

ECONOMY VS. HISTORY — WHAT DOES ACTUALLY DETERMINE THE DISTRIBUTION OF FIRMS' LOCATIONS IN CITIES?

Helge Sanner, Potsdam

Kurzfassung

The aim of this study is to examine in which cases economic forces or historical singularities prevail in the determination of the long-run distribution of firms. We develop a very general model of heterogeneous firms' location choice in discrete space. The main force towards an agglomerated structure is the reduction of transaction costs for consumers if firms are located closely, whilst competition and transport costs work towards a more disperse structure. We then assess the importance of the initial conditions by simulating and comparing the resulting distribution of firms for identical economic parameters but varying initial settings. If the equilibrium distributions of firms are similar we conclude that economic forces have prevailed, while differences in the resulting distributions indicate that 'history' is more important. The (dis)similarity of distributions of firms is calculated by means of a measure, which exhibits a number of desirable features.

1 INTRODUCTION

Founders of a company have to decide simultaneously on a number of questions. One of these questions, which are crucial for the profitability or even survivability of the firm, is the location. Should the firm be located where competitors are most distant, or is it profitable to locate where the competitors are and many consumers are attracted? In any case, the locations of the incumbent firms matter for the choice of a newcomer. The locations of these firms in turn have been chosen taking into account the distribution of the then incumbent firms, and so on. This path dependency brings about that the initial situation may determine to some extent the long-run distribution of firms. We refer to the initial situation as 'history' throughout this study, as opposed to economic forces like the demand and the costs structure of firms. Of course, 'history' rarely fully determines the choices of all subsequently entering firms. Rather, the distribution of firms is shaped simultaneously by both, path dependencies and economic forces, 'history' and 'economy', which mutually interact with varying relative weight until a stationary situation is reached.

The aim of this study is to examine in which cases economic forces or historical singularities prevail in the determination of the long-run distribution of firms.

A glance at the actual distribution of firms from different sectors of the economy shows that the factors which decide on the best location of a firm may be varying. Therefore, we do not hope to find that one determinant is generally more important than the other, or vice versa. Instead we want to identify conditions that increase the probability that 'history' or 'economy' decide the final distribution of firms. The reason why we restrict the analysis to final or 'equilibrium' distributions of firms is that the influence of the initial situation may only be temporarily in some cases. Consider for example the simple case, where the stationary long-run distribution of firms is even, with one firm at each discrete location. This situation may be reached from varying initial distributions of firms, hence 'history' has no impact on the firms' long-run distribution. Yet, until the final situation is reached, each newcomer chooses a location that is not already occupied by other firms, i.e. the incumbents' locations matter temporarily.

Another confinement of this study is that we consider only single-product firms. Recent papers by Pal and Sarkar (2002) and Darlene C. Chisholm (2004) have shown that the analysis of multi-product firms yields interesting results which cannot be achieved by generalizing results from the single-product case. Although we consider this subject to be very important, given that retailers with four or more outlets account for more than half of the total retail business in the United States (Pal and Sarkar, 2002, p. 164), tractability and the desire to keep the study as simple as possible led us to leave the issue of how multi-product firms impact on the relationship between 'history' and 'economy' for future research.

Furthermore, we restrict our analysis to the distribution of firms within cities, i.e. at a relatively low geographic scale. The reason is that at a larger geographic scale the partial equilibrium view we employ would not be appropriate. If, for instance, one would be concerned with the concentration of financial institutions in London, or with the concentration of sports car manufacturers around Modena in Italy, the consideration of specialized labor or the self-reinforcing effect of a large market would be crucial¹. These 'forward and backward linkages' that play such a prominent role in the 'New Economic Geography' (see Fujita, Krugman and Venables, 1999) require a general equilibrium framework. Yet, at a lower geographic scale these effects lose some of their importance, so that a partial equilibrium framework may suffice to explain the location choices of firms. For instance, in many cities antique shops and fashion boutiques are concentrated strongly in one or a few streets. But neither of them requires

¹We do not focus on the question under which conditions agglomerations arise, since both, economic forces and 'history' may operate in favor of or against agglomeration. Yet, because we model the location choice of firms to assess the importance of these determinants, the degree of spatial concentration is determined as a by-product.

specialized labor that could make up an advantage for neighboring locations. In the same vein, we question that the income that these shops generate reinforces the demand for their products to such an extent that it is profitable to be located where other shops are.

Instead of forward and backward linkages our study considers another positive externality of agglomerations, namely the saving of transaction costs. If shops are located close together, it is easier for consumers to gather information on prices and the quality of the goods. Another example is the time and money one has to spend to find a suitable parking lot. These costs are fixed in that they are independent of the actually purchased amount of the good. They bring about that we frequent a large market hall where many retailers sell their vegetables, rather than buying from a single tradesman two corners away. We argue that these fixed costs per firm decrease with the number of frequented firms at the same location. Hence, a firm which shares its location with one or more competitors is more likely to be chosen by a consumer than an otherwise identical firm which is alone at its location. The trade-off between this centripetal and other centrifugal forces determine the long-run distribution of firms.

The study is organized as follows: First we develop a theoretical model of the sequential location choice of firms in discrete space. In section 3 this model is used to simulate the long-run patterns of locations for varying economic parameters. To assess the extent to which economic forces or historic singularities mold the distribution of firms, we carry out this exercise for different initial settings and compare the outcomes. If the distributions are identical, regardless of the initial situation, economic forces prevailed over 'history'. If the distributions are 'very' different, 'history' is more important. How different distributions of firms are is quantified by means of a 'measure of dissimilarity', which is built such that it fulfills a number of basic requirements. Section 4 summarizes the main results and concludes.

2 THE MODEL

In order to keep the model manageable, we have to make a number of restrictive assumptions in the following. As Antoine de Saint-Exupéry said: "Perfection is achieved, not when there is nothing more to add, but when there is nothing left to take away." Even though we know that perfection is hardly ever obtainable, we try to take this motto to heart throughout the following analysis, completing it by the appropriate constraint to the minimization problem.

The most famous precursor of our approach is Hotelling (1929). Since then the model has been altered in a number of ways, e.g. by Smithies (1941), Eaton and Lipsey (1975), D'Aspremont, Gabszewicz and Thisse (1979). A recent contribution to this field is Economides, Howell and Meza (2002). This literature

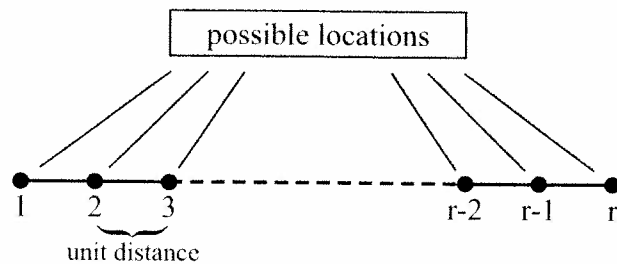


Fig. 1: Linear market with discrete locations

focuses on the conditions that cause the so-called 'principle of minimum differentiation' to become or not to become effective, and on the stability of the firms' locational choices.

Assume a linear market of length r , bounded at both ends (see figure 1). Each position of the market is a possible location for an ex ante unlimited number of firms. The set of possible locations is denoted by $D = \{1, \dots, r\}$. Locations are differentiated by their relative position to the left market boundary, that is, the outmost left location is denoted location 1. Apart from their relative spatial position all locations are equal ex ante. In particular, the distance from one location to a neighboring location is always unity, and the same number of homogenous buyers is living at each location. The latter is standardized to one without loss of generality, so that buyers $i = 1, 2, \dots, r$ may be identified by the index of their location. For instance, buyer k resides on the k th position of the market, counted from the left boundary.

Each firm j produces the amount x_j of a differentiated commodity. The number of firms and heterogenous goods is n , and the set of all firms is $S = \{1, \dots, n\}$. The function $f: S \rightarrow D$ assigns to each firm its respective location, i.e. firm j locates at market position $f(j)$.

2.1 The demand side

Utility of a representative buyer depends upon the consumed amount of the heterogenous goods, $x_{i,j}$. We assume a concave CES utility function, which permits that one or several of the $x_{i,j}$ be zero, thus

$$u_i = \left[\sum_j (x_{i,j})^\rho \right]^{\frac{1}{\rho}}, \quad \text{with } \rho \in (0, 1]. \quad (1)$$

This utility function implies that the elasticity of substitution equals $\sigma = 1/(1-\rho) > 1$. σ does not depend on the consumer prices, which differ among the firms supplying consumer i with goods, due to varying transport costs. The latter brings about that the price index P_i also differs between consumers.

Here, a few more definitions are at order: The subset of S , which contains all firms that actually supply consumer k with goods is denoted by $S_k \equiv \{s \in S : x_{k,j} > 0\}$ with $S = \bigcup_{i=1}^r S_i$, i.e. each variety is purchased by at least one consumer. In analogy, the set of locations of the firms in S_i is denoted by D_i . The number of firms at location $\ell \in D$ is denoted $n_\ell \equiv |\{s \in S : f(s) = \ell\}|$, and the number of firms at location $\ell \in D_i$ from which consumer i buys is $n_{i,\ell} \equiv |\{s \in S_i : f(s) = \ell\}|$.

Buying goods at locations other than the respective consumer's position incurs iceberg transport costs at a rate $T > 1$, i.e. if buyer k is willing to consume $x_{k,m}$ unities of firm m 's commodity, she actually would have to buy $x_{k,m} \cdot T^{|k-f(m)|}$ unities. This implies that from the point of view of this consumer the price of firm m 's commodity is $p_{k,m} = p_m \cdot T^{|k-f(m)|}$, where p_m denotes firm m 's mill price. The price index of consumer i is then defined as

$$P_i \equiv \left[\sum_{j \in S_i} \left(p_j \cdot T^{|i-f(j)|} \right)^{\frac{-\rho}{1-\rho}} \right]^{\frac{1-\rho}{\rho}} \quad (2)$$

Apart from the mill price plus transport costs, each buyer incurs transaction costs $a_{i,j}$ for each good she actually demands, which are independent of the quantity purchased. These costs' effect on the consumers' behavior is that the amount a consumer wishes to buy is subject to a lower threshold below which the advantage of an increased variety does not suffice to outweigh the additional transaction costs. The amount of transaction costs consumer i has to pay for buying from a firm at location ℓ depends on $n_{i,\ell}$:

$$a_{i,\ell} = \frac{\gamma}{(n_{i,\ell})^\alpha}, \quad \text{with } \alpha \in [0, 1] \quad (3)$$

where γ are the transaction costs if a consumer buys from only one firm at location ℓ . The parameter α gives the advantage of a common location. In the case $\alpha = 0$, transaction costs *per firm* are γ , no matter how many firms at location ℓ a consumer chooses, hence no transaction costs can be saved. In the case $\alpha = 1$, transaction costs *per location* are independent of the number of firms, hence the advantage of buying from several firms at the same location is the greatest. Intermediate values of α imply that, if a consumer buys from

an additional firm at location ℓ , total transaction costs increase, but average transaction costs per firm decrease. α thus represents the positive external effect of a firm choosing a location close to other firms on consumers' transaction costs.

Transaction costs are a crucial feature of our model. They provoke that the model exhibits two most welcome features. First, the reduction in transaction costs that a consumer experiences if two firms are located at the same position constitutes a positive external effect of an agglomeration. This effect is much easier to model than the 'forward and backward linkages' that play a similar role in the 'New Economic Geography'. Second, these transaction costs prevent consumers from buying arbitrary small amounts of each variety, which is a property of the basic Dixit-Stiglitz-model (Dixit and Stiglitz, 1977).

Consumers maximize their utility subject to a budget constraint. Their income net of transaction costs y_i is

$$y_i = \psi - \sum_{\ell \in D_i} (a_{i,\ell} \cdot n_{i,\ell}) = \psi - \gamma \cdot \sum_{\ell \in D_i} (n_{i,\ell})^{1-\alpha}$$

where ψ is the exogenous and equal gross income per consumer. Consumers spend all of their net income buying goods at prices $p_{i,j}$:

$$y_i = \sum_{j \in S_i} (x_{i,j} \cdot T^{|i-f(j)|} \cdot p_j) = \sum_{j \in S_i} (x_{i,j} \cdot p_{i,j}). \quad (4)$$

If consumer i 's demand for firm m 's commodity is positive, $m \in S_i$, the amount actually purchased can be found by maximizing the utility function (1) under budget constraint (4) (see Fujita, Krugman and Venables, 1999):

$$\max_{x_{i,j}, \lambda} \mathcal{L} = \left[\sum_{j \in S_i} (x_{i,j})^\rho \right]^{\frac{1}{\rho}} + \lambda \left[y_i - \sum_{j \in S_i} (x_{i,j} \cdot p_{i,j}) \right] \quad (5)$$

The first-order conditions state that the derivatives with respect to all $x_j^i, j \in S_i$ equal zero. From the derivatives with respect to $x_{i,j}$ and $x_{i,m}$ we get

$$\left(\frac{x_{i,j}}{x_{i,m}} \right)^{\rho-1} = \frac{p_{i,j}}{p_{i,m}}$$

Solving for $x_{i,j}$, and substituting the resulting expression in the budget constraint (4) yields

$$x_{i,m} = \frac{y_i}{p_{i,m}} \cdot \left(\frac{P_i}{p_{i,m}} \right)^{\frac{\rho}{1-\rho}} \quad (6)$$

Other things being equal, this relationship implies that buyer i 's demand for the heterogenous good m depends positively on her net income and the price index, and it depends negatively on the price of the good itself. The price elasticity of demand equals σ , and is independent of the distance between a firm and a consumer.

Adding one firm to the set of firms S_k from which consumer k buys affects her utility in various ways. On the one hand, for the class of utility functions assumed ($\rho < 1$), she values the increased variety. On the other hand, total transaction costs increase if $\alpha < 1$, which lowers the amount of money she can spend on consumption. In the optimum, she and all other consumers may therefore not buy every firm's good, which limits the number of firms that is actually able to survive in the market. In comparison with related models of monopolistic competition without transaction costs, e.g. by Dixit and Stiglitz or Fujita, Krugman and Venables, this means that c.p. consumers' demand is concentrated on less firms.

