

Halbzeitbewertung des ZPLR

Teil II – Kapitel 4

Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (ELER-Code 123)

Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Autorin:

Antje Fitschen-Lischewski

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
4 Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123)	1
4.1 Maßnahmenbeschreibung	1
4.2 Wesentliche Fragestellungen und eingesetzte Methoden	3
4.3 Eingesetzte Daten	3
4.4 Administrative Umsetzung	5
4.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung	5
4.6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen (CMEF)	6
4.6.1 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?	6
4.6.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?	8
4.6.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?	9
4.6.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	12
4.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	13
Literaturverzeichnis	15

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle 4.1: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 bis 2013 nach Sektoren in Schleswig-Holstein	6
--	---

4 Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123)

4.1 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 Schleswig-Holstein erfolgt die Förderung von Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten eng angelehnt an die Nationalen Rahmenregelung (GAK-Förderung zur Marktstrukturverbesserung) (BMELV, 2006). Das Land legt aber aufgrund der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der großen Bedeutung der Milch- (Meierei-)wirtschaft in Schleswig-Holstein besonderen Wert auf die Förderung dieses Sektors.

Ausgangssituation in Schleswig-Holstein

Die Meiereistruktur in Schleswig-Holstein ist stark genossenschaftlich geprägt. Sie setzt sich aus jetzt noch 13 Meiereigenossenschaften¹, drei Privatmeiereien und drei Betriebsstätten einer überregionalen Molkerei zusammen. Trotz des immer weiter voranschreitenden Strukturwandels in den vergangenen Jahren sind unter den Meiereigenossenschaften viele vergleichsweise kleine Unternehmen vertreten, deren Jahresanlieferungsmenge unter 100 Mio. kg liegt. Die Bandbreite der Milchlieferungsmengen bewegt sich zwischen 19 und 560 Mio. kg pro Jahr. Nach wie vor wirkt sich die durch die Unternehmensstrategien der 1980er Jahre begründete Orientierung der Produktion an den Interventionsprodukten Milchkonzentrat und Butter auf die heutige Ausrichtungen der Meiereien aus. Allerdings hat die Umstellung auf wertschöpfungsintensivere Produkte, insbesondere die Käseproduktion, in den letzten Jahren zugenommen. Dabei zeigt sich aber auch, dass Neuausrichtungen in der Produktionsstruktur nicht nur wegen der hohen Investitionskosten schwierig sind, sondern vielmehr die Einführung einer neuen Marke in gesättigten Märkten, wie es im Lebensmittelbereich der Fall ist, eine große Herausforderung darstellt.

Des Weiteren ist die Meiereistruktur in Schleswig-Holstein dadurch gekennzeichnet, dass über die Hälfte der 2,4 Mrd. kg. erzeugter Milch nicht im Bundesland zu Endprodukten, sondern v. a. in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen weiter verarbeitet wird, wodurch das Wertschöpfungspotenzial nicht ausgeschöpft wird. Entsprechend wird immer

¹ Anfang 2010 wurde eine Meiereigenossenschaft von einem größeren Unternehmen übernommen. Mitte des Jahres wurde die Produktion an deren Betriebsstandort nach Mecklenburg-Vorpommern verlegt.

wieder diskutiert, in welche Richtung sich der Strukturwandel vollziehen wird, ob in Richtung nur noch eines großen Unternehmens mit zwei oder drei Betriebsstätten, oder ob die derzeitige Struktur Zukunftschancen hat und auch wieder mehr Milch im Land verarbeitet werden kann.

Ausgestaltung der Förderung

In der Nationalen Rahmenregelung sind für die Periode 2007 bis 2013 die bisher bestehenden Fördergrundsätze² 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 EG-Vertrages fallen, gefördert werden (BMELV, 2006). 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)³ 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 % (MLUR, 2007a).

Für die gesamte Förderperiode wird mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von ca. 85 Mio. Euro gerechnet und es sollen 85 Investitionsvorhaben unterstützt werden, wofür jährlich 3,5 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Folglich wird von einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 1 Mio. Euro pro Förderfall ausgegangen. Im Fall knapper Fördermittel findet die Auswahl der Projekte nach Kriterien statt, die eng mit den Zielen der Maßnahme verknüpft sind (MLUR, 2007a).

