

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil II – Kapitel 6

- **Erhöhung der Wertschöpfung der land-
und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse
(ELER-Code 123)**
- **Zusammenarbeit bei der Entwicklung neu-
er Produkte, Verfahren und
Technologien in der Land- und
Ernährungswirtschaft
(ELER-Code 124)**

Marktstrukturverbesserung (Code 123A)

Autorin:

Antje Fitschen-Lischewski

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
6 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER – Code 123) sowie zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (ELER – Code 124)	1
6.1 Maßnahmenbeschreibung	1
6.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden	4
6.3 Eingesetzte Daten	4
6.4 Administrative Umsetzung	5
6.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung	6
6.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)	7
6.6.1 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?	7
6.6.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?	9
6.6.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?	10
6.6.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereichen wie erneuerbare Energie verbessert?	10
6.6.5 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	11
6.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	11
Literaturverzeichnis	13

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle 6.1:	Bewertungssystem zur Projektauswahl in Nordrhein-Westfalen	3
Tabelle 6.2:	Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 – 2013 nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen	6

6 Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER – Code 123) sowie zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (ELER – Code 124)

6.1 Maßnahmenbeschreibung

Ausgangssituation

Die Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen (NRW) hat als fünftstärkster Wirtschaftszweig des verarbeitenden Gewerbes eine große Bedeutung für das Bundesland. Mehr als 20 % des Umsatzes im gesamtdeutschen Nahrungsmittelsektor werden hier erwirtschaftet. Über die Jahre hat sich basierend auf einer leistungsstarken Landwirtschaft eine wettbewerbsfähige Ernährungswirtschaft entwickelt, deren Unternehmen sowohl auf regionalen, nationalen als auch internationalen Märkten erfolgreich agieren. Die Ernährungswirtschaft ist in allen Produktbereichen vertreten, deren regionale Verteilung sich an den landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkten orientiert. Den mit Abstand umsatzstärksten Bereich macht dabei die Fleischverarbeitung aus. Von großer Bedeutung sind aber auch die Herstellung von Backwaren, Mühlen- und Stärkeprodukte, Süßwaren oder die Milch- und insbesondere Obst- und Gemüseverarbeitung, in der mehr als ein Drittel des deutschen Umsatzes erzielt wird (MUNLV, 2008; NEW.S (Nordrhein-Westfälische Ernährungswirtschaft -Sozialpartnerprojekt e.V.-) und Food-Processing Initiative e.V.(FPI), 2010).

Vor allem in den ländlichen Räumen stellt die Ernährungswirtschaft einen wichtigen Arbeitgeber dar. Die Struktur der Ernährungswirtschaft in NRW ist durch kleinere und mittlere Unternehmen geprägt. So haben ca. 73 % der Firmen weniger als 250 Beschäftigte. Die großen Unternehmen (27 % aller Unternehmen im Sektor) erzielen jedoch knapp Zwei Drittel des Gesamtumsatzes. Zunehmender Wettbewerb im In- und Ausland und sich ändernde Konsumentenpräferenzen stellen aber auch diesen Sektor vor große Herausforderungen. Gerade die kleineren Unternehmen verspüren aufgrund der zunehmend starken Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) einen hohen Preis- und Kostendruck, der sie vor große Anpassungsprobleme stellt (MUNLV, 2006).

Ziele

Durch eine Erhöhung der Wertschöpfung in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse soll die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch in Zukunft weiteres Wachstum in der Agrar- und Ernährungswirtschaft erreicht werden. Damit sollen auf der Erzeugerebene der Absatz gesichert bzw. die Erlöse gesteigert werden. Die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung im Agrar- und Ernährungssektor ist dabei ebenso ein Ziel wie die Verbesserung der Produktqualität. Dazu beitragen sollen neben den vertraglichen Bindungen des landwirtschaftlichen Rohstoffes Investitionen zur Verbesserung der be-

trieblichen Effizienz, zur Qualitätserhöhung und zur Erschließung neuer Absatzmärkte (MUNLV, 2006). Dabei wird insbesondere auf eine Erhöhung der Wertschöpfung durch hochwertige Produkte und die Vermarktung durch Regionalinitiativen abgezielt (Fachgespräch, 2009a) sowie die Sicherung der eigenen Agrarrohstoffversorgung der Ernährungsindustrie in NRW angestrebt (Fachgespräch, 2009b).

Um die im Zuge eines fortschreitenden Wettbewerbs in der Agrar- und Ernährungswirtschaft notwendige Innovationstätigkeit zur Erschließung von Marktchancen zu fördern, wird darüber hinaus auch die Maßnahme zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (ELER - Code 124) angeboten. Da bisher jedoch kein Förderfall vorliegt, wird zum jetzigen Zeitpunkt keine Bewertung dieser Maßnahme vorgenommen.