Consumer i compares every possible combination among all firms and locations from which she may buy goods, and chooses the combination that brings about the highest utility. In doing so, she may well leave out a firm that increases utility by more than another one but which has the disadvantage of an isolated location.

2.2 The supply side

Each firm is free to choose the profit-maximizing price for its variety. The maximization problem of a representative firm thus reads:

$$\max_{p_j} \pi_j = (p_j - 1) \cdot x_j - F \quad (7)$$

where π denotes firm j 's profit, variable costs per unit output are standardized to unity, and fixed costs are denoted by F and equal for all firms. The first-order condition for a profit maximum is

$$x_j + (p_j - 1) \cdot \frac{\partial x_j}{\partial p_j} = 0 \quad (8)$$

Using that the price elasticity of demand is $\sigma = 1/(1 - \rho)$ for all consumers at all locations, we get for the profit-maximizing price:

$$p_j = \frac{1}{\rho} > 1. \quad (9)$$

Hence the mill price of each firm is the same: $p_j = p = 1/\rho \quad \forall j \in S$. But, of course, the consumer prices $p_{i,j}$ may vary because of transport costs: $p_{i,j} = p_j \cdot T^{|i-f(j)|} = T^{|i-f(j)|}/\rho$. The price index (2) at position i is

$$P_i = \frac{1}{\rho} \left[\sum_{j \in S_i} \left(T^{|i-f(j)|} \right)^{\frac{-\rho}{1-\rho}} \right]^{\frac{1-\rho}{\rho}} \quad (10)$$

The total amount firm j produces and sells in terms of demand quantities is:

$$x_j = \sum_{i=1}^r \left(x_{i,j} \cdot T^{|i-f(j)|} \right) \quad (11)$$

Making use of (6) and (11), profits of firm m read:

$$\begin{aligned} \pi_m &= (p_m - 1) \cdot \sum_{i=1}^r \left[\frac{y_i}{p_{i,m}} \cdot \left(\frac{P_i}{p_{i,m}} \right)^{\frac{-\rho}{1-\rho}} \cdot T^{|i-f(m)|} \right] - F \\ &= (1 - \rho) \cdot \sum_{i=1}^r \left[\frac{(T^{|i-f(m)|})^{\frac{-\rho}{1-\rho}} \cdot y_i}{\sum_{j \in S_i} \left(T^{|i-f(j)|} \right)^{\frac{-\rho}{1-\rho}}} \right] - F \end{aligned} \quad (12)$$

A potential newcomer in the market calculates the maximum profits which would yield at each market position. The position which is associated with the highest positive profits on the drawing board is chosen and becomes the location of the firm. The decision is final because no firm can move its site once it is settled, e.g. due to high relocation costs. A formal reason to forbear from the possibility of relocation is that otherwise we would run into the quadratic assignment problem, for which Koopmans and Beckman (1957, p. 69) showed that "no price system on plants, on locations and on commodities in all locations, that is regarded as given by plant owners, say, will sustain any assignment."

Assuming that a newcomer takes into consideration only the potential profits for the given actual distribution of all other firms is quite restrictive. In particular, one might expect that an entrant's prospects about future entries enter into the decision, which would be necessary to derive a subgame-perfect equilibrium (see e.g. Economides et al., 2002). Allowing for these strategic interdependencies would yet complicate the structure of the problem to such an extent that one could not hope to arrive at a conclusion. Formally, this would amount to a location game in which the number of moves and the number of players themselves depend on the moves of the players.

2.3 Equilibrium

As in the classic Dixit-Stiglitz-model the optimal number of firms / heterogeneous goods is determined by the trade-off between decreasing average costs (low number of firms producing large amounts) and the consumers' preference for variety (large number of firms producing small amounts). In comparison to the continuous Dixit-Stiglitz model, our approach is discrete, which implies that profits are not necessarily zero and that e.g. a variation of the fixed costs does not necessarily come along with a higher number of firms. Instead, the effects of such changes depend on whether specific threshold values are reached or not. The discrete structure of the model also renders possible that a small variation causes large-scale modifications of the spatial distribution of firms if it is the last straw that breaks the camel's back.

A second trade-off decides the spatial distribution of the firms. To discuss the effects on the firms' locational choices it is useful to understand space as a phenomenon that protects firms from competition. Thus, a high preference for variety (*low* elasticity of substitution between the goods, ρ close to zero) means that competition is weak. Yet, Koeniger and Licandro (2004) show that this interpretation is wrong in the context of the standard Dixit-Stiglitz general equilibrium model, since variations of the substitutability do not affect the relative price of consumption goods, implying that the decentralized equilibrium is optimal. In our model though an increase of substitutability affects output directly. Households reduce the number of consumed varieties because of the transaction costs that come along with each variety. Hence, the degree of competition rises. Firms thus tend to locate close to each other, if the elasticity of substitution is low. Another force in favor of concentration is caused by the transaction costs. If a common location saves transaction costs, firms which locate together are more attractive to consumers and thus increase profits. In comparison, transportation costs make it profitable to be located where demand is, i.e. dispersedly.

A crucial question that has to be answered at this point is: what concept

of an equilibrium is appropriate in this model? In comparison to the Dixit-Stiglitz-model of monopolistic competition, our model features complications as discrete choices of locations, a discrete number of firms, and the like. Therefore, it is not applicable to assume that firms enter the market until all firms just break even. Instead, firms may well attain varying positive profits, depending on their location. An equilibrium is defined as follows²:

Definition 1 *An equilibrium distribution of firms is given if all incumbent firms' profits are non-negative, and if no potential newcomer could enter the market at any location without making a loss, given the incumbent firms' number and locations.*

The restriction 'given the incumbent firms' number and locations' in this definition is an important one. It could be, for instance, that a firm's entry causes other firms to leave the market, which would render the firm profitable. Thus, it could pay to accept losses in the short run to gain a profitable position in the long run. For this to happen, the firms would need to foresee not only consumer behavior but also entry and exit decisions of other firms which may strategically take a loss just as well. On the one hand, the strategic interdependence of potential firms with other newcomers and firms who are already in the market is certainly of great interest from a game theoretic point of view. On the other hand, we do not believe that we can actually deal with this issue. Besides sizeable computational effort even for the case of a given number of players (firms), the main problem is that the number of players itself depends on strategic moves of the players. Therefore, we decided to abstract from this kind of strategic behavior.

3 SIMULATIONS

One shortcoming of our approach to deal with specific historic events and discrete choices is that results can only be derived by means of simulation, i.e. exemplarily. To mitigate the disadvantage that these results cannot be generalized because of the specific historic situations they are based on, we simulate the equilibrium distribution of firms for a very large number of starting positions and parameter values, a total of 2.100 runs. The following subsection specifies which values are being used.

3.1 Specification of variables

To give a precise picture of what happens in the model, we allow the following parameters to vary over a broad range of values. These three parameters are

²It was just too hard to overcome the temptation to variegate Saint-Exupéry's quotation: An equilibrium is achieved, when there is nothing more to add, and nothing left to take away.

in the following referred to as the 'economic' parameters to distinguish them from the position of the first firm, which is taken as representing the 'history'.

- $\rho \in \{0.4, 0.5 \dots 0.9\}$. This parameter determines how close substitutes the varieties are. The higher it is, the more similar are the varieties perceived by consumers, the more elastic is demand, and the more intense is competition among firms.
- $\alpha \in \{0, 0.1 \dots 0.6\}$. If this parameter is zero, no transaction costs may be saved by buying from several firms at one location. In the case $\alpha = 0.6$, transaction costs for two firms at one location are only about 32% higher than for one firm, hence the advantage is quite pronounced.
- $T \in \{1.1, 1.2 \dots 1.5\}$. Transport costs are within the range 10 – 50% of the transported commodity per unit distance. The upper value appears unrealistically high, all the more because our analysis is intended to be related to local agglomerations of businesses. If $T = 1.5$, a consumer one unit distance away from a firm's site would have to buy 50% more of a good than what she is actually willing to consume, i.e. only two third of the amount bought can be consumed. A consumer 2 units of distance away receives only $(2/3)^2 = 4/9$ of what the firm sent off. We chose nevertheless to consider this broad range of parameters, primarily in order to render comparisons to other studies possible.

Parameters whose values are held constant throughout the analysis are summarized in table 1. Gross income ψ is standardized to unity per household for simplicity. γ , the transaction costs per firm at a sole location, are 0.1, and fixed costs F are 0.5. A market length (number of positions) of about 20 seems to allow for an analysis of border effects, without making them a dominant factor. Since 20 is even, it would not be possible to set the location of the first firm (the 'pioneer') such that the market is symmetric, which is why we chose 19.

| | | | | |
|------------|--------|----------|-----|-----|
| Parameter: | ψ | γ | F | r |
| Value: | 1 | 0.1 | 0.5 | 19 |

Tab. 1: Parameters and their values

We want to investigate to which extent the historically determined initial distribution and/or economic forces shape the equilibrium distribution of firms. For this aim, we need to define some initial distributions because the number of distributions of firms is unlimited ex ante. We chose to compare the outcome of the model for different locations of the pioneering first firm. Only the first firm

can be supposed to ignore other firms' locations. Furthermore, this firm is a monopolist, whose behavior cannot be described by the above algebra. It knows that, with the assumptions made regarding the utility function, all consumers are willing to spend all of their net income $\psi - \gamma$ on its product. Even though consumers are not indifferent regarding its location (due to transport costs), the firm is. Hence, its location has to be assumed anyway. Thus, alternative locations of the pioneer are assumed, which distinguishes the initial distributions. Moreover, it suffices to consider deviations from the symmetric case (pioneer's location at position 10) in one direction. Therefore we consider the following 10 cases: $f(1) \in \{1, 2, \dots, 10\}$. If the pioneer's location is a position i that is not included in this set, the outcome is symmetric to the case $r + 1 - i$, which is included. The equilibria that emerge from these initial distributions may then, in a second stage, be taken as initial distributions for an analysis of the effects of changes of economic parameters.

3.2 Time structure of the model

For simplicity, we assume that firms enter the market one by one. Otherwise, we either would have to cope with incorrect expectations of the firms (if other firms' entrance is neglected), or we would run into the quadratic assignment problem (if firms do anticipate other firms' market entry, see Koopmans and Beckmann, 1957). One period is defined as the time span between the entry of two firms. This period comprises – in this order – the time it takes to calculate and compare potential profits at all locations, the construction of the plant, possibly the exit of one or more firms, production and distribution of all firms' goods, their transport and consumption. All flow figures, like the consumers' income or fixed costs, are related to this time span.

Consistency requires that – as in the definition of an equilibrium distribution of the firms – no firm takes losses. Since firms anticipate what their profits would be if the distribution of firms remains the same, and no expectations are made regarding future changes of the firms' distribution, there is no reason to take a loss. In comparison with market entry, we allow that several firms exit the market simultaneously. Actually, we assume that one firm exits at each location where profits of firms would be negative. If the remaining firms all attain non-negative profits, the process is finished. Otherwise it is repeated until there is no firm left which would make a loss. It is only then, that the actual distribution of firms is determined, and consumers decide which amount they demand from which firm.

The latter implies that the firm which enters the market at the beginning of the period may actually be mistaken, since it has not expected that other firms would exit the market. This would not be so much a problem if the ordering of

potential profits at different locations would be unaffected by perishing firms in general. Unfortunately, this must not always be the case. Therefore, it might happen that a firm enters the market at location k , other firms perish, and this affects the potential profits such that it would have been advantageous to choose a location different from k . The reason is that the firms' expectations regarding the distribution of firms is static, while the expectations regarding the behavior of consumers is rational. Note however, that this asymmetry of expectations complies with the asymmetry of these spheres: While the number and locations of the consumers is given to the firms from the first period on, the number of firms and their locations is determined endogenously in a complex and interactive way. Therefore, we see the different assumptions regarding expectations towards firms and consumers as being justified in an admittedly stylized and focused model framework.

3.3 Results

We employ the measure of dissimilarity (MOD) defined in (13), and discussed in detail in the appendix. Table 2 illustrates the dissimilitude of the equilibrium distributions, depending on the locations of the respective pioneers. Note that each value in table 2 is the average of 210 MOD values. If, for instance, the equilibrium distributions of firms that yield from the pioneer being located at market position 3 are taken as the standard ($f(1) = 3$), and the outcome of the cases with $f(1) = 5$ are being compared to them, the MOD takes values between 0 and 121, depending on the parameters α , ρ and T . The average of these values is 19.16 (7th row, 9th column). Of course, the value is the same, if the distributions that yield from $f(1) = 5$ are defined the standard, and those corresponding to $f(1) = 3$ are compared to it (9th row, 7th column).

The last row of table 2 averages over the average values of the MOD, excluding the 0 which results if the outcomes are compared to themselves, respectively (see axiom 1). It turns out that the average value of the MOD is relatively low (20.58) if the symmetric cases ($f(1) = 10$) are taken as the standard. If the outcome of other initial distributions is defined as the standard, the average value of the MOD first increases with the deviation from the symmetric cases. The distributions of firms with an initial distribution $f(1) = 7$ feature the highest average MOD: 23.78. With a still higher distance of the pioneer's location, possibly surprisingly, lower average values of the MOD yield, so that, with the exception of the somewhat special case when the border position is defined the standard, an inverted U-shaped relationship arises. The minimum is reached if the outcomes of the cases with $f(1) = 2$ are taken as the standard: 20.56. In the case $f(1) = 1$ (the pioneer is located in the left-most position), the average MOD is higher again.