Ziele

Mit der Förderung sollen regionale Unternehmen in der Verarbeitung und Vermarktung heimischer Produkte gestärkt werden. Dabei wird zwar auf eine räumliche und sektorale Fokussierung verzichtet, aber wie in der vergangenen Förderperiode kommt der Milchwirtschaft eine besondere Bedeutung zu, insbesondere um eine höhere Wertschöpfung in der schleswig-holsteinischen Milchverarbeitung und damit höhere Milchauszahlungspreise

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.

zu erreichen. Es soll die schleswig-holsteinische Meiereiwirtschaft insgesamt gestärkt, die Wertschöpfungsintensität in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte vergrößert sowie eine Erhöhung der Verarbeitungsquote im Land erreicht werden (MLUR, 2007a).

4.2 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 von Erhebungsbögen⁴ der Zuwendungsempfänger 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 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.

Da Schleswig-Holstein einen Schwerpunkt auf die Förderung der Milchwirtschaft gesetzt hat, soll im Mittelpunkt der Bewertung die Wirkung der Förderung in diesem Sektor untersucht werden. Hierzu wurde eine Gesprächsrunde mit Experten der Milchwirtschaft im Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (MLUR) durchgeführt. Außerdem wurden von den Evaluatoren fünf geförderte Meiereien besichtigt und Vor-Ort-Befragungen durchgeführt, die wiederum als offene Interviews geführt wurden. Die Gesprächsergebnisse fließen ebenso in die Bewertung ein wie theoretische Überlegungen und Literaturrecherchen.

4.3 Eingesetzte Daten

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

⁴ Eine ausführliche Beschreibung der Erhebungsbögen erfolgt in Kapitel 4.3. {MGH Gutes aus Hessen gmbH, 2007 3592 /id}

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 10.06.2010, 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., 2004) und im Zeitlauf in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen mehrfach angepasst. Die in dieser Förderperiode verwendete Version 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 abzuleiten sind: 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 $t+1$ gegeben, nicht aber die tatsächlich 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 üblicherweise nicht 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 4.6 an den entsprechenden Stellen deutlich gemacht wird.

Mit bisher 33 Förderfällen ist die Anzahl der Beobachtungen sehr gering, zumal davon erst für 19 Projekte Bögen geliefert wurden. Dabei sind für zwei Unternehmen ihre jeweils drei durchgeführten Vorhaben in einem Erhebungsbogen zusammengefasst, was sinnvoll ist, da diese Projekte sehr eng zusammen hängen. Entsprechend werden sie in der weiteren Bewertung auch wie ein Projekt behandelt, wodurch insgesamt 14 Erhebungsbögen vorliegen⁵. Deshalb kann nur eine deskriptive Auswertung vorgenommen werden, während anspruchsvollere statistische Methoden nicht einsetzbar sind. Von diesen 14 Projekten sind allein neun im Bereich der Milchwirtschaft angesiedelt, womit bis auf einen Förderfall alle Projekte dieses Sektors durch die derzeit vorliegenden Erhebungsbögen erfasst sind. Eine weitere Unterteilung der Analyse nach Sektoren, in denen die Investitionen getätigt wur-

⁵ Zwar haben zwei weitere Unternehmen ebenfalls zwei bzw. drei Investitionen durchgeführt, aufgrund des zeitlichen Abstandes und der Unterschiedlichkeit wurden sie im ersten Fall in getrennten und im zweiten Fall in zwei verschiedenen Bögen erfasst.

den, kann zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgen, weil zum einen hierfür die Anzahl der bisher geförderten Projekte zu niedrig ist und zum anderen die Erhebungsbögen noch nicht vollständig geliefert wurden.

Zur Auswertung der in Schleswig-Holstein geführten Expertengespräche für die jeweils relevanten Fragestellungen liegen als Grundlage die Gesprächsprotokolle vor. Aufgrund der Art der Gespräche können in diesem Zusammenhang keine quantitativen, sondern vielmehr qualitative Aussagen getroffen werden.

