

Aus dem Institut für Management ländlicher Räume
der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät

Institutionalisierung von Evaluation
innerhalb der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums:
Umsetzung und Verwendung im politischen Entscheidungsprozess

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Agrarwissenschaften (doctor agriculturae)
an der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von
Cornelia Schmidt

Rostock, 02.06.2009

urn:nbn:de:gbv:28-diss2010-0051-9

Gutachter:

Prof. Dr. Hans Kögl

Universität Rostock, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Heinz Ahrens

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Dr. Volker Beckmann

Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Lutz Laschewski

Datum der Verteidigung: 22.03.2010

1. EINLEITUNG.....	1
1.1. PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSTELLUNG	1
1.2. VORGEHENSWEISE.....	3
2. DIE EU-POLITIK ZUR FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG.....	5
2.1. ENTWICKLUNG DER EU-POLITIK ZUR FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG ZUR ZWEITEN SÄULE DER GAP	6
2.1.1. <i>Erste Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung</i>	6
2.1.2. <i>Ländliche Entwicklung in den 1980ern</i>	8
2.1.3. <i>Agenda 2000 (Förderperiode 2000-2006)</i>	9
2.1.4. <i>Die aktuelle Politik der ländlichen Entwicklung (Förderperiode 2007-2013)</i>	10
2.2. ENTWICKLUNG DER EVALUATION INNERHALB DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK	12
2.2.1. <i>Entwicklung der Evaluationsforschung im internationalen Kontext</i>	12
2.2.2. <i>Entwicklung der Evaluation in der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums</i>	16
2.3. BESONDERHEITEN DES POLITIKFELDES.....	19
2.3.1. <i>Finanzierung der Programme</i>	20
2.3.2. <i>Programmplanung</i>	20
2.3.3. <i>Doppelte Politikverflechtung</i>	21
2.3.4. <i>Komplexität der Programme</i>	22
3. STAND DER FORSCHUNG ZUR EVALUATION DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK	23
3.1. ÜBERBLICK ÜBER RELEVANTE ASPEKTE DER EVALUATIONSFORSCHUNG.....	24
3.2. RELEVANTE FORSCHUNGSERGEBNISSE DER VERWENDUNGSFORSCHUNG	25
3.2.1. <i>Eigenschaften der Evaluation</i>	27
3.2.2. <i>Eigenschaften des Evaluators</i>	31
3.2.3. <i>Nutzer und ihre Umgebung</i>	35
3.3. FORSCHUNGSERGEBNISSE ZUR EVALUATION INNERHALB DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK	40
3.3.1. <i>Forschungsschwerpunkt der Methodik und Bewertung</i>	41
3.3.2. <i>Fokus: Verwendung von Evaluationen in der Strukturpolitik</i>	42
3.3.3. <i>Fokus: Verwendung von Evaluationen in der ländlichen Entwicklungspolitik</i>	42
3.3.4. <i>Fokus: Politische Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene</i>	43
3.3.5. <i>Zusammenfassung des Stands der Forschung</i>	44
4. ANALYSERAHMEN FÜR DIE UNTERSUCHUNG DER INSTITUTIONALISIERUNG DER EVALUATION	45
4.1. INSTITUTIONEN UND INSTITUTIONALISIERUNG	46
4.2. DER INSTITUTIONELLE ANALYSE- UND ENTWICKLUNGSRahmen VON OSTROM	47
4.2.1. <i>Die innere Struktur einer Handlungsarena</i>	47
4.2.2. <i>Regeln einer Handlungsarena</i>	50

4.3.	MODIFIZIERTER INSTITUTIONELLER ANALYSE- UND ENTWICKLUNGSRAHMEN	52
5.	METHODIK	56
5.1.	DIE WAHL DES FORSCHUNGSDESIGNS	56
5.2.	DOKUMENTENANALYSE.....	58
5.3.	VERTIEFENDE FALLSTUDIE.....	59
5.3.1.	<i>Auswahl des zu untersuchenden Falles</i>	60
5.3.2.	<i>Experteninterviews</i>	62
5.3.3.	<i>Dokumentenanalyse</i>	67
6.	HANDLUNGSARENA 1: DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION AUF REGIONALER	69
	EBENE	69
6.1.	RAHMENREGELN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION.....	70
6.1.1.	<i>Beschreibung des Bewertungsrahmens der Programmperiode 2000-2006</i>	71
6.1.2.	<i>Beurteilung des Bewertungsrahmens der Periode 2000-2006</i>	71
6.1.3.	<i>Entwicklung des Bewertungsrahmens in den vergangenen Perioden</i>	73
6.2.	TEILNEHMER DER HANDLUNGSARENA 1.....	74
6.2.1.	<i>Akteure der Verwaltung</i>	74
6.2.2.	<i>Begleitausschuss</i>	78
6.2.3.	<i>Evaluatoren</i>	78
6.3.	REGELN FÜR DIE AUSWAHL DER EVALUATOREN.....	82
6.3.1.	<i>Auswahlregeln für die Evaluatoren</i>	82
6.3.2.	<i>Auswahlverfahren in Programmperiode 2000-2006</i>	84
6.3.3.	<i>Auswahlverfahren in Programmperiode 2007-2013</i>	85
6.3.4.	<i>Zusammenfassende Betrachtung des Auswahlverfahrens</i>	86
6.4.	INFORMATIONSGEWINNUNG: DATENERHEBUNG.....	87
6.4.1.	<i>Verwendete Sekundärdaten</i>	88
6.4.2.	<i>Erhebung von Primärdaten</i>	90
6.4.3.	<i>Probleme bei der Datenerhebung</i>	92
6.5.	INFORMATIONSVERRARBEITUNG: DATENAUSWERTUNG UND BEWERTUNG.....	95
6.5.1.	<i>Informationsregeln für die Datenauswertung</i>	96
6.5.2.	<i>Auswertungsmethoden bei der Halbzeitbewertung</i>	96
6.5.3.	<i>Probleme bei der Auswertung und Bewertung</i>	99
6.6.	INFORMATIONSVERRARBEITUNG: ABSTIMMUNG DER EVALUATIONSBERICHTE.....	102
6.6.1.	<i>Abstimmung mit der Verwaltung</i>	102
6.6.2.	<i>Abstimmung mit dem Begleitausschuss</i>	104
6.7.	KOSTEN / NUTZEN DER EVALUATION	105
6.7.1.	<i>Qualität der Evaluationen</i>	106
6.7.2.	<i>Eigenschaften der Evaluatoren</i>	107
6.8.	ZUSAMMENFASSENDE DISKUSSION DER HANDLUNGSARENA 1	111
6.8.1.	<i>Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Akteuren</i>	111
6.8.2.	<i>Das zentrale Problem der Informationsverarbeitung</i>	113

6.8.3.	<i>Entwicklung der Qualität der Evaluationen</i>	116
7.	HANDLUNGSARENA 2: FORMULIERUNG DES GESETZLICHEN RAHMENS AUF EU-EBENE	118
7.1.	ENTWICKLUNG DES BEWERTUNGSRAHMENS FÜR DIE PERIODE 2000-2006	119
7.2.	GESETZGEBUNGSPROZESS DER ELER-VERORDNUNG	120
7.2.1.	<i>Das Gesetzgebungsverfahren im Bereich der ländlichen Entwicklung</i>	120
7.2.2.	<i>Der Entwurf der ELER-Verordnung innerhalb der EU-Kommission</i>	122
7.2.3.	<i>Beurteilung des Prozesses</i>	126
7.3.	VERWENDUNG VON EVALUATIONSERGEBNISSEN IM ENTSTEHUNGSPROZESS DER ELER-VERORDNUNG	128
7.3.1.	<i>Umgang mit den Evaluationsberichten</i>	128
7.3.2.	<i>Verwendung von Evaluationen innerhalb des Entscheidungsprozesses</i>	130
7.3.3.	<i>Das Interesse der Kommission an Evaluationen</i>	133
7.4.	DISKUSSION VON ZENTRALEN ASPEKTEN DER HANDLUNGSARENA 2	133
7.4.1.	<i>Mangelnde Verwendung aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen der Evaluation und der Politikformulierung</i>	134
7.4.2.	<i>Problem der widersprüchlichen Zielsetzung der Evaluationen</i>	135
7.4.3.	<i>Evaluation als administratives Prozedere</i>	136
8.	HANDLUNGSARENA 3: POLITIKFORMULIERUNG AUF REGIONALER EBENE	138
8.1.	TEILNEHMER DER HANDLUNGSARENA 3.....	140
8.2.	RAHMENREGELUNGEN DER PROGRAMMPLANUNG.....	144
8.3.	DER PROGRAMMPLANUNGSPROZESS DES EPLR FÜR DIE PROGRAMMPERIODE 2007-2013.....	146
8.3.1.	<i>Verhandlungen im Kabinett</i>	147
8.3.2.	<i>Programmplanungsprozess in der GVB</i>	149
8.3.3.	<i>Programmplanungsprozess im Landwirtschaftsministerium</i>	150
8.3.4.	<i>Abstimmung und Genehmigung des EPLR mit der Kommission</i>	153
8.4.	EINBEZIEHUNG ANDERER TEILNEHMER	155
8.4.1.	<i>Einbeziehung des Begleitausschusses in die Programmplanung</i>	155
8.4.2.	<i>Rolle des Landtags im Politikformulierungsprozess</i>	156
8.5.	ZUSAMMENFASSENDE ÜBERBLICK ÜBER DEN PROGRAMMPLANUNGSPROZESS	159
8.6.	VERWENDUNG VON EVALUATIONEN DURCH DIE VERWALTUNG	162
8.6.1.	<i>Verwendung von Evaluationen für Programmanpassungen und Programmplanung</i>	163
8.6.2.	<i>Verwendung von Evaluationen innerhalb der Verwaltungshierarchie</i>	164
8.6.3.	<i>Verwendung gegenüber der EU-Kommission und dem Landtag</i>	166
8.6.4.	<i>Beurteilung der Verwendung von Evaluationsergebnissen durch die Verwaltung</i>	167
8.7.	VERWENDUNG DURCH DIE ANDEREN TEILNEHMER.....	170
8.7.1.	<i>Verwendung von Evaluationsberichten im Begleitausschuss</i>	170
8.7.2.	<i>Verwendung durch die Politiker</i>	172
8.7.3.	<i>Verwendung durch den Landtag</i>	173
8.8.	ZUSAMMENFASSENDE DISKUSSION DER HANDLUNGSARENA 3	174

8.8.1.	<i>Treibende und hemmende Faktoren der Institutionalisierung der Evaluation</i>	175
8.8.2.	<i>Divergierende Interessen der Teilnehmer bezüglich der Evaluation</i>	177
8.8.3.	<i>Evaluation als administratives Prozedere anstatt Politikinstrument</i>	178
8.8.4.	<i>Mangelnde Verwendung von Evaluationen als Defizit parlamentarischer Kontrolle</i>	179
9.	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	181
9.1.	ZUSAMMENFASSUNG	181
9.2.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	186
9.2.1.	<i>Der Stellenwert der Qualität von Evaluationen</i>	186
9.2.2.	<i>Verwendung von Evaluationen in Theorie und Praxis</i>	188
9.2.3.	<i>Institutionalisierung der Evaluation im Mehrebenensystem der EU</i>	189
9.3.	WERTUNG DER FORSCHUNGSERGEBNISSE	191
10.	LITERATURVERZEICHNIS	193
	ANHANG	206

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: AUFBAU DER ARBEIT	5
ABBILDUNG 2: MAßNAHMEN INNERHALB DER ZWEITEN SÄULE DER GAP	10
ABBILDUNG 3: DAS "FUNDAMENT" DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG 2007 – 2013	12
ABBILDUNG 4: FAKTOREN, WELCHE DIE VERWENDUNG VON EVALUATIONEN BEEINFLUSSEN	27
ABBILDUNG 5: EIGENSCHAFTEN DER EVALUATIONSBERICHTE	30
ABBILDUNG 6: EIGENSCHAFTEN DER EVALUATOREN	34
ABBILDUNG 7: FAKTOREN DER NACHFRAGESEITE DER EVALUATION.....	40
ABBILDUNG 8: INNERE STRUKTUR EINER HANDLUNGSSITUATION.....	49
ABBILDUNG 9: REGELN ALS EXOGENE VARIABLE EINER HANDLUNGSSITUATION	52
ABBILDUNG 10: HANDLUNGSARENA 1 – DURCHFÜHRUNG VON EVALUATIONEN	53
ABBILDUNG 11: HANDLUNGSARENA 2 – GESETZGEBUNG AUF EU-EBENE	54
ABBILDUNG 12: HANDLUNGSARENA 3 - NEUFORMULIERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME... 54	
ABBILDUNG 13: ANALYSERAHMEN DER INSTITUTIONALISIERUNG VON PROGRAMMEVALUATIONEN	56
ABBILDUNG 14: FORSCHUNGSDESIGN FÜR DIE ANALYSE DER INSTITUTIONALISIERUNG VON EVALUATIONEN	57
ABBILDUNG 15: VIER TYPEN VON FORSCHUNGSDESIGNS FÜR FALLSTUDIEN	60
ABBILDUNG 16: ARBEITSMASKE VON MAXQDA	67
ABBILDUNG 17: ÜBERBLICK ÜBER UNTERSUCHTE ELEMENTE DER HANDLUNGSARENA 1 – DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION AUF REGIONALER EBENE	70
ABBILDUNG 18: BETEILIGTE AKTEURE AN DER PROGRAMMVERWALTUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN MV (PROGRAMMPERIODE 2000-2006).....	77
ABBILDUNG 19: DREIECKSVERHÄLTNIS ZWISCHEN KOMMISSION – PROGRAMMVERWALTUNG – EVALUATOREN	112
ABBILDUNG 20: ÜBERBLICK ÜBER UNTERSUCHTE ELEMENTE DER HANDLUNGSARENA 2 - FORMULIERUNG DES GESETZLICHEN RAHMENS AUF EU-EBENE	119
ABBILDUNG 21: AGRARPOLITISCHER ENTSCHEIDUNGSPROZESS AUF DER EU-EBENE	121
ABBILDUNG 22: ENTSTEHUNGSPROZESS DER ELER-VERORDNUNG.....	123
ABBILDUNG 23: ZEITSCHIENEN DER DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION UND DES GESETZGEBUNGSPROZESSES AUF DER EU-EBENE	131
ABBILDUNG 24: ÜBERBLICK ÜBER UNTERSUCHTE ELEMENTE DER HANDLUNGSARENA 3 – NEUFORMULIERUNG DER EPLR	140
ABBILDUNG 25: AKTEURE DER AGRARVERWALTUNG	142
ABBILDUNG 26: SCHEMATISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE ELER-PROGRAMMPLANUNG IN MECKLENBURG- VORPOMMERN.....	146
ABBILDUNG 27: PROGRAMMPLANUNGSPROZESS IN MECKLENBURG-VORPOMMERN.....	161
ABBILDUNG 28: VERWENDUNG VON EVALUATIONSERGEBNISSEN INNERHALB DER VERWALTUNGSHIERARCHIE AM BEISPIEL MECKLENBURG-VORPOMMERN.....	168

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: ENTWICKLUNG DER VERSCHIEDENEN METHODOLOGISCHEN EVALUATIONSANSÄTZE	15
TABELLE 2: WISSENSCHAFTSTHEORETISCHE GRUNDLAGEN DER EVALUATIONSTHEORIE	16
TABELLE 3: AUSGESTALTUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME 2000-2006 IN DEUTSCHLAND	22
TABELLE 4: ARTEN DER VERWENDUNG VON EVALUATIONEN	26
TABELLE 5: ZIELE VON EVALUATIONEN VON SEITEN DES AUFTRAGGEBERS	36
TABELLE 6: REGELN EINER HANDLUNGSARENA	51
TABELLE 7: EVALUATIONSBERICHTE DER HALBZEITBEWERTUNG DER PROGRAMMPERIODE 2000 BIS 2006	58
TABELLE 8: AN DER DURCHFÜHRUNG DER MAßNAHMEN BETEILIGTE AKTEURE	61
TABELLE 9: DURCHGEFÜHRTE EXPERTENINTERVIEWS	65
TABELLE 10: AUSWERTUNGSSTRATEGIE FÜR EXPERTENGESPRÄCHE NACH MEUSER/NAGEL	66
TABELLE 11: IM RAHMEN DER FALLSTUDIE DURCHGEFÜHRTE DOKUMENTENANALYSE	68
TABELLE 12: ANZAHL DER BETEILIGTEN INSTITUTIONEN DER VERWALTUNG UND DER BETEILIGTEN RESSORTS IN DEN LANDESMINISTERIEN ZUM ZEITPUNKT DER HALBZEITBEWERTUNG	75
TABELLE 13: MERKMALE DER EVALUATOREN DER HALBZEITBEWERTUNG	79
TABELLE 14: AUSGESTALTUNG DER PROGRAMME IN DEN EINZELNEN BUNDESLÄNDERN IN DER PROGRAMMPERIODE 2000-2006	88
TABELLE 15: VON DER VERWALTUNG BEREITGESTELLTE SEKUNDÄRDATEN	89
TABELLE 16: SONSTIGE ERHOBENE SEKUNDÄRDATEN	90
TABELLE 17: ERHEBUNGSMETHODEN FÜR PRIMÄRDATEN	91
TABELLE 18: PROBLEME MIT SEKUNDÄRDATEN	92
TABELLE 19: PROBLEME BEI PRIMÄRDATENERHEBUNG	95
TABELLE 20: DIE DURCHFÜHRUNG VON VERGLEICHENDEN BEWERTUNGSMETHODEN IM RAHMEN DER HALBZEITBEWERTUNGEN	97
TABELLE 21: ANGEWANDTE METHODEN DER DATENAUSWERTUNG UND IHRE BESCHREIBUNG	98
TABELLE 22: AUFGETRETENE PROBLEME BEI DER AUS- UND BEWERTUNG IM RAHMEN DER HALBZEITBEWERTUNG	100
TABELLE 23: FORMEN DES INSTITUTIONELLEN WANDELS NACH HAGEDORN (1996B)	176

Abkürzungsverzeichnis

AfL	Amt für Landwirtschaft
AFP	Agrarinvestitionsförderprogramm
Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
Akt.	Aktualisierung
AZ	Ausgleichzulage
BA	Begleitausschuss
BB	Brandenburg
BFH	Bundesanstalt für Holzforschung
BGA	Begleitausschuss
BIP	Bruttoinlandprodukt
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Frame
d.h.	das heißt
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DF-VO	Durchführungsverordnung
DG Agri	Direction General Agriculture
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

e.V.	eingetragener Verein
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft Abteilung Ausrichtung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EIA	Extended Impact Assessment
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Eval	Evaluator
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f.	und folgende
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FEOGA	Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts

GD	Generaldirektion
GD Agri	Generaldirektion Landwirtschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVB	Gemeinsame Verwaltungsbehörde
HE	Hessen
HWK	Handwerkskammer
HZB	Halbzeitbewertung
i.d.R.	in der Regel
IAD	Institutional Analysis and Development
IADF	Institutional Analysis and Development Frame
IAE-Rahmen	Institutioneller Analyse- und Entwicklungsrahmen
IfLS	Institut für Ländliche Strukturforschung
IFP	Institut für Forstpolitik
IHK	Industrie- und Handelskammer
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
ISW	Institut für Strukturforschung und Wirtschaftsförderung
Jh.	Jahrhundert
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission
lat.	lateinisch
LT	Landtag
MEANS	Methods for Evaluating Actions of Structural Nature
MELFF	Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Fischerei und Forsten
Min	Ministerium
MLUV	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz

MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.J.	ohne Jahr
o.S.	ohne Seite
OP	Operationelles Programm
Org.	Organisation
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur- und Küstenschutz
RP	Rheinland-Pfalz
RUDI	Rural Development Impact
SA	Sachsen-Anhalt
SEM	Sound and Efficient Management
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STAR	Comité des structures agricoles et du développement rural (Ausschuss für Agrarstruktur en und ländliche Entwicklung)
STAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Naturschutz
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threads
TH	Thüringen
TU	Technische Universität
u.a.	unter anderem
UM	Umweltministerium
Uni	Universität

USA	United States of Amerika
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VUV	Vereinigung der Unternehmerverbände
VV	Verarbeitung und Vermarktung
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
WWF	World Wide Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZALF	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung
Zw.	Zwischen-

1. Einleitung

1.1. Problemstellung und Zielstellung

Die Ländliche Entwicklungspolitik der Europäischen Union als „Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik“ stellt einen geänderten Politikansatz für die Agrarpolitik dar, im Sinne eines Übergangs von der direkten Steuerung durch die EU-Ebene zu einer indirekten Steuerung der regionalen Ebene¹. Durch die Vorgabe eines Programmrahmens und übergeordneter Programmziele wird demzufolge versucht, die gewünschten Politikziele zu erreichen, wobei den Mitgliedstaaten bzw. Regionen der Europäischen Union (EU) Spielraum zur Ausgestaltung der konkreten Programme gelassen wird. Die Evaluation ist ein zentraler Bestandteil dieses Politikansatzes und dient der Bewertung der Programmwirkungen hinsichtlich des Erreichens der Politikziele.

Sowohl die EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums als auch die Evaluation gewannen im Verlauf der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik immer stärker an Bedeutung. Die ländliche Entwicklungspolitik entwickelte sich in den letzten Dekaden zur Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die ersten Maßnahmen in diesem Bereich wurden schrittweise seit den 1960er Jahren entwickelt. Zunächst wurden Maßnahmen zur Strukturanpassung der Landwirtschaftsbetriebe eingeführt, welche nach und nach um horizontale, regionale sowie sektorale Maßnahmen ergänzt wurden.

Die Agenda 2000 vereinte alle bis dahin etablierten Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zur Zweiten Säule der GAP, welche von nun an ein „Gegengewicht“ gegenüber der Ersten Säule, der Markt- und Preispolitik, bilden sollte. Diese Entwicklung setzt sich auch in Zukunft fort. So sieht der „Gesundheitscheck der GAP“ eine Erhöhung des finanziellen Budgets für die ländliche Entwicklung durch Umschichtung von Mitteln aus der Ersten in die Zweite Säule (Modulation) und die Erweiterung des Maßnahmenkatalogs vor, um neue Herausforderungen wie den Klimawandel besser bewältigen zu können (Europäische Kommission 2007).

¹ Die direkte politische Steuerung wird v.a. in regulativen Politiken, wie z.B. in der Markt- und Preispolitik der Ersten Säule, verfolgt. Bei der direkten Steuerung lenkt der Staat – hier also die EU – mit Hilfe von Geboten und Verboten. Im Gegensatz dazu steht die indirekte Steuerung, bei welcher der Staat finanzielle und strukturelle Anreize setzt, um seine Politikziele zu erreichen.

Ein wesentlicher Bestandteil der Agenda 2000 war die Einführung der Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme auf regionaler Ebene. Evaluationen wurden zwar im Bereich der Struktur fondsförderung seit den 1980er Jahren durchgeführt und sind somit für einige Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in bestimmten Regionen der EU (z.B. in den Ziel-1-Gebieten) bereits Usus. Seit der Programmperiode 2000-2006 müssen jedoch alle Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes regelmäßig evaluiert werden. Auch im Zuge der Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für die Programmperiode 2007-2013 wurde die Evaluation weiterentwickelt und ihre Bedeutung wurde gestärkt.

Angesichts des Bedeutungszuwachses der Evaluation im System Europäischer Politik für den ländlichen Raum fällt auf, dass es bisher nur begrenzte Kenntnisse über die Institutionalisierung von Evaluationen, über ihre praktische Umsetzung als auch die Verwendung von Evaluationsergebnissen in politischen Entscheidungsprozessen sowohl auf der EU- als auch auf der regionalen Ebene gibt. Unter Institutionalisierung wird im Kontext dieser Arbeit die Herausbildung von Regeln (Institutionen) verstanden.

Die mit der ländlichen Politik befassten Agrar-, Umwelt- und Regionalwissenschaften sind in diesem System überwiegend selbst als Evaluatoren in Erscheinung getreten. Ergebnisse von Evaluationsforschungen bilden auch die Grundlage vieler angewandter wissenschaftlicher Arbeiten in diesem Wissenschaftsfeld. Die vorgenommenen Reflektionen über die Praxis der Evaluation und die Verwendung der Ergebnisse von Evaluationsforschungen sind deshalb zumeist aus dem spezifischen Blickwinkel von an der Evaluation beteiligten Wissenschaftlern geschrieben. Eine übergeordnete Analyse der Evaluation als politisch-institutionelle Struktur, welche auch die Verflechtungen der politischen Akteure als auch ihre Handlungsmöglichkeiten berücksichtigt und somit Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Evaluationen aufzeigt, fehlt bisher weitestgehend. Einen Beitrag hierzu zu leisten, ist das Ziel dieser Arbeit.

In dieser Arbeit wird argumentiert, dass die Analyse der Evaluationspraxis und der Verwendung von Evaluationsergebnissen in der ländlichen Politik nicht nur als bilaterales Verhältnis von Auftraggebern (Verwaltung) und Evaluatoren betrachtet werden kann. Vielmehr bedarf es einer Betrachtung der Interaktionen zwischen den zahlreichen, an diesen Prozessen beteiligten Akteuren und einer Analyse der diese Interaktionen koordinierenden institutionellen Strukturen des Mehrebenensystems der europäischen Politik für den ländlichen Raum. Die Umsetzung und Nutzung der Evaluation selbst bedarf deshalb spezifischer Regeln, um im politischen System nutzbar zu sein.

Das Ziel der Arbeit ist folglich die exemplarische Untersuchung des institutionellen Kontextes von Evaluationen innerhalb des Politikfeldes der ländlichen Entwicklung. Dazu werden Prozesse auf drei unterschiedlichen Ebenen des EU-Mehrebenensystems hinsichtlich der Praxis der Umsetzung und Verwendung der Evaluation und der Regeln, welche sich bezüglich der Evaluation herausgebildet haben, analysiert.

Ein zu untersuchender Prozess ist die Durchführung der Evaluationen auf der regionalen Ebene. Die Verwendung von Evaluationsergebnissen setzt voraus, dass die zu untersuchenden Sachverhalte evaluierbar sind und dass sie in den politischen Prozess zeit- und sachgerecht eingebracht werden können. Diese Fragestellung kann unter Begriff der Qualität der Evaluationen zusammengefasst werden. Die Verwendung der Evaluationsergebnisse innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse ist der zweite Untersuchungsschwerpunkt der Arbeit. Im Mehrebenensystem der europäischen Politik fließen Evaluationsergebnisse in verschiedene Entscheidungsprozesse auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene ein. In der Politik für den ländlichen Raum wird die Verwendung der Evaluationen insbesondere im Zusammenhang mit der (Re-)Formulierung ländlicher Entwicklungsprogramme, welche in Deutschland eine Aufgabe der Bundesländer ist, und auf Ebene der Europäischen Kommission diskutiert. Diese Prozesse stehen somit auch im Zentrum dieser Arbeit.

1.2. Vorgehensweise

Die EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums gewann in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung. Gleichmaßen stieg auch die Bedeutung des Instruments der Evaluation innerhalb dieses Politikfeldes. Daher werden im **Kapitel 2** zunächst die Entwicklung der Politik (Kapitel 2.1) und anschließend die Entwicklung der Evaluation (Kapitel 2.2) beschrieben. Die ländliche Entwicklungspolitik findet statt im Mehrebenensystem der EU, was einige Besonderheiten hinsichtlich der Umsetzung der Politik zur Folge hat. Diese werden im Kapitel 2.3 beschrieben.

Nach Vorstellung des Politikfeldes widmet sich das **Kapitel 3** dem Stand der Forschung zum Thema der Institutionalisierung von Evaluationen in der ländlichen Entwicklung. Dazu werden zunächst für die Untersuchung relevante Aspekte der Evaluationsforschung und der Verwendungsforschung diskutiert (Abschnitt 3.1 und 3.2). Anschließend werden die vorhandenen Forschungsergebnisse, welche einige Aspekte der Institutionalisierung von Evaluationen im zu untersuchenden Politikfeld betrachten, betrachtet (Abschnitt 3.3).

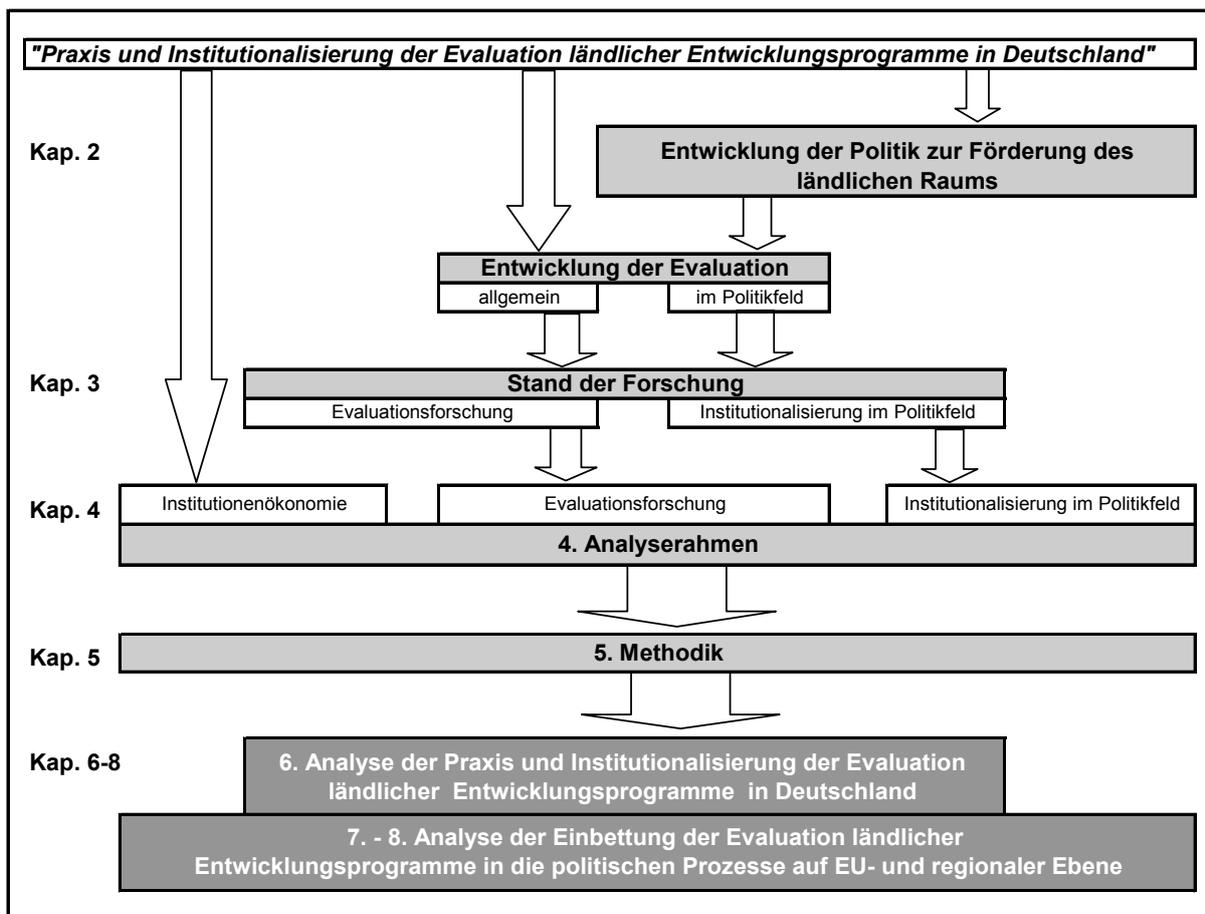
Zur Untersuchung der Institutionalisierung der Programmevaluationen in der ländlichen Entwicklungspolitik wird im **Kapitel 4** der Analyserahmen für die Untersuchung der Institutionalisierung von Evaluationen vorgestellt, welcher auf den Forschungsergebnissen der Neuen Institutionenökonomie beruht (Abschnitt 4.1 und 4.2). Im Anschluss daran wird beschrieben, wie der Analyserahmen unter Verwendung der in Kapitel 3 diskutierten Forschungsergebnisse, auf das zu untersuchende Forschungsgebiet angewendet wird (Abschnitt 4.3).

Nach Vorstellung des Analyserahmens beschreibt **Kapitel 5** die Methodik, mit welcher die empirische Untersuchung der Institutionalisierung durchgeführt wurde. Dazu wird zunächst ein Überblick über das gewählte Forschungsdesign gegeben (Kapitel 6.1.), bevor die gewählten Methoden der Dokumentenanalyse (Kapitel 6.2) und der Fallstudie (6.3) näher vorgestellt werden.

In den **Kapiteln 6 bis 8** werden dann, aufbauend auf dem Analyserahmen des Kapitels 4, die Prozesse der praktischen Durchführung der Evaluation (Kapitel 6) und die politischen Entscheidungsprozesse sowohl auf EU-Ebene (Kapitel 7) als auch auf der regionalen Ebene (Kapitel 8) untersucht. Im Mittelpunkt der Analyse stehen zum einen die Untersuchung der Evaluationspraxis (wer tut was und warum?) und ihrer Institutionalisierung (welche Regeln gibt es?) sowie der Einbettung der Evaluation in die politischen Entscheidungsprozesse des Mehrebenensystems.

Das **Kapitel 9** fasst die wichtigsten Aspekte der Arbeit zusammen und enthält die Schlussfolgerungen. Der Aufbau der Arbeit wird in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: eigene Darstellung

2. Die EU-Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung

Die EU-Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung gewann in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung. Dies wird in diesem Kapitel näher betrachtet. Dazu wird dem Leser im Abschnitt 2.1 ein Überblick über die Entwicklung dieses Politikfeldes zur Zweiten Säule der GAP bis hin zur aktuellen Ausgestaltung der Politik in der Förderperiode 2007-2013 vermittelt. Anschließend wird in Abschnitt 2.2 die steigende Bedeutung der Evaluation in dieser Politik beschrieben. Zum Schluss des Kapitels 2 werden im Abschnitt 2.3 einige Besonderheiten des Politikfeldes diskutiert, welche u.a. aus der historischen Entwicklung resultieren.

2.1. Entwicklung der EU-Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung zur Zweiten Säule der GAP

Die Agrarpolitik war eine der ersten europäischen Gemeinschaftspolitiken:

„Agricultural policy has long played a prominent role in the context of European integration. It was one of the first policy areas where Member States gave up part of their national sovereignty to the benefit of the Community so that uniform, or at least harmonised, rules could apply to all within the framework of a common policy.“ (Ahner 2000, 4)

In den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft², den Römischen Verträgen, wurden die Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt. Hintergrund für die Entstehung der GAP war die defizitäre Versorgungslage mit fast allen Agrarprodukten (Ahner 2000). Die Hauptziele waren und sind daher die Erhöhung der Produktivität, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung sowie Versorgungssicherheit und die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu angemessenen Preisen (Ahner 2000; Amtsblatt 2002).

1958 fand in Stresa (Italien) eine Konferenz der Mitgliedstaaten statt, in der die Leitlinien der GAP auf Basis der Römischen Verträge entworfen werden sollten. Dabei wurde der landwirtschaftliche Familienbetrieb als zentraler Ausgangspunkt der Politik angesehen, welcher als spezifisches Merkmal der europäischen Landwirtschaft erhalten werden sollte. Die Konferenz von Stresa betonte zwar sehr die Bedeutung von Strukturverbesserung und ländlicher Entwicklung, insbesondere der Herausbildung einer Gemeinsamen Markt- und Preispolitik wurde jedoch besonderes Gewicht verliehen (Ahner 2000).

2.1.1. Erste Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung

Im Bereich der ländlichen Entwicklung gab es in der ersten Dekade der GAP nur sehr wenige Maßnahmen im Bereich der Investitionsförderung mit dem Ziel, die Modernisierung der Agrarstrukturen zu fördern (Europäische Kommission 1997; Ahner 2000). Die Entwicklung einer europäischen Agrarstrukturpolitik ging nur sehr langsam voran und „it's initial attempts to promote the emergence of more viable farms were not very successful“ (Tracy 1997, 37).

Im Jahre 1962 wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) eingerichtet, durch welchen unter anderem Strukturanpassungen in

² Die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) wurden am 25. März 1957 in Rom von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet. Ab 1967 verschmolzen die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die EWG und EURATOM zur Europäischen Gemeinschaft.

der Landwirtschaft gefördert werden sollten (Amtsblatt 1962). 1964 wurde der EAGFL in die zwei Abteilungen Garantie und Ausrichtung gegliedert (Amtsblatt 1964). Durch die Abteilung Garantie wurde fortan die Markt- und Preispolitik finanziert. Als Interventionsbereiche für die Abteilung Ausrichtung wurden die Finanzierung der Anpassung und Verbesserung der Produktionsstrukturen landwirtschaftlicher Betriebe und der Strukturen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse definiert (Europäische Kommission 1997). Der EAGFL Ausrichtung förderte v.a. sektorspezifische Instrumente wie Maßnahmen zur Bodenverbesserung, Be- und Entwässerung, Flurbereinigung und Beratung zur Umsetzung des technischen Fortschritts, die die Produktivität und die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe verbessern sollten (Eggers 2005).

Aufgrund der Defizite der Produktions- und Vermarktungsstrukturen und der zutage tretenden Marktungleichgewichte veröffentlichte der damalige Agrarkommissar Mansholt im Jahre 1968 ein Memorandum über die Reform der Landwirtschaft. Darin wurde die Einführung einer Strukturpolitik vorgesehen, um den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu unterstützen. Maßnahmen waren zum Beispiel die Festlegung von Zielbetriebsgrößen, die Reduktion der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie der Milchviehbestände und die Förderung von Vorruhestand und Umschulung, um Folgen des Strukturwandels zu mildern. Der Mansholt-Plan stieß jedoch auf heftigen Widerstand der Landwirte und somit auch der Agrarminister im Rat (Tracy 1997).

Als Resultat der Verhandlungen im Rat zum Mansholt-Plan wurden 1972 drei soziokulturelle Richtlinien zur Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und zur beruflichen Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen verabschiedet (Europäische Kommission 1997; Tracy 1997). Diese horizontalen Maßnahmen³ wurden nach und nach durch regionale und sektorale Maßnahmen ergänzt. So wurde 1975 eine Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten⁴ erlassen, deren Ziel die Begrenzung der Landflucht war (Europäische Kommission 1997). Im Jahre 1977 wurde außerdem eine Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse erlassen (Europäische Kommission 1997).

³ Horizontale Maßnahmen gelten für das gesamte Gebiet der EU, während regionale und sektorale Maßnahmen auf bestimmte Regionen bzw. Sektoren innerhalb der Landwirtschaft zugeschnitten sind.

⁴ Diese Maßnahme wurde von den Landwirten sehr gut aufgenommen, war jedoch im Wesentlichen eher ein soziales Instrument als ein Mittel zur strukturellen Anpassung (Tracy 1997). Das Neuartige an der Ausgleichszulage war jedoch, dass sie erstmals in der Agrarstrukturpolitik ein gebietsbezogenes Konzept und somit einen ersten territorialen Ansatz innerhalb der Agrarstrukturpolitik verfolgte (Eggers 2005).

2.1.2. Ländliche Entwicklung in den 1980ern

In den 1980er Jahren wurden erste Schritte in der Programmentwicklung unternommen. Der Hintergrund dafür war die Erkenntnis, dass die Politik der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ländlicher Gebiete auch auf außerlandwirtschaftliche Wirtschaftszweige ausgedehnt werden musste. 1981 wurden die ersten drei integrierten Entwicklungsprogramme für strukturschwache Gebiete in Schottland, Frankreich und Belgien unter Beteiligung aller drei Strukturfonds⁵ entwickelt. Ein Jahr später wurden Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung ebenfalls in Irland und Großbritannien eingeführt.

Ab 1985 wurde dieses Konzept auch auf Griechenland, Südfrankreich und Italien ausgedehnt. Die Integrierten Mittelmeerprogramme hatten das Ziel, die Regionen auf die durch den Beitritt Spaniens und Portugals zur Europäischen Gemeinschaft (EG) veränderten Wettbewerbsbedingungen anzupassen (Europäische Kommission 1997; Tracy 1997). Tracy (1997) beurteilt diese Entwicklungen wie folgt:

“Gradually, the emphasis shifted to rural development, partly as a result of the needs of the Southern European countries, and in the context of the general reform of the Structural Funds, including the ‘Guidance Section’ of FEOGA.” (Tracy 1997, 37).

Die erwähnte Reform der Strukturfonds wurde im Jahre 1988 vor dem Hintergrund der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) durchgeführt. Das Hauptziel der EEA war die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums und die Nivellierung der bestehenden Unterschiede zwischen wohlhabenden Regionen und Regionen mit Entwicklungsrückstand (Eggers 2005). Die Reform der Strukturfonds beinhaltete eine Verdopplung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen (Tracy 1997) und eine Konzentration auf Fördergebiete⁶, welche anhand ökonomischer Parameter festgelegt wurden (Eggers 2005).

Die Konzeption von Interventionen durch die Strukturfonds basierte von nun an auf den Grundsätzen der Konzentration, der Programmplanung⁷ und der Partnerschaft⁸ zwischen

⁵ Die drei an den integrierten Entwicklungsprogrammen beteiligten Fonds waren der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF).

⁶ Konzentration bedeutet dabei, dass fünf konkrete Förderziele festgelegt wurden. Die für die Landwirtschaft wichtigsten Ziele waren: Ziel 1 (Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, EAGFL Ausrichtung finanziert Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur); Ziel 5a: (Förderung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, Maßnahmen können überall angewendet werden, dazu gehören z.B. Junglandwirteförderung, Investitionsförderung, Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung etc.); Ziel 5b: (niedriges Niveau sozioökonomischer Entwicklung) (Tracy 1997).

⁷ „,Programmplanung‘ (ist) das mehrstufige Organisations-, Entscheidungs- und Finanzierungsverfahren zur mehrjährigen Durchführung der gemeinsamen Aktion der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten“ (Amtsblatt 1999a, 18).

Kommission und nationalen bzw. regionalen Behörden sowie der Begleitung und Bewertung (Malek 2002). Von nun an sollten Interventionen gezielt und den regionalen Bedürfnissen entsprechend sowie in Abstimmung zwischen den drei Fonds durchgeführt werden. Ahner (2000) bewertet dies folgendermaßen:

“The acknowledgement that rural development is not only about the improvement of agricultural structures, but also about the diversification of rural economies and that a multi-sectoral approach was needed in this context, was a very important step. But, in practice, it remained insufficient” (Ahner 2000, 8).

