

**Evaluation des Agrarinvestitionsförderungs-
programms (AFP - TM 4.1 des EPLR): Befragungs-
ergebnisse der AFP-Zuwendungsempfänger*innen
NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020**

Bernhard Forstner, Henrik Ebers, Wolfgang Roggendorf, Angela Bergschmidt

5-Länder-Evaluation

16/2020

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION

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



Publiziert:

DOI: 10.3220/5LE1603696465000

www.eler-evaluierung.de

Impressum:

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5233
Fax: 0531 596 5199

Bernhard Forstner
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Angela Bergschmidt
E-Mail: angela.bergschmidt@thuenen.de

Dr. Henrik Ebers
E-Mail: henrik.ebers@thuenen.de

Wolfgang Roggendorf
E-Mail: wolfgang.roggendorf@thuenen.de

Braunschweig, im Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Die Agrarinvestitionsförderung im NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020	1
2 Rahmenbedingungen und Problembeschreibung	2
2.1 Betriebs- und Produktionsstruktur	2
2.2 Die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe	3
2.3 Tierschutz und Tierwohl	7
2.4 Emission von klimaschädlichen Gasen	8
2.5 Finanzierungsumfeld in der Landwirtschaft	9
3 AFP: Maßnahmenüberblick	13
3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele	13
3.2 Fördermodalitäten	13
3.3 Inanspruchnahme des AFP	16
3.4 Fazit	19
4 Vorgehensweise und Daten	21
5 Ergebnisse der ZWE-Befragung	23
5.1 Struktur der befragten ZWE	23
5.2 Investitionsschwerpunkte und Ziele	24
5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen	27
5.4 Tierwohlwirkungen	30
5.5 Sonstige Wirkungen	35
5.6 Mitnahmeeffekte	37
5.7 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Hemmnisse bei ihrer Verfolgung	39
5.8 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung	41

5.9	Beurteilung des Förderverfahrens durch die ZWE	43
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	43
	Literaturverzeichnis	49
	Anhang 1	55
	Anhang 2	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gewinne landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft	4
Abbildung 2:	Gewinne landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetrieben in Nordrhein-Westfalen nach betrieblicher Ausrichtung: Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft	5
Abbildung 3:	Einkommensvergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland	6
Abbildung 4:	Erzeugerpreise von konventionell und ökologisch erzeugter Kuhmilch in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2014 bis 2019 (ab Hof, standardisiert auf 4,0 % Fett, 3,4 % Eiweiß)	7
Abbildung 5:	Konjunkturbarometer Agrar: Stimmung der deutschen Landwirt*innen (3/2013 – 9/2019)	9
Abbildung 6:	Konjunkturbarometer Agrar: Geplante Investitionen der deutschen Landwirt*innen (3/2013 – 9/2019)	10
Abbildung 7:	Kreditzinssätze für das Neugeschäft der deutschen Banken: Wohnungsbaukredite an private Haushalte	11
Abbildung 8:	Struktur der AFP-Förderung nach Produktionsrichtung auf Basis der bewilligten Zuschüsse	17
Abbildung 9:	AFP-Zuwendungen (Bewilligungen) 2014 bis 2019 nach Landkreisen	18
Abbildung 10:	Investitionsschwerpunkte der befragten ZWE in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein	25
Abbildung 11:	Mit den geförderten Investitionen verfolgte Hauptziele in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein	26
Abbildung 12:	Mit den geförderten Investitionen verfolgte Nebenziele in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein	27
Abbildung 13:	Wirkungen der geförderten Investition in Nordrhein-Westfalen	28
Abbildung 14:	Wirkungen der geförderten Investition auf die Arbeitssituation	29
Abbildung 15:	Weide und Auslauf für Rinder nach Durchführung der geförderten Investition: Anteil der Tiere	33
Abbildung 16:	Haltungsverfahren der ZWE in der Schweinemast nach der geförderten Investition, Anteil Mastschweine in den verschiedenen Verfahren	34

Abbildung 17:	Wesentliche andere Umsetzung der Investition ohne Förderung	38
Abbildung 18:	Hemmnisse aus Sicht der ZWE für die Umsetzung der Unternehmensstrategien im Ländervergleich	41
Abbildung 19:	Zufriedenheit der ZWE mit der Betriebsstruktur und dem betrieblichen Einkommen vor und nach Inbetriebnahme der geförderten Investition im Ländervergleich	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteil der ökologischen Landbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich (2010–2018)	3
Tabelle 2:	Überblick über die Projektauswahlkriterien beim AFP und deren Gewichtung	15
Tabelle 3:	Bewilligte AFP-Förderfälle im Förderzeitraum 2014 bis 2019	16
Tabelle 4:	Durchschnittliche Tierbestände der befragten ZWE 2017 und 2020 (Plan) im Vergleich mit Daten der Agrarstrukturerhebung (ASE) 2016	24

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskraft
AMS	Automatisches Melksystem
ASE	Agrarstrukturerhebung
bspw.	beispielsweise
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum
EU	Europäische Union
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
ha	Hektar
HE	Hessen
HEB	Haupterwerbsbetrieb
ISN	Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.
max.	maximal
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
nAK	nicht entlohnte Arbeitskraft
NI/HB	Niedersachsen/Bremen
NRW	Nordrhein-Westfalen
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt
SPB	Schwerpunktbereich
THG	Treibhausgas
TM	Teilmaßnahme
VO	Verordnung
WiDü	Wirtschaftsdünger
WJ	Wirtschaftsjahr
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZWE	Zuwendungsempfänger*in

1 Die Agrarinvestitionsförderung im NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020

Mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 (EPLR-NRW) werden Maßnahmen, die mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) unterstützt werden, umgesetzt. Für die Programmperiode stehen in NRW öffentliche Mittel in Höhe von insgesamt knapp 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung (MULNV, 2018a).

Eine zentrale Fördermaßnahme des Programms ist die Agrarinvestitionsförderung (AFP)¹. Sie ist im strategischen Programmierungsansatz des EPLR prioritär dem Schwerpunktbereich (SPB) 2A „Verbesserung der Wirtschaftsleistung der landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung“ (MULNV, 2018a) zugeordnet. Für das AFP stehen im Förderzeitraum 2014 bis 2020 rund 105 Mio. Euro zur Verfügung, die sich aus rund 47 Mio. Euro EU- und 57 Mio. Euro GAK-Mitteln zusammensetzen (MULNV, 2018b). Damit sollen Investitionen von rund 750 landwirtschaftlichen Betrieben unterstützt werden. Dieser Zielwert entspricht einem Anteil von 2,2 % der insgesamt 34.300 im Jahr 2013 erfassten landwirtschaftlichen Betriebe in Nordrhein-Westfalen (MULNV, 2018a; Destatis, 2019).

Die ebenfalls zur Investitionsförderung gehörenden Teilmaßnahmen 4.12 (Umwelt- und klimagerechte Ausbringung von Wirtschaftsdünger), und 4.4 (Umwelt- und klimagerechte Lagerung von Wirtschaftsdünger) sind im EPLR-NRW primär dem Schwerpunktbereich 5D (Ressourceneffizienz – Reduzierung der Emission von Treibhausgasen und Ammoniak aus der Landwirtschaft) zugeordnet. Diese Maßnahmen werden im Detail in einem separaten Modulbericht dargestellt (Roggendorf, 2020) und in diesem Bericht nur in Kurzform beschrieben.²

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, welche Effekte die Agrarinvestitionsförderung bislang im Hinblick auf die verfolgten Ziele hat. Da für die Analyse erst wenige Förderjahre zur Verfügung stehen, enthält der Bericht eine Zwischenbewertung, die noch auf einer relativ geringen Datengrundlage beruht und dementsprechend auch nur vorläufige Ergebnisse und Schlussfolgerungen zulässt.

Im Folgenden wird zunächst die Ausgangslage der nordrhein-westfälischen Betriebe und des Investitions- und Finanzierungsumfeldes in einigen wesentlichen Punkten beschrieben (Kapitel 2). In Kapitel 3 erfolgt eine Darstellung der Agrarinvestitionsförderung sowie deren Umsetzung und Inanspruchnahme. Nach der Erläuterung der für die Analyse verwendeten Daten und Methoden

¹ Teilmaßnahme 4.11 des EPLR-NRW (Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung).

² Die Maßnahmen waren nicht Gegenstand der Befragung, die die empirische Basis des vorliegenden Berichts bildet.

(Kapitel 4) werden in Kapitel 5 die Untersuchungsergebnisse vorgestellt. Im abschließenden Kapitel werden Schlussfolgerungen gezogen (Kapitel 6).

2 Rahmenbedingungen und Problembeschreibung

2.1 Betriebs- und Produktionsstruktur

Nordrhein-Westfalen variiert regional hinsichtlich seiner natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse stark. Neben Intensivgebieten mit hoch produktiven Böden (Niederrhein, Köln-Aachener Bucht, Münsterland) gibt es auch ausgedehnte Mittelgebirgslagen mit einem hohen Anteil an wenig produktiven Flächen und vielen kleinen Betrieben (z. B. Eifel, Sauerland, Bergisches Land), die kaum Alternativen zur Rinderhaltung auf absolutem Grünland haben.

Wie in anderen Bundesländern auch setzt sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen fort. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe ging zwischen 2010 und 2016 um 6 % zurück. Die im Durchschnitt bewirtschaftete landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) pro Betrieb stieg von 41 ha im Jahr 2010 auf 43 ha im Jahr 2016 (IT.NRW, 2017a). Damit ist die durchschnittliche Flächenausstattung etwa vergleichbar mit dem Nachbarland Hessen (46 ha), aber wesentlich geringer als in Niedersachsen (69 ha) und Schleswig-Holstein (78 ha LF). Der Anteil der Betriebe, die im Nebenerwerb bewirtschaftet werden, lag 2016 bei 43 %. Diese Betriebe sind mit einer durchschnittlichen LF von 24 ha deutlich kleiner als Haupterwerbsbetriebe, die im Durchschnitt 57 ha bewirtschaften. Zum Vergleich: Die Haupterwerbsbetriebe in Deutschland insgesamt wiesen im Jahr 2016 eine Durchschnittsgröße von 66 ha LF auf (Destatis, 2017). Die Flächenausstattung der Betriebe ist jedoch nur einer von mehreren Indikatoren bezüglich der Produktions- und Einkommenskapazitäten. Entscheidend ist, was auf den Flächen angebaut wird und wie der Aufwuchs genutzt wird, d. h. als Marktfrüchte oder als Futter für die tierische Veredlung. Auch bei den Marktfrüchten ist zu unterscheiden zwischen Früchten mit hohem und geringem Einkommenspotenzial für die Betriebe.

In einigen Regionen Nordrhein-Westfalens werden die landwirtschaftlichen Flächen intensiv für die Erzeugung von Gemüse und anderen Sonderkulturen genutzt; auch Weinbau hat regional begrenzt eine Bedeutung. In anderen Regionen ist wiederum die Viehhaltung für die landwirtschaftlichen Betriebe das wesentliche Einkommensstandbein. Beispiele sind die Milchviehhaltung am Niederrhein oder die Schweinehaltung im Münsterland. Rund drei Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe betreiben in Nordrhein-Westfalen Viehhaltung, wobei die Rinderhaltung mit 57 % überwiegt. Im Jahr 2016 wurden im Durchschnitt je Haltung rund 101 Rinder, 67 Milchkühe und 863 Schweine gehalten (Destatis, 2013; IT.NRW, 2018b).

Auch in der Viehhaltung führte der strukturelle Wandel im Zeitablauf zu einer deutlichen Erhöhung der Anzahl der gehaltenen Tiere pro Betrieb. Während im Land die Zahl der insgesamt gehaltenen Nutztiere zwischen 2010 und 2016 anstieg, sank die Zahl der nutztierhaltenden Betriebe

be. Eine Ausnahme bildet die Zuchtsauenhaltung, wo sowohl die Zahl der gehaltenen Tiere (minus 10 %) als auch die der Halter*innen rückläufig war (minus 39 %). Dagegen erlebte die Legehennenhaltung von 2010 bis 2016 einen Zuwachs bei der Zahl der gehaltenen Tiere. Auch hier nahm zwar die Zahl der Betriebe um 15 % ab, aber die der gehaltenen Legehennen stieg um 30 % an.

Der ökologische Landbau ist in Nordrhein-Westfalen im bundesdeutschen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich vertreten (siehe Tabelle 1). Im Jahr 2013, also unmittelbar vor Beginn der laufenden Förderperiode, wurden in Nordrhein-Westfalen rund 4,8 % der LF und 5,4 % der landwirtschaftlichen Betriebe ökologisch bewirtschaftet. Zum Vergleich: In Deutschland insgesamt lag der Anteil an der LF zu diesem Zeitpunkt bei 6,3 % (8,2 % der Betriebe) und im benachbarten Bundesland Hessen sogar bei 11 % (10,4 % der Betriebe). In Niedersachsen und Schleswig-Holstein war die Bedeutung des ökologischen Landbaus dagegen geringer als in Nordrhein-Westfalen. Neben dem relativ niedrigen Niveau waren auch die Entwicklung bzw. die Zunahme des ökologischen Landbaus in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren eher moderat. Die bewirtschaftete Fläche nahm von 2010 bis 2016 um 26 % zu, wohingegen Deutschland insgesamt im gleichen Zeitraum einen Anstieg um 54 % aufwies (Destatis, 2019; BLE, versch. Jg.).

Tabelle 1: Anteil der ökologischen Landbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich (2010–2018)

	2010	2013	2016	2018
Anteil ökologisch bewirtschaftete Fläche an der Gesamtfläche (% Öko-LF)				
Hessen	10,0	10,9	12,6	14,7
Nordrhein-Westfalen	4,6	4,8	5,4	5,9
Niedersachsen	2,9	2,8	3,4	4,1
Schleswig-Holstein	3,6	3,7	5,0	6,2
Deutschland	5,9	6,3	7,5	9,1
Anteil ökologisch bewirtschaftete Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe (% Öko-Betriebe)				
Hessen	9,6	10,4	12,2	14,1
Nordrhein-Westfalen	5,0	5,4	5,9	6,9
Niedersachsen	3,2	3,5	4,4	5,3
Schleswig-Holstein	3,6	3,7	4,7	5,7
Deutschland	7,3	8,2	9,9	11,9

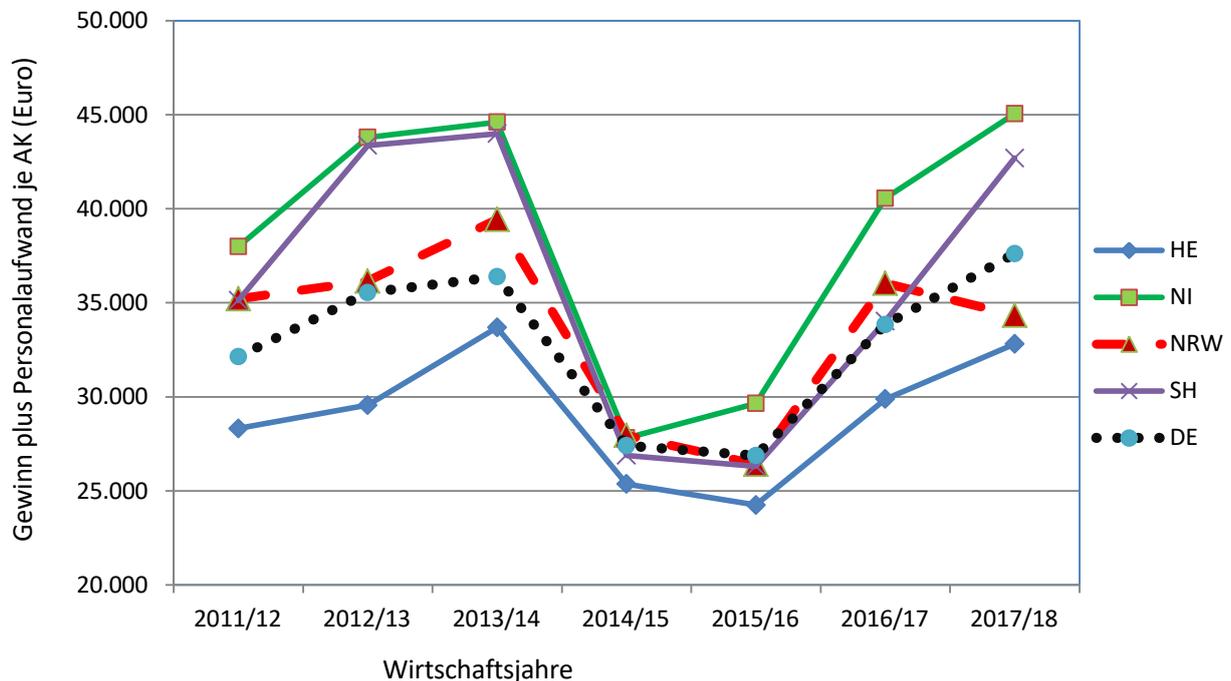
Quelle: Destatis (2019); BLE (BLE, versch. Jg.).

2.2 Die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe

Die durchschnittlich erwirtschafteten Gewinne der nordrhein-westfälischen Haupterwerbsbetriebe lagen in den Wirtschaftsjahren 2011/12 bis 2017/18 meistens auf dem gesamtdeutschen Durchschnittsniveau oder darüber (Ergebnisse der Testbetriebe, siehe Abbildung 1). Eine Ausnahme bildete lediglich das Wirtschaftsjahr 2017/18. Im Vergleich zu Niedersachsen (NI) und

Schleswig-Holstein (SH) ist im Durchschnitt der Jahre ein Einkommensrückstand festzustellen, während die Betriebe in Hessen deutlich unterdurchschnittliche Gewinne erwirtschaften.

Abbildung 1: Gewinne landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft



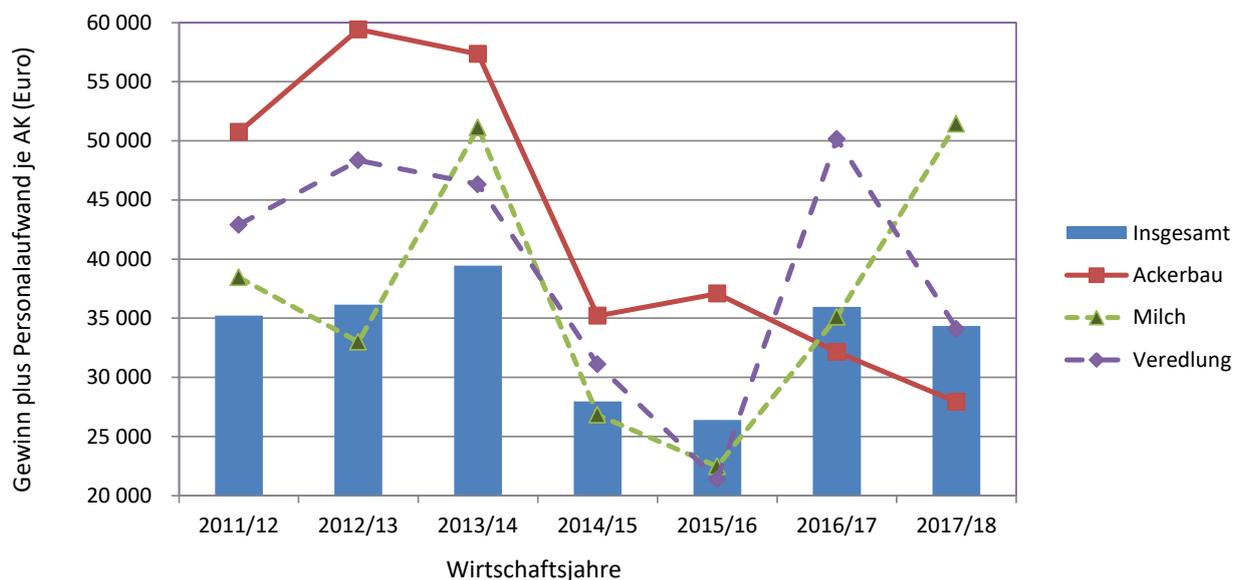
Quelle: Eigene Darstellung nach (BMEL, 2018).

Allerdings zeigen sich in den Buchführungsergebnissen der Haupterwerbsbetriebe deutliche Unterschiede im Gewinn zwischen den Betriebsrichtungen als auch deutliche Schwankungen zwischen den Jahren (siehe Abbildung 2). Trotz dieser Schwankungen übertrafen die spezialisierten Ackerbau-, Milchvieh- und Veredlungsbetriebe – die dominanten Gruppen unter den Testbetrieben – im Mittel der Jahre den Durchschnitt der Testbetriebe im Haupterwerb (einschließlich der nicht spezialisierten Betriebe) deutlich. Die höchsten Gewinne wurden von den Ackerbau- und den Veredlungsbetrieben erzielt, wenngleich die Ackerbaubetriebe nach dem WJ 2013/14 starke Einkommenseinbußen hinnehmen mussten.

Im Durchschnitt erwirtschafteten die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in den WJ 2011/12 bis 2017/18 ein Einkommen je beschäftigter Voll-Arbeitskraft von rund 34.000 Euro. In den WJ 2011/12 bis 2013/14 führten gute Ernten und ein hohes Preisniveau bei den zentralen Erzeugnissen zu einer Steigerung der Gewinne im Vergleich zu den Vorjahren. Besonders die Ackerbaubetriebe konnten im Wirtschaftsjahr 2012/13 sehr hohe Gewinne von durchschnittlich fast 60.000 Euro je Voll-Arbeitskraft erwirtschaften. Die Milchviehhalter*innen erreichten im Wirtschaftsjahr 2013/14 mit durchschnittlich rund 51.000 Euro Gewinn ihr bestes Ergebnis. In den Jahren 2014/15 und 2015/16 sank jedoch der Gewinn bei allen Betriebsformen deutlich, be-

sonders stark bei den Milchviehbetrieben. Nach dem Wegfall der Milchquote gingen die Milchpreise stark zurück und drückten entsprechend auf das wirtschaftliche Ergebnis der Milcherzeuger*innen. Bei den Veredlungsbetrieben sind volatile Ergebnisse im Gegensatz zur Milchproduktion seit Langem sektortypisch („Schweinezyklus“). Dies war auch im Betrachtungszeitraum deutlich zu beobachten.

