

Gornig, Martin; Toepel, Kathleen

**Article — Digitized Version**

## Methoden und Ergebnisse der Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle in der Regionalpolitik

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Gornig, Martin; Toepel, Kathleen (1998) : Methoden und Ergebnisse der Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle in der Regionalpolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 67, Iss. 3, pp. 153-164

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141204>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Methoden und Ergebnisse der Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle in der Regionalpolitik

Von Martin Gornig und Kathleen Toepel

## Zusammenfassung

*Die Unterschiede in den regionalen Problemlagen wie auch in den betrieblichen Standortanforderungen lassen es aus regionalwissenschaftlicher Sicht zunehmend als notwendig erscheinen, die Regionen stärker in die Regionalpolitik einzubeziehen. In der Praxis haben daher die Bemühungen zu einer solchen Ausrichtung der Förderpolitik zugenommen. Im Land Schleswig-Holstein wird dies im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs regionaler Projekte umgesetzt, der zugleich hohe Anforderungen an die Evaluierung stellt. Vor dem Hintergrund der Entwicklung neuer Evaluierungsformen und -methoden wird am Beispiel des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein ein Evaluierungsdesign vorgestellt, das praktikable Lösungsvorschläge für die ex-ante, begleitende und ex-post Bewertung solcher Förderprogramme bietet.*

## Ausgangssituation

Die Regionalpolitik in Deutschland steht in den neunziger Jahren vor neuen Herausforderungen.<sup>1</sup> Sie sind zunächst bestimmt durch die zunehmende Differenzierung regionaler Problemlagen, die vor allem mit der deutschen Vereinigung und der Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas im Zusammenhang stehen. Neben die bekannten Probleme ländlich-peripherer und altindustrieller Regionen treten neue Herausforderungen beispielsweise in Grenzregionen zu mittelosteuropäischen Staaten oder in Regionen, die durch wirtschaftliche Folgen der Konversion belastet werden. Und auch die „klassischen“ Regionalprobleme weisen in bezug auf Industrialisierungsgrad und Sektorausrichtung der Monostrukturen weit größere Spektren als in der Vergangenheit auf.

Als neue Herausforderung für die Regionalpolitik werden darüber hinaus zunehmende Differenzierungen betrieblicher Entwicklungsprozesse im Rahmen des technologisch-organisatorischen Wandels der Wirtschaft wirksam. Sie lassen sich u. a. an der verstärkten Internationalisierung von Produktion und Absatz immer weiterer Wirtschaftsbereiche festmachen und führen dazu, daß sich die Anforderungen der Wirtschaft an das regionale Umfeld auch in den Fördergebieten je nach Branche und Unternehmenstyp noch stärker unterscheiden werden als bisher.

Die Differenzierung sowohl der regionalen Problemlagen als auch der betrieblichen Standortanforderungen macht es aus regionalwissenschaftlicher Sicht notwendig, die Regionen stärker in die Regionalpolitik einzubeziehen.<sup>2</sup> Dies gilt vor allem deshalb, weil in den Regionen die

konkreten Defizite und der spezifische Förderbedarf unmittelbar wahrgenommen werden, und in den Regionen zuerst neue Anforderungen an das regionalpolitische Instrumentarium spürbar werden.

Auch in der praktischen Politik in Deutschland haben in den letzten Jahren die Bemühungen zur verstärkten Einbindung der regionalen Ebene in die Förderpolitik der Bundesländer zugenommen. Zu den frühen Beispielen zählen hier die Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen. In jüngster Zeit sind solche Aktivitäten auch in den neuen Bundesländern, wie z. B. in Sachsen-Anhalt, zu beobachten. Im Zentrum steht dabei der Entwurf regionaler Entwicklungskonzepte durch die gesellschaftlichen Gruppen vor Ort. Über die mögliche Präferenzierung der aus den Entwicklungskonzepten abgeleiteten Projekte in den fachspezifischen Landesprogrammen<sup>3</sup> finden sie indirekt Eingang in die Fördermaßnahmen.

Ein anderer Weg zur Stärkung der Partizipation der Regionen ist in Schleswig-Holstein beschritten worden. Das Land hat Mitte der neunziger Jahre seine vielfältigen regionalen Förderaktivitäten in einem Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume gebündelt. Fördergebiete sind die Westküste, der Landesteil Schleswig und Teile der Kreise Rendsburg-Eckernförde, Plön und Ostholstein. Schwerpunkt der Förderung ist die wirtschaftsnahe

<sup>1</sup> Vgl. Klemmer (1995) sowie Gornig u.a. (1996).

<sup>2</sup> Scharff (1993); Ziegler (1995); Peters (1992).

<sup>3</sup> Vgl. für Nordrhein-Westfalen: Fürst (1994).

Infrastruktur. Hierunter fällt vor allem die Erschließung oder Wiedernutzbarmachung von Industrie- und Gewerbegebieten, die Errichtung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, Technologie- und Gründerzentren sowie Erschließungsmaßnahmen für den Fremdenverkehr, z.B. auch durch Kultur- und Freizeitprojekte. Die Projektauswahl auf der Landesebene findet im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs statt. In diesen Wettbewerb bringen die Förderregionen ihre Projekte mit unterschiedlicher Prioritätensetzung ein.

Die Regionalisierung der Regionalpolitik im allgemeinen und insbesondere in Form eines Qualitätswettbewerbs stellt hohe Anforderungen an die Evaluierung. Sie bewegen sich in einem Spannungsverhältnis, das sich aus der komplexen Bewertung von Projektqualität, den externen Evaluierungsanforderungen des Landes und der EU und der Notwendigkeit verwaltungstechnisch praktikabler und akzeptabler Lösungen ableitet. Im Rahmen einer Untersuchung des DIW<sup>4</sup> — deren Ergebnisse hier zusammenfassend dargestellt werden — wurde ein Konzept zur Verbesserung der ex-ante Evaluierung und des Monitorings sowie für die ex-post Evaluierung des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein entwickelt.

Als Grundlage für die Konzeption einer operationalen und praktikablen Erfolgskontrolle des Regionalprogramms Schleswig-Holsteins wird zuerst ein Überblick über die prinzipiell möglichen Evaluierungsformen und -methoden gegeben, deren Bedeutung für die spezifische Bewertung von Wettbewerbsmodellen betrachtet sowie deren Vor- und Nachteile in ihrer Anwendung dargestellt. Anschließend werden die in Schleswig-Holstein im Rahmen des Qualitätswettbewerbs bereits angewandten Auswahlverfahren und -kriterien der Projektauswahl analysiert und die ersten Förderergebnisse der Jahre 1994 bis 1996 bewertet. Zusammenführend wird schließlich ein Evaluierungsdesign zur Weiterentwicklung der Bewertungsverfahren im Regionalprogramm in Schleswig-Holstein entwickelt.

### **Evaluierungsformen: Ein Systematisierungsversuch**

Der Forschungsbereich „Evaluierung“ hat in den letzten Jahren einen starken Entwicklungsschub erfahren. Gekennzeichnet ist die Weiterentwicklung in diesem Feld vor allem dadurch, daß die Evaluierung sich nicht mehr allein auf die reine Feststellung von Wirkungen staatlicher Maßnahmen beschränkt, sondern immer weiter in die verschiedenen Bereiche praktischen Handelns der Förderpolitik hineinreicht.

