



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Forstner, B., Grajewski, R., Mehl, P.: Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume – Theorie und Praxis. In: Ahrens, H., Grings, M., Petersen, V.: Perspektiven der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 38, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2003), S. 327-336.

EVALUATION VON POLITIKMAßNAHMEN ZUR FÖRDERUNG LÄNDLICHER RÄUME: THEORIE UND PRAXIS

von

B. FORSTNER, R. GRAJEWSKI, und P. MEHL*

1 Einleitung

Die zunehmende Bedeutung von Evaluationen im Bereich der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume trägt dem wachsenden politischen und fiskalischen Stellenwert dieses Politikbereichs als der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung. Seit der Reform der Strukturfonds der Europäischen Union (EU) im Jahr 1988 sind Bewertungen zunehmend zu einem festen Bestandteil des Politikzyklus in diesem Politikbereich geworden. Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 hat die EU die diesbezüglichen Anforderungen verschärft und systematisiert. Der formale Stellenwert der Bewertungen im Implementationsprozess wurde weiter gestärkt, die inhaltlichen Anforderungen wurden konkretisiert. Alle Mitgliedstaaten in der Europäischen Union sind nunmehr verpflichtet, die im Rahmen der EU-Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1257/1999) durchgeführten Fördermaßnahmen zu begleiten (Monitoring) und zu bewerten (Evaluation).

In der laufenden Programmperiode sind drei Evaluationstypen vorgesehen: (a) Eine Ex-ante-Bewertung, die vor allem eine Abschätzung der relevanten Wirkungsindikatoren beinhalten und als Grundlage für die Programmerstellung und für nachfolgende Evaluationen dienen soll, (b) eine Halbzeitbewertung, die besonders auf eine Unterstützung des Programmmanagements abzielen soll und (c) eine Ex-post-Bewertung, die in erster Linie Auskunft über Programm- oder Maßnahmenwirkungen der abgeschlossenen Förderperiode geben soll (vgl. TAYLOR et al., 2001, S. 341-343). Um die Bewertungen vergleichbar zu machen, hat die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Mindeststandards für Bewertungen erarbeitet, von deren Einhaltung sie auch die Mitfinanzierung der Bewertungsstudien abhängig macht. Diese inhaltlichen Anforderungen für den Bereich der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 wurden in spezifischen Bewertungsleitfäden und in einem Set gemeinsamer Bewertungsfragen samt Kriterien und Indikatoren konkretisiert (KOM 1999, 2000 und 2002).

Die EU-Kommission verfolgt mit der Bewertung von Förderprogrammen und -maßnahmen im Wesentlichen die Verbesserung des Managements der Programme, die Wahrnehmung der Rechenschaftspflicht gegenüber politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sowie die Unterstützung bei der Budgetierung von Haushaltsmitteln (vgl. NAGARAJAN und VANHEUKELEN, 2002). Mit diesen Zielen bewegt sich die Evaluation von EU-Programmen im Spannungsfeld zwischen Rechenschaft nach außen gegenüber den Stakeholdern (summativ Evaluation - Leistungsmessung) und der Suche nach Ver-

* Bernhard Forstner, Regina Grajewski, Peter Mehl, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig; e-mail: bernhard.forstner@fal.de.

besserungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation (formative Evaluation - Lernmedium) (vgl. ESER, 2001, S. 335).

Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Beitrag der Frage nach der praktischen Durchführung der Evaluationen im Bereich der Politik zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume. Dabei werden auf der Grundlage eigener Evaluationen und von Berichten anderer Evaluatoren die bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf dabei aufgetretene Probleme dargestellt, deren Ursachen analysiert und Vorschläge für eine verbesserte Bewertungspraxis vorgelegt.

2 Evaluationen im Mehrebenensystem der Europäischen Union

Da Evaluationen häufig den Zielerreichungsgrad und die Wirkungen einer Politik zum Gegenstand haben, sind ihre Aussagen von potenzieller Virulenz für Entscheidungen über die Weiterführung, Novellierung oder Beendigung einer politischen Maßnahme. Umgekehrt gehen auch vom politischen Umfeld Rückwirkungen auf die Bedingungen einer Evaluation und das Verhalten der involvierten Akteure aus, wenn die Betroffenen und Beteiligten einer Evaluation (Stakeholder) annehmen, dass Ergebnisse einer Evaluation auf das weitere Programmschicksal Einfluss nehmen. Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozeduren innerhalb der EU unterscheiden sich von denen in föderativen oder unitarischen Nationalstaaten. Im Folgenden werden daher Besonderheiten von Evaluationen im Mehrebenensystem der EU dargestellt und Annahmen über deren potenzielle Auswirkungen auf die Evaluationspraxis formuliert.

