

Halbzeitbewertung von *PROFIL*

Teil II – Kapitel 5

Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse

(ELER-Code 123)

Marktstrukturverbesserung

Autorin:

Antje Fitschen-Lischewski

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
5 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER – Code 123) (Marktstrukturverbesserung)	1
5.1 Maßnahmenbeschreibung	1
5.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden	4
5.3 Eingesetzte Daten	4
5.4 Administrative Umsetzung	5
5.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung	6
5.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)	7
5.6.1 Beitrag der geförderten Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovationen	8
5.6.2 Beitrag der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten	9
5.6.3 Beitrag der geförderten Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	10
5.6.4 Verbesserung des Marktzugangs und des Marktanteils land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch die geförderten Investitionen	11
5.6.5 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch die geförderten Investitionen	12
5.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	12
Literaturverzeichnis	14

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 5.1: Bewertungskriterien zur Projektauswahl	3
Tabelle 5.2: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 bis 2009 nach Sektoren in Niedersachsen	7

5 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) (Marktstrukturverbesserung)

5.1 Maßnahmenbeschreibung

Ausgangssituation

Die Ernährungswirtschaft ist der zweitwichtigste Wirtschaftszweig des verarbeitenden Gewerbes in Niedersachsen und Bremen, in einigen Landesteilen sogar der bedeutendste. Über die Jahre hat sich basierend auf einer leistungsstarken Landwirtschaft eine wettbewerbsfähige Ernährungswirtschaft entwickelt, deren Unternehmen sowohl auf nationalen als auch internationalen Märkten erfolgreich agieren. Sie ist in allen Produktbereichen vertreten, die sich regional entsprechend der landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkte verteilen. Insbesondere in den ländlichen Räumen stellt sie einen wichtigen Arbeitgeber dar. Zunehmender Wettbewerb im In- und Ausland, sich ändernde Konsumentenpräferenzen oder der demografische Wandel stellen jedoch auch diesen Sektor vor große Herausforderungen. (Bäurle, 2008; ML, 2007; Windhorst und Grabkowsky, 2008). So wird im *PROFIL* insbesondere auf den zunehmenden Preisdruck aufgrund der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels, die zunehmenden Anforderungen an die Qualität und Sicherheit von Nahrungsmitteln und die Notwendigkeit der Erschließung neuer Absatzmärkte aufgrund des mit der Liberalisierung des Agrarhandels zu erwartenden Rückgangs der bisherigen Exportmöglichkeiten hingewiesen (ML, 2007). Hier wird für die Zukunft ein Anpassungsbedarf gesehen (ML, 2007), auch wenn nach Aussage von Experten die Ernährungswirtschaft derzeit gut aufgestellt ist und ausreichend investiert wird¹.

Ziele

Aufgrund der großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes in Niedersachsen (ML, 2007) soll durch eine Erhöhung der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch in Zukunft weiteres Wachstum in der Ernährungswirtschaft erreicht werden. Damit sollen auf der Erzeugerebene der Absatz gesichert bzw. die Erlöse gesteigert werden. Dazu beitragen sollen neben den vertraglichen Bindungen des landwirtschaftlichen Rohstoffes insbesondere eine Verbesserung der Innovationskraft der geförderten Unternehmen und die Erhöhung des Produktionspotenzials landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die besondere Qualitätsmerkmale aufweisen.

¹ Fachgespräch vom 09.08.2010. Fachgespräche fanden am 01.12.2008, 17.11.2009 und 09.08.2010 im Ministerium für, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) in Hannover statt. Die Protokolle können bei den Evaluatoren nachgefragt werden.

Ausgestaltung der Förderung

In Niedersachsen und Bremen orientiert sich die Förderung zur Marktstrukturverbesserung eng an der Nationalen Rahmenregelung (BMELV, 2006). Dort sind für die Periode 2007 bis 2013 die bisher bestehenden Fördergrundsätze² in einer 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 EG-Vertrages fallen, gefördert werden. Dabei wird kein Produktbereich von der Förderung ausgeschlossen. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurde allerdings der Kreis der Zuwendungsempfänger eingeschränkt und eine Absenkung der Fördersätze vorgenommen: Ab 2007 erhalten Unternehmen, die ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU)³ sind, einen Zuschuss von maximal 25 % des förderfähigen 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 % (BMELV, 2006). Die Einschränkung des Kreises der Zuwendungsempfänger musste aufgrund der dahingehend geänderten Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in der VO 1698/2005 erfolgen; die Vorgänger-VO (1257/1999) enthielt hinsichtlich der Zuwendungsempfänger noch keine größenbezogenen Einschränkungen.

