

# **Halbzeitbewertung des EPLR Hessen**

---

## **Teil II – Kapitel 3**

### **Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123)**

#### **Verarbeitung - Vermarktung**

---

Autorin:

Antje Fitschen-Lischewski

Braunschweig, Dezember 2010



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>3 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte)</b>	<b>1</b>
3.1 Maßnahmenbeschreibung	1
3.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden	3
3.3 Eingesetzte Daten	4
3.4 Administrative Umsetzung	6
3.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung	6
3.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)	8
3.6.1 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?	8
3.6.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?	10
3.6.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?	11
3.6.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	12
3.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	13
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>15</b>

**Tabellenverzeichnis****Seite**

Tabelle 3.1: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle  
2007 bis 2009 nach Sektoren in Hessen

7

### **3 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte)**

#### **3.1 Maßnahmenbeschreibung**

Mit der Förderung von Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten land- und forstwirtschaftlicher Produkte soll die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft gesteigert und damit zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Damit soll die Wertschöpfung in der Agrar- und in der Ernährungswirtschaft insgesamt erhöht werden.

In Hessen erfolgt die Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2006). Das Land legt aber besonderen Wert auf die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte von höherer Qualität, weshalb nur Unternehmen Zuwendungen erhalten, die Produkte mit besonderen definierten Gütesiegeln herstellen (entsprechend der Lebensmittelqualitätsregelungen der EU, der hessischen Qualitätsmarke „Geprüfte Qualität – Hessen“ oder einer der Qualitätsregelungen für Wein<sup>1</sup>) (HMULV, 2007).

#### ***Probleme***

Die eher kleinbetrieblichen Strukturen sowohl in der Land- als auch in der Ernährungswirtschaft in Hessen verschlechtern sukzessive die Wettbewerbschancen hessischer Betriebe in beiden Branchen. Trotz einer derzeit großen Nachfrage nach regionalen Produkten v. a. im Rhein-Main-Gebiet kann dieses Potenzial nicht ausreichend genutzt werden.

#### ***Ziele***

Mit der Ausrichtung der Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte auf regionale Qualitätssysteme sollen insbesondere regionale Wertschöpfungsketten geschaffen und gestärkt werden, um die Wertschöpfung in ländlichen Gebieten zu erhöhen und durch Produktinnovationen sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze zusätzliche Einkommensquellen zu schaffen. Dadurch können neue Absatzmöglichkeiten für die Erzeugnisse der hessischen Landwirtschaft generiert und aufgrund der Qualitätsanforderungen an den landwirtschaftlichen Rohstoff über höhere Preise die Erlöse und damit

---

<sup>1</sup> Vier Qualitätsregelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 (Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein)

National anerkannte Qualitätsregelungen: „Geprüfte Qualität – Hessen“, „Hessische Lebensmittelqualitätsregelungen für Wein besonderer Anbaugebiete“

der Erzeugernutzen verbessert werden. Im Zuge eines immer weiter zunehmenden Konzentrationsprozesses sowohl im Agrar- als auch im Ernährungssektor wird die Ausrichtung auf regionale Qualitätsprodukte als eine Möglichkeit für viele der eher kleinen hessischen Betriebe in beiden Sektoren gesehen, sich über eine höhere Wertschöpfung im Markt zu halten und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen (Anders, 2004; Harpain, 2004; HMULV, 2007).

Zudem wird die Bildung von Erzeugergemeinschaften zur Generierung von Absatzsicherheit und mehr Marktmacht bei Preisverhandlungen, v. a. gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH), unterstützt.

### ***Ausgestaltung der Förderung***

Im Nationalen Rahmenplan sind für die Periode 2007–2013 die bisher bestehenden verschiedenen GAK-Fördergrundsätze<sup>2</sup> in eine Maßnahme zusammengeführt worden. Entsprechend der Nationalen Rahmenregelung können Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung sowie anderer Maßnahmen der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die unter Anhang I des Vertrages fallen, gefördert werden. Dabei wird kein Produktbereich von der Förderung ausgeschlossen. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurde der Kreis der Zuwendungsempfänger eingeschränkt und eine Absenkung der Fördersätze vorgenommen: Ab 2007 erhalten Unternehmen, die ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU)<sup>3</sup> sind, einen Zuschuss von maximal 25 % des Investitionsvolumens, Erzeugerzusammenschlüsse bis zu 35 %, sofern sie KMU sind, sowie Erzeugerzusammenschlüsse und Unternehmen, die weniger als 750 Mitarbeiter beschäftigen oder einen Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro ausweisen, höchstens 20 %. In Hessen wird zudem ein Mindestinvestitionsvolumen von 20.000 Euro vorausgesetzt.

