



THÜNEN

Evaluation des Programms zur Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung – TM 4.2 des EPLR)

Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL)

Bernhard Forstner

5-Länder-Evaluation

12/2020

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

Publiziert:

DOI: 10.3220/5LE1599744372000

www.eler-evaluierung.de

Impressum:

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5233
Fax: 0531 596 5199

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

Braunschweig, im Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Die einzelbetriebliche Investitionsförderung im EPLR in Niedersachsen und Bremen	1
2 Ausgangslage und Problembeschreibung	2
3 Maßnahmenüberblick	7
3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele	7
3.2 Fördermodalitäten	8
3.3 Inanspruchnahme der V&V-Förderung	12
3.4 Fazit	14
4 Vorgehensweise und Informationsgewinnung	15
5 Ergebnisse der ZWE-Befragung	16
5.1 Struktur der befragten ZWE	16
5.2 Investitionsziele und -schwerpunkte	16
5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen	18
5.4 Gestaltung der Investitionen und mögliche Mitnahmeeffekte	25
5.5 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Umsetzungshemmnisse	27
5.6 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung	28
5.7 Förderverfahren	29
5.8 Einordnung der Befragungsergebnisse	30
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32
Literaturverzeichnis	37
Anhang	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Regionale Verteilung der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2015 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen	14
Abbildung 2:	Investitionsziele der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen im Förderzeitraum 2014 bis 2019	17
Abbildung 3:	Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen vor und nach Durchführung der geförderten Investition	20
Abbildung 4:	Anteil der Mitnahmen bei den V&V-geförderten Vorhaben in Niedersachsen und Bremen im Förderzeitraum 2014 bis 2019	27
Abbildung 5:	Zufriedenheit der ZWE der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung im Förderzeitraum 2014 bis 2019	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bedeutung ausgewählter Verarbeitungs- und Vermarktungsbereiche in der niedersächsischen Agrar- und Ernährungswirtschaft	3
Tabelle 2:	Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen 1)	12
Tabelle 3:	Nach Produktionssektoren gegliederte Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen 1)	13
Tabelle 4:	Anteil der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen, bei denen die ZWE die Auswahlkriterien der V&V-Förderung erfüllen	18

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	= Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	= Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	= Arbeitskraft
AWK	= Auswahlkriterien
BHKW	= Blockheizkraftwerk
bspw.	= beispielsweise
d. h.	= das heißt
DüV	= Düngeverordnung
ebd.	= ebenda
EEG	= Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIP	= Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	= Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EO	= Erzeugerorganisation
EPLR	= Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
etc.	= et cetera
EU	= Europäische Union
EU-KOM	= Europäische Kommission
EZ	= Erzeugerzusammenschluss
GAK	= Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ha	= Hektar
incl.	= inclusive
insg.	= insgesamt
Jg.	= Jahrgänge
KMU	= Kleinste, kleine und mittlere Unternehmen
KWh	= Kilowattstunde
LEADER	= „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale"(deutsch: Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LF	= landwirtschaftlich genutzte Fläche
max.	= maximal
Mio.	= Million
Mrd.	= Milliarde
ML	= Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

OG	= Operationelle Gruppe
O&G	= Obst und Gemüse
PFEIL	= Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020
PROFIL	= Programm zur Förderung im ländlichen Raum. <i>Niedersachsen</i> und Bremen 2007 bis 2013
RL	= Richtlinie
sog.	= sogenannt
SPB	= Schwerpunktbereich
SWOT	= Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) and Threats (Risiken)
TM	= Teilmaßnahme
v. a.	= vor allem
versch.	= verschiedene
V&V	= Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen
VO	= Verordnung
z. B.	= zum Beispiel
z. T.	= zum Teil
ZWE	= Zuwendungsempfänger*innen

1 Die einzelbetriebliche Investitionsförderung im EPLR in Niedersachsen und Bremen

Mit dem Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL) werden Maßnahmen, die mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) unterstützt werden, umgesetzt (ML et al., 2014a). Dafür stehen öffentliche Mittel in Höhe von insgesamt ca. 2,36 Mrd. Euro zur Verfügung, die zu 47,5 % von der Europäischen Union (EU) finanziert werden (ML, 2018a).¹ In einer der insgesamt sechs Förderprioritäten des ELER wird folgendes Ziel verfolgt: „Priorität 5 – Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“.

Eine Maßnahme ist in diesem Zusammenhang die Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung, Teilmaßnahme 4.2). Dabei werden V&V-Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüsse (EZ) in der Verbesserung der Effizienz des Energieeinsatzes unterstützt. Dadurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bzw. EZ nachhaltig gesteigert werden. Für die V&V-Förderung waren zu Beginn des Programms laut indikativer Finanzplanung Mittel in Höhe von 52,5 Mio. Euro (29 Mio. Euro EU-Mittel und 23,5 Mio. Euro GAK-Mittel) für ein Investitionsvolumen von rund 157 Mio. Euro angesetzt. Dieses Mittelvolumen wurde mit dem ersten Änderungsantrag PFEIL aufgrund der hinter der Planung zurückbleibenden Antragstellung um ca. 2,1 Mio. Euro reduziert. In einem weiteren Änderungsantrag wurden die Mittel für Bremen um 371.000 Euro reduziert. Inklusive Leistungsreserve liegt das Mittelvolumen für V&V somit bei rund 47,8 Mio. Euro. Damit sollen Investitionen von 112 V&V-Unternehmen bzw. EZ unterstützt werden (ML, 2018b).

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, welche Effekte die seit Beginn der laufenden Förderperiode umgesetzte V&V-Förderung bislang im Hinblick auf die mit der Förderung verfolgten Hauptziele – Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Wettbewerbsfähigkeit – hat.² Da nur die ersten Förderjahre für die Analyse 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. Außerdem ist anzumerken, dass sich dieser Bericht im Wesentlichen auf das Land Niedersachsen bezieht, da es bis zum jetzigen Zeitpunkt nur einen Förderfall aus Bremen gibt.

In den folgenden Kapiteln wird zunächst die Ausgangslage der V&V-Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüsse in Niedersachsen und Bremen, die in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig sind, sowie deren Investitions- und

¹ Stand nach dem 3. Änderungsantrag PFEIL 2018.

² Näheres in Kapitel 3.1.

Finanzierungsumfeldes beschrieben (Kapitel 2). In Kapitel 3 erfolgt eine Darstellung der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie deren Umsetzung und Inanspruchnahme in den Jahren 2014 bis 2019. Nach der Erläuterung der für die Analyse verwendeten Daten und Methoden (Kapitel 4) werden in Kapitel 5 die Untersuchungsergebnisse vorgestellt. Im abschließenden Kapitel werden Schlussfolgerungen gezogen und einige Empfehlungen abgeleitet (Kapitel 6).

2 Ausgangslage und Problembeschreibung

Bedeutung des Sektors

Die Landwirtschaft und der Agrarsektor insgesamt haben in Niedersachsen einen hohen Stellenwert. Mit einem Produktionswert von 11,9 Mrd. Euro gilt Niedersachsen als „Agrarland Nummer 1“ in Deutschland (ML, 2018d). Bremen ist im Vergleich dazu mit einem geschätzten Umsatz von etwa 6,3 Mio. Euro von sehr geringer Bedeutung (Michel, 2014). Niedersachsen zählt zu den bedeutendsten Standorten für die Milcherzeugung und die Schweinefleisch-, Eier- und Geflügelproduktion in Deutschland (ML, 2018b). Von den gesamtdeutschen Tierbeständen stehen rund ein Fünftel der Rinder und Milchkühe, rund ein Drittel der Mastschweine und ein Viertel der Zuchtsauen in niedersächsischen Ställen. Bei Mastgeflügel liegen die Anteile noch deutlich höher (rund 38 % aller Legehennen, 65 % der Masthühner und -hähne, 49 % der Enten und 43 % der Truthühner). Auch der niedersächsische Ackerbau hat deutschlandweit einen hohen Anteil an der Gesamtproduktion. Zum Beispiel wird nahezu die Hälfte der in Deutschland erzeugten Kartoffeln in Niedersachsen produziert; bei Zuckerrüben liegt der Anteil mit rund einem Viertel ebenfalls deutlich über dem Anteil Niedersachsens an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland (ebd.).

Darauf aufbauend besitzt auch die Ernährungswirtschaft in Niedersachsen einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert. Besonders in den ländlichen Räumen ist sie eine wichtige Arbeitgeberin. Die 689 niedersächsischen Betriebe (mit über 20 Beschäftigten), die im Jahr 2019 Nahrungs- und Futtermittel herstellten, erzielten einen Gesamtumsatz in Höhe von 31,5 Mrd. Euro (22,8 % davon im Ausland) und beschäftigten zusammen knapp 76.000 Personen (siehe Tabelle 1). Gemessen am Umsatz und den Beschäftigten ist die Ernährungswirtschaft in Niedersachsen der zweitwichtigste Wirtschaftszweig innerhalb des verarbeitenden Gewerbes.³ Die Ernährungswirtschaft (Ernährungsgewerbe und Getränkeherstellung) in Bremen erzielte im Jahr 2016 mit rund 2,6 Mrd. Euro Jahresumsatz und einem Beschäftigungsstand von rund 6.100⁴ einen noch größeren Anteil an der Gesamtwirtschaft als in

³ Zur Ernährungswirtschaft in Bremen liegen keine entsprechend abgrenzbaren Daten vor (Statistisches Landesamt Bremen, 2017).

⁴ Dies ist der zweitwichtigste Bereich der bremischen Wirtschaft nach dem Fahrzeugbau. Aktuellere Zahlen sind für Bremen nicht verfügbar.

Niedersachsen, aber diese hohen Zahlen resultieren größtenteils aus Bereichen, die nicht auf der heimischen Landwirtschaft aufbauen (Fisch, Tabak, Kaffee, Tee etc.).

Im niedersächsischen Ernährungsgewerbe ist die Fleischwarenindustrie die mit Abstand wichtigste Branche (ML, 2018c). Wie in Tabelle 1 zu sehen ist, erwirtschaftete sie im Jahr 2018 rund 34 % des Gesamtumsatzes im Ernährungsgewerbe und beschäftigt 32 % der Beschäftigten. Weitere wichtige Branchen sind die Milchverarbeitung (17 % Umsatzanteil), die Futtermittelherstellung (13 %), die Back- und Teigwarenindustrie (8 %) sowie die Obst- und Gemüseverarbeitung (7 %).

Tabelle 1: Bedeutung ausgewählter Verarbeitungs- und Vermarktungsbereiche in der niedersächsischen Agrar- und Ernährungswirtschaft

V&V-Bereiche	Umsatz (Mio. Euro)			Unternehmen (Anzahl)			Beschäftigte		
	2014	2016	2018	2014	2016	2018	2014	2016	2018
Fleischwaren	9.843	10.491	10.329	164	172	183	20.899	21.754	23.741
Milch	4.703	4.057	5.078	30	30	31	6.812	7.148	7.561
Futtermittel	3.700	3.589	3.998	46	54	59	4.599	4.774	5.624
Back- und Teilwaren	2.385	2.353	2.519	262	264	284	13.717	14.701	15.964
Obst- und Gemüse ¹⁾	1.911	1.954	1.967	26	29	31	5.538	5.832	6.514
Mühlen (incl. Stärke etc.)	772	740	756	15	16	16	1.731	1.804	2.033
Sonstige	5.321	5.420	5.454	69	73	81	16.550	11.838	13.231
Nahrungs- und Futtermittel, insg.	28.635	28.604	30.101	612	638	685	69.846	67.851	74.668

¹⁾ Einschließlich Kartoffelverarbeitung und -vermarktung.

Quelle: Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen (ML, versch. Jg.).

Tabelle 1 zeigt, dass die Zahl der Beschäftigten zwischen den Jahren 2014 und 2018 (+6,9 %) ebenso wie der monetäre Umsatz (+5,1 %) zugenommen hat. Im gleichen Zeitraum hat sich der Exportanteil bei Nahrungs- und Futtermitteln in Niedersachsen von 21,7 % auf 23,1 % erhöht (ML, versch. Jg.).

Die räumliche Verteilung der Unternehmen in den einzelnen Branchen folgt weitgehend den landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkten. So befindet sich zum Beispiel die Fleischwarenindustrie schwerpunktmäßig in den viehstarken Regionen und die Obst- und Gemüseverarbeitung in den entsprechenden Hauptanbauregionen.

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung der vergangenen Jahre sehen sich die Unternehmen der Ernährungswirtschaft vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Der Wettbewerbsdruck aus dem In- und Ausland nimmt weiter zu und der demografische Wandel macht es für die Unternehmen immer schwieriger, geeignetes Personal zu finden (Nier und Tamásy, 2015). Dazu kommen laut SWOT-Analyse⁵ im Rahmen der Erstellung von PFEIL sich verändernde Präferenzen der Konsumenten, wie zum Beispiel der Wunsch nach erhöhter Transparenz im

⁵ SWOT: Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken).

Produktionsprozess oder auch eine erhöhte Nachfrage nach regionalen, nachhaltig und ökologisch produzierten Produkten. Gerade im Bereich der regionalen Verarbeitung und Vermarktung besteht noch Ausbaupotenzial (ML, 2018b).

Allgemeine Trends in der Ernährungswirtschaft

Generell sind in der Ernährungswirtschaft zwei unterschiedliche Trends hinsichtlich der strukturellen Entwicklung des Sektors zu beobachten: Zum einen gibt es eine Konzentrationstendenz (z. B. im Landhandel, bei Mühlen und Futtermittelherstellern) und zum anderen fassen handwerkliche Kleinbetriebe wieder besser Fuß, die vom Trend zur Regionalität und handwerklichen Produktionsprozessen sowie zu ökologischen Erzeugnissen profitieren. Insgesamt ist die Anzahl der Unternehmen im Ernährungshandwerk stark rückläufig. In Deutschland haben von 2011 bis 2017 knapp ein Viertel der Unternehmen ihren Betrieb eingestellt oder fusioniert; die Zahl der Beschäftigten ist dagegen lediglich um rund 6 % zurückgegangen und der Umsatz im Ernährungshandwerk wurde leicht erhöht (+2,5 %). Das Handwerk insgesamt hat in diesem Zeitraum dagegen einen deutlichen Zuwachs bei der Zahl der Beschäftigten und beim Gesamtumsatz verzeichnet (BMEL, versch. Jg.).

Der Landhandel (Getreide, Futtermittel, Pflanzenschutz- und Düngemittel) befindet sich seit Jahren in einer starken Umstrukturierung, die deutliche Konzentrationstendenzen aufweist. Die Diskussion um die Tierhaltung und das Tierwohl (WBA, 2015), die dadurch verursachten Nährstoff- und Umweltbelastungen führen zu fachrechtlichen Anpassungen bzw. Auflagen (v. a. Düngeverordnung), die wiederum eine Reduktion der Produktion oder eine Veränderung der Produktionsprogramme oder der Produktionsprozesse in der Landwirtschaft nach sich ziehen. Als Folge ist der Markt für Agrarchemikalien rückläufig (DRV, 2020). Sinkende Tierzahlen lassen auch beim Futtermittelabsatz einen negativen Trend erwarten.