4.4 Administrative Umsetzung

In Schleswig-Holstein wurde in der vergangenen Förderperiode die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung vollständig im Wirtschaftsministerium umgesetzt. Für den aktuellen Förderzeitraum fand die Programmierung und bis Ende April 2009 die finanztechnische Abwicklung, inhaltliche Steuerung und Projektbewilligung auch noch dort statt, wurde aber zum 01.05.2009 ins MLUR (V203) verlegt und wird seitdem dort vollständig abgewickelt und umgesetzt.

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 MLUR an das vTI versandt⁶.

Für die Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung hat es im Zeitablauf keine Änderungen durch Änderungsanträge gegeben.

4.5 Bisheriger Vollzug der Maßnahme und Zielerreichung

In Schleswig-Holstein wurden von 2007 bis 2009 insgesamt 33 Projekte gefördert (Tabelle 4.1), die sich auf 24 Unternehmen verteilen. Das Gesamtinvestitionsvolumen beläuft sich auf 37 Mio. Euro und die öffentlichen Ausgaben liegen bei knapp 8,5 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Zuschuss von 23 % des förderfähigen Investitionsvolumens entspricht. Wie in Tabelle 4.1 ersichtlich, spiegeln die Zahlen den Förderschwerpunkt „Milch“ wider: Auf diesen Sektor entfallen allein 14 Förderfälle (42 % aller Projekte) und mit knapp 24 Mio. Euro 64 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens. Getätigt wurden diese 14 Projekte von sieben Meiereien. Darüber hinaus wurden acht Projekte im

⁶ Die Evaluatoren wurden bei der Durchführung des Expertengesprächs in Kiel und der Besichtigungen der Meiereien durch das MLUR gut unterstützt.

Bereich „Obst und Gemüse“ und jeweils fünf Vorhaben in den Sektoren „Vieh und Fleisch“ sowie „Saatgut/Getreide“ durchgeführt, allerdings mit einem deutlich geringeren durchschnittlichen Investitionsvolumen als im Milchsektor. Einen Förderfall gab es in der Kartoffelverarbeitung.

Tabelle 4.1: Förderfähiges Investitionsvolumen und Anzahl Förderfälle 2007 bis 2013 nach Sektoren in Schleswig-Holstein

Sektor	2007		2008		2009		2007 - 2009		
	Inv.vol. (Mio. EURO)	Anzahl Förder- fälle	Inv.vol. (Mio. EURO)	Anzahl Förder- fälle	Inv.vol. (Mio. EURO)	Anzahl Förder- fälle	Inv.vol. gesamt (Mio. EURO)	Anzahl Förder- fälle gesamt	Öffentliche Ausgaben gesamt (Mio. EURO)
Vieh und Fleisch	1,07	2	0,93	2	0,70	1	2,70	5	0,68
Milch	4,35	6	9,47	4	10,08	4	23,89	14	5,27
Kartoffeln	-	-	-	-	1,49	1	1,49	1	0,37
Obst und Gemüse	0,25	1	2,36	5	2,64	2	5,25	8	1,31
Saatgut, Getreide	0,93	3	2,81	2	-	-	3,74	5	0,81
Gesamt	6,60	12	15,56	13	14,91	8	37,07	33	8,43

Quelle: Projektliste MLUR Schleswig-Holstein, Bewilligungsdaten

Es wurde damit in den ersten drei Jahren etwas weniger als die Hälfte der für die gesamte Förderperiode anvisierten 85 Förderfälle und 85 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

4.6 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.

4.6.1 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.“ (EU-KOM, 2009). Die „Clusterstudie Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein“ zeigt auf, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung in 2005 die Innovationstätigkeit im schleswig-

holsteinischen Ernährungsgewerbe generell nicht sehr ausgeprägt war (Revilla Diez und Brandt, 2006), und es stellt sich die Frage, ob sie durch die Förderung zur Marktstrukturverbesserung vorangetrieben wird.