Ausgestaltung der Förderung

In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Förderung zur Marktstrukturverbesserung eng an der Nationalen Rahmenregelung (BMELV, 2006). Dort sind für die Periode 2007–2013 die bisher bestehenden Fördergrundsätze¹ in eine Maßnahme zusammengeführt worden. Entsprechend der Nationalen Rahmenregelung können Investitionen 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 aus der Gruppe der Anhang-I-Produkte von der Förderung ausgeschlossen. Für die Förderung von Ausgaben für die Erarbeitung und Durchführung von Vermarktungskonzeptionen wird vorausgesetzt, dass es sich um Qualitätsprodukte handelt, die entsprechend der Lebensmittelqualitätsregelungen der EU² hergestellt werden (RdErl. - II-2 - 2451.05.02 -). 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)³ sind, einen Zuschuss von maximal 25 % des Investitionsvolumens,

¹ 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.

² 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)

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.

- 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 %.

Für die gesamte Förderperiode sollen 150 Investitionsvorhaben, also rund 21 pro Jahr, bei einem angestrebten Gesamtinvestitionsvolumen von etwa 173 Mio. Euro (knapp 25 Mio. Euro jährlich) unterstützt werden. Es wird mit einem Einsatz öffentlicher Mittel von ca. 43 Mio. Euro gerechnet.

Auf Empfehlung der Halbzeitbewertung (Wendt et al., 2003) wurde eine Stichtagsregelung in Verbindung mit einem Bewilligungsranking eingeführt. Die Stichtagsregelung wurde jedoch in 2010 wieder ausgesetzt, weil sie als eine Ursache für die bisher geringe Inanspruchnahme der Förderung gesehen wird (vgl. Abschnitt 6.5). Im Falle knapper Fördermittel würde die Auswahl der Projekte nach folgenden Kriterien stattfinden:

Tabelle 6.1: Bewertungssystem zur Projektauswahl in Nordrhein-Westfalen

Kriterium	Faktor	Punkte	Kriterienbereiche
Unternehmensgröße	2	0 - kleine Großunternehmen 1 - mittlere Unternehmen 2 - Kleine/kleinste Unternehmen	Strukturparameter (max. 4 Punkte)
Einführung einer Innovation	1	0 - nein 1 - ja 2 - ja, erheblich	
Qualitätsprodukt i. S. der EU-Verordnungen zu regionalen Herkunftszeichen oder zum ökologischen Landbau	1	0 - bis 50 % der geförderten Kapazität 2 - über 50 % der geförderten Kapazität	Produkt-/ Prozesseigenschaften (max. 6 Punkte)
Anwendung eines anerkannten Qualitätssicherungssystems	1	0 - nein 2 - ja	
vertragliche Bindung des Rohstoffes	3	0 - 40 bis 50 % 1 - über 50 bis 75v % 2 - über 75 %	Erzeugerbindung (max. 6 Punkte)

Quelle: (MUNLV, 2007b)

6.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden

Die Analyse der Wirkungen der Marktstrukturförderung soll anhand der Beantwortung der Bewertungsfragen des CMEF durchgeführt werden. Hierzu soll ein Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Unternehmen v. a. durch die Auswertung der von den Teilnehmern der Maßnahme auszufüllenden Erhebungsbögen (siehe Kapitel 6.3) 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, 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.

6.3 Eingesetzte Daten

Zur Darstellung der geförderten Projekte wird den Evaluatoren regelmäßig von der Bewilligungsstelle, dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) 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 04.06.2010, 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 Zeitablauf in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen 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 nach Durchführung der Investition (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 6.6 an den entsprechenden Stellen deutlich gemacht wird.

Hinzu kommt, dass mit den vorliegenden 33 Förderfällen die Anzahl der Beobachtungen sehr gering ist, zumal davon erst für 27 Projekte Bögen geliefert wurden. Deshalb kann nur eine deskriptive Auswertung der Erhebungsbögen 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 wegen der unzureichenden Datengrundlage nicht erfolgen.

6.4 Administrative Umsetzung

In Nordrhein-Westfalen ist die Bewilligungsstelle für die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung das LANUV. 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 vom LANUV an das vTI versandt.

Mit dem Änderungsantrag 2008 wurde u.a. festgelegt, dass die Diversifizierungsmittel Zucker auch im Maßnahmenbereich zur Verarbeitung und Vermarktung eingesetzt werden (MUNLV, 2007a). Rund 1 Mio. Euro aus der Diversifizierungsbeihilfe wurden mittlerweile für Projekte der Maßnahme 123 A bewilligt.