Laut *PROFIL* sollen für die gesamte Förderperiode 100 Investitionsvorhaben, also rund 14 pro Jahr, bei einem angestrebten Gesamtinvestitionsvolumen von 200 Mio. Euro (knapp 29 Mio. Euro jährlich) unterstützt werden (ML, 2007). Im Fall knapper Fördermittel findet die Auswahl der Projekte nach Kriterien statt, die eng mit den Zielen der Maßnahme verknüpft sind und deren Gewichtung nach Punkten erfolgt (Richtlinie 106-60150/3.1-2). Die Kriterien lauten im Einzelnen:

² 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.

³ 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.

Tabelle 5.1: Bewertungskriterien zur Projektauswahl

Kriterium	Punkte
Unternehmensgröße	0 = Übergangsunternehmen 1= mittlere Unternehmen 2 = Kleine/kleinste Unternehmen
Einführung einer Innovation	0 = nein 1= ja 2 = ja, erheblich
Überfüllung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutzes	0 = nein 1= ja 2 = ja, erheblich
Qualitätsprodukt i. S. der EU-Verordnungen zu regionalen Herkunftszeichen oder zum ökologischen Landbau	0 = bis 50 v. H. der geförderten Kapazität 2 = über 50 v. H. der geförderten Kapazität
Anwendung eines anerkannten Qualitätssicherungssystems	0 = nein 2 = ja
vertragliche Bindung des Rohstoffes	0 = 40 bis 50 v. H. 1= über 50 bis 75 v. H. 2 = über 75 v. H.
Sektor mit besonderem Anpassungsbedarf (Zuordnung erfolgt nach aktueller Sachlage)	0 = nein 2 = ja

Quelle: Richtlinie 106-60150/3.1-2

Diese Auswahl findet seit September 2007 zu den jeweils zwei Bewilligungszeitpunkten im März und September eines Jahres Anwendung. Das Auswahlverfahren war aber im September 2008, März 2009 und September 2009 aufgrund geringer Antragszahlen nicht relevant, weil hinreichend Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Eine über die Nationale Rahmenregelung hinausgehende Schwerpunktsetzung findet nicht statt, außer dass als Sektor mit besonderem Anpassungsbedarf derzeit der Milchsektor zusätzliche Punkte erhält (Fachgespräch, 17.11.2009).

5.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden

Die Analyse der Wirkungen der Marktstrukturförderung wird anhand der Beantwortung der Bewertungsfragen des CMEF durchgeführt. Hierzu soll ein Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Unternehmen v. a. durch die Auswertung der von den Teilnehmern der Maßnahme auszufüllenden Erhebungsbögen⁴ dienen. Die aus den Bögen zu ermittelnden 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 5.4.3), weshalb lediglich Aussagen über die **geplanten** Entwicklungen gemacht werden können.

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

Zur Abrundung der Ergebnisse, die wegen der zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zufriedenstellenden Datenlagen nur Entwicklungstendenzen aufzeigen können, wurde eine Gesprächsrunde mit Vertretern der Bewilligungsstelle (LWK), der Marketinggesellschaft Niedersachsen und des zuständigen Referates im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung des Landes Niedersachsen (ML) in Hannover durchgeführt. Die Gesprächsergebnisse fließen ebenso in die Bewertung ein wie theoretische Überlegungen und Literaturrecherchen.

5.3 Eingesetzte Daten

Zur Darstellung der geförderten Projekte wird den Evaluatoren regelmäßig von der Bewilligungsstelle (Landwirtschaftskammer Niedersachsen) 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 die bewilligten Zuschüsse, also die wesentlichen Daten über den Vollzug der Maßnahme. Die für diesen Bericht verwendete Liste entspricht dem Stand vom 17.06.2010, worin alle von 2007 bis 2009 bewilligten Projekte enthalten sind.

