

Ex-post-Bewertung

***PROFIL* – Programm zur Förderung im ländlichen
Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013**

Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

Martin Spengler

Braunschweig, April 2016

Dipl.-Volkswirt Martin Spengler
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5134

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: martin.spengler@thuenen.de

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht 5.5_MB Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

Martin Spengler

Vom Thünen-Institut für Betriebswirtschaft



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, April 2016

Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1 Maßnahmenüberblick	1
1.1 Ausgangslage und Problembeschreibung	1
1.2 Maßnahmenbeschreibung	2
1.3 Zielsetzung der Maßnahme	3
1.4 Relevanz der Maßnahme	4
1.5 Einordnung in den Förderkontext	6
2 Umsetzung der Maßnahme	6
2.1 Maßnahmenbudget	6
2.2 Administrative Umsetzung	7
2.3 Erzielter Output	8
3 Untersuchungsansatz und eingesetzte Daten	10
3.1 Untersuchungsansatz	10
3.2 Eingesetzte Daten	12
4 Ergebnisse	14
4.1 Haupt- und Nebenziele der geförderten Investitionen	14
4.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?	16
4.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen beigetragen?	19
4.4 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?	23

4.5	Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereichen wie erneuerbare Energien verbessert?	28
4.6	Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	30
4.7	Abschätzung von Nettowirkungen	33
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
	Literaturverzeichnis	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Umsatzanteile der wichtigsten Teilbereiche in der niedersächsischen Ernährungswirtschaft 2009	2
Abbildung 2:	Durchschnittliche Gewichtung von Haupt- und Nebenzielen der geförderten Investitionen auf Sektorebene	15
Abbildung 3:	Einführung von neuen Technologien auf Sektorebene	17
Abbildung 4:	Angaben der geförderten Unternehmen zum Innovationsgehalt ihrer Investitionen	19
Abbildung 5:	Sektorale Entwicklung der Bruttowertschöpfung geförderter Betriebe	31
Abbildung 6:	Mitnahme der geförderten Investitionen	34
Abbildung 7:	Angaben der geförderten Unternehmen zur Finanzierungssituation	35

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Bewilligte Fördermittel der V&V-Förderung im Zeitraum 2007-2013 nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Niedersachsens/Bremen	9
----------	---	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kriterien zur Projektauswahl im Fall von knappen Fördermitteln	7
Tabelle 2:	Kennzahlen zur Marktstrukturförderung in Niedersachsen und Bremen im Zeitraum 2007-2013 - Bewilligungen	8
Tabelle 3:	Untersuchungsdesign	10
Tabelle 4:	Förderzahlen der auswertbaren Abschlussbögen	13
Tabelle 5:	Haupt- und Nebenziele der geförderten Investitionen	15
Tabelle 6:	Einführung von neuen Produkten und Produktlinien in den geförderten Betrieben	18
Tabelle 7:	Herstellung von Erzeugnissen, die den Qualitätsregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 entsprechen	21
Tabelle 8:	Einzelentwicklung der zur Effizienzanalyse untersuchten Indikatoren	24
Tabelle 9:	Entwicklung der BWS je Einsatzfaktor Rohstoff und Verpackungsmaterial	25
Tabelle 10:	Entwicklung der BWS und des Personalaufwands je Vollbeschäftigten	26
Tabelle 11:	Entwicklung der BWS je Einsatzfaktor Energie und Wasser	27
Tabelle 12:	Vertragsbindungsanteil von Rohware in den geförderten Betrieben	29
Tabelle 13:	Angaben der geförderten Unternehmen zur eigenen Wettbewerbsfähigkeit	32
Tabelle 14:	Abgrenzung von Mitnahmeeffekten	33

1 Maßnahmenüberblick

1.1 Ausgangslage und Problembeschreibung

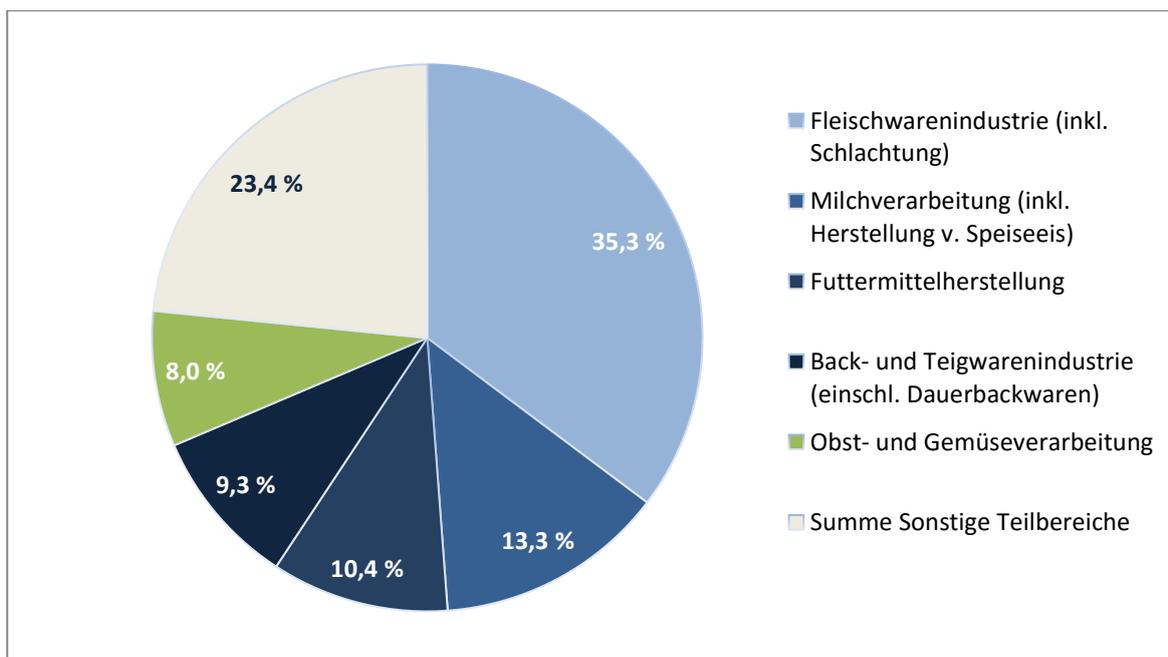
Die eng mit der Landwirtschaft verzahnte Ernährungswirtschaft besitzt sowohl in Niedersachsen als auch in Bremen einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert (Windhorst und Grabkowsky, 2008, S. 31) und ist besonders in den ländlichen Räumen als Arbeitgeber wichtig. Die 664 niedersächsischen Betriebe (mit über 20 Beschäftigten) im Wirtschaftszweig 10 (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln) erzielten im Jahr 2009 einen Gesamtumsatz in Höhe von ca. 23 Mrd. Euro (19,3 % davon im Ausland) und beschäftigten zusammen rund 62.000 Personen (LSKN, 2010, S. 11 ff.).¹ Die Betriebe aus Bremen erwirtschafteten 2009 einen Umsatz von ca. 3,28 Mrd. Euro und beschäftigten 7.937 Personen (SLB, 2010, S. 88).² Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ist die Ernährungswirtschaft beider Länder der zweitwichtigste Wirtschaftszweig, in einigen Landesteilen sogar der bedeutendste wie z. B. in der Weser-Ems-Region (Windhorst und Grabkowsky, 2008, S. 2).

Zu den umsatzstärksten Branchen des niedersächsischen Ernährungsgewerbes gehören: Fleischwarenindustrie (30,3 %), Milchverarbeitung (13,3 %), Futtermittelherstellung (10,4 %), Back- und Teigwarenindustrie (9,3 %) sowie die Obst- und Gemüseverarbeitung (8,0 %) (**Abbildung 1**). Wie bereits in der Halbzeitbewertung (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 2) erläutert, stellen ein zunehmender Wettbewerbsdruck im In- und Ausland, der demografische Wandel sowie sich verändernde Konsumpräferenzen (z. B. differenzierte Anforderungen an die Produktion von Erzeugnissen mit einem Zusatznutzen, Bio-Produkte, Convenience-Produkte, Functional Food) wesentliche Herausforderungen für die Branche dar. In PROFIL wird in dem Zusammenhang auf den zunehmenden Preisdruck durch den Lebensmitteleinzelhandel in Verbindung mit einem fortschreitenden Konzentrationsprozess, auf steigende Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen von Nahrungsmitteln sowie auf die Notwendigkeit der Erschließung neuer Absatzmärkte, aufgrund des mit der Liberalisierung des Agrarhandels erwarteten Rückgangs bisheriger Exportmöglichkeiten für gering- oder unverarbeitete Produkte, hingewiesen (ML, 2009, S. 47)

¹ Die Systematik der Wirtschaftszweige wurde 2008 auf WZ 08 umgestellt, sodass der WZ Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln seit dem als WZ 10 ausgewiesen wird. Zuvor wurde der überwiegende Teil dem WZ 15 zugeordnet.

² Ernährungsgewerbe (WZ 10+11) inkl. Tabakverarbeitung (WZ 12). Betriebe mit im Allgemeinen mehr als 50 Beschäftigten.

Abbildung 1: Umsatzanteile der wichtigsten Teilbereiche in der niedersächsischen Ernährungswirtschaft 2009



Quelle: (LSKN, 2010, S. 11 ff.); eigene Darstellung.

1.2 Maßnahmenbeschreibung

Die Fördermaßnahme „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Niedersachsen und Bremen (NI/HB) im Rahmen des *PROFIL* nach Art. 20 (b) (iii) sowie Art. 28 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 unter der Bezeichnung „Verarbeitung und Vermarktung“ (V&V) auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) angeboten. Die Förderung in Niedersachsen und Bremen orientierte sich dabei eng an der Nationalen Rahmenregelung (NRR)³, in der die vor 2007 bestehenden Fördergrundsätze für die Periode 2007 bis 2013 zu einer Maßnahme zusammengeführt worden sind.⁴ Innerhalb der GAK ist die V&V-Förderung in den „Grundsätzen zur Marktstrukturverbesserung“ verankert (BMELV, 2007).

³ Die NRR wurde auf Grundlage von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zur Entwicklung ländlicher Räume nach ELER-VO erstellt. Sie enthält gemeinsame Programme der deutschen Bundesländer zur Entwicklung der ländlichen Räume und stellt damit die Verbindung zwischen dem "Nationalen Strategieplan" und den Länderprogrammen her.

⁴ 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.

Die Maßnahme verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft durch investive Förderung zu erhöhen. Hierzu standen 34,9 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung (gemäß 7. Änderung des PROFIL), an denen sich die EU zu 50 % (Nichtkonvergenzgebiet) bzw. zu 75 % (Konvergenzgebiet) beteiligte. Die Restfinanzierung erfolgte durch Mittel der GAK. Mit einem Anteil von ca. 5,2 % am Gesamtbudget für Schwerpunkt 1 (661,5 Mio. Euro ohne staatliche Beihilfen) des PROFIL ist die V&V-Maßnahme von untergeordneter Bedeutung. Mit dem 1. Änderungsantrag wurde eine Ausnahmereglung gem. (Art. 5 Abs. 6 der VO (EG) Nr. 1698/2005) in die V&V-Maßnahme aufgenommen. Dies betraf im V&V-Bereich den Obst- und Gemüsektor und beinhaltete die Sicherstellung der Komplementarität zu Maßnahmen, die durch den ELER oder andere Instrumente finanziert werden, mit entsprechenden Abgrenzungskriterien (ML, 2008).

Gefördert wurden Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang I des EG-Vertrages fallen. Mögliche Zuwendungsempfänger waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen beschränkte sich auf Qualitätserzeugnisse gemäß der Verordnungen (EG) Nr. 2092/1991, Nr. 509/2006 und Nr. 510/2006 (ML, 2009, S. 233). Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)⁵ waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens begrenzt. Mittelgroße Unternehmen erhielten höchstens 20 % als Zuschuss. Im Vergleich zur Vorperiode 2000 bis 2006 waren die Fördersätze geringer, womit der Kreis der Zuwendungsempfänger eingegrenzt wurde. Grund hierfür waren geänderte Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in der VO (EG) Nr. 1968/2005 gegenüber der Vorgänger-VO (EG) Nr. 1257/1999 (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 2). Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung der Projektvorhaben bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert werden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten (Richtlinie 106-60150/3.1-2, S. 984).

1.3 Zielsetzung der Maßnahme

Durch die Förderung von Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt gesteigert werden. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen der in Schwerpunkt 1 verankerten Maßnahme weitere Unterziele verfolgt:

⁵ Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß EU (EU-KOM, 2003): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme. Darüber hinaus sind Unternehmen mittelgroß, wenn diese weniger als 750 Beschäftigte oder einen Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro ausweisen.

- Erhöhung der Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse;
- Verbesserung der Innovationskraft in den geförderten Unternehmen;
- Erhöhung des Produktionspotenzials für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die besondere Qualitätsmerkmale aufweisen. Hierzu gehören: Übererfüllung von Mindeststandards, Herstellung von Qualitätsprodukten im Sinne der EU und die Anwendung von etablierten Qualitätsprogrammen (z. B. Qualität und Sicherheit (QS), International Featured Standard (IFS), Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)).

Darüber hinaus bestand ein wesentliches Ziel der Maßnahme darin, zur Sicherung und zur Erhöhung des Erzeugernutzens beizutragen. Dies sollte vor allem durch einen hohen Anteil von vertraglich gebundener Rohware erreicht werden (ML, 2009, S. 232).

1.4 Relevanz der Maßnahme

Im Rahmen der Relevanzprüfung wurde untersucht, inwieweit die Intervention durch die Maßnahme mit der Problemlage sowie den daraus abgeleiteten Zielsetzungen korrespondiert. Außerdem wurde die Maßnahme in einen Kontext eingeordnet.

Prüfung des Instruments

Investitionen sind zum Erhalt und für den Ausbau von Wettbewerbsfähigkeit bzw. für die zukünftige Entwicklung von zentraler Bedeutung. Durch die Subventionierung von Investitionen wird die Durchführung i. d. R. begünstigt, weil dies zu einer Verringerung der Kapitalkosten führt. Dementsprechend kann die Förderung zum Erreichen des Hauptziels Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, zumindest der geförderten V&V-Unternehmen, beitragen. Sie kann darüber hinaus ein geeignetes Mittel zum Abbau von Hemmnissen sein, wenn die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen aufgrund von Marktversagen ein Problem ist.

Verschiedene Branchenberichte verweisen auf eine außerordentlich wettbewerbsfähige niedersächsische Ernährungswirtschaft (Nier und Tamásy, 2015; z.B. NORD/LB, 2010). Dem zugrunde liegt eine leistungsfähige Landwirtschaft, die u. a. große Strukturen von Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben und damit die Realisierung von Skaleneffekten begünstigt. So haben sich im Laufe der Zeit nationale sowie internationale Unternehmen etabliert. Die Ernährungsbranche ist in nahezu allen Produktionsbereichen vertreten und besitzt in vielen Teilsegmenten eine hohe Produktivität. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weisen die niedersächsischen Betriebe z. B. deutlich höhere Umsatzwerte je Betrieb und je Beschäftigten auf. Auch nach Aussage von Experten war und ist die Ernährungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen wettbewerbsfähig (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 2; ML, 2015b).