Ein charakteristisches Merkmal von Evaluation im Rahmen der gegenwärtig verfolgten EU-Strukturpolitik besteht darin, dass diese nicht erst nach der Implementation der Programme, sondern quasi begleitend im Politikzyklus einsetzt: Zunächst bei der Ex-ante-Evaluation als integraler Bestandteil der Programmstellung, dann bei der Halbzeitbewertung nach zwei- bis dreijähriger Laufzeit des Programms (bzw. als „up date“ zwei Jahre später) und schließlich als Ex-post-Evaluation nach dem Ablauf des Programmzeitraumes in 2006. Daher verläuft Evaluation im Rahmen der EU-Strukturförderung parallel zur Ausfüllung der Rahmenvorgaben, die zuvor auf europäischer Ebene hinsichtlich Finanzausstattung, Mittelaufteilung der Strukturfonds und Förderinhalte festgelegt wurden, durch die entsprechenden Programme der Bundesländer.

Darüber hinaus können Besonderheiten der jeweiligen Interessenlagen und Handlungsrechte der Stakeholder in Bezug auf das zu evaluierende Programm und dessen Evaluation sowie deren Beziehungs- und Interaktionsmuster untereinander aufgezeigt werden. Zentrales Unterscheidungsmerkmal von Evaluationen der EU-Strukturpolitik im Vergleich zu Evaluationen in einem unitarischen politischen System ist das ebenenübergreifende Verbundsystem, in dem diese Politik formuliert, finanziert und implementiert wird. Akteure auf supranationaler, mitgliedstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene wirken dabei zusammen. Während bei Evaluationen im Rahmen eines unitarischen Nationalstaats insbesondere ressortbezogene Interessenunterschiede der Stakeholder zum Tragen kommen, treten in einem Mehrebenensystem zu den sektoralen noch ebenenbezogene Interessenunterschiede und Konfliktlinien hinzu.

Bezogen auf die zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik können folgende Interessenprofile der beteiligten Ebenen festgestellt werden: Das Handeln der Bundesländer zielt darauf ab, landesbezogene Präferenzen und Ausgestaltungsanliegen unter gleichzeitiger maximaler Realisierung der Kofinanzierungsmöglichkeiten von Seiten der EU und des Bundes verwirklichen zu können. Der Bund hat ein Interesse an länderübergreifender Kohärenz und Konsistenz des Förderangebots, an der Wahrung zentralstaatlicher Steuerungskompetenz sowie ein Interesse an einer Verbesserung der Zahlerposition durch Einsparungen oder einer Maximierung des eigenen Anteils an den Fördergeldern der EU. Dage-

gen kann der EU-Ebene ein Interesse an Rechenschaft nach außen über summative Evaluationen unterstellt werden (vgl. ESER, 2000, S. 328).

Bisherige Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die mit den Evaluationen verbundenen Ziele und Erwartungen in diesem vorgegebenen Rahmen nur schwer umgesetzt sein werden. MANN (2000) verweist auf den Umstand, dass es sich bei den obligatorischen Evaluationen der Programme im Rahmen der EU-Strukturpolitik um Auftragsevaluationen handle, bei der die Programmverantwortlichen versuchen würden, die Evaluation in eine Richtung zu beeinflussen, die ihrer Interessenlage entspräche. Die von MANN genannten Optionen sind im Rahmen von Evaluationen der EU-Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung zweifellos gegeben. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass es sich bei der Zusammenarbeit in der EU im Wesentlichen um die vertraglich fixierte Kooperation von Nationalstaaten handelt. Da nationalen Regelungen einen höheren Grad an Befolgung (Compliance) unterstellt wird als internationalen Abkommen oder Verträgen, liegt in Bezug auf die Evaluation der Strukturpolitik die Vermutung nahe, dass die EU-Kommission als Principal weniger stark in der Lage sein wird, die Befolgung seiner Vorgaben zu garantieren als dies in einem nationalstaatlichen Kontext der Fall wäre. AHRENS et al. (2000, S. 11) bestätigen diese Sichtweise. Sie verweisen auf die starke Stellung der Bundesländer als Hauptnutznießer der EU-Kofinanzierung und als zugleich verantwortliche Ebene für die Evaluationen. Entgegen der üblichen Praxis, Evaluationsberichte durch den Hauptgeldgeber an unabhängige externe Gutachter zu vergeben, würden hier die Hauptempfänger des Mittelzuflusses beauftragt, eine Evaluation zu veranlassen und über deren Ergebnisse zu berichten. Sie seien somit quasi aufgefordert, sich selbst zu evaluieren, wobei nur bei positivem Ergebnis das Weiterfließen der EU-Mittel in Aussicht stünde; dieses müsse „wie eine indirekte Aufforderung zur Ablieferung eines besonders positiven Berichtes wirken“.