Alle Zuwendungsempfänger, die nicht entsprechend einer der oben angeführten EU-Lebensmittelqualitätsregelungen produzieren, sondern an der Qualitätsregelung „Geprüfte Qualität - Hessen“ teilnehmen, werden durch die Marketinggesellschaft Hessen (MGH) fachlich begleitet. Diese hat für jedes teilnehmende Unternehmen ein Teilnahmekonzept zu erarbeiten. Dabei muss nicht sofort die gesamte Produktion auf die Qualitätsanforderungen umgestellt werden, es wird jedoch ein ernsthafter Einstieg in die Systeme erwartet,

---

<sup>2</sup> Förderung „Verarbeitung und Vermarktung“ VO (EG) Nr. 1257/1999, GAK-Mittel nach Marktstrukturgesetz sowie für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte und EU/Landesmittel zur Förderung der „Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen“ VO (EG) Nr. 1257/99 Art. 33.

<sup>3</sup> Anforderungen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gemäß EU (2203/361/EG): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

und die Produkte höherer Qualität dürfen nicht mit anderen vermischt werden<sup>4</sup>. Die Produkte der Qualitätsmarke „Geprüfte Qualität - Hessen“ müssen entlang der gesamten Wertschöpfungskette Anforderungen und Normen erfüllen, die über den gesetzlichen nationalen und europäischen Standards angesiedelt sind (Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V., 2010; MGH Gutes aus Hessen GmbH, 2010).

Für die gesamte Förderperiode ist ein Mitteleinsatz von 14 Mio. Euro geplant, so dass jährlich 2 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Damit sollen 90 bis 100 Investitionsvorhaben von 2007 bis 2013 unterstützt werden. Die Auswahl der Projekte findet nach Kriterien statt, die eng mit den Zielen der Maßnahme verknüpft sind, und deren Gewichtung nach Punkten erfolgt, wie z. B. die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Umfang des Angebots von Produkten höherer Qualität, Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten oder der Erzeugernutzen (HMULV, 2009).

### **3.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden**

Da Hessen die Entwicklung der Wertschöpfung im ländlichen Raum v. a. durch die Förderung von Investitionen, die zu der Produktion qualitativ höherwertiger Güter und zu einer Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten beitragen, positiv beeinflussen möchte, steht im Mittelpunkt der Untersuchung eine Analyse des Potenzials der Verarbeitung und Vermarktung qualitativ höherwertiger und regionaler Produkte, der Bedeutung vollständiger regionaler Wertschöpfungsketten sowie vertikaler Zusammenschlüsse für die Entwicklung der Wertschöpfung im ländlichen Raum.

Um dieser Fragestellung nachzugehen, wurden in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium (RP) Gießen offene Expertengespräche in kleinen Gruppen (5–9 Teilnehmer) mit Vertretern aus verschiedenen Bereichen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, aus der Beratung sowie der Verwaltung durchgeführt. Die Zusammensetzung der Gruppen orientierte sich an den verschiedenen Sektoren der Ernährungswirtschaft. In den folgenden Bereichen fanden Gespräche statt:

- Obst und Gemüse (6 Teilnehmer)
- Fleisch (5 Teilnehmer)
- „Übergreifend“ (10 Teilnehmer)
- Getreide (telefonisch, 1 Gesprächspartner).

Dabei handelte es sich um nicht standardisierte mündliche Befragungen, denen ein im Vorfeld entwickelter Gesprächsleitfaden zugrunde lag. Vorteil dieser Vorgehensweise ist,

---

<sup>4</sup> Fachgespräch in Kassel (HMUELV) am 02.10.2009 (HMUELV, 2009).

dass ausgewählte Problemstellungen vertieft werden können und mehr Möglichkeiten bestehen, auf die Gesprächspartner einzugehen. Durch die Führung der Interviews in Gruppen hat sich zudem eine Eigendynamik entwickelt, indem die Teilnehmer untereinander diskutierten, was viele wichtige Aspekte aufgezeigt hat.

Erste Ergebnisse dieser Gesprächsrunden dienten als Arbeitsgrundlage für einen vom RP Gießen durchgeführten Workshop zum Thema „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ am 12.05.2010 in Wetzlar. Die in den Expertengesprächen aufgeworfenen Probleme in Zusammenhang mit der Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte wurden hier seitens der Evaluatoren dargestellt, um anschließend über mögliche Lösungsansätze zu diskutieren. Resultate dieses Workshops werden in die vorliegende Bewertung, v. a. im Hinblick auf das Regionalkonzept, einfließen. Zudem wird in diesem Kontext der Frage nachgegangen, weshalb die Inanspruchnahme der Förderung deutlich geringer ist als geplant.

