

Evaluation der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftli- cher Erzeugnisse (V&V-Förderung)

NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020

Bernhard Forstner

5-Länder-Evaluation

18/2020

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



Publiziert:

DOI: 10.3220/5LE1605688910000

www.eler-evaluierung.de

Impressum:

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5233
Fax: 0531 596 5199

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Braunschweig, im November 2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum	1
2 Ausgangslage und Problembeschreibung	2
3 Maßnahmenüberblick	7
3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele	7
3.2 Fördermodalitäten	8
3.3 Inanspruchnahme des V&V	12
3.4 Fazit	15
4 Vorgehensweise und Informationsgewinnung	16
5 Ergebnisse der ZWE-Befragung und Analyse der Erhebungsbögen	17
5.1 Struktur der befragten ZWE	17
5.2 Investitionsziele und -schwerpunkte	17
5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen	19
5.4 Gestaltung der Investitionen und mögliche Mitnahmeeffekte	28
5.5 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Umsetzungshemmnisse	30
5.6 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung	31
5.7 Förderverfahren	32
5.8 Einordnung der Ergebnisse	34
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
Literaturverzeichnis	42
Anhang	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Regionale Verteilung der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen	14
Abbildung 2:	Investitionsziele der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen im Förderzeitraum 2014 bis 2019	18
Abbildung 3:	Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen vor und nach Durchführung der geförderten Investition*	21
Abbildung 4:	Anteil der Mitnahmen bei den V&V-geförderten Vorhaben in Nordrhein-Westfalen im Förderzeitraum 2014 bis 2019	30
Abbildung 5:	Zufriedenheit der ZWE der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung im Förderzeitraum 2014 bis 2019	32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bedeutung der einzelnen Bereiche der Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen (2011, 2014 und 2017)*	3
Tabelle 2:	Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen	12
Tabelle 3:	Nach Produktionssektoren gegliederte Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen	13
Tabelle 4:	Anteil der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen, bei denen die ZWE die Auswahlkriterien der V&V-Förderung erfüllen	19

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	= Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	= Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	= Arbeitskraft
bspw.	= beispielsweise
ebd.	= ebenda (in derselben Quellenangabe)
EIP	= Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	= Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EPLR	= Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EU	= Europäische Union
EZ	= Erzeugerzusammenschlüsse
GAK	= Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ha	= Hektar
KMU	= Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen
LANUV	= Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW
LF	= landwirtschaftlich genutzte Fläche
luf	= land- und forstwirtschaftlich
max.	= maximal
Mio.	= Million
MKULNV	= Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MULNV	= Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
O&G	= Obst und Gemüse
QS	= Qualitätssicherung
RL	= Richtlinie
sog.	= sogenannt
SPB	= Schwerpunktbereich
TM	= Teilmaßnahme
v. a.	= vor allem
V&V	= Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen
VO	= Verordnung
z. B.	= zum Beispiel
z. T.	= zum Teil
ZWE	= Zuwendungsempfänger*in

1 Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum 2014-2020 werden Maßnahmen umgesetzt, die mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER) unterstützt werden. Dafür stehen ELER-Mittel in Höhe von rund 618 Mio. Euro zur Verfügung, insgesamt sind öffentliche Mittel in Höhe von ca. 1,183 Mrd. Euro vorgesehen (MKULNV, 2016). In der Priorität 3 – einer der insgesamt sechs Förderprioritäten des ELER – steht die Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft im Fokus. Ein wesentliches Teilziel dieses Förderschwerpunkts ist die „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände“ (ebd.).

Eine Maßnahme ist in diesem Zusammenhang die Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung, Teilmaßnahme 4.2). Dabei erhalten Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) und Erzeugerzusammenschlüsse (EZ) eine Unterstützung, „um Wertschöpfung aus dem wachsenden Interesse der Verbraucher an der Regionalität, Qualität und Nachhaltigkeit zu generieren“ (MULNV, 2018). Die Förderung soll die Wettbewerbsfähigkeit von V&V-Unternehmen und von landwirtschaftlichen Primärerzeuger*innen, die sich zu Erzeugerorganisationen zusammengeschlossen haben, unterstützen, und dabei auch die Absatzsituation der landwirtschaftlichen Primärerzeuger*innen verbessern.

Für die investive V&V-Förderung sind laut indikativer Finanzplanung Mittel in Höhe von 21,3 Mio. Euro für ein Investitionsvolumen von rund 85 Mio. Euro vorgesehen. Damit sollen Investitionen von 65 V&V-Unternehmen bzw. EZ unterstützt werden (MULNV, 2018). Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode 2007 bis 2013, in der die ursprünglich im Entwicklungsprogramm angesetzten öffentlichen Mittel in Höhe von 50,1 Mio. Euro letztlich nur zu knapp 70 % ausgeschöpft wurden (Spengler, 2016), blieb der initiale Mittelansatz in der aktuellen Förderperiode deutlich unter dem der letzten Periode.

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, welche Effekte die seit Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 umgesetzte V&V-Förderung bislang im Hinblick auf die mit der Förderung verfolgten Ziele hat. Dieser Bericht enthält eine Zwischenbewertung, die noch auf einer relativ geringen Datengrundlage beruht, u. a. aufgrund des bedingt durch die späte Erstellung der rechtlichen EU- und Bundesrechtsgrundlagen um ein Jahr verzögerten Starts der Förderung. Dementsprechend handelt es sich um vorläufige Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

Die Investitionsförderung wird durch weitere Aktivitäten des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verbesserung der Vermarktung und der Vermarktungsstrukturen, die alleine mit Landesmitteln oder mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) finanziert werden, flankiert. Dabei handelt es sich um die Förderung von direkter und regionaler Vermarktung („Zusammenarbeit“), von Qualitätserzeugnissen und der Gründung von EZ. Diese Maßnahmen werden im vorliegenden Bericht nicht weiter untersucht.

Im Folgenden werden zunächst die Ausgangslage der in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätigen Unternehmen sowie deren Investitions- und Finanzierungsumfeld beschrieben (Kapitel 2). In Kapitel 3 erfolgt eine Darstellung der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie deren Umsetzung und Inanspruchnahme im Förderzeitraum 2014 bis 2019. Nach der Erläuterung der für die Analyse verwendeten Daten und Methoden (Kapitel 4) werden in Kapitel 5 die Untersuchungsergebnisse vorgestellt. Im abschließenden Kapitel 6 werden Schlussfolgerungen gezogen und einige Empfehlungen abgeleitet.

2 Ausgangslage und Problembeschreibung

Bedeutung des Sektors

Mit einem Gesamtumsatz von 53 Mrd. Euro in der Land- und Ernährungswirtschaft bzw. 36 Mrd. Euro Umsatz allein in der Ernährungswirtschaft (ohne Getränke; davon rund 9 Mrd. Euro im Lebensmittelhandwerk) ist diese Branche in Nordrhein-Westfalen wirtschaftlich von großer Bedeutung (MKULNV, 2015). Die Ernährungswirtschaft gehört bezüglich Beschäftigung und Umsatz mit einem Anteil von etwa 10 % am verarbeitenden Gewerbe zu den bedeutenden Wirtschaftszweigen im Land (IT.NRW, 2019a).

Neben Industriebetrieben gibt es im Lebensmittelgewerbe etwa 5.000 Handwerksbetriebe, davon aktuell 1.631 Bäcker, 578 Konditoren, 1.664 Fleischer, 110 Brauer und Mälzer sowie 38 Mühlen (WHKT, 2019). Diese Betriebe beschäftigen rund 100.000 Personen. Die Zahl der handwerklichen Unternehmen in der Ernährungswirtschaft ist allerdings seit Jahrzehnten rückläufig. In den letzten Jahren kam es zu einem weiteren deutlichen Rückgang an Betrieben im Lebensmittelhandwerk. Lediglich bei den Brauern und Mälzern hat sich die Zahl der Betriebe jüngst deutlich erhöht. Innerhalb der Ernährungswirtschaft gibt es neben dem Rückgang an Betrieben und Unternehmen starke Konzentrationstendenzen bei den großen Einheiten (Landtag NRW, 2019).

Die starke Bedeutung der Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen fußt einerseits auf einem starken, bevölkerungsreichen Absatzmarkt und andererseits auf einer umfangreichen und produktiven Landwirtschaft. Die nordrhein-westfälische Landwirtschaft liegt gemessen an den Umsätzen nach Niedersachsen und Bayern bundesweit auf dem dritten Platz (MKULNV, 2015). Von den gesamtdeutschen Tierbeständen stehen rund ein Viertel der Schweine sowie 11 % der Rinder und Milchkühe in den Ställen Nordrhein-Westfalens (ML, 2018). Bei Mastgeflügel liegen die An-

teile deutlich niedriger (z. B. rund 6 % der Masthühner). Im Ackerbau liegen die Anteile an der Produktion in Deutschland im Zuckerrübenbau bei 14 %, im Kartoffelanbau bei 12 % und im Getreidebau bei 9 %; der Anteil Nordrhein-Westfalens an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland beträgt knapp 9 % (Destatis, 2017a).

Besonders stark ist in Nordrhein-Westfalen auch der Anbau von Gemüse mit insgesamt 26.500 ha LF (21 % der deutschen Gemüseanbauflächen) vertreten; das Land liegt damit an der Spitze aller Bundesländer. Besonders nennenswert ist der Anteil an den deutschen Anbauflächen bei Kohl-, Blatt- und Stängel- sowie Wurzel- und Knollengemüse (jeweils ca. 21 %), Hülsenfrüchten (ca. 40 %) und Spargel (17 %) (Destatis, 2017b). Beim Obstbau ist der hohe Anteil am gesamtdeutschen Erdbeeranbau (ca. 17 %) hervorzuheben, während Baumobst nur eine untergeordnete Bedeutung hat. Nahezu die Hälfte (49 %) der in Nordrhein-Westfalen produzierten Obst- und Gemüseerzeugnisse kommt aus Betrieben im Regierungsbezirk Köln und ein weiteres knappes Viertel kommt aus Betrieben des Regierungsbezirks Düsseldorf (IT.NRW, 2019b).

Struktur der Ernährungswirtschaft

Innerhalb der Ernährungswirtschaft ist die Fleischwarenindustrie die mit Abstand wichtigste Branche (s. Tabelle 1). Sie erwirtschaftet rund ein Drittel des Gesamtumsatzes im Ernährungsgerberbe (2017: 35 %) und beschäftigt rund ein Viertel der dort Erwerbstätigen (2017: 28 %). Weitere wichtige Branchen sind gemessen am Umsatzanteil die Herstellung von Back- und Teigwaren (14 % Umsatzanteil), die Obst- und Gemüseverarbeitung (9 %), sowie die Herstellung von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten (7 %), die Milchverarbeitung (5 %) und Futtermittelherstellung (3 %).

Tabelle 1: Bedeutung der einzelnen Bereiche der Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen (2011, 2014 und 2017)*

Bereiche der Ernährungswirtschaft (WZ08: 10, 11, 12)	Umsatz (Mio. Euro)			Betriebe (Anzahl)			Beschäftigte		
	2011	2014	2017	2011	2014	2017	2011	2014	2017
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	32.270	34.829	37.167	939	932	979	108.418	111.557	121.839
<i>davon:</i>									
a) Schlachten und Fleischverarbeitung	10.826	11.641	13.083	209	203	238	22.631	23.619	33.676
b) Obst- und Gemüseverarbeitung	2.685	2.909	3.243	39	39	41	5.507	5.255	5.456
c) H.v. pflanzl. und tierischen Ölen und Fetten	1.918	2.792	2.747	11	14	14	1.496	1.443	1.453
d) Milchverarbeitung	2.250	2.192	1.973	19	19	21	4.386	3.747	3.917
e) Mahl und Schälmmühlen	1.818	k.A.	k.A.	24	25	26	2.452	2.298	2.111
f) H.v. Back- und Teigwaren	4.669	4.846	5.136	501	479	477	47.303	49.170	47.486
g) H.v. sonstigen Nahrungsmitteln	6.810	7.425	7.959	103	105	110	22.099	23.336	24.476
h) H.v. Futtermitteln	1.159**	1.191	1.241	45	47	51	2.375	2.527	3.083
Getränkeherstellung	3.417	3.490	3.709	76	76	69	9.620	9.379	9.599

* Nur Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten (bei Betrieben zur Herstellung von Futtermitteln und Malz ab zehn Personen)

** Zahl aus dem Jahr 2012

Quelle: Ernährungswirtschaft in NRW (Landtag NRW, 2019; IT.NRW, 2020b).

Der Anteil der Ernährungswirtschaft (WZ08: 10, 11, 12)¹ – Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln – an der Gesamtbeschäftigung in Nordrhein-Westfalen liegt bei etwa 1,9 % bis 2,0 % (IT.NRW, 2020b). Gemessen am Umsatzanteil der Branchen beschäftigen die Betriebe zur Herstellung von Back- und Teigwaren weit überdurchschnittlich viele Personen, während in der Schlacht- und Fleischbranche und auch den anderen aufgeführten Branchen im Vergleich zum Umsatzanteil an der Ernährungswirtschaft eine vergleichsweise niedrige Beschäftigungsquote besteht. Inwieweit in den statistischen Zahlen jeweils die Beschäftigten von Subunternehmen einbezogen sind, ist unklar (Deutscher Bundestag, 2018).

In den Jahren 2011 bis 2017 haben sich folgende Veränderungen ergeben: Die Zahl der Beschäftigten (+12 %) hat ebenso zugenommen wie der monetäre Umsatz (+15 %). Überdurchschnittlich stark zugenommen haben die Umsätze bei Schlachten und Fleischverarbeitung, bei Obst- und Gemüseverarbeitung sowie bei der Herstellung von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten (s. Tabelle 1). Im gleichen Zeitraum hat sich der Exportanteil des Ernährungsgewerbes erhöht und lag im Jahr 2017 bei 23,7 % (Landtag NRW, 2019).

Die räumliche Verteilung der Unternehmen in den einzelnen Branchen folgt weitgehend den landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkten. So befindet sich zum Beispiel die Fleischwarenindustrie schwerpunktmäßig in den viehstarken Regionen und die Obst- und Gemüseverarbeitung in den entsprechenden Hauptanbauregionen.

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung der vergangenen Jahre sehen sich die Unternehmen der Ernährungswirtschaft vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Der Wettbewerbsdruck aus dem In- und Ausland nimmt weiter zu und der demografische Wandel macht es für die Unternehmen immer schwieriger, geeignetes Personal zu finden (Nier und Tamásy, 2015). Dazu kommen laut SWOT-Analyse² (siehe unten) im Rahmen der Erstellung des NRW-Programms sich verändernde Präferenzen der Konsument*innen, wie zum Beispiel der Wunsch nach erhöhter Transparenz des Produktionsprozesses oder auch eine erhöhte Nachfrage nach regionalen, nachhaltig und ökologisch produzierten Produkten. Gerade im Bereich der regionalen Verarbeitung und Vermarktung besteht laut Einschätzung der Landesregierung noch Ausbaubedarf (MULNV, 2016).

Allgemeine Trends in der Ernährungswirtschaft

Generell sind in der Ernährungswirtschaft zwei unterschiedliche Trends hinsichtlich der strukturellen Entwicklung des Sektors zu beobachten: Zum einen gibt es Konzentrationstendenzen (z. B. in der Schlachtung und Fleischverarbeitung, im Landhandel, bei Mühlen und Futtermittelherstellern) und zum anderen fassen einige handwerkliche kleine und mittelständische Unternehmen wieder besser Fuß, die vom Trend bzw. gesellschaftlichen Wunsch nach mehr Regionalität und handwerklichen Produktionsprozessen sowie nach ökologischen Erzeugnissen profitieren können.

¹ WZ08: Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008.

² SWOT: Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren).

Insgesamt ist die Anzahl der Unternehmen im Ernährungshandwerk stark rückläufig. In Nordrhein-Westfalen hat von 2011 bis 2017 rund ein Viertel der Unternehmen ihren Betrieb eingestellt oder fusioniert, während der Umsatz des handwerklichen Lebensmittelgewerbes in etwa auf demselben Niveau blieb (WHKT, versch. Jg.).

Der Landhandel (Getreide, Futtermittel, Pflanzenschutz- und Düngemittel) befindet sich seit Jahren in einer starken Umstrukturierung, die deutliche Konzentrationstendenzen aufweist (Agrarzeitung, 2016). Die Diskussion um die Tierhaltung und das Tierwohl (WBA, 2015) und um die dadurch verursachten Nährstoff- und Umweltbelastungen führen zu fachrechtlichen Anpassungen bzw. Auflagen (v. a. Düngeverordnung), die wiederum eine Reduktion der Produktion oder eine Veränderung des Produktionsprogramms sowie der Produktionsprozesse in der Landwirtschaft nach sich ziehen. Sinkende Tierzahlen lassen auch beim Futtermittelabsatz einen negativen Trend erwarten.

Im Zusammenhang mit der Umwelt- und Klimadebatte haben der Ressourcenschutz und die Energieeinsparung an Bedeutung gewonnen. Als Folge des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und anderer Regelungen hat der Energieeinsatz zu höheren Kosten für das verarbeitende Gewerbe geführt. Im V&V-Bereich sind vor allem Kühlung und Trocknung zur Lagerung und besseren Gesunderhaltung der Produkte sowie die Erhitzung bei bestimmten Verarbeitungsprozessen wichtige Energieverbraucher. Dies gilt auch für die Logistik bzw. den inner- und außerbetrieblichen Transport von Gütern und Waren. Letzteres ist im Zeitablauf auch durch Reglementierungen beim Transport auf den Straßen (Straßennutzungsgebühren, Regelung der Fahrzeiten etc.) sowie die steigenden Kosten für Fahrpersonal als Kostenfaktor bedeutsamer geworden.