Abbildung 2: Gewinne landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetrieben in Nordrhein-Westfalen nach betrieblicher Ausrichtung: Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft



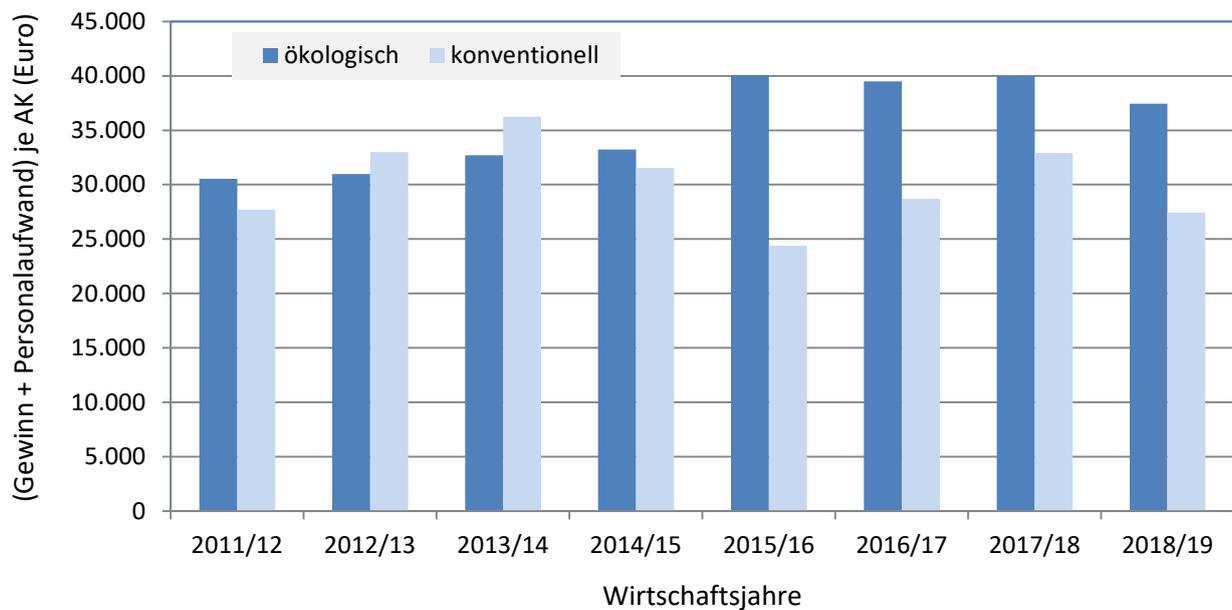
Quelle: Eigene Darstellung nach (BMEL, 2018).

Im vorangehenden Kapitel 2.1 wurde auf die relativ geringe Bedeutung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe in Nordrhein-Westfalen hingewiesen, die allerdings seit 2010 zahlenmäßig und flächenmäßig zugenommen haben. Zwar liegen für Nordrhein-Westfalen keine speziellen Unternehmensergebnisse vor, aber die vergleichenden Auswertungen von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben des BMEL-Testbetriebsnetzes deuten darauf hin, dass die ökologisch wirtschaftenden Betriebe im Mittel der letzten acht Wirtschaftsjahre erfolgreicher waren (siehe Abbildung 3).³ Vor allem seit dem Wirtschaftsjahr 2015/16 ist der Einkommensvorteil im Durchschnitt der Öko-Betriebe in den Vergleichsgruppen deutlich.

Wenngleich eine Übertragung dieser nationalen Ergebnisse auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen gewissen Einschränkungen unterliegt, zeigt dieser Vergleich doch, dass die ökologische Wirtschaftsform im Durchschnitt erfolgreich ist und zusätzliche Einkommenschancen beinhaltet.

³ Zur besonderen Methodik des Gruppenvergleichs aus ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben siehe Sander (versch. Jg.). Insbesondere ist zu beachten, dass die jeweils analysierten Öko-Betriebe mit solchen konventionellen Betrieben verglichen wurden, die im Hinblick auf Standortbedingungen und Faktorausstattung ähnlich waren.

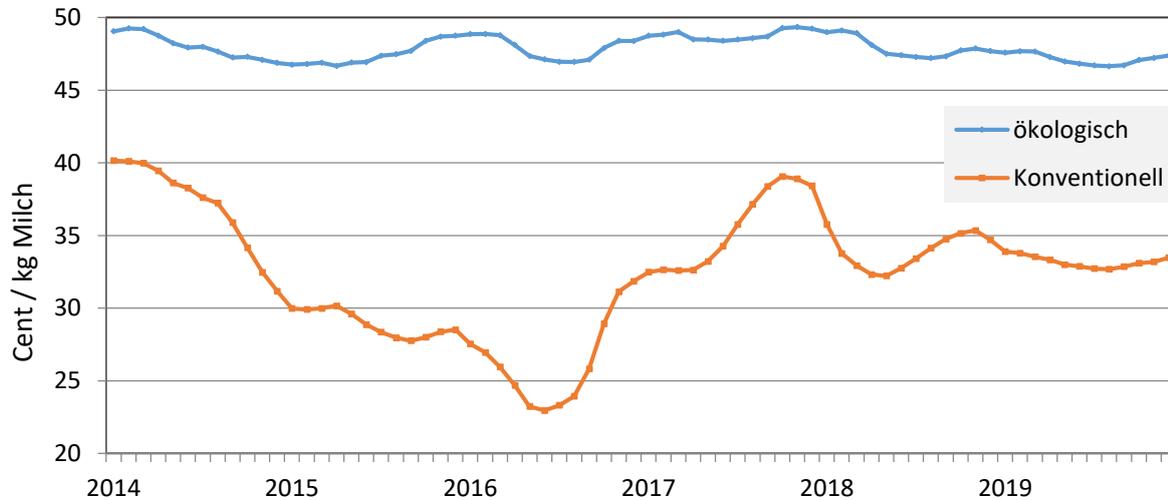
Abbildung 3: Einkommensvergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach (BMEL, 2018).

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang – und auch angesichts der zunehmenden Wetter-, Markt- und Ertragsrisiken – auf die vergleichsweise stabilen Preise im ökologischen Landbau im Vergleich zu konventionell erzeugten Produkten. Ein markantes Beispiel ist der Milchpreis für Öko-Milch, der in den vergangenen fünf Jahren kaum größere Schwankungen verzeichnete, während sich der Grundpreis für konventionell erzeugte Milch zwischen 23 ct und 40 ct je Kilogramm bewegte (siehe Abbildung 4). Dies hat einige Milchviehbetriebe dazu bewogen, auf ökologische Milcherzeugung umzustellen, wenngleich der Anteil der ökologisch erzeugten Milch an der insgesamt erzeugten Kuhmilch in Nordrhein-Westfalen mit unter 3 % im Jahr 2018 weiterhin gering ist (LWK NRW, 2019).

Abbildung 4: Erzeugerpreise von konventionell und ökologisch erzeugter Kuhmilch in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2014 bis 2019 (ab Hof, standardisiert auf 4,0 % Fett, 3,4 % Eiweiß)



Quelle: Eigene Darstellung nach BLE/BMEL Referat 423.

2.3 Tierschutz und Tierwohl

Die Nutztierhaltung in Deutschland ist seit rund zwei Jahrzehnten mit einer an Intensität zunehmenden Tierschutz- bzw. Tierwohldiskussion konfrontiert, bei der es sowohl um das „Vermeiden von Leiden durch Krankheiten und Eingriffe“ als auch um das Ausleben „angeborener Verhaltensmuster“ geht (WBA, 2015). Diese Vorstellung kontrastiert noch größtenteils mit der Realität, in der die Tiere ihr Normalverhalten vielfach nicht ausführen können und an die Haltungsformen (z. B. Vollspaltenbuchten, geringe nutzbare Stallfläche) angepasst werden (z. B. „Eingriffe“ wie Kastration, Schwanzkupieren, Enthornung).

Laut der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) kommt die überwiegende Anzahl an wissenschaftlichen Untersuchungen zur Tiergerechtigkeit zu der Einschätzung, dass die am weitesten verbreiteten Nutztierhaltungssysteme als wenig tiergerecht einzustufen sind (DAFA, 2012). Hierzu gehören der Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren und diverse Gutachten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Die DAFA stellt fest, dass eine wesentliche Ursache hierfür sein dürfte, dass die Rationalisierung in der Tierhaltung zu Haltungsverfahren geführt hat, die zwar die Arbeitswirtschaftlichkeit, die Produktivität und die Hygiene optimiert haben, insbesondere aber die Verhaltensansprüche der Tiere nur unzureichend berücksichtigen. Ergänzend kann hinzugefügt werden, dass auch hinsichtlich der beiden anderen Dimensionen des Tierwohls, nämlich der Tiergesundheit und dem emotionalen Zustand, ein deutlicher Verbesserungsbedarf besteht.

Die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung erfüllt – ähnlich wie die Umweltgerechtigkeit der Landnutzung – viele Charakteristika eines öffentlichen Gutes, das durch den Marktmechanismus nicht in ausreichendem (gesellschaftlich erwünschtem) Umfang bereitgestellt wird. Daher ist die Verbesserung der Tierwohl-Situation in der Nutztierhaltung in Deutschland ein relevantes Ziel der Agrarpolitik (MKULNV, 2015a). Im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung hat die Verbesserung des Tierwohls in der Nutztierhaltung in den letzten Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen.

2.4 Emission von klimaschädlichen Gasen

Wissenschaftliche Erkenntnisse und zunehmende Extremwetterereignisse haben dazu geführt, dass die Emission von klimaschädlichen Gasen in internationalen Abkommen und nationalen Selbstverpflichtungen reguliert wird. Die Landwirtschaft trägt bei einigen besonders schädlichen Gasen maßgeblich zu den Gesamtemissionen bei. Das Problem klimaschädlicher Emissionen in der Landwirtschaft wird großenteils mit der Tierhaltung in Verbindung gebracht. Eine besondere Bedeutung für die Landwirtschaft haben Ammoniak (NH_3)-Emissionen, weil hier mit der im Jahr 2016 beschlossenen NERC-Richtlinie⁴ konkrete Reduzierungsziele vorliegen. 95 % der Ammoniak-Emissionen stammen aus der Landwirtschaft (UBA, 2018).

Problematisch ist aus Sicht der Tierhalter*innen, dass zielorientierte Maßnahmen des Klimaschutzes teils kontraproduktiv auf eine angestrebte Verbesserung des Tierwohls wirken können und umgekehrt (z. B. Freiland- oder Außenhaltung von Schweinen).

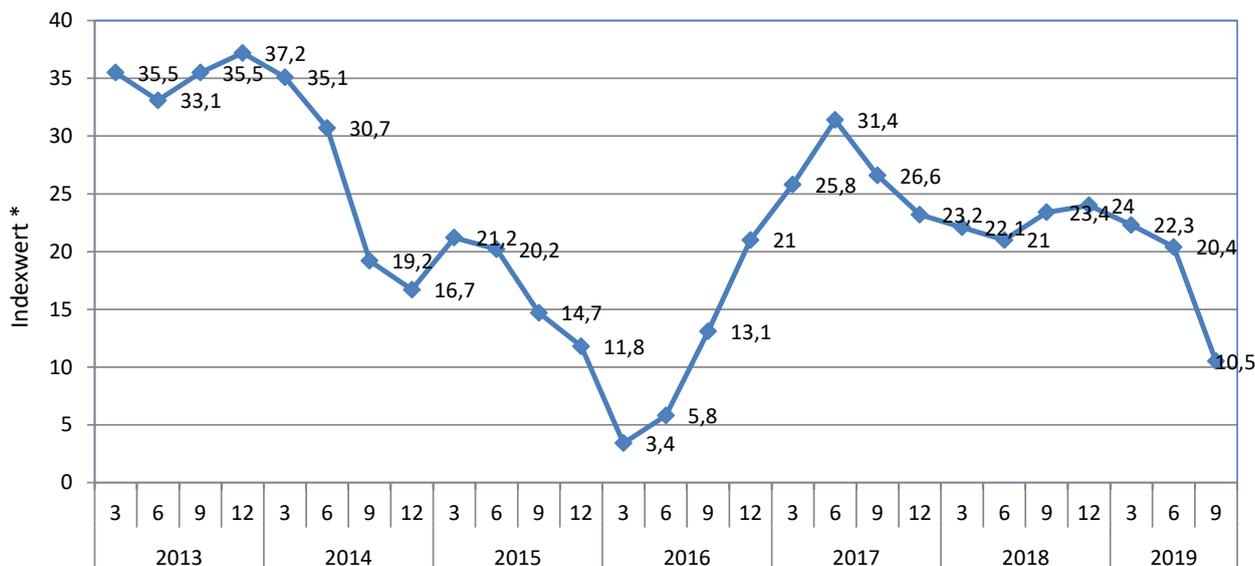
Die Verringerung der Emissionen aus der Landwirtschaft ist im NRW-Programm als relevantes Handlungsfeld angeführt. Laut Programmstrategie sollen Emissionen aus der Tierhaltung bzw. dem Wirtschaftsdüngermanagement unter anderem über eine investive Förderung im Rahmen des AFP verringert werden. Die beiden Teilmaßnahmen zur investiven Förderung emissionsarmer Lagerung (M4.4) und Ausbringung (M4.12) flüssiger Wirtschaftsdünger werden entsprechend mit dem Primärziel ‚Reduzierung der Treibhausgas (THG)- und Ammoniak-Emissionen‘ (SPB 5D) angeboten. Der eigentlichen Agrarinvestitionsförderung (M4.11) ist auf Maßnahmenebene ebenfalls das Klimaschutzziel zugeordnet, allerdings nicht in der EU-Zielsystematik mit Schwerpunktbereichen, sondern als Ziel des Landes. Dabei wird auf die Verbesserung der Energieeffizienz, insbesondere im Gartenbau, abgestellt. Auch zur Verringerung von Emissionen der Tierhaltung soll das AFP einen Beitrag leisten.

⁴ Richtlinie (EU) 2016/2284 zur Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NERC: National Emission Reduction Commitment).

2.5 Finanzierungsumfeld in der Landwirtschaft

Um das Investitionsverhalten in der Landwirtschaft richtig einordnen zu können, ist die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Kontextes in der Landwirtschaft hilfreich. Die Stimmung der Landwirt*innen bzw. deren Investitionsbereitschaft wird regelmäßig im Rahmen des Konjunktur- und Investitionsbarometers Agrar erhoben (siehe Abbildung 5).⁵ Dabei zeigt sich, dass die Stimmung der Landwirt*innen ab März 2014 deutlich gegenüber 2013 abgefallen ist und erst wieder ab Dezember 2016 spürbar nach oben ging. Dabei ist zu beachten, dass die wirtschaftlichen Erwartungen bezüglich der Situation in zwei bis drei Jahren weit weniger divergieren als die Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation. Besonders negativ wurde die wirtschaftliche Situation in den Jahren 2015 und 2016 von den Futterbau- und Veredlungsbetrieben bewertet.

Abbildung 5: Konjunkturbarometer Agrar: Stimmung der deutschen Landwirt*innen (3/2013 – 9/2019)



* Index: Nullwert = Mittel der Jahre 2000 bis 2006

Quelle: Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2019).

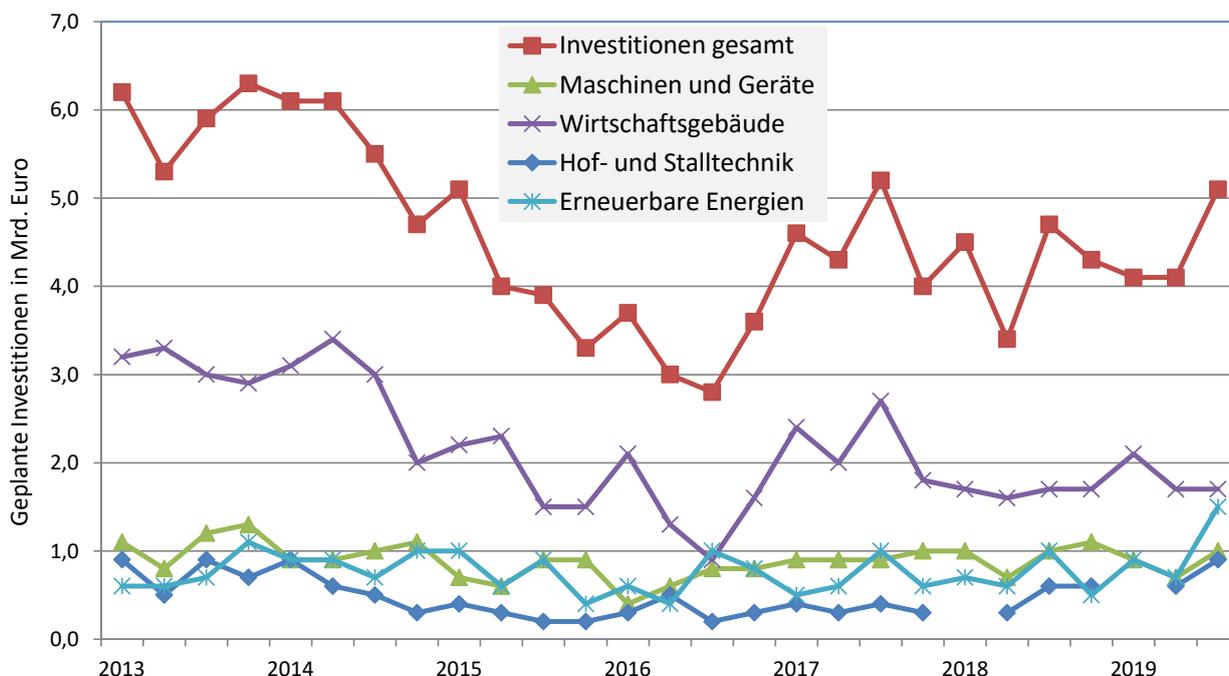
Das Investitionsbarometer ist hilfreich, um die Ergebnisse der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten schriftlichen Befragung der Betriebsleiter*innen von AFP-geförderten Unternehmen einordnen zu können. Diese Befragung fand im Februar/März 2018 statt (siehe Kapitel 4), also zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Stimmung in der Landwirtschaft nach einem stei-

⁵ Das Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar wird vierteljährlich im Auftrag des DBV, des VDMA Fachverbandes Landtechnik und der Landwirtschaftlichen Rentenbank in einer repräsentativen Umfrage ermittelt. Dabei befragt das Marktforschungsinstitut Produkt + Markt regelmäßig rund 1.000 Landwirt*innen und Lohnunternehmer*innen in ganz Deutschland (DBV (2019)).

len Anstieg ab 2016 wieder sukzessive eintrübte. Insgesamt befand sich die Stimmungslage in der Landwirtschaft im mehrjährigen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau.

Ein Blick auf die geplanten Investitionen der Landwirt*innen im Zeitraum 2013 bis 2019 zeigt, dass die für die nächsten sechs Monate erhobene Investitionsneigung je nach Erhebungszeitpunkt zwischen 3 und 6 Mrd. Euro schwankt (siehe Abbildung 6). Die Variation bei den Investitionen in Wirtschaftsgebäude, die besonders im Fokus der AFP-Förderung liegen, ist noch größer.

Abbildung 6: Konjunkturbarometer Agrar: Geplante Investitionen der deutschen Landwirt*innen (3/2013 – 9/2019)



Die Planung bezieht sich jeweils auf die folgenden sechs Monate.

Quelle: Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2019).

Investitionen in die Schweinehaltung werden seit einigen Jahren durch rechtliche Unsicherheiten erschwert, die insbesondere die Haltung von Sauen im Kastenstand, die Abferkelung und die Ferkelkastration betreffen. Mit dem sogenannten „Magdeburger Urteil“ vom 24. November 2015 wurde festgelegt, dass für im Kastenstand gehaltene Sauen eine ausreichende Bewegungsfreiheit gegeben sein muss (OVG Magdeburg, 2015). Seitdem wird über die Gestaltung der Kastenstände, was in der Regel das gesamte Deckzentrum betrifft, und die Dauer des Tieraufenthaltes im selbigen diskutiert. Bis heute besteht für diesen Bereich keine Rechtssicherheit, was Investitionsplanungen für Landwirt*innen erschwert.

Die Investitionsförderung zielt auf eine Lenkung der Investitionen auf bestimmte Verwendungen (Investitionsobjekte), um bestimmte politische Ziele zu erreichen. Ein Anreiz für die Land-

wirt*innen zur Teilnahme entsteht dadurch, dass diese Investitionen durch Zuschüsse günstiger werden und mithin die Rentabilität der mit diesen Investitionen verbundenen Produktion ansteigt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang das gesamte Finanzierungsumfeld, das sich seit der Finanzkrise 2008/09 sehr positiv entwickelt hat. Die Darlehenszinsen bei neu abgeschlossenen langfristigen Krediten (über zehn Jahre Laufzeit) an private Haushalte haben sich von etwa 4,5 % im Jahr 2009 auf nunmehr 2,0 % seit dem Jahr 2015 verringert (siehe Abbildung 7). Landwirtschaftliche Unternehmen können über Sonderprogramme der Landwirtschaftlichen Rentenbank noch deutlich günstigere Kredite erhalten (z. B. für Junglandwirt*innen mit einem sehr guten Rating bzw. der günstigsten Preisklasse).

Abbildung 7: Kreditzinssätze für das Neugeschäft der deutschen Banken: Wohnungsbaukredite an private Haushalte



Quelle: Deutsche Bundesbank (versch. Jg.).

Die Entwicklungen auf den Immobilienmärkten haben seit den Jahren 2007/08 zu teilweise hohen Wertsteigerungen geführt, die bei einer Fremdfinanzierung – ceteris paribus – tendenziell vorteilhaft durch höhere Sicherheiten wirken. Die landwirtschaftlichen Betriebe mit relativ hohem Umfang an Wohn- und Nutzflächeneigentum profitieren von dieser Entwicklung in besonderem Maße.

Diesen Vorteilen stehen die gestiegenen Baupreise aufgrund der konjunkturellen Lage im Bau- und Handwerksbereich gegenüber. Laut Statistik haben sich die Baupreise für gewerbliche Betriebsgebäude zwischen 2015 und 2019 um rund 15 % verteuert (IT.NRW, 2020). Diese Teuerungsraten dürften auch auf Betriebsgebäude in der Landwirtschaft übertragbar sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen wie auch in den anderen Bundesländern weiter fortsetzt. Sowohl die durch-

schnittlich bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche pro Betrieb als auch die Anzahl der gehaltenen Tiere pro Betrieb stiegen weiter an. Die Gewinne der nordrhein-westfälischen Betriebe lagen mit Ausnahme des Wirtschaftsjahres 2017/18 immer auf oder leicht über dem Bundesdurchschnitt. Allerdings variiert Nordrhein-Westfalen regional hinsichtlich seiner natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse stark. Ein weiterer Unterstützungsbedarf der Betriebe zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen ist aufgrund struktureller Nachteile (v. a. Betriebsgröße, natürliche Bedingungen) partiell begründbar, sollte aber auf Grundlage einer (regional, produkionspezifisch etc.) differenzierten Analyse abgeleitet werden. Die Investitionsförderung kann in diesem Zusammenhang dazu beitragen, die technische Ausstattung zu modernisieren, die Rationalisierung und Arbeitsproduktivität voranzubringen, und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu stärken.

