

Toepel, Kathleen

Article

Evaluation in der Regionalpolitik

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Toepel, Kathleen (2000) : Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 69, Iss. 3, pp. 395-405, <https://doi.org/10.3790/vjh.69.3.395>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99154>

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.

Evaluation in der Regionalpolitik

Von Kathleen Toepel *

Zusammenfassung

Regionalpolitik hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition, allerdings wurde über die Erfolgskontrolle der eingesetzten Instrumente erst vergleichsweise spät nachgedacht. Nach einem Rückblick auf die Entwicklung der Regionalpolitik und ihre Evaluation in Deutschland, stehen die zukünftigen Herausforderungen für die Evaluation in diesem Politikbereich im Mittelpunkt. Dabei geht es in erster Linie um die Anforderungen, die aus den Charakteristika dieses Politikfeldes resultieren. Hinzu kommen noch die bekannten methodischen Probleme, die Evaluierungen in allen Politikfeldern aufweisen. Der europäischen Strukturfondsförderung kommt die treibende Kraft für den Ausbau der Evaluierungstätigkeit in diesem Politikbereich zu. Dies trifft einerseits auf die Anzahl und Breite der durchgeführten Evaluierungen in der Regionalpolitik zu, andererseits stellen die europäischen Strukturfondsregeln hohe Anforderungen an Evaluationen. Es entsteht ein Spannungsfeld zwischen den begrenzten methodischen Möglichkeiten des Evaluators, den Spezifika des Politikbereiches und den steigenden Anforderungen der Europäischen Kommission.

1. Rückblick — Regionalpolitik und ihre Evaluation in Deutschland

Unter Regionalpolitik wird hier der Mitteleinsatz staatlicher Instanzen verstanden, der unmittelbar an der Verringerung regionaler Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung ansetzt.¹ Nicht darunter werden jene Aktivitäten des Staates gefasst, die zwar regional differenzierte Auswirkungen haben, aber nicht bewusst daraufhin eingesetzt worden sind. Regionale Wirtschaftspolitik wird häufig als ökonomischer Teil der Raumordnungspolitik gekennzeichnet.² Die regionale Wirtschaftspolitik verfügt dabei über ein umfangreiches Instrumentarium. Regionalpolitik hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition, allerdings wurde erst spät mit einer systematischen Erfolgskontrolle der eingesetzten Instrumente begonnen.

Neben den Landesregierungen sah sich die Bundesregierung schon Anfang der 50er Jahre veranlasst, auf regionale krisenhafte Entwicklungen mit einer Politik der Verlagerung von Industriebetrieben in den ländlichen Raum zu reagieren. Zinsgünstige Kredite sollten Gewerbebetriebe in kleinere Orte im ländlichen Raum locken. Bereits 1951 wurde das erste regionale Förderprogramm für die sogenannten Notstandsgebiete (z. B. in Teilen von

Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) aufgestellt.³ Ab 1954 wurde das gesamte Zonenrandgebiet — ein 40 km breiter Gebietsstreifen von Flensburg bis Passau entlang der Ostgrenze zur DDR und Tschechoslowakei — in die regionale Wirtschaftsförderung einbezogen. Die Notstandsgebiete und das Zonenrandgebiet wurden 1954 zum regionalen Förderprogramm der Bundesregierung zusammengefasst.⁴ Im Jahre 1959 wurde dann die bisherige Förderung durch ein Entwicklungsprogramm für zentrale Orte in ländlich strukturierten Regionen (ab 1964 sog. „Bundesausbauorte“) ergänzt.

Die Rezession Mitte der 60er Jahre förderte die Strukturmängel der Wirtschaft außerhalb der traditionellen Fördergebiete zu Tage. Zu den neuen Problemgebieten gehörten vor allem die Steinkohlebergbaugebiete. Bis zu dieser Zeit gelang es dem Bund nur mühsam, den sich

* Dr. Kathleen Toepel, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin, Tel. +49 30 89 789 688, Fax: +49 30 89 789 115, e-mail: ktoepel@diw.de.

¹ Dichtl/Issing (Hrsg.) (1987), 1582.

² Suntum (1981), 16.

³ Peters (1971), 6.

⁴ Suntum (1981), 19.

abzeichnenden Förderwettbewerb zu stoppen und nationale Prioritäten zu sichern. Die Ausweitung der Problemgebiete brachte neue Impulse für die Ausgestaltung der Regionalpolitik. Die Kooperationsbereitschaft der Länder war nun stärker und es wurde ein neues Instrument, die regionalen Aktionsprogramme, entwickelt. Hier wurden erstmals Bundes- und Landesmittel gemeinsam eingeplant.⁵ Das Mittelvolumen stieg von 170 Mill. DM im Jahre 1967 auf 320 Mill. DM im Jahre 1969.⁶ Die Förderung wurde nicht mehr wie bisher als Kredite, sondern in Form eines Zuschusses mit regional gestaffelten Fördersätzen gewährt. Die bis 1971 aufgestellten 21 Regionalen Aktionsprogramme bildeten die Grundlage für den ersten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“⁷ (GRW). Diese Gemeinschaftsaufgabe hat zwar in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von konzeptionellen Veränderungen⁸ erfahren, ihr Grundprinzip ist jedoch erhalten geblieben. Sie bildet noch heute das Rückgrat der deutschen Regionalpolitik.

Beobachter⁹ sind sich einig, dass die Bundesrepublik neben Schweden¹⁰ unter den ersten Ländern in Europa war, die zu Beginn der 70er Jahre die Evaluation von staatlicher Politik als analytisches Werkzeug für die Politikentwicklung und -implementation einführten. Wichtige Impulse kamen von einem aus den USA, wo die Evaluation seit der Mitte der 60er Jahre einen erheblichen Aufschwung erfuhr, vor allem verbunden mit der Verbreitung von Planungs- und Informationstechniken und einer „Verwissenschaftlichung“ der Politik. Anfang der 70er Jahre begann in Deutschland eine „Politik innerer Reformen“, die im Kern eine neo-keynesiansche Wirtschaftspolitik mit einer Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates und Infrastrukturverbesserungen vorsah. Evaluation wurde dabei als ein wichtiges Analysewerkzeug für die Entwicklung dieser Politiken angesehen.

Dabei war die Verbreitung von Evaluation in den einzelnen Politikbereichen unterschiedlich. Die Bundesebene war dabei die treibende Kraft, aber die Länder und Kommunen folgten nach. Die einzelnen Ministerien entwickelten ihre eigenen Ansätze, um ihre jeweiligen Politiken zu evaluieren. Evaluation in Deutschland ist daher sehr fachspezifisch entstanden¹¹ und in den einzelnen Politikbereichen und Ländern entsprechend unterschiedlich ausgeprägt. Zu den Politikbereichen, die zu jener Zeit besonders wichtig waren und daher Evaluationen unterzogen wurden, gehörten — neben der Bildungspolitik — die Städtebaupolitik und die Infrastrukturpolitik, also Politikbereiche, die auch eine starke regionalpolitische Komponente aufweisen.

