

	case 1	case 2	case 3	case 4	case 5	\sum
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. Resümee 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-Strukturpolitik 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-

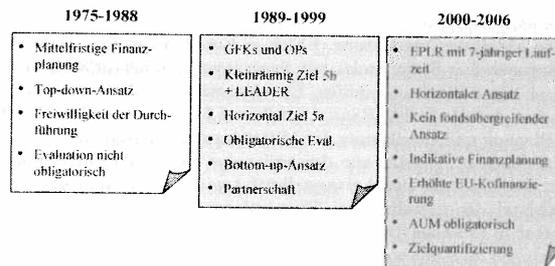


Abbildung 1: Kennzeichen der Konzeption ländlicher Entwicklungspolitik im Zeitablauf. Quelle: eigene Darstellung

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 unkoordini-

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 Agrarmarktpolitik (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-

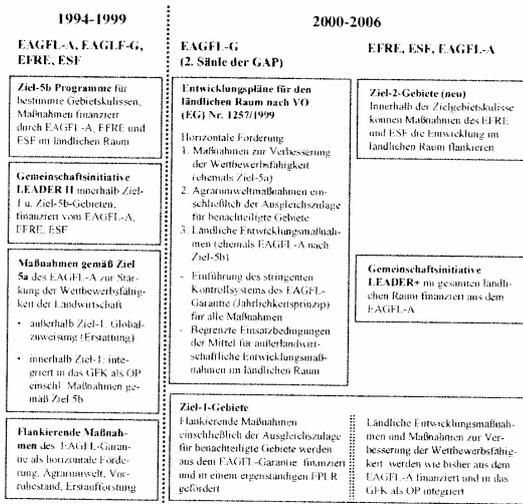


Abbildung 2: Einsatzbereiche der EU-Strukturfonds zur Förderung ländlicher Räume Vergleich der Förderperioden 1994-1999 und 2000-2006. Quelle: eigene Darstellung

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 Landwirtschaft	-	3 %
Sonstige Maßnahmen	3 %	11 %

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

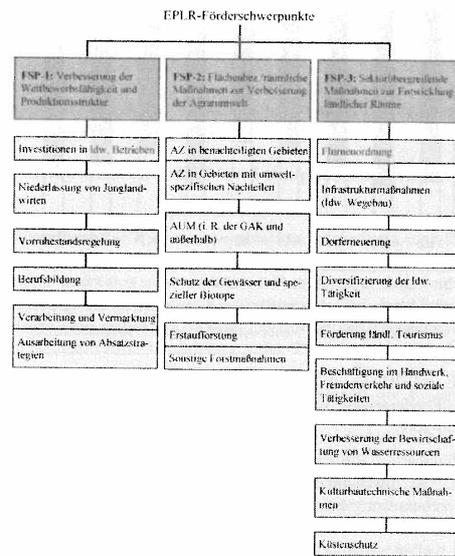


Abbildung 4: Struktur der Entwicklungspläne für ländliche Räume (EPLR) gegliedert nach Förderschwerpunkten (FSP). Quelle: eigene Darstellung

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).

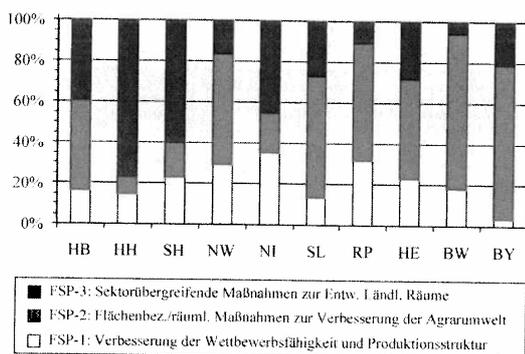


Abbildung 5: Inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungspläne für ländliche Räume nach Förderschwerpunkten. Quelle: EPLR der westdeutschen Bundesländer 2000-2006

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; Clercx 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 Scheingenaugigkeit 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 maßnahmenspezifisch 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

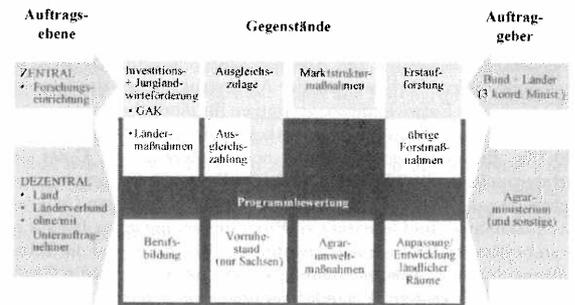


Abbildung 6: Organisatorischer Rahmen für die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland. Quelle: eigene Darstellung

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 Bundesländern 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 Beschäftigungs- 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 Multiplikatoreffekte 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.

Vereinzelt Kritikpunkte betreffen die regionale Ausrichtung und räumliche Wirksamkeit der Programme. In der Tendenz sollte der horizontale Maßnahmen- und Programmausatz bei einer verstärkten räumlichen Ausrichtung beibehalten werden. Bisher 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 Maßnahmespektrum 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 POLITIKAUSRICHTUNG

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 konzentrierten Ausrichtung im Rahmen des grundsätzlich horizontalen Förderkonzepts gesehen. Kritik wird an der derzeit 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 Strukturpolitik 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 Reformen (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 Zusammenhalts (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, L.; 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.nil.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 Anschlussbewertungen. 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].

