

Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft

Dipl. Ing. agr. Bernhard Forstner

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531-596 796; e-mail: bernhard.forstner@fal.de

40. Jahrestagung der
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.
vom 4. bis 6. Oktober in Kiel

Tagungsthema: „Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land-
und Ernährungswirtschaft“

Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft

von

Bernhard Forstner

„Im Bereich der Agrarstruktur sollte ... der Versuch unternommen werden, schrittweise eine umfassende und laufende Erfolgskontrolle aufzubauen.“

(WILLER, 1977, S. 206)

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung ist eine der zentralen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik. Seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 1973 bis 1998 wurden allein im früheren Bundesgebiet rund 32.000 Althofsanierungen im Rahmen des Einzelbetrieblichen Investitionsförderungsprogramms (EFP) bzw. - ab 1995 – des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) durchgeführt. Zusätzlich wurden in diesem Zeitraum 4.180 Aussiedlungen gefördert (BLASCHKE, 1999, S. 25). Die Ausgaben des Bundes und der Länder für die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der GAK - dem zentralen gemeinsamen Planungs- und Finanzierungsinstitut von Bund und Ländern für die Agrarstrukturpolitik - beliefen sich allein im früheren Bundesgebiet in den vergangenen 10 Jahren auf durchschnittlich rund 420 Mio DM pro Jahr (BMELF a, versch. Jgg.). Trotz dieses erheblichen Mittelaufwands und der relativ großen Förderintensität je Einzelfall wurden die Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Vergangenheit nur wenig untersucht. Die

wenigen empirisch ausgerichteten Untersuchungen äussern sich überwiegend skeptisch zur Wirksamkeit und Effizienz dieser Fördermaßnahme.¹

Gegenwärtig sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die einzelbetrieblichen Maßnahmen, die aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) Abt. Ausrichtung der Europäischen Union mitfinanziert werden, einer Bewertung zu unterziehen und der Europäischen Kommission einen Bewertungsbericht vorzulegen. Gleichzeitig sollen die geeignetsten regionalen Einheiten - in Deutschland die Länder - regionale Entwicklungspläne ausarbeiten, welche die Grundlage für die Fördermaßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume im Zeitraum 2000 bis 2006 bilden werden. Beide Vorgänge zeigen, dass die Kommission aus verschiedenen Gründen bemüht ist, der Förderpolitik ein höheres Maß an Transparenz zu verleihen und dadurch mehr Akzeptanz in der Bevölkerung zu gewinnen.

Für die agrarstrukturpolitischen Maßnahmen bedeutet dies folgendes: Künftig müssen diese Maßnahmen kontinuierlich insbesondere hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz überprüft werden. Bislang besteht jedoch noch keine ausreichende methodische und datentechnische Basis, um derlei Bewertungen in sachgerechter Weise durchzuführen.

1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise

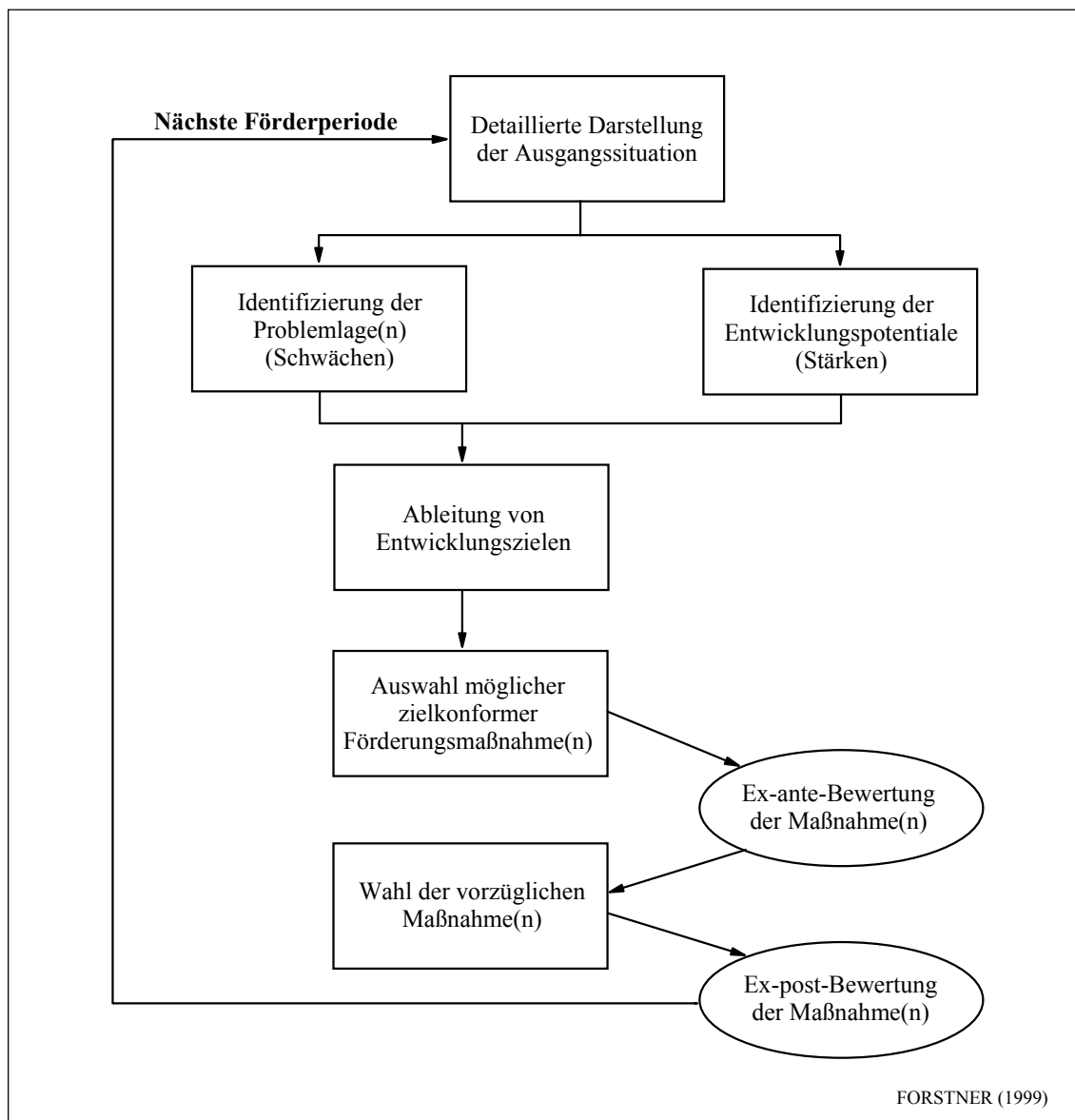
Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die wesentlichen Anforderungen und Schwierigkeiten der Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu diskutieren und einige konzeptionelle Überlegungen zu deren Überwindung vorzustellen. Dabei sollen angesichts der anstehenden Bewertungsaufgaben im Rahmen der Ex post-Analyse der Förderperiode 1994 bis 1999 und der Ex ante- und Ex post-Analysen der kommenden Förderperiode der Agrarstrukturpolitik unmittelbar praxisrelevante Aspekte im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Zunächst werden einige Grundlagen der Evaluation von Politikmaßnahmen vorgestellt. Diese bilden ein Referenzsystem für die später abzuleitenden konzeptionellen Ansätze zur Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Anschließend wird der wesentliche verwaltungsinterne Ansatz zur Erfolgskontrolle im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorgestellt und diskutiert. Danach werden einige neuere, empirisch ausgerichtete Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der

¹ Vgl. EBERS (1998), STRIEWE, LOY und KOESTER (1996), HEIL (1988), LÜTHGE (1979).