Genauere Informationen über die geförderten Investitionen sind in den von allen Zuwendungsempfängern auszufüllenden standardisierten Erhebungsbögen zu finden. Dieser wur-

⁴ Eine ausführliche Beschreibung der Erhebungsbögen erfolgt in Kapitel 5.4.3.

de erstmals im Zuge der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 von den Evaluatoren entwickelt (Wendt et al., 2003) und im Zeitablauf in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen mehrfach angepasst. Die in dieser Förderperiode verwendete Version, die im Anhang zu diesem Kapitel zu finden ist, 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 sollen. Die Auswertung zeigt jedoch, dass aus mehreren Gründen nicht immer eindeutige Indikatoren abgeleitet werden können: Zum einen liegen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zwar die Antragsbögen (Vor- und Hauptbogen zur Antragstellung) vollständig vor, die Abschlussbögen (zur Abschlussprüfung) hingegen noch nicht. Damit sind die **geplanten** Zahlen für den Zeitpunkt nach Durchführung der Investition (t+1) gegeben, nicht aber die **realisierten** Ergebnisse. Folglich können in Verbindung mit den Erhebungsbögen zur Zeit nur Aussagen über die anvisierten Effekte getroffen werden, bei denen es sich um subjektive Prognosen der Betriebe handelt. Unabhängig davon ist für die Wirkungsmessung einer Investition nur der Zeitpunkt t+1 nach Durchführung der Investition allein nicht ausreichend, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Investitionswirkungen binnen eines Jahres nach Tätigung 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 5.6 an den entsprechenden Stellen deutlich gemacht wird.

Mit bisher 36 Förderfällen ist zudem die Anzahl der Beobachtungen sehr gering. Deshalb kann nur eine deskriptive Auswertung vorgenommen werden, während analytischere statistische Methoden nicht einsetzbar sind. Ebenso kann eine Unterteilung der Analyse nach Sektoren, in denen die Investitionen getätigt wurden, zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgen.

5.4 Administrative Umsetzung

In Niedersachsen und Bremen ist die Bewilligungsstelle für die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung die Landwirtschaftskammer (LWK) in Hannover. Bis 2003 gab es vier Bewilligungsstellen, so dass diese Verschlinkung der Verwaltung angesichts von 10 bis 25 Anträgen pro Jahr als konsequent zu bezeichnen ist. Den Antragstellern sind die längeren Fahrwege zu den Bewilligungsstellen zuzumuten. Bewilligungsanträge werden zweimal im Jahr, im März und im September, entgegengenommen und bewilligt. Die Zusammenarbeit zwischen ML und LWK ist gut. Dienstbesprechungen werden durchgeführt, wenn Klärungsbedarf besteht (ca. einmal pro Jahr) (Fachgespräch 17.11.2009).

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. Diese werden von der LWK an das vTI versandt

Für die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung hat es im Zeitablauf eine Änderung im 1. Änderungsantrag gegeben. Dies betrifft die Aufnahme einer Ausnahmeregelung gem. Art. 5 Abs. 6 der VO (EG) 1698/2005 (ML, 2008). Weitere Änderungen liegen nicht vor.

Die zum Zeitpunkt der Programmlegung erfolgte inhaltliche Abstimmung zwischen den norddeutschen Bundesländern soll in einem gemeinsamen Workshop mit den norddeutschen Ländern und dem vTI in dem Zeitraum nach der Halbzeitbewertung wiederbelebt werden (Fachgespräch 09.08.2010).

5.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung

In Niedersachsen wurden in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 36 Projekte im Rahmen der Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung gefördert. Von diesen 36 Förderfällen sind 4 Investitionsvorhaben einer Erzeugergemeinschaft für 3 verschiedene Betriebsstätten zuzuordnen, und bei zwei Förderfällen aus dem Jahr 2009 handelt es sich um zwei verschiedene Projekte eines Unternehmens, so dass insgesamt 32 verschiedene Unternehmen die Maßnahme in Anspruch genommen haben.