Gründe dafür werden einerseits im überwältigenden Gewicht der traditionellen Markt- und Preispolitik und andererseits darin gesehen, dass die Strukturpolitik nicht genug an den Anpassungsprozess der Landwirtschaft und die Liberalisierung des Agrarhandels angepasst war (Ahner 2000).

2.1.3. Agenda 2000 (Förderperiode 2000-2006)

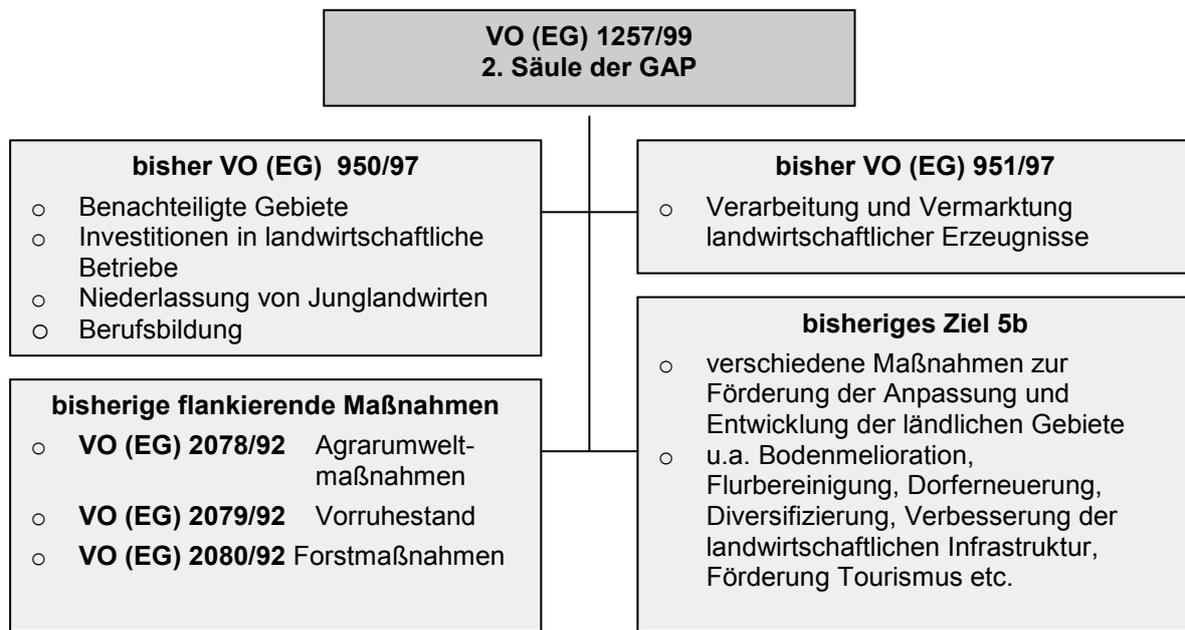
Im Rahmen der AGENDA 2000⁹ wurden die Strukturfonds und auch die Agrarpolitik erneut reformiert. Die Grundprinzipien der AGENDA 2000 für die Entwicklung des ländlichen Raumes waren die Multifunktionalität der Landwirtschaft, ein integrierter und branchenübergreifender Ansatz (Diversifizierung), Flexibilität durch Subsidiarität, Dezentralisierung und Partnerschaft sowie Transparenz der Verwaltung der Programme (Zervoudaki 1999).

Zur Umsetzung dieser Prinzipien wurde die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes als Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen. Alle bereits existierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes wurden im Zuge der AGENDA 2000 in ein Politikpaket integriert, welches auf einer einzigen Rechtsgrundlage, der Verordnung (EG) Nr. 1257/99, basierte (Amtsblatt 1999b, Zervoudaki 1999; Ahner 2000). Die Zusammensetzung dieses „Pakets“ veranschaulicht Abbildung 2.

⁸ Partnerschaft ist die „enge Konzertierung (...) zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den Behörden und Stellen, die der Mitgliedstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner einschlägigen Praxis benennt... Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Interventionen“ (Amtsblatt 1999a, 17).

⁹ Das Ziel der AGENDA 2000 war eine effizientere Gestaltung der Gemeinschaftspolitik vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU, des wachsenden Umweltbewusstseins und der wachsenden Bedeutung ländlicher Entwicklung. Zudem wurde die EU-Strukturpolitik zunehmend als zu umfangreich, zu wenig transparent und zu zentralistisch kritisiert (Ahner 2000; Axt 2000). Bei der AGENDA 2000 handelte es sich um ein Paket von Gesetzesvorschlägen, welche Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik, Vorschläge zur Vorbereitung der zukünftigen Mitgliedstaaten auf den Beitritt und einen Finanzrahmen für die folgende Programmplanungsperiode 2000-2006 beinhaltete.

Abbildung 2: Maßnahmen innerhalb der Zweiten Säule der GAP



Quelle: eigene Darstellung nach Swales (2002)

Die Mitgliedstaaten bzw. Regionen setzten die EU-Politik im Rahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) um und konnten bei der Programmplanung frei entscheiden, welchen „Ausschnitt aus dem breiten Katalog der insgesamt zulässigen Maßnahmen sie für ihre ländlichen Räume anbieten“ (Isermeyer et al. o.J., 3)¹⁰.

Im Rahmen der Mid-Term-Review der Agenda 2000 im Jahre 2003 wurden zusätzliche Maßnahmen in Bezug auf die Lebensmittelqualität, die Einhaltung von Standards und Tierschutzmaßnahmen eingeführt (Amtsblatt 2004).

2.1.4. Die aktuelle Politik der ländlichen Entwicklung (Förderperiode 2007-2013)

Die aktuellste Reform der Zweiten Säule fand im Jahre 2005 statt. Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wurde im Paket mit den Vorschlägen für die Strukturfondsverordnungen verabschiedet.

¹⁰ Die einzige Verpflichtung für die Mitgliedstaaten war es, Agrarumweltprogramme anzubieten (Isermeyer/Grajewski et al. o.J., 3).

Die ELER-Verordnung definierte drei Hauptziele für die Politik der ländlichen Entwicklung, welche in drei Schwerpunktsachsen durch entsprechende Fördermaßnahmen umgesetzt werden:

Das Ziel 1 ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors durch Förderung der Umstrukturierung. Schwerpunktsachse 1 umfasst Maßnahmen zur Stärkung der Humanressourcen (wie Berufsbildung, Niederlassung von Junglandwirten, Vorruhestand, Beratung), zur Umstrukturierung des physischen Potenzials (unter anderem Investitionsförderung und Infrastrukturmaßnahmen) und zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und Erzeugnisse (Amtsblatt 2005).

Ziel 2 ist der Schutz von Umwelt und Landschaft durch Unterstützung des Landmanagements. Schwerpunktsachse 2 beinhaltet Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen (wie Agrarumweltmaßnahmen, die Förderung benachteiligter Gebiete und von Natura 2000-Gebieten) und zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen (zum Beispiel Erstaufforstung, Waldumweltmaßnahmen) (Amtsblatt 2005).

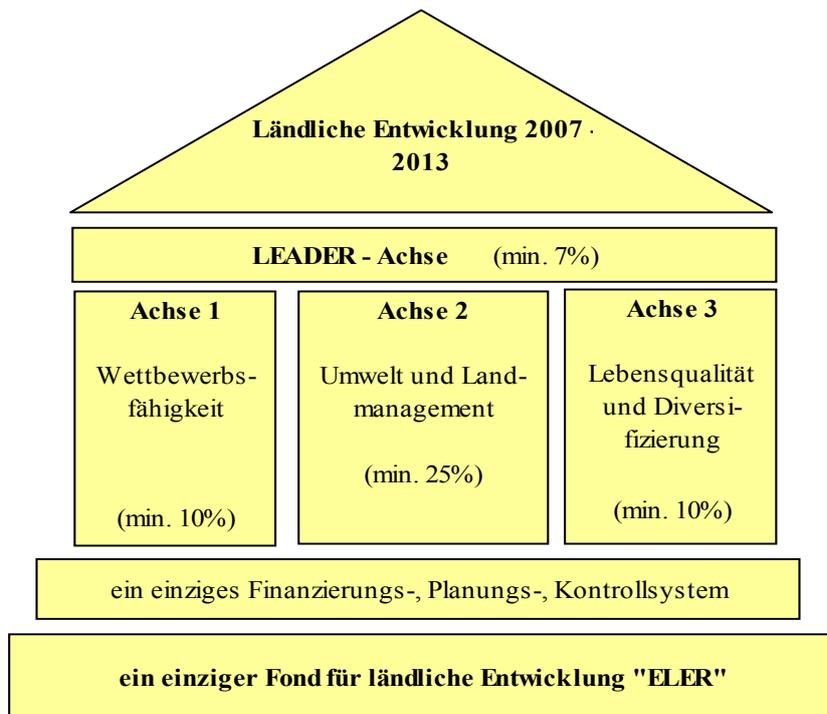
Ziel 3 ist die Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten sowie die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung. Schwerpunktsachse 3 soll zur Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereichen, beispielsweise durch Förderung des Tourismus, beitragen. Das Ziel der Steigerung der Lebensqualität soll durch Maßnahmen wie die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung erreicht werden (Amtsblatt 2005).

Die drei Achsen beinhalten jedoch kaum neue Maßnahmen, sondern fassen die bereits unter Verordnung (EG) 1257/99 vorhandenen Maßnahmen zusammen (Grajewski et al. 2004). Für die einzelnen Schwerpunktsachsen wurden zudem Mindestquoten festgelegt (10% für Achse 1 und 3, 25% für Achse 2) mit dem Ziel, eine Ausgewogenheit zwischen den drei Schwerpunkten zu erreichen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden (Europäische Kommission 2004a).

Durch die Verordnung wurde die ländliche Entwicklungspolitik vereinfacht, da es ab 2007 nur noch einen einzigen Fonds und ein einziges Finanzierungssystem, ein einziges Programmplanungssystem und ein einziges Kontroll- und Bewertungssystem gibt. Weitere Schwerpunkte der Verordnung sind die Betonung des strategischen Ansatzes und des Bottom-up-Konzeptes sowie die Einrichtung eines europäischen Netzwerks für ländliche

Entwicklung¹¹. Die Abbildung 3 gibt einen Überblick über das „Fundament“ der Politik des ländlichen Raumes. Die drei Ziele der Politik werden durch die drei Achsen der Verordnung umgesetzt, welche die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung enthalten. Der LEADER-Ansatz soll in allen drei Achsen verfolgt werden.

Abbildung 3: Das "Fundament" der ländlichen Entwicklung 2007 – 2013



Quelle: nach Europäische Kommission (2004b)

2.2. Entwicklung der Evaluation innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik

Das Instrument der Evaluation gewann sowohl international als auch innerhalb der EU-Politik in den letzten Jahr(zehnt)en immer mehr an Bedeutung. Diese Entwicklung wird in diesem Kapitel näher betrachtet. Dazu wird zunächst die Entwicklung der Evaluationsforschung im internationalen Kontext (Abschnitt 2.2.1) untersucht. Anschließend wird die Entwicklung der Evaluation im Politikfeld der ländlichen Entwicklungspolitik der EU beleuchtet (Abschnitt 2.2.2).

2.2.1. Entwicklung der Evaluationsforschung im internationalen Kontext

Die Entwicklung der Evaluation im internationalen Kontext wird in der Literatur zum einen aus historischer Sicht (Derlien 1997; Wollmann 2003; Rossi et al. 2004) und zum anderen

¹¹ Diese Punkte werden in Anhang 1 detailliert dargestellt.

unter methodologischen Gesichtspunkten betrachtet (Balzer 2005). Beide Ansätze werden im Folgenden, beginnend mit der historischen Darstellung, vorgestellt.

Eine systematische Evaluation von Sozialprogrammen wurde in den USA erstmals vor dem Ersten Weltkrieg im Bildungs- und Gesundheitsbereich durchgeführt. Nach der Weltwirtschaftskrise kam es zu einer zunehmenden Übertragung von sozialer Verantwortung auf den Staat. Es entstanden die ersten Sozialprogramme und somit ein Bedarf für die Entwicklung von Methoden zur Planung, Budgetierung, Qualitätskontrolle und Rechnungslegung. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eine Reihe neuer Sozialprogramme eingeführt, wie z.B. Stadtentwicklungs-, Gesundheitsvorbeugungs- und Bildungsprogramme. Diese waren durch hohe Ausgaben und große Unsicherheit über deren Wirkung gekennzeichnet, welches zu einem ersten Boom der Evaluationsforschung führte. Ermöglicht wurde dieser durch ein erweitertes Wissen über die Methoden der Sozialforschung, der Statistik, Verwaltung und Finanzierung. Ende der 1950er Jahre war Programmevaluation in den USA gang und gäbe (Rossi et al. 2004). Ihr eigentlicher „Aufstieg als Analyseverfahren zur Überprüfung der Wirkungen politischer Programme“ begann jedoch erst in den 1960ern, wiederum zunächst in den USA und später in anderen westlichen Industriestaaten (Wollmann 2003).

Derlien (1997) beschreibt zwei Wellen der Entwicklung von Evaluation im internationalen Kontext: die erste Welle in den 1960/70er und die zweite Welle in den 1980er Jahren. Die 1960/70er Jahre waren einerseits gekennzeichnet durch wirtschaftliches Wachstum und wachsende Budgets und andererseits durch „als immer krisenhafter wahrgenommene sozio-ökonomische Veränderungen“ (Wollmann 2003, 336). Zur Lösung der sozio-ökonomischen Probleme wurde eine neo-keynesianische Wirtschaftspolitik von den regierenden Reformparteien (zum Beispiel der SPD in Deutschland) verfolgt. Es kam zur Expansion sozial- und infrastrukturpolitischer Maßnahmen, beispielsweise im Gesundheits- und Sozialwesen. Diese Sozialprogramme waren neuartig und sehr komplex, daher bestanden eine große Unsicherheit und ein hoher Informationsbedarf über die Wirkungen der Programme. Dieser „Informationshunger von Politik und Verwaltung“ war begleitet von der Planungsdiskussion (Wollmann 2003, 337). Demnach sollte die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung durch die Einführung von Planungs- und Informationsverfahren gewährleistet bzw. verbessert werden (Derlien 1997; Wollmann 2003).

In den 1980er Jahren bot sich eine völlig geänderte ökonomische Situation. Die Zeit des stetigen Wirtschaftswachstums und der gefüllten Sozialkassen war vorüber. Nun musste mit

den knappen Ressourcen gehaushaltet werden. Die eher konservativen Regierungen (zum Beispiel die CDU in der Bundesrepublik seit 1982) nutzten die Evaluation zur Rationalisierung der Ressourcenallokation innerhalb des Budgets und zur Identifikation von ineffektiven Programmen für die Legitimierung von Budgetkürzungen (Derlien 1997). Dieser Prozess war eingebettet in das politische Umfeld eines „internationalen neo-konservativen Konsensus, dass der Staat sich aus der Gesellschaft zurückzuziehen habe“ (Derlien 1997, 8). Dies fand seinen Ausdruck in Privatisierungsprogrammen, Deregulierung, Entbürokratisierung, Zurückfahren der Planungssysteme sowie der Einführung neuer Kontrolltechniken in die Verwaltung (wie z.B. des Controlling oder des New Public Management¹²). Evaluationen innerhalb dieser zweiten Entwicklungswelle waren stark an Fragen wie dem Output des Regierungshandelns und der Ermittlung von Verwaltungskosten orientiert. Sie waren am Budgetprozess ausgerichtet und dienten der Überprüfung laufender Reformprogramme (Derlien 1997).

In den 1990er Jahren gab es zwei Anstöße der Evaluation. Zum einen war sie ein wichtiges Instrument in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik und zum anderen ist „die Europäische Union dazu übergegangen, ihre Strukturfondsförderung (...) einer Evaluation zu unterziehen, in der die verschiedenen Phasen der Evaluierung (ex-ante, on-going, ex-post¹³) geradezu systematisch angewandt werden“ (Wollmann 2003, 341).

Die Entwicklung der Evaluationsforschung aus methodologischer Sicht diskutiert Balzer (2005). Er fasst die unterschiedlichen Evaluationsansätze je nach ihrer Schwerpunktsetzung in drei Gruppen (methodenorientierte, bewertungsorientierte und nutzungsorientierte Ansätze) zusammen. Nach seiner Darstellung haben sich diese wissenschaftlichen Diskussionen auch in chronologischer Folge entwickelt. Tabelle 1 stellt dies in einer Übersicht dar.

¹² Vgl. Senior Nello (1997); Minogue (1998); Brunner-Salten (2003); Busch (2004).

¹³ In der Evaluationsforschung erfolgt die Unterscheidung von Evaluationen u.a. nach dem Zeitpunkt ihrer Durchführung: **Ex-ante-Evaluationen** (lat.: im Vorhinein) werden vor der Implementierung eines Programms durchgeführt. Bestimmt werden soll dabei der Gegenstand eines Programms und dessen Erfolgsindikatoren, an denen die Logik des Programms auf Grundlage von Kriterien wie Klarheit, Evaluierbarkeit, Machbarkeit und Relevanz bewertet wird (Leeuw 2004). Ein weiteres Ziel ist die Abschätzung von Wirkungen und Ursache-Wirkungszusammenhängen vor Beginn des Programms (Wollmann 2003). Während der Programmrealisierung können **On-going-Evaluationen**, also laufende Bewertungen, durchgeführt werden. Die frühzeitige Rückkopplung von Zwischenergebnissen an die politischen Akteure soll dabei etwaige Korrekturen während der Programmperiode ermöglichen (Wollmann 2003). **Ex-post-Evaluationen** (lat.: im Nachhinein) werden nach Abschluss des politischen Programms durchgeführt. Ihre Ziele sind die Erfolgskontrolle und die Wirkungsanalyse. Erfolgskontrolle bedeutet dabei die Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Im Rahmen der Wirkungsanalyse können einerseits die Wirkungen des Programms erfasst werden und andererseits kann ermittelt werden, inwieweit diese Wirkungen auf das Programm selbst zurückzuführen sind (Wollmann 2003).

Tabelle 1: Entwicklung der verschiedenen methodologischen Evaluationsansätze

Phase	chronologische Einordnung	wissenschaftliche Ansätze	Vertreter
Phase 0 Ursprünge	bis 1930er		
Phase 1 Methodische Entwicklung	1930er bis 1975	Methodenorientierte Ansätze	Tyler Campbell Suchman Cook Rossi Chen Cronbach
Phase 2 Nutzungskrise und Paradigmenstreit	ab 1960er / 1970er	Bewertungsorientierte Ansätze	Scriven Owens/Wolf Stake Eisner Guba/Lincoln
Phase 3 Nutzungsorientierung	ab 1980er	Nutzungsorientierte Ansätze	Kirkpatrick Stufflebeam Weiss Quinn Patton Fetterman
Phase 4 Standardisierung und Integration	ab 1980er	Evaluationsstandards	

Quelle: nach Balzer (2005)

Der von Balzer (2005) beschriebene Übergang von einer methodenorientierten zu einer bewertungsorientierten Betrachtungsweise reflektiert auch den „Positivismusstreit“ in den Sozialwissenschaften:

„In den 1960er bis in die 1980er Jahre waren die methodische Diskussion und Praxis der Evaluationsforschung vorrangig vom neo-positivistisch-nomologischen (den Naturwissenschaften nachahmenden) Wissenschaftsmodell bestimmt und infolgedessen von experimentellen, quasi-experimentellen und quantitativen Vorgehensweisen und Methoden beherrscht. Demgegenüber hat in den letzten Jahren ein „post-positivistisches“, konstruktivistisches und letztlich relativistisches Wissenschaftsverständnis und in dessen Gefolge qualitativ-hermeneutische Methoden, in denen Fallstudien einen hohen Stellenwert haben, eine wachsende Anhängerschaft gefunden“ (Wollmann 2003, 341).

Lee (2006) unterscheidet drei Forschungsparadigmen, welche derzeit in der Evaluationsforschung vorherrschen: positivistische/ post-positivistische, interpretative/ konstruktivistische und transformierende/ emanzipatorische Ansätze. Tabelle 2 fasst die drei Paradigmen hinsichtlich ihres Verständnisses von Realität, der Bedeutung von Objektivität und der angewandten Methoden zusammen.

Tabelle 2: Wissenschaftstheoretische Grundlagen der Evaluationstheorie

Verständnis von...	Paradigma		
	Positivismus / Postpositivismus	Interpretation / Konstruktivismus	Transformation / Emanzipation
Realität	nur eine Realität, die durch den Ausschluss alternativer Realitäten entdeckt wird	Realität ist aus vielfachen Perspektiven einzelner Personen sozial konstruiert. Diese Perspektiven sind für ein Gesamtbild abzufragen.	Es existieren vielfache Realitäten, die unterschiedlichen Einfluss auf Kontext eines Programms haben. Die Perspektive der Schwächsten sollte eingenommen werden.
Objektivität	Objektivität und Neutralität repräsentieren die einzigen geeigneten Standards für Forscher	Es existiert keine Objektivität. Beobachter beeinflusst und ist beeinflusst durch die Beobachteten. Er muss sich über die Quellen seiner Bewusstseinshaltung und die der anderen bewusst sein.	Der Beobachter sollte den Beobachteten im Rahmen der Beobachtung ermächtigen, dabei aber nicht die Verantwortung im Hinblick auf die Einhaltung von Evaluationsstandards vernachlässigen.
Methoden	Methoden sollten primär aus der Wissenschaft und der Natur abgeleitet sein und auf klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie Verallgemeinerbarkeit ausgerichtet sein	Methoden sind meist qualitativ und narrativ auf die Erklärung von Bedeutungen in ihrem spezifischen Kontext ausgerichtet, wobei Verallgemeinerungen nur begrenzt möglich sind.	Methoden sind pluralistisch und unterliegen der Evolution. Sie sollten eher unterschiedliche Positionen darstellen als zu generalisieren versuchen.

Quelle: nach Widmer/Binder (1997); Eser (2002, 335); Lee (2006)

Die Evaluationsforschung ist folglich hinsichtlich methodologischer Ansprüche und theoretischer Grundannahmen kein homogenes Forschungsgebiet. Innerhalb der Evaluationsforschung gibt es unterschiedliche Forschungsparadigmen und methodische Ansätze, welche sich auch auf die Wahl der Forschungsmethoden auswirken.

Nachdem in diesem Kapitel die internationale Entwicklung betrachtet wurde, widmet sich das folgende Kapitel der Entwicklung der Evaluation in der EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums.

2.2.2. Entwicklung der Evaluation in der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Die Einführung von Evaluationen innerhalb der EU erfolgte seit Mitte der 1980er Jahre vor dem Hintergrund eines steigenden Budgets und wachsender Kompetenzen sowie erhöhter Anforderungen bezüglich der Rechenschaft¹⁴. Die Strukturpolitik spielte eine Vorreiterrolle bei der Institutionalisierung der Evaluation.

¹⁴ In den 1980ern und Anfang der 1990er Jahre wuchsen sowohl das Budget der EU als auch ihre Kompetenzen. Neue Politikfelder (wie Umwelt, Forschung, Transport, Bildung und Kultur) und entsprechend höhere Ausgaben mussten bewältigt werden. Fragen bezüglich demokratischer Rechenschaft und Value for Money, also des Geldwertes der Europäischen Programme, kamen auf. Insbesondere der Europäische Rechnungshof und das Europäische Parlament nahmen diese Kontrollfunktion wahr (Leeuw 2004).

Mitte der 1980er wurde die Evaluation erstmals im Bereich der Strukturfondsförderung eingesetzt. Zunächst wurde ein Pilotprojekt im Rahmen der Integrierten Mittelmeerprogramme durchgeführt. Diese Erfahrungen dienten als Grundlage für die Weiterentwicklung der Evaluationsaktivitäten. Die Reform der Strukturfonds im Jahre 1988 schrieb den Grundsatz der Begleitung und Bewertung der Programme fest. Die Bewertung der Strukturprogramme sollte fortan ex-ante und ex-post erfolgen. Seit der Reform 1988 waren die Mitgliedstaaten zur Bewertung der Maßnahmen und Programme im Rahmen der Strukturfonds verpflichtet. Die durch den EAGFL-Ausrichtung finanzierten Ziel-1- und Ziel-5b-Maßnahmen wurden daher bereits seit 1988 evaluiert. Im Programmplanungszeitraum 1989-1993 wurde schrittweise ein Bewertungssystem für die Strukturfondsmaßnahmen aufgebaut. Dabei veranlasste die Kommission die Ausarbeitung einer Vielzahl von Studien, die Gründung von Bewertungsfachgruppen und die Einführung des MEANS-Programms¹⁵, um die Methoden der Evaluierung von Strukturmaßnahmen zu verbessern (Bougas 2002; Forstner et al. 2002; Malek 2002; Pupo 2003; Leeuw 2004).

Außerhalb der Strukturfonds erlangte die Evaluierung erst Mitte/Ende der 1990er Jahre eine Bedeutung. Während der Santer-Kommission (1995-1999) wurde die Reform der Kommission zur Priorität erhoben. 1995 wurde das Reformprogramm „Sound and Efficient Financial Management - SEM 2000“ verabschiedet (Hooghe 2001). Dessen Ziel war die Verbesserung der Finanzvorschriften und die Einführung der Evaluation von Kommissionsprogrammen und -politiken (Cini 2001). Diese Reform¹⁶ betonte die Notwendigkeit, Evaluation in das Programmmanagement und die Politikverbesserung zu integrieren. Bis dahin wurde Evaluation, wo sie überhaupt durchgeführt wurde, nur als Ritual oder Pflicht begriffen. Evaluationsberichte wurden kaum für die Entscheidungsfindung genutzt und waren schlecht synchronisiert mit dem Politikzyklus (Williams et al. 2002). 1996 wurden alle Generaldirektionen (GD) auf Initiative der GD Haushalt verpflichtet, Evaluierungsfunktionen aufzubauen.

¹⁵ Das MEANS-Programm (Methods for Evaluating Actions of Structural Nature) wurde 1995 initiiert. In dessen Rahmen wurden eine Reihe von methodologischen Dokumenten veröffentlicht zum Beispiel zur Entwicklung einer Methodologie für Ex-ante-, On-going und Ex-post-Evaluationen, Präsentation von verschiedenen Evaluationsmethoden, Definition von Indikatoren etc. (Europäische Kommission 1995a bis 1995e; Pupo 2003).

¹⁶ Das Problem war jedoch, dass diese Reformen „were launched more with a whimper than a bang“ (Cini 2001, 6). Seit Jahren hatte der Rechnungshof vor Kontrolllücken und Betruggefahr in der Kommission gewarnt, woraufhin das Parlament im Januar 1999 eine offizielle Untersuchung des Finanzmanagements der Kommission durch unabhängige Experten forderte. Nachdem der Expertenbericht sechs Fälle von Betrug und schlechtem Management in der Kommission aufdeckte, trat die Santer-Kommission im März 1999 zurück (Hooghe 2001).

Santers Nachfolger Prodi führte dessen Reformprogramm weiter. Das erklärte Ziel der Prodi-Kommission war die Einführung neuer Governance-Methoden. Das Hauptziel von Evaluation war demnach die Unterstützung der Entwicklung von Politiken und die ständige Verbesserung der Effektivität der Maßnahmen. Im Jahre 2000 wurden Leitlinien für das Management der Evaluation innerhalb der Kommission veröffentlicht. Diese schrieben die Einführung von Maßnahmen vor, welche sicherstellen sollten, dass Evaluationen beim Programmmanagement und bei Politikvorschlägen berücksichtigt werden (Europäische Kommission 2000a; Cini 2001; Williams et al. 2002).

In der GD Landwirtschaft wurde zunächst im Jahre 1997 mit der Evaluierung der Markt- und Preispolitik begonnen. 1998 begann die neu gegründete Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft mit einem Pilotprojekt im Bereich der ländlichen Entwicklung: der Evaluation der 5a-Maßnahmen Förderung benachteiligter Gebiete und der Niederlassung von Junglandwirten sowie der Investitionsförderung. Das Ziel war die Entwicklung eines Bewertungsrahmens für die folgende Programmperiode (KOM¹⁷ 8, 7-9; KOM 8, 18).

Im Zuge der Agenda 2000 wurde die Bedeutung der Begleitung und Bewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes verstärkt und systematisiert (Forstner et al. 2002). Ab der Programmperiode 2000-2006 mussten alle Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes evaluiert werden. Die Bewertung sollte zu drei Zeitpunkten (Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung) erfolgen¹⁸. Die Mitgliedstaaten konnten zudem entscheiden, ob sie eine Aktualisierung der Halbzeitbewertung (HZB) durchführen. Die Evaluationen sollten anhand von Vorgaben der Kommission, welche in den Bewertungsleitfäden veröffentlicht wurden, erfolgen (Amtsblatt 1999a; Amtsblatt 1999b; Forstner et al. 2002).

Durch die ELER-Verordnung wurde die Rolle der Evaluationen weiter gestärkt. Eine wichtige Neuerung war dabei die Einführung der kontinuierlichen Evaluierung (laufende Bewertung).

¹⁷ Diese Quellenangabe bezieht sich auf ein Expertengespräch mit Beamten der EU-Kommission. Tabelle 9 enthält eine Übersicht über die im Rahmen der Dissertation durchgeführten Expertengespräche.

¹⁸ Die Verordnung 1257/99 definiert dabei die Aufgaben der verschiedenen Evaluationen und die Zuständigkeiten für die Durchführung wie folgt: Die *Ex-ante-Evaluation* ist Teil der Programmplanung. Ihr Ziel ist die Analyse der Stärken und Schwächen der Region und die Beurteilung der Kohärenz und der voraussichtlichen Wirkungen der Maßnahmen. Zuständig für die Durchführung der Bewertung sind die für die Ausarbeitung der Pläne verantwortlichen Verwaltungsbehörden. Die *Halbzeitbewertung* beurteilt die ersten Ergebnisse der Programme und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie wird unter Verantwortung der Verwaltungsbehörde in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Mitgliedstaat vorgenommen und von einem unabhängigen Sachverständigen durchgeführt. Die *Ex-post-Bewertung* beurteilt die Wirksamkeit und Effizienz der abgeschlossenen Programme. Auch sie wird unter Verantwortung der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat und der Verwaltungsbehörde vorgenommen und von einem unabhängigen Sachverständigen durchgeführt (Amtsblatt 1999a).

Dies bedeutet, dass die Programmbehörden jährliche Zwischenberichte anfertigen müssen, welche dann im Rahmen der Halbzeitbewertung und der Ex-post-Bewertung angereichert werden (Amtsblatt 2005). Das Ziel der laufenden Bewertung ist es, Monitoring und Evaluierung besser aufeinander abzustimmen. Die Grundlage dessen ist ein Set von Indikatoren basierend auf der europäischen Strategie, die sowohl das Monitoring als auch Teilbereiche der Evaluierung abdecken.

2.3. Besonderheiten des Politikfeldes

Die Besonderheiten des Politikfeldes resultieren zum einen aus der eben dargestellten, historischen Entwicklung und zum anderen liegen sie darin begründet, dass die ländliche Entwicklungspolitik im Mehrebenensystem der EU¹⁹ umgesetzt wird:

„Entscheidungsfindung, Finanzierung, Implementation, Evaluation und Neuformulierung der EU-Strukturpolitik für ländliche Räume werden im Zusammenwirken von Akteuren auf supranationaler, mitgliedstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene entschieden“ (Forstner et al. 2002, 5).

Das Mehrebenensystem der EU ist demnach ein hochkomplexes, durch Netzwerke stabilisiertes Verhandlungssystem, welches sowohl aus territorialen (EU-, nationale und subnationale Ebenen) als auch funktionalen (also aus einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren) Verhandlungsebenen besteht. Daher ist „Politik in einem Mehrebenensystem (...) komplexer, intransparenter und aufgrund der Verantwortlichkeit mehrerer Ebenen schlechter zurechenbar“ (Forstner et al. 2002, 6.)

Das Mehrebenensystem führt zu einer hohen Komplexität hinsichtlich der Finanzierung und der Programmplanung (Abschnitte 2.3.1 und 2.3.2). Weiterhin wird das Politikfeld durch die doppelte Politikverflechtung geprägt (Abschnitt 2.3.3), welche die Komplexität weiter erhöht.

¹⁹ Eine klare Definition des Begriffes „Mehrebenensystem“ gibt es bisher nicht, da es an verbindlichen Aussagen hinsichtlich der Merkmale, die ein Mehrebenensystem kennzeichnen, mangelt (Grande/Jachtenfuchs 2000). In der Literatur finden sich daher unterschiedliche Definitionen und Erklärungsansätze: 1985 übertrug Scharpf das Konzept der Politikverflechtung aus der deutschen Föderalismusforschung auf die europäische Politik mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den europäischen und den nationalen Institutionen bei der Gesetzgebung und Programmformulierung zu analysieren (Benz 2003). Später setzten sich für diesen Ansatz die Begriffe „multi-level governance“ bzw. „Regieren im Mehrebenensystem“ durch (Benz 2003, 317). Malek (2002) beschreibt die EU als ein „three level game“, also als ein (Zusammen-) „Spiel“ zwischen EU-, nationaler und subnationaler Ebene (Malek 2002, 25). Die verschiedenen Ebenen sind institutionell und prozedural stark differenziert, zur gleichen Zeit jedoch auf vielfältige Art und Weise untereinander verschränkt. Der politische Entscheidungsprozess „erfolgt im Rahmen eines dichten Geflechts von Verhandlungen“ zwischen einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren (Malek 2002, 25). Grande/Jachtenfuchs (2000) beschränken sich nicht auf den territorialen Ansatz und stellen fest, dass die „Eigenheit des europäischen Mehrebenensystems ... darin (besteht), dass die dort integrierten Verhandlungsebenen teilweise territorial und teilweise funktional definiert sind“ (Grande/Jachtenfuchs 2000, 14). Bei der EU handelt es sich um ein „hochkomplexes, integriertes Verhandlungssystem mit mehreren, unterschiedlich definierten und ineinander verschachtelten Politikarenen“ (Grande/Jachtenfuchs 2000, 14).

Das Politikfeld ist jedoch nicht nur hinsichtlich der Zuständigkeiten für Programmplanung, Finanzierung und Umsetzung hochkomplex, sondern auch im Hinblick auf die inhaltliche Gestaltung der Programme (Abschnitt 2.3.4).

2.3.1. Finanzierung der Programme

Die Finanzierung der Strukturpolitik unterliegt dem Grundsatz der Kofinanzierung. Das heißt, dass die strukturpolitischen Maßnahmen gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaaten finanziert werden. Die EU stellt nur einen bestimmten Teil der Mittel (z.B. 50%) bereit, und die für die Maßnahmen zuständige Ebene des Mitgliedstaates (z.B. die deutschen Bundesländer) muss den Restbetrag kofinanzieren. Dabei bestehen zwischen den Ebenen erhebliche Interessenunterschiede. So sind beispielsweise die Regionen daran interessiert, ihre spezifischen Präferenzen unter maximaler Ausschöpfung der Kofinanzierungsmöglichkeiten zu realisieren. Die nationalstaatliche Ebene ist an der Verbesserung der Zahlerposition interessiert, also daran, dass der Beitrag der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt möglichst reduziert bzw. der Rückfluss der Beiträge in Form von EU-Fördergeldern erhöht wird. Auf EU-Ebene hat die Kommission ein Interesse an der Rechenschaft nach außen und an der Kohärenz der Maßnahmen (Forstner et al. 2002; Eberhardt et al. 2004).

2.3.2. Programmplanung

Die Maßnahmen der Zweiten Säule der GAP unterliegen dem Grundsatz der Programmplanung. Die EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums wird in den Mitgliedstaaten in Form von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum umgesetzt. Die EPLR werden dabei von den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen erarbeitet. Die Entwicklungspläne enthalten u.a. eine Entwicklungsstrategie, quantifizierte Ziele und entsprechende Entwicklungsschwerpunkte für die jeweilige Region, einen Finanzierungsplan, die Beschreibung der Maßnahmen und Bestimmungen zur effizienten Durchführung der Maßnahmen. Nach Entwicklung der EPLR auf regionaler Ebene werden sie den zuständigen Stellen der Kommission, den Geografischen Abteilungen in der Generaldirektion Landwirtschaft, vorgelegt. Dort wird beurteilt, ob die Pläne mit der EU-Verordnung in Einklang stehen und anschließend werden die EPLR genehmigt (vgl. Amtsblatt 1999b; Amtsblatt 2005).

In der Förderperiode 2000-2006 gab es jedoch Unterschiede hinsichtlich der Verfahren der Programmplanung in Abhängigkeit von der Förderregion. Für Maßnahmen außerhalb der Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiete wurden EPLR erstellt. Für Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete erfolgte die

Programmplanung gemäß der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/99 im Rahmen der Planung der Operationellen Programme (OP)²⁰. Ab 2007-2013 gab es ein dann jedoch nur noch einziges Programmplanungsverfahren.

Die ländliche Entwicklungspolitik in Deutschland findet jedoch nicht nur im Zusammenwirken zwischen Kommission und Regionen statt, sondern ist aufgrund der föderalen Struktur auch mit der Bundespolitik verflochten.

2.3.3. Doppelte Politikverflechtung

In Deutschland besteht innerhalb der Agrarstrukturpolitik die Möglichkeit der Kofinanzierung durch die EU *und* den Bund. Neben der im Text beschriebenen Verflechtung von EU- und subnationaler Ebene innerhalb der Entwicklung des ländlichen Raums (EU-Länder-Verflechtung) besteht die Möglichkeit, Agrarstrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) durch den Bund finanzieren zu lassen (Bund-Länder-Verflechtung). Dabei finanziert der Bund 60% aller Maßnahmen innerhalb der GAK.

Die Gesetzgebung für die GAK findet im Planungsausschuss für Agrarstruktur- und Küstenschutz (PLANAK) statt. Der PLANAK ist zusammengesetzt aus Vertretern des Bundes und der Bundesländer. Er beschließt z.B. die Rahmenpläne, die die förderfähigen Maßnahmen der GAK enthalten (Mehl/Plankl 2001). Zentrale Fördermaßnahmen der GAK, welche in der Regel mit der EU-Förderung kombiniert wurden, sind z.B. das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP), die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (VV) oder die Ausgleichzulage für benachteiligte Gebiete (AZ)²¹.

Durch die Kombination von EU-Programmen und Maßnahmen der GAK ist es z.B. in Ziel-1-Gebieten wie den Neuen Bundesländern möglich, die ländlichen Entwicklungsprogramme mit einer Landesbeteiligung von nur 10% umzusetzen (75% finanziert die EU, 60% der verbleibenden 25% finanziert der Bund) (Mehl/Plankl 2001). Durch diese doppelte Politikverflechtung ist ein „überaus kompliziertes ... (System) bei der Zielfindung,

²⁰ Das Programmplanungsverfahren für die Strukturfonds war dabei komplizierter, da die Maßnahmen im Zusammenwirken der drei Strukturfonds genehmigt und finanziert wurden. Zur Umsetzung des Entwicklungsplans wurde ein gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) entwickelt, in welchem u.a. die Beteiligung der Fonds geregelt wird. Das gemeinschaftliche Förderkonzept wird dann durch ein oder mehrere operationelle Programme (OP) umgesetzt (Amtsblatt 1999a).

²¹ Einen Überblick über alle förderfähigen Maßnahmen der GAK des Rahmenplans 2000-2003 gibt Anhang 2.

Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik entstanden“ (Mehl/Plankl 2001, 202).

Neben den komplexen Zuständigkeiten für die Finanzierung, Planung und Umsetzung der Politik, ist auch die inhaltliche Komplexität der Programme sehr hoch.

2.3.4. Komplexität der Programme

Die Entwicklungsprogramme des ländlichen Raums bestehen aus einer Vielzahl unterschiedlicher – teils sektoraler und teils gebietsbezogener - Maßnahmen mit unterschiedlichen Wirkungen und Zielgruppen. Dies resultiert u.a. aus der historischen Entwicklung der Maßnahmen, welche im Kapitel 2.1 vorgestellt wurde. Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 umfasst neun Förderkapitel, welche in Tabelle 3 erwähnt werden.

Tabelle 3: Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2000-2006 in Deutschland

Bundesland		Kap. I Invest. in lw. Betrieben	Kap. II Jung- landwirte- förderung	Kap. II Berufs- bildung	Kap. IV Vorruhe- stand	Kap. Va benach- teiligte Gebiete	Kap. Vb Gebiete mit umweltspez. Einschränk.	Kap. VI Agrar- umwelt- maßn.	Kap. VII Verarb./ Vermark- tung	Kap. VIII Forst- wirtschaft	Kap. IX Förderung der Entwicklung ländl. Gebiete
MV	EPLR OP										
BB	EPLR OP										
SA	EPLR OP										
S	EPLR OP										
TH	EPLR OP										
SH	EPLR										
NI	EPLR										
NRW	EPLR										
RP	EPLR										
HE	EPLR										
SL	EPLR										
BW	EPLR										
BY	EPLR										

Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen dieser Förderkapitel können wiederum verschiedene Maßnahmen gefördert werden. Dies wird am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern (MV) erläutert. Hier wurden z.B. unter Kapitel 6 folgende Agrarumweltmaßnahmen gefördert: Ökologischer Landbau, Integriert-kontrollierte Obst- und Gemüseproduktion, Naturschutzgerechte Grünlandnutzung, Feldheckenrandstreifenprogramm und Vogelrastplatzprogramm (PLS Ramboll GmbH 2003). Auch unter Kapitel 9 wurde in den meisten Bundesländern eine Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen gefördert, in MV z.B. Dorferneuerung, Flurbereinigung, ländlicher Wegebau, Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen, Naturschutz im

Dorfbereich, Wiederherstellung von Söllen und Kleingewässern, Schutz der Moore und Lokale Agenden (Anonymus 2000).

Die Maßnahmen haben wiederum verschiedene Zuwendungsempfänger. Dies wird am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern näher betrachtet. Die Maßnahmen der Kapitel I und II sowie VI bis VII richten sich in an landwirtschaftliche Betriebe. Die Forstmaßnahmen des Kapitels VIII können sowohl von land- als auch forstwirtschaftlichen Betrieben beantragt werden. Zuwendungsempfänger von Maßnahmen des Kapitels III sind z.B. Bildungsträger. Kapitel IX enthält Maßnahmen, welche nicht nur von Landwirten, sondern z.B. auch von Kommunen, Gemeinden oder Kreisen, Teilnehmergeinschaften (Zusammenschluss der Grundstückseigentümer) oder Privatleuten beantragt werden können.