Investitionsförderung hinsichtlich Methodik, Datengrundlage und Aussagefähigkeit der Ergebnisse diskutiert.

Übersicht 1: Darstellung der Zusammenhänge einzelner Arbeitsschritte im Rahmen einer konsistenten Förderpolitik



Aufbauend auf den zu Beginn des Beitrags dargestellten normativen Überlegungen und den dargelegten Schwierigkeiten bei deren praktischer Umsetzung sowie unter Berücksichtigung der begrenzten Aussagefähigkeit der vorliegenden Untersuchun-

gen wird versucht, einige konzeptionelle Untersuchungsansätze zu präsentieren und diese hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzbarkeit zu beurteilen.

2. Evaluation von Politikmaßnahmen

Unabhängig von den gegenwärtig verstärkten Anstrengungen bei der Überprüfung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Politikmaßnahmen sind Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Mitteleinsatzes seit langem Bestandteil der Haushaltsordnungen und Haushaltsgrundsätze des Bundes und der Länder. Über den Sinn von Erfolgskontrollen gibt es sowohl in der wissenschaftlichen als auch in praktischen Wirtschaftspolitik kaum einen Dissens (GIERSCH, 1961, S. 343; STREIT, 1991, S. 241). „Denn die Effizienz künftiger Politik hängt sehr wesentlich davon ab, ob die Erfahrungen mit früherer Politik objektiv geprüft und ausgewertet werden. Nur auf diese Weise besteht eine Chance, die Wiederholung früherer Fehler zu vermeiden“ (TUCHTFELDT, 1993, S. 9). Aus Übersicht 1 wird die herausgehobene Bedeutung von Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen bei der Ableitung von Politikmaßnahmen ersichtlich. Dennoch stellt beispielsweise der Bundesrechnungshof fest, dass bei den Ressorts bisher nur verhältnismäßig wenig Erfolgskontrollen angetroffen wurden (von WEDEL, 1998, S. 12-13).

2.1 Methoden

Bei der Auswahl der Untersuchungsmethoden kann grundsätzlich zwischen folgenden drei Möglichkeiten unterschieden werden (von WEDEL, 1998, S. 14):

- Vergleich der Ausgangssituation mit der Situation nach Durchführung der Maßnahme (Ist-Ist-Vergleich); dieser Ansatz ist davon abhängig, dass die Ausgangssituation und die später eintretende Lage gut erfaßt werden können; oftmals wurde jedoch beim Programmstart versäumt, eine verwertbare Dokumentation der Ausgangssituation zu erstellen.
- Vergleich des geplanten Zustands mit der Situation nach Durchführung der Maßnahme (Soll-Ist-Vergleich); dieser Ansatz bereitet Probleme, wenn die Soll-Situation aufgrund bestimmter Planungsvorgaben nicht realistisch dargestellt wird.
- Vergleich des tatsächlich eingetretenen Ist-Zustands nach Durchführung der Maßnahme mit einer Referenzgruppe, die nicht dem Einfluß der Maßnahme unterlag (Mit-/Ohne-Vergleich); die besondere Schwierigkeit dieses Ansatzes liegt darin, dass es oftmals keine geeignete Referenzgruppen gibt.

Hinsichtlich des Umfangs der Untersuchung kann unterschieden werden zwischen

- der Erhebung der Grundgesamtheit,
- der Erhebung einer Stichprobe und
- der Durchführung einer oder mehrerer Fallstudien.

Bei einer umfassenderen Analyse von Maßnahmen oder Projekten aus volkswirtschaftlicher Sicht bedient man sich häufig der Kosten-Nutzen-Analyse. Allerdings bestehen bei der Verwendung dieser Methode sehr hohe Anforderungen hinsichtlich der Datenmenge und -qualität, so dass die notwendigen Voraussetzungen meist nicht erfüllt werden können (HANUSCH, 1987, S. 4-5).

Die Anwendung weniger anspruchsvoller Methoden beinhalten dagegen i.d.R. eine erhebliche Einschränkung in der Aussagefähigkeit und Belastbarkeit. Aufgrund dieser Probleme ergibt sich im Bereich der Evaluation eine zunehmende Neigung zu einem pragmatischen Methoden-Mix (STOCKMANN, 1995, S. 116; TISSEN, 1996). Diese Vorgehensweise bietet die Möglichkeit, möglichst viele Facetten des zu untersuchenden Problembereiches zu erfassen.

2.2 Voraussetzungen für Erfolgskontrollen

Eine systematische und fundierte Planung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine spätere erfolgreiche Erfolgskontrolle (von WEDEL, 1998, S. 20). Diese Planung sollte folgende Aspekte beinhalten:

- eine präzise Beschreibung der Problemlage, d.h. des Grundes für die beabsichtigte Maßnahme in der Ausgangssituation;
- Beschreibung der mit der beabsichtigten Maßnahme angestrebten Ziele und Ergebnisse in operationalisierbarer Form;
- Beschreibung möglicher Alternativen zur Erreichung der angestrebten Ziele;
- Beschreibung der Ergebnisse der ex-ante-Untersuchung der Alternativen;
- Darstellung der Wirkungszusammenhänge (Ziel-Mittel-Rationalität, Wirkungsanalyse);
- Beschreibung des Zeitplans hinsichtlich Maßnahmenstart und –ende sowie der zeitbezogenen operationalen Zwischen- und Endziele;
- Beschreibung des geplanten administrativen Vollzugs der geplanten Maßnahme.

Nach der Entscheidung für eine Maßnahme sind folgende Voraussetzungen zu schaffen:

- Festlegung des Zeitpunkts der Erfolgskontrolle(n);
- Festlegung von quantifizierbaren Erfolgskriterien (z.B. Indikatoren);
- Festlegung von Daten und sonstigen Informationen, die während der Durchführungsphase zu sammeln sind;
- Konzeption der späteren Erfolgskontrolle;
- Festlegung der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen für die Durchführung der späteren Erfolgskontrolle.

Diese Voraussetzungen beziehen sich i.e.L. auf intern durchzuführende Erfolgskontrollen der Bundesverwaltung. Sie sind jedoch weitgehend auch gültig für externe Erfolgskontrollen.

2.3 Schwierigkeiten bei Erfolgskontrollen

Die bestehenden Schwierigkeiten bei der Durchführung von Erfolgskontrollen sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die hierfür notwendigen Voraussetzungen in der Praxis regelmäßig nicht vorzufinden sind (von WEDEL, 1998, S. 24-26). Insbesondere folgende Mängel sind festzustellen:

- Eine Ex ante-Bewertung hat in der Planungsphase oftmals nicht stattgefunden. Der Ausgangszustand wurde nicht oder nur unzureichend dokumentiert.
- Die meist wenig konkreten Zieldefinitionen sowie fehlende Erfolgsindikatoren wirken erschwerend. Quantitative Zielvorgaben sind i.d.R. nicht vorhanden.
- Eine Erfolgskontrolle wurde zu Programmbeginn nicht eingeplant. Daher wurde auch die begleitende Daten- und Informationssammlung unterlassen. Die Erfolgsanalyse ist folglich mit hohen Kosten verbunden.
- Ex post-Analysen beinhalten darüber hinaus das Problem, dass sie zum Zeitpunkt der Vorlage der Ergebnisse oftmals schon als überholt gelten. Denn bereits aus der Änderung der Rahmenbedingungen resultieren andere Ergebnisse. Oftmals hat auch eine Änderung der Ausgestaltung der zu beurteilenden Maßnahme stattgefunden.
- In vielen Fällen lassen sich die Effekte der zu beurteilenden Maßnahmen nicht ausreichend isolieren. Zweifelsfreie Beweise für den Erfolg der Fördermaßnahmen können dadurch weder erbracht noch erwartet werden. Mög-

lich sind lediglich empirisch begründete Vermutungen über Richtung und Stärke des Einflusses der Instrumente auf die Ziele.