Im Zusammenhang mit der Umwelt- und Klimadebatte haben der Ressourcenschutz und die Energieeinsparung an Bedeutung gewonnen. Durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und andere Regelungen ist der Energieeinsatz zu einem großen Kostenfaktor für das verarbeitende Gewerbe geworden. Die Logistik bzw. der innerbetriebliche und außerbetriebliche Transport von Gütern und Waren ist auch durch Reglementierungen beim Transport auf den Straßen (Straßennutzungsgebühren, Regelung der Fahrzeiten etc.) sowie die steigenden Kosten für Fahrpersonal als Kostenfaktor bedeutsamer geworden.

Wesentliche Konsumänderungen beginnen die Märkte zu bewegen und dürften mittelfristig – zusammen mit einschneidenden bau-, umwelt- und tierschutzrechtlichen Regelungen – auch Auswirkungen auf die Erzeugung in Deutschland und insbesondere in den Konzentrationsgebieten der Tierhaltung in Niedersachsen haben. Insgesamt wurde der Fleischkonsum in Deutschland leicht reduziert, wobei dem stärker rückläufigen Verbrauch von Schweinefleisch ein zunehmender Konsum bei Geflügelfleisch gegenübersteht.

Den Primärerzeuger*innen und V&V-Unternehmen stehen stark konzentrierte Unternehmen des Lebensmittelgroß- und -einzelhandels gegenüber, die einen enormen Druck auf die vorgelagerten Bereiche ausüben. Die Vorgaben beziehen sich auf Menge und Art der Produkte, deren Produktionsprozesse und die Weise der Andienung und Lieferung sowie die Konditionen der Bezahlung. Um der enormen Marktmacht des Lebensmittelgroß- und -einzelhandels regulatorisch etwas entgegenzuwirken, hat die EU-KOM die UTP-Richtlinie⁶ zur Eindämmung von unfairen Handelspraktiken (z. B. bezüglich Zahlungsfristen, kurzfristigen Auftragsstornierungen oder -änderungen) erarbeitet, die bis zum 1. Mai 2021 in nationales Recht umgesetzt werden muss (BMEL, 2019).

Um auch in Zukunft am Markt bestehen zu können, sind die Unternehmen in der Ernährungswirtschaft gezwungen, die Produktion an die sich ändernden Marktbedingungen und rechtlichen Vorgaben anzupassen. Die Unternehmen müssen Modernisierungsinvestitionen durchführen, um die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung sowie Organisationsvorteile nutzen zu können, die unter anderem die zunehmenden Probleme durch Fachkräftemangel verringern sollen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf das gesamte Finanzierungsumfeld, das sich seit der Finanzkrise 2008/09 positiv für Unternehmen mit Fremdkapital(-bedarf) entwickelt hat. Die Darlehenszinsen bei neu abgeschlossenen langfristigen Krediten (über zehn Jahre Laufzeit) haben sich von etwa 4,5 % im Jahr 2009 auf nunmehr etwa 2,0 % seit dem Jahr 2015 verringert (Deutsche Bundesbank, 2020). Unternehmen der Ernährungswirtschaft können über Sonderprogramme der Landwirtschaftlichen Rentenbank – je nach Bonität und Verfügbarkeit an Sicherheiten – noch günstigere Kredite erhalten (z. B. über das Förderprogramm Umwelt- und Verbraucherschutz) (LR, 2019).

Den geringeren Finanzierungskosten stehen auf der anderen Seite die gestiegenen Baupreise aufgrund der konjunkturellen Lage im Bau- und Handwerksbereich gegenüber. Laut Daten des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik haben sich die Baupreise für gewerbliche Betriebsgebäude zwischen 2015 und 2019 um mehr als 15 % verteuert (LSN, 2020). Diese Teuerungsraten dürften auch auf Betriebsgebäude im Agrar- und Ernährungssektor übertragbar sein.

Ergebnisse der SWOT-Analyse

Die Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken der niedersächsischen Agrar- und Ernährungswirtschaft ergab folgendes (ML, 2014b):⁷

⁶ Die Richtlinie 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

⁷ Die SWOT wurde mit KoRiS Consulting erstellt.

Stärken:

Niedersachsen ist der bedeutendste Standort für Milcherzeugung, Schweine-, Eier- und Geflügelproduktion in Deutschland.

Es gibt eine enge Verflechtung zwischen Ernährungswirtschaft und Landwirtschaft.

Die Konzentration der Veredelungswirtschaft (Tiere, Obst/Gemüse) begünstigt die Errichtung großer Verarbeitungsbetriebe mit effizienter Produktion.

Schwächen:

Der Ausbau des Ökolandbaus in Niedersachsen ist relativ schwach (anders in Bremen).

In einigen Teilbereichen gibt es schwache Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen.

Position großer, überregionaler Unternehmen auf den internationalen Märkten ist schwach; die Unternehmen sind überwiegend binnenmarktorientiert.

Chancen:

Die Konzentration der Ernährungswirtschaft führt zu Agglomerationsvorteilen (Kostenvorteile durch Verfügbarkeit von Rohstoffen, Technologie und Humankapital).

Der Sektor könnte profitieren von einer weiteren Stärkung des Integrationsgrads von Erzeugung und Vermarktung mit stufenübergreifender Qualitätssicherung und Aufdeckung von Effizienzreserven.

Die Spezialisierung der Betriebe bietet eine gute Basis für aktuelle Herausforderungen (Strukturwandel der Landwirtschaft, Globalisierung).

Die Ergänzung der Binnenmarkstellung ist durch eine bessere Positionierung überregionaler Unternehmen auch im Außenmarkt möglich (Vermarktung).

Risiken:

Vernachlässigung der Einführung angemessener Qualitäts- und Sicherheitsmanagements.

Als besondere Chancen für die Entwicklung der Landwirtschaft und des nachgelagerten Sektors können daraus folgende Bereiche abgeleitet werden:

- Ausbau regionaler Wertschöpfungsketten,
- Nutzung von steigenden Exportchancen (insbesondere China und andere Schwellenländer),
- Steigerung von ökologisch erzeugten Produkten.

Als großes Problem der Landwirtschaft und damit auch als Risiko für die vor- und nachgelagerten Bereiche bleibt vor allem die starke räumliche Konzentration der Tierhaltung in einigen Regionen festzuhalten. Diese wurde in der SWOT zugleich als Vorteil aufgrund der bestehenden Agglomerations- und Größeneffekte beschrieben (ML, 2014b).

Ein besonders hoher Energieeinsatz sowie eine starke wirtschaftliche Belastung des V&V-Sektors durch höhere Energiepreise wurden nicht angeführt. Die SWOT verweist im Zusammenhang mit der notwendigen Verbesserung der Energieeffizienz an keiner Stelle auf die Unternehmen, die sich der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen widmen.

3 Maßnahmenüberblick

3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele

Um die Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen, kann die Verbesserung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft sowie der vor- und nachgelagerten Bereiche einen wichtigen Beitrag leisten. Zum Ziel des V 5B soll prioritär nur die V&V-Fördermaßnahme beitragen. Keine weitere Fördermaßnahme in PFEIL hat ein explizites prioritäres oder sekundäres Ziel im SPB 5B. Seitens der Evaluation ist die Zuordnung der Teilmaßnahme 4.2 zum SPB 5B inhaltlich nur bedingt nachvollziehbar, weil sie in erster Linie auf die Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gerichtet ist. Eine Zuordnung zum SPB 3A wäre schlüssiger gewesen, da dieser auch auf die Absatzförderung auf lokalen Märkten sowie kurze Versorgungswege abzielt. Im Programm heißt es zur Einordnung der Fördermaßnahme (ML, 2018b): „Dabei sind erhöhte Anforderungen an die Ressourceneffizienz (im Rahmen der Priorität 5) einzuhalten und die Vorgaben zur Integration der Erzeuger*innenebene lassen positive Effekte in Bezug auf Priorität 3A erwarten.“

Ein weiteres Ziel der V&V-Förderung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu verbessern, um auf diese Weise zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeuger*innenebene beizutragen. Außerdem sollen die geförderten Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes – insbesondere von Energie und/oder Wasser – leisten (LWK-NI, 2020a). Letzteres soll zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von V&V-Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüssen beitragen.

Durch die V&V-Förderung sollen sich die geförderten Betriebe sowohl stärker auf Nachhaltigkeit, regionale Verarbeitung und lokale Vermarktung sowie Qualitätserzeugnisse ausrichten als auch auf eine energie- und ressourcensparende Produktion umstellen. Durch die spezifischen Fördervoraussetzungen und Auswahlkriterien können vor allem diejenigen Vorhaben gefördert werden, die den größten Beitrag zur Verbesserung der Energieeffizienz leisten. Die Verbesserung der Ressourceneffizienz kann zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen und steht daher nicht im Widerspruch zum Ziel des SPB 5B.

Zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind Unternehmen der Ernährungswirtschaft gezwungen, in die Modernisierung der Betriebe zu investieren. Diese ist teilweise auch mit einer Erweiterung der Produktionskapazitäten, mitunter auch im Zusammenhang mit einer Konsolidierung von Standorten, verbunden. Der hohe Ressourcenverbrauch (v. a. Energie, Wasser) beeinflusst in den vielfach energieintensiven Verarbeitungsunternehmen in starkem Maß deren Rentabilität. Beispiele sind die Verarbeitung von Milch, Fleisch, Obst und Gemüse sowie Getreide.

Damit die Unternehmen die Modernisierung zu einer umfassenden Verbesserung der Energieeffizienz nutzen, erhalten sie Kapitalhilfen in Form von öffentlichen Zuschüssen aus der V&V-Förderung. Diese Eigenkapitalzuschüsse sollen so zur ressourcensparenden Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend den Anforderungen des Marktes beitragen und den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft fördern (ML, 2018b). Zudem werden die Erzeugung von Qualitätserzeugnissen und eine regionale Orientierung bei Beschaffung und Absatz gefördert. Somit zielt die V&V-Förderung auch insgesamt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse ab.

3.2 Fördermodalitäten

Im Rahmen der Maßnahme wurden mit Beginn der aktuellen Förderperiode nur noch Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gefördert. Investitionen im Bereich der Schlachtung von Tieren waren auf Kleinst- und kleine Unternehmen beschränkt. Seit August 2016 konnten auch mittelgroße⁸ Unternehmen im Bereich der Milchverarbeitung gefördert werden, seit September 2018 alle mittelgroßen Unternehmen sektorunabhängig (mit Ausnahme von Schlachtung und Ölmühlen). Die V&V-Unternehmen dürfen nicht gleichzeitig in der Primärerzeugung tätig sein. Daneben sind Zusammenschlüsse von Erzeuger*innen in Form von Erzeugerorganisationen (EO) und Vereinigungen von EO gemäß Agrarmarktstrukturrecht sowie – außerhalb des Agrarmarktstrukturrechts – Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeuger*innen förderbar, wenn sie nach bestimmten Vorgaben Qualitätsprodukte erzeugen.

Zur Erreichung des gewünschten Effekts bei der Energienutzung müssen von den förderfähigen Investitionsvorhaben mindestens 10 % des Ressourceneinsatzes im Vergleich zu einer Referenz (Situation vorher oder Stand der Technik) eingespart werden. Dazu müssen mindestens 20 % der förderfähigen Investitionen für den Zweck der Energieeinsparung oder Verbesserung der Energieeffizienz eingesetzt werden. Diese beiden Bedingungen haben den Kreis der bisherigen potenziellen Zuwendungsempfänger*innen (ZWE) im Vergleich zur Vorperiode unter PROFIL verkleinert. Auch das einzuholende Gutachten zum Nachweis für die

⁸ Mittelgroße Unternehmen sind Unternehmen, die weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von 200 Mio. Euro nicht überschreiten (Berechnung analog zu Verordnung (EU) Nr. 702/2014).

Ressourceneinsparung, die Ausgaben verursacht, hat die Anzahl möglicher ZWE, vor allem von Erstantragsteller*innen, vermutlich reduziert.

Fördersätze

Die Unterstützung erfolgt durch Zuschüsse. Die Förderhöhe ist u. a. nach Art des ZWE und Verarbeitungsstufe der Primärerzeugnisse differenziert und beträgt zwischen 10 % und 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Höchstsatz wird gewährt, wenn besondere Qualitätsprodukte verarbeitet oder vermarktet werden. Den niedrigsten Fördersatz erhalten mittlere Unternehmen, bei deren Endprodukt es sich nicht um ein Erzeugnis des Anhang I AEUV handelt. Die Fördersätze wurden von 2014 bis 2020 mehrmals verändert (RL-V&V, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019):

- ZWE mit KMU-Status erhielten für Investitionen zur Verarbeitung oder Vermarktung von Anhang I-Erzeugnissen einen Zuschuss von 25 % auf die zuwendungsfähigen Ausgaben. Dieser Zuschuss erhöhte sich auf 30 %, wenn mindestens die Hälfte der Erzeugnisse bestimmten Qualitätsstandards⁹ entsprach. Seit 2018 kann der Zuschussanteil sogar 40 % betragen, wenn zu 100 % Qualitätsprodukte verarbeitet oder vermarktet werden.
- Erzeugerzusammenschlüsse erhielten 30 % Zuschuss der zuwendungsfähigen Ausgaben; ab 2018 wurde der Zuschuss auf 35 % erhöht bzw. – wenn Qualitätsprodukte mehr als die Hälfte ausmachen – sogar auf 40 %.
- Ab dem Bewilligungsjahr 2016 konnten auch mittelgroße Unternehmen mit Anhang I-Erzeugnissen, die eine Investition im Bereich Milch durchführten, eine Förderung in Höhe von 20 % erhalten. Im Jahr 2020 wurde die Förderung für diese Gruppe auf 35 % erhöht, wenn zu 100 % Qualitätsprodukte verarbeitet oder vermarktet wurden.
- KMU, deren Endprodukte nicht im Anhang I AEUV enthalten sind, können einen Zuschuss in Höhe von 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben (Kleinst- und kleine Unternehmen) bzw. 10 % (mittlere Unternehmen) erhalten.

V&V-Unternehmen können für innovative Investitionen im Rahmen einer Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) mit bis zu 50 % der förderfähigen Zuwendungen unterstützt werden, wenn sie Mitglieder einer Operationellen Gruppe (OG) sind und die jeweilige Investition in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Tätigkeit der OG durchgeführt wird.

Es kann festgehalten werden, dass die Fördersätze im Zeitablauf im Vergleich zum Ausgangsjahr 2014 zum einen für Qualitätsprodukte angehoben (2016 und 2020) und zum anderen die mittelgroßen Unternehmen in die Förderung aufgenommen wurden (2016).

⁹ Qualitätsprodukte nach Artikel 16 Abs. 1 Buchst. A Ziffern i und ii der VO (EU) Nr. 1305/2013.

