 %) ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich muss bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (33 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

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



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 46

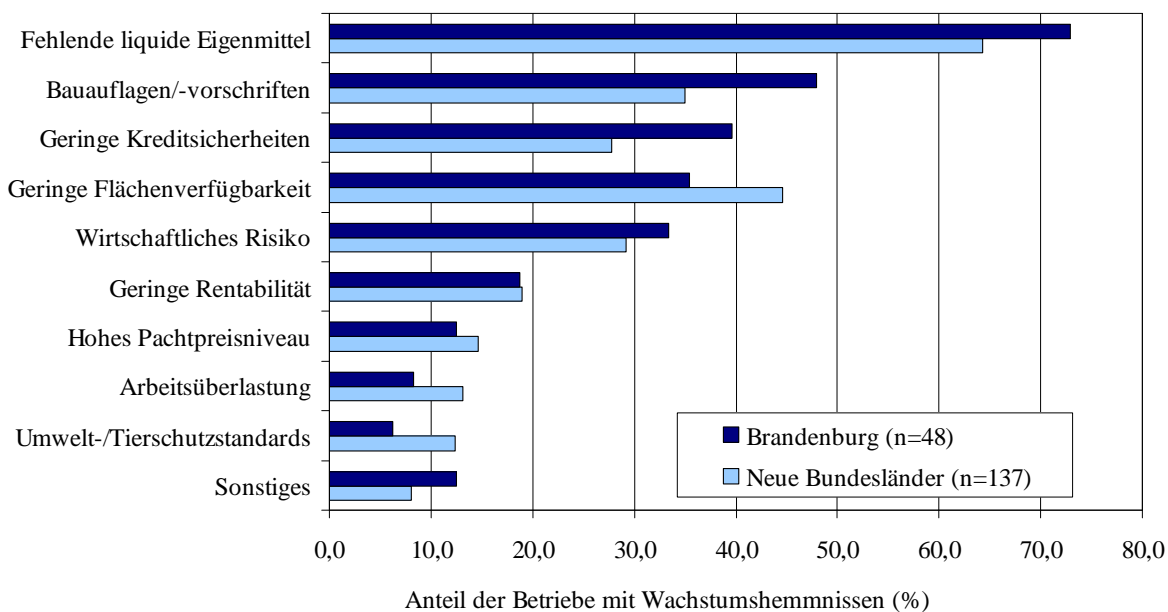
Diese Einschätzungen stimmen jedoch nur teilweise mit den früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe in Ostdeutschland durchgeführt wurden (Zimmer et al., 2005, S. 51-53). Insbesondere der Anteil der Betriebe, die ohne AFP keine Investition durchgeführt hätte, war bei der früheren Befragung mit rund einem Drittel der Fälle deutlich höher. Berücksichtigt man die auch bei einem reinen Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung bei den untersuchten Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro zwischen 25 und 30 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Diese dürften bei kleineren Investitionen noch über dieser Spanne liegen, bei sehr großen Investitionen hingegen eher darunter.

## 9.1.2 Investitionshemmnisse

Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Brandenburg relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=65) beleuchtet werden. Auch hier ist zu beachten, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen in Abhängigkeit von der späteren Investitionswirkung wiedergeben.

Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, antworteten rund ein Drittel der Betriebsleiter in Brandenburg mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch einen Bankenwechsel oder die Inanspruchnahme einer staatlichen bzw. privaten Bürgschaft gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand lediglich in einem Fall statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung aus Sicht der Betriebsleiter in zwei Drittel der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank erst ermöglicht (25 %) oder erleichtert (40 %). Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von knapp der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahre geplant sind, erwarten 41 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

**Abbildung 9.2:** Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Brandenburg und den Neuen Bundesländern



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Um festzustellen, inwieweit die Finanzierung von Investitionen für die Betriebe ein zentrales Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt (maximal drei Nennungen waren möglich). Von den 71 % der befragten Betriebsleiter in Brandenburg, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten fehlende liquide Eigenmittel (73 %), gefolgt von Bauvorschriften und –auflagen (48 %) und zu geringen Kreditsicherheiten (39 % der Fälle) genannt (Abbildung 9.2). Diese Aspekte werden jeweils deutlich öfter als Wachstumshemmnis genannt als in anderen ostdeutschen Ländern. Weitere wichtige Hemmnisse sind geringe Kreditsicherheiten und das wirtschaftliche Risiko von Investitionen. Die zentralen genannten Wachstumshemmnisse können durch die Investitionsförderung grundsätzlich angegangen werden, da sie zu höheren Investitions- und Baukosten führen. Hinsichtlich der mangelnden Flächenverfügbarkeit, des wirtschaftlichen Risikos und der geringen Rentabilität kann die Investitionsförderung dagegen kaum zur Problemlösung beitragen.

## 9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

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

### 9.2.1 Wirkung auf das Einkommen

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3, Bewertungsfragen). Nahezu drei Viertel der in Brandenburg befragten Betriebsleiter (n=63), davon über die Hälfte mit Investitionen in die Rinder- und Schweinehaltung, sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den wenigen Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Schweinehaltung (n=10) ist die Einschätzung zur Einkommensentwicklung noch positiver. Insgesamt gehen 13 % der Fälle von einem leichten Einkommensrückgang als Folge der geförderten Investitionen aus.

Im Vergleich zur Situation vor Inbetriebnahme der geförderten Investitionen steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 42 %-Punkte auf insgesamt 70 % nach deren Inbetriebnahme an. Der Anteil der mit der Einkommenssituation unzufriedenen oder sehr unzufriedenen Betriebsleiter geht von 28 % vor der Investition auf 8 % nachher zurück.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Die Unternehmensgewinne der Testbetriebe haben sich im Zeitraum 2000/01 bis 2006/07 im Futterbau günstig entwickelt, während sie im Ackerbau im Durchschnitt mehrerer Jahre weitgehend unverändert blieben (siehe Abbildung 8.2). Die geplante Auswertung der mit dem AFP investiv geförderten Betriebe in einem Vorher-Nachher-Vergleich sowie der Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes konnte nicht durchgeführt werden, weil die Datengrundlage (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) zu den geförderten Betrieben hierfür unzureichend ist. Die diesbezüglichen Probleme wurden im Kapitel 4 ausführlich beschrieben.

Da die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung aufgrund ihrer geringen Stichprobengröße (u.a. wegen des relativ geringen Rücklaufs) keinen belastbaren Aufschluss über die Einkommenswirkungen geben können, muss eine Einschätzung dieses zentralen Wirkungsbereiches offen bleiben.

### **9.2.2 Rationalisierung**

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 87 % der in Brandenburg befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Da 67 % der Betriebsleiter positive Wirkungen beim betrieblichen Wachstum im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen sehen, dürfte ein Großteil der Produktivitätseffekte auch auf einzelbetriebliches Wachstum zurückgehen.