Beinahe alle angeführten Schwierigkeiten sind bei einer Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft anzutreffen.

3. Administrative Erfolgskontrolle und wissenschaftliche Untersuchungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

3.1 Konzeptionelle Ansätze der Administration zur Erfolgskontrolle

Bereits Ende der 70er Jahre wurde im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) ein Informations- und Auswertungssystem entwickelt, in das alle geförderten Betriebe – damals immerhin ca. 8.000 pro Jahr – einbezogen wurden (WILLER, 1977, S. 191). Die Grundlage dieses Systems bildeten einerseits die Betriebsentwicklungspläne der geförderten Betriebe und andererseits die Buchführungsabschlüsse im Rahmen der Auflagenbuchführung, zu der sich die geförderten Betriebe 10 Jahre lang verpflichten mußten. Damit waren die Basisinformationen für einen Ist-Soll-Ist-Vergleich gegeben. Das Hauptinteresse der Analyse galt entsprechend den Zielen der Investitionsförderung den Bereichen „Betriebserfolg/Einkommensverbesserung“ sowie „Betriebskapazitäten und Faktorproduktivitäten“. Darüber hinaus sollten durch Gegenüberstellung des gemessenen Einkommenszuwachses bei den geförderten Betrieben und des maßnahmenspezifischen Mitteleinsatzes Aussagen über die Effizienz einzelner Maßnahmen getroffen werden können.

Der Agrarstrukturbericht der Bundesregierung sollte genutzt werden, um die für die Maßnahmenplanung notwendigen Informationen „systematisch zu gewinnen, zu verarbeiten und darzustellen“. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit gesehen, diesen Bericht als Instrument der Erfolgskontrolle auszubauen und auf diese Weise die „ohnehin schwierigen Konsensbildungsprozesse“ zwischen Bund und Ländern zu unterstützen (WILLER, 1977, S. 199).

Diese Vorstellungen, die nur wenige Jahre nach Einführung des Einzelbetrieblichen Förderungs- und sozialen Ergänzungsprogramms für die Land- und Forstwirtschaft veröffentlicht wurden, wurden zwar teilweise, aber bei weitem nicht den ursprünglichen Zielen gemäß umgesetzt. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) hat beispielsweise über viele Jahre Daten der sog. Datenblätter zur Auswertung von Betriebsentwicklungsplänen -„BEP“- (später Betriebsverbesserungsplan – „BVP“) erfasst. Dieses Datenblatt beinhaltet für jeden Förderfall einige Angaben zur

BVP“) erfasst. Dieses Datenblatt beinhaltet für jeden Förderfall einige Angaben zur Faktorausstattung, zur geförderten Investitionsmaßnahme, zur Förderung sowie zum Betriebserfolg und zum Gesamteinkommen der Familie. Daneben wurde ein weiteres Datenblatt zur Auswertung der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (Datenblatt „JA“) erstellt. In diesem Datenblatt wurden ausgewählte Informationen der Bilanz und der Gewinn-/Verlust-Rechnung erfasst. Durch die Zusammenführung der beiden Datensätze sollte die Basis für einen aussagekräftigen Ist-Soll-Ist-Vergleich geschaffen werden.

Das Ergebnis der Anstrengungen ist rückblickend jedoch enttäuschend. Während die Datenblätter „BEP/BVP“ mit Ausnahme Bayerns vollständig an die Bundesanstalt geliefert wurden, sind die Daten der Auflagenbuchführung je nach Erfassungsjahr sehr unvollständig. Dies liegt daran, dass die Datenblätter „BEP/BVP“ zur Abrechnung der Mitfinanzierung des Bundes und der Erstattungsbeträge durch die Europäische Union dienten und die Länder deshalb ein hohes Eigeninteresse mit der Datenlieferung verfolgen. Anders ist die Situation dagegen bei den Datenblättern „JA“, da diese ausschließlich für den Zweck der Erfolgskontrolle erfasst werden. Nachdem die Bereitschaft der Länder zur Datenlieferung über Jahre hinweg nur mäßig und zudem sehr unterschiedlich war und eine systematische Auswertung der Daten durch den Bund nicht vorgenommen wurde, beschlossen Bund und Länder, die zentrale Erfassung der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung durch das Datenblatt „JA“ nach dem Wirtschaftsjahr 1993/94 einzustellen.

Die ursprünglich erwogene Nutzung des Agrarstrukturberichtes (BMELF b) als Instrument der Planung und der Erfolgskontrolle wurde nicht umgesetzt. Der Inhalt des im Abstand mehrerer Jahre veröffentlichten Berichtes entspricht weitgehend einem Verwendungsnachweis der verausgabten Mittel, wobei eine klare problem- oder zielorientierte Berichtssystematik fehlt. Beispielsweise werden umfangreiche Tabellen zum Agrarkreditprogramm (AKP) veröffentlicht, entsprechende Zahlen für das EFP jedoch nicht ausgewiesen. Auch Ansätze einer Erfolgs- oder Wirkungsanalyse werden nicht präsentiert.

3.2 Wissenschaftliche Untersuchungen

Bislang liegen nur wenige Untersuchungen zur Bewertung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung mit empirischer Ausrichtung vor.² Besonders drei jüngere Arbeiten sind hier zu nennen. Dabei wird der Erfolg der Fördermaßnahme teilweise

² JOCHIMSEN und LEINER, 1978; LÜTHGE, 1979; PAULI, 1980, HEIL 1988, STRIEWE, LOY und KOESTER, 1996; EBERS, 1998; FORSTNER und CLEMENS, 1998.

stark in Frage gestellt. Die Unterschiede der Arbeiten bezüglich Methodik und Datengrundlage weisen darauf hin, dass möglicherweise in diesen Bereichen wesentliche Erklärungen für die stark divergierenden Beurteilungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung seitens der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft zu finden sind.

Die Untersuchung von STRIEWE et al. (1996) kommt zu dem wesentlichen Ergebnis, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung ineffizient sei, weil 43 % der geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein im Zieljahr Eigenkapitalverluste aufweisen. Diese Untersuchung baut im Kern auf den Datenblättern „BVP“ und „JA“ auf. Im einzelnen werden ein Soll-Ist-Vergleich sowie ein Erfolgsvergleich im Zieljahr (viertes Jahr nach Durchführung der geförderten Investition) durchgeführt. Besonders stark kritisiert wird die Planungsgrundlage der Förderung. Hier vermuten die Autoren erhebliche Gestaltungsspielräume der Beratung (STRIEWE et al., 1996, S. 431-432). Als Beleg wird die erstaunliche Homogenität der Wirtschaftsergebnisse (Gewinn und Arbeitseinkommen) der geförderten Betriebe im Ausgangsjahr angeführt, die ganz im Gegensatz zu den sehr heterogenen tatsächlichen Ergebnissen im Zieljahr stehen. STRIEWE et al. kritisieren den BVP auch aufgrund der unvollständigen Angaben, die nicht einer realistischen betriebswirtschaftlichen Planung entsprechen (STRIEWE et al., 1996, S. 430). Bemängelt wird auch, dass das Einkommen der Landwirte bzw. der Inhaberehepaare weder vor noch nach der Förderung umfassend erfaßt wird. Neben diesen einzelbetrieblichen Aspekten kritisieren die Autoren eine geringe Transfereffizienz der Fördermaßnahme und eine generell fragwürdige Förderaktivität in einem ohnehin massiv subventionierten Marktbereich (STRIEWE et al., 1996, S. 433-434). Anzumerken ist, dass der Aspekt der strukturellen Weiterentwicklung der Betriebe (Kapazitätswachstum) – eine wesentliche Voraussetzung für günstigere Einkommen in der Zukunft - und deren Beeinflussung durch die investive Förderung nicht explizit untersucht wurde.