Da die Ministerien Evaluationen überwiegend als öffentliche Aufträge nach außen vergaben und sie nicht selbst durchführten, entstand gleichzeitig eine neue Aufgabe für die Politikberatung und ein „Markt“ für Evaluationsanbieter. Der Schwerpunkt zu Beginn der 70er Jahre lag auf ex-post Evaluationen, die unter der normativen

Annahme durchgeführt wurden, dass sie dazu beitragen können, die Ergebnisse politischer Maßnahmen zukünftig zu verbessern. In dieser Periode wurden die infrastrukturellen und ideellen Voraussetzungen dafür geschaffen, Evaluationen im Politikalltag zu verankern. Dies gilt auch für den Politikbereich der regionalen Wirtschaftspolitik.

Den Veränderungen in der Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik¹² mit dem vierten Rahmenplan der GRW (1975) ging eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung¹³ vor allem der Zielkriterien sowie der Kriterien zur Neuabgrenzung der Fördergebiete voraus. Die Ziele der Regionalpolitik wurden nun bundeseinheitlich quantifiziert. Darin wurden erstmalig Ansatzpunkte für eine (noch im Detail zu entwickelnde) umfassende Erfolgskontrolle gesehen.¹⁴ Aber erst im 9. Rahmenplan (d.h. 1980) wurde das Problem der Erfolgskontrolle und Evaluierung der GRW ausführlich diskutiert. Zum Ende der 70er Jahre wurden auch die ersten „großen“ Evaluierungen der GRW¹⁵ durchgeführt.

In den letzten 30 Jahren verstetigte sich die Durchführung von Evaluationen in den verschiedenen Politikbereichen. Dies basiert weitgehend auf einem breiten politischen Konsens, so dass Wechsel in der Regierung keinen merklichen Einfluss hatten.¹⁶ Zwischen der Mitte der 70er Jahre und dem Ende der 80er Jahre gewannen Evaluationen in wirtschaftsbezogenen Politikbereichen, wie in der Mittelstandspolitik, der Technologieförderung¹⁷ und der Arbeitsmarktpolitik¹⁸ an Bedeutung. Die implizite Funktion von Evaluationen wurde zunehmend auch darin gesehen, öffentliche Ausgaben zu senken. Die sogenannte „Begleitforschung“, als begleitende Evaluierung laufender Förderprogramme, gewann in dieser Periode an Bedeutung.

⁵ Albert (1975), 104.

⁶ Suntum (1981), 19.

⁷ Die GRW wird zu je 50 % von Bund und Ländern finanziert. Der Bund wirkt bei der Rahmenplanung und der Finanzierung mit, die Vergabe der Mittel obliegt allein den Ländern. Rechtsgrundlage für die GRW sind Artikel 91a des Grundgesetzes, das Gesetz über die GRW (Deutscher Bundestag (1969)) sowie der Artikel 28 des Einigungsvertrages.

⁸ Zu den Phasen und wichtigsten konzeptionellen Veränderungen vgl. Toepel (1997), 100ff.

⁹ Für einen frühen internationalen Ländervergleich s. Levine et al. (1981) und Rist (1990).

¹⁰ Vgl. Furubo/Sandahl (1996).

¹¹ Wollmann (1997), 4.

¹² Zu den Veränderungen vgl. Toepel (1997), 100ff.

¹³ Eine Übersicht über die beteiligten Institutionen und die Methoden bietet Mehrländer (1975), 107f.

¹⁴ Vgl. 4. Rahmenplan Teil I Ziffer 2 und Mehrländer (1975), 109.

¹⁵ Zum Beispiel Wolf (1974); Bölling (1976); Albert (1978); Recker (1977).

¹⁶ Vgl. Wollmann (1989).

¹⁷ Vgl. den Beitrag von Bühner/Kuhlmann hier im Heft.

¹⁸ Vgl. den Beitrag von Schmidt hier im Heft.

Seit dem Beginn der 90er Jahre rückte die vermeintlich mangelnde Effizienz des öffentlichen Sektors in den Mittelpunkt. Neben den Versuchen, den öffentlichen Sektor grundlegend mit der Hilfe betriebswirtschaftlich-orientierter Konzepte zu reformieren, sollen Evaluationen zunehmend die Effizienz der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich der Kosten und Ausgaben beurteilen. Die Rechnungshöfe fordern zugleich immer mehr die Durchführung von Evaluationen.¹⁹

Mit der deutschen Einheit hat sich das Ausmaß der regionalen Disparitäten in Deutschland deutlich verändert.²⁰ Vor diesem Hintergrund war es auch die Förderung der regionalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern, die besonders in das Blickfeld der Evaluatoren²¹ gelangte. Die Regionalpolitik sieht sich hier spezifischen strukturellen Aspekten und Problemen in Ostdeutschland gegenüber, die sich nur aus den wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen und den Methoden planwirtschaftlichen Wirtschaftens in der Vergangenheit der neuen Bundesländer erklären lassen.

Auf die Entwicklung der Regionen war innerhalb der Wirtschaftspolitik der DDR explizit die sog. Territorialplanung ausgerichtet. Eigentlich sollte der Regionalpolitik in einer Planwirtschaft eine höhere Effizienz zukommen, denn die Investitionsentscheidungen der Betriebe sind in staatlicher Hand, die Planung bietet die Voraussetzung zur Lenkung von Ressourcen und die Zentralverwaltungswirtschaft könnte längerfristige Aspekte — theoretisch — besser berücksichtigen als die auf dezentralen Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte basierende Marktwirtschaft.²² Das regionalpolitische Instrumentarium war breiter gefächert und konnte wegen des stärkeren Durchgriffsrechts des Staates (z. B. über Weisungen, Plankennziffern) zur Steuerung der Regionalentwicklung genutzt werden. Trotz einiger Erfolge²³ (z. B. bei der Industrialisierung des Nordens der DDR), war die Regionalentwicklung generell jedoch der Branchenentwicklung untergeordnet und stellte in der Praxis eher einen Residualbereich innerhalb der volkswirtschaftlichen Planung dar.²⁴

Mit den Planungsprozessen war allerdings auch ein umfangreiches Berichtswesen und Erfolgskontrollen verbunden. Die Aussagekraft der erhobenen Planerfüllungsdaten war zwar begrenzt (Stichwort „weiche Pläne“), jedoch war eine „Evaluierung“ der getroffenen Maßnahmen selbstverständlich. Die Evaluatoren der 90er Jahre stießen damit in den Verwaltungen der neuen Bundesländer teilweise auf mehr — und ein anderes — Verständnis der Notwendigkeit von Erfolgskontrollen als in den alten Bundesländern.