Die V&V-Förderung ist ein einzelbetriebliches Förderinstrument, welches sektorale Wirkungen im Primärsektor (Erzeugerstufe) sowie in der Ernährungswirtschaft induzieren soll. Der Primärsektor profitiert jedoch nur indirekt, da die Zuwendungen hauptsächlich den dem Primärsektor nachgelagerten V&V-Unternehmen zufließen. Im Fall von geförderten Erzeugerzusammenschlüssen und Erzeugerorganisationen profitiert der landwirtschaftliche Primärsektor dagegen direkt. In Bezug auf die Gesamtheit der Antragsteller waren diese allerdings in der Minderheit (weniger als 10 %; weniger als 5 % der Fördermittel). Ob und ggf. in welchem Maß sich der Erzeugernutzen bei den Erzeugern niederschlägt, wird in Kapitel 4.5 beschrieben.

Hinzu kommt, dass die Reichweite der Fördermaßnahme in Bezug auf das gesamte niedersächsische Ernährungsgewerbe gering war und sektorale Impulse ohnehin kaum zu erwarten waren:

- Das periodisierte förderfähige Investitionsvolumen der von 2007 bis 2013 geförderten Unternehmen entspricht etwa 5 % des Gesamtinvestitionsvolumens des niedersächsischen Ernährungsgewerbes im fünfjährigem Mittel (eigene Berechnung, Projektlist (LSN, 2014, S. 11).⁶
- Es wurden 59 Betriebe gefördert. Dies entspricht ca. 9 % der niedersächsischen Betriebe im Wirtschaftszweig 10 mit mehr als 20 Beschäftigten.
- Der Gesamtumsatz der auswertbaren Betriebe entspricht ca. 7 % der in 2013 im niedersächsischen Ernährungsgewerbe erzielten Umsätze (eigene Berechnung; ML, 2014, S. 9).⁷

Der Zugang von Unternehmen zum Kapitalmarkt stellt in Deutschland i. d. R. kein Hemmnis für die Finanzierung rentabler Investitionen dar. Dies zeigte z. B. der Verlauf der seit 2003 vom Institut für Wirtschaftsforschung IFO erfassten sog. Kredithürde, mit der die Bereitschaft von Banken zur Kreditvergabe an Unternehmen abgebildet wird. Zwar brach die Konjunktur im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2009 ein, eine „Kreditklemme“ für das verarbeitende Gewerbe insgesamt blieb aber trotz der zeitweiligen Kreditverknappung aus. Zum Jahresbeginn 2010 setzte eine Erholungsphase der Gesamtwirtschaft ein, von der auch die Ernährungswirtschaft insgesamt profitierte (NORD/LB, 2010).

Fazit

Die Maßnahme setzt einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und kann somit grundsätzlich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf Betriebsebene beitragen. Für sektorale Impulse ist die Maßnahme dagegen nicht geeignet. Darüber hinaus profi-

⁶ Eigene Berechnung: Das förderfähige Investitionsvolumen der geförderten Betriebe wurde periodisiert und der daraus berechnete Jahresdurchschnittswert dem fünfjährigen Mittel der niedersächsischen Ernährungswirtschaft (2012) gegenübergestellt. Das Ernährungsgewerbe setzt sich aus den Wirtschaftszweigen (WZ) 10 und 11 zusammen. Auf Grund geringer Fallzahlen und unter Berücksichtigung des Datenschutzes wird z. T. auch die Tabakverarbeitung (WZ 12) hinzugerechnet. Da die WZ der amtlichen Statistik nicht vollkommen auf die Systematik der Förderung übertragbar ist - z. B. werden einige geförderte Betriebe gemäß Wirtschaftszweigklassifikation dem Handel zugeordnet - stellt der berechnete Anteilswert nur eine Schätzung dar.

⁷ Für die Umsatzwerte der geförderten Betriebe wurde der Durchschnitt aus den Vorher-Nachher-Summen der Gesamtumsätze herangezogen.

tiert der Primärsektor, der unter Schwerpunkt 1 des *PROFIL* aufgeführte originäre Förderadressat, hiervon hauptsächlich mittelbar und nur geringfügig. Weil die Ernährungsindustrie in Niedersachsen und Bremen wettbewerbsfähig ist und hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten für rentable Investitionen kein Marktversagen vorliegt, ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung, die als Hauptziel die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verfolgt, nicht gegeben.

1.5 Einordnung in den Förderkontext

Unternehmen der Ernährungswirtschaft konnten in Niedersachsen und Bremen neben der V&V-Förderung auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert werden. Eine Doppelförderung war generell ausgeschlossen. Im Vordergrund standen hierbei die Ziele Wachstum und Beschäftigung. Im Gegensatz zur ELER-Förderung konnten durch die GRW Erzeugnisse gefördert werden, die nicht im Anhang I des EG-Vertrages aufgeführt sind. Als zuständige Behörde für die Bewilligung dieser Hilfen in Niedersachsen fungierte die N-Bank. Insgesamt wurden durch diese Maßnahme im Förderzeitraum 2007 bis 2013 etwa 18,7 Mio. Euro (davon 11 Mio. Euro EU-Mittel) an Unternehmen der Ernährungswirtschaft ausgezahlt (106 Auszahlungen). Bei den V&V-Unternehmen, die öffentliche Mittel aus beiden Strukturfonds erhielten, ist eine separate Wirkungsanalyse der ELER-Förderung schwierig. Anhand der Förderdaten zeigte sich aber, dass dies nur in wenigen Fällen relevant war.

2 Umsetzung der Maßnahme

2.1 Maßnahmenbudget

Laut *PROFIL* sollten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 ca. 100 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 200 Mio. Euro umgesetzt werden. Hierfür stand ein Budget von rund 50,1 Mio. Euro zur Verfügung (Stand 2009), welches jedoch im Verlauf der Förderperiode mehrmals nach unten korrigiert wurde. Nach der 7. Änderung des *PROFIL* betrugen die geplanten Ausgaben 34,9 Mio. Euro (- 30 % gegenüber 2009). Grund hierfür war v. a. die Kürzung von Bundesmitteln der GAK, was sich insbesondere auf die V&V-Maßnahme im Rahmen des 5. Änderungsantrages ausgewirkt hatte. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 führte zu einem vorübergehenden Rückgang von Antragstellungen und des Antragsvolumens. Nach Aussage von Experten wurde in den Jahren 2007 bis 2009 aber ausreichend in der Branche investiert (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 1). Insgesamt verlief die Nachfrage der Maßnahme den Erwartungen entsprechend (ML, 2015a). Bis zum Ende 2015 wurden kumulativ ca. 34,5 Mio. Euro ausgezahlt (in Bremen 619.928 Euro). Dies entspricht einem Umsetzungsstand von 69 % (Soll-Ausgaben 2009 gegenüber den Ist-Zahlungen Ende 2015). Mögliche Projektanträge konnten letztmalig im September 2013 gestellt werden, die letzten Auszahlungen erfolgten bis Ende 2015.

2.2 Administrative Umsetzung

Für die fachliche Konzeption der Maßnahme ist das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) verantwortlich. Als zuständige Bewilligungsstelle für Niedersachsen und Bremen war die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) tätig. Die Antragstellung erfolgte im Rahmen einer Stichtagsregelung, in der zwei Termine pro Jahr vorgesehen waren (März, September). Im Fall von knappen Fördermitteln wurden Projektvorhaben seit dem Herbsttermin 2007 einem Auswahlverfahren unterzogen. In diesem wurden die Anträge anhand von Kriterien bewertet, die eng mit den Zielen der Maßnahme verknüpft waren. Diese berücksichtigten sowohl Strukturparameter (z. B. Unternehmensgröße) als auch den Erzeugernutzen (**Tabelle 1**). Für Investitionen im Milchsektor konnten zusätzlich Punkte vergeben werden.

Tabelle 1: Kriterien zur Projektauswahl im Fall von knappen Fördermitteln

Kriterium	Punkte
Unternehmensgröße	0 = mittelgroß 1 = mittlere Unternehmen 2 = kleine/kleinste Unternehmen
Einführung einer Innovation	0 = nein 1 = ja 2 = ja, erheblich
Übererfüllung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz	0 = nein 1 = ja 2 = erheblich
Qualitätsprodukte i. S. der EU-VO zu regionalen Herkunftszeichen oder zum ökol. Landbau	0 = bis 50 v. H. der geförderten Kapazitäten 2 = über 50 v. H. der geförderten Kapazitäten
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, S. 984).

2.3 Erzielter Output

Im Verlauf der Förderperiode wurden in Niedersachsen und Bremen 73 Investitionen bzw. Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 107,3 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen und 34,9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (davon 19,8 Mio. Euro EU-Mittel) bewilligt. Davon entfielen auf Bremen drei Projekte (2,6 Mio. Euro förderfähige Kosten; 0,6 Mio. Euro öffentliche Mittel). Da die drei in Bremen geförderten Projekte zu einem Unternehmen des Fleischsektors gehörten, wurde aus Datenschutzgründen von einer gesonderten Darstellung in der Auswertung abgesehen.

Auf Basis der Daten der Projektliste⁸ verzeichnete der Sektor Getreide und Saatgut die meisten Förderfälle. Wenig Relevanz hatte dagegen der Sektor Eier und Geflügel (**Tabelle 2**). Eine etwas veränderte Reihenfolge zeigte sich anhand des bewilligten Finanzvolumens. Hier besitzen sowohl der Fleisch- als auch der Milchsektor aufgrund der relativ großen Projektvorhaben (Milch 5,53 Mio. Euro, Fleisch 3,23 Mio. Euro) im Vergleich zum Durchschnitt aller geförderten Projekte (2,71 Mio. Euro) jeweils höhere Anteilswerte.

Tabelle 2: Kennzahlen zur Marktstrukturförderung in Niedersachsen und Bremen im Zeitraum 2007-2013 - Bewilligungen

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel	
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Getreide und Saatgut	21	30,9	53,1	28,8	11,5	28,3
Obst und Gemüse	13	19,1	25,5	13,8	5,7	14,1
Vieh und Fleisch	12	17,6	38,8	21,1	8,4	20,5
Kartoffeln	11	16,2	22,8	12,4	5,4	13,3
Milch, -verarbeitung	7	10,3	38,7	21,0	8,6	21,0
Eier und Geflügel; Sonstiges	4	5,9	5,3	2,9	1,2	2,9
Gesamt	68	100	184,2	100	40,8	100
davon Niedersachsen	65	95,6	181,6	98,6	40,2	98,4
davon Bremen	3	4,4	2,6	1,4	0,6	1,6

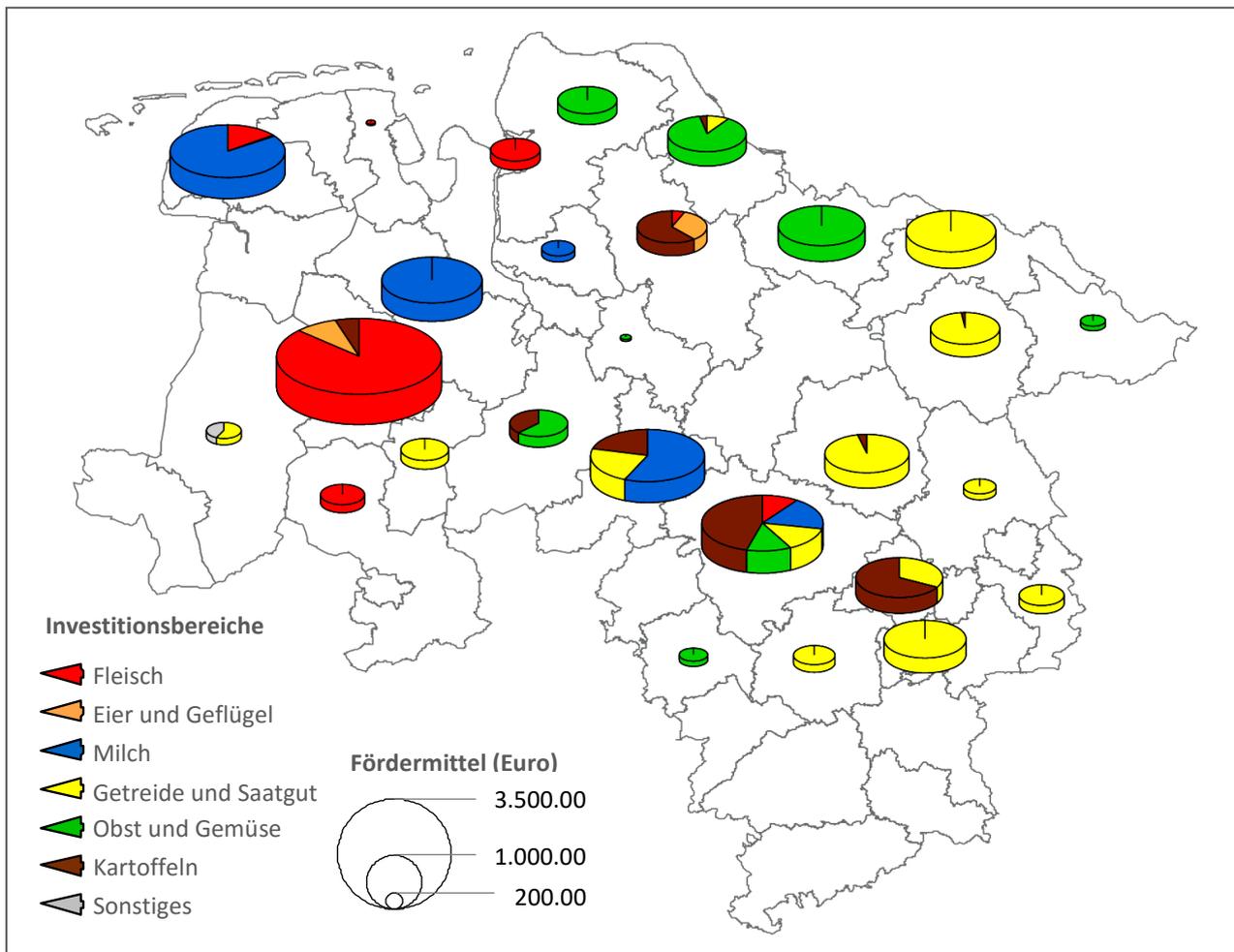
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Projektliste (LWK NI, 2014).

