

# **Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Materialband zu Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,  
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Braunschweig

November 2008



**Materialband Inhaltsverzeichnis**

**Seite**

**Wirkungspfadanalyse – Qualitative Darstellung von Programmwirkungen  
auf der Grundlage der Wirkungspfadanalyse**

**1**



## **Wirkungspfadanalyse – Qualitative Darstellung von Programmwirkungen auf der Grundlage der Wirkungspfadanalyse**

Die Gliederungspunkte 1 und 2 enthalten eine Einleitung in die Methode und Einordnung in den Kontext der Programmbewertung (und der Historie der bereits zurückliegenden Bewertungsphasen). **Punkt 3 enthält die Arbeitsschritte und Anleitungen für die KapitelbewerterInnen (3.1)!! und die ProgrammbewerterInnen (3.2).** Kernstück für die KapitelbewerterInnen sind daher die Ausführungen unter 3.1. Alles andere dient vor allem dem Verständnis des Zusammenhangs.

### **1 Einleitung**

#### *Sinn und Zweck der Wirkungspfadanalyse*

Auf der Grundlage der Wirkungspfadanalyse<sup>1</sup> sollen auf Programmebene Aussagen hinsichtlich der Programmausrichtung und der Wirkungsschwerpunkte gemacht werden. Für die Darstellung der Wirkungen des Programms werden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen mit ihren Kriterien als Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen werden die Wirkungen der Maßnahmen, differenziert nach verschiedenen Intensitätsstufen zugeordnet und mit der Mittelausstattung der jeweiligen Maßnahmen (wirksame Fördersumme) verbunden.

Folgende Aussagen sind dadurch möglich:

- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmenarten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?
- Identifizierung von Leistungsträgern und blinden Flecken und Darstellung des „Gesamtportfolios“ eines Programms.

Zur Verbesserung der Methode sollen einige Neuerungen gegenüber den vorangegangenen Bewertungen vorgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Literatur hierzu: ECOTC Methode (MWMTV, 1999), EU-KOM (1999a; 1999b).

## 2 Grundsätzliche Überlegungen und Neuerungen zur Ex-Post-Bewertung

Die **Herleitung** der Wirkungseinschätzung für die Maßnahmen soll transparenter und detaillierter erfolgen als in den beiden zurückliegenden Bewertungsrunden. Ziel ist es, auch Teilmaßnahmen bzw. Vorhabentypen<sup>2</sup> identifizieren zu können.

Da die systematische **Darstellung von Nettoeffekten** schwierig war, wird auch hier aufbauend auf der Umfrage unter den Kapitelbewertern von Anfang 2007 eine andere Abfrage- und Darstellungsform der Ergebnisse gewählt:

- Grundlage für die Wirkungseinschätzung sind in einem ersten Schritt die Bruttoeffekte. Um zu einer nachvollziehbaren Abschätzung der Nettoeffekte zu kommen, wäre die Analyse der Verdrängungs-, Verlagerungs- und Mitnahmeeffekte für alle Maßnahmen in vergleichbarer Weise notwendig. Lediglich die Mitnahmeeffekte konnten aber in allen Kapiteln bearbeitet werden. Diese sollen nachvollziehbar auf Programmebene dargestellt werden und in die Wirkungsabschätzung mit einfließen.
- Andere Aspekte, wie Verdrängung und Verlagerung, von denen nur sporadisch, episodische Ergebnisse vorliegen, sollen weiterhin erwähnt, aber nicht systematisch einbezogen werden.

Die **Auswertungen** werden ebenfalls um eine Aggregationsebene ergänzt: Es sollen auf Programmebene alle Maßnahmen/Teilmaßnahmen/Vorhabentypen der jeweiligen Wirkungsstufen für die einzelnen Wirkungsbereiche (Fragen/Kriterien) zusammengefasst werden, beispielsweise alle stark-, mittel und gering wirksamen Maßnahmen/Teilmaßnahmen/Vorhabentypen für den **Gewässerschutz** etc. Daneben bleibt die bereits bekannte Zusammenfassung der Wirkung auf Ebene der gesamten Haushaltlinie bestehen.

Die Ergebnisse der Wirkungspfadanalyse sollen mit den Ergebnissen der Verwaltungskostenanalyse, die von der Programmbewertung durchgeführt wird, verknüpft werden:

- Analyse auf Ebene der Haushaltlinien: Ermittlung des Verwaltungskostenanteils der Maßnahmen. Zusammenschau von Wirkungen der Förderinstrumente und ihrer erzielten Wirkungen.
- Analyse der Wirkungen vergleichbarer Vorhabentypen/Teilmaßnahmen aus den einzelnen Haushaltlinien.