Wesentliche Konsumänderungen beginnen die Märkte zu bewegen und dürften mittelfristig – zusammen mit einschneidenden bau-, umwelt- und tierschutzrechtlichen Regelungen – auch Auswirkungen auf die Erzeugung in Deutschland und insbesondere in den Konzentrationsgebieten der Tierhaltung in Nordrhein-Westfalen haben. Insgesamt ist der Fleischkonsum in Deutschland weitgehend konstant, wobei dem stärker rückläufigen Verbrauch von Schweinefleisch ein zunehmender Konsum von Geflügelfleisch gegenübersteht (BMEL, 2020). Der Ernährungsreport der Bundesregierung weist darauf hin, dass die Konsument*innen nach folgenden Bereichen tendenziell mehr nachfragen: „to go“-Convenience, „außer Haus“-Verzehr, Fleischersatzprodukte, ökologische Erzeugnisse, regionale Produkte, Tiefkühlkost (sog. TK-Ware). Auch der Gemüseverbrauch nimmt deutlich zu; während der Frischmilchverbrauch stetig abnimmt und der Pro-Kopf-Verbrauch von Käse konstant ist (Destatis, 2019).

Der inländische Pro-Kopf-Verbrauch ist allerdings lediglich ein Faktor, der die Nachfrage nach Verarbeitungserzeugnissen der Ernährungswirtschaft bestimmt. Ein weiterer Faktor ist die Nachfrage im europäischen und außereuropäischen Ausland, die die Inlandsproduktion bei freien Märkten zunehmend beeinflusst. Neben Exporten sind auch Importe aus anderen Regionen in Abhängigkeit von der interregionalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam. Importe sind vor allem bei pflanzlichen Ölen und Fetten, Wein, Eiern, Hülsenfrüchten, Bienen-

honig, Obst (hier liegt der Selbstversorgungsgrad in Deutschland bei ca. 20 % – dies betrifft auch Äpfel, Birnen Pflaumen und Beerenobst), Gemüse (SVG 36 %), Gänse, Enten (nicht aber Masthühner) von großer Bedeutung (Destatis, 2019). In all den genannten Produktbereichen ließen sich somit weitere Produktions- und Verarbeitungskapazitäten ohne innerregionalen Verdrängungswettbewerb aufbauen.

Den Primärerzeuger*innen und V&V-Unternehmen stehen stark konzentrierte Unternehmen des Lebensmittelgroß- und -einzelhandels gegenüber, die einen enormen Druck auf die vorgelagerten Bereiche einschließlich dem der Primärerzeuger*innen ausüben. Die Vorgaben des Lebensmittel Einzelhandel beziehen sich auf Menge und Art der Produkte, deren Produktionsprozesse und die Weise der Andienung und Lieferung sowie die Konditionen der Bezahlung. Um diese enorme Marktmacht regulatorisch etwas zu lenken, hat die EU die UTP-Richtlinie³ zur Eindämmung von unfairen Handelspraktiken (z. B. bezüglich Zahlungsfristen, kurzfristigen Auftragsstornierungen oder -änderungen) in Kraft gesetzt, die bis Mai 2021 in nationales Recht umgesetzt werden muss (BMEL, 2019).

Um auch in Zukunft am Markt bestehen zu können, sind die Unternehmen in der Ernährungswirtschaft gezwungen, die Produktion an die sich ändernden Marktbedingungen und rechtlichen Vorgaben anzupassen. Die Unternehmen müssen Modernisierungsinvestitionen durchführen, um die Möglichkeiten der Digitalisierung und Automatisierung sowie Organisationsvorteile nutzen zu können, die unter anderem die zunehmenden Probleme durch Fachkräftemangel verringern sollen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf das gesamte Finanzierungsumfeld, das sich seit der Finanzkrise 2008/09 positiv für Unternehmen mit Fremdkapital(-bedarf) entwickelt hat. Die Darlehenszinsen bei neu abgeschlossenen langfristigen Krediten (über zehn Jahre Laufzeit) haben sich von etwa 4,5 % im Jahr 2009 auf nunmehr etwa 2,0 % seit dem Jahr 2015 verringert (Deutsche Bundesbank, 2020). Unternehmen der Ernährungswirtschaft können über Sonderprogramme der Landwirtschaftlichen Rentenbank – je nach Bonität und Sicherheitenlage – noch günstigere Kredite erhalten (z. B. über das Förderprogramm Umwelt- und Verbraucherschutz) (LR, 2019).

Den geringeren Finanzierungskosten stehen auf der anderen Seite die gestiegenen Bau- und Technikpreise aufgrund der konjunkturellen Lage im Bau- und Handwerksbereich gegenüber. Laut Daten des Landesamtes für Statistik sind die Baupreise für gewerbliche Betriebsgebäude zwischen 2015 und 2019 um etwa 14 % gestiegen (IT.NRW, 2020a). Diese Teuerungsraten dürften auch auf Betriebsgebäude im Agrar- und Ernährungssektor übertragbar sein.

³ Die Richtlinie 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

Ergebnisse der SWOT-Analyse (MULNV, 2016)

Die wesentlichen Aspekte der SWOT-Analyse wurden im Rahmen einer ELER-Programmconsultation der NRW-Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner im MKULNV diskutiert. Die folgenden Stärken und Schwächen bezüglich der Ernährungswirtschaft wurden schließlich im Programm als Ausgangspunkt für die Interventionslogik festgehalten:

Zu den klaren Stärken der Land- und Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen zählen die Nähe zu vielen Verbraucher*innen im In- und Ausland, eine qualitativ hochwertige und innovative Produktpalette und eine leistungsstarke Zulieferbranche. Das Ernährungsgewerbe wird bezüglich Umsatz, Beschäftigung, Arbeitsproduktivität und Exportorientierung positiv und mithin als wettbewerbsfähig eingeschätzt. Als besonders vorteilhaft wird auch gesehen, dass Tierwohl und Tiergesundheit wie auch ökologisch oder regional erzeugte Produkte einen hohen Stellenwert im Bewusstsein der Erzeuger*innen und der Verwaltung besitzen. Erzeugergemeinschaften ermöglichen Einkaufsvorteile oder auch Verkaufsvorteile und können durch die Bündelung von Angebot bzw. Nachfrage teilweise wirtschaftliche Nachteile kleiner Produktionseinheiten im Primärbereich kompensieren.

Als Schwächen wurden der relativ geringe Anteil an ökologisch erzeugten Produkten, das nicht ausgeschöpfte Potenzial der Direktvermarktung und die geringen Wertschöpfungsanteile in der Tierhaltung (Stichwort „Billigfleisch“) angeführt. Außerdem wurde nach Einschätzung der Stakeholder die geringe Nutzung von möglichen Vorteilen bei horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit in der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen als Schwäche identifiziert.

Gute Chancen werden vor allem in der guten Verkehrs- und Logistikinfrastruktur und der steigenden Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Lebensmitteln gesehen. Risiken für die sektorale Entwicklung können sich nach Einschätzung der Beteiligten durch starken Wettbewerb und zunehmende Ungleichgewichte der Marktmacht in der Lebensmittelkette aufgrund des hochkonzentrierten Lebensmittelhandels ergeben. Auch Lebensmittelskandale und Nachfragerückgänge infolge von demografischem Wandel und allgemeinen wirtschaftlichen Problemen könnten die gewünschte positive Entwicklung gefährden.

3 Maßnahmenüberblick

3.1 Interventionslogik und Maßnahmenziele

Aufbauend auf die SWOT-Analyse wurde im NRW-Programm als zentrales Ziel der V&V-Förderung festgehalten, die Wettbewerbsfähigkeit der Wertschöpfungskette sowie nachhaltig produzierte Lebensmittel zu stärken, und die KMU in ländlich-regionalen Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Das steigende Qualitätsbewusstsein (Ökoprodukte etc.) und das wachsende Interesse eines zunehmenden Teils der Verbraucher*innen an der Regionalität ihrer Lebensmittel

bieten im dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen besondere Chancen zur Steigerung der Wertschöpfung aus der Lebensmittelproduktion. Auch die landwirtschaftlichen Betriebe selbst können mit Unterstützung bei Investitionen den Schritt in die eigene Verarbeitung und Vermarktung wagen, wenn sie sich zu Erzeugerorganisationen zusammengeschlossen haben. Angesichts der starken Konzentration im Lebensmittelhandel und in der Ernährungsindustrie sollen kleine und mittelständische Verarbeitungsbetriebe im zunehmenden Wettbewerb bei ihren Investitionsvorhaben gefördert und somit ihr langfristiges Überleben gesichert werden. Dies ist für die lokale und regionale Versorgung der ländlichen Bevölkerung und für das Angebot an wohnortnahen Arbeitsplätzen im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Gleichzeitig kann es den Primärerzeuger*innen besondere Absatzmöglichkeiten für Qualitätserzeugnisse, Erzeugnisse mit regionalem Bezug, aus ökologischer Erzeugung und Nischenprodukte eröffnen.

Ziel der Förderung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu verbessern, um auf diese Weise zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen (Schaffung eines Erzeugernutzens). Außerdem sollen die geförderten Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes leisten. Dies soll zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von V&V-Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüssen sowie zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Die gewählte inhaltliche Ausrichtung der V&V-Förderung erfolgte relativ konsistent mit der SWOT-Analyse und ist somit nachvollziehbar, wenngleich eine noch deutlichere Schwerpunktsetzung zum Beispiel zugunsten von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen oder stufenübergreifenden Ketten zur Lösung der identifizierten Schwächen konsequenter gewesen wäre.

3.2 Fördermodalitäten

Im Rahmen der Maßnahme werden in der aktuellen Förderperiode kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie mittelgroße Unternehmen gefördert (V&V-RL 2015). Somit sind Unternehmen mit 750 und mehr Beschäftigten oder einem Jahresumsatz von 200 Mio. Euro und mehr von der Förderung ausgeschlossen. Die V&V-Unternehmen dürfen nicht gleichzeitig in der Primärerzeugung tätig sein. Daneben sind gemäß Agrarmarktstrukturrecht anerkannte Erzeugerzusammenschlüsse förderbar.

Die Gewährung von Fördermitteln ist auf Erstinvestitionen in die Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen beschränkt. Die Förderung ist – unter Berücksichtigung der EU-Vorgaben, der GAK-Förderungsgrundsätze und der Landeshaushaltsordnung – an die Erfüllung von zahlreichen Bedingungen geknüpft (V&V-RL 2015).

- Das beantragte Vorhaben muss betriebswirtschaftlich rentabel erscheinen. Dies ist anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu belegen, die auf nachvollziehbaren Bezugs- und Absatzverhältnissen beruhen.

- Die Antragsteller*innen müssen eine ausreichende Erzeugerbindung nachweisen. Dies bedeutet, dass wenigstens fünf Jahre lang ab Fertigstellung des Vorhabens für mindestens 40 % der Rohware vertragliche Bindungen mit Primärerzeuger*innen bestehen.
- Bezüglich der Nutzung der zu fördernden Vorhaben sind mehrjährige Zweckbindungsfristen einzuhalten: fünf Jahre bei Maschinen und technischen Anlagen sowie zwölf Jahre bei Bauten und baulichen Anlagen.
- Aufwendungen für die Schlachtung von Nutztieren sind nur bei kleinsten und kleinen Unternehmen förderbar.

Fördersätze bei den Investitionen

Die Unterstützung erfolgt durch Zuschüsse im Verhältnis zu den förderfähigen Aufwendungen. Die Förderhöhe ist nach Art des Zuwendungsempfängers (ZWE) und der Primärerzeugnisse (landwirtschaftlich bzw. nichtlandwirtschaftlich, also Anhang I AEUV- und nicht Anhang I AEUV-Produkte) differenziert. Sie beträgt bei anerkannten Erzeugerzusammenschlüssen (EZ) 35 % und bei V&V-Unternehmen 25 % (KMU) bzw. 20 % (bei mittelgroßen Unternehmen). Voraussetzung ist, dass es sich bei den verarbeiteten Endprodukten um ein Erzeugnis des Anhang I AEUV handelt. EZ und V&V-Unternehmen können im Rahmen einer Mitgliedschaft bei Operationellen Gruppen bezuschusst werden. Bei der Erzeugung von Qualitätsprodukten⁴ sowie bei Vorhaben, die auf ökologisch und regional erzeugte Produkte ausgerichtet sind,⁵ kann der jeweilige Zuschuss um fünf Prozentpunkte erhöht werden.

Falls es sich bei den verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen nicht um sog. Anhang I-Endprodukte handelt, können Kleinst- und kleine Unternehmen lediglich einen Zuschuss von 20 % und mittlere Unternehmen in Höhe von 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben erhalten.

Der Zuschuss wurde mit einer Richtlinienänderung im Jahr 2015 ab dem Förderjahr 2016 auf eine Million Euro je Investitionsvorhaben begrenzt. Nach unten hin begrenzt eine Bagatellgrenze von 5.000 Euro Zuschuss die Förderung.

Zentral soll die V&V-Förderung zur Verbesserung der Abnahme und zu höherer Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produkte zugunsten der Primärerzeuger*innen beitragen. Ein wesentliches Instrument, um dies zu erreichen, sind die Vorschriften zu den Liefer- und Abnahmeverträgen. Diese beinhalten für die Unternehmen die Verpflichtung, dass sie „mindestens 40 Prozent ihrer Aufnahmekapazität an Erzeugnissen, für die sie gefördert werden, für wenigstens fünf Jahre ab Fertigstellung mit Produkten von Zusammenschlüssen oder einzelnen Erzeugern auslasten“. Dies ist anhand von entsprechenden Lieferverträgen nachzuweisen (V&V-RL 2015).

⁴ Qualitätsprodukte nach Artikel 16 Absatz 1 Buchst. A Ziffern i und ii der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

⁵ Zur Erzeugung von Produkten mit einer geschützten Ursprungsbezeichnung (g. U.), einer geschützten geografischen Angabe (g. g. A.) oder einer garantiert traditionellen Spezialität (g. t. S.).

Für den Nachweis von Erzeugernutzen im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze (seit dem GAK-Rahmenplan 2018) werden anstelle von Lieferverträgen auch Dienstleistungsverträge anerkannt. Dies beinhaltet zum Beispiel, dass auch Metzgereien, die nicht selbst schlachten, sondern von einem Dienstleister, der die V&V-Vertragsbindung einhält, Teile zukaufen, gefördert werden können. Auch Erzeugerorganisationen können für den Nachweis der Erzeugerbindung genutzt werden, wobei die jeweiligen Vertragsbedingungen entscheidend sind.

Förderverfahren

Zur Auswahl der geplanten Investitionsmaßnahmen wurde aufgrund von EU-Vorgaben ab dem Bewilligungsjahr 2015 ein Verfahren eingeführt, das eine Bewilligungsreihenfolge (Ranking) der zur jeweiligen Antragsfrist eingereichten Förderanträge ermöglicht. Beim Ranking werden nur solche Förderanträge berücksichtigt, die zum jeweiligen Stichtag in bewilligungsreifer Form und mit einer gesichert erscheinenden Gesamtfinanzierung bei der Bewilligungsbehörde vorliegen.

Der Förderantrag ist beim Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) als der zuständigen Bewilligungsstelle für die V&V-Förderung zu stellen. Die beizubringenden Unterlagen bzw. Formulare sind online erhältlich.⁶ Neben der Auswahl der Vorhaben durch die Erfüllung der zahlreichen Fördervoraussetzungen der V&V-Förderrichtlinie erfolgt eine Detailsteuerung der zu fördernden Vorhaben über Auswahlkriterien (AWK), die mit Punktwerten hinterlegt sind und ein Ranking der Projekte ermöglichen (siehe unten). Besonders hohe Punktwerte gibt es, wenn ein Antragsteller ein Kleinstunternehmen ist, Ressourcen einspart sowie Qualitätsprodukte erzeugt oder einen hohen regionalen Warenbezug durch vertragliche Bindung nachweist. Die Auswahlkriterien gemäß Art. 49 der ELER-VO sind wie folgt (LANUV, 2019):

⁶ <https://www.lanuv.nrw.de/landesamt/foerderprogramme/marktstrukturverbesserung/investitionen>
Derzeit werden die Antragsunterlagen überarbeitet, sodass die Unterlagen nicht online verfügbar sind.

a) Ressourcenbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Verbesserung der Wassereinsparung	15
• Verbesserung der Energieeinsparung	15
• Flächenverbrauch (keine Erstversiegelung von luf-Flächen)	5
b) Strukturbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Unternehmensgröße	10
• Vertragliche Bindung des Rohstoffbezugs (mind. 40 %)	15
• Überwiegend regionaler Warenbezug (mehr als 75 %)	15
c) Qualitätsbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Qualitätsprodukte (EU-VO 1151/2012)	15
• Qualitätsprodukte – ökologisch (EU-VO 834/2007)	15
• Anwendung eines anerkannten QS-Systems	5
d) Innovationsbezogene Kriterien	Punktzahl (max.)
• Einführung einer Innovation (Produkt/Prozess/Vermarktung)	5
• Antragsteller ist Mitglied einer Operationellen Gruppe	5

Maximal können 120 Punkte erreicht werden. Die Mindestpunktzahl zum Zeitpunkt der Bescheid-erstellung ist 15. Die Bepunktung soll den potenziellen Antragsteller*innen als Orientierung dienen, um eventuell von einer Antragstellung abzusehen, wenn der Schwellenwert nicht erreicht wird. Allerdings ist die Untergrenze angesichts der zahlreichen Möglichkeiten, eine dem Förderziel entsprechende Besonderheit mit dem geplanten Vorhaben zu erreichen, sehr niedrig angesetzt. Die Kriterien sind gut geeignet, um ein von der EU vorgesehene Ranking zu gewährleisten; sie haben jedoch nicht das Ziel, Steuerungswirkung zu entfalten.

Um bei den Kriterien Wasser- und/oder Energieeinsparung sowie bei der Einführung einer Innovation im Rahmen des geplanten Vorhabens Punkte zu erhalten, ist mit dem Antrag ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen bei der Bewilligungsstelle vorzulegen. Dessen Bestätigung bezüglich der Einsparung von Ressourcen ist Voraussetzung für die Bewilligung.