3 Bewertungsaktivitäten in der Praxis

Im folgenden Abschnitt werden Problembereiche dargestellt, die bei den derzeit laufenden Halbzeitbewertungen der Programmperiode 2000 bis 2006 sowie bei vorhergehenden Bewertungen aufgetreten sind. Diese basieren auf Erfahrungen aus selbst durchgeführten Evaluationen sowie auf Berichten anderer Evaluatoren (z.B. TOEPEL, 2000; RIEDEL, 1997; HEINTEL, 2002).

3.1 Defizite bei der Datenerfassung und -bereitstellung

Die Erfassung von Förderdaten stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Darstellung des Vollzugs von Maßnahmen dar, schafft aber auch die Basis für die Kontrolle und Bewertung der Zielerreichung, Wirkungen und Effizienz durchgeführter Fördermaßnahmen. Für die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission und der damit verbundenen Kriterien und Indikatoren ist eine umfangreiche Datensammlung auf der Ebene der Fördermittelempfänger (Individualdatensätze) oder Projekte (Projektdatensätze) erforderlich. Der Aufbau eines konsistenten, rechnergestützten Datenerfassungssystems als Grundlage für die Programmsteuerung und -evaluation war daher eine zentrale Empfehlung vieler bislang durchgeführter Bewertungen im EU-Kontext. Seit der Förderperiode 2000 bis 2006 schreibt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten die Vorlage eines jährlichen Lageberichts vor, der u.a. anhand spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (Monitoringdaten) den Durchführungsstand des Förderprogramms dokumentieren soll.

In der Praxis ergeben sich jedoch bei der Halbzeitbewertung der laufenden ländlichen Entwicklungsprogramme im Zusammenhang mit der Datenerfassung und -bereitstellung für die Bewertung weiterhin erhebliche Probleme. Relevante Sekundärdaten liegen häufig

nur auf Papier vor. Falls Einzelfalldaten in digitalisierter Form zur Verfügung gestellt werden, mangelt es ihnen teilweise an einer einheitlichen Struktur, so dass diese nur mit großem Zeitaufwand in einfach verarbeitbare Datenformate überführt werden können. Professionell erstellte Datenbanken stellen eher eine Ausnahme dar. Die in der Praxis erfassten Einzelfalldaten sind häufig recht lückenhaft, im Variablenumfang begrenzt und beruhen oftmals auf unterschiedlich strukturierten Erhebungsbögen; folglich werden zeit- und kostenträchtige Nacherhebungen notwendig.

Die bestehenden Datenprobleme resultieren u.a. daher, dass die verschiedenen, im Bereich der Politik zur Förderung des ländlichen Raums, relevanten politischen Ebenen (EU, Bund, Länder) gemeinsam Maßnahmen durchführen und zusätzlich im selben Förderbereich auf nationaler und auf Länder-Ebene eigene rein national bzw. allein von den Ländern finanzierte Fördermaßnahmen angeboten werden. Diese Maßnahmenvielfalt bringt Monitoringsysteme mit sich, die untereinander bislang nur unzureichend abgestimmt sind. Zu nennen sind hier beispielsweise die Agrarstrukturberichterstattung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und das EU-Monitoringsystem. Bei gleichzeitig existierender Geld- und Personalknappheit führt dies bei dem auf der untersten Ebene zuständigen Verwaltungspersonal zu Unverständnis angesichts der zu erfassenden Datenflut und der mitunter geringen Datenkonsistenz. Mangelnde Motivation und Kooperation bei der zusätzlich notwendigen Datenerfassung jenseits der Begleitsysteme sind die natürliche Folge. Die Verwaltung selbst nutzt die umfangreichen Datensammlungen bislang nur unzureichend für die Programmsteuerung, da diese nicht in der Form vorliegen, die den Ansprüchen einer professionellen Programmsteuerung genügen würden.