Es können zudem sowohl sektorale (z.B. Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) als auch gebietsbezogene Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszulage) gefördert werden. Die Wirkung der Maßnahmen ist z.T. sehr komplex, z.B. im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung der ländlichen Gebiete in Kapitel IX. In einigen Fällen können die Maßnahmen eines Entwicklungsprogramms aufgrund der unterschiedlichen, z.T. sich widersprechenden Zielsetzungen und Wirkungsweise der Maßnahmen sogar konträr wirken, wie z.B. Wirkungen von investiven Maßnahmen und Agrarumweltmaßnahmen (Grajewski et al. 2004).

Im Rahmen der ELER-Verordnung wurde das Maßnahmenspektrum der Verordnung 1257/99 im Großen und Ganzen beibehalten, die Maßnahmenbeschreibungen sind nun jedoch detaillierter (Grajewski et al. 2004)²².

Nachdem nun die Entwicklung und die Inhalte der ländlichen Entwicklungspolitik dargestellt wurden, wird im Folgenden der Stand der Forschung zur Institutionalisierung von Evaluationen und ihrer Einbettung in politische Entscheidungsprozesse diskutiert.

3. Stand der Forschung zur Evaluation der ländlichen Entwicklungspolitik

Zu Beginn des Kapitels wird ein einleitender Überblick über die Evaluationsforschung gegeben (Abschnitt 3.1). Anschließend werden für die Untersuchung relevante Ergebnisse der Verwendungsforschung vorgestellt (Abschnitt 3.2). Diese sind insbesondere für die Frage

²² Das Maßnahmenspektrum der ELER-Verordnung findet sich in Anhang 3. Tietz et al. (2007) analysieren die detaillierte Ausgestaltung der ELER-Programme für ganz Deutschland.

nach der Einbettung der Evaluationen in die politischen Entscheidungsprozesse relevant. Speziell mit den Forschungsergebnissen und den Forschungslücken bezüglich der Institutionalisierung von Evaluationen im Bereich der ländlichen Entwicklung beschäftigt sich dann Abschnitt 3.3.

3.1. Überblick über relevante Aspekte der Evaluationsforschung

In der Literatur finden sich verschiedene Definitionen für Evaluation. Scriven (1991) definiert Evaluation allgemein als den Prozess der Bestimmung des Wertes von Dingen. Auch Rossi et al. (2004) beschreiben die Evaluation im weitesten Sinne als die Wertbestimmung eines Objekts, im engerem Sinne jedoch „a social science activity directed at collecting, analyzing, interpreting, and communicating information about the workings and effectiveness of social programs“ (Rossi et al. 2004, 2). Wollmann (2003) bezeichnet Evaluation als Analyseverfahren zur systematischen Überprüfung und Rückmeldung der Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen. Ebenfalls in diesem Sinne definiert sie Pupo (2003) nämlich als „un giudizio di valore che riguarda l'implementazione di un programma sulla base delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti che essa ha prodotto nella società“²³ (Pupo 2003, 81 f.). Die Europäische Kommission versteht Evaluation als „Judgement of interventions according to their results, impacts and the needs they aim to satisfy“ (Europäische Kommission 2000b, 36).

Evaluation ist demzufolge ein sozialwissenschaftliches Analyseverfahren, welches dazu dient, Informationen über die Auswirkungen, Ergebnisse und den Zielerreichungsgrad (sozial-) politischer Programme zu gewinnen. Die Programmevaluation im Besonderen wird von Wittmann (1990) definiert als:

„Prozeß der Durchführung rational und vernunftgeleiteter Beurteilungen eines Programms hinsichtlich Aufwand, Effektivität, Wirksamkeit, Angemessenheit auf der Grundlage systematischer Datenerhebung und Datenanalyse, konzipiert für die Verwendung beim Programmanagement, beim Rechenschaftsbericht für Auftraggeber und Öffentlichkeit und bei der Zukunftsplanung“ (Wittmann 1990, 8).

Ihr Ziel ist es also, den Stakeholdern von Programmen umfassende Grundlagen, Informationen und Entscheidungshilfen für eine rationale Bewertung dieser Programme zu geben (Wittmann 1990).

²³ Übersetzung der Autorin: „(...) ein Werturteil über die Umsetzung eines Programms auf Basis der Realisierung, der Resultate und der Auswirkungen, welche dieses Programm in der Gesellschaft bewirkt hat.“

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Programmevaluationen im engeren Sinne wird im Wesentlichen durch die Evaluationsforschung geleistet. Bortz/Döring (2003) betonen, dass Evaluationsforschung jedoch keine eigenständige Disziplin, sondern eine Anwendungsvariante wissenschaftlicher Forschungsmethoden auf eine spezielle Gruppe von Fragestellungen ist. In diesem Sinne definieren sie wie folgt:

„Evaluationsforschung beinhaltet die systematische Anwendung empirischer Forschungsmethoden zur Bewertung des Konzeptes, des Untersuchungsplanes, der Implementierung und der Wirksamkeit sozialer Interventionsprogramme.“ (Bortz/Döring 2003, 102)

Dabei ist zu betonen, dass Evaluationsforschung ein „interdisziplinäres Feld ... (ist), das weit über die Grenzen einzelner sozialwissenschaftlicher Disziplinen hinausgeht“ (Wottawa/Thierau 1998, 66). Ein wichtiges Kriterium der Evaluationsforschung ist die Verwendung wissenschaftlicher Forschungsmethoden, denn nur Messungen mit wissenschaftlichen Methoden ermöglichen die fundierte Erfassung komplexer sozialwissenschaftlicher Zusammenhänge (Wittmann 1990, Wottawa/Thierau 1998). Nachdem die Evaluationsforschung und ihre Inhalte kurz beschrieben wurden, gibt der folgende Abschnitt nun einen Überblick über wichtige Ergebnisse der Verwendungsforschung.

3.2. Relevante Forschungsergebnisse der Verwendungsforschung

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde die Verwendung von Evaluationen systematisch untersucht. Mittlerweile hat sich ein eigenständiger Forschungszweig innerhalb der Evaluationsforschung herausgebildet: die Verwendungsforschung (Rossi et al. 2004). Rossi et al. (2004) definieren die Verwendung von Evaluationen wie folgt:

„The use of the concepts and findings of an evaluation by decisionmakers and other stakeholders whether at the day-to-day management level or at broader funding or policy levels“ (Rossi et al. 2004, 30).

Die Verwendungsforschung beschäftigt sich unter anderem mit den Fragen der Art und Weise der Verwendung (Verwendungsarten), mit den Faktoren, die die Verwendung beeinflussen und mit der Frage, welchen Einfluss Evaluationsstudien auf politische Entscheidungsprozesse haben (Knoepfel et al. 1997).

In der Literatur werden die in der Tabelle 4 dargestellten Verwendungsarten von Evaluationen unterschieden.

Tabelle 4: Arten der Verwendung von Evaluationen

Art der Verwendung	Beschreibung
instrumentell	direkte Umsetzung von Empfehlungen (wie in der Theorie des Politikzyklus diskutiert)
konzeptuell	Evaluation hat indirekte Auswirkungen auf Politiken und Programme, indem sie einen Lernprozess bewirkt
argumentativ	Evaluationen werden im Argumentationsprozess genutzt, beispielsweise als ein Input für Politikdebatten
legitimatorisch	Evaluationen dienen der wissenschaftlichen Rechtfertigung von politischen Entscheidungen sowie der Verteidigung oder Kritisierung von Programmen
strategisch	Aufbau von Koalitionen durch die Vergabe von Studienaufträgen
symbolisch	Evaluation zur Beschwichtigung, um Zeit zu gewinnen oder für die Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: eigene Darstellung nach Balthasar (1997); Bussmann/Knoepfel (1997); Nideröst (2002); Valovirta (2002); Williams et al. (2002); Rossi et al. (2004); Balzer (2005)

Diese Verwendungsarten kommen in der Realität jedoch nur selten in ihrer reinen Form vor. Meist handelt es sich um Mischformen, denn bei der Nutzung von Evaluationen handelt es sich um einen „continual and diffuse process that is interdependent with local contextual, organizational and political dimensions“ (Johnson 1998, 104). Innerhalb der Verwendungsforschung hat sich daher das Enlightenment-Modell durchgesetzt:

„Dadurch beeinflusst die Nutzung von wissenschaftlichen Resultaten in erster Linie die konzeptuellen Vorstellungen über Sachverhalte und bringt damit langfristige, ungeplante und diffuse Wirkungen hervor.“ (Kissling-Näf et al. 1997, 258f.)

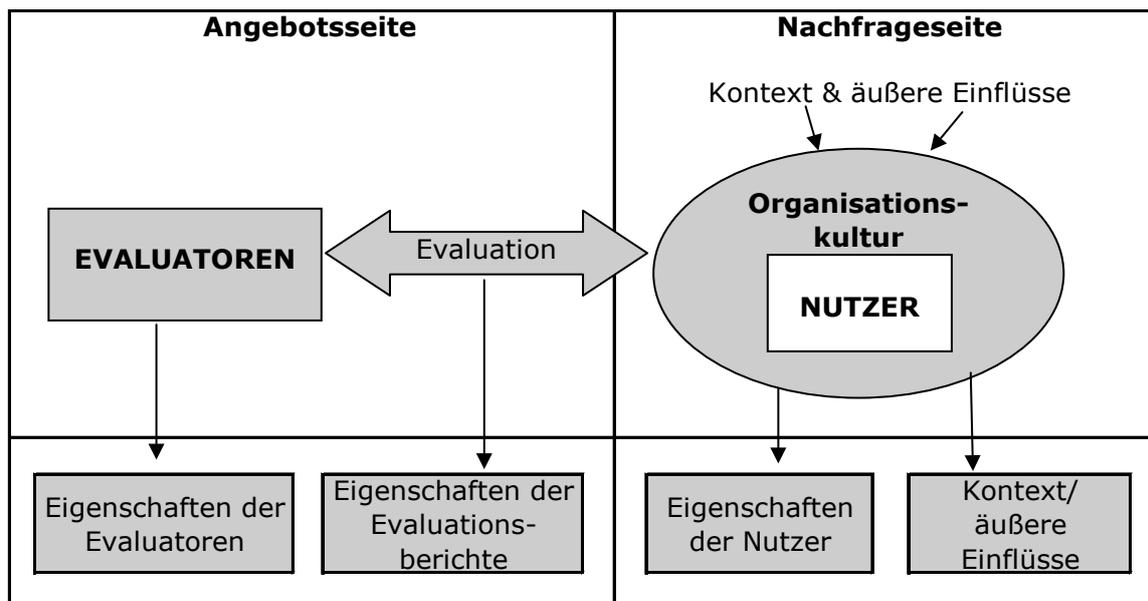
Bezüglich der Frage, welche Faktoren die Verwendung von Evaluationen beeinflussen, gibt es eine ganze Reihe von Forschungsbeiträgen. Nideröst (2002) vergleicht die Umsetzung einer Evaluation mit einer Markttransaktion:

„Wenn das angebotene Gut (= die Erkenntnisse und Empfehlungen der Evaluation) und die Nachfrage (= der Bedarf des Politikfeldes nach entsprechenden Erkenntnissen und Empfehlungen) zusammentreffen, kommt die Transaktion zustande, und die Evaluation wird umgesetzt“ (Nideröst 2002, 42).

In diesem Vergleich lassen sich bereits zwei Faktoren, welche die Verwendung beeinflussen, erkennen: zum einen die Evaluation an sich sowie der Bedarf für Evaluationsergebnisse. Um die Verwendung von Evaluationsergebnissen zu verbessern, ist es folglich notwendig, die Faktoren, welche das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage beeinflussen, zu

identifizieren. Die Faktoren, welche die „Angebotsseite des Evaluationsmarktes“ hauptsächlich beeinflussen sind demnach die Qualität der Evaluation und die Qualifikation des Evaluators. Die „Nachfrageseite“, also der Bedarf für Evaluationen, ist in erster Linie gekennzeichnet durch die Evaluationskultur innerhalb der Institution, welche die Evaluationsergebnisse nutzt. Abbildung 4 stellt das Zusammenwirken dieser drei Faktoren dar.

Abbildung 4: Faktoren, welche die Verwendung von Evaluationen beeinflussen



Quelle: eigene Darstellung nach Nideröst (2002)

Diese drei Faktoren werden nun näher untersucht.

3.2.1. Eigenschaften der Evaluation

Die Qualität einer Evaluation und somit eines Evaluationsberichts wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Zentrale Aspekte, die einen großen Einfluss auf die Qualität der Evaluation haben, werden im Folgenden beleuchtet. Dazu gehören die Zielexplicitation, die Abstimmung mit der Intervention, das methodische Vorgehen und die verfügbaren Ressourcen für die Evaluation.

Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Evaluationen ist die **Zielexplicitation** der Maßnahmen und/oder Programme (Bortz/Döring 2003). Die Bewertung, ob die angestrebten Effekte tatsächlich eingetreten sind und die Messung des Zielerreichungsgrades eines Programms sind nur dann möglich, wenn die zu erreichenden Ziele präzise formuliert sind. Dazu ist eine gründliche Problembeschreibung notwendig, aufgrund derer eine genaue Beschreibung und Operationalisierung der zu erreichenden Ziele

vorgenommen werden kann. Im Zuge der Operationalisierung werden die Ziele konkretisiert und definiert, sodass ein anschließendes Messen des Zielerreichungsgrades möglich wird (Bortz/Döring 2003).

Die *Abstimmung von Intervention und Evaluation* ist ein weiterer wichtiger Punkt, welcher die Qualität der Evaluationen beeinflusst. Die Durchführung der Evaluation sollte sehr genau mit der Durchführung der Maßnahme abgestimmt sein. Dies gilt im Besonderen dann, wenn die Zielobjekte mehrfach geprüft werden (Pre-, Posttest), Kontrollgruppen einzurichten sind oder andere Kontrollmaßnahmen vorgesehen sind. Der Evaluator sollte sich daher auch an der Planung der Maßnahmendurchführung beteiligen (Bortz/Döring 2003). Üblich ist jedoch, dass die Evaluation zeitgleich oder später als die zu evaluierende Maßnahme beginnt, sodass die systematische Prüfung der Untersuchungsbedingungen und die sorgfältige Entwicklung und Validierung von Messinstrumenten kaum möglich sind und außerdem meist ein enormer Zeitdruck herrscht (Koch/Barth 1990).

Das *methodische Vorgehen* bei einer Evaluation ist abhängig von der Art der Maßnahmen bzw. Programme, von den verfügbaren Daten und auch von der Orientierung des Evaluators²⁴. In der Evaluationsforschung werden unterschiedliche Untersuchungsdesigns für die Durchführung von Evaluationen diskutiert (Bortz/Döring 2003; Balzer 2005). Diese Designs basieren v.a. auf einem Vergleich mit Kontrollgruppen. Im Bereich der Evaluierung der ländlichen Entwicklung werden dabei meist quasi-experimentelle Untersuchungen durchgeführt, in denen Stichproben aus natürlich gewachsenen Gruppen mit ihren spezifischen Besonderheiten in ihrem natürlichen Umfeld verglichen werden (Bortz/Döring 2003). Die Datenerhebung und -auswertung findet sowohl durch quantitative als auch durch qualitative Methoden statt.

Das quantitative Vorgehen entspricht dabei dem positivistischen Paradigma²⁵. Quantitative Primärerhebungen, welche für Evaluationen angewendet werden, sind z.B. standardisierte Befragungen (persönliche, telefonische, schriftliche Befragungen), Beobachtung/Messung, quantitative Inhaltsangabe sowie Indizes und Skalen (Widmer/Binder 1997; Balzer 2005). Bei

²⁴ Vgl. Kapitel 2.2 hinsichtlich der unterschiedlichen Forschungsparadigmen und Kapitel 3.2.2 zu den Eigenschaften der Evaluatoren.

²⁵ Das positivistische Paradigma entspricht einem empirisch-analytischen Vorgehen, welches an den Naturwissenschaften orientiert ist und die soziale Welt aus einer rationalistischen Sichtweise betrachtet (Widmer/Binder 1997). Demnach ist die soziale Welt in ihre einzelnen Elemente aufschlüsselbar. Zusammenhänge zwischen diesen Elementen werden durch die Bildung von Variablen erfasst und Hypothesen werden formuliert, die anschließend überprüft werden können (Widmer/Binder 1997). Methodisch werden meist experimentelle und quasi-experimentelle Ansätze verfolgt (Weiss 1974; Widmer/Binder 1997; Wottawa/Thierau 1998; Bortz/Döring 2003). Die Methoden sind auf klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie auf die Verallgemeinerbarkeit der Forschungsergebnisse ausgerichtet (Eser 2002). Der Schwerpunkt liegt auf der Sammlung und Auswertung quantitativer Daten (Widmer/Binder 1997; Eser 2002).

den quantitativen Sekundärerhebungen wird meist auf prozessgenerierte Datenbestände (Vollzugsdaten), amtliche Statistiken und forschungsgenerierte Datenbestände zurückgegriffen (Widmer/Binder 1997). Dieses empirisch-analytische Vorgehen „(...) bildet in den Naturwissenschaften immer noch den Mainstream“ (Widmer/Binder 1997, 214).

Der qualitative Ansatz hingegen entspricht dem konstruktivistischen Paradigma²⁶. Qualitative Datenerhebungsmethoden sind z.B. Dokumentenanalyse, problemzentriertes Interview, Gruppendiskussion, Fallstudien (Widmer/Binder 1997; Bortz/Döring 2003; Balzer 2005).

In der aktuellen Forschungspraxis wird jedoch ein pragmatischer Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Methoden praktiziert (Balzer 2005):

„Gegenwärtig findet in der Evaluationsforschung ein (...) ‚realistisches‘, am Objektivitätsanspruch und Streben der Wissenschaft – ungeachtet aller ‚konstruktivistischen‘ Abstriche – grundsätzlich festhaltendes Wissenschaftsverständnis (...) verbreitet Anerkennung. Forschungspraktisch und -pragmatisch wird vielfach ein ‚Methodenpluralismus‘ oder ‚Methodenmix‘ verfolgt, der auf der Einsicht beruht, dass es den einen methodischen Königsweg nicht gibt, sondern dass bei der Auswahl und Kombination der Methoden, insbesondere bei der ‚Mischung‘ aus quantitativem und qualitativem (Fallstudien) Vorgehen, dem konkreten Untersuchungsgegenstand sowie bei der Fragestellung – last not least – den zur Verfügung stehenden finanziellen, zeitlichen usw. Forschungsressourcen Rechnung zu tragen ist“ (Wollmann 2003, 341).

Zur Auswertung der erhobenen Daten sind statistische, wie z.B. Methoden der Inferenzstatistik oder der deskriptiven Statistik oder hermeneutische (beschreibend-verstehende) Vorgehensweisen, wie z.B. konfigurale Techniken, Strukturierungshilfen und Verstehen möglich (vgl. Wottawa/Thierau 1998). Zur anschließenden Bewertung können unterschiedliche Verfahren, wie z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Gruppendiskussionen oder die Delphi-Technik angewandt werden²⁷ (Wottawa/Thierau 1998).

Bei der Durchführung der Evaluationen kann eine Reihe von Problemen auftreten, welche die Durchführung der Bewertung erschweren, wie z.B. die Verfügbarkeit von Sekundärdaten und

²⁶ Das konstruktivistische Paradigma bedingt ein interpretativ-hermeneutisches, also ein verstehendes Vorgehen. Texte werden dabei im Sinne des Verstehens interpretiert (Widmer/Binder 1997). Die Methoden sind meist qualitativ und auf die Erklärung von Bedeutungen in ihrem spezifischen Kontext ausgerichtet. Verallgemeinerungen der Forschungsergebnisse sind jedoch nur begrenzt möglich (Eser 2002). Qualitative Methoden entsprechen zwei Prinzipien: dem Prinzip der Offenheit und der Kommunikation. Offenheit bedeutet, dass Hypothesen, Methoden, und Untersuchungsobjekte im Forschungsprozess modifiziert werden können. Das Prinzip der Kommunikation bedeutet, dass Daten über Kommunikations- und Verstehensprozesse gewonnen werden. Daher sind Deutungen der Situationen immer perspektivenabhängig bzw. subjektiv (Widmer/Binder 1997). Das Ziel der qualitativen Forschung sind nicht objektive Informationen, sondern Informationen über die Wahrnehmungen der Akteure (Widmer/Binder 1997; Bortz/Döring 2003).

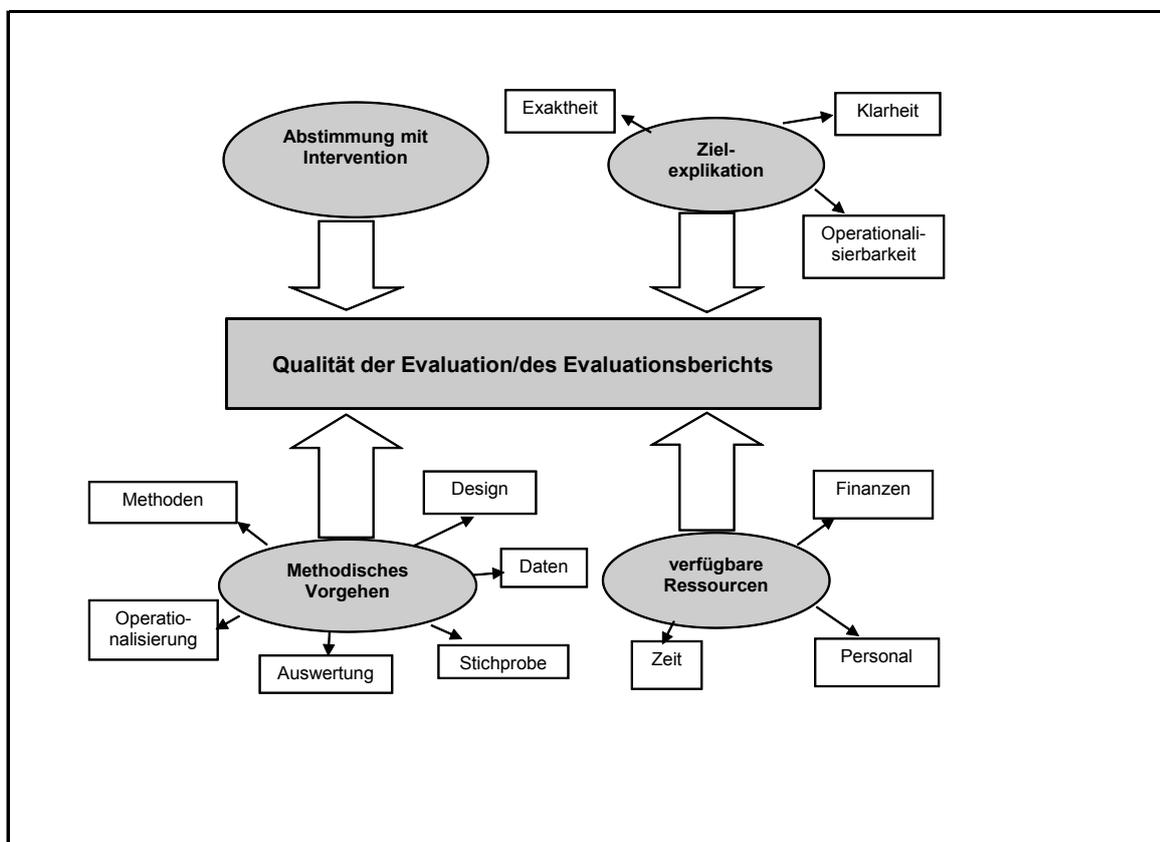
²⁷ Zu den methodischen Verfahren der Aus- und Bewertung wird jedoch auf die einschlägige Forschungsliteratur verwiesen. Balzer (2005) gibt einen umfassenden Überblick über die diskutierten Methoden innerhalb der Evaluationsforschung.

ihre Eignung für die Bewertung sowie die Durchführbarkeit und Belastbarkeit von Primärerhebungen. Diese beeinträchtigen die Qualität der Evaluationen (Wottawa/Thierau 1998; Bortz/Döring 2003).

Die Qualität von Evaluationen wird außerdem beeinflusst von den für die Evaluation zur Verfügung gestellten **Ressourcen**. Dabei handelt es sich z.B. um die Ressourcen Zeit, finanzielle Ressourcen sowie Zugang zu Informationen, zu Personen und Behörden (Weiss 1974; Balzer 2005).

Abbildung 5 stellt die Faktoren, welche die Qualität der Evaluationsberichte beeinflussen, dar.

Abbildung 5: Eigenschaften der Evaluationsberichte



Quelle: eigene Darstellung

Neben den Eigenschaften der Evaluation wird die Angebotsseite von den Eigenschaften des Evaluators bestimmt. Diese werden nun beleuchtet.

3.2.2. *Eigenschaften des Evaluators*

Eine wichtige Eigenschaft von Evaluatoren sind deren „*Soft Skills*“, d.h., sie sollten über soziale und kommunikative²⁸ Fähigkeiten verfügen (Nideröst 2002; Taylor et al. 2002; Bortz/Döring 2003). Evaluatoren sollten Feinfühligkeit und diplomatisches Geschick haben, da die bisweilen extrem unterschiedlichen Kenntnisse und Interessen der an der Evaluation Beteiligten koordiniert werden müssen (Bortz/Döring 2003). Zudem sollten sie die Fähigkeit zum „Role-taking“ besitzen, denn die „gedankliche Übernahme der Welt- und Problemsicht verschiedenster Gruppen“ ist die Voraussetzung, um allen Betroffenen gerecht zu werden (Wottawa/Thierau 1998, 51).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die *fachliche Kompetenz* eines Evaluators. Diese setzt sich zusammen aus einer soliden Allgemeinbildung, der fachlichen Ausbildung und der Erfahrung. Eine solide Allgemeinbildung ist für einen Evaluator unabdingbar, da die zu evaluierenden Maßnahmen sehr vielfältig sind (Sozialwesen, Umwelt, Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Familie, Wirtschaft etc.) (Wottawa/Thierau 1998; Bortz/Döring 2003).

Evaluatoren sollten eine sozialwissenschaftliche Ausbildung besitzen, wie z.B. ein abgeschlossenes, empirisch orientiertes, psychologisches bzw. sozialwissenschaftliches Studium (Wottawa/Thierau 1998) und über solide Kenntnisse empirischer Forschungsmethoden, der Designtechnik und der statistischen Analyse verfügen (Wottawa/Thierau 1998; Bortz/Döring 2003). Dabei ist die breite Kenntnis der Vielfalt der sozialwissenschaftlichen Theorien, Methoden und Interventionstechniken wichtiger als sehr tiefes Wissen in einigen Spezialbereichen (Wottawa/Thierau 1998; Balzer 2005).

Außerdem sollten Evaluatoren auch ausreichend Erfahrung mit der Durchführung von Evaluationen besitzen (Nideröst 2002). So sollte ein erfahrener Evaluator z.B. Mängel in der Zielexplication erkennen und dem Auftraggeber bei der Zielexplication behilflich sein. Ausreichende Erfahrung ist auch wichtig, da der Evaluator bestimmten Entscheidungszwängen ausgesetzt ist, z.B. wenn er sich für oder gegen den Erfolg einer evaluierten Maßnahme aussprechen muss (Bortz/Döring 2003).

Eine weitere wichtige Eigenschaft von Evaluatoren ist ihre *Unabhängigkeit*. Evaluatoren müssen in ihren Entscheidungen unabhängig und somit glaubwürdig sein (Nideröst 2002;

²⁸ Wottawa/Thierau (1998) definieren Kommunikationsfähigkeit als die persönliche Disposition, am Kontakt mit Menschen Spaß zu haben und betonen, dass die Beherrschung entsprechender Gesprächs- und Gruppenmoderationstechniken ein notwendiges Handwerkszeug für einen Evaluator darstellen (Wottawa/Thierau 1998, 51).

Balzer 2005). Dies ist jedoch in der Praxis, z.B. im Vergleich zu Wissenschaftlern, nicht so einfach. In diesem Sinne betonen Wottawa/Thierau (1998) die unterschiedliche „Berufsrolle“ von Wissenschaftlern und Evaluatoren wie folgt:

„Auf der einen (...) Seite steht der unabhängige, frei nach Wahrheit suchende Forscher, der nur sich und der Wissenschaft verpflichtet ist; auf der anderen Seite steht der auftragsabhängige, von den Interessen und Vorlieben der Auftraggeber determinierte Evaluator, der zwar fachlich und organisatorisch kompetent sein mag, aber in einem völlig anderen, wissenschaftsextern geprägten Normensystem lebt (bzw. leben muß, um akzeptiert zu werden und weitere Aufträge zu erhalten)“ (Wottawa/Thierau 1998, 37).

Evaluatoren sind folglich weniger frei und stärker an die Berücksichtigung von Interessen gebunden als Wissenschaftler (Wottawa/Thierau 1998). Oft wird daher der Vorwurf der Parteilichkeit gegenüber der Evaluationsforschung laut (Bortz/Döring 2003; Balzer 2005). Jedoch merken Bortz/Döring (2003) an, dass auch „die ‚hehre Wissenschaft‘ ... gegen derartige Verfehlungen nicht gefeit (ist)“ (Bortz/Döring 2003, 104).

Die Lösung dieses Problems besteht darin, die Evaluationsberichte nachvollziehbar zu gestalten und vollständig zu veröffentlichen, um die Kontrolle durch die „Scientific Community“ zu ermöglichen (Bortz/Döring 2003, 104). Die prinzipielle wissenschaftliche Regel, „alle in eine Aussage einfließenden Argumente zu explizieren, sie hinsichtlich ihrer Fundierung zu diskutieren und die getroffenen Bewertungen und Verknüpfungen deutlich zu machen“, sollte jedoch von den Evaluatoren eingehalten werden (Wottawa/Thierau 1998, 38). Ein wissenschaftlicher Darstellungsstil garantiert somit die Seriosität einer Evaluation (Wottawa/Thierau 1998).

Die Verwendung von Evaluationen wird außerdem durch die *Nutzerorientierung* des Evaluators beeinflusst. Das Verhältnis zwischen dem Evaluator und den Nutzern der Evaluation ist ein wichtiger, die Verwendung beeinflussender Faktor. Evaluatoren müssen das Vertrauen der Nutzer genießen (Nideröst 2002; Taylor et al. 2002).

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und Arbeitswelten sowie damit einhergehenden Handlungsorientierungen kann es jedoch zu zahlreichen Konflikten zwischen den Evaluatoren und den Auftraggebern kommen, welche das Verhältnis und damit die Nutzung der Evaluationsergebnisse negativ beeinflussen (Koch/Barth 1990). So akzeptieren Evaluatoren oft die geltenden bürokratischen und nicht immer rationalen Regeln der Auftrag gebenden Institution nicht, was aber wichtig ist für eine Kooperation mit den Auftraggebern (Wottawa/Thierau 1998). Konflikte können außerdem durch das unterschiedliche

Rollenverständnis von Evaluatoren und Nutzern²⁹, durch unterschiedliche Vorstellungen von den Evaluationszielen oder zur konkreten Durchführung der Evaluation sowie durch allgemeine Kommunikationsprobleme entstehen (Balzer 2005). Um solche Konflikte zu vermeiden, muss der Evaluator die konkreten Handlungsorientierungen von administrativ tätigen Personen berücksichtigen (Koch/Barth 1990).

Die Evaluationsergebnisse und Empfehlungen der Evaluatoren müssen für die Auftraggeber und Praktiker umsetzungsfähig und praktikabel sein (Weiss 1974). Bei wissenschaftlich ausgebildeten Evaluatoren besteht jedoch oft eine stärkere Tendenz zum theorieorientierten Vorgehen. Dies widerspricht aber oft dem Bedürfnis der Nutzer nach klaren Handlungsanweisungen (Wottawa/Thierau 1998). Die Ergebnisse müssen den Entscheidungsträgern daher so vermittelt werden, dass diese sie auch nutzen können (Weiss 1974).

Außerdem müssen die Evaluatoren selbst ein Interesse an der Verwendung ihrer Ergebnisse haben. Evaluatoren als akademische Forscher sind jedoch oft nicht daran interessiert, die Fragen des Programmmanagers zu beantworten und praktische Schlussfolgerungen zu ziehen (Weiss 1974).

Um Konflikte zwischen Evaluator und Praktiker zu vermeiden, ist eine sorgfältige Planung der Evaluation vonnöten (Weiss 1974; Koch/Barth 1990). Ein wichtiger Schritt ist, dass die Auftraggeber ihre Sichtweise, Erklärungen und Vorstellungen des Problems in der Projektplanung ausführlich darlegen (Koch/Barth 1990). Dieser Standpunkt sollte vom Evaluator dann auch berücksichtigt werden. Je sorgfältiger die Projektplanung erfolgt, desto geringer ist auch das Risiko von Konflikten (Koch/Barth 1990). Außerdem sollten sich die Vertragspartner über das Ziel der Evaluation einig sein, also darüber, ob die Evaluation maßnahmen-, entscheidungs- oder legitimationsorientiert ist (Koch/Barth 1990). Die Rollen und Befugnisse der Beteiligten müssen klar definiert werden (Weiss 1974).

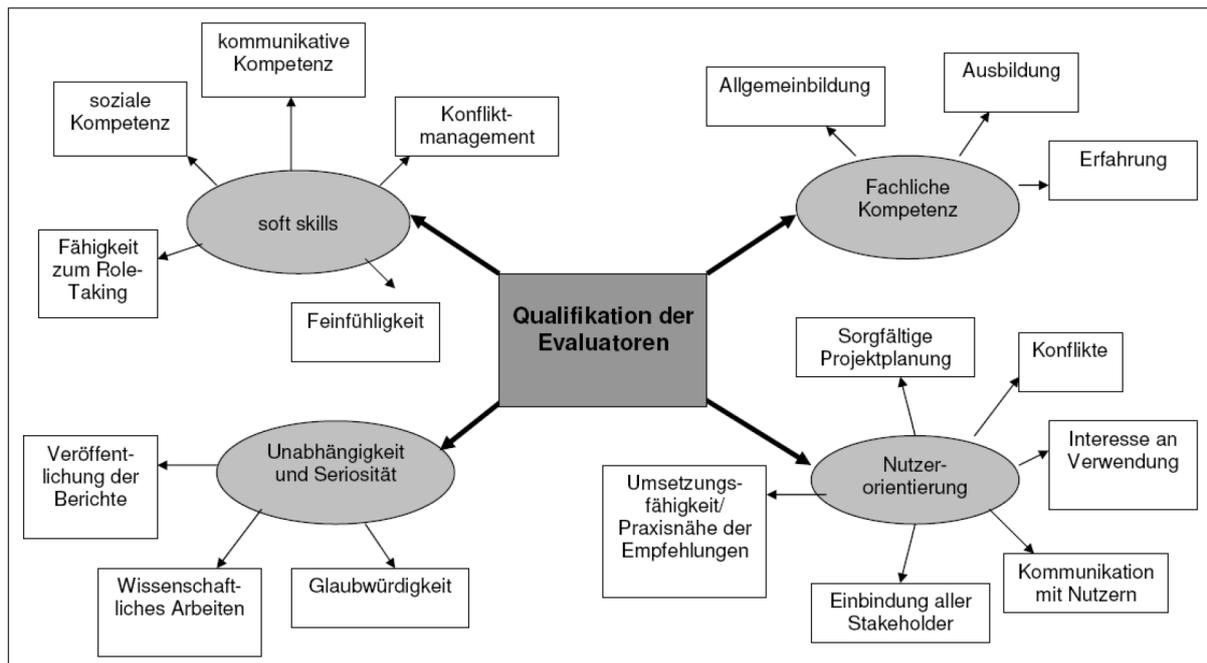
²⁹ Sedlacek (2004) führt dazu aus, dass die Beteiligten einer Evaluation in verschiedenen Welten leben. Die Auftraggeber und Praktiker haben demnach ein Interesse daran, dass die Mittel den Zielen des Programms und/oder ihren politischen Zielen dienen. Außerdem haben sie ein Interesse an Legitimation gegenüber den Steuerzahlern und konkurrierenden Nachfragern nach Fördermitteln (Sedlacek 2004). Die Praktiker betrachten Evaluation oft als Bedrohung. Sie kostet Zeit, Geld, Aufmerksamkeit und hat eventuell negative Auswirkungen für die Praktiker. Das Evaluationsergebnis kann z.B. die Zukunft des Projekts und/oder der Stelle des Praktikers beeinflussen (Weiss 1974). Evaluatoren sind konfrontiert mit den Anforderungen bzw. Erwartungen der Auftraggeber und mit den Anforderungen der Wissenschaft (Sedlacek 2004). Blaschke/Plath (1994) beschreiben dies als das Spannungsfeld zwischen Praxis und Wissenschaft. Die Praxis hat bestimmte Erwartungen an eine Evaluation, sie will z.B. gute Nachrichten hören, wenn eine Sache für gut empfunden wird und erwartet schlechte Nachrichten, wenn etwas nicht gern gesehen wird. Auf der anderen Seite muss der Evaluator den methodischen Ansprüchen der Wissenschaft gerecht werden (Blaschke/Plath 1994).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine gute Kommunikation zwischen den Beteiligten (Weiss 1974; Koch/Barth 1990). Ein verstärkter Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den Evaluationsforschern und den Nutzern ist sehr wichtig, daher sollten regelmäßige Zwischenberichte erstellt werden. Des Weiteren sollte ein kontinuierlicher Kontakt zwischen dem Evaluator und den zuständigen Referenten bestehen. Wichtig ist zudem die Rückkopplung nützlicher Informationen an die Programmmanager und Praktiker, sodass diese über den Ablauf der Evaluation informiert sind und auch von den Zwischenergebnissen profitieren können (Weiss 1974; Kistler/Becker 1990).

Die Einbindung aller Stakeholder, also aller durch das Evaluationsprojekt beteiligten und betroffenen Personen/Institutionen ist ebenfalls wichtig, indem eine frühzeitige Abstimmung über das Vorgehen, die Zielsetzungen und mögliche Konsequenzen der Evaluation in schriftlicher und verbindlicher Form erfolgt (Weiss 1974; Kistler/Becker 1990).

Abbildung 6 stellt die diskutierten Faktoren, welche die Eigenschaften und somit auch die Qualifikation der Evaluatoren ausmachen, dar.

Abbildung 6: Eigenschaften der Evaluatoren



Quelle: eigene Darstellung

Nachdem in den letzten beiden Abschnitten die Faktoren, welche die Angebotsseite der Evaluationen bestimmen, näher betrachtet wurden, steht nun die Nachfrageseite im Mittelpunkt.

3.2.3. Nutzer und ihre Umgebung

Die Nachfrageseite der Evaluationen ist geprägt von der Einstellung der einzelnen Nutzer (Entscheidungsträger bzw. Stakeholder) gegenüber Evaluationen, welche wiederum von Eigenschaften der Organisation, welcher sie angehören, und von äußeren Faktoren beeinflusst werden.

Die **Einstellung gegenüber Evaluationen** wird durch die Akzeptanz von Evaluationen, die Ziele und den Informationsbedarf der Nutzer, das Verständnis der Teilnehmer von Evaluationen, die Teilnahme am Evaluationsprozess sowie durch Kosten-Nutzen-Erwägungen der Beteiligten beeinflusst. Diese Faktoren werden nun näher beschrieben.

Die Voraussetzung für die Akzeptanz von Evaluationen ist, dass die Nutzer akzeptieren, dass gesellschaftliche Strukturen veränderbar sind und bereit sind, gesellschaftliche Verhältnisse unter rationalen Optimierungsaspekten zu gestalten. Außerdem sollten sie die Bereitschaft aufbringen, sich zu Zwecken der Verbesserung der bestehenden Situation dem Risiko des Scheiterns auszusetzen und die im Rahmen der Evaluation erhobenen Fakten zu akzeptieren. Eine weitere wichtige Bedingung für die Akzeptanz von Evaluationen ist, dass überhaupt Nutzenerwartungen des Auftraggebers bzw. der Beteiligten bestehen (Wottawa/Thierau 1998). Evaluation kann jedoch störend wirken in einer Politikarena, in der die Akteure „mit Ängsten, Kritik und Erfolgszwängen leben und sich durchsetzen müssen“ (Blaschke/Plath 1994, 127).

Die Nutzenerwartungen werden wiederum beeinflusst von den Zielen, welche mit einer Evaluation verfolgt werden und dem Informationsbedarf der Nutzer. Die Ziele der Evaluation³⁰ vonseiten der Auftraggeber können sehr unterschiedlich sein, wie in Tabelle 5 dargestellt wird.

³⁰ Eine eindeutige Zuweisung von Evaluationsprojekten zu diesen Zielstellungen ist jedoch kaum möglich. Oft handelt es sich um Mischformen. Wottawa/Thierau (1998) begründen dies wie folgt: die „multifaktorielle Bestimmtheit von menschlichem Verhalten findet sich eben auch bei der Vergabe von Evaluationsprojekten“ (Wottawa/Thierau 1998, 31).

Tabelle 5: Ziele von Evaluationen vonseiten des Auftraggebers

Evaluationsziele	Erläuterung
Entscheidungsorientierte Evaluation	Evaluation als Entscheidungsgrundlage
Verbesserungsorientierte Evaluation	Ziel ist die Verbesserung eines Programms
Wissensgenerierende Evaluation	Evaluationen aufgrund von wissenschaftlichen Fragestellungen
verdeckte Zielsetzungen	Evaluation als Kontroll- oder Überwachungsinstrument
	taktische bzw. strategische Evaluationen
	z.B. Evaluation als Vorzeigeobjekt z.B. Evaluation als zur Legitimation von zukünftigen oder bereits getroffenen Entscheidungen

Quelle: eigene Darstellung nach Balzer (2005)

Die Nutzenerwartungen werden ebenfalls durch den Informationsbedarf der Nutzer bestimmt. Der Informationsbedarf der Nutzer ist definiert als „Differenz des Informationsstandes vor und nach der Evaluation“ (Nideröst 2002, 46). Die Umsetzung wird demnach umso wahrscheinlicher, je größer der Informationsbedarf ist, denn dies erhöht die „Chance, dass die Evaluation Neuigkeiten liefern kann“ (Nideröst 2002, 46). Die Einstellung gegenüber Evaluationen ist folglich positiv, wenn die Ergebnisse den Nutzern auch brauchbare Informationen liefern, wenn z.B. spezifische Wissensbedürfnisse der Programmmanager befriedigt werden (Cook/Matt 1990, 26).