Mit dem Änderungsantrag 2010 wurde zudem 1 Mio. Euro EU-Mittel von der Maßnahme 123 zum Schwerpunkt 4 „LEADER“ verlagert, weil abzusehen ist, dass auch bei steigender Akzeptanz das Mittelvolumen bis zum Ende der Programmlaufzeit nicht abgerufen werden wird (MUNLV, 2010).

6.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung

In Nordrhein-Westfalen wurden von 2007 bis 2009 insgesamt 33 Projekte gefördert (Tabelle 6.2), die sich auf 28 Unternehmen verteilen. Das Gesamtinvestitionsvolumen beläuft sich auf 34 Mio. Euro, und die öffentlichen Ausgaben liegen bei 6,3 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Zuschuss von 20 % entspricht. Wie in Tabelle 6.2 ersichtlich, ist der Großteil der Mittel in die Sektoren Obst und Gemüse (33 %) sowie Vieh und Fleisch (36 %) geflossen. Die 15 Projekte im Bereich Obst und Gemüse und die 8 in der Fleischverarbeitung machen zusammen 70 % aller Förderfälle aus. Auf den Sektor Saatgut und Getreide entfallen 5 Förderfälle (15 % aller Projekte) und mit 4,7 Mio. Euro 14 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens. Darüber hinaus wurden 3 Projekte im Bereich „Kartoffeln“ sowie jeweils ein Projekt in den Sektoren „Milch“ und „Eier“ durchgeführt. Bei zwei Förderfällen handelt es sich um Erzeugergemeinschaften.

Tabelle 6.2: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 – 2013 nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen

Sektor	Anzahl Förderfälle	Investitions-volumen (Mio. EURO)	Öffentliche Ausgaben (Mio. EURO)
Vieh und Fleisch	8	12,25	2,35
Milch	1	1,26	0,31
Eier	1	0,66	0,16
Kartoffeln	3	4,08	0,95
Obst und Gemüse	15	11,05	1,86
Saatgut, Getreide	5	4,70	0,98
Gesamt	33	34,02	6,60

Quelle: Projektliste LANUV, Bewilligungsdaten

Es zeigt sich, dass die Inanspruchnahme der Förderung deutlich geringer ist als geplant. Von den angestrebten 173 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen für die gesamte Förderperiode wurden in den ersten drei Jahren lediglich 34 Mio. Euro bewilligt. Auch die Anzahl der durchgeführten Projekte ist mit 33 in drei Jahren niedriger als die anvisierten 150 für den gesamten Zeitraum (MUNLV, 2006).

Als mögliche Gründe für die geringe Inanspruchnahme in den ersten drei Jahren werden seitens der Verwaltung folgende Aspekte genannt (Fachgespräche 2009a und 2009b):

- Stichtagsregelung, die für am freien Markt agierende potenzielle Antragsteller zu unflexibel sei,
- Ranking nach Projektauswahlkriterien (siehe Tabelle 6.1), das abschreckend wirke,
- Erheblicher bürokratischer Aufwand für die Fördervorleistungen (Marktkonzepte, Statistiken),
- Maßnahme bei der Zielgruppe zu unbekannt, nachdem in der Vergangenheit so gut wie keine KMU gefördert wurden,
- Personal für „Werbung“ und Betreuung potenzieller Antragsteller fehlt.

Um hier entgegen zu steuern, wurde in 2010 die Stichtagsregelung ausgesetzt, um das Antragsverfahren zu vereinfachen. Um die Maßnahme bekannter zu machen, wurden im Sommer 2010 insgesamt sechs Kommunikationsmaßnahmen in Form von Informationsveranstaltungen, Flyern und Pressemitteilungen durchgeführt, die von der Regionalvermarktungsagentur des LANUV organisiert wurden. Dabei wurde nicht nur versucht, potenzielle Investoren zu erreichen, sondern es wurden Multiplikatoren wie Berater gezielt angesprochen. Eine erste Tendenz deutet daraufhin, dass diese Vorgehensweise greift und die Zahl der Antragsteller zunimmt (Telefongespräch, MKULNV, 2010).

6.6 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.

6.6.1 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, Um-

satz 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 Innovationsfähigkeit sein. Bei neuen Produkten kann es sich um Innovationen handeln. Es wäre gerade in Bezug auf KMU sicherlich sinnvoll darüber hinaus gehende Indikatoren, die sich nicht allein auf den Umsatz beziehen, heranzuziehen, die aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht erhoben werden konnten.