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 gut der Hälfte der Projekte werden neue Technologien in den Unternehmen eingeführt, die aber in allen Fällen nicht neu in der Branche sind. Folglich lässt diese Angabe vermuten, dass die geförderten Investitionen lediglich die Einführung des aktuellen Stands der Technik bedeuten, die für das Unternehmen neu ist, aber keine Innovation darstellt. Auch die geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der geförderten Betriebe sowohl vor als nach den Investitionen⁷ weist auf einer eher geringe Innovationstätigkeit und auf keinen signifikanten Einfluss der geförderten Investitionen auf die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit hin. Die Markteinführung neuer Produkte ist mit Abschluss der Investition in 5 Fällen geplant. Folglich gehen 9 von 14 geförderte Investitionen nicht mit der Produktion neuer Güter in den jeweiligen Unternehmen einher und die Einführung neuer Produktlinien strebt nur ein Betrieb an.

Die eher geringe Innovationstätigkeit wird durch die Erfahrungen aus den Besichtigungen und Befragungen geförderter Meiereien in Schleswig-Holstein bestätigt: Mit den in diesen Betrieben getätigten Investitionen wurden z. B. Modernisierungen und Erweiterungen oder der Aufbau neuer Produktbereiche vorgenommen, für die entsprechend moderne Technologien eingesetzt werden. Diese sind notwendig, um wettbewerbsfähig produzieren zu können. Auch wenn diese neuen Technologien zum Teil sehr individuell entsprechend der

⁷ Gemessen am Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamtumsatz.

Anforderungen des jeweiligen Investors angefertigt wurden, handelt es sich jedoch nicht um Innovationen.

4.6.2 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 eine große 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 allerdings auf die Förderung zurückzuführen ist, ist fraglich. Zum einen zeigen die wenigen bisher vorliegenden Zahlen, dass die teilnehmenden Unternehmen 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 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.

4.6.3 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. Aufgrund der nicht vorliegenden Daten ist diese Analyse zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich.

Meiereiwirtschaft

In Schleswig-Holstein liegt der Schwerpunkt der Förderung in der Milchverarbeitung, weshalb an dieser Stelle näher auf diesen Sektor eingegangen werden soll. Im Verlauf der vergangenen und aktuellen Förderperiode sind sukzessive so gut wie alle Meiereien in Schleswig-Holstein gefördert worden⁸, und es stellt sich die Frage, ob die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors damit erhöht werden konnte.

Wird die deutsche Molkereistruktur regional differenziert betrachtet, konnte in 2007 im Norden (Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) eine Dominanz der Herstellung von Trockenmilch-, Sahne- und Kondensmilcherzeugnissen festgestellt werden, während im Süden ein stärkerer Produktionsschwerpunkt auf Käse und Milchmischerzeugnisse sowie im Osten auf Butter, Käse, Konsum- und Buttermilcherzeugnisse gelegt wird (Friedrich, 2010). Gerade in Bayern, wo die Molkereistruktur durch Privatmolkereien geprägt ist, hat in der Vergangenheit eine deutlich stärkere Marktorientierung stattgefunden, was sich in vielen etablierten Markenprodukten widerspiegelt. Die Wertschöpfungstiefe war/ist in den meisten schleswig-holsteinischen Meiereien deutlich geringer, was sich in auch im Vergleich zu den anderen Bundesländer im Durchschnitt niedrigeren Milchauszahlungspreisen in der Vergangenheit zeigt. Aus diesem Grund sollen mit der Maßnahme zur Marktstrukturverbesserung bereits seit der Förderperiode 2000-2006 vorrangig Meiereien auf dem Weg hin zu einer wertschöpfungsintensiveren Ausrichtung

⁸ Zudem gibt es in der aktuellen Periode auch einen Förderfall im Meiereisektor im EFRE.

der Produktion unterstützt werden. Durch eine höhere Wertschöpfung werden ein Anstieg des Milchgelds und damit eine Erhöhung des Erzeugernutzens angestrebt.