How can we explain the described inverted U-shaped relationship between the position of the initial firm and the value of the MOD of the resulting distributions of firms, i.e. the U-shaped relationship between the position of the pioneer and the similarity of the outcome? To answer this question, it is useful to bear in mind that a location in the center of the market is optimal in that it minimizes average transport costs of all consumers. If the pioneer is located there, and with sizable advantages of a common location (saving of transaction costs), it is likely that an agglomeration arises at the center of the market. If, however, the pioneer is located nearby the center, this may become the location of several firms, which causes the final distribution of firms to be different. A location in the more peripheral positions in contrast, may not be sustainable in some cases because subsequently entering firms have a strong incentive to chose a location different from the one of the pioneer, thereby deflecting its demand. Hence, it follows that the final distribution of firms is more similar to the one resulting from the symmetric case precisely because the position of the pioneer is further away. Even though this result may not hold for every single parameter combination, the average values given in table 2 indicate that it indeed holds for a relevant subset of the considered cases. It is summarized in the following proposition:

Proposition 1 *If the pioneers's position is varied, cum grano salis, the resulting distributions of firms are more similar in the cases of a central and a peripheral position, relative to intermediate cases. Excluded from this proposition are the distributions which result from the cases when the pioneer's location is at the endmost position.*

| | | Standard initial distribution | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|---------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| | | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | | |
| Position of the pioneer | 10 | 0 | 19.83 | 24.70 | 25.18 | 20.35 | 18.50 | 16.74 | 20.38 | 17.29 | 22.24 | | |
| | 9 | 19.83 | 0 | 19.41 | 21.74 | 24.44 | 18.97 | 22.57 | 17.81 | 20.98 | 21.08 | | |
| | 8 | 24.70 | 19.41 | 0 | 22.75 | 24.38 | 24.32 | 21.71 | 24.55 | 18.81 | 25.15 | | |
| | 7 | 25.18 | 21.74 | 22.75 | 0 | 24.92 | 22.60 | 25.25 | 21.63 | 27.20 | 22.76 | | |
| | 6 | 20.35 | 24.44 | 24.38 | 24.92 | 0 | 21.92 | 22.48 | 24.41 | 21.03 | 25.39 | | |
| | 5 | 18.50 | 18.97 | 24.32 | 22.60 | 21.92 | 0 | 20.43 | 19.16 | 20.77 | 22.16 | | |
| | 4 | 16.74 | 22.57 | 21.71 | 25.25 | 22.48 | 20.43 | 0 | 19.42 | 18.17 | 22.73 | | |
| | 3 | 20.38 | 17.81 | 24.55 | 21.63 | 24.41 | 19.16 | 19.42 | 0 | 19.82 | 19.30 | | |
| | 2 | 17.29 | 20.98 | 18.81 | 27.20 | 21.03 | 20.77 | 18.17 | 19.82 | 0 | 20.99 | | |
| | 1 | 22.24 | 21.08 | 25.15 | 22.76 | 25.39 | 22.16 | 22.73 | 19.30 | 20.99 | 0 | | |
| | Average | | 20.58 | 20.76 | 22.86 | 23.78 | 23.26 | 20.98 | 21.06 | 20.72 | 20.56 | 22.42 | |

Tab. 2: Average MOD values for alternative definitions of the standard

Our goal is to determine the extent to which economic forces or an arbitrary historic starting position mold an equilibrium distribution of firms. The first step is that we have to define a standard case in terms of where the pioneer's

site is (the 'initial distribution'). In the next step we use the MOD to assess how similar the resulting distributions of firms are if the position of the pioneer is varied, but the other (economic) parameters are held constant. If the MOD is low, we can conclude that the distributions of firms are relatively similar in spite of the variation of the pioneer's position: Economic forces prevail over 'history'. If however a high value of the MOD results although the elasticity of substitution (represented by ρ), the advantage of a common location (α) and transport costs (T) are the same, the historically determined initial position has prevailed over economic forces.

Concerning the determination of the standard, we have ten outcomes, corresponding to alternative positions of the pioneer, for each of the 210 considered combinations of the variables ρ , α and T . It seems advisable to define the outcome of one of these ten cases the standard throughout to guarantee comparability. We chose to define the outcomes of the symmetric cases, where the pioneer is located at market position 10 as the standard for three reasons.

First, table 2 shows that the symmetric cases exhibit the second lowest average value of the MOD, which means that the outcomes can justifiably be characterized as typical. Second, it is to be expected that the average MOD would remain constant in the symmetric cases if the mirrored cases $f(1) = 11, \dots, 19$ would be included, while it would increase in all other cases, where the locations of the pioneers are further away in average. Third, the result that the profits of the pioneer are independent from its location is an artefact of the assumed CES utility function and iceberg transport costs. Only in this special case all market positions are equally likely to be chosen by the pioneer. If, for instance, the price elasticity of demand increases with the price, the firm would gain from a central location where the average distance from consumers and therefore the elasticity of demand are lowest. Then, it would be straightforward to see consider the outcome of the cases where the pioneer is located in the center as benchmark cases. Therefore, by defining the outcome of the symmetric cases the standard, we reduce the danger that our results depend too much on the assumed functions. In a similar vein, the central position would be more likely to be chosen by the pioneer, if strategic interdependencies would not be disregarded. Even if profits of the pioneer are the same at each position, a central location would reduce the risk that sequencing firms build an agglomeration which renders the firm unprofitable.

How does the specification of the economic parameters impact on the relationship between 'economy' and 'history'? Figure 2 shows how the value of the MOD depends on α , ρ and T . The results are summarized in propositions 2-4. In calculating these values we average over all MOD values with the respective feature characteristic. For instance, in the part of the figure where the influ-

ence of α is examined, the value for $\alpha = 0.4$ is the average of 270 MOD values (6 different values of ρ times 5 values of T times 9 different positions of the pioneer).

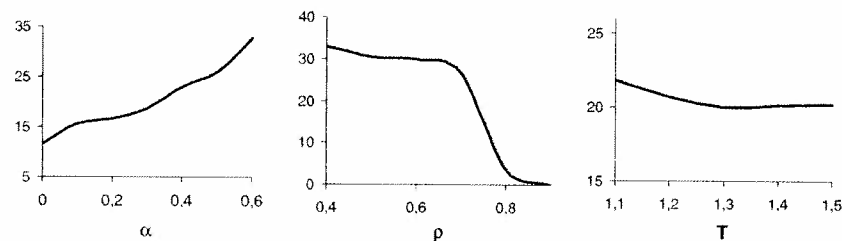


Fig. 2: MOD values for different settings

Figure 2 reveals that the impact of the pioneer's position on the equilibrium distribution of firms is stronger if *i*) the consumers' advantage of a common location of several firms is large, if *ii*) the degree of competition is low, and *iii*) if transport costs are low. The course of the figures and their comparison render possible some more insights which merit our attention. The interpretation of the left-hand part of the figure is quite straightforward: If consumers save much transaction costs by choosing firms that are clustered at a common location, there is a strong incentive for firms to build agglomerations. Hence, the location of existing firms matters a lot for the choice of subsequent firms. If, by contrast, there is less advantage in choosing the same location as other firms, the trade-off between 'history' and 'economy' is altered in favor of the latter. But even in the extreme case where no transaction costs can be saved ($\alpha = 0$), the distributions of firms that result from different initial settings are not the same because the incumbent firms still have an impact on the location choice of newcomers: Firms avoid locations nearby other firms. Proposition 2 summarizes these results.

Proposition 2 *Positive external effects that arise if several firms share the same location reduce the similarity of the equilibrium distributions of firms from different initial distributions.*

The central part of the figure shows that the effect of an increase in the degree of competition is not steady-going. In general, more competition (a higher ρ) leads to a more disperse structure of the locations. Consumers regard the products as close substitutes, so they are less likely to consume many different varieties because of the fixed costs that come along with each purchase. Therefore, it is profitable for firms to locate nearby the consumers, i.e. dispersedly. When ρ approaches one, the elasticity of substitution approaches infinity. For $\rho = 0.9$ there is one firm at each market position in equilibrium, i.e. a perfectly

even distribution of firms, regardless of the other parameters. In this extreme case, the MOD's value is zero. With $\rho = 0.8$ the same holds true, with the exception of few cases where the advantage of a common location is large enough to offset the disadvantage of extreme competition. Hence, the resulting average value of the MOD is small. With $\rho = 0.7$ there is no combination of the other parameters left which yields an even distribution of firms. Therefore, the resulting average MOD value is relatively high. Even smaller values of ρ increase the dissimilitude of the resulting distributions further, but to a lesser extent. Proposition 3 recapitulates the main result:

Proposition 3 *If the varieties are close substitutes, the resulting equilibrium distribution of firms is relatively even, and hence less dependent of the initial distribution of firms.*

The right-hand part of figure 2 illustrates that variations of the transport costs parameter, T , have a relatively small effect on the similarity of the equilibrium distribution of firms and the MOD. If transport costs are relatively small, an increase in transport costs lower the value of the MOD, i.e. the resulting distributions of firms become more similar. The reason is again that the distributions of firms become more even if transport costs increase, and the pioneer's location is less important if firms are distributed all over the market in at least one stage of the evolution. If transport costs are already relatively high, a further increase has only negligible effects on the similarity of the resulting distributions, however. One contrary effect, which may be responsible for the weak impact of transport costs is that they protect firms from competition. Therefore, with sizable advantages of common locations, agglomerations may arise and become sustainable once they have a certain size at peripheral positions of the market, where the pioneer's historically determined location is. This effect works against more similar distributions of firms and may explain why the MOD even rises slightly for very high transport costs. Our result is summarized in proposition 4

Proposition 4 *Variations of the transport costs have only a very limited effect on the heterogeneity of the equilibrium distribution of firms.*

It is unfortunately inevitable that our results hinge to some extent on the employed measure of dissimilarity. Because of this circumstance we put so much effort in explaining the MOD and the intuition behind it. The amenability of our results for straightforward interpretations seems to support its plausibility. Of course, the exact course of the figures must be interpreted with caution, even though we tried to increase the reliability of our results by a large number of runs. For instance, one should not over-interpret the slight increase of the MOD when transport costs are very high. Nonetheless, the simulation of the firms' location choices enables us to assess not only the direction of a dependency, but

also its strength. For instance, we were able to qualify the impact of transport costs on the similarity of the firms' equilibrium distribution as relatively weak. This underlines the adequateness of numerical simulations as a tool of research in this field.

4 Summary and conclusions

The aim of this paper is to examine under which conditions the spatial equilibrium distribution of firms is shaped more by historic singularities or by economic forces. We develop a discrete model of location choice with heterogenous goods and iceberg transport costs. In the simulations of the location choice of subsequent firms we vary the location of the pioneering firm, which is taken as representing 'history'. We then compared the resulting equilibrium distributions of firms by means of a 'measure of dissimilarity' (MOD). This measure indicates how many hypothetical moves of firms would have to be made to transform one distribution into another. We calculated its value respectively for two distributions of firms that result from different positions of the pioneer, but with equal 'economic' parameters. One of the two distributions is the one that results from a central position of the pioneer, respectively. If the value is low, the two distributions of firms are relatively equal in spite of different initial settings. Hence, economic forces prevailed over 'history'. If however the MOD's value is large in spite of identical economic parameters, 'history' has dominated.

A number of limitations and caveats follow from the more restrictive assumptions of the theoretical model and from the use of specific functions and parameter values in the simulations. First, we employed a partial equilibrium view, i.e. we abstracted from interdependencies between the goods and inputs markets. For instance, an agglomeration of firms of one branch may lead to a concentration of workers that are specialized in the type of labor that these firms need. Furthermore, an agglomeration of economic activity increases income, which may in turn have a positive impact on demand. All these 'forward and backward linkages' incontestably exist, and they are at issue in a number of recent publications, not only within the 'New Economic Geography'. Ignoring these effects may yet be sensible, for instance at a low geographic scale. Explaining the concentration of financial institutions in London may require the consideration of specialized labor. But the latter can hardly explain why we prefer buying fruits at a market with many market stalls, and why e.g. antique shops or fashion boutiques are so much concentrated within a city. This is to say, the model is more appropriate for explaining location choices within cities than at a larger geographic scale.

The combination of iceberg transport costs and a constant elasticity (CES)

utility function facilitates the analysis considerably. Since the firms' mill price depends on the elasticity of substitution, which is constant throughout each firm's market area, the price is fixed. But this must not be the case. If we had assumed, say, linear demand functions, the elasticity of demand would increase with the distance from the firm. In this case, the equilibrium price of each firm would depend negatively on the extension of its respective market. The opposite holds true if the elasticity of demand decreases with distance. Hence, in the absence of any good reason why the elasticity of demand should increase or decrease with distance, it is possibly not a too bad approximation to assume that it is constant.

Our main results are (see propositions 1-4):

- For given economic conditions, the equilibrium distributions of firms are more similar if the pioneer is located in the center of the market or at peripheral positions, than if the firm is located at intermediate positions.
- Positive external effects of common locations imply that the historical position of the pioneer is more important for the equilibrium distribution of firms, hence the outcomes are less similar if these effects are strong.
- The easier it is for consumers to substitute one variety by another one, the less important is the initial setting.
- Due to mutually opposing effects, transport costs have only a weak impact on the similarity of the distributions of firms resulting from different positions of the pioneer.

Not surprisingly, we found that the equilibrium distribution of firms depends both on the combination of economic parameters and the initial setting. Given that in reality the concentration of firms in different branches is varying strongly, one would not even appreciate more clear-cut results. If the goods in one sector are almost perfect substitutes, the model predicts, the resulting distribution is almost even. This is the case e.g. for tobacco shops and the like. If however the goods are relatively heterogenous, and/ or (reducing) transaction costs is paying for consumers, a more concentrated spatial structure yields. Examples are fashion boutiques and antique shops. Therefore, one would have to assess the relationship of these parameters to predict the spatial distribution of firms in a specific sector of the economy. In those cases, where the positive external effects of choosing the same location are strong, the model predicts that an agglomeration arises where the first firm is located. This common location may be inefficient, though, since only the central position minimizes total transport costs. In this respect, a calibration of the model to a specific situation may provide some guidance to city planners regarding the question whether the location of firms should be influenced at an early stage of the product cycle or an efficient outcome can be expected even without an intervention.

