

## 17. Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung der Ernährungswirtschaft

**Bei der Investitionsförderung für die Ernährungswirtschaft treten deutliche Mitnahmeeffekte auf. Investitionen werden derzeit durch niedrige Kapitalmarktzinsen erleichtert. Dies senkt den allgemeinen Förderbedarf.**

**Die Förderung sollte schrittweise eingestellt werden. Bis dahin sollten nur noch Projekte gefördert werden, für die ein Förderbedarf im Einzelfall belegt ist.**

**Bei Fortsetzung kann die Förderung effizienter gestaltet werden: Bürgschaften statt verlorener Zuschüsse geben, Förderprogramme zusammenfassen, Verwaltungsverfahren straffen.**

### 17.1 Mitnahmeeffekte sind belegbar

Das Land fördert die Verarbeitung und Vermarktung von Produkten der Land- und Fischereiwirtschaft mit jährlich 3,5 Mio. €. Bis zu 25 % der Investitionskosten werden erstattet. Die Beihilfen werden zu 50 % von der Europäischen Union (EU), 30 % vom Bund und 20 % vom Land finanziert.

Die Förderung soll Anreize für Investitionen setzen. Die Wertschöpfung in der Land- und Fischereiwirtschaft soll steigen, indem die Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten verbessert werden. Weitere Ziele sind die Schaffung von Arbeitsplätzen und umweltwirksame Verbesserungen. 75 % der Fördermittel sind für die Meiereiwirtschaft aufgewendet worden. Seit 2000 wurden so gut wie alle Meiereien im Land gefördert.

Bei der Förderung treten deutliche Mitnahmeeffekte auf: Ein Unternehmen hatte einen Großauftrag angenommen. Um den Vertrag erfüllen zu können, waren Erweiterungsinvestitionen erforderlich. Ein Förderantrag wurde erst gestellt, nachdem der Vertrag bereits geschlossen war.

Außerdem erteilt die Bewilligungsbehörde regelmäßig die Zustimmung zum vorzeitigen Beginn der Investition - also bevor über die Förderung entschieden wird. So eine Zustimmung darf nur ausnahmsweise erteilt werden. Eine rechtsverbindliche Zusage über Fördermittel ist damit nicht verbunden. Die Fördermittel werden häufig erst kurz vor Abschluss der Investition endgültig bewilligt.

Trotz des bestehenden Förderrisikos entscheiden sich die Unternehmen für die Investitionen. Damit zeigen die Zuwendungsempfänger, dass sie

willens und in der Lage sind, bei Nichtbewilligung oder Kürzung der Fördermittel - wie in einem Fall geschehen - die Investition auch ohne Beihilfe zu tätigen.

Die Mitnahmeeffekte können gesenkt werden, indem die Förderung größtenteils von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften umgestellt wird. Diese erfordern in der Regel keinen Einsatz kreditfinanzierter Landesmittel. Das Gleiche hatte bereits das Thünen-Institut bei der Evaluierung der vorherigen EU-Förderperiode vorgeschlagen.<sup>1</sup>

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung, dass Genehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn bei investiven Förderungen von Bedeutung sind. Daraus könne nicht auf das Vorhandensein von Mitnahmeeffekten geschlossen werden.

## 17.2 Fördermittel für rentable Investitionen erforderlich?

Unternehmen treffen Investitionsentscheidungen nach Wirtschaftlichkeitskriterien. Sie investieren nur in Vorhaben, die sie für rentabel halten. Rentable Investitionen können über den Kapitalmarkt finanziert werden. Die anhaltend niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt sind ein starker Anreiz für Investitionen.

Ob die Fördermaßnahmen des Landes darüber hinaus zusätzliche Investitionen bewirken, ist fraglich. Der Bedarf an öffentlichen Fördermitteln ist aufgrund des niedrigen Zinsniveaus sehr eingeschränkt.

Der Europäische Rechnungshof hat 2013 EU-Beihilfen für die Nahrungsmittel verarbeitende Industrie geprüft. Er kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedsstaaten die Fördermittel nicht für Projekte einsetzen, bei denen es nachweislich einen Bedarf an öffentlichen Beihilfen gäbe. Er hat empfohlen, den Förderbedarf eindeutig mit sinnvollen und messbaren Zielen festzulegen.

Der LRH empfiehlt, die Förderung schrittweise einzustellen. Die Förderung ist unwirtschaftlich. Dabei kann nicht relevant sein, dass die Förderungen anteilig von der EU und dem Bund finanziert werden. Dem Argument, das Land leiste nur einen geringen Anteil der Zuwendungen, ist entgegenzutreten. Auch Mittel der EU und des Bundes sind Steuergelder, die sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass Verwal-

---

<sup>1</sup> Johann Heinrich von Thünen-Institut, Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Kap 7., abrufbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11\\_ZPLR/PDF/Kapitel7\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11_ZPLR/PDF/Kapitel7__blob=publicationFile.pdf)

tungskosten von 455 T€ eingespart werden können, wenn die Förderprogramme eingestellt werden (vgl. Tz. 17.5).