Die Analyse der Wirkung des hessischen Regional- und Qualitätskonzepts der Marktstrukturförderung wird darüber hinaus zur Beantwortung der Bewertungsfragen des CMEF mit herangezogen. Hierzu wird ein Vorher-/Nachher-Vergleich der geförderten Unternehmen, v. a. durch die Auswertung von Erhebungsbögen<sup>5</sup> der Zuwendungsempfänger, dienen. Die aus den Bögen ermittelten Indikatoren sind aber allein nicht ausreichend, alle Fragen zu beantworten. Außerdem liegen zum jetzigen Zeitpunkt so gut wie keine Abschlussbögen und damit Kennzahlen für den Zeitpunkt nach Durchführung der Investition vor (siehe Kapitel 3.3), weshalb lediglich Aussagen über die **geplanten** Entwicklungen gemacht werden können. Darüber hinaus fließen Literaturrecherchen in die Beantwortung der Fragen ein.

Aufgrund mangelnder Vergleichsgruppen kann ein Vergleich geförderter Unternehmen mit nicht geförderten Unternehmen nicht vorgenommen werden. Abgesehen von der Problematik, Finanzkennzahlen von nicht geförderten Betrieben zu erhalten, ist bereits die Anzahl der geförderten Projekte sehr klein. Diese sind zudem äußerst heterogen, was eine sinnvolle Gruppenbildung für einen fundierten Mit-Ohne-Vergleich unmöglich macht.

### 3.3 Eingesetzte Daten

Zur Darstellung der geförderten Projekte wird den Evaluatoren regelmäßig von der Bewilligungsstelle (RP Gießen) eine Projektliste zur Verfügung gestellt, woraus erste Informationen über die geplanten Investitionen gewonnen werden können. Sie beinhaltet u. a. Angaben zur Art der Projekte, über die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina sowie

---

<sup>5</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Erhebungsbögen erfolgt in Kapitel 5.4.3 *Eingesetzte Daten*.

die bewilligten Zuschüsse, also die wesentlichen Daten über den Vollzug der Maßnahme. Die für diesen Bericht verwendete Liste entspricht dem Stand vom 30.03.2010, worin alle von 2007 bis 2009 bewilligten Projekte enthalten sind.

Genauere Informationen über die geförderten Investitionen sind in den von allen Teilnehmern der Maßnahme auszufüllenden standardisierten Erhebungsbögen zu finden. Dieser wurde erstmals im Zuge der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 von den Evaluatoren entwickelt (Wendt et al., 2003) und im Zeitlauf in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen in den Bundesländern mehrfach angepasst. Die in dieser Förderperiode verwendete Version, bestehend aus dem Vorbogen zur Antragstellung, dem Hauptbogen zur Antragstellung und dem Hauptbogen zur Abschlussprüfung, ist im Vergleich zur Ex-post Bewertung vom Umfang her reduziert worden, um den Aufwand der Datenerhebung in den Unternehmen zu verringern. Der Erhebungsbogen enthält die wesentlichen Kennzahlen, die als Datengrundlage zur Bearbeitung der Bewertungsfragen des CMEF dienen. Die Auswertung zeigt jedoch, dass aus mehreren Gründen nicht immer eindeutige Indikatoren abzuleiten sind: Zum einen liegen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zwar die Investor-Antragsbögen vollständig vor, die Abschlussbögen hingegen noch nicht. Damit sind die **geplanten** Zahlen für den Zeitpunkt  $t+1$  gegeben, nicht aber die **realisierten** Ergebnisse. Folglich können in Verbindung mit den Erhebungsbögen nur Aussagen über die **anvisierten** Effekte getroffen werden, bei denen es sich um subjektive Prognosen der geförderten Unternehmen handelt. Unabhängig davon ist für die Wirkungsmessung einer Investition nur der Zeitpunkt  $t+1$  nach Durchführung der Investition allein nicht ausreichend, da Investitionswirkungen nicht unbedingt im ersten Jahr nach Tätigkeit zum Tragen kommen. Dadurch ist mit diesen Daten generell ein Vorher-/Nachher-Vergleich auf betrieblicher Ebene nur eingeschränkt möglich. Des Weiteren reichen für einige Aspekte der Bewertungsfragen die einzelbetrieblichen Angaben nicht aus, wie es in Abschnitt 5.4.6 an den entsprechenden Stellen deutlich gemacht wird.

Hinzu kommt, dass mit den vorliegenden 15 Förderfällen die Anzahl der Beobachtungen sehr gering ist, weshalb nur eine deskriptive Auswertung der Erhebungsbögen vorgenommen werden kann, während anspruchsvollere statistische Methoden nicht einsetzbar sind. Ebenso kann eine Unterteilung der Analyse nach Sektoren, in denen die Investitionen getätigt wurden, zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgen.

Zur Auswertung der geführten Expertengespräche für die jeweils relevanten Fragestellungen liegen als Grundlage die Gesprächsprotokolle vor sowie darüber hinaus das Protokoll zu dem Experten-Workshop „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“. Aufgrund der Art der Gespräche können in diesem Zusammenhang keine quantitativen, sondern vielmehr qualitative Aussagen getroffen werden.