Auch die Motivierung der Beteiligten und ihre Einbeziehung in den gesamten Evaluationsprozess beeinflusst die Einstellung gegenüber Evaluationen positiv. Denn dadurch wird das Verständnis für den Sinn und die Durchführung von Evaluationen und das Vertrauen in die Evaluatoren gesteigert, sodass eventuelle Zweifel abgebaut werden können (Nideröst 2002; Williams et al. 2002; Rossi et al. 2004):

„Participation by program stakeholders is essential and continual (multi-way) dissemination, communication and feedback of information and results to evaluators and users (during and after a program) help increase use by increasing evaluation relevance, program modification and stakeholder ownership of results“ (Johnson 1998, 104).

Die genannten Aspekte beeinflussen das Verständnis von Evaluation positiv. Sind die Entscheidungsträger gegenüber Evaluationen aufgeschlossen und verstehen diese als Managementinstrument und nicht als Kritik, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Verwendung (Nideröst 2002).

Im Hinblick auf die Verwendung von Evaluationsergebnissen spielen auch Kosten/Nutzen-Aspekte eine große Rolle. Je höher der Nutzen durch Evaluationen im Vergleich zu den Kosten der Evaluationen, desto höher sind die Chancen für eine Verwendung. Die Praktiker betrachten Evaluation oft als Bedrohung. Sie kostet Zeit, Geld, Aufmerksamkeit und hat eventuell negative Auswirkungen für die Praktiker. Das Evaluationsergebnis kann z.B. die Zukunft des Projekts und/oder der Stelle des Praktikers beeinflussen (Weiss 1974). Wenn Wissen jedoch der Sicherung der eigenen Position oder der Legitimation dient, ist eine Verwendung wahrscheinlicher (Kissling-Näf et al. 1997).

Die Verwendung von Evaluationen wird außerdem maßgeblich von der **Organisationskultur** beeinflusst:

„Die sinnvolle Verwendung von Rückmeldungen empirischer Evaluationen setzt eine gewisse Organisationskultur voraus“ (Wottawa/Thierau 1998, 85).

Faktoren, welche diese Organisationskultur im Hinblick auf die Akzeptanz von Evaluationen beeinflussen, sind die Ideologie der Organisation, die hierarchische Struktur von Organisationen, Konflikte innerhalb der Organisation, die Beziehung zu Geldgebern, die aufzuwendenden Ressourcen und Fragen der Umsetzung von Maßnahmen.

Wenn die Evaluationsergebnisse im Widerspruch zur Ideologie der Organisation stehen, ist eine Nutzung unwahrscheinlich. Weiss (1974) definiert diese Ideologie als ein „System von Werten und ... (den Glauben an) bestimmte Arbeitsweisen“ (Weiss 1974, 150). Eine solche Ideologie ist z.B. die legalistische oder bürokratische Position von Behörden (Wottawa/Thierau 1998). Diese Position beinhaltet die Überzeugung, dass „eine rechtmäßig zustande gekommene Regelung befolgt und nicht in Zweifel gezogen zu werden (hat)“ (Wottawa/Thierau 1998, 42). Eine Evaluation dieser Regelung ist daher nicht notwendig, und wenn überhaupt evaluiert wird, muss sich die Evaluation auf das Feststellen des ordnungsgemäßen Zustandekommens der Regelung beschränken. Die legalistische Position steht damit der Zielsetzung von Evaluationen konträr gegenüber, ist jedoch nicht zu verurteilen, da diese für das Funktionieren von Gesellschaften notwendig ist (Wottawa/Thierau 1998, 43). Es ist daher wichtig für den Evaluator, diese Position zu kennen und während der Durchführung der Evaluation zu berücksichtigen.

Ein weiteres Beispiel, inwiefern die Nutzung von Evaluationsergebnissen im Widerspruch zur Ideologie einer Institution liegen kann, liegt in der Diskrepanz zwischen den Aufgaben der Institution und den Zielen der Evaluation. Die zentrale Aufgabe von Administrationen ist das Anbieten und das gesetzliche Verteilen öffentlicher Dienstleistungen (Koch/Barth 1990). Als

Instrumente stehen den Behörden ökonomisch begrenzte Ressourcen, verwaltungsrechtliche Regelungen und Formen sozialer Steuerung zur Verfügung (Koch/Barth 1990). Das Instrument der Evaluation passt folglich kaum in diese Struktur und die Behörden tun sich sehr schwer damit, Evaluation als Instrument zur Verbesserung der Wirksamkeit und zur Anpassung von Maßnahmen zu betrachten. Weitere Einflüsse sind z.B. die Verwaltungsstruktur, die Finanzierungsarrangements für die Evaluation, die Aufsichtspraktiken und Offenheit der Kommunikation innerhalb der Organisation:

„Wo Zweideutigkeit und ungeklärte Kompetenzen zu finden sind, wird die Evaluierung sehr wahrscheinlich durch falsche Einschätzungen, widersprüchliche Ziele und mangelnde Unterstützung beeinträchtigt werden.“ (Weiss 1974, 134f.)

Auch die hierarchische Struktur der Organisation ist ein wichtiger Faktor. Hat ein Entscheidungsträger zum Beispiel eine höhere Position in der Hierarchie inne, so kann er neue Maßnahmen leichter umsetzen (Nideröst 2002). Die Unterstützung der Evaluation durch führende Akteure innerhalb der Organisation ist zudem wichtig, um die Kooperation der Mitarbeiter zu erreichen (Weiss 1974).

Oft sind die Durchführung einer Evaluation und die Verwendung der Ergebnisse auch durch Konflikte innerhalb der Auftrag gebenden Organisation erschwert. Dabei kann es sich um Konflikte innerhalb der Organisation wie divergierende politische Interessen, partielle konkurrierende Abteilungen, verschiedene Interessengruppen oder persönliche Konflikte wie Antipathie oder Konkurrenz zwischen den Beteiligten handeln (Wottawa/Thierau 1998, 85). So können Evaluatoren z.B. aufgrund von Konflikten als „Aufpasser des Managements“ wahrgenommen werden (Weiss 1974, 134).

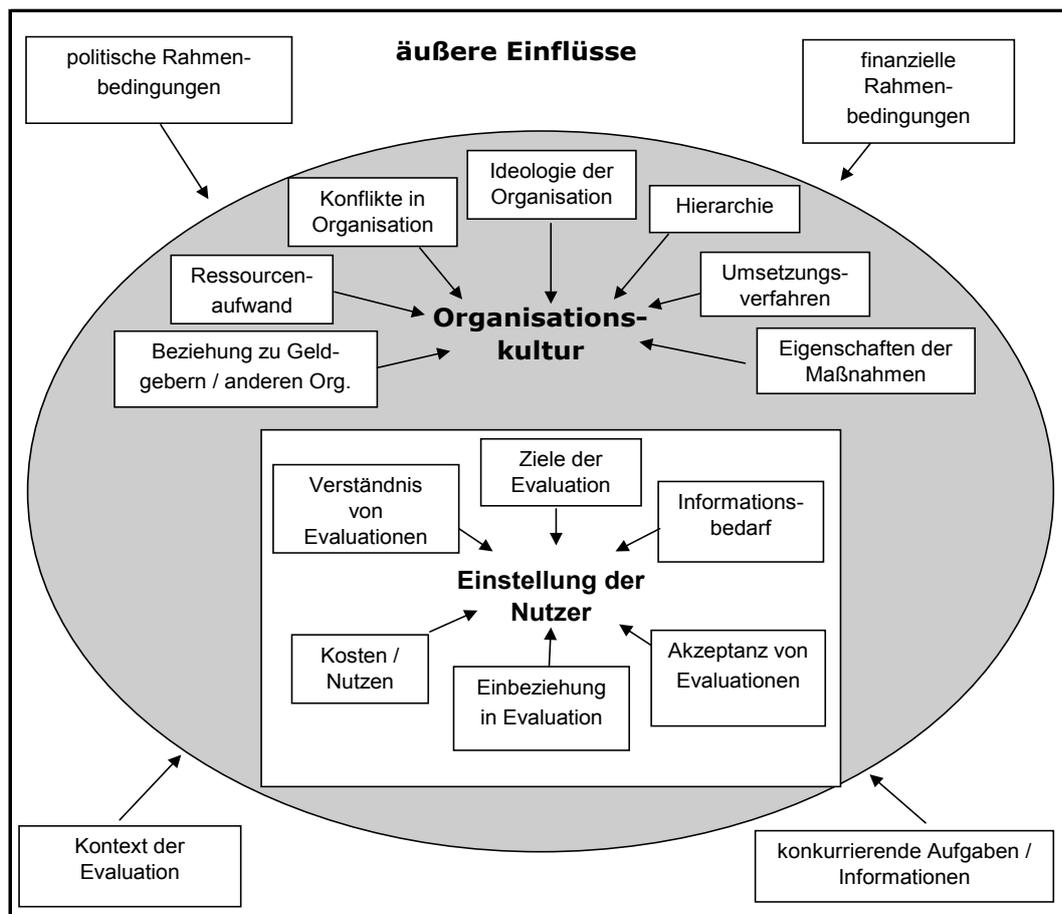
Die Annehmbarkeit von Vorschlägen ist auch abhängig von den Beziehungen zu Geldgebern, Klienten und anderen Organisationen. Falls befürchtet werden muss, dass diese Beziehungen durch die Umsetzung von Vorschlägen beeinträchtigt werden, ist die Verwendung der Ergebnisse ebenfalls unwahrscheinlich (Weiss 1974).

Widerstände gegenüber der Verwendung von Evaluationsergebnissen sind oft darin begründet, dass Änderungen von Programmen mit einem erhöhten Ressourcenaufwand, wie z.B. Zeit, Kosten und Schulung des Personals verbunden sind (Weiss 1974). Weitere Aspekte sind die Art der erforderlichen Umsetzungsverfahren und die Neuartigkeit der Maßnahmen. Je weniger aufwendig die Umsetzung und je weniger neuartig die vorgeschlagenen Maßnahmen sind, desto wahrscheinlicher wird eine Verwendung (Nideröst 2002).

Neben der Organisationskultur wirken auch *äußere Faktoren* auf die Nutzer und somit auf die Verwendung von Evaluationen, was im Folgenden beschrieben wird. Äußere Faktoren, wie z.B. politische Rahmenbedingungen (Regierungswechsel oder Verfassungsänderungen) oder finanzpolitischen Rahmenbedingungen beeinflussen die Nutzung von Evaluationsergebnissen (Nideröst 2002; Bortz/Döring 2003). Mit der Evaluation konkurrierende Informationen, zum Beispiel Daten, die zur Evaluation im Widerspruch stehen oder konkurrierende Aufgabenbereiche der Entscheidungsträger, können die Nutzung ebenso beeinträchtigen (Johnson 1998; Nideröst 2002).

Der Kontext der Evaluation hat ebenfalls entscheidende Auswirkungen auf eine eventuelle Verwendung. Valovirta (2002) unterscheidet dabei zwei Kontextdimensionen. Eine Dimension bewegt sich zwischen Konsens und Konflikt, die andere zwischen wenig und hohem Reformdruck. Konsens zwischen den Stakeholdern bedeutet dabei, dass Einigkeit über die Ziele und Inhalte der Programme und Maßnahmen herrscht. In diesem Umfeld besteht kein großes Bedürfnis nach Veränderungen. Evaluationsergebnisse werden meist für kleinere Anpassungen genutzt. Konflikte zwischen Stakeholdern (wie zum Beispiel über die Problemdefinition oder die Handlungsoptionen) führen dazu, dass Evaluationsergebnisse zur Kritik, Verteidigung und Legitimation genutzt werden. Besteht nur wenig Reformdruck, wird die Evaluation genutzt, um bestehende Strukturen zu überprüfen. Hoher Reformdruck fördert jedoch eine grundlegende Reform (Valovirta 2002). Das Zusammenspiel der beiden Dimensionen beeinflusst also die Nutzung von Evaluationsergebnissen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es zwischen den Polen „Konsens und Konflikt“ und „wenig und hohem Reformdruck“ auch Zwischenstufen gibt. In einer Situation, in der beispielsweise breiter Konsens und kaum Reformdruck kombiniert sind, werden wahrscheinlich kleine Programmanpassungen vorgenommen werden. In einem Umfeld von Konsens und hohem Reformdruck stehen jedoch die Chancen auf eine komplette Kursänderung günstig. Durch Analyse des Kontextes lassen sich demnach Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung ziehen. Abbildung 7 stellt die beschriebenen Faktoren der Nachfrageseite der Evaluation dar.

Abbildung 7: Faktoren der Nachfrageseite der Evaluation



Quelle: eigene Darstellung

3.3. Forschungsergebnisse zur Evaluation innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik

In diesem Kapitel werden die Forschungsergebnisse zur Evaluation innerhalb des zu untersuchenden Politikfeldes der ländlichen Entwicklung vorgestellt und diskutiert. Die Forschungsliteratur lässt sich dabei nach vier thematischen Schwerpunkten klassifizieren. Der erste Schwerpunkt richtet sich auf die Methodik und Bewertung von Evaluationen (Abschnitt 3.3.1). Weitere Forschungsergebnisse gibt es zur Verwendung von Evaluationen im Bereich der Strukturpolitik (Abschnitt 3.3.2) sowie speziell im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (Abschnitt 3.3.3). Außerdem beschäftigen sich einige Forschungsarbeiten mit den Politikprozessen auf der regionalen Ebene (Abschnitt 3.3.4).

3.3.1. Forschungsschwerpunkt der Methodik und Bewertung

Im Bereich der Strukturpolitik und der ländlichen Entwicklungspolitik hat die Evaluationsforschung ihren Fokus vor allem auf die Methodik und Bewertung gerichtet. Dies galt insbesondere nach der Verpflichtung zu einer systematischen Evaluation der Förderprogramme ab dem Jahr 2000. Ein Schwerpunkt der vorhandenen Literatur beschäftigt sich mit der Evaluation von Agrarumweltprogrammen (Kazenwadel 1999; Baudoux 2000; Osterburg 2000). Vor dem Hintergrund der Halbzeitbewertung im Jahre 2003 liegt ein weiterer Forschungsschwerpunkt auf den Methoden der Evaluation (Deumlich et al. 2004; Eckstein et al. 2004; Eberhardt et al. 2004; Forstner 2004; Grajewski 2004; Osterburg 2004; Piorr 2004; Reiter 2004). Diese Arbeiten wurden zumeist von Autoren verfasst, welche selbst als Evaluatoren tätig sind.

Ein Hauptaugenmerk der Literatur richtet sich hierbei auf die Probleme bei der praktischen Durchführung von Evaluationen, wobei dies meist aus Sicht der Evaluatoren diskutiert wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den auftretenden methodischen Problemen der Wirkungsmessung (Lang et al. 1998; Forstner et al. 2002; Taylor et al. 2002; Schubert 2002; Eberhardt et al. 2004). Solche Probleme sind z.B. die Isolierung der Programm-/Maßnahmenwirkungen, die schwierige Bestimmung der Nettowirkungen oder Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung von Referenzgruppen (Forstner et al. 2002). Diese methodischen Probleme resultieren z.B. aus der Breite der Strukturprogramme (Eser 2002; Forstner et al. 2002; Taylor et al. 2002), aus dem Umstand, dass die Programme oft sehr langfristige Wirkungen haben (Mann 2001; Forstner et al. 2002) und aus den Spezifika des Politikbereichs (Kofinanzierung, Maßnahmenstruktur, Wirkung anderer Politikbereiche, Programmplanungsansatz) (Eberhardt et al. 2004).

Ein weiterer Problembereich ist die unzureichende Datengrundlage (Lang et al. 1998; Forstner et al. 2002; Taylor et al. 2002; Eberhardt et al. 2004). So waren z.B. die Monitoringsysteme unzureichend mit der Evaluation abgestimmt, was zu einer geringen Datenkonsistenz führt, sodass umfangreiche Datensammlungen notwendig sind (Forstner et al. 2002).

Das Indikatorensystem der EU-Kommission ist ebenfalls ein Grund für Probleme bei der Durchführung von Evaluationen. Die Anforderungen der Kommission werden als zu aufwendig und nicht problemgerecht kritisiert (Eser 2002). So waren die vorgegebenen Kriterien und Indikatoren in vielen Fällen nicht passend (Eberhardt et al. 2004).

Auch Defizite in der Zieldefinition, wie z.B. eine unzureichende Zielquantifizierung bilden eine Ursache von vielen Problemen (Forstner et al. 2002; Schubert 2002; Eberhardt et al. 2004; Schwab 2004).

Ein weiteres großes Problem besteht in der knappen Ressourcenausstattung für die Evaluation (Lang et al. 1998; Forstner et al. 2002; Taylor et al. 2002). Dazu zählen auch die mangelnden personellen Evaluationskapazitäten (Taylor et al. 2002).

3.3.2. Fokus: Verwendung von Evaluationen in der Strukturpolitik

Erst in letzter Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit auch auf Fragen der Verwendung von Evaluationen. Trotz einer positiven Entwicklung der Evaluation in den letzten Jahren wird Evaluation innerhalb der EU-Strukturpolitik (noch) nicht entsprechend ihren Möglichkeiten als Managementinstrument zur Verbesserung von Programmen genutzt (Lang et al. 1998; Taylor et al. 2002).

Die Gründe für die mangelnde Verwendung werden neben der mangelnden Unabhängigkeit der Evaluatoren vor allem im Timing der Evaluation und der mangelnden Evaluationskultur gesehen (Lang et al. 1998; Stame 2002; Taylor et al. 2002). So führt das Top-Down-Management bei den regionalen Programmbehörden zum Widerstand gegen Evaluation (Stame 2002). Evaluation wird als Instrument der Berichterstattung und Legitimation angesehen (Eser 2002).

3.3.3. Fokus: Verwendung von Evaluationen in der ländlichen Entwicklungspolitik

Bezüglich der Verwendung von Evaluationen innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik gibt es nur sehr wenige Forschungsarbeiten. Efken (2005) und Forstner et al. (2002) betrachten z.B. die an der Durchführung der Evaluationen beteiligten Akteure und ihre Interessen bezüglich der Evaluation. Demnach hat die EU-Ebene ein primäres Interesse an Rechenschaft (Forstner et al. 2002, 6) aber auch an einer Steigerung von Effizienz und Effektivität der Programme (Efken 2005). Das Handeln der Akteure auf regionaler Ebene ist hingegen vor allem durch die Sicherung maximaler Ausgestaltungsmöglichkeiten der Programme und einer maximalen Kofinanzierung durch Bund und EU bestimmt (Forstner et al. 2002).

Efken (2005) differenziert zwischen den Akteuren auf der regionalen Ebene und betrachtet die Interessen der Antragsteller, der Bewilligungsbehörden und der Programmverwaltung auf regionaler Ebene. Die Antragsteller haben demnach nur geringes Interesse an Evaluation, da diese ein Risiko darstellt und mit erhöhtem Aufwand bei der Antragstellung einhergeht. Auch

die Sachbearbeiter der Bewilligungsstellen dürften aufgrund des zusätzlichen Arbeitsaufwands und der wenig offensichtlichen Vorteile für ihr Arbeitsgebiet nur wenig Interesse an der Verwendung von Evaluationsergebnissen haben. Die Programmbehörden der Ministerien sind neben der Genehmigung seitens der EU-Kommission „vornehmlich an Effizienzgewinnen der Umsetzung interessiert und weniger an dem Hinterfragen der Sinnhaftigkeit einer Maßnahme“, da die Weiterförderung politisch unproblematischer ist als die Abschaffung einer Maßnahme (Efken 2005, 9).

Evaluationen werden demnach von den Programmbehörden überwiegend als Kontrollinstrument der Kommission und nur in den wenigsten Fällen als Steuerinstrument betrachtet. Die Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme ist für Viele ein Pflichtprogramm, welches die Kofinanzierung vonseiten der EU sichert und die notwendigen Voraussetzungen für mögliche Programmänderungen zur Halbzeit schafft (Forstner et al. 2002). Die Gründe dafür sehen Forstner et al. (2002) im hohen Aufwand für die Datenerfassung, in der geringen Datenkonsistenz bei gleichzeitiger Geld- und Personalknappheit, welche zu mangelnder Motivation für Evaluationen führen. Zudem widerstrebt es Vielen, konkrete Ziele festzulegen, an denen sie später gemessen werden können. Ein Grund dafür ist unter anderem die Befürchtung, dass schlechte Ergebnisse finanzielle Auswirkungen hinsichtlich der EU-Kofinanzierung haben könnten (Forstner et al. 2002).

3.3.4. Fokus: Politische Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene

Seit einigen Jahren erwacht auch das Forschungsinteresse für die politischen Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene, u.a. aufgrund der Förderung von Forschungsprojekten innerhalb von EU-Forschungsprogrammen. So untersuchten Eggers et al. (2004) den Programmplanungsprozess in Brandenburg hinsichtlich der Fragestellung, welche Hindernisse der Implementierung von dezentralen und partizipatorischen Ansätzen es gibt (vgl. auch Eggers 2005). Prager (2007) analysierte den Programmplanungsprozess von Agrarumweltmaßnahmen in Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Kommunikationsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren.

Derzeit (2008 bis voraussichtlich 2010) wird auch ein aktuelles Forschungsprojekt im Rahmen des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms durchgeführt („RUDI – Rural Development Impact“), welches die Erfassung der Wirkungen der ländlichen Entwicklungspolitik der EU zum Forschungsziel hat. Im Rahmen dieses Projekts wurde u.a. der Prozess der Entwicklung

der ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg untersucht (Schiller 2008).

Es gibt also einige Studien, welche die politischen Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene untersuchen, hinsichtlich der Institutionalisierung der Evaluation enthalten diese jedoch keine (Eggers et al. 2004; Eggers 2005; Prager 2007) bzw. kaum (Schiller 2008) Informationen. Bezüglich der Verwendung von Evaluationen innerhalb des Politikprozesses konstatiert Schiller (2008), dass Evaluationen kaum verwendet werden, da die Evaluationen nicht den Interessen der Verwaltung, sondern der Kommission dienen, und dass die Evaluationskultur in der Verwaltung nicht ausgeprägt ist (Schiller 2008).

3.3.5. Zusammenfassung des Stands der Forschung

Es gibt eine Vielzahl von Forschungsergebnissen zur praktischen Durchführung von Evaluationen. Diese konzentrieren sich jedoch v.a. auf Fragen und Probleme der methodischen Durchführung der Evaluationen. Dies wird v.a. aus Sicht der Evaluatoren diskutiert.

Die Verwendung von Evaluationen rückte zwar in den letzten Jahren stärker in den Mittelpunkt der Forschung. In der Forschungsliteratur wird die Verwendung von Evaluationen auf der regionalen Ebene als defizitär angesehen. Als Gründe dafür werden vor allem die mangelnde Unabhängigkeit der Evaluatoren, das unpassende Timing der Evaluationen und das Top-Down-Management der EU gesehen. Außerdem wird das Problem der mangelnden Evaluationskultur der regionalen Akteure thematisiert. Diese führt demnach dazu, dass Evaluation nicht als Management- bzw. Steuerinstrument wahrgenommen wird. Gründe dafür sind aus dieser Sicht das geringe Interesse der Akteure an Evaluation und der hohe Aufwand für die Durchführung von Evaluationen.

Die Forschungsliteratur enthält jedoch nur wenige Aussagen zu den konkreten Politikprozessen sowohl auf der EU- als auch auf der regionalen Ebene. Zwar betrachten z.B. Forstner et al. (2002) die Akteurskonstellationen und die Komplexität der Politikprozesse im Mehrebenensystem als Gründe für die Probleme bei der praktischen Durchführung von Evaluationen. Ihre Problemlösungsansätze beziehen sich jedoch auf die methodische Verbesserung der Bewertungspraxis.

Bezüglich der politischen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene und der Problematik der Verwendung von Evaluationen im Politikfeld der ländlichen Entwicklung gibt es kaum detaillierte Ergebnisse. Auch die konkreten Politikprozesse auf der regionalen Ebene werden kaum thematisiert.

Zudem wurden die Forschungsergebnisse bezüglich der Durchführung und der Verwendung von Evaluationen fast ausschließlich aus Perspektive der Evaluationsforschung bzw. von Evaluatoren selbst generiert, was die Frage nach der Wahrnehmung der Problematik durch die Akteure auf regionaler Ebene aufwirft.

Aufgrund der beschriebenen „Forschungslücken“ im Bereich der politischen Entscheidungsprozesse und der Verwendung von Evaluationen soll im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden, wie die Evaluation im Politikfeld institutionalisiert ist und wie Evaluationen in die politischen Entscheidungsprozesse sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der regionalen Ebene eingebettet sind.

In den nächsten beiden Kapiteln 4 und 5 werden der für diese Untersuchung gewählte Analyserahmen und die ausgewählte Methodik vorgestellt, mit welchen die Institutionalisierung der Evaluation und ihre Verwendung in politischen Entscheidungsprozessen innerhalb des Politikfeldes der ländlichen Entwicklung untersucht wurden.

4. Analyserahmen für die Untersuchung der Institutionalisierung der Evaluation

Für die Analyse der Institutionalisierung der Evaluation wurde ein Analyserahmen gewählt, welcher auf Basis der Neuen Institutionenökonomie³¹ entwickelt wurde. Bevor der Analyserahmen für die Institutionalisierung von Evaluationen im Bereich der ländlichen

³¹ Die Neue Institutionenökonomie (auch als ökonomische Institutionentheorie oder rationale Institutionentheorie bezeichnet) entwickelte sich aus der Klassischen Institutionenökonomie, welche in den USA um die Jahrhundertwende (19. Jh.) als Reaktion auf die Entwicklung der Neoklassischen Ökonomie entstanden ist. Sie basiert im Gegensatz zur Neoklassik auf der Idee der „plural rationality“ (Vatn 2005, 60), was bedeutet, dass die Menschen nicht nur aus Eigeninteresse agieren. Der Mensch ist demzufolge ein multi-rationales Wesen, wobei das, was rational ist, vom institutionellen Rahmen abhängt. (Vatn 2005). Die Neue Institutionenökonomie beruht auf dem Rational-Choice-Ansatz (Keck 1994). Rationales Handeln wird demnach verstanden als „Entscheiden zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten anhand des Kriteriums des möglichst weitgehenden Erreichens von Zielen“ (Keck 1994, 188). Dabei handelt es sich nicht nur um egoistische Ziele, sondern es kommen auch altruistische oder am Gemeinwohl orientierte Ziele in Betracht. Keck (1994) beschreibt die neuere institutionentheoretische Diskussion in der Wirtschaftswissenschaft. Die wichtigsten Ansätze der Neuen Institutionenökonomie sind die Transaktionskostenökonomie, der Property-Rights-Ansatz, die Prinzipal-Agenten-Theorie und die Spieltheorie (Keck 1994).

Entwicklungspolitik näher erläutert wird, wird in Abschnitt 4.1 untersucht, was innerhalb dieser Arbeit unter den Begriffen Institutionen und Institutionalisierung verstanden wird.

Anschließend wird der von Ostrom (2005) entwickelte Institutionelle Analyse- und Entwicklungsrahmen (IAE-Rahmen - Institutional Analysis and Development Frame (IADF)) vorgestellt, welcher zur Untersuchung der Institutionalisierung von Evaluationen gewählt wurde (Abschnitt 4.2). Der IAE-Rahmen wurde dazu modifiziert und auf das Forschungsgebiet übertragen. Dies wird in Abschnitt 4.3 näher erläutert.

4.1. Institutionen und Institutionalisierung

Eine einheitliche Definition von Institutionen hat sich bisher nicht durchgesetzt (Höpner 2007). Basierend auf den Definitionen von North (1990)³² und Ostrom (2005)³³ werden Institutionen im Rahmen dieser Arbeit als Regeln definiert, welche das menschliche Zusammenleben strukturieren. Sie werden von Menschen geschaffen, um wiederkehrende und strukturierte Handlungen zu organisieren.

Die wichtigste Funktion von Institutionen ist die Reduktion von Unsicherheiten³⁴ menschlicher Interaktionen, indem sie den menschlichen Beziehungen eine stabile Struktur geben (North 1990; Sjöstrand 1993). Institutionen reduzieren Kosten (Informationskosten, Durchsetzungskosten), indem sie die Wahlmöglichkeiten von Individuen beschränken (North 1990):

„The institutional constraints that define the opportunity set of individuals are a complex of formal and informal constraints. They make up an interconnected web that in various combinations shape choice sets in various contexts.” (North 1990, 67)

North (1990) unterscheidet zwei verschiedene Formen von Institutionen: Formelle Institutionen verringern die Informations-, Überwachungs- und Durchsetzungskosten von Interaktionen. Sie können die Wirkung informeller Regeln ergänzen und erhöhen und sie können geschaffen werden, um informelle Regeln zu ändern oder zu ersetzen. Formelle Regeln sind z.B. politische, juristische, ökonomische Regeln und Verträge. Informelle Regeln sind Teil der Kultur (Traditionen, Bräuche, Konventionen, Normen, Verhaltenskodex,

³² „Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.” (North 1990, 3)

³³ „Broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions.“ (Ostrom 2005, 3)

³⁴ Unsicherheiten sind die Folge der Komplexität von Problemen, der unvollständigen Information über das Verhalten der anderen Akteure und der begrenzten Fähigkeit des Individuums, Informationen zu verarbeiten und zu nutzen (North 1990).

Routinen etc.). Sie ändern sich sehr langsam und schrittweise, auch wenn die formellen Regeln umgehend geändert werden (North 1990).

In der Soziologie wird Institutionalisierung als „der Prozess, in dem bestimmte Handlungen bestimmter Akteure regelmäßig miteinander verbunden werden und die Verbindung zunehmend normativ geregelt wird (...)“ beschrieben (Meulemann 2006, 224). Im Rahmen dieser Untersuchung wird die Institutionalisierung der Programmevaluation daher als der Prozess der Herausbildung von Regeln zur Durchführung und Verwendung von Evaluationen verstanden.

4.2. Der Institutionelle Analyse- und Entwicklungsrahmen von Ostrom

Ostrom (2005) entwickelte auf Grundlage unterschiedlicher Forschungsergebnisse aus Politikwissenschaft, Ökonomie, Anthropologie, Recht, Soziologie und Psychologie einen Analyserahmen, anhand dessen Institutionen analysiert und weiterentwickelt werden können. Anhand des Institutionellen Analyse- und Entwicklungsrahmens (Institutional Analysis and Development Frame - IAE-Rahmen) können die institutionalisierten Handlungen von Menschen in einzelne Bestandteile zerlegt und die Komplexität von institutionellen Fragestellungen erfassbar gemacht werden.

Ein weiterer Vorteil des IAE-Rahmens ist seine Offenheit, das heißt, dass er mit anderen theoretischen Konzepten kombiniert und ausgestaltet werden kann. Er fungiert sozusagen als theoretisches Gerüst, welches komplexe institutionelle Zusammenhänge strukturiert. Die einzelnen Komponenten des IAE-Rahmens werden im Folgenden detailliert beschrieben.

4.2.1. Die innere Struktur einer Handlungsarena

Die innere Struktur einer Handlungsarena wird durch eine Reihe von Variablen bestimmt: durch die Teilnehmer, ihre Positionen, die potenziellen Ergebnisse einer Situation, die Handlungen der Teilnehmer, die Verknüpfungen zwischen Handlung und Ergebnis, die Kontrolle über diese Verknüpfungen, Informationen sowie Kosten und Nutzen der Handlung.

Die Teilnehmer einer Handlungsarena sind diejenigen, welche Entscheidungen treffen und denen eine bestimmte Position zugewiesen wurde. Aus einer Reihe von möglichen Handlungen können sie bestimmte Handlungen auswählen. Wichtige Merkmale sind die Anzahl der Teilnehmer, ihr Status (Individuen, Team oder Organisationen) und ihre individuellen Eigenschaften (Alter, Bildung, Geschlecht, Wissen, Erfahrung).

Positionen sind das Bindeglied zwischen Teilnehmern und Handlungen. Bestimmte Handlungen können oft nur ausgeübt werden, wenn die Teilnehmer eine bestimmte Position innehaben. Die Anzahl an Positionen ist meist geringer als die Anzahl an Teilnehmern, zudem können Teilnehmer mehrere Positionen innehaben. Die Handlungen werden zudem oft von der Möglichkeit der Teilnehmer, ihre Position zu verlieren bzw. neue Positionen zu erlangen, beeinflusst.

Die potenziellen Ergebnisse einer Handlung können physische Ergebnisse oder materielle Zuwendungen bzw. Kosten sein, welche den Handlungen durch Auszahlungsregeln zugerechnet werden. Neben den physikalischen und materiellen Ergebnissen spielt auch die Bewertung dieser Ergebnisse durch die Teilnehmer eine große Rolle, da diese zwischen den Teilnehmern stark variieren kann. Die Handlungen sind die Auswahl an Variablen, welche die Teilnehmer haben, um die Ergebnisvariablen zu beeinflussen.

Die Verknüpfungen zwischen Handlungen und Ergebnissen sind Funktionen, welche die Handlungen in realisierte Ergebnisse umwandeln. Dabei spielen die Faktoren Gewissheit und Ungewissheit bzw. Risiko eine bedeutende Rolle, denn wenn diese Funktionen bekannt sind, werden sich die Teilnehmer anders verhalten, als wenn nicht gewiss ist, wie die Ergebnisse von den Handlungen abhängen.

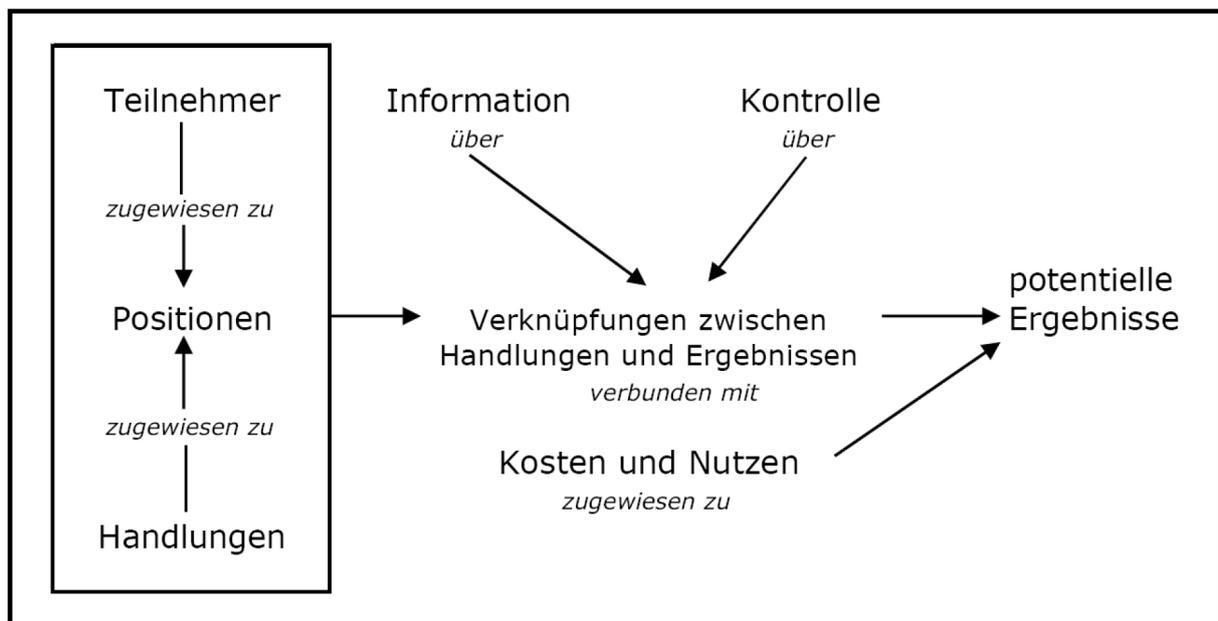
Eine weitere Variable der Handlungsarena ist das Ausmaß der Kontrolle über die Verknüpfung zwischen Handlung und Ergebnis, welche die Teilnehmer besitzen. Dies variiert von absoluter Kontrolle bis keine Kontrolle. Die Macht eines Teilnehmers in einer Situation ist dabei definiert als der Wert der Möglichkeiten multipliziert mit dem Ausmaß der Kontrolle.

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Informationen, welche die Teilnehmer haben. Dabei handelt es sich um Informationen über die anderen Variablen, also über die anderen Teilnehmer, ihre Positionen, die Ergebnisse, die Handlungen, ihre Verknüpfung, die über den anderen verfügbaren Informationen und die Kosten/Nutzen, die den Teilnehmern verfügbar sind. Teilnehmer können vollständige und unvollständige Informationen haben. Vollständige Information, also dass jeder Teilnehmer die vollständige Struktur der Handlungssituation kennt, kann perfekt oder imperfekt sein. Perfekte Information bedeutet dabei, dass ein Teilnehmer die Handlungen aller anderen Teilnehmer kennt, bevor er selbst agiert. Im Gegensatz dazu kennt ein imperfekt informierter Teilnehmer zwar die Struktur der Handlung, jedoch nicht die zuvor getätigten Handlungen der anderen Teilnehmer. Sind die Teilnehmer jedoch nur unvollständig informiert, ist es für sie wichtig zu wissen, wer was zu welchem

Zeitpunkt weiß. Dabei sind die Teilnehmer mit dem Problem des Opportunismus konfrontiert, also damit, dass Teilnehmer das Eine sagen und das Andere tun.

Die Kosten und Nutzen, welche den Handlungen und Ergebnissen zugerechnet werden, dienen als negative oder positive Anreize. Dabei betrachten die Teilnehmer die Nettowerte der Handlungen, also die Kosten und Nutzen abzüglich der Kosten, die für die Handlung entstehen. Eine Unterscheidung erfolgt zwischen physischen Ergebnissen, externen Belohnungen bzw. Sanktionen und der intrinsischen Bewertung der Ergebnisse durch die Teilnehmer (z.B. Freude, Schande, Stolz, Bedauern). Abbildung 8 veranschaulicht die beschriebenen Variablen einer Handlungssituation.

Abbildung 8: Innere Struktur einer Handlungssituation



Quelle: nach Ostrom (2005, 33)

In der sozialen Wirklichkeit existiert jedoch nur selten eine einzige Handlungsarena, sondern es sind mehrere Handlungsarenen miteinander verknüpft. Diese Verknüpfungen sind entweder organisatorischer Art oder verbinden unterschiedliche Ebenen von Handlungssituationen. Sind Handlungsarenen organisatorisch verknüpft, werden die Ergebnisse einer Situation in eine andere Handlungssituation eingespeist. Dies sind z.B. Handlungen in den verschiedenen Abteilungen einer Firma oder die Handlungen von konkurrierenden Organisationen (Ostrom 2005).

4.2.2. Regeln einer Handlungsarena

Auch die Regeln einer Handlungsarena, die den Handlungen der Teilnehmer zugrunde liegen, beeinflussen die Handlungssituation. Regeln werden von den Teilnehmern genutzt, um ihre Beziehung zu organisieren und sie bilden die Struktur einer Handlungsarena:

„Rules can be thought of as the set of instructions for creating an action situation in a particular environment. In some ways, rules have an analogous role to that of genes. Genes combine to build a phenotype. Rules combine to build the structure of an action situation.” (Ostrom 2005, 17)

Ostrom (2005) definiert Regeln als geteiltes Verständnis der Teilnehmer darüber, welche Handlungen erlaubt, gewünscht oder verboten sind. Regeln haben das Ziel, das menschliche Miteinander zu ordnen und berechenbarer zu machen. Sie werden also durch die Teilnehmer erschaffen, um die Struktur sich wiederholender Situationen zu verändern mit dem Ziel, ihre Ergebnisse zu verbessern. Dabei müssen Regeln nicht schriftlich fixiert oder im Rahmen einer legalen Prozedur festgelegt werden. Die Stabilität einer von Regeln geordneten Handlung ist dabei abhängig vom gemeinsamen Verständnis der Akteure und von der Durchsetzung der Regeln, z.B. mit Hilfe von Sanktionen (Ostrom 2005).

Ostrom (2005) unterscheidet sieben in der Handlungsarena wirkende Regeln: Positionsregeln, Abgrenzungsregeln, Auswahlregeln, Aggregationsregeln, Informationsregeln, Auszahlungsregeln und Zielregeln. Diese werden in Tabelle 6 dargestellt.