Regional verteilten sich die Investitionsbereiche entsprechend den Hauptproduktions-, bzw. Anbaugebieten der Landwirtschaft (**Karte 1**). Im Osten Niedersachsens in den Landkreisen Uelzen, Celle, Peine und Gifhorn wurden hauptsächlich Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von Getreide und Saatgut getätigt. Der Großteil der Investitionen für die Obstverarbeitung, oftmals in die Lagerhaltung, erfolgte im nördlichen Niedersachsen in Teilen des alten Landes. Der

⁸ Die Angaben in der Projektliste (LWK) sind Bewilligungsdaten, die von den Monitoring (Auszahlungsdaten) abweichen.

Schwerpunkt der Investitionen im Kartoffelsektor lag in den Landkreisen Peine und der östlichen Region Hannover. Investitionen in die Fleischverarbeitung konzentrierten sich dagegen im Westen, wobei der Landkreis Cloppenburg den höchsten absoluten Mittelzufluss von allen Landkreisen aufweist.

Karte 1: Bewilligte Fördermittel der V&V-Förderung im Zeitraum 2007-2013 nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Niedersachsens/Bremen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Projektliste (LWK NI, 2014), n=68 Projekte. Fehlende Postleitzahlen wurden auf Anfrage (2015) von der LWK NI ergänzt.

3 Untersuchungsansatz und eingesetzte Daten

3.1 Untersuchungsansatz

Der Schwerpunkt dieses Ex-post-Berichts liegt auf der Wirkungsanalyse der V&V-Förderung sowie den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die Bewertung der Maßnahme basiert im Wesentlichen auf den folgenden Bestandteilen:

Tabelle 3: Untersuchungsdesign

Berichtsbestandteile	Datengrundlage
Outputanalyse	Projektliste mit Stand April 2014 (von der LWK NI bereitgestellt)
Wirkungs- und Effizienzanalyse	Standardisierter Erhebungsbogen: n=51; Ergänzende telefonische Befragung von geförderten Unternehmen: n=22; sekundäre Daten, Literaturrecherche
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	Untersuchungsergebnisse; Expertengespräche

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Output-Analyse beruht auf der den Evaluatoren regelmäßig von der Bewilligungsstelle (LWK NI) zur Verfügung gestellten Projektliste. Die darin aufgelisteten Indikatoren (Anzahl geförderter Projekte, Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina sowie bewilligte Zuschüsse) sind auf Projektebene dargestellt. Die für den Ex-post-Bericht zur Verfügung stehenden Daten sind auf dem Stand von April 2014 und decken den Bewilligungsstand für den gesamten Förderzeitraum 2007 bis 2013 ab.⁹

Die Wirkung der V&V-Maßnahme wurde gemäß den Vorgaben des CMEF (EU-COM, 2006) und Ex-post-Evaluierungsleitfaden ermittelt.¹⁰ Hiervon ausgehend wurden folgende maßnahmenspezifischen Kapiteifragen (**CMEF-Fragen**) beantwortet:

- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?
- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten beigetragen?

⁹ Die Angaben basieren ausschließlich auf Bewilligungszahlen und können von den im Jahresbericht des *PROFIL* dargelegten Auszahlungsdaten abweichen.

¹⁰ EU-COM (2006): Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF).

- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?
- Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereichen wie erneuerbare Energien verbessert?
- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?

Zur Erfassung der Änderungen betrieblicher Kennzahlen wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich von geförderten Unternehmen durchgeführt. Dieses Ergebnis gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit die Änderungen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen sind. Als Datengrundlage stand den Evaluatoren der bundesweit eingesetzte Evaluationsbogen (Erhebungsbogen) zur Verfügung. Da diese Kennzahlen nicht immer ausreichend waren, um alle Fragen des CMEF vollständig zu beantworten, wurden ergänzend knapp die Hälfte der in Niedersachsen geförderten Unternehmen nochmals in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews zu den wesentlichen Wirkungen der geförderten Investitionen befragt.¹¹ Dazu wurde von den Evaluatoren ein mit dem ML sowie der LWK NI abgestimmter Fragebogen/Leitfaden konzipiert, u. a. mit folgenden Themenfeldern:

- Unternehmensentwicklung im Vergleich zur Branche;
- Investition; Investitionsverhalten ohne Förderung; Finanzierung;
- Wesentliche Investitionswirkungen:
Effizienz, Produktivität, Qualität, Erzeugernutzen, Innovation; Wettbewerbsfähigkeit;
- Beurteilung der Förderung.

Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen wünschenswert wäre, war aufgrund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung nicht möglich. Darüber hinaus waren die Antragsteller heterogen, was einen Vergleich zusätzlich erschwerte. Aus den Interviews konnten aber Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Basis zur Bewertung von Nettoeffekten entscheidend waren. Eine genaue Berechnung möglicher Verdrängungs- und Synergieeffekte war dagegen nicht möglich. Weil beide Untersuchungsansätze (Analyse der Erhebungsbögen, Telefoninterviews) auf den Kreis der Zuwendungsempfänger begrenzt waren, lassen sich die Ergebnisse zudem nicht auf den Sektor oder auf bestimmte Regionen übertragen.

Für die Validierung der für diesen Bericht vorliegenden Ergebnisse fand ein Expertengespräch mit Vertretern des zuständigen Referats im ML, der Bewilligungsstelle (LWK NI) sowie der nieder-

¹¹ Aufgrund guter Erfahrungen am Thünen-Institut mit telefonischen Befragungen sowie unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde diese Art der Befragung einer deutlich aufwendigeren Vor-Ort-Befragung der Unternehmen vorgezogen. Der Leitfaden wurde zuvor mit dem ML abgestimmt (2014).

sächsischen Staatskanzlei in Hannover statt (ML, 2015b). Die Ergebnisse fließen, ebenso wie theoretische Überlegungen und Literaturrecherchen, in die Bewertung ein.

3.2 Eingesetzte Daten

Der Evaluationsbogen wurde erstmals im Zuge der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 von Evaluatoren entwickelt und im Zeitablauf in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen mehrfach angepasst. Hierbei wurde insbesondere der Umfang reduziert, um den Aufwand der Datenerhebung in den Unternehmen zu verringern. Der Erhebungsbogen stellt die wesentlichen Indikatoren zur Beantwortung der CMEF-Fragen bereit. Diese werden jeweils zum Zeitpunkt der Antragstellung ($t=0$) sowie ein Jahr nach Abschluss der geförderten Investitionen ($t+1$) erhoben, was einen Vorher-Nachher-Vergleich ermöglicht. In vergangenen Bewertungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Zeitspanne zwischen Abschluss der Investitionen und Erhebung der Kennzahlen mit nur einem Jahr zu gering ist, um sämtliche von den Investitionen ausgehenden Effekte vollständig zu erfassen (Efken et al., 2008).

Bei den Indikatoren des Erhebungsbogens ist zu berücksichtigen, dass diese zum Teil auf Projektebene erhoben wurden, was einen direkten Rückschluss auf die geförderte Investition ermöglichte. Der weit größere Teil bezog sich hingegen auf die gesamte Betriebsstätte. Für die Auswertung lagen zum Stichtag (04.08.2015) 51 Projektabschlussbögen von 45 geförderten Betriebsstätten vor (75 % der Förderfälle). Für 17 Förderfälle lag am Stichtag kein Abschlussbogen vor. Als mögliche Ursache wurde von der LWK NI angeführt, dass es sich bei den Kennzahlen um Bilanzangaben handelt, die mit einiger zeitlicher Verzögerung erst nach Abschluss des Kalenderjahres vorliegen und auch erst ein Jahr nach Durchführung der Investition erfasst werden. Außerdem fand zuletzt keine Aufforderung zur Vorlage der Abschlussbögen durch die Bewilligungsstelle aufgrund personeller Ausfälle in der LWK NI statt.

Durch zwei Neugründungen reduzierte sich die Zahl der für einen Vorher-Nachher-Vergleich verfügbaren Betriebe aufgrund von fehlenden Vergleichswerten aus $t=0$ von 45 auf 43 Betriebe. Ein ähnlicher Sachverhalt war für einen Kartoffelbetrieb zu konstatieren, da er vor Investitionsbeginn Pächter einer Lagerhalle war, von der er nach Investitionsbeginn Eigentümer wurde. Damit verringerte sich die Zahl auswertbarer Betriebe von 43 auf 42 (davon: 13 Kleinst- und Kleinunternehmen, 18 mittlere sowie 11 mittelgroße Unternehmen). Da die Anzahl an Förderfällen ohnehin gering war, wurden auch die Fälle berücksichtigt, bei denen nicht jeder Indikator auswertbar war. Daher variiert z. T. die Anzahl der auswertbaren Förderfälle bei der Beantwortung der einzelnen Bewertungsfragen.

Sektoral spiegeln die in den Abschlussbögen enthaltenen Projekte größtenteils den Output der Maßnahme wider, mit geringfügigen Abweichungen in den Sektoren Getreide sowie Eier und Geflügel (**Tabelle 4**).

Tabelle 4: Förderzahlen der auswertbaren Abschlussbögen

Sektor (n=51 Projekte)	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)		
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	gesamt	davon ELER	davon GAK
Getreide und Saatgut	13	25,5	24,22	20,1	5,46	3,34	2,12
Obst und Gemüse	11	21,6	21,61	17,9	4,70	3,37	1,33
Vieh und Fleisch	11	21,6	30,07	24,9	6,34	3,19	3,15
Kartoffeln	9	17,6	16,64	13,8	3,91	2,14	1,77
Milch, -verarbeitung	5	9,8	25,85	21,4	5,69	2,84	2,84
Eier und Geflügel; Sonstiges	2	3,9	2,22	1,8	0,55	0,38	0,17
Gesamt	51	100	120,61	100	26,64	15,26	11,38
davon Niedersachsen	49	96,1	118,85	98,5	26,20	15,04	11,16
davon Bremen	2	3,9	1,76	1,5	0,44	0,22	0,22

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von n=51 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Die Mehrheit dieser Zuwendungsempfänger stellten V&V-Unternehmen (37) dar. In den übrigen Fällen handelte es sich um Erzeugerorganisationen bzw. -zusammenschlüsse (5). Um in der Auswertung Doppelzählungen zu vermeiden, welche zu Über- bzw. Unterschätzungen von Effekten führen, wurden mehrfach geförderte Betriebe bzw. die entsprechenden Betriebsstätten eines Unternehmens jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher) war aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen bei gleichzeitig großer Streuung (ausgedrückt durch die teils sehr hohen Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Die Ergebnisse hierzu zeigen, dass diese durch Förderfälle mit hoher Indikатораusrprägung dominiert werden. So lagen Mittelwerte z. T. deutlich über den Medianwerten (rechtsschiefe Verteilung). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mithilfe des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist insbesondere im Fleisch-, Milch- und Getreidesektor relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat (ML, 2015b).

Die Mitte 2014 ergänzend durchgeführten Telefoninterviews umfassten 22 der geförderten V&V-Unternehmen aus Niedersachsen, welche zusammen 37 Investitionen tätigten. Die Auswahl der Befragungs-TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse nach a) Schwerpunktsektoren: Fleisch, Milch, Getreide, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und nach b) Höhe der Zuschussvolumina, um in den Ergebnissen einen möglichst hohen Fördermittelanteil abzubilden. Dadurch sind jedoch die Investitionen mit geringem Umfang tendenziell unterrepräsentiert. Eine Vollerhebung war aufgrund begrenzter Kapazitäten nicht möglich.¹² Um eine qualitativ gute Beantwortung

¹² Diese Befragung wurde zeitgleich auch in den Bundesländern HE, MV, NRW und SH durchgeführt, sodass insgesamt ca. 100 Unternehmen untersucht wurden.

der Fragen zu gewährleisten, wurde der Interviewleitfaden den Unternehmen im Vorfeld der Gespräche zur Verfügung gestellt. Der Großteil der TeilnehmerInnen setzte sich aus den jeweiligen GeschäftsführerInnen zusammen. Die Telefoninterviews dauerten im Durchschnitt etwa 30 bis 45 Minuten. Sie wurden als Audiodatei aufgezeichnet, transkribiert und u. a. mithilfe der Software MAXQDA ausgewertet.¹³

4 Ergebnisse

Zu jeder Bewertungsfrage werden zunächst die Ergebnisse aus den Erhebungsbögen dargestellt, wobei es sich um Bruttoeffekte der geförderten Investitionen handelt. Anschließend werden diese den Ergebnissen der ergänzenden Unternehmensbefragung gegenüber gestellt. Eine Abschätzung der Nettowirkung erfolgt in Kapitel 4.7.

4.1 Haupt- und Nebenziele der geförderten Investitionen

Anhand der im Erhebungsbogen erfassten Haupt- und Nebenziele lassen sich erste Hinweise auf die zu erwartenden Wirkungen der geförderten Investitionen ableiten. Den Antragstellern standen dafür die in **Tabelle 5** aufgeführten fünf Zielkategorien zur Verfügung, mit denen sie die Investitionsvorhaben entsprechend ihrer Relevanz prozentual gewichten sollten.¹⁴ Die Auswertung hierzu zeigte, dass die geförderten Investitionen erheblich auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet waren. Zum einen wurde dieses Ziel mit jeder Investition (n=51) verfolgt, zum anderen nahm die durchschnittliche Gewichtung (49,6 %) den höchsten Wert an. In Bezug auf die öffentlichen Gesamtausgaben entspricht dies einem Zuschussvolumen in Höhe von 12,8 Mio. Euro. Das zweitwichtigste Investitionsziel stellte Qualität dar (n=49 Zielangaben; durchschnittliche Gewichtung 31,0 %), wohingegen die Investitionsmotive „Innovation, Umwelt und Sonstiges“ eine eher geringe Relevanz aufwiesen.

¹³ Die Befragungsteilnehmer gaben hierzu jeweils im Vorfeld ihr Einverständnis.

¹⁴ Die Summe der jeweiligen Teilgewichtungen (0 bis 100 %) musste stets 100 % betragen.