Geplant waren zunächst drei Antragstermine pro Jahr. Im Jahr 2016 gab es zwei Antragstermine, da die Haushaltsmittel mit den Anträgen der ersten Antragsrunde mehr als gebunden waren und Anträge nicht zum Zug kamen. Seit 2017 gibt es nur noch einen Antragstermin im Jahr. Die Anträge können kontinuierlich gestellt werden, werden aber zu einem zu Beginn des Jahres veröffentlichten Stichtag in ein Ranking gebracht. Da für jeden Auswahltermin jeweils ein bestimmtes Budget an Fördermitteln zur Verfügung steht, erfolgt die Mittelverteilung von dem obersten Rang des Rankings abwärts, bis das jeweilige Budget aufgebraucht ist. Vorabgenehmigungen (vorzeitiger Maßnahmenbeginn) können in Einzelfällen bei ausreichender Begründung bzw. Erfüllung der

entsprechenden Voraussetzungen erteilt werden, um bei unsicherer Haushaltssituation eine schnell umzusetzende Investition nicht zu verzögern und gleichzeitig eine mögliche Förderung nicht zu verwirken.

Eine spezielle Betreuungsförderung in Form eines zusätzlichen Zuschusses wie beim AFP, um die Vorbereitung (Planung und Antragstellung) und Durchführung von zu fördernden Vorhaben bis zur Abrechnung (Verwendungsnachweis etc.) zu unterstützen, gibt es bei der V&V-Förderung nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf den Verarbeitungstufen keine vergleichbare Struktur wie die Landwirtschaftskammer für die Förderbetreuung zur Verfügung steht. Die dabei entstehenden Aufwendungen können jedoch in begrenztem Umfang (max. 12 % der gesamten Aufwendungen) als förderfähige Ausgaben im Förderantrag angesetzt werden. Das LANUV bietet potenziellen Antragsteller*innen über das ganze Jahr verteilt eine Erstberatung (Dauer ca. 1,5 bis 2,0 h) an. Diese findet in der Regel vor Ort statt und ist kostenlos.

3.3 Inanspruchnahme des V&V

Bis zum Ende 2019 wurden 29 Vorhaben mit einem Zuschussvolumen von 12,9 Mio. Euro bewilligt; die damit geförderten Investitionen umfassen 44,3 Mio. Euro (siehe Tabelle 2). Die Förderung verlief in den einzelnen Bewilligungsjahre sehr unterschiedlich. Während im ersten Jahr der Förderperiode 2014 als Folge der noch nicht vorhandenen Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene die Förderung noch nicht beginnen konnte, erhielten im Jahr 2015 die ersten Antragsteller*innen eine Förderzusage. Von den bisher insgesamt bewilligten Vorhaben entfallen 90 % auf die Antragsjahre 2015 bis 2017, wobei auf das Jahr 2016 rund die Hälfte der insgesamt bewilligten Förderung entfällt. In den Jahren 2018 und 2019 gab es aufgrund struktureller und organisatorischer Schwierigkeiten kaum mehr Bewilligungen. Das jährliche Fördermittelbudget war mit Ausnahme des Jahres 2015 in allen anderen Förderjahren ausreichend, um die gestellten Anträge zu bewilligen, sofern sie die Fördervoraussetzungen erfüllten.

Tabelle 2: Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen

Bewilligungsjahr	Geförderte Vorhaben		Bewilligte Zuschüsse		Investitionssumme	
	Anzahl	in %	Euro	in %	Euro	in %
2014	-	-	-	-	-	-
2015	5	17,2	1.934.862	15,0	7.397.364	16,7
2016	15	51,7	6.646.881	51,5	22.241.007	50,2
2017	6	20,7	2.791.020	21,6	9.386.844	21,2
2018	2	6,9	613.485	4,8	2.154.951	4,9
2019	1	3,4	909.216	7,1	3.143.440	7,1
Insgesamt	29	100,0	12.895.464	100,0	44.323.606	100,0

Quelle: Projektdatenbank (MULNV, 2020).

Die durchschnittlich gewährte Förderung beträgt 445.000 Euro je ZWE bei einer förderfähigen Investitionssumme von durchschnittlich 1.528.000 Euro. Der Fördersatz beträgt somit im Durchschnitt 29 %. Die Zuschusshöhe reicht im Einzelfall von 60.000 Euro bis zu 950.000 Euro; der Median liegt mit 253.000 Euro deutlich unter dem Mittelwert.

Die Schwerpunkte der V&V-Förderung liegen mit gut einem Drittel der geförderten Vorhaben auf Gemüse und mit je rund einem Fünftel auf Getreide (einschl. Futtermitteln und Mehlherstellung) sowie auf Fleischverarbeitung (siehe Tabelle 3). Bei Fleisch und Milch liegen die durchschnittlich gewährten Zuschüsse etwas höher als bei den übrigen Produktionssektoren.

Tabelle 3: Nach Produktionssektoren gegliederte Zuschüsse und Investitionsumfänge der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen

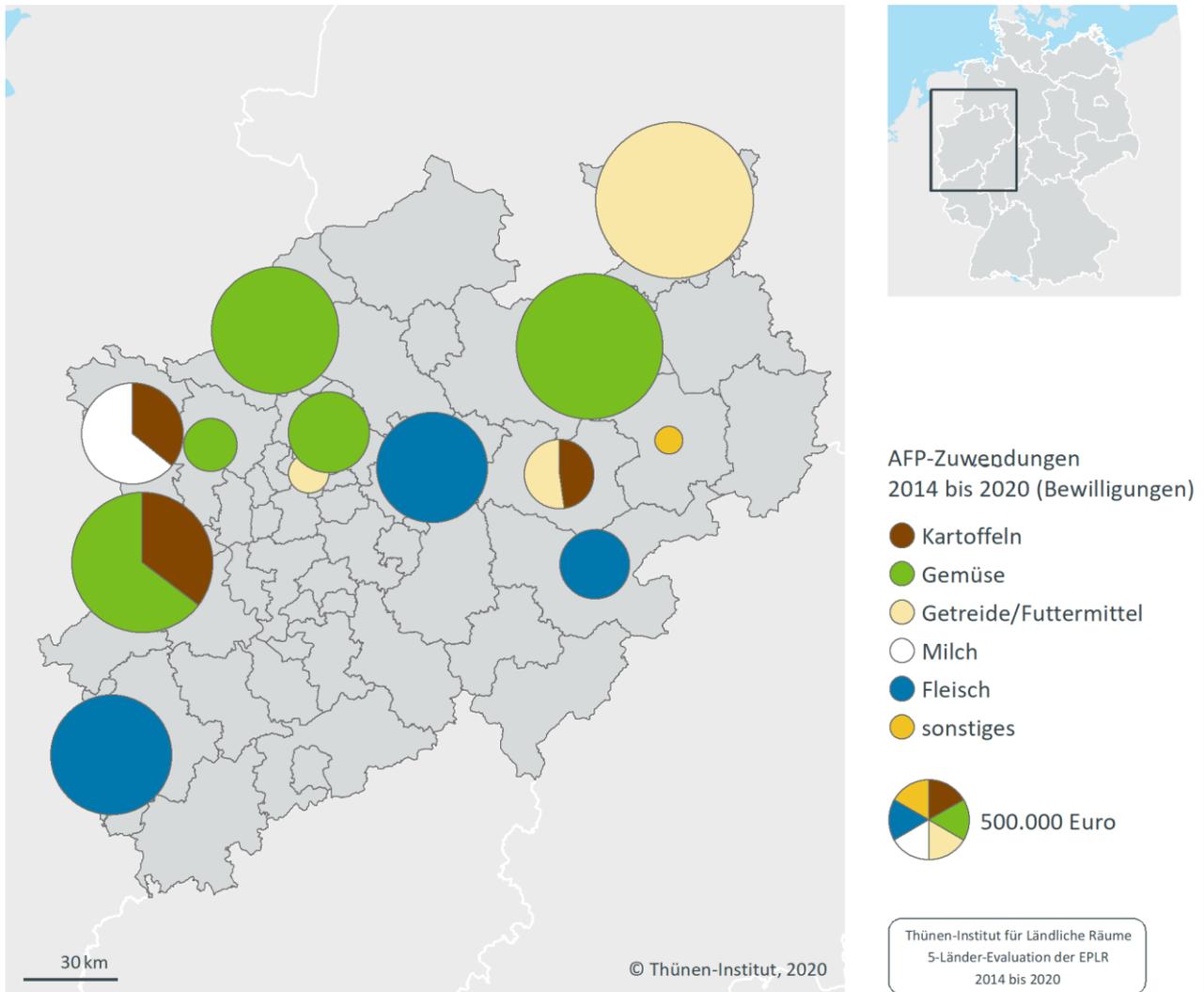
Produktionssektor	Geförderte Vorhaben		Bewilligte Zuschüsse		Investitionssumme (förderfähig)	
	Anzahl	in %	Euro	in %	Euro	in %
Getreide	6	20,7	2.394.915	18,6	9.430.100	21,3
Gemüse	10	34,5	4.606.511	35,7	15.682.267	35,4
Kartoffeln	3	10,3	1.005.363	7,8	3.473.386	7,8
Fleisch	5	17,2	2.623.195	20,3	8.068.730	18,2
Milch	4	13,8	2.205.361	17,1	7.465.223	16,8
Sonstiges	1	3,4	60.119	0,5	203.900	0,5
Insgesamt	29	100,0	12.895.464	100,0	44.323.606	100,0

Quelle: Projektdatenbank (MULNV, 2020).

Aus der vorliegenden Projektdatenbank der Bewilligungsstelle geht hervor, dass auf die Hälfte der Anträge etwa 80 % der insgesamt gewährten Zuschüsse entfallen.

In regionaler Hinsicht zeigt sich, dass der Großteil der Förderfälle in den intensiven Tierhaltungs- und Ackerbaugebieten im Norden und Westen angesiedelt ist (siehe Abbildung 1). Dies reflektiert den hohen Anteil an Investitionen in den Landhandel (Getreide, Futtermittel) und in der Gemüse- und Kartoffelverarbeitung. Im Siegerland sowie im Bergischen Land, in Bonn und weiten Bereichen der Eifel sind dagegen kaum Förderfälle zu verzeichnen.

Abbildung 1: Regionale Verteilung der geförderten V&V-Vorhaben im Förderzeitraum 2014 bis 2019 in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Projektdatenbank (MULNV, 2020).

Einige der ZWE wurden in der laufenden Förderperiode und auch in der vorhergehenden mehrmals gefördert. Einzelne ZWE erhielten bis zu sechs oder sogar sieben (jeweils ein Fall) Bewilligungen und in drei weiteren Fällen gab es vier Bewilligungen. Darüber hinaus wiesen einzelne ZWE zwei bis drei Bewilligungen auf. Hier zeigt sich auch der Einfluss von professioneller Beratung bei einigen Unternehmen. In der laufenden Förderperiode alleine gibt es drei ZWE mit mehr als einem Förderantrag. Die mehrfachen Anträge einzelner ZWE dürften unter anderem eine Folge von Obergrenzen je Antragstellung⁷ sein, woraufhin möglicherweise einige umfangreiche Investitionsvorhaben entsprechend auf mehrere Anträge aufgeteilt werden. Bei einer Bewertung

⁷ Seit 2016 liegt die Förderobergrenze je Antrag bei 1,0 Mio. Euro. Diese Obergrenze kann in einer Förderperiode mehrfach ausgeschöpft werden LANUV (2019).

der antragstellenden Unternehmen ist allerdings erkennbar, dass sich ein Teil der wiederkehrenden Antragsteller von Kleinunternehmen über die Jahre zu mittelgroßen Unternehmen entwickelt und sich mit der notwendigen Wettbewerbsfähigkeit am Markt etabliert hat.

Die insgesamt geringen Antrags- und Bewilligungszahlen sind nach Einschätzung des LANUV⁸ unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass viele Unternehmen in den relevanten Branchen nach wie vor nicht wissen, dass sie einen V&V-Förderantrag für betriebliche Investitionen stellen könnten. Darüber hinaus seien für Erst-Antragsteller*innen oftmals der bürokratische Aufwand und die erforderliche Beschäftigung mit der Bereitstellung der Unterlagen problematisch. Bei einigen Unternehmer*innen bestehe geradezu eine Aversion gegen „Papier“ bzw. Dokumentation und Buchführung in digitaler Form. Dies liege häufig daran, dass in kleinen Unternehmen eine Person alles mache (Produktion, Verkauf, Büro etc.). Vor allem diese Unternehmen bräuchten eine Beratung. Eigentlich sei eine Antragstellung erst ab einer Beihilfenhöhe von 100.000 Euro sinnvoll, berücksichtigt man den kompletten Aufwand (inkl. Verwaltung) für die Beantragung der Förderung; wenn jedoch der erste Antrag gestellt sei, lohne ein weiterer Antrag auch schon bei 50.000 Euro Beihilfe. Die interessanteste Zielgruppe bei der Förderung seien gut aufgestellte Mittelständler (mit 50 bis 60 Mitarbeiter*innen). Unter diesen Unternehmen gebe es Routiniers, bei denen die Antragstellung zu den üblichen Managementaufgaben zähle.

3.4 Fazit

Der Handlungsbedarf einer Förderung von Investitionen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Nordrhein-Westfalen ergibt sich inzwischen weniger aus klassischen Wettbewerbsproblemen – wie es die derzeitige EU-Förderkulisse beschreibt –, sondern eher aus politisch deklarierten Zielen (vor allem Erzeugung von Qualitätsprodukten, Umwelt- und Klimaschutz sowie Ressourcenschonung) und identifizierten Entwicklungschancen (ökologisch hergestellte, regional verarbeitete und vermarktete Produkte). Diese Faktoren werden voraussichtlich mit Blick auf die Strategien „Green Deal“ und „Farm to Fork“ der Europäischen Kommission in der künftigen Förderperiode eine größere Rolle spielen.

Die V&V-Maßnahme kann zur Erreichung dieser Ziele beitragen, wenn die Fördervoraussetzungen und die Auswahlkriterien stringent auf diese Förderziele ausgerichtet werden. „Streuverluste“ infolge der Förderung von Vorhaben bzw. Unternehmen, die wenig zu den formulierten Politikzielen beitragen, können so verringert bzw. minimiert werden. Derzeit führen die mit der Förderung verbundenen Anforderungen dazu, dass vor allem Unternehmen mit Fördererfahrung einen großen Teil des Förderbudgets erhalten, während die Zielgruppe „kleine und auf besondere Qualität ausgerichtete handwerkliche Unternehmen“ mit der V&V-Förderung tendenziell nicht erreicht wird bzw. diese Gruppe keine Anträge stellt.

⁸ Einschätzung bei einem Evaluationsworkshop des Thünen-Instituts mit Vertreter*innen der Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 23.10.2018 in Hannover.

4 Vorgehensweise und Informationsgewinnung

Die Förderdokumente und die Output-Daten geben einen ersten Überblick über die Umsetzung der V&V-Fördermaßnahme (Budgetnutzung, inhaltliche Schwerpunkte etc.). Die Erhebungsbögen („Investor-Antragsbogen“), die obligatorischer Bestandteil der Antragsunterlagen sind, geben Auskunft über die Struktur der Unternehmen, deren Investitionen und die wirtschaftliche Situation in der Ausgangssituation sowie – laut Planung – nach Abschluss des geförderten Vorhabens. Die Erhebungsbögen werden von der Bewilligungsstelle auf der Grundlage der Antragsunterlagen ausgefüllt. Die sog. Abschlussbögen, die das Pendant zu den Erhebungsbögen bei der Antragstellung darstellen, lagen zum Zeitpunkt dieser Zwischenbewertung für 13 geförderte Vorhaben vor. Dass die Abschlussbögen für einige Vorhaben noch ausstehen, liegt daran, dass zwischen Fertigstellung der geförderten Investition und dem Ausfüllen der Abschlussbögen mindestens ein Jahr vergangen sein muss und die Angaben – vor allem im erfolgswirtschaftlichen Teil – auf einem Jahresabschluss bzw. relevanten Teilen zur Erstellung des Jahresabschlusses beruhen.

Um über die geförderten Unternehmen und Vorhaben genauere Informationen zu erhalten, wurden im Januar/Februar 2019 telefonische Interviews mit der Leitung der geförderten Unternehmen geführt. Für die Interviews wurden nur Zuwendungsempfänger*innen (ZWE) der Bewilligungsjahre 2014 bis 2017 einbezogen, damit die geförderten Vorhaben bereits abgeschlossen und möglichst bereits erste Erfahrungen bei dem ZWE bezüglich der Wirkungen der Investitionen vorlagen. In diesen leitfadengestützten Gesprächen (Dauer jeweils ca. 45 min) wurden folgende Aspekte abgefragt (siehe Anhang):

- Entwicklungen der relevanten Märkte,
- Entwicklung des geförderten Unternehmens (Produktionsstruktur, Beschäftigung etc.),
- bisherige und weitere Investitionsmotive und -ziele,
- Wirkungen der geförderten Investitionen und Ex-post-Beurteilung der Investition,
- Finanzierungssituation der Unternehmen zum Zeitpunkt der Investition und Investitionsverhalten ohne V&V-Förderung.

Insgesamt wurden 19 teilstrukturierte Interviews mit Vertreter*innen der Unternehmen zu 20 geförderten Vorhaben geführt. In einem Interview gab der Interviewpartner Auskunft zu zwei geförderten Vorhaben innerhalb des Unternehmensverbundes. Die Interviews wurden aufgezeichnet und inhaltlich transkribiert. Anschließend wurden die Transkripte inhaltsanalytisch ausgewertet.

5 Ergebnisse der ZWE-Befragung und Analyse der Erhebungsbögen

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beruhen bezüglich der tatsächlich eingetretenen Wirkungen auf den Angaben der Unternehmensleitungen in den nach Abschluss der geförderten Investitionen durchgeführten Interviews und auf den Abschlussbögen. Die Quelle der Ergebnisse wird jeweils angegeben. Die Angaben der Abschlussbögen erfolgen in neun Fällen auf Ebene der Betriebsstätte, in drei Fällen auf Unternehmensebene⁹ und in einem Fall handelt es sich um eine Neugründung.

5.1 Struktur der befragten ZWE

Die 20 Vorhaben, die den Interviews zugrunde lagen, erhielten im Förderzeitraum 2014 bis 2017 eine Förderung. Dabei handelt es sich in vier Fällen um Kleinstunternehmen, in acht Fällen um Kleinunternehmen, in fünf Fällen um mittlere sowie in zwei Fällen um mittelgroße Unternehmen.