3.2 Unzureichende Ex-ante-Bewertung

Bei EU-kofinanzierten Programmplanungsansätzen ist generell eine Ex-ante-Bewertung zu erstellen, die in einem konstruktiven Dialog zwischen Bewertern und Verwaltungsbehörden entstehen und zur Qualitätsverbesserung der Entwicklungspläne beitragen soll. Vergleicht man die im Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (1999, Anhang III) enthaltenen inhaltlichen Anforderungen mit den Erfahrungen der laufenden Halbzeitbewertung, so treten deutliche Defizite der in den Programmplanungsdokumenten enthaltenen Ex-ante-Bewertung zu Tage. So fehlen beispielsweise in der Regel konkrete Ziel-Angaben für die wesentlichen Wirkungsindikatoren. Eine Quantifizierung wird zumeist nur bei Input- und Outputindikatoren vorgenommen. Da Ziele und Inhalte der Ex-ante-Bewertung in den Dokumenten der EU-Kommission weitgehend klar definiert sind, handelt es sich um ein Vollzugsdefizit, das sowohl aus den zeitlichen Engpässen bei der Programmerstellung (Programmverantwortliche) und Programmgenehmigung (EU-Kommission) als auch aus Vorbehalten der Programmverantwortlichen gegenüber strategischen und zielbezogenen Festlegungen resultiert. Im Genehmigungsverfahren selbst hat die EU-Kommission das Vorhandensein einer Ex-ante-Bewertung lediglich formal geprüft. Inhaltliche Anforderungen an eine Ex-ante-Bewertung waren dagegen nachrangig.

3.3 Methodische Probleme bei der Wirkungsmessung

Die EU-Kommission gibt in ihren methodischen Leitfäden vor, dass Netto- und nicht Bruttowirkungen der EU-finanzierten Programme zu erfassen sind. Mithin sind die Wirkungen zu isolieren sowie Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte abzuschätzen. Da es sich um einen Programmplanungsansatz und nicht um isolierte Einzelmaßnahmen handelt, ist zudem der Mehrwert dieses Ansatzes darzustellen. Bei der Wirkungsmes-

sung sind überdies die Langfristigkeit von Strukturmaßnahmen und mögliche Überlagerungseffekte zu berücksichtigen.

Die Bewertungspraxis ergab folgende zentrale Problempunkte:

- Die *Isolierung der Programm-/Maßnahmenwirkungen* wird dadurch erschwert, dass Agrarstruktur- und Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen unterschiedlicher Mischfinanzierungssysteme durchgeführt werden, wobei EU-Mittel mit Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln kombiniert werden, das gleiche Maßnahmenspektrum aber teilweise auch rein national finanziert durchgeführt wird. Dadurch wird es schwierig, wenn nicht ganz unmöglich, den Beitrag einzelner Maßnahmen und Akteure zu isolieren.
- Anstelle von Nettowirkungen können zumeist nur Bruttowirkungen erfasst werden (TOEPEL, 2000). Bei den ländlichen Entwicklungsprogrammen gemäß der VO (EG) Nr. 1257/99 handelt es sich - bezogen auf das Finanzvolumen - nur um einen kleinen Politikbereich im ländlichen Raum, so dass andere Politiken bzw. exogene Rahmenbedingungen Effekte auf hochaggregierte Größen wie Einkommen oder Beschäftigung überlagern (siehe unten). Makroorientierte Wirkungsanalysen (z.B. mit Hilfe von Modellen) sind demnach nur ein beschränkt geeignetes methodisches Instrument. Im Vordergrund stehen stattdessen Wirkungsanalysen mit Hilfe eines Bündels von Einzelindikatoren. Auf der Basis von Einzelindikatoren können jedoch Hinweise auf Mitnahme-, Verlagerungs- und Verdrängungseffekte nur in Einzelfällen gewonnen werden. Dies gilt ebenso für Multiplikatoreffekte.
- In den Leitlinien der Kommission wird als Technik zur Messung von Wirkungen von Förderprogrammen oder -maßnahmen auf den Vergleich geförderter Gruppen (Unternehmen, Dörfer, Regionen etc.) mit einer *Referenzgruppe* (= Null- oder Vergleichsgruppe ohne Förderung) hingewiesen. In der Evaluationspraxis zeigt sich jedoch, dass Referenzgruppen häufig nicht existieren oder nur mit erheblichen Einschränkungen zusammengestellt werden können. Das Problem fehlender Referenzgruppen ist auch der Spezifik des Politikbereiches zuzuordnen, in dem bei vielen Maßnahmen (-bereichen) nicht oder kaum selektiv gefördert wird.
- Ein wesentliches Kennzeichen der Strukturförderung ist ihre *mittel- bis langfristige Ausrichtung*. Die Wirkungen sind i.d.R. nicht kurzfristig erkennbar, sondern manifestieren sich mitunter erst nach mehreren Jahren. Folglich treten Schwierigkeiten auf, wenn - wie von der EU-Kommission in den Verordnungen festgelegt - Strukturfördermaßnahmen einer Programmperiode (z.B. 2000 bis 2006) bereits innerhalb oder unmittelbar zum Ende dieser Periode bewertet werden sollen. Hier kollidieren unterschiedliche Ansprüche an Evaluation. Sollen Ergebnisse in den Politikformulierungsprozess einfließen, dann müssen sie in der laufenden Programmplanungsperiode gewonnen werden. Für die Darstellung von Wirkungen kommt eine solche Bewertung allerdings häufig zu früh.
- Aufgrund des *Programmplanungsansatzes* nimmt die Beurteilung des Zusammenwirkens eines Bündels von Maßnahmen und der in diesem Zusammenhang beabsichtigten Synergieeffekte an Bedeutung zu. Gerade die Erreichung solcher (positiver) Synergieeffekte ist der eigentliche Grund dieses Ansatzes (COM, 1999, S. 73). Untersucht werden müssen nicht nur interne Synergien (innerhalb eines Programms), sondern auch externe Synergien (zwischen verschiedenen Programmen). Neben den Synergiewirkungen sind für das Gesamtprogramm thematisch ausgerichtete Querschnittsfragen zu beantworten, die u.a. die Lebensbedingungen und die Struktur der Bevölkerung im ländlichen Raum, die Beschäftigung und die Einkommen aus der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse und Umweltaspekte betreffen. Allerdings kommen mit diesen Querschnittsfragen z.T. neue Zielkategorien in die maßnahmenbezogenen Fragestellungen. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen aber neue Wir-