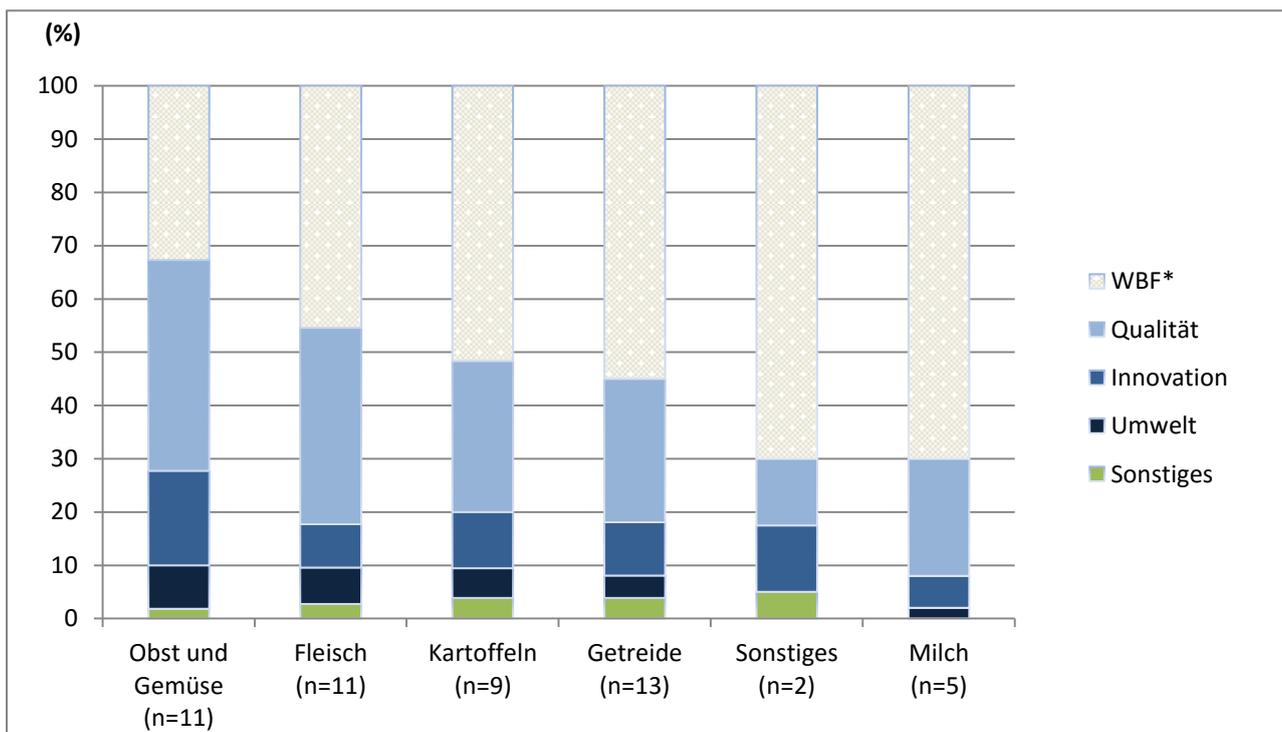
Tabelle 5: Haupt- und Nebenziele der geförderten Investitionen

Zielkategorie (n=51 Projekte)	Durchschnittliche Gewichtung %	Öffentliche Aus- gaben Mio. Euro	Als Ziel angegeben	
			ja	nein
Wettbewerbsfähigkeit	49,6	12,8	51	0
Qualität	31,0	8,5	49	2
Innovation	11,1	3,0	32	19
Umwelt	5,5	1,8	28	23
Sonstiges	2,8	0,6	14	37
Gesamt	100,0	26,6	.	.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von n=51 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Auf Sektorebene war das Investitionsziel Wettbewerbsfähigkeit am stärksten bei den Molkereien ausgeprägt (70 % Gewichtung). Qualität war v. a. bei Fleisch- sowie Obst und Gemüse verarbeitenden Unternehmen ein wichtiges Investitionsmotiv, gleichzeitig waren dort auch Umweltziele im Vergleich zu den anderen Sektoren überdurchschnittlich ausgeprägt. Als Nebenziel spielte der Aspekt Innovation v. a. im Obst- und Gemüse-sektor eine wichtige Rolle (**Abbildung 2**).

Abbildung 2: Durchschnittliche Gewichtung von Haupt- und Nebenzielen der geförderten Investitionen auf Sektorebene



* WBF =Wettbewerbsfähigkeit

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von n=51 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Darüber hinaus gibt die Investitionsausrichtung weitere Aufschlüsse hinsichtlich der zu erwartenden Ergebnisse. Diese war bei 51 Projekten „Marketing/Processing“, was bedeutet, dass mehr als 50 % einer Investition für die Verarbeitung und Vermarktung bestehender Produkte aufgewendet wurde und vorwiegend nicht für die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien. Darüber hinaus hatten zwei Projekte eine ökologische Investitionsausrichtung, was bedeutet, dass mehr als 50 % der Investition zur Erzeugung ökologischer Produkte diente.¹⁵

4.2 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?

Unter Innovation wird seitens der EU-KOM die Fähigkeit verstanden, „neue Ideen aufzugreifen und sie durch Verwendung neuer Verfahren, Produkte oder Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010). Darüber hinaus sind Innovationen ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und dürften auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen (DLG, 2015; TCW, 2010; Thobe, 2014).

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Für die Beurteilung des Beitrags der geförderten Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovation wurden aus den Erhebungsbögen folgende Kennzahlen herangezogen:

- Haupt- und Nebenziele der Investitionen;
- Investitionen mit neu eingeführten Technologien im Unternehmen/in der Branche;
- Ausgabenanteil für Forschung und Entwicklung (F&E) am Gesamtumsatz;
- Markteinführung von neuen Produkten und Produktlinien.

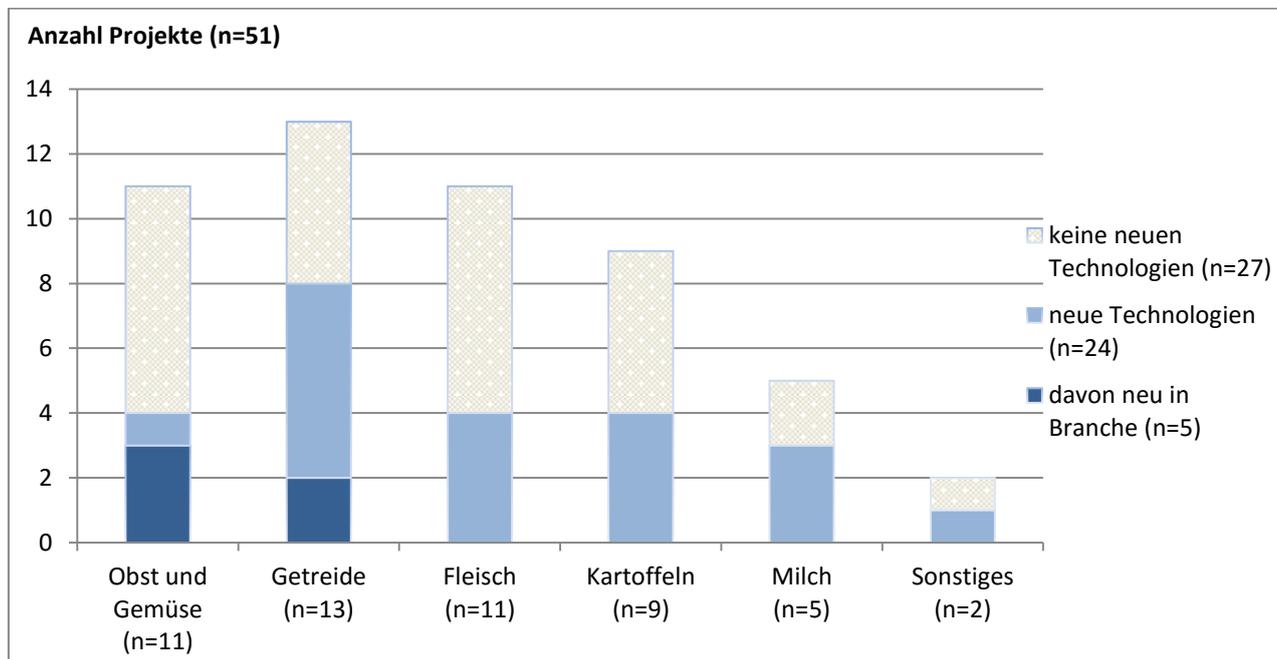
Wie eingangs erläutert, waren die geförderten Investitionen überwiegend auf die Verarbeitung und Vermarktung von bestehenden Produkten ausgerichtet und nicht auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien. Dies schlug sich entsprechend in den Investitionszielen nieder. Zwar wurde in 32 von 51 auswertbaren Abschlussbögen „Innovation“ als ein mit der geförderten Investition verbundenes Ziel angegeben, allerdings fiel die durchschnittliche Gewichtung (17 %) vergleichsweise gering aus (**Tabelle 5**). Die größte Relevanz zeigte sich im Obst- und Gemüsektor, v. a. bei Investitionen mit Bezug auf Obstlagerung (**Abbildung 2**).

Der Indikator „Einführung neuer Technologien“ wurde ebenfalls auf Projektebene erhoben. Hierbei zeigte sich, dass die geförderten Investitionen einen positiven Beitrag leisteten. In knapp 50 % der Förderfälle wurden neue Technologien eingeführt. In fünf Fällen handelte es sich um Techno-

¹⁵ Die Einordnung erfolgte im Erhebungsbogen gemäß den Definitionen des Monitoringhandbuchs.

logien, die bislang nicht in der Branche vorhanden waren (**Abbildung 3**). Umgesetzt wurden diese ausschließlich im Kartoffel- (3 Projekte) und im Getreidesektor (2 Projekte) v. a. im Bereich der Lagerung. Demgegenüber ist bei den neu eingeführten Technologien, die dem Stand der Branche entsprachen, davon auszugehen, dass es sich lediglich um die Implementierung des neuesten Stands der Technik handelte und nicht um Innovationen.

Abbildung 3: Einführung von neuen Technologien auf Sektorebene



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von n=51 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Innovationsaktivitäten – hier gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Gesamtumsatz – sind für Unternehmen von Bedeutung, um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Dieser Indikator wurde auf Betriebsebene erhoben, wovon 42 Betriebe auswertbar waren. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die F&E-Ausgaben am Gesamtumsatz nur geringfügig von durchschnittlich 0,27 % auf 0,29 % erhöht haben. Der Ausgabenanteil war aber bereits vor Durchführung der Investitionen schon gering, da gerade für KMU die mit hohen Risiken verbundenen F&E-Aufwendungen oftmals ein Problem darstellen (Fraunhofer, 2010, S. 64). So wiesen gerade 11 Betriebe in t=0 überhaupt F&E-Aktivitäten aus, deren Anzahl sich in t+1 auf neun verringerte. F&E-Aktivitäten finden, wie auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich, eher in Abteilungen größerer Marktteilnehmer oder im Verbund mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 8). Zum Vergleich: Im deutschen Ernährungsgewerbe¹⁶ hatten die Ausgaben für F&E in 2011 einen Anteilswert von rund 0,21 % (Destatis, 2012; Stifterverband, 2016, S. 8). Darüber hinaus wurde von Referenten der LWK NI darauf hingewiesen, dass die An-

¹⁶ Ernährungsgewerbe: hier einschließlich Tabakverarbeitung (Wirtschaftszweige 10-12).

gaben für F&E im Erhebungsbogen z. T. nicht präzise sind. Grund dafür sind v. a. Zuordnungsprobleme. Zwar können in vielen Fällen die Angaben aus dem Jahresabschluss übernommen werden. Teilweise liegen aber auch keine Angaben vor, besonders bei kleinen Unternehmen, bei unregelmäßigen F&E-Aktivitäten und bei wenig differenzierten Jahresabschlüssen (ML, 2015b).

Die Einführung von neuen Produkten bzw. neuen Produktlinien kann ebenfalls ein Indiz für Innovationsaktivitäten in den Unternehmen sein. Allerdings ist zu beachten, dass nicht jedes neue Produkt bzw. jede neue Produktlinie zwangsläufig eine Innovation darstellen muss. Darüber hinaus benötigen Produktneuheiten eine gewisse Zeitspanne zur Markterschließung, die über t+1 hinausgeht, sodass hieraus resultierende Effekte, die für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam sind, in den Finanzkennzahlen nicht unmittelbar zum Tragen kommen. Aus den Erhebungsbögen geht hervor, dass über alle auswertbaren Betriebe (n=42) hinweg insgesamt 83 neue Produkte sowie 12 neue Produktlinien eingeführt wurden, die meisten davon im Fleischsektor. Ebenso stieg die Zahl der Betriebe, die im Vergleich zur Ausgangslage überhaupt neue Produkte bzw. -linien vorzuweisen haben (**Tabelle 6**). In Bezug auf die Gesamtheit der Förderfälle ist diese Veränderung allerdings gering. Außerdem ist zu beachten, dass aus den Kennzahlenveränderungen nicht eindeutig hervorgeht, ob die Neuerungen in direktem Zusammenhang mit den geförderten Investitionen stehen oder ob andere Faktoren entscheidend waren.

Tabelle 6: Einführung von neuen Produkten und Produktlinien in den geförderten Betrieben

Indikator (n=42 Betriebe)	t=0 Anzahl	t+1 Anzahl	Veränderung absolut
neu eingeführte Produkte	14	83	69
neu eingeführte Produktlinien	4	12	8
Betriebsstätten mit:			
neuen Produkten	3	9	6
neuen Produktlinien	2	4	2

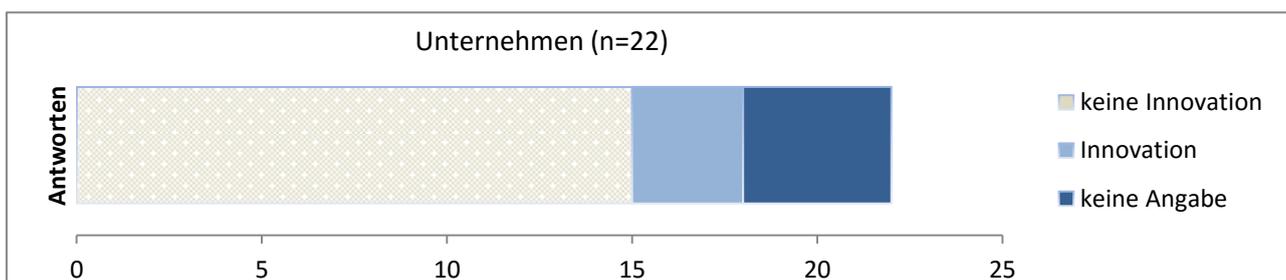
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von 48 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Ergebnisse aus den Interviews

Vor dem Hintergrund, dass der Begriff Innovation nur schwer zu operationalisieren ist, beurteilten die interviewten UnternehmensvertreterInnen den Innovationsgehalt ihrer geförderten Investition allgemein als gering. So gaben 15 der 22 Unternehmen an, dass sie nach eigener Beurteilung den neuesten Stand der Technik und keine Innovation eingeführt haben. Die Modernisierungsschritte waren oftmals notwendig und führten vielfach zur Verbesserung der Effizienz und Produktivität. In geringem Umfang wäre ohne Förderung in gebrauchte Anlagen mit i. d. R. älterer Technik investiert worden, was aber aufgrund eines Förderausschlusses nicht möglich war.