Die Erfolgskontrolle oder die Erfolgseinschätzung<sup>5</sup> bildet nur noch einen Teil der Evaluierung. Bei einer umfassenden Funktionsbeschreibung von Evaluierung geht es vielmehr um die Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung sowohl des Nutzens bzw. der Wirkung als auch der Konzeption, Ausgestaltung und Umsetzung staatlicher Interventionsprogramme.<sup>6</sup>

Mit der Ausweitung der Funktionsbereiche der Evaluierung hat auch eine deutliche Ausdifferenzierung der Forschungsansätze eingesetzt<sup>7</sup>. Deutlich wird dies beispielsweise an der Vielzahl unterschiedlicher Begriffe, die in der wissenschaftlichen Literatur für die Formen der Evaluation verwendet werden: Zielevaluierung, Inputevaluierung, Kontextevaluierung, Prozeßevaluation, On-going-Evaluierung, Monitoring, Controlling, Begleitforschung, Ergebnisanalyse, Erfolgskontrolle, Vollzugskontrolle, Wirkungskontrolle, Zielerreichungskontrolle, Effizienzkontrolle, Produktevaluierung usw.

Zur Systematisierung der unterschiedlichen Evaluierungsformen sind verschiedene Betrachtungsebenen der Evaluierung heranzuziehen. Im wesentlichen können drei Evaluierungsebenen unterschieden werden<sup>8</sup>:

- Evaluierungsstadium
- Evaluierungsobjekt
- Evaluierungsreichweite.

Evaluierung ist in verschiedenen Stadien möglich: vor Beginn der Intervention, während der Durchführung und nach Abschluß von Maßnahmen. Entscheidend für diese Differenzierung ist der Zeitpunkt der Durchführung der Evaluierung (zeitlicher Standpunkt des Evaluators). In der Terminologie haben sich für die drei Evaluierungsstadien bzw. -standpunkte die Bezeichnungen ex-ante, begleitende (on-going) und ex-post Evaluierung etabliert.<sup>9</sup> Die Unterscheidung nach der Art des Evaluierungsobjekts berücksichtigt die unterschiedlichen Aggregations-ebenen, auf denen die Maßnahmen betrachtet werden können. Sie beziehen sich entweder auf das Interventionsprogramm insgesamt (Makroebene) oder die einzelnen konkreten Projekte eines Programms (Mikroebene). Auf der Programm- oder Makroebene stehen die Gesamtstruktur des Programms und die Ausgestaltungsregelungen auf dem Prüfstand. Auf der Projekt- oder Mikroebene ist es der Erfolg der Einzelmaßnahme.

In der Abbildung 1 ist die Matrix unterschiedlicher Evaluierungsformen bei einer Unterscheidung nach Evaluierungsstadium und Evaluierungsobjekt dargestellt. Die unterschiedlichen Bezeichnungen für die Evaluierungsformen sind — soweit möglich — den einzelnen Matrixfeldern zugeordnet. Allerdings ist die begriffliche Abgrenzung zur Zeit noch nicht immer eindeutig. In der wissenschaftlichen Literatur werden die unter der gleichen Bezeichnung diskutierten Evaluierungsformen teilweise unterschiedlich interpretiert.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Gornig/Toepel (1998).

<sup>5</sup> Brümmerhoff/Wolff (1974) S. 477 ff.

<sup>6</sup> Hofmann (1989).

<sup>7</sup> Blaschke/Plath/Nagel (1992).

<sup>8</sup> Rossi/Freeman/Hofmann (1988); Frankenfeld (1994).

<sup>9</sup> Cavalheiro/Molosa/Aernoudt (1991).

<sup>10</sup> Hasan (1991).

Abbildung 1

### Evaluierungsebenen

Evaluierungsobjekt	Evaluierungsstadien		
	ex-ante	begleitend	ex-post
Programme	Zielevaluierung Kontextevaluierung Inputevaluierung	Prozeßevaluation Begleitforschung	Ergebniskontrolle Erfolgskontrolle
Projekte	Inputevaluierung Produktevaluierung	Begleitforschung on-going-Evaluierung monitoring controlling	Ergebnisanalyse Erfolgskontrolle
Evaluierungsreichweite	<b>Vollzug → Wirkung → Zielerreichung → Effizienz</b>		

Die dritte Dimension von Evaluierungsebenen neben der Unterscheidung nach Stadium und Objekt ist die Reichweite oder Tiefe der Evaluierung. Für jeden zeitlichen Standpunkt der Evaluierung auf Mikro- und Makroebene kann man hier unterscheiden zwischen:

- Vollzugskontrolle
- Wirkungskontrolle
- Zielerreichungskontrolle
- Effizienzkontrolle.

Bei der Vollzugskontrolle geht es um die Überprüfung des Durchführungsstandes (z.B. Mittelabfluß, Mitteleinsatz). Sie ist mit ihrer geringen Reichweite vor allem für die begleitende Evaluierung von Bedeutung, da die Vollzugskontrolle kurzfristig zumindest auf grobe Abweichungen von den Programmzielen hinweisen kann. Bei der Wirkungskontrolle wird die Einschätzung der mit einem Programm oder einem Projekt verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Effekte angestrebt.

Die Zielerreichungskontrolle stellt die Wirkungen eines Programms oder eines Projektes den vorher gesetzten Zielvorstellungen gegenüber. Es soll der Beitrag zur Erreichung der Ziele ermittelt bzw. abgeschätzt werden. Bei der Effizienzkontrolle wird der Beitrag der Intervention zur Zielerreichung zum Aufwand bzw. Fördervolumen in Beziehung gesetzt. Letztlich erst auf dieser höchsten Stufe der Evaluierungsreichweite ist die Vergleichbarkeit von Programmen oder Projekten möglich.<sup>11</sup>

Die Bedeutung der Evaluierungsebenen Stadium und Objekt sowie die notwendige Reichweite der Evaluierung kann je nach Interventionstyp und Maßnahmenart sehr unterschiedlich sein. Im Rahmen regionalpolitischer Maßnahmen lassen sich in bezug auf die Projektauswahl drei Programmtypen unterscheiden (Abbildung 2):

- Kriterienmodelle
- Wettbewerbsmodelle
- Zuweisungsmodelle

Der traditionell wichtigste Programmtyp sind Kriterienmodelle. Ein solcher Ansatz liegt beispielsweise der Investitionsförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zugrunde. Die Fördermittel werden hier nach einem festen Kriterienraster, das von dem Programmträger entwickelt wird, vergeben. Die Förderung ist zu einem großen Teil auf privatwirtschaftliche Unternehmen ausgerichtet. Entscheidend für den Programmerfolg ist die zieladäquate Festlegung des Kriterienrasters. Entsprechend ist bei Kriterienmodellen die ex-ante Evaluierung auf Programmebene von besonderer Bedeutung.

Das Gegenstück zu den Kriterienmodellen sind Modelltypen, die weitgehend die Konkretisierung der Fördermaßnahmen den Anwendern überlassen. Diese Art von Pro-

<sup>11</sup> Schellhaaß/Schubert (1992).