Die Befragung zeigt, dass die geförderten Betriebe im Durchschnitt seit Inbetriebnahme der geförderten Investitionen bis zum Zeitpunkt der Befragung (Frühjahr 2007) flächenmäßig um rund 14 % gewachsen sind und gleichzeitig rund 5 % der Arbeitskräfte (Basis: Voll-AK) bei weitgehend gleichbleibendem Viehbesatz abgebaut haben. Der Abbau der Arbeitskräfte konzentriert sich im Wesentlichen auf wenige Betriebe, die jedoch dann in größerem Umfang reduzieren. Bei Nichtberücksichtigung eines „Ausreißers“, der sein

Arbeitskräfteumfang um 40 Voll-AK erhöhte, beträgt der Rückgang des AK-Besatzes im Durchschnitt der verbleibenden Betriebe 13 %.

Aus Sicht von zwei Dritteln der Betriebsleiter führen diese Effekte zu einer leichten (49 % der Betriebsleiter) oder deutlichen (16 %) Senkung der Produktionskosten, die sich wiederum positiv auf das Einkommen niederschlagen (siehe Kapitel 9.2.1).

Da die entsprechenden Daten aus den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung fehlen, gelten auch für den Aspekt der Rationalisierung die Hinweise, die im Bereich der Einkommenswirkungen aufgrund der unzureichenden Datenbasis gemacht wurden.

### 9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen ebenfalls nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Für die Hälfte der befragten Betriebsleiter (49 %) war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel oder eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. Rund drei Viertel der befragten Betriebsleiter haben eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben; gut ein Viertel der Betriebsleiter stuft die Wirkung sogar als eine deutliche Verbesserung ein. Eine positive Wirkung auf die Produktqualität attestiert auch gut die Hälfte der Betriebsleiter, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Negative Wirkungen auf die Produktqualität wurden lediglich von zwei Betriebsleitern genannt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der dargestellten Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 9.1.2) und vielfach auftretender „Kuppel-effekte“<sup>20</sup> ist auch die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität geringer als der Bruttoeffekt der Investitionen.

Wegen der sehr schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

<sup>21</sup> Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Zimmer et al., 2005; Forstner, 2003).



## 9.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 18 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 43 % der Fälle um ein Nebenziel.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 85 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon in der Hälfte aller Fälle sogar deutlich. Da die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedriger ist (siehe Kapitel 9.2.4). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen beispielsweise bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

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

## 9.3 Beschäftigungseffekte

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der politischen Zielsetzungen angesichts der gegenwärtig immer noch hohen Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt relevant.

### 9.3.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

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

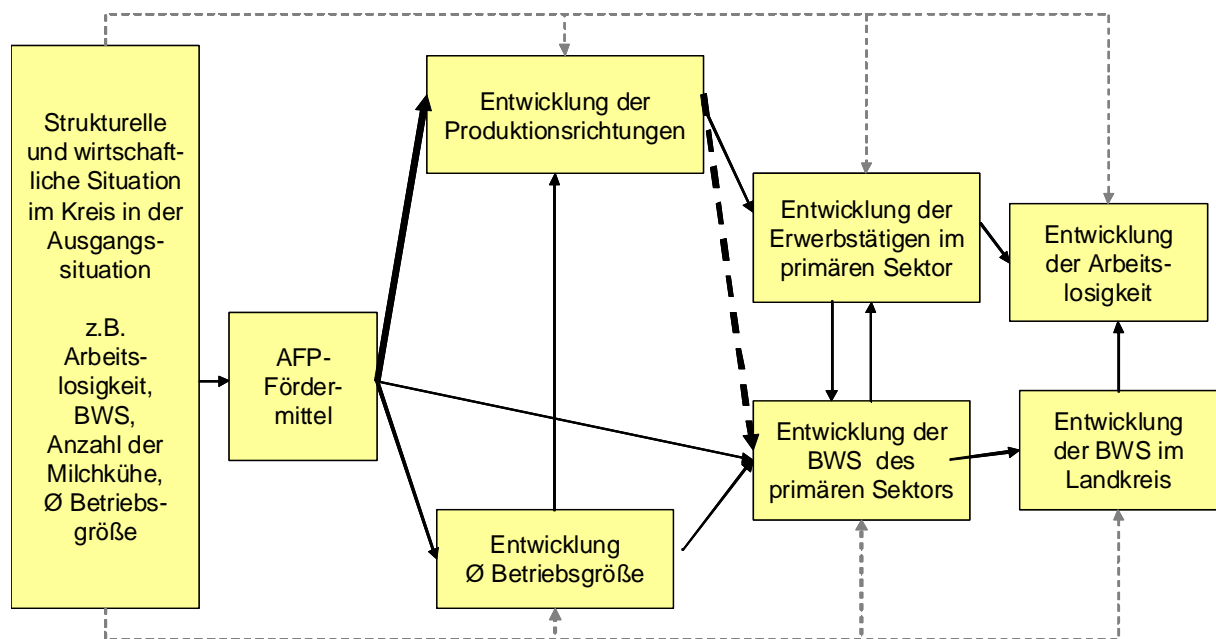
Der Vergleich des Umfangs der Arbeitskräfte zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der geförderten Investitionen bis zum Befragungszeitpunkt (Frühjahr 2007) zeigt einen Rückgang der Voll-AK um rund 5 % bzw. bei Korrektur eines „Ausreißers“ 13 % (siehe Kapitel 9.2.2).

### **9.3.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft**

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

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

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

**Abbildung 9.3:** Vereinfachte Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung

Quelle: Eigene Darstellung.

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

## 9.4 Externe Effekte

### 9.4.1 Schutz von Umweltgütern

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

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

**Tabelle 9.1:** Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“

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

Quelle: Eigene Darstellung.

In der vergangenen Förderperiode wurden in Brandenburg laut Bewilligungsdaten insgesamt 419 „Öko-Maschinen“ gefördert, davon 203 Mulchsaatgeräte und 59 Geräte zur exakten Wirtschaftsdüngerausbringung und 157 Verlust mindernde Pflanzenschutzgeräte.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.

### ***Umweltwirkungen der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik***

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

- Zwar kann die Abdrift von Pflanzenschutzmitteln (PSM) in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen durch die geförderten Geräte reduziert werden; die Abstandsaufgaben bei der PSM-Zulassung sind aber bereits so definiert, dass ein solcher Eintrag vermieden wird. Da diese Regelungen in Abhängigkeit der verwendeten Technik festgesetzt werden<sup>22</sup>, ist davon auszugehen, dass kein maßgeblicher Unterschied in der Umweltwirkung der PSM-Anwendung mit oder ohne Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik besteht.
- Eine Verringerung des PSM-Eintrags durch die Förderung der Verlust mindernden Technik könnte also nur dort erreicht werden, wo die Abstandsaufgaben nicht eingehalten werden.<sup>23</sup> Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Nicht-Einhaltung der Abstandsaufgaben ein gravierendes Problem darstellt, wäre für die Verringerung der Abdrift der Einbau Verlust mindernder Düsen ausreichend: Die Investitionskosten für ein 21 m Gestänge liegen bei ca. 300 Euro für einen Satz Düsen (John Deere, 2006).