Drei Unternehmen haben Innovationen eingeführt. Dabei handelte es sich beispielsweise um: eine besondere Kühlung für Großanlagen in einem Obst und Gemüse verarbeitenden Unternehmen, die sich durch eine besonders energie- und umweltschonende Arbeitsweise auszeichnet; eine optoelektronische Sortieranlage, die zum Zeitpunkt der Einführung innovativ für den Kartoffelsektor war. Heute besitzen mehrere Betriebe solche Anlagen. Das dritte Unternehmen implementierte eine Innovation bei der Getreideverladung, wodurch es gelang, die eigene Produktqualität über den marktüblichen Standard anzuheben und sich somit Vorteile am Markt zu verschaffen (**Abbildung 4**). Zwei dieser „innovativen“ Unternehmen hätten ohne Förderung allerdings keine Innovation umgesetzt, woraus sich ein positiver Fördereffekt ableiten lässt. Im Kontext zur Stichprobengröße (n=22) fällt dieser jedoch gering aus.

Abbildung 4: Angaben der geförderten Unternehmen zum Innovationsgehalt ihrer Investitionen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von n=22 Interviews mit geförderten Unternehmen.

Durch die Befragung wurden aber auch Probleme verdeutlicht, die bei der Erfassung und Bewertung von Innovationen auftreten. Diese basieren auf z. T. unterschiedliche Begriffsdefinition oder auf fehlender Differenzierung (Produkt- und Prozessinnovation). Nach Aussage von Experten ist der Begriff Innovation schwer zu operationalisieren. So handelte es sich dann um Innovationen, wenn ein neues Produkt oder ein neuer Prozess in der Region (im Vgl. zum Sektor) eingeführt wird. Der Innovationsgehalt der Projekte wurde von der LWK NI bewertet, wobei auch die Kostenrelevanz eine Rolle spielt (ML, 2015b).

4.3 Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen beigetragen?

Produkt- bzw. Prozessqualität ist ein wichtiger Einflussfaktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, besonders in größtenteils gesättigten Märkten (Efken et al., 2008, S. 36). Aufgrund von veränderten Konsumpräferenzen der KonsumentInnen bietet in dem Zusammenhang vor allem die Herstellung von gesunden und regionalen Produkten im wettbewerbsintensiven Nahrungsmittelmarkt neue Absatzchancen. Darüber hinaus haben Unternehmen, die nicht ein gewisses Mindestmaß an Qualität bereitstellen, nur geringe Chancen, sich langfristig in der Ernährungswirtschaft zu behaupten (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 10).

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Wie in der Halbzeitbewertung erläutert, kann der Beitrag der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten nur indirekt mithilfe der Daten aus den Erhebungsbögen ermittelt werden. Es wurde geprüft, ob im Rahmen der geförderten Investitionen Qualitätsregelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1974/2006¹⁷ oder andere Qualitätsregelungen, wie z. B. „QS“ oder „IFS“, im Vorher-Nachher-Vergleich zur Anwendung kamen. In die Analyse flossen folgende Kennzahlen des Erhebungsbogens ein:

- Haupt- und Nebenziele der Investitionen;
- Umsatzerlöse aus Qualitätsprodukten, die im Sinne der EU-Verordnung hergestellt werden;
- Wertmäßiger Rohwareneinsatz aus etablierten Qualitätsprogrammen;
- Nutzung von Qualitätssicherungssystemen.

Aus den Haupt- und Nebenzielen der geförderten Investitionen geht hervor, dass „Qualität“ die zweithöchste Bedeutung als Investitionsmotiv hatte (durchschnittliche Gewichtung 31 %; Zielangabe in 49 von 51 Projekten) (**Tabelle 5**). Besonders ausschlaggebend war dies im Obst- und Gemüse- sowie im Fleischsektor.

Die Umsatzerlöse mit Erzeugnissen aus anerkannten „anderen“ Qualitätsregelungen sind über alle Betriebe hinweg um 30 % gewachsen (107 Mio. Euro), wobei ein mittelgroßer Fleischbetrieb einen erheblichen Anteilswert daran besitzt. Auf Betriebsebene zeigte sich ein Zuwachs in 13 der insgesamt 14 Betriebe mit entsprechender Herstellung, von denen die meisten aus den Sektoren Obst und Gemüse sowie Kartoffeln stammten. Trotz des Wachstums schrumpfte der Anteil dieser Qualitätsprodukte am Gesamtumsatz geringfügig auf 19,3 %. Wesentlich stärker stiegen die Umsatzerlöse mit ökologisch erzeugten Produkten (+ 44 %; 4,8 Mio. Euro; **Tabelle 7**). Der Anteil am Gesamtumsatz (0,71 %) hat sich dagegen kaum verändert. Im Bezug zu dem seit Jahren wachsenden Bio-Segment in NI ist der Anteil der mit der V&V-Förderung erreichten Bio-Verarbeiter relativ gering. So gab es 2012 in Niedersachsen 1.192 bio-zertifizierte Verarbeitungsunternehmen (9,2 % Anteil bundesweit), der Großteil davon kleine (Hof-)Verarbeitungsbetriebe (KÖN, 2013, S. 11). Von ReferentenInnen des ML wurde darauf hingewiesen, dass die Verarbeitungsstrukturen für ökologisch erzeugte Rohwaren in Niedersachsen gut sind und ein erheblicher Teil des ökologischen Rohstoffs aus benachbarten Ländern stammt. Auf Betriebsebene verringerte sich die Zahl der Betriebe, die ökologische Erzeugnisse herstellen von sechs auf vier Betriebe. Weitere anerkannte Qualitätsregelungen, z. B. einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen, Erzeugnisse mit regionalen Herkunftsbezeichnungen oder Qualitätswein, kamen in NI und HB nicht zur Anwendung.¹⁸

¹⁷ Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein.

¹⁸ Zu den Herkunftsbezeichnungen zählen die EU-Gütezeichen: geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.), geschützte geografische Angabe (g. g. A), garantierte traditionelle Spezialitäten (g. t. S.).

Tabelle 7: Herstellung von Erzeugnissen, die den Qualitätsregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 entsprechen

Umsatzerlöse aus Erzeugnissen eigener Herstellung	Zeit ¹⁾	Summe	Median	Mittelwert	VK [*]
andere Regelungen (Mio. Euro) n = 14	Vorher (1)	355,2	3,30	25,4	233 %
	Nachher (2)	462,4	7,69	33,0	236 %
	(2) - (1)	107,1	4,39	7,7	-
ökol. Produkte (Mio. Euro) n = 6	Vorher (1)	10,9	0,40	1,82	183 %
	Nachher (2)	15,7	0,71	2,62	170 %
	(2) - (1)	4,8	0,31	0,80	-

* Variationskoeffizient (VK)

¹⁾ Vorher (1): Kennzahlen zum Projektantrag (t=0)

²⁾ Nachher (2): Kennzahlen 1 Jahr nach Abschluss der Investition (t+1)

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von 48 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Die Entwicklung des Rohwarenbezugs aus etablierten Qualitätsprogrammen wies einen ähnlichen positiven Verlauf wie die Umsätze aus Qualitätsprodukten auf.¹⁹ Somit erhöhte sich die Nachfrage von Rohware mit Herkunft aus etablierten Qualitätsprogrammen um 42 % (Anstieg in 24, Verringerung in drei Betrieben). Der Anteil an der gesamten Rohware ging aber auch hier leicht zurück (von 59 auf 56 %). Ökologisch erzeugte Rohware wurde wiederum deutlich stärker nachgefragt (+ 44 %), wohingegen sich der Anteilswert an der gesamten Rohware marginal auf 0,72 % erhöhte.

Darüber hinaus kann die Nutzung von Qualitätssicherungssystemen ebenso Aufschluss über Produkt- bzw. Prozessqualität geben. Deren Anzahl erhöhte sich über alle Betriebe hinweg von 100 auf 112, was letztlich zur Qualitätsverbesserung beitrug. Die Mehrzahl der Betriebe hatte aber schon vor Durchführung der geförderten Investition solche Systeme im Einsatz (am häufigsten: QS-, IFS-, HACCP-Systeme). Größere Systemumstellungen waren nicht zu beobachten. Darüber hinaus wurde von Referenten der LWK NI darauf hingewiesen, dass der Indikator nicht immer relevant ist, um die tatsächliche Qualität von Erzeugnissen, z. B. die Anwendung von QS im Fleischsektor, abzubilden.

Ergebnisse aus den Interviews

In den Interviews wurden die Unternehmen direkt nach den mit den geförderten Investitionen in Zusammenhang stehenden Qualitätseffekten befragt und wie diese ggf. durch den Markt honoriert werden. Zunächst brachten 11 von 22 Unternehmen zum Ausdruck, dass sie mit den Investitionen ihre Produktqualität sichern bzw. verbessern wollten.

¹⁹ Qualitätsprogramme sind z. B.: QS, GMP, IFS aber auch Rohwaren aus ökologischer Produktion nach Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

Auf die Frage, ob die geförderte Investition die Qualität verbessert hat, gaben 18 der 22 Unternehmen an, einen Erfolg erreicht zu haben. Am häufigsten wurde in diesem Zusammenhang der Aspekt „Produktqualität“ genannt, z. B. aufgrund besserer Kühltechnik, Reinigung oder Trocknung. Fünf Unternehmen verwiesen zudem auf eine gesteigerte „Prozessqualität“, die sich wiederum positiv auf die Produktqualität auswirkt. Qualitätseffekte wurden aber auch in Form von Produktdifferenzierung erzielt (Separation von Getreide durch den Bau mehrerer kleiner Parzellen). Aber auch mit dem Bau von modernen Lagern verschaffte sich ein Teil der Unternehmen Vermarktungsvorteile, da die Möglichkeit geschaffen wurde, sortenrein zu lagern oder die bereits gute Produktqualität über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten. Bei zwei Unternehmen verbesserte sich die Qualität der Erzeugnisse nicht. Das war aber auch nicht beabsichtigt, weil es sich bei diesen Investitionen (von Molkereien) um sog. Standardware handelte, wo andere Faktoren (v. a. Kostenoptimierung, Wachstum) im Vordergrund standen. In zwei Fällen konnten die interviewten UnternehmensvertreterInnen hierzu keine Angaben tätigen.

Hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit Qualitätsverbesserungen vom Markt honoriert werden, zeigte sich, dass der Vorteil für die V&V-Unternehmen überwiegend darin bestand, Markt- bzw. Kundenanforderungen (weiterhin) erfüllen zu können. Andernfalls bestand oftmals die Gefahr, Marktanteile zu verlieren oder langfristig aus dem Markt gedrängt zu werden. Für die Hälfte der Befragten bestand daher der Anlass, in Qualität zu investieren. Gesetzliche Anforderungen spielten dagegen kaum eine Rolle, ebenso wenig wie tatsächliche Qualitätsprobleme in den Unternehmen. Vereinzelt führten Qualitätsverbesserungen auch zu Preisaufschlägen, während Preise ansonsten ausschließlich vom Markt determiniert werden. Preisaufschläge gelangen vor allem durch verbesserte Lagerung (v. a. längerer Vermarktungszeitraum, Möglichkeiten der Separation und Differenzierung).

Auf die Beschaffenheit der Rohware hatten die geförderten Investitionen kaum einen Einfluss (n=16). Zum einen war die Rohwarenqualität ohnehin auf hohem Niveau. Zum anderen handelt es sich bei Qualitätsverbesserungen von Rohware eher um einen fortlaufenden Prozess, der sich am Marktgeschehen orientiert und überwiegend vom Handel forciert wird (z. B. Zertifizierung, Rückverfolgbarkeit).

Zusammenfassend stellte sich somit in beiden Untersuchungen „Qualität“ als wichtiges Investitionsmotiv heraus. Hinsichtlich der Investitionswirkungen ergab sich ein ambivalentes Bild. Während auf Basis der Erhebungsbögen eher geringe Effekte identifiziert werden konnten, stellte sich durch die Interviews heraus, dass die geförderten Investitionen erheblich zur Qualitätssicherung bzw. -steigerung beigetragen haben. Dabei zeigte sich aber auch, dass Qualität zwar einen wichtigen Erfolgsfaktor zum Erfüllen von Marktanforderungen darstellt, Verbesserungen bzw. der Aufwand nur selten durch Preisaufschläge vom Handel honoriert werden.

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

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Reduktion von Kosten, um sich Vorteile im intensiven Wettbewerb zu verschaffen. Zum Vergleich: In der deutschen Ernährungswirtschaft liegt der Anteil der Aufwendungen für Material in Relation zum Bruttoproduktionswert (2011) bei über 50 % (bundesweit). Darüber hinaus trägt der effiziente Umgang mit Ressourcen in der Produktion zum Erreichen von Umweltzielen bei. Die Energieeffizienz ist ebenfalls bedeutend, wenngleich bundesweit in der Ernährungswirtschaft der Energiekostenanteil am Bruttoproduktionswert mit knapp 2,4 % vergleichsweise gering ausfällt (Thobe, 2014, S. 10).

Ergebnisse der Erhebungsbögen

Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird. Um die Effizienz zu messen, wurden aus den Erhebungsbögen die in **Tabelle 8** aufgelisteten Kennzahlen herangezogen und in Bezug zur Bruttowertschöpfung (BWS) untersucht (Faktorproduktivität).

Tabelle 8: Einzelentwicklung der zur Effizienzanalyse untersuchten Indikatoren

Indikator	Zeit ¹⁾	Summe	Median	Mittelwert	VK [*]
Bruttowertschöpfung (BWS) (Mio. Euro) n = 42	Vorher (1)	246,3	1,52	5,86	156 %
	Nachher (2)	311,2	2,18	7,41	155 %
	(2) - (1)	64,9 (+26 %)	0,66	1,55	-
Gesamtumsatz (Mio. Euro) n = 42	Vorher (1)	2.101,5	12,75	50,04	170 %
	Nachher (2)	2.800,4	14,41	66,68	172 %
	(2) - (1)	698,9 (+33 %)	1,65	16,64	-
Rohwareneinsatz (Mio. Euro) n = 42	Vorher (1)	1.147,4	5,23	27,32	185 %
	Nachher (2)	1.702,9	7,83	40,55	190 %
	(2) - (1)	555,5 (+48 %)	2,60	13,23	-
Energieeinsatz (GWh) n = 39	Vorher (1)	431,6	0,47	11,07	256 %
	Nachher (2)	470,2	0,73	12,07	251 %
	(2) - (1)	38,6 (+9 %)	0,27	1,00	-
Wassereinsatz (Tsd. m ³) n = 42	Vorher (1)	2.323,5	2,40	55,32	266 %
	Nachher (2)	2.422,8	2,07	57,69	265 %
	(2) - (1)	99,4 (+4 %)	-0,33	2,37	-
Verpackungsmaterial (Mio. Euro) n = 39	Vorher (1)	48,2	0,22	1,24	168 %
	Nachher (2)	71,8	0,24	1,84	176 %
	(2) - (1)	23,6 (+49 %)	0,22	0,60	-
Beschäftigung (Full Time Equivalent = FTE) n = 39	Vorher (1)	2.714	36	71	147 %
	Nachher (2)	3.236	34	85	147 %
	(2) - (1)	522 (+19 %)	-2	14	-
Personalaufwand (Mio. Euro) n = 39	Vorher (1)	118,9	1,07	3,05	144 %
	Nachher (2)	123,3	1,06	3,16	144 %
	(2) - (1)	4,4 (-5 %)	0,01	0,11	-

* Variationskoeffizient (VK)

¹⁾ Vorher (1): Kennzahlen zum Projektantrag (t=0)

²⁾ Nachher (2): Kennzahlen 1 Jahr nach Abschluss der Investition (t+1)

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis der jeweils auswertbaren Projektabschlussbögen.