In einer weiteren Arbeit zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung untersuchte EBERS (1998) investiv geförderter Betriebe in Niedersachsen. Das Bewilligungsjahr für die Fördermittel war 1991. Der Untersuchung lagen 99 umfangreich geförderte landwirtschaftliche Betriebe im Kammerbezirk Hannover zugrunde. Ein wesentliches Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass 45 % der Betriebe im Durchschnitt von jeweils zwei ausgewerteten Jahresabschlüssen eine negative Eigenkapitalbildung aufweisen. Die einzelbetrieblichen Ergebnisse in den beiden untersuchten Wirtschaftsjahren weichen in vielen Fällen erheblich voneinander ab. Soweit nach der Förderung eine Verbesserung des Betriebserfolges (WJ 1995/96 und 1996/97) festgestellt werden kann, ist dieser häufig von den besonders günstigen Entwicklungen in den Bereichen Marktfruchtbau und Schweineproduktion verursacht und muß entsprechend interpretiert werden.

In einer ergänzenden Befragung der Betriebsleiter der untersuchten Unternehmen beurteilten trotz der vielfach negativen Eigenkapitalentwicklung 80 % der Betriebsleiter die geförderte Investition sieben Jahre nach ihrer Durchführung positiv im Hinblick auf die mit ihr verbundene Zielsetzung (EBERS, 1998, S. 107-108). Dies deutet darauf hin, dass die Betriebsleiter ihre Investition an anderen wesentlichen Zielvorstellungen wie z.B. der Arbeitserleichterung orientieren oder die wirtschaftlichen Fördereffekte nicht umfassend anhand der vorgelegten Jahresabschlüsse ermittelt werden konnten.

Ein Vergleich der erfolgreichen mit den weniger erfolgreichen Betriebe zeigt, dass die erfolgreicheren Betriebe ein deutlich dynamischeres Wachstum verzeichnen und bereits in der Ausgangssituation ein überdurchschnittliches Erfolgsniveau aufwiesen.

Einige Ergebnisse der Untersuchung von STRIEWE et al. konnten durch die Untersuchung von EBERS bestätigt werden. Hier sind insbesondere die Homogenität der Ergebnisse in der Ausgangssituation im Vergleich zu den Ergebnissen nach der Investitionsförderung sowie der nicht erkennbare Zusammenhang zwischen Subventionshöhe und späterem Betriebserfolg zu nennen. In den Untersuchungen von STRIEWE et al. (S. 431-432) und von EBERS (S. 92-95) ließ sich kein Zusammenhang zwischen dem Subventionsniveau der Förderung und dem späteren Betriebserfolg erkennen.

Eine weitere Untersuchung wurde 1998 auf der Grundlage von 41 geförderten Betrieben des Bewilligungsjahres 1991 in Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit der Landgesellschaft mit der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft durchgeführt. Dabei kamen FORSTNER und CLEMENS (1998) zu dem Ergebnis, dass die wesentlichen Erfolgskennzahlen eine deutliche Änderung erfahren, wenn die zur Ermittlung eines periodengerechten Wirtschaftsergebnisses notwendigen Korrekturen vorgenommen werden. Während die Eigenkapitalbildung im Durchschnitt von zwei ausgewerteten Wirtschaftsjahren ohne diese Korrekturen im Mittel der untersuchten Betriebe rund 5.000 DM betrug, führten die Korrekturen im betrieblichen und im privaten Bereich zu einer durchschnittlichen Eigenkapitalbildung von rund 33.000 DM. Der Anteil der Betriebe mit einer negativen Eigenkapitalbildung reduzierte sich durch die Korrekturen im betrieblichen Bereich von 52 % auf 29 % und durch weitere Korrekturen im Privatbereich auf 9 % der untersuchten Betriebe. Der durchschnittliche Betriebsgewinn erhöhte sich durch die Korrekturen von rund 75.000 DM auf 92.000 DM. Die wesentlichen Korrekturen wurden in folgenden Bereichen vorgenommen:

- Abschreibung erworbener Milchquoten
- sonstige Abschreibungen
- fehlende Aktivierung von Großreparaturen

- Entnahmen zur privaten Vermögensbildung
- Wohnhaussanierung
- Vorsteuer
- Einkommensteuer

Besondere Korrekturprobleme entstanden bei Betrieben, die sich in der Phase der Hofübergabe befanden, da hier mitunter zunächst eine Betriebsverpachtung vorgeschaltet wurde. Weiterer Korrekturbedarf entstand durch Arbeitsverträge innerhalb der Familie. Diese Korrekturen konnten nur durch eine intensive Zusammenarbeit mit der Beratung durchgeführt werden, da diese überwiegend nicht aus den vorliegenden Jahresabschlüssen ersichtlich waren.

Bei Nichtbeachtung der Korrekturen ergibt sich eine systematische Verzerrung der Ergebnisse nach unten. Dies sei an zwei Beispielenhaft an den Wohnhaussanierungsmaßnahmen beschrieben: Da die Betriebe die Privatwohnungen, die sich bislang im Betriebsvermögen befanden, bis spätestens 31.12.1998 in das Privatvermögen überführen mußten, gab es große Anreize, Sanierungsmaßnahmen noch als betrieblichen Aufwand zu verbuchen, ohne die Maßnahmen zu aktivieren.

Auch die Untersuchung von FORSTNER und CLEMENS konnte keinen Zusammenhang zwischen Subventionsumfang und späterem Betriebserfolg feststellen. Die gewünschte strukturelle Weiterentwicklung durch Wachstum ist bei den erfolgreichen Betrieben deutlich stärker ausgeprägt als bei den weniger erfolgreichen.

3.3 Vorläufiges Fazit

Die unterschiedlichen Ergebnisse der vorgestellten Untersuchungen, deren jeweilige Untersuchungsmethodik und Datengrundlage legen folgendes vorläufiges Fazit nahe:

- Eine belastbare und die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebende Datengrundlage ist für die Beurteilung der Fördermaßnahme von entscheidender Bedeutung.
- Andere, von der Förderung unabhängige (Sonder-) Einflüsse (z.B. Hausse bei den Schweinepreisen) sind bei der Beurteilung der Untersuchungsergebnisse zu berücksichtigen.
- Da die einzelbetrieblichen Ergebnisse in den Wirtschaftsjahren vielfach deutliche Schwankungen aufweisen, sind der Analyse jeweils mehrere Wirtschaftsjahre zugrundezulegen. Von Steuerberatern wird empfohlen, mindestens drei bis fünf Jahresabschlüsse je Unternehmen zugrundezulegen, um ein belastbares Ergebnis zu erhalten.
- Der im Jahresabschluß ausgewiesene Gewinn bzw. Verlust ist oftmals nur wenig aussagekräftig. Arbeits-, Kredit- und Pachtverträge mit Familienangehörigen

beeinträchtigen das Erfolgsniveau mitunter erheblich. Der normalerweise sachgerechte Bezug auf die im Betrieb eingesetzten nichtentlohnenden Arbeitskräfte ist mit äußerster Vorsicht durchzuführen, da die Messung der Arbeitskräfte vielfach sehr unvollständig und wenig belastbar durchgeführt wird, diese Ungenauigkeiten aber bei der Bildung von Relativzahlen erhebliche Wirkungen entfalten.