### ***Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und Wirtschaftsdüngerenausbringungstechnik***

Die Reduktion von Ammoniak-(NH<sub>3</sub>-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH<sub>3</sub>-Immissionen sind durch ihren Beitrag zur Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren, ein Problem. Im Gegensatz zu Regionen mit hohen Viehdichten (z.B. Vechta-Cloppenburg) sind Ammoniak-Emissionen in Brandenburg lediglich lokal, in der Nähe von sehr großen Viehbeständen ein Thema.

Ausreichend lange und über die Ausbringungsverbote<sup>24</sup> reichende Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten können dazu beitragen, NH<sub>3</sub>-Emissionen zu reduzieren. Die für Stallinves-

---

<sup>22</sup> Es müssen größere Abstände zu Oberflächengewässern eingehalten werden, wenn keine Verlust mindernde Technik (Abdrift mindernde Düsen) eingesetzt wird.

<sup>23</sup> Nach Einschätzung von Experten werden die Abstandsaufgaben nicht im vollen Umfang eingehalten (Neumeister, 2006; Rautmann, 2006). Aus Daten der Kontrollen zur Einhaltung von Gewässer-Abstandsaufgaben (BVL, 2006 und 2007, nicht repräsentativ) geht hervor, dass Verstöße in 11 (2005) bzw. 13 % (2006) der kontrollierten Äcker festgestellt wurden.

<sup>24</sup> Für flüssige Wirtschaftsdünger besteht gemäß Düngeverordnung auf Acker ein generelles Ausbringungsverbot von 1. November bis 31. Januar; für Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

titionen geforderte sechsmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung wird allerdings ab dem Jahr 2009 bundesweit Pflicht, so dass hier bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben lediglich ein Vorzieheffekt hätte erreicht werden können. Bei Investitionen in die Schweinehaltung sieht die Situation anders aus. Hier muss, wenn die Investition mit einer Erhöhung der Produktionskapazität verbunden sind, eine Lagerdauer von neun Monaten vorhanden und das Güllelager „angemessen abgedeckt“ sein. In Brandenburg spielen allerdings Investitionen in die Schweinehaltung keine bedeutende Rolle (gemäß IK 15 Investitionen in Schweineställe). Außerdem liegen keine Angaben zur Wirtschaftsdüngerlagerung in den IK vor (siehe Kapitel 4.1.3), so dass keine weiteren Auswertungen für diesen Bereich möglich sind.

Auch die geförderten Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung sind grundsätzlich geeignet, um die  $\text{NH}_3$ -Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der durch beide Minderungsverfahren reduzierten  $\text{NH}_3$ -Emissionen wäre der geeignete Wirkungsindikator.<sup>25</sup> Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.

#### ***Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik***

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

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

---

<sup>25</sup>

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)“ sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die  $\text{NH}_3$ -Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte<sup>26</sup> wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode von Auerswald (2002) zur Berechnung des C-Faktors ermittelt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha<sup>-1</sup> a<sup>-1</sup>) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von 0,24 t ha<sup>-1</sup> a<sup>-1</sup> erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine entscheidende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen<sup>27</sup>, beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf 0,14 t ha<sup>-1</sup> a<sup>-1</sup> auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

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

### ***Reduktion von Treibhausgasemissionen***

Insgesamt beliefen sich die öffentlichen Ausgaben im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ in Brandenburg in den Jahren 2001 bis 2006 gemäß Auswertung der GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.d) auf rund 770.000 Euro im Gartenbau und 5,3 Mio. Euro in der Landwirtschaft. Die Angaben zur Anzahl der geförderten Investitionen sind lücken-

---

<sup>26</sup> Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte und Voßhenrich, 2007).

<sup>27</sup> Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.



haft (bspw. fehlen die Daten für das Jahr 2002 vollständig und für Photovoltaik im Jahr 2005) und können daher nicht sinnvoll ausgewertet werden.

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

- (1) Für die geförderten Anlagen stehen keine geeigneten Daten für eine Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Verfügung.
- (2) Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen. Beispielrechnungen haben gezeigt (Dirksmeyer, 2006), dass der Subventionswert des EEG (bezogen auf die 20 Jahre, in denen die Vergütung gewährt wird) um ein Vielfaches über dem Subventionswert der AFP-Förderung liegt. Je nachdem ob ausschließlich von Grundvergütung (GV) oder von GV + NaWaRo-Bonus oder von GV + NaWaRo-Bonus + KWK-Bonus ausgegangen wird, übersteigt die EEG- die AFP-Förderung bei einer Biogasanlage mit 150 kW, die in den Jahren 2004 bis 2006 gebaut wurde, um das 16- bis 26-fache<sup>28</sup>.
- (3) Die Angaben zur Energiebilanz von PV- und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z.B. wird für Biogas-Strom bei Scholwin et al. (2006) eine Emissionsminderung von 1500 t CO<sub>2</sub>/GWh berechnet, während diese bei Kaltschmitt et al. (2006) 250 t CO<sub>2</sub>/GWh beträgt).
- (4) Die Förderung von erneuerbaren Energien (EE) führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch Strom aus fossilen Ressourcen oder Atomstrom ersetzt werden kann. Bei unveränderter Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an EE den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger, stark CO<sub>2</sub> emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

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

---

<sup>28</sup>

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



## **Fazit**

Inwiefern die „umweltrelevanten“ Maßnahmen des AFP ein wirksames Instrument für die Erreichung von Umweltzielen darstellen, kann nicht abschließend beurteilt werden. Während nicht davon ausgegangen werden kann, dass durch die Förderung von Pflanzenschutzgeräten ein Beitrag zum Gewässerschutz geleistet werden konnte, fehlen für eine Analyse der Wirkungen von Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik die notwendigen Daten. Die unfokussierte Implementierung bei den Erosionsschutzmaßnahmen und die mangelnde Einbettung in politische Rahmenbedingungen bei der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen stellen bedeutende Hindernisse für eine effiziente Zielerreichung dar.

### **9.4.2 Tiergerechte Haltungsformen**

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

Die Untersuchung der Tiergerechtigkeit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tierverhalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweinställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche. Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh lediglich fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.<sup>29</sup> Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind<sup>30</sup>, erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtigkeit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Be-

---

<sup>29</sup> Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Großen Investitionen zwischen 70 und 83 % der Rinderställe sowie zwischen 36 und 54 % der Schweineställe nach Anlage 2 gefördert wurden (BMELV, versch. Jgg.d). Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

<sup>30</sup> Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

wertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken.<sup>31</sup>

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen<sup>32</sup> gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

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

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

Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe. In Brandenburg konnte die Erhebung bei den nicht durchgeführt werden, da die Adressangaben für die Jahre 2003-2006 nicht rechtzeitig vorlagen (siehe Kapitel 4.3.2).

Beim Milchvieh ist die nationale Auswertung, die die höchste Repräsentativität der Aussagen gewährleistet, für Brandenburg aufgrund der überdurchschnittlichen Betriebsgrößen nicht aussagekräftig.<sup>33</sup> Daher beziehen sich die Auswertungen bei Milchvieh auf Betriebe mit mehr als 100 Milchkühen ohne Anbindehaltung (n=59, der Mittelwert der Anzahl der gehaltenen Milchkühe vor der Investition beträgt 197) aus der bundesweiten Erhebung; bei Mastschweinen werden Betriebe mit mehr als 800 Mastschweinen (n= 50) herangezogen.