Insgesamt geht aus den Daten der Erhebungsbögen hervor, dass die durch die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung geförderten Investitionen zwar teilweise mit der Einführung neuer Technologien in den Betrieben einhergehen, jedoch keinen nennenswerten Beitrag zu Innovationen leisten. Mit 10 von 27 Projekten werden neue Technologien in den Unternehmen eingeführt, und für 11 dieser Projekte wird angegeben, dass Innovation ein mit der Investition verbundenes Ziel darstellt. Diese Angaben lassen aber vermuten, dass die geförderten Investitionen die Einführung des aktuellen Stands der Technik mit sich bringen, die für das Unternehmen neu ist, aber keine Innovation darstellt. Auch die geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der geförderten Betriebe weist sowohl vor als auch nach den Investitionen⁴ auf keinen signifikanten Einfluss der geförderten Investitionen auf die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und auf eine eher geringe Innovationsfähigkeit 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 6 Fällen geplant. Folglich gehen 21 von 27 geförderten 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.

Innovationen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalens werden seit 2008 im Rahmen des Clusters Ernährung.NRW gefördert. Dazu fanden bislang zwei Förderwettbewerbe statt und das Clustermanagement Ernährung.NRW wurde zur Vernetzung der Akteure innerhalb der Branche und mit der Forschung etabliert. In den beiden Förderwettbewerben wurden insgesamt 15 Gewinnerprojekte ausgewählt, die im Rahmen von EFRE gefördert werden. Wirkungen dieser Förderung gilt es in der Ex-post-Bewertung mit denen der Maßnahme 123 zu vergleichen.

⁴ Gemessen am Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamtumsatz.

6.6.2 Inwieweit haben geförderte 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. 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 hergestellt werden, sowie über die Angabe der angewandten Qualitätssicherungssysteme sollen Rückschlüsse auf die Qualitätsentwicklung der landwirtschaftlichen Güter gezogen werden.

Als Qualitätsbegriff werden hier die Regelungen 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) herangezogen, so dass dieser dementsprechend sehr weit gefasst ist. Zusätzlich sind vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelregelungen sowie andere Qualitätsregelungen im Sinne der EU-Verordnungen relevant, die nicht weiter spezifiziert werden. Folglich kann in Zusammenhang mit diesen Daten 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 Qualitätsprogramme einzeln abgefragt und ihre Anforderungen genau untersucht werden.

Insgesamt lässt sich für die vorliegenden Projekte feststellen, dass knapp 80 % der Fälle mit der Produktion nach einem der angegebenen Qualitätsprogramme einhergehen, womit sich eine große Bedeutung der Herstellung von Qualitätsprodukten feststellen lässt. 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 allerdings auf die Förderung allein zurückzuführen ist, ist fraglich. Zum einen zeigen die bisher vorliegenden Zahlen, dass bis auf zwei Unternehmen alle Teilnehmer bereits vor der Förderung nach bestimmten Qualitätsstandards gearbeitet haben, und zum anderen entspricht die Verarbeitung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte den Anforderungen des Marktgeschehens. Auch wenn hier keine Beurteilung 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.

6.6.3 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 Wertschöpfungstiefe erreicht werden soll.

Nach Einschätzung der geförderten Unternehmen wird sich die Bruttowertschöpfung über alle an der Maßnahme teilnehmenden Betriebe um 8 % erhöhen, während ein Anstieg von 7 % der Vollzeit-Beschäftigten erwartet wird. Da alle Unternehmen angeben, dass die getätigten Investitionen nicht mit Verlagerungen oder Schließungen anderer Betriebsstätten verbundenen seien, werden hier zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Allerdings liegen keine Informationen darüber vor, ob und inwiefern dadurch ein Beschäftigungsrückgang bei Mitbewerbern in der Region erfolgt ist, so dass der Nettoeffekt an geschaffenen Arbeitsplätzen unklar bleibt. Die Arbeitsproduktivität würde nach diesen Einschätzungen um 1 % zunehmen. Allerdings wird sowohl die Entwicklung der Bruttowertschöpfung als auch der Beschäftigung in den einzelnen Projekten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

6.6.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereichen wie erneuerbare Energie 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 bereits in Kapitel 6.6.1 angeführt, gehen die überwiegend geförderten Investitionen (21 von 27) nicht mit der Produktion neuer Güter in den jeweiligen Unternehmen einher. Eine Einschätzung des Marktanteils gemessen an der Bruttowertschöpfung ist wegen der Datenlage noch nicht möglich.