kungsbeziehungen geprüft werden. Durch die möglichen Interdependenzen wird der Analyseaufwand überproportional erhöht. Die Gewichtung der Ergebnisse wird schwierig, da die Querschnittsziele nicht konsequent in das kapitelbezogene Zielsystem einbezogen sind.

3.4 Evaluation als externe Verpflichtung

Die für die Durchführung der Entwicklungsprogramme verantwortlichen Länderverwaltungen (Auftraggeber) zeigen für die Bewertungen ihrer Programme bislang ein eher geringes Eigeninteresse. „Evaluation ist eine externe Verpflichtung (\"Teil der Spielregel, um Förderquellen zu erschließen\") mit geringer innerer Emotionalität. [...] Es besteht bei allen Beteiligten ein relativ geringes Interesse sowohl am Prozess der Evaluation als auch am Ergebnis. Wichtig allein ist, sie regelkonform durchzuführen“ (HEINTEL, 2002). Gleiches gilt auch für den Bund, der im Zusammenhang mit der Bewertung der Fördermaßnahmen teilweise eine Koordinierungsfunktion einnimmt. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Bewertung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen wurden mit den Mitgliedstaaten abgestimmt und im Ausschuss für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (STAR-Ausschuss) verabschiedet. Die Möglichkeit, den von der EU vorgegebenen Mindestkatalog durch eigene Fragestellungen an die spezifischen Programmzielsetzungen der Länder anzupassen, hat bisher kaum ein Bundesland genutzt. Der Leistungskatalog, der der Mehrzahl der Evaluationen zugrundeliegt, deckt sich somit mit den Vorgaben der EU-Kommission. Die Abarbeitung dieses Pflichtprogramms sichert die Kofinanzierung der Bewertung und schafft die erforderliche Basis für mögliche Programmänderungen zur Halbzeit. Die Chancen, auch eigene Zielsetzungen überprüfen zu lassen, bleiben so ungenutzt.