Förderverfahren

Der Förderantrag ist bei der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als der zuständigen Bewilligungsstelle für die V&V-Förderung zu stellen. Die beizubringenden Unterlagen bzw. Formulare sind online erhältlich (LWK-NI, 2020a).¹⁰ Neben der Auswahl der Vorhaben durch die Erfüllung der zahlreichen Fördervoraussetzungen erfolgt eine Detailsteuerung der zu fördernden Vorhaben über Auswahlkriterien (AWK), die mit Punktwerten hinterlegt sind. Besonders hohe Punktwerte gibt es, wenn ein Antragsteller ein Kleinstunternehmen ist, aus Südniedersachsen stammt, im Hinblick auf das zu fördernde Vorhaben einen hohen Anteil des Rohstoffbezugs mit einer vertraglichen Bindung mit landwirtschaftlichen Erzeuger*innen dokumentiert und wenn es regionale Bezugs- und Absatzstrukturen aufweist. Hohe Produktionsstandards (bzgl. Umwelt, Lebensmittel, Tierschutz) sowie ökologische Erzeugnisse bringen zusätzlich hohe Punktwerte.

Die in den V&V-Förderrichtlinien enthaltenen Auswahlkriterien gemäß Art. 49 der ELER-VO sind seit 2014 weitgehend unverändert wie folgt:

¹⁰ <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/foerderung/nav/517.html>

a) Strukturbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Unternehmensgröße (nur Kleinst- und Kleinunternehmen)	20*
• Vertragliche Bindung des Rohstoffbezugs (mehr als 40 %)	20*
• Investitionen im Erzeugnisbereich „Milch“	20 (ab 2016)
• Regionalpolitische Relevanz (Gebietskulisse Südniedersachsen)	25
• Verknüpfung mit Operationeller Gruppe / EIP	15
• Verknüpfung mit einer Lokalen Aktionsgruppe LEADER	15
• Einbindung in regionale Bezugs- und Absatzstrukturen	
- überwiegend regionaler Bezug (> 50 %) ¹¹	20
- erheblicher regionaler Absatz (> 30 %)	20
b) Qualitätsbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Qualitätsprodukte „Ökoerzeugnis“ (> 50%)	25
• Qualitätsprodukte geographischer Herkunftsangabe (> 50 %)	15
• Übererfüllung fachrechtlicher Mindeststandards (Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelrecht je 15 Punkte)	45
• Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz	20*)
• Einführung einer Innovation (Produkt-/Prozessinnovation je 10 Punkte)	20
• Anwendung eines QS-Systems	10

Zu *): Die Punktvergabe bei der Unternehmensgröße ist ebenfalls gestaffelt. Je kleiner das Unternehmen ist, desto mehr Punkte gibt es. Punkte werden nur an Kleinst- und Kleinunternehmen vergeben i. H. v. 20 bzw. 10 Punkten. Mittlere und mittelgroße Unternehmen erhalten keine Punkte. Mit der Änderung der Richtlinie 2018 wurde die Staffelung der Punktzahl für Vertragsbindung reduziert (RL-V&V, 2018).¹² Der Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, die im Rahmen der Förderung um mindestens 10 % gesteigert werden muss, wurde ebenfalls mit der Richtlinie 2018 verändert. Seitdem gibt es hier eine Staffelung, nach der bei Einsatz von über 30 % bis 50 % des Investitionsvolumens für die Verbesserung der Ressourceneffizienz nur zehn Punkte (anstelle von 20 Punkten bei über 50 % des Investitionsvolumens) vergeben werden.

¹¹ „Regional“ entspricht dem Landkreis und/oder umgebenden Landkreisen.

¹² Seit 1. September 2018 gilt die folgende Staffelung bei der Vertragsbindung: Bei über 50 % bis 60 % gibt es 5 Punkte, bei über 60 % bis 70 % gibt es 10 Punkte und bei über 70 % gibt es 15 Punkte (RL-V&V, 2018).

Allgemeine Zuwendungsvoraussetzung ist, dass die Antragsteller*innen zum Zeitpunkt der Bescheiderstellung eine Mindestpunktzahl anhand dieser AWK erreichen müssen. Als Mindestpunktzahl wurden 20 Punkte festgelegt.

Es gibt jährlich zwei Antragstermine (Ausnahme 2014: nur ein Termin). Da für die Auswahltermine pro Jahr jeweils ein bestimmtes Budget an Fördermitteln zur Verfügung steht, erfolgt die Mittelverteilung von dem obersten Rang des Rankings abwärts, bis das jeweilige Budget aufgebraucht ist. Eine spezielle Betreuungsförderung wie beim Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), um die Vorbereitung (Planung und Antragstellung) und Durchführung der zu fördernden Vorhaben bis zur Abrechnung (Verwendungsnachweis etc.) zu unterstützen, gibt es bei der V&V-Förderung nicht. Die dabei entstehenden Aufwendungen können jedoch als förderfähige Ausgaben im Förderantrag angesetzt werden.

3.3 Inanspruchnahme der V&V-Förderung

Bis zum Ende des Jahres 2019 wurden 62 Vorhaben mit einem Zuschussvolumen von 36,3 Mio. Euro bewilligt; die damit geförderten Investitionen umfassen 134,4 Mio. Euro (siehe Tabelle 2). Während im ersten Jahr der Förderung mit einem späten Antragstermin lediglich drei Vorhaben bewilligt wurden, erhielten in den Folgejahren durchschnittlich mehr als zehn Vorhaben eine Unterstützung. Von den 62 bewilligten Vorhaben ist ein Fall Bremen bzw. Bremerhaven zuzuordnen (245.000 Euro bewilligter Zuschuss).

Tabelle 2: Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen ¹⁾

Bewilligungsjahr	Geförderte Vorhaben		Bewilligte Zuschüsse		Investitionssumme	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2014	3	4,8	2,07	5,7	8,14	6,1
2015	13	21,0	7,02	19,3	28,15	20,9
2016	10	16,1	4,35	12,0	17,40	12,9
2017	16	25,8	6,73	18,5	25,92	19,3
2018	11	17,7	8,37	23,0	30,93	23,0
2019	9	14,5	7,75	21,4	23,83	17,7
Insgesamt	62	100,0	36,30	100,0	134,38	100,0

¹⁾ Auf- und Abrundungen führen teils zu kleinen Differenzen zwischen der Summe der Einzelwerte und der Gesamtsumme.

Quelle: Projektdatenbank (LWK-NI, 2020b).

Die höchste Zahl an Fördervorhaben wurde in den Bewilligungsjahren 2015 und 2017 bewilligt, während die zugesagten Zuschüsse in den Jahren 2018 und 2019 am höchsten waren. Folglich wurden in den Jahren 2018 und 2019 überdurchschnittlich umfangreiche Investitionen gefördert. Die Schwerpunkte der V&V-Förderung in Niedersachsen/Bremen liegen mit

jeweils knapp einem Drittel der geförderten Vorhaben bei Futtermittel/Getreide sowie bei Obst & Gemüse (siehe Tabelle 3). Aufgrund der im Durchschnitt jeweils relativ hohen Investitionssummen in diesen Bereichen liegen die Anteile dieser Sektoren an den bewilligten Zuschüssen noch etwas darüber. Relativ hohe Förderanteile und durchschnittlich hohe Förderzuschüsse entfallen auch auf den Bereich Kartoffelverarbeitung, während die tierbezogenen Bereiche Milch, Fleisch und Eier mit insgesamt knapp 10 % der bewilligten Zuschüsse nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

Tabelle 3: Nach Produktionssektoren gegliederte Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen ¹⁾

Produktionssektor	Geförderte Vorhaben		Bewilligte Zuschüsse		Investitionssumme	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
Eier	1	1,6	0,57	1,6	2,29	1,7
Fleisch	4	6,5	0,79	2,2	2,93	2,2
Futtermittel/Getreide	20	32,3	12,45	34,3	49,40	36,8
Kartoffeln	9	14,5	6,41	17,7	21,48	16,0
Milch	8	12,9	2,12	5,8	8,04	6,0
Obst & Gemüse	20	32,3	13,96	38,5	50,24	37,4
Insgesamt	62	100,0	36,30	100,0	134,38	100,0

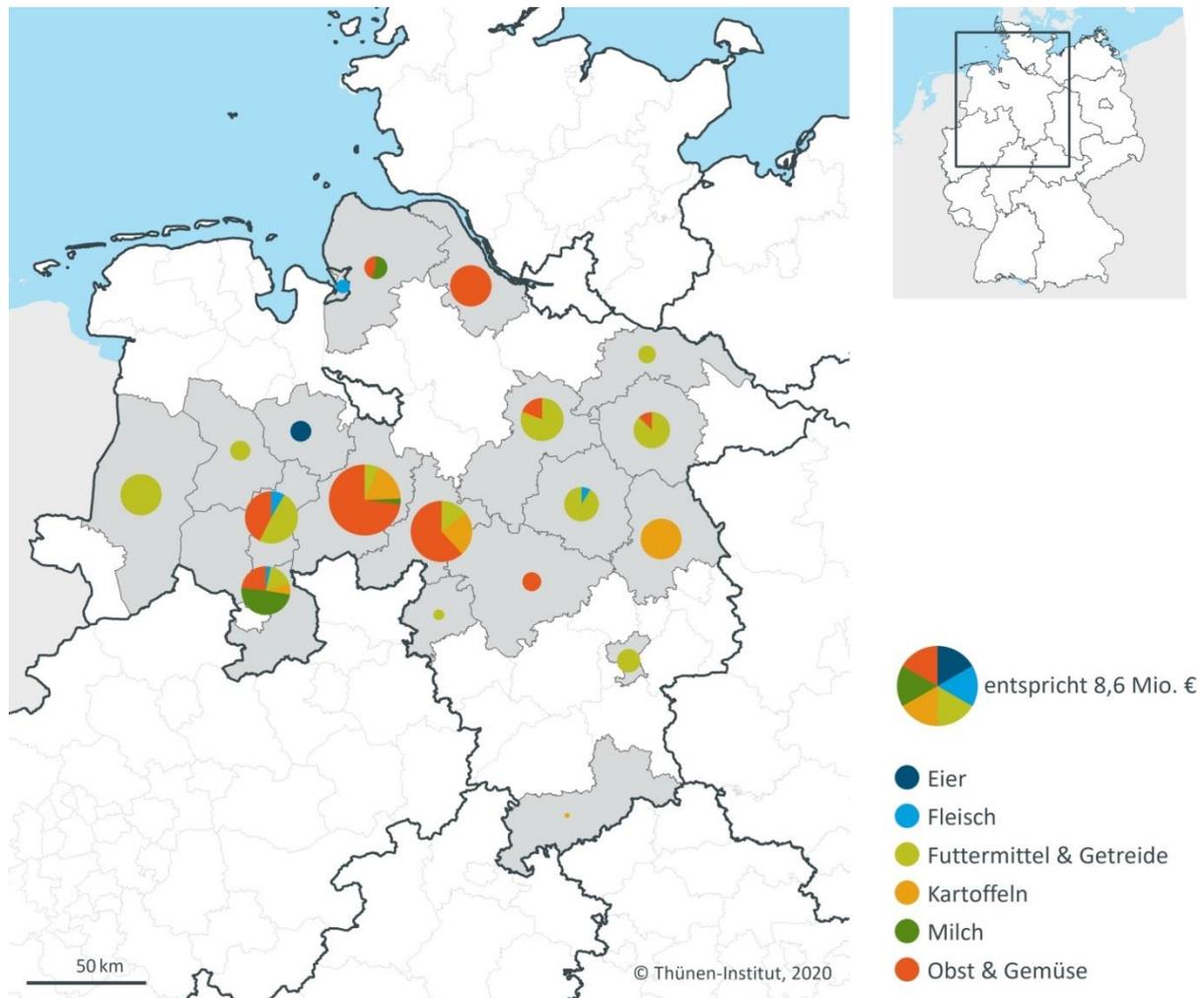
¹⁾ Auf- und Abrundungen führen teils zu kleinen Differenzen zwischen der Summe der Einzelwerte und der Gesamtsumme.

Quelle: Projektdatenbank (LWK-NI, 2020b).

Aus der vorliegenden Projektdatenbank der Bewilligungsstelle geht hervor, dass 18 % der Anträge mit 19 % der beantragten Zuschüsse bzw. 22 % der in den Förderanträgen enthaltenen Investitionen im Förderverfahren abgelehnt wurden (LWK-NI, 2020b). Im Förderjahr 2019 wurde mit 40 % der Anträge (sechs von 15) ein besonders hoher Anteil an Ablehnungen ausgesprochen. Die jeweiligen Gründe der Ablehnungen (z. B. fehlende Unterlagen, unzureichendes Förderbudget oder keine ausreichende Punktzahl im Ranking) gehen aus der Datenbank nicht hervor.

Die Förderhöhe beträgt im Durchschnitt rund 586.000 Euro je bewilligtem Vorhaben, wobei die Einzelwerte je nach Investitionsvolumen sehr ungleich verteilt sind. Auf die 50 % größeren Vorhaben entfallen rund 85 % der bewilligten Mittel. Die Streubreite geht von rund 15.000 Euro bis zu 3,1 Mio. Euro Zuschuss je Vorhaben. Die Unternehmen können in der laufenden Förderperiode mehrmals für verschiedene Vorhaben einen Förderantrag stellen, so dass teilweise auch ein ZWE mehrfach gefördert wird. Einige ZWE sind sozusagen „Dauergast“ der V&V-Förderung, wenn man auch die letzte Förderperiode 2007 bis 2013 in die Betrachtung einbezieht.

Abbildung 1: Regionale Verteilung der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2015 bis 2019 in Niedersachsen und Bremen



Quelle: Projektdatenbank (LWK-NI, 2020b).

In regionaler Hinsicht zeigt sich, dass der Großteil der Förderfälle in den intensiven Tierhaltungs- und Ackerbaugebieten angesiedelt ist (siehe Abbildung 1). Dies reflektiert den hohen Anteil an Investitionen im Landhandel (Getreide, Futtermittel) und in der Kartoffelverarbeitung (vor allem im Nordosten Niedersachsens).

3.4 Fazit

Der Handlungsbedarf einer Förderung von Investitionen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Niedersachsen/Bremen ergibt sich weniger aus massiven Wettbewerbsproblemen, sondern eher aus politisch deklarierten Zielen (vor

allem Umweltschutz und Ressourcenschonung) und aus Entwicklungschancen (ökologisch hergestellte und regional verarbeitete und vermarktete Produkte).

Die V&V-Maßnahme kann zur Erreichung der Ziele beitragen, wenngleich die Auswahlkriterien im Bewilligungsprozess auch Vorhaben mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten in die Förderung einbeziehen. Eine spezielle Ausrichtung der V&V-Förderung auf die o. g. Ziele ist nur teilweise erkennbar. Folglich sind größere „Streuverluste“ bei der Gewährung der Fördermittel nicht auszuschließen, was die Effektivität der Maßnahme deutlich einschränken kann.

