



Andreas Schulte (Autor)

Entwicklung eines Konzeptes der Nutzwertanalyse für Projekte der ländlichen Förderung

Andreas Schulte

**Entwicklung eines Konzeptes der Nutzwertanalyse
für Projekte der ländlichen Förderung**



Cuvillier Verlag Göttingen

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/3179>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

1. Einführung

Auf dem Grundgesetz fußend (Artikel 72), gibt das Raumordnungsgesetz Deutschlands vor [§1 (2)], gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen. Für ländliche Regionen als einer der Teilräume besteht die weitere Vorgabe [§2 (2)], dass diese als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln sind (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1997). Diese gesetzlich fixierte Leitvorstellung und vorhandene, nachteilige Unterschiede ländlicher Regionen sind wichtige Gründe dafür, dass seit mehreren Jahrzehnten nennenswerte wirtschaftliche Ressourcen für die ländliche Entwicklung aufgewendet werden.

Die bis etwa 1990 vorrangig einzelstaatlichen Anstrengungen werden seitdem zunehmend durch politische Vorgaben und Finanzmittel der Europäischen Union ergänzt bzw. ersetzt. Diese Verantwortung der maßgeblichen politischen Ebenen für die ländliche Entwicklung wird nach vorliegenden Entscheidungen in nächster Zukunft fortgesetzt werden (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 1999a, S. 9 ff.). Die vorhandenen und wahrscheinlich auch in Zukunft bestehenden Probleme ländlicher Räume sprechen dafür, dass die Sicherung bzw. Entwicklung ihrer Lebensbedingungen in Europa, aber auch in Deutschland eine längerfristige Aufgabe bleiben wird.

1.1 Problemstellung und Arbeitsziele

1.1.1 Problemstellung

Auf Art und Umfang der vorgenommenen Maßnahmen sowie das aufgewendete Mittelvolumen zur ländlichen Entwicklung wird im Abschnitt 2.2.2.1.2 näher eingegangen. Für den dort für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" angeführten Katalog von Programmen und Maßnahmen wurden im Zeitraum von 1994 bis 1996 Finanzmittel von 11.509,- Mio. DM aufgewendet. Ein öffentlicher Mitteleinsatz dieser Größenordnung führt neben anderen, möglichen Fragestellungen zu der nach der erreichten Wirksamkeit bzw. den Nutzen-Kosten-Relationen. Weitergehend führt diese Frage zur Aufgabe der Bewertung von geförderten Programmen und sodann von Einzelmaßnahmen.

Die Forderung nach einer ökonomischen Wertung öffentlich geförderter Vorhaben ist eine Konsequenz der in Volkswirtschaften begrenzt verfügbaren Mittel. Viele Methoden der angesprochenen Bewertung stützen sich u.a. auf die Wohlfahrts- und Investitionstheorie sowie die Theorie öffentlicher Finanzen. Eine

Nutzen-Kosten-Wertung ist für diese Theorieansätze inhärente Voraussetzung (u.a. BLOHM, 1980, S. 3 ff.; STOLBER, 1968, S. 15 ff.; MUSGRAVE, MUSGRAVE u. KULLMER, 1994, S. 180 ff.). In Deutschland hat diese ableitbare Folgerung eine politisch-praktische Umsetzung durch entsprechende Regelungen im Haushaltsrecht erfahren. In der Bundeshaushaltsordnung sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Planung öffentlicher Vorhaben und für die Erfolgskontrolle vorgeschrieben. Ferner werden Arbeitsanleitungen für die wichtigsten Verfahren zur Bestimmung wirtschaftlicher Parameter und ihrer Anwendungsbereiche vorgegeben. Beschrieben werden sowohl einzelwirtschaftlich (betriebswirtschaftlich) orientierte Verfahren als auch geeignete Methoden zur Erfassung von Vorhaben mit gesamtwirtschaftlichen Wirkungsbereichen (PI-DUCH, 1995).

Die Aufgabe der vorliegenden Arbeit gilt der Bewertung von Maßnahmen bzw. Projekten der ländlichen Entwicklung. Auch diese Aufgabe setzt somit die Auswahl eines geeigneten methodischen Instrumentes bei spezieller Beachtung von Zielen und Wirkungen der zu untersuchenden Projekte voraus. Zunächst sind die wesentlichen Merkmale dieser Vorhaben zu skizzieren (vgl. Abschnitt 3.1.5). Um möglichst Aussagen und Ergebnisse nahe der Gegenwart zu erhalten, wurden Objekte ausgewählt, deren Finanzierung und inhaltliche Ausrichtung teilweise oder überwiegend nach den Vorgaben der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER II erfolgte (Laufzeit 1994 bis 1999).