Das geringe Eigeninteresse der Auftraggeber ist v.a. den Eigenheiten des Politikbereichs zuzurechnen, da wesentliche Teile der Agrarpolitik der Gemeinschaft lange Zeit nicht systematisch bewertet wurden. Über eine längere Evaluationserfahrung verfügen nur die in die allgemeine Strukturpolitik der EU eingebundenen Bereiche des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft. Der geringe Stellenwert von Evaluationen im Bereich des EAGFL auf EU-Ebene setzt sich auf der Ebene der Mitgliedstaaten fort. Die verantwortlichen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten, die nun obligatorisch Bewertungen durchführen, sehen diese eher als ein Kontrollinstrument seitens der EU-Kommission (siehe Kapitel 2 - ebenenbezogene Interessenunterschiede). Hinzu kommt ein ebenenübergreifendes gemeinsames Interesse der Agrarverwaltungen am Fortbestand der bestehenden Maßnahmen und an der Sicherung der bereitgestellten Mittel. Beide Interessenkonstellationen (Kontrollfunktion und Sicherung der Haushaltsmittel) schaffen kein günstiges Klima für Evaluationen, die sich als Lerninstrument verstehen (vgl. HOLZINGER, 2001, S. 36). Gerade in der geforderten Umsetzungsorientierung liegt ein Defizit bislang durchgeführter Evaluationen. Umsetzbare Empfehlungen können aber nur in einem Dialog mit den verantwortlichen Länderverwaltungen entwickelt werden, da externe Evaluatoren für wesentliche Teile ihres Wissens grundsätzlich auf Insider und deren Kooperationsbereitschaft angewiesen sind (vgl. SCHUBERT, 2001, S. 317). Kooperationsbereitschaft und die Offenheit für Lernprozesse sind jedoch aufgrund der Interessenlage und der vielfach bestehenden Personalknappheit der Länderverwaltungen verhalten. Länderverwaltungen und der Bund möchten die im Rahmen dieser Bewertungen gewonnenen Ergebnisse vorwiegend als Legitimation ihrer eigenen Politik nutzen und "Misserfolge" nur dann nach Brüssel melden, wenn sich diese mit den Einschätzungen der jeweiligen Länderministerien decken. „Werden Lerneffekte dennoch angestrebt, so tritt hier häufig eine Vermischung zwischen Lernen und Kontrolle auf, was *sanktionsfreies Lernen* von vorneherein unmöglich macht“ (HEINTEL, 2002).

3.5 Knappe Mittelausstattung und kurze Bearbeitungszeit

Angesichts der zu erledigenden Aufgaben sind die bereitgestellten finanziellen Mittel und der zur Verfügung stehende Bearbeitungszeitraum für die Evaluation teilweise recht knapp bemessen. Verzögerungen bei der Auftragserteilung, auch aufgrund der z.T. sehr spät erfolgten Programmgenehmigungen, führen zu einer recht knappen Bearbeitungszeit. Beides schlägt sich dann i.d.R. in der gewählten Untersuchungsmethodik und in der Qualität der Bewertungsberichte nieder. Für einen – allgemein empfohlenen - Methodenmix aus eingehender quantitativer und qualitativer Analyse auf breiter und einzelfallbezogener Ebene reichen die vorhandenen Ressourcen häufig nicht aus. Folglich entscheidet man sich für die Methode, die „machbar“ ist. Um zu allen Bewertungsfragen Stellung beziehen zu können, werden Expertenbefragungen und -interviews durchgeführt. Bisweilen werden anstelle der aufwändigen Analyse der Einzelfalldaten einige wenige Fallbeispiele dargestellt und darauf aufbauend generelle Schlussfolgerungen gezogen, die jedoch häufig nur wenig belastbar sind.

3.6 Offenlegung der Ergebnisse und Klarheit des Berichts

Ein wesentlicher Standard für Evaluationen ist die Offenlegung der Ergebnisse für die relevanten Stakeholder einschließlich der interessierten Öffentlichkeit (SANDERS, 1999, S. 139ff). Hier sind erhebliche Defizite zu verzeichnen, da in der Vergangenheit nur wenige Evaluationsstudien veröffentlicht wurden. Für die neue Förderperiode 2000 bis 2006 legt die EU-Kommission fest, dass die Bewertungsergebnisse der Öffentlichkeit – entweder in der vollständigen Fassung oder in einer Zusammenfassung – zugänglich gemacht werden sollten, sobald der Auftraggeber der Bewertung den entsprechenden Bericht angenommen hat. Die EU-Kommission selbst will zumindest die Zusammenfassungen der Berichte im Internet veröffentlichen (KOM, 1999, S. 27). Gegenüber den Vorgängerperioden stellt das Veröffentlichungsgebot eine Verbesserung dar. Allerdings sollte u. E. noch konkreter festgelegt werden, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt eine Veröffentlichung - auch der Einzelberichte der Länder - zu erfolgen hat. Von Seiten der Evaluatoren kann die Wirkung der Evaluationsberichte dadurch verbessert werden, dass den Aspekten Lesbarkeit und Klarheit ein höherer Stellenwert beigemessen wird (SANDERS, 1999, S. 73 ff). Die bisherigen Evaluationsberichte entsprachen nur begrenzt dem Standard „Klarheit des Berichts“ und waren wenig auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Adressaten (Auftraggeber, Beteiligte und Betroffene) zugeschnitten. Dass Evaluationsergebnisse bisher nur ein geringes Umsetzungspotenzial beinhalteten, ist allerdings stärker dem Charakter der Evaluation als externer Verpflichtung geschuldet (vgl. HEINTEL, 2002) als der Form, in der Ergebnisse bislang präsentiert wurden.