Abbildung 2

## Typen regionaler Fördermodelle

Kriterienmodelle	Wettbewerbsmodelle	Zuweisungsmodelle
<b>Beschreibung:</b> Förderung nach festem Kriterienraster	<b>Beschreibung:</b> Förderung nach Einzelbewertung von Projektvorschlägen der Regionen	<b>Beschreibung:</b> Pauschalzuweisungen an Förderregionen zur Finanzierung eigener Projekte
<b>Beispiele:</b> Sonderabschreibungen NBL Investitionszuschüsse GRW	<b>Beispiele:</b> Regionalprogramm S-H Regionalförderprogramm NRW	<b>Beispiele:</b> Kommunaler Finanzausgleich Investitionspauschale NBL

grammen wird hier als Zuweisungsmodell bezeichnet. Die Anwender — in der Regel Kommunen oder andere öffentliche Träger — erhalten pauschale Zuweisungen, die sie zur Finanzierung eigener Projekte einsetzen. Eine seit langem praktizierte Anwendungsform eines Zuweisungsmodells ist sicherlich der Kommunale Finanzausgleich, auch wenn er häufig nicht als regionale Wirtschaftspolitik im engeren Sinne verstanden wird. Ein anderes Beispiel ist die Investitionspauschale für ostdeutsche Gemeinden. Die Aufgabe der Evaluierung bei solchen Zuweisungsmodellen beschränkt sich weitgehend auf die Überprüfung, ob die Förderung sachgerecht eingesetzt wurde und ob sie insgesamt erfolgreich war. Im Mittelpunkt steht in diesem Fall daher die ex-post Evaluation.

Der Programmtyp der Wettbewerbsmodelle stellt quasi eine Mischform dar. In diesem Typ finden sich sowohl Elemente der Kriterienmodelle als auch der Zuweisungsmodelle. Für die konkrete Projektentwicklung und -umsetzung ist die lokale Ebene zuständig. Die einzelnen Projektvorschläge stehen im Wettbewerb zueinander. Die Projektauswahl trifft der Projektträger anhand eines Kriterienrasters zumeist auch unter Beachtung einer regional ausgewogenen Mittelvergabe. Das Regionalprogramm Schleswig-Holstein ist eindeutig diesem Programmtyp zuzurechnen. Ansätze in ähnlicher Richtung gibt es aber auch beispielsweise in Niederösterreich.<sup>12</sup>

Mit dem Wettbewerbscharakter stellen sich wiederum andere spezifische Anforderungen an die Bedeutung der einzelnen Evaluierungsebenen (Abbildung 3). Die Schlüsselgröße für den regionalpolitischen Erfolg ist die „richtige“ Projektauswahl. Besonders hohe Anforderungen sind daher an die ex-ante Evaluierung der Projekte zu stellen. Die Reichweite der Evaluierung muß auf den möglichen Beitrag der Projekte zur Zielerreichung ausgerichtet

sein. Eine Gegenüberstellung zu den erwarteten Kosten sollte darüber hinaus zumindest grobe Abschätzungen des Nutzen-Kosten-Verhältnisses beinhalten. Auf der Seite der Programmträger bedeutet dies, daß eine klare und nachvollziehbare Zielstellung des Programms formuliert werden muß. Eine Abschätzung des Zielerreichungsbeitrags der Projekte setzt die konkrete Ableitung von Zielindikatoren voraus. Diese können sowohl quantitativen als auch qualitativen Charakter besitzen.

In der begleitenden Evaluierung eines Wettbewerbsmodells wie in Schleswig-Holstein kommt es vor allem darauf an, aus der Umsetzungsebene der Projekte heraus Informationen zur Anpassung der Programmstruktur zu gewinnen. Größere Fehlentwicklungen können so vermieden werden. Auf der Projektebene ist es dazu erforderlich, zumindest Informationen zum Abruf der Mittel, zum Stand der Umsetzung und zu den unmittelbaren Wirkungen kontinuierlich aufzubereiten. Ist die Programmlaufzeit länger als die Laufzeit einzelner Projekte, können darüber hinaus die Ergebnisse zur begleitenden Evaluierung der Programmstruktur genutzt werden.

Bei der ex-post Evaluierung ist auch in Wettbewerbsmodellen die höchstmögliche Reichweite der Evaluierung anzustreben. Dies gilt vor allem deshalb, weil durch die Gegenüberstellung der tatsächlichen Ergebnisse mit den erwarteten Ergebnissen aus der ex-ante Evaluierung eine ständige Weiterentwicklung der Zielgenauigkeit im Auswahlverfahren erreicht werden kann. Hohe Bedeutung hat daher die Projektebene auch in der ex-post Evaluierung. Hilfreich für die abschließende Bewertung der tatsächlichen Ergebnisse ist es auf der anderen Seite, wenn bereits in der begleitenden Evaluierung möglichst viele Informationen aufbereitet werden.

#### Evaluierungsinstrumente: Anspruch und Realisierbarkeit

Zur Durchführung der Evaluierung von staatlichen Interventionen sind eine Vielzahl von Instrumenten und Methoden entwickelt worden.<sup>13</sup> Das Hauptanwendungsfeld solcher Instrumente und Methoden ist die Identifizierung von Wirkungen, die von einer Maßnahme ausgelöst werden. Diese Wirkungen werden dann den Zielindikatoren gegenübergestellt und lassen sich durch den Bezug zu den Aufwendungen der Maßnahmen in Effizienzangaben übersetzen.

Ziel ist es, mit Hilfe der Evaluierungsinstrumente und -methoden alle im Zusammenhang mit einer staatlichen Intervention stehenden Wirkungen zu erfassen. Die Wirkungsanalyse läßt sich dabei in die Ermittlung von Bruttowirkungen und in die Abschätzung von Nettowirkungen unterteilen:<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Palme (1993); Fischer (1995).

<sup>13</sup> Frankenfeld/Wildner/Frede (1995).

<sup>14</sup> Schellhaaß (1991).

Abbildung 3

## Bedeutungsunterschiedlicher Evaluierungsformen im Regionalprogramm Schleswig-Holstein

Evaluierungsobjekt	Evaluierungsstadien		
	ex-ante	begleitend	ex-post
Programme			
Projekte			

 = mäßige Bedeutung     
  = hohe Bedeutung     
  = sehr hohe Bedeutung

Bei der Ermittlung der Bruttowirkungen geht es zunächst darum, die im Zusammenhang mit einer Maßnahme stehenden Aktivitäten zu estimmen. Dazu müssen die möglichen Wirkungskette identifiziert werden, um die zurechenbaren Wirkungsbereiche abzustecken. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn durch die Maßnahme die eigentlichen Programmziele — wie im Fall der Infrastrukturförderung<sup>15</sup> — nur indirekt beeinflusst werden. Darüber hinaus muß der Zeithorizont bestimmt werden, für den die Wirkungen ermittelt werden sollen. Insbesondere bei Vergleichen von Maßnahmen unterschiedlichen Charakters, wie dies im Regionalprogramm Schleswig-Holstein geschieht, kann die Festlegung des Zeithorizonts von großer Bedeutung sein. So könnte es bei zeitnaher ex-post Evaluierung notwendig sein in die Bewertung auch zeitlich weitergehende Wirkungsvormutungen mit einfließen zu lassen.