Die Leitlinien dieses Förderprogramms sehen u.a. die Anwendung des Konzeptes der integrierten Entwicklung vor. Dieser Begriff beinhaltet, dass keine überwiegend sektorale, sondern eine möglichst mehrseitige, vernetzte Förderung der regional wichtigen Handlungsfelder geplant und erreicht wird. Für die umzusetzenden Vorhaben wird weiterhin eine innovative Wirksamkeit sowie Beispielhaftigkeit und Übertragbarkeit gefordert (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1994). Diese angestrebte Ausprägung lässt sich vorrangig über Einzelprojekte erreichen, die als regionale Gesamtheit eine breite inhaltliche Fächerung aufweisen (BOKERMANN, KAUFMANN u. BUHSE, 2000, S. 62 ff.).

Ein häufiges Merkmal integrierter Projekte ist, dass sie sowohl Wirkungsbereiche mit einzelwirtschaftlichen als auch gesamtwirtschaftlichen Komponenten beinhalten. Für die ausgewählten Projekte treffen diese Merkmale weitgehend zu. Es sind daher in erster Linie Verfahren in Betracht zu ziehen, die eine Wertung beider Komponenten erlauben. Geeignete Verfahren für diese Aufgabe sind u.a. die Nutzen-Kosten-Analyse und die Nutzwertanalyse (HANUSCH, 1994, S. 173 ff.). Die Auswertung vorhandener Literatur einschließlich praktischer An-

wendungen führte zur Wahl der Nutzwertanalyse als einzusetzendes Verfahren. Als wichtige Gründe für diese Wahl sind zu nennen (vgl. Abschnitt 3.1.4):

- Es gibt kaum Hinweise, die auf eine konzipierte Anwendung der Nutzwertanalyse für Projekte der ländlichen Entwicklung in der skizzierten Ausprägung schließen lassen; die Entwicklung eines spezifischen Konzeptes für Projekte der integrierten ländlichen Förderung und dessen Erprobung steht daher als Aufgabe noch an.
- Die Nutzwertanalyse bietet nach eigener Auffassung den Vorteil einer durchgehend möglichen Erfassung der Projektziele bei relativ einheitlicher und auch eindeutiger Methodik; dies gilt vor allem für die metrisch relativ schwierig bewertbaren (mehr oder weniger intangiblen) Effekte (vgl. Abschnitt 3.2.1.2).
- Die relativ eindeutige Methodik wird im Regelfall auch die Anwendung für die praktische Bewertung von Projekten erleichtern; von einer für eindeutige Handhabung konzipierten Version der Nutzwertanalyse kann daher eine breitere Anwendung und somit ein entsprechender Nutzen der Konzeptentwicklung erwartet werden.

Ein vertiefender Vergleich der beiden zur Auswahl stehenden Verfahren Nutzen-Kosten-Analyse und Nutzwertanalyse wird vom vorrangigen Anliegen der Arbeit her nicht als Aufgabe gesehen. Die folgenden Aussagen gehen von der nach abgewogener Beurteilung getroffenen Auswahl der Nutzwertanalyse aus.

1.1.2 Arbeitsziele

Wie im vorhergehenden Abschnitt skizziert, hat die ländliche Entwicklung – soweit nach Vorgaben der Förderprogramme der Europäischen Union (insbesondere der Gemeinschaftsinitiative LEADER) umgesetzt – eine zumindest teilweise veränderte Ausprägung erhalten. Ein wesentliches Merkmal dieser Ausprägung ist die Umsetzung der regionalen Ziele durch inhaltlich breit gefächerte, häufig vernetzte Projekte. Generelles Ziel der Arbeit ist es daher, die Wirksamkeit von Einzelprojekten dieser Art mit Hilfe einer ausgewählten Methode – der Nutzwertanalyse – zu bewerten.