### **3.4 Administrative Umsetzung**

Zum 1.1.2009 wurde die EU-Zahlstelle für den EAGFL- und den ELER-Fonds vom HMUELV an die Investitionsbank Hessen (IBH), ab dem 01.05.2010 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank)<sup>6</sup> übertragen. Zentrale Bewilligungsbehörde ist weiterhin das RP Gießen.

Jeder Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, mit der Antragstellung sowie ein Jahr nach Abschluss der Investitionsmaßnahme den standardisierten Erhebungsbogen auszufüllen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen, damit die für die Bewertung notwendigen Kennzahlen erfasst werden. Die Übersendung der Bögen an das vTI seitens des RP Gießen verläuft ebenso problemlos wie die Bereitstellung der Projektlisten.

Die Evaluatoren haben große Unterstützung bei der Durchführung der Expertengespräche durch das RP Gießen und das HMUELV erfahren, und es besteht das Bemühen, sich mit aus diesen Diskussionsrunden heraus gearbeiteten Aspekten auseinander zu setzen und nach Lösungsansätzen zu suchen.

Für die Maßnahme zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte hat es im Zeitablauf keine Änderungsanträge gegeben.

### **3.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung**

In Hessen wurden in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 15 Unternehmen im Rahmen der Maßnahme zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte gefördert. Von diesen 15 Förderfällen wurden allein vier Investitionsvorhaben noch in der alten Förderperiode bewilligt und entsprechend der Übergangsregelung VO (EG) Nr. 1320/2006 aus den Mitteln der aktuellen Förderperiode finanziert. Da die Fertigstellung dieser Projekte in den Jahren 2007 und 2008 erfolgte, werden sie in die weitere Betrachtung mit einbezogen.

Wie aus der Tabelle 3.1 hervorgeht, verteilen sich die 15 Förderfälle relativ gleichmäßig auf die Sektoren Vieh und Fleisch (3 Förderfälle), Milch (3), Obst und Gemüse (4), Saatgut und Getreide (3) sowie Wein/Alkohol (2). Allerdings unterscheiden sie sich zum Teil deutlich in der Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. der öffentlichen Ausgaben, was in der Heterogenität des Nahrungsmittelsektors begründet ist. Das förderfähige Investitionsvolumen der einzelnen Projekte lag in den drei Jahren zwischen 31.440 und rund 6,4 Mio. Euro, und die bewilligten öffentlichen Mittel bewegten sich zwischen 7.860

---

<sup>6</sup> Abteilung Landwirtschaftsförderung

und knapp 1,3 Mio. Euro je Förderfall. Bei vier Objekten handelt es sich um geförderte Erzeugergemeinschaften.

**Tabelle 3.1:** Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 bis 2009 nach Sektoren in Hessen (Bewilligungszahlen)

<b>Sektor</b>	<b>Anzahl Förderfälle</b>	<b>Förderfähiges Gesamtinvestitionsvolumen (Mio. EURO)</b>	<b>Bewilligte öffentl. Ausgaben (Mio. EURO)</b>
Vieh und Fleisch	3	0,79	0,20
Milch	3	1,37	0,36
Obst und Gemüse	4	10,55	2,58
Saatgut, Getreide	3	3,67	1,06
Wein und Alkohol	2	0,40	0,14
<b>Gesamt</b>	<b>15</b>	<b>16,78</b>	<b>4,34</b>

Quelle: Projektliste der Förderperiode 2007 - 2013, Regierungspräsidium Gießen

Es zeigt sich, dass die Inanspruchnahme der Förderung deutlich geringer ist als geplant. Von den angestrebten 2 Mio. Euro öffentlichen Ausgaben jährlich bzw. 14 Mio. Euro für die gesamte Förderperiode wurden in den ersten drei Jahren lediglich 4,33 Mio. Euro ausgegeben, was durchschnittlich 1,44 Mio. Euro pro Jahr ergibt. Auch die Anzahl der durchgeführten Projekte ist mit 15 in drei Jahren (und davon 4 bewilligte aus der alten Förderperiode) wesentlich niedriger als die anvisierten 90 – 100 für den gesamten Zeitraum (HMULV, 2009).