Literatur

- Darlene C. Chisholm, G. N. (2004), Heterogeneous preferences and location choice with multi-product firms, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 34, 321–339.
- D'Aspremont, C., J. J. Gabszewicz, J. Thisse (1979), On Hotelling's 'Stability in Competition', *Econometrica*, vol. 47, 1145–1150.
- Dixit, A. K., J. E. Stiglitz (1977), Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, *American Economic Review*, vol. 67, 297–308.
- Eaton, B. C., R. Lipsey (1975), The Principle of Minimum Differentiation Reconsidered: Some New Developments in the Theory of Spatial Competition, *Review of Economic Studies*, vol. 42, 27–49.
- Economides, N., J. Howell, S. Meza (2002), Does it Pay to be First? Sequential Locational Choice and Foreclosure, mimeo.
- Fujita, M., P. R. Krugman, A. J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Hotelling, H. (1929), Stability in Competition, *The Economic Journal*, vol. 39, 41–57.
- Koeniger, W., O. Licandro (2004), Substitutability and Competition in the Dixit-Stiglitz Model, Discussion Paper 1007, IZA.
- Koopmans, T. C., M. Beckmann (1957), Assignment Problems and the Location of Economic Activities, *Econometrica*, vol. 25, 53–76.
- Pal, D., J. Sarkar (2002), Spatial Competition among Multi-Store Firms, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 20, 163–190.
- Richards, I., H. Youn (1990), *Theory of Distributions: A Non-Technical Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Santini, S., R. Jain (1999), Similarity Measures, *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, vol. 21, 871–883.
- Smithies, A. (1941), Optimum Location in Spatial Competition, *Journal of Political Economy*, vol. 49, 423–439.
- Tversky, A. (1977), Features of Similarity, *Psychological Review*, vol. 84, 327–352.

Appendix

5 Some are more equal than others

To decide to which extent the equilibrium distribution of the firms depends on the initial distribution or on economic forces we need a method of pattern recognition. If two spatial distributions of firms are equal in spite of different initial conditions, one may conclude that economic forces are dominant in this

case. Yet, simply stating that the equilibrium distributions are equal or not equal would abstract from potentially interesting intermediate results and interpretations. If the ultimate distribution of firms in the two cases differs at only one position by only one firm, it would be misleading to conclude that 'history' has prevailed over economic forces. An appropriately defined measure of similarity would render possible to state that one distribution of firms is more similar to a benchmark distribution than another one.

What would such a measure of (dis)similarity have to account for? The measure has to weight the differences between two distributions of firms in several dimensions. The outcome of two simulation runs may differ with respect to the number of firms, the number of locations, the locations themselves, and the distribution of firms between locations. Of course, they may also be different in several or even all of these dimensions. Figure 3 illustrates these cases for the example of a length 5-market ($r = 5$).

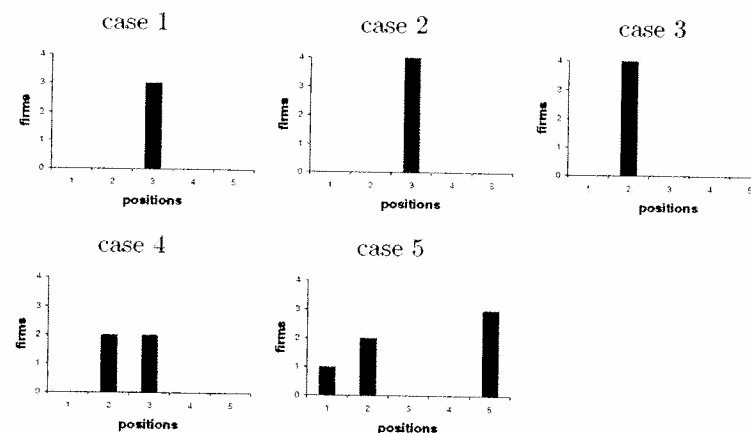


Fig. 3: Example distributions of firms, $r = 5$

Cases 1 and 2 merely differ with respect to the number of firms at the single location at market position 3. In case 3 the number of firms is same as in case 2, but the location is now at position 2. In case 4, there are two locations, positions 2 and 3, where respectively half of the firms reside. Case 5 combines all these differences: It is different from all other cases with respect to the number of firms and locations, where firms locate, and how they are distributed. If one compares the situation in case 2 with all other situations, it is quite evident that case 5 is differing mostly. But it is not as easy to assess which of the other cases is more similar to case 2 because such a judgement necessarily relies

on normative weights one attaches to differences in the number of firms, the number of locations or one of the other dimensions.

Even though the weighting will always remain normative, it is possible to identify some desirable features the measure should exhibit. Below, these features are somewhat grandiosely referred to as axioms. Since there is no upper limit of how different two distributions of firms may be, it is difficult to define a point of origin of a measure of similarity, however. Therefore, we reverse the view and construct a measure of dissimilarity, φ . The first 4 axioms are the standard metric axioms (see e.g. Santini and Jain, 1999), which have been discussed in quite detail, and mostly controversial since Tversky (1977). The discussion, whether or not the feature space may be mapped adequately by a metric space is not relevant here, however, since we are in fact considering a metric space. Before we state the first axiom, a precise definition of 'distribution of firms' seems at order (see e.g. Richards and Youn, 1990):

Definition 2 A distribution of firms ω is a vector of length r , where the k 's element is n_k , $\omega(k) = n_k$. In other words, the vector assigns to each location the corresponding number of firms. Ω is the set of all distributions.

The first two axioms define the point of origin of the measure φ .

Axiom 1: Equal distributions

$$\varphi_{jj} \equiv \varphi_{\omega_j, \omega_j} = \varphi_{\omega_j, \omega_j} \equiv \varphi_{jj}$$

where $\omega_j, \omega_j \in \Omega$ are two different distributions of firms. That is to say, if identical distributions are being compared, the measure φ exhibits always the same value. The second axiom is:

Axiom 2: Minimality

$$\varphi_{jj} \leq \varphi_{j\bar{j}}$$

i.e. the smallest value of φ , corresponding to a maximum of similarity, is assigned to identical distributions of firms. This value may be standardized to zero without further loss of generality. The third axiom reads:

Axiom 3: Symmetry (1)

$$\varphi_{cj} = \varphi_{jc}$$

If two distributions are being compared, it should be meaningless, which of them is defined as the query. With a higher number of distributions, however,

it becomes important, which case is chosen as the query. Imagine, for instance, that two distributions of firms are equal, and the third is very different from them. Then, defining the latter as the query, would yield two high values of φ , but the piece of information that the two are equal would be lost. Thus, it is advisable to define a typical distribution as the query. The fourth metric axiom is:

Axiom 4: Triangle Inequality

$$\varphi_{cj} + \varphi_{j\bar{j}} \geq \varphi_{c\bar{j}}$$

Unlike the other axioms, the triangle inequality cannot be expressed in ordinal terms, which makes it difficult to falsify (Tversky, 1977). Applied to our context, it basically states that the sum of measured dissimilarity between a query (ω_j) and two other distributions of firms is greater or equal to what would be measured if one would compare the two other distributions directly.

In addition to these axioms, which are fairly standard in the literature on mathematical psychology, we impose the two following axioms. The first additional axiom is:

Axiom 5: Symmetry (2)

$$\begin{aligned} \varphi_{cj} = \varphi_{\bar{c}\bar{j}}, \quad \text{with } \bar{\omega}_j(i) = \omega_j(r-i+1) \quad \forall i \in D \\ \text{and } \bar{\omega}_c(i) = \omega_c(r-i+1) \quad \forall i \in D \end{aligned}$$

Thus, the measure must have the same value as before, if both distributions are reversed from left to right. If a measure violates this condition, it would matter from which end of the market a comparison of two final distributions of firms would start. By imposing this condition, we are able to restrict the analysis to initial locations in half of the market, because the same results must apply for the remaining half. The second additional axiom is

Axiom 6: Independence from the number of distributions

$$\begin{aligned} \text{if } \varphi_{cj} = a, \quad \text{with } \omega_c, \omega_j \in \Omega, a \in \mathbb{R}^+ \\ \text{then } \varphi_{cj} = a, \quad \forall \Omega_h : \omega_c, \omega_j \subset \Omega_h \end{aligned}$$

This axiom requires that adding or deleting elements of the set of distributions which are being compared (Ω) does not alter the value of the MOD between any two distributions, provided that these two distributions are still within the set.

This requirement ensures that the results of a survey may be carried forward to other issues which are analyzed. One shortcoming of this assumption is that it is not possible to standardize the measure to be in the interval $[0, 1]$, since there is no upper limit of differences between two distributions, which may be assigned the value 1.

The latter points to the fact that there is not only a single measure which fulfills all the requirements given in axioms 1–6. The circumstance that the measure has no upper limit, together with axioms 1, 4 and 5, implies that if there is a measure φ which fulfills the axioms, then the measure $a \cdot \varphi$, $a \in \mathbb{R}^+$, is appropriate, too. In the following, one example for such a measure is being presented.

The MOD between two distributions of firms, ω_ζ (the query) and ω_k , we propose is presented in (13). It has all the properties axioms 1–6 call for.

$$\varphi_{\zeta k} = \frac{1}{2} \left\{ \sum_{j=1}^r \left| \sum_{i=1}^j [\omega_\zeta(i) - \omega_k(i)] \right| + \sum_{j=1}^r \left| \sum_{i=1}^j [\omega_\zeta(r+1-i) - \omega_k(r+1-i)] \right| \right\} \quad (13)$$

The intuition behind our measure is that it calculates the necessary number of hypothetical movements of firms from one location to a neighboring one in order to transform one distribution of firms into the query distribution. To explain the underlying idea let us compare cases 1 (defined the query) and 5 in figure 3, and firstly focus on the first double sum within the braces. For $j = 1$ the inner sum simply calculates the difference between the number of firms at market position 1 in the cases of both distributions, which is 1 in our example (imagine, this firm is moved to position 2, which is illustrated by red numbers in figure 4's upper part). For $j = 2$, the number of firms on market positions 1 and 2 for each distribution is subtracted. The difference is now 3, which amounts to moving 3 firms (to position 3, see figure 4). The sum of differences, calculated by the outer sum is 4. To yield the actual number of hypothetical movements, which would be necessary to transform one distribution into the other, the absolute values of these differences have to be added. For $j = 3$, the number of firms in the cases of both distributions is 3, hence the sum of movements remains 4. In the last step, 3 firms that reside on position 5 have to be moved by one step to be outside the market, which yields a sum of 7 movements.

There is one problem with the measure until here, however. Namely, if both distributions are reversed from left to right, the measure takes a different value, in this case 11, as can easily be verified (see the lower part of figure 4. This contradicts axiom 5. The reason is that the supernumerary firms in case 5 have to be moved further, if we start adding up the differences at the right

| pos. | | case 1 | case 5 | Transformation | | | | | Σ | |
|------|----------------------------------|--------|--------|----------------|---|---|---|---|----------|---|
| 1 | number of firms at positions 1-5 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| 2 | | 0 | 2 | | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 3 | | 3 | 0 | 3 | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | |
| 4 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 5 | | 0 | 3 | 3 | 3 | 0 | 3 | 0 | | |
| | number of moved firms | | | 1 | 3 | 0 | 0 | 3 | | |

| pos. | | case 1 | case 5 | Transformation | | | | | Σ | |
|------|----------------------------------|--------|--------|----------------|---|---|---|---|----------|----|
| 1 | number of firms at positions 1-5 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 11 |
| 2 | | 0 | 2 | | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | |
| 3 | | 3 | 0 | 3 | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | |
| 4 | | 0 | 0 | | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 5 | | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | number of moved firms | | | 3 | 3 | 0 | 2 | 3 | | |

Fig. 4: Transforming one distribution into another

market border. To eliminate this problem, the second double sum calculates the number of hypothetical movements from the right to the left border of the market. The final measure is simply the average of both double sums, in our example $(7+11)/2 = 9$. To average over the number of hypothetical movements from both ends of the market brings about that, if the number of firms differs by one, the measure increases by $(r + 1)/2$, in our example by 3, no matter where the difference occurs. Another property is that if two distributions differ from the query only with respect to the location of one firm, the measure φ is the higher, the more the location of this firm is displaced in relation to the query.

Table 3 summarizes the values of our measure φ for each case in figure 3. The case given in column 1 respectively gives the query, the cases in the first row are compared to it. A glance at the table shows that the first two axioms are fulfilled. Comparing one distribution with itself always yields a value of zero, hence axioms 1 and 2 are met. Second, the lower left half and the upper right half of the matrix are symmetric, which signifies that axiom 3 is met, too. Axioms 4, 5, and 6 are fulfilled by construction.

The table shows that case 4 displays the smallest values of the measure in

| | case 1 | case 2 | case 3 | case 4 | case 5 | Σ |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| case 1 | 0 | 3 | 6 | 4 | 9 | 23 |
| case 2 | 3 | 0 | 4 | 2 | 9 | 18 |
| case 3 | 6 | 4 | 0 | 2 | 9 | 21 |
| case 4 | 4 | 2 | 2 | 0 | 8 | 16 |
| case 5 | 9 | 9 | 9 | 8 | 0 | 35 |

Tab. 3: Measure of dissimilarity (MOD), φ , example values

average (the sum of the measures is 16). Compared to the next best case 2, it is less similar to case 1, but this is more than offset by a higher similarity to cases 3 and 5. Every multiple of this measure would meet with axioms 1-6 just as well. In the following subsection the specification of the other variables is at issue.