Bei der Milchviehhaltung ist der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 25 auf 37 % angestiegen. Die Betriebe hatten zu 95 % vor und nach der Investition Boxenlaufställe. Während vor der Investitionsförderung 27 % der Betriebe Laufställe mit Hoch-

---

<sup>31</sup> Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

<sup>32</sup> Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

<sup>33</sup> Die geförderten Betriebe mit Investitionen von über 100.000 Euro in Milchvieh- oder Schweinemastställe hatten in Brandenburg vor der Investition im Durchschnitt rund 470 Milchkühe, während der nationale Durchschnitt der erhobenen Betriebe bei 88 Milchkühen liegt. Auch bei Mastschweinebeständen liegt der Durchschnitt mit über 2700 Tieren in Sachsen-Anhalt deutlich über den 635 im nationalen Durchschnitt der erhobenen Betriebe gehaltenen Tiere.

boxen und harten Gummimatten hatten, verringerte sich der Anteil dieses Haltungsverfahrens auf 8 %. Zugenommen haben die Laufställe mit Tiefboxen (von 39 auf 47 %) und die Laufställe mit Komfortmatten in den Hochboxen (von 29 auf 39 %).

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

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Tabelle 9.2 zeigt, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchviehhaltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 90 % der Mastschweinställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 95 % und danach alle Ställe mit „B“ bewertet.

**Tabelle 9.2:** Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien (in %)

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

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

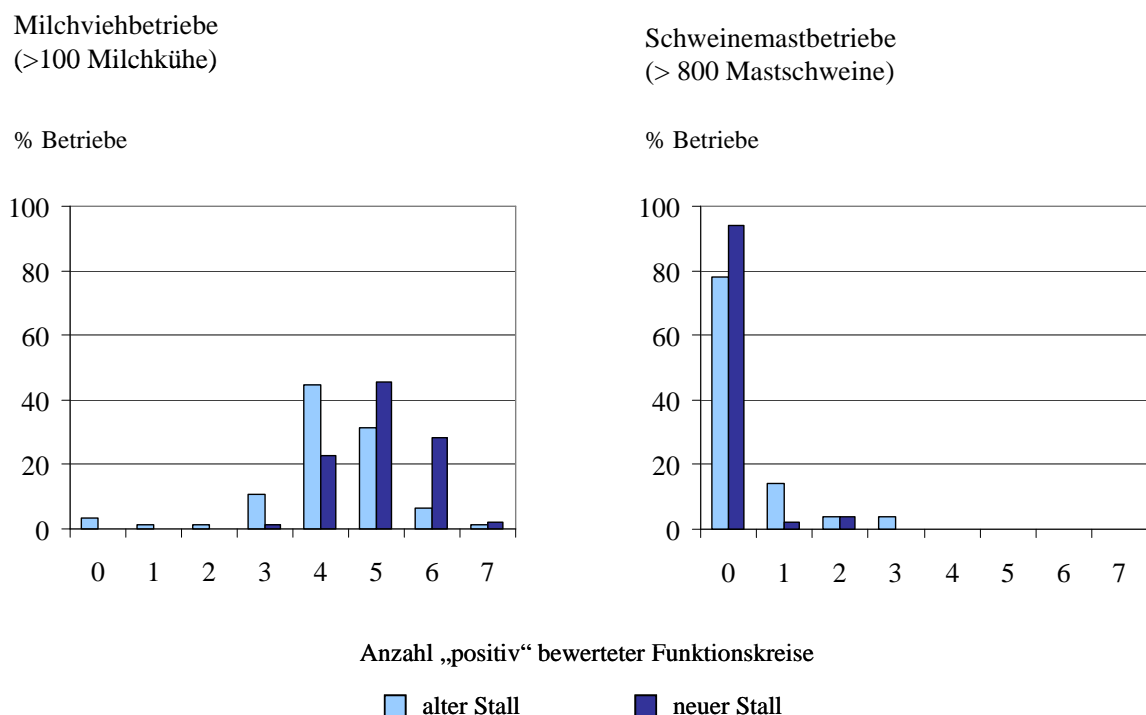
Die Ballung der Verfahren in einer bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen abzubilden. So wird z. B. bei Milchvieh die Anbindehaltung ohne Weidegang mit C, der Boxenlaufstall mit B bewertet. Eine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

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen

kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 9.4 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. Die auf der Ebene der Indikatoren einbezogene Vielzahl an Variablen, wie z.B. die Größe der Liegeboxen oder die Einstreumenge kommt hier eher zum Tragen als beim ursprünglichen Verfahren des Bewertungsrahmens. Während bei Milchvieh noch eine Verbesserung im Bereich von 5 und 6 positiv bewerteten Funktionskreise erfolgt, steigt bei den Mastschweinen der Anteil der Betriebe, in denen das Normalverhalten in keinem einzigen Funktionskreis ausführbar, ist deutlich an.

**Abbildung 9.4:** Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnung.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh bzw. einem negativen Effekt bei Mastschweinen kann für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert und im Referenzfall „ohne AFP“ die Tierhaltung im selben Stall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine

Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten möglich ist (siehe Materialband, Kapitel 6), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

### ***Fazit***

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

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

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

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

## 10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur

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

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

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

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

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

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

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

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (siehe Kapitel 4.3.4). Die Expertenbefragung wird ebenso wie die Betriebsleiterbefragung für die neuen Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer fünf-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (siehe Kapitel 4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zusammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milchanlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten<sup>34</sup> genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

---

<sup>34</sup> Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden der Autorin freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

## 10.1 Eigentums- und Kapitalverfassung und betriebliche Entwicklung

### *Wachstumshindernisse*

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

Gleichzeitig klagen Betriebe mit Liquiditätsproblemen öfter über fehlende **Rentabilität**. Sollte ihr Kapitalmarktzugang tatsächlich eingeschränkt sein, so könnte wenigstens ein Teil der Wurzel ihres Problems in der fehlenden Liquidität gesucht werden, die die Entwicklungsmöglichkeiten des Betriebes beschränkt und damit zu einer fehlenden Rentabilität führt. Ein Teufelskreis wäre die Folge, der etwa mithilfe von staatlichen Bürgschaften überwunden werden könnte. Ist andererseits die fehlende Rentabilität die Ursache der fehlenden Liquidität und etwa auf mangelndes Management zurückzuführen, so wäre eine staatliche Unterstützung negativ für die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors.