- Die Eigenkapitalveränderung beim Unternehmer ist ein wichtiger Maßstab für die Entwicklungsfähigkeit der Betriebe, sofern nicht umfangreiche andere Einkommensquellen bestehen. Gleichzeitig wird diese Größe aber stärker als der Gewinn durch schwer nachvollziehbare Buchungsvorgänge in den Unternehmen beeinflusst. Wenn keine detaillierten Daten über die Gewinnverwendung vorhanden sind, sollte daher auf diese Erfolgsgröße verzichtet werden.
- In der Regel wird im Zuge größerer Investitionen Kapital aus dem Privatbereich in den Betriebsbereich transferiert und nach Abschluß der Investitionen sukzessiv in den Privatbereich übertragen. Letzteres wird u.a. durch Steuerfreibeträge für Kapitalerträge im Privatbereich gefördert. Durch diese Geldflüsse wird die Eigenkapitalbildung im Unternehmen erheblich beeinflusst. Sofern man diese, teilweise systematisch wirkenden Kapitalflüsse nicht berücksichtigen kann, sollten man sich auf Aussagen zum Betriebserfolg beschränken.
- Die Befragung der Unternehmer sowie eine enge Zusammenarbeit mit Beratern lassen die Ergebnisse häufig in einem anderen Licht erscheinen. Daher scheint es sinnvoll, eine Erfolgsanalyse zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf mehrere methodische Ansätze aufzubauen, um die Schwächen einzelner Ansätze auszugleichen.
- Die geförderte Investition ist häufig Teil eines Investitionsprozesses. Das tatsächliche Investitionsverhalten der Landwirte ist jedoch bisher wenig untersucht. Wenn sich jedoch Investitionsphasen über mehrere Jahre hinziehen, ist es notwendig, die Untersuchungsmethodik daraufhin auszurichten. Dieses Problem führt zu der generellen Schwierigkeit, die Untersuchungszeiträume so festzulegen, dass die Förderwirkung relativ gut erfaßt werden kann.

4. Besondere Probleme der Erfolgskontrolle im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Vor dem Hintergrund dieser eben genannten Aspekte stößt die Durchführung der Erfolgskontrolle bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, gemessen an den in Punkt 2 dargelegten Voraussetzungen, auf folgende wesentliche Probleme:

- Die Investitionsförderung verfolgt als Hauptziel die Verbesserung oder Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen (vgl. Agrarinvestitionsförderungsprogramm). Dieses Ziel ist insofern konkret, da mit Stabilisierung oder Verbes-

serung eine Verringerung ausgeschlossen wird. Aus dem Aufbau der Betriebsverbesserungspläne geht hervor, dass die geförderten Betriebe diese Zielstellung nach vier Jahren erreicht haben sollen. Eine Überprüfung der Zielerreichung ist jedoch mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, da die Datengrundlage erheblichen Schwächen bezüglich der Erfassung der Ausgangs- und der Zielsituation aufweist und darüber hinaus Daten für die tatsächliche Entwicklung i.d.R. nicht ohne großen Aufwand verfügbar gemacht werden können.

- In der Praxis scheinen die in den Fördergrundsätzen formulierten Nebenziele (Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen sowie Tier- und Umweltschutz) im Bedarfsfall zu Hauptzielen erklärt zu werden.
- Die Maßnahmenwirkungen sind schwer zu isolieren, da zahlreiche andere, nicht mit der Maßnahme in Verbindung stehende Einflüsse auf den Unternehmenserfolg einwirken.
- Es ist nicht möglich, eine strukturell und erfolgswirtschaftlich vergleichbare Referenzgruppe von Betrieben ohne investive Förderung für Vergleichszwecke zusammenzustellen (Mit-/Ohne-Vergleich).
- Das gegenwärtig auf Datenträger verfügbare Datenmaterial ist für viele Untersuchungsaspekte nicht ausreichend und muß daher durch weitere, zeit- und kostenträchtige Erhebungen ergänzt werden.

Bislang fehlt es an einem konsistenten Untersuchungskonzept, das auch angesichts der Restriktionen bei der Datenbeschaffung oder –bereitstellung durchführbar ist und in der Lage ist, zur Beantwortung der wesentlichen Fragen beizutragen.

5. Vorschläge zur Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Die nachfolgend vorgetragenen Vorschläge für künftig zu erstellende Evaluationen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung orientieren sich sowohl an dargelegten Grundlagen einer Erfolgskontrolle, den erwähnten Ergebnissen der wissenschaftlichen Untersuchungen, am verfügbaren Datenmaterial sowie den vorliegenden Vorarbeiten zu Beginn und während der zu bewertenden Förderperiode (z.B. im Rahmen des Monitoring und der Begleitung). Da sich die Situation für die unmittelbar anstehende Ex post-Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Förderperiode 1994 bis 1999 erheblich von den Bedingungen der Evaluation der kommenden Förderperiode 2000 bis 2006 unterscheidet, werden die Vorschläge getrennt nach Förderperiode behandelt.

5.1 Vorschläge zur Ex post-Evaluation der Förderperiode 1994 bis 1999

Die Kommission hat in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Evaluation der einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen im Förderzeitraum 1994 bis 1999 formuliert, die von den Evaluatoren einzuhalten sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999). In verschiedenen Kernfragen, die von allen Mitgliedstaaten beantwortet werden sollen, findet sich eine starke Betonung der Förderziele „Abbau von Überschüssen“ und „Verbesserung der Umwelt“ wieder. Die Kommission will auf der Grundlage möglichst einheitlicher nationaler Evaluierungsberichte einen Vergleich der Förderung in den verschiedenen Mitgliedstaaten erstellen und eine Beurteilung des Erfolgs der Maßnahme vornehmen.

Darüber hinaus sind die Evaluatoren frei in der inhaltlichen und methodischen Ausrichtung der Evaluation; sie sollten bemüht sein, eine aussagekräftige Beurteilung der zu bewertenden Fördermassnahme im Lichte der angestrebten Ziele und der eingesetzten Mittel zu erarbeiten. Eine starke Heterogenität der Förderziele muß sich in einer entsprechenden Differenziertheit der Analyse spiegeln. In Deutschland ist die einzelbetriebliche Investitionsförderung ein wesentlicher Bestandteil der GAK und somit durch eine starke Einheitlichkeit der Förderbedingungen charakterisiert. Dennoch läßt die Vielfalt der Förderzwecke und die Möglichkeit zur regionalspezifischen Ausgestaltung innerhalb des gemeinsam vereinbarten Rahmens einen großen Gestaltungsspielraum, der von den Ländern genutzt wird. Zusätzlich werden von einigen Ländern umfangreiche Landesinvestitionsprogramme angeboten, die ergänzend oder alternativ in Anspruch genommen werden können.

Die Durchführung einer Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist angesichts dieser Ausgangslage mit folgenden Schwierigkeiten verbunden:

- Die unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten und mit der Fördermassnahme verbundenen Zielsetzungen erfordern eine differenzierte Datenerfassung und -analyse.
- Das wesentliche Problem ist die unzureichende Datengrundlage. Die geförderten Betriebe haben zwar eine Auflagenbuchführung zu erstellen, die dem BML-Jahresabschluß entspricht, aber eine Erfassung dieser Daten auf Bundesebene findet, - abgesehen von den wenigen Betrieben, die Teil des Testbetriebsnetzes sind - seit dem WJ 1994/95 nicht mehr statt. Auch in den Ländern werden die Daten der Auflagenbuchführung überwiegend nicht systematisch erfaßt.
- Eine quantifizierte Beschreibung der Ausgangssituation und analytische Ableitung besonderer Problemlagen liegt i.d.R. nicht vor.

- Es fehlen konkrete und damit überprüfbare Angaben zum Niveau der mit der Fördermaßnahme angestrebten Förderziele, zu den Erfolgskriterien und den entsprechenden Erfolgsindikatoren.