ZWISCHENBEWERTUNG LÄNDLICHER ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN DEUTSCHLAND KONZEPTION UND AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE

Reiner Plankl und Helmut Schrader, Braunschweig

Kurzfassung

Seit der Reform der EU-Strukturfonds im Jahr 1988 ist die Evaluation der mit EU-Mitteln finanzierten Strukturpolitik gemäß den EU-Verordnungen eine Pflichtaufgabe der Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit den EU-Behörden. Bis zum Ende des Jahres 2003 wurden die in der Förderperiode 2000 bis 2006 implementierten ländlichen Entwicklungsprogramme neben anderen Programmen der EU-Strukturpolitik einer Halbzeitbewertung unterzogen. Der folgende Beitrag stellt förderpolitische, organisatorische und methodische Aspekte der Konzeption sowie vorliegende Ergebnisse und darauf basierte Schlussfolgerungen aus der Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 in ausgewählten Ländern Westdeutschlands zur Diskussion. Mittels vergleichender Analyse und Ergebnisinterpretation aus den Länderstudien werden dabei die Programmstrukturen, Bewertungsansätze und Wirkungsbereiche auf der Maßnahmenebene ausgewählter Förderkapitel und auf der aggregierten Programmebene untersucht. Auf der Basis der Informationen und Befunde aus den verfügbaren Evaluationsstudien werden anschließend mögliche Alternativen für eine zielführende Fortführung der Evaluationsaktivitäten im Hinblick auf die Durchführung des vorgesehenen „up-date“ der Zwischenbewertung 2005 und die später anstehende Ex-post-Evaluation der bis 2006 laufenden Förderprogramme erörtert. Darüber hinaus werden Schlussfolgerungen für eine modifizierte Ausgestaltung der EU-Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in der neuen Förderperiode ab 2007 gezogen.

Gliederung

1. Einführung
2. Kennzeichen ländlicher Entwicklungsprogramme
 - 2.1 Von der sektoralen Strukturpolitik zur regionalen ländlichen Entwicklungspolitik
 - 2.2 Charakteristika der aktuellen Entwicklungskonzeption
 - 2.3 Inhaltliche Schwerpunkte der EPLR in Westdeutschland
3. Konzeption der Zwischenbewertung der EU-Strukturfondspolitik
 - 3.1 Allgemeine Charakteristik und Aufgabenstellung der Evaluation
 - 3.2 Methodische Grundlagen der EPLR-Zwischenbewertung

- 3.3 Grenzen der Evaluationsmethodik auf der Basis von Indikatoren
- 3.4 Organisation der Bewertung der EPLR-Zwischenbewertung in Deutschland
- 4 Ausgewählte Ergebnisse der Halbzeitbewertung in Westdeutschland
- 4.1 Ergebnisse auf Kapitelebene am Beispiel der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten
- 4.2 Ergebnisse auf Programmebene
- 5. Restimee zur Evaluationsmethodik und Politikausrichtung
- 5.1 Schlussfolgerungen zur Evaluationsmethodik
- 5.2 Schlussfolgerungen zur Politikausrichtung

1 EINFÜHRUNG

Die europäische Politik zur Entwicklung ländlicher Räume unterstützt zwei wichtige Reformanliegen der EU-Integrationspolitik: die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft (Kohäsionspolitik). Unter dem Blickwinkel einer nach Süden und Osten hin erweiterten Europäischen Union wächst dabei die Bedeutung einer erfolgreich konzipierten und durchgeführten ländlichen Entwicklungspolitik. Damit steigt auch der Stellenwert einer zielgerichteten Wirkungskontrolle und Evaluation der mit EU-Mitteln finanzierten ländlichen Entwicklungsprogramme. Seit der Reform der EU-Strukturfonds im Jahr 1988 ist die Evaluation der mit EU-Mitteln finanzierten Strukturpolitik gemäß den EU-Verordnungen eine Pflichtaufgabe der Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit den EU-Behörden. Bereits zu Beginn der 90er Jahre – vor allem in der Programmphase 1994–1999 – ist die Evaluation systematisch ausgebaut worden, und zwar sowohl bezüglich der Häufigkeit als auch der Intensitäten der durchzuführenden Bewertungsaufgaben (Plankl; Schrader 1992, Eser 2001). Im Zuge der Agenda 2000 wurden die Aktivitäten zur Evaluation nochmals deutlich ausgeweitet. Sie umfassen inzwischen alle Bereiche der sogenannten zweiten Säule der Agrarpolitik, die zugleich den Kern der EU-Programme zur Entwicklung ländlicher Räume ausmachen. Bis zum Ende des Jahres 2003 wurden vor diesem Hintergrund die in der Förderperiode 2000 bis 2006 implementierten ländlichen Entwicklungsprogramme neben anderen Programmen der EU-Strukturpolitik einer Halbzeitbewertung unterzogen.

Der vorliegende Beitrag stellt förderpolitische, organisatorische und methodische Aspekte der Konzeption sowie verfügbare Ergebnisse und darauf basierende Schlussfolgerungen aus der Zwischenbewertung der Entwicklungspläne des ländlichen Raumes (EPLR) gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 in ausgewählten Ländern Westdeutschlands zur Diskussion. Mittels vergleichender Analyse und Ergebnisinterpretation aus den Länderstudien werden dabei die Pro-

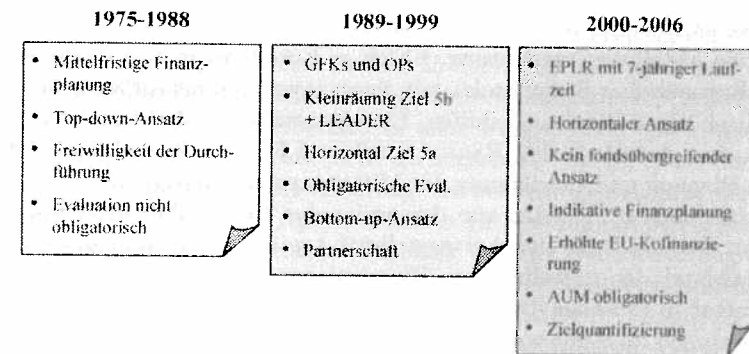


Abbildung 1: Kennzeichen der Konzeption ländlicher Entwicklungspolitik im Zeitablauf. Quelle: eigene Darstellung

grammstrukturen, Bewertungsansätze und Wirkungsbereiche auf der Maßnahmenebene ausgewählter Förderkapitel und auf der gesamten Programmebene untersucht. Auf der Basis der Informationen und Befunde aus den verfügbaren Evaluationsstudien werden anschließend mögliche Alternativen für eine zielführende Fortführung der Evaluationsaktivitäten hinsichtlich Durchführung des für 2005 vorgesehenen „up-date“ der Zwischenbewertung und der später anstehenden Ex-post-Evaluation der noch bis 2006 laufenden Förderprogramme erörtert. Darüber hinaus werden Schlussfolgerungen für eine modifizierte Ausgestaltung der ländlichen Förderpolitik in der neuen Förderperiode 2007-2013 gezogen.

2 KENNZEICHEN LÄNDLICHER ENTWICKLUNGSPROGRAMME

2.1 Von der sektoralen Strukturpolitik zur regionalen ländlichen Entwicklungspolitik

Zum Verständnis der Wirkungszusammenhänge und Ergebnisse der aktuellen Förderpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der EU-Strukturpolitik ist es zweckmäßig, einen Blick zurück auf die verschiedenen Etappen dieses Politikbereichs auf europäischer Ebene zu werfen. Die europäische Politik zur Entwicklung ländlicher Räume hat seit der Einrichtung der EU-Strukturfonds mehrfach erhebliche Änderungen in der Konzeption erfahren. Schematisch lässt sich der konzeptionelle Wandel in drei Abschnitte einteilen (Abb. 1).

Die erste Phase von 1975 bis 1988 war gekennzeichnet durch ein unkoordin-

niertes Nebeneinander der drei EU-Strukturfonds (EAGFL-A = Europäischer Agrarfonds-Abteilung Ausrichtung, EFRE = Europäischer Regionalfonds und ESF = Europäischer Sozialfonds) mit ihren jeweiligen sektorbezogenen bzw. ressortzugehörigen Strukturbeihilfen. Ein eigenständiges Ziel zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume wurde auf EU-Ebene in diese Zeit nicht verfolgt. Planung und Bewilligung des Mitteleinsatzes erfolgte in den Mitgliedstaaten von oben nach unten von der nationalen Ebene über die Regionsebene bis zur Projektebene der Antragsteller („top-down“-Ansatz) und unterlag in Deutschland der mittelfristigen Finanzplanung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern. Eine systematische Evaluation der Maßnahmen im Sinne von Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle wurde zumindest im Bereich der Agrarstrukturpolitik nicht obligatorisch vorgeschrieben und dementsprechend nicht durchgeführt.

Mit der Ende 1988 auf dem Verordnungswege in Kraft gesetzten Reform der EU-Strukturfonds für die Programmperiode 1989-1994 änderten sich auch wesentliche Bereiche für die Konzeption der Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturpolitik (Plankl; Schrader 1992). Zum einen wurde ein mehrjähriger Programmansatz unter Beteiligung der drei EU-Strukturfonds zur integrierten Entwicklung in strukturschwachen Regionen gemäß Ziel-1 (Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts) oder gemäß Ziel-5b (typisch ländlich geprägte Räume mit Strukturschwächen außerhalb des Ziel-1-Bereichs) erforderlich. Außerdem wurde eine indikatoren-gestützte Ex-ante-Evaluation vor der Programmgenehmigung und eine entsprechende Ex-post-Evaluation nach Programmdurchführung obligatorisch. Im Bereich der Agrarstrukturpolitik wurden allerdings wie bisher spezifische Maßnahmen, z.B. die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen landwirtschaftlicher Betriebe, außerhalb des regionalen Programmansatzes durch Globalzuschüsse aus EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten gemäß Ziel 5a der EU-Strukturpolitik gefördert.

Im Zuge der 1999 beschlossenen Agenda 2000 erfolgten weitere gravierende Änderungen auch für die EU-Konzeption zur Entwicklung der ländlichen Räume. Mit Ausnahme der im wesentlichen unverändert fortbestehenden Förderpolitik gemäß Ziel-1 gab es für die EU-Strukturpolitik im Hinblick auf die Förderung ländlicher Räume folgende Modifikationen: Im Rahmen des Ziels 2 wurden neben der regional abgegrenzten Unterstützung für die Sanierung von Altindustrieregionen und Stadtquartieren mit Sanierungsbedarf auch strukturschwache, u.a. durch hohe Arbeitslosigkeit betroffene ländliche Gebiete für regionalpolitische Maßnahmen zur Arbeitsplatzschaffung durch Gewerbeförderung und Infrastrukturaufbau mittels des EFRE vorgesehen. Mit der sogenannten „Ländlichen Verordnung“ VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde daneben ein flächen-deckender, d.h. horizontaler Förderansatz für die ländlichen Räume etabliert,

der die bisherigen Maßnahmen der EU-Agrarstrukturpolitik einschließlich der Umweltpolitik, soweit sie bisher in den 15 EU-Mitgliedstaaten zum Einsatz kamen, in 9 Förderkapiteln bündelt. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) erhielten als obligatorischer Förderbereich in allen Programmen einen besonderen Stellenwert. Dieser Politikansatz dient als sogenannte zweite Säule der Agrarpolitik im wesentlichen zur Erleichterung der notwendigen Reform der Agrarstrukturpolitik (erste Säule der Agrarpolitik) in Verbindung mit den anstehenden WTO-Verhandlungen zur Welthandelspolitik und der Osterweiterung der Europäischen Union. Die Details zur Unterscheidung der ländlichen Entwicklungspolitik einschließlich der Gemeinschaftsinitiative LEADER (Förderung innovativer und übertragbarer ländlicher Projekte in ausgewählten Aktionsräumen) zwischen den Perioden 1994-1999 und 2000-2006 sind in Abb. 2 dargestellt.

In den Durchführungsregelungen zur Evaluation wurde die Methodik der indikator-gestützten Ex-ante- und Ex-post-Bewertung zur verbesserten Vergleichbarkeit und EU-weiten Zusammenführung der Ergebnisse stark formalisiert und um eine Zwischenbewertung nach der Halbzeit der Programmperiode mit Fertigstellungstermin Ende 2003 obligatorisch erweitert (siehe dazu Abschnitt 3).

2.2 Charakteristika der aktuellen Entwicklungskonzeption

In Deutschland lässt sich der Wandel in der Prioritätensetzung der Agrarstrukturpolitik im Laufe der letzten zwanzig Jahre durch den relativen Anteil einzelner Maßnahmebereiche bei der Mittelvergabe im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) grob kennzeichnen (Abb. 3).