Die Ursachenfindung für diese geringe Inanspruchnahme der Maßnahme und die Probleme bei der Implementierung regionaler Wertschöpfungsketten ist ein zentrales Anliegen der Verwaltung. Als wesentliche Erklärungsansätze wurde in den vom vTI durchgeführten Expertengesprächen und dem Experten-Workshop „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ herausgearbeitet:

- Ausgestaltung der Qualitätssiegel
  - Hohe Anforderungen stellen eine Teilnahmehürde für Betriebe des Ernährungsgewerbes dar.
  - Beschränkung auf ein einziges Label neben den EU-Siegeln schränkt den Teilnehmerkreis und deren Flexibilität ein.
- Rohwarenbezug - Mangel an zertifizierter Rohware

- Umsetzung von Qualitätssystemen ist auch auf der Ebene der Rohwarenerzeuger aufwendig, mit hohen Kosten verbunden und erfordert die Bereitschaft zur Umsetzung durch die Betriebsleiter
- Der daraus resultierende Mangel an nicht ausreichend zertifizierter Rohware erschwert Verarbeitern die Herstellung von Produkten, die den Anforderungen des Qualitätssiegels entsprechen
- Regionale Abgrenzung
  - Regionen hören nicht an Bundesländergrenzen auf (z. B. Zukauf geeigneter Rohware nicht aus benachbarten Bundesländern zulässig)
  - Kooperationen über Landesgrenzen hinweg sind wegen z. T. unterschiedlicher Länderprogramme schwierig
- Vermarktungsmöglichkeiten
  - Neue Absatzwege erforderlich, da das Absatzpotenzial der Direktvermarktung weitgehend ausgeschöpft ist
  - Ausbau der Vermarktung regionaler Produkte über den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) notwendig
- Kommunikation
  - Informationsfluss und Abstimmung zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette nicht optimal;
  - Informationsdefizite zwischen Verwaltung und einzelnen Stufen der Kette, z. B. im Hinblick auf Fördermöglichkeiten

Diese Aspekte wurden in dem Workshop „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ vertieft. Daraus hervorgegangen sind drei Arbeitsgruppen, die in einem längerfristigen Prozess Lösungs- und Verbesserungsmöglichkeiten, auch im Hinblick auf die Förderung, herausarbeiten werden.

### **3.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)**

Im Rahmen des CMEF sind für die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung die folgenden Bewertungsfragen zu beantworten. Zum jetzigen Zeitpunkt können diese Fragen jedoch aufgrund der Datenlage nur ansatzweise oder noch gar nicht beantwortet werden.

#### **3.6.1 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?**

Unter „Innovation“ wird seitens der EU die Fähigkeit verstanden, „(...) neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte oder Dienstleistungen

besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen.“ (EUKOM, 2009).

Um den Beitrag der geförderten Investitionen im Hinblick auf die Einführung neuer Technologien und die Innovationstätigkeit in diesem Sinne beurteilen zu können, werden verschiedene Kennzahlen aus den Erhebungsbögen herangezogen: So werden neben den Angaben der Unternehmen, inwiefern die getätigte Investition in Verbindung mit einer Einführung neuer Technologien steht und ob Innovationen ein relevantes Ziel darstellen, Umsatz bezogene Größen, wie der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Gesamtumsatz oder der Umsatzanteil neu eingeführter Produkte, analysiert. Im Hinblick auf Innovationen können Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ein Indiz für Innovationstätigkeit sein. Bei neuen Produkten kann, muss es sich aber nicht um Innovationen handeln. Die Einführung neuer Produkte zeigt jedoch, dass ein Unternehmen nach Wegen sucht, je nach Differenziertheit des neuen Produktes entweder Marktanteile zu halten bzw. zu erhöhen oder neue Marktsegmente bzw. Märkte zu erschließen.

Insgesamt geht aus den Daten der Erhebungsbögen hervor, dass die durch die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung geförderten Investitionen zwar mit der Einführung neuer Technologien in den Betrieben einhergehen, jedoch keinen nennenswerten Beitrag zu Innovationen leisten. Mit rund der Hälfte der Projekte werden neue Technologien in den Unternehmen eingeführt (8 von 15), die aber in allen Fällen nicht neu in der Branche sind. Folglich lässt diese Angabe vermuten, dass die geförderten Investitionen die Einführung des aktuellen Stands der Technik bedeuten, der für das Unternehmen neu ist, aber keine Innovation darstellt. Auch die geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der geförderten Betriebe sowohl vor als nach den Investitionen<sup>7</sup> weist auf einer eher geringe Innovationstätigkeit und auf keinen signifikanten Einfluss der geförderten Investitionen auf die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit hin. Dieses Ergebnis war jedoch zu erwarten, weil aufgrund der Beschränkung der Förderung auf KMU überwiegend Betriebe gefördert werden, die typischerweise weniger eigene Forschung und Entwicklung betreiben. Wie in anderen Wirtschaftszweigen auch, findet die Forschung und Entwicklung vielmehr in den entsprechenden Abteilungen größerer Unternehmen und/oder im Verbund mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt (TCW, 2010)

Die Markteinführung neuer Produkte ist mit Abschluss der Investition in drei Fällen geplant. Folglich gehen 12 von 15 geförderte Investitionen nicht mit der Produktion neuer Güter in den jeweiligen Unternehmen einher. Die Einführung neuer Produktlinien strebt kein einziger Betrieb an.