Vor besonderen Herausforderungen steht die Tierhaltung im Hinblick auf die gesellschaftlich gewünschte Verbesserung der Tiergesundheit und des Tierwohls (MULNV, 2018a). Die Förderung von Investitionen in besonders tiergerechte Stallbauten kann die Betriebe dabei unterstützen, den gesellschaftlichen Ansprüchen besser gerecht zu werden. Allerdings werden speziell Investitionen in die Schweinehaltung seit einigen Jahren durch rechtliche Unsicherheiten flankiert, die insbesondere die Haltung von Sauen im Kastenstand, das Kupieren von Schwänzen und die Kastrierung bei Ferkeln betreffen. Bis heute besteht für diesen Bereich keine Rechtssicherheit und erschwert die Investitionsplanung von Landwirt*innen.

Die Klimaveränderungen in den vergangenen Jahren haben zu einem Anstieg der Durchschnittstemperaturen, veränderten saisonalen Niederschlagsverteilungen und Wetterextremen beigetragen. Die Landwirtschaft trägt zu diesen Veränderungen durch die Emission von klimaschädlichen Gasen (v. a. Ammoniak, Methan, Lachgas) bei. Daher sind die landwirtschaftlichen Betriebe gefordert, neben Maßnahmen zur Anpassung von Produktion und Produktionsverfahren auch Lösungsansätze zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in den relevanten Bereichen des Pflanzenbaus und der Tierhaltung umzusetzen.

Da Nordrhein-Westfalen in weiten Teilen eine dichte Besiedlung aufweist, ergeben sich Chancen und Probleme. Während der lukrative Absatzmarkt vor Ort große Chancen für Direktvermarktung, den Verkauf von ökologischen Erzeugnissen und die Entwicklung von Nischenprodukten bietet, können vor allem umwelt- und baurechtliche Regelungen zu massiven Entwicklungshemmnissen führen. Sowohl zur Überwindung der Hemmnisse als auch zu Nutzung der Chancen können Investitionshilfen beitragen.

3 AFP: Maßnahmenüberblick

3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele

Die Anpassungsmaßnahmen landwirtschaftlicher Betriebe zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation und auch zur Erfüllung von regulatorischen Vorgaben sind vielfach mit umfangreichen Investitionen verbunden. Teilweise führen betriebliche Entwicklungsschritte zu einem starken Wachstum, das die Umstellung auf neue Produktionsverfahren oder -abläufe in den Investitionskonzepten erst wirtschaftlich darstellbar macht. Um den Betrieben die risikobehafteten Investitionen zu erleichtern und die auflagenbedingten Mehrkosten auszugleichen, sollen sie über das NRW-Programm Ländlicher Raum Kapitalhilfen in Form von öffentlichen Zuschüssen erhalten. Diese Eigenkapitalzuschüsse sollen die Stabilität der Unternehmen erhöhen und den Zugang zu Krediten verbessern. Dabei sollen jedoch nicht alle Investitionen unterstützt werden, sondern nur jene, die zum agrarpolitischen Ziel, der Schaffung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft, beitragen (MKULNV, 2014). Gefördert werden Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, zur Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten, zur Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung unter besonderer Berücksichtigung der Verbesserung des Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von gesellschaftlich erwünschten Leistungen sollen die höheren Kosten durch die Förderung möglichst kompensiert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und des Sektors zu erhalten. Hierbei besteht ein grundsätzliches Problem der auf investive Maßnahmen ausgelegten Förderung, da neben den investiven Mehrkosten teils umfangreiche Folgekosten auftreten können. Dies kann zum Beispiel bei Investitionen zur Verbesserung des Tierwohls der Fall sein, wenn höhere laufende Kosten durch Stroheinstreu oder höhere Arbeitskosten etc. entstehen. Wenn diese Zusatzkosten nicht durch höhere Verkaufserlöse ausgeglichen werden, könnten zur Zielerreichung ergänzende Maßnahmen wie die Zahlung angemessener laufender Prämien (ELER-Code M14) genutzt werden.

Das AFP ist nach Art. 17 der ELER-VO (1305/2013) der Maßnahmengruppe M04 (Investitionen in materielle Vermögenswerte) zugeordnet und wird unter dem Maßnahmencode 4.1 „Unterstützung für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe“ geführt. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2007 bis 2013 wurde das Programm in der aktuellen Periode stärker auf Tier-, Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz ausgerichtet. Das bedeutet, dass ausschließlich solche Vorhaben gefördert werden, die eine Verbesserung gegenüber dem gesetzlichen Standard erreichen.

3.2 Fördermodalitäten

Mit dem AFP wird den ZWE eine Zuwendung in Form einer Anteilsfinanzierung gewährt. Diese Anteilsfinanzierungen können als Zuschüsse oder Bürgschaften bewilligt werden. Das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen liegt bei 20.000 Euro, maximal war bis zum Bewilligungsjahr 2018 ein Investitionsvolumen von 750.000 Euro förderfähig. Diese Obergrenze wurde für das Bewilli-

gungsjahr 2019 auf 1,0 Mio. Euro angehoben (MUNLV, 2019). Die Zuschusshöhe war bis 2018 (2. Antragstermin) bei Investitionen in die Milchvieh- und Sauenhaltung mit steigender Anzahl der gehaltenen Tiere degressiv gestaffelt. Sie betrug zwischen 15 und 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Der Förderhöchstsatz wurde für Investitionen in die Sauenhaltung (max. 200 Zuchtsauen) sowie in die Geflügel- und Mastschweinehaltung gewährt. Bei Investitionen in die Milchviehhaltung und andere Bereiche der Tierhaltung lag der Zuschusswert mit max. 35 % Zuschuss etwas darunter. Die größenabhängige Staffelung der Fördersätze wurde mit der Änderung der Förderrichtlinie ab dem 3. Antragstermin des Bewilligungsjahres 2018 abgeschafft (MUNLV, 2018).

Landwirt*innen, die bei der Antragstellung jünger als 40 Jahre alt sind und die zu fördernde Investition erstmals innerhalb von fünf Jahren nach der Niederlassung als Allein- oder Mitunternehmer*in eines landwirtschaftlichen Betriebs durchführen, erhalten einen zusätzlichen Zuschuss von 10 % der förderfähigen Investitionssumme, maximal jedoch 10.000 Euro (z. B. MUNLV, 2017).

Seit der 3. Antragsphase des Bewilligungsjahres 2018 sind im Rahmen des AFP auch Maschinen und Geräte für die zielgerichtete Unkrautbekämpfung und zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit einem 20 %-Zuschuss förderfähig, wenn sie zu einer „deutlichen Minderung von Umweltbelastungen durch gezielte Unkrautbekämpfung mittels neuartiger mechanischer Verfahren führen.“ (LWK NRW, 2018). Diese Fördermöglichkeit ist bis zum Ende des Jahres 2020 begrenzt.

Ebenfalls förderfähig sind Investitionen, die nach ihrer Durchführung zu einer deutlichen Minderung von Emissionen bei der Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern beitragen.⁶ Derartige Investitionen betreffen Lagerstätten mit fester Abdeckung und einer Mindestlagerkapazität, die zwei Monate über die betriebsindividuellen ordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgeht. Seit der Richtlinienfassung des AFP vom 4.10.2019 (seit 30.10.2019 in Kraft) ist hier ein Aufschlag von 20 %-Punkten auf die Zuschusshöhe von sonstigen Investitionen (d. h. auf max. 40 %) möglich. Auch diese Fördermöglichkeit ist bis Ende 2020 begrenzt.

Mit Gewährung der Investitionszuschüsse sind einige Förderauflagen (MUNLV, versch. Jg.) verbunden. So müssen die ZWE bei Investitionen in die Tierhaltung folgende Vorgaben einhalten:

- Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung gemäß der Anlage 1 (Basis und Premium) der Richtlinie im geförderten Stall,
- absolute Bestandsobergrenzen nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) für das Zieljahr im Investitionskonzept,⁷

⁶ Für eine deutliche Minderung von Emissionen bei der Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern müssen die Lagerstätten über eine feste Abdeckung und zudem über eine Mindestlagerkapazität verfügen, die zwei Monate über die betriebsindividuellen ordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgeht.

⁷ Die Obergrenzen finden bei bestimmten Investitionen in die Schweinehaltung (keine Bestandsaufstockung, Schaffung zusätzlichen Auslaufs) keine Anwendung.

- Investitionen in die Tierhaltung werden nur gefördert, wenn der im Investitionskonzept für das Ziel ermittelte Viehbesatz 2,0 Großvieheinheiten (GVE) je Hektar LF nicht übersteigt,
- Nachweis einer Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger von neun Monaten; neu errichtete Lagerbehälter müssen mit einer festen Abdeckung versehen sein.

Sollten mehr Anträge gestellt werden, als Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, erfolgt die Bewilligung nach einem Punktesystem (siehe Tabelle 2). Die Investitionsvorhaben müssen mindestens zwei Punkte erreichen, d. h. mindestens ein Auswahlkriterium erfüllen, um gefördert werden zu können. Die generellen Anforderungen sind somit gering.

Tabelle 2: Überblick über die Projektauswahlkriterien beim AFP und deren Gewichtung

Kriterien/Aspekte	Punktzahl
Milchviehhaltung mit Nachzucht im eigenen Betrieb	4
Vollständige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung	4
Legehennen Bodenhaltung	2
Investitionen in Legehennen bei Freilandhaltung oder in Mobilställen	4
Geflügelmast	2
Zuchtsauenhaltung mit Ferkelaufzucht im eigenen Betrieb	2
Investitionen in Schaf-, Ziegen-, Pferdehaltung, sonst. Rinderhaltung, Schweinemast	2
Investitionen in Verarbeitung/Aufbereitung von Obst, Gemüse, Blumen, Zierpflanzen	2
Investitionen in Gewächshäuser mit mehr als zwei Energiesparmaßnahmen	2
Investitionen in Gewächshäuser mit mehr als vier Energiesparmaßnahmen	4
Investitionen in mehr als zwei Energiesparmaßnahmen bei spezialisierten Lagerhallen für Obst, Gemüse und sonstige Sonderkulturen gem. Kriterienkatalog	2
Einbau von Abluftreinigungsanlagen (Maßnahmen, die speziell der Emissionsminderung dienen und deutlich über dem Standard liegen)	2
Investitionen in Güllelager für > 9 Monate Lagerkapazität inkl. feste Abdeckung des Güllelagers, Festmistlager, Fahriloanlage, ohne Investition in Tierhaltung	4
Sonstige Investition im Umweltschutz, Energieeinsparung, Emissionsminderung, Ressourceneffizienz	2
Betriebsleiter*in verfügt über eine Ausbildung im Ausbildungsberuf Landwirtschaft	2
Betrieb des ökologischen Landbaus nach VO (EG) Nr. 834/2007	4
Erfüllung der Junglandwirte-Kriterien	4
Investitionen im Zusammenhang mit einer EIP	4
Investitionen in Härtefällen (z. B. Brandfall)	4

Quelle: (LWK NRW, 2018).

3.3 Inanspruchnahme des AFP

Seit Beginn der aktuellen Förderperiode wurden bis Ende 2019 insgesamt 529 Förderanträge bzw. Vorhaben mit rund 72 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln bewilligt. Deren förderfähiges Investitionsvolumen beläuft sich auf rund 254 Mio. Euro (siehe Tabelle 3). Davon waren aktuell (Stand: 2/2020) 393 Vorhaben und 47,6 Mio. Euro teil- oder schlussausgezahlt. Auf der Basis dieser Vorhaben entspricht dies einer Zielerreichung von 52,4 % der im gesamten Förderzeitraum 2014 bis 2020 geplanten zu fördernden 750 Vorhaben bzw. 45,3 % der geplanten öffentlichen Mittel in Höhe von insgesamt 105 Mio. Euro (MULNV, 2018a).⁸

Tabelle 3: Bewilligte AFP-Förderfälle im Förderzeitraum 2014 bis 2019

		Einheit	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gesamt
ZWE	Gesamt	Anzahl	47	93	84	87	80	138	529
Förderfähige Investitionen	Gesamt	Mio. EUR	25,9	49,2	38,7	38,7	38,6	62,8	253,8
	Ø	1.000 EUR	551,5	528,6	460,9	444,8	482,0	455,0	479,9
Zuwendungen	Gesamt	Mio. EUR	7,0	13,8	11,4	11,2	11,9	16,7	72,0
	Ø	1.000 EUR	149,9	148,2	135,3	129,2	148,3	121,3	136,2
- davon: Junglandwirtzuschuss	Gesamt	Anzahl	12	17	19	14	16	18	96
	Gesamt	1.000 EUR	114,3	168,4	183,7	132,0	125,7	167,1	891,3

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bewilligungsdaten (LWK NRW, versch. Jg.).

Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, blieb trotz des „Krisenjahres“ 2016 die Anzahl der ZWE zwischen 2015 und 2018 etwa gleich. Die deutliche Zunahme im Bewilligungsjahr 2019 ist in erster Linie auf eine deutliche Steigerung der bewilligten Zuschüsse für Investitionen in die Rinder- und Geflügelhaltung (mobile Hühnerställe) zurück zu führen (siehe Abbildung 8).

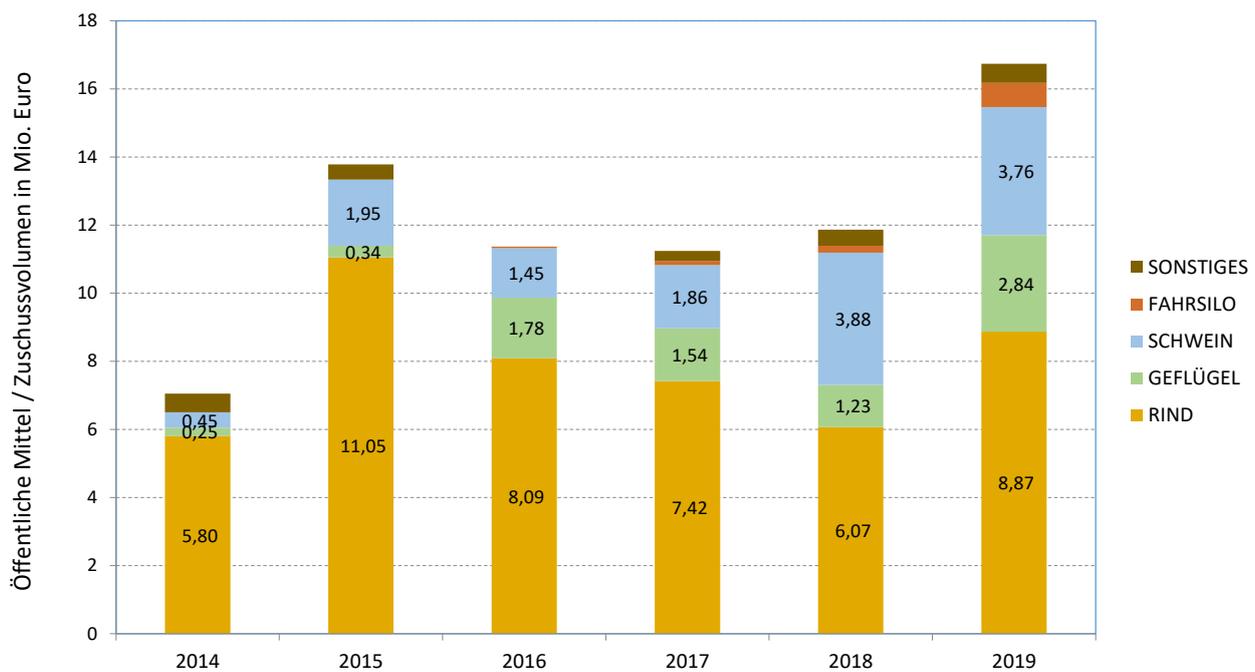
Die durchschnittliche Höhe der bewilligten Zuwendung je ZWE beträgt 136.000 Euro, was bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen einen durchschnittlichen Fördersatz von 28,3 % ergibt.

Den Junglandwirtzuschuss (max. 10.000 Euro) erhielten im Durchschnitt der betrachteten Jahre 18 % der Antragsteller*innen. Der Zuschuss betrug im Mittel rund 9.300 Euro je Junglandwirt*in. Für diese spezielle Förderung wurden 1,2 % der insgesamt bewilligten 72 Mio. Euro Zuschuss zugesagt.

⁸ Planzahlen gemäß EPLR, 3. Änderungsantrag.

Die Struktur der AFP-Förderung hat sich im Betrachtungszeitraum geringfügig verändert, wenngleich die Förderung von Investitionen in die Rinderhaltung in allen Jahren dominiert (siehe Abbildung 8). Im Mittel der Bewilligungsjahre 2014 bis 2019 entfielen auf die Rinderhaltung 66 % der bewilligten Zuwendungen, auf die Schweinehaltung knapp 19 % und auf die Geflügelinvestitionen rund 11 %. Allerdings veränderte sich das Förderspektrum seit 2016. Der Investitionsanteil in die Rinderhaltung sank im Zuge der Milchpreiskrise bis 2018 deutlich, während der Anteil von Investitionen in die Geflügelhaltung (v. a. Mobilställe) und der von Investitionen in die Schweinehaltung anstieg. Allerdings entfielen in den Jahren 2018 und 2019 immer noch mehr als 50 % der Zuwendungen auf die Rinderhaltung.

Abbildung 8: Struktur der AFP-Förderung nach Produktionsrichtung auf Basis der bewilligten Zuschüsse



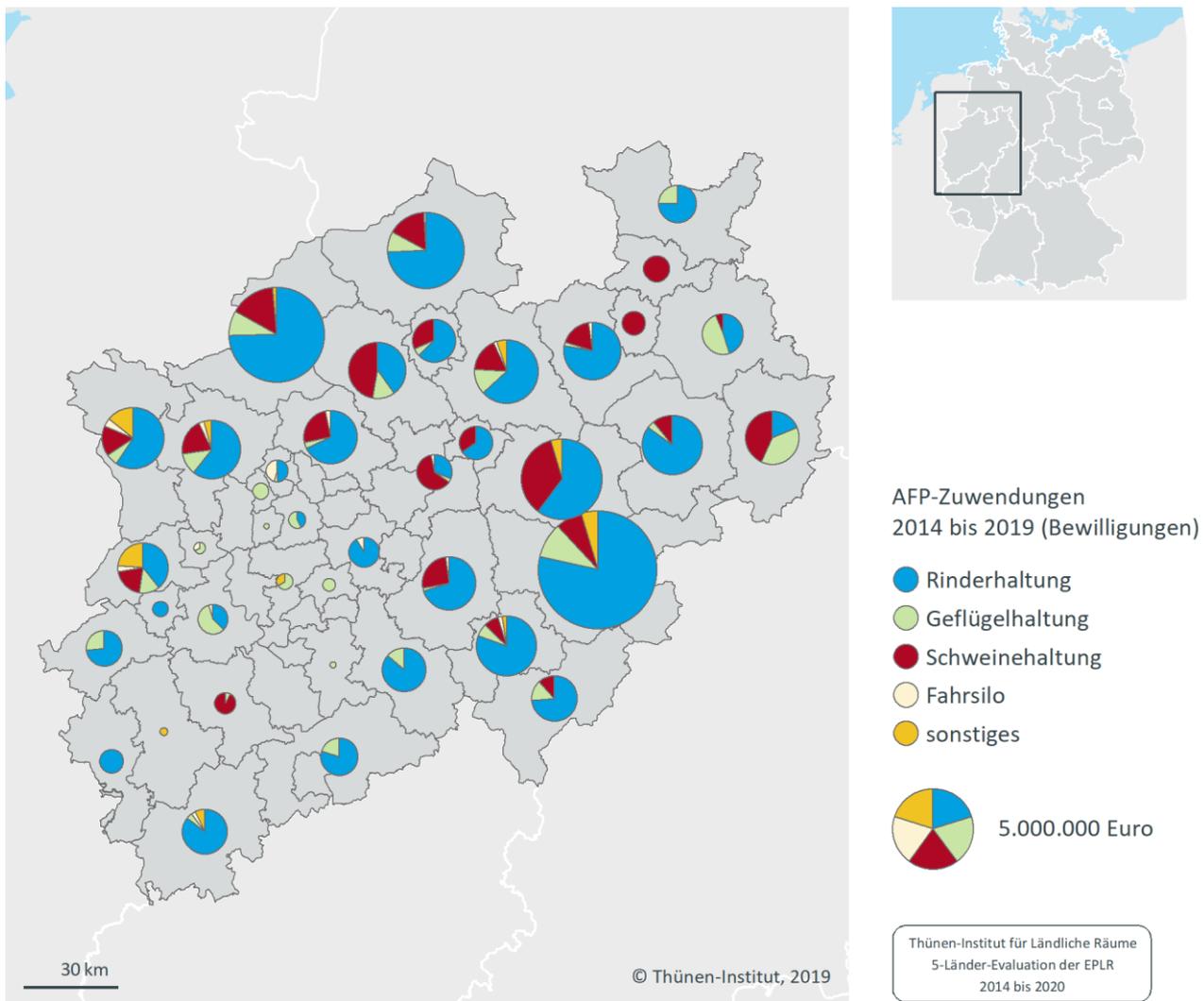
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bewilligungsdaten (LWK NRW, versch. Jg.).

Durch Richtlinienänderungen im Jahr 2018 wurden die bestandsgrößenbezogenen Staffelungen der Prämienätze für Milchkühe und Zuchtsauen aufgehoben. Dies dürfte auch zu einem größeren Antragsaufkommen, vor allem im Rinderbereich, im Jahr 2019 beigetragen haben. Die rückläufige Investitionsbereitschaft in der Tierhaltung ab 2016 dürfte unter anderem auf die schlechten Erzeugerpreise bei Schweinen und Milch zurückzuführen sein. Trotz des deutlichen Anstiegs der Erzeugerpreise für Milch im Jahr 2017 fehlt den landwirtschaftlichen Unternehmen auch als Folge der teils extremen Wetterbedingungen (v. a. Trockenheit) die notwendige Liquidität, um wieder umfangreiche Investitionen tätigen zu können. Im Bereich der Schweinehaltung tragen die unklaren oder fehlenden rechtlichen Vorgaben bezüglich Abschaffung oder Ausgestaltung der Kastenstände im Abferkelbereich, Kupierverzicht und Kastrationsverbot zu einem Aufschub von Investitionen bei. Die gesamte Diskussion um den Umbau der Tierhaltung zur Verbesserung des Tierwohls und in der Folge einer höheren Akzeptanz beeinflusst ebenfalls das Investitionsgesche-

hen. Die wenigen Antragsteller*innen in der Schweinehaltung (11 % der ZWE) zeichnen sich durch überdurchschnittlich große Investitionsvolumina aus (fast 17 % der Zuschüsse). In den Jahren 2018 und 2019 wurden in der Schweinehaltung wieder verstärkt Förderanträge bewilligt.