4 Bewertung und Empfehlungen

Im vorangehenden Kapitel wurden zahlreiche Schwierigkeiten der praktischen Evaluationsarbeit dargestellt. Teilweise könnte dabei der Eindruck entstehen, als sei die Evaluation von Fördermaßnahmen in den vergangenen Jahren kaum vorangekommen. Ein Vergleich mit der Erfolgskontrolle im Rahmen der GAK vor der Agenda 2000 zeigt jedoch, dass die Erfolgskontrollen im Bereich der GAK weit hinter den durch die EU-Kommission ausgelösten Bemühungen um die Evaluation der gemeinschaftlich mitfinanzierten Förderprogramme und -maßnahmen zurückblieben. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die Verfahrensvorgaben der EU sowohl bei der Programmplanung und -genehmigung wie auch in Bezug auf die Berichtspflicht der Länder über die Durchfüh-

rung der Programme sehr viel rigider gehalten sind als dies bei einer reinen Bund-Länder-Kooperation im Rahmen der GAK der Fall war und ist.

Obwohl aus dem Mehrebenensystem der EU sicherlich Restriktionen für Evaluationen erwachsen, sind die Mehrzahl der in Kapitel 3 dargestellten Probleme nicht der spezifischen Akteurskonfiguration geschuldet; häufig kann ihnen durch systemimmanente Veränderungen begegnet werden. Einige Vorschläge hierzu werden im Folgenden vorgestellt:

- *Datenerfassung und -bereitstellung*: Die Datenerfassung sollte künftig nach einem abgestimmten einheitlichen System erfolgen. Dies beinhaltet sowohl einen inhaltlichen als auch einen formalen Standard. Darüber hinaus sollten die Länder im Einklang mit ihren individuellen Verhältnissen zusätzliche Daten und Informationen erfassen, die für die Evaluation wichtig sind, aber im Nachhinein nur durch hohen Aufwand zu erheben sind. Um die Daten effizient nutzen zu können, ist es notwendig, die Datensammlung auf die Erfordernisse der unterschiedlichen Akteure (z.B. seitens der Bewilligungsstelle, des Programmmanagements, der Evaluatoren, der Zahlstelle) auszurichten. Aus Akzeptanzgründen ist sicherzustellen, dass keine unnötigen Daten gesammelt werden.
- *Ex-ante-Bewertung*: Es sollte künftig sichergestellt werden, dass die Entwicklungsprogramme auf einer Ex-ante-Bewertung beruhen, die allgemeinen Bewertungsstandards entspricht. Dies beinhaltet u.a. ein Indikatorensystem, das mit den Zielen des Programms und mit den Bewertungsfragen der EU-Kommission für die Halbzeit- und Ex-post-Bewertung abgestimmt ist. Dies ist bereits vor der Genehmigung der Programme einzufordern und später – zum Zweck der Qualitätssicherung – z.B. durch eine Evaluationssynthese zu dokumentieren.
- *Inhaltliche und methodische Ausrichtung der Bewertung*: Künftig sollten neben den vor allem quantitativ fassbaren Indikatoren verstärkt qualitative Indikatoren in die Bewertung einfließen, um die inhaltliche Basis und die Aussagekraft der Bewertung zu verbessern. Die gegenwärtig vor allem kurz- bis mittelfristig ausgerichteten Wirkungsanalysen sollten verbindlich um langfristige Analysen in ausgewählten Schwerpunkten ergänzt werden, um die in ihrer Natur eher langfristigen strukturellen Wirkungen besser ermitteln zu können.
- *Abstimmungsprozess zwischen Evaluatoren*: Bislang findet auf Ebene der Evaluatoren kaum ein Diskussionsprozess sowohl bezüglich des methodischen Vorgehens als auch bezüglich der Evaluationsstandards statt. Da alle Evaluatoren sich mit vergleichbaren methodischen Problemen auseinandersetzen müssen, sollte auch der EU-Kommission an der Organisation eines verstärkten Diskussionsprozesses gelegen sein.
- *Wettbewerb der Evaluatoren*: Evaluationen sollten künftig grundsätzlich in einer freien Ausschreibung vergeben werden. Dabei müssen die Anforderungen („terms of reference“) klar und ausführlich formuliert sein, damit ein fairer Wettbewerb zwischen den Anbietern entstehen kann.
- *Mittelausstattung und Bearbeitungszeit*: Künftig sollte durch eine frühzeitige Ausschreibung der Bewertungsaufträge dafür gesorgt werden, dass ausreichend Bearbeitungszeit für die Evaluatoren zur Verfügung steht. Der Termin der Auftragsvergabe sollte bereits im Entwicklungsprogramm festgehalten werden.
- *Nützlichkeit der Evaluation*: Durch die stärkere Einbindung der sog. Stakeholder bei der Konzeption und Durchführung der Evaluation (Stärkung der formativen Evaluation) kann die Akzeptanz und Kooperation der Informationsträger deutlich gesteigert werden. Voraussetzung hierfür ist eine umfassende Information der Beteiligten über das Ziel und die Konsequenzen (z.B. Zeitaufwand) der laufenden Einbindung der wesentlichen Akteure in den Evaluationsprozess.
- *Transparenz und Qualitätssicherung*: Um die Qualität der (Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-) Bewertungen zu erhöhen, sollten alle Bewertungen zeitnah zur Abgabe der