Bundesweit wird jedoch von einer Fortsetzung des Konzentrationsprozesses mit einem starken Rückgang der Anzahl an Molkereiunternehmen ausgegangen⁹. In der Tendenz wird prognostiziert, dass sich einige wenige große Unternehmen herauskristallisieren werden, mit einem Schwerpunkt der Produktion in Standardprodukten, daneben sich aber auch Hersteller von Nischen- und Spezialprodukten am Markt halten werden. Es wird vermutet, dass die Zahl der noch 273 Molkereien in 2006 (BMELV, 2008) in wenigen Jahren auf unter 50 sinken wird. Für diesen Konzentrationsprozess spricht u. a., dass durch Synergieeffekte zu erwartende Kostendegressionen und einer stärkeren Verhandlungsmacht der Molkereien gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH) die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors steigen könnte. Auch ist es in größeren Unternehmen einfacher, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten voranzutreiben, um Vorteile durch neue Produkte zu erreichen und innovativ und schnell auf Anforderungen des Marktes reagieren zu können. Außerdem werden die durch die Milcheinsammlung, aber auch durch die Auslieferung der hergestellten Produkte entstehenden Transportkosten in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen, und es stellt sich die Frage, ob durch größere Einheiten die Transportwege optimiert werden können, oder vielmehr kleinere Betriebe aufgrund kürzerer Wegstrecken kosteneffizienter sind, wodurch größenbedingte Kostenvorteile kompensiert werden könnten. Zudem werden große Unternehmen, die überwiegend Standardprodukte herstellen, immer wieder Marktnischen für Spezialitäten entstehen lassen, da die Konsumentenpräferenzen heterogen sind.

In Schleswig-Holstein zeigt sich, dass Meiereien, die spezialisierte Produkte anbieten, erfolgreich sind, diese aber nur begrenzt wachsen können, weil es sich um Nischenmärkte handelt. Entsprechend muss der Großteil der Milch weiterhin als Standardprodukt, hier in erster Linie als Konzentrat, verarbeitet werden. Deshalb sind trotz des Ziels, v. a. wertschöpfungsintensivere Produktionsausrichtungen zu fördern, Modernisierungen im Bereich der Konzentratherstellung subventioniert worden. Ob hier die eher klein strukturierten Meiereien trotz der fortschreitenden Konzentration im Sektor in Zukunft wettbewerbsfähig sein werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden, es soll aber auf einige Aspekte aus den im April 2010 durchgeführten Betriebsbefragungen eingegangen werden.

Entgegen den oben angeführten Vorteilen großer Molkereien wurde in den Gesprächen angebracht, dass kleine Einheiten besser zu organisieren seien und der Verwaltungsapparat vergleichsweise schlanker wäre als in großen Unternehmen. Zudem seien kleinere Meiereien häufig technisch sehr flexibel, wodurch schnell auf Änderungen reagiert werden

⁹ dlz, 2009; Riemann und Artmeier, 2010; Riemann und Artmeier, 2009; Thiele und Richarts, 2009; Weindlmaier, 2008.

könne. Auch wird dem Argument widersprochen, dass Kostenführerschaft allein durch Größe erreicht werden kann, denn wie Beispiele in Schleswig-Holstein zeigen, könne dies ebenso in kleinen Einheiten gelingen. Allerdings werden Nachteile im Vertrieb gesehen, hier spielt nach Ansicht der befragten Meiereien Größe durchaus eine Rolle. Aus diesem Grund haben sich acht Meiereien zu einer Dachmarke zusammengeschlossen und vermarkten ihre Produkte gemeinsam. Durch die Bündelung im Vertrieb konnte eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem LEH erreicht und die Exportgeschäfte vorangetrieben werden. Es wurde aber auch deutlich, dass der LEH bewusst Geschäftsbeziehungen mit kleineren Unternehmen sucht, um die eigene Verhandlungsstärke zu erhalten und nicht von einigen wenigen Großlieferanten abhängig zu sein (dlz, 2010).