Die bewilligten Fördermittel konzentrieren sich wie in der Vorperiode tendenziell auf die viehstarken Landkreise im Sauerland, am Niederrhein und im Münsterland (siehe Abbildung 9). Im eher ackerbaulich geprägten Südwesten des Landes gab es nur wenige Förderfälle.

Abbildung 9: AFP-Zuwendungen (Bewilligungen) 2014 bis 2019 nach Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen. © GeoBasis-DE/BKG Jahr (2020).

Der Anteil der ZWE mit ökologischer Wirtschaftsweise beträgt im Betrachtungszeitraum 15 %, davon befinden sich 4,2 % der ZWE in Umstellung. Dies ist ein deutlicher Anstieg gegenüber der vergangenen Förderperiode mit einem Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe von 3,5 % der Förderfälle (Forstner und Ebers, 2016) und mehr als der Anteil ökologisch wirtschaftender Land-

wirtschaftsbetriebe im Bundesland (6,9 % im Jahr 2018, siehe Tabelle 1). Die Anteile ökologisch wirtschaftender bzw. in Umstellung befindlicher ZWE an den bewilligten Zuschüssen belaufen sich im Betrachtungszeitraum auf 7,2 % bzw. 4,4 %. Die Investitionsschwerpunkte der ökologisch wirtschaftenden bzw. sich in Umstellung befindlichen ZWE unterscheiden sich deutlich von denen der konventionell wirtschaftenden ZWE. So entfallen bei den ökologisch wirtschaftenden bzw. umstellenden ZWE deutlich geringere Anteile bewilligter Zuwendungen auf Investitionen in die Rinderhaltung (53 % bzw. 20 % gegenüber 69 %) und deutlich höhere Anteile auf die Geflügelhaltung (37 % bzw. 48 % gegenüber 7 %). Beim Investitionsschwerpunkt Schweinehaltung ist kein ökologisch wirtschaftender ZWE vertreten.

Der hohe Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass diese Betriebe die Fördervoraussetzungen und -bedingungen – insbesondere bei den Investitionen in die Tierhaltung – einfacher bzw. mit weniger zusätzlichen Kosten einhalten können als konventionell wirtschaftende Betriebe.

3.4 Fazit

Handlungsbedarf

Die Landwirtschaft unterliegt derzeit in einigen Bereichen einem starken Anpassungsbedarf. Dies betrifft vor allem die gestiegenen Anforderungen in den Bereichen Tier- und Umweltschutz. Deren Erfüllung kann in den wenigsten Fällen durch höhere Erträge oder geringere Kosten seitens der landwirtschaftlichen Unternehmen kompensiert werden. Vielfach sind umfangreiche Investitionen und auch die Umstellung von Produktionssystemen erforderlich. Die rechtlichen Vorgaben beim Tier- und Umweltschutz und weitere absehbare Verschärfungen zwingen viele Unternehmen, sich bereits jetzt darauf auszurichten und entsprechende Investitionen durchzuführen. Dabei ist eine Unterstützung durch öffentliche Hilfen sachgerecht, um den Übergang zur Einhaltung der absehbaren hohen Standards einhalten zu können.

Relativ schwach hat sich bislang die ökologische Landwirtschaft in der Programmregion entwickelt. Zwar ist der Anteil der Öko-Betriebe im AFP relativ hoch, und auch über Flächenprämien im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen und der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind Förderungen möglich, aber nach wie vor ist ökologischer Landbau in Nordrhein-Westfalen weniger verbreitet als in anderen Bundesländern.

Wachstum von entwicklungsfähigen Unternehmen ist häufig nur möglich, wenn andere Unternehmen ihren Betrieb einstellen. Die Erhaltung möglichst vieler landwirtschaftlicher Unternehmen durch zusätzliche Anreize wie einer speziellen Junglandwirteförderung ist daher inhaltlich kaum begründbar. Sie erschließt sich auch nicht durch eine besonders ungünstige Altersstruktur der landwirtschaftlichen Betriebsleitungen bzw. den dadurch resultierenden hemmenden Effekt auf eine Hofübernahme.

Eignung der Maßnahme

Viele Anpassungsmaßnahmen der landwirtschaftlichen Unternehmen sind mit umfangreichen Investitionen verbunden. Auf deren Unterstützung zielt das AFP mit einem sehr breiten Zielspektrum (s. „Zweck der Förderung“ in der AFP-Förderrichtlinie (z. B. MUNLV, 2017)) durch die Gewährung von unterschiedlich hohen Zuschüssen ab. Das AFP ist daher grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zu den im EPLR definierten Förderzielen zu leisten, weil viele zielführende Maßnahmen mit (teils umfangreichen und kapitalintensiven) Investitionen verbunden sind.

Investitionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter wie Tier- und Umweltschutz können mit einem höheren Investitionsumfang und einer verringerten Rentabilität verbunden sein. Möglicherweise würden sie daher ohne Förderung nicht umgesetzt. Die Fokussierung der Förderung des Kapitaleinsatzes mittels des AFP auf Investitionen zur Bereitstellung dieser gesellschaftlich erwünschten Effekte kann daher wirksam sein, wenngleich es je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignetere Instrumente wie die im NRW-Programm angebotenen Tierprämien oder die Bildungs- und Beratungsförderung geben dürfte. Die Anlage 1 „Besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ enthält eine Vielzahl an Vorgaben, die über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehen und damit bessere Bedingungen schaffen, als durch die Tierschutzgesetze derzeit gewährleistet werden kann. Allerdings sind sie nicht durchgehend geeignet, um den Bedürfnissen der Tiere an ihre Haltungsumwelt gerecht zu werden. So fehlen bspw. für die Mastrienderhaltung Vorgaben für einen Zugang zum Außenbereich (Laufhof) und für Mastschweinehaltung die Auflage, den Tieren wühlbares Material zur Verfügung zu stellen, das gemäß dem Stand des Wissens bislang am ehesten als Beschäftigungsmaterial geeignet ist, um das Schwanzbeißen zu verhindern (EFSA, 2014).⁹ Die teilweise noch ungeklärten rechtlichen Rahmenbedingungen in der Nutztierhaltung (Schweine) dürften bei vielen Betrieben als starke Investitionsbremse wirken. Hier wäre eine zeitnahe rechtliche Klärung hilfreich.

Die AFP-Fördersätze sind je nach Tierart gestaffelt (bis zu max. 40 % der förderfähigen Investitionssummen). Durch Festlegung pauschaler Fördersätze dürfte es allerdings in der Praxis zu Mitnahmeeffekten oder Überkompensationen kommen, während die investiven Mehrkosten anderer Vorhaben mit einem Fördersatz von 40 % noch keineswegs ausreichend kompensiert werden.

Mithilfe eines Punktesystems soll im Rahmen der Förderrichtlinie eine Detailsteuerung der Mittel erfolgen, die bei knappem Budget eine Rangfolge der förderfähigen Anträge zulässt. In welchem Umfang die Förderrichtlinien und das Punktesystem tatsächlich eine Lenkungswirkung entfalten, kann anhand der vorliegenden Unterlagen und Informationen nicht beurteilt werden. Hierzu wäre es erforderlich, Informationen über die Betriebe zu erhalten, die eine Förderanfrage gestellt haben, aber im Vorfeld aufgrund der Auflagen bereits von einer Antragstellung abgesehen ha-

⁹ Der GAK-Fördergrundsatz 2020 und die Richtlinien für NRW wurden ab dem April 2020 geändert. Es sind weitergehende Anforderungen in Bezug auf Beschäftigungsmaterial, Raufutterangebot und offene Tränken definiert worden.

ben.¹⁰ Festzuhalten ist, dass die Punkteschwelle mit zwei Punkten sehr niedrig festgelegt ist und so angesichts des verfügbaren Budgets bisher wohl keine Steuerungswirkung entfalten konnte.

4 Vorgehensweise und Daten

Für die Analyse der Förderwirkungen stehen umfangreiche Daten, die im Rahmen der Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung und späteren Kontrolle erhoben werden, zur Verfügung. Zu nennen sind hier vor allem das Investitionskonzept, das Auskunft über die Ausgangssituation des Betriebs, die Zielsituation, die Investition und deren Finanzierung gibt, sowie die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung. Letztere sind von jedem ZWE zum Zweck der Erfolgskontrolle der Fördermaßnahme über einen Zeitraum von fünf Jahren vom Zeitpunkt der Bewilligung an bereitzustellen. Zusammen mit den Investitionskonzepten, die Informationen über die Ausgangssituation (ebenfalls auf Basis von Buchführungsdaten) enthalten, ermöglichen die Daten der Auflagenbuchführung einen Vorher-Nachher-Vergleich und bei Referenzierung auf strukturell ähnliche Betriebe des BMEL-Testbetriebsnetzes auch einen Mit-Ohne-Vergleich.

Die Bewertung des AFP im Rahmen der ELER-Evaluation soll in erster Linie auf Grundlage der Auswertung von Bewilligungs- und Monitoring-Daten sowie den vorliegenden Investitionskonzepten und der Auflagenbuchführung erfolgen. Mit der Inanspruchnahme einer AFP-Förderung ist aber in der Regel eine bauliche Investition verbunden und damit einhergehend eine gewisse Zeitdauer bis zum Projektabschluss. Bis zum Eintritt der Förderwirkungen dauert es vielfach nochmals einige Zeit, sodass Wirkungen erst mit einigem Zeitverzug zur Inbetriebnahme der geförderten Vorhaben messbar sind. Der Ergebnisindikator R2 („*Veränderung des landwirtschaftlichen Outputs je Jahresarbeitseinheiten (JAE) in den geförderten Projekten*“) ist auf Grundlage der bewilligten, aber noch nicht abgeschlossenen Projektdaten, noch nicht sinnvoll zu ermitteln. Die tatsächlichen Wirkungen des AFP können erst nach Abschluss der geförderten Investitionen (t+2) anhand der Jahresabschlüsse der unterstützten Unternehmen gemessen werden. Der Ergebnisindikator R1 („*Anteil der Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe, bei den Investitionen in Modernisierung gefördert wurden*“) kann dem Monitoring entnommen werden.

Die besonders relevanten Jahresabschlussdaten für eine Zwischen- oder Ex-post-Bewertung in Form der obligatorischen Auflagenbuchführung lagen zum Zeitpunkt dieser Analyse erst für wenige Förderfälle vor. Um dennoch die Wirkungen der geförderten Investitionen auch ohne Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt untersuchen und näherungsweise beschreiben zu können, wurde im Februar/März 2018 eine schriftliche Befragung aller ZWE in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, die im Förderzeitraum 2014 bis 2016 eine Bewilligung von Fördermitteln für ihr Investitionsvorhaben erhielten. Projekte mit einer Be-

¹⁰ Das MULNV-Fachreferat weist darauf hin, dass in der Praxis die restriktiven Vorgaben des AFP für die Förderung von Investitionen in die Schweinehaltung kritisiert werden, da diese viele Betriebe von einer Förderung ausschließen würden.

willigung im Jahr 2017 wurden in der Primärdatenerhebung nicht mehr berücksichtigt, da davon ausgegangen werden muss, dass diese Projekte zum Befragungszeitpunkt zum Teil noch nicht fertiggestellt waren und die Befragten möglicherweise noch nicht genug Erfahrung mit ihrem geförderten Projekt sammeln konnten. Ziel dieser Primärdatenerhebung war es, zusätzliche Informationen der Fördermittelempfänger*innen bezüglich einer gesamtbetrieblichen Förderwirkung zu erhalten. In Verbindung mit den bereits vorliegenden Förderdaten¹¹ kann so ein aktualisiertes und umfassendes Bild der Förderwirkung des AFP gezeichnet werden.

Der Fragebogen der Primärdatenerhebung wurde an insgesamt 225 ZWE in Nordrhein-Westfalen verschickt. Die Rücklaufquote der Befragung betrug 88 % (n=198). Der diesem Modulbericht als Anhang beigefügte Fragebogen gliederte sich in folgende sieben Themen:

- | | |
|---|----------------------------------|
| (1) Die geförderte Investition | (5) Arbeitssituation |
| (2) Wirkungen der geförderten Investition | (6) Tierhaltung |
| (3) Die AFP-Förderung | (7) Hinweise zum Förderverfahren |
| (4) Der landwirtschaftliche Betrieb | |

Diese Befragung erfolgte inhaltlich identisch und zeitgleich auch in Hessen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein, sodass ein Vergleich der nordrhein-westfälischen ZWE mit den ZWE in den anderen Ländern möglich ist.

Bei einem Vergleich der Länder untereinander ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Ausgangssituation (z. B. Betriebsstruktur) und die Ausgestaltung des AFP teils deutliche Unterschiede aufweisen. Mit dem AFP in Nordrhein-Westfalen können Investitionen bis zu einem förderfähigen Investitionsvolumen von max. 0,75 Mio. Euro (ab 2019 max. 1,0 Mio. Euro) gefördert werden. Dies ist vergleichbar mit Schleswig-Holstein (0,75 Mio. Euro), etwas niedriger als in Niedersachsen/Bremen (1,0 Mio. Euro, ab 2019 1,5 Mio. Euro) und wesentlich unter der Förderobergrenze in Hessen (2,0 Mio. Euro). Nordrhein-Westfalen fördert seit 2014 – wie auch Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein – Investitionen in die Tierhaltung nur im sog. „Premiumbereich“, d. h. nur mit besonders hohen Anforderungen und dem Förderhöchstsatz von max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens. In Hessen wurde diese Einschränkung erst ab dem Bewilligungsjahr 2016 vollzogen. Eine Besonderheit in Nordrhein-Westfalen ist der nach Tierplätzen (im Zieljahr) gestaffelte Zuschusssatz bei Milchkühen und Zuchtsauen, der allerdings nur bis 2017 gültig war. Unterschiede gibt es auch bei der Ausgestaltung und grundsätzlichen Gewährung der Junglandwirteförderung (max. 10.000 Euro in Nordrhein-Westfalen, keine Förderung in Schleswig-Holstein).

Diese und weitere Unterschiede wirken auf die Auswahl der mit dem AFP geförderten Betriebe und Investitionen und schränken somit die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ein. Dennoch

¹¹ Vorliegende Förderdaten sind z. B. Investitionskonzepte, Projektlisten, Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung.

können Ländervergleiche Hinweise und Denkanstöße für Schlussfolgerungen aus den Untersuchungsergebnissen liefern.

Tierschutz und Tierwohl

Die Effekte im Hinblick auf die Veränderung des Tierwohls im Zusammenhang mit der AFP-Förderung werden auf der Grundlage der Befragungsdaten ermittelt. Dabei werden die jeweiligen Haltungsverfahren vor und nach Durchführung der geförderten Vorhaben erfasst, sodass ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich ist. Die Bewertung der Zustände und deren Veränderungen erfolgt anhand vorliegender Ergebnisse und Bewertungshinweise in der Literatur (Gunn, 2007; EFSA, 2007b; Bergschmidt und Schrader, 2017b; DAFA, 2012; KTBL, 2006b).

Emissionsminderung

Die geförderten Stallbauinvestitionen gingen überwiegend in den Neubau von Wirtschaftsdüngerlagern. Eine genauere Analyse der ZWE-Befragungsergebnisse hinsichtlich der Kapazitäten und Abdeckungen der Düngerlager und deren Emissionsminderungseffekte erfolgt in einem Modulbericht zum Schwerpunktbereich 5D (Ressourceneffizienz – Treibhausgase und Ammoniak) (Rogendorf, 2020).¹²

5 Ergebnisse der ZWE-Befragung

Die Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen werden an zahlreichen Stellen mit den Ergebnissen der anderen Länder der 5-Länder-Evaluation dargestellt und interpretiert. Teilweise werden die untersuchten fünf Länder in der Ergebnisdarstellung zusammengefasst, wenn aufgrund der geringen Zahl der Angaben eine Auswertung für Nordrhein-Westfalen allein nicht valide ist.

5.1 Struktur der befragten ZWE

Die befragten ZWE in Nordrhein-Westfalen bewirtschafteten im Jahr 2017 durchschnittlich eine landwirtschaftliche Nutzfläche von ca. 77 ha und gaben als Zielwert für das Jahr 2020 im Durchschnitt 87 ha LF an. Sie sind damit flächenmäßig deutlich größer als der Durchschnitt der Landwirtschaftsbetriebe in Nordrhein-Westfalen mit ca. 43 ha LF und auch größer als der Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe mit ca. 57 ha LF (IT.NRW, 2017b).

¹² Des Weiteren ist in dem Modulbericht im Detail beschrieben, wie die Schätzung der Minderungseffekte der beiden Teilmaßnahmen zur emissionsarmen Lagerung (M4.4) und Ausbringung (M.12) anhand von standardisierten Emissionsfaktoren erfolgte. Die beiden Maßnahmen waren nicht Gegenstand der Zuwendungsempfängerbefragung. Datenbasis der Schätzung bilden stattdessen Angaben in den Bewilligungsdaten in Verbindung mit Tierzahlen aus dem InVeKoS.

Die ZWE bewirtschaften nicht nur durchschnittlich mehr landwirtschaftliche Nutzfläche, sie halten auch größere Tierbestände (siehe Tabelle 4). Die Unterschiede zwischen Haupt- und Neben-erwerbsbetrieben sind bei der Tierhaltung gering, weil Tierhaltung in den relevanten Bereichen Milchvieh- und Schweinehaltung fast nur noch in Haupterwerbsbetrieben stattfindet. Da bei der Antragstellung auch ein Wirtschaftlichkeitsnachweis des Unternehmens und des geplanten Vorhabens zu erbringen ist, und dieser in der Regel nur mit einer Erhöhung der Tierplätze darstellbar ist, ist eine Aufstockung der Tierplätze eine logische Konsequenz.

Tabelle 4: Durchschnittliche Tierbestände der befragten ZWE 2017 und 2020 (Plan) im Vergleich mit Daten der Agrarstrukturerhebung (ASE) 2016

		Alle befragten ZWE	ASE 2016
		Anzahl der gehaltenen Tiere im Durchschnitt	Anzahl der gehaltenen Tiere im Durchschnitt
Milchkühe	2017	98	69
	2020 (Plan)	116	
Mastschweine	2017	818	863
	2020 (Plan)	958	
Zuchtsauen	2017	202	197
	2020 (Plan)	264	
Legehennen	2017	1.712	1.196
	2020 (Plan)	2.467	

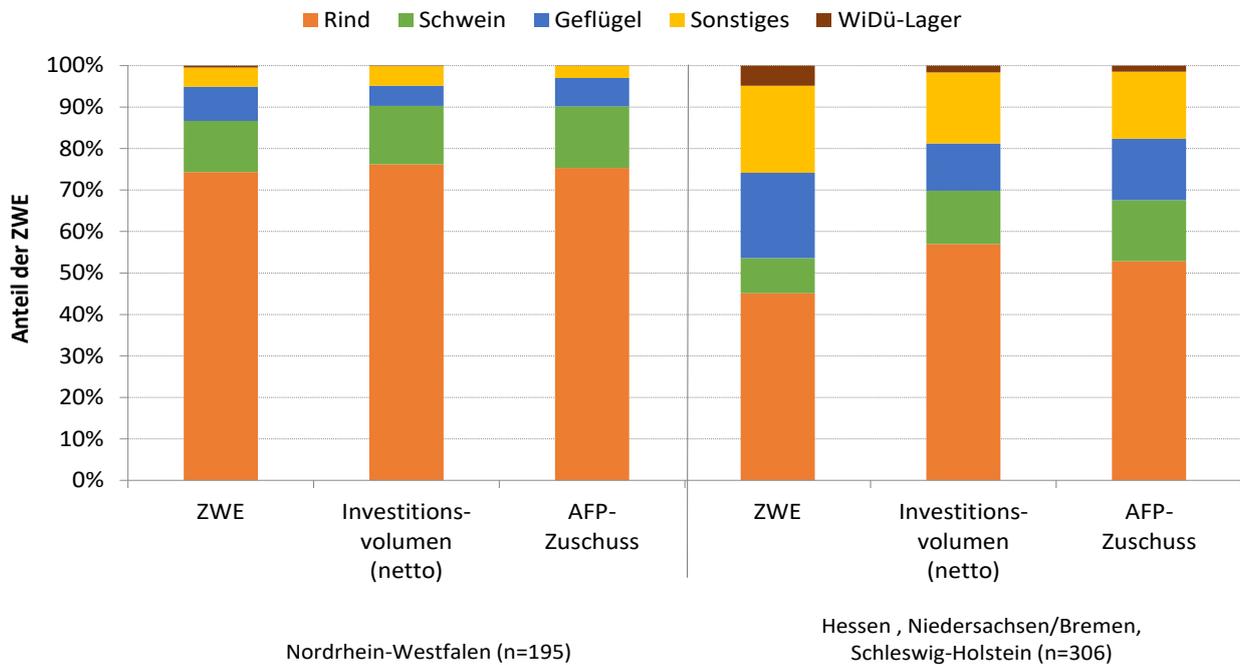
Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018) (n=198), (IT.NRW, 2018a).

5.2 Investitionsschwerpunkte und Ziele

Zwei Drittel der befragten ZWE haben mit der geförderten Investition zwischen einem und zwei Jahren Erfahrungen seit der Inbetriebnahme gesammelt. Rund ein Fünftel gab an, dass maximal drei Jahre seit der Inbetriebnahme des geförderten Projekts vergangen sind. In rund 6 % der Fälle liegt der Abschluss der Investition mehr als drei Jahre zurück. Nur 8 % der Befragten haben bisher noch keine Erfahrungen mit der geförderten Investition gemacht.