Das **Landwirtschaftsministerium** plant, die Fördermittel zu halbieren und 2014 nur noch 1,5 Mio. € aufzuwenden.

### 17.3 **Vergaberecht einhalten - Fördermittel sparsam verwenden**

Bei Zuwendungen über 100 T€ ist das Vergaberecht anzuwenden. Das heißt, eine öffentliche Ausschreibung ist erforderlich.

Die Förderrichtlinien zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung lassen Ausnahmen zu. Danach reicht es aus, 3 Angebote einzuholen. Wenn keine 3 Angebote eingeholt werden können, ist dies zu begründen.

Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass die Begründungen von Ausnahmen teilweise nicht den Anforderungen entsprechen.

Die Möglichkeit, nur 3 Angebote einzuholen, ist bereits eine Ausnahme von der grundsätzlichen Anforderung einer öffentlichen Ausschreibung. Der LRH hat die in den Richtlinien für fischereiwirtschaftliche Erzeugnisse getroffene Ausnahmeregelung nicht befürwortet. Er fordert das Landwirtschaftsministerium auf, das Vergaberecht deutlich in den Förderrichtlinien zu verankern.

Das **Landwirtschaftsministerium** will die Anforderungen des Europäischen Rechnungshofs und des LRH in den Förderrichtlinien für die neue Förderperiode ab 2014 umsetzen.

### 17.4 **Kontrollen enden nicht am Ende der Förderperiode**

Die Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die Förderung sind durch die Bestimmungen der EU weitgehend standardisiert. Unterschiedliche Organisationseinheiten im Landwirtschafts- und Finanzministerium gewährleisten die insgesamt ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel und Kontrolle der Verwaltungseinheiten. Verbesserungsbedarf gibt es bei der Dokumentation und dem Verfahren zur Auswahl der zu kontrollierenden Förderfälle.

Der LRH hat festgestellt, dass vorgeschriebene nachträgliche Kontrollen nur für Investitionen aus der aktuellen EU-Förderperiode durchgeführt werden. Förderungen für Gebäude aus den Jahren vor 2007 sind nicht in die Auswahl der Prüffälle einbezogen worden. Die Gebäude unterliegen nach nationalem Recht 12 Jahre dem Förderzweck. Die Frist ist auch nach

dem Ende der jeweiligen EU-Förderperiode einzuhalten und zu kontrollieren.

Der LRH fordert das Landwirtschaftsministerium auf, in die Auswahl der Prüffälle alle Zuwendungen einzubeziehen, die einer Zweckbindung unterliegen. Dies gilt besonders für den Übergang von einer EU-Förderperiode auf die nächste.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die EU-Bindungsfrist 5 Jahre beträgt. Das Ministerium wird die Kontrolldichte für Projekte mit 12-jährigen Zweckbindungsfristen erhöhen.

#### 17.5 **Verwaltung kann wirtschaftlicher gestaltet werden**

Nach eigenen Erhebungen des Landwirtschaftsministeriums betragen die Verwaltungskosten für Fördermaßnahmen 13 % der insgesamt von Land, Bund und EU verausgabten Fördermittel. Zwischen 2007 und 2013 wurden durchschnittlich 11 Fördermaßnahmen pro Jahr gefördert. Bei jährlichen Ausgaben von 3,5 Mio. € betragen damit die Verwaltungskosten 455 T€ pro Jahr. Bei angenommenen Personalkosten von 50 T€ pro Jahr und Arbeitskraft könnten durch die Einstellung der Förderprogramme rechnerisch 7 Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Für den Fall der Fortsetzung der Förderprogramme fordert der LRH das Landwirtschaftsministerium auf, die Verwaltungsverfahren wirtschaftlicher zu gestalten. Die bislang getrennten Zuwendungsverfahren in den Bereichen Landwirtschaft und Fischereiwirtschaft können gleichartig gestaltet und an einer Stelle gebündelt werden. Dieses Vorgehen bietet sich besonders bei sinkenden Fördermitteln an. Zudem handelt es sich um eine Vollzugsaufgabe, die organisatorisch im nachgeordneten Bereich angesiedelt werden sollte.

Das **Landwirtschaftsministerium** will prüfen, inwieweit die Vorschläge bei der Neukonzeptionierung der Förderprogramme ab 2014 berücksichtigt werden können.