4 Vorgehensweise und Informationsgewinnung

Die Förderdokumente und die Output-Daten geben einen ersten Überblick über die Umsetzung der V&V-Fördermaßnahme (Budgetnutzung, inhaltliche Schwerpunkte etc.). Die Erhebungsbögen („Investor-Antragsbogen“), die Bestandteil der Antragsunterlagen sind, geben Auskunft über die Struktur der Unternehmen, deren Investitionen und die wirtschaftliche Situation in der Ausgangssituation sowie – laut Planung – nach Abschluss des geförderten Vorhabens. Die Erhebungsbögen werden von der Bewilligungsstelle auf der Grundlage der Antragsunterlagen ausgefüllt. Die sog. Abschlussbögen, die das Pendant zu den Erhebungsbögen bei der Antragstellung darstellen, lagen für die geförderten Vorhaben zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung (2019) noch nicht vor. Dies liegt daran, dass zwischen Fertigstellung der geförderten Investition und der Ausfüllung der Abschlussbögen mindestens ein Jahr vergangen sein muss und die Angaben, vor allem im erfolgswirtschaftlichen Teil, auf einem Jahresabschluss bzw. relevanten Teilen zur Erstellung des Jahresabschlusses beruhen.

Um über die geförderten Unternehmen und Vorhaben genauere Informationen zu erhalten, wurden im Januar/Februar 2019 telefonische Interviews mit der Leitung der geförderten Unternehmen geführt. Für die Interviews wurden nur ZWE der Bewilligungsjahre 2014 bis 2017 einbezogen, damit die geförderten Vorhaben bereits abgeschlossen sind und möglichst bereits erste Erfahrungen bei dem ZWE bezüglich der Wirkungen der Investitionen vorliegen. In diesen leitfadengestützten Gesprächen (Dauer jeweils ca. 45 min) wurden folgende Aspekte abgefragt (siehe Anhang):

- Entwicklungen der relevanten Märkte,
- Entwicklung des geförderten Unternehmens (Produktionsstruktur, Beschäftigung etc.),
- bisherige und weitere Investitionsmotive und -ziele,
- Wirkungen der geförderten Investitionen und Ex-post-Beurteilung der Investition,
- Finanzierungssituation der Unternehmen zum Zeitpunkt der Investition und Investitionsverhalten ohne V&V-Förderung.

Insgesamt wurden 26 teilstrukturierte Interviews mit Vertreter*innen der Unternehmen geführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet und inhaltlich transkribiert. Anschließend wurden die Transkripte inhaltsanalytisch ausgewertet.

5 Ergebnisse der ZWE-Befragung

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beruhen bezüglich der tatsächlich eingetretenen Wirkungen auf den Angaben der Unternehmensleitungen in den nach Abschluss der geförderten Investitionen durchgeführten Interviews.

5.1 Struktur der befragten ZWE

Die 33 Vorhaben, die den durchgeführten Interviews zugrunde lagen, sind 26 Unternehmen zuzuordnen. Dies bedeutet, dass sieben Unternehmen zwei Vorhaben in dem betrachteten Förderzeitraum 2015 bis Mitte 2018 zur Förderung beantragten und bewilligt bekamen und in den meisten Fällen auch bereits vollständig umgesetzt haben.

Von den 33 geförderten Vorhaben wurden fünf von Kleinstunternehmen, 14 von Kleinunternehmen, 13 von mittleren und eines von einem mittelgroßen Unternehmen durchgeführt.

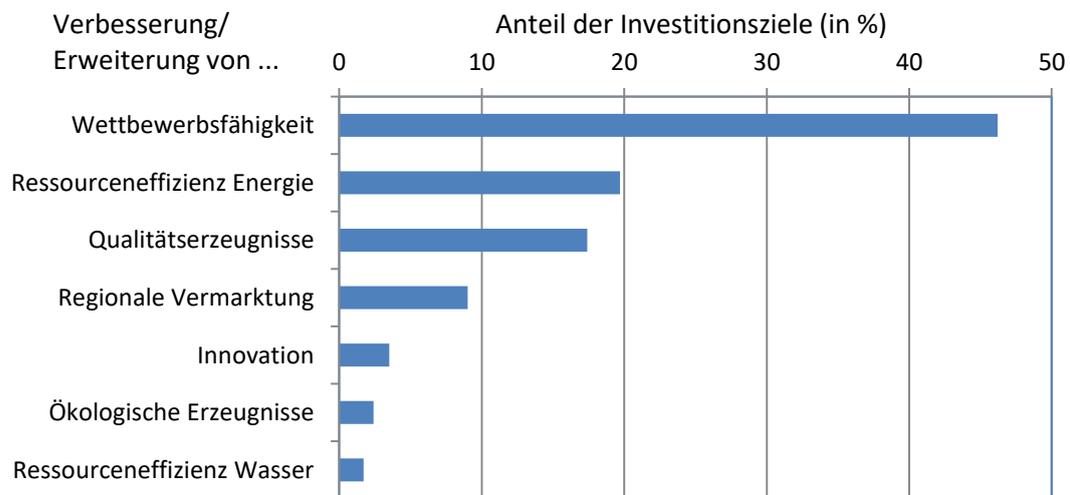
Die befragten Unternehmen hatten in der Ausgangssituation durchschnittlich einen Umsatz von 24,2 Mio. Euro (Bandbreite 0¹³ bis 120 Mio. Euro) und im Zieljahr von 27,0 Mio. Euro (0,1 bis 125 Mio. Euro). Bei vier Vorhaben (Existenzgründung oder Erwerb eines zusätzlichen Standorts) lag in der Ausgangssituation noch kein Umsatz vor. Die Zahl der Beschäftigten lag in der Ausgangslage bei 29,3 Voll-Arbeitskräfteinheiten (Bandbreite von 0 bis 192).

5.2 Investitionsziele und -schwerpunkte

Bei den Unternehmen, von denen Erhebungsbögen vorliegen, können anhand der Investorangaben die Schwerpunkte der Investitionsziele abgelesen werden (siehe Abbildung 2). Demnach wird bei annähernd der Hälfte der geförderten Vorhaben die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der unterstützten Investitionen gesehen. Die Steigerung der Energieeffizienz stellt lediglich bei knapp 20 % der Vorhaben das zentrale Investitionsziel dar.

¹³ Neugründung eines Unternehmens.

Abbildung 2: Investitionsziele der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Erhebungsbögen (LWK-NI, versch. Jg.) (n=33).

Die in Kapitel 3.2 vorgestellten Auswahlkriterien werden von den ZWE sehr unterschiedlich erfüllt (siehe Tabelle 4). Zum Beispiel erfüllen fast alle geförderten Unternehmen (drei Ausnahmen) das Kriterium „überwiegend regionaler Bezug“ der Rohwaren oder „Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz“. Ähnlich hoch ist die „Compliance“ mit dem Kriterium „Anwendung eines QS-Systems“. Die vertragliche Bindung, die eine Grundvoraussetzung der V&V-Förderung darstellt (mind. 40 % der Rohwaren), wird laut den Angaben der Erhebungsbögen nicht in jedem Fall erfüllt. Möglicherweise kann dies durch Eintragungsmängel erklärt werden, was allerdings angesichts eines Anteils von über 20 % der Vorhaben weitere Fragen aufwerfen würde.¹⁴

Praktisch ohne Bedeutung sind die qualitätsbezogenen Auswahlkriterien „Übererfüllung fachrechtlicher Mindeststandards“, Erzeugung von „Qualitätsprodukten“ und die strukturbezogenen Kriterien „regionalpolitische Relevanz“, Verknüpfung mit einer „Operationellen Gruppe / EIP“ oder mit einer „Lokalen Aktionsgruppe (LEADER)“. Die Einführung von Produkt- oder Prozessinnovationen ist lediglich bei sehr wenigen Vorhaben relevant.

¹⁴ Insbesondere die Frage, inwieweit die Erhebungsbögen überhaupt belastbar ausgewertet werden können.

Tabelle 4: Anteil der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen, bei denen die ZWE die Auswahlkriterien der V&V-Förderung erfüllen

a) Strukturbezogene Kriterien	Vorhaben (%)
- Unternehmensgröße	
- Kleinunternehmen	12,1
- Kleinunternehmen	39,4
- Vertragliche Bindung des Rohstoffbezugs (> 40 %)	
- > 40 bis 50 %	6,1
- > 50 bis 75 %	24,2
- > 75 %	48,5
- regionalpolitische Relevanz (Gebietskulisse Südniedersachsen)	6,1
- Verknüpfung mit Operationeller Gruppe / EIP	-
- Verknüpfung mit einer Lokalen Aktionsgruppe (LEADER)	-
- Einbindung in regionale Bezugs- und Absatzstrukturen	
- überwiegend regionaler Bezug (> 50 % aus Landkreis / umgebenden Landkreisen)	90,9
- erheblicher regionaler Absatz (> 30 % aus Landkreis / umgebenden Landkreisen)	60,6
<hr/>	
b) Qualitätsbezogene Kriterien	
Qualitätprodukte	
- Öko-Erzeugnis (EU-VO 834/2007)	3,0
- geographische, regionale Angabe / Ursprungsbezeichnung)	-
- Übererfüllung fachrechtlicher Mindeststandards	
- umweltrechtliche Mindeststandards	3,0
- lebensmittelrechtliche Mindeststandards	3,0
- tierschutzrechtliche Mindeststandards	-
- Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz (> 20 % der Investitionssumme)	
- > 20 bis 50 % der Investitionssumme	66,7
- > 50 % der Investitionssumme	27,3
- Einführung einer Innovation	
- Einführung einer Produkt-Innovation	3,0
- Einführung einer Prozess-Innovation	6,1
- Anwendung eines QS-Systems	84,8

Quelle: Erhebungsbögen (LWK-NI, versch. Jg.) (n=33).

5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen

Die geförderten Investitionen haben – den Angaben der befragten ZWE folgend – sehr unterschiedliche Wirkungen hervorgebracht. Dies resultiert zum einen aus den unterschiedlichen Zielen der ZWE, die sie mit der Durchführung der Investitionen verfolgt haben, und zum anderen aus den möglichen Synergie- oder auch unbeabsichtigten positiven und negativen Kollateraleffekten, die mit nahezu jeder größeren Investition verbunden sind. Auch nach Einschätzung von einigen der befragten ZWE ist es notwendig, die durchgeführten Investitionen mit

und ohne V&V-Förderung als Ganzes zu betrachten, um die Wirkungen sachgerecht beurteilen zu können. Dem sind jedoch im Rahmen der Maßnahmevaluierung Grenzen gesetzt, weil diese sich im Kern auf die geförderten Vorhaben konzentrieren.

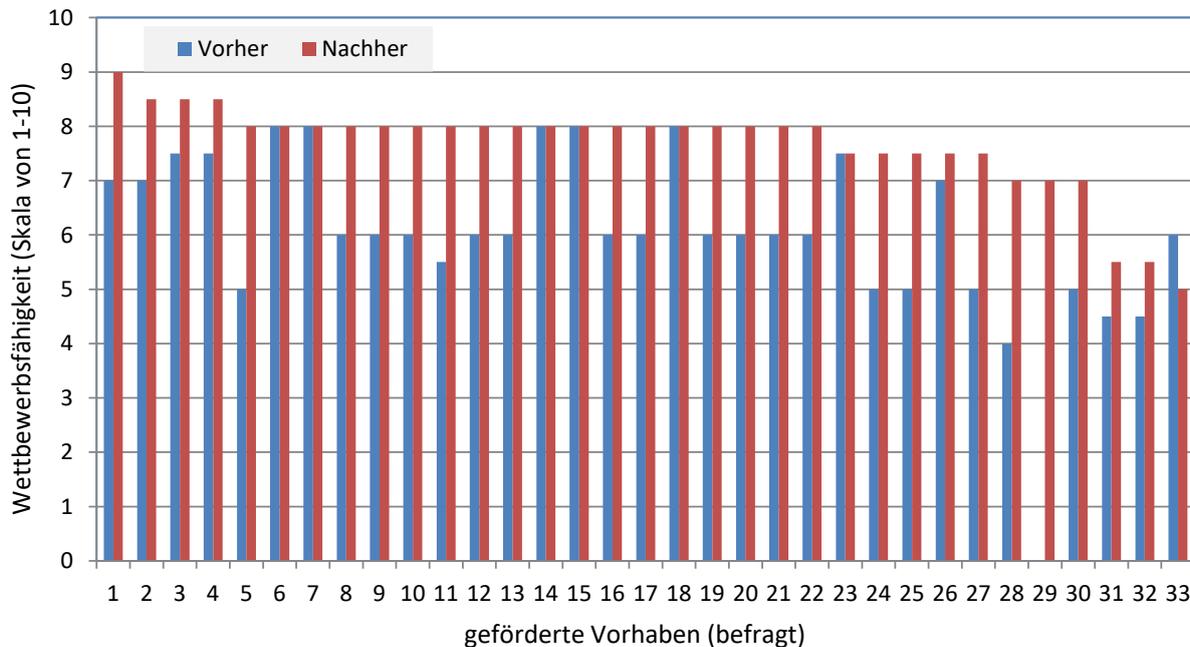
Unter diesen Bedingungen ergaben sich die wesentlichsten Wirkungen der geförderten Investitionen bei der Ausweitung der Kapazitäten und der Modernisierung der Anlagen. Nachfolgend werden die Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit der ZWE, Kapazitäten und Schlagkraft, den Erzeugernutzen, die Produkt- und Prozessqualität, die Ressourcennutzung, Preise und Vermarktung sowie auf die Beschäftigung dargestellt.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit stellt zum einen in vielen Fällen das Hauptziel der mit Förderung durchgeführten Investition dar. Zum anderen ist die Wettbewerbsfähigkeit Voraussetzung, um andere Ziele wie zum Beispiel die Erschließung von neuen Märkten oder die Einsparung von Ressourcen zu erreichen. Andere Hauptziele der geförderten Investition wie der Erzeugung von Qualitätsprodukten oder Ressourceneinsparung können wiederum positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit wirken. Die Einschätzung des jeweiligen ZWE zur Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens oder der EZ gibt Auskunft über den Gesamterfolg des geförderten Vorhabens. Folgende Erkenntnisse lassen sich festhalten:

- Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen hat sich nach Einschätzung der befragten ZWE in der Folge der durchgeführten Investition im Durchschnitt der Unternehmen verbessert (von 6,4 auf 7,9). Insgesamt wird die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von den befragten Unternehmensleitungen nachher somit sehr positiv eingeschätzt (Abbildung 3). Lediglich in einem Fall kam es zu einer leicht negativen Entwicklung (minus einen Punkt auf der Skala), die jedoch nicht auf die geförderte Investition zurückzuführen ist. In 20 % der Fälle blieb die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen nach Einschätzung der Unternehmensleitung gleich (gut). Vor allem die Unternehmen mit den sehr umfangreichen Investitionen und den hohen Fördersummen geben eine deutliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit an.
- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit resultiert dabei hauptsächlich aus Investitionseffekten in den Bereichen Rationalisierung, Qualitätsverbesserung, Wachstum und Ressourceneinsparung, wobei die Relevanz der Bereiche bei den jeweiligen ZWE unterschiedlich ist.

Abbildung 3: Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen vor und nach Durchführung der geförderten Investition *



* Wettbewerbsfähigkeit: Skalenwert 1 entspricht der geringsten, 10 der höchstmöglichen Einstufung.

Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=33).