Im Jahr 2000 wurden im Vergleich zu 1980 die Mittel für Flurbereinigung, Marktstrukturverbesserung bei landwirtschaftlichen Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, Wasser- und Kulturbau einschl. landwirtschaftlichem Wegebau stark eingeschränkt, teilweise halbiert zugunsten der einzelbetrieblichen Maßnahmen zur Investitionsförderung in landwirtschaftlichen Betrieben einschließlich der Ausgleichszulage an Landwirte in benachteiligten Gebieten sowie der forstlichen Maßnahmen und der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der sogenannten markt- und standortangepassten Landwirtschaft. In den westdeutschen Bundesländern dienen die GAK-Mittel vor allem zur nationalen Kofinanzierung der mittels EAGFL-Garantie EU-geförderten Entwicklungspläne des ländlichen Raumes (EPLR) im jeweiligen Bundesland, während in den ostdeutschen Ziel-1-Gebieten die mittels EAGFL-Ausrichtung finanzierten Maßnahmen im Rahmen eines Gemeinsamen Förderkonzepts (GFK) umgesetzt und nach den Regeln der Generaldirektion für Regionalpolitik (GD „Regio“) evaluiert werden. Daneben werden dort die mittels EAGFL-Garantie finanzier-

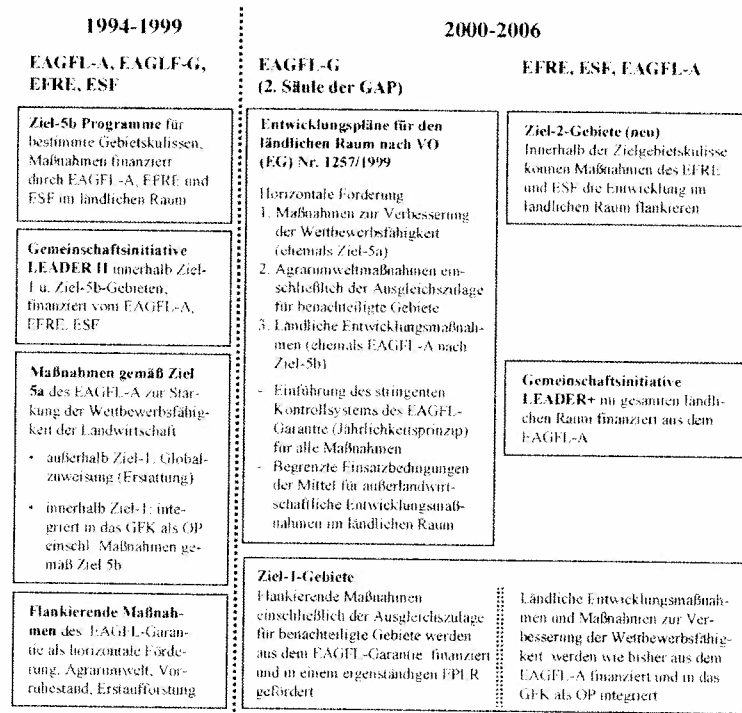


Abbildung 2: Einsatzbereiche der EU-Strukturfonds zur Förderung ländlicher Räume Vergleich der Förderperioden 1994-1999 und 2000-2006. Quelle: eigene Darstellung

| Maßnahmenstruktur | bis 1980 | ab 2000 |
|--|----------|---------|
| Agrarstrukturelle Vorplanung/Flurbereinigung | 25 % | 13 % |
| Einzelbetriebliche Maßnahmen | 29 % | 41 % |
| Marktstrukturverbesserung | 4 % | 2 % |
| Forstliche Maßnahmen | 1 % | 5 % |
| Küstenschutz | 8 % | 12 % |
| Wasser- und Kulturbau | 31 % | 13 % |
| Markt- und standortangepasste Landwirtsch. | - | 3 % |
| Sonstige Maßnahmen | 3 % | 11 % |

Abbildung 3: Maßnahmenstruktur der GAK im Vergleich 1980 und 2000. Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung 1981 und 2001

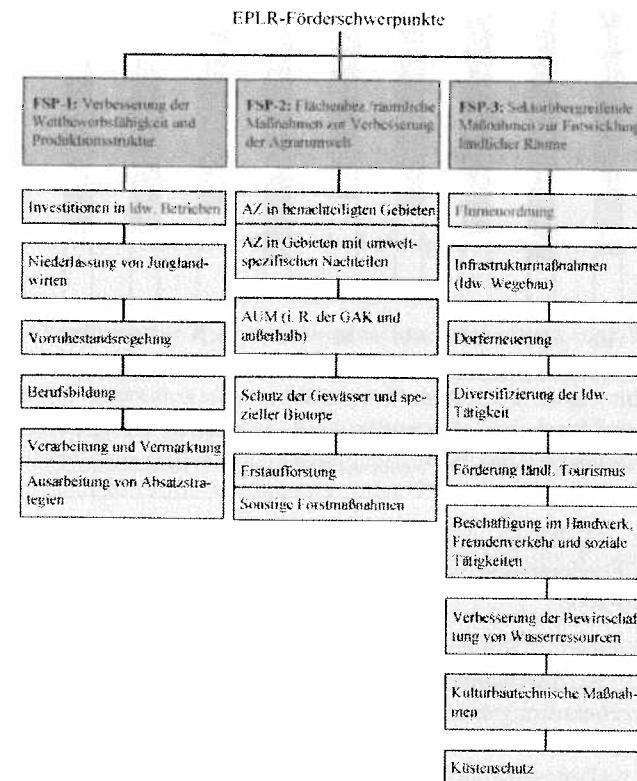


Abbildung 4: Struktur der Entwicklungspläne für ländliche Räume (EPLR) gegliedert nach Förderschwerpunkten (FSP). Quelle: eigene Darstellung

ten Maßnahmen im Rahmen separater operationeller Programme (OP) nach den Regelungen der Generaldirektion Landwirtschaft (GD „Agri“) implementiert und gemäß der ländlichen Verordnung sowie deren strikter Durchführungsbestimmungen evaluiert.

2.3 Inhaltliche Schwerpunkte der EPLR in Westdeutschland

Die in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) eines Bundeslandes enthaltenen Maßnahmen lassen sich zu drei Förderschwerpunkten zusammenfassen, die unterschiedlichen Programmzielen und in Verbindung damit auch unterschiedlichen Zielgruppen von Akteuren in den ländlichen Räumen zuzuordnen sind (siehe Abb. 4).

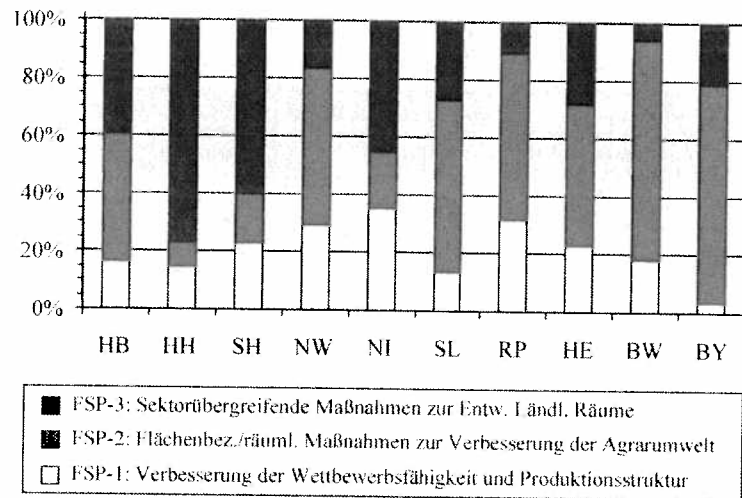


Abbildung 5: Inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungspläne für ländliche Räume nach Förderschwerpunkten. Quelle: EPLR der westdeutschen Bundesländer 2000-2006

Schwerpunkt 1 ist durch investive Hilfen und Berufsbildungsmaßnahmen auf die Strukturverbesserung landwirtschaftlicher Betriebe und der Unternehmen für Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ausgerichtet, während im Schwerpunkt 2 Natur- und Umweltschutz verbessert und die Sicherung der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung durch fortlaufende Gewährung von Prämien und Ausgleichszulagen (AZ) an Landwirte angestrebt wird. Die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 setzen großenteils überbetrieblich an und dienen durch Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, der Beschäftigungsalternativen für Landwirte und andere Berufsgruppen der Steigerung der Wirtschaftskraft, des Wohnwertes und der Lebensqualität in den ländlichen Räumen.

Die Schwerpunktsetzung innerhalb der EPLR ist im Vergleich der westdeutschen Bundesländer sehr unterschiedlich, wie die Darstellung des geplanten Mitteleinsatzes in Abb. 5 zeigt.

Ausgeprägte Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen sind im Saarland und in den süddeutschen Ländern zu finden. Hier zeigt sich, dass die großvolumigen Förderbereiche zugunsten von Agrarumweltmaßnahmen in Bayern (KULAP) und Baden-Württemberg (MEKA) weitgehend in die EPLR übernommen wurden. Im Vergleich dazu setzen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie die norddeutschen Länder Niedersachsen und vor allem Schleswig-Holstein beson-

dere Akzente im Bereich der überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunkts 3 (Dorferneuerung, landwirtschaftlicher Wegebau, Agrartourismus u.ä. Maßnahmen).

3 KONZEPTION DER ZWISCHENBEWERTUNG DER EU-STRUKTURFONDSPOLITIK

3.1 Allgemeine Charakteristik und Aufgabenstellung der Evaluation

Die Aufgabenstellung der Programmevaluation beinhaltet generell die Prüfung von Relevanz, interner und externer Kohärenz sowie Effektivität und Effizienz der Programme und setzt eine schlüssige Programmstrategie mit spezifizierten Zielen voraus. Die konkreten Evaluationsziele auf der Maßnahmen- und Programmebene sind dabei sehr vielschichtig und unterscheiden sich je nach der Handlungsebene (Einzelmaßnahme oder Programm), nach dem Stadium der Programmumsetzung im Politikzyklus (Ex-ante-Evaluation vor der Programmgenehmigung, Zwischen-Evaluation zur Halbzeit der Programmperiode und Ex-post-Evaluation nach dem Abschluss der Programmumsetzung) und nach den Adressaten (EU-Ebene, Bundes- und Landesbehörden mit ihren regionalen Gebietskörperschaften). Dabei bewegt sich das Anliegen der Evaluation von EU-Programmen in einem Spannungsfeld zwischen Rechenschaft nach außen mit dem Ziel, die Transparenz für Steuerzahler und andere an dem Politikbereich interessierte gesellschaftliche Gruppen zu erhöhen, und der Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des organisatorischen Rahmens im Interesse der Stakeholder (Beteiligte und Betroffene) der Politik. Das zuerst genannte Anliegen erfordert eine Leistungsmessung im Sinne der summativen Evaluation, während das letztere eher auf die Initiierung laufender Lernprozesse im Sinne der formativen Evaluation abzielt (siehe auch Eser 2001, S. 335).

3.2 Methodische Grundlagen der EPLR-Zwischenbewertung

Mit der Evaluation sollen nach den Vorstellungen der EU-Kommission Qualität und Relevanz der Programme verbessert und Programmänderungen ermittelt werden, „die möglicherweise erforderlich sind, um die ursprünglich gesteckten Ziele tatsächlich erreichen zu können“ (EU-KOM 2002). Zeitlich eingeordnet zwischen Ex-ante-Evaluation und Ex-post-Evaluation hat die Zwischenbewertung definitionsgemäß die folgende Aufgabe: „Die Halbzeit-Bewertung misst unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung“ (Art. 44 (2) der VO (EG)

Nr. 1750/1999). Zur Sicherstellung der oben genannten Evaluationsanliegen im Zuge der Agenda 2000 wurden die Aktivitäten für die Evaluation deutlich ausgeweitet, denn die bisher durchgeführten Evaluationen der Ziel-1- und Ziel-5b-Programme der EU-Strukturfonds der Periode 1994-1999 waren zum Teil methodisch unterschiedlich angelegt und hatten demzufolge inhaltlich stark voneinander abweichende Ergebnisse geliefert, was die Aggregation und Analyse der Wirkungen erschwerte bzw. unmöglich machte (siehe auch Schrader; Tissen 1998). Deshalb wurde für die Programmperiode 2000-2006 ein konkreter Bewertungsrahmen verbindlich vorgegeben (EU-KOM 2000). Die inhaltlichen Anforderungen wurden allgemein in den EU-Verordnungen zur Strukturpolitik festgelegt (EU-KOM 1999a) und in spezifischen Bewertungsleitfäden konkretisiert (EU-KOM 2000). Dabei wurden erstmals auch Mindeststandards für die Qualität der Bewertung definiert, die mittels des Verfahrens der Metaevaluation überprüft werden und deren Einhaltung auch die Voraussetzung für eine Mitfinanzierung der Evaluationsstudien durch die EU-Kommission bildet. Für die Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme setzt sich der Bewertungsrahmen zusammen aus Fragen, Kriterien und Indikatoren für jedes der neun Kapitel des EPLR gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Darüber hinaus enthält er für die zusammenfassende Programmbewertung nach den fünf Themengruppen Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt und außerdem zur Programmumsetzung kapitelübergreifende Fragen, die ebenfalls mit Kriterien und Indikatoren hinterlegt sind. Mit dem verbindlich vorgegebenen, indikatorengestützten Bewertungsansatz sollen die bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Erstellung von Syntheseberichten auf EU-Ebene verhindert werden (Wathelet; Clerckx 2004).

Die Themengruppen für die kapitelübergreifenden Fragen sind nur zum Teil deckungsgleich solchen Querschnittsfragen, die für Strukturfondsprogramme nach Ziel-1 zu untersuchen sind. Dennoch sind die mit der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen verbundenen methodischen Probleme vergleichbar mit denjenigen der Strukturfondsprogramme (siehe Schwab; Toepel 2000).

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich hinsichtlich der Bewertungsanliegen in zwei Bereiche. Der erste Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung und Zusammenführung der Ergebnisse aus den Förderkapiteln. Dabei werden auch wesentliche, positiven wie auch negative, zusätzlichen Wirkungen ermittelt und saldiert, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel sind die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei Agrarumweltmaßnahmen, die im Bewertungsrahmen nicht durch kapitel-spezifische Fragen abgedeckt werden mussten. Der zweite Bereich behandelt im Rahmen einer formativen Evaluation die verwaltungsmäßige Umsetzung der Programme. Hier geht es in der Phase der Zwischenbewertung um die Identifikation von

Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Zusammenfassend ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert im Sinne von Synergieeffekten gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat.

3.3 Grenzen der Evaluationsmethodik auf der Basis von Indikatoren

Durch die Konzentration auf quantifizierbare Indikatoren besteht die Gefahr, dass zwar formal eine Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Evaluierungsberichten – wie von der EU-Kommission intendiert – hergestellt wird. Bei genauerer Analyse und Einbindung in die komplexen Wirkungszusammenhänge kann allerdings die Aussagefähigkeit und auch Vergleichbarkeit nicht zwingend hergestellt werden. Es besteht die Gefahr einer Scheingenauigkeit der Ergebnisse ohne hinreichend gesicherten Nachweis des tatsächlichen Kausalzusammenhangs (Toepel 2000, S. 403). Die Herstellung von Vergleichbarkeit geht damit auf Kosten des Informationsgehaltes. Gerade regionalpolitische Fördermaßnahmen erzeugen oftmals multiple Effekte, die häufig nicht quantifiziert werden können oder wegen der Zeitnähe der Evaluierung zunächst nur qualitativ zu erfassen sind. Der Zwang zur Quantifizierung würde die Breite und die Aussagekraft der Evaluierung somit erheblich einschränken.