---

<sup>7</sup> Gemessen am Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamtumsatz

### **3.6.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?**

Aufgrund der Förderausrichtung auf Qualitätssysteme in Hessen ist die Frage des Beitrages der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung land- und forstwirtschaftlicher Produkte von besonderer Bedeutung. Der Beitrag der geförderten Investitionen kann mit Hilfe der Daten aus den Erhebungsbögen jedoch nur indirekt ermittelt werden. Rückschlüsse auf die Qualitätsentwicklung der landwirtschaftlichen Güter können gezogen werden aus den Informationen über die Bedeutung der Qualität in Zusammenhang mit der Investition, aus den Indikatoren hinsichtlich der Entwicklung der Umsatzerlöse von Qualitätsprodukten, die im Sinne der EU-Verordnungen bzw. im Rahmen des Programms „Geprüfte Qualität – HESSEN“ hergestellt werden, sowie über die Angabe der angewandten Qualitätssicherungssysteme.

In Hessen wurde im Jahr der Antragstellung in 9 von 15 geförderten Projekten an einem der Qualitätsprogramme teilgenommen, während es nach Abschluss der Investitionen 13 Projekte sein sollen.<sup>8</sup> Aus den Daten geht hervor, dass in der aktuellen Förderperiode bis auf zwei Projekte, die ausschließlich gemäß der Biokennzeichnungsverordnung gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 produzieren, alle am hessischen Qualitätsprogramm teilnehmen bzw. es zwei Betriebe gibt, die nach beiden Anforderungen ihre Produkte herstellen. Der Anteil des mit Qualitätsprodukten erzielten Umsatzes am Gesamtumsatz nach Durchführung der Investition wird von den Unternehmen, die bereits Qualitätsgüter herstellen, ähnlich hoch eingeschätzt wie zum Zeitpunkt der Antragstellung.

Insgesamt lässt sich für die vorliegenden Projekte eine große Bedeutung der Herstellung von Qualitätsprodukten feststellen, was mit den Anforderungen der Förderung einhergeht. Dieses hat natürlich einen Einfluss auf die Produktion landwirtschaftlicher Güter, da der für die Verarbeitung und Vermarktung notwendige Rohstoff den jeweiligen Qualitätsanforderungen zu entsprechen hat. Dies ist in Hessen dann der Fall, wenn mit der Ausrichtung der Förderung auf regionale Qualitätssysteme, insbesondere zur Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten, erreicht wird, dass der Qualitätsanspruch entlang der gesamten Wertschöpfungskette durchgesetzt wird.

Ob dieser Effekt allerdings allein auf die Förderung zurückzuführen ist, ist nicht eindeutig zu beantworten. Zum einen zeigen die Zahlen, dass die teilnehmenden Unternehmen bereits vor der Förderung nach bestimmten Qualitätsstandards, allerdings nicht zwangsläufig nach den Anforderungen der Marke „Geprüfte Qualität – HESSEN“, gearbeitet haben, und zum anderen entspricht die Verarbeitung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Pro-

---

<sup>8</sup> Hier liegt kein Widerspruch zu den Fördervoraussetzungen (Teilnahme an einem der entsprechenden Qualitätsprogramme) vor, weil es sich bei den zwei Betrieben ohne Qualitätsprodukte um bewilligte Förderfälle aus der alten Periode handelt, als es diese Voraussetzungen noch nicht gab.

dukte den Anforderungen des Marktes. Auch wenn hier keine Beurteilung der Gütesiegel und der angewandten Qualitätssicherungssysteme vorgenommen wird, hat in der Ernährungswirtschaft ein Unternehmen, das nicht ein Mindestmaß an Qualität gewährleistet, nur geringe Chancen, länger am Markt zu bestehen. Außerdem bietet gerade die zunehmende Nachfrage nach gesunden und regional erzeugten Lebensmitteln in dem hart umkämpften Nahrungsmittelmarkt neue Absatzchancen. Insbesondere Hessen hat mit dem Rhein-Main-Gebiet eine Region, in der sowohl die Nachfrage als auch die Zahlungsbereitschaft für diese Produkte entsprechend hoch sind. Dass ein Markt für regionale Qualitätsprodukte gegeben ist, zeigt z. B. der Erfolg eines Zusammenschlusses hessischer Direktvermarkter, die es ohne Förderung seit Jahren schaffen, ihre Produkte im Lebensmitteleinzelhandel direkt abzusetzen. Andererseits wurde in den Expertengesprächen deutlich, dass es Maßnahmenteilnehmer gibt, die erst durch die Förderung den Einstieg in das Qualitätsprogramm „Geprüfte Qualität – HESSEN“ vorgenommen haben.