---

<sup>2</sup> Gruppe von Teilmaßnahmen oder Projekten mit vergleichbaren Wirkungen.

### 3 Methode und Vorgaben für das weitere Vorgehen

Dieser Anleitung ist für alle Kapitel pro CC-Frage eine Exceldatei mit jeweils einem Tabellenblatt pro Kriterium beigelegt. Diese sind entsprechend der folgenden Anleitung auszufüllen. **Die Kapitelbewerter entscheiden aufgrund ihrer Erkenntnisse und der bisher getroffenen Absprachen, welche Frage und welches Kriterium für sie relevant und damit zu bearbeiten sind.**

#### 3.1 Erforderliche Arbeitsschritte der Kapitelbewerter

**Schritt 1: Untergliederung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der jeweiligen Fragestellung (Kriterium) in Teilmaßnahmen bzw. Vorhabengruppen**

Das heißt, für jeden Wirkungsbereich bzw. jedes Kriterium (Umwelt, Beschäftigung etc.) ist innerhalb der Maßnahmen Teilmaßnahmen- bzw. Vorhabensgruppen entsprechend ihren **Wirkungen** zu bilden.

Fiktives Beispiel: Kriterium außerlandwirtschaftliche Beschäftigung, Maßnahme Dorferneuerung:

Welche Vorhaben in der DE sind mit strukturellen außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten verbunden (Anzahl/Fördermittel):

Insgesamt 1.600 Vorhaben, davon mit strukturellen Beschäftigungswirkungen:

- 20 Umnutzungsprojekte
- 15 Dorfgemeinschaftshäuser
- 20 Biogasanlagen,
- 25 Kinderbetreuungseinrichtungen
- keine Wirkung: 1.520

Über die Möglichkeit einer sinnvollen Typisierung und Untergliederung ihrer Maßnahmen entscheiden die BewerterInnen selber. Es muss dabei beachtet werden, dass diesen Untergruppen näherungsweise Fördermittel zugeordnet werden können.

## Schritt 2: Zuordnung der öffentlichen Fördermittel 2000 - 2006

Aufteilung der geflossenen öffentlichen Fördermittel und Anzahl der Förderfälle (bei flächenbezogenen Maßnahmen ha-Angaben) auf diese Gruppen; wenn keine genauen Zahlen auf dieser Ebene vorliegen sind Schätzwerte ausreichend. Eventuell direkt in ca. % Angaben der gesamten Fördermittel.

Beispiel Agrarumwelt: ha x durchschnittlicher Förderung

## Schritt 3: Wirkungseinschätzung

Die Wirkungseinschätzung für die verschiedenen Teilmaßnahmen bzw. Vorhabengruppen erfolgt durch die Zuordnung zu einer „Wirkungsstufe“. Diese soll aus den Ergebnisdarstellungen in den Kapitelbewertungen bzw. aus denen zu den Querschnittsfragen gelieferten Ergebnissen abzuleiten sein.

Im Wesentlichen sind zu berücksichtigen:

- fachliche und verwaltungstechnische Konzeption (Auswahlkriterien, Gebietskulissen, Prioritäten),
- durchschnittliche Wirkung pro Vorhaben/Flächeneinheit; hierin enthalten sind auch die Treffsicherheit und Aspekte der Fördermitteleffizienz. „Ausreißer“ sollen nicht berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit den sozioökonomischen Fragen (Beschäftigung, Einkommen) sind nur die **strukturellen Effekte** und nicht die vorübergehenden konjunkturellen Effekte durch die Leistungserstellungen zu berücksichtigen. Diese werden getrennt dargestellt.

Die Wirkungsstufen sind:

- positive Wirkungen: geringe (+), mittlere (++), starke Wirkung (+++)
- vernachlässigbare/keine signifikanten Wirkungen: 0 (Diese Aussage nur bei entsprechender Zielsetzung)
- negative Wirkungen: geringe Wirkung (-), mittlere Wirkung (--), starke Wirkung (---)

#### Schritt 4: Abschätzung der Mitnahmeeffekte

Die Abschätzung der Mitnahmeeffekte je Teilmaßnahme/Vorhabensgruppe soll zur Ex-post-Bewertung systematischer aufbereitet werden. Der bei Schritt 5 stehende Exkurs liefert einige Hintergrundinformationen zum Thema Mitnahme.