Um von den Bruttowirkungen auf die Nettowirkungen zu schließen, sind mögliche sogenannte Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen. Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, daß zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte. Nehmen beispielsweise Touristen eine geförderte Infrastruktureinrichtung in Anspruch, wären aber auch ohne diese in gleichem Umfang in die Region gereist, kann die Reiseaktivität nicht der geförderten Infrastruktureinrichtung zugerechnet werden. Ein weiterer Grund für eine Differenz von Brutto- und Nettotonutzen sind Verdrängungseffekte. Sie beziehen sich

auf den Umstand, daß ursächlich mit der Entwicklung einer geförderten Maßnahme Verluste an anderer Stelle auftreten. Dies kann vor allem im regionalen Bezug durchaus gewollt sein, müßte aber wohl anders gewichtet werden als tatsächlich gesamtäumliche Zusatzeffekte. Wenn jedoch beispielsweise durch die Neueinrichtung eines geförderten Gewerbegebietes der Auslastungsgrad eines anderen Gewerbegebietes in der Förderregion zurückgeht, ist der Verdrängungseffekt eindeutig.

Eine umfassende Wirkungsanalyse muß entsprechend darauf gerichtet sein, alle zusätzlichen Effekte einer Maßnahme zu identifizieren. Das heißt, notwendig ist die Simulation einer Situation mit der Maßnahme (ex-post: tatsächliche Entwicklung) und einer ohne Maßnahme (Status-quo-Projektion). Nur die Differenz zwischen beiden Situationen ist der Maßnahme als Wirkung zuzurechnen.<sup>16</sup>

In der Evaluierungspraxis auf regionaler Ebene sind solche umfassenden Wirkungsanalysen allerdings nicht oder nicht mehr zu finden. Insbesondere regressionsanalytische Schätzmodelle<sup>17</sup> stoßen auf regionaler Ebene schnell an Grenzen. Das grundsätzliche Problem solcher Schätzansätze ist, daß die Ergebnisvalidität zum Einfluß der politischen Maßnahme auf die Zielvariable entscheidend davon abhängt, in welchem Umfang auch andere Einflußgrößen berücksichtigt werden können. Da im Regel-

<sup>15</sup> Bach u.a. (1994).

<sup>16</sup> Schellhaab/Schubert (1992).

<sup>17</sup> Asmacher/Schalk/Thoss (1986).

fall bei kleinräumigen Betrachtungen die Informationsbasis hierzu eher sehr schmal ist, ist auch kaum mit tragfähigen Ergebnissen zu rechnen.

In den Mittelpunkt der regionalen Evaluierung rücken dagegen immer mehr Wirkungsanalysen anhand eines Bündels von Einzelindikatoren.<sup>18</sup> Dabei wird bewußt von dem hohen theoretischen Anspruch einer Erfassung von Nettowirkungen abgerückt. Auf der Basis von Einzelindikatoren können Hinweise auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur in Sonderfällen gewonnen werden. Sie beziehen sich daher fast ausschließlich auf die Ermittlung von Bruttowirkungen, die dann auch Grundlage für die Zielerreichungs- und Effizienzeinschätzungen sind. Solche Analysen stützen sich methodisch vor allem auf Fallstudien. Diese werden bei den für das jeweilige Programm typischen Projekten durchgeführt.

Zentraler Aufgabenschwerpunkt der Evaluierung im Rahmen von Einzel-Indikatoren-Ansätzen ist die Identifizierung der relevanten Wirkungsketten und damit der wichtigen Wirkungsbereiche einer Maßnahme. Dabei werden auch Wirkungsbereiche betrachtet, die weit über den eigentlichen Förderbereich oder Förderzeitraum hinausgehen. Unterscheiden lassen sich bei regionalwirtschaftlichen Evaluierungen drei Wirkungsfelder:

- Unmittelbare Programmeffekte
- Wettbewerbseffekte
- Ausstrahlungseffekte.

Die unmittelbaren Programmeffekte stehen dabei im Zusammenhang mit den Ausgaben für eine staatliche Intervention. Betrachtet wird der direkte Personal- und Sachmitteleinsatz ebenso wie die mit Käufen verbundenen

indirekten Herstellerwirkungen. Wettbewerbseffekte treten dagegen dann auf, wenn beispielsweise durch eine geförderte Infrastrukturmaßnahme in anderen Wirtschaftsbereichen Kostenentlastungen oder Angebotsverbesserungen eintreten. Ausstrahlungseffekte sind wiederum zu erwarten, wenn eine geförderte Maßnahme Vorbildfunktion besitzt oder Innovationsanstöße ausgelöst werden.

### Projektauswahl im Regionalprogramm: Bisheriges Verfahren

Schleswig-Holstein hat mit dem Wettbewerbscharakter des Regionalprogramms neue Wege in der Regionalpolitik in Deutschland eingeschlagen. Insbesondere die verstärkte Einbindung der regionalen Ebene in die Entscheidungsabläufe regionalpolitischer Programme ist ein vergleichsweise neuer Politikansatz. Die Schlüsselgröße für den regionalpolitischen Erfolg ist die „richtige“ Projektauswahl. Der ex-ante Evaluierung von Projekten kommt daher ein hoher Stellenwert zu. Die verschiedenen Akteure sollen dabei ihre unterschiedlichen Sichtweisen und Beurteilungskriterien in den Wettbewerb einbringen. An dem Auswahlverfahren sind regionale Beiräte und Geschäftsstellen, Fachressorts in den einzelnen Ministerien und der Staatskanzlei, ein Koordinierungsreferat im Wirtschaftsministerium und eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) beteiligt. In diesem Abschnitt werden die Aufgaben der Akteure im Verfahren sowie die zugrunde gelegten Bewertungskriterien systematisiert und Probleme im bisherigen

<sup>18</sup> Frankenfeld/Wildner/Frede (1995); Blazejczak/Gornig (1997).