Die befragten Unternehmen hatten in der Ausgangssituation durchschnittlich einen Umsatz von rund 15 Mio. Euro (Bandbreite 0 bis 98 Mio. Euro) und im Zieljahr von 16,5 Mio. Euro (1,1 bis 95 Mio. Euro). Bei einem Vorhaben (Existenzgründung durch rechtliche Umstrukturierung) lag in der Ausgangssituation noch kein Umsatz vor. Die Zahl der Beschäftigten lag in der Ausgangssituation bei durchschnittlich 41 Voll-Arbeitskrafteinheiten (Bandbreite von 0 bis 184).

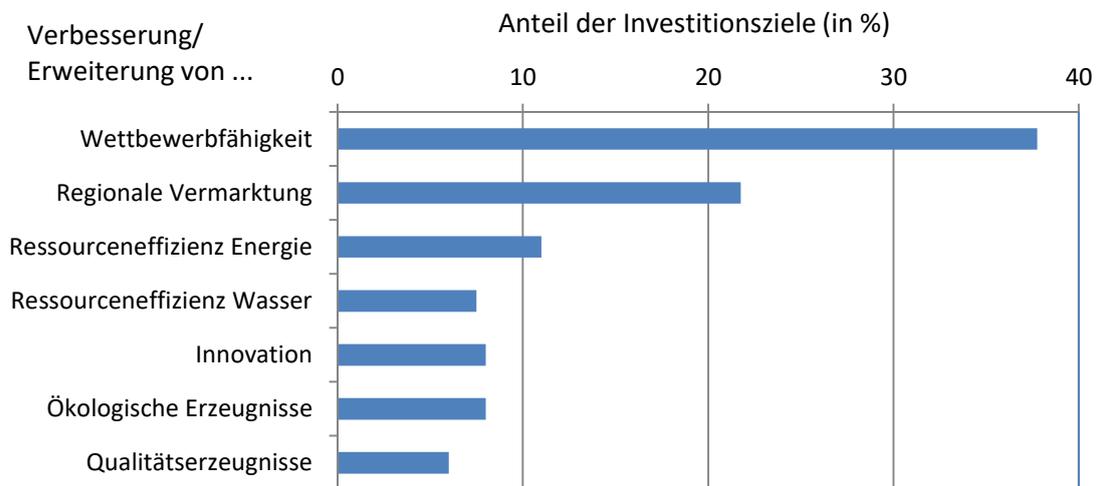
Jeder vierte ZWE entwickelte sich aus landwirtschaftlichen Unternehmen heraus, wobei diese in aller Regel – neben anderen Primärerzeuger*innen – noch als Lieferant*innen der geförderten Unternehmen tätig sind. Vielfach handelt es sich in diesen Fällen um eine Familienholding mit mehreren Unternehmen. Die V&V-Unternehmen weisen mitunter enorme Wachstumsgeschwindigkeiten auf und haben sich zu wichtigen Lieferant*innen des Lebensmitteleinzelhandels und der Ernährungsindustrie entwickelt, wodurch neue Absatzwege aufgebaut wurden.

5.2 Investitionsziele und -schwerpunkte

Bei den Unternehmen, von denen Erhebungsbögen vorliegen, können anhand der Investorangaben die Schwerpunkte der Investitionsziele abgelesen werden (siehe Abbildung 2). Demnach wird bei gut einem Drittel der geförderten Vorhaben die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der unterstützten Investitionen gesehen. Die Steigerung der Energieeffizienz stellt bei gut 10 % der Vorhaben das zentrale Investitionsziel dar.

⁹ Davon beträgt der Umsatzanteil der geförderten Betriebsstätte am Unternehmensumsatz in zwei Fällen 100 % und in einem Fall 35 %.

Abbildung 2: Investitionsziele der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Erhebungsbögen (LANUV) (n=20).

Anhand der Auswahlkriterien gemäß Art. 49 der ELER-VO werden die Förderanträge der Antragsteller*innen qualitativ bewertet und können so in eine Rangfolge gebracht werden. Die Auswahlkriterien sind aus den Förderzielen abgeleitet, sodass die letztlich geförderten Unternehmen einen möglichst großen Beitrag zu EU- und landespolitischen Zielen beitragen sollen. Die jeweiligen Kriterien mit Bezug zu Ressourcenverbrauch, Struktur, Qualität und Innovation werden von den ZWE sehr unterschiedlich erfüllt (siehe Tabelle 4). Zum Beispiel erfüllen alle ZWE das Kriterium „Verbesserung der Ressourceneffizienz“ (zumindest im Hinblick auf die Energieeinsparung)¹⁰, und fast alle ZWE (zwei Ausnahmen) erfüllen das Kriterium „überwiegend regionaler Bezug“ der Rohwaren. Durchgehend erfüllt ist die „Compliance“ mit dem Kriterium „Anwendung eines QS-Systems“. Die Anforderung an eine vertragliche Bindung mit den Primärerzeuger*innen, die eine Grundvoraussetzung der V&V-Förderung darstellt (mind. 40 % der Rohwaren), wird laut diesen Angaben von den meisten ZWE in sehr hohem Maß erfüllt (75 % der ZWE weisen sogar eine vertragliche Bindung von über 75 % des Rohstoffbezugs nach).

Praktisch ohne Bedeutung sind die qualitätsbezogenen Auswahlkriterien zur Erzeugung von „Qualitätsprodukten“ (einschließlich ökologisch erzeugter Produkte) und zur Verbindung mit einer „Operationellen Gruppe“ (OP). Letzteres liegt daran, dass die Förderung von Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP), aus denen sich OPs gründen, erst im Jahr 2016 gestartet wurde. Bis dann ein Investitionsbedarf aus der OP entstehen könnte, vergehen weitere Jahre der Formierung. Mit dem Kriterium OP-Zugehörigkeit sollte die EIP-Förderung attraktiver gestaltet werden. Während die Einführung von Produktinnovationen nur relativ selten eine Bedeutung hat, werden Prozessinnovationen bei nahezu der Hälfte der untersuchten ZWE eingeführt. Nicht-

¹⁰ Ein Beitrag der Maßnahme zur Verbesserung der Wasser- oder Energieeinsparung ist Fördervoraussetzung.

Anhang-I-Produkte zu erzeugen, ist im Rahmen der geförderten Vorhaben nicht relevant; dafür stünde seit dieser Förderperiode ein reduzierter Fördersatz zur Verfügung.

Tabelle 4: Anteil der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen, bei denen die ZWE die Auswahlkriterien der V&V-Förderung erfüllen

a) Ressourcenbezogene Kriterien	Anteil der ZWE
• Verbesserung der Wassereinsparung	70 %
• Verbesserung der Energieeinsparung	100 %
• Kein Flächenverbrauch (Erstversiegelung von luf-Flächen)	65 %
b) Strukturbezogene Kriterien	Anteil der ZWE
• Unternehmensgröße	
- Kleinstunternehmen	45 %
- Kleinunternehmen	25 %
• Vertragliche Bindung des Rohstoffbezugs (mind. 40 %)	
- > 40 bis 75 % (bei EZZ)	0 %
- > 50 bis 75 % (bei V&V-Unternehmen)	10 %
- > 75 %	75 %
• Überwiegend regionaler Warenbezug (>70 %)	90 %
c) Qualitätsbezogene Kriterien	Anteil der ZWE
• Qualitätsprodukte (EU-VO 1151/2012)	5 %
• Qualitätsprodukte – ökologisch (EU-VO 834/2007)	20 %
• Anwendung eines anerkannten QS-Systems	100 %
d) Innovationsbezogene Kriterien	Anteil der ZWE
• Einführung einer Produktinnovation	20 %
• Einführung einer Prozessinnovation	45 %
• Antragsteller*in ist Mitglied einer Operationellen Gruppe	0 %

Quelle: Erhebungsbögen (LANUV) (n=20).

5.3 Wirkungen der geförderten Investitionen

Die geförderten Investitionen haben – den Angaben der befragten ZWE folgend – sehr unterschiedliche Wirkungen hervorgebracht. Dies resultiert zum einen aus den unterschiedlichen Zielen der ZWE, die sie mit den Investitionen verfolgt haben, und zum anderen aus den möglichen Synergie- oder auch unbeabsichtigten positiven und negativen Kollateraleffekten, die mit nahezu jeder größeren Investition verbunden sind. Auch nach Einschätzung von einigen der befragten

ZWE ist es notwendig, die durchgeführten Investitionen mit und ohne V&V-Förderung als Ganzes zu betrachten, um die Wirkungen sachgerecht beurteilen zu können. Dem sind jedoch im Rahmen der Maßnahmenevaluation Grenzen gesetzt, weil diese sich im Kern auf die geförderten Vorhaben konzentrieren.

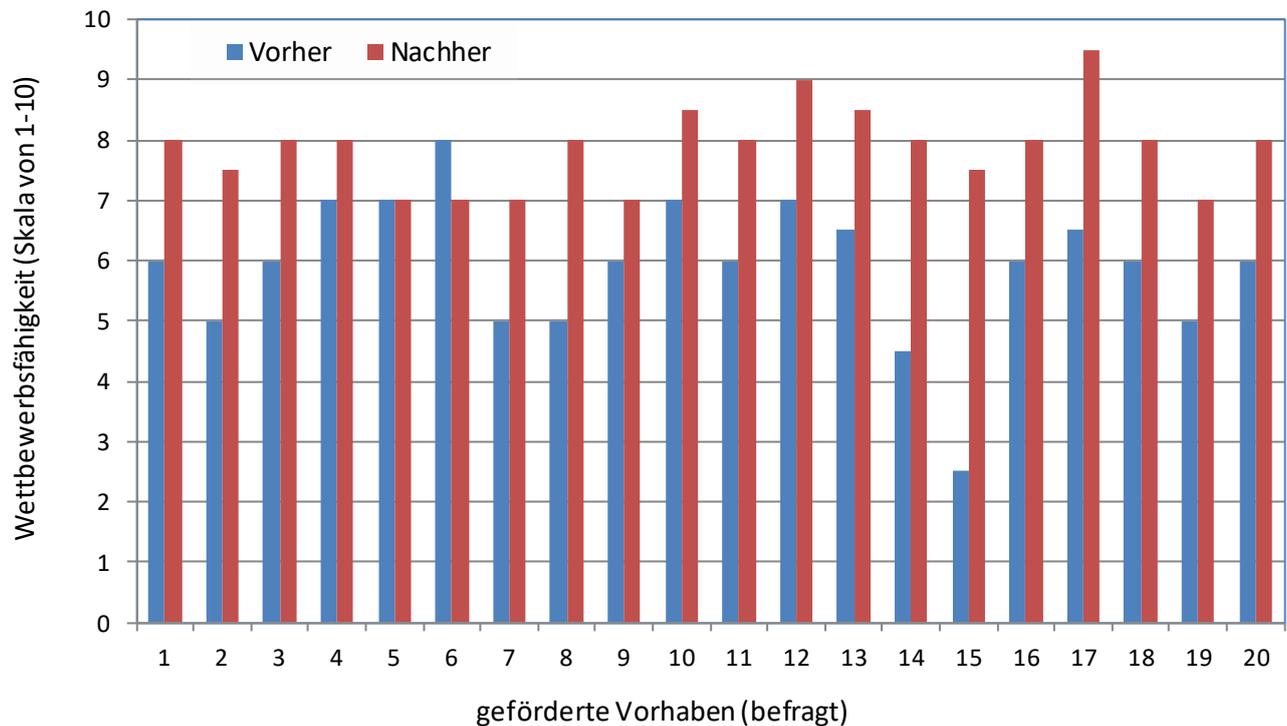
Nachfolgend werden die Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit der ZWE, Kapazitäten und Schlagkraft, den Erzeugernutzen, die Produkt- und Prozessqualität, die Ressourcennutzung, Preise und Vermarktung sowie auf die Beschäftigung dargestellt.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit stellt zum einen in vielen Fällen das Hauptziel der mit der Förderung durchgeführten Investition dar. Zum anderen ist die Wettbewerbsfähigkeit Voraussetzung, um andere Ziele wie zum Beispiel die Erschließung von neuen Märkten oder die Einsparung von Ressourcen zu erreichen. Andere Hauptziele der geförderten Investition wie die Erzeugung von Qualitätsprodukten oder Ressourceneinsparung können wiederum positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit wirken. Die Einschätzung des jeweiligen ZWE zur Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens oder der EZ gibt Auskunft über den Gesamterfolg des geförderten Vorhabens. Folgende Erkenntnisse lassen sich festhalten (siehe Abbildung 3):

- Abgesehen von zwei Fällen hat sich die Wettbewerbsfähigkeit im Durchschnitt bei allen geförderten Unternehmen nach Einschätzung der Unternehmensleitungen verbessert (von 5,9 auf 7,9). Insgesamt wird die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von den befragten Unternehmensleitungen nachher somit sehr positiv eingeschätzt (Abbildung 3).
- In der Tendenz geben die ZWE mit den umfangreicheren Investitionen und den hohen Fördersummen eine geringere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit an als die ZWE mit den geringeren Investitionen und Fördersummen. Der durchschnittliche Skalenwert der Wettbewerbsfähigkeit nach Durchführung der geförderten Investitionen wird von den ZWE der beiden Gruppen etwa gleich eingeschätzt.
- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit resultiert dabei hauptsächlich aus Investitionseffekten in den Bereichen Wachstum und Rationalisierung, Qualitätsverbesserung und Ressourceneinsparung, wobei die Relevanz der Bereiche für die jeweiligen ZWE unterschiedlich ist.

Abbildung 3: Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen vor und nach Durchführung der geförderten Investition*



* Wettbewerbsfähigkeit: 1 entspricht der geringsten, 10 der höchstmöglichen Einstufung.

Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=20).

Die Auswertung der Abschlussbögen zeigt, dass die Bruttowertschöpfung der Unternehmen im Vorher-Nachher-Vergleich durchschnittlich um 81 % angestiegen ist. Während vier Unternehmen fast keine Veränderung aufweisen, liegt der Zuwachs bei weiteren vier Unternehmen bei über 200 %. Bezüglich des Betriebsergebnisses sind die Ergebnisse noch heterogener, sodass eine belastbare Gesamteinschätzung kaum vorgenommen werden kann. Während einige Unternehmen – vor allem kostenbedingt – gravierende Einbußen verzeichnen, können andere Unternehmen große Zuwächse erzielen. Im Durchschnitt liegt die Erhöhung des Betriebsergebnisses bei 163.000 Euro je Unternehmen.

Schaffung von Kapazitäten

Bei den relevanten 20 geförderten Vorhaben wurde von den befragten ZWE in 16 Fällen (80 %) angegeben, dass sie im Zuge der Investition die Kapazitäten im Investitionsbereich ausgebaut haben. Diese Kapazitätserweiterung fällt aber im Einzelfall sehr unterschiedlich aus. Teilweise bezieht sich die Kapazitätserweiterung lediglich auf einen Teilbereich (z. B. eine Verpackungsanlage), sodass die prozentualen Angaben der Einzelfälle nicht vergleichbar sind. Das stärkere Umsatzwachstum findet tendenziell bei den kleineren Unternehmen bzw. den Unternehmen mit einem geringeren Umsatz in der Ausgangssituation statt.

Auch aus dem Vergleich von Ist- und Plan-Situation in den Antragsbögen ist ablesbar, dass die geförderten Unternehmen – mit einer Ausnahme – den Umsatz steigern wollen, wobei etwa gut die Hälfte der Fälle den Umsatz nach Durchführung der Investition um mehr als 10 % und etwa ein Viertel den Umsatz um mehr als 30 % im Vergleich zur Ausgangssituation steigern will.

Anhand der 13 Abschlussbögen zeigt sich, dass das Umsatzwachstum der Betriebe bzw. Unternehmen im Durchschnitt deutlich größer als geplant ist (+20 % gegenüber der Planung). Im Durchschnitt beträgt der Umsatzzuwachs 3,85 Mio. Euro, wobei drei ZWE mit einem besonders hohen absoluten Umsatzzuwachs herausragen.

Im Landhandel (Futtermittel etc.) findet vielfach ein Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit einer Konzentration der Betriebsstätten statt, um die Logistik zu vereinfachen und die zunehmend anspruchsvolleren und im Strukturwandel gewachsenen Kund*innen (Landwirt*innen) schlagkräftig an einem zentralen Ort bedienen zu können. Teilweise wird auch von einem Verdrängungswettbewerb in der Branche und von bestehenden Überkapazitäten berichtet. Angesichts der zu erwartenden Rückgänge in der Tierhaltung aufgrund von Auflagen in den Bereichen Baurecht, Umweltrecht und Tierschutz sowie einem rückläufigen Geschäft mit Pflanzenschutz- und Düngemitteln sind zunehmende Überkapazitäten nicht auszuschließen.

Erzeugernutzen

Die V&V-Förderung soll neben der Unterstützung der V&V-Unternehmen vor allem auch den Rohstoffherzeuger*innen wie Landwirt*innen, Garten- und Obst- und Gemüsebauer*innen Vorteile durch bessere Absatzchancen und höhere Preise bringen. Die Messung des Erzeugernutzens ist schwierig, weil die Situation ohne Förderung nicht bzw. nur in den seltensten Fällen messbar ist. Mittelbar dürften durch die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit auch die Landwirte profitieren (Erzeugernutzen), was allerdings nicht quantifizierbar ist, da ein Mit-Ohne-Vergleich kaum möglich ist. In der Ex-post-Bewertung der Fördermaßnahme soll mithilfe von Fallstudien der Erzeugernutzen konkret untersucht werden.

Je nach Marktsituation kann auch eine Situation eintreten, dass die stärkere Marktstellung des geförderten Unternehmens gegenüber den Rohstoffproduzent*innen zu deren Nachteil ausgenutzt wird. Bei genossenschaftlich organisierten V&V-Unternehmen sollten die Vertreter*innen der Erzeugerbetriebe deren Interessen dahingehend vertreten, dass die Investitionen in den V&V-Unternehmen auch zum Nutzen der Erzeuger*innen durchgeführt werden.