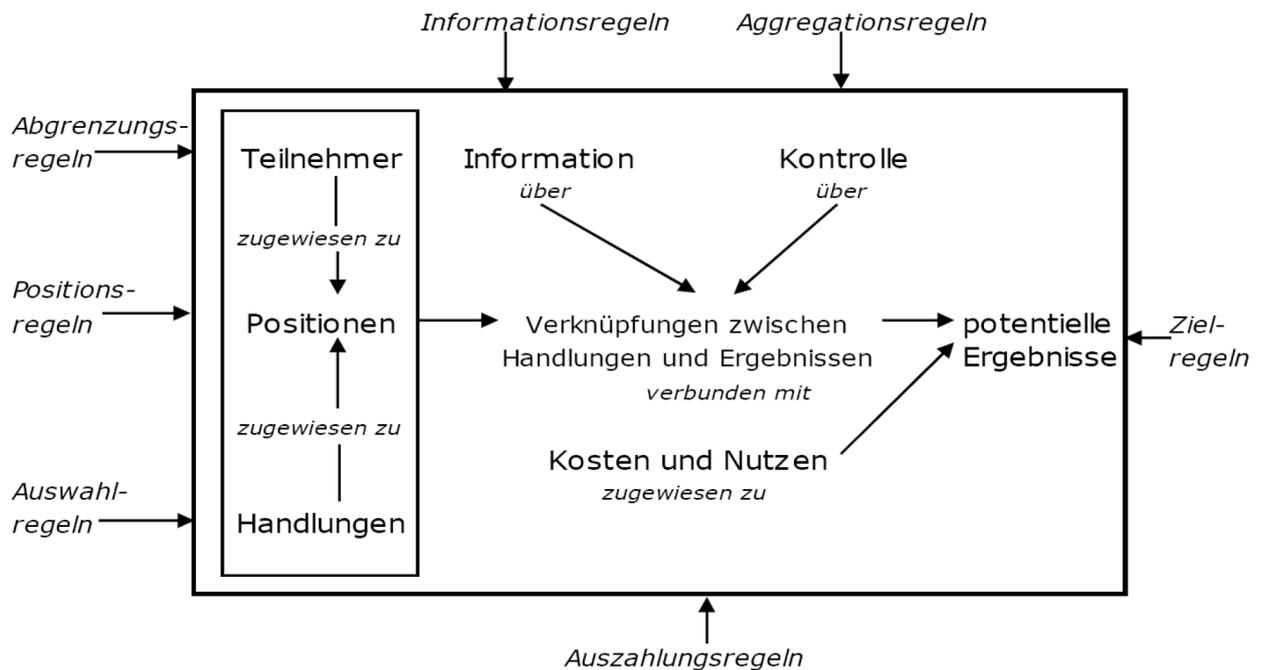
Tabelle 6: Regeln einer Handlungsarena

Regeln	Beschreibung
Positionsregeln	<ul style="list-style-type: none"> - schaffen die Positionen der Teilnehmer in einer Handlungssituation - verbinden die Teilnehmer und die Handlungen - definieren die Anzahl der Teilnehmer, welche eine bestimmte Position innehaben können - können Bedingungen enthalten, welche an bestimmte Positionen geknüpft sind
Abgrenzungsregeln	<ul style="list-style-type: none"> - beeinflussen die Anzahl und die Eigenschaften der Teilnehmer, wenn Positionsregeln nicht die genaue Anzahl der Teilnehmer bestimmen - definieren, wer eine Position einnehmen darf - definieren den Prozess, der bestimmt, welche teilnahmeberechtigten Teilnehmer Zutritt haben - definieren, wie ein Individuum eine Position verlassen darf (oder muss) - können Gebühren für den Zugang oder Austritt zu/aus Positionen beinhalten
Auswahlregeln	<ul style="list-style-type: none"> - beschreiben, was ein Teilnehmer, der eine bestimmte Position einnimmt, darf, tun muss oder nicht tun darf - die Handlungen, die ein Teilnehmer durchführen darf/muss/nicht darf sind abhängig von seiner Position und von den vorherigen Handlungen (eigener Handlungen und die anderer). Sie beeinflussen die Macht in einer Handlungssituation und die Verteilung der Macht
Aggregationsregeln	<ul style="list-style-type: none"> - bestimmen an einem Knoten des Entscheidungsprozesses, ob eine Entscheidung eines einzelnen Teilnehmers notwendig ist - sind notwendig, wenn Auswahlregeln vielen Positionen eine partielle Kontrolle über die gleichen Handlungsvariablen zuteilen - bestimmen, wer an der Auswahl beteiligt ist, wie viel Gewicht jeder Teilnehmer im Vergleich zu den anderen hat und welchen Anteil die Entscheidung einer Person an der Gesamtentscheidung in einer Handlungssituation hat
Informationsregeln	<ul style="list-style-type: none"> - beeinflussen die Informationen, welche den Teilnehmern zugänglich sind - autorisieren (Erlaubnis, Verbot, Verpflichtung) Informationskanäle zwischen den Teilnehmern - weisen Teilnehmern die Erlaubnis, das Verbot oder die Verpflichtung zu, mit anderen Teilnehmern zu kommunizieren - schränken die Themen der Kommunikation ein - bestimmen die Form, in welcher Kommunikation stattfindet (z.B. offizielle Sprache)
Auszahlungsregeln	<ul style="list-style-type: none"> - weisen besonderen Handlungen externe Belohnungen oder Bestrafungen zu
Zielregeln	<ul style="list-style-type: none"> - beeinflussen eine bekannte Ergebnisvariable, welche aufgrund von Handlungen beeinflusst werden können, müssen oder nicht dürfen - definieren das Ausmaß der Ergebnisvariablen

Quelle: Ostrom (2005)

Abbildung 9 stellt das Wirken dieser verschiedenen Regeln auf eine Handlungssituation grafisch dar.

Abbildung 9: Regeln als exogene Variable einer Handlungssituation



Quelle: Ostrom (2005, 189)

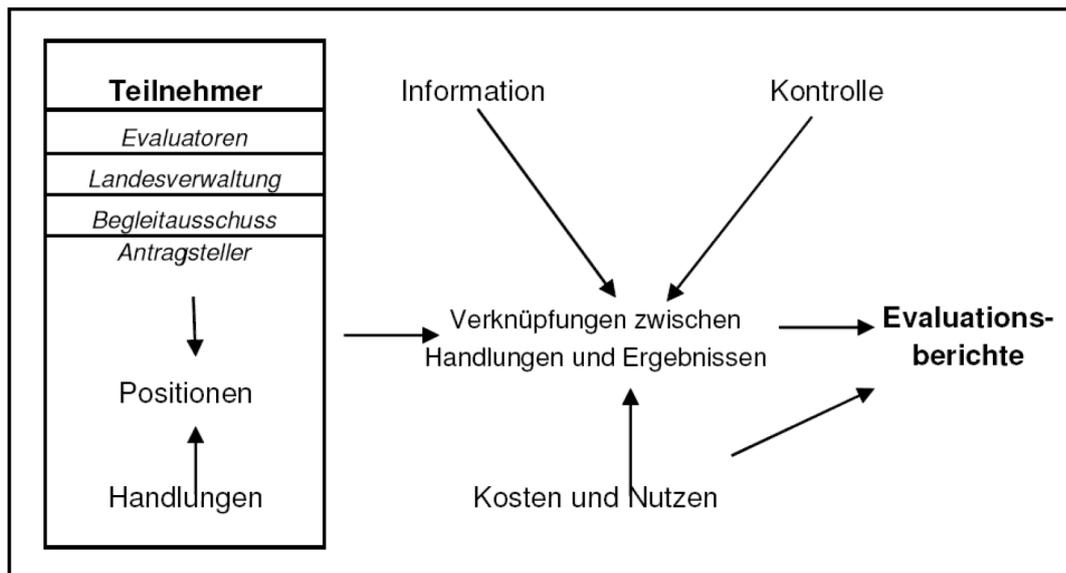
Der von Ostrom (2005) entwickelte IAE-Rahmen wird im Folgenden an die Thematik der Institutionalisierung der Evaluation angepasst.

4.3. Modifizierter Institutioneller Analyse- und Entwicklungsrahmen

Bei der Durchführung und Verwendung von Evaluationen im Politikfeld der ländlichen Entwicklung der EU lassen sich drei organisatorisch verknüpfte Handlungsarenen identifizieren, welche im Folgenden näher beschrieben werden.

Handlungsarena 1 bezieht sich auf den Prozess der Durchführung der Evaluationen, welcher sich auf der regionalen Ebene abspielt. Die beteiligten Teilnehmer sind die Evaluatoren, welche die Bewertungen durchführen, die Landesverwaltung als Auftraggeber und der Begleitausschuss, welcher die Umsetzung und Bewertung der Programme begleitet. Der Outcome des Prozesses ist der Evaluationsbericht, welcher sowohl auf regionaler Ebene (Handlungsarena 3) als auch auf der EU-Ebene (Handlungsarena 1) in politischen Entscheidungsprozessen verwendet werden kann. Dies wird in Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 10: Handlungsarena 1 - Durchführung von Evaluationen

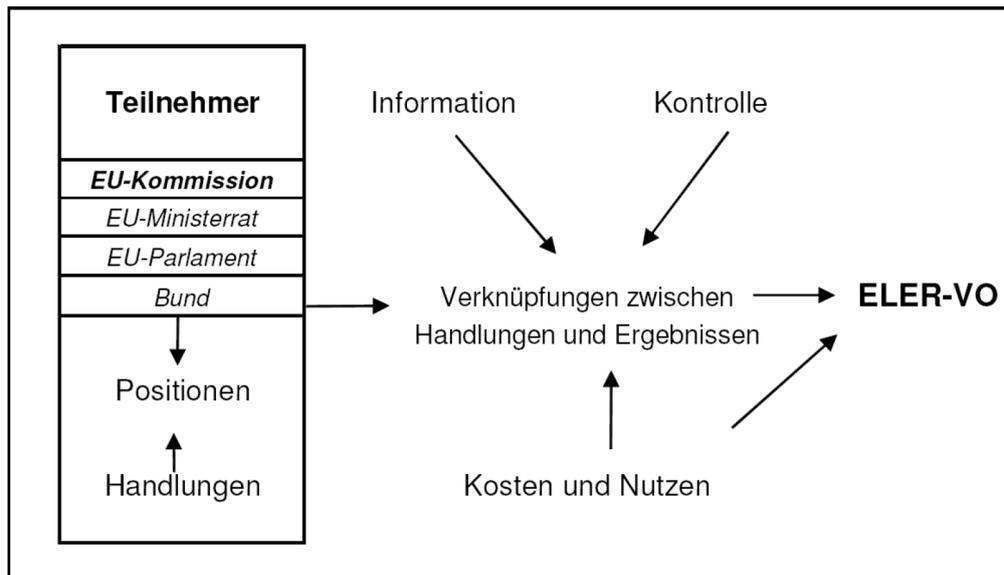


Quelle: eigene Darstellung

Die Handlungsarena 2 bezieht sich auf die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens für die ländliche Entwicklung auf EU-Ebene. Die beteiligten Akteure sind die EU-Kommission, welche dem Ministerrat die Gesetzesvorschläge unterbreitet und die Verordnungen vorbereitet. Der Ministerrat entscheidet über Annahme der Gesetzesvorschläge, wobei das EU-Parlament angehört werden muss. Der Bund ist insofern beteiligt, als der Bundeslandwirtschaftsminister Mitglied im Ministerrat ist. Das Outcome der Handlungsarena ist der gesetzliche Rahmen für die Ländliche Entwicklung (ELER-Verordnung). Der gesetzliche Rahmen für die ländliche Entwicklungspolitik (ELER-Verordnung) beeinflusst die Handlungsarena 3, welche im Folgenden vorgestellt wird.

Auf der EU-Ebene wird neben der Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums auch der gesetzliche Rahmen für die Durchführung der Evaluationen erlassen. Dies geschieht durch die EU-Kommission. Dieser Bewertungsrahmen beeinflusst wiederum die Durchführung der Evaluation auf regionaler Ebene (Handlungsarena 1). Abbildung 11 stellt die Elemente der Handlungsarena 2 dar.

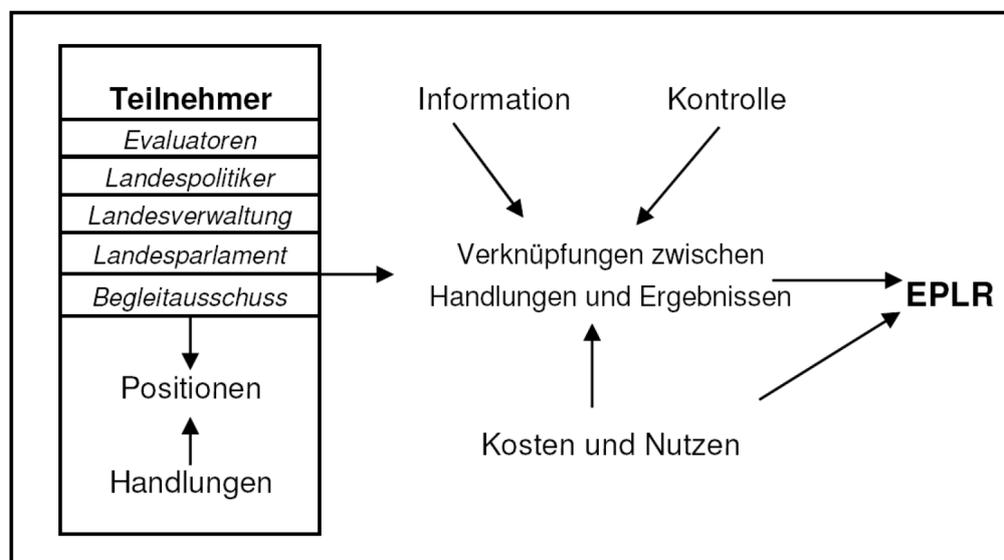
Abbildung 11: Handlungsarena 2 – Gesetzgebung auf EU-Ebene



Quelle: eigene Darstellung

Handlungsarena 3 bezieht sich auf den Prozess der Neuformulierung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf der regionalen Ebene. Die an dem Prozess Beteiligten sind die in die Gesetzgebung auf Landesebene involvierten Akteure, also die Landespolitiker, die Landesverwaltung sowie das Landesparlament. Auch die Evaluatoren und der Begleitausschuss können in diesem Prozess eine Rolle spielen. Diese Akteure verarbeiten im politischen Prozess Informationen, wie z.B. die Evaluationsergebnisse aus der Handlungsarena 1. Das Outcome der Handlungsarena 3 ist der EPLR für die ELER-Periode. Dies wird in Abbildung 12 gezeigt.

Abbildung 12: Handlungsarena 3 - Neuformulierung der Ländlichen Entwicklungsprogramme



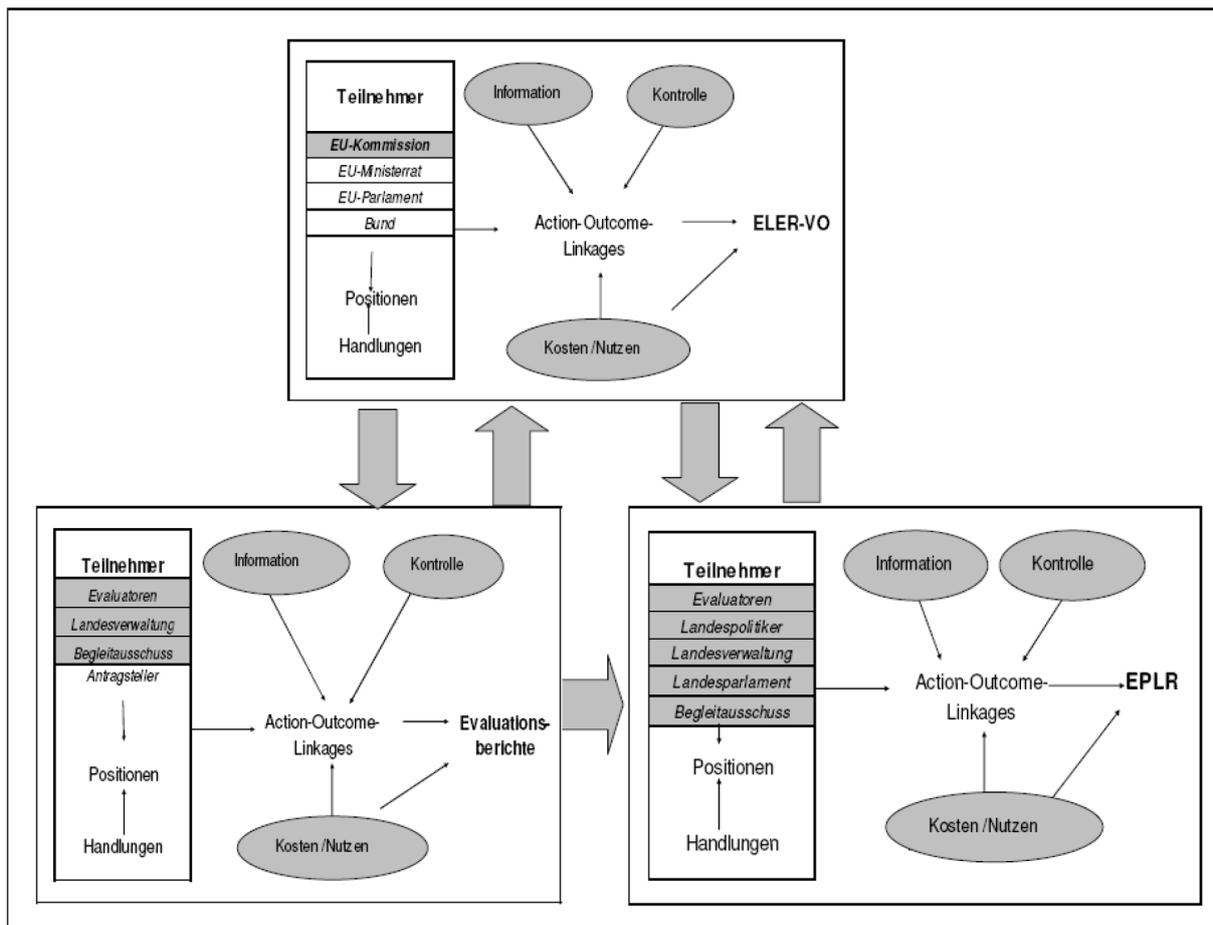
Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits beschrieben sind diese drei Handlungsarenen miteinander verknüpft. Der von der EU-Ebene vorgegebene Bewertungsrahmen für die Programmperiode 2000-2006 (Handlungsarena 2) enthielt Vorgaben bezüglich der Durchführung der Halbzeitbewertungen im Jahre 2002/2003 (Handlungsarena 1).

Die Evaluationsberichte der Halbzeitbewertungen wurden Ende 2003 fertiggestellt und an die EU-Kommission geschickt. Die Evaluationsberichte wurden innerhalb der Kommission verarbeitet und u.a. zur Erarbeitung der ELER-Verordnung genutzt (Handlungsarena 2). Die ELER-Verordnung, welche im Jahre 2005 verabschiedet wurde, beeinflusste dann den Programmplanungsprozess der EPLR auf der regionalen Ebene (in Deutschland in den Bundesländern) (Handlungsarena 3).

Die Evaluationsergebnisse aus Handlungsarena 1 wurden in der Handlungsarena 3 auf zweierlei Weise genutzt, zum einen zur Durchführung von Programmanpassungen in der Programmperiode 2000-2006 und zum anderen innerhalb des Programmplanungsprozesses der EPLR für die ELER-Periode 2007-2013. In diesem Prozess gibt es eine weitere Verknüpfung mit Handlungsarena 2, da die EPLR von der Kommission genehmigt (notifiziert) werden müssen. Abbildung 13 stellt diese Verknüpfungen dar.

Abbildung 13: Analyserahmen der Institutionalisierung von Programmevaluationen



Quelle: eigene Darstellung

Nachdem nun der Analyserahmen der Institutionalisierung von Programmevaluationen vorgestellt wurde, wird in Kapitel 5 die Wahl der Methoden für die Untersuchung der Institutionalisierung betrachtet.

5. Methodik

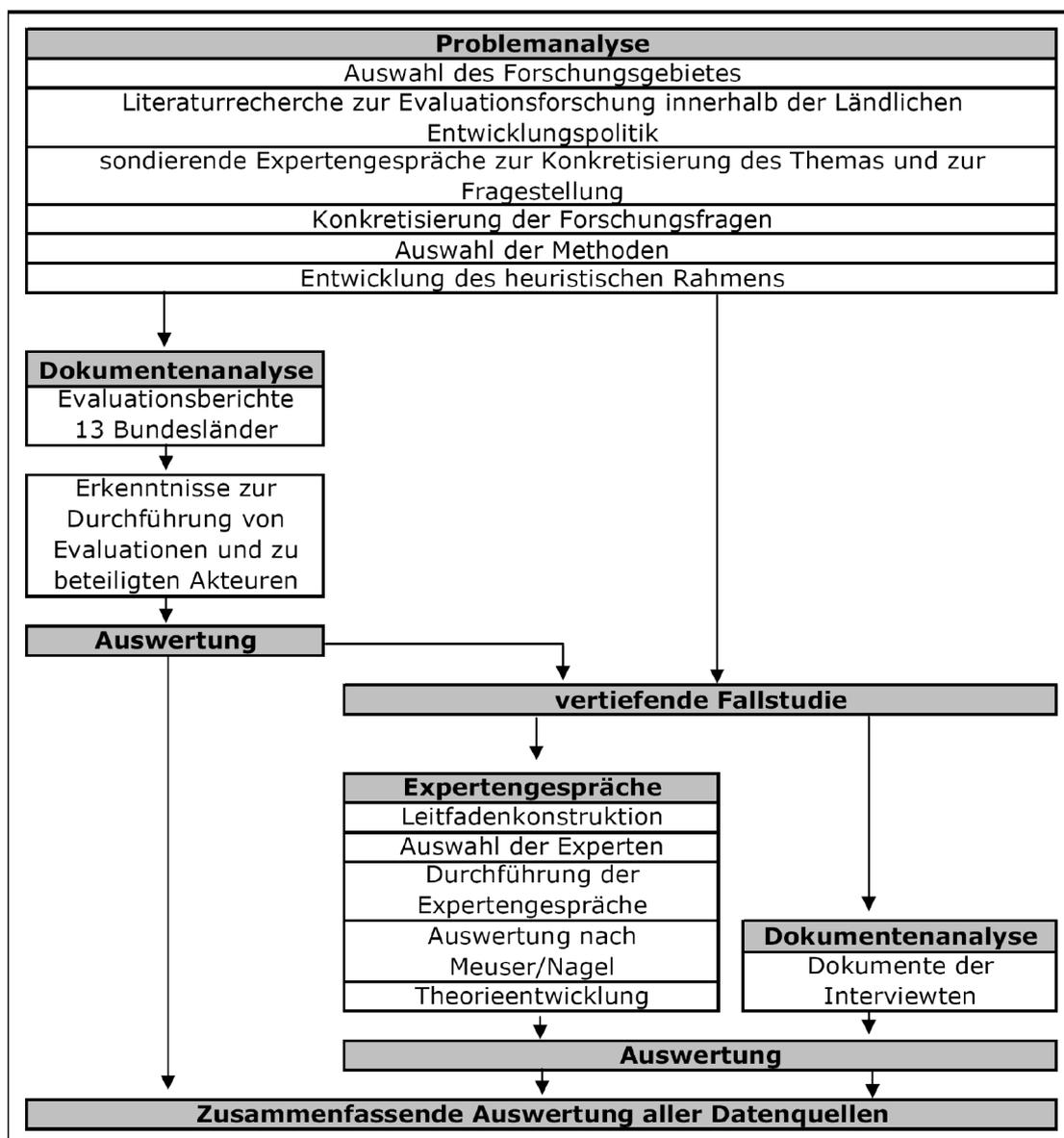
Dieses Kapitel beschreibt, mit welcher Methodik die Institutionalisierung von Evaluationen innerhalb der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung und ihre Verwendung in den politischen Entscheidungsprozessen untersucht wurden. Das gewählte Forschungsdesign wird im Abschnitt 5.1 beschrieben. In den folgenden Kapiteln 5.2 und 5.3 werden dann die beiden Phasen der Datenerhebung (Dokumentenanalyse und vertiefende Fallstudie) beschrieben.

5.1. Die Wahl des Forschungsdesigns

Zur empirischen Untersuchung der Institutionalisierung der Programmevaluation wurde ein Forschungsdesign gewählt, welches einen Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden

der empirischen Sozialforschung darstellt. Die empirische Untersuchung bestand aus zwei Datenerhebungsphasen. Zum einen wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, in deren Rahmen vor allem quantitative Ergebnisse zu Fragen der Durchführung der Programmevaluationen generiert wurden. Zum anderen wurde eine vertiefende qualitative Fallstudie durchgeführt, da die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse nur wenig Aufschluss über Fragen der Institutionalisierung gaben. Qualitative Methoden werden zur Exploration von noch wenig erforschten Forschungsfeldern genutzt und sie ermöglichen es dem Forscher, die „Sichtweisen und Interpretationsmuster der Untersuchten in Erfahrung zu bringen“ (Kelle 1997, 54). Im Rahmen der Fallstudie wurden qualitative Expertengespräche und eine ergänzende Dokumentenanalyse durchgeführt. Abbildung 14 stellt das Forschungsdesign dar.

Abbildung 14: Forschungsdesign für die Analyse der Institutionalisierung von Evaluationen



Quelle: eigene Darstellung

5.2. Dokumentenanalyse

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Evaluationsberichte der Programmperiode 2000-2006 untersucht. Dabei handelt es sich um die Berichte der Halbzeitbewertungen der deutschen Bundesländer, mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, da es sich bei diesen nicht um „ländlichen Raum“ handelt.

Insgesamt wurden 18 Evaluationsberichte analysiert. Dies liegt begründet in der Tatsache, dass in den Ziel-1-Gebieten zwei Berichte verfasst wurden, da die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in diesen Gebieten teilweise den Regelungen der EU-Strukturfonds und teilweise denen der Verordnung 1257/1999 unterliegt. Die Maßnahmen, welche durch den EAGFL-Ausrichtung finanziert wurden, wurden im Rahmen des Operationellen Programms (OP) der Strukturfonds und die Maßnahmen des EAGFL-Garantie im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum evaluiert. Tabelle 7 veranschaulicht dies.

Tabelle 7: Evaluationsberichte der Halbzeitbewertung der Programmperiode 2000 bis 2006

Programmperiode		2000-2006			Summe
		Nicht-Ziel-1	Ziel-1		
		EPLR	EPLR	OP	
Mecklenburg-Vorpommern	MV		1	1	
Brandenburg	B		1	1	
Sachsen-Anhalt	SA		1	1	
Sachsen	S		1	1	
Thüringen	TH		1	1	
Schleswig-Holstein	SH	1			
Niedersachsen	NI	1			
Hessen	HE	1			
Nordrhein-Westfalen	NRW	1			
Rheinland-Pfalz	RP	1			
Saarland	SL	1			
Bayern	B	1			
Baden-Württemberg	BW	1			
Summe		8	5	5	18

Quelle: eigene Darstellung

Das Ziel der Dokumentenanalyse war hierbei vor allem, Informationen über die Durchführung der Evaluation zu gewinnen. Daneben wurden Informationen über die beteiligten Akteure generiert. Zur Analyse der Dokumente wurde das in Anhang 4 aufgeführte Codierschema entwickelt. Codiert wurde dabei nach den an der Evaluation beteiligten Akteuren (Evaluatoren und Verwaltung) und ihren Eigenschaften, nach Informationen zur Auftragsvergabe für die Evaluation und nach methodischen Aspekten (Datenerhebung, Datenauswertung und aufgetretene Probleme bei der Durchführung der Evaluation). Die Dokumentenanalyse erfolgte mit Hilfe von Standardtextverarbeitungsprogrammen. Relevante

Textpassagen aus den Bewertungsberichten wurden kopiert und in Excel-Tabellen eingefügt und anschließend mithilfe der Codierung ausgewertet. Die Berichte wurden überwiegend quantitativ analysiert. Quantitative Daten wurden z.B. in Bezug auf die Methodik erhoben, indem z.B. ausgezählt wurde, wie oft eine Methode der Datenerhebung für die verschiedenen Maßnahmen angewandt wurde. Es wurden jedoch auch einige qualitative Daten, z.B. im Falle von deskriptiven Beschreibungen der administrativen Prozesse, erhoben.

Da die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse nur unzureichende Erkenntnisse bezüglich der Fragen zur Institutionalisierung von Evaluationen lieferten, wurde eine vertiefende Fallstudie durchgeführt. Mithilfe der Fallstudie können die komplexen Zusammenhänge des Untersuchungsgebietes durchdrungen werden. Sie ermöglicht es außerdem, quantitative und qualitative Informationen zu erheben, welche z.B. in Form von Wissen der Akteure oder von Interpretationen der Beteiligten vorliegen. Die Durchführung der Fallstudie wird im Folgenden beschrieben.

5.3. Vertiefende Fallstudie

Zur Untersuchung der Institutionalisierung von Programmevaluationen wurde die Fallstudie als Forschungsdesign gewählt, da “the case study contributes uniquely to our knowledge of individual, organizational, social, and political phenomena” (Yin 1994, 2). Insbesondere zur Erforschung institutionellen Wandels und innerhalb der Implementations- und Verwaltungsforschung sind Fallstudien oft die Methode der Wahl (Wollmann 1980; Alston 1996):

„(Fallstudien) sind dringend erforderlich, wenn Theorien der politischen Entscheidungsfindung mit den tatsächlichen Entscheidungsabläufen in der Politik verglichen werden sollen, zumal gerade in diesem Bereich die Informationsgrundlage bisher wenig entwickelt ist. Sie fördern also die Theoriebildung, wenn entsprechende Ansätze vorliegen, gleichzeitig entwickelt werden oder sie hierzu inspirieren.“
(Hagedorn 1996a, 32)

Yin (1994) definiert die Fallstudie als eine empirische Erhebung, die ein aktuelles Phänomen in seinem realen Kontext untersucht. Dabei handelt es sich um eine umfassende analytische Forschungsstrategie, die auf einer Reihe von Datenquellen basiert und innerhalb derer auch ein Mix qualitativer und quantitativer Methoden möglich ist. Zur Untersuchung der Institutionalisierung und der Verwendung von Evaluationen wurde eine Kombination von Experteninterviews und Dokumentenanalyse gewählt.

Yin (1994) unterscheidet vier Typen von Forschungsdesigns, welche in Abbildung 15 dargestellt sind.

Abbildung 15: Vier Typen von Forschungsdesigns für Fallstudien

	Single-case Designs	Multiple-case Designs
Holistic Design (one unit of analysis)	Type 1	Type 3
Embedded Design (multiple units of analysis)	Type 2	Type 4

Quelle: Yin (1994, 39)

„Single-Case Designs“ werden gewählt, wenn eine Theorie anhand eines kritischen Falls getestet werden soll, wenn ein extremer oder einzigartiger Fall untersucht werden soll oder wenn ein aufschlussreicher Fall untersucht wird. Das ist der Fall, wenn z.B. ein Phänomen vorher noch nicht untersucht wurde. „Multiple-Case Designs“ gewährleisten eine größere Sicherheit der Ergebnisse, ihre Durchführung erfordert jedoch mehr Ressourcen (Yin 1994). Wenn die allgemeine Natur eines Falls untersucht wird (z.B. eines Programms oder einer Organisation), handelt es sich um ein „Holistic Design“. Von einem „Embedded Design“ spricht man, wenn mehr als eine Analyseeinheit untersucht wird (z.B. verschiedene Projekte innerhalb eines Programms oder Abteilungen innerhalb einer Organisation) (Yin 1994).

Nach der Klassifizierung von Yin (1994) wurde zur Untersuchung der Institutionalisierung der Programmevaluation innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik eine Fallstudie des Typs 2 (Single-case/Embedded Design) durchgeführt, d.h., es wurde ein aufschlussreicher Fall untersucht (ein Bundesland), da das Phänomen bisher noch nicht erforscht wurde. Innerhalb dieses einen Falls wurden mehrere Analyseeinheiten untersucht. Dabei handelt es sich um die drei verschiedenen Handlungsarenen, welche in Kapitel 4 dargestellt wurden. Die Auswahl des zu untersuchenden Falls wird im Folgenden erläutert.

5.3.1. Auswahl des zu untersuchenden Falles

Als zu untersuchender Fall wurde Mecklenburg-Vorpommern ausgewählt. Die Auswahl wurde aufgrund der Ergebnisse der Dokumentenanalyse der Halbzeitbewertungen, des Zugangs zu den Experten und der zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Untersuchung

getroffen. Im Rahmen der Dokumentenanalyse kristallisierte sich Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich von vier Punkten als interessant heraus:

- Ziel-1-Gebiet
- Anzahl und Typ der Evaluatoren
- Anzahl der Akteure in der Verwaltung
- Landtagswahl 2006

Zum einen ist Mecklenburg-Vorpommern ein Ziel-1-Gebiet. Dies führt zu einer höheren Komplexität bei der Durchführung der Evaluation, da, wie bereits beschrieben, zwei Evaluationen durchgeführt werden müssen.

Ein weiteres Kriterium ist die Beteiligung der Evaluatoren. In Mecklenburg-Vorpommern waren vier Evaluatoren mit 19 Mitarbeitern an der Durchführung der Halbzeitbewertung beteiligt. Das Besondere an Mecklenburg-Vorpommern war, dass die Evaluatoren sowohl aus der Privatwirtschaft als auch aus Universitäten sowie der Bundesforschung stammten. Dabei war der privatwirtschaftliche Evaluator federführend.

Ein weiterer Grund ist die hohe Anzahl von beteiligten Akteuren in der Verwaltung, wie Tabelle 8 veranschaulicht.

Tabelle 8: An der Durchführung der Maßnahmen beteiligte Akteure

Bundesländer		Verwaltungsbehörden gesamt
Baden-Württemberg	BW	7
Niedersachsen	NI	7
Nordrhein-Westfalen	NRW	7
Saarland	SL	7
Brandenburg	BB	8
Hessen ab 2003	HE ab 2003	8
Hessen bis 2002	HE bis 2002	8
Reinland-Pfalz	RP	8
Sachsen	S	8
Thüringen	TH	8
Schleswig-Holstein bis 2002	SH bis 2002	9
Schleswig-Holstein ab 2003	SH ab 2003	10
Bayern	BY	11
Mecklenburg-Vorpommern	MV	13
Sachsen-Anhalt	SA	13

Quelle: eigene Darstellung

Eine Besonderheit ist außerdem, dass die Landtagswahl 2006 zu einer Umstrukturierung der Ministerien führte und dass das Landwirtschaftsressort und das Umweltressort zusammengelegt wurden. Außerdem wurde vermutet, dass das Ergebnis der Wahlen einen Einfluss auf die Neuformulierung der Politik hatte.

Mecklenburg-Vorpommern bot sich als Fall an, da die Autorin als wissenschaftliche Mitarbeiterin der Universität Rostock bereits Zugang zum Landwirtschaftsministerium des Landes und somit bereits Kontakte zu Akteuren aus der Verwaltung aufgrund von gemeinsam durchgeführten Projekten hatte.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen für diese Untersuchung wurde sich für die Durchführung von nur einer Fallstudie entschieden. Zwar bieten die Durchführung und der anschließende Vergleich mehrerer Fallstudien eine tiefere Einsicht in die Materie, da sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Fällen herausarbeiten und generalisieren lassen. Eine Durchführung von mehreren Fallstudien war im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht realisierbar aufgrund des hohen zeitlichen Aufwandes und der hohen Reisekosten bei sehr begrenztem Budget. Wegen der beschriebenen Eigenschaften des Falles Mecklenburg-Vorpommern war jedoch davon auszugehen, dass die Untersuchung sehr aufschlussreiche Ergebnisse hinsichtlich der Institutionalisierung der Programmevaluation im Bereich der ländlichen Entwicklung liefert, zumal diese Fragestellung bisher noch unerforschtes Neuland darstellt.

Zur Durchführung der vertiefenden Fallstudie wurden Experteninterviews und eine Dokumentenanalyse gewählt.

5.3.2. Experteninterviews

Experteninterviews erfreuen sich großer Beliebtheit bei der Erhebung qualitativer Daten und werden in verschiedenen Forschungsfeldern eingesetzt. Jedoch steht dieser „weiten Verbreitung (...) ein deutlicher Mangel an methodischer Reflexion gegenüber.“ (Meuser/Nagel 2005, 72). Experteninterviews und deren Erhebungs- und Auswertungsstrategien werden in den gängigen Werken der empirischen Sozialforschung gar nicht oder kaum erwähnt (Meuser/Nagel 2005)³⁵. Nach Meuser/Nagel (2005) unterscheidet sich ein Experteninterview von anderen Formen des offenen Interviews darin, dass nicht die befragte Person, sondern der organisatorische oder institutionelle Kontext Gegenstand der Untersuchung ist (Meuser/Nagel 1991).

³⁵ Vgl. Diekmann (2002); Mayring (2002), Lamnek (2005), welche Experteninterviews nicht als eigenständige Methode qualitativer Sozialforschung erwähnen. Lamnek (2005) beschreibt sechs verschiedene Typen qualitativer Interviews: das narrative Interview, das episodische Interview, das problemzentrierte Interview, das fokussierte Interview, das Tiefeninterview und das rezeptive Interview. Diekmann (2002) beschreibt das fokussierte Interview und das narrative Interview und Mayring (2002) nennt das problemzentrierte und das narrative Interview als Formen qualitativer Interviews. Das fokussierte Interview ist nach seiner Auffassung eine Form des problemzentrierten Interviews.

Im Unterschied zu anderen Formen qualitativer Interviews zielen Experteninterviews ab auf besondere Wissensbestände und Praktiken (Meuser/Nagel 1991; Bogner/Menz 2005; Pfadenhauer 2005). Expertengespräche eignen sich daher sehr gut sowohl zur Untersuchung institutioneller Fragestellungen als auch zur Datenerhebung im Kontext der Implementierung und Kontrolle von politischen Maßnahmen (Meuser/Nagel 1994):

„Das Experteninterview bietet sich dementsprechend vornehmlich dann als Datengenerierungsinstrument an, wenn die exklusiven Wissensbestände von Experten im Kontext ihrer (letzst-)verantwortlichen Zuständigkeit für den Entwurf, die Implementierung und die Kontrolle von Problemlösungen Gegenstand des Forschungsinteresses sind“ (Pfadenhauer 2005, 117).

Experten zeichnen sich dabei durch zwei Merkmale aus: Zum einen verfügen sie über spezifisches Praxis- oder Erfahrungswissen in einem bestimmten Bereich sowie über den privilegierten Zugang zu Informationen über bestimmte Personen oder Prozesse. Zum anderen tragen Experten Verantwortung innerhalb des zu untersuchenden Bereichs und können diesen mit ihrem Tun beeinflussen (Bogner/Menz 2005; Meuser/Nagel 2005; Pfadenhauer 2005).

Die Durchführung und Auswertung der Experteninterviews im Rahmen der Fallstudie zur Institutionalisierung der Evaluation erfolgte basierend auf den Forschungsergebnissen von Meuser/Nagel (2005); Bogner/Menz (2005) und Pfadenhauer (2005). Die Expertengespräche wurden anhand eines Leitfadens geführt (leitfadenorientierte Gesprächsführung)³⁶. Der Leitfaden, welcher sich im Anhang 5 befindet, wurde vor dem Hintergrund der Literaturrecherche, des Analyserahmens und sondierender Expertengespräche, welche im Jahre 2006 mit verschiedenen Evaluatoren geführt wurden, entwickelt.

Der Leitfaden setzt sich aus 5 Themenblöcken zusammen:

- Fragen zur Person / zur Position
- Auswahl der Evaluatoren
- Durchführung der Evaluation
- Bewertungsergebnisse
- Politischer Entscheidungsprozess

³⁶ Die Benutzung eines Leitfadens hat verschiedene Vorteile. Zum einen führt die Erarbeitung des Leitfadens dazu, dass sich der Forscher in das Thema einarbeitet und sich mit dem Problem vertraut macht. Dies gewährleistet die Offenheit des Interviews, da der Forscher durch seine im Rahmen der Ausarbeitung erworbene Kompetenz zu einer sicheren Gesprächsführung befähigt ist. Zum anderen verhindert ein Leitfaden das Abschweifen vom Thema. Der Leitfaden darf jedoch nicht als zwingende Vorgabe des Gesprächsablaufs betrachtet werden (Meuser/Nagel 2005). Der Leitfaden soll dem Interviewpartner in der Regel vor dem Gespräch schriftlich zugestellt werden, um ihm eine inhaltliche Vorbereitung auf das Gespräch zu ermöglichen (Binder 1997). Während des Interviews ist es wichtig, auf die Sprache des Experten einzugehen sowie die Gesprächsführung und die Formulierung der Fragen der Interviewsituation und den Befragten anzupassen (Meuser/Nagel 2005).

Die Fragen zur Person dienen der Gesprächseröffnung und der Einordnung der Position sowie der Funktion des Interviewten innerhalb des Untersuchungsfeldes. Der zweite Fragenkomplex beleuchtet den Prozess der Auswahl der Evaluatoren. Dabei wurde hinterfragt, wer für die Auswahl zuständig ist und wie das Auswahlverfahren abläuft, welche Vorschriften oder interne Regelungen dort herrschen und ob diese sich im Laufe der vergangenen Jahre geändert haben. Fragen der Durchführung der Evaluation wurden im dritten Fragenkomplex bearbeitet. Dabei lag der Schwerpunkt auf dem Prozess der Durchführung (wer macht was und wie?) und auf den Regeln, welche die Durchführung beeinflussen. Ein nächster Schwerpunkt ist der Umgang mit den Evaluationsergebnissen. Hier interessierte vor allem, wie die Beteiligten Zugang zu den Ergebnissen haben, wie sie mit den Ergebnissen verfahren und wie sie diese einschätzen. Der letzte Schwerpunkt des Leitfadens bezieht sich auf den politischen Entscheidungsprozess. Hier wird zunächst erfragt, wie dieser Prozess abläuft, also welche Akteure was genau tun. Anschließend wird die Rolle der Evaluationsergebnisse innerhalb dieses Prozesses beleuchtet. Die Themenblöcke 2 bis 5 orientieren sich an der chronologischen Abfolge der Prozesse Evaluation und Neuformulierung der Politik. Der Leitfaden ist relativ allgemein und offen formuliert, sodass die Interviewten genügend Spielraum zur Beantwortung der Fragen hatten.

Für die Analyse der Institutionalisierung von Evaluationen und ihrer Verwendung in politischen Entscheidungsprozessen wurden insgesamt 36 Teilnehmer der drei beschriebenen Handlungsarenen ausgewählt³⁷:

- Kommissionsbeamte, welche an den Prozessen der Evaluation, am Prozess der Entwicklung der ELER-Verordnung sowie der Programmplanung beteiligt waren,
- Evaluatoren, welche die Evaluationen sowohl der Programmperiode 2000-2006 als auch 2007-2013 durchführten,
- Beamte des Bundes, welche in die Evaluation miteinbezogen waren,
- Beamte der verschiedenen Ministerien, welche in die Durchführung von Evaluationen und die Programmplanung der ELER-Verordnung involviert waren,
- Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner des Begleitausschusses,
- Abgeordnete des Landtags.

Tabelle 9 gibt eine Übersicht über die geführten Interviews.

³⁷ Die Auswahl der Experten ist abhängig von Fragestellung und Untersuchungsfeld (Bogner/Menz 2005). Dabei ist Experte ein relationaler Status, das heißt, der Expertenstatus wird vom Forscher verliehen (Meuser/Nagel 2005).