Abbildung 4

### Antrags- und Bewilligungsverfahren im Regionalprogramm

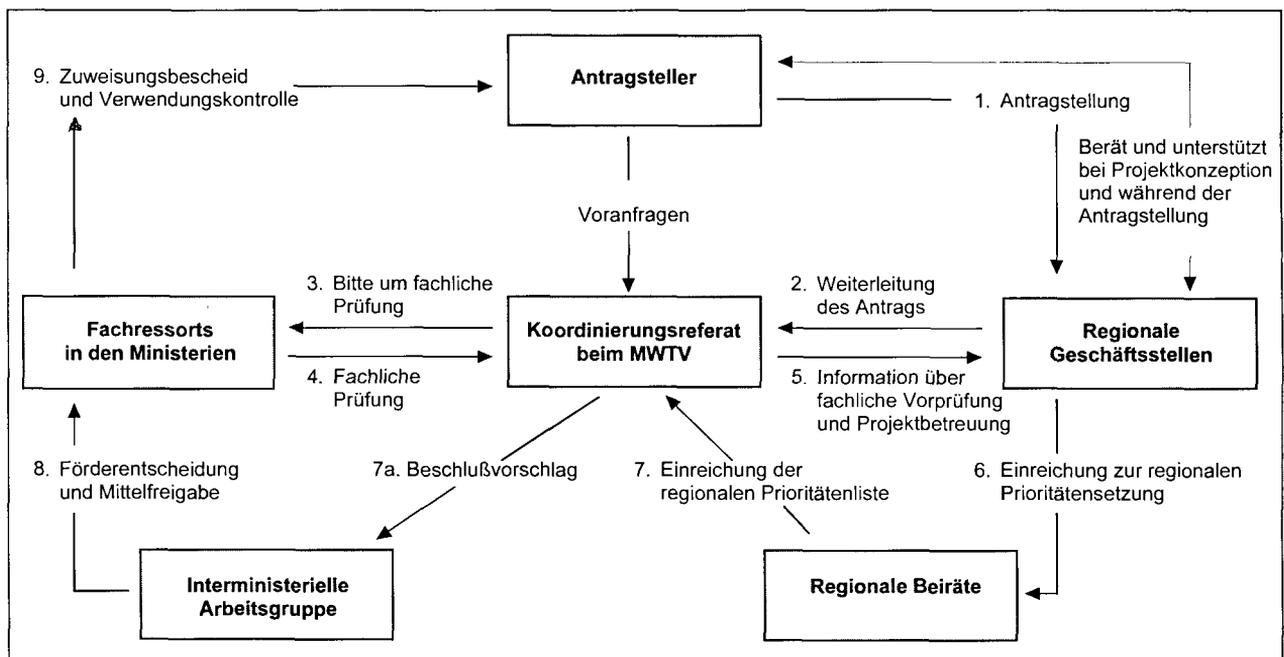


Abbildung 5

**Zeitliches Verfahren im Regionalprogramm**

01.01.												31.12.
Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	
<b>Sammeln von Projektideen</b>												→
			31.03.	15.05.	30.06.			15.09.			30.11.	
Einreichung der Projektvorschläge für eine mögliche Förderung im Folgejahr bei den Geschäftsstellen.			Erste Beurteilung und Weiterleitung der Projektvorschläge an das Koordinierungsreferat.		Vorprüfung durch die zuständigen Fachreferate.		Beurteilung der Projektvorschläge durch die Beiräte und Erstellung der Prioritätenlisten.		Erste Projektauswahl und Eingruppierung der Projekte durch die IMAG.			

Neben diesem Regelverfahren können neue Erkenntnisse über vorliegende Projektvorschläge, im Einzelfall auch neue Projektvorschläge, für die Beiräte bzw. die IMAG zum Anlaß genommen werden, die regionalen Prioritätenlisten bzw. die Auswahllisten zu ergänzen bzw. zu modifizieren.

Quelle: MWTV.

ex-ante Evaluierungsverfahren herausgearbeitet. Die Abbildungen 4 und 5 verdeutlichen den bisherigen Ablauf.

Bei der regionalen Prioritätensetzung der Förderanträge im Regionalprogramm kommt den Regionalen Beiräten eine zentrale Rolle zu. In allen Regionen sind die Beiräte aus Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften und der Wirtschaft (Kammern, Gewerkschaften u.a.) zusammengesetzt. Die Regionalen Beiräte haben u.a. die Aufgabe, „Projektanträge der jeweiligen Region zu begutachten und aus regionaler Sicht Förderprioritäten entsprechend der Zielsetzung des Regionalprogramms festzulegen“<sup>19</sup>. Die Beschlüsse der Beiräte haben jedoch nur empfehlenden Charakter. Die regionalen Prioritätenlisten kommen aufgrund regionaler Kenntnis der Problemlagen, Bedarfe und der Projektträger sowie auf der Basis von regionalen Zielvorstellungen zustande. Die zugrunde gelegten Kriterien sind bisher allerdings wenig transparent, da auch die regionalen Zielvorstellungen nur implizit vorhanden sind. Erste Ansätze zur Ausarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten als Grundlage der Bewertung der Einzelprojekte sind inzwischen vorhanden.

Die regionalen Geschäftsstellen bereiten die Entstehung der regionalen Prioritätenlisten vor. Zu ihrem Aufgabenbereich zählt darüber hinaus auch die Beratung und Information von Projektträgern sowie die direkte Akquisition von neuen Projekten. Noch vor Befassung des Regionalen Bei-

rats mit den einzelnen Projekten wird von den Geschäftsstellen i.d.R. mit den Fachressorts in den Landesministerien abgeklärt, ob das jeweilige Projekt grundsätzlich förderfähig wäre. Zur Vorbereitung der IMAG-Sitzungen füllen die Mitarbeiter der Geschäftsstellen (seit Ende 1995) einen vorgegebenen Fragebogen gemeinsam mit dem Projektträger aus, der neben den fachlichen Stellungnahmen der Landesministerien die Entscheidungsgrundlage für die IMAG-Mitglieder bilden soll.

Das Koordinierungsreferat im Wirtschaftsministerium fordert die für das Projekt zuständigen Fachressorts zur Stellungnahme auf. Die fachbezogenen Einschätzungen beruhen in erster Linie auf den Antragsunterlagen des Projektträgers in Abhängigkeit vom Projekttyp. Außer dem Weg über das Koordinierungsreferat bestehen im Vorfeld häufig direkte Kontakte zum Projektträger, der sich durch die Fachressorts informieren und beraten läßt. Die fachlichen Stellungnahmen werden gemeinsam mit den regionalen Prioritätenlisten zu einem Beschlußvorschlag für die IMAG zusammengeführt.

Die IMAG-Mitglieder erhalten vor dem Sitzungstermin als Entscheidungsgrundlage den Beschlußvorschlag des Koordinierungsreferates. Er beinhaltet den vom Projekt-

<sup>19</sup> Förderrichtlinie (1995), Ziffer 2.1.

träger ausgefüllten Fragebogen, eine Kurzfassung der fachlichen Stellungnahme des zuständigen Ministeriums und eine Information über die Position des jeweiligen Projekts auf der regionalen Prioritätenliste. Im Rahmen der Untersuchung ergab sich allerdings, daß die Unterlagen zur Beurteilung „fachfremder“ Projekte nicht ausreichend sind. Für eine Beurteilung der Projekte nach den übergreifenden Zielstellungen des Regionalprogramms fehlen systematisierte und vergleichbare Kriterien. Neben dem Einholen von fachlichen Bewertungen relevanter Projekte im eigenen Haus bleibt für die Beschlußfassung über fachfremde Projekte im Vertrauen auf die Richtigkeit der Stellungnahmen anderer Fachressorts lediglich das Merkmal „Projekt ist allgemein/regional sinnvoll“ ausschlaggebend, ohne daß dafür einheitliche Entscheidungskriterien vorliegen. Die IMAG stuft die Projekte auf ihrer Sitzung entsprechend ihrer Förderwürdigkeit ein bzw. lehnt sie für eine Förderung ab.