Für den Ausbau der Evaluierung im Bereich der Regionalpolitik war in den 90er Jahren vor allem entscheidend, dass die neuen Bundesländer die höchste Förderpriorität der europäischen Strukturfonds erhielten und allein we-

gen des hier fließenden Fördervolumens und der zunehmenden Breite der Förderprogramme die Evaluierung nach Strukturfondsregeln an Bedeutung gewann. Dabei verstärkte die Europäische Kommission gleichzeitig ihre Bemühungen, Evaluationen in der Strukturfondsförderung in allen Förderregionen, d. h. auch in den alten Bundesländern, stärker zu verankern und auszubauen. Die europäische Strukturpolitik wurde mehr und mehr zum Kern der Entwicklung von Evaluationen in der Regionalpolitik.

2. Das Spannungsfeld der Evaluation im Bereich der Regionalpolitik

Das Forschungs- und Politikberatungsfeld „Evaluierung“ hat in den 90er Jahren somit einen starken Entwicklungsschub erfahren. Sie bleibt gerade im Bereich der Regionalpolitik nicht mehr nur auf die Feststellung von Wirkungen beschränkt, sondern reicht immer weiter in die verschiedenen Bereiche des praktischen Handelns der Förderpolitik hinein.²⁵ Die Erfolgskontrolle oder Erfolgseinschätzung 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 Interventionsprogramme²⁶ — hier auf dem Gebiet der Regionalpolitik.

Evaluierungen im Bereich der Regionalpolitik weisen eine Reihe von spezifischen Herausforderungen auf. Dabei geht es in erster Linie um die Anforderungen, die aus den Charakteristika dieses Politikfeldes resultieren. Hinzu kommen noch die bekannten methodischen Probleme, die Evaluierungen in allen Politikfeldern aufweisen. Der europäischen Strukturfondsförderung kommt die treibende Kraft für den Ausbau der Evaluierungstätigkeit in diesem Politikbereich zu. Dies trifft einerseits auf die Anzahl und Breite der durchgeführten Evaluierungen in der Re-

¹⁹ Zum Beispiel im Fall des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein und seiner Vorläufer, die es schon seit dem Jahr 1989 gibt, aber erst im Jahre 1997 — auch auf Druck des Landesrechnungshofes hin — erstmalig evaluiert wurde. Vgl. Gornig/Toepel (1998), 86 und Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1995), 26.

²⁰ Toepel (1997), 43.

²¹ Vgl. z. B. Heimpold et al. (1994), Arthur D. Little (1994), sbp (1993), Claußnitzer (1994).

²² Scherzinger/Wilkens (1979), 5.

²³ Zu den Perioden der Regionalentwicklung in der DDR und den Zielen der Territorialplanung vgl. Toepel (1997), 37–42.

²⁴ Scherzinger/Wilkens (1979), 27.

²⁵ Gornig/Toepel (1998), 66.

²⁶ Hofmann (1989).

gionalpolitik zu, andererseits stellen die europäischen Strukturfondsregeln hohe Anforderungen an Evaluationen. Es entsteht ein Spannungsfeld zwischen den begrenzten methodischen Möglichkeiten des Evaluators, den Spezifika des Politikbereiches und den steigenden Anforderungen der Europäischen Kommission.

2.1 Die Spezifik des Politikbereichs

Die Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik unterlag in den letzten 20 Jahren selbst einem Wandel ihrer Funktionsbedingungen und ihrer Instrumente.²⁷ Dies hat Auswirkungen auf die Evaluierung in diesem Politikbereich hinsichtlich ihrer Aussagekraft und ihrer methodischen Möglichkeiten. Zu den wichtigsten Veränderungen in der Regionalpolitik mit Einfluss auf Evaluationen gehören folgende Punkte:²⁸

a) Regionalpolitik ist Strukturpolitik

Seit Mitte der 70er Jahre sind in der Bundesrepublik Unterbeschäftigung und Dauerarbeitslosigkeit prägend für die wirtschaftliche Lage. Konjunkturprogramme zur kurzfristigen Belebung der Nachfrage konnten hier keine langfristige Abhilfe schaffen. Während sich die nationale Ebene folgerichtig auf die Schaffung der Rahmenbedingungen (Geldpolitik, Ordnungspolitik) verlegte, steht die regionale Wirtschaftspolitik vor der Aufgabe, zusätzliches Wachstum und Beschäftigung anzuregen. In erster Linie geht es um die Verbesserung der regionalen und lokalen Standortfaktoren. Regionalpolitik wird somit zur Strukturpolitik. Für den Evaluator heisst das, dass er den Einfluss der Intervention auf die Veränderung der vorgefundenen Wirtschaftsstrukturen separieren und nachweisen können muss.

b) Regionalpolitik ist vor allem Bestandsentwicklung

Die Vollendung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion intensivieren den Wettbewerb der Regionen in Deutschland und Europa. Wer hier die Arbeitslosigkeit in der Region bekämpfen will, darf nicht ausschließlich oder vornehmlich auf die Abschöpfung von Expansionspotentialen aus anderen Regionen setzen, denn diese sind begrenzt. Wichtiger wird die langfristige und nachhaltige Sicherung der vorhandenen wirtschaftlichen Potentiale, um im Wettbewerb und Innovationsprozess wenigstens Schritt halten zu können. Regionalpolitik beinhaltet damit wesentlich die Sicherung bestehender Beschäftigungsmöglichkeiten, d. h. ihre Modernisierung und ihre Anpassung an den intensivierten Wettbewerb. Damit verändern sich sowohl die Instrumente als auch der Zeithorizont der Regionalpolitik.

c) Regionalpolitik ist überwiegend mittel- und langfristig ausgerichtet

Eine Regionalpolitik, die auf die Veränderung von Strukturen zielt und vorrangig Bestandspflege betreibt, kann überwiegend nur mittel- und langfristig ausgerichtet sein. Dagegen spricht nicht, sich eröffnende Möglichkeiten durch die Förderung von Ansiedlungen bzw. Existenzgründungen kurzfristig zu nutzen. Diese sind allerdings nicht mehr dominant in der heutigen Regionalpolitik.

d) Regionalpolitik besteht aus Bündeln sich ergänzender Maßnahmen

Auch die Instrumente der Regionalpolitik haben sich entsprechend den regionalen Problemlagen ausdifferenziert. Waren es in den 70er Jahren vor allem die Flächenvorsorge, Verkehrsmaßnahmen und erste Ansätze einer Förderung von Unternehmensinvestitionen, werden heute auf regionaler Ebene u. a. auch die Forschung und Entwicklung gefördert, Existenzgründer unterstützt, Arbeitnehmer qualifiziert, Unternehmer beim Marketing beraten und Umwelt verbessernde Maßnahmen ergriffen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Koordinierung vieler verschiedener Maßnahmen, um Synergieeffekte zu erreichen und Doppelförderungen und sich widersprechende Ziele zu vermeiden. Diese Maßnahmen haben zudem sehr komplizierte Wirkungsketten, über die sie auf die regionale Wirtschaft einwirken. Außerdem greifen in der Regionalpolitik verschiedene Ebenen ineinander: Neben der kommunalen und regionalen Ebene wird auch der Bund tätig. Das gesamte System steht außerdem unter dem Einfluss der europäischen Strukturpolitik. Den Beitrag einzelner Maßnahmen und Akteure zu isolieren wird schwierig, wenn nicht ganz unmöglich.

e) Regionalpolitik setzt auf neue Fördermodelle

Traditionelles Instrument in der Regionalpolitik sind sogenannte Kriterienmodelle, nach denen die Mittel denjenigen Projekten gegeben werden, die die vom Programmträger vorher festgelegten Kriterien erfüllen (z. B. die Investitionszuschüsse an Unternehmen nach den Regeln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“). Entscheidend für den Programmfolg ist die zieladäquate Festlegung des Kriterienrasters. Das Gegenstück zu den Kriterienmodellen sind Modelltypen, die weitgehend die Konkretisierung der Fördermaßnahmen den Anwendern überlassen. Sie werden hier als Zuweisungsmodelle bezeichnet. Dabei wird eine pau-

²⁷ Vgl. Gornig et al. (1996).