Aus den Erhebungsbögen geht hervor, dass über alle Betriebe hinweg sowohl die Bruttowertschöpfung (+26 %) als auch die Rohware wertmäßig (+48 %) gestiegen ist. Die Rohstoffproduktivität

tät (BWS/Rohware) verringerte sich dagegen im Durchschnitt von 0,55 auf 0,53, was auf einen geringen Effizienzverlust im Einsatz von Rohware hindeutet (**Tabelle 9**). Ein Grund dafür können die tendenziell gestiegenen Agrarrohstoffpreise sein, die von den V&V-Unternehmen z. T. nicht vollständig (z. B. über Preiserhöhungen) aufgrund der Marktmacht des Einzelhandels kompensiert werden konnten (Thobe, 2014, S. 6). Preis- bzw. Mengeneffekte konnten aufgrund der wertmäßigen Erfassung jedoch nicht berechnet werden. Auf Betriebsebene zeigte sich ein ambivalentes Bild mit fallender Tendenz der Rohstoffproduktivität: Produktivitätsabfall in 24 Betrieben bzw. -steigerung in 18 Betrieben.

Die Aufwendungen für Verpackungsmaterial haben sich über alle auswertbaren Betriebe hinweg, neben der Rohwarennachfrage, am stärksten erhöht (+49 %). Auf Betriebsebene (n=29) bestätigt sich der allgemeine Mehraufwand (Anstieg 21 Betriebe, Verminderung 8 Betriebe). Hinsichtlich der Produktivität (BWS/Verpackungsmaterial) ist festzustellen, dass sich das Verhältnis im Durchschnitt auf den Wert 6,3 erhöht hat (+37 %). Dies deutet auf eine Effizienzverbesserung hin (**Tabelle 9**). Auf Betriebsebene spiegelte sich diese positive Entwicklung in mehr als 55 % der Fälle wieder: Verbesserung in 16 Betrieben, Verringerung in 13 Betrieben).

Tabelle 9: Entwicklung der BWS je Einsatzfaktor Rohstoff und Verpackungsmaterial

	Zeit ¹⁾	Median	Mittelwert	VK*
BWS/Rohwareneinsatz (Euro/Euro) n = 42	Vorher (1)	0,28	0,55	122 %
	Nachher (2)	0,30	0,53	142 %
	(2) - (1)	0,02	-0,02	-
BWS/ Verpackungsmaterial (Euro/Euro) (n=29)	Vorher (1)	4,6	23,5	262 %
	Nachher (2)	6,3	44,5	344 %
	(2) - (1)	1,7	20,9	-

* Variationskoeffizient (VK)

¹⁾ Vorher (1): Kennzahlen zum Projektantrag (t=0)

²⁾ Nachher (2): Kennzahlen 1 Jahr nach Abschluss der Investition (t+1)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Projektabschlussbögen.

Die Arbeitsproduktivität (BWS/Vollzeitbeschäftigte (FTE)), erhöhte sich im Durchschnitt der auswertbaren Betriebe um 22 % (20.800 Euro). Auf Betriebsebene verzeichneten 28 Betriebe einen Zugewinn und knapp ein Drittel einen Verlust, von denen die meisten aus dem Fleischsektor stammten. Davon war in sechs Fällen die Entwicklung der BWS für die Produktivitätsminderung maßgebend. Neben der insgesamt gestiegenen Arbeitsproduktivität verringerte sich gleichzeitig der Personalaufwand je Beschäftigten von rund 41.900 Euro auf 40.000 Euro (**Tabelle 10**).

Dabei stieg die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten von insgesamt 2.714 auf 3.236 (+19 %), bzw. bei Berücksichtigung der zwei Neugründungen auf 3.426 FTE.²⁰ Auf Betriebsebene legte die Zahl der FTE größtenteils zu (n=30), während die Beschäftigung in zwei Betrieben (je ein Betrieb aus dem Kartoffel- und Getreidesektor) schrumpfte. In sieben Betrieben blieb das Niveau unverändert. Allerdings ist bei den absoluten Zuwächsen zu beachten, dass sich mehr als die Hälfte auf drei mittelgroße Betriebe des Fleisch- (n=2) bzw. Milchsektors (n=1) verteilten.

Tabelle 10: Entwicklung der BWS und des Personalaufwands je Vollbeschäftigten

	Zeit ¹⁾	Median	Mittelwert	VK [*]
Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) (Tsd. Euro/FTE) n = 39	Vorher (1)	67,9	94,1	78 %
	Nachher (2)	77,3	114,9	87 %
	(2) - (1)	9,4	20,8	-
Personalaufwand/FTE (Tsd. Euro/FTE) n = 39	Vorher (1)	36,1	41,9	96 %
	Nachher (2)	34,1	40,0	96 %
	(2) - (1)	-2,0	-1,9	-

* Variationskoeffizient (VK)

¹⁾ Vorher (1): Kennzahlen zum Projektantrag (t=0)

²⁾ Nachher (2): Kennzahlen 1 Jahr nach Abschluss der Investition (t+1)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Projektabschlussbögen.

Die Effizienz des Einsatzfaktors Energie wurde näherungsweise anhand der Energieproduktivität untersucht (BWS/Energieeinsatz).²¹ Der Energieeinsatz ist in den auswertbaren Betrieben (n=39) insgesamt gestiegen ist (+9 %). Diese Tendenz zeigte sich auch auf Betriebsebene: Anstieg 31 Betriebe, Minderung acht Betriebe. Die Energieproduktivität dagegen blieb nahezu konstant bzw. hat sich marginal verbessert (+ 1 %). Auf Betriebsebene spiegelte sich diese Tendenz weitestgehend wider: Anstieg 24 Betriebe, Rückgang 15 Betriebe. Darüber hinaus konnte der Wassereinsatz (gemessen in m³) für 36 Betriebe untersucht werden. Dieser vergrößerte sich über alle Betriebe hinweg um etwa 4 %, während sich das Verhältnis von BWS zum Wassereinsatz im Schnitt verbessert hat, d. h. je Euro BWS wurde weniger Wasser aufgewendet (**Tabelle 11**).²²

²⁰ In der weiteren Auswertung bleiben diese zwei Fälle aber auch weiterhin unberücksichtigt.

²¹ In Anlehnung an den Indikatorenbericht zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland 2014 (Destatis, 2014). Zudem wurde für die Kennzahl Energieeinsatz die zugekaufte sowie selbsterzeugte Energie zusammengefasst.

²² Für die Kennzahl wurden die im Erhebungsbogen erfassten Kennzahlen Brauch- und Trinkwasser zusammengefasst.

Tabelle 11: Entwicklung der BWS je Einsatzfaktor Energie und Wasser

	Zeit	Median	Mittelwert	VK*
BWS/Energieeinsatz (Euro/kWh)	Vorher (1)	1,95	5,56	136 %
	Nachher (2)	2,53	5,63	156 %
	(2) - (1)	0,58	0,07	-
n = 39				
BWS/Wassereinsatz (Euro/m ³)	Vorher (1)	301,7	2.590,6	243 %
	Nachher (2)	578,8	6.138,9	222 %
	(2) - (1)	277,1	3.548,3	-
n = 36				

* Variationskoeffizient (VK)

¹⁾ Vorher (1): Kennzahlen zum Projektantrag (t=0); 2)²⁾ Nachher (2): Kennzahlen 1 Jahr nach Abschluss der Investition (t+1)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Projektabschlussbögen.

Ergebnisse aus den Interviews

Als wesentliches Investitionsziel strebten sechs Unternehmen eine Verbesserung der Effizienz an, insb. im Getreide- und Milchsektor. Auf die Frage, ob die geförderte Investition zur Verbesserung von Effizienz und Produktivität führte, konstatierten 18 der 22 Unternehmen eine Erhöhung ihrer Effizienz. Am häufigsten wurden dabei, mit Bezug auf Kostensenkung, die Aspekte Energie (n=12), Produktion insgesamt (n=3) sowie Kühlung (n=2) genannt.²³ Diese Effekte beruhten im Wesentlichen auf den neu eingeführten Technologien bzw. Anlagen/Maschinen, da diese, bedingt durch technischen Fortschritt, i. d. R. effizienter sind. Eine fundierte Quantifizierung der Einspareffekte war den Unternehmen jedoch meistens nicht möglich, u. a. weil die neuen Anlagen noch nicht ausreichend lange in Betrieb waren, um mögliche Effekte vollständig abzuschätzen. Ein weiteres Problem stellte sich bei der Zuordnung bzw. Messung solcher Effekte dar, gerade wenn im Unternehmen noch andere getätigte Investitionen Einfluss auf die Energiebilanz nahmen.

Zusätzlich gaben 11 der 22 Unternehmen an, dass diese Produktivitätssteigerungen realisiert haben. Am häufigsten wurde hierbei die Arbeitsproduktivität genannt, v. a. im Getreidesektor sowie in der Milchverarbeitung. Für Landhandelsunternehmen war die Erhöhung ihrer Schlagkraft bzw. die Verringerung der Umlaufzeit relevant, um ihre Wettbewerbsposition zu stärken bzw. diese auszubauen. Gleichzeitig wurde nach möglichen Beschäftigungseffekten gefragt, die in Zusammenhang mit der geförderten Investition stehen. Nach Aussagen der interviewten UnternehmensvertreterInnen wurden in 12 Fällen neue Arbeitsplätze geschaffen, während 10 Unternehmen das Beschäftigungsniveau zumindest aufrechterhalten konnten. Es gelang aber nur selten, die Effekte genau zu quantifizieren, z. B. wenn Arbeitskräfte an anderer Stelle des Unternehmens eingespart wurden (Rationalisierung) oder gleichzeitig andere Einflussfaktoren wirkten. Tendenziell wurden die erzielten Rationalisierungs- aber durch größere Wachstumseffekte überkompensiert.

²³ In den Erläuterungen, in welchen Bereichen Effizienzgewinne umgesetzt wurden, waren mehrere Antworten möglich.

4.5 Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe auch in Bereichen wie erneuerbare Energien verbessert?

Die Fragestellung bezüglich des Marktzugangs landwirtschaftlicher Betriebe ist in Niedersachsen sowie bundesweit nicht relevant, da hierbei keine grundlegenden Hemmnisse bestehen. Die Förderung von erneuerbaren Energien spielte in Niedersachsen und Bremen im Rahmen der Maßnahme keine Rolle, da die Förderung für die Erzeugung erneuerbarer Energien vorrangig über die im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geregelten Einspeisevergütungen erfolgt. Der Fokus der Bewertung wurde daher - vor dem Hintergrund der originären Maßnahmenziele - auf die Ermittlung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile für Erzeuger) gelegt.

Allerdings war die Bewertung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) generell problematisch, da die Förderung hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen/Betrieben der Ernährungswirtschaft zugutekommt. Dies galt insbesondere in Hinblick auf die Ermittlung von Preiseffekten, die anhand von Referenzgrößen belegt werden müssten. So konnte der Erzeugernutzen in beiden Untersuchungen nur indirekt über die Entwicklung der vertraglich gebundenen Rohware ermittelt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Erzeuger von der positiven Entwicklung der geförderten V&V-Unternehmen profitieren. Hinsichtlich des Aspekts Marktmacht ist zu bedenken, dass sich eine Unterstützung von V&V-Unternehmen auch zum Nachteil für Erzeuger auswirken könnte. Das ist der Fall, wenn der V&V-Bereich eine höhere Marktmacht gegenüber der Landwirtschaft erreicht und diese zum Nachteil von Erzeugern nutzen würde.

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden aus dem Erhebungsbogen folgende Kennzahlen herangezogen:

- Rohwarenbezug (wertmäßig);
- Vertragsbindungsanteil von Rohware.

Der Einsatz der größtenteils regional erfassten Rohware ist über alle V&V-Unternehmen hinweg wertmäßig um 48 % gestiegen (555,5 Mio. Euro).²⁴ Sektoral gab es die stärksten absoluten Zuwächse im Milchsektor (+ 72 %), die geringsten im Sektor Kartoffeln (+ 21 %). Gerade Molkereien haben ihre Kapazitäten ausgeweitet, u. a. um Absatzmöglichkeiten im Export zu nutzen oder um die Effizienz in der Produktion weiter zu erhöhen. Gleichzeitig hat sich die Anlieferungsmenge der Rohmilch in Niedersachsen stetig erhöht. Der Rohwarenanteil am Gesamtumsatz hat sich in den untersuchten Betrieben ebenfalls erhöht, was ein Hinweis auf gestiegene Erzeugerpreise sein

²⁴ Zum Vgl.: 2013 betrug der Produktionswert zu Erzeugerpreisen der Landwirtschaft in Niedersachsen 11.636 Mio. Euro (Destatis, 2013).

kann. Aufgrund der ausschließlich monetären Erfassung der Rohware bleibt die Höhe des Preis- und Mengeneffekts allerdings offen.

Darüber hinaus sollte die Förderung zur Absatzsicherung und zu Erlösvorteilen auf Erzeugerebene beitragen (Erzeugernutzen). Dazu sollten, gemäß GAK, mindestens 40 % der mit den geförderten Investitionen geschaffenen Kapazitäten durch fünfjährige Lieferverträge mit einzelnen Erzeugern oder mit Zusammenschlüssen ausgelastet werden (Richtlinie 106-60150/3.1-2, S. 984). Im Vergleich zur Vorperiode bedeutet dies eine deutliche Verringerung der eingeforderten vertraglichen Bindung von 75 % auf 40 %.

Die Ergebnisse der Erhebungsbögen zeigen, dass die durch Lieferkontrakte fixierte Rohware um insgesamt 70 % gestiegen ist und damit deutlicher als der Gesamtrohwarenbezug. Der Vertragsbindungsanteil erhöhte sich im Schnitt ebenfalls von 53 % auf 73 % sowie die Zahl der Betriebe, die überhaupt Vertragsrohware vorweisen (von 27 auf 40). Dies dürfte v. a. auf die Förderung und die mit ihr verbundene Auflage zurückzuführen sein. Allerdings ist der Satz mit 40 % nicht gerade hoch, da bereits vor der Förderung schon durchschnittlich 53 % der Rohware vertraglich abgesetzt wurden. Sektoral gab es Unterschiede, die daher resultieren, dass der Vorteil der Vertragsbindung für V&V-Betriebe und Erzeuger sowohl von den jeweiligen Preisverhältnissen als auch von der Branche insgesamt beeinflusst wird (**Tabelle 12**). Zum Beispiel besitzen Genossenschaften und Erzeugerorganisationen durch die Andienungspflicht einen ohnehin hohen Vertragsanteil, sodass in diesen Fällen die Förderbedingung nicht relevant war. Aus Sicht der Unternehmen sind langfristige Verträge bei den Primärerzeugern nicht immer beliebt, v. a. bei den kleineren (ML, 2015b).