Tabelle 9: Durchgeführte Experteninterviews

Interview-Kürzel.	Beschreibung der Position		Anzahl der Experten
KOM 1	EU-Kommission	GD Haushalt	1
KOM 2	EU-Kommission	GD Haushalt	1
KOM 3	EU-Kommission	GD Haushalt	2
KOM 4	EU-Kommission	GD Landwirtschaft	1
KOM 5	EU-Kommission	GD Landwirtschaft	1
KOM 6	EU-Kommission	GD Landwirtschaft	1
KOM 7	EU-Kommission	GD Landwirtschaft	1
KOM 8	EU-Kommission	GD Wirtschaft und Finanzen	1
Eval 1	Evaluator	Halbzeitbewertung EPLR	1
Eval 2	Evaluator	Halbzeitbewertung EPLR	1
Eval 3	Evaluator	Halbzeitbewertung EPLR	2
Eval 4	Evaluator	Halbzeitbewertung EPLR	2
Eval 5	Evaluator	Halbzeitbewertung OP	1
Eval 6	Evaluator	Ex-post-Eval.EPLR / Ex-ante-Eval. ELER	1
Eval 7	Evaluator	Ex-post-Eval.EPLR / Ex-ante-Eval. ELER	1
Eval 8	Evaluator	Ex-ante-Evaluation ELER	1
Eval 9	Evaluator	Ex-post-Synthese 1994-1999	1
BM 1	Verwaltung Bund	BMVEL	2
Min 1	Verwaltung MV	Landwirtschaftministerium	1
Min 2	Verwaltung MV	Landwirtschaftministerium	1
Min 3	Verwaltung MV	Landwirtschaftministerium	1
Min 4	Verwaltung MV	Landwirtschaftministerium	1
Min 5	Verwaltung MV	Landwirtschaftministerium	1
Min 6	Verwaltung MV	ehemaliges Umweltministerium	1
Min 7	Verwaltung MV	Staatskanzlei MV	2
Min 8	Verwaltung MV	Staatskanzlei MV	1
BA 1	Begleitausschuss	Landwirtschaftsverbände	1
BA 2	Begleitausschuss	Umweltverbände	1
LT 1	Landtag	SPD	1
LT 2	Landtag	Linke	1
LT 3	Landtag	CDU	1
Anzahl der Interviews: 31		Anzahl der Experten:	36

Quelle: eigene Darstellung

Die Interviews wurden mit Zustimmung der Interviewpartner auf Tonband aufgezeichnet³⁸ und den Interviewpartnern wurde eine Anonymisierung der Interviews zugesichert. Der Leitfaden diente dabei zur groben Strukturierung der Gespräche. Die interessierenden Themenkomplexe wurden je nach Gesprächspartner und Gesprächsverlauf abgearbeitet. Im Verlaufe des Gespräches wurden je nach Situation Zwischenfragen gestellt, um interessante Aspekte weiter zu vertiefen. Die Befragung wurde flexibel an die jeweilige Gesprächssituation angepasst.

³⁸ In den meisten Fällen ist bei der Durchführung der Interviews eine Aufnahme des Gesprächs auf Tonband empfehlenswert. Der Interviewer kann sich so voll auf das Gespräch und dessen Ablauf konzentrieren. Außerdem wird die Anfertigung von vollständigen, authentischen Protokollen ermöglicht und die anschließende Datenauswertung erleichtert. Dies ist jedoch nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Befragten möglich und die Vertraulichkeit der Angaben ist zu garantieren (Binder 1997).

Die aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert und nach der von Meuser/Nagel (2005) entwickelten „Entdeckungsstrategie (...) innerhalb der interpretativen Sozialforschung“ ausgewertet (Meuser/Nagel 2005, 81). Diese Auswertungsstrategie ist gekennzeichnet durch eine kommunikative Datenerhebung und eine nicht-standardisierte Auswertung. Sie besteht aus sechs Schritten, welche in Tabelle 10 dargestellt sind.

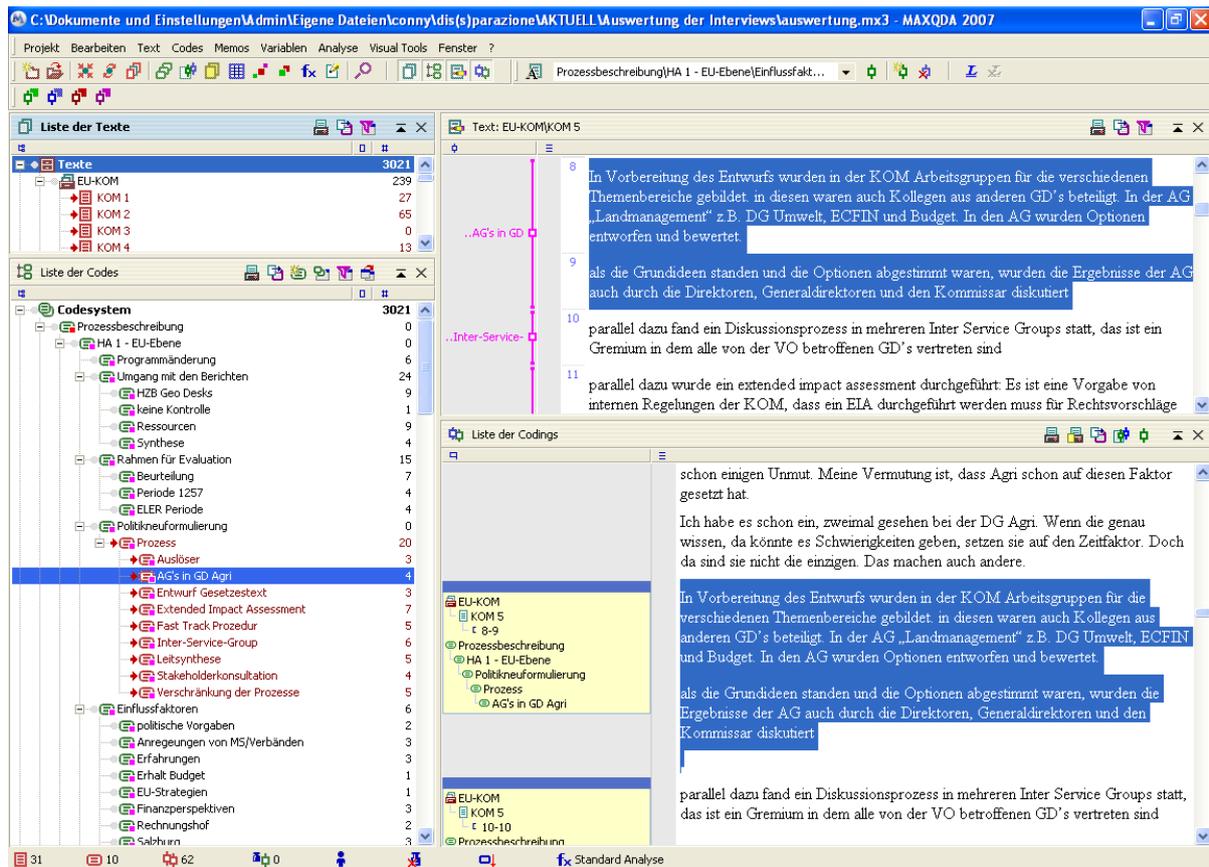
Tabelle 10: Auswertungsstrategie für Expertengespräche nach MEUSER/NAGEL

Schritt		Erläuterung
1.	Transkription	Transkription bedeutet, dass gesprochene Sprache in eine schriftliche Fassung gebracht wird.
2.	Paraphrase	Wiedergabe des Gesprächsinhaltes mit eigenen Worten ('der Experte spricht darüber, äußert sich, meint, interpretiert etc.'). Das Ziel ist die Reduktion von Komplexität und das Verdichten des Textmaterials.
3.	Bildung von Überschriften der paraphrasierten Passagen	Passagen, die gleiche oder ähnliche Themen behandeln, werden zusammengestellt.
4.	Thematischer Vergleich	Thematisch gleiche/ähnliche Textpassagen der verschiedenen Interviews werden zusammengestellt und deren Überschriften werden vereinheitlicht.
5.	Soziologische Konzeptualisierung	Es erfolgt die Ablösung von den Texten und der Terminologie der Experten. Es werden Kategorien gebildet. In einer Kategorie ist das Besondere des gemeinsam geteilten Wissens verdichtet und explizit gemacht. Dem Text entnommene Begriffe und Überschriften
6.	Theoretische Generalisierung	Die Kategorien werden nach deren Zusammenhang untereinander geordnet. Theoretische Generalisierung ist die „Interpretation der empirisch generalisierten Tatbestände“ aus der „erweiterten Perspektive der soziologischen Begrifflichkeit“.

Quelle: eigene Darstellung nach Meuser/Nagel (2005)

Die Codierung der Interviews erfolgte dabei mithilfe der Software MaxQDA. Diese Software unterstützt die Verwaltung, Organisation und das Codieren der Interviews. Außerdem ermöglicht sie das Zusammenstellen aller Zitate pro Codierung und das Zurückverfolgen ausgewählter Zitate in ihren Kontext (Anonymus 2007a). Abbildung 16 gibt einen Überblick über die Maske des Programms: Die Liste der Interviews befindet sich links oben. Daneben zeigt ein Fenster das derzeit geöffnete Interview an. Im unteren Bereich finden sich links die vergebenen Codes und rechts die Liste der Codings. Diese Liste enthält alle Zitate zu einem oder mehreren gewählten („aktivierten“) Code und zu einem oder mehreren ausgewählten „aktivierten“ Interviews.

Abbildung 16: Arbeitsmaske von MAXQDA



Quelle: Bildschirmansicht von MAXQDA

Das Kodierschema orientierte sich an dem in Kapitel 4.3 vorgestellten Analyserahmen. Innerhalb der drei Handlungsarenen wurde auf der einen Seite nach den Politik- und Verwaltungsprozessen (z.B. in Handlungsarena 1 den Prozess der Verarbeitung der Evaluationsberichte in der Kommission und den Prozess der Politikneuformulierung der ELER-Verordnung) codiert und nach den Faktoren, welche diese Prozesse beeinflussten. Auf der anderen Seite wurden die Texte nach Aspekten der Verwendung codiert. Die Codierung erfolgte dabei dicht am Text („in vivo“). Anhang 6 enthält das detaillierte Kodierschema. Die Codierung und die Sortierung nach den Codes ermöglichten dann einen thematischen Vergleich der Interviews, auf dessen Grundlage die soziologische Konzeptualisierung und die theoretische Generalisierung nach Meuser/Nagel (2005) durchgeführt wurden.

5.3.3. Dokumentenanalyse

Die Auswertung der Interviews wurde durch eine Dokumentenanalyse ergänzt. Die Dokumente wurden der Autorin entweder durch die Experten zur Verfügung gestellt oder sie wurden im Rahmen der Gespräche von den Interviewpartnern erwähnt. Diese wurden parallel

zur Auswertung der Experteninterviews ebenfalls einer Dokumentenanalyse unterzogen. Tabelle 11 gibt einen Überblick, um welche Dokumente es sich dabei handelt.

Tabelle 11: Im Rahmen der Fallstudie durchgeführte Dokumentenanalyse

Ebene	Verfasser	Art der Dokumente
EU	Rat der Europäischen Union	Mitteilungen des Rats zur Tagung des Rats Landwirtschaft und Fischerei Strategische Leitlinien ELER-Verordnung Durchführungsverordnung für den ELER
	Europäisches Parlament	Berichte des Ausschusses für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung Stellungnahmen
	Ausschuss der Regionen	Stellungnahmen
	EWSA	Stellungnahmen
Bund	BMELV	Nationaler Strategieplan Nationale Rahmenregelungne
MV	MLUV (MV)	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2007 -2013 Ex-ante-Bewertung
	Wirtschaftsministerium MV	Aktualisierung der Halbzeitbewertung
	GVB	SWOT-Analyse
	Anonymus	Koalitionsvertrag 2006
	Anonymus	Terms of Reference der Bewertung 2007-2013
	Anonymus	Gemeinsamer Bewertungsplan des EFRE, ESF und ELER
	Begleitausschuss MV	Protokolle Geschäftsordnung Positionspapiere
Landtag MV	Plenarprotokolle Amtliche Mitteilungen Anträge Anfragen Unterrichtungen durch die Landesregierung Geschäftsordnung	

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden zur Ergänzung der Interviews und für eine tiefer reichende Analyse der Prozesse genutzt. Diese Ergebnisse und die der Auswertung der Interviews werden nun in den Kapiteln 6 bis 8 dargestellt, welche die drei Handlungsarenen im Hinblick auf die Fragestellungen nach der Institutionalisierung von Evaluationen und deren Bedeutung in den politischen Entscheidungsprozessen innerhalb der Zweiten Säule der GAP näher untersuchen.

6. Handlungsarena 1: Durchführung der Evaluation auf regionaler Ebene

Die Handlungsarena 1 bezieht sich auf den Prozess der Durchführung der Evaluation auf der regionalen Ebene und hat den Output „Evaluationsberichte“ zum Ziel. Die Teilnehmer der Handlungsarena sind dabei neben den Evaluatoren die Akteure der Landesverwaltung. Außerdem muss der Begleitausschuss der Strukturfonds mit einbezogen werden. Die Länderverwaltungen sind verpflichtet, die Evaluationen durch einen externen Gutachter durchführen zu lassen. Dieser wird im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens, also von Abgrenzungsregeln, welche wiederum durch formelle EU-Regeln bestimmt werden, ausgewählt und mit der Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme beauftragt.

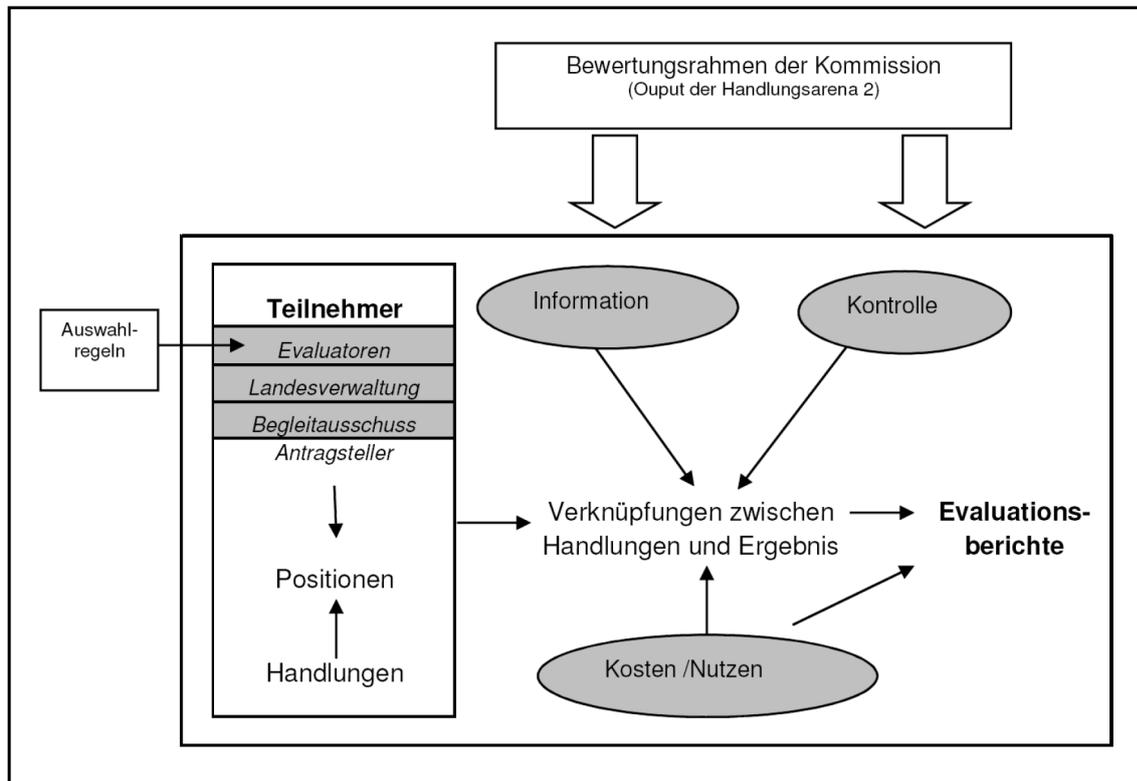
Die in Handlungsarena 1 durchgeführten Handlungen der Teilnehmer sind z.B. die Datensammlung und Datenauswertung sowie die Abstimmung der Evaluationsergebnisse zwischen den Teilnehmern.

Ein zentraler Aspekt der Handlungsarena 1 ist die Information und die Informationsverarbeitung. Maßgeblich beeinflusst wird diese durch formelle Rahmenregelungen zur Evaluation vonseiten der EU-Kommission (Informationsregeln). Die Evaluatoren müssen Daten, anhand derer die Programmwirkungen gemessen und beurteilt werden sollen, sammeln und anschließend auswerten. Diese Daten werden entweder durch die Evaluatoren selbst erhoben oder von der Verwaltung bereitgestellt. Dies bedingt Regeln, z.B. zur Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen Evaluatoren und den verschiedenen Akteuren der Verwaltung auf regionaler Ebene.

Die Auftraggeber der Evaluation versuchen, Kontrolle über den Prozess der Erstellung der Evaluationsberichte zu erhalten, z.B. durch die Bereitstellung der Daten oder durch die Diskussion der Ergebnisse mit den Evaluatoren. Auch die EU-Kommission möchte den Prozess kontrollieren, daher gibt sie einen detaillierten Bewertungsrahmen vor (Aggregationsregeln).

Evaluation ist mit Kosten und Nutzen für die beteiligten Akteure verbunden. Für die Verwaltung sind die Kosten der Evaluation z.B. das Auftragsvolumen aber auch der Aufwand für die Bereitstellung von Daten. Der Nutzen für die Verwaltung ist dabei abhängig von der Qualität des Evaluationsberichts, welche beeinflusst wird durch die Qualität der Daten und der Datenauswertung, das Know-how der Evaluatoren, aber auch der Evaluierbarkeit der Sachverhalte.

Abbildung 17: Überblick über untersuchte Elemente der Handlungsarena 1 – Durchführung der Evaluation auf regionaler Ebene



Quelle: eigene Darstellung

Abschnitt 6.1 geht der Frage nach, welche Rahmenregeln es für die Durchführung der Evaluation gibt. Anschließend beleuchtet Abschnitt 6.2, welche Teilnehmer am Evaluationsprozess beteiligt sind. Das Auswahlverfahren für die Evaluatoren wird in Abschnitt 6.3 analysiert. Die Abschnitte 6.4 bis 6.6 befassen sich mit dem Komplex der Informationsgewinnung und den Prozessen der Informationsverarbeitung bei der Durchführung von Evaluationen sowie mit der Abstimmung der Berichte zwischen den Teilnehmern der Evaluation. Im Abschnitt 6.7 werden dann die Kosten/Nutzen-Aspekte der Handlungsarena untersucht. Abschließend werden zentrale Aspekte der Handlungsarena in Abschnitt 6.8 diskutiert.

6.1. Rahmenregeln für die Durchführung der Evaluation

Die im Folgenden zu untersuchenden Prozesse der Informationsgewinnung und -verarbeitung innerhalb der Handlungsarena 1 sind sehr stark durch den Bewertungsrahmen der EU-Kommission geregelt. Diese Vorgaben regeln u.a. das Auswahlverfahren der Evaluatoren, vor allem aber die Methodik der Datenerhebung und Auswertung der Evaluation. Dabei handelt es sich also um Abgrenzungsregeln und Informationsregeln.

6.1.1. Beschreibung des Bewertungsrahmens der Programmperiode 2000-2006

Die Kommission veröffentlichte im Jahre 2000 Bewertungsleitfäden und gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren sowie Dokumente, die den Zweck und die Anwendung der Bewertungsfragen erläutern, um den Programmbehörden und Evaluatoren Hilfestellung bei der Bewertung zu geben (Europäische Kommission 1999; Europäische Kommission 2000c; Europäische Kommission 2000d; Europäische Kommission 2000e; Europäische Kommission 2000f).

Neben den erwähnten Dokumenten veröffentlichte die Kommission im Jahre 2002 einen Leitfaden für die Durchführung der Halbzeitbewertung, in welchem die beschriebenen Vorgaben noch präzisiert wurden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung sollten die bisherigen Programmergebnisse, ihre Relevanz, Kohärenz, die Zielerreichung, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die Qualität der Begleitung und Durchführung gemessen werden (Europäische Kommission 2002a). Diese Dokumente enthielten detaillierte Angaben zur Durchführung der Bewertungen, wie z.B. Festlegungen zu den zu beantwortenden Fragen, anzuwendende Bewertungskriterien und Indikatoren, zur Datenerhebung und -analyse sowie zum Aufbau der Berichte. Anhang 7 enthält eine detaillierte Beschreibung des Bewertungsrahmens.

Der Evaluationsrahmen galt in der Förderperiode 2000-2006 jedoch nur für die Maßnahmen des EAGFL-Garantie. Die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung wurden im Rahmen der Operationellen Programme, d.h. zusammen mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), evaluiert. Dabei wurde eine Bewertung hinsichtlich der Verankerung in den Strukturfonds und hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen vorgenommen. Die Bewertung sollte sich an den MEANS-Skripten orientieren und für den EAGFL-Ausrichtung auch am Bewertungsrahmen für die EPLR. Die Bewertungsfragen und Indikatoren konnten, mussten jedoch nicht abgearbeitet werden (Europäische Kommission 2000h).

6.1.2. Beurteilung des Bewertungsrahmens der Periode 2000-2006

Der Evaluationsrahmen der Kommission enthält sehr detaillierte Regelungen für die Durchführung der Evaluation (Informationsregeln). Er lässt den Mitgliedstaaten und den Evaluatoren nur geringe Spielräume bei der Durchführung der Evaluation (Eval 2, 113; Eval 7, 15). Nach Einschätzung vieler Evaluatoren ist der Bewertungsrahmen nicht auf die Ansprüche der Regionen abgestimmt. Ein Grund dafür ist z.B. das Ziel der Kommission, aggregierte Kennzahlen der Programme zu erhalten, um anschließend eine Synthese aller

Evaluationsberichte anfertigen zu können. Diese Synthese dient dann der Rechtfertigung der Programme vor dem EU-Parlament (Forstner et al. 2002):

„Durch die Konzentration auf quantifizierbare Indikatoren besteht jedoch 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 also die Gefahr, dass so Scheinwahrheiten produziert werden. Die Herstellung von Vergleichbarkeit geht damit auf Kosten des Informationsgehalts. Zusätzlich werden die verhältnismäßig starren Vorgaben den Besonderheiten der einzelnen Länder und ihrer Entwicklungspläne nicht gerecht.“ (Eberhardt et al. 2004, 100)

Dies widerspricht jedoch den Bedürfnissen der Evaluatoren auf Länderebene, welche maßnahmengenaue Daten benötigen (Eval 3, 57). Die vorgegebenen Indikatoren sind daher oft nicht passend (BA 2, 47; Eval 7; HZB: 17 bzw. 13 Nennungen; vgl. Eberhardt et al. 2004; Taylor et al. 2002). Die Indikatoren sind in vielen Fällen unklar definiert (HZB: 9 Nennungen) und erfassen oft nur den Output der Maßnahme und nicht deren Wirkung (HZB: 9 Nennungen). Einige wichtige Indikatoren werden hingegen gar nicht erfasst (HZB: 9 Nennungen).

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass es sich bei den Indikatoren nur um quantitative Indikatoren handelt (HZB: 5 Nennungen). Daher werden qualitative Aspekte bei der Evaluation vernachlässigt. Die Wirkungen einiger Maßnahmen können jedoch nicht durch quantitative Indikatoren gemessen werden (vgl. Eberhardt et al. 2004):

„Gerade Dorferneuerung ist so eine Sache, woran misst man gern: Wie viel Arbeitsplätze hast du geschaffen? Wie viel zusätzliches Einkommen? Ländliche Entwicklung ist eben keine gewerbliche Förderung, dafür gibt's ja ein anderes Programm. Sie sorgt aber dafür, dass die notwendigen Infrastrukturen für das Dasein überhaupt existieren und fortentwickelt werden. Zum Beispiel beim banalen ländlichen Wegebau, die Hälfte schimpft drüber, weil dort wieder Asphalt in die Gegend gekippt wird, obwohl vielleicht vorher auch schon welcher da war, nur der ist nun schon seit 30 Jahren kaputt. Aber wenn wir die Menschen in diesen Räumen erreichen wollen, wenn die zur Arbeit kommen sollen, wenn wir e-Government aufbauen wollen, wenn wir zur Ersparnis und Effizienzsteigerung größere Strukturen schaffen wollen, haben Infrastrukturen umso größere Bedeutung. Und das sind solche Punkte, die dann aber leicht nicht berücksichtigt werden, weil wieder die Maßgabe ist, hast du Arbeitsplätze geschaffen.“ (Min 4, 45)

Der Bewertungsrahmen der Programmperiode 2000-2006 wurde also von vielen Teilnehmern kritisiert. Im Folgenden wird untersucht, wie sich der Bewertungsrahmen (weiter-)entwickelt hat.

6.1.3. Entwicklung des Bewertungsrahmens in den vergangenen Perioden

Der Bewertungsrahmen für die Durchführung der Evaluationen wurde seit 1994 ständig weiterentwickelt. Die zu beantwortenden Fragen, Kriterien und Indikatoren wurden immer detaillierter vorgegeben und auch die methodische Durchführung wurde immer stärker geregelt. In der Programmperiode 1994-1999 gab es zwar eine Evaluierungsrichtlinie mit Kernfragen, die beantwortet werden mussten und zusätzlichen Fragen, welche fakultativ waren. Die Abarbeitung dieser Vorgaben wurde jedoch nicht kontrolliert (Eval 9, 11). Die Leitlinien zur Evaluierung waren relativ flexibel und ließen den Auftraggebern und Evaluatoren einen weiten Spielraum in Bezug auf die methodische Herangehensweise (Forstner et al. 2002).

Der Bewertungsrahmen für 2000-2006 enthielt weitaus detailliertere Vorgaben hinsichtlich der Durchführung der Evaluationen, wie z.B. Festlegungen zu den zu beantwortenden Fragen, anzuwendende Bewertungskriterien sowie Indikatoren, zur Datenerhebung und -analyse sowie zum Aufbau der Berichte und der durchzuführenden Arbeitsschritte bei der Halbzeitbewertung (Europäische Kommission 1999).

Der Evaluationsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Frame - CMEF) für die ELER-Periode 2007-2013 enthält noch wesentlich detailliertere Bewertungsfragen und Indikatoren als der Bewertungsrahmen der vergangenen Programmperiode³⁹ (Min 2, 29; Eval 2, 44; Eval 7, 80). Das System der vorgegebenen Bewertungsfragen, welche zu beantworten sind, wurde beibehalten. Die Fragen für die einzelnen Maßnahmen wurden jedoch stark überarbeitet im Vergleich zur vergangenen Programmperiode, da die Maßnahmen und die Ziele der Verordnung geändert wurden (Europäische Kommission 2006a). Die anzuwendenden Indikatoren wurden ebenfalls wieder vorgegeben. Dabei erfolgt jedoch eine Unterscheidung zwischen fünf verschiedenen Indikatorenarten: Baseline-, Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Bewertung der einzelnen Maßnahmen erfolgt anhand von Maßnahmenbögen, welche detaillierte Vorgaben zum Wirkungsprinzip, zum Inhalt und zur Zielgruppe der einzelnen Maßnahmen enthalten.

Aus Sicht der Evaluatoren schränkt der neue Bewertungsrahmen den Spielraum der Evaluatoren noch mehr ein als sein Vorgängermodell:

³⁹ Der Bewertungsrahmen für die Programmperiode 2007-2013 wird in Anhang 8 erläutert.

„(...) aber große Fortschritte auch mit dem neuen CMEF sind also hier nicht zu erwarten. Das ist teilweise eher ein Rückschritt, weil Freiheiten genommen werden und man jetzt so tut, als wäre es ein Fortschritt. Aber es ist eigentlich ein Rückschritt.“ (Eval 2, 89)

Die Kommission versucht, durch die Vorgabe von detaillierten Vorgaben, die Kontrolle über die Durchführung der Evaluationen zu behalten. Die Entwicklung hin zu einer stärkeren Formalisierung und weiteren Ausdifferenzierung der Indikatoren führt jedoch zu einer mangelnden Anwendbarkeit der Indikatoren auf Ebene der Programmdurchführung, was die Qualität und Aussagekraft der Evaluationen einschränkt. Der hohe Detaillierungsgrad schränkt zudem die Bereitschaft, weitere und passendere Indikatoren zu entwickeln und die entsprechenden Daten zu erheben, erheblich ein. Dies führt ebenfalls zu einer Einschränkung der Qualität der Evaluationen.

Nachdem nun die auf die Handlungsarena 1 wirkenden Regeln vonseiten der EU-Kommission diskutiert wurden, widmet sich das nächste Kapitel den Teilnehmern der Handlungsarena 1.

6.2. Teilnehmer der Handlungsarena 1

Die wichtigsten Teilnehmer der Handlungsarena 1 sind die Akteure der Verwaltung, welche mit der Umsetzung des Programms beschäftigt sind, der Begleitausschuss und natürlich die Evaluatoren. Daneben sind auch die Begünstigten des Programms an der Durchführung der Evaluationen beteiligt, da sie z.B. im Rahmen der Datenerhebung an Befragungen teilnehmen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Teilnehmern und den Positionen einer Handlungsarena. Die Teilnehmer sind die Personen und die Positionen sind z.B. ihre Stellung innerhalb einer Organisation (z.B. ist Herr X ein Teilnehmer der Handlungsarena, welcher die Position des Fondsverwalters innehat).

6.2.1. Akteure der Verwaltung

An der Durchführung der Evaluation ist eine Vielzahl von Akteuren der Verwaltung beteiligt. Im Rahmen der Dokumentenanalyse der Halbzeitbewertungen wurde untersucht, um wie viele und welche Akteure es sich dabei handelt. In den einzelnen Bundesländern sind zwischen 7 und 13 unterschiedliche Verwaltungsbehörden an der Durchführung der Programme und der Evaluationen beteiligt.

Die Anzahl der beteiligten Akteure ist bedeutsam vor dem Hintergrund, dass die Prozesse der Evaluation und der Verwendung der Ergebnisse vermutlich umso komplexer sind, je mehr unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Ideologien beteiligt sind⁴⁰. Tabelle 12 gibt einen Überblick über die Situation in den einzelnen Bundesländern bezüglich der Anzahl der Verwaltungsbehörden und der beteiligten Ressorts in den Landesministerien.

Tabelle 12: Anzahl der beteiligten Verwaltungsbehörden und der beteiligten Ressorts in den Landesministerien zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung

Bundesländer	Verwaltungsbehörden gesamt	beteiligte Ressorts					Summe
		Landwirtschaft	Umwelt	Wirtschaft	Innenministerium	gemischt	
BW	7	1					1
NRW	7					1	1
SL	7		1				1
NI	7	1	1				2
BB	8					1	1
HE ab 2003	8					1	1
S	8					1	1
TH	8					1	1
HE bis 2002	8			1		1	2
RP	8		1		1	1	3
BY	11	1					1
SA	13					1	1
MV	13	1	1				2
SH bis 2002	9	1	1				2
SH ab 2003	10			1	1	1	3

Quelle: eigene Darstellung

Neben den diskutierten quantitativen Angaben wurde in den Berichten auch analysiert, welche konkreten Verwaltungsbehörden welche Aufgaben wahrnehmen. In Mecklenburg-Vorpommern waren z.B. an der Durchführung des EPLR 13 unterschiedliche Stellen der Verwaltung beteiligt. Die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen den beteiligten Positionen ist dabei sehr komplex, da die ländlichen Entwicklungsprogramme aus vielen unterschiedlichen Maßnahmen bestehen. In Mecklenburg-Vorpommern gab es beispielsweise im Programmzeitraum 2000 – 2006 24 verschiedene Maßnahmen.

Die Programmkoordination der Strukturfonds erfolgt durch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde (GVB). Die Aufgabe der GVB ist:

⁴⁰ In diesem Kapitel wird daher zunächst beleuchtet, welche Akteure beteiligt sind, während sich Kapitel 8 (HA 3) den Interessen der Akteure näher widmet.

„(...) die Koordination der Umsetzung des OP in enger Abstimmung mit den drei Fondsverwaltern EFRE, ESF und EAGFL/A. Sie dient nach innen als Koordinations- und Ansprechpartner für den Fondsverwalter und die Fachreferate, nach außen als Ansprechpartner der Kommission und des Bundes. Die GVB bringt nicht nur die Interessen der drei Fondsverwalter in Übereinstimmung, sondern fungiert auch als Beratungs- und Ansprechpartner für die Fachreferate im Bereich EU-Recht, Umsetzbarkeit der Vorhaben und Koordination mit dem Begleitausschuss“ (MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH 2003, 176).

Für den Bereich des EAGFL-A war das Referat 350 des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Fischerei und Forsten (MELFF) als Fondsverwalter für die Umsetzung des Operationellen Programms verantwortlich. In der Programmperiode 2000 – 2006 wurden die Maßnahmen sowohl vom MELFF als auch vom Umweltministerium (UM) verwaltet. Für die Verwaltung der Maßnahmen war dabei überwiegend das MELFF, für Maßnahmen im Umweltbereich, wie z.B. wasserwirtschaftliche Maßnahmen oder das Moorprogramm, jedoch das Umweltministerium zuständig. Innerhalb der Ministerien sind wiederum verschiedene Referate für die unterschiedlichen Maßnahmen zuständig. Die Annahme und Bewilligung sowie die Begleitung und Kontrolle der Anträge erfolgt in 10 verschiedenen Ämtern und Institutionen⁴¹. Die Zuständigkeit richtet sich dabei nach der sektoralen Ausrichtung der Maßnahmen. So sind z.B. für landwirtschaftliche Maßnahmen die Ämter für Landwirtschaft, für Forstmaßnahmen die Forstämter, für Agrarumweltmaßnahmen sind neben den Ämtern für Landwirtschaft (AfL), die Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz (STAUN), die Nationalparkämter, Ämter für Biosphärenreservate und/oder das Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete zuständig (Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter 2003; PLS Ramboll GmbH 2003).

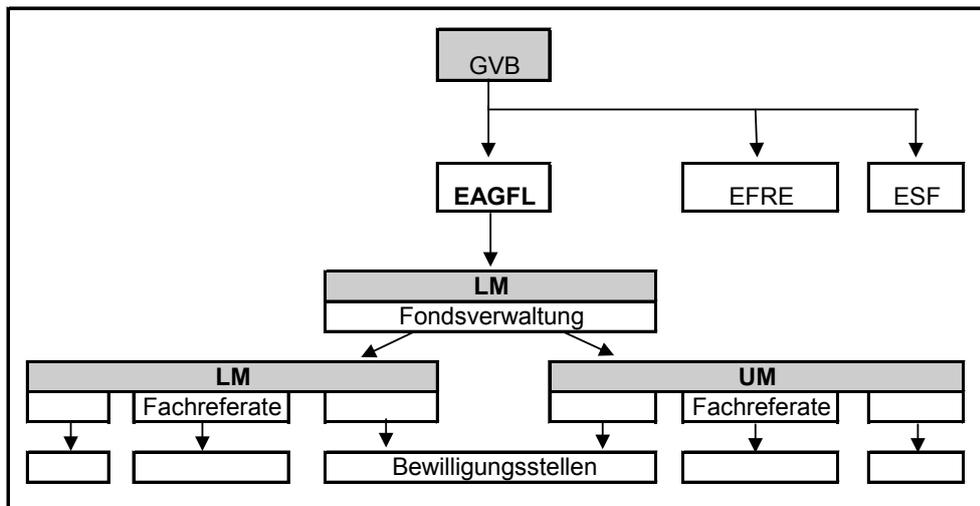
Ein Beispiel für die komplexen Zuständigkeiten ist die Maßnahme „Schutz und Entwicklung von Mooren“. Für die Programmentwicklung war das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei, für die Verwaltung dieser Maßnahme war hingegen das Umweltministerium verantwortlich. Die Abstimmung der durchzuführenden Maßnahmen findet im „Moorbeirat“ statt, in welchem Vertreter des Umwelt-, des Landwirtschafts- und des Arbeitsministeriums sowie Akteure der Landwirtschafts- und Naturschutzverbände, des Landkreistags Mecklenburg-Vorpommern und der Wissenschaft vertreten sind. Die Zahlstelle, welche die Auszahlung der Fördermittel vornimmt, ist hingegen dem MELFF zugeordnet. Die

⁴¹ Dabei handelt es sich um die jeweils zuständigen Ämter für Biosphärenreservate, Ämter für Landwirtschaft, Forstämter, die Landkreise, die Landräte, Nationalparkämter und die Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz sowie die Fachschule für Landwirtschaft, das Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete, das Landesamt für Umweltschutz, Naturschutz und Geologie (Min 3; 3; vgl. Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter 2003).

Annahme und Prüfung der Anträge geschieht durch die Staatlichen Ämter für Naturschutz, wobei die Förderung letztendlich jedoch durch das Landesamt für Umweltschutz, Naturschutz und Geologie bewilligt wird. Bei wasserrechtlichen Fragestellungen sind hierfür jedoch die Landkreise zuständig. Die Begleitung und Kontrolle der Maßnahme wird wiederum durch die Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz durchgeführt (Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter 2003; PLS Ramboll GmbH 2003). Anhang 9 zeigt dies ausführlich für die 24 Maßnahmen des EPLR in MV.

Die Komplexität der Programme (vgl. Kap. 2.3.4) führt also auch zu einer hohen Komplexität der Verwaltungsstruktur. Im weiteren Verlauf der Dissertation erfolgt aufgrund der besseren Übersichtlichkeit eine Unterscheidung zwischen den folgenden Ebenen der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern: die GVB, die Fondsverwaltung, die Fachreferate des Landwirtschafts- und Umweltministeriums und die Bewilligungsstellen. Dies wird in Abbildung 18 schematisch dargestellt.

Abbildung 18: Beteiligte Verwaltungsbehörden an der Programmverwaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme in MV (Programmperiode 2000-2006)



Quelle: eigene Darstellung

Neben der Verwaltung auf der regionalen Ebene sind die Evaluatoren, welche die Bewertungen durchführen und der Begleitausschuss wichtige Akteure in Handlungsarena 1. Der Begleitausschuss wird im folgenden Abschnitt näher betrachtet.

6.2.2. Begleitausschuss

Für die im Rahmen des Operationellen Programms der Strukturfonds durchgeführten Maßnahmen (EAGFL-Ausrichtung) ist die Einrichtung eines Begleitausschusses durch die europäische Strukturfondsverordnung vorgeschrieben (Positionsregeln). Der Begleitausschuss überwacht die Umsetzung, die Effizienz und Durchführung der Operationellen Programme. Er billigt z.B. Programmanpassungen, prüft und billigt die Auswahl der Maßnahmen, überprüft die Programmfortschritte sowie die Ergebnisse der Durchführung der Programme. Er prüft und billigt die Durchführungsberichte und hat ein Vorschlagsrecht für Programmanpassungen (Amtsblatt 1999a, 41). Es ist außerdem vorgeschrieben, dass der Begleitausschuss die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu überprüfen hat (Amtsblatt 1999a, 41). Die Beteiligung des Begleitausschusses an der Durchführung der Evaluation wird also durch formelle Regeln vonseiten der EU-Kommission bestimmt (Auswahlregeln).

Die Zusammensetzung des Begleitausschusses erfolgt in Abstimmung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern (Amtsblatt 1999a) (Abgrenzungsregeln). Der Begleitausschuss in Mecklenburg-Vorpommern hatte in der Periode 2000-2006 15 Mitglieder (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Deutscher Gewerkschaftsbund, Vereinigung der Unternehmerverbände, Städte- und Gemeindetag, Landkreistag, Gleichstellungsbeauftragte, Landesfrauenrat, Bauernverband, Grüne Liga, BUND, WWF, Landesfischereiverband, Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, Kirchen). Innerhalb des Begleitausschusses in MV gibt es eine Lenkungsgruppe für die Bewertungen, diese setzt sich zusammen aus einem Vertreter der GVB und den Fondsverwaltungen des EFRE, ESF und EAGFL, der Unternehmensverbände und Kammern, der Gewerkschaften und dem Bauernverband (BA 2, 17; vgl. Anonymus 2008a). Die Lenkungsgruppe wurde sowohl in die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens als auch in die Diskussion von Zwischenberichten mit einbezogen.

Nachdem nun die Akteure der Verwaltung und der Begleitausschuss vorgestellt wurden, widmet sich das nächste Kapitel den Evaluatoren.

6.2.3. Evaluatoren

Im Rahmen der Dokumentenanalyse der Halbzeitbewertungen wurde untersucht, welche Informationen die Berichte über die Evaluatoren enthielten. Dabei handelt es sich um Informationen bezüglich der Anzahl der Organisationen, welche die Evaluation durchführten und die Anzahl der beteiligten Mitarbeiter sowie um Informationen zur Art der beteiligten Organisationen (Rechtsform). Tabelle 13 stellt diese Informationen in einer Übersicht dar.