²⁸ Vgl. ausführlicher: Frankenfeld (1994), 14ff. und ders. (1997), 19ff.

schale Summe an Begünstigte vergeben, der innerhalb des gesteckten Rahmens über die konkrete Projektauswahl selbständig entscheidet (z.B. die Investitionspauschale für ostdeutsche Gemeinden).

Ein neuerer Programmtyp der 90er Jahre ist die Vergabe von Fördermitteln auf der Basis von Wettbewerben. In diesem Modell sind die lokalen Akteure für die Entwicklung von Projektideen und die Projektimplementation zuständig. Es konkurrieren die einzelnen Projektvorschläge aus unterschiedlichen Regionen miteinander um die Fördermittel. Projekte mit dem höchsten Zielerreichungsbeitrag werden für eine Förderung ausgewählt. Dazu gehört z.B. das Regionalprogramm 2000 in Schleswig-Holstein²⁹. Eine neue Qualität erreichen Wettbewerbsmodelle regionaler Innovationspolitik,³⁰ die zum Ziel haben, regionale Akteure zu vernetzen, um darüber regionale Entwicklungsbemühungen zu bündeln.

Diese neuen Entwicklungen in der Ausrichtung der Regionalpolitik und ihrer veränderten Instrumente bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Evaluierungspraxis. Der Fokus von Evaluierungen sollte demnach hier darauf gerichtet sein, die Strukturveränderungen und die Bestandsentwicklung in der regionalen Wirtschaft zu ermitteln. Weniger interessieren daher temporäre Effekte. Die meisten Maßnahmen entfalten ihre Wirkungen nur mittel- bis langfristig. Das heißt, dass Evaluierungen, die kurz nach der Beendigung von Programmen oder selbst nach einem bis drei Jahren durchgeführt werden, in hohem Maße auf ex-ante Einschätzungen angewiesen sind oder die Wirkungen systematisch unterzeichnen. Die Beurteilung des Zusammenwirkens eines Bündels von Maßnahmen und der Synergieeffekte wird für Evaluierungen immer wichtiger. Die Einführung von Wettbewerbsmodellen in der Regionalpolitik erhöht den Stellenwert der ex-ante Evaluierung von Projekten und Akteursnetzwerken gegenüber den bisher dominierenden ex-post Evaluierungen. Ferner weisen die Vielfalt der Programme, Instrumente und regionalen Problemlagen darauf hin, dass die Evaluatoren nur mit einem ebenso vielfältigen und an das jeweilige Evaluierungsobjekt anpassungsfähigen Instrumentenmix adäquat auf die neuen Entwicklungen in der Regionalpolitik reagieren können.

2.2 Methodische Probleme von Evaluierungen

Zur Durchführung der Evaluierung von staatlichen Interventionen sind eine Vielzahl von Instrumenten und Methoden entwickelt worden.³¹ Ziel ist es dabei, mit Hilfe der Evaluierungsinstrumente und -methoden alle im Zusammenhang mit einer staatlichen Intervention stehenden Wirkungen zu erfassen, auch weit über den eigentlichen Förderbereich oder Förderzeitraum hinaus. Diese Wirkungen werden dann den Zielindikatoren gegenübergestellt

und lassen sich durch den Bezug zu den Aufwendungen der Maßnahmen in Effizienzangaben übersetzen.

Unterscheiden lassen sich bei regionalwirtschaftlichen Evaluierungen drei Wirkungsfelder:³²

- 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.

Bei der Ermittlung der Bruttowirkungen geht es zunächst darum, die im Zusammenhang mit einer Maßnahme stehenden Aktivitäten zu bestimmen. Dazu müssen die möglichen Wirkungsketten 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 — nur indirekt beeinflusst werden. Darüber hinaus muss der Zeithorizont bestimmt werden, für den die Wirkungen ermittelt werden sollen. In komplexen Regionalprogrammen sind die Zeitpunkte des Eintritts von Wirkungen der einzelnen Maßnahmen sehr unterschiedlich. Es werden sehr verstreute Effekte entlang der Zeitachse erzeugt.³³

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.

²⁹ Vgl. Gornig/Toepel (1998).

³⁰ Vgl. den Beitrag von Kuhlmann/Bührer im gleichen Heft sowie Kauffeld/Wurzel (2000).

³¹ Vgl. Frankenfeld/Wildner/Frede (1995) und Gornig/Toepel (1998).

³² Vgl. Gornig/Toepel (1998), 74f.

³³ Beispiele für diese verstreuten Effekte je nach Maßnahmetyp s. Frankenfeld (1997), 44.

Ein weiterer Grund für eine Differenz von Brutto- und Nettonutzen 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 gesamträumliche Zusatzeffekte. Wenn jedoch beispielsweise durch die Neueinrichtung eines geförderten Gewerbegebietes der Auslastungsgrad eines anderen Gewerbegebietes in der Förderregion zurückgeht, ist der Verdrängungseffekt eindeutig.

Das Kernproblem von Evaluierungen in allen Politikbereichen ist jedoch die Frage, inwieweit diese beobachteten Effekte tatsächlich auf die Maßnahme zurückzuführen sind. Streng genommen heißt das, dass die Simulation einer Situation mit der Maßnahme (ex-post: die tatsächliche Entwicklung) und einer ohne die Maßnahme (Status-quo-Projektion) notwendig ist. Nur die Differenz zwischen beiden Situationen ist der Maßnahme als Wirkung zuzurechnen.