Um in dem gesättigten Nahrungsmittelmarkt auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben, gilt es neue Segmente zu erschließen bzw. auszubauen. Hier zeichnen sich insbesondere Chancen in den Trendmärkten (z. B. Gesundheits-, regionale oder Convenience-Produkte) und den Auslandsmärkten ab (MUNLV, 2006). Aufgrund der Anhang I – Regelung sind viele Investitionsvorhaben in diesen Bereichen möglicherweise jedoch nicht realisierbar, weil z. B. zusätzliche Rohstoffe eingesetzt werden müssen, die nicht unter die Vorschrift fallen.

6.6.5 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 2012/13 fertig gestellt werden wird, soll dieser Frage in der Ex-post- Bewertung intensiver nachgegangen werden, zumal dann auch die Datengrundlage besser sein wird.

6.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Nordrhein-Westfalen ist die Bedeutung der Ernährungswirtschaft groß und bietet als starker Wirtschaftszweig und aufgrund der gegebenen Standortfaktoren gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Seitens des MUNLV wird die Notwendigkeit gesehen, mehr Wertschöpfung durch eine intensivere Verarbeitung des landwirtschaftlichen Rohstoffs im Land zu erreichen. Insbesondere wird auf eine Erhöhung der Wertschöpfung durch hochwertige Produkte und die Vermarktung durch Regionalinitiativen abgezielt. Diese Aspekte sollten deshalb in den Auswahlkriterien für die Bewilligung ein besonderes Gewicht erhalten, um zielgerichteter zu fördern. Dieses setzt voraus, dass das Auswahlverfahren auch im Falle ausreichender Mittel angewandt wird.

Entscheidend für einen wettbewerbsfähigen Agrar- und 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 u. a. durch Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erreicht werden können. Die bisherigen Ergebnisse zeigen allerdings keinen signifikanten Beitrag der geförderten Investitionen zur Innovationstätigkeit. 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 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. Ein Ansatz in diese Richtung ist das in Nordrhein-Westfalen seit 2008 etablierte Cluster „Ernährung.NRW“ in Verbindung mit den Förderwettbewerben und dem Clustermanagement Ernährung.NRW.

Generell besteht jedoch die Schwierigkeit, die für die Erreichung der Ziele, wie z. B. der Erhöhung der Wertschöpfung durch hochwertige Produkte oder der Schaffung von Arbeitsplätzen, notwendigen Abgrenzungskriterien festzulegen. Durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, die vermieden werden sollten. Deshalb wird dem Land, dem Bund und der EU empfohlen, dass 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 werden⁵. Wie im Zusammenhang mit der Innovationsförderung gilt es, die Hemmnisse herauszuarbeiten, sie gezielt anzugehen und die Förderinstrumente entsprechend anzupassen. Ein Ansatzpunkt, z. B. im Hinblick auf die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten regionaler Produkte, kann die Motivierung der relevanten Akteure sein, sich an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen, wie „Ernährung.NRW e.V.“, zu beteiligen. Daneben ist die Trennung zwischen der Marktstrukturförderung und der regionalen Wirtschaftsförderung zu überdenken, wenn es um die Entwicklung des ländlichen Raumes geht.

⁵ Dieser Punkt wurde zwischen MKULNV und Evaluatoren diskutiert und wird seitens des MKULNV anders gesehen.

Literaturverzeichnis

- RdErl. - II-2 - 2451.05.02 -: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Marktstrukturverbesserung RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Stand 28.6.2010.
- 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. 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.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2010): Überarbeiteter 5. Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013-Entscheidung K(2007) 4003 vom 05.09.2007-gemäß Art 6, Abs 1 c) der VO (EG) Nr. 1974/2006, eingereicht via SFC am 14.05.2010, Fassung vom 27.07.2010. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2007a): Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013 -Entscheidung K(2007) 4003 vom 05.09.2007- gemäß Art. 6, Abs. 1c) der VO(EG) Nr. 1974/2006. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2007b): Erlass zur Einführung eines Bewertungssystems für den Programmbaustein "Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse". Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2008): Qualität aus Nordrhein-Westfalen. Die Ernährungswirtschaft – vielseitig und erfolgreich. Stand 28.6.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2006): NRW-Programm "Ländlicher Raum": Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.
- NEW.S (Nordrhein-Westfälische Ernährungswirtschaft -Sozialpartnerprojekt e.V.-) und Food-Processing Initiative e.V.(FPI) (2010): Branchenreport 2010. Die Ernährungswirtschaft NRW in Zahlen. Stand 8.9.2010.

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

Sonstige Quellen:

Fachgespräch (2009a): Gespräch im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) in Düsseldorf am 21.01.2009

Fachgespräch (2009b): Gespräch im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) in Düsseldorf am 29.09.2009

Telefongespräche MKUNLV (2010) am 20.09.2010.