Tabelle 12: Vertragsbindungsanteil von Rohware in den geförderten Betrieben

Sektor (n=40 Betriebe)	Durchschnittlicher Vertragsbindungsanteil		Betriebsstätten mit Vertragsrohware	
	t=0	t+1	t=0	t+1
Fleisch	28 %	48 %	3	7
Milch	50 %	85 %	2	4
Getreide und Saatgut	37 %	63 %	7	12
Obst und Gemüse	89 %	93 %	9	9
Kartoffeln	57 %	78 %	5	7
Sonstiges	82 %	94 %	1	1
Gesamt	53 %	73 %	27	40

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Projektabschlussbögen.

Ergebnisse aus den Interviews

Im Rahmen der Interviews wurde danach gefragt, ob die herkömmlichen Lieferbeziehungen mit Erzeugern durch die Förderung beeinflusst wurden. Die Ergebnisse entsprechen zunächst denen der ausgewerteten Erhebungsbögen. So ergaben sich für 10 Unternehmen keine nennenswerten

Änderungen, da sie Rohware ohnehin durch langfristige Lieferverträge sichern und/oder es sich um Genossenschaften oder Erzeugerorganisationen handelte. Formale Änderungen ergaben sich hingegen für 10 Unternehmen, z. B. im Getreidesektor. Dort werden eher kürzere Vertragslaufzeiten seitens der Erzeuger präferiert (meist ein bis zwei Jahre). Aus Sicht der Unternehmen wird die Auflage z. T. als Hemmnis wahrgenommen, wenngleich die Umsetzung wiederum kein entscheidendes Problem war. Für einige Unternehmen stellten diese formalen Änderungen auch nur eine Überführung von bestehenden Lieferbeziehungen in schriftliche Verträge dar. In zwei Fällen führten die Modifikationen zu einer Erhöhung der Auszahlungspreise für Erzeuger. In Hinblick auf die Fragestellung sind schließlich kaum substantielle Änderungen zu konstatieren.

Auf die Frage, inwieweit auch Primärproduzenten von den geförderten Investitionen profitieren, äußerten sich 13 der 22 Unternehmen positiv. Am häufigsten wurden dabei, neben der allgemeinen Abhängigkeit von der Entwicklung der V&V-Unternehmen, „Absatz- und Preissicherheit“ genannt. Danach folgten Erlösvorteile, die überwiegend mit besseren Lager- sowie Vermarktungsmöglichkeiten in Zusammenhang gebracht wurden (z. B. Qualität, Lagerungszeitraum).

Um Rückschlüsse auf den Kreis der Begünstigten auf Erzeugerebene zu schließen, wurden die Unternehmen zur Herkunft ihrer Rohware befragt. Hieraus geht hervor, dass diese meist aus demselben oder aus angrenzenden Landkreisen der geförderten V&V-Standorte stammt. Das Wirkungsspektrum kann daher als überwiegend regional bezeichnet werden. Allerdings war der Erzeugernutzen rechtlich nicht auf Niedersachsen und Bremen beschränkt, weshalb die geförderten V&V-Betriebe grundsätzlich auch zum Erzeugernutzen anderer Länder/Regionen beitragen können. Besonders relevant ist dies z. B. bei der Schweinefleischverarbeitung durch die Nähe zu den Niederlanden und Dänemark, dagegen weniger bei Kartoffeln und Getreide (ML, 2015b).

4.6 Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung. Die wettbewerbsintensiven Märkte, in denen die stark auf den Binnenmarkt orientierte Ernährungsbranche agiert, sind häufig gesättigt. Eine wichtige Voraussetzung, um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist eine effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten. Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit hängt von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab, von denen bezüglich der im *PROFIL* formulierten Maßnahmenziele folgende Aspekte untersucht wurden: *Ressourceneffizienz, Arbeitsproduktivität, Innovationsaktivität, Bruttowertschöpfung, Qualitätsaspekte*. Ergänzend hierzu schätzten die UnternehmensvertreterInnen in den Telefoninterviews die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein.

Die Frage zielte auf sektorale Wirkungen im Primärsektor ab. Die Relevanzprüfung zeigte bereits auf, dass die Reichweite der Maßnahme gering ist und damit auch die zu erwartende Bruttowir-

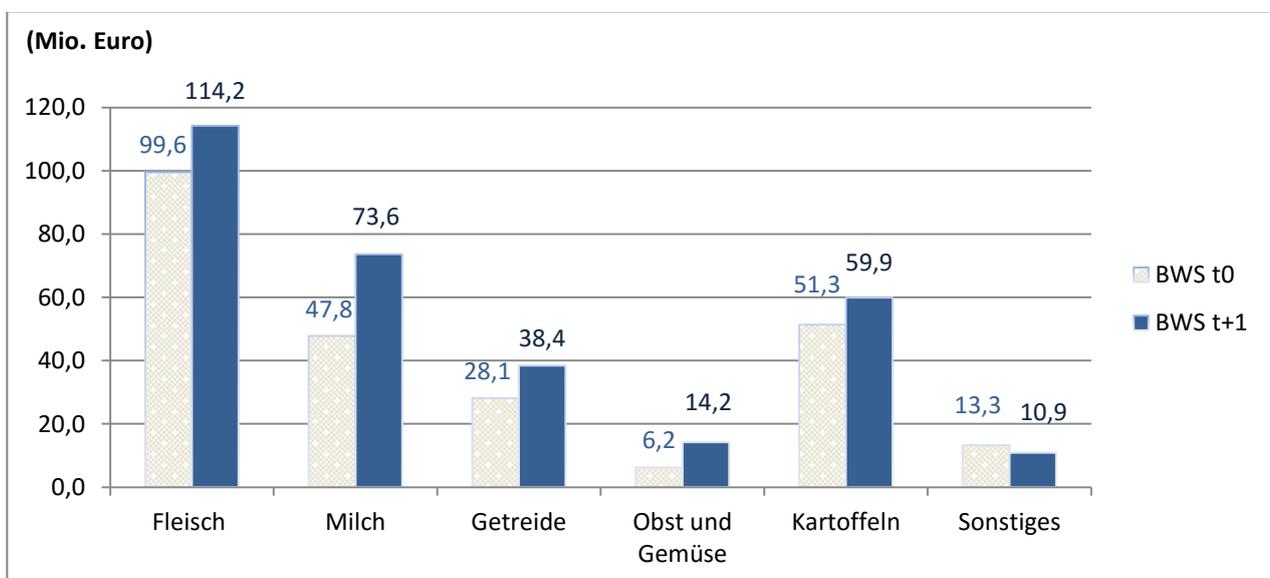
kung der Maßnahme. Durch bestehende Interdependenzen wird davon ausgegangen, dass die Erzeuger von einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der V&V-Unternehmen, häufig in Form von Absatzsicherheit und stabilen Preisen, profitieren (Efken et al., 2008, S. 32).

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Das „Hauptziel“ der geförderten Investitionen war der Erhalt bzw. die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (WBF) in den geförderten Unternehmen. Am stärksten äußerte sich dies im Milchsektor, aber auch in den Sektoren Getreide und Saatgut sowie Kartoffeln spielte WBF eine überdurchschnittliche Bedeutung (**Abbildung 2**).

In Hinblick auf die Investitionswirkungen weisen die zuvor erläuterten Ergebnisse bereits auf eine Verbesserung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe hin: *Erhöhung von Umsatz, Effizienz, Arbeitsproduktivität, Beschäftigung, Qualität sowie die Einführung neuer Technologien*. Darüber hinaus spiegelt sich die Leistungsfähigkeit von Unternehmen in der Bruttowertschöpfung (BWS) wider. Sie ist als Basis für die Stärkung sowie die Entwicklung des Markterfolgs von zentraler Bedeutung (Efken et al., 2008). Im Vorher-Nachher-Vergleich erhöhte sich die Bruttowertschöpfung über alle auswertbaren Betriebe hinweg (n=42) von rund 246 Mio. Euro auf 311 Mio. Euro (+ 26 %). Rund die Hälfte dieses Zuwachses ist auf zwei mittlere sowie auf einen mittelgroßen Betrieb zurückzuführen. Sektoral war der Zuwachs (absolut) im Milchsektor am stärksten. Rückläufig verlief die Entwicklung lediglich im Sektor Sonstiges, wobei die Fallzahl sehr gering war (**Abbildung 5**). Auf Betriebsebene spiegelte sich die positive Wertschöpfungsentwicklung (brutto) deutlich wider: Erhöhung 36 Betriebe, Verminderung 6 Betriebe.

Abbildung 5: Sektoriale Entwicklung der Bruttowertschöpfung geförderter Betriebe



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von 42 auswertbaren Projektabschlussbögen.

Ergebnisse aus den Interviews

Als Ergänzung zu den Erhebungsbögen sollten die befragten Unternehmen die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und den Anteil der geförderten Investitionen daran beurteilen. Die Ergebnisse hierzu zeigen, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit nahezu aller befragten Unternehmen verbesserte (n=20). Neun von ihnen (21 %) führten dies hauptsächlich auf die geförderten Investitionen zurück, in fünf Fällen zumindest teilweise, da beispielsweise auch andere Investitionen durchgeführt wurden oder weitere Faktoren ausschlaggebend waren (**Tabelle 13**). Beispielsweise tätigten 14 von 22 Unternehmen noch weitere größere Strukturinvestitionen. Andere Fördermaßnahmen spielten dabei kaum eine Rolle. Überdies realisierten die Unternehmen Wachstum (n=19) und setzten Vorteile in der Vermarktung um (n=19). Bei mehr als einem Drittel der Befragten konnten neue Märkte bzw. Kunden erschlossen werden.

Tabelle 13: Angaben der geförderten Unternehmen zur eigenen Wettbewerbsfähigkeit

Wettbewerbsfähigkeit (n=22 Unternehmen)	Unternehmen Anzahl
Verbesserung	20
davon: geförderte Investition trägt Hauptanteil	9
davon: geförderte Investition trägt teilweise Anteil	5
davon: keine Angabe zur Investitionsbedeutung	6
Keine Verbesserung	-
Keine Aussage	2

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von n=22 Interviews mit geförderten Unternehmen.

Darüber hinaus wurden die Unternehmen gebeten, ihre Wettbewerbsfähigkeit zum Zeitpunkt vor der Durchführung der geförderten Investitionen sowie zum Befragungszeitpunkt (2014) anhand einer fünfstufigen Skala zu bewerten.²⁵ Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit vor Durchführung der geförderten Investitionen beurteilten die befragten Unternehmen mit gut bis sehr gut (3), mittel (10), schlecht bis sehr schlecht (3) bzw. keine Antwort (6). Zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) bewerteten dagegen 17 BefragungsteilnehmerInnen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen mit gut bis sehr gut.

Bezug nehmend auf Umsatz- und Gewinnentwicklung sollten sich die Unternehmen auch mit ihrer Branche vergleichen. Eine Vorgabe über die Abgrenzung der Branche gab es seitens der Evaluation nicht. Den Aussagen nach zu urteilen folgte die Mehrzahl der Befragten (n=11) dem Branchenverlauf. In sieben Fällen verlief die Entwicklung sogar überdurchschnittlich. Allerdings erwies sich ein Vergleich, mangels vergleichbarer MarktteilnehmerInnen bzw. aufgrund ungenügender Informationen über KonkurrentInnen, z. T. als schwierig. Ein weiteres Ergebnis war, dass sich der

²⁵ Die fünfstufige Ratingskala reichte von -2 (sehr schlecht) bis +2 (sehr gut).

Umsatz i. d. R. besser als der Jahresgewinn entwickelte. Dennoch waren jeweils knapp mehr als die Hälfte der Befragten mit dem Verlauf ihrer Umsatz- und Gewinnentwicklung zufrieden.

4.7 Abschätzung von Nettowirkungen

Eine Abschätzung der Nettowirkung ist möglich, wenn der Bruttoeffekt um Mitnahme- und Verdrängungseffekte reduziert wird (EU-COM, 2006, S. 14). Mögliche positive Effekte wie Synergien wären hinzuzurechnen.

„Mitnahmeeffekte“ sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätten (Toepel, 2000). Die Gefahr von Mitnahme ist bei investiven Maßnahmen besonders hoch, weshalb die Analyse in Hinblick auf die Effizienz der Fördermaßnahme relevant ist. Da die Ermittlung von Mitnahmeeffekten auf Basis der Erhebungsbögen nicht möglich war, wurden die Zuwendungsempfänger im Rahmen der Interviews (ex-post) befragt, inwieweit sie die geförderten Investitionen zum damaligen Zeitpunkt auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Dabei sollten sie Bezug nehmen auf Zeitpunkt, Volumen und Ausführung der geförderten Investition, sodass verschiedene Formen von Mitnahme nach den folgenden Kategorien differenziert werden konnten (**Tabelle 14**).

Tabelle 14: Abgrenzung von Mitnahmeeffekten

Projektumsetzung ohne Förderung	Höhe der Mitnahme	
i) vollkommen identisch	vollständig	(100 %)
ii) mit Modifikationen		
- Investitionsvolumen: größer, früher	vollständig	(100 %)
- Zeitpunkt: später/schrittweise	teilweise/partiell	(0 < > 100 %)
- Volumen: geringer	teilweise/partiell	(0 < > 100 %)
- Ausführung: anders	teilweise/partiell	(0 < > 100 %)
iii) keine Umsetzung	keine	0 %

Quelle: Eigene Darstellung.

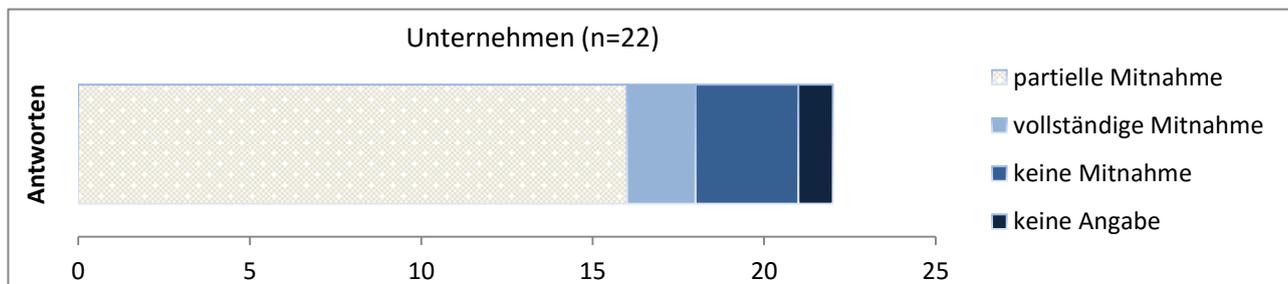
Grundsätzlich sind bei der angewandten Methode zur Ermittlung von Mitnahmeeffekten (Ex-post-Befragung) die folgenden Aspekte zu beachten.