Dafür sind vielfältige Methoden³⁴ entwickelt wurden. Angewendet werden vor allem Gruppensimulationsmodelle (vor allem in der Arbeitsmarktpolitik) oder ökonometrische Schätzmodelle. Sie erfordern meist einen hohen technischen Aufwand und schwierige methodische Fragen sind zu lösen. Bei den Gruppensimulationsmodellen wird eine Experimentalgruppe mit Maßnahme und eine Kontrollgruppe (ohne Maßnahme) miteinander verglichen. Voraussetzung dafür ist die Gleichartigkeit beider Gruppen hinsichtlich anderer Eigenschaften. Auf Personen bezogen ist es durchaus umsetzbar, aber für zwei Regionen nahezu unmöglich. Zwei Regionen müssten gefunden werden, die zumindest sehr ähnliche Ausgangsbedingungen besitzen und über eine längere Zeit hinweg auch keinen anderen Einflussgrößen — als eben den Maßnahmen selbst — ausgesetzt sind. Da dies nicht gegeben ist, ist auch eine valide Wirkungsmessung mit einem solchen Ansatz auf regionaler Ebene nicht möglich.³⁵

Bei den ökonometrischen Modellen werden die zu evaluierenden Maßnahmen als Einflussgröße in die Schätzfunktion aufgenommen. Die Parameter der ökonometrischen Schätzung geben dann die Einflussstärke auf die jeweilige abhängige Variable (Zielgröße) an. Das grundsätzliche Problem 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 Regelfall bei kleinräumigen Betrachtungen die Informationsbasis hierzu eher sehr schmal ist, ist auch kaum mit tragfähigen Ergebnissen zu rechnen (wegen der Zeitverzögerung bei der Bereitstellung aktueller regionaler Daten und der generell schlechten Verfügbarkeit kleinräumiger Daten). Außerdem ist der Nachweis der Wirkung eines — bezogen auf das Finanzvolumen — kleinen Förderprogramms auf hochaggregierte Zielgrößen, wie

das Bruttoinlandsprodukt oder die Beschäftigung, fraglich.³⁶

In der Evaluierungspraxis auf regionaler Ebene sind solche umfassenden makroorientierten Wirkungsanalysen daher kaum zu finden, wenn sie durchgeführt werden, dann handelt es sich meist um sehr große Programme.³⁷ In den Mittelpunkt der Evaluierung regionalpolitischer Förderprogramme rücken dagegen immer mehr Wirkungsanalysen anhand eines Bündels von Einzelindikatoren. 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 Einzelfällen 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 und Befragungen.

Im Mittelpunkt der immer wiederkehrenden methodischen Schwierigkeiten von Evaluierungen stehen somit die Überprüfbarkeit der kausalen Beziehungen zwischen der Maßnahme und den beobachteten Effekten, die Komplexiertheit der Messungen und die mangelnde Datenbasis. Außerdem sind die Evaluierungsergebnisse schwer vergleichbar und kumulierbar. Nur wer sich den methodischen Grenzen der Evaluierung bewusst ist, kann mit ihren Instrumenten verantwortungsvoll umgehen. Evaluierungen können die Planung von Förderprogrammen und Projekten im Sinne systematischen Denkens effektivieren. Sie können die Implementation und Wirkung der Maßnahmen transparenter machen, sie können Irrtümer und Disfunktionen zeigen. Damit können Evaluierungen, wenn ihre Ergebnisse tatsächlich genutzt werden, zu einer größeren Rationalität, zu Effizienz und zu einem objektivierten Umgang mit den Ergebnissen regionaler Strukturpolitik beitragen. Jedoch gibt es keine tatsächlich objektiven, universellen Maßstäbe als Zielgrößen für die Regionalpolitik. Insofern dürfen Evaluierungen nicht mit unrealistischen Erwartungen befrachtet werden.³⁸

2.3 Anforderungen und Erwartungen an Evaluierungen in der europäischen Strukturpolitik

Die europäischen Strukturfonds haben in den 90er Jahren erheblich zur Weiterentwicklung der Evaluierung in der Regionalpolitik beigetragen. Zum einen flossen — be-

³⁴ Vgl. Frankenfeld/Wildner/Frede (1995).

³⁵ Gornig/Toepel (1998), 75.

³⁶ Gornig/Toepel (1998), 76.

³⁷ Etwa für Ostdeutschland insgesamt vgl. Riedel et al. (1997) oder Bradley et al. (2000).

³⁸ Vgl. Frankenfeld (1997), 24.

dingt durch die deutsche Vereinigung und die Aufnahme der neuen Bundesländer in die höchste Förderpriorität der EU — immer mehr Mittel nach Deutschland und die Breite der mit den Strukturfonds finanzierten Förderprogramme nahm gleichzeitig zu. Nur wenige Förderprogramme der Regionalpolitik, bei erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern, werden nicht mit EU-Mitteln unterstützt. Zum anderen stellt die EU immer höhere Anforderungen und Erwartungen an die Evaluierung der Strukturfondsinterventionen hinsichtlich des Umfangs, der Zeitpunkte und der Methodik der Evaluationstätigkeit.

Die Anzahl der durchgeführten Evaluationen im Bereich der Strukturfonds hat sich in der EU im Zeitraum 1994–1999 gegenüber dem vorangegangenen Förderzeitraum vervielfacht. Allein über 380 Zwischenevaluierungen (1994–1996) wurden in den 15 Mitgliedstaaten durchgeführt. Kosteten die direkt von der Kommission finanzierten Bewertungen der Programme für den Zeitraum 1989 bis 1993 „nur“ rund 20 Mill. DM, waren es für den Folgezeitraum 1994 bis 1999 (zum Stand 1998) schon über 50 Mill. DM.³⁹ Hinzu kommen noch die Kosten für die im Auftrag der Regionen und Mitgliedstaaten durchgeführten Evaluationen, für die kein umfassender europaweiter Überblick vorliegt.

Mit der Erhöhung des Budgets der Strukturfonds und der gestiegenen Komplexität der verschiedenen Instrumente und Implementationsverfahren haben die ex-ante, die begleitende und die ex-post Evaluierung der geförderten Maßnahmen an Bedeutung gewonnen. Dies gilt auch in Zukunft umso mehr, als der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zur EU das Ausmaß der regionalen und sozialen Disparitäten in der Gemeinschaft deutlich verändern wird.

Die Evaluierung von Strukturfondsmaßnahmen ist dabei nicht neu. Die Begleitung und Bewertung ist eine in den entsprechenden Verordnungen der Strukturfonds festgelegte Verpflichtung. Grundsatz ist die enge Konzentrierung der europäischen und nationalen Aktionen (sog. Partnerschaft), die sich auch auf die Begleitung, Vorausbewertung und die ex-post Bewertung erstreckt.

Bisher (bis 1999) postulierte die sog. Rahmenverordnung das grundsätzliche Erfordernis der Evaluierung: „Damit die Effizienz der Strukturinterventionen beurteilt werden kann, wird die Gemeinschaftsaktion nach ihrer Wirkung, bezogen auf die Ziele ... und nach ihren Auswirkungen auf spezifische Strukturprobleme vorausbeurteilt, begleitet und bewertet.“⁴⁰ Einzelheiten der Begleitung und Bewertung waren in der Koordinierungsverordnung⁴¹ und den einzelnen fondsbezogenen Verordnungen geregelt. Das Regelwerk der EU-Strukturfonds ließ dem Evaluierer dabei methodisch einen weiten Spielraum, auch hinsichtlich qualitativer und kontextbezogener Analyseelemente.⁴² Für die Evaluierung eines spezifischen Programms wurden die konkreten Evaluierungsmaßnahmen in den Programmplanungsdokumenten (im Gemeinschaftlichen

Förderkonzept oder Einheitlichen Programmplanungsdokument) festgelegt. So konnten sich der Zeitplan, die Indikatoren und die Evaluierungsschwerpunkte von Programm zu Programm unterscheiden.