Schaffung von Kapazitäten

Bei den relevanten 33 geförderten Vorhaben wurde von den befragten ZWE in 29 Fällen (88 %) angegeben, dass sie im Zuge der Investition die Kapazitäten im Investitionsbereich ausgebaut haben. Diese Kapazitätserweiterung fällt aber im Einzelfall sehr unterschiedlich aus. Teilweise bezieht sich die Kapazitätserweiterung lediglich auf einen Teilbereich (z. B. eine Verpackungsanlage), sodass die prozentualen Angaben der Einzelfälle (zwischen 20 % und 300 %) nicht vergleichbar sind. Auch von den größeren Unternehmen mit etwa 50 Mio. Euro Umsatz und mehr in der Ausgangssituation wird überwiegend ein starkes Umsatzwachstum von einem Drittel und mehr angestrebt. Im Mittel ist das angestrebte Umsatzwachstum bei den kleineren Unternehmen prozentual nicht höher als bei den größeren Unternehmen. Dennoch zeigt dieses Ergebnis die große Bedeutung von Wachstum bei den geförderten Unternehmen.

Auch aus dem Vergleich von Ist- und Plan-Situation in den Erhebungsbögen ist ablesbar, dass die geförderten Unternehmen mit wenigen Ausnahmen den Umsatz steigern wollen, wobei etwa gut die Hälfte der Fälle den Umsatz nach Durchführung der Investition um mehr als 10 % und etwas über ein Drittel den Umsatz um mehr als 20 % im Vergleich zur Ausgangssituation steigern wollen.

Im Landhandel (Futtermittel etc.) findet vielfach ein Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit einer Konzentration der Betriebsstätten statt, um die Logistik zu vereinfachen und die

zunehmend anspruchsvolleren und im Strukturwandel gewachsenen Kunden (Landwirt*innen) schlagkräftig an einem zentralen Ort bedienen zu können. Teilweise wird auch von einem Verdrängungswettbewerb in der Branche und von bestehenden Überkapazitäten berichtet. Angesichts der zu erwartenden Rückgänge in der Tierhaltung aufgrund von umwelt-, tier-schutz- und baurechtlichen Auflagen sowie einem rückläufigen Geschäft mit Pflanzenschutz- und Düngemitteln sind größere Überkapazitäten nicht auszuschließen.

Erzeugernutzen

Die V&V-Förderung soll neben der Unterstützung der V&V-Unternehmen vor allem auch den Rohstoffherzeugern Vorteile durch bessere Absatzchancen und höhere Preise bringen. Die Messung dieses sog. Erzeugernutzens ist schwierig, weil die Situation ohne Förderung nicht bzw. nur in den seltensten Fällen messbar ist. In der Ex-post-Bewertung der Fördermaßnahme soll mithilfe von Fallstudien der Erzeugernutzen konkret untersucht werden.

Je nach Marktsituation kann auch die Situation eintreten, dass die stärkere Marktstellung des geförderten Unternehmens gegenüber den Lieferanten zu deren Nachteil ausgenutzt wird. Bei genossenschaftlich organisierten V&V-Unternehmen sollten die Vertreter der Erzeugerbetriebe deren Interessen dahingehend vertreten, dass die Investitionen in den V&V-Unternehmen auch zum Nutzen der Erzeuger*innen durchgeführt werden.

Die stärkere Bindung der Erzeuger*innen durch Verträge ist laut Angaben der ZWE in den verschiedenen Produktions- und Verarbeitungssektoren unterschiedlich zu sehen. Während der Milchbereich ohnehin mit Verträgen agiert, sind Landwirte in anderen Bereichen eher widerwillig, Verträge abzuschließen, weil derartige Bindungen auch deren freies Agieren auf dem Markt einschränkt und dadurch preisliche Nachteile mit sich bringen kann. Bei konzeptionellen Ansätzen, wie zum Beispiel der Verarbeitung von Eiweißpflanzen in Kooperation mit mehreren Landwirten, sind die Vertragsvorschriften integraler Bestandteil des gesamten Geschäftsmodells zur Sicherung der Rohstoffbasis bzw. der Abnahmegarantie der Rohprodukte.

Ressourcennutzung

In den Vorgaben der EU-KOM für die Evaluation der ELER-Maßnahmen ist zur Analyse der Förderwirkung von Maßnahmen des SPB 5B der Ergebnisindikator R14 „Energiequotient“ (R14: Output in Euro pro kWh/MJ) vorgesehen (EU-COM, 2015). Dieser lässt sich bislang aus den vorliegenden Daten zwar errechnen, er ist aber aufgrund von Datenlücken und Inkonsistenzen wenig belastbar. Ohnehin handelt es sich in den Antragsbögen um Planzahlen, die nicht die tatsächlichen Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Energieeffizienz wiedergeben. Die Wirkungen können erst auf der Grundlage der Abschlussbögen (t+1) quantifiziert werden. Diese Auswertung ist für die Ex-post-Bewertung vorgesehen.

Auf der Grundlage der Antragsbögen kann festgehalten werden, dass die geförderten Vorhaben zum Ziel haben, im Vergleich zur Ausgangssituation über ein Drittel (38 %) bzw. im Vergleich zum Stand der Technik ein Drittel des Energieeinsatzes einzusparen. Diese Angaben sind

allerdings ohne weitere Kenntnisse der individuellen Verhältnisse wenig aussagekräftig. In der Regel sind die Einsparungen auf die Output-Menge (z. B. Tonne Futtermittel) bezogen, sodass bei einem Wachstum der Erfassungs- und Verarbeitungsmengen dennoch insgesamt eine Erhöhung des Energieeinsatzes möglich ist. Hinzu kommt, dass die Einsparung nur auf die geförderte Investition bezogen ist, während bei der Erfassung des Energieverbrauchs im Erhebungsbogen der gesamte Betrieb bzw. Betriebsteil zugrunde gelegt wird. Aus den detaillierten Angaben zum monetären Output und zum naturalen Energieeinsatz (Vergleich Ist – Plan) jeweils auf der Basis der Betriebsstätte ergibt sich unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkungen bezüglich der Datenqualität Folgendes:¹⁵

- Im Durchschnitt verbessert sich der Koeffizient um 29 % (ungewichteter Mittelwert). Dabei sind Vorhaben, die in der Ausgangssituation keine Erzeugnisse aufweisen, nicht in die Kalkulation einbezogen. Diese Verbesserung resultiert zum einen aus der Erhöhung des monetären Outputs um durchschnittlich 26 % und einem durchschnittlichen Mehrverbrauch an Energie (KWh) um 26 % (jeweils ungewichtete Mittelwerte).
- Es besteht eine sehr große Heterogenität hinsichtlich der Änderung des Koeffizienten bei den einzelnen Vorhaben. Der Energieeinsatz verändert sich zwischen Ausgangssituation und Plan in einer Bandbreite von minus 58 % und plus 127 %. Der Umsatz erhöht sich bei den meisten Unternehmen, wobei die höchsten Zuwächse in Einzelfällen über 100 % erreichen.
- Die Angaben in den Erhebungsbögen deuten darauf hin, dass der Aufwand für Energie im Durchschnitt der Vorhaben nur rund 2 % des Gesamtaufwands auf Betriebs- oder Unternehmensebene beträgt. Wesentlich höhere Aufwandsanteile entstehen durch Personal- und Materialkosten. In keinem Fall lag der Energieaufwand über 10 %; die Höchstwerte erreichten in der Gemüseverarbeitung knapp 9 %. Lediglich bei zwölf von 27 Fällen lag der Energieaufwand am Gesamtaufwand höher als 1 %.

In den Interviews mit den ZWE haben die meisten Betriebsleitungen von positiven Wirkungen auf die Energieeffizienz als Folge der geförderten Investitionen berichtet, meist ohne quantitative Angaben machen zu können. Die wenigen quantitativen Angaben der ZWE (sechs Angaben) zu den Wirkungen bewegen sich zwischen 15 und 68 % und erreichen im Mittel eine Verbesserung der Energieeffizienz um 38 %. Generell schwierig sind die Angaben dann zu interpretieren, wenn von energiesparenden oder -erzeugenden Investitionen nicht nur das geförderte Vorhaben, sondern auch noch andere Betriebsteile profitieren (z. B. von der Investition in ein Blockheizkraftwerk (BHKW)).

Die Effizienzeffekte resultieren nach Angaben der Befragten aus neuen Motoren und Anlagentechniken (v. a. Ersatz von alten Elektromotoren), energieeffizienteren Dampfkesselanlagen zur Futtererzeugung, einer verbesserten betriebsinternen und -externen Logistik

¹⁵ Kalkulatorische Ermittlung mit einem nach Verbrauchsumfang etc. undifferenzierten Ansatz von 0,2 Euro pro Kilowattstunde.

(Verringerung der Transporte, z. B. durch Schließung von Standorten und Konsolidierung an einem zentralen Ort), geringeren Verlusten, der Integration von Wärmetauschern für die Trocknung (Mehrfachnutzung der Energie), dem Einbau moderner Isolier- und Kühltechniken (z. B. CO₂-Kältemaschinen) sowie dem Einbau neuer Zentrifugen oder der Investition in ein BHKW.

Die Einsparung von Wasser ist nur bei wenigen der untersuchten Fälle relevant (3 von 33). In diesen Fällen soll der Wasserverbrauch um mindestens 50 % gesenkt werden. Dabei spielen geschlossene Wasserkreisläufe bei der Obst- und Gemüseverarbeitung im Reinigungsprozess eine große Rolle.

Qualitätseffekte

Probleme bei der Produkt- oder Prozessqualität in der Ausgangssituation vor der Durchführung der geförderten Investition wurden in den Interviews von 39 % der ZWE (verteilt auf alle Produktionsbereiche) angegeben. Neben diesen Fällen nannten auch weitere ZWE (insg. 75 %) positive Qualitätseffekte als Folge der geförderten Investitionen. Typische Angaben betrafen folgende Aspekte:

- Obst, Gemüse und Kartoffeln: Eine Qualitätsverbesserung wurde u. a. durch die Verringerung von Druckstellen durch andere Lagerverfahren (v. a. Kisten- anstelle von Flachlager) sowie bessere Sortierungsergebnisse bzw. einheitlichere Partien erreicht. Die Verringerung der Beschädigungen sowie bessere Kühlungs- und Lagertechniken haben laut Interviewangaben zu einer besseren Haltbarkeit der Produkte, einer über das Jahr längeren Lieferfähigkeit von guter Qualität und zu weniger Ausschussware geführt.
- Getreide: Hier kommt es in mehreren Fällen durch die Investition in Hochsilos anstelle von (teils im Freien liegenden) Flachlagern zu weniger Bruch, einer höheren Reinheit und mit hin einer besser standardisierbaren Ware. Investitionen in die Kühlung helfen „Stockigkeit und Muffigkeit“ zu vermeiden.
- Futtermittel: Die Investitionen in neue Techniken bei der Lagerung und Verarbeitung erlauben unterschiedlich strukturierte Futterformen und deren anschließende Hygienisierung (vom Markt zunehmend nachgefragt). Dadurch entsteht weniger „Krümfutter“. Vorteile werden von einigen der befragten ZWE als Folge der geförderten Investitionen auch bei der Gesunderhaltung, der Produktsicherheit und der Rückverfolgbarkeit gesehen.
- Milch: Durch verbesserte Kühlkapazitäten und -verfahren wird mehr Produktionssicherheit erreicht und die Mindesthaltbarkeit der Produkte erhöht.

Insgesamt können durch zahlreiche Effekte im Zusammenhang mit der Qualitätsverbesserung bei Produkten und Produktionsprozessen die Verluste bei der Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln reduziert werden.

Preiseffekte

Bei Obst, Gemüse und Kartoffeln kann durch eine bessere Sortierung und einheitlichere Partien bei gleicher Ausgangsmenge insgesamt mehr Ware vermarktet werden. Zusätzlich kann durch die homogeneren Partien insgesamt ein höherer Preis erzielt werden. Dazu trägt auch die mögliche Verlängerung der Lager- und Lieferperioden bei, wodurch die Abnehmer teilweise ganzjährig bedient werden könnten (z. B. Kartoffeln).

Allerdings werden die Preiseffekte als Folge der geförderten Investitionen von den ZWE ganz überwiegend als gering eingeschätzt. Wesentlich wichtiger seien dagegen die positiven Effekte auf die Absatzsicherung. Nur in wenigen Fällen wurde von der Gewinnung neuer Absatzmärkte bzw. neuer Kunden berichtet.

Beschäftigungseffekte

Insgesamt wurde die Beschäftigung von Arbeitskräften in der Folge der geförderten Investitionen um insgesamt 40,5 Voll-AK erhöht. Lediglich bei sieben Vorhaben (von 33) werden zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt. In den meisten Fällen wird darauf hingewiesen, dass mit der geförderten Investition die vorhandenen Arbeitsplätze gesichert werden. In einem Fall kam es aufgrund der investitionsbedingten Rationalisierung zu einem deutlichen Rückgang an Beschäftigung (minus sechs Arbeitskräfte).

Es ist zu konstatieren, dass im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen im Mittel der Vorhaben mehr als eine Arbeitskraft zusätzlich beschäftigt wird. Über die Dauerhaftigkeit dieser Arbeitsplätze und deren Qualität (Bezahlung etc.) liegen keine Angaben vor.

Innovationseffekte

Die Einführung von innovativen Verfahren, Techniken, Produkten oder Vermarktungskanälen ist nur in wenigen Fällen von Bedeutung. Sechs Vorhaben enthalten in Teilbereichen eine Innovation, sechs weitere ebenfalls, wenn ein sehr weiter Innovationsbegriff verwendet wird, und in rund zwei Drittel der Fälle gibt es keine innovativen Aspekte im Zusammenhang mit den unterstützten Investitionen. Beispiele für die angegebenen Innovationen sind:

- Organisation (Chip beim Einwiegen plus vorgezeichneter Einlagerungsweg),
- Technik (Füllstandsmessung mit Radartechnik, Mehlhygienisierung, neue Trommeltechnik für Trockenrupfverfahren, Kistendruckbelüftung) und
- Markt (Nutzungen von Eiweißprodukten).

Die meisten der geförderten Unternehmen investierten in den Stand der Technik und auch hinsichtlich der Produkte oder Absatzkanäle wurden keine Hinweise auf innovative Ansätze mitgeteilt. Laut AWK wurden in fünf von sieben Vorhaben Punkte für eine Prozessinnovation gegeben. Folglich stimmen entweder diese Angaben der Unternehmen im Antrag nicht mit der späteren Praxiseinschätzung überein oder diese Angaben werden auf der Basis von sehr

unscharfen Vorgaben gemacht oder – im Fall von unrichtigen Angaben – im Vorfeld von der bewilligenden Stelle nicht geprüft. Mittlerweile (Förderrichtlinie 2019) wurde der Begriff „Innovation“ in den Auswahlkriterien genauer definiert (RL-V&V, 2019).

Die Innovationen sind meistens von anderen Unternehmen aus dem Ausland übernommen, haben ein hohes Maß an unternehmensspezifischer Individualität und wurden bislang nur in einem Fall auf regionaler oder nationaler Ebene weiterverbreitet.