Die stärkere Bindung der Erzeuger*innen durch Verträge sei laut Angaben der ZWE in den verschiedenen Produktions- und Verarbeitungssektoren unterschiedlich zu sehen. Während der Milchbereich ohnehin mit Verträgen agiere, seien Landwirt*innen in anderen Bereichen eher verhalten, Verträge abzuschließen, weil derartige Bindungen auch deren freies Agieren auf dem Markt einschränke und dadurch preisliche Nachteile mit sich bringen könne.

Ressourcennutzung

Die weitere Fokussierung der Fördermaßnahme auf die effizientere Nutzung und Einsparung des Energie- und Wassereinsatzes soll neben einem Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz auch maßgeblich einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ZWE leisten.

In den Vorgaben der EU-KOM für die Evaluation der ELER-Maßnahmen (EU-COM, 2015) ist zur Analyse der Förderwirkung der Ergebnisindikator „Energiequotient“ (R14: Output in Euro pro kWh/MJ) vorgesehen. Dieser lässt sich aus den vorliegenden Daten errechnen, müsste jedoch um Preiseinflüsse zwischen den Vergleichsjahren korrigiert werden. Letzteres ist vor allem angesichts der meist zahlreichen verschiedenen Erzeugnisse nicht valide durchführbar.

Die Antragsbögen (n=20) zeigen, dass die Unternehmen mit den geförderten Vorhaben durchgängig das Ziel verfolgen, im Vergleich zur Ausgangssituation Energie einzusparen (siehe Tabelle 4). Diese Angaben sind allerdings ohne weitere Kenntnisse der individuellen Verhältnisse wenig aussagekräftig. In der Regel sind die Einsparungen auf die Output-Menge (z. B. Tonne Futtermittel) bezogen, sodass bei einem Wachstum der Erfassungs- und Verarbeitungsmengen dennoch insgesamt eine Erhöhung des absoluten Energieeinsatzes möglich ist. Hinzu kommt, dass die Einsparung nur auf die geförderte Investition bezogen ist, während bei der Erfassung des Energieverbrauchs im Erhebungsbogen der gesamte Betrieb bzw. Betriebsteil zugrunde gelegt wird.

Aus den detaillierten Angaben in den Erhebungsbögen zu monetärem Output und naturalem Energieeinsatz (Vergleich Ist – Plan) jeweils auf der Basis der Betriebsstätte, ergibt sich unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkungen bezüglich der Datenqualität Folgendes:¹¹

- Der Energiequotient bleibt im ungewichteten Durchschnitt der Unternehmen in etwa gleich hoch (ca. 50 Euro/kWh). Die betriebsindividuellen Quotienten sind extrem unterschiedlich (min. 3,9 bis max. 187 in der Ausgangssituation), was unter anderem vom Vorleistungseinsatz abhängig ist.
- Die geplante Veränderung des Quotienten (Plan – Ist) liegt zwischen 56 % und 152 % im Vergleich zur Ausgangssituation, wobei im Mittel fast keine Veränderung im Plan erfolgt. Die Angaben zeigen, dass der Aufwand für Energie im Durchschnitt der Vorhaben nur rund 3 % des Gesamtaufwands auf Betriebs- oder Unternehmensebene beträgt. Wesentlich höhere Aufwandsanteile entstehen durch Personal- und Materialkosten. Lediglich bei einem Drittel der Fälle lag der Anteil der kalkulatorischen Energieausgaben in der Ausgangssituation über 2,0 %.

Aus den Abschlussbögen (n=13) können folgende Effekte festgehalten werden:

- Der Anteil des Energieaufwands am Gesamtaufwand der ZWE liegt im Durchschnitt in der Ausgangssituation bei etwa 3,5 %. Dabei bestehen zwischen den ZWE große Unterschiede

¹¹ Kalkulatorische Ermittlung mit einem nach Verbrauchsumfang etc. undifferenzierten Ansatz von 0,2 Euro pro Kilowattstunde.

(drei Fälle mit 8 % und mehr, drei Fälle mit unter 1 %). Nach Durchführung der geförderten Investitionen ging der durchschnittliche Aufwandsanteil des Energieeinsatzes – bei Annahme eines unveränderten Energiepreises – deutlich auf 2,5 % zurück.

- Absolut hat der Energieeinsatz allerdings im Vorher-Nachher-Vergleich um durchschnittlich 77 % zugenommen (bei drei ZWE um über 100 %, ein ZWE mit einem deutlichen absoluten Rückgang des Energieaufwands). Der Zuwachs an zugekaufter oder selbst erzeugter Energie liegt bei rund 240.000 kWh je ZWE. Der tatsächliche absolute Energieaufwand liegt im Durchschnitt der geförderten Betriebe um rund ein Drittel höher als geplant.

In den Interviews mit den ZWE haben die meisten Betriebsleitungen von positiven Wirkungen auf die Energieeffizienz als Folge der geförderten Investitionen berichtet, meist ohne quantitative Angaben machen zu können. Die wenigen quantitativen Angaben der ZWE (sechs Angaben) zu den Wirkungen bewegen sich zwischen 15 % und 68 % und erreichen im Mittel eine Verbesserung der Energieeffizienz um 38 %. Generell schwierig sind die Angaben dann zu interpretieren, wenn von energiesparenden oder -erzeugenden Investitionen nicht nur das geförderte Vorhaben, sondern auch noch andere Betriebsteile profitieren (z. B. von der Investition in ein Blockheizkraftwerk (BHKW)).

Die Effizienzeffekte resultieren im Einzelfall laut Angaben der Befragten aus neuen Motor- und Anlagentechniken (v. a. Ersatz von alten Elektromotoren), energieeffizienteren Dampfkesselanlagen zur Futtererzeugung, einer verbesserten betriebsinternen und -externen Logistik (Verringerung der Transporte, z. B. durch Schließung von Standorten und Konsolidierung an einem zentralen Ort), geringeren Verlusten, der Integration von Wärmetauschern für die Trocknung (Mehrfachnutzung der Energie), dem Einbau moderner Isolier- und Kühltechniken (z. B. CO₂-Kältemaschinen, Kälteanlage mit Propangas), dem Einbau neuer Zentrifugen oder der Investition in ein BHKW.

Viele Investitionen erfordern allerdings insgesamt einen höheren Energieeinsatz im Bereich der Lagerung infolge neu eingebauter Lüftungs- oder Kühlungstechnik. Dies dient – vor allem bei Gemüse und Kartoffeln – der Gesunderhaltung der Produkte, der Vermeidung von Verlusten, der Verbesserung der Qualität, ganzjähriger Lieferfähigkeit und letztlich einer höheren Wertschöpfung.

Die Einsparung von Wasser ist laut Antragsbögen (AWK) bei 70 % der Fälle relevant. Das angegebene Einsparpotenzial, d. h. der Planverbrauch im Vergleich zum Ausgangswert, beträgt bei 12 Nennungen 42 %. Insgesamt erscheinen die Angaben in diesem Bereich wenig belastbar, sodass im Rahmen der Ex post-Bewertung hier Präzisierungen erforderlich sein werden. Bei den in den Interviews genannten Beispielen für Wassereinsparung bzw. effizienteren Einsatz von Wasser spielen geschlossene Wasserkreisläufe bei der Obst- und Gemüseverarbeitung im Reinigungsprozess eine Rolle. In einem Fall berichtet der ZWE von einer Wassereinsparung in Höhe von 70 %, die durch Kistenwäscher mit speziellen Düsen, eine bessere Isolierung und Kistenlagerung erreicht wurde.

Qualitätseffekte

Probleme bei der Produkt- oder Prozessqualität vor der Durchführung der Investition wurden in den Interviews von 65 % der ZWE (verteilt auf alle Produktionsbereiche) angegeben. Drei Viertel der ZWE berichteten in den Interviews über positive Qualitätseffekte als Folge der geförderten Investitionen. Typische Angaben betrafen folgende Aspekte:

- Gemüse und Kartoffeln: Eine Qualitätsverbesserung wurde u. a. durch die Verringerung von Druckstellen durch angepasste Lagerverfahren (v. a. Kisten- anstelle von Flachlagern) sowie bessere Sortierungsergebnisse bzw. einheitlichere Partien erreicht. Die bessere Kühlungs-, Belüftungs- und Lagertechnik habe laut ZWE-Angaben zu einer besseren Haltbarkeit der Produkte (Vermeidung von Schimmel und Fäulnis), einer über das Jahr längeren Lieferfähigkeit von guter Qualität und optisch ansprechender Ware, einer besseren Standardisierung (einheitliche Partien) und letztlich zu weniger Ausschussware geführt.
- Getreide: Hier kommt es in mehreren Fällen durch die Investition in Hochsilos anstelle von (teils im Freien liegenden) Flachlagern zu weniger Bruch, einer höheren Reinheit und mehr Produktsicherheit und mithin zu einer besser standardisierbaren Ware. Investitionen in die Kühlung und die Belüftung helfen, die Qualität über eine lange Dauer zu sichern (Gesunderhaltung). In größeren und modernen Lagern können unterschiedliche Partien bzw. Qualitäten separat gelagert, verarbeitet und verkauft werden. Dies ist allerdings häufig auch mit einem Kapazitätseffekt verbunden, damit sich die Investition betriebswirtschaftlich rechnet.
- Futtermittel: Die Investitionen in neue Techniken für die Lagerung und Verarbeitung erlauben unterschiedlich strukturierte Futterformen und deren anschließende Hygienisierung (vom Markt zunehmend nachgefragt). Dadurch entsteht weniger „Krümfutter“. Vorteile durch die geförderten Investitionen werden von einigen der befragten ZWE auch bei der Gesunderhaltung, der Produktsicherheit und der Rückverfolgbarkeit gesehen.
- Milch: Durch verbesserte Kühlkapazitäten und -verfahren wird mehr Produktionssicherheit erreicht und die Mindesthaltbarkeit der Produkte erhöht.
- Fleisch: Durch eine Reifeanlage und durch Kühlung kann die Haltbarkeit und Frische der Produkte (Qualität) gesteigert werden. Fehlchargen (z. B. bei Kochschinken) können verringert werden.

Insgesamt können durch zahlreiche Effekte im Zusammenhang mit der Qualitätsverbesserung bei Produkten und Produktionsprozessen die Verluste bei der Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln reduziert werden.

Bei zwei Dritteln der ZWE gab es in der Ausgangssituation teils gravierende Qualitätsprobleme. Beispiele sind Getreidelieferungen in Flachlager oder fehlende Kühl- und Belüftungsmöglichkeiten. Vor allem bei extremen Wetterverhältnissen (feucht und heiß) wird die Haltbarkeit und Verarbeitung beeinträchtigt oder gänzlich ausgeschlossen, da es dann bei der Rohware schneller zu Schimmelbildung und Fäulnis kommt. Als Gegenmaßnahme wurden zum Beispiel im Getreide und

Futtermittelbereich Hochsilos mit entsprechender Lüftungs- und Kühltechnik und im Gemüsebereich Tiefkühlager errichtet.

Die verbesserte Qualität der Ware hat in einigen Fällen zu zusätzlichen Kund*innen geführt (in einem Fall zu einem Großkunden, der fortan ein Viertel der im Unternehmen erzeugten Ware abnimmt). Generell können die Kund*innen nur über die Gewährleistung einer hohen Qualität gehalten bzw. bestehende Lieferverträge erfüllt werden. Eine hohe Qualität ist nach Ansicht vieler ZWE eine grundsätzliche Voraussetzung, um überhaupt Lieferverträge abschließen zu können. In einem Fall war die Investition sehr wichtig für die Erfüllung des IFS Food Zertifizierungsstandards. Der Wettbewerb der Anbieter*innen untereinander ist groß. Ein messbarer Preiseffekt wird dagegen in den meisten Fällen (Ausnahme bei drei Unternehmen) nicht gesehen.

Aus den Abschlussbögen lässt sich entnehmen, dass die meisten Unternehmen in irgendeiner Weise Qualitätsprodukte nach Vorgaben der EU-Verordnungen (Ökoerzeugnisse, Regionale Herkunft etc.) erzeugen. Das Volumen der Ökoerzeugnisse hat sich fast verdoppelt (+93 %). Noch deutlich stärker ist der Anteil der Erzeugnisse mit regionalen Herkunftszeichen angestiegen (+205 %), wobei zu beachten ist, dass die Ökoerzeugnisse an der Gesamterzeugung der Qualitätsprodukte nach EU-Vorgaben rund sechsmal höher ist als die Produkte mit regionaler Herkunftskennzeichnung. Dabei ist das bislang noch geringe Marktvolumen zu berücksichtigen. Da das Produktionsvolumen in den Segmenten ohne Qualitätssiegel ebenfalls gestiegen ist, ist der Anteil aller Qualitätsprodukte nach EU-Vorgaben an den insgesamt produzierten Erzeugnissen „nachher“ mit 23 % deutlich niedriger als „vorher“ mit 31 %.

Preiseffekte

Bei Gemüse und Kartoffeln kann durch eine bessere Sortierung und einheitlichere Partien bei gleicher Ausgangsmenge insgesamt mehr Ware vermarktet werden. Zusätzlich kann durch die homogeneren Partien insgesamt ein höherer Preis erzielt werden. Dazu trägt auch die mögliche Verlängerung der Lager- und Lieferperioden bei, wodurch die Abnehmer*innen teilweise ganzjährig bedient werden könnten (z. B. mit Kartoffeln). Im Fleischbereich kann durch die qualitativ bessere Ware die Preisgestaltung positiv beeinflusst werden. Insgesamt können die Verluste verringert und dadurch höhere Durchschnittspreise erzielt werden.

Allerdings werden die Preiseffekte als Folge der geförderten Investitionen von den ZWE ganz überwiegend als gering eingeschätzt. Eine konkrete Angabe zum Kürbis verweist auf einen um 10 % höheren Verkaufspreis. Wesentlich wichtiger seien dagegen die positiven Effekte auf die Absatzsicherung. Nur in wenigen Fällen wurde von der Gewinnung neuer Absatzmärkte bzw. neuer Kund*innen berichtet.

Aus den Erhebungsbögen können hierzu keine zusätzlichen Informationen entnommen werden, weil mangels Mengenangaben keine Mengen-Preis-Gerüste erstellt werden können.

Beschäftigungseffekte

Insgesamt wurde die Beschäftigung von Arbeitskräften in der Folge der geförderten Vorhaben laut Befragung (n=20) um insgesamt 63,5 Voll-AK erhöht; das entspricht im Durchschnitt einer Erhöhung um 3,3 AK je Unternehmen. Allerdings setzen sich diese Werte aus sehr unterschiedlichen Einzelwerten zusammen. In sechs Fällen erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten um mindestens vier Personen, davon in einem Fall sogar um 25 Voll-AK. Dagegen weisen fünf Unternehmen keine Veränderung auf, und die übrigen Unternehmen beschäftigen maximal zwei zusätzliche Arbeitskräfte.

Die Abschlussbögen (n=13) ergeben dahingehend ein vergleichbares Bild, dass die Zahl der Beschäftigten im Vorher-Nachher-Vergleich angestiegen ist. Die hier enthaltenen Daten dokumentieren jedoch noch deutlich höhere Beschäftigungszuwächse. Insgesamt werden demnach 177 zusätzliche Voll-AK beschäftigt, was im Durchschnitt der Unternehmen 13,6 zusätzliche AK ergibt. Diese enorm hohen Werte sind vor allem das Resultat von drei Unternehmen, in denen „nachher“ im Durchschnitt 52 Voll-AK zusätzlich beschäftigt werden. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um zwei Gemüse verarbeitende und ein Milch verarbeitendes Unternehmen.

Zur Qualität der zusätzlichen Arbeitsplätze liegen keine Informationen vor. Aus den Angaben über die Voll-AK und die Personalausgaben ließe sich eine Einschätzung darüber herleiten, ob es sich um durchschnittlich bezahlte Arbeitskräfte oder schlecht bzw. gut bezahlte zusätzliche Beschäftigte handelt. Die Daten der Abschlussbögen zeigen ein sehr gemischtes Bild: Während in einigen Unternehmen mit zusätzlichen Beschäftigten der durchschnittliche Personalaufwand ansteigt (auch in einem Unternehmen mit einem sehr hohen Umfang an zusätzlichen Beschäftigten), sinkt der durchschnittliche Aufwand für Personal bei den beiden anderen Unternehmen mit einem hohen zusätzlichen Beschäftigungsstand deutlich ab. Im Durchschnitt über alle untersuchten Unternehmen mit auswertbaren bzw. plausiblen Daten blieb der durchschnittliche Personalaufwand mit rund 39.000 Euro je Voll-AK im Vorher-Nachher-Vergleich in etwa gleich hoch. Bei einem allgemein gestiegenen Lohnniveau ist daher davon auszugehen, dass die zusätzlichen Beschäftigten im Mittel unterdurchschnittlich bezahlt werden.

Neben der Höhe der Bezahlung ist auch die Dauerhaftigkeit der Arbeitsplätze ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Darüber liegen jedoch keine Angaben vor. Der Anteil der Frauen lag „vorher“ bei 26 % und betrug „nachher“ 28 %. Die unterdurchschnittliche Bezahlung der zusätzlichen Beschäftigten betrifft daher tendenziell stärker Frauen.

Der Anteil der Auszubildenden hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich von 7,4 % auf 6,5 % reduziert. Dies müsste den durchschnittlichen Personalaufwand ‚ceteris paribus‘ tendenziell erhöhen.

Innovationseffekte

Laut Auswahlkriterien führen 20 % der geförderten Unternehmen im Zusammenhang mit dem geförderten Vorhaben eine Produktinnovation und 45 % eine Prozessinnovation ein (bei einem Vorhaben beides). Insgesamt erhielten 60 % der geförderten Vorhaben innovationsbezogene

Punkte bei den Auswahlkriterien. Eine Mitgliedschaft in einer Operationellen Gruppe der EIP gibt es nicht. Die Innovation war zwingend durch ein Gutachten eines/einer unabhängigen Sachverständigen zu belegen (LANUV, o. Jg.). Einige ZWE erhielten zwar Auswahlpunkte, berichteten aber im Interview, dass keine Innovation vorliege. Die Beurteilung bzw. Begutachtung einer Innovation wird in der Praxis auf der Basis von unscharfen Vorgaben gemacht, sodass es bei der späteren Einschätzung zu unterschiedlichen Bewertungen kommen kann.