Wie aus der **Tabelle 5.2** hervorgeht, verteilen sich die 36 Förderfälle relativ gleichmäßig auf die Sektoren Vieh und Fleisch (9 Förderfälle), Kartoffeln (6), Obst und Gemüse (9) sowie Saatgut und Getreide (10). Hinzu kommen zwei geförderte Projekte im Bereich Milch. Allerdings unterscheiden sie sich zum Teil deutlich in der Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. der öffentlichen Ausgaben. Das förderfähige Investitionsvolumen der einzelnen Projekte lag in den drei Jahren zwischen 92.500 Euro und 17.483.208 Euro, und die bewilligten öffentlichen Mittel bewegten sich zwischen 23.125 und 3.463.000 Euro je Förderfall. Die vom Finanzvolumen her größten Projekte wurden im Bereich Fleisch durchgeführt.

Tabelle 5.2: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 bis 2009 nach Sektoren in Niedersachsen

Sektor	Anzahl Förderfälle	Investitionsvolumen (Mio. Euro)	Öffentliche Ausgaben (Mio. Euro)
Vieh und Fleisch	9	45,42	9,60
Milch	2	14,71	3,68
Kartoffeln	6	15,98	3,91
Obst und Gemüse	9	26,26	5,71
Saatgut, Getreide	10	19,77	4,55
Gesamt	36	122,14	27,45

Quelle: Projektliste sowie Erhebungsbögen LWK Niedersachsen, Bewilligungsdaten

Es wurde damit in den ersten drei Jahren gut ein Drittel der für die gesamte Förderperiode anvisierten 98 Förderfälle und etwas mehr als die Hälfte der anvisierten 200 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

Eine gezielte Werbung für die Maßnahme wird nicht vorgenommen, weil ML und LWK davon ausgehen, dass die Maßnahme den Verbänden bekannt ist und diese wiederum Informationen dazu an die Unternehmen weitergeben. Der dafür notwendige Organisationsgrad ist nach Ansicht des ML in den Unternehmen der Ernährungswirtschaft vorhanden. Es gibt zusätzlich Informationen auf den Web-Seiten der LWK und des ML.

5.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)

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

5.6.1 Beitrag der geförderten Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovationen

Inwieweit haben die geförderten 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.“ (EU-KOM, 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, umsatzbezogene 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 es sich um Innovationen handeln.

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 24 von 36 Projekten werden neue Technologien in den Unternehmen eingeführt, wovon wiederum neun neu in der Branche sind. Für 27 der 36 Projekte wird angegeben, dass Innovation ein mit der Investition verbundenes Ziel darstellt. Diese Angaben lassen vermuten, dass die geförderten Technologien, die nicht neu in der Branche sind, eine Einführung des aktuellen Stands der Technik mit sich bringen, die für das Unternehmen neu ist, aber keine Innovation im engeren Sinne darstellt. So weist auch die geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der geförderten Betriebe sowohl vor als nach den Investitionen⁵ auf eine 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 (ML, 2007; TCW, 2010).

⁵ gemessen am Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamtumsatz

Die Markteinführung neuer Produkte ist mit Abschluss der Investition in 9 Fällen geplant. Folglich gehen 26 von 36 geförderte Investitionen nicht mit der Produktion neuer Güter in den jeweiligen Unternehmen einher. Ein ähnliches Bild zeichnet sich ab, wenn die Einführung neuer Produktlinien betrachtet wird. Folglich lässt auch diese Größe nicht auf eine ausgeprägte Innovationstätigkeit der geförderten Unternehmen schließen.

5.6.2 Beitrag der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten

Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?

Der Beitrag der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung land- und forstwirtschaftlicher Produkte kann mit Hilfe der Daten aus den Erhebungsbögen nur indirekt ermittelt werden. Rückschlüsse auf die Qualitätsentwicklung der landwirtschaftlichen Güter sollen aus

- den Informationen über die Bedeutung der Qualität in Zusammenhang mit der Investition,
- den Indikatoren hinsichtlich der Entwicklung der Umsatzerlöse von Qualitätsprodukten, die im Sinne der EU-Verordnungen hergestellt werden,
- sowie über die Angabe der angewandten Qualitätssicherungssysteme

gezogen werden.

Als Qualitätsbegriff werden hier die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006⁶ herangezogen sowie andere Qualitätsregelungen, wie bspw. QS. Mögliche anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen finden in Niedersachsen keine Anwendung. In Zusammenhang mit den Daten aus den Erhebungsbögen kann nur bewertet werden, ob diese Regelungen in Verbindung mit der Investition Anwendung finden, eine Aussage über die Güte der Qualität ist jedoch nicht möglich. Hierzu müssten die Anforderungen der einzelnen Qualitätsprogramme genauer untersucht und bewertet werden.