5.4 Gestaltung der Investitionen und mögliche Mitnahmeeffekte

Nicht für alle grundsätzlich förderbaren Investitionen wurde von den ZWE eine V&V-Förderung beantragt. Viele ZWE haben auch ohne Förderung umfangreiche Investitionen durchgeführt. Als Gründe wurden genannt:

- „Es musste schnell gehen“ und „ein Förderverfahren hätte die Investition zu lange verzögert“. Dies ist teils bei zwei Stichtagen pro Jahr nicht in allen Fällen hilfreich, weil mit Hilfe der durchzuführenden Investition schnell neue Liefermöglichkeiten genutzt werden sollen und auch, weil eine Antragstellung keine Bewilligungsgarantie enthält.
- Ohne Förderung ist die Investition „einfacher im Ablauf“ und außerdem gibt es „keine Kontrollen“.
- Es gibt immer wieder „Probleme mit der Angebotseinholung“, weil Handwerker*innen oder andere Anbieter*innen von Leistungen ausgelastet sind und daher – vor allem bei kleineren Volumina – kein Interesse an einer Angebotserstellung haben.
- „Investitionen passten nicht“, weil die Vorgaben der V&V-Förderrichtlinie nicht eingehalten werden konnten.
- „Es waren keine Fördermittel mehr verfügbar.“
- „Hatte keine Kenntnis von den Fördermöglichkeiten“: Dieser Hinweis wurde relativ häufig von Leitungen von Raiffeisengenossenschaften gemacht. Dies ist erstaunlich, weil zu erwarten wäre, dass gerade die überbetriebliche genossenschaftliche Organisation dafür sorgt, dass Fördermöglichkeiten gut kommuniziert werden.

In welchem Umfang die genannten Effekte tatsächlich auf die Förderung zurückzuführen sind, ist ein wichtiger Analysebestandteil zur Beurteilung des Fördererfolgs. Möglicherweise wären die festgestellten Effekte auch ohne Förderung eingetreten, weil die unterstützten Investitionen ohnehin, d. h. auch ohne Förderung, durchgeführt worden wären. Im letzteren Fall würde es sich um reine Mitnahmeeffekte handeln, bei denen die Förderung wirkungslos wäre.

In den Interviews wurde danach gefragt, wie die ursprünglich geplante Investition ohne V&V-Förderung ausgesehen hätte. Eine exakte Einordnung von Angaben wie „hätte dasselbe in mehreren Schritten investiert“ oder „hätte etwas später investiert“ oder „hätte weniger

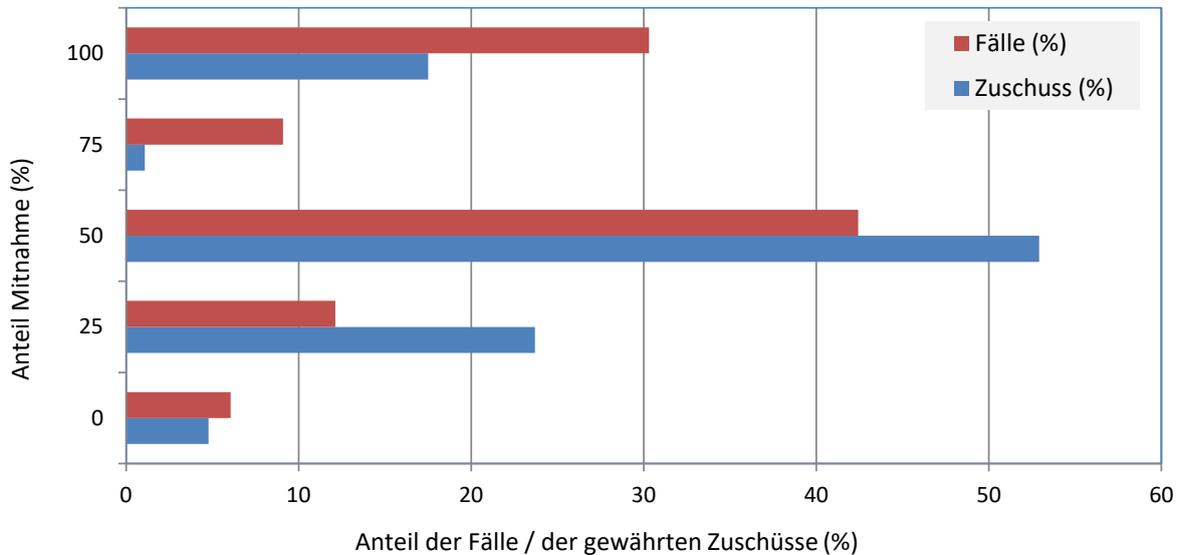
aufwendig oder etwas kleiner investiert“ in prozentuale Mitnahmen ist nicht möglich. Die Einordnung erfolgte in die Kategorien 0/25/50/75/100 % Mitnahmen. Wirkungen sind nur dann voll der V&V-Förderung zuzuschreiben, wenn keine Mitnahmeeffekte existieren. Tatsächlich aber weist ein großer Teil der geförderten Vorhaben Mitnahmen auf. In den Telefoninterviews hat ein knappes Drittel (30 %) angegeben, die identische Investition auch ohne Förderung durchgeführt zu haben; dabei handelt es sich im Durchschnitt um kleinere Vorhaben (17,5 % der Fördermittel). In lediglich zwei Fällen (6 %; 5 % der Fördermittel) wäre die Investition ohne Förderung überhaupt nicht durchgeführt worden. Bei den anderen ZWE handelt es sich um anteilige Mitnahmen, weil die geförderte Investition ohne Förderung etwas später oder in Schritten bzw. in kleinerem Ausmaß oder einfacherer technischer Ausstattung umgesetzt worden wäre. Die Antworten ergaben Folgendes (siehe Abbildung 4):

- Die Förderung führt zu erheblichen Mitnahmeeffekten: Knapp ein Drittel (zehn von 33) der geförderten Vorhaben wäre auch ohne Förderung in identischer Weise durchgeführt worden (vollständige Mitnahme).
- Nur in zwei Fällen wäre die Investition ohne Förderung nach Einschätzung der ZWE nicht durchgeführt (keine Mitnahme) worden.
- In den meisten Fällen liegt eine teilweise Mitnahme vor (später, in Schritten, technisch anders, etwas kleiner etc.).

Die Mitnahmeeffekte sind, wie zu erwarten ist, tendenziell bei den großen Investitionen bzw. Zuwendungen höher als bei den kleineren. Allerdings zeigt sich auch, dass insbesondere die besonders umfangreich geförderten Vorhaben nach Einschätzung der ZWE auch ohne V&V-Förderung zumindest in modifizierter Weise durchgeführt worden wären.

Bezieht man die (anteiligen) Mitnahmen auf die insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel, ergibt sich ein geschätzter Mitnahmeanteil von 51 %. Folglich ist zu konstatieren, dass die Brutto-Wirkungen der geförderten Investitionen um rund die Hälfte zu reduzieren sind, wenn die Wirkungen der V&V-Förderung selbst beurteilt werden soll.

Abbildung 4: Anteil der Mitnahmen bei den V&V-geförderten Vorhaben in Niedersachsen und Bremen im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=33).

Trotz der umfangreichen Mitnahmeeffekte, die die Förderwirkungen massiv mindern, ist positiv zu vermerken, dass die befragten Personen die mit Förderung durchgeführten Investitionen auch ex-post (zum Zeitpunkt der Interviews) fast durchweg wieder genauso oder weitgehend genauso durchführen würden. Es gibt somit aus Sicht der Unternehmen fast keine Fehlinvestitionen. Bei einem Fall war die Investition aus heutiger Sicht völlig überdimensioniert; das tatsächliche Getreideaufkommen ist aufgrund von Wettbewerb, geringen Ernten, Überkapazitäten etc. nur halb so hoch wie geplant.

5.5 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Umsetzungshemmnisse

Die geförderten Unternehmen verfolgen in Zukunft sehr unterschiedliche Strategien. Betriebliches Wachstum wird von rund einem Drittel der ZWE als geeignete Strategie für ihr Unternehmen gesehen. Weitere zentrale Entwicklungspfade sind Diversifizierung (z. B. durch Aufnahme neuer Produktbereiche, aber auch dem Angebot von Dienstleistungen¹⁶), Konsolidierung (z. B. durch Auslastung der geschaffenen Kapazitäten und Kostenkontrolle), Kooperation (z. B. vermehrte Belieferung von festen Marktpartner*innen oder Zusammenarbeit auf

¹⁶ Im Landhandel ist das vermehrte Angebot von Dienstleistungen vor allem vor dem Hintergrund der Düngeverordnung und den Anpassungserfordernissen im Pflanzenbau zu sehen.

derselben Ebene) und Steigerung der Wertschöpfung (z. B. durch Ausbau der Eigenproduktion im Milchbereich, der Erzeugung von Convenience- und Qualitätsprodukten).

Befragt nach den wesentlichen Entwicklungshemmnissen bei der Umsetzung der Unternehmensstrategie, gaben die ZWE je nach Produktionsschwerpunkt viele unterschiedliche Aspekte an:

- Politikunsicherheit als Folge von ungeklärten Vorgaben in der Tierhaltung (insbesondere in der Schweinehaltung), Verschärfungen beim Emissionsrecht, Vorschriften bei der Düngung (DüV) und Verbote beim Pflanzenschutz als Folge von veränderten gesellschaftlichen Anforderungen.
- Der Erhalt einer Baugenehmigung, baurechtliche Regulierungen und das Vorhandensein eines geeigneten Standortes.
- „Überbordende Bürokratie“ im Zusammenhang mit Anträgen, Gutachten und Behörden etc.
- Hohe Strom- bzw. Energiekosten.
- Fachkräftemangel (Kraftfahrer, Fleischer etc.).
- KMU-Begrenzung¹⁷ (seitens eines Landhandelsunternehmens).

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der Zugang zu Finanzierungskapital für Investitionen nicht genannt wurde. Dies gilt auch für möglicherweise als zu gering angesehene Umsatzrenditen oder insgesamt fehlende Entwicklungschancen.

5.6 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung

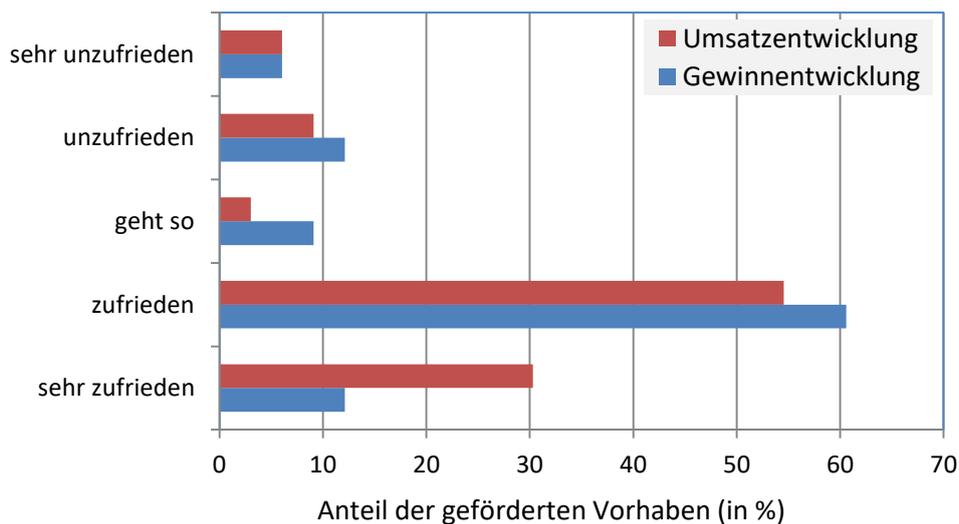
Die ZWE wurden nach ihrer Zufriedenheit mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung gefragt. Dabei ergeben die Antworten ein recht heterogenes, aber insgesamt doch überwiegend positives Bild der Einschätzung der jeweiligen Betriebsentwicklung (siehe Abbildung 5). Während die Umsätze bei 82 % der Vorhaben als mindestens zufrieden (31 % sehr zufrieden) beurteilt wurden, lag die Zufriedenheitsquote beim Gewinn niedriger (61 % zufrieden, 12 % sehr zufrieden).

Bei 15 % der Vorhaben waren die befragten ZWE unzufrieden oder sehr unzufrieden mit der Umsatzentwicklung. Hinsichtlich des Gewinns lag dieser Anteil bei 18 % der geförderten Unternehmen. Vor allem im Bereich Landhandel war die Unzufriedenheit mit Umsatz und Gewinn vergleichsweise häufig; hier wurden auch mit Umsatzrenditen von vielfach unter einem

¹⁷ Seit September 2018 sind alle mittelgroßen Unternehmen förderfähig (Ausnahmen in den Bereichen Schlachtung und Ölmühlen); siehe Kapitel 3.2.

Prozent sehr niedrige Werte angegeben. Insbesondere die kleineren und jüngeren Unternehmen fallen im Durchschnitt durch relativ hohe Zufriedenheitswerte auf. Zwar korrespondieren die Angaben zu Umsatz und Gewinn in der Richtung, aber sie sind sehr häufig nicht auf demselben Niveau, d. h., trotz schlechter Umsatzentwicklung sind einige ZWE mit dem Gewinn zufrieden und umgekehrt.

Abbildung 5: Zufriedenheit der ZWE der analysierten V&V-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=33).

5.7 Förderverfahren

Die Zufriedenheit der befragten ZWE mit der V&V-Förderung und mit dem Förderverfahren ist insgesamt sehr groß. In wenigen Fällen wurde darauf hingewiesen, dass staatliche Förderung grundsätzlich eigentlich kritisch zu sehen sei, aber angesichts von hoher Förderung in anderen EU-Mitgliedstaaten oder auch Bundesländern zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung doch notwendig sei. Vor allem die Förderung von kleineren Unternehmen sei notwendig, um die Größenvorteile der Großunternehmen etwas auszugleichen.

Bezüglich der Inanspruchnahme der V&V-Förderung gaben alle geförderten Unternehmen an, auch bei der nächsten förderfähigen Investition wieder einen Förderantrag zu stellen, wenn gleich in jedem Interview auf den großen Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung, dem Rechnungsnachweis etc. hingewiesen wurde. Aus den Einzelangaben wird deutlich, dass die größeren Unternehmen, die bereits mehrfach eine Förderung in Anspruch genommen haben, bereits ein hohes Maß an Professionalität und Erfahrung besitzen. Dies erleichtert eine

Antragstellung im Vergleich zu kleineren Unternehmen bzw. kleineren Investitionsvolumina und insbesondere im Vergleich zu Unternehmen, die erstmalig einen Förderantrag stellen.

Kritisiert wurde von einigen ZWE, dass die erforderlichen Gutachten zur Ressourceneffizienz mitunter sehr teuer seien. Die Ergebnisse der Gutachten würden in erster Linie für die Bewilligung des Förderantrags nützen.