Dieses übergeordnete Ziel führt zu einer Reihe von aufeinander aufbauenden Teilzielen. – Das Vorhaben der Projektbewertung legt es nahe, vor der eigentlichen Aufgabe zunächst zu prüfen, ob und in welcher Form eine Bewertung bei den mit ländlicher Entwicklung befassten Institutionen angewendet wird. Diese Überprüfung mittels eigener Erhebung verfolgt das Ziel, Kenntnisse sowie Unterlagen über Art und Umfang der in der Realität angewendeten Wertung von Vorhaben der ländlichen Entwicklung zu gewinnen. Aus der Überprüfung lassen sich einmal Schlüsse für den bestehenden Bedarf nach einer breiteren Anwen-

derung von Bewertungsverfahren folgern. Zum anderen sind zusätzliche Hinweise zu erwarten, welche Anforderungen an ein eigenes Verfahrenskonzept zu stellen sind.

Das für die Untersuchung ausgewählte Verfahren der Nutzwertanalyse ist in Deutschland seit etwa 1965 durch ein relativ breites Literaturangebot eingeführt (vgl. Abschnitt 3.3.1). Das Studium der vorhandenen Literatur führt mit Blick auf die angestrebte Anwendung für Projekte der ländlichen Entwicklung zu dem Schluss, dass es erforderlich ist, für diese Aufgabe ein angepasstes Konzept der Nutzwertanalyse zu entwickeln. Die Entwicklung einer der Aufgabe gerecht werdenden Version ist als maßgebliches, weiteres Teilziel einzuordnen.

Das zentrale Ziel einer Bewertung von Projekten der ländlichen Entwicklung setzt als weiteres Teilziel die Auswahl geeigneter Vorhaben voraus. Entsprechend der generellen Zielsetzung ist es ein Kriterium dieser Auswahl, mit den zu bestimmenden Projekten ein breites Spektrum von Zielen und Wirkungen der ländlichen Entwicklung darstellen zu können. Die als erstes Teilziel genannten Erhebungen – bei den mit ländlicher Entwicklung befassten Institutionen – sollen einen Überblick über eine größere Zahl geplanter bzw. umgesetzter Projekte und damit eine erleichterte Auswahl geeigneter Vorhaben ermöglichen. Die Vornahme der eigentlichen Bewertung schließt als weitere Arbeitsziele ein:

- den grundsätzlichen Bewertungsgang so zu konzipieren, dass eine Anwendung durch Dritte erleichtert, das heißt möglichst eine Standardversion abgebildet werden kann;
- die Gesamtheit aller Ziele und Wirkungen der untersuchten Projekte möglichst einen Standardansatz für die Wertung anderer Projekte ergibt; auch dieses Ziel soll damit zu einer erleichterten Anwendung beitragen.

Eine Grenze findet das Ziel der angestrebten, allgemeineren Anwendbarkeit selbstverständlich bei Projekten mit deutlich spezifischen Zielen und Wirkungen. Ein abschließendes Ziel gilt der Beurteilung der zu entwickelnden Verfahrensversion einschließlich erfolgter Bewertungen auf die gestellte Aufgabe hin. Diese Beurteilung kann sich mit den dann vorliegenden Ergebnissen auf eine fundierte Basis stützen.

1.2 Inhaltlicher Aufbau und Datengrundlage

1.2.1 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Untersuchung folgt weitgehend den dargestellten Arbeitszielen. Abweichend hiervon wird zunächst im Kapitel 2 ein Überblick wichtiger The-

menfelder im Umkreis der ländlichen Entwicklung vorangestellt. Neben der Abgrenzung und Klärung maßgeblicher Begriffe wird auf die Entwicklung der ländlichen Förderung im letzten Jahrzehnt eingegangen. Als bedeutsame Elemente dieser Entwicklung werden ausgewählte Förderprogramme, ihre Ziele und Inhalte erörtert. Das Themenfeld wird mit einer Zusammenschau früherer Untersuchungen zur Wirksamkeit von Vorhaben der ländlichen Entwicklung abgeschlossen.

Auf eine Fundierung der im Mittelpunkt stehenden Bewertung von Projekten zielt das 3. Kapitel. Diese Fundierung erfolgt mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten. Zunächst werden die eigenen Erhebungen bei den mit ländlicher Entwicklung befassten Institutionen dargestellt und die Ergebnisse beurteilt. Als eine Folgerung dieser Ergebnisse werden sodann die Voraussetzungen und Bedingungen für eine Projektbewertung mit Hilfe der Nutzwertanalyse erörtert. Als weiterer Schritt zur Fundierung wird ein Überblick der die Bewertung stützenden Theorie-Ansätze vermittelt.