Insgesamt lässt sich für die vorliegenden Projekte eine Bedeutung der Herstellung von Qualitätsprodukten feststellen. 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. Ob dieser Effekt aller-

⁶ Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein

dings auf die Förderung zurückzuführen ist, ist fraglich. So hat die überwiegende Zahl der teilnehmenden Unternehmen bereits vor der Förderung nach bestimmten Qualitätsstandards gearbeitet und die Verarbeitung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte entspricht den Anforderungen des Marktgeschehens. Gerade die zunehmende Nachfrage nach gesunden und regional erzeugten Lebensmitteln bietet in dem hart umkämpften Nahrungsmittelmarkt neue Absatzchancen. Auch wenn hier keine Beurteilung der Gütesiegel und der angewandten Qualitätssicherungssysteme vorgenommen wird, ist festzustellen, dass in der Ernährungswirtschaft ein Unternehmen, das nicht ein Mindestmaß an Qualität gewährleistet, nur geringe Chancen hat, länger am Markt zu bestehen. Außerdem bietet gerade die zunehmende Nachfrage nach gesunden und regional erzeugten Lebensmitteln in dem hart umkämpften Nahrungsmittelmarkt neue Absatzchancen (Fachgespräch, 2010).

5.6.3 Beitrag der geförderten Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inwieweit haben die geförderten 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 an ihr gemessen werden kann, ob in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte nicht allein eine höhere Wertschöpfung, sondern auch mehr Wertschöpfungstiefe erreicht wird.

Nach Einschätzung der geförderten Unternehmen wird sich die Bruttowertschöpfung über alle an der Maßnahme teilnehmenden Betriebe um 20 % erhöhen, während ein Anstieg der Vollzeit-Beschäftigten in Höhe von 17 % erwartet wird. Auch wenn drei Unternehmen angeben, dass die getätigten Investitionen mit einer Verlagerung anderer Betriebsstätten verbundenen sind, werden hier zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Allerdings liegen keine Informationen darüber vor, ob und inwiefern durch dieses Wachstum der geförderten Unternehmen ein Beschäftigungsrückgang bei Mitbewerbern in der Region einhergeht, weshalb der Nettoeffekt an geschaffenen Arbeitsplätzen unklar bleibt. Die Arbeitsproduk-

tivität würde durchschnittlich um 11 % zunehmen, so dass eine Tendenz zur Effizienzsteigerung festzustellen ist. Allerdings wird insbesondere die Entwicklung der Bruttowertschöpfung in den einzelnen Projekten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

5.6.4 Verbesserung des Marktzugangs und des Marktanteils land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch die geförderten Investitionen

Inwieweit haben die geförderten Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereich wie erneuerbare Energien verbessert?

Eine Größe, um die Verbesserung des Marktzugangs zu beurteilen, ist die Einführung neuer Produkte. Sie zeigt, 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. Wie in bereits in Kapitel 5.6.1 angeführt, gehen die geförderten Investitionen bei 26 von 36 Förderfällen jedoch nicht mit der Herstellung neuer Produkte in den jeweiligen Unternehmen einher. Es zeigt sich aber, dass in Niedersachsen und Bremen die Nähe der Unternehmen sowohl zur Rohstoffbasis als auch zu den Absatzmärkten (Bremen und Hamburg als regionale Ballungszentren) einen Wettbewerbsvorteil darstellen (ML, 2007a, S.47). In Niedersachsen orientiert sich die räumliche Konzentration des Ernährungsgewerbes eng an den Produktionsrichtungen der Landwirtschaft (Windhorst und Grabkowsky, 2008), und sie ist nach Aussage der Experten gut aufgestellt (Fachgespräch, 2010).

Eine Einschätzung des Marktanteils gemessen an der Bruttowertschöpfung ist wegen der Datenlage noch nicht möglich. In der Ex post-Bewertung soll dieser jedoch unter Anwendung des AFiD⁷ – Panels für die einzelnen Sektoren herausgearbeitet werden.