Die EU-Kommission hebt in ihren methodischen Leitfäden zur Bewertung auf die Erfassung von Nettowirkungen und nicht von Bruttowirkungen ab. Mögliche Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte sind dabei zu berücksichtigen. Entsprechende methodische Vorgehensweisen zur Differenzierung von Brutto- und Nettowirkungen werden in den Bewertungsleitfäden vorgestellt und sind auch in den sogenannten MEANS-Handbüchern¹ beschrieben. Im Vordergrund der praktischen Vorgehensweise der Bewertung stehen jedoch, wie oben bereits ausgeführt, Wirkungsanalysen mit Hilfe eines Bündels von Einzelindikatoren. Solche Analysen stützen sich methodisch neben sekundärstatistischen Datenanalyse v. a. auf Befragungen und Fallstudien. Auf der Basis von Einzelindikatoren können jedoch Hinweise auf Mitnahme-, Verlagerungs- und Verdrängungseffekte nur in Einzelfällen gewonnen werden. Dies gilt ebenso für Multiplikatoreffekte. Demnach muss von dem hohen theoretischen Anspruch einer Erfassung von Nettowirkungen abgewichen werden, da zumeist nur Bruttowirkungen abgebildet werden können (Toepel 2000). Dies gilt umso mehr, da es für eine Vielzahl von Maßnahmen schwierig ist, geeignete Vergleichsgruppen

¹MEANS-Methods for Evaluating Actions of Structural Nature. Im Auftrag der EU-Kommission erstellte Handbücher zur methodischen Unterstützung von Evaluierungstätigkeiten (EU-KOM 1999).

oder -regionen ohne Förderung zu finden. Wenn es schon auf Ebene der Maßnahmen und Förderkapitel nicht, gelingt, Nettowirkungen zu ermitteln, so gilt dies verstärkt für die Programmebene.

3.4 Organisation der Bewertung der EPLR-Zwischenbewertung in Deutschland

Die große inhaltliche Bandbreite der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (EPLR) und das heterogene Spektrum von bis zu 25 Einzelmaßnahmen, die in 9 Förderkapiteln zusammengefasst wurden, erfordern eine arbeitsteiligen Vorgehensweise bei der Durchführung der Evaluation. Dabei ist zu beachten, dass die kapitelübergreifenden Fragen quer zu den kapitelbezogenen Fragen der Einzelmaßnahmen liegen, sodass die organisatorische Struktur der Bewertung dergestalt an die Erfordernisse des Bewertungsrasters der EU-Kommission angepasst werden musste, dass ein inhaltlich und fachlich geeignetes sowie termingerechtes Zusammenspiel zwischen Kapitel- und Programmbewertung ermöglicht wurde (Grajewski; Schrader 2004). Dabei wurden Vorgaben und Ergänzungen für die kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene durch ein Team von Programmbewertern erarbeitet, während die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen, die aus einzelnen Förderkapiteln resultieren (Einkommen, Beschäftigung etc.), zum größten Teil maßnahmen-spezifisch von den Kapitelbewertern vorgenommen wurden und anschließend von den Programmbewertern zusammengeführt wurden. In Deutschland wurden die Förderkapitel der Investitionsförderung einschließlich Junglandwirteförderung, Ausgleichszulage, Marktstrukturmaßnahmen und Erstaufforstung jeweils zentral durch ein eigenständiges Team für die Gesamtheit der Länder evaluiert. In den ersten drei Bereichen war der Auftragnehmer die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und im Fall der Erstaufforstung die Bundesanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Die Zwischenbewertung der übrigen Kapitel wurde dezentral auf Landesebene von Bewerterteams bzw. im Länderverbund der nordwestdeutschen Länder im Rahmen einer Sechs-Länder-Studie zusammen mit der Programmbewertung durchgeführt (Grajewski et. al. 2004). Auftraggeber bei der zentralen Bewertung war jeweils der Bund in Zusammenarbeit mit einem für alle beteiligten Länder koordinierend tätigen Land, während die Durchführung der zusammenfassenden Programmbewertung vom jeweils für die Programmplanung zuständigen Bundesland in Auftrag gegeben wurde (Abb. 6).

4 AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE DER HALBZEITBEWERTUNG IN WESTDEUTSCHLAND

Im folgenden Abschnitt werden auf der Grundlage der vorliegenden Erfahrungen mit der Halbzeitbewertung methodische und inhaltliche Erkenntnisse aus

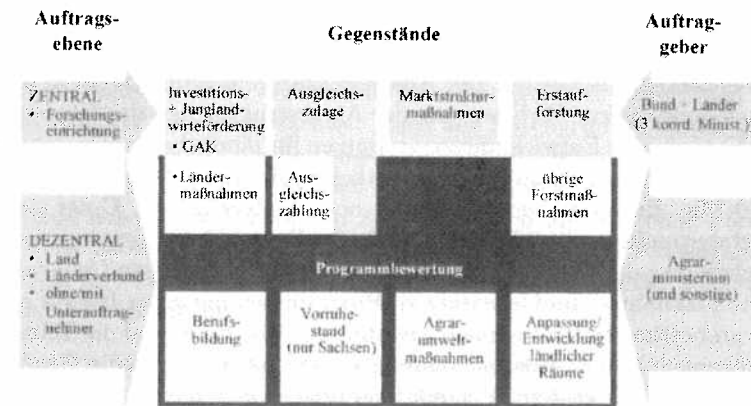


Abbildung 6: Organisatorischer Rahmen für die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland. Quelle: eigene Darstellung

dem Blickfeld der Bewertung einer Einzelmaßnahme sowie der Programmbewertung insgesamt beschrieben. Auf der Ebene der Einzelmaßnahme wurde das Instrument der Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten für die Darstellung ausgewählt. Für die Erkenntnisse aus der Programmbewertung wurden verschiedene Bewertungsberichte herangezogen und die zentralen Aussagen miteinander verglichen.

4.1 Ergebnisse auf Kapitelebene am Beispiel der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Die Ausgleichszulagenförderung wurde in Deutschland im Verfahren der Zwischenbewertung horizontal für alle Bundesländer durch einen Zentralevaluator bewertet. Gleiches gilt für die Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung, für die Förderung der Verbesserung der Marktstruktur und die Förderung von Maßnahmen zur Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen. Die Zentralevaluatoren hatten die Aufgabe, die Bewertungsergebnisse als Baustein für die Bewertungsberichte der Programmbewerter der Länder zur Verfügung zu stellen. Sowohl die Zentral- als auch Programmbewerter leiteten aus dem unterschiedlichen Kontext ihrer Aufgabenstellung verschiedenartige Empfehlungen für den jeweils zu bewertenden Bereich ab, die für die Schlussfolgerungen zur Methodik und Politik insgesamt von Bedeutung sind.

Das Instrument Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten hat in Deutschland aus historischer, räumlicher und finanzieller Sicht einen hohen Stellenwert. Von 16 Bundesländer bieten 14 Länder den Landwirten dieses Förderinstru-

ment zum Ausgleich natürlicher Standortnachteile an. Etwas mehr als 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland fallen unter die Gebietskategorie benachteiligtes Gebiet. Der Ausgleichszulage kommt sowohl in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) als in den Entwicklungsprogrammen für ländliche Räume gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 mit einem durchschnittlichen jährlichen Finanzvolumen von rund 330 Mio. Euro eine vergleichsweise hohe Bedeutung zu. Unter den drei Förderschwerpunkten mit 9 Förderkapiteln der Entwicklungsprogramme ist die Ausgleichszulage die einzige räumlich auf eine fest vorgegebene Gebietskulisse begrenzte Maßnahme. Im Gegensatz zu Programmen mit einer freiwilligen, allerdings an bestimmte Bedingungen geknüpften Teilnahme sind die Teilnahmevoraussetzungen für die Ausgleichszulage relativ moderat. Da die Gewährung der Ausgleichszulage an keine Produktionsauflagen gebunden ist, wirkt sie sich unmittelbar einkommenswirksam aus.

Die Bewertung der Ausgleichszulage erfolgt nach dem Bewertungsrahmen der VO (EG) 1257/99 und den entsprechenden Evaluationsleitlinien (EU-KOM 2000). Im Rahmen der Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume sollen die in Kapitel V, Artikel 13 der VO (EG) Nr. 1257/99 genannten Ziele der Ausgleichszulage „Gewährung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen“ zur Beantwortung von vier Bewertungsfragen auf entsprechende Wirkungen hin analysiert werden. Die EU-Kommission sieht hierfür 6 erfolgsbezogene Bewertungskriterien sowie 8 Bewertungsindikatoren vor (EU-KOM 2000). Durch die Einbeziehung landesspezifischer Zielsetzungen in den Bewertungsprozess, durch die Unterlegung der Indikatoren mit den verfügbaren Daten und die Verwendung geeigneter Bewertungsmethoden wird der Rahmen des Bewertungsprozesses mitbestimmt. Darüber hinaus soll die Bewertung der Ausgleichszulage durch einen substantiellen Beitrag zu den querschnittsorientierten Bewertungsfragen in die Programmbewertung einfließen.

Die Ergebnisse der Bewertung der Ausgleichszulage mit Empfehlungen zur Ausgestaltung des Instruments und Hinweisen zur methodischen Verbesserung des Bewertungsverfahrens wurden in Berichten für die einzelnen Länder durch den Zentralbewerter zusammengefasst und z. T. unverändert oder in ergänzter Form in die Programmberichte übernommen. Nachfolgend werden die zentralen inhaltlichen und methodischen Erkenntnisse der Bewertung der Ausgleichszulage mit Blickrichtung auf ihre Relevanz für die Programmbewertung dargelegt.

Einer Überprüfung der Ziele und der Wirksamkeit der Ausgleichszulage steht

entgegen, dass die Ziele, wie bereits in der Ex-ante Analyse bemängelt, unzureichend quantifiziert wurden, eine Zielgewichtung fehlt, außerdem eine Stärken-Schwächen-Analyse, sofern vorhanden, zu hoch aggregiert ansetzt und den regionalen Kontext zu wenig beachtet. Auch aus Datengründen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den Ergebnissen der Zwischenbewertung nicht für alle Bewertungsfragen gleichermaßen belastbare Aussagen ableiten. Ursächlich hierfür sind neben dem Fehlen von Zeitreihendaten mit und ohne Förderung, die teilweise zu beobachtende Sensibilität der Ergebnisse in Abhängigkeit von räumlichen und betrieblichen Bedingungen sowie Mängel in der Repräsentativität der Datengrundlage.

Die Beantwortung der Bewertungsfrage zum Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren, wird beeinflusst von der Wahl der Einkommens- und Bezugsgröße sowie der Festlegung der Untersuchungs- und Referenzgruppe. Ein nicht harmonisiertes Vorgehen erschwert nicht nur den inter- und intraregionalen Wirkungsvergleich sondern verhindert bzw. beeinträchtigt eine über die Maßnahmen kumulierte Abschätzung von Einkommenswirkungen auf der Programmebene.

Bedingt durch methodische Schwierigkeiten bei der Erfassung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten sowie durch Probleme bei der quantitativen Erfassung kausaler Wirkungszusammenhänge wird eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich erschwert. Die möglichen Beiträge der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie zur Erhaltung der Kulturlandschaft sind relativ schwer abzuschätzen und mit Daten zu unterlegen. Vielfach kamen deshalb Ersatzindikatoren zur Anwendung.

4.2 Ergebnisse auf Programmebene

Die Aufgabe der Programmbewertung liegt zum einen in der Zusammenführung von Wirkungen einzelner Maßnahmen zu Gesamtwirkungen sowie im Nachweis einer effizienten Umsetzung und in der Beurteilung von Synergieeffekten. Dabei geht es um den zusätzlichen Mehrwert durch den Programmansatz und nicht um die einfache Aggregation von Effekten der Einzelmaßnahmen. Durch die Beurteilung der externen und internen Kohärenz eines Programms lässt sich der notwendige Anpassungsbedarf im Policy-Mix der Einzelmaßnahmen ableiten (siehe Kapitel 3).

Für die Abschätzung von Programmwirkungen aus den Wirkungen der Einzelmaßnahmen kommt erschwerend hinzu, dass beispielsweise nicht für alle Maßnahmen gleichartige Wirkungsindikatoren abzuleiten waren. So waren bspw. für die Agrarumweltmaßnahmen die Einkommenseffekte aufgrund der Vorgabe kostenneutraler Prämien mit einer maximalen Anreizkomponente von 20 % der Gesamtprämie für die Teilnahme nicht explizite zu untersuchen.

Im Rahmen der Zwischenbewertung galt es, die zielorientierten ersten Wirkungen zu den fünf themenbezogenen Bereichen Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt direkt sowie indirekt auf der Grundlage von Indikatoren als auch qualitativen Aussagen aus den Ergebnissen der Einzelmaßnahmen zur Beantwortung der querschnittsorientierten Fragen abzuschätzen. Dabei sollten auch zusätzliche, nicht explizite genannte Wirkungen (touristische Entwicklung, Erhalt der Kulturlandschaft, Verbesserung der Lebensqualität, etc.) sowie Hebel-, Verlagerungs- und Mitnahmeeffekte erfasst werden.