### **3.6.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?**

Um sich der Messung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Produkte zu nähern, können verschiedene Größen herangezogen werden. Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird. Aus den vollständig ausgefüllten Erhebungsbögen könnte dafür über die Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Anzahl der Beschäftigten die mögliche Veränderung der Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Beschäftigtem) ermittelt und als eine Einflussgröße herangezogen werden. Ein weiteres Maß für die Effizienz ist auch die mögliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung in Bezug auf die eingesetzte Rohware, die neben dem Faktor Arbeit einen wesentlichen Produktionsfaktor darstellt. Diese Größe zusätzlich zur Arbeitsproduktivität ist deshalb interessant, weil in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte nicht allein eine höhere Wertschöpfung, sondern auch mehr Verarbeitungstiefe erreicht werden soll. Aufgrund der noch nicht vorliegenden Abschlussbögen und damit fehlenden Daten zur Ermittlung der nach der Investition realisierten Bruttowertschöpfung, Beschäftigtenzahl und tatsächlich eingesetzter Rohware ist diese Analyse zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich.

### **3.6.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?**

Die geförderten Investitionen im Rahmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte können dann zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in der Land- und Forstwirtschaft beitragen, wenn über verbesserte Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten der Absatz und die Erlöse landwirtschaftlicher Rohwaren in der Region gesichert bzw. gesteigert werden können. Hierbei kann die Erfassungsgröße „Rohwareneinsatz gesamt“ in Verbindung mit dem Anteil der wertmäßigen Rohwareneinsatz mit Vertragsbindung aus den Erhebungsbögen als erste Annäherung herangezogen werden. Allerdings setzt die Analyse der Wirkung der geförderten Investitionen genauere Untersuchungen der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors voraus, da die Absatzsicherung/ -steigerung des landwirtschaftlichen Rohstoffes nur einen Aspekt darstellt. In Verbindung mit dem Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“, dessen Modulbericht in 2012 fertig gestellt werden wird, wird dieser Frage intensiver nachgegangen, zumal dann auch die Datengrundlage besser sein wird.

Die Erhebungsbögen weisen auf einen erwarteten Anstieg von knapp 30 % des Wertes des Rohwareneinsatzes hin. Es wird dabei von einer Zunahme des durchschnittlichen Anteils der vertraglich gebundenen Ware von 40% auf 62 % ausgegangen. Daraus kann geschlossen werden, dass von den geförderten Unternehmen mehr landwirtschaftliche Rohstoffe nachgefragt werden. Allerdings können an dieser Stelle keine Aussagen über die regionale / sektorale Nettowirkung getroffen werden. So können mögliche Verdrängungseffekte in der Region nicht erfasst werden, weil keine ausreichenden Informationen über (nicht geförderte) Mitkonkurrenten der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen vorliegen. Nur bei gleichzeitig wachsendem Marktvolumen hätte das Wachstum einzelner Unternehmen keinen Umsatzrückgang der Mitbewerber zur Folge.

Die Verdrängungseffekte fallen in Hessen vermutlich aufgrund der Fokussierung der Förderung auf regionale Qualitätsprodukte eher gering aus, weil ein Ziel dieser Eingrenzung ist, mögliche Marktnischen zu nutzen und der zunehmenden Nachfrage nach höherwertigen Produkten zu entsprechen und damit zusätzlichen Konsumentenwünschen, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet, zu entsprechen. Dieses zeigen auch die Expertengespräche: Generell gibt es nach Aussage der Experten eine große Nachfrage nach regionalen Qualitätsprodukten, und in allen Gruppen herrschte Einigkeit darüber, dass Qualität wichtig und Regionalität nur in Verbindung mit Qualität sinnvoll ist. Hier wird in Hessen eine Chance für viele der eher klein strukturierten land- und ernährungswirtschaftlichen Betriebe gesehen, sich im Markt zu halten.

Aus den Gesprächen ging aber auch hervor, dass im Zuge der angestrebten Etablierung vollständiger regionaler Wertschöpfungsketten gerade der Rohwarenbezug ein großes

Problem darstellt, und in vielen Sektoren der landwirtschaftliche Rohstoff nicht immer in ausreichender Menge produziert werden kann. Als mögliche Gründe hierfür werden v. a. die mit Umsetzung eines Qualitätssystems verbundenen hohen Kosten für teilnehmende Landwirte sowie der große zeitliche und organisatorische Aufwand angeführt, aber auch eine gewisse Zertifizierungsträgheit hessischer Landwirte. Der Tenor der Gespräche war, dass durch die vermehrte Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätsprodukten eine zusätzliche Nachfrage für landwirtschaftliche Qualitätsprodukte gegeben ist und diese Chance zur Erhöhung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit von den Landwirten genutzt werden sollte.

### **3.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Mit der Ausrichtung der Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte auf regionale Qualitätssysteme sollen insbesondere regionale Wertschöpfungsketten geschaffen und gestärkt werden, um die Wertschöpfung in ländlichen Gebieten zu erhöhen und durch Produktinnovationen sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze zusätzliche Einkommensquellen zu schaffen. Da der Einstieg in eines der angeführten EU-Qualitätssysteme oder in „Geprüfte Qualität – HESSEN“ Voraussetzung für die Förderung ist, wird der durch diese Gütesiegel geforderte Qualitätsstandard erreicht.