Seit 1993 widmet die Europäische Kommission der Begleitung und Bewertung mehr und mehr Aufmerksamkeit. Zur Unterstützung und Systematisierung der Evaluierung hat die Kommission im Mai 1995 die „Gemeinsamen Leitlinien für die Begleitung und Zwischenbewertung“ vorgelegt. Im Vorwort dieser Leitlinien ist ausgeführt: „Die Kommission hat nicht die Absicht, den Mitgliedstaaten einen einheitlichen Rahmen vorzuschreiben, sondern sie möchte ihnen ein Arbeitsinstrument zur Verfügung stellen, auf das man sich bei den bevorstehenden Arbeiten beziehen kann.“ Hinsichtlich der anzuwendenden Evaluierungsmethodik sind auch diese Leitlinien sehr allgemein gehalten und listen auch die grundsätzlichen methodischen Probleme von Evaluierungen auf.

Seit dem Beginn der 90er Jahre gibt es innerhalb der Kommission Bestrebungen, die angewandten Evaluierungsmethoden europaweit kritisch zu hinterfragen und sie durch Erfahrungsaustausch zu verbessern. Dies geschah vor allem im Rahmen des sog. MEANS⁴³-Programms. Im Rahmen dieses Programms wurden verschiedene Handbücher veröffentlicht, die dazu beitragen sollen, die beteiligten Akteure hinsichtlich der Möglichkeiten und Probleme der Evaluierung, der Auswahl der geeigneten Methode und bei der Durchführung von Evaluierungen zu beraten. Diese Dokumente legen jedoch keine verbindlichen Anforderungen an durchzuführende Evaluierungen fest. Ferner fand eine Reihe von Konferenzen⁴⁴ auf europäischer Ebene unter Teilnahme von Evaluatoren und Auftraggebern statt.

Zusammenfassend kann eingeschätzt werden, dass bis 1999 die Strukturfondsverordnungen und Leitlinien zur Evaluierung flexibel angelegt waren und hinsichtlich der konkreten methodischen Regelungen einen weiten Spielraum ließen.⁴⁵ Damit waren sie der Komplexität und Viel-

³⁹ Europäischer Rechnungshof (1998), Tabellen 1, 2 und 5 im Anhang.

⁴⁰ Europäische Kommission (1993a), Artikel 6.

⁴¹ Europäische Kommission (1993b), Artikel 25 und 26.

⁴² Europäische Kommission (1993b), Artikel 26, Absatz 2.

⁴³ MEANS — Methods for Evaluating Actions of Structural Nature.

⁴⁴ Im Jahre 1995 in Brüssel, 1996 in Berlin, 1998 in Sevilla, 2000 in Edinburgh.

⁴⁵ Dies wurde auch vom Europäischen Rechnungshof (1998), Ziffer 3.3 bemängelt. „Die Kommission hat einen wichtigen Beitrag zur Verbreitung der Bewertungskultur geleistet, obwohl sie in ihrem Programm MEANS nicht genau genug festgelegt hat, welche Bewertungsindikatoren und -methoden anzuwenden sind.“ Gleichzeitig wird ebenda aber auch anerkannt: „Angesichts der Komplexität der mit der Bewertung verbundenen methodischen Aspekte gibt es keine einheitliche Methode, die sich in jeder spezifischen Situation anwenden ließe.“

falt der regionalen Strukturpolitik durchaus angemessen, obwohl in der Verhandlungspraxis von Seiten der Kommission diese Zurückhaltung keineswegs immer vorherrschte. Mit den neuen Regelungen, die mit der grundlegenden Strukturfondsreform im Jahr 2000 in Kraft getreten sind, verändert sich die Rolle der Evaluation grundlegend.⁴⁶

Die Stellung der Evaluation in den Implementationsverfahren wird insgesamt gestärkt. Die Verordnungstexte beschreiben wesentlich genauer die Aufgaben, Ziele und Funktionen von Evaluationen. Die Zuständigkeiten für die Initiierung der Evaluationen sind ebenfalls klar gefasst. Die Anforderungen der Kommission an die Evaluierung gehen weit über das bisherige Ausmaß hinaus. Für jedes Programm wird demnach eine ex-ante, eine Zwischenbewertung (zur Hälfte der Förderperiode mit späterer Aktualisierung) und eine ex-post Evaluierung vorgeschrieben.⁴⁷ Gekoppelt ist diese Ausweitung der Anzahl der Evaluierungsberichte mit detailliertem Zeitplan an einen umfangreichen Ausbau des Berichtswesens und an vielfältige Indikatoren, die in einem neuen Dokument „Ergänzung zur Programmplanung“ festgelegt werden.⁴⁸ Auch die Mindeststandards für das jährliche Berichtswesen erhalten bereits Evaluierungselemente. Faktisch läuft es für die Programmmanager auf einen permanenten Evaluierungsprozess hinaus.⁴⁹ Inzwischen wurden auch detaillierte Leitfäden für die ex-ante Evaluierung der neu zu entwickelnden Programme und u. a. für die Festlegung von Indikatoren als Handreichung für die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten veröffentlicht.

Gemessen an der derzeit etablierten Methodik zur Evaluation regionalpolitischer Programme ist zugleich eine Über- wie auch eine Unterforderung in den Verordnungen angelegt.⁵⁰ Eine Überforderung ergibt sich aus der Betonung von Querschnittszielsetzungen. Der Inhalt jedes Evaluierungsstadiums (ex-ante, Zwischenbewertung, ex-post) wird deutlich ausgedehnt. So sollen die Lage im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation von KMU, der Umwelt und der Gleichstellung von Mann und Frau als allgemeine Zielbereiche in die Bewertung einbezogen werden.⁵¹ Die Einführung solcher zusätzlichen Zielkategorien in die Evaluationsfragestellung schafft neue Probleme. Der Analyseaufwand wird — besonders wegen der in Rechnung zu stellenden Interdependenzen — mit jeder neuen Zielkategorie überproportional erhöht. Gleichzeitig wird für den Evaluator das Problem der Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Zieldimensionen komplizierter. Wieviel Umweltbelastung sollte beispielsweise toleriert werden, um ein Gewerbegebiet als erfolgreich zu werten? Um solche Fragen seriös evaluieren zu können, wäre es erforderlich, dass diese Querschnittsziele konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert werden. Dies ist aber meist nicht der Fall, wie die Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode und den Planungen für die jetzige Periode zeigen.