Die Problemfelder im bisherigen Auswahlverfahren lassen sich zu drei Kernpunkten zusammenfassen:

- Die komplexe Zielstellung des Regionalprogramms fordert von den einzelnen Akteuren eine vielfältige Bewertung aller Projekte, die auf der Basis der bisherigen Informationsgrundlagen kaum zu leisten ist.
- Das Verfahren ist hinsichtlich der Ableitung der Projektauswahl aus den verschiedenen Ober- und Unterzielen des Regionalprogramms wenig transparent.
- Dem hohen politischen Stellenwert des regionalen Votums wird im Auswahlverfahren nur indirekt Rechnung getragen.

Bei der Weiterentwicklung des Qualitätswettbewerbs sollten diese Problemfelder berücksichtigt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, die Informationsgrundlagen der beteiligten Akteure und die Verarbeitung der Informationen zu verbessern, die Ableitung der Projektauswahl aus dem komplexen Zielkatalog transparenter zu gestalten sowie einen Vorschlag zur direkten Einbeziehung der regionalen Einschätzungen in das Auswahlverfahren zu entwickeln.

#### **Förderung aus dem Regionalprogramm: Ergebnisse 1994 bis 1996**

Um erstmals ein Bild über die erreichten Förderergebnisse des Regionalprogramms und damit auch über die Zielgenauigkeit des Qualitätswettbewerbs bei der Programmsteuerung zu gewinnen, führte das DIW<sup>20</sup> für den Förderzeitraum 1994 bis 1996 eine ex-post Evaluierung des Regionalprogramms durch. In diesem Zeitraum wurden mit Fördermitteln in Höhe von rund 87 Mill. DM insgesamt 58 Projekte gefördert. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug ca. 156 Mill. DM.

Der festgestellte hohe Bewilligungs- und Auszahlungsstand spricht dabei für eine gute Akzeptanz des Regionalprogramms durch die Projektträger. Das Verfahren der

Regionalprogrammförderung wird von den Projektträgern überwiegend positiv beurteilt. Ein deutlicher Schwerpunkt bei der Förderung wird im Bereich der Gewerbegebieterschließungen und anderen Projekten der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Abwasserprojekte, touristische Infrastrukturen etc.) gesetzt. Diese Projekte haben mit über 80 % der Bewilligungen und geförderten Investitionen ein deutliches Übergewicht. Dies entspricht den Vorgaben der Programmsteuerung, die sich aus den Aufforderungen des Parlaments und des Landesrechnungshofes ergeben.

Bei der Beurteilung der Effekte der Förderung stehen entsprechend der Zielstellung des Regionalprogramms die Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkungen im Mittelpunkt. Die Ermittlung und Abschätzung der Gesamtbeschäftigungswirkung des Regionalprogramms und der damit verbundenen Wirkungen auf Qualifikation gestaltet sich jedoch derzeit äußerst schwierig. Eine durchgängige Quantifizierung der Beschäftigungseffekte konnte hier allerdings für den Bereich der unmittelbaren Beschäftigungswirkungen vorgenommen werden.

Zu den unmittelbaren Wirkungen zählen Beschäftigungseffekte während der Bau- und Erstellungsphase der Infrastruktureinrichtungen und sonstiger Projekte in der Größenordnung von 5 000 Personenmonaten sowie die Beschäftigungseffekte direkt in den geförderten Infrastruktureinrichtungen. Für das Gesamtprogramm errechnet sich ein direkter Beschäftigungseffekt von rund 550 erhaltenen und 90 neugeschaffenen Arbeitsplätzen. Die Projekte der Gewerbegebieterschließungen und im Tourismusbereich tragen hierzu am stärksten bei.

Von den meisten bisher geförderten Projekten gehen keine Qualifizierungswirkungen aus. Lediglich die Projekte direkt zum Um- oder Ausbau von Ausbildungseinrichtungen tragen konkret zur Verbesserung der Qualifikationen des Erwerbspersonenpotentials bei. Sieht man einmal davon ab, daß jeder erhaltene Arbeitsplatz auch zum Erhalt der jeweilig erforderlichen Qualifikation beiträgt, sind bspw. Gewerbegebieterschließungen und Instandhaltungsarbeiten in Häfen zur Verbesserung der Qualifikationen ungeeignet.

Trotz der Schwächen in bezug auf die qualifikations-spezifischen Ziele sind insgesamt die Vorgaben der Programmsteuerung hinsichtlich des fachlichen und regionalen Projektmixes im wesentlichen erfüllt worden. Es besteht jedoch die Gefahr, daß durch eine zu starke Lenkung des Qualitätswettbewerbs in diese Richtung den Regionen der Weg verbaut wird, auch andere Projekte außerhalb der „harten“ wirtschaftsnahen Infrastruktur in die Förderung aus dem Regionalprogramm aufzunehmen. Angesichts der bereits erreichten Förderergebnisse sollte der Schwerpunkt der Förderung zwar auf dem Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur bestehen bleiben, aber der

<sup>20</sup> Gornig/Toepel (1998).

Spielraum für andere Projekte, z.B. fremdenverkehrsrelevante Infrastrukturen, Ausbildungseinrichtungen, technologieorientierte Infrastrukturvorhaben, sollte größer werden. Richtschnur für die Entscheidung über das konkrete Projekt sollte dabei die Paßfähigkeit in die regionalen Entwicklungskonzepte sein. Wo erschlossene Gewerbegebiete der entscheidende Engpaßfaktor für die regionale Entwicklung sind, sollte dementsprechend auf eine Förderung solcher Projekte aus dem Regionalprogramm weiterhin nicht verzichtet werden.

### **Weiterentwicklung des Regionalprogramms: Vorschläge zum Auswahlverfahren**

Bei der Weiterentwicklung des Auswahlverfahrens sollte die Beschreibung der regionalen Bedeutung von einzelnen Projekten stärker auf die Beziehung des jeweiligen Projektes zur wirtschaftlichen Ausgangssituation der Region und zur regionalen Entwicklungsstrategie eingehen. Hierzu sind durch die Beschreibung von regionalen Stärken-Schwächen-Profilen<sup>21</sup> erste Grundlagen entwickelt worden, die den regionalen Akteuren einen Anstoß geben sollen, sie weiter zu konkretisieren, zu ergänzen und hinsichtlich der Ausrichtung der regionalen Entwicklungsstrategie zu bewerten.

Verbesserungen des Auswahlverfahrens müssen zudem vor allem an Grundproblemen der Notwendigkeit fachfremder Bewertungen durch die IMAG-Mitglieder ansetzen. Grundgedanke der längerfristigen Weiterentwicklung des Qualitätswettbewerbs ist daher die Überlegung, daß jeder Vertreter von seinem fachlichen Standpunkt aus den Beitrag der einzelnen Projekte zu den Zielen des Programms am besten beurteilen kann. Dasselbe gilt für die regionalen Vertreter hinsichtlich ihrer regionalen Kenntnis. Umgesetzt werden könnte dies durch die Einführung einer „Fachbewertungsmatrix“, aus der über gewichtete zielbereichsbezogene Einzelbewertungen der Vorschlag einer Prioritätenliste über alle Projekte abgeleitet werden kann.