Um einen Überblick über die Investitionsschwerpunkte der befragten ZWE zu erhalten, wurde anhand der Angaben im Investitionskonzept und den Angaben in der verbalen Maßnahmenbeschreibung eine Zuordnung zu einem Investitionsschwerpunkt vorgenommen. Von 198 Befragten ZWE konnten 195 Projekte den Investitionsschwerpunkten Geflügel, Rind, Schwein, Sonstiges bzw. Wirtschaftsdüngerlager (WiDü-Lager) zugeordnet werden (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Investitionsschwerpunkte der befragten ZWE in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein



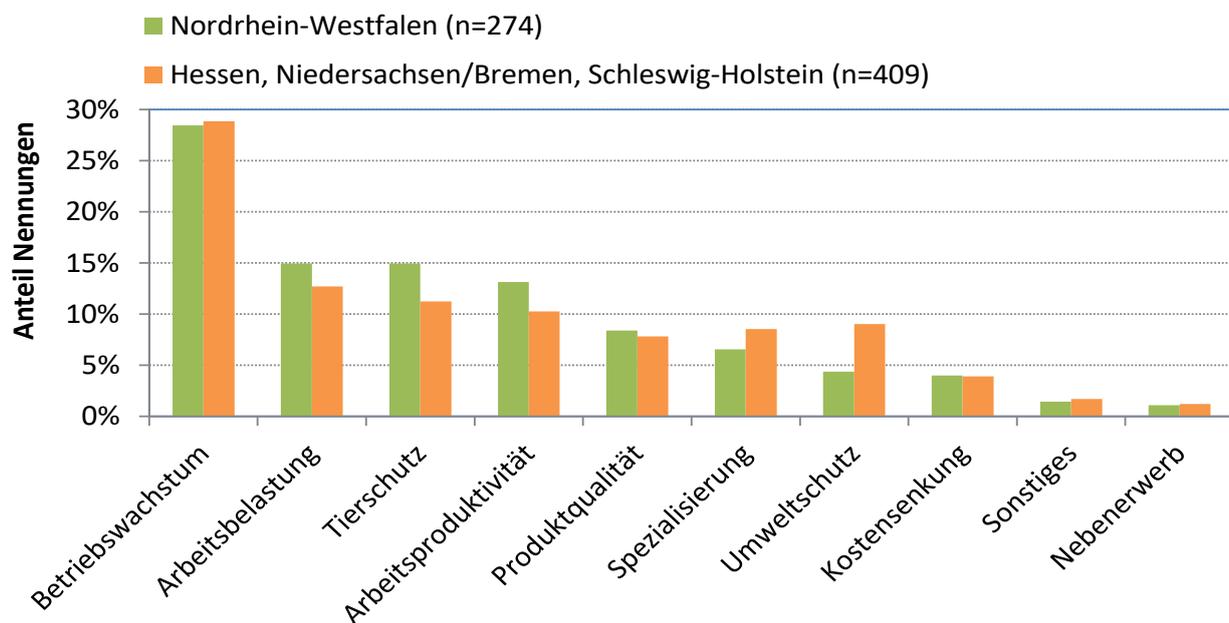
Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018).

Am häufigsten wurde in Nordrhein-Westfalen mit knapp 74 % in den Investitionsschwerpunkt *Rind* investiert, der auch anteilig das höchste Nettoinvestitionsvolumen darstellt und die meisten Zuschüsse umfasst. Der Anteil der ZWE mit Investitionsschwerpunkt *Rind* ist in den anderen untersuchten Bundesländern mit rund 45 % etwas niedriger und umfasst im Vergleich mit rund 57 % auch ein geringeres Nettoinvestitionsvolumen sowie mit ca. 52 % weniger Zuschüsse. Deutlich kleiner ist der Investitionsschwerpunkt *Schwein* mit knapp 12 % der ZWE (andere Bundesländer: ca. 9 %). Während in der Vergleichsgruppe der Länder Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein relativ häufig (20 %) in die Geflügelhaltung investiert wurde, lagen Investitionen in diesen Bereich lediglich bei ca. 9 % der ZWE. Der Investitionsschwerpunkt *Sonstiges* beinhaltet bspw. einen Ziegenstall, Pflanzenschutzspritzen und Investitionen in Gewächshäuser oder in Fahrsiloanlagen. Dieser Schwerpunkt spielt in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den anderen Bundesländern nur eine sehr untergeordnete Rolle. Gleiches gilt für den Investitionsschwerpunkt *Wirtschaftsdünger-Lager (WiDü-Lager)*, der nur in einem Fall identifiziert werden konnte. In den meisten Fällen ist die Errichtung von WiDü-Lagern in den Stallbau integriert, sodass die auf WiDü-Lager entfallenden Werte den jeweiligen Tierställen zugeordnet sind. Die Förderung der nachträglichen Abdeckung von existierenden Güllelagern ist seit 2016 im Rahmen der ELER-Teilmaßnahme 4.12 möglich. Diese Investitionen sind in Abbildung 10 nicht enthalten.

Der generell geringe Anteil der Investitionen in die Schweinehaltung kann durch die angespannte und schwierige ökonomische Lage und ungeklärte rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweinehaltung, vor allem in der Zuchtsauenhaltung, erklärt werden.

Bei der Frage nach den Zielen, die mit der geförderten Investition verfolgt wurden, konnten ein Hauptziel und drei Nebenziele angegeben werden. Diese Vorgabe wurde von den Befragten nicht konsequent eingehalten, sodass die Anzahl der genannten Haupt- und Nebenziele von der Grundgesamtheit abweicht. Dennoch können klare Schwerpunkte bei den Haupt- und Nebenziele der geförderten Investition identifiziert werden (siehe Abbildung 11 und Abbildung 12).

Abbildung 11: Mit den geförderten Investitionen verfolgte Hauptziele in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein*



* Mehrfachnennungen waren möglich

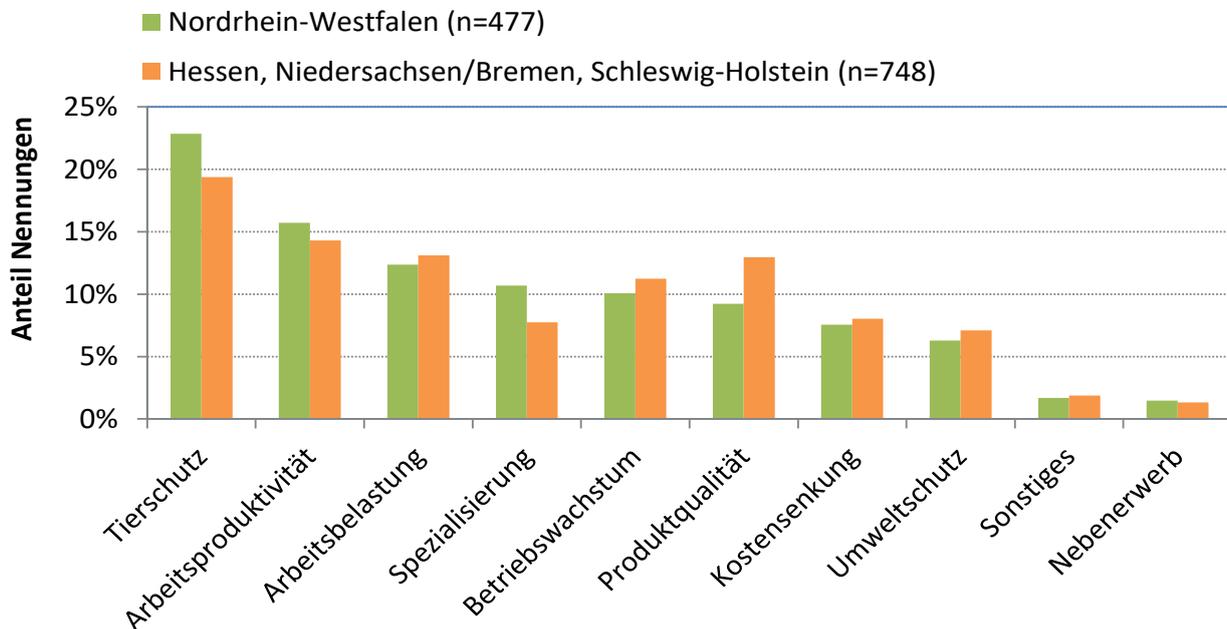
Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018).

Das vorrangige Hauptziel der geförderten Investition war unter den befragten ZWE mit 28 % das *Betriebswachstum* (siehe Abbildung 11), gefolgt von einer *Verringerung der Arbeitsbelastung* und der *Verbesserung des Tierschutzes* mit je 15 % der Nennungen. Im Vergleich mit den anderen befragten Bundesländern fällt auf, dass in diesen der *Umweltschutz* wesentlich häufiger als Hauptziel genannte wurde als in Nordrhein-Westfalen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass NRW in der Vergangenheit im AFP keine Maschinenförderung (v. a. in den Bereichen Pflanzenschutz, Gülleausbringung) angeboten hat, die dem Bereich „Umweltschutz“ zuzuordnen sind.

Als verfolgtes Nebenziel ist die *Verbesserung des Tierschutzes* bei den ZWE in NRW mit ca. 23 % der Nennungen prioritär (siehe Abbildung 12). Weitere relevante Nebenziele sind die *Verbesserung der Arbeitsproduktivität* (16 %), die *Verringerung der Arbeitsbelastung* (ca. 12 %) sowie die *Spezialisierung* (11 %). Diese Ergebnisse gelten jedoch unter Vorbehalt, da Mehrfachnennungen möglich waren und sich die befragten ZWE teils nicht konsequent an die Anweisung zur Beant-

wortung der Frage hielten, d. h. teilweise mehr als die maximal vorgesehenen drei Nebenziele angegeben haben.

Abbildung 12: Mit den geförderten Investitionen verfolgte Nebenziele in Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein*



* Mehrfachnennungen waren möglich

Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018).

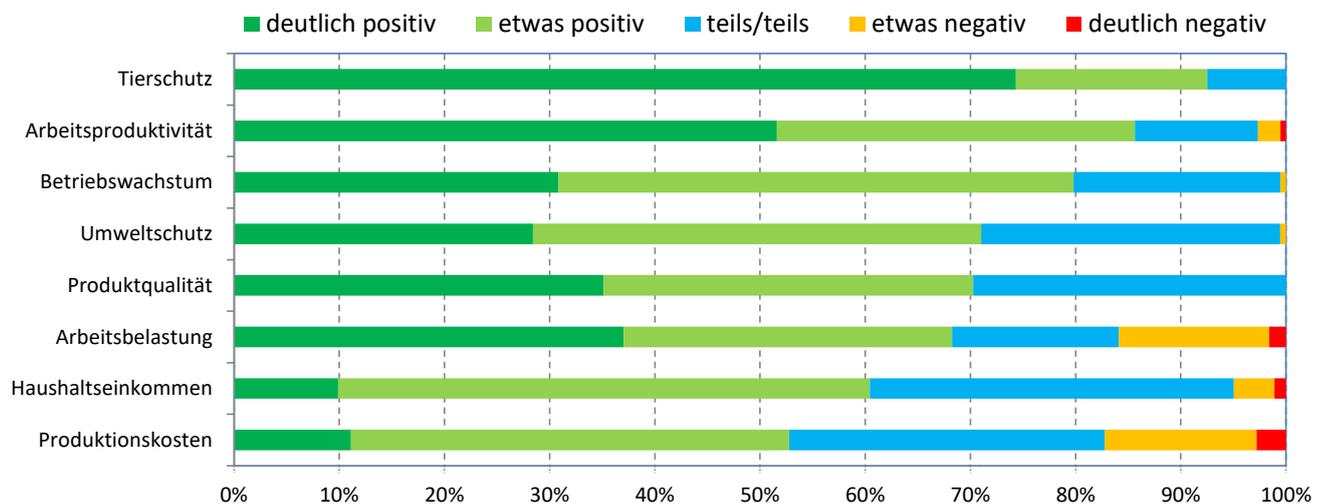
Die Ergebnisse der verfolgten Haupt- und Nebenziele der anderen Länder in der 5-Länder-Evaluation zeigen ein sehr ähnliches Bild: Auch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen und Hessen wurde mit rund 29 % vorrangig das *Betriebswachstum* als Hauptziel und *Verbesserung des Tierschutzes* (ca. 19 %) als vorrangiges Nebenziel genannt. In Nordrhein-Westfalen wurden allerdings die Hauptziele *Verringerung der Arbeitsbelastung* und *Verbesserung des Tierschutzes* häufiger genannt als in den anderen untersuchten Bundesländern, in denen die *Spezialisierung*, *Verbesserung des Umweltschutzes* und die *Verbesserung der Produktqualität* eine größere Rolle spielen als in Nordrhein-Westfalen.

5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen

Im zweiten Teil des Fragebogens ging es um die erzielten Wirkungen, die durch die geförderte Investition eingetreten sind. Außerdem sollte von den Befragten eingeschätzt werden, ob die geförderte Investition im Rückblick wesentlich anders umgesetzt worden wäre. Eine weitere Frage bezog sich auf mögliche betriebliche Veränderungen, die durch die geförderte Investition notwendig waren oder entstanden sind.

Insgesamt stellte sich aus Sicht der Befragten in allen aufgeführten Bereichen im Vergleich zur Ausgangssituation eine Verbesserung ein (siehe Abbildung 13). Besonders in den Bereichen *Tierschutz*¹³ und *Arbeitsproduktivität* konnten bei den meisten der befragten ZWE Verbesserungen erzielt werden. In den Punkten *Arbeitsbelastung* und *Produktionskosten* dagegen ist der Anteil an Befragten, die von negativen Wirkungen berichten, relativ höher.

Abbildung 13: Wirkungen der geförderten Investition in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018) (n=198).

Die eingetretenen Wirkungen der geförderten Investition korrespondieren mit den zuvor angegebenen Investitionszielen der befragten ZWE. So bescheinigen zum Beispiel diejenigen ZWE, die als Hauptziel *Betriebswachstum* angaben, diesbezüglich auch eine im Mittel deutlich positive Wirkung. In Kombination mit einem neuen Stall sehen die ZWE auch deutlich positive Wirkungen im Bereich *Tierschutz*. Die Wirkungen auf andere Bereiche, wie zum Beispiel *Senkung der Produktionskosten* und *Arbeitsentlastung*, werden dagegen weniger positiv gesehen. Unabhängig vom verfolgten Hauptziel der Investition gibt es die geringsten positiven Wirkungen beim Haushaltseinkommen und bei den Produktionskosten. Erwartungsgemäß sehen die ZWE mit den Hauptzielen *Umweltschutz* und *Tierschutz* die Wirkungen der geförderten Investition auf *Produktionskosten* am wenigsten positiv.

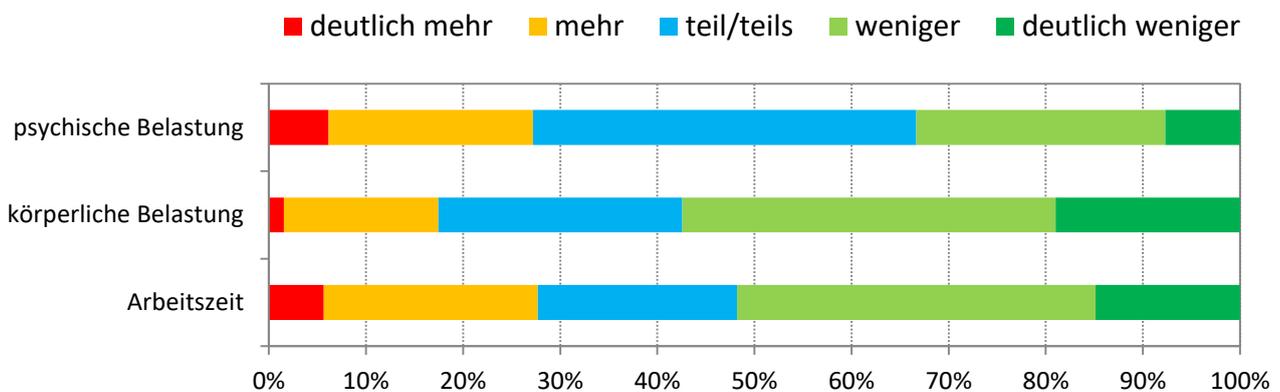
Die teilweise negativ eingeschätzte Auswirkung der geförderten Investition auf die Arbeitsbelastung kann mit dem Wachstumsschritt der Betriebe erklärt werden. Dies gilt insbesondere für den Investitionsschwerpunkt Geflügel, sofern damit ein neuer Betriebszweig aufgenommen wurde. Die Arbeitsbelastung im Rinderbereich hingegen konnte durch die geförderte Investition leicht

¹³ Diese Einschätzungen beruhen auf den Aussagen der ZWE und stellen keine (wissenschaftlich valide) Indikatoren-basierte Tierwohl-Bewertung dar. Sie belegen keinen hohen Tierwohl-Status (Perspektive des Tiers) aus, sondern sind Ausdruck der Zufriedenheit der Landwirt*innen mit dem Erreichten.

verbessert werden, wenn in neue Melktechnik, vor allem in automatische Melksysteme (AMS), investiert wurde. Die eher negativ eingeschätzten Auswirkungen der geförderten Investitionen auf die Produktionskosten lassen sich mit tatsächlich höheren Produktionskosten erklären, z. B. bei Investitionen in AMS oder in mobile Hühnerställe. Ein Kostenvergleich zwischen einem AMS und einem Melkstand bestätigt diese Einschätzung (Harms und Bruhs, 2018).

Die Angaben der ZWE in Nordrhein-Westfalen zur Wirkung der geförderten Investition auf die Arbeitssituation zeigen, dass sich durch die geförderte Investition die körperliche Belastung der im Betrieb Beschäftigten¹⁴ verbessern konnte (siehe Abbildung 14). Die befragten ZWE gaben an, dass vielfach die Arbeit, auch durch Investitionen in Technik, leichter geworden sei. Differenzierter sind die Ergebnisse bei der Einschätzung zur Arbeitszeit und zur psychischen Belastung („Stress“): Obwohl die Technik körperliche Arbeit abnehmen kann, hat sich bei manchen Betriebsleiter*innen die Arbeitszeit und die psychische Belastung durch die geförderte Investition zum Teil deutlich erhöht. Die finanzielle Belastung durch Aufnahme von Krediten, stressige Bauphasen, fortlaufende Dokumentationen, fehlendes Personal sowie komplizierte oder fehleranfällige Technik können hierfür die Gründe sein.

Abbildung 14: Wirkungen der geförderten Investition auf die Arbeitssituation



Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018) (n=198).

Betrachtet man die Ergebnisse über alle befragten ZWE in der 5-Länder-Evaluation differenziert nach Investitionsschwerpunkten wird deutlich, dass besonders bei Investitionen in die Geflügelhaltung die Arbeitszeit, die körperliche Belastung sowie die psychische Belastung negativ bewertet wurde. Als Gründe für die Mehrbelastung nannten die ZWE vor allem die Neuartigkeit des Betriebszweigs (vielfach mobile Hühnerställe), die eigenverantwortliche Vermarktung der Eier, den Umfang der zu leistenden Handarbeit und den bürokratischen Aufwand aufgrund von Dokumentationspflichten.

¹⁴ Gesamteinschätzung durch die befragte Betriebsleitung.

Wenn die Arbeitsbelastung durch die geförderte Investition als positiv bzw. reduziert wahrgenommen wurde, so galt diese Einschätzung der Betriebsleitung auch für eventuell im Betrieb angestellte Mitarbeitende und mithelfende Familienangehörige. Anders ist es jedoch, wenn die Arbeitsbelastung durch die Investition als negativ wahrgenommen wurde: Hier wurde eher angegeben, dass diese Einschätzung nicht für Mitarbeiter*innen gilt. Festzuhalten ist, dass eine psychische Belastung (Stress) vor allem die Betriebsleitung betrifft und – aus Sicht der Befragten - eher weniger die Mitarbeiter*innen. Mit der Realisierung der geförderten Investition waren in vielen Fällen Veränderungen bei den vorhandenen betrieblichen Produktionsbereichen verbunden. Die Ergebnisse zeigen, dass fast zwei Drittel der befragten ZWE eine Veränderung der Produktionsbereiche im Zusammenhang mit dem geförderten Vorhaben vorgenommen haben. Diejenigen mit einer Veränderung haben ganz überwiegend einen der bereits bestehenden Betriebszweige ausgedehnt. Hierzu zählen insbesondere Milchviehhaltung, Rinderaufzucht und -mast sowie Ackerbau und Legehennenhaltung. Manche ZWE schränkten jedoch auch Betriebszweige ein oder gaben diese ganz auf, so z. B. Rindermast und -aufzucht, Mastschweine- und Zuchtsauenhaltung. In zehn Fällen wurde eine bestehende Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft im Zuge der Investition eingeschränkt oder ganz aufgegeben und der Arbeitsplatz vollständig auf den Betrieb verlagert.

Ein Vergleich über alle befragten Bundesländer der 5-Länder-Evaluation hinweg zeigt, dass im Fall einer Veränderung die Legehennenhaltung zum größten Teil neu aufgenommen oder ausgebaut (rund 97 %) und die Milchviehhaltung weiter ausgebaut wurde (rund 91 %). Anders ist die Situation bei der Schweinehaltung, die häufig eingeschränkt oder ganz aufgegeben wurde (Spezialisierungseffekt).

Im Folgenden werden die Wirkungen auf das Tierwohl der mit dem AFP geförderten Investitionen (Kapitel 5.4) etwas ausführlicher behandelt. Das Ziel „Verbesserung des Tierwohls“ hat seit einigen Jahren eine große politische Bedeutung, was in der Förderung durch hohe Fördersätze für besonders tiergerechte Stallinvestitionen zum Ausdruck kommt. Im Fragebogen wurden differenzierte Angaben zu den Haltungsverfahren erhoben, die im Vorher-Nachher-Vergleich Schlussfolgerungen zur Veränderung der Tierwohllage zulassen.

5.4 Tierwohlwirkungen

Die Bedeutung der Verbesserung der Tiergerechtigkeit als Investitionsziel (drittwichtigstes Hauptziel, wichtigstes Nebenziel) und die Einschätzung der Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Tiergerechtigkeit (überwiegend positiv) aus Sicht der befragten ZWE wurden in Kapitel 5.2 und Kapitel 5.3 dargestellt. Tierartenübergreifend führte die AFP-Förderung mit den damit verbundenen Auflagen für die Tierhaltung nach Einschätzung von 44 % der ZWE dazu, dass zusätzliche kostenerhöhende Maßnahmen umzusetzen waren. Genannt wurden in diesem Zusammenhang vor allem die Baukosten bzw. die geringeren realisierbaren Stallplätze wegen des Auslaufs,

breiterer Laufgänge und der Erfüllung der Vorgaben des Tier-Fressplatz-Verhältnisses sowie die Kosten für Liegematten.

Bei den von den befragten ZWE umgesetzten Stallbauten bleibt (wie in den vergangenen Förderjahren) die Rinderhaltung der wichtigste Investitionsbereich, während Investitionen in Ställe für Schweine und Geflügel eine vergleichsweise geringe Rolle spielen (siehe Kapitel 5.2). Nachfolgend werden die Ergebnisse der ZWE-Befragung (n=198) hinsichtlich der umgesetzten Haltungsverfahren zusammengefasst.

Rinderhaltung

Häufig vorkommende Tierwohl-Probleme bei **Milchkühen und Aufzuchtrindern**, die oft in einem direkten Zusammenhang zum Haltungsverfahren stehen, sind u. a. Verletzungen und Schäden am Bewegungsapparat (Bergschmidt und Schrader, 2017a). Insbesondere die Beschaffenheit der Lauf- und Liegeflächen sowie der Zugang zur Weide spielen hier eine wichtige Rolle.