Beispiele für die angegebenen Innovationen sind: Getreidereinigung durch optische Erfassung (z. B. Mutterkorn), Korncracker bei der Futterherstellung (führt zu besserer Verdauung und höherer Abwehrkraft gegen Salmonellen etc. bei Schweinen), Kondenstrocknung bei Kartoffeln und Zwiebeln, optische Sortierung bei Möhren, Siloanlage mit begehbarem Gang (führt zu deutlich niedrigerem Silovolumen und geringerer Bauhöhe), Trocknungstechnik mit Abwärmenutzung, vollautomatisches Shuttle-System, Zwiebelstückchen in 1-kg-Verpackung, Herstellung von Sahne mit höherem Aufschlag und längerer Schlagfähigkeit (Haltbarkeit) sowie Kistendruckbelüftung.

Die meisten Innovationen wurden von anderen Unternehmen aus dem Ausland (z. B. Skandinavien, Niederlande) übernommen, haben ein hohes Maß an unternehmensspezifischer Individualität und wurden bislang nur in einem Fall auf nationaler Ebene und EU-weit weiterverbreitet. In diesem Fall handelt es sich um ein Referenzvorhaben, das nach Auskunft des ZWE viele Betriebsbesichtigungen von Unternehmer*innen aus Deutschland und der EU nach sich zog.

Laut Abschlussbögen lag der Anteil der neuen Produkte und neuen Produktlinien im Unternehmen an der Gesamtheit der produzierten Erzeugnisse im Unternehmen in der Ausgangssituation bei null und „nachher“ bei 6,5 %. Der entsprechende Anteil der regional (im Landkreis oder Nachbarlandkreis) abgesetzten Waren der geförderten Unternehmen belief sich „vorher“ auf 16 % und „nachher“ auf 20 %, wobei der monetäre Umfang der produzierten Erzeugnisse um über ein Viertel (27 %) gegenüber der Ausgangssituation angestiegen ist.

5.4 Gestaltung der Investitionen und mögliche Mitnahmeeffekte

In welchem Umfang die genannten Effekte tatsächlich auf die Förderung zurückzuführen sind, ist ein wichtiger Analysebestandteil zur Beurteilung des Fördererfolgs. Möglicherweise wären die festgestellten Effekte auch ohne Förderung eingetreten, weil die unterstützten Investitionen ohnehin, d.h. auch ohne Förderung, durchgeführt worden wären. Im letzteren Fall würde es sich um reine Mitnahmeeffekte handeln, bei denen die Förderung wirkungslos wäre.

In den Interviews wurde daher danach gefragt, wie die ursprünglich geplante Investition ohne V&V-Förderung ausgesehen hätte. Eine exakte Einordnung von Angaben wie „hätte dasselbe in mehreren Schritten investiert“ oder „hätte etwas später investiert“ oder „hätte weniger aufwen-

dig oder etwas kleiner investiert“ in prozentuale Mitnahmen ist nicht möglich. Die Einordnung erfolgte in die Kategorien 0/25/50/75/100 % Mitnahmen.¹² Wirkungen sind nur dann vollständig der V&V-Förderung zuzuschreiben, wenn keine Mitnahmeeffekte existieren. Tatsächlich aber weist ein großer Teil der geförderten Vorhaben vollständige oder partielle Mitnahmen auf.

Die Antworten der ZWE-Befragung ergaben Folgendes (siehe Abbildung 4):

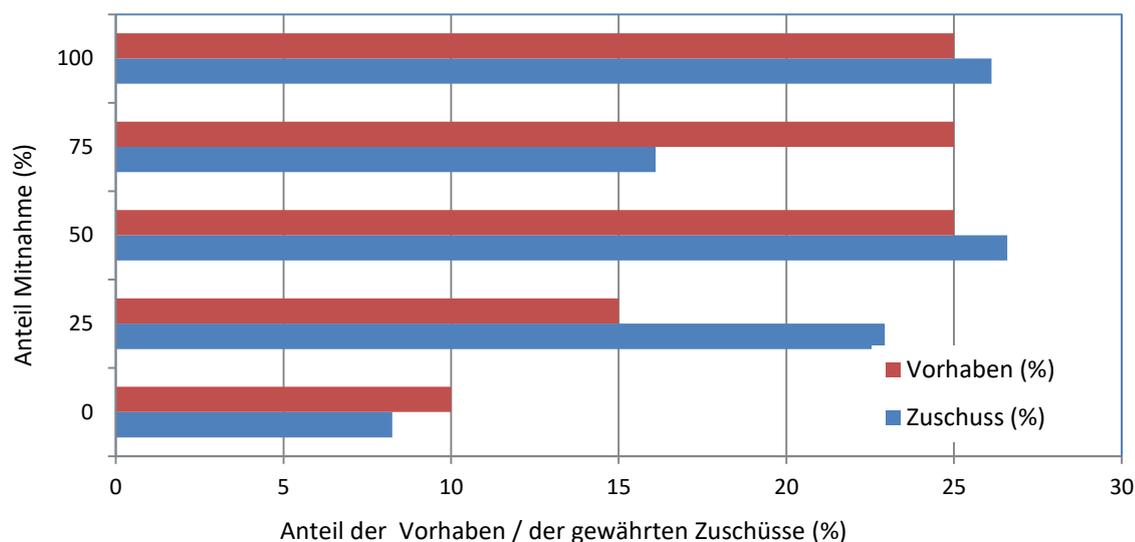
- Die Förderung führt zu erheblichen Mitnahmeeffekten: Jedes fünfte der geförderten Vorhaben wäre auch ohne Förderung in völlig identischer Weise durchgeführt worden (vollständige Mitnahme).
- Nur in zwei Fällen (10 %) wäre die Investition ohne Förderung nach Einschätzung der ZWE nicht durchgeführt worden (keine Mitnahme).
- In den meisten Fällen liegt eine teilweise Mitnahme vor (später, in Schritten, technisch anders, etwas kleiner etc.).

Die Mitnahmeeffekte sind, wie zu erwarten ist, tendenziell bei den großen Investitionen bzw. Zuwendungen niedriger als bei den kleineren. Allerdings zeigt sich auch, dass einige der besonders umfangreich geförderten Vorhaben nach Einschätzung der ZWE ohne V&V-Förderung völlig identisch oder zumindest in modifizierter Weise durchgeführt worden wären.

Bezieht man die (partiellen) Mitnahmen auf die insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel, ergibt sich ein geschätzter Mitnahmeanteil von rund 60 % (gewichtet mit den Investitionen 57 %). Folglich ist zu konstatieren, dass die Brutto-Wirkungen der geförderten Investitionen um mehr als die Hälfte zu reduzieren sind, wenn die Wirkungen der V&V-Förderung und nicht die der geförderten Investitionen beurteilt werden sollen.

¹² Andere Methoden zur Bestimmung der Mitnahmeeffekte (z. B. Propensity-Score-Matching) sind auf die Verfügbarkeit umfangreicherer Datensätze angewiesen, die in der vorliegenden Untersuchung nicht gegeben sind. Da Mikrodaten von nicht geförderten Unternehmen (Vergleichsgruppe) nicht vorhanden sind, scheiden auf Gruppenvergleichen basierende statistische Methoden aus. Die gewählte Methode ist ein Ansatz zur näherungsweise Bestimmung der Mitnahmen.

Abbildung 4: Anteil der Mitnahmen bei den V&V-geförderten Vorhaben in Nordrhein-Westfalen im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=19).

Trotz der umfangreichen Mitnahmeeffekte, die die Förderwirkungen massiv mindern, ist positiv zu vermerken, dass alle befragten Personen die mit Förderung durchgeführten Investitionen auch ex post (zum Zeitpunkt der Interviews) fast durchweg wieder genauso oder weitgehend genauso durchführen würden.

5.5 Entwicklungsstrategien der Unternehmen und Umsetzungshemmnisse

Die geförderten Unternehmen verfolgen sehr unterschiedliche Zukunftsstrategien. Betriebliches Wachstum wird von gut der Hälfte (55 %) der befragten ZWE als geeignete Strategie für ihr Unternehmen gesehen. Die anderen ZWE sehen in der Diversifizierung (z. B. durch Etablierung neuer Produktlinien, Aufbau neuer Absatzwege, dem Angebot von Extraleistungen), Konsolidierung (z. B. durch Auslastung der geschaffenen Kapazitäten und Kostenkontrolle), Kooperation (z. B. durch den Aufbau von strategischen Allianzen, d. h. eine vermehrte Belieferung von festen Marktpartner*innen oder enge Zusammenarbeit auf derselben Ebene) und Steigerung der Wertschöpfung (z. B. durch den Ausbau von margenstarken Bereichen wie Convenience- und Qualitätsprodukten) geeignete Entwicklungsstrategien für ihr Unternehmen.

Befragt nach den wesentlichen Entwicklungshemmnissen bei der Umsetzung der Unternehmensstrategie, gaben die ZWE je nach Produktionsschwerpunkt viele unterschiedliche Aspekte an:

- Am häufigsten genannt wird Politikunsicherheit als Folge von energiepolitischen Entscheidungen (Biogasförderung, Rapsölbesteuerung), ungeklärten politischen Vorgaben in der Tier-

haltung (insbesondere in der Schweinehaltung), Verschärfungen beim Emissionsrecht, Vorschriften bei der Düngung (DüV) und Verboten beim Pflanzenschutz als Folge von (überzogenen) gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft.

- Schlechtes Image in der Branche (Fleischverarbeitung),
- Starker Strukturwandel in der Landwirtschaft (Landhandel),
- Starker Wettbewerb in der Branche (Landhandel, Gemüseverarbeitung); teils auch in Nischen wie der Erzeugung von Bioprodukten (Einstieg von Großproduzent*innen),
- verzögerter/später Erhalt einer Baugenehmigung, baurechtliche Regulierungen und das Fehlen eines geeigneten Standortes,
- Konjunktur, d. h. Baufirmen sind schwer zu bekommen,
- hoher Bürokratieaufwand, z. B. als Folge von Datenschutz und hohem Aufwand für Anträge und Dokumentation,
- hohe Strom- bzw. Energiekosten (Milchverarbeitung); hohe Abgaben- und Steuerlast,
- Fachkräfte- und allgemeiner Arbeitskräftemangel (Kraftfahrer, Fleischer etc.), der Arbeitskräfte sparende Investitionen erforderlich macht,
- KMU-Begrenzung (seitens eines Raiffeisen-Landhandelsunternehmens).

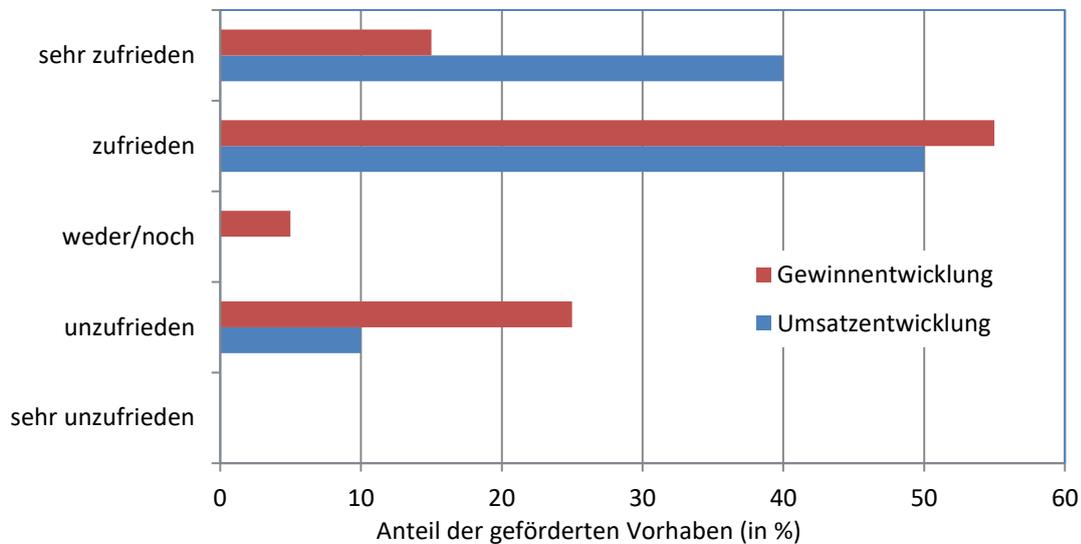
In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass weder der Zugang zu Finanzierungskapital für Investitionen nicht genannt wurde noch als zu gering angesehene Umsatzrenditen oder insgesamt fehlende Entwicklungschancen.

5.6 Zufriedenheit mit der Betriebsentwicklung

Die ZWE wurde nach ihrer Zufriedenheit mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung gefragt. Die Antworten ergeben ein überwiegend positives Bild der jeweiligen Betriebsentwicklung (siehe Abbildung 5). Während die Umsätze bei 90 % der Vorhaben als mindestens zufrieden (40 % sehr zufrieden) beurteilt wurden, lag die Zufriedenheitsquote beim Gewinn etwas niedriger (55 % zufrieden, 15 % sehr zufrieden).

Bei 10 % der Vorhaben waren die befragten ZWE unzufrieden oder sehr unzufrieden mit der Umsatzentwicklung. Hinsichtlich des Gewinns lag der entsprechende Anteil mit 25 % der geförderten Unternehmen deutlich höher. Vor allem im Bereich Landhandel war die Unzufriedenheit mit Umsatz und Gewinn vergleichsweise häufig; hier wurden auch mit Umsatzrenditen von unter einem Prozent vielfach sehr niedrige Werte angegeben. Zwar korrespondieren die Angaben zu Umsatz und Gewinn in der Richtung, aber sie sind in einigen Fällen nicht auf demselben Niveau. D. h., trotz einer guten oder sehr guten Umsatzentwicklung – vor allem als Folge von geschaffenen zusätzlichen Kapazitäten – ist ein Fünftel der ZWE mit dem Gewinn nicht zufrieden oder unzufrieden.

Abbildung 5: Zufriedenheit der ZWE der analysierten V&V-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen mit der Umsatz- und Gewinnentwicklung im Förderzeitraum 2014 bis 2019



Quelle: Telefoninterviews mit Leitungspersonen der geförderten Unternehmen (2018), (n=20).

5.7 Förderverfahren

Die Zufriedenheit der befragten ZWE mit der V&V-Förderung ist insgesamt groß. Alle befragte ZWE würden die V&V-Förderung auch bei der nächsten förderfähigen Investition wieder in Anspruch nehmen, wenngleich in jedem Interview auf den großen Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung, dem Verwendungsnachweis etc. hingewiesen wurde. Drei ZWE fügten hinzu, dass die Förderung in den Ablauf (v. a. zeitlich) passen müsse. Von einigen ZWE wurde darauf hingewiesen, dass staatliche Förderung grundsätzlich eigentlich kritisch zu sehen sei, aber angesichts von hoher Förderung in anderen EU-Mitgliedstaaten oder auch Bundesländern zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung doch notwendig sei. Vor allem die Förderung von kleineren Unternehmen sei notwendig, um die Größenvorteile der Großunternehmen etwas auszugleichen.

Aus den Einzelangaben wird deutlich, dass die größeren Unternehmen, die bereits mehrfach eine Förderung in Anspruch genommen haben, bereits ein ausreichendes Maß an Professionalität und Erfahrung bei der Beantragung der Förderung besitzen. Dies erleichtert eine Antragstellung im Vergleich zu kleineren Unternehmen bzw. kleineren Investitionsvolumina und insbesondere im Vergleich zu Unternehmen, die erstmalig einen Förderantrag stellen.

Es gab seitens der befragten ZWE aber auch einige Kritikpunkte an der Förderung und dem Förderverfahren:

- Die relevanten Informationen zur Förderung sollten früher bekannt gemacht werden.

- Die Zeit zwischen Antragstellung und Bewilligung sei sehr lang.
- Am LANUV wird kritisiert, dass kein guter direkter Kontakt zu den Antragsteller*innen bestehe.
- Die Förderung verursache einen sehr großen bürokratischen Aufwand, der in vielen Fällen ohne externe Hilfe nur von Profis zu schaffen sei. (*Anmerkung: Die Kosten der Beratung und Betreuung sind laut Angaben der ZWE je nach Anbieter unterschiedlich. Sie betragen nach Angaben der ZWE zwischen 5 % und 10 % der Fördersumme.*)
- Die Kontrollen sollten besser abgestimmt werden („Kontrolle der Kontrolle“).
- Drei Angebote seien bei der gegenwärtigen konjunkturellen Lage fast nicht möglich; die regionalen Handwerker müssten „angebettelt“ werden, ein Angebot abzugeben.
- Günstige Gebrauchtmaschinen und Anlagen seien nicht förderbar, obwohl sie ökonomisch teilweise die günstigste Lösung darstellen würden.
- Bei Großinvestitionen sei die Zeit zu deren Durchführung (drei Jahre) sehr kurz.
- Die Begrenzung der Förderung auf eine Mio. Euro schränke große Investitionen ein.
- Die Förderung sei schlecht kalkulierbar und führe teilweise zu Verzögerungen in der Umsetzung der Investition.
- Ein ZWE wies darauf hin, dass zuerst eine Förderung in Aussicht gestellt wurde, dann aber ein „Großprojekt“ vorgezogen worden sei und folglich die Mittel nicht mehr ausgereicht hätten. Dies habe eine neue Antragstellung erforderlich gemacht, und man sei in dieser Zeit durch ein sehr belastendes „Wechselbad der Gefühle“ gegangen.

Insgesamt wurden das Förderverfahren und die beizubringenden Unterlagen von den befragten ZWE trotz des hohen Aufwands, der mit der Antragstellung und den Kontrollen verbunden war, als nachvollziehbar und angemessen beschrieben.