Die Orientierung auf eine fachliche Einzelbewertung kann zunächst zu einer Straffung der Verwaltungsabläufe im Auswahlverfahren beitragen, da die intensive Analyse von fachfremden Bereichen durch die jeweiligen Fachressorts entfällt. Vor allem aber soll mit der Weiterentwicklung des Auswahlverfahrens die Umsetzung des komplexen Zielsystems des Regionalprogramms bei der Projektbewertung transparenter gemacht werden, um den internen und externen Anforderungen an die Evaluierung besser gerecht zu werden als bisher.

Die Zielbereiche lassen sich dabei unmittelbar aus der Förderrichtlinie des Programms ableiten. Hauptziel ist derzeit die Verbesserung der Beschäftigungs- und Qualifizierungschancen, wobei beides nach der Formulierung der Richtlinie als gleichwertig anzusehen ist. Herausgehoben wird in diesem Zusammenhang die Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkung insbesondere auch für

Frauen. Die vorrangig zu fördernden Leitprojekte sollen darüber hinaus positive Effekte in möglichst vielen anderen Bereichen haben, die untereinander als gleichwertig anzusehen sind. Dazu zählen die Bereiche Agrarstrukturwandel, Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Marketing, Information und Kommunikation, Natur- und Umweltschutz. Bei einem solchen Fachbewertungskonzept wäre vom Land festzulegen, wer von den Fachressorts für welchen Zielbereich zuständig ist, um von ihrem Fachstandpunkt aus für den jeweiligen Zielbereich eine Bewertung der Projekte (über alle Förderregionen) vorzunehmen.

Bei einem Konzept der durchgängig zielbereichsbezogenen Fachbewertung wäre es darüber hinaus möglich, die regionale Bedeutung und Paßfähigkeit der Projekte als eigenständigen Zielbereich anzusehen. Ihr besonderes Gewicht leitet sich aus den Zielsetzungen des Regionalprogramms ab. Neben der Bewertung hinsichtlich der Zielbereiche durch die Landesbehörden würde im hier vorgeschlagenen Verfahren auch die regionale Stellungnahme zur Förderpriorität der Projekte gleichberechtigt abgebildet. Zuständig für die Bewertung der regionalen Bedeutung wären die regionalen Beiräte.

Die zielbereichsbezogene fachliche/regionale Bewertung sollte nach einem einheitlichen Darstellungsmuster vorgenommen werden. Aufgrund der auch auf der fachlichen/regionalen Ebene nicht eindeutigen ex-ante Ermittlung der jeweiligen potentiellen Zielbeiträge der Projekte kann dabei nur eine grobe Unterteilung in den Bewertungsdarstellungen erfolgen.

Das Koordinierungsreferat führt die fachbezogenen und regionalen Bewertungen zu einer Bewertungsmatrix mit den Zielbereichen (Spalten) und Einzelprojekten (Zeilen) zusammen (Abbildung 6). Aus dem Gesamteindruck der Einzelbewertungen könnte nach einem „freien Verfahren“ der Abwägung der Projekte untereinander unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedeutung der einzelnen Zielbereiche und anderen zu beobachtenden Bedingungen, wie die des fairen oder gebremsten Wettbewerbs (regionale Ausgewogenheit), ein Vorschlag einer Prioritätenliste der Projekte erstellt werden.

Alternativ zu einem „freien Verfahren“ der Zusammenführung der zielbereichsbezogenen Einzelbewertungen durch das Koordinierungsreferat wäre auch eine formale Ableitung der vorläufigen Prioritätenliste aus dem Zielsystem des Regionalprogramms möglich. Bei der Erstellung der Prioritätenliste über konkret festgelegte Gewichte der einzelnen Zielbereiche könnte die Transparenz des Auswahlverfahrens in bezug auf das Zielsystem noch erhöht werden. Voraussetzung für die formale Ableitung der Prioritätenliste aus den gewichteten Einzelbewertun-

<sup>21</sup> Erarbeitet von Hahne, U. (Bildungswissenschaftliche Hochschule-Universität Flensburg, Institut für Geographie). Vgl. Gornig/Toepel (1998), Kap. 2.

Abbildung 6

„Fachbewertungsmatrix“

Zielbereich	Regionale Rangfolge	Beschäftigung	Qualifizierung	Frauen	Agrarstrukturwandel	Technologie-transfer	Forschung und Entwicklung	Marketing	Information/Kommunikation	Natur- und Umweltschutz
Projekt	Bewertung <sup>1)</sup>	Bewertung <sup>1)</sup>	Bewertung <sup>1)</sup>	Bewertung <sup>1)</sup>						
Projekt A										
Projekt B										
Projekt C										
Projekt D										
Projekt E										
Projekt F										
Projekt G										

<sup>1)</sup> Zielbeitrag: klein/maßig/hoch/sehr hoch/kein Zielbeitrag.

gen für die Zielbereiche ist allerdings eine quantitative Umsetzung des Bewertungsschemas.<sup>22</sup>

Bedingung für eine quantitative Umsetzung des Bewertungsschemas ist die Zuordnung von Gewichten für die einzelnen Zielbereiche. Gemäß der jetzigen Förderrichtlinie müßten die Einschätzungen zu den Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkungen das höchste Gewicht erhalten, gefolgt von der frauenpolitischen Bewertung und den anderen fachbezogenen Zielbereichen. Entschieden werden müßte weiterhin, welches Gewicht den regionalen Rangfolgen zukommen soll. Gemäß den bisher ausgesprochenen Willenserklärungen zur regionalen Mitsprache bei der Entscheidungsfindung im Regionalprogramm sollte der regionalen Bewertung ein hohes Gewicht zukommen.

Bei der Verwendung einer quantitativen „Fachbewertungsmatrix“ darf allerdings nicht übersehen werden, daß ein solches „technisches“ Verfahren der Ermittlung eines Rangfolgenvorschlages auch methodisch bedingte Gefahren in sich birgt. Die entstehende Förderrangfolge wäre in jedem Fall lediglich scheinbar objektiv. So ist die Gefahr „strategischer“ Punktvergabe sicher nicht auszuschalten. So hat die Ausschöpfung bzw. Nichtausschöpfung der Bandbreite der Differenzierungsmöglichkeiten (d.h. Gleichbewertung aller Projekte) durch einzelne Akteure Einfluß auf ihr tatsächliches Gewicht bei der Bestimmung der Förderpriorität innerhalb der Fachbewertungsmatrix. Jedoch ergibt sich daraus ein durchaus beabsichtigter Disziplinierungseffekt zur Offenlegung der jeweiligen Präferenzen.

**Fazit**

Der Wettbewerbscharakter von regionalen Förderprogrammen — wie dem in Schleswig-Holstein — stellt hohe Anforderungen an die Evaluierung. Dies gilt in erster Linie für die ex-ante Evaluierung von Projekten. Will man allerdings die Regionalisierung der Regionalpolitik über die

Formulierung unverbindlicher regionaler Entwicklungsziele hinaus vorantreiben, sind komplexe Bewertungsverfahren bei der Projektauswahl unumgänglich.

Das Regionalprogramm in Schleswig-Holstein zeigt dabei, daß durch ein Wettbewerbsverfahren durchaus ein praktikabler Weg zur stärkeren Mitbestimmung der Regionen in der Regionalpolitik entwickelt werden kann. So erscheinen auch die Probleme im bisherigen Projektauswahlverfahren durchaus lösbar.