Weitere Kritikpunkte, die von einzelnen der befragten ZWE genannt wurden, waren:

- Als Antragsteller hat man nur eine geringe Planungssicherheit beim Auswahlverfahren, andererseits aber in jedem Fall hohe Kosten.
- Die Förderung verursacht einen sehr großen bürokratischen Aufwand, der in vielen Fällen ohne externe Hilfe nur von Profis zu schaffen ist.
- Die Kosten der Beratung und Betreuung sind sehr unterschiedlich und teilweise sehr hoch. Sie betragen nach Angaben der ZWE zwischen 5 % und 20 % der Fördersumme.
- Die Mehrfachkontrollen sind oftmals nicht nachvollziehbar und sollten besser abgestimmt werden („Kontrolle der Kontrolle“).
- Drei Angebote sind bei der gegenwärtigen konjunkturellen Lage fast nicht möglich.
- Günstige Gebrauchsmaschinen und Anlagen sind nicht förderfähig, obwohl sie ökonomisch teilweise die günstigste Lösung darstellen würden.
- Bei Großinvestitionen ist die Zeit zur Durchführung (zwei Jahre) sehr kurz.
- Die für die befragten ZWE noch geltende KMU-Begrenzung der Förderung ist nicht mehr zeitgemäß („wird im Ausland belächelt“, „Größe ist wichtig für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit“).

Insgesamt wurden das Förderverfahren und die beizubringenden Unterlagen von den befragten ZWE trotz des hohen Aufwands, der mit der Antragstellung und den Kontrollen verbunden war, als nachvollziehbar und angemessen beschrieben. Vor allem die gute Unterstützung durch die Bewilligungsstelle in der Landwirtschaftskammer Niedersachsen in Form von Informationsbereitstellung wurde mehrfach hervorgehoben.

5.8 Einordnung der Befragungsergebnisse

Bei den vorgestellten Ergebnissen handelt es sich um Einschätzungen der ZWE und nicht um objektiv von einer unabhängigen Stelle erfasste Angaben. Subjektive Sichtweisen und teilweise auch taktische Aussagen gegenüber dem Interviewer sind nicht auszuschließen, wenngleich bei den Interviews zugesichert wurde, dass gemachte Aussagen nicht an die Bewilligungsstelle oder andere Stellen bzw. Personen in individualisierter Weise oder nicht-anonymisiert weitergegeben würden.

Teilweise waren die geförderten Vorhaben zum Zeitpunkt der Interviews noch keine ausreichend lange Zeit abgeschlossen, sodass Einschätzungen der ZWE zu den Wirkungen der Investitionen in diesen Fällen noch sehr vorläufigen Charakter haben dürften. Einige wichtige Informationen zur Beurteilung des Fördererfolgs fehlten vielfach noch. Insbesondere die genaue Einschätzung der Energieeinsparung bzw. der Entwicklung der Energieeffizienz war in den meisten Fällen noch nicht möglich.

Die Befragungsergebnisse sind eine wichtige Informationsgrundlage für die Bewertung der V&V-Fördermaßnahme. Daneben sind auch die Erhebungsbögen mit den Strukturdaten der Unternehmen bzw. EZ sowie die Förderdaten aufschlussreich. Wesentlich belastbarer dürften jedoch die Abschlussbögen der Investoren mit Angaben zum Zeitpunkt t+1 (d. h. ein Jahr nach Abschluss der geförderten Investition) sein, sofern diese vollständig und gewissenhaft ausgefüllt werden. In dieser Hinsicht ist von der Bewilligungsstelle darauf zu achten, dass diese Datengrundlage zeitnah und in der gebotenen Qualität bereitgestellt wird. Diese Daten allein werden allerdings nicht so aussagekräftig sein, dass auf weitere Informationsquellen verzichtet werden kann. Folglich sollen im weiteren Verlauf der Untersuchung – vor allem für die Ex-post-Analyse – auch die Beratung, Verwaltung und die Unternehmensleitungen mit ihrem Know-how und ihren Erfahrungen einbezogen werden.

Vor allem im Landhandel und hier insbesondere im Futtermittelbereich gibt es Hinweise, dass Überkapazitäten gefördert werden, die zu einer Verschärfung des ohnehin starken Verdrängungswettbewerbs beitragen dürften.

Die Publizität der Fördermöglichkeiten ist noch verbesserungsfähig, wobei hier besonders bestimmte Verbände und Innungen in der Pflicht sind.

Ungefähr die Hälfte der befragten ZWE hat bereits früher schon einmal oder mehrmals die V&V-Förderung in Anspruch genommen. Dabei handelt es sich tendenziell um größere Unternehmen.

Bei der Frage nach den Entwicklungshemmnissen wurden fast nie Finanzierungsprobleme genannt, sondern zahlreiche andere Faktoren wie Fachkräftemangel, Auflagen und daraus entstehende Kosten (Gutachten etc.), Kostensteigerung bei Material, Energie etc.

Die Unterstützung von Investitionen zur Einführung von Innovationen hat im Rahmen der V&V-Förderung kaum eine Bedeutung. Selbst die genannten Innovationen, die vor allem im technischen Bereich umgesetzt wurden, sind allenfalls in Teilbereichen wirklich innovativ.

Ökoerzeugnisse sind bei der V&V-Förderung ebenfalls ohne große Bedeutung (zwei Fälle im Obst- und Gemüsebau), obwohl diese bei den Auswahlverfahren mit Sonderpunkten bewertet werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass im Rahmen der V&V-Förderung nur in wenigen Fällen „besondere“ – d. h. aufgrund einer betrieblichen oder technischen Neuausrichtung mit größeren Risiken verbundene – Investitionen unterstützt werden.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Die nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen Ausrichtung der V&V-Förderung beziehen sich in erster Linie auf *grundsätzliche* Überlegungen zur Investitionsförderung im V&V-Bereich und auf die *vorläufigen* Analyseergebnisse in diesem Bericht. Die Folgen der Covid 19-Pandemie schaffen zusätzliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Ausrichtung und Gestaltung der V&V-Förderung im Rahmen des ELER und der GAK.

Die meisten der untersuchten ZWE haben mit den geförderten Investitionen in erster Linie eine Kapazitätserweiterung oder eine Modernisierung von vorhandenen Anlagen beabsichtigt. Die Verringerung der Energiekosten oder die Verbesserung der Energieeffizienz standen weniger im Fokus. Dennoch zeigen die Erhebungsbögen und die Interviews der ZWE, dass in einigen Fällen erhebliche Verbesserungen beim Energieeinsatz erreicht wurden, wenngleich die Quantifizierung der Effekte derzeit noch nicht möglich ist.

Die derzeitige V&V-Förderung besitzt Eigenschaften bzw. beinhaltet Fördervoraussetzungen, die zu folgenden Effekten führen:

- Die geförderten ZWE und Vorhaben sind sehr vielfältig im Hinblick auf die V&V-Sektoren, die Unternehmensgrößen, die Vorhabenumfänge und auch die Standorte, wenngleich die regionale Verteilung in gewünschter Weise („Regionalität“) weitgehend den Produktionsstandorten folgt.
- Die V&V-Förderung eignet sich gut bei größeren Investitionen mit einem größeren zeitlichen Planungsvorlauf. Die Förderung hilft, wenn in den Unternehmen – zum Beispiel bei genossenschaftlich verfassten Unternehmen – schwierige Entscheidungen hinsichtlich der Durchführung von strukturell wirksamen Großinvestitionen zu treffen sind und wenn die Finanzierung durch Banken noch nicht sicher ist.
- Die V&V-Förderung passt dagegen weniger gut, wenn am Markt schnelle Reaktionen erforderlich sind und diese mit umfangreichen Investitionen verbunden sind (z. B. bei kurzfristig vorgetragener Nachfrage des Lebensmittelgroß- und -einzelhandels); hier ist auch die lange Zweckbindungsfrist hinderlich, weil sie die erforderliche Flexibilität einschränkt oder verhindert.
- Sie passt auch weniger gut bei kleinen Investitionen (< 100.000 Euro), weil der Aufwand der Antragstellung relativ groß ist und eine Antragstellung ohne externe Hilfe oftmals nicht bewerkstelligt werden kann. Vor allem bei unerfahrenen Unternehmer*innen bzw.

erstmaliger Antragstellung und bei einem starken Beratungsbedarf kann die V&V-Förderung schnell zu einer Überforderung der potenziellen Antragsteller*innen führen.

Insgesamt ist die Reichweite der V&V-Förderung mit 62 bewilligten Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2019 bzw. gut zehn Vorhaben pro Jahr angesichts des umfangreichen relevanten Wirtschaftsbereichs in Niedersachsen und Bremen gering. Sektorale Effekte sind daher nicht zu erwarten. Die Wirkungen auf der einzelbetrieblichen Ebene können dagegen groß sein.

Der Fokus der Förderung auf die Verbesserung der Energieeffizienz steht nicht im Widerspruch zum Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, weil Energiekosten bei zahlreichen Unternehmen einen Kostenfaktor darstellen. Allerdings sind die Energiekosten bei den geförderten Unternehmen im Durchschnitt wenig relevant, sodass beim Fokus auf die Energieeffizienz mit den eingesetzten Mitteln bei anderen, besonders energieintensiv wirtschaftenden V&V-Unternehmen deutlich größere Effekte erzielt werden könnten.

Im Rahmen der V&V-Förderung werden in etwa genauso viele Vorhaben von regional ausgerichteten Unternehmen gefördert wie solche, die wesentlich auf den Export der verarbeiteten Erzeugnisse ausgerichtet sind. Dabei gilt die überregionale (> 150 km) Vermarktung der Erzeugnisse als Export. Handwerklich orientierte ZWE (z. B. Fleischereien, Verarbeitung von Kartoffeln und Gänsen) sind eher die Ausnahme. Die Grenzen zwischen Handwerk und Industrie sind allerdings nicht klar gesetzt.¹⁸

Möglicherweise sind die Fördermöglichkeiten in einigen Betrieben des Ernährungshandwerks noch wenig bekannt. Dies müsste in einer spezifischen Untersuchung (mit Einbeziehung der zuständigen Kammern) analysiert werden. Auch die bürokratischen Aufwendungen für die Antragstellung können kleinere Unternehmen von einer Antragstellung abhalten. Eine gut etablierte Betreuung wie beim Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) fehlt. Die Förderaufgabe des Nachweises über den direkten Rohwarenbezug von Primärerzeuger*innen über Lieferverträge (mind. fünf Jahre, mind. 40 % Auslastung der geschaffenen Kapazitäten) dürfte ebenfalls für zahlreiche handwerkliche Unternehmen schwierig zu erfüllen sein, weil sie häufig ihre Rohwaren (z. B. Fleisch, Getreide) nicht direkt von Erzeuger*innen beziehen.

Bisher wurde die Förderung hauptsächlich in den Bereichen Futtermittel und Getreide (Landhandel) sowie Obst & Gemüse in Anspruch genommen, die auch in der vorhergehenden Programmperiode bereits umfangreich bei der Durchführung von Investitionen unterstützt wurden (Spengler, 2016). Diese Förderschwerpunkte sind in erster Linie ein Resultat der Nachfrage und hier wiederum einer in vielen Unternehmen des Landhandels und der Obst- &

¹⁸ Handwerk ist nicht gesetzlich definiert (DIHK und DHKT (2017). „Das Vorliegen einer handwerksmäßigen oder industriemäßigen Betriebsform kann nur nach dem Gesamtbild des Betriebes aufgrund des derzeitigen Entwicklungsstandes und der jeweiligen Branchenüblichkeit beurteilt werden.“ (ebd.).

Gemüse-Unternehmen vorhandenen langjährigen Erfahrung mit der Antragstellung bei der V&V-Förderung.

Die V&V-Förderung in der laufenden Förderperiode ist bislang wenig effektiv, weil sie die im Förderprogramm beschriebenen und aus einer SWOT-Analyse abgeleiteten Ziele nur zu einem Teil erreicht. Dazu gehört die Unterstützung von kleinstrukturierten, regional und ökologisch ausgerichteten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben. Zwar werden sowohl relativ große Unternehmen als auch kleinste und kleine Unternehmen unterstützt, der überwiegende Teil der Förderung erreicht allerdings tendenziell größere Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit – teilweise mehrfach – die V&V-Förderung in Anspruch genommen haben. Die Auswahlkriterien können keinen Steuerungseffekt entfalten, weil Förderanträge in vielen der gewünschten Bereiche (z. B. ökologische Produkte, Innovationen) nur schwach vertreten sind.

Die Förderung ist auch nicht effektiv und effizient, weil die Nettowirkungen der Förderung aufgrund von hohen Mitnahmeeffekten gering sind. Die großen Unternehmen machen die Durchführung ihrer geplanten Investitionen nicht von der Förderung abhängig, sondern von der grundsätzlichen Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit der Investitionen. Grundsätzlich sollte die Finanzierung von Investitionsvorhaben angesichts der gegenwärtig relativ günstigen Finanzierungsbedingungen bei gesunden Unternehmen möglich sein, sodass eine Durchführung der Investitionen in den meisten Fällen auch ohne Förderung und förderbedingte Auflagen und Kontrollen möglich sein dürfte. *[Anmerkung: Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Covid 19-Pandemie allerdings zu überprüfen.]*

Hinzuweisen ist vor einer Ableitung von Empfehlungen noch auf die strukturell vergleichsweise gut aufgestellten landwirtschaftlichen Unternehmen in Niedersachsen und Bremen, die tendenziell vorteilhaft für die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind. Durch die relativ wettbewerbsfähige Primärproduktion können die V&V-Unternehmen mit kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Erzeugnissen beliefert werden. Problematisch könnte für die V&V-Unternehmen im Land zukünftig jedoch die hohe Tierkonzentration angesichts zunehmender rechtlicher Auflagen bezüglich Haltungsbedingungen, Düngung, Bau- und Umweltrecht sein. Deutliche Produktionsrückgänge in der Landwirtschaft und eine Reduzierung beim Absatz von Futter-, Düng- und Pflanzenschutzmitteln sind daher nicht auszuschließen.

Empfehlungen

Grundsätzlich ist zu überprüfen, welche Förderziele angesichts bestehender Probleme (z. B. Ressourcenschutz, Emissionsminderung) und potenzieller neuer Absatzchancen vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen konkret zu adressieren sind. Der gewählte Fokus auf Verbesserung der Energieeffizienz ist nicht zu bemängeln, aber es fand keine konsequente Ausrichtung der Förderung auf dieses Ziel hin statt. Insgesamt fehlt es an einer stringenten Interventionslogik.

Im nächsten Schritt ist zu klären, ob Zuschüsse oder andere Instrumente zur Unterstützung von V&V-Investitionen geeignet sind, um die identifizierten Probleme bzw. politisch festgelegten Ziele bestmöglich zu erreichen. Zuschüsse eignen sich besonders, wenn das Eigenkapital gestärkt werden soll und die Unsicherheit bezüglich der Rückzahlbarkeit von Fremdkapital groß ist. Als Beispiel können die Corona-Soforthilfen angeführt werden, die angesichts der prekären und unklaren Lage vieler Unternehmen als Zuwendung ausgezahlt werden. Andererseits werden Unterstützungsmaßnahmen, die auf strukturell wirksame Investitionen zielen, in der Regel in Form von verbilligten und ggf. staatlich verbürgten Darlehen oder Bürgschaften angeboten. In jedem Fall ist abzuwägen, welche Effekte bzw. Nebeneffekte (z. B. Marktverzerrungen) durch die gewählten Instrumente zu erwarten sind. Mitunter ist es zwingend erforderlich oder zumindest sinnvoll, ergänzend Dienstleistungen (z. B. Betreuung bei Antragstellung und Abwicklung) oder andere Förderangebote im Verbund anzubieten (z. B. V&V-Förderung und EIP).