Es wurden von den befragten ZWE auch einige Gründe genannt, die dazu führten, dass in der Vergangenheit nicht für alle grundsätzlich förderbaren Investitionen eine V&V-Förderung beantragt wurde. Im Einzelnen waren dies folgende Gründe:

- Einige Investitionen passten wegen der Größe und des Zeitpunktes nicht in den Förderrahmen. Eine Förderung wurde geprüft, hätte aber letztlich zu viel Zeit gekostet.
- Die Förderung sei nicht verlässlich zu kalkulieren. Sie sei aufwendig in der Abwicklung und der Zeitraum passe oft nicht, sodass größere Wartezeiten entstünden.
- Die Antragstellung sei sehr aufwendig. Außerdem lege man sich wegen der Zweckbindungsfrist auf lange Zeit fest und verliere stark an Flexibilität.
- Es habe bei einer Großinvestition schnell gehen müssen (ALDI als Kunde).
- Die Deckelung des Zuschusses auf eine Million Euro je Vorhaben führe zu unerwünschten Anpassungen in der Planung (ein Teil mit Förderung, ein weiterer Teil später ohne Förderung).

- Vor allem beim möglichen Erwerb von Gebrauchsmaschinen werde auf eine mögliche Förderung von Neumaschinen verzichtet.
- Die aktuell verfügbaren Fördermittel des Landes seien aufgebraucht gewesen.
- Die Investition ohne Förderung habe mehr Flexibilität im Hinblick auf die Produkteinlagerung geschaffen (z. B. Kartoffeln anstelle von Möhren). Die Investition habe keinen langen Vorlauf, gebrauchte Anlagen und Maschinen haben angeschafft werden können und der bürokratische Aufwand sei gering.
- Fehlende Kenntnis der Fördermöglichkeiten.
- Nach einem zweimaligen Ablehnungsbescheid eines Förderantrags sei ohne Förderung investiert worden.

Angesichts dieser Aussagen ist festzuhalten, dass viele der befragten ZWE – und vor allem die Mehrfach-Antragsteller – mit der V&V-Förderung sehr pragmatisch umgehen und sie dann in Anspruch nehmen, wenn sie in das Gesamtkonzept des investiven Vorhabens passt.

5.8 Einordnung der Ergebnisse

Befragungsergebnisse

Bei den vorgestellten Befragungsergebnissen handelt es sich um Einschätzungen der ZWE und nicht um objektiv und von einer unabhängigen Stelle erfasste Angaben. Subjektive Sichtweisen und teilweise auch taktische Aussagen gegenüber dem Interviewer sind nicht auszuschließen, wengleich bei den Interviews zugesichert wurde, dass Aussagen nicht an die Bewilligungsstelle oder andere Stellen bzw. Personen in individualisierter Weise oder nicht anonymisiert weitergegeben würden.

Komplexere Zusammenhänge zwischen der geförderten Investition und deren Einordnung in das Gesamtunternehmen bzw. der weiteren Entwicklung sind nur im Gespräch möglich, in dem Nachfragen gestellt werden können. Wichtig ist dabei, dass das Gespräch mit kompetenten Leitungspersonen geführt wird. In den durchgeführten Interviews war dies durchgängig der Fall.

Teilweise waren die geförderten Vorhaben zum Zeitpunkt der Interviews noch keine ausreichend lange Zeit abgeschlossen, sodass Einschätzungen der ZWE zu den Wirkungen der Investitionen in diesen Fällen noch sehr vorläufigen Charakter haben dürften. Einige wichtige Informationen zur Beurteilung des Fördererfolgs fehlten vielfach noch. Insbesondere die genaue Einschätzung der Energieeinsparung bzw. der Entwicklung der Energieeffizienz war in den meisten Fällen noch nicht möglich.

Erhebungsbögen

Erhebungsbögen (Antrags- und Abschlussbögen) mit den Struktur-, Bilanz- und Erfolgsdaten der Unternehmen sowie mit den Förderdaten geben einen guten Überblick über die Ausgangslage (t_0), den Plan und die Situation nach der Durchführung in $t+1$ (d. h. ein Jahr nach Abschluss der geförderten Investition). Sie müssen hierfür allerdings vollständig und gewissenhaft ausgefüllt werden. In dieser Hinsicht ist von der Bewilligungsstelle darauf zu achten, dass diese Datengrundlage zeitnah und in der gebotenen Qualität bereitgestellt wird. Diese Daten allein werden allerdings nicht so aussagekräftig sein, dass auf weitere Informationsquellen verzichtet werden kann. Folglich sollen im weiteren Verlauf der Untersuchung – vor allem für die Ex-post-Analyse – auch die Beratung, Verwaltung und die Unternehmensleitungen mit ihrem Know-how und ihren Erfahrungen einbezogen werden.

Probleme mit den Erhebungsbögen können sich aus folgenden Gründen ergeben:

- Die Qualität dieser Angaben ist uneinheitlich. Ganz überwiegend sind die Angaben zwar plausibel, aber wichtige Aspekte wie die Entwicklung der Arbeitsplätze und deren Qualifizierung (Bezahlung, Permanenz etc.) sind nicht enthalten.
- Fehlender Jahresbezug (Abschlussbogen): Der Abschlussbogen bezieht sich lediglich auf ein Jahr nach Abschluss des geförderten Vorhabens. Durch jahresbedingte Preis-, Mengen- und Qualitätsverhältnisse können die jährlichen Ergebnisse große Unterschiede verursachen, die letztlich die Validität der Auswertungen beeinträchtigen können.

Diese Aspekte sind im Hinblick auf eine belastbare Evaluationsbasis besonders bedeutsam, weil bei der V&V-Förderung nur relativ wenige geförderte Vorhaben für die Analyse zur Verfügung stehen. Zum Vergleich: Bei der AFP-Förderung in der Landwirtschaft stehen mehrere Hundert Förderfälle für die Auswertung zur Verfügung und die geförderten Unternehmen sind verpflichtet, neben einem Investitionskonzept zur Darstellung der Ausgangssituation (t_0) und der Zielsituation ($t+4$) sowie der Finanzierung des zu fördernden Vorhabens auch für mindestens fünf Jahre ab Bewilligung jährlich der Bewilligungsstelle Jahresabschlüsse in einem vorgegebenem Format (sog. BMEL-Jahresabschlüsse) zur Verfügung zu stellen (LWK NRW, 2018). Hinzu kommt, dass in der Landwirtschaft im Durchschnitt geringere Zuschüsse im Einzelfall ausgereicht werden, was eine entsprechend anspruchsvollere Datenbereitstellung für Evaluationszwecke bei den V&V-Unternehmen und EZ begründen würde.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen Ausrichtung der V&V-Förderung müssen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, den bereits ergriffenen und weiter geplanten „Corona-Hilfen“ des Bundes und der Länder sowie den noch nicht absehbaren wirtschaftlichen Konsequenzen gesehen werden. Aufgrund der noch unklaren Lage beziehen sich die nachfolgen-

den Ausführungen jedoch in erster Linie auf grundsätzliche Überlegungen zur Investitionsförderung im V&V-Bereich und auf die vorläufigen Analyseergebnisse in diesem Bericht, die auf den von der EU und dem Bund vorgegebenen förderrechtlichen Rahmen aufbauen.

Die meisten ZWE haben mit den geförderten Investitionen eine Kapazitätserweiterung oder eine Modernisierung von vorhandenen Anlagen realisiert, um in erster Linie ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern oder zu sichern. Dies ist ihnen in den meisten Fällen gelungen. Es gab keine offensichtlichen Fehlinvestitionen. Andere Ziele wie die Verringerung der Energiekosten oder die Verbesserung der Energieeffizienz standen weniger im Fokus. Aber auch hier wurden in einigen Fällen erhebliche Verbesserungen erreicht, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen dürften; eine Quantifizierung dieser Effekte war jedoch noch nicht möglich.

Die derzeitige V&V-Förderung besitzt Eigenschaften bzw. beinhaltet Fördervoraussetzungen, die zu folgenden Effekten führen:

- Die geförderten ZWE und Vorhaben sind vielfältig im Hinblick auf die V&V-Sektoren, die Unternehmensgröße, den Vorhabensumfang und auch die Standorte. Die regionale Verteilung der geförderten Vorhaben folgt weitgehend den Produktionsstandorten (entspricht dem Förderziel „Regionalität“).
- Die V&V-Förderung eignet sich gut bei größeren Investitionen mit einem größeren zeitlichen Planungsvorlauf, insbesondere wenn bei den Antragsteller*innen bereits Erfahrungen mit dem Förderverfahren vorliegen bzw. wenn professionelle externe Hilfe in Anspruch genommen wird.
- Die V&V-Förderung passt dagegen weniger gut, wenn am Markt schnelle Reaktionen erforderlich und diese mit umfangreichen Investitionen verbunden sind (z. B. bei kurzfristig vorgezogener Nachfrage des LEH); hier ist mitunter auch die lange Zweckbindungsfrist hinderlich, weil sie die erforderliche Flexibilität der Unternehmen einschränkt.
- Sie passt auch weniger gut bei kleinen Investitionen (unter 100.000 Euro förderbarem Investitionsvolumen), weil der Aufwand der Antragstellung relativ groß ist und eine Antragstellung ohne externe Hilfe oftmals nicht bewerkstelligt werden kann. Vor allem bei Unternehmer*innen mit wenig Fördererfahrung bzw. erstmaliger Antragstellung und bei einem starken Beratungsbedarf kann die V&V-Förderung schnell zu einer Überforderung der potenziellen Antragsteller*innen führen.

Insgesamt ist die Reichweite der V&V-Förderung mit 29 bewilligten Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2019 bzw. rund fünf Vorhaben pro Jahr angesichts des umfangreichen relevanten Wirtschaftsbereichs in Nordrhein-Westfalen gering. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass erst im Jahr 2015 mit der Förderung begonnen wurde, da die EU-rechtlichen Grundlagen nicht rechtzeitig vorlagen. Weiterhin fiel das Jahr 2019 als Förderjahr aufgrund von strukturellen Problemen aus. Dabei wurden, unter Bezug auf die vorhergehende und die aktuelle Förderperiode, einige Unternehmen mehrmals gefördert. Sektorale Effekte sind von dieser Förderung nicht zu erwarten. In der vorliegenden Untersuchung blieben allerdings mögliche Verdrängungs- und Verlagerungs-

sowie Synergieeffekte zwischen Unternehmen unberücksichtigt. Die Wirkungen auf der einzelbetrieblichen Ebene können dagegen groß sein. Geförderte Vorhaben im Zusammenhang mit einer Operationellen Gruppe gibt es bislang nicht, obwohl die Etablierung von regionalen bzw. kurzen Wertschöpfungsketten ein explizites Ziel der EIP in Nordrhein-Westfalen ist. Dabei gäbe es durchaus Potenzial für die Etablierung von gemeinsamen Ansätzen bzw. von Wertschöpfungsketten (Eberhardt, 2019). Es ist jedoch zu beachten, dass die EIP-Förderung nur mit großer Verzögerung gestartet werden konnte und somit die Wirkung und mögliche Zusammenarbeit bislang noch nicht erfolgen konnte.

Die Publizität der Fördermöglichkeiten ist verbesserungsfähig. Die Fördermöglichkeiten sind in einigen Unternehmen des Ernährungshandwerks noch wenig oder nicht bekannt. Diese Defizite müsste in einer spezifischen Untersuchung (unter Einbeziehung der zuständigen Innungen und Kammern) analysiert werden. Auch die bürokratischen Aufwendungen für die Antragstellung können kleinere Unternehmen von einer Antragstellung abhalten. Eine gut etablierte staatliche Betreuung während der Projektumsetzung fehlt.

Die Förderauflage des Nachweises über den direkten Rohwarenbezug vom Primärerzeuger*innen über Lieferverträge (mind. fünf Jahre, mind. 40 % Auslastung der geschaffenen Kapazitäten) dürfte ebenfalls für zahlreiche handwerkliche Unternehmen schwer zu erfüllen sein, weil sie häufig ihre Rohwaren (z. B. Getreide) nicht direkt vom Erzeuger*innen beziehen. Bei den Metzger*innen ist jedoch häufig eine enge Zusammenarbeit mit regionalen Erzeuger*innen festzustellen. Zudem ist anzumerken, dass die Erzeugerbindung seit 2017 auch durch den Nachweis von Dienstleistungsverträgen mit Erzeugerzusammenschlüssen oder einzelnen Erzeuger*innen erfüllt werden kann.

Bisher wurde die Förderung hauptsächlich in den Bereichen Gemüse und Landhandel (Getreide und Futtermittel) in Anspruch genommen, die auch in der vorhergehenden Programmperiode bereits umfangreich bei der Durchführung von Investitionen unterstützt wurden (Spengler, 2016). Diese Förderschwerpunkte sind in erster Linie ein Resultat der Nachfrage und hier wiederum einer in vielen Unternehmen vorhandenen langjährigen Erfahrung mit der Antragstellung bei der V&V-Förderung.

Die V&V-Förderung in der laufenden Förderperiode ist bislang wenig effektiv, weil sie die im Förderprogramm beschriebenen und aus einer SWOT-Analyse abgeleiteten Ziele nur zu einem Teil erreicht. Dazu gehört die Unterstützung von regionalen und ökologisch ausgerichteten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. Zwar werden sowohl relativ große Unternehmen als auch kleinste und kleine Unternehmen unterstützt. Der überwiegende Teil der Förderung erreicht allerdings tendenziell größere Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit – teilweise mehrfach – die V&V-Förderung in Anspruch genommen haben. Die Auswahlkriterien können nur partiell Steuerungseffekte entfalten, weil Förderanträge in vielen der gewünschten Bereiche (z. B. ökologische Produkte) nur schwach vertreten sind. Die Kriterien sind jedoch auch nicht als solches Instrument eingeführt worden.

Die Förderung ist auch nicht effizient, weil die Nettowirkungen der Förderung aufgrund von hohen Mitnahmeeffekten relativ gering sind. Die meisten Unternehmen machen die Durchführung ihrer geplanten Investitionen nicht von der Förderung abhängig, sondern von der grundsätzlichen Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit der Investitionen. Grundsätzlich sollte die Finanzierung von Investitionsvorhaben angesichts der gegenwärtig relativ günstigen Finanzierungsbedingungen bei gesunden Unternehmen möglich sein, sodass die Investitionen in den meisten Fällen auch ohne Förderung und förderbedingte Auflagen und Kontrollen möglich sein dürften / erfolgen dürften.

[Anmerkung: Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie allerdings zu überprüfen.]

Als Entwicklungshemmnisse der Unternehmen wurden von den befragten ZWE fast nie Finanzierungsprobleme genannt. Im Vordergrund standen dagegen Politikunsicherheit, bürokratischer Aufwand, Fachkräfte- und allgemeiner Arbeitskräftemangel, Auflagen und daraus entstehende Kosten (für Gutachten etc.), Kostensteigerung bei Material, Energie etc. Diese Hemmnisse können durch die Förderung allerdings kaum adressiert werden.

Hinzuweisen ist vor einer Ableitung von Empfehlungen noch auf die zahlreichen vergleichsweise gut strukturierten landwirtschaftlichen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen, die mit ihrem Güterangebot vorteilhaft für die Verarbeitungsebene von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind. Durch die relativ wettbewerbsfähige Primärproduktion können die V&V-Unternehmen mit kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Erzeugnissen beliefert werden. Problematisch könnte für die V&V-Unternehmen – speziell Zulieferer von Betriebsmitteln – in einigen Regionen im Land zukünftig jedoch die hohe Tierkonzentration angesichts zunehmender rechtlicher Auflagen bezüglich Haltungsbedingungen, Düngung, Bau- und Umweltrecht sein. Deutliche Produktionsrückgänge in der Landwirtschaft und eine Reduzierung beim Absatz von Futter- und anderen Betriebsmitteln sind daher nicht auszuschließen.

Empfehlungen

Grundsätzlich ist zu überprüfen, welche Förderziele in der künftigen Förderperiode angesichts bestehender Probleme (z. B. Umwelt- und Klimaschutz, Ressourceneffizienz) und potenzieller neuer Absatzchancen vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen konkret zu adressieren sind. Insgesamt fehlt es bislang an einer stringenten und deutlich konturierten Interventionslogik. Es könnte erwogen werden, dass Antragsteller*innen – Wirtschaftlichkeit vorausgesetzt – mit dem höchsten Beitrag zu den gesetzten Zielen (z. B. Energieeffizienz) gefördert werden.

Im nächsten Schritt ist zu klären, ob Zuschüsse oder andere Instrumente zur Unterstützung von V&V-Investitionen geeignet sind, um die identifizierten Probleme bzw. politisch festgelegten Ziele bestmöglich zu erreichen. Zuschüsse eignen sich besonders, wenn das Eigenkapital gestärkt werden soll und die Unsicherheit bezüglich der Rückzahlbarkeit von Fremdkapital groß ist. Andererseits werden Unterstützungsmaßnahmen, die auf strukturell wirksame Investitionen zielen, in der Regel in Form von verbilligten Darlehen oder (eventuell mit staatlichen Bürgschaften) angeboten. In jedem Fall ist abzuwägen, welche Effekte bzw. Nebeneffekte (z. B. Marktverzerrungen) durch

die gewählten Instrumente zu erwarten sind. Ergänzend können auch Dienstleistungen (z. B. Betreuung bei Antragstellung und Abwicklung) angeboten werden, um eine chancengerechte Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen für unterschiedliche Unternehmen (vor allem für kleine Unternehmen und Erstantragsteller*innen) zu gewährleisten.