Kern des Verfahrensvorschlages für die Projektauswahl in einem Wettbewerbsmodell ist eine „Fachbewertungsmatrix“. Sie dient zunächst der Herstellung von Transparenz bei der Bewertung von Projekten hinsichtlich ihres Zielbeitrags in einem komplexen Zielsystem. Mit diesem Verfahren ist es möglich, den Stellenwert der einzelnen Ziele über die Setzung von entsprechenden Gewichten abzubilden. Abgesichert wird dabei die gleichberechtigte Berücksichtigung aller Zieldimensionen bei allen Projekten. Zugleich kann das regionale Votum direkt in die Bewertung eingehen.

Die Entwicklung des Evaluierungsdesigns und schließlich die Zwischenbewertung des Regionalprogramms selbst fand in einer schwierigen Zeit statt, in der es starke Bestrebungen gab, das Volumen der für das Regionalprogramm zur Verfügung stehenden Mittel zu kürzen bzw. sogar ganz zu streichen. Das Gutachten wurde auf Sitzungen des projektbegleitenden Ausschusses, des Ziel-5b-Begleitausschusses, der IMAG und der Regionalen Beiräte im Fördergebiet präsentiert. Durch die politischen Diskussionen um die Zukunft des Regionalprogramms stieß die Studie auf große Aufmerksamkeit. Auf Landes- und Regionalebene war es sehr wichtig, einen unabhängigen Blick auf das Regionalprogramm zu erhalten. Außerdem

<sup>22</sup> Siehe hierzu Gornig/Toepel (1998).

handelte es sich hier um die erste ex-post Evaluierung des Regionalprogramms überhaupt. Die Evaluierungsergebnisse haben sicher dazu beigetragen, daß das Regionalprogramm nun bis zum Ende der laufenden Förderperiode als „gerettet“ gilt.

Die meisten kurzfristigen Handlungsempfehlungen wurden breit von den regionalen Akteuren diskutiert, um das Regionalprogramm weiterzuentwickeln. Erste Schritte, um die Informationsbasis aller beteiligten Akteure zu verbessern, wurden bereits in Angriff genommen. Der Projektfragebogen wurde verbessert, um realistischere Angaben über die erwarteten Effekte aller Zieldimensionen des Programms zu erhalten. Der Beschäftigungseffekt wird mindestens qualitativ beschrieben, wenn nicht sogar quantifiziert. Die meisten Regionen haben begonnen, regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten. Diese wird in Zukunft

eine bessere Grundlage für die Beurteilung der regionalen Paßfähigkeit der Projekte bilden.

Unabhängig von der komplizierten Diskussion über die Zukunft des Regionalprogramms in kurzfristiger Sicht, müssen neue Pläne für die Zeit nach 1999 entwickelt werden. Diskutiert werden Vorschläge, nach denen die meisten anderen Fördermaßnahmen Schleswig-Holsteins unter dem Dach des Regionalprogramms zusammengefaßt werden sollen. Auf diese Weise würden die Richtlinien und Projektauswahlverfahren des Regionalprogramms auch für diese Programme gelten. Eine Verbesserung des Projektauswahlverfahrens, wie hier im Sinne der „Fachbewertungsmatrix“ vorgeschlagen, wird somit noch an Gewicht gewinnen, wobei der Vorschlag entsprechend an die neuen Ziele und Projekttypen der Programme angepaßt werden müßte.

### Literaturverzeichnis

- Asmacher, C., H.-J. Schalk* und *R. Thoss* (1986): Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. — Münster. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 12.
- Bach, S.* u.a. (1994): Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum. Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 151.
- Blaschke, D., H.-E. Plath* und *E. Nagel* (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3.
- Brümmerhoff, D.* und *H. Wolff* (1974): Aufgabe und Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, S. 477 ff.
- Cavalheiro, A., J. Molosa* und *R. Aernoudt* (1991): Begleitung, Kontrolle und Bewertung der vom ESF kofinanzierten Aktionen. In: Soziales Europa, Nr. 2.
- Fischer, M. M.* u.a. (1995): Industriestandort Niederösterreich. Studien des Industriewissenschaftlichen Instituts Bd. XXIV, Wien.
- Förderrichtlinie des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume Schleswig-Holstein* (1995).
- Frankenfeld, P.* (1994): Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bremen, Heft 4.
- Blazejczak, J.* und *M. Gornig* (1997): Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung — Das Umweltförderprogramm Berlin. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39.
- Frankenfeld, P., M. Wildner* und *A. Frede* (1995): Wandel der Instrumente — Wandel der Bewertungen! Evaluierungen von bremsenden Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik. In: Monatsbericht des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung, Bremen, Heft 4.
- Fürst, D.* (1994): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, Bonn, Heft 3.
- Gornig, M.* u.a. (1996): Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. Sonderheft des DIW, Nr. 157.
- Gornig, M.* und *K. Toepel* (1998): Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. Sonderheft des DIW, Nr. 166.
- Hasan, A.* (1991): Evaluation of Employment, Training and Social Programmes — An Overview of Issues. In: Evaluating Labour Market and Social Programmes — The State of a Complex Art. Eds. OECD, Paris.
- Hofmann, G.* (1989): Evaluationsforschung. In: Wörterbuch der Soziologie. Hrsg.: Endruweit, G. und G. Trommsdorff. Stuttgart.
- Klemmer, P.* (1995): Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume. Sprockhövel.
- Palme, G.* (1993): Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den neunziger Jahren. Schriftenreihe der österreichischen Invest Kredit, Bd. 24, Wien.
- Peters, H.-R.* (1992): Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland? In: Wirtschaftsdienst, Hamburg, Heft IV.
- Rossi, P. H., H.E. Freeman* und *G. Hofmann* (1988): Programm-Evaluation, Stuttgart.
- Scharff, R.* (1993): Grundzüge einer entwicklungspotentialorientierten Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Raumforschung und Raumordnung, Bonn, Heft 4.
- Schellhaab, H.-M.* (1991): Evaluation Strategies and Methods with Regard to Labour Market Programmes: A German Perspective. In: OECD (ed.). Evaluating Labour Market and Social Programmes — The State of a Complex Art, Paris.
- Schellhaab, H.-M.* und *A. Schubert* (1992): Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Heft 3.
- Tissen, G.* und *K. Toepel* (1998): Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum — Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994-1996), Frankfurt a.M.
- Ziegler, A.* (1995): Die deutsche Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen. In: WSI-Mitteilungen, Düsseldorf, Heft 3.

## Summary

### **Evaluation Methods and Results for Competition-Based Models of Regional Policy**

*From a point of view of regional science, the differentiation of regional problems as well as the locational demands of enterprises make it necessary to include the regions more and more in regional policy. In the past decade, attempts to involve regional actors in regional policy of the Länder have become more widespread. Such way to strengthen regional participation has been followed in Schleswig-Holstein. It has developed an inter-regional competition-based model of project selection with a strong participatory approach. The regionalization of regional policy in general, and especially in such a competition-based model, makes high demands on the evaluator. Against the background of new evaluation methods, this paper presents an evaluation design for the Regional Programme in Schleswig-Holstein which shows feasible recommendations for the ex-ante, on-going and ex-post evaluation of such programmes.*