Nachfolgend sollen anhand eines Querschnittsvergleichs von 10 verfügbaren Zwischenberichten für die alten Bundesländer in Deutschland die zentralen Aussagen zu den fünf Themenkomplexen dargestellt und ergänzt um allgemeine Aussagen zu den Programmwirkungen verglichen werden. Die Intension besteht darin, auf der Basis der vorliegenden Informationen und Befunde der Evaluationsstudien Schlussfolgerungen für eine erfolversprechende Fortführung der Evaluationsaktivitäten abzuleiten:

- **Gesamtwirkung der Programme:** Das Spektrum der Aussagen zu den Programmwirkungen reicht von sehr positiven Beurteilungen, wie beispielsweise, das Programm zur Entwicklung ländlicher Räume sei ein wichtiges konjunkturelles Programm für den ländlichen Raum, es stärke die Wirtschaftsfunktion ländlicher Räume und es werde ein hoher Grad an Zielerreichung erzielt, bis hin zu Aussagen, wonach nicht alle regionalen Problemräume an den Erfolgen der Politik partizipieren könnten, es wären nicht bei allen Maßnahmen positive Hebelwirkungen zu beobachten und ein Nachweis von Multiplikatoreffekten wäre nicht immer möglich.
- **Bevölkerungsentwicklung:** Ähnlich kontrovers sind die themenbezogenen Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung. Neben einer Attestierung positiver Effekte auf die Zusammensetzung der Bevölkerung und einem durch Beschäftigung- und Einkommenswirkungen positiven indirekten Beitrag auf die Bevölkerungsentwicklung sowie einer tendenziellen Verhinderung der Abwanderung wird den Programmen kein prägender Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung zugeschrieben und nur wenige Maßnahmen werden aus Sicht einzelner Bewerter als ein geeignetes Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und zur Verhinderung der Abwanderung gesehen. Vereinzelt bringen die Bewerter zum Ausdruck, dass der Beitrag auf die Bevölkerungsentwicklung nicht oder nur indirekt zu quantifizieren ist.
- **Einkommen und Beschäftigung:** Versuche einer Quantifizierung von Wirkungen finden sich am häufigsten bei den Aussagen zu den Themenbereichen Beschäftigung und Einkommen. Gestützt auf die Kalkulation von Beschäftigungseffekten, die sich u.a. aus dem Arbeitsbedarf bei der Er-

stellung der geförderten Investitionen ergeben, wird der Nachweis für die Erhaltung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im land- und außerlandwirtschaftlichen Bereich zu erbringen versucht. Unter den Bewertern gehen die Aussagen zu den Beschäftigungseffekten jedoch weit auseinander. So werden die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte von einigen Bewertern als gering beurteilt. Dabei wird davon ausgegangen, dass auf die Beschäftigung außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt kaum Wirkungen aus. Auch erscheint aus der Sicht mehrerer Bewerter der quantitative Nachweis von Beschäftigungseffekten ohnehin erst mittel- bis langfristig möglich. Während einige Bewerter von einem über den eingesetzten Mitteln liegenden Einkommensschub sprechen und Einkommenseffekte nachweislich quantifizieren, ist für andere ein quantitativer Einkommenseffekt über Einzelmaßnahmen nicht nachweisbar, da je nach Datengrundlage die Effekte mit unterschiedlichen Indikatoren abgeschätzt und deshalb nicht zusammengeführt werden können.

- **Verbesserung der Marktposition:** Weitgehend konsistent scheint zu sein, dass die Wirkungen bezüglich einer Verbesserung der Marktposition erst in der Ex-post Analyse nachgewiesen werden können.
- **Verbesserung der Umwelt:** Deutlich klarer positioniert sind die Aussagen zu den Umweltwirkungen. Hier wird zumeist von positiven Umwelteffekten in allen Förderbereichen gesprochen.
- **Sonstige Programmwirkungen:** Hebelwirkungen und Multiplikatoreffekten werden durchaus bei einigen Maßnahmen gesehen, jedoch ist ein quantitativer Effekt nicht immer nachweisbar. Vereinzelt finden sich jedoch auch Aussagen, wonach sich einige Maßnahmen gegenseitig begrenzen. In der Tendenz werden jedoch vielen Maßnahmen positive Synergieeffekte zugeschrieben und durch die verstärkte räumliche und zeitliche Koordination soll es zur Nachhaltigkeit solcher Synergieeffekte kommen.

Vereinzelte Kritikpunkte betreffen die regionale Ausrichtung und räumliche Wirksamkeit der Programme. In der Tendenz sollte der horizontale Maßnahmen- und Programmansatz bei einer verstärkten räumlichen Ausrichtung beibehalten werden. Bislang erfolgt nach Einschätzung einiger Bewerter die regionale Ausrichtung nach dem horizontalen Angebot und der entsprechenden freiwilligen Inanspruchnahme der Maßnahmen. Die räumliche Mittelverteilung ist häufig an landwirtschaftliche Kennzahlen geknüpft, was nicht dem breit gefächerten Maßnahmenspektrum entspricht. Folglich partizipieren bei der gegenwärtigen Ausgestaltung und Umsetzung der Programme nach den Ergebnissen der Zwischenbewertung nicht alle Problemräume in einem sachgerechten Ausmaß.

Vor dem Hintergrund, dass die Mehrheit der Bewerter von Einzelmaßnahmen eine vollständige Beantwortung aller Bewertungsfragen zum Zeitpunkt der Zwi-

schenbewertung als noch nicht möglich ansieht und auf Programmebene Quantifizierungsprobleme und Schwierigkeiten der Zusammenführung deutlich genannt wurden, überraschen die vereinzelt positiven wie negativen Gesamtbeurteilungen in manchen Berichten. Hier wäre mehr Zurückhaltung bei der Ergebnisinterpretation zu erwarten gewesen.

5 RESÜMEE ZUR EVALUATIONSMETHODIK UND POLITIKAUSTRICHTUNG

5.1 Schlussfolgerungen zur Evaluationsmethodik

Die aus unterschiedlichen Qualitätsanforderungen der Bewerter in einzelnen Themenbereichen resultierende Vielfalt an Beurteilungen erschwert die Ableitung eines einheitlichen methodischen Fazits für alle Programmbewertungen. Die folgenden Einschätzungen basieren deshalb auf dem Resümee von einzelnen Programmbewertern. Danach stoßen auf Grund der Erfahrungen in der Zwischenbewertung quantitative Methoden sehr schnell an Grenzen und erfordern eine verstärkte Ergänzung durch qualitative Ansätze. So stellen regionale Fallstudien zur Gewinnung von Primärdaten mögliche Alternativen zur Verbesserung der Belastbarkeit der Ergebnisse dar.

Während sich der indikatorengestützte, quantitative Ansatz bei der Beurteilung von Einzelmaßnahmen als geeignet – wenngleich verbesserungsfähig – darstellt, scheint gegenüber dem Ansatz auf Programmebene eine weitaus größere Skepsis zu bestehen. Auf Programmebene kommt es zu verstärkten Problemen bei der Aggregation kapitelspezifischer Effekte und es erfolgt aus Sicht einiger Bewerter eine Überbetonung summativer Bewertungsaspekte. Vereinzelt wird darüber hinaus die unzureichende Integration der Querschnittsfragen in das Zielsystem beanstandet. Trotz der Skepsis gegenüber dem indikatorengestützten, quantitativen Ansatz auf Programmebene wird makroökonomischen Modellschätzungen wegen der Vielfalt an Förderinstrumenten und Komplexität der Wirkungsbeziehungen nur eine sehr begrenzte Eignung zugeschrieben. Generell kam aus Sicht der Maßnahmen- und Programmbewerter die Wirkungsanalyse für eine Validierung zeitlich zu früh, aber für die Politikberatung zu spät. Eine zunehmend erkennbare Ressourcenknappheit und der enge zeitliche Rahmen sind in starkem Maße inhaltsbestimmend und beschränken die Methodik auf das Machbare. In gewissem Ausmaß bestimmt der Zeitpunkt den Inhalt der Bewertung.

5.2 Schlussfolgerungen zur Politikausrichtung

Wurden die Ergebnisse der Einzelmaßnahmen bereits als wenig belastbar eingestuft (siehe Ergebnisse der FAL-Tagung zur Evaluation der EPLR und zentraler

Evaluation einzelner Kapitel, Forstner et. al. 2004) und konnten folglich zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung kaum Aussagen zum Anpassungsbedarf abgeleitet werden, ist dies auf Programmebene noch um ein Vielfaches schwieriger. Der Nachweis von Synergieeffekten aus dem Programmansatz konnte erwartungsgemäß zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung nur in Ansätzen dargestellt werden und ist demzufolge kaum quantifizierbar. Aus Sicht einiger Bewerter liegen die Synergieeffekte eher innerhalb als zwischen den Förderschwerpunkten. Eine Beurteilung der Wirkungen auf die gesamte Wertschöpfung durch den integrierten Programmansatz ist daher erst zum Zeitpunkt der Ex-post Bewertung möglich.

Die Ableitung von Empfehlungen für die zukünftige Politikgestaltung ist durch das weitgehende Fehlen belastbarer Aussagen zur verbesserten Programmsteuerung in den Bewertungsberichten stark eingeschränkt. Zugleich fehlt in den Bewertungsberichten die kritische inhaltliche Auseinandersetzung mit dem integrierten fondsübergreifenden Ansatz zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung. Darüber können Einzelaussagen, wonach der integrierte Ansatz zu einer Zunahme der Komplexität in Verbindung mit einem Zwang zu verstärkter Koordination führt, nicht hinwegtäuschen. Aus Sicht einzelner Bewerter lässt sich der integrierte Ansatz durch deutliche Impulse in der Umsetzungsphase verbessern. Gewisse Chancen werden zudem in einer stärker räumlich konzentriert ausgerichteten Ausrichtung im Rahmen des grundsätzlich horizontalen Förderkonzepts gesehen. Kritik wird an der derzeitig horizontalen, überwiegend agrarisch orientierten Ausrichtung des Förderangebots und den unausgewogenen Ergebnissen der freiwilligen Inanspruchnahme der Maßnahmen sowie an der räumlichen Mittelverteilung in Relation zu landwirtschaftlichen Kennzahlen geübt.

Die EU-Förderkonzeption zur Entwicklung ländlicher Räume, die seit der Reform der Strukturfonds von 1988 bis 1999 durch eine Parallelentwicklung von sektoraler Strukturpolitik und Multi-Fonds-Programmen gemäß Ziel-1 und Ziel-5b in strukturschwachen Gebieten gekennzeichnet war (Schrader 1994), wurde im Zuge der Agenda 2000 als „zweite Säule“ der Agrarpolitik zwecks erleichterter Umsetzung agrarhandelspolitischer Reformanliegen (Abbau der Agrarpreisstützung) zunehmend zu einem traditionell sektor-orientierten Ansatz zurückentwickelt. Das steht im Gegensatz zu wissenschaftlich begründeten Vorstellungen von einer eher zukunftsorientierten, territorial ausgerichteten Strategie der Diversifizierung ländlicher Räume (Saraceno 2003) zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsionsziel im Vertrag zur Europäischen Union). Die rahmensetzende VO (EG) Nr. 1257/1999 überlässt die strategische Ausrichtung der Entwicklungspläne für die ländlichen Räume weitgehend den Mitgliedstaaten und ihren Gebietskörperschaften. Die Analyse hat gezeigt, dass einige deutsche Länder ihre Prioritäten mehr in Analogie zu der

bisherigen Ziel-5b-Politik mit ihren überbetrieblich ansetzenden Maßnahmen ausrichten, während andere Bundesländer eine stärker auf den Agrarsektor bezogene Förderkonzeption bevorzugen. Im Hinblick auf die zukünftige Konzeption der EU-Politik zur Entwicklung ländlicher Räume erscheint eine vorwiegend auf Agrarinteressen ausgerichtete Strategie besonders problematisch für die neuen Beitrittsländer der EU mit ihren ausgeprägten Schwächen in der Infrastrukturausstattung der ländlichen Räumen.

Literatur

- Eltges, M. (2003): Einführung. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Regionale Verteilungsmechanismen öffentlicher Finanzströme. Informationen zur Raumentwicklung, H. 5. Bonn, S. I-IV.
- Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement – Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Reform der Strukturfonds 2000–2006. Eine vergleichende Analyse. Brüssel, Juni 1999.
- EU-KOM, GD Landwirtschaft (1999b): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Zeitraum 2000–2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Brüssel, Dokument VI/8865/99.
- EU-KOM, GD Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren – Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, GD Landwirtschaft Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.
- Forstner, B.; Efken, J.; Grajewski, R., Hrsg. (2004): Arbeitsbericht zum Workshop Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 'Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze', durchgeführt von den Instituten für Betriebswirtschaft (BW), Ländliche Räume (LR) sowie Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (MA) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) am 27./28. Januar in Braunschweig.
- Grajewski, R.; Fährmann, B.; Forstner, B.; Sterner, R.; Eberhardt, W.; Sander, A.; Reiter, K.; Essmann, S.; Preising, A.; Pufahl, A.; Roggendorf, W.; Horlitz, T.; Wendt, H.; Albert, R.; Efken, J.; Uetrecht, I.; Bresemann, S.; Koch, B.; Hartthaler, S.; Tietz, A.; Wollenweber, I.; Bathke, M.; Sourell, H.; Dette, H. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 [online]. Braunschweig, Hamburg, Hannover, zu finden in <http://www1.ml.niedersachsen.de/proland/frameindex.htm>. [zitiert am 16.3.2004].
- Karl, H. (2004): Anforderungen und Konsequenzen aus der Evaluation des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins im Hinblick auf die Anslussevaluierungen. Vortrag auf einem Seminar und Diskussionsforum zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme in der Förderperiode 2000-2006. Braunschweig, Manuskript vom 16.3.2004.
- Plankl, R.; Schrader, H. (1992): Politik zur Entwicklung ländlicher Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Reform der EG-Strukturfonds und Grundprobleme der Bewertung. In: Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.): Seminarberichte 31, Neukirchen am Großvenediger Februar/März 1991, veröffentlicht Frühjahr 1992, S. 185-217.
- Saraceno, E. (2003): Developing the rural economy through non-farming activities: the need for diversification. Conference paper. Rural Development in Europe, London, October 2003.
- Schrader, H. (1994): Impact assessment of the EU Structural Funds to Support Regional Economic Development in Rural Areas of Germany. Journal of Rural Studies, Vol. 10, No. 4, pp. 357-365.
- Schrader, H.; Tissen, G. (1998): Förderung ländlicher Entwicklung durch die Europäischen Strukturfonds in Deutschland Zwischenbewertung der Ziel-5b-Politik in Deutschland 1994 bis 1996. Endbericht für GD VI der EU-Kommission, Braunschweig. In: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/rurdev5ab/interim/de/text.pdf>. In: Schwab, O.; Toepel, K., Strukturfondsreform 2000, Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in <http://www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm>.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405.

Wathelet, J. M. Clerckx E. (2004): The use of common evaluation questions for evaluating rural development programmes: 1994 to 2006 [online]. 22 p, Belgien, zu finden in <http://www.ade.be>. [zitiert am 16.3.2004].