Tabelle 13: Merkmale der Evaluatoren der Halbzeitbewertung

Bundesland	Evaluatoren der HZB	Evaluatortyp	Anzahl der Org.	Anzahl der Mitarbeiter			
				Nennung	Schätzung	Summe	
Ziel - 1 -Gebiete							
MV	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	PLS Ramboll	Privatwirtschaft	1	k.A.	1	
	OP	MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH, Delmenhorst	Privatwirtschaft	1	7		
				4	8	11	19
BB	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Humboldt-Universität	Hochschule	1	2		
	EPLR	IfL S, Aninstitut Uni Frankfurt	Hochschule	1	1		
	EPLR	ZALF	sonstiges	1	4		
	OP	Landgesellschaft Sachsen-Anhalt	Landgesellschaft	1	1		
				6	9	10	19
SA	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg	Hochschule	1	4		
	EPLR + OP	Landgesellschaft Sachsen-Anhalt (EAGFL)	Landgesellschaft	1	2		
				4	7	10	17
S	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung)	Privatwirtschaft	1	4		
	EPLR + OP	Landgesellschaft Sachsen-Anhalt	Landgesellschaft	1	3		
	OP	Sächsische Landsiedlung GmbH	Landgesellschaft	1	3		
				5	11	10	21
TH	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft	Landgesellschaft	1	4		
	EPLR	Deutscher Grünlandverband e.V., Berlin	sonstiges	1	1		
	OP	Ruhr-Universität Bochum (EAGFL)	Hochschule	1	3		
				5	9	10	19
6-Länder-Evaluation							
SH	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	23		
	EPLR	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR	Privatwirtschaft	1	3		
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Leichtweiss-Institut für Wasserbau, Technische Universität Braunschweig	Hochschule	1	1		
				4	28		28
NI	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	19		
	EPLR	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)	Privatwirtschaft	1	1		
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Leichtweiss-Institut für Wasserbau, Technische Universität Braunschweig	Hochschule	1	1		
				4	22		22
NRW	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	24		
	EPLR	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)	Privatwirtschaft	1	2		
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
				3	27		27
HE	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	24		
	EPLR	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)	Privatwirtschaft	1	2		
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
				3	27		27
Sonstige							
RP	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Institut für Forstpolitik (IFP) Freiburg, Uni Göttingen	Hochschule	1	k.A.	1	
	EPLR	IfL S, Aninstitut Uni Frankfurt	Hochschule	1	7		
				4	8	11	19
SL	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Doluschitz; Grosskopf et al.; Uni Hohenheim	Hochschule	1	4		
				3	5	10	15
BW	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	k.A.	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Doluschitz; Grosskopf et al.; Uni Hohenheim	Hochschule	1	6		
				3	7	10	17
BY	EPLR	FAL	Bundesforschung	1	6	10	
	EPLR	BFH Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft	Bundesforschung	1	1		
	EPLR	Fachhochschule Weihenstephan/Triesdorf	Hochschule	1	6		
	EPLR	TU München, Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues	Hochschule	1	3		
				4	16	10	26

Quelle: eigene Darstellung

In einem ersten Schritt wurden die Berichte hinsichtlich der Anzahl der beteiligten Evaluatoren analysiert. Hintergrund dieser Untersuchung ist die Annahme, dass die Anzahl der beteiligten Evaluatoren Auswirkungen auf die Qualität der Berichte und die Interaktionen zwischen Evaluatoren und Verwaltung hat. Je größer die Anzahl der Evaluatoren, desto höher

ist eventuell ihre Spezialisierung, was eine positive Wirkung auf die methodische Qualität der Berichte hat. Andererseits kann eine große Anzahl von Beteiligten die Interaktion mit der Verwaltung verkomplizieren.

Die Evaluationen wurden von 3 bis 6 unterschiedlichen Organisationen durchgeführt. Die Anzahl der einzelnen Mitarbeiter wurde ausgewertet, indem die in den Berichten genannten Mitarbeiter erfasst und gezählt wurden. In einigen Fällen wurden keine Angaben zu den einzelnen Mitarbeitern gemacht. In diesen Fällen wurde von mindestens einem Mitarbeiter ausgegangen⁴². Die Anzahl der Mitarbeiter variiert zwischen 15 und 28. Die Anzahl der beteiligten Organisationen und der einzelnen Mitarbeiter wird durch folgende Faktoren beeinflusst: die inhaltliche Komplexität der Programme, die unterschiedlichen Förderregionen, die doppelte Politikverflechtung und die Organisationsform der Evaluatoren.

Die inhaltliche Komplexität der Programme, welche aus einer Vielzahl verschiedener Maßnahmen zusammengesetzt sind, erfordert Spezialwissen in vielen Bereichen. Dies kann nur durch eine größere Anzahl von Experten geleistet werden.

Die Förderung - und somit auch die Evaluation - in den Ziel-1-Gebieten (Neue Bundesländer) ist komplexer als in den Nicht-Ziel-1-Gebieten. So mussten in den Ziel-1-Regionen zwei Evaluationsberichte angefertigt werden, welche auch verschiedenen Bewertungsrahmen gerecht werden müssen. Die Maßnahmen des EAGFL-Garantie wurden im Rahmen des EPLR unter Berücksichtigung des bereits beschriebenen Bewertungsrahmens evaluiert. Die Maßnahmen, welche durch den EAGFL-Ausrichtung finanziert wurden, wurden jedoch im Rahmen der Operationellen Programme der Strukturfonds, folglich zusammen mit EFRE und ESF evaluiert. Für die Evaluierung der Strukturfonds galten auch andere, weniger detaillierte Bewertungsvorgaben (vgl. Abschnitt 6.1.1). In den Ziel-1-Gebieten waren daher auch oft mehr Evaluatoren beteiligt.

In Mecklenburg-Vorpommern waren beispielsweise vier unterschiedliche Organisationen an der Durchführung der Halbzeitbewertung beteiligt. Die im Rahmen der GAK durchzuführende Zentralbewertung wurde von der Bundesforschungsanstalt für

⁴² Eine Ausnahme bildet hier die durch die FAL durchgeführte Zentralevaluation. Hier wurde so vorgegangen, dass die Evaluationen, welche Angaben zu den Mitarbeitern der zentral evaluierten Maßnahmen enthalten, auf die Berichte ohne Angaben übertragen wurden. Als Grundlage dazu dienten die Berichte der 6-Länder-Evaluation, welche durch die FAL durchgeführt wurde. Diese enthielten detaillierte Angaben zu den einzelnen Mitarbeitern zu jeder Maßnahme. Mit der Evaluierung des AFP waren 1 bis 2 Mitarbeiter, mit der Ausgleichzulage 5 Mitarbeiter, mit der Verarbeitung und Vermarktung 4 Mitarbeiter. Es waren also 10-11 Personen mit der Zentralevaluation beschäftigt. Daher wurde von mindestens 10 Personen ausgegangen, welche sich in der FAL mit der Zentralevaluierung beschäftigten.

Landwirtschaft (FAL) und der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) durchgeführt. Die Halbzeitbewertung für den EAGFL-Garantie wurde von einer privaten Beratungsfirma (PLS Ramboll) durchgeführt (PLS Ramboll GmbH 2003). Die Halbzeitevaluierung für den EAGFL-Ausrichtung wurde von einem Konsortium durchgeführt, welches aus einer privaten Beratungsgesellschaft (MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH) und einer Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter bestand. Die 7 an der Evaluation beteiligten Evaluatoren waren z.T. Angestellte von Universitäten (Uni Bonn, Uni Rostock) oder von Forschungsinstituten (Arbeitsgemeinschaft freier Gutachter 2003).

Die doppelte Politikverflechtung in Deutschland ist ein weiterer Grund für die hohe Anzahl der beteiligten Evaluatoren. Für vier zentrale Förderbereiche der GAK (Agrarinvestitionsprogramm, AZ, VV sowie Erstaufforstung) wurde eine zentrale Bewertung für alle Bundesländer durchgeführt, mit dem Ziel, die Evaluation der Verordnung 1257/99 mit der Erfolgskontrolle der GAK zu verknüpfen. Die Zentralbewertung wurde durch die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) durchgeführt, nur die Erstaufforstung wurde durch die BFH bewertet. Die zentralen Bewertungen wurden dann den Programmevaluatoren zur Verfügung gestellt (vgl. dazu ausführlich Forstner 2004).

Neben der Anzahl der beteiligten Evaluatoren und der Mitarbeiter dieser Organisationen ist die Rechtsform der Organisationen ein Unterscheidungsmerkmal. Der Hintergrund für die Wahl dieses Kriteriums ist dabei die in der Evaluationsforschung diskutierte Theorie, dass wissenschaftliche Evaluatoren (z.B. in Universitäten) oftmals andere Ziele als die Praktiker in der Verwaltung haben und dass das theoriegeleitete Vorgehen oft zu Widerständen der Akteure in der Verwaltung führt (Wottawa/Thierau 1998; Weiss 1974). Im Gegensatz dazu kann man vermuten, dass sich privatwirtschaftliche Evaluatoren eher zum Verfassen einer positiven Evaluation gezwungen sehen als Evaluatoren, welche durch öffentliche Mittel finanziert werden, wie z.B. Hochschulen. Die Unabhängigkeit der Evaluation ist also mit der finanziellen Unabhängigkeit der Evaluatoren verbunden. Diese Problematik wird in Kapitel 6.7.2 näher analysiert, welches sich mit den Eigenschaften der Evaluatoren beschäftigt.

Die im Rahmen der Untersuchung analysierten 18 Bewertungen wurden von 24 verschiedenen Organisationen durchgeführt. Davon sind zwei Organisationen Einrichtungen der Bundesforschung und drei sind Landgesellschaften. Es waren außerdem sieben private Forschungs- und Beratungseinrichtungen beteiligt und zehn Universitäten. Des Weiteren war auch das Leibniz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF) an der

Durchführung einer Halbzeitbewertung beteiligt, welches durch Bund und Land mischfinanziert wird.

Die Organisationsform und die Finanzierung der Organisation scheinen einen Einfluss auf die Anzahl der beteiligten Mitarbeiter, also die zur Verfügung gestellten Ressourcen für die Evaluation, zu haben. Auffällig ist, dass die Bundesforschungsanstalt eine sehr große Anzahl von Mitarbeitern im Rahmen der Evaluationen der ländlichen Entwicklung beschäftigt. So waren in den 6-Länder-Evaluationen zwischen 19 und 24 Personen beteiligt, während in den anderen Organisationen maximal 7 Personen beschäftigt waren. Auch nach Abzug der 10 Personen, welche im Rahmen der Zentralevaluierung beschäftigt waren, ist die Anzahl mit 9 bis 14 immer noch bedeutend höher im Vergleich zu den anderen Organisationen. Das könnte entweder an dem hohen Stellenwert, welche der Bund dem Thema Evaluation beimisst, liegen oder schlichtweg an der Tatsache, dass vom Bund finanzierte Organisationen generell besser ausgestattet sind als Organisationen, welche durch die Länder, privat- oder mischfinanziert (wie z.B. das ZALF) werden.

Nachdem die Eigenschaften der Evaluatoren untersucht wurden, werden im nächsten Abschnitt Regeln, welche die Auswahl der Evaluatoren beeinflussen, analysiert.

6.3. Regeln für die Auswahl der Evaluatoren

Die Auswahl der Evaluatoren ist von zentraler Bedeutung für die Durchführung von Evaluationen, da in dem Auswahlprozess einerseits die Evaluatoren bestimmt werden, welche die Evaluation dann ausführen sollen und andererseits das anzuwendende Untersuchungsdesign und die Methodik beeinflusst werden. Regeln hinsichtlich der Auswahl der Evaluatoren enthalten zum einen das EU-Ausschreibungsverfahren und zum anderen der Bewertungsrahmen sowie die Durchführungsverordnung zur ländlichen Entwicklung, welche in Abschnitt 6.3.1 analysiert werden. Anschließend werden die Auswahlverfahren der Programmperioden 2000-2006 und 2007-2013 in den Abschnitten 6.3.2 und 6.3.3 dargestellt.

6.3.1. Auswahlregeln für die Evaluatoren

Die Auswahl der Evaluatoren unterliegt formellen Regeln vonseiten der EU, nämlich dem EU-Ausschreibungsverfahren. Bei der Vergabe der Aufträge zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme gilt das europäische Vergaberecht, welches eine europaweite Ausschreibung der Aufträge verlangt (Min 7, 16).

Die Umsetzung der europäischen Richtlinien erfolgt in Deutschland durch die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) (Min 7, 16; vgl. Bundesanzeiger 2006; Hauptausschuss zur Erarbeitung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen 2006). Bei der Ausschreibung von Evaluationen greift meist die VOF, da die Leistung nicht eindeutig beschrieben werden kann:

„(...) die VOF findet dann Anwendung, wenn wir nicht so genau die Leistung beschreiben können. Das ist vorwiegend ja im Bereich der Bewertung der Fall, weil wir so ein bisschen ja auch so einen schöpferischen Charakter da drin haben und wir wollen ja eigentlich erst, innerhalb dieses Prozesses können wir ja erst definieren, was da am Ende rauskommt. Also das können wir vorher nicht sagen und von daher ist es also eine Beschreibung der Leistung, die nicht so eindeutig ist, da müssen wir die VOF wählen.“ (Min 7, 27)

Das Verfahren nach VOF beinhaltet die Möglichkeit, ein Teilnahmeverfahren durchzuführen. Dabei veröffentlicht der Auftraggeber eine Bekanntmachung über die Auftragsvergabe im Amtsblatt der EU, welche eine kurze Beschreibung der Aufgabe enthält. Die Bewerber stellen innerhalb einer Frist einen Teilnahmeantrag inklusive eines Nachweises über ihre Eignung zur Durchführung des Auftrages. Der Auftraggeber wählt dann die für ihn interessanten Teilnahmeanträge aus. Dabei muss er mindestens drei Bewerber wählen. Anschließend schickt der Auftraggeber den ausgewählten Teilnehmern eine detailliertere Aufgabenbeschreibung zu. Im nächsten Schritt treten dann der Auftraggeber und die Bewerber in Verhandlung über den konkreten Inhalt und Preis der Leistung. Die Auswahl der Bewerber wird dann nach festgelegten Kriterien getroffen. Diese wurden bereits vor der Ausschreibung definiert, da die Vergabe der Aufträge nachprüfbar sein muss, z.B. im Rahmen einer Prüfung durch das Oberlandesgericht (Min 7, 27; Eval 7, 7).

Der Bewertungsrahmen und die Durchführungsverordnung zur ländlichen Entwicklung enthalten jedoch lediglich die Vorgaben, dass die Evaluatoren unabhängig sein müssen, das heißt, sie dürfen nicht an der Durchführung, Verwaltung oder Finanzierung der Programme beteiligt sein und dass sie mit den neuesten Bewertungsverfahren vertraut sein sollten (Europäische Kommission 1999):

„Artikel 42 (1): Die Bewertungen werden von unabhängigen Bewertungssachverständigen auf der Grundlage anerkannter Bewertungstechniken durchgeführt“ (Amtsblatt 1999c).

Es gibt keine weiteren Regelungen hinsichtlich der Anforderungen an die Qualifikation oder an die Organisationsform der Evaluatoren. Der Bewertungsrahmen der Kommission enthält jedoch Vorgaben für die Gestaltung der Ausschreibung und hier speziell zur Beschreibung der

Aufgabenstellung, welche von den Auftraggebern zu beachten sind⁴³. Die Aufgabenstellung ist Gegenstand der Ausschreibung und des Vertrags mit dem Evaluator. In ihr sollen sowohl das Ziel und der Umfang der Bewertung als auch die Art der Durchführung und der Verwendungszweck der Bewertung festgelegt werden. Zudem sollte sie eine genaue Definition der Bewertungsfragen, Angaben zu methodischen Anforderungen, ein vorläufiges Arbeitsprogramm und einen Zeitplan sowie Angaben über die erforderlichen Finanzmittel enthalten. Auch die Kriterien für die Auswahl des Evaluators, also die Anforderungen an dessen Qualifikation und Erfahrung und die vom Evaluator zu liefernden Leistungen sollen in der Aufgabenstellung enthalten sein (Europäische Kommission 1999).

6.3.2. Auswahlverfahren in Programmperiode 2000-2006

In der Programmperiode 2000-2006 lag die offizielle Zuständigkeit für die Auswahl der Evaluatoren in Mecklenburg-Vorpommern bei der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde. Die GVB organisierte die Ausschreibung und das Teilnahmeverfahren. Die konkreten Schritte wie die Formulierung der Aufgabenbeschreibung oder die Formulierung des Anforderungsprofils wurden jedoch durch die jeweiligen Fondsverwaltungen getätigt, also im Bereich EAGFL durch das Referat 350 des Landwirtschaftsministeriums (Min 3, 3; Min 5, 13; Min 7, 10). Anschließend erfolgte die Bewertung der Angebote innerhalb der GVB und der Lenkungsgruppe Evaluierung des Begleitausschusses. Außerdem wurde in einigen Punkten auf externen Sachverstand zurückgegriffen, beispielsweise bei der Beurteilung der Methodik (Min 2, 9-13; Min 5, 5; Min 5, 14; Min 7, 34-38).

In Mecklenburg-Vorpommern erfolgte die Ausschreibung für die Evaluationen getrennt für die Strukturfonds (EFRE, ESF und EAGFL-Ausrichtung) und den EAGFL-Garantie (Min 2, 9-11; Min 5, 5). Es gab dann je zwei Ausschreibungen für die Ex-ante-Bewertung, für die Halbzeitbewertung/Aktualisierung der Halbzeitbewertung sowie für die Ex-post-Bewertung (Min 5; 5). Die Lenkungsgruppe des Begleitausschusses wurde dabei in die Ausarbeitung der Terms of Reference der Evaluierungen mit einbezogen (GVB 2004).

⁴³ Die Aufgabenstellung ist Gegenstand der Ausschreibung und des Vertrags mit dem Evaluator. In ihr sollen sowohl das Ziel und der Umfang der Bewertung als auch die Art der Durchführung und der Verwendungszweck der Bewertung festgelegt werden. Zudem sollte sie eine genaue Definition der Bewertungsfragen, Angaben zu methodischen Anforderungen, ein vorläufiges Arbeitsprogramm und einen Zeitplan sowie Angaben über die erforderlichen Finanzmittel enthalten. Auch die Kriterien für die Auswahl des Evaluators, also die Anforderungen an dessen Qualifikation und Erfahrung und die vom Evaluator zu liefernden Leistungen sollen in der Aufgabenstellung enthalten sein (Europäische Kommission 1999).

6.3.3. Auswahlverfahren in Programmperiode 2007-2013

Das Ausschreibungsverfahren in der Programmperiode 2007-2013 erfolgte im Rahmen der „7-Länder-Evaluation“ (Min 3, 7; Min 5,7). Das bedeutet, dass sich sieben Bundesländer⁴⁴ entschlossen haben, eine gemeinsame, übergreifende Evaluierung ihrer ELER-Programme durchführen zu lassen:

„Wir haben gerade in den letzten zwei Jahren auf Bund-Länder-Ebene schon öfter drüber gesprochen, inwieweit es sinnvoll ist, auch länderübergreifende größere Evaluierungskomplexe zu bilden und in dem Zusammenhang haben wir uns ja, angehängt ist ein bisschen falsch ausgedrückt, aber haben wir uns entschlossen, uns in den bereits bestehenden Sechserkomplex zur gemeinsamen Evaluierung mit Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen einzugliedern und haben uns da im Prinzip angehängt.“ (Min 5, 5)

Die Gründe für eine Teilnahme an der 7-Länder-Evaluation waren, dass das Evaluationsteam bereits über viel Erfahrung bei länderübergreifenden Evaluationen hat und eine solche Evaluation die Möglichkeit bietet, das Programm auch im Vergleich zu anderen Bundesländern zu bewerten (Min 5, 7).

Die Ausschreibung erfolgte dabei europaweit für die laufende Bewertung und die Halbzeit- und Ex-post-Evaluierung der sieben Länderprogramme⁴⁵, sodass ein Evaluatorenteam die Programme über die ganze Programmlaufzeit von 7 Jahren bewertet (Eval 1, 212). Mit der Koordination der Ausschreibung und der Ausarbeitung der Terms of Reference wurde eine Organisation in Schleswig-Holstein beauftragt (Eval 1, 208; Min 2, 7):

„Wir haben uns für die Evaluierung einer Organisation in Schleswig-Holstein bedient, die uns die ganzen Terms of Reference, also die ganzen Bedingungen entsprechend aufbereitet hat, also dass es auch wettbewerbsrechtlich eindeutig ist, einfach weil es ja doch um eine größere Summe geht bei so einer großen Ausschreibung.“ (Min 5, 9).

Es gab vier Bewerber (Eval 1, 209). Die Auswahl des geeigneten Bewerbers erfolgte dann durch einen externen Evaluator (Eval 1, 210; Min 3, 7). Dieser Evaluator wurde innerhalb der 7-Länder-Arbeitsgruppe ausgewählt (Min 3, 9). Gründe für die Beauftragung des Evaluators mit der Auswahl waren, dass eine Bewertung der Bewerbungen durch sieben Bundesländer sehr schwierig war (Eval 1, 210) und dass die Entscheidung dadurch objektiv getroffen werden sollte (Min 3, 9):

⁴⁴ neben Mecklenburg-Vorpommern sind das Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen (Min 5, 5).

⁴⁵ Die Ex-ante-Bewertung wurde getrennt ausgeschrieben (Eval 1, 68).

„(...) dann ist immer noch ein ganz entscheidendes Kriterium gewesen, für wen entscheidet man sich nachher, wie bewertet man das objektiv, wen man nimmt und da haben wir ein Evaluierungsinstitut aus Bonn engagiert, die also wirklich, ich sag mal, mit einem objektiven Kriterienkatalog ausgewählt haben von den drei abschließenden Anträgen oder Einreichungen, die da vorgenommen worden sind, wirklich das Beste herauszubekommen, richtig mit einem Punktesystem, entsprechend so, dass es auch objektiv nachvollziehbar ist, wen wir da gewählt haben.“ (Min 5, 9)

Nachdem die Auswahlverfahren der Programmperioden 2000-2006 und 2007-2013 analysiert wurden, erfolgt nun eine zusammenfassende Betrachtung des Auswahlverfahrens.

6.3.4. Zusammenfassende Betrachtung des Auswahlverfahrens

Das EU-Ausschreibungsverfahren ist mittlerweile stark institutionalisiert und wird von den Auftraggebern sehr ernst genommen aufgrund der Stärkung der Rechte der Teilnehmer an öffentlichen Ausschreibungsverfahren⁴⁶ (Anonymus 2008b).

Dennoch lässt der Rahmen, v.a. durch die Möglichkeit des Teilnahmeverfahrens, bei welchem der Auftraggeber und Auftragnehmer in direkte Verhandlungen treten können, dem Auftraggeber einen Spielraum bei der inhaltlichen Bewertung der Angebote und der Auswahl der Evaluatoren. Dies wird vonseiten der Verwaltung, also des Auftraggebers als positiv eingeschätzt (Min 1, 14; Min 7, 31-34). Vonseiten des Begleitausschusses wird dies eher negativ beurteilt, da der Einfluss der Verwaltung auf die Evaluationsergebnisse dadurch zu stark sei. Dies liege an der mangelnden Einbeziehung des Begleitausschusses bei der Auswahl der Evaluatoren, da die Lenkungsgruppe nicht so intensiv in den Auswahlprozess mit einbezogen wird, wie beispielsweise im EFRE und ESF (BA 2, 15):

„Die Erfahrung lehrt eher, Auftraggeber bestimmt auch ein Stück weit die Ergebnisse, insofern: Vorsicht, was da drin steht! Und aufpassen, dass es nicht zu sehr gegen unsere Interessen verstößt. Also es ist eigentlich, es hängt damit zusammen, dass eben auch der Auftraggeber im ELER einen so starken Einfluss hat. Wenn es so wäre wie im EFRE/ESF, dass der Lenkungsausschuss erheblichen Einfluss hat und auch ein direkter Kontakt zu den Evaluatoren, wenn sie denn am Ende vergeben sind, bestimmt sind, von vornherein stattfinden würde, also bereits im Bereich der Auftragsvergabegespräche, dann sieht die ganze Geschichte aus meiner Sicht anders aus. Dann ist also die Frage, wer ist Auftraggeber, breiter und das ist ja auch so gedacht.“ (BA 2, 67)

Der Einfluss des Auftraggebers hat sich aus Sicht der Wirtschafts- und Sozialpartner in Mecklenburg-Vorpommern zudem in der ELER-Periode noch vergrößert. Der Gemeinsame

⁴⁶ Die Teilnehmer an öffentlichen Ausschreibungsverfahren besitzen seit 2004 die Möglichkeit, ein Nachprüfungsverfahren der Auftragsvergabe einzuleiten. Im Jahre 2008 wurden die prozessualen Vorschriften über die Nachprüfungsverfahren weiter verschärft und die Position von Bietern, die die Auftragsvergabe vor der tatsächlichen Auftragsvergabe überprüfen lassen möchten, wurde weiter gestärkt (Anonymus 2008b).

Bewertungsplan für die Förderperiode 2007-2013 wurde mit der Lenkungsgruppe des Begleitausschusses abgestimmt (MLUV 2007; Anonymus 2008a). Bei der Ausschreibung der Evaluation für den ELER wurde der Begleitausschuss jedoch nicht miteinbezogen, da die Ausschreibung im Rahmen der 7-Länder-Ausschreibung stattfand (BA 2, 24-25).

Nachdem bisher die an der Durchführung der Evaluation beteiligten Akteure, die geltenden Rahmenregelungen und das Auswahlverfahren der Evaluatoren vorgestellt wurden, widmen sich die folgenden zwei Kapitel 6.4 und 6.5 der praktischen Durchführung der Datenerhebung und -auswertung.

6.4. Informationsgewinnung: Datenerhebung

Die Verarbeitung von aussagekräftigen Daten ist die Grundlage für eine hohe Qualität der Evaluation. Die Datenerhebung stellt sich jedoch in der praktischen Durchführung als zentrales Problem bei der Durchführung der Evaluationen dar. Faktoren, welche die Wahl der Datenerhebungsmethoden und damit die Qualität der Evaluation beeinflussen, sind z.B. die Struktur der Programme und Maßnahmen, die Kenntnisse der Evaluatoren, die Qualität sowie der Zugang zu vorhandenen Sekundärdaten, die Möglichkeit, Primärdaten zu erheben sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Datenerhebung und -verarbeitung. In diesem Kapitel wird daher untersucht, welche Methoden der Datenerhebung in der praktischen Durchführung der Halbzeitbewertung angewandt wurden, welche Daten erfasst wurden und welche Probleme dabei auftraten.

Bevor im Folgenden analysiert wird, welche Methoden der Datenerhebung bei der praktischen Durchführung der Halbzeitbewertung angewandt wurden, wird beschrieben, wie die Halbzeitbewertungen ausgewertet wurden. Die Angaben der folgenden Auswertungstabellen sind nach Förderkapiteln sortiert, da die Art der Maßnahmen (z.B. Investitionsförderung (Kap.I) oder Agrarumweltmaßnahme (Kap.VI) einen Einfluss auf die Wahl der Methoden hat. Dazu ist anzumerken, dass nicht alle möglichen Maßnahmen in allen Bundesländern durchgeführt werden. So werden die Maßnahmen des Kapitels I, Va, VI, VII, VIII und IX in fast allen Bundesländern durchgeführt, einige Maßnahmen (z.B. der Kapitel II und IV) hingegen nur in einem Bundesland. Einige Maßnahmen werden auch sowohl im Rahmen des Operationellen Programms als auch des EPLR durchgeführt (z.B. Kapitel VIII in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Tabelle 14 gibt einen kurzen Überblick über die Ausgestaltung der Programme. Die Summe der bewerteten Förderkapitel ist somit 95.

Tabelle 14: Ausgestaltung der Programme in den einzelnen Bundesländern in der Programmperiode 2000-2006

Bundesland		Kap. I Invest. in lw. Betrieben	Kap. II Jung- landwirte- förderung	Kap. II Berufs- bildung	Kap. IV Vorruhe- stand	Kap. Va benach- teiligte Gebiete	Kap. Vb Gebiete mit umweltspez. Einschränk.	Kap. VI Agrar- umwelt- maßn.	Kap. VII Verarb./ Vermark- tung	Kap. VIII Forst- wirtschaft	Kap. IX Förderung der Entwicklung ländl. Gebiete	Summe
MV	EPLR					1		1				2
	OP	1	1	1					1	1	1	6
BB	EPLR					1	1	1		1		4
	OP	1	1	1					1		1	5
SA	EPLR					1	1	1		1		4
	OP	1	1	1					1	1	1	6
S	EPLR				1	1		1		1		4
	OP	1							1	1	1	4
TH	EPLR					1	1	1		1		4
	OP	1		1					1	1	1	5
SH	EPLR	1		1		1	1	1	1	1	1	8
NI	EPLR	1		1			1	1	1	1	1	7
NRW	EPLR	1		1		1	1	1	1	1	1	8
RP	EPLR	1				1		1	1	1	1	6
HE	EPLR	1				1		1	1	1	1	6
SL	EPLR	1				1		1	0	1	1	5
BW	EPLR	1				1		1	1	1	1	6
BY	EPLR					1		1	1	1	1	5
		12	3	7	1	12	6	13	12	16	13	95

Quelle: eigene Darstellung

In den nächsten Abschnitten wird dargestellt, welche bereits vorhandenen Sekundärdaten für die Evaluationen genutzt wurden und welche Primärdaten von den Evaluatoren erhoben wurden.

6.4.1. Verwendete Sekundärdaten

Die für die Evaluationen genutzten Sekundärdaten wurden den Evaluatoren entweder von der Verwaltung zur Verfügung gestellt oder sie wurden von den Evaluatoren an anderer Stelle erhoben.

Die am häufigsten genutzten, von der Verwaltung bereitgestellten Sekundärdaten waren die EU-Monitoringdaten und die Förder- bzw. Antragsunterlagen. Eine wichtige Rolle spielten auch die InVeKoS-Daten⁴⁷, Projektlisten und die GAK-Monitoringdaten. Dies wird in Tabelle 15 dargestellt.

⁴⁷ Die InVeKoS-Daten werden im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der EU, welches der Durchführung und Kontrolle von Direktzahlungen und sonstigen Stützungsregelungen dient, erfasst (Juris 2004).

Tabelle 15: Von der Verwaltung bereitgestellte Sekundärdaten

	Kap.1	Kap.2	Kap.3	Kap.4	Kap.5a	Kap.5b	Kap.6	Kap.7	Kap.8	Kap.9	Summe
EU-Monitoringdaten	12		5		8	3	6	9	8	7	58
Förderdaten/Antragsunterlagen	11		4		5	2	5	8	9	9	53
sonstige Daten der Verwaltung	2				2	2	6		5	5	22
InVeKos-Daten					7	2	6			1	16
Projektlisten/Projektberichte			3					6		6	15
GAK-Monitoringdaten	4				5				4		13
Zahlstellendaten	1						2		4		7
Programmdaten	1						2	2			5
von:	12	3	7	1	12	6	13	12	16	13	95
EU-Monitoringdaten	100%		83%		67%	60%	46%	69%	62%	54%	
Förderdaten/Antragsunterlagen	92%		67%		42%	40%	38%	62%	69%	69%	
sonstige Daten der Verwaltung	17%				17%	40%	46%	0%	38%	38%	
InVeKos-Daten					58%	40%	46%			8%	
Projektlisten/Projektberichte			50%					46%		46%	
GAK-Monitoringdaten	33%				42%				31%		
Zahlstellendaten	8%						15%		31%		
Programmdaten	8%						15%	15%			

Quelle: eigene Darstellung

Die Komplexität der Maßnahmen und deren Wirkungen bestimmen, inwiefern die von der Verwaltung im Rahmen von unterschiedlichen Monitoringprozessen (EU-, GAK-Monitoring, Förder- und InVeKoS-Daten) erfassten Daten nutzbar und ausreichend für die Evaluation sind. Für investive Maßnahmen z.B. wurden die von der Verwaltung erfassten Daten in sehr hohem Umfang genutzt. Für die Evaluation von Maßnahmen, deren Wirkung komplexer ist, wie z.B. Agrarumweltmaßnahmen, scheinen die notwendigen Daten nicht in ausreichendem Maß durch die existierenden Datensysteme der Verwaltung erfasst bzw. erfassbar zu sein.

Die Datengrundlage für die Halbzeitbewertung war nach Ansicht der Evaluatoren in sehr vielen Fällen unzureichend (HZB: 60 Nennungen). Daher mussten die von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Sekundärdaten ergänzt werden. Wichtige Sekundärdaten für die Evaluation, welche außerhalb der Verwaltungsdaten genutzt wurden, waren statistische Daten, einzelbetriebliche Daten und Literatur- und Forschungsergebnisse. Tabelle 16 gibt einen Überblick über die sonstigen Sekundärdaten

Tabelle 16: sonstige erhobene Sekundärdaten

	Kap.1	Kap.2	Kap.3	Kap.4	Kap.5a	Kap.5b	Kap.6	Kap.7	Kap.8	Kap.9	Summe
statistische Daten	2				11	1	7	1	2	6	30
einzelbetriebliche Daten	7				10		3		3		23
sonstige Literatur, Forschungserg	1		1			2	8	2	1	7	22
Testbetriebsdaten					9	3	4		2		18
Karten/kartographische Daten							6		1	1	8
Begleituntersuchung							7				7
Feldversuche	1						4				5
Evaluationsberichte					1		1				2
von:	12	3	7	1	12	6	13	12	16	13	95
statistische Daten	17%				92%	8%	58%	8%	17%	50%	
einzelbetriebliche Daten	58%				83%		25%		25%		
sonstige Literatur, Forschungserg	8%		17%			17%	67%	17%	8%	58%	
Testbetriebsdaten					75%	25%	33%		17%		
Karten/kartographische Daten							50%		8%	8%	
Begleituntersuchung							58%				
Feldversuche							33%				
Evaluationsberichte					8%		8%				

Quelle: eigene Darstellung

Ein wichtiger Faktor bei der Datenerhebung ist die Ressourcenausstattung. Aufgrund der knappen Ressourcenausstattung für die Evaluation konnte z.B. in vielen Fällen keine tiefgründige Recherche von Literatur- und Forschungsergebnissen stattfinden (Forstner et al. 2002). So lässt sich auch die relativ geringe Nutzung sonstiger Sekundärdaten (z.B. 30 Nennungen statistischer Daten ist die Höchstzahl!) erklären. Die knappen Ressourcen wurden eher für die Primärdatenerhebung genutzt.

6.4.2. Erhebung von Primärdaten

Aufgrund der durch den Bewertungsrahmen vorgegebenen Fragen, Kriterien und Indikatoren einerseits und der Defizite der durch das Monitoringsystem erfassten Daten war eine umfangreiche Primärdatensammlung notwendig (Forstner et al. 2002). Die am häufigsten angewandten Methoden der Primärdatenerhebung waren die schriftliche Befragung und Expertengespräche. Tabelle 17 stellt dies dar.

Tabelle 17: Erhebungsmethoden für Primärdaten

	Kap.1	Kap.2	Kap.3	Kap.4	Kap.5a	Kap.5b	Kap.6	Kap.7	Kap.8	Kap.9	Summe
schriftliche Befragung	11		4		9	4	10	4	9	10	61
Expertengespräche	9		2	1	8	4	9	8	7	12	60
Fallstudien	3			1	2		3	1	1	10	21
Workshop	9				2	2					13
telefonische Befragung	2				5					5	12
Dokumentenanalyse	3					2	3		1		9
Erhebungen vor Ort									1	3	4
teilnehmende Beobachtung										1	1
von:	12	3	7	1	12	6	13	12	16	13	95
schriftliche Befragung	92%		67%		75%	80%	77%	31%	69%	77%	
Expertengespräche	75%		33%	100%	67%	80%	69%	62%	54%	92%	
Fallstudien	25%			100%	17%		23%		8%	77%	
Workshop	75%				17%	40%					
telefonische Befragung	17%				42%					38%	
Dokumentenanalyse	25%					40%	23%		8%		
Erhebungen vor Ort									8%	23%	
teilnehmende Beobachtung										8%	

Quelle: eigene Darstellung

Sowohl schriftliche Befragungen als auch Expertengespräche wurden vor allem im Bereich der Investitionsförderung (Kapitel I), der Förderung der benachteiligten Gebiete (Kapitel V), der Agrarumweltprogramme (Kapitel VI) und der ländlichen Entwicklung (Kapitel IX) durchgeführt. Fallstudien waren vor allem im Bereich des Vorruhestands (Kapitel IV) und der Förderung der ländlichen Entwicklung (Kapitel IX) bedeutsam.

Primärerhebungen wurden durchgeführt, wenn keine nutzbaren Sekundärdaten vorlagen, wie z.B. im Bereich der Förderung des Vorruhestands. Daher wurden Fallstudien und Expertengespräche durchgeführt. Auch wenn die Sekundärdaten den Anforderungen an eine Bewertung nicht entsprachen, z.B. aufgrund der Komplexität der Maßnahmen, wurden Primärdaten erfasst. So wurden z.B. im Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung (Kapitel IX) in 77% der Evaluationen schriftliche Befragungen und Fallstudien und in 92% Expertengespräche durchgeführt, die EU-Monitoringdaten jedoch nur zu 54% und die Antragsdaten zu 69% genutzt.

Nach diesem Überblick über die Verwendung von Primär- und Sekundärdaten werden nun die aufgetretenen Probleme bei der Datenerhebung analysiert.

6.4.3. Probleme bei der Datenerhebung

Bei der Datenerhebung der *Sekundärdaten* traten die in Tabelle 18 dargestellten Probleme auf.

Tabelle 18: Probleme mit Sekundärdaten

Probleme mit Sekundärdaten	Anzahl der Nennungen
unzureichende Datengrundlage	60
notwendige Daten nicht im Begleitsystem erfasst	53
Daten nicht differenziert genug	21
Daten zu hoch aggregiert	21
Daten aufgrund Umsetzungsstand noch nicht verfügbar	25
Defizite in Datenerfassung	25
inkonsistente Daten	21
Datenlücken	16
zu wenig geförderte Projekte / zu geringes Finanzvolumen	10
Summe	252

Quelle: eigene Darstellung

Die EU-Monitoringdaten waren in vielen Fällen nicht ausreichend für die Evaluation, da für die Bewertung notwendige Daten nicht im Begleitsystem erfasst wurden (HZB: 53 Nennungen; vgl. Forstner et al. 2002; Grajewski/Koch 2002; Eberhardt et al. 2004). Dies gilt für die Maßnahmen im Bereich des EAGFL-Ausrichtung:

„Bei den Daten kann man ja nicht sehr viel zu der Qualität sagen, weil die ergeben sich aus dem jeweiligen Förderfall und sind in der Datenbank zu erfassen und stellen ein nacktes System an Geldausgaben und erreichten technischen Parametern dar, die sagen ja nicht notwendigerweise etwas über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme als solches aus (...).“ (Min 4, 23)

Aber auch die erfassten Daten im Bereich Garantie, welche größtenteils auf der InVeKoS-Datenbank und auf der Förderfallstatistik basierten, waren für die Evaluation nicht ausreichend (Min 1, 37-39; Eval 2, 43):

„Die Monitoringdaten sind ja für die Evaluation nicht besonders wertvoll, also kaum Sinn machend. Monitoring ist bislang reine Förderfallstatistik gewesen und dann kommt es ja auch noch drauf an, kriegt man dann die einzelbetrieblichen Daten oder nur die aggregierten Daten. Mit den aggregierten Daten können wir auch nichts anfangen. Da brauchen wir die einzelbetrieblichen Daten. Das Monitoring hat also bisher nicht geholfen.“ (Eval 2, 43)

Ein Grund für dieses Problem ist, dass es zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch keine einheitlichen Datenerfassungssysteme gab (Eval 1, 28; vgl. Ramboll Management 2005).

Viele Daten waren zur Halbzeitbewertung aufgrund des Umsetzungsstandes der Maßnahmen noch nicht verfügbar (HZB: 25 Nennungen), da z.B. investive Maßnahmen ca. zwei Jahre benötigen, bis die Investition überhaupt erst getätigt wird:

„(...) insbesondere in diesem investiven Bereich ist es ja nun so, dass, bis eine Investition mal in Gang kommt, da braucht es offensichtlich immer mehr als zwei Jahre, d.h., die ersten zwei Jahre läuft gar nichts in so einem Programm (...).“ (Eval 3, 14-15)

Die erfassten Daten waren oft zu stark aggregiert (HZB: 21 Nennungen) oder nicht differenziert genug (HZB: 21 Nennungen; Eval 2, 106). So war die Datenbasis des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommerns z.B. nicht maßnahmenscharf für die Bewertung der Umweltwirkungen (BA 2, 49). Es wurden z.B. bei der Ausgleichszulage die geförderten Betriebe anstelle der geförderten Fläche erfasst (Eval 4, 22). Dies liegt begründet in den unterschiedlichen Erfassungsebenen der Evaluation. Die Datenerfassung findet auf Maßnahmenebene statt. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Umweltwirkungen beispielsweise auf Ebene der STAUN's im Rahmen von Feldbegehungen und -erhebungen erfasst (Min 6, 28 und 34). Diese Daten werden dann auf verschiedenen Ebenen zusammengefasst und akkumuliert (z.B. auf Ebene der Fachreferate) (Min 6, 11). Der Programmevaluator evaluiert dann diese akkumulierten Daten auf Programmebene, sodass die einzelnen Wirkungen der Maßnahmen nicht mehr detailliert betrachtet werden können (Min 6, 35-43).

Es gab einige Defizite in der Datenerfassung (HZB: 25 Nennungen) sowohl auf Ebene der Bewilligungsbehörden als auch der Ministerialverwaltung. So wurden die Daten von den Bewilligungsbehörden z.B. nach Erfassung bei den Begünstigten in Form von Einzeldateien an die Evaluatoren weitergeleitet, was dazu führte, dass die Zusammenfassung der Einzeldateien sehr aufwendig und schwierig war (Eval 2, 23). Die Bewilligungsstellen gaben die von den Evaluatoren ausgearbeiteten Erfassungsbögen oft ohne Schreibschutz an die Begünstigten weiter, was die Auswertbarkeit dieser Daten beeinträchtigte (Eval 2, 23):

„(...) die Bewilligungsstellen haben die Exceltabellen immer ungeschützt weiter gegeben und entsprechend kam dann auch oft ein ziemlicher Unsinn zurück, ganz banale Dinge, weil es Felder gab, in denen Zahlen einzutragen waren und da wurden Worte eingetragen. Das ist natürlich bei einem gesperrten Bogen unmöglich, bei einem ungesperrten nicht und das holt einen dann später bei der Auswertung ein.“ (Eval 3, 27)

Diese Defizite führten zu inkonsistenten Daten (HZB: 21 Nennungen) und Datenlücken (HZB: 16 Nennungen), welche z.B. durch das unvollständige Ausfüllen von Erfassungsbögen durch die Begünstigten entstanden waren (Eval 2, 24; Eval 2, 40; Eval 2, 91-93).