Eine methodische Unterforderung ergibt sich aus der Tendenz zu einer einseitig quantitativen Ausrichtung der Evaluierung, wie sie vor allem in der relativ engen Bindung an die Daten der Begleitsysteme⁵² zum Ausdruck kommt. Damit wird die ex-post Evaluation an die Wirkungsannahmen, die für die ex-ante Auswahl der jeweiligen Indikatoren ausschlaggebend waren, gebunden. Würde man dies strikt umsetzen, würde die Evaluation der Möglichkeit beraubt, die impliziten Wirkungsannahmen in Frage zu stellen. Hinzu kommen die allgemein bekannten Unzulänglichkeiten der Datenbasis in den Begleitsystemen.⁵³ Wie oben dargestellt, muss man außerdem davon ausgehen, dass die regionalpolitischen Fördermaßnahmen multiple Effekte erzeugen, die häufig ohne weiteres nicht quantifiziert werden können oder wegen der Zeitnähe der Evaluierung (zunächst) nur qualitativ zu erfassen sind. Der Zwang zur Quantifizierung würde die Aussagekraft der Evaluierung erheblich einschränken und gegenüber dem Stand der Evaluationsmethodik einen Rückschritt bedeuten.

Neben der Bereitstellung von Informationen und Wissen als Ansatzpunkt von Lernprozessen (Hilfs- und Beratungsfunktion) ist durch die Verbindung von Evaluationsergebnissen mit Sanktionen (positiver oder negativer Art) auch eine Einbindung der Evaluation in Kontrollsysteme der Implementation angelegt. Die meist diskutierte Verknüpfung der Evaluation mit Sanktionen betrifft die Vergabe der sog. leistungsgebundenen Reserve. Danach werden 4 % der Strukturfondsmittel vorerst zurückgehalten und später nach entsprechenden Prüfungen der Leistungsfähigkeit den Programmen zugeteilt.⁵⁴ Die Evaluation ist hier in dem Sinne gefordert, dass sie — gemeinsam mit dem Begleitsystem — Daten zu Indikatoren beschaffen soll, die dann der Vergabe der Reserve zugrunde liegen sollen. Dies setzt aber zugleich auch belastbare Verfahren zur Ermittlung der Effizienz der Programme und schließlich zum Leistungsvergleich voraus. Wie die obigen Ausführungen zu den methodischen Problemen der Evaluierung gezeigt haben, spricht einiges dafür, dass eine Vereinheitlichung von Methoden und Maßstäben der Evaluierung für eine verbesserte Vergleichbarkeit ihrer Ergebnisse kaum erreichbar ist.

⁴⁶ Vgl. dazu ausführlicher Frankenfeld (1997) und Schwab/Toepel/Lang (1998).

⁴⁷ Europäische Kommission (1999), Artikel 41–43.

⁴⁸ Europäische Kommission (1999), Artikel 36.

⁴⁹ Vgl. dazu den Beitrag von Kugler im gleichen Heft.

⁵⁰ Schwab/Toepel/Lang (1998), 2f.

⁵¹ Europäische Kommission (1999), Artikel 41.

⁵² Europäische Kommission (1999), Artikel 40.

⁵³ Europäischer Rechnungshof (1998), Ziffer 3.4 sowie 4.14–4.21. Oder illustrativ als (Teil-)Ergebnis einer Zwischenevaluierung: Hagen/Toepel (1997) 88ff. und Tissen/Toepel (1998), 34f.

⁵⁴ Europäische Kommission (1999), Artikel 44.

3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Anforderungen in den Strukturfondsverordnungen zielen auf eine Weiterentwicklung der Evaluationspraxis und -kultur im Bereich der Regionalpolitik, insofern als sie die Rolle der Evaluation stärken und konkretisieren. Die erhöhten Anforderungen an Evaluierungen sind jedoch vor dem Hintergrund der bestehenden methodischen Schwierigkeiten und der Spezifika des Politikbereichs sehr ehrgeizig. Evaluierungen sind notwendig und wichtig, allerdings tragen unrealistische Erwartungen nicht zum Erfolg der Evaluierung bei; sie rufen auch Ablehnung und Verweigerung hervor. Evaluierungen müssen daher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und in ihrer Ausgestaltung effizient angelegt sein. „Mehr“ Evaluation bringt nicht automatisch „bessere“ Evaluierungen hervor.

Die Chancen der Evaluationen, zu einer nachhaltigen Verbesserung der Effektivität und Effizienz der regionalpolitischen Interventionen beizutragen, sind dann am größten, wenn sie durch ihre Qualität und Unabhängigkeit überzeugen und in der Lage sind, umsetzbare Handlungsempfehlungen zu präsentieren. Evaluation ist dann am stärksten, wenn sie Ihre Beratungskompetenz voll zur Geltung bringen kann. Neben einer überschaubaren Fragestellung und einer angemessenen Methode sind dabei auch die mit den Evaluierungsergebnissen verbundenen Anreize entscheidend. Zu viele Kontrollaufgaben sind in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Besser wäre eine vorrangige Orientierung auf Beratungsleistungen für die Programmmanager auf allen Ebenen.

Evaluationen sollten sich auf ihre zentrale Fragestellung — welche Wirkungen hat die Intervention — konzentrieren können. Maßstab sind dabei die primären Politikziele des betrachteten Programms. Eine Bearbeitung von Querschnittsfragestellungen (z. B. Umweltwirkungen und Gleichberechtigung von Mann und Frau) mögen zwar po-

litisch wünschenswert sein, stellen sich aber als Bestandteil aller Evaluierungen im Bereich der Strukturfonds problematisch dar, so lange wie diese querliegenden Zielbereiche nicht eindeutig in die Zielsysteme der Programme integriert sind.

Evaluationen sollten in der Wahl ihrer Methoden und der Datenquellen frei sein. Es sprechen vielfältige Gründe dafür, dass viele Wirkungszusammenhänge zu komplex sind, um sich einer einfachen quantitativen Abbildung zu erschließen. Evaluation unterliegt bei einer einseitigen Quantifizierung der Gefahr, Scheinwahrheiten zu produzieren. Daten aus den Begleitsystemen der Programme benötigen eine Ergänzung, um implizite Wirkungsannahmen evaluierbar zu machen.

Evaluation ist als Bestandteil des Implementationsprozesses von Programmen und Maßnahmen in der Regionalpolitik in Deutschland nicht mehr wegzudenken. Die Nachfrage nach Evaluierungen wird — auch bedingt durch die Anforderungen der europäischen Strukturfonds — in Zukunft noch steigen. Was dagegen in Deutschland auch in diesem Politikbereich noch fehlt, ist die Professionalisierung derjenigen, die Evaluierungen durchführen. Im Gegensatz zu den USA, wo Politikanalyse und Evaluation in Hochschulen gelehrt werden, fehlen in Deutschland adäquate Ausbildungsangebote. Die meisten Evaluatoren in Deutschland wurden daher auf dem Wege des „learning by doing“ ausgebildet. Ferner gibt es keine einzige deutschsprachige Fachzeitschrift, die sich auf Evaluation spezialisiert hat. Lange fehlte auch eine professionelle Organisation der Evaluatoren, bis im September 1997 die „Deutsche Gesellschaft für Evaluation“ (DeGEval) gegründet wurde. Ihr fehlt aber bislang noch eine Arbeitsgruppe, die sich speziell mit regionaler Strukturpolitik befasst. Die Gesellschaft sollte das Potential haben, zum interdisziplinären, politikfeldübergreifenden Erfahrungsaustausch und zur Professionalisierung der Evaluation in Deutschland beizutragen sowie ihre internationale Sichtbarkeit zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