- Zum einen liegen den Befragten zum Zeitpunkt der Erhebung umfangreiche Informationen zum Erfolg oder Misserfolg der geförderten Investitionen vor, die bei rückblickender Beurteilung bei einer problemlosen Umsetzung eher zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes bzw. bei einer mit Problemen behafteten Investition eher zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen können.
- Zum anderen besteht die Gefahr, dass Zuwendungsempfänger einen Anreiz besitzen, sich strategisch zu verhalten, um auch in Zukunft von der Förderung zu partizipieren (Unterschät-

zung) oder um die Förderung zukünftig abzuschaffen, um konkurrierende Marktteilnehmer von der Maßnahme auszugrenzen (Efken et al., 2008). Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, wurden während der Interviews entsprechende Kontrollfragen gestellt. Ebenfalls mildernd wirkten die gewährleistete Datenanonymität sowie der Umstand, dass Zuwendungsempfänger wegen ihrer Aussagen im Nachhinein nicht sanktioniert werden konnten.

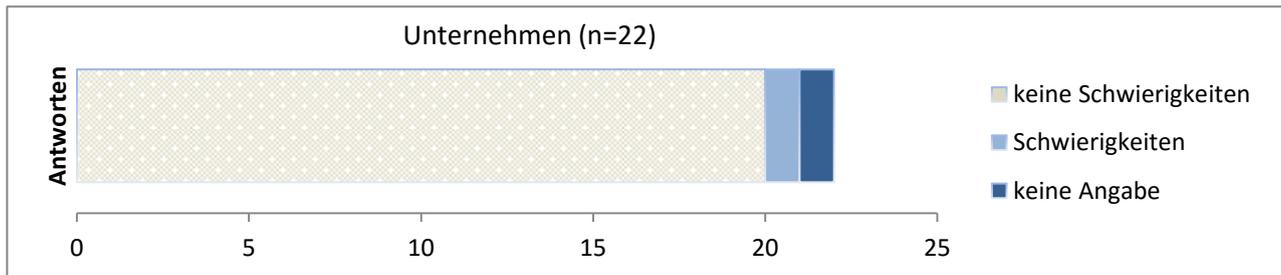
Aus den Interviews geht hervor, dass 18 von 22 Unternehmen auch ohne V&V-Förderung investiert hätten (Mitnahme). Andernfalls bestand oftmals die Gefahr, die Leistungs- bzw. Lieferfähigkeit zu verlieren, was in wenigen Fällen langfristig sogar zum Marktausscheiden geführt hätte. Mitnahme muss allerdings differenziert betrachtet werden: Einerseits äußerten sich nur zwei Unternehmen, dass sie ohne Förderung in identischer Art und Weise investiert hätten (vollständige Mitnahme). Zum anderen hätten die anderen 16 Akteure zwar auch investiert, aber nicht in identischer Art (partielle Mitnahme) (**Abbildung 6**). Mehr als die Hälfte dieser Unternehmen hätte ohne Förderung etwas später (Vorzieheffekt) oder in mehr Teilschritten investiert. Das Investitionsvolumen wäre in neun Fällen geringer ausgefallen. Allerdings konnte von den Befragten die Höhe oftmals nicht genau quantifiziert werden. Die Ausführung, die wiederum stark mit den Investitionsausgaben verbunden war, hätte in neun Fällen eine Veränderung bewirkt.

Abbildung 6: Mitnahme der geförderten Investitionen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von n=22 Interviews mit geförderten Unternehmen.

Drei Unternehmen hätten ohne Zuwendung nicht investiert aufgrund unzureichender Finanzmittel oder wegen Unsicherheit (keine Mitnahme). Generelle Schwierigkeiten bei der Projektfinanzierung bestanden nach Aussagen der Befragten nicht und der Zugang zum Kapitalmarkt war nicht eingeschränkt (**Abbildung 7**). Als positiver Einflussfaktor ist in diesem Zusammenhang der niedrige Kapitalmarktzins ab 2009 zu erwähnen, durch den i. d. R. die Durchführung von Investitionen begünstigt wird. Dennoch erachtete mehr als ein Drittel der Unternehmen die Förderung bei der Finanzierung als hilfreich, v. a. aufgrund ihres bonitätsstärkenden Eigenkapitalcharakters.

Abbildung 7: Angaben der geförderten Unternehmen zur Finanzierungssituation

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von n=22 Interviews mit geförderten Unternehmen.

Mögliche Verdrängungs- und Synergieeffekte konnten mithilfe der gewählten Untersuchungsansätze nicht ermittelt werden. Es gibt allerdings Anhaltspunkte, die für hohe Verdrängungseffekte sprechen: Einerseits ist die Branche mit einer Sättigung des Inlandsmarktes konfrontiert (NORD/LB, 2010, S. 3; Thobe, 2014, S. 5), sodass Wachstumspotenziale hauptsächlich im Export liegen (in dem Fall keine Verdrängung). Nach Einschätzungen der interviewten Unternehmen bestätigt sich diese Annahme, dass die Branche einem Verdrängungswettbewerb unterliegt. Studien zu vergleichbaren anderen investiven Maßnahmen (z. B. GRW) gehen von 90 bis 100 % Verdrängung aus (Eckey und Kosfeld, 2004).

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

In Niedersachsen und Bremen hat die Ernährungswirtschaft aufgrund der gegebenen Standortfaktoren (in Teilgebieten von Niedersachsen und Bremen besteht eine relative Nähe zum Kunden und zur Rohstoffbasis) auch in Zukunft gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Entscheidend wird dabei sein, mit welcher Schnelligkeit und Flexibilität die Unternehmen auf sich ändernde Marktanforderungen reagieren können. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen sowie die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen.

Das Hauptziel der durch die V&V-Maßnahme geförderten Investitionen, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, wurde auf einzelbetrieblicher Ebene grundsätzlich erreicht. Allerdings wären die meisten Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden, davon am häufigsten teilweise identisch. Im Einzelnen verbesserten sich durch die mit der V&V-Förderung unterstützten Investitionen die betriebliche Wertschöpfung, die Ressourceneffizienz, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität sowie die Einführung neuer Technologien. Durch die marktgerechte Beschickung stellten sich darüber hinaus Vorteile in der Vermarktung ein, was u. a. auch zur Erschließung neuer Märkte beitrug. In Bezug auf das Ziel Steigerung der Innovationskraft waren dagegen keine wesentlichen Effekte durch die V&V-Förderung festzustellen. Die Wettbewerbsfähigkeit hat sich in nahezu allen geförderten Unternehmen verbessert. Dass dadurch sektoral eine Struktur-

verbesserung sowie eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden, ist anhand der Untersuchungsergebnisse nicht belegbar. Aufgrund der geringen Reichweite der Förderung sind mögliche sektorale Effekte durch die Maßnahme aber ohnehin begrenzt. Zudem steht den hauptsächlich positiven Bruttoeffekten eine hohe Mitnahme der Förderung gegenüber. Die Nettowirkung der Förderung dürfte daher insgesamt gering sein.

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand darin, den Erzeugernutzen durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware zu erhöhen und somit v. a. zur Absatzsicherheit auf Erzeugerebene beizutragen. Hierbei zeigte sich, dass sich der durchschnittliche Vertragsbindungsanteil insgesamt erhöhte, besonders im Bereich Fleisch und Getreide. Allerdings war dies nur für einen geringen Teil der Unternehmen relevant, da sie ohnehin über langfristige Lieferbeziehungen verfügten oder bereits große Mengen ihrer Rohware über Kontrakte sicherten. Dies war beispielsweise bei Genossenschaften (z. B. im Milchsektor) oder bei Erzeugerorganisationen der Fall.

Die EU-seitig vorgegebene Beschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, welche im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht konsistent mit den Maßnahmenzielen. So führen beispielsweise veränderte Konsumpräferenzen zu immer stärker verarbeiteten Produkten, die nicht im Anhang I enthalten sind. Durch die höhere Verarbeitungsstufe könnten die V&V-Unternehmen aber in der Regel eine höhere Wertschöpfung realisieren. Unternehmen, die in dem Zusammenhang marktgerecht produzieren, werden dadurch von der Förderung ausgeschlossen.

Empfehlungen an das Land

Im Vergleich zu den Empfehlungen der Halbzeitbewertung (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 12 f.) haben sich infolge der vorliegenden Analyseergebnisse zur Ex-post-Bewertung keine grundsätzlichen Änderungen ergeben. Eine allgemeine Förderung im Bereich V&V ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die V&V-Förderung sollte daher zukünftig stärker spezifiziert werden, um spezielle Bereiche gezielt zu unterstützen, wie z. B. Innovation, Umwelt oder Klimaschutz. Diese Empfehlung wurde mit Beginn der aktuellen Förderperiode in Teilen bereits umgesetzt.

In Hinblick auf das Ziel Wettbewerbsfähigkeit besteht aus Sicht der Evaluation derzeit kein Bedarf für eine öffentliche Förderung, da die Ernährungsbranche in Niedersachsen und Bremen insgesamt wettbewerbsfähig ist und die Finanzierungsmöglichkeiten günstig sind. Hinzu kommen hohe Mitnahmeeffekte sowie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch die investive Förderung von einzelnen Unternehmen. Aus Sicht der Evaluation sollte daher die Beeinflussung der Investitionsentscheidungen von Unternehmen durch Kapitalsubventionen in Zukunft grundsätzlich vermieden werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass dies zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen über- sowie interregional erfolgen müsste. Fehlende Sicherheiten für grundsätzlich rentable Investitionen könnten alternativ durch die Bereitstellung von staatlichen Ausfallbürgschaften gewährleistet werden.

Für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen sind Innovationen von zentraler Bedeutung. In der Förderperiode spielten sie eine zu geringe Rolle. Weil die V&V-Förderung darüber hinaus keinen

signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Innovationsaktivitäten geleistet hat, sollte die Förderung zukünftig stärker auf Innovationen fokussiert werden. Dem stehen allerdings die Landeshaushaltsordnung sowie ein hoher Prüfaufwand entgegen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 erhalten Innovationen bereits ein stärkeres Gewicht durch die Möglichkeit der Förderung von Projekten im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-Agri).

Ein Ziel der Förderung war die Stärkung des Erzeugernutzens, v. a. durch die mit der Maßnahme verbundene Vertragsbindung von Rohware entsprechend den GAK-Sätzen um 40 %. Die Untersuchungen zeigten, dass die 40 % im Schnitt ohnehin übertroffen werden und nur für einen kleinen Teil der Zuwendungsempfänger relevant waren. Der weit größere Teil der Unternehmen (z. B. Obst und Gemüse, Kartoffeln, Milch) besitzt generell hohe Vertragsbindungsanteile. Daher sollte die Förderung, um einen Effekt zu erzielen, höhere Vertragsbindungsanteile bedingen.

Ein Ansatzpunkt hinsichtlich der 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.

Empfehlungen an die EU

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die Einschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, die im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, gelockert, sodass auch über die erste Verarbeitungsstufe hinausgehende Erzeugnisse gefördert werden können. Bisher erstreckte sich die Anhang I Regelung auf den Input und auf das verarbeitete Erzeugnis. Aus Sicht der Evaluation ist diese Erweiterung zu begrüßen, auch vor dem Hintergrund der Förderung von Wertschöpfungsketten.

Literaturverzeichnis

- VO (EG) Nr. 1257/1999: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- 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.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007-2010. Bonn.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2013): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014. Internetseite Destatis: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomisheGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 19.9.2014.
- Destatis, Statistisches Bundesamt Wiesbaden (2012): Fachserie 4, Fachserie 4, Reihe 4.1.1; Produzierendes Gewerbe.
- DLG, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (2015): DLG-Studie 2015: "Innovationsucher - Fast Follower - Verteidiger" Innovationsfähigkeit in der Lebensmittel- und Zulieferindustrie.
- Eckey, H.-F. und Kosfeld, R. (2004): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. Internetseite Universität Kassel: <http://www.ivwl.uni-kassel.de/diskussionsbeitraege/workingpaper/papier5504.pdf>. Zitiert am 23.2.2010.
- Efken, J., Steinbauer, C., Schäfer, M., Trefflich, A., Uetrecht, I. und Wendt, H. (2008): Ex-Post-Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Bericht für Niedersachsen. Braunschweig.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): 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://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Halbzeit-Bewertung der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (V&V) für den Förderzeitraum 2007 - 2013 in Niedersachsen und Bremen. Internetseite Thünen-Institut: <https://www.thuenen.de/de/bw/publikationen>.

- Fraunhofer (2010): Studie zum Innovationssektor "Lebensmittel und Ernährung".
- KÖN, Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH (2013): Biomarkt Niedersachsen, Marktdaten 2013.
- LSKN, Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2010): Statistische Berichte Niedersachsen. Internetseite Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: <http://www.statistik.niedersachsen.de>. Zitiert am 29.2.2016.
- LSN, Landesamt für Statistik Niedersachsen Statistische Monatshefte Niedersachsen 1/2014; Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe 2012. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 68. Jahrgang Heft 1 Januar 2014.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2014. www.ml.niedersachsen.de.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Zwischenbericht 2014 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 - 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" am 24.09.2015 in Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft 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 Ernährung Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, konsolidierte Fassung Stand: 15. Dezember 2009. Hannover. www.profil.niedersachsen.de.
- Nier, S. und Tamásy, C. (2015): Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen. Internetseite Vechta, Institut für Strukturforchung und Planung in agrarischen Intensivgebieten (ISPA):
- NORD/LB, Regionalwirtschaft (2010): Das Ernährungsgewerbe in Niedersachsen.
- SLB, Statistisches Landesamt Bremen (2010): Statistisches Jahrbuch 2010. Internetseite Statistisches Landesamt Bremen: www.statistik.bremen.de. Zitiert am 29.2.2016.
- Stifterverband (2016): FuE-Datenreport (2013) Tabellen und Daten. Internetseite Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:
- TCW (2010): Neue Methoden für das Portfoliomanagement von Innovations-Projekten bei KMU. <http://www.tcw.de/news/view/336>. Zitiert am 2.9.2010.
- Thobe, I. (2014): GWS, Themenreport 2014/2: Die deutsche Ernährungsindustrie. Internetseite Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH: Zitiert am 1.3.2016.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405.
- Windhorst, H.-W. und Grabkowsky, B. (2008): Die Bedeutung der Ernährungswirtschaft in Niedersachsen. ISPA, Vechta.