Aus den vorliegenden vorläufigen Analyseergebnissen und diesen grundsätzlichen Anmerkungen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Die Unterstützung mit Zuwendungen sollte auf Investitionen begrenzt werden, die zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern, zur Vermeidung künftiger Gefahren oder Nutzung von bislang (zu) wenig erkannten Chancen beitragen. Beispiele könnten ökologische Produkte und regionale Wertschöpfungsketten sein.
 - Die Förderung von kapazitätserweiternden Investitionen im Landhandel (einschließlich Futtermittelherstellung) sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Die Schaffung von Überkapazitäten und die Verstärkung des ohnehin stattfindenden Verdrängungswettbewerbs sollten vermieden werden. Eine Förderung ist künftig nur dann sinnvoll, wenn klare SWOT-basierte Ziele definiert werden.
 - Die Auswahlkriterien müssen in allen Bereichen klar auf die definierten Ziele (z. B. Ressourceneffizienz) ausgerichtet werden. Dies sollte noch in der aktuellen Förderperiode erfolgen.
- a) Empfehlungen mit besonderem Blick auf kleinere V&V-Unternehmen (z. B. im Ernährungshandwerk):
- Durch eine aktivere Zusammenarbeit und Kommunikation der Landesverwaltung mit den zuständigen Kammern und Innungen sollte identifiziert werden, ob bei den bisher kaum geförderten Unternehmen des Ernährungshandwerks ein Investitions-, Förder- oder lediglich ein Informationsdefizit besteht, das ggf. zu beseitigen wäre.
 - Es sollte erwogen werden, die Beratungs- und Betreuungsangebote für „Anfänger*innen“ bzw. Erstantragsteller*innen zu intensivieren und eventuell auch finanziell stärker zu unterstützen. Hierzu müssten allerdings die entsprechenden Defizite erst einmal in Zusammenarbeit mit den Kammern und Innungen genau identifiziert werden.

- Eine alternative Möglichkeit wäre auch, das Antragsverfahren für kleinere Vorhaben einfacher zu gestalten, da eine Hinzuziehung von Betreuungsunternehmen in keinem Verhältnis zu den gewährten Zuschüssen steht.

b) Generelle Empfehlungen für die folgende Förderperiode:

- Die weitere V&V-Förderung ist nur sinnvoll, wenn damit mit hoher Wahrscheinlichkeit „echte“ Wirkungen in konkret gewünschten Bereichen erzielt werden. Eine Weiterführung der derzeitigen wenig fokussierten Förderung wird nicht empfohlen.
- Die Mittel sollten ggf. – falls also die V&V-Förderung weitergeführt wird – stärker in den Ressourcenschutz, die Einführung von Innovationen oder die Bereitstellung von öffentlichen Gütern investiert werden. Insgesamt sollten vor allem gesellschaftlich gewünschte Aspekte unterstützt werden, die vom Markt selbst nicht bereitgestellt werden.
- Falls die anvisierten Verbesserungen beim Ressourcenschutz (v. a. Energieeinsatz) als Folge der durch das nationale Klimaschutzprogramm 2030 geschaffenen Rahmenbedingungen erreicht werden können, sollten diese nicht zusätzlich durch V&V-Förderung subventioniert werden (Vermeidung von Doppelförderung).
- Besondere Förderinhalte – wie zum Beispiel die mit einem besonderen Risiko behaftete Einführung von Innovationen – könnten mit höheren Fördersätzen versehen werden, auch wenn sie nicht im Rahmen einer OG stattfindet. Allerdings müssten diese Investitionen dann auch für andere Unternehmen nutzbar sein (Besichtigung, Veröffentlichung etc.).
- Aus Sicht der Evaluation besteht im Hinblick auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ derzeit kein Bedarf für eine öffentliche Förderung. Die V&V-Branche in Niedersachsen und Bremen ist, auch durch die in der Vergangenheit gewährte Förderung, insgesamt wettbewerbsfähig und die Finanzierungsmöglichkeiten für grundsätzlich rentable Investitionen sind derzeit günstig. Hinzu kommt die Gefahr von nie gänzlich auszu-schließenden Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen durch die investive Förderung von einzelnen Marktteilnehmern.

Beim Einsatz von Fördermitteln müssen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen interregionale sowie internationale Förderdifferenzen beachtet werden. Hierzu gehört zum Beispiel, dass eine massive Förderung in Nachbarregionen zur Abwanderung von Verarbeitungskapazitäten führen kann und mithin auch Einkommen und Beschäftigung in der Region, d. h. in Niedersachsen und Bremen, gefährdet sein können. Ob eine Verlagerung der Verarbeitung und Vermarktung in andere Regionen tatsächlich realistisch ist und ggf. gravierende ökonomische Konsequenzen für das Land hätte, muss im Zusammenhang mit allen wirtschaftlich und rechtlich relevanten Rahmenbedingungen in den Konkurrenzregionen betrachtet werden. Isolierte Betrachtungen lediglich einzelner Fördermaßnahmen sind hierfür nicht ausreichend.

Literaturverzeichnis

- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (versch. Jg.) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. BMEL, zu finden in <<https://www.bmel-statistik.de/archiv/statistisches-jahrbuch/>> [zitiert am 25.5.2020]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2019) Einsatz gegen unlautere Handelspraktiken: Das BMEL will die Verhandlungsposition von Landwirten gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel stärken, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/utp-richtlinie.html>> [zitiert am 18.5.2020]
- Deutsche Bundesbank (2020) Zinsstatistik: Zinssätze und Volumina für das Neugeschäft der deutschen Banken (MFIs): Wohnungsbaukredite an private Haushalte, zu finden in <<https://www.bundesbank.de/resource/blob/615036/b99b68f9da6714e31ed2d1aa6d43b256/mL/s510athyp-data.pdf>> [zitiert am 10.1.2020]
- DIHK [Deutsche Industrie- und Handelskammer], DHKT [Deutscher Handwerkskammertag] (2017) Leitfaden Abgrenzung: Handwerk - Industrie - Handel - Dienstleistungen (Januar 2017), zu finden in <<https://www.ihk-ostbrandenburg.de/blueprint/servlet/resource/blob/2694504/2a551c2138aa31bd1a9ef28caf7a8480/leitfaden-abgrenzung-data.pdf>> [zitiert am 22.5.2020]
- DRV [Deutscher Raiffeisenverband] (2020) Markt für Agrarchemikalien 2019 erneut rückläufig. DRV, zu finden in <<https://www.raiffeisen.de/markt-fuer-agrarchemikalien-2019-erneut-ruecklaeufig>> [zitiert am 18.5.2020]
- EU-COM [European Commission] (2015) Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020., zu finden in <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf> [zitiert am 2.9.2019.]
- LR [Landwirtschaftliche Rentenbank] (2019) Förderangebote, zu finden in <<https://www.rentenbank.de/foerderangebote/>> [zitiert am 16.1.2020]
- LSN [Landesamt für Statistik Niedersachsen] (2020) Baupreise in Niedersachsen |, zu finden in <https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/preisstatistiken/baupreise_in_niedersachsen/baupreise-in-niedersachsen-178396.html> [zitiert am 18.5.2020]
- LWK-NI [Landwirtschaftskammer Niedersachsen] (versch. Jg.) V&V-Förderung: Erhebungsbogen – Investor Antragsbogen: Erfassung von Kennzahlen im Rahmen von Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Förderperiode 2014-2020
- LWK-NI [Landwirtschaftskammer Niedersachsen] (2020a) Förderung von Projekten zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, zu finden in <<https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/foerderung/nav/517.html>> [zitiert am 12.5.2020]
- LWK-NI [Landwirtschaftskammer Niedersachsen] (2020b) Projektdatenbank zur Förderung von Investitionen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. E-Mail vom 11.5.2020
- Michel R (2014) So leben Bauern in Bremen, zu finden in <https://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-So-leben-Bauern-in-Bremen-_arid,861387.html> [zitiert am 18.5.2020]

- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (versch. Jg.) Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen. ML, zu finden in <<https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/veroeffentlichungen/die-niedersaechsische-landwirtschaft-in-zahlen-121348.html>> [zitiert am 20.1.2020]
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2014a) PFEIL 2014-2020: SWOT-Langfassung (Stand 3/2014), zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/eu_forderung_zur_entwicklung_im_landlichen_raum/pfeil_2014_2020/pfeil-2014-2020-125826.html> [zitiert am 25.5.2020]
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz], KoRIS [Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung], MU [Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz], Stk [Niedersächsische Staatskanzlei], WuH [Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen] (2014b) PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (SFC-Version vom 07.07.2014). Hannover
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018a) Indikative Finanztafel PFEIL 2014-2020: Gemäß 3. Änderungsantrag vom 18.10.2018
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018b) Germany – Rural Development Programme (Regional) – Niedersachsen und Bremen 2014-2020: Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes Niedersachsen und Bremen, hg. v. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML), 4.0. Aufl., 910 p
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018c) Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2017. Einschließlich Ergänzungen und Aktualisierungen Stand November 2018, zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/aktuelles_veranstaltungen/veroeffentlichungen/die-niedersaechsische-landwirtschaft-in-zahlen-121348.html> [zitiert am 5.5.2019]
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018d) Agrarland Nummer 1, zu finden in <<https://www.ml.niedersachsen.de/themen/landwirtschaft/landwirtschaft-in-niedersachsen-4513.html>> [zitiert am 30.1.2019]
- Nier S, Tamásy C (2015) Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen – Weiße Reihe Band 41. Institut für Strukturforchung und Planung in agrarischen Intensivgebieten (ISPA), zu finden in <https://www.uni-vechta.de/fileadmin/user_upload/ISPA/Publikationen/Weisse_Reihe/Weisse_Reihe_Band_41.pdf> [zitiert am 25.5.2020]
- RL-V&V, 2014: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen. Konsolidierte Arbeitsfassung. Erl. d. ML v. 20.11.2014
- RL-V&V, 2016: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen. Konsolidierte Arbeitsfassung. Erl. d. ML v. 20.11.2014 – zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 11.8.2016
- RL-V&V, 2017: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen. Konsolidierte Arbeitsfassung. Erl. d. ML v. 20.11.2014 – zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1.8.2017

- RL-V&V, 2018: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen. Erl. d. ML v. 20.11.2014 – zuletzt geändert durch RdErl. d. ML v. 1.9.2018
- RL-V&V, 2019: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen. Erl. d. ML v. 20.11.2014 – zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1.9.2019
- Spengler M (2016) Ex-post-Bewertung: PROFIL–Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013: Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-5_MB_Verarbeitung_und_Vermarktung.pdf> [zitiert am 26.5.2020]
- Statistisches Landesamt Bremen (2017) Bremen in Zahlen 2017
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 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
- VO (EU) Nr. 702/2014: Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- WBA [Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik] (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung (Gutachten). Berlin

Anhang

1 Branchen-/ Unternehmensentwicklung

- 1.1 Wie hat sich Ihre Branche seit 2014 entwickelt und was waren entscheidende Einflussfaktoren?
- 1.2 Wie hat sich Ihr Unternehmen im Vergleich zur Branche entwickelt?
- 1.3 Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Umsatz-/Gewinnentwicklung?

2 Geförderte Investition

Sie haben im Zeitraum 2014-2017 Zuschüsse der Marktstrukturförderung für Investitionen zur „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ erhalten.

- 2.1 Haben Sie darüber hinaus innerhalb Ihres Unternehmens noch weitere Investitionsförderungen seit 2014 in Anspruch genommen?
- 2.2 Haben Sie noch weitere größere Investitionen (nicht gefördert) seit 2014 durchgeführt?
- 2.3 Gab es Schwierigkeiten bei der Finanzierung?
- 2.4 Wie hätte damals Ihre Investition ohne Marktstrukturförderung ausgesehen?
- 2.5 Wenn Sie Ihre Investition nicht im gleichen Maße durchgeführt hätten, was wären die Konsequenzen für Ihr Unternehmen gewesen?

3 Investitionsziele und -wirkungen

Beziehen Sie sich bitte in Ihren weiteren Angaben nur auf die Investition, die seit 2014 im Rahmen der Marktstrukturförderung gefördert wurde.

- 3.1 Welches Ziel haben Sie im Wesentlichen mit der Investition verfolgt?
- 3.2 Wurde durch die Investition die Produktivität oder (Ressourcen-)Effizienz in Ihrem Unternehmen gesteigert?
- 3.3 Führte die Investition zu Vorteilen in der Vermarktung Ihrer Produkte?
- 3.4 Wurden durch die Investition neue Arbeitsplätze geschaffen oder der Abbau von Arbeitsplätzen verhindert?

4 Produktqualität

- 4.1 Hat die Investition zur Verbesserung der Produktqualität beigetragen?**
- 4.2 Gab es einen Anlass, in die Qualität Ihrer Produkte zu investieren?**
- 4.3 Was sind die qualitätsverbessernden Merkmale?**
- 4.4 Wie honorieren Ihre Kunden/Abnehmer die Qualitätsverbesserung?**
- 4.5 Mussten Ihre Lieferanten die Rohwarenqualität anpassen/erhöhen?**

5 Rohwarenlieferanten, Vertragsbindung

Die Förderung ist mit der Auflage verbunden, mindestens 40 % der mit der Investition geschaffenen Kapazität durch fünfjährige Verträge mit Rohstofflieferanten auszulasten.

- 5.1 Wie bewerten Sie die Vertragsbindung in Hinblick auf Ihre bisherigen Lieferbeziehungen?**
- 5.2 Hat die Vertragsbindung den Auszahlungspreis an Ihre Lieferanten beeinflusst?**
- 5.3 Wie war die Resonanz Ihrer Lieferanten?**
- 5.4 Woher beziehen Sie den Großteil Ihrer Rohstoffe, die in Zusammenhang mit der geförderten Investition stehen? (Landkreis, überregional, international)**

6 Innovation

- 6.1 Haben Sie mit der geförderten Investition Innovationen umgesetzt?**
- 6.2 Hatte die Förderung Einfluss auf Ihre Innovationsaktivitäten?**

7 Wettbewerbsfähigkeit

- 7.1 Wie schätzen Sie die Wettbewerbsfähigkeit Ihres Unternehmens im Jahr vor der geförderten Investition ein und wo sehen Sie sich heute?**
- 7.2 Im welchen Maße ist dies auf die geförderte Investition zurückzuführen?**
- 7.3 Wo sehen Sie zukünftig Entwicklungspotenziale, -hemmnisse?**
- 7.4 Welche Strategie verfolgen Sie in dem Zusammenhang?**

8 Abschließende Beurteilung

- 8.1 Würden Sie Ihre Investition aus heutiger Sicht wieder genauso durchführen?**
- 8.2 Wie sollte die Marktstrukturförderung aus Ihrer Sicht in Zukunft ausgestaltet werden? (Inhalt, fachliche Vorgaben, Förderverfahren etc.)**