Einigkeit herrschte darüber, dass aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrades in der Milcherzeugung von 240 % in Schleswig-Holstein¹⁰ weiterhin Standardprodukte und damit auch Milchkonzentrate hergestellt werden müssten, weil die Milchmenge allein für wertschöpfungsintensivere Produkte zu groß ist. In mehreren Meiereien wird die Milch überwiegend zu Konzentrat und Rahm verarbeitet, die bis auf eine Ausnahme unter 100 Mio. kg Milchanlieferungsmenge liegen, Größenordnungen, die, wie bereits angeführt, gerade in diesem Produktionsbereich als nicht mehr zukunftsfähig angesehen werden. Die Betrachtung der Entwicklung des Milchgeldes dieser Unternehmen macht deutlich, dass durch die zunehmende Abhängigkeit vom Weltmarktpreis die Auszahlungspreise dieser Meiereien in den letzten Jahren besonders starken Schwankungen unterlagen. In der Niedrigpreisphase hatten sie bundesweit die niedrigsten, in Hochpreisphasen hingegen auch die höchsten Milchgeldebeträge. Fraglich ist, wie lange die besonders kleinen Unternehmen in Zukunft diese Schwankungen werden ausgleichen können und ob hier Kostendegressionen durch Fusionen möglich sind. In den Gesprächen wurde betont, dass es auch in diesem Bereich sinnvoll ist, im Vertriebsbereich zu kooperieren, während auf der Produktionsseite die Unternehmen, die in neue Technologien investiert haben, gut aufgestellt wären. Zudem ist eine Tendenz zur Diversifizierung des Produktangebots erkennbar, um Preisschwankungen besser begegnen zu können.

Insbesondere ist jedoch fest zu halten, dass ein entscheidender Faktor für eine zukunftsfähige Meierei die Orientierung am Markt ist. Ohne die Erkenntnisse, wo Absatzmöglichkeiten liegen, und der Bereitschaft, diese zu nutzen und neue Vermarktungsmöglichkeiten aufzutun, wird kein Unternehmen längerfristig bestehen können. Wenn das unternehmerische Handeln es erforderlich macht, wird es zu Zusammenschlüssen kommen, aber nur dann, wenn dadurch Vorteile erreicht werden können. Eine eindeutige Aussage, ob dieser Prozess durch die Förderung verlangsamt wird, wenn vor allem im Konzentrat- und Frischmilchbereich kleine Betriebe ohne Förderung allein eventuell nicht mehr investiert hätten und somit Verzerrungen eintreten, kann an dieser Stelle nicht getroffen werden,

¹⁰ Expertengespräch am 27.04.2010 in Kiel sowie Thiele und Richarts, 2009.

weil es einerseits einige erfolgreiche geförderte Betriebe gibt, andererseits aber auch solche, die trotz der Investitionstätigkeit die Produktion nicht am Standort halten konnten und von einer größeren Molkerei übernommen wurden.

4.6.4 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 Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“, dessen Modulbericht in 2012 fertig gestellt werden wird, soll dieser Frage in der Ex-post-Bewertung intensiver nachgegangen werden, zumal dann auch die Datengrundlage besser sein wird.

4.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie in der Förderperiode 2000 bis 2006 auch, liegt der Schwerpunkt der Förderung zur Marktstrukturverbesserung auf dem Milchsektor. Es kann davon ausgegangen werden, dass so gut wie alle Molkereien in den vergangenen Jahren gefördert wurden¹¹. Einige haben dabei ihre Produktion auf wertschöpfungsintensivere Güter (in erster Linie Käse) umgestellt bzw. ergänzt, während andere Unternehmen in die Modernisierung und Erweiterung von Trocknungsanlagen investiert haben. Entsprechend wurde das Ziel, die Wertschöpfungsintensität in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte zu erhöhen, in Milchbereich nur zum Teil erfüllt. Für die anderen Sektoren ist aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen noch keine Aussage möglich.

Die Diskussion in Schleswig-Holstein um die richtige Auswahl der Projekte („Nur noch wertschöpfungsintensive Produktion, also keine Eindampfer.“, „Nur überdurchschnittlich große Molkereien sind zukunftsfähig, deshalb keine Förderung der kleinen.“, „Die Meiereistruktur in Schleswig-Holstein ist gut aufgestellt.“) verdeutlicht die Schwierigkeit für den Staat, ohne eine eindeutige Zielpräferenz in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Durch Förderung von einzelnen Unternehmen kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, 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. Vielmehr sollten die Rahmenbedingungen, z. B. hinsichtlich der Genehmigungsverfahren von Investitionsvorhaben, geschaffen werden, die es investitionswilligen Unternehmen ermöglichen, Investitionen schnell und zügig durchzuführen.