Berichte veröffentlicht werden. Eine Meta-Evaluation mit schwerpunktmäßiger Ausrichtung auf die Einhaltung der formalen Anforderungen und deren baldige Veröffentlichung könnte zusätzlich zu mehr Transparenz und Qualität der Bewertungen beitragen. Um die Resonanz zu verbessern, sollten die Veröffentlichungen inhaltlich und formal stärker auf die jeweiligen Adressaten zugeschnitten werden. Umfangreiche wissenschaftliche Abhandlungen sind sicherlich hierfür nicht geeignet. Für die programmverantwortlichen Akteure müssen praxistaugliche Handlungsempfehlungen formuliert werden.

Um die Nützlichkeit der Evaluation zu verbessern, ist der formative Charakter der Evaluation zu verstärken. Gegenwärtig ist jedoch teilweise eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten, indem beispielsweise die Zuweisung von zusätzlichen Mitteln im Rahmen der operationellen Programme der Ziel-1-Regionen an die Ergebnisse der Halbzeitbewertung geknüpft werden. Derlei Anreiz- oder Sanktionsmechanismen könnten im Hinblick auf die Aussagekraft der Bewertungsergebnisse auch kontraproduktive Wirkungen entfalten, wenn die Folgen einer kritischen Bewertung gravierend sind.

Literatur

- AHRENS, H.; LIPPERT, Ch.; RITTERSHOFER, M. (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 49, H. 2, S. 99-115.
- ESER, T. W. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7, S. 327-339.
- HEINTEL, M. (2002): Probleme der Evaluation von Regionalmanagements - oder: Ist Erfolg messbar? In: Sedlacek, P. (Hrsg.): *Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Opladen.
- HOLZINGER, E. (2001): Evaluation ist zum Lernen da. *Raum* 44, *Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik*, S. 36-37. (download als pdf-file unter: http://eur-mas.iff.ac.at/menu_r/download/evaluation_holzinger.pdf)
- COM (1999) (European Commission): Means Collection: „Evaluating socio-economic programmes“ (volume 1-6).
- KOM (1999) (Europäische Kommission): *Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Leitfaden (Dokument VI/8865/99)*.
- KOM (2000) (Europäische Kommission): *Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.)*
- KOM (2002) (Europäische Kommission): *Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des EAGFL (Dokument VI/43517/02)*.
- MANN, S. (2000): The Demand for Evaluation from a Public Choice Perspektive. In: *Evaluation im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik*. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 69, H. 3, S. 371-378.

- NAGARAJAN, N; VANHEUKELEN, M. (2002): Evaluation der ausgabenwirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-post-Evaluation. Generaldirektion XIX - Haushalt.
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm.
- RIEDEL, J. (1997): Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. ifo dresden studien 12. Dresden.
- SANDERS, J. R. (Hrsg.) (1999): Handbuch der Evaluationsstandards. Opladen.
- SCHUBERT, A. (2001): Das Evaluationskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 317-319.
- TAYLOR, S.; BACHTLER, J.; POLVERARI, L. (2001): Structural fund evaluation as a programme management tool: comparative assessment and reflections on Germany. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, S. 341-357.
- TOEPEL, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, S. 395-405.