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

### *Zufriedenheit mit der strukturellen Entwicklung*

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



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

### ***Betriebliche Ziele***

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

### ***Fazit Kapitel 10.1***

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

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

## 10.2 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung

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

In den neuen Bundesländern insgesamt wird die Mittelverteilung wesentlich durch die Mittelausstattung in den verschiedenen Bundesländern sowie durch die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche bestimmt. Das deutet darauf hin, dass die inhaltliche Fokussierung der Förderung auf bestimmte Förderschwerpunkte nur gering ausgeprägt ist. Außerdem werden unter positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weniger Fördermittel nachgefragt. Auch wenn Personengesellschaften und/oder juristische Personen besonders flächenstark sind und die Vorzüglichkeit einer kapitalextensiveren Produktion bezogen auf die Fläche steigt (vgl. Kapitel 10.4), ist die Mittelnachfrage geringer. Hinzu kommt, dass es betriebliche Obergrenzen der möglichen Förderung gibt, die von sehr großen Betrieben eher erreicht werden. Wenn es mehr Veredlungs- und/oder mehr Mischbetriebe gibt, fließen hingegen mehr Mittel in eine Region.

Für Brandenburg sind die landwirtschaftliche Nutzfläche und außerökonomische Rahmenbedingungen die wesentlichen Bestimmungsfaktoren des Mittelflusses. Je positiver die gesamtwirtschaftliche Situation umso geringer ist die Vorzüglichkeit von Investition und Arbeit im landwirtschaftlichen Sektor und umso weniger Fördermittel werden nachgefragt. Andersherum bewirken hohe Baulandpreise, dass die Landwirtschaft langfristig auf weniger Fläche und damit intensiver produziert – die Nachfrage nach Fördermitteln für Investitionen in Kapitalgüter steigt. Insgesamt ist die Wirkung eines positiven wirtschaftlichen Umfelds auf die Fördermittelnachfrage damit ambivalent.

Insgesamt werden die Fördermittel relativ unbeeinflusst von strukturellen Bedingungen auf die Fläche verteilt, es handelt sich also in weiten Bereichen um eine „Gießkannenförderung“. Besteht das Ziel der Förderung in der Unterstützung einer arbeitsintensiveren Produktion, so müssten gerade in die flächenstarken Betriebe, in denen mehr Alternativen zur intensiven Produktion bestehen, auch bezogen auf die Flächeneinheit besonders viele

Mittel fließen. Unter anderem aufgrund der existierenden Förderobergrenzen besteht aber die Gefahr, dass gerade in den flächenstarken Betrieben nur das gefördert wird, was sowieso passiert wäre, und die unerwünschten Verteilungseffekte auf dem Flächenmarkt (vgl. Kapitel 10.4) dann sehr stark sind. Tendenziell wird in Regionen mit wenig Alternativen zur Landwirtschaft mehr in diesen Sektor investiert, so dass hierhin auch mehr Fördermittel fließen. Das ist ein erwünschter Verteilungseffekt, der durch bewusste Mittelsteuerung aber deutlich verstärkt werden könnte.

### 10.3 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll am Beispiel der Entwicklung der Milchproduktion ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der kurzfristigen regionalen Entwicklung der Milchproduktion waren. Dabei wird für die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen zusammen ein Erklärungsmodell geschätzt und eines speziell für Brandenburg. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben. Die Tabelle 10.1 stellt zur Einordnung der brandenburgischen Ergebnisse die gemeinsamen Bestimmungsgründe der Entwicklung der Milchproduktion für Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen dar. Nach den in Tabelle 10.1 dargestellten Ergebnissen des Gesamtmodells sind die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Milchproduktion in Brandenburg relativ gut und tatsächlich sind die abgelieferten Milchmengen hier zwischen 2001 und 2005 auch absolut stärker gestiegen als in Sachsen-Anhalt und Thüringen.

**Tabelle 10.1:** Einflussfaktoren auf die kurzfristige **Entwicklung der abgelieferten Milchmenge** in und zwischen den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

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

Quelle: Eigene Darstellung

Folgende Charakteristika Brandenburgs führen zu der Einschätzung, dass im Bereich der Milchproduktion in Brandenburg noch Wachstumspotential besteht:

- Die Produktionsintensität ist relativ gering und steigerungsfähig.
- Die Zahl der Milchkühe je Betrieb und damit der Spezialisierungsgrad ist im Schnitt hoch.
- Der Anteil benachteiligter Flächen ist hoch und damit ist die Rentabilität anderer Produktionsrichtungen, vor allem des Marktfruchtbaus, relativ gering.

Allerdings ist andererseits der Anteil spezialisierter Futterbaubetriebe gering, so dass betriebliche Alternativen bestehen, und die Entwicklung sensibel auf Verschiebungen in der Vorzüglichkeit zwischen den verschiedenen Produktionsrichtungen reagieren könnte.

Das zweite Schätzmodell, das die Bestimmungsgründe der regionalen Entwicklung der Milchproduktion innerhalb Brandenburgs untersucht, zeigt die besondere Bedeutung der relativen regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Milch für die Entwicklung: Der wichtigste Erklärungsfaktor ist der Anteil der durch Marktfruchtbetriebe bewirtschafteten Fläche, der sich negativ auf die Entwicklung der Milchproduktion auswirkt. Daneben gilt, dass sich in Landkreisen, in denen ein großer Anteil der Fläche durch Genossenschaften bewirtschaftet wird, die Milchproduktion tendenziell negativer entwickelt als in den anderen Landkreisen. Eine Ursache hierfür mag der im Zeitablauf in den Genossenschaften tendenziell sinkende Personalbestand und die damit steigende Vorzüglichkeit weniger arbeitsintensiver Produktionsrichtungen sein.

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

#### **10.4 Einfluss der Förderung auf Entwicklungsstrategien der Betriebe**

Durch die Förderung soll in Brandenburg die Effizienz der Produktion, und damit der Output bei gegebenem Input, erhöht werden. Eine Kapitalsubventionierung von 30 % beeinflusst aber auch die langfristige Betriebsausrichtung, wie auch im vorausgegangenem

Kapitel deutlich wurde. Das ist zum Teil auch erwünscht: Tendenziell sollen nach den Zielen des zuständigen Fachministeriums (arbeits-)intensive Produktionsrichtungen gestärkt werden. Durch die AFP-Förderung treten aber verschiedene mögliche Effekte auf:

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

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

### ***Der Einfluss der Förderung auf die Entwicklung der Betriebe im Bereich Marktfruchtbau***

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

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

Die hohe Vorzüglichkeit des Marktfruchtbaus zeigt sich auch an der Einschätzung der Experten, wonach sich in knapp 60 % der Kreise die Betriebe mit Schwerpunkt im Marktfruchtbau verstärkt auf diese Produktionsrichtung spezialisieren. Die Förderung des Marktfruchtbaus ist somit unnötig und kontraproduktiv, da sich die innerbetriebliche Produktionsstruktur weiter zugunsten des kapital- und arbeitsextensiveren Marktfruchtbaus verschiebt und zudem Betriebe anderer Produktionsrichtungen unter Druck geraten (Punkt (3)).