Die Ursachenfindung für die geringe Inanspruchnahme der Maßnahme und die Probleme bei der Implementierung regionaler Wertschöpfungsketten machte mehrere Ansatzpunkte deutlich:

- Begrenzung auf KMU
- Ausgestaltung der Qualitätssiegel
- Verbesserung des Rohwarenbezugs
- Regionale Abgrenzungen nicht allein nach dem Kriterium „Bundeslandgrenze“ vornehmen
- Vermarktungsmöglichkeiten ausbauen und differenzieren
- Verbesserung der Kommunikation zwischen
  - den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette
  - Verwaltung und einzelnen Stufen der Kette.

Dabei sollte der in dem Workshop „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ begonnene Prozess der Erarbeitung von Lösungs- und Verbesserungsmöglichkeiten fortgesetzt werden.

Die Diskussion insbesondere um die Ausgestaltung des Qualitätssiegels bzw. der Förderfähigkeit weiterer Siegel verdeutlicht die Schwierigkeit, die für die Erreichung des Ziels der Etablierung von Qualitätssystemen und regionaler Wertschöpfungsketten notwendigen

Abgrenzungskriterien festzulegen. Ansatzpunkte zur Verbesserung in dieser Hinsicht sind z. B. die Motivierung der relevanten Akteure, sich für die Regionalvermarktung an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen. Durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen dagegen kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, die vermieden werden sollten, wenn nicht aufgrund von Marktversagen ein staatlicher Eingriff sinnvoll ist. Die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen sollte daher unterbleiben, solange Finanzierungsschwierigkeiten kein Hemmnis für rentable Investitionen darstellen. Eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleisten.

Entscheidend für einen wettbewerbsfähigen Ernährungssektor wird in Zukunft auch sein, wie schnell und flexibel Unternehmen auf sich ständig ändernde Marktanforderungen reagieren können, um Marktanteile im In- und/oder Ausland zu halten bzw. auszubauen. Hierfür ist eine effiziente Kostenstruktur entscheidend, erfordert daneben jedoch fortlaufende Anpassungen des Produktportfolios, sowohl im einzelnen Unternehmen als auch entlang der Wertschöpfungskette, und damit Innovationen, die durch Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erreicht werden können. Die bisherigen Ergebnisse zeigen allerdings, dass bisher nur ein geringer Beitrag der geförderten Investitionen zur Innovationstätigkeit festgestellt werden kann. Da Innovationen eine intensive Forschungs- und Entwicklungsphase vorausgeht, sollte eine Innovationsförderung an dieser Stelle durch geeignete Instrumente ansetzen. So könnten z. B. Kooperationen in der Forschung und Entwicklung zwischen Universitäten/Forschungseinrichtungen und einzelnen Unternehmen für besonders innovative Projekte, aber auch Forschungsvorhaben innerhalb eines Betriebes, gefördert werden.

## Literaturverzeichnis

- Anders, S. (2004): Agrarökonomische Analyse regionaler Versorgung. In: Marauhn, T. und Heselhaus, S. (Hrsg.): Staatliche Förderung regionaler Produkte. Tübingen. S. 73-92.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume.  
[http://www.bmelv.de/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Stand 13.2.2008.
- Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V. (2010): Geprüfte Qualität – Hessen.  
<http://www.label-online.de/label-datenbank?label=574>. Stand 9.9.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel.  
[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/com\(2009\)442final\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/com(2009)442final_de.pdf). Stand 6.9.2010.
- Harpain, H. (2004): Landwirtschaftliche Ziele der Förderung regionaler Produkte. In: Marauhn, T. und Heselhaus, S. (Hrsg.): Staatliche Förderung für regionale Produkte. Tübingen. S. 23-37.
- HMUELV (2009): Fachgespräch in Kassel. Beteiligte HMUELV, RP Gießen, Beratung und vTI.
- HMULV (2009): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2997-2013 (Stand 1.12.2009). Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:  
[http://www.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5](http://www.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5). Stand 9.6.2009.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013.  
[http://www.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5](http://www.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5). Stand 28.8.2008.
- MGH Gutes aus Hessen GmbH (2010): Handbuch zur Qualitätsmarke „Geprüfte Qualität - Hessen“. <http://www.qualitaetsmarke-hessen.de/informationen-zur-zeichenvergabe/hand-buch/pflichtenhefte.html>. Stand 9.9.2010.

TCW (2010): Neue Methoden für das Portfoliomanagement von Innovations-Projekten bei KMU. <http://www.tcw.de/news/view/336>. Stand 2.9.2010.

Wendt, H., Efken, J, Uetrecht, I. und Albert, R. (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.