Von der theoretischen Basis wird zum ausgewählten Bewertungsverfahren der Nutzwertanalyse übergegangen. Die Darstellung der spezifischen Methodik mündet in die detaillierte Wiedergabe des erarbeiteten Konzeptes für die eigene Verfahrensversion. Ein gesonderter Abschnitt wird an dieser Stelle den Rechnungsmethoden und ihren Zielgrößen gewidmet, auf denen die Bewertung mit Hilfe der Nutzwertanalyse aufbaut. Als zentraler Teil der Untersuchung folgt in den Kapiteln 4 bis 7 die Anwendung und Erprobung der Verfahrensversion mit der Bewertung ausgewählter Projekte. Die Umsetzung der Bewertung sowie die Diskussion der Bewertungsansätze und Ergebnisse werden für jedes Einzelprojekt schrittweise vorgenommen. Der Beurteilung aller Arbeitsschritte und erzielten Ergebnisse wird ein weiteres Kapitel eingeräumt. Für diese Wertung wird u.a. auf die bereits formulierten Arbeitsziele zurückgegriffen.

1.2.2 Datengrundlage

Die Ergebnisse einer Untersuchung, wie der anstehenden Aufgabe, werden maßgeblich von der Verfügbarkeit des benötigten Datengerüsts bestimmt. Für die zu bewertenden Projekte der ländlichen Entwicklung konnte keine einheitliche, ausschließlich projektbezogene Datenquelle genutzt werden. Die unmittelbar auf das Projekt bezogenen Daten wurden bei allen ausgewählten Vorhaben von den Projektbetreuern bzw. -trägern bereitgestellt. Neben diesen Basisdaten mussten in nennenswertem Umfang ergänzende Angaben aus Datenkatalogen, regionalen oder anderen Statistiken sowie von Unternehmen verschiedener Art übernommen werden. In einigen Fällen waren aufgrund der schwierigen Bereit-

stellung von Daten hierauf abgestimmte, methodische Lösungen anzuwenden. Auf Einzelheiten der verwendeten Datengrundlage wird bei jedem der zu bewertenden Projekte gesondert eingegangen.

Ein maßgeblicher Faktor für die Beurteilung der entwickelten Verfahrensversion sowie der meisten Arbeitsergebnisse ist der Zeitbezug des Datengerüsts. Eine vorab zu treffende Entscheidung war, ob die beabsichtigte Bewertung für noch in der Planungsphase oder bereits in der Nutzungsphase befindliche Projekte zweckmäßig sei. Hinweise für diese Entscheidung gaben die Erhebungen bei den mit ländlicher Entwicklung befassten Institutionen. Die Betrachtung vieler Projektbeispiele führte zu dem Urteil, dass die beabsichtigte Untersuchung nur mit erheblichem Risiko von den Unwägbarkeiten in der Planung befindlicher Projekte abhängig gemacht werden konnte. Dieses Risiko ist vor allem durch die Möglichkeit sich mehrfach verändernder Voraussetzungen für die Planungsziele und einer davon abhängigen Datengrundlage gegeben. Nach Abwägung wurde zugunsten der relativen Sicherheit bereits umgesetzter Projekte mit einer verfügbaren Datenbasis entschieden.

Bei dem geplanten Vorgehen handelt es sich somit um eine Ex-post-Bewertung. Sowohl die Erhebungen verschiedener Art für die ausgewählten Projekte als auch die Aufbereitung des speziellen Datengerüsts beziehen sich einheitlich auf das Jahr 2000. Die Ergebnisse der jeweiligen Projektbewertung können damit gleichzeitig als Erfolgskontrolle für das Erhebungsjahr dienen. In die Beurteilung der Ergebnisse wird die Frage einzubeziehen sein, in welchem Maße die entwickelte Verfahrensversion auf den Planungsfall übertragbar und somit für eine Ex-ante-Bewertung geeignet ist.

Mit der Bewertung der ausgewählten Projekte wurde unmittelbar nach Erhebung der Datengrundlage begonnen. Zur Zeit der Umstellung der geltenden Währung von Deutscher Mark auf die Euro-Währung Anfang des Jahres 2002 war die Bewertungsaufgabe zum großen Teil abgeschlossen. Eine Umstellung der monetären Bewertungsansätze auf die neue Währung hätte bedeutet, den Bewertungsgang für die monetär gemessenen Ziele zu wiederholen sowie die tabellarischen und grafischen Darstellungen bei (meistens) geringfügigen Abweichungen neu zu fassen. Der nicht geringe, zusätzliche Zeitbedarf einer Anpassung führte zu der Entscheidung, die erhobene Datengrundlage mit auf sie bezogener Bewertung unverändert bei zu behalten.