- Albert, Wolfgang (1975): Die neue Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik. In: IKO — Innere Kolonisation Land und Gemeinde, Heft 3 (24), 104–106.
- Albert, Wolfgang (1978): Einführung einer Erfolgskontrolle in die regionale Wirtschaftspolitik. In: Hunke, Heinrich (Hrsg.) Zur Effizienz der Regionalpolitik. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 9, 7–14.
- Arthur D. Little (1994): Wirtschaftsförderung im Freistaat Sachsen.
- Bölting, Horst M. (1976): Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 35.
- Bradley, John, Edgar Morgenroth, Gerhard Untiedt (2000): Analysing the impact of the CSF on an EU regional economy. The Case of East Germany. Paper presented at the 4th European Conference on Evaluation of the Structural Funds. Edinburgh.
- Claußnitzer, R., J. Bento et al. (1994): Unternehmensbefragung zur Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Berlin (Ost). Berlin.
- Deutscher Bundestag (1969): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969. In: BGBl. I, 1861.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1975): Vierter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1975 bis 1978. In: Bundestags-Drucksache 7/3601.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1980): Neunter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1980 bis 1983. In: Bundestags-Drucksache 8/3788.
- Dichtl, Erwin, Otmar Issing (Hrsg.) (1987): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München.
- Europäische Kommission (1993a): VO (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20.7.1993 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente [Rahmenverordnung]. In: Abl. der EG Nr. L 193 vom 31.7.1993, 5–18.
- Europäische Kommission (1993b): VO (EWG) Nr. 2082/93 des Rates zur Änderung der VO (EWG) Nr. 4253/88 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits [Koordinierungsverordnung]. In: Abl. der EG Nr. L 193 vom 31. 7. 1999, 20–33.
- Europäische Kommission (1999): Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. In: Abl. der EG Nr. L 161 vom 26. 6. 1999, 1–41.
- Europäischer Rechnungshof (1998): Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989–1993 und 1994–1999, zusammen mit den Antworten der Kommission. In: Abl. der EG C 347 vom 16. 11. 1998.
- Frankenfeld, Peter, M. Wildner, A. Frede (1995): Wandel der Instrumente — Wandel der Bewertungen! Evaluierung von bremischen Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik. In: Monatsbericht des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung, Heft 4.
- Frankenfeld, Peter (1994): Theoretische Grundlagen zur Methode der Evaluierung. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Nr. 4, 5–68.
- Frankenfeld, Peter (1997): Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen. Bewertungen regionaler Strukturpolitik zwischen überzogenen Erwartungen und Verweigerungen. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 4, 5–49.
- Furubo, J.-E., R. Sandahl (1996): Some notes on Evaluation in Sweden. In: EES Newsletter No. 1/1996.
- Gornig, Martin, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (1996): Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. Sonderheft des DIW, Nr. 157, Berlin.
- Gornig, Martin, Kathleen Toepel (1998): Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle. Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. DIW-Sonderheft, Nr. 166, Berlin.
- Hagen, Kornelia, Kathleen Toepel (1997): Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. Beiträge zur Strukturfor-schung Heft 171, Berlin.
- Heimpold, Gerhard, Martin Junckernheinrich, Robert Skopp et al. (1994): Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt. IWH-Forschungsreihe Nr. 3, Halle (Saale).
- Hofmann, G. (1989): Evaluationsforschung. In: Endruweit, G. und G. Trommsdorff (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart.
- Kauffeld, Martina, Ulrich Wurzel (2000): Wettbewerbsinitiative „InnoRegio“ — Aufgaben und Ansatzpunkte der Begleitforschung. In: Kuhlmann, Stefan (Hrsg.): Politische „Steuerung“ von Innovationssystemen? Potentiale der Evaluation von Multi-Akteur- und Multi-Maßnahmen-Wettbewerben (im Erscheinen).

- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein* (1995): Mitteilungen über das Ergebnis der Prüfung der Regionalprogramme „Landesteil Schleswig“ und „Westküste“ vom 6.2. 1995.
- Levine, R.A., M.A. Salomon, G.-M. Hellstern, H. Wollmann* (eds.) (1981): *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*, Beverly Hills/London.
- Mehrländer, H.* (1975): Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: *IKO — Innere Kolonisation Land und Gemeinde*, Heft 3 (24), 106–110.
- Peters, H.-R.* (1971): Regionale Wirtschaftspolitik und System-Ziel-Konformität, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 7, Hannover.
- Recker, Engelbert* (1977): Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren. In: *Forschungen zur Raumentwicklung* Band 6. Bonn.
- Riedel, J. et al.* (1997): Die europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern — Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. ifo Dresden Studien Nr. 12, Dresden.
- Rist, C.R.* (ed.) (1990): *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick/London.
- sbp* (1993): Wirksamkeit der Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern. Expertise für die Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. Essen und Berlin.
- Scherzinger, Angela, Herbert Wilkens* (1979): Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik. Sonderhefte des DIW Nr. 128, Berlin.
- Schwab, Oliver, Kathleen Toepel, Jochen Lang* (1998): Strukturfondsreform 2000 — Die Rolle von Evaluationen in den Entwürfen der neuen Verordnungen. Konferenzpapier, präsentiert auf der 1. Jahrestagung der DEGEVAL, Köln.
- Suntum, Ulrich van* (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft. Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Tissen, Günter, Kathleen Toepel* (1998): Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum. Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994–1996). Frankfurt/Main.
- Toepel, Kathleen* (1997): Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern — Eine kritische Bilanz. Frankfurt/Main.
- Wolf, Friedrich* (1974): Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Wiesbaden.
- Wollmann, Hellmut* (1989): Policy analysis in West Germany's Federal Government. In: *Governance* No. 3, 233–266.
- Wollmann, Hellmut* (1997): Evaluation in Germany. Between early start, continuous performance, and the retarded professionalization. In: *EES Newsletter* No. 3/1997, 4–5.

Evaluation in Regional Policy

Summary

Regional Policy has a long tradition in Germany. However, evaluation of the implemented programmes has been taken into account only lately. After a review of the development of regional policy and its evaluation in Germany, the article focuses on the future challenges of evaluation in this policy area. In the first place it is a question of the specific requirements of this policy area. Additionally there are the well-known general methodological problems of evaluations. European structural funds interventions play a driving role for the further development of evaluations in regional policy. On one hand, this refers to the number and breadth of evaluations, on the other hand the structural funds regulations make new high demands on the evaluator. A tension develops between the restricted methodological possibilities of the evaluator, the specificities of the policy area and the increasing requirements of the European Commission.

This article has been cited by:

1. John Bachtler, Colin Wren. 2006. Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies* **40**:2, 143-153. [[CrossRef](#)]
2. Thiemo W. Eser, Eva Nussmueller. 2006. Mid-term evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A process between accounting and common learning. *Regional Studies* **40**:2, 249-258. [[CrossRef](#)]