Selbst wenn man aber die direkte Förderung des Marktfruchtbaus einstellen würde, bedeutet die Förderung großer Betriebe bei wenig zielgenauer Förderung aufgrund der Ver-

drängungseffekte auf dem Flächenmarkt möglicherweise eine Entwicklung hin zu mehr Ackerbau und anderen extensiveren Produktionsformen (Punkt (2)). In Brandenburg fließt etwa ein ebenso großer Anteil an Mitteln an die im Durchschnitt sehr flächenstarken juristischen Personen wie an Personengesellschaften und Einzelunternehmen. Aus den Experteneinschätzungen ergibt sich, dass die Spezialisierungstendenz im Marktfruchtbau umso größer ist, je flächenstärker die Personengesellschaften und sonstigen juristischen Personen (ohne Genossenschaften) sind. Werden also sowieso schon flächenstarke und wirtschaftlich potente Betriebe gefördert und in ihrer Konkurrenzkraft auf dem Bodenmarkt gestärkt, erhöht das den Druck auf kleinere Betriebe mit vieh- und arbeitsintensiverer Produktion.

### ***Die Entwicklungsstrategien kleinerer Betriebe***

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

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

### ***Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung***

30 % der Einzelunternehmen und GbR und 20 % der Juristischen Personen in der Betriebsleiterbefragung gaben an, zukünftig die Strategie der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung zu verfolgen. Das sind gerade in den neuen Bundesländern keinesfalls nur die klassischen Diversifizierungsaktivitäten wie Urlaub auf dem Bauernhof und Direktvermarktung, obwohl auch diese regional eine große Rolle spielen. Vielmehr sind die unternehmerischen Tätigkeitsfelder vielseitig und reichen von der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte über Werkstattdienste und das Angebot kommunaler Dienstleistungen bis hin zum Speditionsbereich. Wenn Juristische Personen das Ziel der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung verfolgen, kann das aufgrund ihrer nicht unerheblichen Wirtschaftskraft für die regionale Wirtschaftsentwicklung eine größere Bedeutung haben. Nach Experteneinschätzungen ist dies in Genossenschaften etwas häufiger der Fall als in sonstigen Juristischen Personen. Wo Genossenschaften zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung tendieren, gilt das nach Expertenaussagen meist auch für Familienbetriebe mit Fremd-Ak. Nach Auswertung der Experteneinschätzungen steht die Diversifizierung nicht in Konkurrenz zu einer rentablen landwirtschaftlichen Wachstumsstrategie, sondern findet vor allem dort statt, wo die Entwicklungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich durch ungünstigere strukturelle Bedingungen und geringere Flächenverfügbarkeit eingeschränkt ist. Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung ist häufig dort anzutreffend, wo die Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft sonst eingeschränkt sind. Die Förderung der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung ist demnach tatsächlich ein Weg, um in stark landwirtschaftlich geprägten Regionen mit Betrieben mit eingeschränktem Entwicklungspotential in der Landwirtschaft einen anderen Entwicklungsweg anzustoßen

### ***Fazit Kapitel 10.4***

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

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

## **Fazit Kapitel 10**

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



## 11 Rahmenbedingungen ab 2007

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

### 11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion

#### *Auslaufen der Quote und Weltmarkt*

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

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

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

### ***Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen***

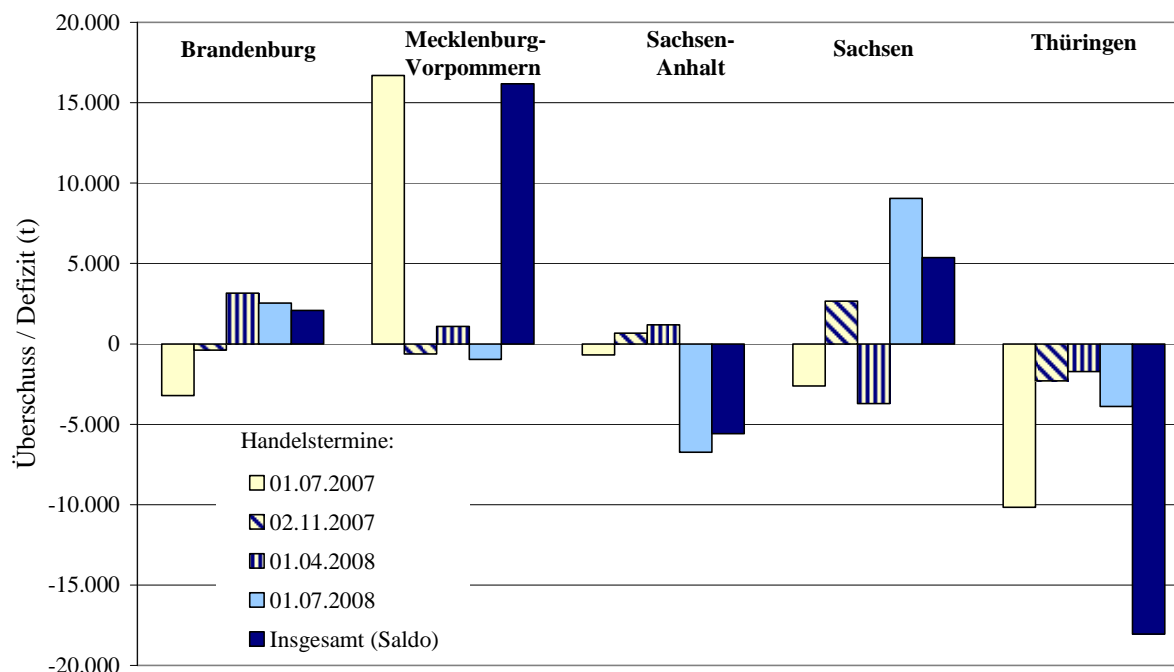
In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Gegenwärtig besteht ein Prüfauftrag, die zwei großen Handelsregionen ab dem 1. 4. 2010 zu einer Handelsregion zusammenzufassen. Die Betriebe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

Die bisherigen Ergebnisse der Handelstermine seit 2007 zeigen die deutliche innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel. Brandenburg hat bei den vergangenen vier Handelsterminen nach Auskunft der Übertragungsstelle Ost<sup>35</sup> einen Zugang an Milchquote in Höhe von 2.081 Tonnen aufgewiesen (Abbildung 11.1). Der Umfang der Milchproduktion in Brandenburg und den einzelnen Regionen des Landes werden künftig von den relativen Wettbewerbsverhältnissen der verschiedenen Produktionsmöglichkeiten an den relevanten Standorten abhängen, wobei vor allem der Marktfruchtbau und die Energieproduktion in Konkurrenz zur Rinderhaltung treten.

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

---

<sup>35</sup> Sitz: Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung in Brandenburg.

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

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

## 11.2 Flächenbezogene rechtliche Regelungen

Im Rahmen des Health-Check wurde mit Bezug auf die Flächenprämien bei der Ratssitzung im November 2008 beschlossen, die Modulation, d.h. die Umschichtung von Geldern von der 1. in die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, von derzeit 5 % sukzessive auf 10 % im Jahr 2012 anzuheben und die dadurch frei werdenden Mittel für die Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume (2. Säule)<sup>36</sup> einzusetzen. Zusätzlich werden die Direktzahlungen der 1. Säule bei Betrieben, die über 300.000 Euro pro Jahr bekommen, um 4 % gekürzt. Der auch bisher schon bestehende Freibetrag für Prämien in Höhe von 5.000 Euro soll beibehalten werden.