Angesichts der kurzen Bearbeitungszeit muß weitgehend auf eine umfangreiche Datenerhebung verzichtet werden. Als empirische Grundlage kann auf die Datenblätter „BVP“ und auf die Testbetriebsdaten zurückgegriffen werden. Durch eine Zusammenführung dieser Daten kann ein Vergleich der Ausgangssituation mit der Zielsituation und der tatsächlich eingetretenen Entwicklung der Betriebe vorgenommen werden. Die unzureichende Datengrundlage sollte durch Experten-Workshops, Fallstudien und durch die intensive Aufarbeitung von sekundärstatistischem Material ergänzt werden. Es könnte darüber hinaus versucht werden, fehlende Informationen teilweise über eine Telefonbefragung geförderter und nicht geförderter Betriebsleiter zu erheben. Letzteres ist jedoch aus verschiedenen Gründen (z.B. Datenschutz) problematisch.

Die stark durch pragmatische Erwägungen geleitete Untersuchung läßt kein auch nur annähernd umfassendes Bild über die Effizienz der einzelbetrieblichen Investitionsförderung aus einzel-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht erwarten. Dennoch sollten diese Aspekte durch die Heranziehung von sekundärstatistischem Material sowie durch theoretische Überlegungen diskutiert und bewertet werden. Besonderes Augenmerk ist trotz der dargelegten Beschränkungen auf eine angemessene regionale Differenzierung der Untersuchung zu legen. Entgegen der von der Kommission vorgesehenen Fokussierung der Analyse auf in der Förderperiode 1994 bis 1999 geförderte Betriebe sollte sich die Untersuchung stärker auf die Betriebe konzentrieren, die im Förderzeitraum 1988 bis 1994 gefördert wurden. Dies kann vor allem damit begründet werden, dass sich Fördererfolge in Form von höherer Produktivität und höherem Betriebsgewinn oder Familieneinkommen aus verschiedenen Gründen erst mit einer zeitlichem Verzögerung einstellen. Überdies sprächen hierfür Vorteile bei der Datenerhebung und -auswertung, da mehrjährige Analysen vorgenommen werden könnten. Beispielsweise könnten die Datenblätter „JA“, deren Erfassung ab dem WJ 1994/95 eingestellt wurden, in diesem Zusammenhang ergänzend verwendet werden.

5.2 Vorschläge für Evaluationen der Förderperiode 2000 bis 2006

5.2.1 Vorgaben der Kommission

Künftig sind die Fördermaßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates gemäß der Verordnung (EG) Nr.

1750/1999 der Kommission einer Halbzeit- und Ex-post-Bewertung zu unterziehen. Diesen Bewertungen geht eine Ex-ante-Bewertung im Rahmen der Erstellung von Entwicklungsplänen für den Zeitraum der siebenjährigen Förderperiode voraus. Darin müssen folgende Aspekte enthalten sein:

- Eine quantifizierte Beschreibung der Ausgangslage
- Eine Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie, eine Quantifizierung der Ziele sowie die Beschreibung der gewählten Aktionsschwerpunkte (mit Zeitplan) unter Berücksichtigung der in der betreffenden Region festgestellten Stärken, Disparitäten, Rückstände und Entwicklungsmöglichkeiten.
- Eine Bewertung, aus der die erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wirkungen hervorgehen.
- Ein indikativer Gesamtfinanzierungsplan.
- Eine Beschreibung der zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen.

Die Entwicklungspläne für die ländlichen Räume werden grundsätzlich auf der geeignetsten geographischen Ebene festgelegt. In Deutschland sind dies die Länder. Mit der Veränderung der Finanzierungsmodalitäten – die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Räume werden künftig über den EAGFL, Abt. Garantie finanziert – entfällt auch die zentrale Erfassung der Datenblätter „BVP“, die bislang neben statistischen Zwecken auch für die Abrechnung der Erstattungsbeträge herangezogen werden. Für die Erfassung von Daten im Rahmen des begleitenden Monitoring sind künftig die Länder zuständig. Der Bund wird dabei möglicherweise eine Koordinierungsfunktion bei der Erarbeitung von Indikatoren zur Bewertung der Fördermaßnahmen der GAK einnehmen.

Die Programmplanungsdokumente und die Bewertungsergebnisse (Halbzeit, Ex-post) sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

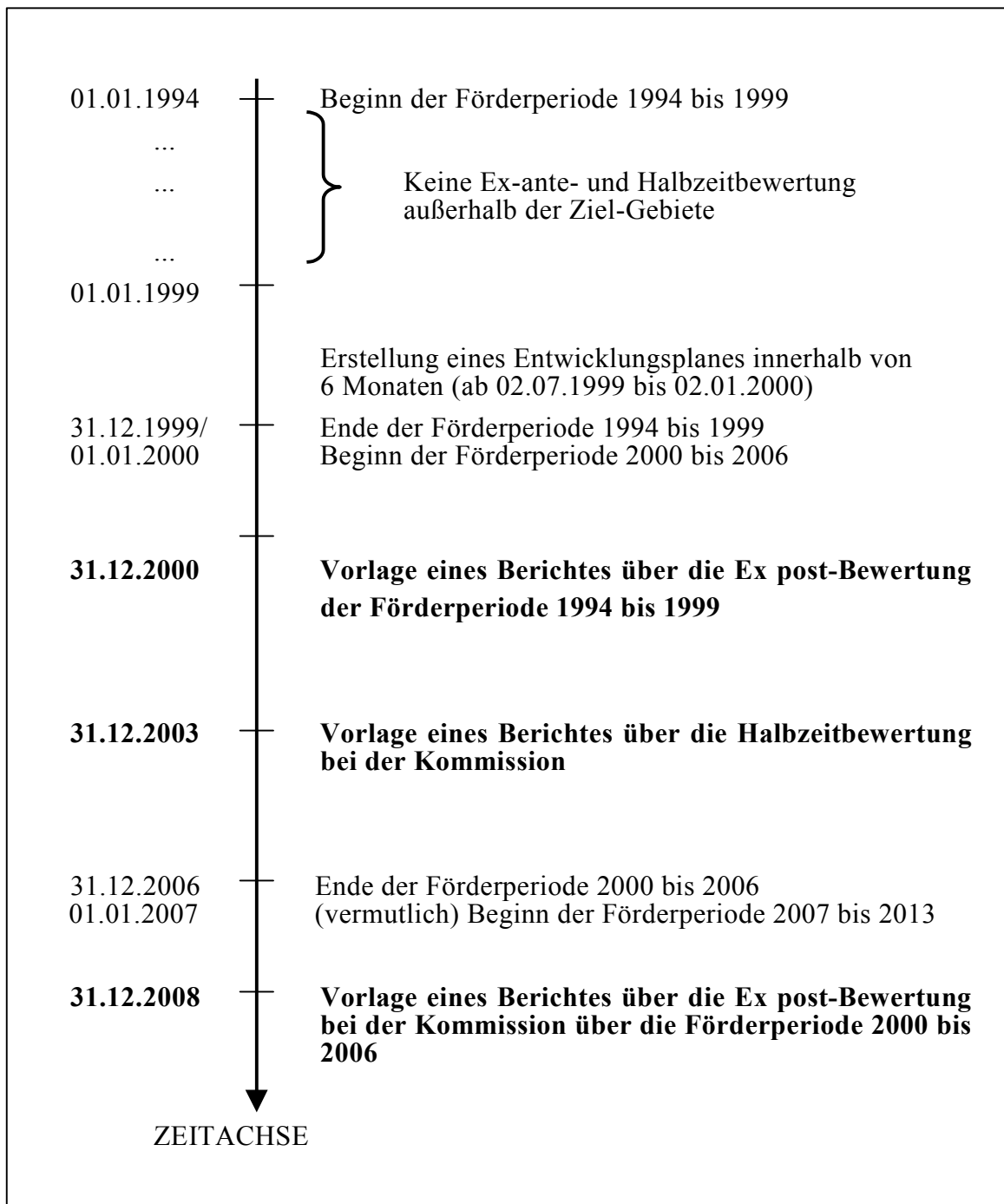
5.2.2 Bisherige Umsetzung

Erste Erfahrungen mit der Erstellung der regionalen Entwicklungspläne zeigen, dass die in den Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 beschriebenen ehrgeizigen Programmplanungsinhalte in der Praxis u.a. wegen der zeitlichen Abfolge einzelner Schritte bei der Konzipierung der Pläne nicht umgesetzt werden (vgl. Übersicht 2). Im einzelnen sind insbesondere folgende Gründe zu nennen:

- Der Zeitrahmen für die Erstellung der Entwicklungspläne ist mit rund sechs Monaten sehr kurz; der Zeitdruck und die teilweise neuartige Aufgabenstellung

führen möglicherweise angesichts der beschriebenen Anforderungen zu einer Überforderung der zuständigen Verwaltungsstellen.

Übersicht 2: Zeitplan für die Ex post- und Ex ante-Bewertung der Fördermassnahmen im Bereich der Agrarstrukturpolitik (außerhalb der Ziel-Gebiete)



- Die Ex-post-Bewertung von Fördermaßnahmen der laufenden Förderperiode durch die Mitgliedstaaten wurde von der Kommission erst Ende 1998 ernsthaft verfolgt, obwohl die rechtlichen Grundlagen dafür bereits in den Verordnungen (EWG) Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 enthalten waren. Der Zeitpunkt der jetzt durchzuführenden Ex-post-Evaluation für die einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen passt nicht in den gesamten Verfahrensablauf, da die Ergebnisse dieser Bewertung nicht mehr bei der Erarbeitung der Entwicklungspläne der Förderperiode 2000 bis 2006 genutzt werden können.
- Die Kommission hat für sämtliche Förderbereiche gemeinschaftliche Leitlinien angekündigt, die auch Indikatoren zur Bewertung der Maßnahmen enthalten sollen. Bislang liegt lediglich ein diesbezüglicher Entwurf der Kommission vor. Die Länder müssen jedoch bereits jetzt die wesentlichen Indikatoren vorausschätzen und deren Überprüfung in den später durchzuführenden Ex-post-Bewertungen durch eine gezielte Datensammlung während der Förderperiode vorbereiten. Auch hier sind die Verfahrensabläufe zeitlich nicht konsistent.

Als Folge dieser Unzulänglichkeiten entsteht bei den für die Entwicklungspläne verantwortlichen Verwaltungsstellen der Eindruck, dass „die Sache schon nicht so heiß gegessen wird, wie sie gekocht wird“. Eine Wiederholung der gravierenden Versäumnisse der vergangenen Förderperiode erscheint nun auch in der nächsten Förderperiode wahrscheinlich. Dies betrifft

- die quantifizierte Darstellung der Ausgangssituation, der Entwicklungspotentiale und der Probleme (Rückstände, Disparitäten, etc.),
- die konsequente Ableitung von Entwicklungszielen und
- die Wahl konsistenter Maßnahmen auf der Grundlage der Ex ante-Bewertung verschiedener Alternativen.

Wenn den Planungen kein kohärentes System (vgl. Übersicht 1) zugrunde liegt, ist die Gefahr groß, dass keine effiziente Mittelverwendung erfolgt. Ohne Quantifizierung der Ausgangssituation, ohne Stärken-Schwächen-Analyse, ohne konsequenter Ableitung und Operationalisierung von Zielen in Verbindung mit Zeitplänen ist es auch nicht möglich, die geeigneten Daten zur Ermittlung sachgerechter Indikatoren für die zu erstellenden Erfolgskontrollen im Rahmen des Monitoring zu sammeln. Falls die Kommission ihre deutlich formulierten Ansprüche bezüglich der künftigen Förderpolitik umsetzt, ist davon auszugehen, dass viele Entwicklungspläne umfassend ergänzt und verbessert werden müssen, was wiederum hohe Kosten verursacht.

Der Bund (BMELF), der für die im Rahmen der GAK finanzierten Fördermaßnahmen eine Koordinierungsfunktion besitzt, hat bislang mehrere Sitzungen zur Abstimmung zwischen den Programmplanern der Ländern durchgeführt. Ausserdem

wurde ein „Begleitausschuß für ländliche Entwicklung“ etabliert, der u.a. für die Begleitung der Interventionen des EAGFL, Abt. Garantie zuständig ist. Hierunter fallen Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne.

5.2.3 Vorschläge zur Datengrundlage

Die Vorschläge gehen von folgenden grundlegenden Überlegungen aus:

- Der Bund hat wegen seines starken Finanzierungsanteils allein schon aus haushaltsrechtlichen Gründen ein Interesse an einer bundesweit weitgehend einheitlichen Analyse.
- Die Länder verfolgen aufgrund der unterschiedlichen strukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten verschiedene Förderziele; dies gilt ganz besonders auch für einzelne Regionen in den Ländern. Diesem Umstand sollte auch durch eine entsprechend differenzierte Begleitung und Bewertung Rechnung getragen werden.
- Die landwirtschaftlichen Unternehmen sind - teils historisch bedingt, teils durch das Förder- oder Steuerrecht angeregt - rechtlich vielfältig strukturiert. Neben Einzelunternehmen existieren zahlreiche juristische Personen und Personengesellschaften. Außerdem werden Kredit-, Pacht- und Arbeitsverträge (insbes. mit Familienmitgliedern) genutzt, um das zu versteuernde Wirtschaftsergebnis gering zu halten. Bei Erfolgsanalysen muss dieser Vielfalt durch horizontal und vertikal vergleichbare Erfolgskriterien Rechnung getragen werden.

Für die künftig zu erstellenden Erfolgskontrollen sollte eine für alle Länder einheitliche, an wesentlichen Indikatoren der Erfolgskontrolle orientierte Datengrundlage geschaffen werden. Zu diesem Zweck könnte die Idee der einheitlichen Datenblätter zur Erfassung der Grundgesamtheit in veränderter Form wiederbelebt werden. Um eine breite Akzeptanz für die Umsetzung dieser Datenerfassung zu erreichen, müssen folgende Aspekte erfüllt werden:

- Sämtliche zu erhebenden Variablen müssen in einen Kontext mit der Erfolgskontrolle gestellt werden.
- Der Datenerfassung muß ein einheitliches Datenmaterial zugrundeliegen; dies bedeutet, dass alle geförderten Unternehmen - auch im Garten- und Weinbau - grundsätzlich einen novellierten BML-Jahresabschluß erstellen müssen.
- Die erfassten Daten sind regelmäßig systematisch auszuwerten; die Auswertungen sind zu veröffentlichen (im Agrarbericht oder im Agrarstrukturbericht).

Das Datenblatt sollte die in Frage stehenden Variablen für die Ausgangssituation (auf der Grundlage von drei vorangehenden BML-Jahresabschlüssen), für das Zieljahr und für die folgenden 10 Jahre nach der Förderbewilligung erfassen.