In der ZWE-Befragung wurden 123 Investitionen in Ställe für **Milchkühe** angegeben. Im Zuge dieser Investitionen wurde die Zahl der Milchkühe auf den geförderten Betrieben von rund 7.000 auf 10.000 (um 42 %) erhöht. 15 Betriebe haben im Zuge der geförderten Investition ihre Anbindehaltung bei den Milchkühen abgeschafft und halten ihre Kühe jetzt in Boxenlaufställen. Die im Hinblick auf das Tierwohl vorteilhafte und gesellschaftlich erwünschte Weidehaltung blieb im Anteil fast konstant (vorher 67 %, danach 66 % der ZWE) (siehe Abbildung 15), wobei die Anzahl der weidenden Tiere im Zuge der durchgeführten Investitionen von 4.700 auf 6.700 zugenommen hat. Die nach den Vorgaben der Anlage 1 und Anlage 2 neu gebauten Boxenlaufställe dürften in vielen Bereichen (z. B. längere Liegeflächen, besseres Verhältnis von Tieren zu Liegeboxen, besseres Tier-Fressplatz-Verhältnis) zu einer Verbesserung der Haltungsbedingungen im Stall geführt haben. Diese Verbesserungen konnten im Zuge der schriftlichen Befragung aufgrund der Komplexität der verschiedenen Haltungsverfahren leider nicht erfasst werden.¹⁵

Von den Betrieben, die AFP-geförderte Investitionen in die Milchviehhaltung umgesetzt haben, hat ca. die Hälfte auch an der Tierschutz-Maßnahme „Sommerweide“ und ein Fünftel an den „Haltungsverfahren auf Stroh“ teilgenommen.¹⁶

Die befragten ZWE haben 114 Investitionen in die Haltung von **Aufzuchtrindern** angegeben. Analog zur Anbindehaltung bei Milchkühen wird bei Aufzuchtrindern die Haltung auf Vollspalten als nicht tiergerechtes Verfahren bewertet (KTBL, 2006a). Sie ist gemäß Anlage 1 nicht förderfähig. Obwohl sich Frage 6.1 auf die Anzahl der direkt von der geförderten Investition betroffenen Tiere bezieht, gaben 32 ZWE mit ca. 1.300 Aufzuchtrindern an, ihre Tiere nach der geförderten Investition in Vollspaltenbuchten (mit und ohne Weide) zu halten. Es ist davon auszugehen, dass es sich

¹⁵ Hierfür wären telefonische Befragungen oder Betriebsbesuche notwendig, die allerdings deutlich aufwendiger in der Umsetzung sind.

¹⁶ Betriebe können an der Maßnahme „Sommerweide“ und an der Maßnahme „Haltungsverfahren auf Stroh“ teilgenommen haben, sodass hier keine Summe gebildet werden kann.

hierbei dahingehend um Fehleinträge handelt, dass die Tiere nicht in einem geförderten Stall gehalten werden, sondern in Altställen stehen, während die geförderte Investition bspw. ein Milchviehstall war. Allerdings zeigen diese Einträge auch, dass trotz der Förderung tiergerechter Ställe das Tierwohl-Niveau auf den Betrieben nicht notwendigerweise für alle Tierarten und Nutzungsrichtungen gleichermaßen verbessert wird bzw. gut ist. Im Hinblick auf die geförderten Verfahren bei Aufzuchtrindern sind Teilspaltenbuchten (mit eingestreuten bzw. mit Komfortmatten versehenen Liegeboxen) und die eingestreuten Verfahren mit Tiefstreu oder Tretmist im Vergleich zu den Vollspaltenbuchten als tiergerechter zu bewerten. Nach der Förderung wird der Großteil der Aufzuchtrinder (76 %) in diesen Verfahren gehalten. Im Gegensatz zu Hessen oder Niedersachsen, wo die Weidehaltung der befragten ZWE rückläufig war, ist die Anzahl und der Anteil der Tiere mit Zugang zur Weide im Zuge der Investition von 56 % (2.500 Tiere) auf 58 % (3.200 Tiere) angestiegen.

Bei der **Kälberhaltung** sind die verbreiteten Tierwohl-Probleme nur bedingt über eine investive Förderung zu lösen (Bergschmidt und Schrader, 2017a). Neue Ställe können zwar zu einer besseren Ausführbarkeit des Normalverhaltens und – mittelbar über bessere hygienische Bedingungen – zu einer Reduktion von Infektionskrankheiten führen, aber ein Teil der Probleme (v. a. hohe Mortalitätsrate) ist in der Regel managementbedingt.

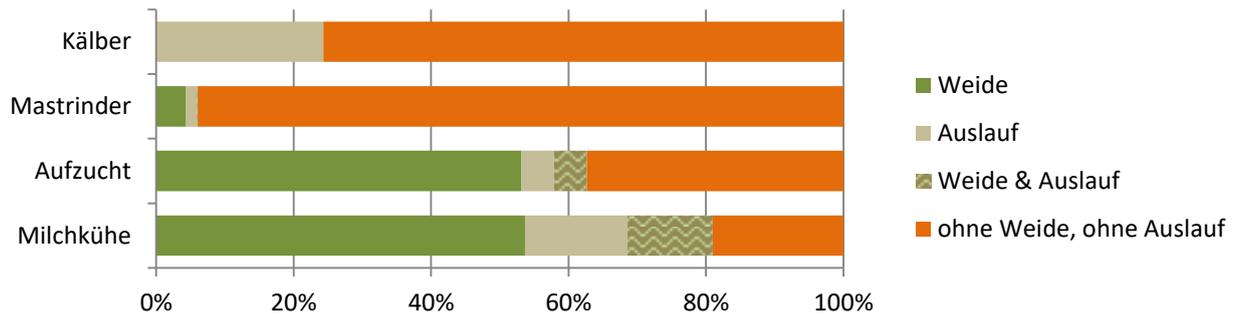
Obwohl die Weidehaltung auch für Kälber das aus Tierwohlsicht geeignetste Verfahren wäre (KTBL, 2006b), spielt diese in der Praxis bislang keine Rolle. Die Befragung der ZWE mit 191 Investitionsvorhaben in die Kälberhaltung¹⁷ zeigt die große Bedeutung eingestreuter Verfahren in der Kälberhaltung mit (92 %) vor und (94 %) nach der Investition. Der Anteil der Kälber mit Zugang zu einem Auslauf stieg im Zuge der geförderten Investition von 20 % auf 24 % an.

Verbreitete Tierwohl-Probleme bei **Mastrindern** sind Verletzungen und Schäden am Schwanz und Schäden des Bewegungsapparats (Gelenke, Klauen) sowie eine stark eingeschränkte Ausführbarkeit des Normalverhaltens (Bergschmidt und Schrader, 2017a). Diese sind in hohem Maße auf das in der konventionellen Rindermast übliche Haltungsverfahren Vollspaltenbuchten ohne Zugang zu einem Laufhof oder einer Weide und mit einem geringen Platzangebot pro Tier zurückzuführen.

In der ZWE-Befragung wurden 48 Investitionen in Ställe für Mastrinder angegeben, bei denen der Tierbestand um 60 % von 2.900 auf 4.800 Mastrinder aufgestockt wurde. Positiv zu bewerten ist, dass sich der Anteil der Mastrinder in eingestreuten Verfahren von 39 % auf 76 % stark erhöht hat. Von den geförderten Betrieben mit Mastrindern hat ein Drittel auch an der Tierschutz-Maßnahme „Haltungsverfahren auf Stroh“ teilgenommen, mit der die höheren laufenden Kosten eingestreuter Verfahren kompensiert werden. Der Anteil der Tiere mit Zugang zu einem Laufhof blieb hingegen mit ca. 5 % gering.

¹⁷ Aufgrund der getrennten Abfrage von Investitionen in Ställe für „Kälber > 8 Wochen“ und „Kälber < 8 Wochen“ kommt es hier zu deutlich mehr Angaben als ZWE mit Kälberhaltung an der Befragung teilnehmen.

Abbildung 15: Weide und Auslauf für Rinder nach Durchführung der geförderten Investition: Anteil der Tiere



Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018) (n=198, davon 185 mit Schwerpunkt Tier).

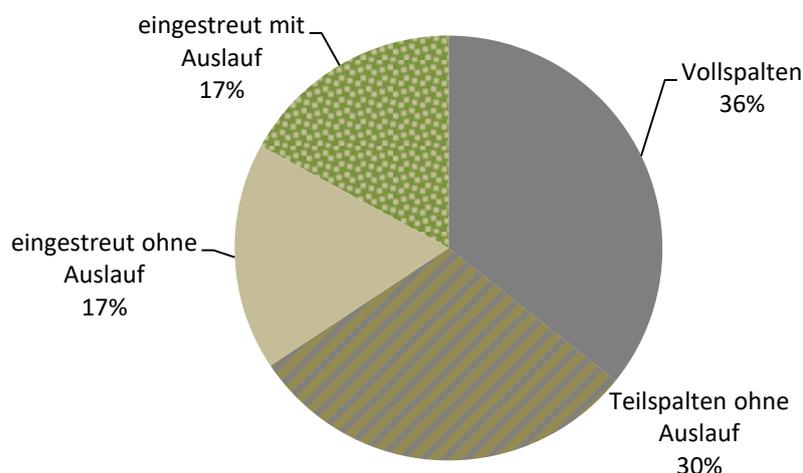
Die Anteile der Weidehaltung und der Zugang zum Auslauf haben sich bei allen Nutzungsrichtungen im Zuge der geförderten Investitionen nicht substantiell geändert. Auffällig sind aber die deutlichen Unterschiede zwischen den Nutzungsrichtungen, wobei Kälber und Mastrinder am seltensten und Milchkühe am häufigsten Zugang zu Weide bzw. Auslauf erhalten.

Schweinehaltung

Das am weitesten verbreitete Verfahren bei **Mastschweinen** ist die Haltung auf Vollspalten. Diese ist vielfach mit nichtkurativen Eingriffen (Schwanzkupieren) verbunden. Das hohe Risiko des Schwanzbeißen, das wesentlich durch einen Mangel an Beschäftigung ausgelöst wird, kann durch verschiedene Maßnahmen deutlich verringert werden. Dabei ist vor allem der Zugang zu wühlbarem Material für alle Tiere (z. B. Einstreu) effektiv, während andere Beschäftigungsmaterialien wenig wirksam sind (EFSA, 2007a).

In Nordrhein-Westfalen haben die befragten ZWE 40 Investitionen in die Schweinehaltung angegeben, davon gingen 16 Investitionen in die Mastschweinehaltung. Die Betriebe haben im Zuge der durchgeführten Investitionen in der Summe ihren Mastschweinebestand von 5.000 auf 12.000 Tiere aufgestockt. Die Angaben der befragten ZWE zeigen, dass mit dem AFP sehr unterschiedlich zu bewertende Haltungssysteme gefördert wurden (siehe Abbildung 16), wobei die aus Tierwohlsicht problematischen Vollspaltenbuchten (trotz der gemäß den Vorgaben der Anlage 1 vorgeschriebenen „Komfortliegefläche“) einen großen Anteil an den Haltungsverfahren ausmachen. In diesem Haltungsverfahren ist die Anzahl der Tiere von 4.600 auf 4.300 Tiere leicht zurückgegangen.

Abbildung 16: Haltungsverfahren der ZWE in der Schweinemast nach der geförderten Investition, Anteil Mastschweine in den verschiedenen Verfahren



Quelle: Eigene Berechnung nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018) (n=198).

In den im Hinblick auf das Tierverhalten positiver zu bewertenden Verfahren (Teilspaltenbuchten, eingestreute Buchten, Buchten mit Auslauf) werden zusammen 64 % der Tiere gehalten. Bei den Vorhaben, in denen eingestreute Ställe gebaut wurden, handelt es sich um Neueinsteiger*innen in die Schweinehaltung.

Im Rahmen der ZWE-Befragung wurden im Bereich der **Sauenhaltung** 24 Investitionen für rund 3.000 Tiere angegeben. In mehr als der Hälfte der angegebenen Fälle wurde in den Wartebereich investiert, wobei ganz überwiegend (<90 %) strohlose Verfahren umgesetzt wurden. Im Deckzentrum wurde insbesondere in die Gruppenhaltung von Sauen investiert, während das am häufigsten angegebene Haltungsverfahren im Abferkelbereich Kastenstände sind.

Während in der Rinderhaltung vielfach eine Kombination von AFP und der Fördermaßnahme „Haltungsverfahren auf Stroh“ stattfindet, ist dies bei den Schweine haltenden Betrieben nicht der Fall. Hier liegt der Anteil der Betriebe, der in den Jahren 2014-2019 zusätzlich zum AFP-geförderten Stall diese Maßnahme in Anspruch genommen hat, bei unter 10 %.

Geflügelhaltung

Bei den befragten ZWE spielten Investitionen in die Geflügelhaltung keine nennenswerte Rolle. Lediglich 20 Investitionen in Geflügelställe (17 für Legehennen und drei für Mastgeflügel) wurden genannt. Dabei sind zehn Betriebe neu in die Legehennenhaltung eingestiegen und haben dazu fast ausschließlich Ställe für die Freilandhaltung (einschl. Mobilställe) gebaut. Insgesamt hat sich der Tierbestand im Zuge der Investitionen um den Faktor sechs erhöht (von 7.000 auf 43.000 Legehennen).

Ein Teil der Tierwohl-Probleme bei **Legehennen** wie z. B. Entzündungen des Legeapparats und Fettlebern sind nicht auf das Haltungsverfahren zurückzuführen, sondern auch auf Defizite in der Fütterung oder im Management. Andere Probleme wie bspw. Brustbeinschäden werden von Haltungseinrichtungen (z. B. durch die Gestaltung der Sitzstangen) hervorgerufen und könnten daher grundsätzlich über das AFP adressiert werden.

Die geförderten Freilandhaltungen (als Mobilställe oder als stationäre Haltungen) gelten aufgrund des höheren Platzangebots und des Zugangs zu Außenklima als tiergerechtes Verfahren. Da nicht alle Hennen den Außenbereich nutzen, kommt Kaltscharräumen ebenfalls eine wichtige Funktion (Beschäftigung, Bewegungsfläche) zu. Der hohe Anteil an ZWE, die in die Freilandhaltung (mit Kaltscharräum oder Mobilställe) investiert haben, ist im Hinblick auf die Tiergerechtigkeit der geförderten Investition positiv zu bewerten.

Tierwohl-Probleme bei **Mastgeflügel** sind Fußballenentzündungen, eingeschränkte Lauffähigkeit, Veränderungen im Brustbereich sowie die unzureichend strukturierte Haltung (Bergschmidt und Schrader, 2017) Die geringe Menge des von den ZWE gehaltenen Mastgeflügels macht die Förderung in diesem Bereich weitgehend irrelevant. Bei den Mastgeflügelhalter*innen sind zwei Betriebe neu in diesen Produktionszweig eingestiegen, einer mit einem Mobilstall (200 Tiere) und der andere mit einem Stall mit Kaltscharräum (9.600 Tiere).

5.5 Sonstige Wirkungen

Emissionsminderung

Die Förderung der Investitionen im Rahmen des AFP (TM 4.11) allein hat im Hinblick auf Emissionsminderung nur eine geringe Wirkung. Zwar mussten neu errichtete freie Lagerbehälter für flüssige tierische Exkremente „mit einer festen Decke oder einem festen Zeltdach abgedeckt sein“ (MKULNV, 2015b), aber die bereits vorhandenen Lagerkonnten ggf. ohne Abdeckung bleiben. Auch die Unterflurlagerung von Flüssigmist im Stall war weiterhin ohne Einschränkung oder bauliche Vorgaben förderbar, sodass in der Zuwendungsempfängerbefragung lediglich 30 wirksame Förderfälle identifiziert werden konnten, bei denen die Abdeckpflicht zu einer Minderung der Ammoniakemissionen pro Kubikmeter gelagerter Gülle geführt hat. Für die bei diesen Vorhaben nach Investition anfallende Güllemenge ergibt sich im Vergleich zum Zustand ohne Abdeckung eine Vermeidung von Ammoniakemissionen in Höhe von rund 4,3 t NH₃ pro Jahr.

Insgesamt wird – unter Einbezug der TM 4.11, 4.12 und 4.4 – über das NRW-Programm bis Ende 2018 durch abgeschlossene Vorhaben aus dem investiven Bereich eine Verringerung von Ammoniakemissionen in Höhe von 723 t NH₃ erreicht (Roggendorf, 2020). Das entspricht auf Jahresbasis (2017) einer Minderungsrate von rund 1 % des von der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen über Tierhaltung und Wirtschaftsdüngerausbringung emittierten NH₃. Aus der Verpflichtung zur Abdeckung von Güllelagerstätten bei Stallbauvorhaben im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (M4.11) resultiert lediglich ein marginaler Effekt.

Die Förderung der Abdeckung von Güllelagern (sowie entsprechende Auflagen bei der Agrarinvestitionsförderung, M4.11) sind erst dann sinnvoll, wenn die resultierenden höheren Ammoniumgehalte der Gülle nicht wieder zu erhöhten Emissionen bei der Ausbringung führen. Der Einspareffekt wäre zudem höher, wenn die tatsächlichen Ammoniumgehalte der Gülle in der Düngplanung der Betriebe Berücksichtigung finden. Dies wäre in späteren Evaluationsphasen noch zu untersuchen.

Effekte des Junglandwirtezuschusses

Rund 24 % (n=48) der befragten ZWE in Nordrhein-Westfalen haben einen Junglandwirtezuschuss erhalten. Davon gaben wiederum rund drei Viertel an, dass dieser Zuschuss keinen Einfluss auf die grundsätzliche Entscheidung zur Hofübernahme oder den Zeitpunkt der Übernahme bzw. des Einstiegs in die Betriebsleitung hatte. Rund 15 % der geförderten Junglandwirt*innen antworteten, dass die Investition und die Hofübernahme aufgrund der Junglandwirteförderung vorgezogen worden sei (im Durchschnitt um 4,2 Jahre). Die Ergebnisse zeigen, dass die Junglandwirteförderung im Rahmen des AFP nur einen geringen Effekt erzielt. Die ohnehin anstehende Hofübernahme (siehe unten) wurde zwar teilweise vorgezogen, Struktureffekte sind davon aber nicht zu erwarten. Diese Ergebnisse korrespondieren mit denen in den anderen beiden Bundesländern, die einen gesonderten investitionsgebundenen Junglandwirtezuschuss gewähren. So gaben in Hessen 69 % und in Niedersachsen rund 66 % der befragten ZWE mit Junglandwirteförderung an, dass dieser ohne wesentlichen Einfluss auf die geförderte Investition oder die Hofübernahme gewesen sei.

Die Hofnachfolge stellt für die große Mehrheit der befragten ZWE über 50 Jahre in Nordrhein-Westfalen kein Problem dar. In rund 75 % (n=80) der Fälle ist die Hofnachfolge *gesichert*, bei rund 17 % (n=17) *eher wahrscheinlich* sicher und in rund 6 % (n=6) *eher unsicher*. Nur 3 % (n=3) der befragten ZWE über 50 Jahren gaben an, dass die Hofnachfolge noch nicht geklärt sei. Die Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen sind vergleichbar mit den Ergebnissen aus den anderen Ländern. In Hessen und Niedersachsen ist die Hofnachfolge bei den über 50-jährigen in etwa zwei Drittel der Fälle gesichert, in Schleswig-Holstein zu 75 %. Ähnlich wie in den nordrhein-westfälischen Ergebnissen ist auch in Hessen in nur rund 3 % der Fälle die Hofnachfolge bei den über 50-jährigen Betriebsleiter*innen noch unklar. Zusammenhänge zwischen der Sicherheit der Hofnachfolge und den jeweiligen Investitionsschwerpunkten konnten nicht festgestellt werden.

5.6 Mitnahmeeffekte

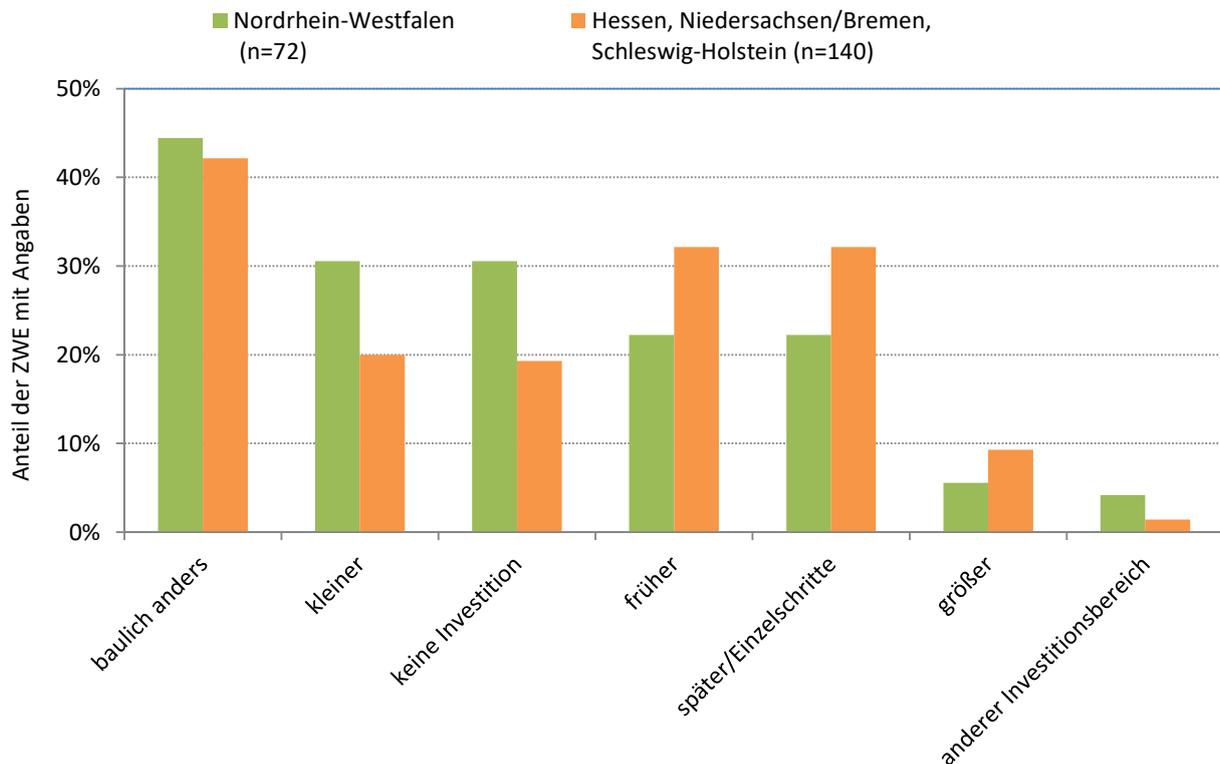
Ob die festgestellten Wirkungen nun tatsächlich durch die Investitionsförderung entstanden sind oder die geförderten Investitionen möglicherweise auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, ist entscheidend für die Beurteilung des Maßnahmen Erfolgs. Daher wurden die ZWE gebeten anzugeben, ob sie ihre Investition auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Das Ziel dieser Frage war es herauszufinden, ob und in welcher Höhe mögliche Mitnahmen der Förderung aufgetreten sind.