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

<sup>36</sup> Mit den frei werdenden Mitteln können Maßnahmen zur Erschließung neuer Einkommensquellen, zur Förderung des Klimaschutzes und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt finanziert werden. Die national aufzubringenden Kofinanzierungssätze wurden in strukturschwachen Gebieten mit 10 % und in den übrigen Gebieten mit 25 % festgelegt (BMELV, 2008).

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

### 11.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung

#### *ELER-Verordnung und nationale Umsetzung (AFP)*

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

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

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung der Förderung wird den Ländern frei gestellt.

- der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Die zentrale Empfehlung der Evaluatoren, die Förderung zunächst in der Höhe deutlich zu reduzieren und mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v.a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen und darüber hinaus bei Finanzierungsmittelknappheit der Betriebe ausschließlich Bürgschaften anzubieten (siehe Dirksmeyer et al., 2006, S. 93-102), wurde in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes zum AFP – mit Ausnahme der staatlichen Bürgschaften – nicht übernommen. Einige der vorgenommenen Änderungen stimmen mit den Vorschlägen der aktualisierten Zwischenbewertung überein, z.B. die Einführung staatlicher Bürgschaften, die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse und die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft.

In Brandenburg wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft weitgehend in die Landesrichtlinie übernommen. Mit Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 im Rahmen von ELER werden Agrarinvestitionen auf einzelbetrieblicher Ebene in einer einzigen Fördermaßnahme zusammengefasst (MLUV, 2007c). In der Förderperiode 2000 bis 2006 existierten neben dem AFP noch vier weitere Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in den Bereichen Tierhaltung, Gartenbau, Direktvermarktung und Bewässerung, die jedoch verwaltungsmäßig abweichend vom AFP durchgeführt wurden (z.B. andere Bewilligungsstellen und Zuwendungsvoraussetzungen). Die bisherigen Landesmaßnahmen werden zwar ab 2007 in die neue Förderrichtlinie integriert und damit hinsichtlich des Antrags- und Bewilligungsverfahrens einheitlich behandelt; dennoch gibt es weiterhin Unterschiede zwischen der GAK-finanzierten Teilmaßnahme und den außerhalb der GAK finanzierten Teilmaßnahmen (z.B. bezüglich der Fördersätze und des Zuwendungsempfängerkreises). Die Förderprioritäten durch die bisherigen Landesmaßnahmen, werden somit aufrechterhalten. Im Entwicklungsprogramm EPLR 2007 bis 2013 ist festgehalten, dass in erster Linie Investitionen in arbeitsintensive Bereich (v. a. Tierhaltung) gefördert werden sollen, die besonders zur regionalen Wertschöpfung und zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum beitragen (MLUV, 2007b, S. 78 und 108).

Im Detail gibt es im brandenburgischen Förderprogramm einige Abweichungen vom Nationalen Strategieplan oder von den Fördergrundsätzen des Rahmenplans zum AFP, zu denen folgende gehören:

- Der Erwerb von Hofstellen, Computersoftware, und bestimmten mobilen Techniken der Innenwirtschaft;
- Obligatorische Baubetreuung ab 100.000 Euro baulichem förderungsfähigen Investitionsvolumen;

- Prosperitätsgrenze bei 90.000 Euro ordentliches Ergebnis plus Lohnaufwand je Arbeitskraft auf Grundlage des letzten vorliegenden Jahresabschlusses;
- Fortführung einer Buchführung, die zum BMELV-Jahresabschluss führt, für mindestens sieben Jahre ab Bewilligung; Gartenbaubetriebe müssen ihre Beteiligung am Betriebsvergleich des Zentrums für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) nachweisen.

Bürgschaften zur Sicherstellung von Kreditfinanzierungen bei eigenkapitalschwachen Unternehmen können durch den Staat in Form von modifizierten Ausfallbürgschaften übernommen werden, wobei höchstens 80 % des Ausfalls der Gesamtforderung abgesichert werden können. Dabei ist anzumerken, dass die Inanspruchnahme der Bürgschaften in der Förderperiode 2000 bis 2006 im Rahmen der GAK gering war (BMELV, 2008).

Die zusätzliche Investitionsförderung außerhalb der GAK in den Bereichen Tierproduktion, Gartenbau, Bewässerung und Direktvermarktung soll dazu dienen, auch Unternehmen, die nicht die bewertungsrechtlichen und ertragsteuerlichen Voraussetzung für die Förderung im Rahmen der GAK erfüllen, investiv fördern zu können (MLUV, 2007b, S. 109).

Mit Erlass vom 6. Juni 2008 werden die Förderprioritäten vorübergehend noch stärker konturiert (MLUV, 2008):

1. Förderstopp bei der Landesmaßnahme zur Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben in den Bereich Tierproduktion, Gartenbau, Bewässerung und Direktvermarktung mit folgenden Ausnahmen:
  - Umstellung der Käfighaltung bei Legehennen
  - Bewässerungsmaßnahmen
  - Anpassung an die Schweinehaltungsverordnung in bestehenden aktuell genutzten Anlagen.
2. Die bei der Landesmaßnahme vorliegenden Anträge sind für folgende Bereiche nach abnehmender Priorität der Maßnahmen nachrangig zu bearbeiten:
  - Schaffung neuer Kapazitäten in der Schweinehaltung
  - Schaffung von Güllelagerkapazitäten
  - Errichtung von Lagerkapazitäten für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Betriebsmittel
  - Errichtung neuer Gewächshausanlagen
  - Geflügelmast.
3. Beim AFP sind Anträge für Investitionen zur Lagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie Betriebsmittel nachrangig zu bearbeiten.

Die Höhe der staatlichen Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen werden von 80 auf 70 % reduziert.

Die hohe Investitionsbereitschaft auf Seiten der landwirtschaftlichen Unternehmen übertrifft demnach die Erwartungen. Aufgrund der knappen zur Verfügung stehenden Mittel wird eine Prioritätensetzung im Bereich Tierhaltung (Schweine und Legehennen) vorgenommen.

## 12 Fazit und Empfehlungen

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

Die befragten Fördermittelempfänger gehen überwiegend von einer positiven Wirkung der mit AFP geförderten Investitionen auf das Einkommen, die Arbeitsproduktivität sowie die Arbeitsbedingungen und die Produktqualität aus. Allerdings zeigen Analysen aus anderen Ländern, dass zwischen den Einschätzungen der Fördermittelempfänger und den Auswertungsergebnissen von sekundärstatischen Daten oft erhebliche Unterschiede bestehen können. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur teilweise wirksam war und im Hinblick auf einige Ziele allenfalls marginale Wirkungen entfaltet hat. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

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



Die Ausgestaltung des AFP war in der vergangenen Förderperiode von unzureichend differenzierten Vorstellungen über die konkreten Probleme, die mit dem AFP gelöst werden sollen, geprägt. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wird zwar im Rahmen des EPLR eine umfangreiche Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt (MLUV, 2007b, S. 13-69), der jedoch im Hinblick auf die Investitionsförderung kaum eine entsprechende sachliche und regionale Schwerpunktsetzung folgt. Die verfolgten Ziele entsprechen weitestgehend denen der Vorperiode.