Für die Abschätzung der Stärke der Mitnahmeeffekte durch die Kapitelbewerter lautet die entscheidende Frage:

Wie vielen Prozent der Maßnahmenmittel (alternativ, wenn dies nicht möglich ist: Förderfällen) stehen keine Handlungsveränderungen gegenüber? Das heißt, die Maßnahmen wären auf die gleiche Art und Weise und etwa zum gleichen Zeitpunkt realisiert worden (Investitionen) bzw. es läge auch ohne Förderung das gleiche Ergebnis vor (eher flächenbezogene Maßnahmen).

Für die Einstufung der Mitnahmeeffekte gilt folgende Unterteilung:

- 0-25 %: geringer Mitnahmeeffekt
- 26-50 % mittlerer Mitnahmeeffekt
- > 51 % starker Mitnahmeeffekt.

#### Schritt 5: Um Mitnahmeeffekte korrigierte „Nettowirkung“

Ermittlung der um Mitnahmeeffekte korrigierten Wirkungsstufe je Teilmaßnahme/Vorhabensgruppe. Die folgende Matrix (Tabelle 1) gibt die Verknüpfungsregeln für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte bei der Wirkungsabschätzung vor.

**Tabelle 1:** Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

Wirkung	Mitnahmeeffekt		
	gering	mittel	stark
vernachlässigbar	0	0	0
gering	+	0	0
mittel	++	+	0
stark	+++	++	+

Quelle: Eigene Darstellung.

***Exkurs: Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes***

Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn ('windfall profit'). Der Mitnahmeeffekt kann nach Sinabell et al. (Sinabell, Salhofer und Karagiannis, 2006) prinzipiell anhand zweier Kennzahlen gemessen werden:

- als Prozentsatz der geförderten Teilnehmer/innen (Betriebe, Personen etc. und der damit verbundenen Fördermittel), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten.
- alternativ kann der Zugewinn monetär bewertet werden und dieser Vorteil in das Verhältnis zum eingesetzten Fördervolumen gesetzt werden: wenn ein Betrieb eine stand-sichere Weizensorte sät und an der Maßnahme "Verzicht auf Wachstumsregulatoren" teilnimmt, dann beträgt der Mitnahmeeffekt 100 Prozent.

Jeder politische Eingriff mit dem Ziel der Verhaltensänderung hat Mitnahmeeffekte. Sie sind daher unvermeidbar (Sinabell, Salhofer und Karagiannis, 2006; Stierwald und Wiemers, 2003). Während Sinabell keine direkte Quantifizierung vornimmt und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließt, kommt Stierwald im Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers, 1990, und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von zwei Drittel bis 80 %.

Für eine Systematisierung des Umgangs mit den Mitnahmeeffekten ist als erstes deren Ausmaß zu ermitteln und in der Gesamtbewertung der Maßnahmenwirkungen zu berücksichtigen. Dies wird im Rahmen der o. g. Schritte 4 und 5 vollzogen.

Die zusätzlich hiermit verbundenen Fragen

- Ist der Mitnahmeeffekt inakzeptabel hoch?
- Gibt es alternative Implementierungen von Maßnahmen, durch die Mitnahmeeffekte verringert werden und dennoch gewährleistet wird, dass das angestrebte Ziel im gewünschten Ausmaß und mit angemessenem Aufwand erreicht wird?

sollen in der Zulieferung der Kapitel zu Bewertungsfrage 6.4 behandelt werden.

**Beispiel Arbeitsschritte 1 bis 5 AFP (fiktiv)**

Die folgende Tabelle gibt ein Beispiel für die Arbeitsschritte der Kapitelbewerter wieder.