Aus den vorliegenden vorläufigen Analyseergebnissen und diesen grundsätzlichen Anmerkungen lassen sich folgende Empfehlungen insbesondere für die künftige Förderperiode ableiten:

- Die Unterstützung mit Zuwendungen sollte auf Investitionen begrenzt werden, die zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern, zur Vermeidung künftiger Gefahren oder zur Nutzung von bislang (zu) wenig erkannten Chancen beitragen. Beispiele könnten Investitionen zur Steigerung der Erzeugung von ökologischen Produkten und zur Verstärkung von regionalen Wertschöpfungsketten sein.
- Die Förderung sollte dahingehend verändert werden, dass Finanzierungshilfen lediglich für erstmalige Anschaffungen oder strukturell wirksame Erweiterungsinvestitionen geleistet werden, die einen Beitrag zur Erreichung der Förderziele erwarten lassen. Die auffälligen Mehrfachförderungen von „Antragsprofis“ könnten eingeschränkt werden, indem diese im Ranking schlechter bepunktet werden und bei knappen Mitteln nicht zum Zuge kommen. Mit der Einführung der Förderobergrenze von einer Million Euro Zuschuss im Jahr 2016 wurde der Unterstützung von sehr großen Investitionen bereits entgegengewirkt.¹³
- Die Auswahlkriterien könnten als Steuerungsinstrument fungieren und nicht nur zum Einsatz kommen, wenn die Haushaltsmittel knapp sind, wie von der EU vorgesehen. Um wirkungsvoll zu sein, müssten sie in allen Bereichen klar auf die definierten Ziele hin (z. B. Ressourceneffizienz) ausgerichtet werden.
- Kurzfristig sollte auch dafür gesorgt werden, dass bei der Bewilligungsstelle die für eine schnelle Abwicklung der Förderung erforderliche personelle Ausstattung und Fachkompetenz bereitgestellt wird. Dies beinhaltet u. a. die Schaffung einer breiten Publizität der Maßnahme, z. B. durch Fachbeiträge, Online-Angebote, Flyer und Veranstaltungen unter Einbeziehung von berufsständischen Vertretungen des V&V-Bereichs.

¹³ Zum Vergleich: Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) enthält ebenso sowohl eine Förderober- als auch -untergrenze. Das förderungsfähige Mindestinvestitionsvolumen beträgt 20.000 Euro. Die Förderung wird begrenzt auf ein förderungsfähiges Investitionsvolumen von einer Million Euro (ohne MwSt.). Diese Obergrenze kann in der gesamten Förderperiode 2014 bis 2020 nur einmal je Unternehmen ausgeschöpft werden (LWK NRW, 2018).

Empfehlungen mit besonderem Blick auf kleinere V&V-Unternehmen (z. B. im Ernährungshandwerk):

- Durch eine aktivere Zusammenarbeit und Kommunikation der Landesverwaltung mit den zuständigen Kammern und Innungen sollte identifiziert werden, ob bei den bisher kaum geförderten kleineren Unternehmen ein Investitions-, Förder- oder lediglich ein Informationsdefizit besteht, das ggf. zu beseitigen wäre. Um die Förder- bzw. Verwaltungseffizienz bei kleinen Fällen nicht zu beeinträchtigen, könnte für kleine Investitionen – sofern hier ein besonderer Bedarf gesehen wird – ein vereinfachtes Förderverfahren erwogen werden.
- Es sollte erwogen werden, die Beratungs- und Betreuungsangebote für „Anfänger*innen“ bzw. Erstantragsteller*innen zu intensivieren und eventuell auch finanziell stärker zu unterstützen. Hierzu müssten allerdings die entsprechenden Defizite erst einmal in Zusammenarbeit mit den Kammern und Innungen genau identifiziert werden. Bestimmte Fachkräfte aus der AFP-Beratung und -betreuung, wo sehr viel Erfahrungswissen vorliegt, könnten für diese Aufgaben (z. B. Dokumentation des Baufortschritts, Zuordnung der Rechnungen zu Kostengruppen, Erstellung des Verwendungsnachweises etc.) gut geeignet sein. Schwierig dabei wird sein, dass die dafür notwendigen Strukturen im V&V-Bereich nicht vorhanden sind, wie es bei der Landwirtschaft der Fall ist.
- Eine alternative Möglichkeit wäre auch, das Antragsverfahren für kleinere Vorhaben einfacher zu gestalten, da hier oftmals eine Hinzuziehung von Betreuungsunternehmen in keinem Verhältnis zu den gewährten Zuschüssen steht.
- Eine regelmäßig stattfindende Informationsveranstaltung wäre aus Gründen der Gleichbehandlung aller potenziellen Antragsberechtigten sinnvoll. Dies könnte vor allem für kleinere Unternehmen und Erstantragsteller*innen mehr Chancengleichheit schaffen. Auch die Möglichkeit zur Förderung von Nicht-Anhang I-Erzeugnissen könnte dabei noch bekannter gemacht werden.

Generelle Empfehlungen für die folgende Förderperiode:

- Die weitere V&V-Förderung ist nur sinnvoll, wenn damit mit hoher Wahrscheinlichkeit „echte“ Wirkungen in konkret gewünschten Bereichen erzielt werden. Dies setzt eine gut funktionierende Umsetzung der Fördermaßnahme voraus. Eine Weiterführung der derzeitigen wenig fokussierten Förderung wird nicht empfohlen, sondern eine Ausrichtung auf die wichtiger werdenden Ziele Nachhaltigkeit, Klimaneutralität, regionale Wertschöpfungsketten.
- Die Gewährung der Fördermittel sollte – falls die V&V-Förderung weitergeführt wird – stärker auf die künftigen Herausforderungen ausgerichtet werden, die vom Markt selbst nicht ausreichend adressiert werden. Hierzu zählen Ressourcenschutz, Steigerung der Energieeffizienz, Aufbau von regionalen Wertschöpfungsketten sowie die Einführung von Innovationen.

- Besondere Förderinhalte – wie zum Beispiel die mit einem besonderen Risiko behaftete Einführung von Innovationen – könnten mit deutlich höheren Fördersätzen versehen werden. Allerdings müssten diese Projekte dann auch bei anderen Unternehmen bekannt gemacht werden (Besichtigung, Veröffentlichung etc.).
- Aus Sicht der Evaluation besteht im Hinblick auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ derzeit kein Bedarf mehr für eine öffentliche Förderung, wenn dies rein auf den Preiskampf bezogen wird. Die V&V-Branche in Nordrhein-Westfalen ist, auch durch die in der Vergangenheit gewährte Förderung, insgesamt wettbewerbsfähig. Die Finanzierungsmöglichkeiten für grundsätzlich rentable Investitionen sind derzeit günstig. Allerdings ist dies vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie noch einmal zu überprüfen.

Beim Einsatz von Fördermitteln müssen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen interregionale sowie internationale Förderdifferenzen beachtet werden. Hierzu gehört zum Beispiel, dass eine massive Förderung in Nachbarregionen zur Abwanderung von Verarbeitungskapazitäten führen kann und mithin auch Einkommen und Beschäftigung in der Region, d. h. in Nordrhein-Westfalen, gefährdet sein können. Ob eine Verlagerung der Verarbeitung und Vermarktung in andere Regionen tatsächlich realistisch ist und ggf. gravierende ökonomische Konsequenzen für das Land hätte, muss im Zusammenhang mit allen wirtschaftlich und rechtlich relevanten Rahmenbedingungen in den Konkurrenzregionen betrachtet werden. Isolierte Betrachtungen lediglich einzelner Fördermaßnahmen sind hierfür nicht ausreichend.

Literaturverzeichnis

- Agrarzeitung (2016) Konzentration: Im Landhandel tut sich was (30.08.2016). Agrarzeitung, zu finden in <<https://www.agrarzeitung.de/nachrichten/wirtschaft/Im-Landhandel-tut-sich-was-63052>> [zitiert am 12.6.2020]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2019) Einsatz gegen unlautere Handelspraktiken: Das BMEL will die Verhandlungsposition von Landwirten gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel stärken, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/utp-richtlinie.html>> [zitiert am 18.5.2020]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2020) Gesunde Ernährung, sichere Produkte: Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Produktsicherheit. BMEL, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/gesunde-ernaehrung-sichere-produkte-bericht.pdf;jsessionid=C85980D7C67A22E8DAD1F5B98F0CDF92.intranet922?__blob=publicationFile&v=6> [zitiert am 22.6.2020]
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2017a) Agrarstrukturerhebung – Rechtsformen und Erwerbscharakter: Fachserie 3 Reihe 2.1.5 – 2016 28.06.2017 (Fachserie 3 Reihe 2.1.5)
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2017b) Gemüseerhebung – Anbau und Ernte von Gemüse und Erdbeeren – Fachserie 3 Reihe 3.1.3 – 2016. Destatis, zu finden in <https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00032786/2030313167004.pdf> [zitiert am 22.6.2020]
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2019) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2019. BMEL, zu finden in <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/jb-landforstwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile> [zitiert am 12.6.2020]
- Deutsche Bundesbank (2020) Zinsstatistik: Zinssätze und Volumina für das Neugeschäft der deutschen Banken (MFIs): Wohnungsbaukredite an private Haushalte, zu finden in <<https://www.bundesbank.de/resource/blob/615036/b99b68f9da6714e31ed2d1aa6d43b256/mL/s510athyp-data.pdf>> [zitiert am 10.1.2020]
- Deutscher Bundestag (2018) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Friedrich Ostendorff, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5834 – Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Fleischwirtschaft: Drucksache 19/6323 vom 4.12.2018. Deutscher Bundestag, zu finden in <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/063/1906323.pdf>> [zitiert am 22.6.2020]
- Eberhardt W (2019) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020: Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) – Zwischenbilanz 2018. 5-Länder-Evaluation 1/19, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/1_19_NRW_EIP_Bericht_2018__ENDVERSION_20190404.pdf> [zitiert am 19.6.2020]

- EU-COM [European Commission] (2015) Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020., zu finden in <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt] (2019a) Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen: Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe: Betriebe, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftszweigen und Beschäftigtengrößenklassen – Land – Stichtag/Jahr (ab 2008). IT.NRW, zu finden in <<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw//online/data?operation=table&code=42111B-2i&levelindex=1&levelid=1592988501374>> [zitiert am 24.6.2020]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt] (2019b) 2018 wurden in NRW Obst- und Gemüseerzeugnisse im Wert von über 2,5 Milliarden Euro industriell hergestellt (PM vom 11.6.2019). IT.NRW, zu finden in <<https://www.it.nrw/2018-wurden-nrw-obst-und-gemueseerzeugnisse-im-wert-von-ueber-25-milliarden-euro-industriell-96363>> [zitiert am 22.6.2020]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt] (2020a) Ausgewählte Baupreisindizes (Bauleistungen am Bauwerk). IT.NRW, zu finden in <<https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/ausgewaehlte-baupreisindizes-bauleistungen-am-bauwerk-2038>> [zitiert am 12.6.2020]
- IT.NRW [Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt] (2020b) Nahrungs- und Futtermittelindustrie: Amtliche Statistiken zum Thema: Nahrungs- und Futtermittelindustrie. IT.NRW, zu finden in <<https://www.it.nrw/statistik/wirtschaft-und-umwelt/industrie/nahrungs-und-futtermittelindustrie>> [zitiert am 22.6.2020]
- Landtag NRW (2019) Ernährungswirtschaft in NRW – Drucksache 17/6320 vom 21.5.2019 – Antwort auf die Große Anfrage 11 der Fraktion der SPD (DS 17/4892), 228 p, zu finden in <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-6320.pdf>> [zitiert am 11.6.2020]
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (o. Jg.) Marktstrukturverbesserung – Investitionen – FAQ Investitionen. LANUV, zu finden in <<https://www.lanuv.nrw.de/landesamt/foerderprogramme/marktstrukturverbesserung/investitionen/faq-investitionen>> [zitiert am 18.6.2020]
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2019) Förderprogramm Marktstrukturverbesserung – Investitionen – Vorbemerkungen zum Antrag. LANUV, zu finden in <<https://www.lanuv.nrw.de/landesamt/foerderprogramme/marktstrukturverbesserung/investitionen>> [zitiert am 19.6.2020]
- LR [Landwirtschaftliche Rentenbank] (2019) Förderangebote, zu finden in <<https://www.rentenbank.de/foerderangebote/>> [zitiert am 16.1.2020]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2018) Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) 2014 bis 2020, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/laendlicherraum/investition/afp.htm>> [zitiert am 20.2.2019]
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015) Die Land- und Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen. MKULNV, zu finden in <https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/land-u-ernaehrungswirtschaft_nrw.pdf> [zitiert am 11.6.2020]

- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014-2020: Förderung der ländlichen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. MKULNV, zu finden in <https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/eler_foerderung_land.pdf> [zitiert am 22.6.2020]
- ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018) Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2017. Einschließlich Ergänzungen und Aktualisierungen Stand November 2018, zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/aktuelles_veranstaltungen/veroeffentlichungen/die-niedersaechsische-landwirtschaft-in-zahlen-121348.html> [zitiert am 5.5.2019]
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW] (2016) Germany – Rural Development Programme (Regional) – Nordrhein-Westfalen 2014-2020: Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Nordrhein-Westfalen, hg. v. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV), 2.1. Aufl., 682 p
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW] (2018) Germany – Rural Development Programme (Regional) – Nordrhein-Westfalen 2014-2020: Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Nordrhein-Westfalen, hg. v. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV), 4.2. Aufl., 694 p, zu finden in <https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum_Dezember_2018.pdf> [zitiert am 14.2.2019]
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW] (2020) Projektliste: Übersicht über die geförderten Vorhaben im Rahmen der V&V-Förderung im Zeitraum 2013 bis 2019. E-Mail vom 19.5.2020
- Nier S, Tamásy C (2015) Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen – Weiße Reihe Band 41. Institut für Strukturforchung und Planung in agrarischen Intensivgebieten (ISPA), zu finden in <https://www.uni-vechta.de/fileadmin/user_upload/ISPA/Publikationen/Weisse_Reihe/Weisse_Reihe_Band_41.pdf> [zitiert am 25.5.2020]
- Spengler M (2016) Ex-post-Bewertung: NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 – Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123-A), zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_5_6_MB_VundV.pdf> [zitiert am 22.6.2020]
- V&V-RL 2015: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Vermarktungsstrukturen landwirtschaftlicher Erzeugnisse (2015)
- WBA [Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik] (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung (Gutachten). Berlin
- WHKT [Westdeutscher Handwerkskammertag] (2019) Handwerk in Nordrhein-Westfalen: Handwerksstatistik 2018/2019. Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT), zu finden in <https://www.whkt.de/fileadmin/user_upload/whkt/downloads/whkt-veroeffentlichungen/02-whkt-handwerksstatistik/statistik-2018-2019/whkt-statistik_2018-2019_rz_final_download.pdf> [zitiert am 11.6.2020]

Anhang

1 Branchen-/ Unternehmensentwicklung

- 1.1 Wie hat sich Ihre Branche seit 2014 entwickelt und was waren entscheidende Einflussfaktoren?
- 1.2 Wie hat sich Ihr Unternehmen im Vergleich zur Branche entwickelt?
- 1.3 Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Umsatz-/Gewinnentwicklung?

2 Geförderte Investition

Sie haben im Zeitraum 2014-2017 Zuschüsse der Marktstrukturförderung für Investitionen zur „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ erhalten.

- 2.1 Haben Sie darüber hinaus innerhalb Ihres Unternehmens noch weitere Investitionsförderungen seit 2014 in Anspruch genommen?
- 2.2 Haben Sie noch weitere größere Investitionen (nicht gefördert) seit 2014 durchgeführt?
- 2.3 Gab es Schwierigkeiten bei der Finanzierung?
- 2.4 Wie hätte damals Ihre Investition ohne Marktstrukturförderung ausgesehen?
- 2.5 Wenn Sie Ihre Investition nicht im gleichen Maße durchgeführt hätten, was wären die Konsequenzen für Ihr Unternehmen gewesen?

3 Investitionsziele und -wirkungen

Beziehen Sie sich bitte in Ihren weiteren Angaben nur auf die Investition, die seit 2014 im Rahmen der Marktstrukturförderung gefördert wurde.

- 3.1 Welches Ziel haben Sie im Wesentlichen mit der Investition verfolgt?
- 3.2 Wurde durch die Investition die Produktivität oder (Ressourcen-)Effizienz in Ihrem Unternehmen gesteigert?
- 3.3 Führte die Investition zu Vorteilen in der Vermarktung Ihrer Produkte?
- 3.4 Wurden durch die Investition neue Arbeitsplätze geschaffen oder der Abbau von Arbeitsplätzen verhindert?

4 Produktqualität

- 4.1 Hat die Investition zur Verbesserung der Produktqualität beigetragen?
- 4.2 Gab es einen Anlass, in die Qualität Ihrer Produkte zu investieren?
- 4.3 Was sind die qualitätsverbessernden Merkmale?
- 4.4 Wie honorieren Ihre Kunden/Abnehmer die Qualitätsverbesserung?
- 4.5 Mussten Ihre Lieferanten die Rohwarenqualität anpassen/erhöhen?

5 Rohwarenlieferanten, Vertragsbindung

Die Förderung ist mit der Auflage verbunden, mindestens 40 % der mit der Investition geschaffenen Kapazität durch fünfjährige Verträge mit Rohstofflieferanten auszulasten.

- 5.1 Wie bewerten Sie die Vertragsbindung in Hinblick auf Ihre bisherigen Lieferbeziehungen?
- 5.2 Hat die Vertragsbindung den Auszahlungspreis an Ihre Lieferanten beeinflusst?
- 5.3 Wie war die Resonanz Ihrer Lieferanten?
- 5.4 Woher beziehen Sie den Großteil Ihrer Rohstoffe, die in Zusammenhang mit der geförderten Investition stehen? (Landkreis, überregional, international)

6 Innovation

- 6.1 Haben Sie mit der geförderten Investition Innovationen umgesetzt?
- 6.2 Hatte die Förderung Einfluss auf Ihre Innovationsaktivitäten?

7 Wettbewerbsfähigkeit

- 7.1 Wie schätzen Sie die Wettbewerbsfähigkeit Ihres Unternehmens im Jahr vor der geförderten Investition ein und wo sehen Sie sich heute?
- 7.2 Im welchen Maße ist dies auf die geförderte Investition zurückzuführen?
- 7.3 Wo sehen Sie zukünftig Entwicklungspotenziale, -hemmnisse?
- 7.4 Welche Strategie verfolgen Sie in dem Zusammenhang?

8 Abschließende Beurteilung

- 8.1 Würden Sie Ihre Investition aus heutiger Sicht wieder genauso durchführen?**
- 8.2 Wie sollte die Marktstrukturförderung aus Ihrer Sicht in Zukunft ausgestaltet werden?** (Inhalt, fachliche Vorgaben, Förderverfahren etc.)