⁷ AFiD: Allgemeine Firmendaten Deutschland des Statistischen-Bundesamtes.

5.6.5 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch die geförderten Investitionen

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

Die geförderten Investitionen im Rahmen der Marktstrukturverbesserung 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 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 vom vTI zu bearbeitenden Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“, dessen Modulbericht in 2012/2013 fertig gestellt werden wird, soll dieser Frage in der Ex-post- Bewertung intensiver nachgegangen werden, zumal dann auch die Datengrundlage besser sein wird.

Die Werte aus den Erhebungsbögen weisen auf einen erwarteten Anstieg von 27 % des wertmäßigen Rohwareneinsatzes hin. Es wird dabei von einer Zunahme des durchschnittlichen Anteils der vertraglich gebundenen Ware von 40 % (Mindestvertragsbindung) auf 58 % ausgegangen, wobei viele der Unternehmen mehr als 75 % der Rohware vertraglich gebunden haben, und dieses auch für die Zeit nach der Investition planen. Aus diesen Daten lässt sich eine positive Entwicklung der Absatzsicherheit des landwirtschaftlichen Rohstoffes ableiten. Aber auch hier liegen keine Informationen über eine mögliche Verdrängung von Mitbewerbern vor, weshalb die Größe des Nettoeffektes unklar bleibt.

5.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Niedersachsen und Bremen ist die Bedeutung der Ernährungswirtschaft groß und bietet als starker Wirtschaftszweig und der gegebenen Standortfaktoren gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Entscheidend für einen wettbewerbsfähigen Ernährungssektor wird in Zukunft 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 Produktion entscheidend, erfordert daneben jedoch fortlaufende Anpassungen des Produktportfolios und damit Innovationen, die durch Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erreicht werden können, was in den in der Ernährungswirtschaft eher vertretenen KMU häufig ein Problem darstellt. Die bisherigen Ergebnisse zeigen allerdings keinen signifikanten Beitrag der geförderten Investitio-

nen zur Innovationstätigkeit. Um mehr Innovationen zu erreichen, könnten kurzfristig diese im Ranking durch das Land ein stärkeres Gewicht erhalten. Wenn langfristig zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in der Ernährungswirtschaft die Innovationstätigkeit verbessert werden soll, stellt sich die Frage, ob eine Investitionsförderung ohne konkrete Ausrichtung auf Innovationen ein geeignetes Instrument ist oder vielmehr die ELER-VO durch die EU neu ausgerichtet werden müsste. Da Innovationen eine intensive Forschungs- und Entwicklungsphase vorausgeht, sollte an dieser Stelle mit geeigneten Instrumenten angesetzt werden. 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, oder die Verbesserung des Technologietransfers gefördert werden.

Generell kann es durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weshalb in der kommenden Förderperiode die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen unterbleiben sollte, solange Finanzierungsschwierigkeiten kein Hemmnis für rentable Investitionen darstellen. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden. Wie im Zusammenhang mit der Innovationsförderung gilt es, die Hemmnisse herauszuarbeiten und sie gezielt anzugehen.

Ein Ansatzpunkt im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Wertschöpfungsketten, Innovationen, Qualitätsprozessen und die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten kann die Motivierung der relevanten Akteure sein, sich an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen, wie sie in Niedersachsen und Bremen z. B. durch das Niedersächsische Kompetenzzentrum Ernährungswirtschaft (NieKE) gegeben sind.

Literaturverzeichnis

- Richtlinie 106-60150/3.1-2: 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., Nds. MBl. Nr. 38/2007. S 982.
- Bäurle, H. (2008): Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen - Bedeutende Wirtschaftsfaktoren im Norden. Weiße Reihe, H. 32. Vechta. Internetseite ISPA, NieKE:
- 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/Forderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf.
Stand 13.2.2008.
- 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.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008): 1. Änderungsantrag des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 – PROFIL. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2007): PROFIL 2007-2013. Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- 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 von PROLAND Niedersachsen Programm zu Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.
- Windhorst, H.-W. und Grabkowsky, B. (2008): Die Bedeutung der Ernährungswirtschaft in Niedersachsen. ISPA, Vechta.
- Sonstige Quellen:
- Fachgespräche im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) in Hannover am 01.12.2008, 17.11.2009 und 09.08.2010