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

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsverfahren, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mastschweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

- Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von Investitionen in tiergerechtere Haltungsverfahren bei Mastschweinen ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.
- Auch in der Milchviehhaltung können durch die Errichtung neuer Boxenlaufställe Verbesserungen in der Tiergerechtheit erreicht werden. Doch da bereits die alten Laufställe im Hinblick auf das Tierverhalten vergleichsweise gut bewertet werden, und die neuen Ställe auch betriebswirtschaftliche Vorteile aufweisen, stellt diese Förderung keinen geeigneten Lösungsansatz für die Verbesserung der Tiergerechtheit bei Milchvieh dar.

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen

ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mast Schweinehaltung zu setzen.

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

Durch die Anreizwirkung der Förderung tätigen landwirtschaftliche Unternehmen unter Umständen Investitionen, die ihre Managementfähigkeiten bzw. ihre betrieblichen Kapazitäten übersteigen. Dieses Problem könnte vermieden werden, wenn anstelle der Zuschüsse Bürgschaften angeboten würden. Staatliche Ausfallbürgschaften können umfangreiche Investitionen auch bei geringen eigenen Sicherheiten ermöglichen. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering ist, wie die Erfahrung in den neuen Bundesländern bislang zeigt. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte kaum zu erwarten sind.

Das Zielspektrum der Förderung ist gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter als in den Beispielen. Entsprechend schwierig ist eine effektive Gestaltung der Förderung im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese

spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

## Literaturverzeichnis

- Gesetz zur Änderung der Regelungen über Altschulden landwirtschaftlicher Unternehmen (Landwirtschafts-Altschuldengesetz - LwAltschG). BGBl.I S.1383 vom 25.Juni 2004.
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz, in der Fassung vom 31.10.2006)., BGBl. I S. 1527.
- Verordnung über den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen, das Verfahren sowie den Beirat nach dem Ausgleichsleistungsgesetz. BGBl.I 1995 S.2072-2083.
- Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13, S. LB 29-30.
- Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien AFP (landesspezifische Regelungen) - Abweichungen vom Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Interne Mitteilung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz interne Mitteilung (versch. Jgg.c): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. [http://www.bmelv.de/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Stand 13.2.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Ausfallbürgschaften im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung innerhalb der GAK. Interne Mitteilung. Interne Mitteilung (E-mail) vom 16.07.2008.

- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.
- Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.
- Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_zeitreihen.php](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php). Stand 6.2.2008.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870>. Stand 11.4.2008.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008): Health Check - Auswirkungen der Kommissionsvorschläge, hier: Modulation -. Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=214193>. Stand 22.7.2008.
- Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.
- Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.
- Dirksmeyer, W. (2006): Subventionswerte für Biogasanlagen bei EEG und AFP-Förderung im Vergleich. Unveröffentlicht. Unveröffentlichte Berechnungen.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.
- Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_intern/zi026492.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_intern/zi026492.pdf). Stand 2.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).

- EU-KOM, Europäische Kommission (2007a): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm). Stand 13.2.2008.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM (2007) 722 endgültig. Internetseite Deutscher Bauernverband: <http://www.bauernverband.de/?redid=152861>. Stand 13.2.2008.
- EU-RAT, Europäischer Rat (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF>. Stand 13.2.2008.
- Forstner, B. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Brandenburg. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- Forstner, B., Dirksmeyer, W., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Bayern. Braunschweig.
- Forstner, B., Hollmann, F., Klockenbring, C. und Sterner, R. (2003): Zwischenevaluierung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 - Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.
- Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, O. und Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Nr. 12/2008. Braunschweig.
- Grosskopf, K (2005): Antragsfrist für Altschulden ist abgelaufen. Internetseite Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz: <http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.287511.de>. Stand 12.8.2008.
- ILB, Investitionsbank des Landes Brandenburg (2006): Einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen. Aktueller Hinweis 03/2006.
- Isermeyer, F., Brockmeier, M., Gömann, H., Hargens, R., Klepper, R., Kreins, P., Offermann, F., Osterburg, B., Pelikan, J., Salomon, P. und Thiele, H. (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.

- Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.
- Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 02/2006. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: [http://literatur.fal.de/fallitdok\\_extern/zi039820.pdf](http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi039820.pdf).
- John Deere (2006): John Deere Configurator. Internetseite John Deere: <http://www.deere.com/> Stand 7.9.2006.
- Kaltschmitt, M., Scholwin, F., Hofmann, F., Plättner, A., Kalies, M., Lulies, S. und Schröder, G. (2006): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Band 1: Gesamtergebnisse und Schlußfolgerungen. In: Wuppertal Institut, Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie und IE, Institut für Energetik und Umwelt (Hrsg.): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Untersuchung im Auftrag von BGW und DVGW.
- Klare, K (2008): BVVG\_Flächenerwerb - Sind höhere Preise gerechtfertigt? Agra-Europe 29/08, Sonderbeilage.
- Krey, M. (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes. Europäische Kommission, Brüssel, Juli 2008.
- Menges, R. (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69. Internetseite TU Wien: [http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/ewt/Abstracts\\_IEWT\\_2005.pdf](http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/ewt/Abstracts_IEWT_2005.pdf). Stand 12.2.2008.
- Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: [http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl\\_0\\_5.pdf](http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf). Stand 2.5.2008.
- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2008): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen.
- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (versch. Jgg.): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen.

- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2007a): Agrarbericht 2007 zur Land- und Ernährungswirtschaft des Landes Brandenburg.
- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2007b): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2007 - 2013. Stand 13.7.2007. <http://www.mluv.brandenburg.de/cms/media.php/2317/swot.pdf>. Stand 12.8.2008.
- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2007c): Richtlinie des Ministeriums für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen. Vom 29 Oktober 2007. <http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/154078>. Stand 12.8.2008.
- MLUV, Ministerium für ländliche Entwicklung Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2008): Einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen - Aktuelle Hinweise (Erlass vom 6.7.2008). <http://www.ilb.de/rd/programme/119.php>. Stand 12.8.2008.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004): Maßnahmen zur Minderung von Boden-erosion und Stoffabtrag von Ackerflächen - Abschlussbericht des NRW-Verbundvorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".
- Nitzsche, O., Schmidt, W. und Richter, W. (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.
- NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. [www.umwelt-niedersachsen.de](http://www.umwelt-niedersachsen.de). Stand 6.6.2007.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Schnaut, G. und Runge, T. (2005): Materialband zu Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.
- Scholwin, F., Michel, J., Schröder, G. und Kalies, M. (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.
- Seehofer, H. (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html_nnn=true). Stand 15.4.2008.



- Thiermann, A. (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen. E-Mail am 8.2.2008.
- Thomsen, J. (2008): Quotenkauf nur noch zum Schnäppchen-Preis. Top Agrar 2/2008.
- tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: [http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v\\_00\\_3\\_7.pdf](http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf). Stand 12.2.2008.
- Zimmer, Y., Margarian, A., Forstner, B. und Dirksmeyer, W. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Brandenburg. FAL Braunschweig.
- ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 03.09.2008.