**Tabelle 2:** Beispiel Arbeitsschritte 1 – 5 AFP (fiktiv)

Arbeitsschritt 1	Arbeitsschritt 2	Arbeitsschritt 3	Arbeitsschritt 4	Arbeitsschritt 5		
<b>Kriterium: Einkommen in der Landwirtschaft</b>						
Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	Anzahl der Projekte	Öffentliche Fördermittel 2000-2006	Anteil an Gesamtfördermitteln in %	Wirkungsstufe	Mitnahmeeffekt (anhand Einstufung: gering, mittel, stark)	Korrektur der Wirkungsstufe durch Mitnahmeeffekt
<b>Maßnahmengruppen Schleswig-Holstein</b>						
Biogas	5	150.000	1	+++	gering	+++
Milchviehställe	130	5.000.000	33	++	stark	0
Urlaub auf dem Bauernhof	12	1.000.000	7	+++	gering	+++
Sonstiges	260	9.000.000	59	0	mittel	0
<b>Summe</b>	<b>407</b>	<b>15.150.000</b>	<b>100</b>			

Quelle: Eigene Darstellung.

**3.2 Weitere Arbeitsschritte der ProgrammbewerterInnen****Schritt 6: Zusammenfassung der Teilmaßnahmen/Vorhabengruppen gleicher Wirkungsstufe**

Die Fördersummen und Projektanzahlen der Teilmaßnahmen/Vorhabengruppen gleicher Wirkungsstufe werden addiert und die weiteren Auswertungen beziehen sich auf die Wirkungsstufen. In den Beispielen sind nur positive Wirkungsstufen vertreten. Mit negativen Wirkungen soll auf gleiche Weise umgegangen werden.

**Tabelle 3:** Beispiel AFP Schritt 6

Wirkungsstufen	Anzahl der Projekte	Öffentliche Fördermittel 2000 - 2006	Anteil an Gesamtfördermitteln in %
0	390	14.000.000	92
+	0	0	0
++	0	0	0
+++	17	1.150.000	8

Quelle: Eigene Darstellung.

### Schritt 7: Verknüpfung der Wirkungsstufen mit den wirksamen Fördersummen und Gesamteinstufung der Maßnahmen

Die wirksame Fördersumme wird entsprechend ihres prozentualen Anteils an den gesamten verausgabten öffentlichen Mitteln einer Haushaltslinie in 5 Stufen unterteilt:

- 0-4 % = vernachlässigbar
- 5-24 % = gering
- 25-59 % = mittel
- 60-94 % = groß
- > 95% = sehr groß

Sie dient

- als Indikator dafür, wie stark diese Maßnahme im gesamten Programmgebiet zur Anwendung und damit zur tatsächlichen Wirkung kommt.
- als Hilfsmittel auf dem Weg zu einer nachvollziehbaren Gesamtbewertung der Wirkung der Haushaltslinie/des gesamten Förderinstruments.

In der folgenden Tabelle sind Verknüpfungsregeln für die beiden Teilaspekte „Wirkungsstufen“ und „wirksame Fördersumme“ dargestellt. Die Kombinationen werden mit Wertpunkten von 0-15 bewertet.

**Tabelle 4:** Wertungsregeln für die Verknüpfung von Wirkungsstufen mit der wirksamen Fördersumme (Verknüpfungsmatrix 1)

Wertungsregeln	Wirksame Fördersumme (% am Mitteleinsatz je Haushaltslinie)				
	0-4 %	5-24 %	25-50 %	> 50 %	> 95 %
Wirkungsstufe	vernachlässigbar	gering	mittel	groß	sehr groß
vernachlässigbar	0	0	0	0	0
gering	0	1	2	3	5
mittel	0	2	4	6	10
stark	0	3	6	9	15

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Teilwertungen aller (vorkommenden) Kombination von Wirkungsstufen und wirksamen Fördermittelanteilen werden addiert und anschließend klassifiziert. Tabelle 5 gibt den hierfür von uns festgelegten Klassifizierungsschlüssel wieder.

**Tabelle 5:** Festgelegter Klassifizierungsschlüssel

Summe der Wertungen	Wirkung insgesamt	
0 - 2	vernachlässigbar	0
3 - 7	gering	+
8 - 11	mittel	++
12 - 15	stark	+++

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 6:** Beispiel Arbeitsschritte 6 und 7

Wirkungsstufen Vorhabentypen AFP	Anzahl der Projekte	Öffentliche Fördermittel 2000 - 2006	Anteil an Gesamtförder- mitteln in %	Wertung durch Verknüpfung mit Fördermittelanteil	Wirkungsklasse AFP insgesamt
0	390	14.000.000	92	0	
+	0	0	0	0	gering/
++	0	0	0	0	+
+++	17	1.150.000	8	3	

Quelle: Eigene Darstellung.

## Literaturverzeichnis

- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4, Luxembourg.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5, Luxembourg.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11, Trier.
- Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).