Entscheidend für einen wettbewerbsfähigen Ernährungssektor wird in Zukunft aber 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 und damit Innovationen, die durch Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erreicht werden können. Die bisherigen Ergebnisse zeigen allerdings, dass kein signifikanter Beitrag der geförderten Investitionen zur Innovationstätigkeit festgestellt werden kann. Deshalb stellt sich generell die Frage, ob eine Investitionsförderung ohne konkrete Ausrichtung ein geeignetes Instrument zur Innovationsförderung ist. Da Innovationen eine intensive Forschungs- und Entwicklungsphase vorausgeht, sollte eine Innovationsförderung an dieser Stelle durch geeignete Instrumente ansetzen,

¹¹ Die Beschränkung auf KMU gilt erst seit 2007, weshalb in der vorherigen Förderperiode auch die Betriebsstätte einer großen überregionalen Molkerei subventioniert werden konnte.

immer vorausgesetzt, das Problem ist eine zu geringe Innovationstätigkeit. 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. In diese Richtung geht der Ansatz der angestrebten Clusterbildung der Agrar-, Lebensmittel- und Ernährungsforschung in Schleswig-Holstein u. a. mit dem „Kompetenzzentrum Milch“, dem „Focusprojekt“ und der geplanten Einrichtung eines Lehrstuhls für „Ökonomie der Milch- und Ernährungswirtschaft“ am Institut der Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (MLUR, 2007b). Verfolgt wird dieser Ansatz auch in der EFRE-Förderung, wo die Innovationstätigkeit innerhalb der Betriebe z. B. durch die Förderung von Innovationsassistenten unterstützt werden soll, oder aber Kompetenz- und Wirtschaftsförderungsnetzwerke öffentliche Mittel erhalten. Dieses macht zur Ex-post-Bewertung eine gemeinsame Betrachtung notwendig.

Literaturverzeichnis

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung für die Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) mit gemeinsamen Bestandteilen der regionalen Programme der deutschen Bundesländer auf der Grundlage von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). www.bmelv.de.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Die Unternehmensstruktur der Molkereiwirtschaft in Deutschland. Stand 31.Dezember 2006. Bonn.
- dlz (2009): Der Riese von nebenan. dlz - agrarmagazin H. 7, S. 115-119.
- dlz (2010): Neuer Anlauf für Milchgiganten. dlz - agrarmagazin H. 8, S. 132-135.
- 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.
- Friedrich, C. (2010): Milchverarbeitung und -vermarktung in Deutschland - eine deskriptive Analyse der Wertschöpfungskette. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie. Braunschweig.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013, 2. Änderung. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Bericht über Milchforschung in Schleswig-Holstein. Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 16/2711.
<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/umdrucke/2700/umdruck-16-2711.pdf>. Stand 6.9.2010b.
- Revilla Diez, J und Brandt, O. (2006): Clusterstudie Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Riemann, M. und Artmeier, M. (2009): Die deutsche Molkereibranche im Strukturwandel: Ausgangslage und strategische Optionen, Teil I. dmz H. 16, S. 20-23.
- Riemann, M. und Artmeier, M. (2010): Die deutsche Molkereibranche im Strukturwandel: Ausgangslage und strategische Optionen, Teil II. dmz H. 17, S. 22-24.

- Thiele, H und Richarts, E (2009): Milcherzeugungspotential in Schleswig-Holstein. Endbericht eines Gutachtens des ife (Informations- und Forschungszentrum der Ernährungswirtschaft e.V.) im Auftrag des MLUR und mit Unterstützung des LKV. Internetseite ife (Informations- und Forschungszentrum der Ernährungswirtschaft e.V.):
http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/095__Langfristige__Trends/PDF/StudieMilcherzeugungspotential,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.
- Weindlmaier, H. (2008): Milcherzeugung und -verarbeitung im Wandel. Worauf müssen sich die Milcherzeuger einstellen? Landpost 2008, H. 2. Februar, S. 41-45.
- Wendt, H., Efken, J, Uetrecht, I. und Albert, R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.