Die Frage „Hätten Sie die Investition ohne AFP-Förderung wesentlich anders umgesetzt?“ verneinten 63 % der befragten ZWE. Dementsprechend kann bei diesen ZWE von einer (sehr hohen oder vollständigen) Mitnahme der Förderung ausgegangen werden. Die anderen ZWE (37 %) hätten ihre Investition ohne Förderung wesentlich anders umgesetzt oder gar nicht investiert.

Die nordrhein-westfälischen Ergebnisse sind im Rahmen der 5-Länder-Evaluation ähnlich denen in Hessen.¹⁸ In Niedersachsen/Bremen und in Schleswig-Holstein lag der Anteil der ZWE mit wesentlichen Änderungen „ohne AFP“ dagegen mit 48 % bzw. 54 % deutlich höher.

Die ZWE in Nordrhein-Westfalen, die ohne Förderung ihre Investition anders umgesetzt hätten, hätten in diesem Fall vor allem *baulich oder technisch anders* gebaut oder ihre Investition ohne AFP eher *kleiner* oder *gar nicht* umgesetzt (siehe Abbildung 17). Bei der Befragung bestand die Möglichkeit von konsistenten Mehrfachnennungen, wie zum Beispiel „früher“ und „baulich anders“, sodass sich die Anteile nicht auf 100 % addieren. Bezogen auf die Gesamtheit der befragten ZWE (n=195) ergeben die Angaben, dass rund 16 % ohne AFP „baulich anders“, und jeweils 11 % „kleiner“ investiert oder gar keine Investition durchgeführt hätten.

¹⁸ Ergebnisse aller befragten ZWE (n=525): 59 % aller ZWE nannten keine wesentlich andere Umsetzung ohne AFP-Förderung und 41 % bejahten eine wesentlich andere Umsetzung ohne Förderung.

Abbildung 17: Wesentliche andere Umsetzung der Investition ohne Förderung*

* Mehrfachnennungen möglich, z. B. „früher“ und „baulich anders“

Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018).

Diese Ergebnisse unterscheiden sich im Vergleich zu den anderen Bundesländern dieser Erhebung. Dort ist der Anteil der ZWE, die die Investition ohne AFP etwas früher bzw. später und in mehreren Einzelschritten umgesetzt hätten, größer als in Nordrhein-Westfalen. In den Vergleichsregionen hätten, bezogen auf die Gesamtzahl der befragten ZWE, lediglich 8 % gänzlich auf die Durchführung der geförderten Investition verzichtet. Dagegen hätten die ZWE dort stärker zu einem anderen Zeitpunkt oder in mehreren Einzelschritten investiert.

Eine differenzierte Auswertung der Antworten nach den jeweiligen Investitionsschwerpunkten ergab kaum Unterschiede zwischen den Schwerpunkten. In den Investitionsschwerpunkten Geflügel (50 %), Rind (66 %), Schwein (48 %) und Sonstiges (89 %) wäre die Investition ohne den AFP-Zuschuss nicht wesentlich anders umgesetzt worden.

Mögliche Zusammenhänge zwischen Mitnahme und der Ausgestaltung der Förderung, des Investitionsschwerpunkts oder den Charakteristika der Betriebe wurden für die fünf Länder gemeinsam untersucht. Dabei konnten kaum Zusammenhänge zwischen den Angaben der ZWE bezüglich der Investitionsziele und Mitnahme festgestellt werden. Dagegen wurden negative Korrelationen zwischen dem Investitionsvolumen und der Mitnahme identifiziert, d. h. bei kleinen Investitionen

ist die Tendenz zur vollständigen Mitnahme am höchsten. Folglich ist bei den tendenziell umfangreicheren Investitionen in Ställe die Wahrscheinlichkeit von (vollständiger) Mitnahme geringer als bei anderen Investitionen. Zusätzlich ist – unabhängig vom Investitionsvolumen – die Tendenz zur Mitnahme bei Investitionen in Schweineställe geringer als bei anderen Stallbauinvestitionen. Auch bei den Betrieben, die angegeben haben, dass durch die Förderauflagen erhebliche Zusatzkosten angefallen seien (Frage 3.1), ist die Wahrscheinlichkeit vollständiger Mitnahmen geringer.

Aus diesen Ergebnissen kann gefolgert werden, dass eine volle Förderwirkung nur bei 11 % der ZWE auftrat (keine Investition ohne AFP). Für die restlichen ZWE muss mehrheitlich von einer *teilweisen* bis *vollständigen* Mitnahme ausgegangen werden, da diese ohne die AFP-Förderung in identischer Weise bzw. modifiziert, d. h. zeitlich, baulich-technisch oder größenmäßig anders, investiert hätten. Selbst in den Fällen, in denen das AFP eine veränderte Umsetzung des Vorhabens zur Folge hatte, wäre ohne das AFP dennoch in den meisten Fällen investiert worden.

5.7 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Hemmnisse bei ihrer Verfolgung

Entwicklungsstrategien

Für die Ausrichtung der Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen auf die Unternehmensziele ist es wichtig zu wissen, welche mittelfristigen Strategien die Unternehmen verfolgen. Aus diesem Grund wurden die ZWE gebeten, Angaben zu ihren Unternehmensstrategien zu machen und ggf. Hemmnisse zu nennen, die der Realisierung ihrer geplanten Strategie entgegenstehen. Dazu sollten eine Hauptstrategie und insgesamt maximal drei weitere Strategien genannt werden. Die Angaben konnten durch Kommentare ergänzt werden. Am häufigsten genannt wurde von den befragten ZWE die Strategie *Wachstum in bestehenden Betriebszweigen* (ca. 45 % der ZWE), *Spezialisierung auf weniger Betriebszweige* (ca. 42 %), *Auslagerung der Arbeitserledigung durch die Nutzung von Maschinenring oder Lohnunternehmen* (32 %) oder *Kooperation mit anderen landwirtschaftlichen Betrieben* (23 %).

Analysiert man die genannten Unternehmensstrategien nach den jeweiligen Investitionsschwerpunkten zeigt sich, dass die Geflügelhalter*innen als Entwicklungsstrategie überdurchschnittlich häufig den *Einstieg in einen neuen Betriebszweig* (50 % der ZWE) und vermehrte *Kooperation* (25 %) und *Extensivierung der Tierhaltung* (25 %) angeben. Die Strategien *Wachstum* und *Spezialisierung* sind bei Geflügel- und Schweinehalter*innen deutlich seltener anzutreffen als bei Rinderhalter*innen.

Der Vergleich mit den anderen Ländern der 5-Länder-Evaluation zeigt teilweise deutliche Unterschiede. Während in Nordrhein-Westfalen die Spezialisierung auf weniger Betriebszweige vergleichsweise häufig genannt wird, dominiert in Hessen die Wachstumsstrategie bei den befragten ZWE. Die Umstellung auf ökologische Bewirtschaftung wird von den ZWE in Nordrhein-Westfalen

im Vergleich zu den ZWE der anderen Länder relativ selten (5 % der befragten ZWE) als Entwicklungsstrategie verfolgt.

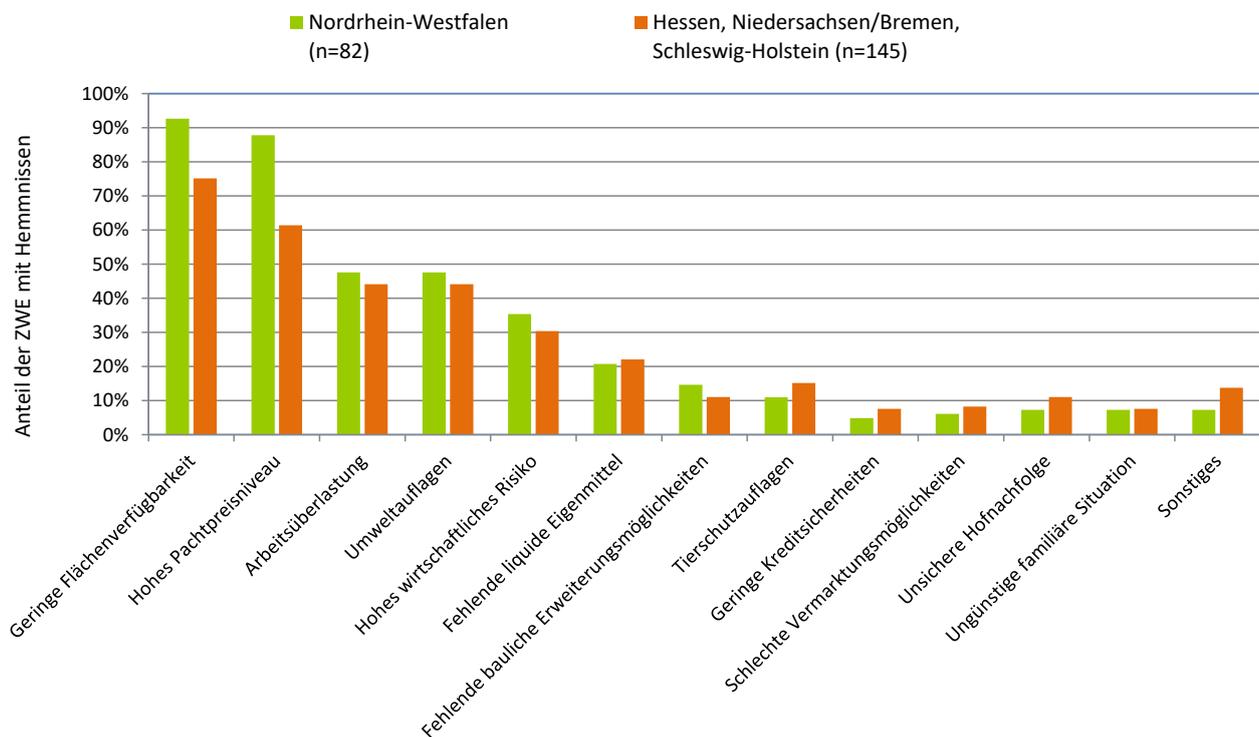
Hemmnisse bei Verfolgung der Unternehmensstrategien

Von den in Nordrhein-Westfalen befragten ZWE gaben 43 % an, dass in ihrem Betrieb wesentliche Hemmnisse für die Verfolgung ihrer Unternehmensstrategie bestehen. Diese ZWE wurden gebeten, Angaben zu den wesentlichen Hemmnissen zu machen. Als Haupthemmnisse nannten sie in erster Linie die *geringe Flächenverfügbarkeit* und das *hohe Pachtpreinsniveau* (siehe Abbildung 18). Mit deutlichem Abstand folgen *hohe Arbeitsbelastung* der Betriebsleitung, *Umweltauflagen* und das *hohe wirtschaftliche Risiko*. Andere Faktoren wie *fehlende baulichen (Erweiterungs-) Möglichkeiten*, *fehlende Eigenmittel* oder *geringe Kreditsicherheiten* wirken kaum hemmend auf die Verfolgung der Unternehmensstrategie.

In den anderen Ländern ist der Anteil der befragten ZWE mit wesentlichen Hemmnissen ähnlich hoch (jeweils 43 %). Die angegebenen wesentlichen Hemmnisse entsprechen weitgehend den Angaben der ZWE in Nordrhein-Westfalen, wobei der Flächenverfügbarkeit und dem Pachtpreinsniveau eine geringere Bedeutung als Entwicklungshemmnis zugeschrieben wird. *Geringe Kreditsicherheiten* oder eine *ungünstige familiäre Situation* werden ebenso eher selten als Haupthemmnis angesehen. Tierschutzauflagen stellen aus Sicht der ZWE in keinem der Länder gravierende Hemmnisse für die Verfolgung der Unternehmensstrategien dar. Inwieweit Probleme mit der Erteilung von Baugenehmigungen aufgrund von Emissionsschutzauflagen (bspw. für Schweinehaltungen mit Auslauf) tatsächlich Investitionsvorhaben verhindern, kann auf der Basis der Befragung nicht eingeschätzt werden, weil diese Betriebe im Rahmen der ZWE-Befragung nicht die Gelegenheit hatten, über diese Probleme zu berichten.¹⁹

¹⁹ Um diesen Aspekt einbeziehen zu können, ist im Rahmen der Evaluation eine Diskussion mit Bauberater*innen und Landgesellschaften geplant, da diese auch Betriebe mit nicht erfolgreichen Bauabsichten kennen.

Abbildung 18: Hemmnisse aus Sicht der ZWE für die Umsetzung der Unternehmensstrategien im Ländervergleich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Thünen-Institut: Befragung 2018 (Ebers et al., 2018).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die wesentlichen Entwicklungshemmnisse der AFP-geförderten landwirtschaftlichen Betriebe außerhalb des Einflussbereichs des AFP liegen. Die Maßnahme zielt dagegen auf Finanzierungshemmnisse, die aus Sicht der meisten Betriebe keine wesentliche Rolle im Hinblick auf die Betriebsentwicklung spielen.

5.8 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung

Schwer veränderliche Hemmnisse behindern zwar die Verfolgung der favorisierten Unternehmensstrategie, entscheidend für den aktuellen Zustand und die Fortführung des Betriebs ist aber vor allem die Zufriedenheit mit dem betrieblichen Einkommen und der Entwicklung des Betriebs. Im Fragebogen sollte die jeweilige Zufriedenheit vor und nach der Inbetriebnahme der geförderten Investition eingeschätzt werden. Die Antworten zeigen, dass die ZWE nach Inbetriebnahme der geförderten Investition deutlich zufriedener sowohl mit ihrem betrieblichen Einkommen als auch mit ihrer Betriebsstruktur sind (siehe Abbildung 19).

Beurteilung der geförderten Investition im Nachhinein („ex post“)

Um zu prüfen, ob es bei den geförderten Investitionen Anzeichen für Fehlinvestitionen gibt, wurden die ZWE gebeten, die Gestaltung und Durchführung der geförderten Investition zum Zeitpunkt der Befragung zu beurteilen. Die ZWE sollten also Auskunft darüber geben, ob sie die geförderte Investition „aus heutiger Sicht“²⁰ in identischer Weise, modifiziert, gänzlich anders oder überhaupt nicht durchgeführt hätten.

Rund 90 % (n=177) der Befragten gaben an, dass sie die Investition im Nachhinein nicht wesentlich anders umgesetzt hätten. Knapp 10 % (n=19) hätten die Investition anders realisiert; zum Beispiel hätten sie im Nachhinein *früher, größer* oder *baulich/technisch anders* gebaut. Manche ZWE gaben an, dass sie sich im Nachhinein bspw. für eine „andere Aufteilung der Stallabteile“ oder für eine „größere, effizientere“ Investition entschieden hätten.

Folglich ist festzuhalten, dass aufgrund der hohen Mitnahmen zwar die Förderwirkungen deutlich reduziert wurden, aber andererseits mit der Förderung keine wesentlichen Fehlinvestitionen unterstützt wurden.

5.9 Beurteilung des Förderverfahrens durch die ZWE

Das gesamte Förderverfahren verlief nach Angaben der meisten ZWE (rund 80 %) ohne Schwierigkeiten. Die übrigen ZWE benannten spezifische Probleme während des Förderverfahrens. In den Kommentaren zu dieser Frage bemängelten einige ZWE, die Antragsstellung sei zu komplex, die Einholung der Vergleichsangebote unnötig formal und zu strikt gehandhabt, und die Bewilligungsdauer sei zu lang.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Marktversagen dazu führen kann, dass volkswirtschaftlich vorteilhafte und gesellschaftlich erwünschte Güter und Dienstleistungen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang oder in gewünschter Art und Qualität am Markt bereitgestellt werden. Diesen Defiziten kann durch den Einsatz von staatlichen Interventionen begegnet werden. Öffentliche Hilfen sind dort gut begründbar, wo die vermehrte Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter (z. B. Umwelt- und Tierschutz) gewünscht ist, wo besondere Risiken zu tragen sind (z. B. im Zusammenhang mit Innovationen oder Pilotvorhaben), oder wo es zu massiven Wettbewerbsverzerrungen durch Markteingriffe an anderer Stelle kommt. Die erforderliche gravierende Umstellung der intensiven Tierhaltung in Nordrhein-Westfalen auf die Anforderungen der ordnungsrechtlichen Vorgaben in den Bereichen Düngung (Düngeverordnung), Emissionen (z. B. TA-Luft)

²⁰ Das heißt: zum Zeitpunkt der Befragung.

und Haltungssysteme in der Tierhaltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnungen) muss in relativ kurzer Zeit erfolgen und dürfte viele Unternehmen ohne Hilfestellung durch die öffentliche Hand überfordern.

Diesen Anforderungen wird im NRW-Programm Ländlicher Raum mit mehreren Maßnahmen begegnet, darunter auch mit einzelbetrieblichen Investitionshilfen. Zu nennen sind das AFP (TM 4.11), die Hilfen zur Emissionsminderung durch nachträgliche Abdeckung von bestehenden Lagerbehältern für Flüssigmist und durch besondere Ausbringungstechnik von Flüssigmist (EML - TM 4.12 und EMA - TM 4.4).

Die Förderung durch das AFP hat in den vergangenen Jahren und insbesondere seit 2014 eine deutliche Wandlung erfahren. Damit einher ging auch eine stärkere Fokussierung des AFP auf tierwohlorientierte Stallbauinvestitionen mit Beginn des Förderzeitraums 2014 bis 2020. Die stärker auf öffentliche Güter und Problemlagen ausgerichtete AFP-Förderung entspricht den Empfehlungen vorangegangener Evaluationen durch das Thünen-Institut (Forstner und Ebers, 2016; Bergschmidt et al., 2008).

Da die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung ein gesellschaftlich relevantes Thema darstellt und die aktuell verbreiteten Verfahren vielfach weder gesellschaftlich akzeptiert noch aus wissenschaftlicher Sicht tiergerecht sind (Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland, 2015; WBA, 2015; KTBL, 2006b), geht dieser Ansatz in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Tierwohl viele Charakteristika eines öffentlichen Gutes hat (Bennett, 1995) und staatliche Eingriffe bei öffentlichen Gütern notwendig sind, wenn diese nicht im gesellschaftlich erwünschten Umfang bereitgestellt werden (Weingarten, 2010). So sind bspw. tiergerechte Halteverfahren überwiegend mit höheren Investitionen verbunden, während der Markt die „Tierwohl-Mehrleistung“ nur in geringem Umfang entlohnt, da Tierwohl-Labelprodukte bisher nur einen sehr geringen Marktanteil haben (Pirsich et al., 2017).

Die Ergebnisse der vorliegenden Zwischenevaluation, die wesentlich auf einer schriftlichen Befragung der ZWE in Nordrhein-Westfalen beruhen, deuten darauf hin, dass das AFP neben Beiträgen zum Betriebswachstum der geförderten Betriebe und zur Reduzierung der Arbeitsbelastung vor allem auch Beiträge zur Verbesserung des Tierwohls (jedenfalls aus Sicht der ZWE) leistet. Trotz der unsicheren Rahmenbedingungen für die zukünftige Gestaltung der Schweinehaltung und der Probleme mit Baugenehmigungen stieg die Inanspruchnahme des AFP in der Schweinehaltung während der laufenden Förderperiode an. Eine Aufstockung der Tierplätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Unternehmen ist bei Investitionen in mehr Tierwohl nicht für jede*n Tierhalter*in umsetzbar, da Hemmnisse wie die knappe Flächenverfügbarkeit und die hohen Pachtpreise oder die geografische Lage des Betriebs einer Erweiterung entgegenstehen. Sie ist außerdem hinsichtlich des Ziels einer Reduzierung von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen häufig nicht zielführend.

Mit der Förderung werden zu einem bedeutenden Teil Betriebe unterstützt, die die geförderte Investition auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Die „Impulswirkung“ der Förderung bleibt daher gering. Für die Reduzierung von Mitnahmeeffekten gibt es kein „Patentrezept“ und keinen universell wirksamen Mechanismus. In der Tendenz können strengere Förderauflagen und die Identifizierung von Betrieben mit Liquiditätseingüssen²¹ Mitnahmeeffekte reduzieren. Wenn das Ziel der Förderung die Bereitstellung öffentlicher Güter ist und diese im Zuge der geförderten Investitionen erfolgt, sind die Mitnahmen weniger kritisch zu bewerten, als wenn mit öffentlichen Mitteln private Güter (bspw. eine erhöhte Rentabilität durch Betriebswachstum) gefördert werden.

Die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen sollte in der geltenden marktwirtschaftlichen Grundordnung grundsätzlich über Marktmechanismen reguliert werden. Häufig beruhen wesentliche betriebliche Entwicklungshemmnisse auf den lokalen Wettbewerbsverhältnissen und auf Rahmenbedingungen, die nur sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht mit der Bereitstellung von Zuschüssen beseitigt oder beeinflusst werden können. Die Investitionsförderung sollte daher ihren Fokus weiterhin auf gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes im Produktionsbereich Tierhaltung legen.

Die Förderung von Junglandwirt*innen im Rahmen des AFP ist nach den Ergebnissen dieser Untersuchung weitgehend wirkungslos und sollte entweder ganz eingestellt oder aber geändert werden, d. h. auf der Basis einer klaren Problem-Ziel-Diagnose sowie einer entsprechenden finanziellen Ausstattung gestaltet werden.

Tierwohl

Mit dem AFP wurden aufgrund der Vorgaben der Anlage 1 Ställe gebaut, die im Hinblick auf das Tierwohl über den gesetzlichen Standard hinausgehen. In Teilbereichen erweist sich die Erreichung des Ziels „mehr Tierwohl durch AFP-Förderung“ dennoch als schwierig. Dies zeigt sich bspw. daran, dass auch mit der Förderung Ställe gebaut wurden, in denen die Tiere ihr Normalverhalten nicht ausführen können (z. B. Schweineställe ohne Außenklima, ohne Einstreu und ohne wühlbares Material). Anhang 2 des Berichts enthält eine Zusammenstellung der wesentlichen Gründe für die begrenzte Wirksamkeit des AFP und Ansatzpunkte für eine bessere Zielerreichung.

²¹ Z. B. anhand der Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (siehe Forstner (2016)).