Einen alternativen Weg zur Schaffung einer Datengrundlage könnte die Nutzung des Testbetriebsnetzes der Bundesregierung darstellen. Das Testbetriebsnetz hätte gegenüber dem Datenblattverfahren den Nachteil, dass jedes Jahr nur relativ wenige Unternehmen (ca. 100) mit neu erfolgter Förderung enthalten sind, und daher Einzeljahresauswertungen eine geringe Datenbasis besitzen. Über mehrere Jahre hinweg würde die Zahl der geförderten Unternehmen jedoch deutlich zunehmen. Da mit der Investitionsförderung ohnehin längerfristige Wirkungen erreicht werden sollen, ist die kurzfristig unzureichende Datengrundlage vorübergehend hinnehmbar. Problematisch ist an dieser Lösung jedoch, dass die Erfassung der geförderten Investitionen gegenwärtig trotz der hohen Variablenzahl des BML-Jahresabschlusses unzureichend ist. Dieses Problem könnte dadurch gelöst werden, dass der Codekatalog um einige spezielle Variablen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Förderzeitpunkt, Förderobjekt, Fördervolumen, Subventionswert der Förderung) ergänzt wird. Vorteilhaft wären die Möglichkeiten, die sich aus horizontalen und vertikalen Vergleichsanalysen von Betriebsgruppen mit regionaler Differenzierung für die Bewertung der Politikmaßnahmen ergeben würden. Andererseits müßte aber aus datenschutzrechtlichen Gründen geklärt werden, ob neben dem BMELF auch andere Institutionen mit dem Testbetriebsnetz für Zwecke der Bewertung von Politikmaßnahmen arbeiten dürfen.

5.2.4 Expertenwissen

Ein wesentliches Problem der in Punkt 3 vorgestellten Untersuchungsergebnisse lag in der Diskrepanz zwischen der positiven Einschätzung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter und der oftmals unbefriedigenden Gewinnsituation oder Eigenkapitalbildung der Unternehmen. Die Untersuchung von FORSTNER und CLEMENS (1998) zeigte einen erheblichen Korrekturbedarf zur Ermittlung eines periodengerechten Ergebnisses. Wenn diese Ergebnisse nun gedanklich auf kompliziertere betriebliche Verhältnisse (z.B. Mutter-Tochter-Unternehmen, GbR, Betriebsaufspaltung) übertragen werden, wie sie in den neuen Ländern mittlerweile üblich und auch im früheren Bundesgebiet zunehmend anzutreffen sind, dann wird deutlich, dass die Beurteilung der Unternehmensentwicklung und des Fördererfolgs eine höchst anspruchsvolle Aufgabe darstellt, die nur in enger Zusammenarbeit mit Experten der Bereiche Steuer- und Betriebsberatung zu lösen ist.

6. Zusammenfassung

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung ist eine der zentralen Maßnahmen der nationalen Agrarstrukturpolitik. Trotz des erheblichen Mittelaufwands in den vergangenen Jahren wurde diese Maßnahme – wie viele andere Maßnahmen ebenfalls – keiner umfassenden Erfolgskontrolle unterzogen. Die wenigen neueren Untersuchungen beinhalten teilweise eine sehr kritische Bewertung des Erfolgs der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Befragungen von Betriebsleitern geförderter Unternehmen beurteilen dagegen auch rückschauend die geförderten Investitionen überwiegend positiv. Ein Erklärungsansatz für diese augenfällige Diskrepanz der Beurteilung liegt möglicherweise in der Analysemethode und im zugrunde liegenden Datenmaterial. Darauf weisen zumindest Ergebnisse einer Untersuchung hin, die in enger Zusammenarbeit mit Beratern durchgeführt wurde. Die Analyse von Buchführungsabschlüssen investiv geförderter Betriebe zeigte, dass eine Bereinigung der Jahresergebnisse um systematische und außerordentliche Einflüsse im Durchschnitt der Betriebe zu deutlich günstigeren wirtschaftlichen Ergebnissen führt. Daraus kann abgeleitet werden, daß Erfolgsanalysen auf verschiedenen methodischen Ansätzen aufbauen sollten und der Bereitstellung eines belastbaren und aussagekräftigen Datenmaterials verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Mit der Neuausrichtung der Politik für die Entwicklung der ländlichen Räume auf Gemeinschaftsebene werden die Mitgliedstaaten veranlasst, Entwicklungspläne für die kommende Förderperiode 2000 bis 2006 vorzulegen. Die Anforderungen, die die Kommission an diese Pläne und an spätere Erfolgsbewertungen stellt, verursachen bei den verantwortlichen Stellen gegenwärtig teilweise erhebliche Probleme. Angesichts der Erfahrungen aus vorliegenden Untersuchungen zur Bewertung des Fördererfolgs ist eines der wesentlichen Probleme die Schaffung einer belastbaren und aussagekräftigen Datengrundlage. Hierzu werden im vorliegenden Beitrag einige Vorschläge gemacht. Darüber hinaus werden verschiedene methodische Schwierigkeiten bei der Durchführung der Erfolgskontrolle erörtert.

Literatur

- BLASCHKE, D. (1999): Grundlagen der Agrarstrukturverbesserung vor und nach Gründung der EWG. In: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (Hrsg.): Von der ländlichen Siedlung zur integrierten Landentwicklung. Landentwicklungs aktuell, Sonderausgabe 1999, Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1995): Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (Vorl. VV-BHO) zu § 7 BHO (GMBI 1995 Nr. 37 S. 762-779).
- BMELF a (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten): Agrarbericht der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.
- BMELF b (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht), verschiedene Jahrgänge.
- FORSTNER, B. und D. CLEMENS (1998): Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Schleswig-Holstein effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.
- EBERS, H. (1998): Erfolgskontrolle investiv geförderter landwirtschaftlicher Unternehmen im Bereich der Landwirtschaftskammer Hannover. Diplomarbeit, Göttingen.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Arbeitsunterlage: Maßnahmen gemäß Verordnung (EG) Nr. 950/97 – Gemeinschaftsleitlinien zur Bewertung. VI/7676/98/REV 2 - VV/eval/950/ref-Version 1.2.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): Evaluating EU Expenditure Programmes – A Guide – Ex post and Intermediate Evaluation.
- GIERSCH, H. (1960): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen.
- HEIL, M. (1988): Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Niedersachsen. Agrarwirtschaft, Sonderheft 116.
- JOCHIMSEN, H. und G. LEINER (1978): Zur Beurteilung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms: Wirtschaftliche Entwicklung und Planrealisation geförderter Betriebe. Berichte über Landwirtschaft. Band 56. S. 29-54.
- KÖHNE, M. (1996): Erfolgvergleich zwischen landwirtschaftlichen Unternehmen verschiedener Rechtsformen. Agrarwirtschaft 45, Heft 7. S. 282-283.

- LÜTHGE, J. (1979) Zur Frage der Verteilung und Wirkung von Investitionshilfen im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung – dargestellt am Beispiel niedersächsischer Förderbetriebe. Dissertation, Göttingen.
- PAULI, G. (1980): Entwicklung von Vollerwerbsbetrieben unter dem Einfluß von Förderungsmaßnahmen auf verschiedenen Standorten des Landes Nordrhein-Westfalen. Wissenschaftliche Berichte der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Heft 29.
- STOCKMANN, R. (1995): Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten.
- STRIEWE, L., LOY, J.-P. und U. KOESTER (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. Agrarwirtschaft 45, Heft 12, S. 423-434.
- TISSEN, G. (1996): ZEFA: Ein Methodenmix für eine aussagekräftige Zwischenbewertung. Beitrag anlässlich der Europäischen Konferenz über Methoden zur Evaluierung von Strukturfondsmaßnahmen in Berlin (2.-3.12.1996).
- TUCHTFELDT, E. (1993): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. In: ISSING, O. (Hrsg.): Allgemeine Wirtschaftspolitik.
- von WEDEL, H. (1998): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Band 2.
- WILLER, H. (1977): Agrarpolitische Planung und politisch-administrative Praxis. Berichte über Landwirtschaft, Band 55, Heft 2, S. 177-213.