Folgende zentrale Empfehlungen können festgehalten werden:

- Die Vorgaben der Anlage 1 sollten entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu tiergerechten Haltungsverfahren weiter aktualisiert werden.
- Die Kosten der Förderauflagen sollten für typische Fälle ermittelt und die Fördersätze entsprechend bemessen werden, um eine möglichst große Förderwirkung des AFP (d. h. viele tiergerechte Vorhaben) bzw. geringe Mitnahmeeffekte zu erreichen. Dies kann dazu führen, dass die bisherigen Höchstfördersätze angehoben werden müssen.
- Gezielte Ausbildungs- und Beratungsangebote im Bereich Tierwohl sollten andere Maßnahmen (Investitionsförderung und Prämien) ergänzen.
- Außenklimaställe sind ein wichtiges Element tiergerechter Haltungsverfahren. Baugenehmigungen stellen im Moment ein Investitionshemmnis dar und sollten für Betriebe, die in solche Ställe investieren wollen, vereinfacht werden. (Bei Zielkonflikten zwischen Tier-, Umwelt- und Klimaschutz sollte dem Tierschutz ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.) Diese Regelungsbereiche liegen jedoch außerhalb des Einflussbereichs des AFP.
- Die derzeit noch unsicheren rechtlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Gestaltung der Schweinehaltung (v. a. Schwänzekupieren, Kastenstände, Ferkelkastration) sollten möglichst schnell geklärt werden (Anpassung in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung). Auch diese Empfehlung liegt außerhalb des Gestaltungsspielraums des AFP, beeinflusst aber die Möglichkeiten, mit dem AFP-Tierschutzziele zu erreichen in erheblichem Maße.

Das Thema „Tierwohl in der Nutztierhaltung“ wird aller Wahrscheinlichkeit nach weiterhin im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Um eine tiergerechte Nutztierhaltung zu erreichen, ist eine grundlegende Transformation der Halungs- und Managementverfahren notwendig. Zur Begleitung dieses Prozesses spielen Fördermaßnahmen eine wichtige Rolle. Allerdings ist neben der Frage der Finanzierung (Isermeyer, 2019; Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 2020) auch die Diskussion um geeignete Maßnahmen und deren Ausgestaltung noch nicht abgeschlossen. „Patentrezepte“ für ideale Tierwohl-Fördermaßnahmen existieren bislang nicht.

Emissionsminderung

Künftig dürften noch höhere Anforderungen an (bauliche und technische) Lösungen zur Lagerung und Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern gestellt werden (siehe Luftreinhalte- sowie Klimaschutzprogramm der Bundesregierung). Es ist daher erforderlich, diesbezügliche Weiterentwicklungen im Hinblick auf eine möglichst emissionsfreie Lagerung und Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern zu forcieren und die Fördermaßnahmen entsprechend anzupassen.

Folgende Empfehlungen lassen sich für die Agrarinvestitionsförderung – unter Berücksichtigung der Untersuchungen zu den ELER-TM 4.12 und 4.4 – ableiten:

- Emissionsträchtige stallbauliche Lösungen (z. B. mit Unterflurlagerung von Flüssigmist im Stall) sollten von der Förderung ausgeschlossen werden. Bei Investitionen in Stallbauten in

Verbindung mit einer Errichtung von Güllelagerraum sollte die emissionsarme Lagerung für alle Vorhaben verbindlich vorgeschrieben sein.

- Das Förderangebot für die möglichst emissionsreduzierte Abdeckung vorhandener Güllebehälter sollte beibehalten bzw. finanziell aufgestockt werden und mit einer entsprechenden Regelung des Fachrechts (z. B. Abdeckungspflicht ab 2025 für alle Güllebehälter) verknüpft werden.
- Die Kombination mit der Förderung der emissionsarmen Ausbringetechniken sollte beibehalten werden, weil nur dann die Effekte von abgedeckten Güllelagern (erhöhte Ammoniumgehalte) klimarelevant wirksam werden und das bisher noch nicht genutzte Potenzial zur emissionsarmen Ausbringung von Flüssigmist weiterentwickelt werden kann.

Förderbudget

Die vorgeschlagenen Aspekte dürften erhebliche zusätzliche Mittel erfordern, wenn in kurzer Zeit deutliche Veränderungen bzw. Beiträge zur Erreichung der Politikziele herbeigeführt werden sollen. Alleine bei der Umstellung der Tierhaltung auf tiergerechte Haltungssysteme rechnet der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik deutschlandweit mit jährlichen Mehrkosten von drei bis fünf Milliarden Euro, die durch politische Maßnahmen begleitet bzw. kompensiert werden müssten, um eine Abwanderung in Länder mit niedrigeren Tierschutzstandards zu vermeiden (WBA, 2015).

Literaturverzeichnis

- Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland (2015) Empfehlungen des Expertenkreis "Tierwohl" des Agrar- und Ernährungsforums Oldenburger Münsterland e. V. zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik (WBA) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) »Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung«. Vechta
- Bennett R (1995) The Value of Farm Animal Welfare. *Journal of Agricultural Economics* 46(1):46-60. doi: 10.1111/j.1477-9552.1995.tb00751.x
- Bergschmidt A, Dirksmeyer W, Ebers H, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Margarian A, Heuer J (2008) Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Nordrhein-Westfalen
- Bergschmidt A, Lindena T, Neuenfeldt S, Tergast H (2018) Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen: Thünen Working Paper 111, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn060522.pdf> [zitiert am 6.3.2019]
- Bergschmidt A, March S, Mohr R, Renziehausen C, Wagner K, Brinkmann J (2019) Entwicklung einer ergebnisorientierten Tierwohl-Fördermaßnahme für Milchkühe. *Berichte über Landwirtschaft* 97(2), zu finden in <<https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/236/pdf>> [zitiert am 18.6.2019]
- Bergschmidt A, Schrader L (2017) Weiterentwicklung der GAK-Maßnahmen „Förderung besonders nachhaltiger und tiergerechter Haltungsverfahren“ (MSUL F.), im Folgenden kurz „Tierwohlprämien“: Arbeitsunterlage für BMEL für die Vorbereitung des GAK-Rahmenplans 2019, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft; Friedrich-Loeffler-Institut, Institut für Tierschutz und Tierhaltung
- BLE [Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung] (versch. Jg.) Strukturdaten zum Ökologischen Landbau in Deutschland, zu finden in <https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Oekologischer-Landbau/_functions/StrukturdatenOekolandbau_table.html> [zitiert am 20.3.2020]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2018) Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe - Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2016/2017 2016/2017, zu finden in <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/BFB-0111001-2017.pdf> [zitiert am Februar 2018]

- DAFA [Deutsche Forschungsallianz] (2012) Fachforum Nutztiere - Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft – gemeinsam für eine bessere Tierhaltung: Strategie der Deutschen Agrarforschungsallianz, zu finden in <https://www.dafa.de/wp-content/uploads/FF_Nutztiere.pdf>
- DBV [Deutscher Bauernverband] (2019) Wirtschaftliche Stimmung in der Landwirtschaft verschlechtert (Pressemeldung vom 08.04.2019): DBV-Konjunkturbarometer zeigt gebremste Investitionsplanungen, zu finden in <<https://mobil.bauernverband.de/konjunkturbarometer-agrar-maerz-2019>> [zitiert am 10.7.2019]
- Destatis [Statistische Bundesamt] (2013) Agrarstrukturerhebung - Viehhaltung der Betriebe: Fachserie 3 Reihe 2.1.3 - 2013 2013, zu finden in <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehhaltung2030213139004.pdf?__blob=publicationFile> [zitiert am 19.2.2019]
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2017) Fachserie 3 Reihe 2.1.5: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Rechtsformen und Erwerbscharakter Agrarstrukturerhebung 2016. Wiesbaden
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2019) Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern: Stand 20. November 2019, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/wir/pdf/zahlen-landwirtschaft.pdf>> [zitiert am 24.3.2020]
- Deutsche Bundesbank (versch. Jgg.) MFI-Zinsstatistik, zu finden in <<https://www.bundesbank.de/de/service/meldewesen/bankenstatistik/mfi-zinsstatistik-612596>> [zitiert am 7.10.2019]
- Ebers H, Flint L, Forstner B (2018) Befragung von Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern zur AFP-Förderung (Fragebogen): Eine Umfrage des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft in Braunschweig im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- EFSA [European Food Safety Authority] (2007a) The risks associated with tail biting in pigs and possible means to reduce the need for tail docking considering the different housing and husbandry systems - Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare. The EFSA Journal (2007) 611, 1-13, zu finden in <<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2007.611>> [zitiert am 7.5.2018]
- EFSA [European Food Safety Authority] (2007b) The risks associated with tail biting in pigs and possible means to reduce the need for tail docking considering the different housing and husbandry systems - Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare.: The EFSA Journal (2007) 611, 1-13, zu finden in <<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.2903/j.efsa.2007.611>> [zitiert am 7.5.2018]

- EFSA [European Food Safety Authority] (2014) Scientific Opinion concerning a Multifactorial approach on the use of animal and non-animal-based measures to assess the welfare of pigs. Parma
- ELER-VO (2013) Verordnung (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005
- Forstner B (2016) Modellrechnungen zur Erfassung von Mitnahmeeffekten: MEN-D, Aktuelle Praktik 05/2016, zu finden in <http://men-d.de/fileadmin/user_upload/Praktik_05_2016_MEND.pdf> [zitiert am 15.4.2020]
- Forstner B, Ebers H (2016) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 121), zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_5_5_MB_AFP.pdf> [zitiert am 2.4.2020]
- Grimm E (2017) Frei belüftete Ställe - Zielkonflikte zwischen Immissionsschutz und Tierwohl: Vortrag bei der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft Landtechnik und Ländliches Bauwesen Baden-Württemberg e.V. (ALB), zu finden in <https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Allgemeines/Download/Tagungen-2017/ALB_Fachtagung_Schweinehaltung.pdf> [zitiert am 1.10.2019]
- Gunn M (2007) EFSA Opinion on Piglet Castration. EU-KOM
- Harms J, Bruhs B (2018) Neuer Melkkostenvergleich Melkstand vs Melkroboter, zu finden in <<https://www.landwirtschaft-mv.de/Fachinformationen/Agrarökonomie/?id=845&processor=processor.sa.lfaforenbeitrag>> [zitiert am 31.3.2020]
- Isermeyer F (2019) Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie?: Überlegungen zur langfristigen Ausrichtung der Nutztierstrategie. Thünen Working Paper 124
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen] (2017a) Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen – ASE 2016: Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche, zu finden in <<https://www.it.nrw/node/1481/pdf>> [zitiert am 20.3.2020]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen] (2017b) Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche – ASE 2016, zu finden in <<https://www.it.nrw/landwirtschaftliche-betriebe-nach-groessenklassen-ase-2016-1481>> [zitiert am 14.2.2019]

- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen] (2018a) Agrarstrukturerhebung in Nordrhein-Westfalen 2016 - Struktur der Bodennutzung und Viehhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt sowie der Betriebe mit ökologischem Landbau. C973 2016 51 (Kennziffer CIV - unreg./16) 2016, zu finden in <<https://webshop.it.nrw.de/gratis/C979%20201651.pdf>> [zitiert am 14.2.2019]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen] (2018b) Statistische Berichte - Viehhaltungen und Viehbestände in Nordrhein-Westfalen am 1. März 2016 2016, zu finden in <<https://webshop.it.nrw.de/gratis/C339%20201651.pdf>> [zitiert am 19.2.2019]
- IT.NRW [Landesbetriebe IT.NRW] (2020) Ausgewählte Baupreisindizes (Bauleistungen am Bauwerk), zu finden in <<https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/ausgewaehlte-baupreisindizes-bauleistungen-am-bauwerk-2038>> [zitiert am 20.4.2020]
- Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020) Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierzucht/Tierhaltung/empfehlungen-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile> [zitiert am 25.2.2020]
- KTBL [Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.] (2006a) Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt
- KTBL [Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.] (2006b) Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2018) Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) 2014 bis 2020, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/laendlicherraum/investition/afp.htm>> [zitiert am 20.2.2019]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2019) Ökolandbau NRW: Biomilchanteil in NRW und bundesweit im Jahr 2018, zu finden in <<https://www.oekolandbau.nrw.de/fachinfo/markt/biomilchanteil-in-nrw-und-bundesweit-im-jahr-2018/>> [zitiert am 4.3.2020]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2014) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP); Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - II A 3 - 114/11 vom 13.06.2014

- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015a) Germany - Rural Development Programme (Regional) - North Rhine-Westphalia. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015b) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - II A 3 - 2114/11 v. 9.3.2015 AFP-RL NRW
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz] (2017) Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Nordrhein-Westfalen.
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz] (2018a) Germany - Rural Development Programme (Regional) - Nordrhein-Westfalen 2014-2020: Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Nordrhein-Westfalen, hg. v. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV), 4.2. Aufl., 694 p, zu finden in <https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum_Dezember_2018.pdf> [zitiert am 14.2.2019]
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz] (2018b) Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum Nordrhein-Westfalen 2014-2020 - Indikative Finanztafel. 3. Änderungsantrag 12.12.2018
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2020) Ökologischer Landbau, zu finden in <<https://www.umwelt.nrw.de/landwirtschaft/landwirtschaft-und-umwelt/oekologischer-landbau/>> [zitiert am 4.3.2020]
- MUNLV [Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (versch. Jg.) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- NERC-Richtlinie (2016): Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (National Emission Reduction Commitment = NERC)

- OVG Magdeburg (Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 3. Senat) (2015) Breite von Kastenständen in der Schweinehaltung. juris:1-12, zu finden in <<http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/buq/page/bssahprod.psml?doc.hl=1&doc.id=JURE160003592&showdoccase=1&doc.part=L¶mfromHL=true>> [zitiert am 24.9.2018]
- Pirsich W, Hardenberg L von, Theuvsen L (2017) Eine empirische Analyse zum Angebot von Tierwohl-Fleisch in Fleischerfachgeschäften: Band 95, Ausgabe 2 (August 2017), zu finden in <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/165/pdf_17_02_8> [zitiert am 12.2.2020]
- Roggendorf W (2020) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020: Schwerpunktbereich 5D – Hintergrundbericht zur Beantwortung der Bewertungsfrage 14 im erweiterten Durchführungsbericht 2019
- Sander J (versch. Jg.) Analyse der wirtschaftlichen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe, zu finden in <<https://www.thuenen.de/de/bw/projekte/analyse-der-wirtschaftlichen-lage-oekologisch-wirtschaftender-betriebe/>> [zitiert am 3.4.2020]
- UBA [Umweltbundesamt] (2018) Umwelt und Landwirtschaft: Daten zur Umwelt - Ausgabe 2018, zu finden in <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba_dzu2018_umwelt_und_landwirtschaft_web_bf_v7.pdf>
- WBA [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik] (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten., zu finden in <http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html>
- Weingarten P (2010) Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013. In: Räume DVL (ed) LandInForm Spezial 1 "Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft": pp 20-22

Anhang 1

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



Befragung von Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern zur AFP-Förderung

Eine Umfrage des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft in Braunschweig
*im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen*



Bitte schicken Sie den ausgefüllten Fragebogen
in dem beiliegenden portofreien Umschlag an uns zurück.

Termin: spätestens Montag, den 5. März 2018

Anhang 2

Gründe für die begrenzte Wirksamkeit des AFP auf das Tierwohl und Ansatzpunkte für eine bessere Zielerreichung

Gründe für die begrenzte Wirksamkeit des AFP	Lösungsansätze
<p>Die Vorgaben der Anlage 1 liegen für manche Tierarten/Nutzungsrichtungen unterhalb dessen, was für eine tiergerechte Haltung notwendig wäre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Anpassung der Anlage 1 an den Stand des Wissens zu tiergerechten Haltungsverfahren und Vergleich mit anderen Bundesländern, die hohe Tierwohlanforderungen stellen (z. B. Niedersachsen). • keine „Aushandlungsprozesse“ zwischen Tierwohl und Wettbewerbsfähigkeit bei der Definition der Kriterien. Die Vorgaben für eine tiergerechte Haltung sollten an den Bedürfnissen der Tiere ausgerichtet sein. Falls deren Umsetzung im Rahmen des AFP nicht umsetzbar scheint, sollte dies nicht zu einer Verwässerung der Kriterien führen, sondern zu einer Revision der Förderbedingungen.
<p>In manchen Fällen können die durch die Förderauflagen hervorgerufenen höheren Investitionskosten nicht durch den gewährten Zuschuss kompensiert werden. Die Betriebe entscheiden sich dann, weniger tiergerechte Ställe ohne Förderung zu bauen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Kosten der Förderauflagen und ggf. Anpassung der Förderung.
<p>Mit der Förderung werden zu einem bedeutenden Teil Betriebe erreicht, die die geförderte Investition auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Die „Impulswirkung“ der Förderung bleibt daher gering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Für die Reduzierung von Mitnahmeeffekten existiert kein „Patentrezept“ und kein universell wirksamer Mechanismus. • In der Tendenz können strengere Förderauflagen und die Identifizierung von Betrieben mit Liquiditätsengpässen (z. B. anhand der Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze²²) Mitnahmeeffekte reduzieren. • Wenn das Ziel der Förderung die Bereitstellung öffentlicher Güter ist und diese im Zuge der geförderten Investitionen erfolgt, sind die Mitnahmen weniger kritisch zu bewerten, als wenn mit öffentlichen Mitteln private Güter (bspw. eine erhöhte Rentabilität durch Betriebswachstum) gefördert werden.

²² Siehe http://men-d.de/fileadmin/user_upload/Praktik_05_2016_MEND.pdf.

Gründe für die begrenzte Wirksamkeit des AFP	Lösungsansätze
<p>Verbreitete Verfahren, die als nicht tiergerecht bewertet werden (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast), erlauben eine kostengünstige Tierproduktion und sind rechtlich zulässig. Für einen Großteil der Betriebe fehlt der ökonomische Anreiz, um in tiergerechtere Ställe zu investieren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eine flächendeckende Umstellung rentabler, aber nicht tiergerechter Verfahren kann nicht durch freiwillige Maßnahmen erreicht werden; hierfür wären Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen notwendig. Dieser Weg kann EU-weit, auf nationaler Ebene oder auf der Bundeslandebene erfolgen.²³ Um die Abschaffung nicht tiergerechter Verfahren zu beschleunigen, kann der „Alleingang“ auf Landesebene die schnellste Lösung sein. Beispielsweise wurde mit der niedersächsischen Tierchutzleitlinie für die Milchkuhhaltung von 2007 die Anbindehaltung für Neubauten in Niedersachsen für nicht mehr zulässig erklärt. Vorhandene Anbindehaltungen müssen entweder in Laufstallhaltungen umgebaut oder es muss ein täglicher Zugang zu einem Laufhof oder in den Sommermonaten Weidegang gewährt werden (Bergschmidt et al., 2018).
<p>Bei einigen Tierarten/Nutzungsrichtungen ist der „Abstand“ zwischen den verbreiteten Haltungsverfahren (z. B. Vollspaltenbuchten) und einer tiergerechten Haltung (z. B. eingestreute Buchten mit Auslauf oder Weide) sehr groß. Eine solche „Systemumstellung“ ist nicht nur mit höheren Investitions- sondern auch mit höheren laufenden Kosten verbunden (z. B. für Einstreu und Arbeitszeit). Zudem erfordert sie zusätzliches Know-how bspw. über alternative Vermarktungswege.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Aufbau von zusätzlichem Know-how kann auf verschiedenen Wegen erfolgen: Angefangen bei einer besseren Berücksichtigung der Thematik in der Ausbildung über geeignete Beratungsangebote und die Verbreitung von Erfahrungswissen bis hin zu Betriebsbesuchen und den Austausch zwischen Landwirt*innen.
<p>Veränderungen im Stall können zwar zu einer tiergerechteren Haltung beitragen, bei einigen Tierarten/Nutzungsrichtungen ist jedoch der schlechte Gesundheitsstatus das maßgebliche Tierwohl-Problem (z. B. Euterentzündungen bei Milchkühen). Bei einem schlechten Management wird trotz guter baulicher Voraussetzungen keine gute Tierwohl-Situation erreicht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize, durch gutes Management das Tierwohl zu verbessern, kann durch ergebnisorientierte (Prämien-)Maßnahmen erreicht werden. Ein Beispiel für eine solche und bereits umgesetzte Maßnahme ist die Niedersächsische Ringelschwanzprämie. Für Milchkühe wurden entsprechende Indikatoren sowie ein Konzept für eine kombinierte handlungs- und ergebnisorientierte Maßnahme in einem Forschungsprojekt erarbeitet (Bergschmidt et al., 2019).

²³ EU-weite (und nationale) Regelungen haben den Vorteil, dass es nicht zu Wettbewerbsnachteilen durch Tierschutzauflagen kommt. Dieser Weg ist jedoch langwierig und die angestrebten Ergebnisse sind unsicher. Auch nationale Prozesse können eine lange Vorbereitungszeit haben bzw. „im Sande verlaufen“. (Bspw. hat sich der Bundesrat im April 2016 auf Antrag des Landes Hessen für ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern in Deutschland ausgesprochen, ohne dass dies dazu geführt hat, dass das BMEL entsprechende Gesetzesvorhaben in Gang gebracht hätte.)

Gründe für die begrenzte Wirksamkeit des AFP	Lösungsansätze
<p>Betriebe, die in tiergerechte Ställe investieren möchten, haben oft Probleme, eine Baugenehmigung für ihre Vorhaben zu bekommen. Das Fehlen geeigneter Emissionsfaktoren für Außenklimaställe und die Verwendung „konservativer“ (also sehr hoher) Belastungswerte für Ammoniak führen zur Ablehnung vieler Verfahren (Grimm, 2017). Zudem findet bislang in den Verfahren keine Abwägung zwischen Umwelt- und Tierschutzzielen statt.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Die Grundlagen für die Ableitung geeigneter Emissionsfaktoren und Minderungsgrade für Ammoniak, Geruch und Methan werden derzeit im Rahmen des Verbundprojektes EmiMin (https://www.ktbl.de/themen/emimin/) geschaffen. Da das Projekt erst Mitte 2023 abgeschlossen sein wird, bestehen aber in der verbleibenden Zeit Unsicherheiten in den Genehmigungsverfahren.• Um tiergerechte Haltungsverfahren mit Außenklima umsetzen zu können, sind Änderungen im Baurecht notwendig, bei denen Abwägungen zwischen Tier- und Umweltschutzzielen erfolgen. Diese Debatte betrifft auf der nationalen Ebene das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Auf Bundeslandebene könnte das Hessische HMUKLV einen Diskurs zwischen den beteiligten Institutionen auf der Landkreisebene anstoßen und moderieren, bei dem die Möglichkeiten der Förderung tiergerechter Ställe eruiert werden.