Ein weiteres Problem bei der Datenerfassung war, dass die Daten oft in heterogener Form vorlagen. So erfolgte die Datenerfassung bei den Begünstigten z.B. nicht auf einheitliche Art und Weise:

„Heterogen... es gibt Investitionskonzepte, da wird die Ausgangssituation erfasst, wie groß sind die Betriebe, Milchkühe, Arbeitskräfte usw., wie ist die Erfolgslage der Betriebe, was investieren sie, wie finanzieren sie das und diese Erfassungsschablone, die ist nicht einheitlich in den Betrieben.“ (Eval 2, 22)

Problematisch war es z.T. auch, wenn Daten in verschiedenen Ressorts erfasst und verwaltet wurden. In Mecklenburg-Vorpommern gab es z.B. kein einheitliches bzw. abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Referate bei der Bereitstellung der Daten:

„(...) und ja, insgesamt doch schon ein großes Bemühen, den Datenfriedhof irgendwie zur Verfügung zu stellen und noch mal durch den Datenfriedhof durchzugehen. Aber es blieb leider ein Friedhof. Und das ganze Datenmanagement kam auch noch dazu, also von vielen verschiedenen Stellen noch keine einheitlichen Systeme und dass da viel auch mit Flickenteppichen gearbeitet wurde, sozusagen jeder für sich bemüht gewesen ist, das zu tun, also so eine Aufgeschlossenheit. Aber wie das dann eben so ist im Verwaltungshandeln, viele versprengte Einheiten und der arme Fondsverwalter, der dann die Schnittstelle zur EU-Kommission bildet und der im Grunde so was Ähnliches auch durchmacht, wenn er seine Jahresberichte schreibt.“ (Eval 1, 28)

Ein weiteres Beispiel für diese Problematik ist, dass die Daten zu den Agrarumweltmaßnahmen im Umweltministerium und die Daten der Ausgleichszulage im Landwirtschaftsministerium erfasst wurden. So war z.B. eine von den Evaluatoren beabsichtigte Verschneidung dieser Daten nicht möglich, da die Evaluatoren keinen Zugang zu den Daten im Umweltministerium hatten (Eval 4, 32-36).

Eine weitere Ursache für heterogene Daten liegt in den unterschiedlichen Haushaltsjahren des EAGFL-Garantie und -Ausrichtung begründet (Eval 1, 20; Eval 6, 31; Eval 7, 20).

Probleme bei der Durchführung der **Primärerhebungen** gab es vor allem bei der Auswahl der Stichproben (25 Nennungen). Problematisch war z.B., dass der Stichprobenumfang oft unzureichend war, die Stichprobe von der Grundgesamtheit abwich und es Mängel bei der Auswahl der Stichprobe gab. Bei einigen Maßnahmen gab es z.B. nur eine geringe Zahl von zu untersuchenden Fallzahlen, was die statistische Auswertung der Daten erschwerte bzw. gar nicht erst erlaubte:

„Manko dieser eigenen Datenbasis, also dieses Erhebungsbogens ist, dass es eine geringe Zahl ist. Wir haben keine großen Fallzahlen, sodass man weiß welche Analyseschritte rechentechnisch auch durchführen kann, an Korrelationen, an Ähnlichem. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt in den Bundesländern, worauf die Bundesländer natürlich auch Wert legen, was dann wieder die Fallzahl

verringert, dann aufgeteilt in Branchen, kommen Sie ja ganz schnell in Bereiche, wo nur ein, zwei, drei Projekte stattgefunden haben (...).“ (Eval 3, 73)

In Ostdeutschland existiert dieses Problem aufgrund der besonderen Agrarstruktur, da es dort im Vergleich zu den westlichen Bundesländern nur relativ wenige große Betriebe gibt (Eval 4, 53).

Außerdem war in einigen Fällen die Rücklaufquote niedrig (6 Nennungen) oder die Validität der Daten war eingeschränkt (5 Nennungen). Bei im Rahmen von Evaluationen durchgeführten Befragungen stellt sich zudem oft das Problem der mangelnden Belastbarkeit von Befragungen, da es sich bei den Antworten um subjektive Einschätzungen der Begünstigten handelt (Min 5, 25) und ein strategisches Antwortverhalten der Befragten nicht ausgeschlossen werden kann (HZB: 4 Nennungen). Tabelle 19 gibt einen Überblick darüber.

Tabelle 19: Probleme bei Primärdatenerhebung

Probleme bei Primärerhebungen	Anzahl der Nennungen
Mängel bei Auswahl der Stichprobe	25
Rücklaufquote niedrig	20
Validität der Daten eingeschränkt	6
strategisches Antwortverhalten	5
Datenschutz	4
Summe	60

Quelle: eigene Darstellung

Die hier beispielhaft aufgezeigten Probleme bei der Erhebung der Primärdaten wurden jedoch nur in relativ wenig Berichten thematisiert. Daher stellt sich die Frage, ob keine Probleme auftraten oder ob eine kritische Diskussion dieser Probleme unterblieb. Dies steht im Widerspruch zu den in der Evaluationsforschung diskutierten Anforderungen an eine gute Qualität von Evaluationen.

Nachdem in diesem Kapitel die Prozesse der Informationsgewinnung betrachtet wurden, richtet sich der Fokus nun auf die Prozesse der Informationsverarbeitung.

6.5. Informationsverarbeitung: Datenauswertung und Bewertung

Nach Erhebung der Primär- und Sekundärdaten wurden diese hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades, ihrer Auswirkungen und Ergebnisse ausgewertet. Die Auswertung erfolgt mit unterschiedlichen Methoden, wie z.B. statistischen Methoden, Vergleichen oder Modellkalkulationen. Die Wahl der Methoden beeinflusst dabei die Qualität der Aussagen. Wichtig ist, dass die Aus- und Bewertung so dargestellt wird, dass die Nutzer dies nachvollziehen können. In diesem Kapitel wird daher untersucht, welche Regeln vonseiten

der EU die Wahl der Auswertungsverfahren beeinflussen (Abschnitt 6.5.1), welche Methoden bei der Durchführung der Halbzeitbewertungen durchgeführt wurden (Abschnitt 6.5.2) und welche Probleme dabei auftraten (Abschnitt 6.5.3).

6.5.1. Informationsregeln für die Datenauswertung

Der von der Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen enthält auch Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Methoden der Datenauswertung und der durchzuführenden Arbeitsschritte bei der Bewertung (Eval 2, 25; Eval 5, 15; vgl. Europäische Kommission 2002a). Die Analyse der Daten besteht demnach aus der Datenverarbeitung, dem Datenvergleich und der Abschätzung der Auswirkungen. Die abzuarbeitenden Arbeitsschritte bei der Auswertung sind die Messung der bisherigen Programmergebnisse, deren Relevanz und Kohärenz, der Zielerreichung, der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Qualität der Begleitung und Durchführung der Maßnahmen (Eval 7, 15; vgl. Europäische Kommission 2002a). Die Auswertung der erhobenen Daten soll laut Bewertungsrahmen nach den MEANS-Handbüchern erfolgen. Für die einzelnen Maßnahmen soll zunächst die Bruttowirkung bestimmt werden. Nach Bestimmung der Mitnahme-, Verdrängungs- und Verlagerungseffekte wird dann die Nettowirkung bestimmt. Dies soll anhand eines Vergleichs mit der Ausgangssituation (Vorher-Nachher-Vergleich) oder mit einer Situation ohne die betreffenden Maßnahmen (Mit-Ohne-Vergleich) oder einer Norm geschehen (Europäische Kommission 2002a). Hinsichtlich der anschließenden Bewertung fordert die Kommission, dass die Kriterien, die Grenzen und die Aussagefähigkeit der Bewertung transparent dargestellt werden.

6.5.2. Auswertungsmethoden bei der Halbzeitbewertung

Im Folgenden wird ausgewertet, mit welchen Auswertungsverfahren die Evaluatoren vorgegangen sind. Die Vorgaben des Bewertungsrahmens wurden bei der Durchführung der Halbzeitbewertungen beachtet. Es wurden Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt. In einigen Fällen wurden auch Vergleiche mit einer hypothetischen Situation angewendet. Tabelle 20 gibt einen Überblick darüber.

Tabelle 20: Die Durchführung von vergleichenden Bewertungsmethoden im Rahmen der Halbzeitbewertungen

Bundesland	Vorher-Nachher-Vergleich	Mit-Ohne-Vergleich	Soll-Ist-Vergleich	Vergleich mit hypothetischer Situation	Summe
BB	1	2	1		4
BW	2	2	1	1	6
BY	2	3	1		6
HE	4	2	1		7
MV	2	2	2		6
NI	2	3	1		6
NRW	4	1	1		6
RP	3	2	1		6
S	0	1			1
SA	2	2	2		6
SH	3	1	1		5
SL	0	1		1	2
TH	3	1	1		5
Summe	28	23	13	2	66

Quelle: eigene Darstellung

Dominierend war die Durchführung von Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen (Eval 2, 25). Die Anzahl von 28 bzw. 23 Nennungen ist jedoch im Vergleich zu insgesamt mindestens 95 durchgeführten Maßnahmen sehr gering. Der Hauptgrund dafür ist die schwierige Bestimmung von Referenzgruppen für die Vergleiche. Die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen wurde erschwert durch die mangelnde Quantifizierung von Zielwerten. Um dieses Problem zu lösen, wurden in einigen Fällen Vergleiche mit einer hypothetischen Situation durchgeführt, welche vom Evaluator bestimmt wurde. Die Probleme bei der Durchführung der Vergleiche werden im folgenden Abschnitt 6.5.3 näher beleuchtet. Die große Bedeutung, die die Kommission der Durchführung der Vergleiche zur Bestimmung von Programmwirkungen beimisst, steht also einer relativ geringen praktischen Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit gegenüber.

In einem nächsten Schritt wurde ausgewertet, mit welchen weiteren Methoden die Evaluatoren die Bewertungen vorgenommen haben und wie diese beschrieben wurden. In 55 Fällen wurden weitere Auswertungsmethoden genutzt. Dabei spielten Modellkalkulationen bei der Durchführung der Halbzeitbewertungen die größte Rolle (30 Nennungen). Daneben wurden Fallbeispiele, Schätzverfahren und normative Analysen angewandt (8, 7 und 5 Nennungen). In drei Fällen wurden naturschutzfachliche Bewertungen vorgenommen und es wurde eine Biotopwertanalyse und eine kartografische Methode angewandt. Tabelle 21 stellt die Ergebnisse in einer Übersicht dar.

Tabelle 21: Angewandte Methoden der Datenauswertung und ihre Beschreibung

Bewertungsmethoden	Anzahl der Nennungen	Nennung der Methode	kurze Erläuterung	detaillierte Beschreibung
	(Anzahl der Nennungen)			
Modellkalkulation	30	8	5	17
Fallbeispiele	8	8		
Schätzverfahren	7	1	2	4
normative Analysen	5	5		
naturschutzfachliche Bewertung	3		1	2
Biotopanalyse	1			1
kartographische Methoden	1		1	
Summe	55	22	9	24

Quelle: eigene Darstellung

Die Häufigkeit der Anwendung weiterer Auswertungsmethoden ist als gering einzuschätzen. Ein Grund dafür ist, nach Ansicht der Evaluatoren, in der knappen Ressourcenausstattung für die Evaluation zu sehen (Forstner et al. 2002). Zunächst wurden die Vorgaben der EU-Kommission abgearbeitet und dann verblieben meist keine Ressourcen mehr zur Durchführung von methodisch anspruchsvollen Bewertungsmethoden. Aber auch die Ausrichtung der Evaluation auf die Messung des Outputs und der Zielerreichung sowie auf die Durchführung der Maßnahmen war ein Grund dafür:

„Ja, im politischen Entscheidungsprozess, eigentlich sind sie ja eher technischer Art, sage ich mal so, man macht in der Evaluation eigentlich auf Sachverhalte aufmerksam, bei denen technisch nicht so sauber gearbeitet wurde, also wenn die Interventionslogik nicht stimmt oder wenn ich ein Problem mit der Umsetzung, mit dem Mittelabfluss habe, dann gucke ich, wieso habe ich da ein Problem mit dem Mittelabfluss, woran liegt das, weil irgendwelche Bewilligungsbehörden meinetwegen nicht richtig arbeiten oder so was. Das ist eher Technik.“ (Eval 7, 67)

Ein weiterer Grund liegt jedoch auch in der Komplexität der Maßnahmen, deren Wirkungen nur sehr schwierig zu erfassen sind (vgl. Abschnitt 6.5.3).

Im Anschluss wurde untersucht, auf welche Art und Weise die angewandten Bewertungsmethoden beschrieben wurden. Dies ist wichtig, da die Bewertung für die Nutzer der Evaluationsergebnisse nachvollziehbar sein soll. Bei den angewandten Bewertungsmethoden ist auffällig, dass in 22 von 55 Fällen nur eine Nennung der Methode erfolgte. Dies führt dazu, dass ein externer Leser die Durchführung der Auswertung überhaupt nicht nachvollziehen kann, und dies widerspricht auch dem Ziel der Transparenz der Bewertung, welches von der Kommission und auch durch Evaluationsstandards vorgegeben ist.

In 9 von 55 Fällen wurde die Methode kurz erläutert, was die Nachvollziehbarkeit verbessert. In 24 von 55 Fällen erfolgte eine detaillierte Darstellung des methodischen Vorgehens bei der Auswertung, wie z.B. in diesem Fall:

„Als Grundlage für die Kalkulation dienen die Ertragstafeln als anerkannte Konvention für ertragskundliche Berechnungen (vgl. Tabelle 8.12). Die in den Ertragstafeln dargestellte Bestandesentwicklung geht von einem nach Ertragsklassen (Bonitäten) gegliederten, durchschnittlichen Wachstumsgang von mäßig durchforsteten Reinbeständen aus. Für die Erstaufforstung können geringfügig bessere Ertragsklassen angenommen werden, da das Ausgangssubstrat landwirtschaftlicher Flächen i.d.R. eine bessere Nährstoffversorgung aufweist. Als Umtriebszeiten wurden gängige Produktionszeiträume gewählt. Die hier verwendete Größe des Altersdurchschnittszuwachses des verbleibenden Bestandes gibt den theoretischen durchschnittlichen Zuwachs über den gesamten Zeitraum bis zu einem gewählten Bestandesalter an und berücksichtigt dabei den im Zuge der Vornutzungen entnommenen Derbholzvorrat (...)“ (FAL 2003, 37)

Zusammenfassend lässt sich einschätzen, dass das methodische Vorgehen bei der Auswertung der Daten vor allem auf die Durchführung von Vergleichen ausgerichtet ist. Dies liegt zum einen an den Vorgaben der Kommission aber auch daran, dass Vergleiche auch innerhalb der Evaluationsforschung einen hohen Stellenwert haben (vgl. Bortz/Döring 2003). Bei der Durchführung weiterer Methoden mangelte es oft an einer Beschreibung des Vorgehens, welche die Auswertung für die Nutzer nachvollziehbar macht. Dies entspricht somit nicht den Qualitätsanforderungen, welche in der Evaluationsforschung diskutiert werden und auch den Standards für Evaluationen, welche z.B. von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation entwickelt wurden.

6.5.3. Probleme bei der Auswertung und Bewertung

Die Hauptprobleme bei der Auswertung und der anschließenden Bewertung der Programme gab es bei der Wirkungsmessung und hier speziell bei der Durchführung von Vergleichen sowie der Isolierung der Programmeffekte. Außerdem gab es Probleme aufgrund von Defiziten in der Zieldefinition und sonstige Probleme. Tabelle 22 gibt einen Überblick über diese Probleme, welche im Folgenden detailliert beschrieben werden.

Tabelle 22: Aufgetretene Probleme bei der Aus- und Bewertung im Rahmen der Halbzeitbewertung

Probleme bei Auswertung der Daten und Bewertung	Anzahl der Nennungen
Probleme bei Wirkungsmessung	296
- Probleme bei Durchführung von Vergleichen	80
- Bestimmung einer Referenzgruppe	36
- Mit-Ohne-Vergleich nicht/nur eingeschränkt möglich	27
- Vorher-Nachher-Vergleich nicht/nur eingeschränkt möglich	17
- Probleme bei Isolierung der Programmeffekte	63
- Abgrenzung der Wirkung anderer Maßnahmen	28
- Nettoeffekte nicht/kaum abschätzbar	22
- Mitnahmeeffekte schwierig zu quantifizieren	13
- sonstige Probleme bei Wirkungsmessung	144
- Wirkungen noch nicht messbar	61
- schwierige Quantifizierung von Wirkungen	43
- Wirkungszusammenhänge nicht/kaum nachweisbar	21
- Komplexität der Wirkungen	19
Sonstiges	46
- schwierige Erhebung/Messung von Einkommenseffekten	33
- Aggregation/Vergleichbarkeit von Ergebnissen problematisch	7
- Heterogenität der Maßnahmen	6
Defizite in Zieldefinition	31
- keine/unzureichende Zielquantifizierung	13
- unzureichende Zieldefinition	10
- Ziel-Indikatoren-Schema unzureichend bei Programmerstellung berücksichtigt	8

Quelle: eigene Darstellung

Ein großes Problem bestand bei der Durchführung von Vergleichen, die von der Kommission erwünscht sind. Mit-Ohne-Vergleiche und Vorher-Nachher-Vergleiche konnten oft nur eingeschränkt oder gar nicht durchgeführt werden (HZB: 27 Nennungen bzw. 17 Nennungen). So war die Bestimmung von Referenzgruppen für die Mit-Ohne-Vergleiche oft nicht möglich (HZB: 36 Nennungen; vgl. Eberhardt et al. 2004). Der Grund dafür besteht z.B. in der weiten Verbreitung der Fördermaßnahmen, die dazu führt, dass es in einer Region kaum Betriebe gibt, die in den letzten Jahren nicht im Rahmen der Entwicklungsprogramme gefördert wurden (Eval 2, 20; Eval 3, 70; vgl. Forstner et al. 2002):

„(...) wo die Kommission (...) sagt: Macht Mit-Ohne-Vergleich!, wohl wissend, dass das in vielen Fällen ja gar nicht geht, weil alle Betriebe gefördert wurden und möglicherweise vergleiche ich dann einen eben geförderten mit einem, der vor zehn Jahren gefördert wurde, bei dem sich jetzt so richtig der Fördereffekt niederschlägt, während der aktuell geförderte gerade in so einer Phase ist, wo er noch Lernkosten hat, Anpassungskosten, d.h. unten steht, der andere steht oben und ich sage: Die Förderung bringt nichts.“ (Eval 2, 28)

Beim Vorher-Nachher-Vergleich soll die Situation nach der Förderung mit der Situation vor der Förderung verglichen werden. In der Praxis wurde die Ausgangssituation zwar oft erfasst,

in vielen Fällen war dies jedoch nach anderen Kriterien erfolgt als die Erfassung der Endsituation (Eval 2, 20).

Die Isolierung der Programmeffekte gestaltete sich ebenfalls schwierig, da die Maßnahmen- bzw. Programmwirkungen nur sehr schwer von der Wirkung anderer Maßnahmen abgegrenzt werden konnten (HZB: 28 Nennungen) und die Bestimmung von Netto- und Mitnahmeeffekten oft kaum möglich war (HZB: 22 bzw. 13 Nennungen; vgl. Forstner et al. 2002).

Sonstige Probleme bei der Wirkungsmessung resultierten aus der Situation, dass die Wirkungen einiger Maßnahmen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung oft noch gar nicht messbar waren (HZB: 61 Nennungen). Viele Maßnahmen haben neben kurzfristigen auch mittel- und langfristige Wirkungen, welche sich zum Bewertungszeitpunkt noch nicht entfalten konnten. Solche langfristigen Wirkungen von Maßnahmen sind z.B. langfristige Arbeitsplatzeffekte oder langfristige Wirkungen von Investitionen (HZB; BM 1, 61; Eval 3, 69; vgl. Forstner et al. 2002). Weiterhin gestaltete sich die Quantifizierung von Wirkungen sehr schwierig (HZB: 43 Nennungen), Wirkungszusammenhänge waren oft nicht nachweisbar (HZB: 21 Nennungen) und die Komplexität der Wirkungen machte ihre Messung sehr schwierig (HZB: 19 Nennungen).

Große Probleme wurden durch Defizite in der Zieldefinition verursacht. Die Qualität der Ex-ante-Evaluationen war in vielen Fällen gering und stellte somit keine gute Basis für die Halbzeitbewertung dar (Eval 2, 84; Eval2, 88-89; vgl. Forstner et al. 2002). Es wurde häufig keine eindeutige Zieldefinition und -quantifizierung vorgenommen, sodass die Zielerreichung dann auch kaum bestimmt werden konnte (HZB: 13 bzw. 10 Nennungen; Eval 3, 148; vgl. Forstner et al. 2002; Taylor et al. 2002; Eberhardt et al. 2004):

„Und was eben Bewertung voraussetzt, ist, dass quantifizierte Ziele benannt worden sind. Und da sucht man eben in aller Regel nach Nichtvorhandenem. Das sind alles qualitative Beschreibungen: Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit... Ich weiß die Ausgangsbasis nicht und alle diese, Umweltschutz und also Artenvielfalt... Ich weiß gar nicht, wie viel ich habe, aber es soll besser werden oder so ähnlich...“
(Eval 3, 146)

Die Zieldefinition stellt sich jedoch aufgrund der Komplexität der Maßnahmen als sehr schwierig für die Verwaltung dar (Min 6, 26):

“Also wie definieren Sie die Zielerreichung eines Programms? Und da haben Sie zweierlei Fragen, einmal überhaupt: Was ist denn das Ziel? Ist das Ziel die Erhaltung eines bestimmten Zustandes oder ist es die Verbesserung? Das ist eine grundlegende Fragestellung, die Sie haben, die also bis weit hin in die strategischen, ökologischen Zielsetzungen reingeht. Und dann haben Sie die Frage der Umsetzung in

Parameter - wie setze ich das in Parameter um? Wie mache ich das? Und da ist auch die Frage der konzeptionellen Schlüssigkeit auf dem Papier, das ist das Eine. Und dann gibt es noch, wie immer bei solchen Dingen, gibt es die Umsetzung in der Wirklichkeit." (Min 6, 27)

Ein weiteres Problem der Ex-ante-Evaluierung ist die große Zielvielfalt der Maßnahmen, welche eine Evaluierung in einigen Fällen so gut wie unmöglich macht (Eval 2, 89; Eval 3, 145).

Sonstige Probleme bei der Auswertung gab es im Bereich der Bewertung von Einkommenseffekten (HZB: 33 Nennungen), da z.B. das landwirtschaftliche Einkommen auf unterschiedliche Art und Weise erhoben wird und es auch bei Befragungen Probleme bei den Einkommensangaben gab. Problematisch bei der Wirkungsmessung ist außerdem, dass einige Maßnahmen und ihre Wirkungen, z.B. im Agrarumweltbereich, zu komplex sind (HZB: 19 Nennungen) und die Wirkungszusammenhänge kaum nachweisbar sind (BM 1, 59; HZB: 21 Nennungen).

6.6. Informationsverarbeitung: Abstimmung der Evaluationsberichte

In diesem Kapitel wird analysiert, wie sich die Abstimmung der Evaluationsberichte zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der Verwaltung und den Evaluatoren sowie dem Begleitausschuss gestaltete. Der Hintergrund dieser Analyse sind die Ergebnisse der Verwendungsforschung, dass ein intensiver Informationsaustausch zwischen den Nutzern sehr wichtig ist, dass eine regelmäßige Information der Nutzer notwendig ist und Zwischenberichte erstellt werden sollten, um die Wahrscheinlichkeit der anschließenden Verwendung zu erhöhen (vgl. Kapitel 3.2.2).

6.6.1. Abstimmung mit der Verwaltung

Die Evaluatoren schickten die Berichte zunächst an die Fondsverwaltung und diese leitete sie dann weiter an die Fachreferate (Eval 1, 44; Eval 2, 63; Eval 3, 100). Die Berichte wurden von den Akteuren der Verwaltung gelesen, wenn diese das eigene Fachgebiet betrafen (Min 1, 49; Min 6, 68; Eval 3, 112; Eval 4, 93). Die Berichte wurden zunächst auf Richtigkeit der Aussagen überprüft (Min 1, 49; Min 4, 19):

„Auch das muss man positiv sagen, selbstverständlich werten die Fachreferate (...) die vorhandenen Evaluationen aus. Natürlich tun die das. Warum? Niemand möchte sich gerne sagen lassen, dass er Mist baut und die Evaluatoren drücken das anders aus, natürlich wird es diplomatisch eingepackt (...) Und jetzt stehen die Leute da und sind im Rechtfertigungszwang. Wenn sie im Rechtfertigungszwang sind, werden sie logischerweise versuchen, die Kriterien, die auf irgendeine Art oder Weise in diese Evaluation rein gekommen sind, natürlich auch zu matchen. Ganz klar. Das ist der simple Grund,

warum sich die Fachreferate, auch wenn sie es vielleicht nicht so gerne wollen, mit den Evaluationen befassen (...).“ (Min 6, 68)

Eventuelle Anmerkungen und Kritiken wurden dann in Sitzungen mit dem Fondsverwalter, den Fachreferaten und den Evaluatoren diskutiert (Eval 1, 44; Min 1, 67; Min 4,19; vgl. Ramboll Management 2005). Wenn der Bericht Aussagen enthielt, die nicht von der Verwaltung vertreten werden konnten, wurde in Diskussion mit den Evaluatoren die Sichtweise des Evaluators und die Sichtweise der Verwaltung noch einmal erläutert und diskutiert, ohne jedoch die Unabhängigkeit des Evaluators einzuschränken:

„Es ist natürlich immer ein Abwägungsprozess, weil, letztendlich ist der Evaluator unabhängig in seiner Beurteilung. Andererseits muss man natürlich den Evaluator auch zwingen, wenn er Behauptungen aufstellt, meinetwegen, was weiß ich, diese Maßnahme ist eigentlich unzureichend umgesetzt worden oder so, dann muss man ihn natürlich auch dazu zwingen, zu sagen: Das musst du mir jetzt aber bisschen erklären! Und dann versuchen, dies im Diskussionsprozess noch mal ein bisschen zu erläutern, warum wir das vielleicht nicht so sehen. Aber es ist natürlich so, dass die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Evaluators irgendwo dann doch gewahrt werden muss.“ (Min 5, 31)

Die in den Berichten geäußerte Kritik war jedoch meist keine Überraschung für die Verwaltung (Eval 1, 46; Eval 5, 19; Eval 7, 72). Bei konstruktiver Kritik entstand dann auch eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen Evaluator und Verwaltung:

„Und in der Regel ist das eigentlich, also die kritischen Anmerkungen, meine Güte, das wussten sie auch selber, dass die Agrarinvestitionsförderung in der letzten Förderperiode kein Erfolgsmodell gewesen ist. Und was ich eigentlich erstaunlich fand, sobald ein konstruktiver Beitrag, sobald man auch Ansatzpunkte oder Handlungsempfehlungen aufzeigt, dann kriegt man auch eine recht konstruktive Auseinandersetzung hin.“ (Eval 1, 46)

Der Auftraggeber war auch oft dankbar für Ratschläge und Handlungsempfehlungen (Eval 1, 64):

„Die fanden das sehr gut, die waren sehr dankbar dafür, denn es ist ja jetzt nicht unbedingt so, dass die Auftraggeber diejenigen sind, die bestimmte Sachverhalte da rein gebracht haben, sondern das sind andere, das ist vielleicht auch nicht unbedingt nur der Minister gewesen, sondern das waren vielleicht auch noch andere Minister oder der Ministerpräsident oder die Finanzministerin oder so (...). Aber insoweit sind die Ergebnisse, also wir hatten eigentlich nie den Fall, dass wir gesagt haben, hier ist was und dass dann gesagt wurde: Um Gottes willen, das dürft ihr aber nicht schreiben! oder: Das finden wir blöd! Im Gegenteil, es ist alles sehr dankbar angenommen worden, weil im Grunde alles, was wir da so hatten und rausgefunden haben und analysiert hatten, spielte eigentlich mehr oder weniger unserem Auftraggeber in die Hände. Also er hat das dankbar mitgenommen und gesagt: Seht ihr, ich hab doch gleich gesagt, so können wir das nicht machen! Also das war insofern ganz im Sinne unseres Auftraggebers.“ (Eval 7, 70)

Die Anmerkungen der Verwaltung wurden dann von den Evaluatoren geprüft, mit der Verwaltung in einem z.T. langwierigen Diskussionsprozess diskutiert und der Bericht bei berechtigter Kritik modifiziert (Eval 3, 100; vgl. Ramboll Management 2005):

„(...) und jetzt werden wir dann irgendwelche Anmerkungen kriegen: Das geht ja nicht und das überhaupt nicht und so was kann man gar nicht sagen, auf der Datenbasis nicht... Und dann müssen wir unseren Bericht noch mal abklopfen, ist das so? Denn wir sind ja auch nicht sakrosankt, sondern müssen das schon ernst nehmen, was an Kritik kommt und daraufhin wird dann eben der Bericht noch mal modifiziert (...).“ (Eval 2, 67)

Wenn die Kritik der Verwaltung vom Evaluator nicht geteilt wurde, wurde der Bericht jedoch nicht geändert:

„(...) gestern haben wir gerade zwei Stunden wieder diskutiert am Telefon oder so, irgendwann sind beide Seiten müde genug, dann sagt man, das bleibt so stehen und du kannst ja einen internen Vermerk schreiben, dass die Evaluatoren spinnen, für deinen Minister oder so. Das ist ja auch eine ordentliche Arbeitsteilung, das ist ja auch so vorgesehen. Ich weiß gar nicht, warum man das immer so schlimm findet.“ (Eval 3, 102)

Neben der Programmverwaltung wurde auch der Begleitausschuss in die Diskussion der Evaluationsergebnisse mit einbezogen. Dies wird im nächsten Abschnitt beleuchtet.

6.6.2. Abstimmung mit dem Begleitausschuss

Sowohl die Methodik der Evaluierungen als auch die Ergebnisse der Evaluierungen und die Bewertungsberichte wurden mit der Lenkungsgruppe abgestimmt und von ihr bestätigt (BA 2, 32; Min 7, 56-57; GVB 2003a; vgl. GVB 2005a):

„Ja, also der Lenkungsausschuss und das ist ja das Spannende, der hat die Möglichkeit, Zwischenergebnisse zu diskutieren und eben auch z.T. auf das Evaluationsdesign einzuwirken. Und das macht die Arbeit dort natürlich sehr spannend, wenn es darum geht, erstmal - und das ist jetzt auch ein bisschen ungeschützt aber - ein Stück weit auch auf das Evaluationsergebnis Einfluss zu nehmen. Klar, sonst würden wir hier ja nicht sitzen, aber das ist natürlich keine Missachtung der Evaluatoren oder des objektiven Auftrages, den die haben.“ (BA 2, 38)

Der Begleitausschuss wurde regelmäßig über den Stand der Halbzeitbewertung als auch der Aktualisierung der Halbzeitbewertung informiert. Die Ergebnisse der Evaluierungen (Halbzeitbewertung und Aktualisierung der Halbzeitbewertung) wurden im Begleitausschuss vorgestellt und dort diskutiert (BA 1, 11 und 33; Min 3, 47; Min 7, 49).

Im Mai 2003 unterrichtete der Evaluator die Partner über erste Ergebnisse der Halbzeitbewertung. Diese wurden von den Partnern zur Kenntnis genommen und anschließend diskutiert (GVB 2003b). Anfang September 2003 wurde der vorläufige

Endbericht der Halbzeitbewertung auf der Begleitausschusssitzung vorgestellt. Dieser war im Vorfeld von der Lenkungsgruppe bestätigt worden. Der Bericht wurde vom Evaluator vorgestellt und die Partner wurden aufgefordert, eventuelle Anmerkungen oder Ergänzungen schriftlich an die GVB zu senden (GVB 2003a). Auf der nächsten Sitzung Ende September war der Evaluator verpflichtet, zu erläutern, welche Änderungen aufgrund der Stellungnahmen der Partner im Bericht vorgenommen wurden. Der Endbericht der Bewertung wurde den Partnern zur Verfügung gestellt und die Ergebnisse wurden abschließend vom Evaluator vorgestellt. Der Evaluator nahm nochmals Stellung zu den Anmerkungen der Partner (GVB 2003a; GVB 2003c).

Bereits im Mai 2004 unterrichtete die GVB den Begleitausschuss über die geplante Vorgehensweise zur Durchführung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung und über die Erarbeitung der Terms of Reference für die Ausschreibung (GVB 2004). Im März 2005 unterrichtete die GVB den Begleitausschuss über den Beginn der Arbeiten zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung (GVB 2005b). Im Oktober 2005 wurden die Endberichte der drei Fonds durch die Lenkungsgruppe diskutiert und gebilligt (GVB 2003a). Die Endberichte der Aktualisierung wurden im Dezember 2005 im Begleitausschuss durch die Evaluatoren vorgestellt. Die Ergebnisse waren vorab mit der Lenkungsgruppe abgestimmt worden (GVB 2005a).

Nachdem in den vorherigen Kapiteln die Elemente der Handlungsarena „Teilnehmer“ und „Information“, also der Prozess der Informationsverarbeitung im Rahmen der Evaluation, untersucht wurde, widmet sich das folgende Kapitel dem Element „Kosten/Nutzen“.

6.7. Kosten / Nutzen der Evaluation

Aus Sicht der Akteure der Verwaltung sind die Kosten für die Durchführung der Evaluation sehr hoch (Min 3, 58). So war z.B. der Zeit- und Personalaufwand für die Erhebung und Verarbeitung der Daten im Rahmen der Halbzeitbewertung sehr groß (HZB: 29 Nennungen). Verursacht wurde dies vor allem durch die mangelnde Datenqualität (Eval 2, 20 und 41; Min 2, 21).

Der Nutzen der Evaluation für die Verwaltung ist abhängig von der Qualität der Evaluationsberichte und den Eigenschaften der Evaluatoren, wie bereits in Kapitel 3.2 Verwendungsforschung erläutert wurde.

6.7.1. Qualität der Evaluationen

Aus Sicht der Kommission wurde die Qualität der Berichte in vielen Fällen als mangelhaft eingeschätzt (KOM 2, 26+47). Die Berichte waren z.T. sehr umfangreich und schwer lesbar (KOM 4, 33) und in einigen Fällen auch zu oberflächlich (KOM 6, 5).

Aus Sicht der Verwaltung war das Hauptproblem der Evaluationsberichte die mangelnde Umsetzbarkeit der Empfehlungen. Die Verwaltung legt großen Wert darauf, dass die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluationen umsetzbar sind (Min 1, 53; Eval 1, 62). Der Hauptkritikpunkt an den Evaluationsberichten war, dass es in vielen Fällen keine konkreten Schlussfolgerungen bzw. keine Vorschläge zur Umsetzung von Änderungsvorschlägen vonseiten der Evaluatoren gab (KOM 1, 32-33). Wenn Vorschläge gemacht wurden, waren diese oft zu theoretisch und kaum in die Praxis umsetzbar:

„Ein Ergebnis war ja zum Beispiel, dieser Bericht war ja auch immer Handlungsempfehlung für die neue Förderperiode, da haben wir dann gesagt, da haben wir uns auch die Handlungsempfehlung angesehen und gesagt: Passen die überhaupt? Denn zum Teil sind sie auch sehr theoretisch und in der Praxis kaum umsetzbar unter den Gegebenheiten, die wir hier haben. Da müsste man ganze Strukturen ändern und das ist auch, in der Zeit wäre das letzten Endes überhaupt nicht möglich gewesen.“ (Min2, 35)

Die Abstimmung der Evaluation mit der Umsetzung der Programme war in der Programmperiode 2000-2006 aus Sicht der Programmverwaltung und der Evaluatoren mangelhaft. So wird der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung als zu früh eingeschätzt (Min 5, 17; Eval 1, 38; Eval 3, 15). Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung waren in vielen Fällen nicht aussagekräftig, weil die Maßnahmen noch nicht lange genug angelaufen waren und noch keine Wirkungen entfalten konnten (Min 5, 17; Eval 2, 29; Eval 3, 47):

„Was ich für ungünstig halte und was ich auch bedauere, dass man's für die neue Förderperiode wiederum aufgenommen hat, ist die Halbzeitevaluierung. Der Zeitpunkt der Halbzeitevaluierung ist meines Erachtens eindeutig zu früh, gerade bei einem Großteil von investiven Maßnahmen ist die Datenlage zu dem Zeitpunkt einfach unglücklich und unzureichend (...). Wir haben erst im Herbst 2006 das Programm genehmigt bekommen, oder Ende des Jahres das Programm genehmigt bekommen, d.h., das erste Förderjahr ist im Prinzip um und da ist noch gar nichts passiert. Dieses Jahr laufen die Investitionen an und nächstes Jahr müssten Sie schon auf der Datenlage dieses Jahres eigentlich schon eine Halbzeitevaluierung vornehmen. Dies ist also meines Erachtens zu früh.“ (Min 5, 17)

Der Termin der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird von der Programmverwaltung und den Evaluatoren als günstiger eingeschätzt, da die Datenlage sich zu dem Zeitpunkt schon wesentlich verbessert hatte und die Ergebnisse trotzdem noch in den Programmplanungsprozess für die neue Programmperiode einbezogen werden konnten:

„Das Update der Halbzeitevaluierung (...) das halte ich eigentlich für den richtigen Zeitpunkt. Der ist halt so, dass dann die Datenlage schon entsprechend ist, dass man zumindest drei bis vier Jahre auswerten kann, dass man auch bei investiven Maßnahmen schon mal ein Jahr nach der Investition gucken kann, was hat sich da getan, das ist schon mal ganz wichtig. Und die Evaluierungsergebnisse sind noch so, dass man sie in die Programmplanung der neuen Förderperiode mit einbeziehen kann.“
(Min 5, 17)

In der Programmperiode des ELER (2007-2013) ist jedoch nur eine Halbzeitbewertung und keine Aktualisierung mehr vorgesehen (Min 5, 17). Die für die Verwaltung relevantesten Evaluationsergebnisse werden also nicht mehr erstellt.

Wie bereits in Abschnitt 6.5.3 (Probleme bei der Auswertung) beschrieben, waren sowohl die Zielexplication mangelhaft und es gab eine Vielzahl von Problemen beim methodischen Vorgehen, vor allem im Bereich der Datenqualität und der Auswertung der Daten.

Die zur Verfügung gestellten Ressourcen für die Evaluation haben ebenfalls Auswirkungen auf die Qualität der Bewertung. Das aus Sicht der Evaluatoren begrenzte finanzielle Budget für die Evaluation schränkt die Qualität der Evaluierung in vielen Fällen ein, da eine tiefgründige Evaluierung oft nicht möglich ist (Eval 1, 34+38; Eval 3, 41; Eval 4, 7; Eval 7, 23). Auch in den Berichten der Halbzeitbewertungen wurde kritisiert, dass eine ausreichende Datenerhebung aufgrund der begrenzten Ressourcen oft nicht möglich war (HZB: 20 Nennungen). Die zur Verfügung gestellten Ressourcen für Evaluationen werden von den Evaluatoren als nicht ausreichend für „einen - allgemein empfohlenen - Methodenmix aus eingehender quantitativer und qualitativer Analyse auf breiter und einzelfallbezogener Ebene“ betrachtet (Forstner et al. 2002, 18).

Die Qualität der Halbzeitbewertungen war also sowohl aus Sicht der Programmverwaltung und der EU-Kommission als auch aus methodischer Sicht unzureichend. Ein weiterer bedeutender Faktor, welcher die Qualität der Berichte und somit den Nutzen der Teilnehmer beeinflusst, ist der Evaluator. Die Eigenschaften der Evaluatoren werden im nächsten Kapitel untersucht.

6.7.2. Eigenschaften der Evaluatoren

In der Verwendungsforschung werden als relevante Eigenschaften von Evaluatoren die „Soft Skills“, die fachliche Kompetenz, die Unabhängigkeit und die Nutzerorientierung thematisiert (vgl. Kapitel 3.2.2). Im Rahmen der Dissertation kristallisierten sich die fachliche Kompetenz der Evaluatoren, das Problem der Unabhängigkeit und der Nutzerorientierung als zentrale Aspekte heraus.

Aus Sicht der Forschung ist die fachliche Kompetenz der Evaluatoren von großer Wichtigkeit. Diese besteht aus einer guten Allgemeinbildung, einer fundierten Ausbildung und Erfahrungen im Bereich der Evaluation. Im Bereich der Strukturfondsförderung besteht jedoch ein großer Nachholbedarf bei der Entwicklung von Evaluationskapazitäten (Lang et al. 1998). Die Berufsausbildung für Evaluatoren und ihre Professionalisierung lassen aus Sicht der Forschung zu wünschen übrig:

“There is still a lack of formal training, and the level of professionalisation is often therefore relatively low, although it has developed significantly over time. Experience in evaluation has increased, but methodological weaknesses remain, among them: a lack of application of sufficiently robust economic impact evaluation techniques; and, difficulty in addressing the wide range of thematic issues encompassed in any single Structural Fund programme, including not only the range of intervention types but also the horizontal themes (notably environmental sustainability and gender mainstreaming).”
(Taylor et al. 2002, 350)

Aus Sicht der Programmverwaltung wurde das Problem der mangelnden Professionalisierung jedoch kaum thematisiert. Die für die Verwaltung wichtigste Eigenschaft der Evaluatoren ist, dass diese sich gut in der Förderpraxis auskennen und die Rahmenbedingungen der Förderung kennen (Min 1, 14; Min 4, 41; Min 5, 35):

„Wichtig ist, das hatte ich vorhin schon gesagt, sie müssen den Rahmen und die Regeln kennen, sonst ist es erstmal wenig zielführend. Und dann kommt der normale menschliche Aspekt, dass man sagt: Hmm, da kommt jemand? Dann testet man ja so ein bisschen. Von Förderung noch nie was gehört? Und dann hat der Evaluator verloren, wenn man dann sagt: Das muss ich mir doch nicht antun!“ (Min 1, 77)

Neben der Kenntnis der Förderpraxis ist der Verwaltung vor allem die Umsetzungsfähigkeit und Praxisnähe der Empfehlungen wichtig (Min 1, 53; Eval 1, 62). Die Kommunikationsprozesse mit den Nutzern und hier v.a. mit der regionalen Verwaltung und dem Begleitausschuss wurden bereits in Kapitel 6.6 untersucht. Die Zwischen- und Endergebnisse wurden von den Evaluatoren mit den Nutzern regelmäßig diskutiert und abgestimmt.

In der Verwendungsforschung wird außerdem diskutiert, dass die Evaluatoren selbst ein Interesse an der Verwendung ihrer Ergebnisse haben sollten. Dies sei jedoch oft nicht der Fall, da z.B. Wissenschaftler oft nicht daran interessiert sind, die Fragen des Programmmanagers zu beantworten und praktische Schlussfolgerungen zu ziehen (Weiss 1974). Dieses Problem wurde auch im Rahmen der Fallstudie diskutiert. Aus Sicht der Verwaltung und von Evaluatoren aus der Privatwirtschaft neigen vor allem Evaluatoren,

welche aus universitären Einrichtungen stammen, zu einer zu akademischen Betrachtungsweise (Min 5, 113):

„Wir haben sehr unterschiedliche Berichte erlebt, ich hab erlebt, dass die Halbzeitevaluierung von einer rein universitären Arbeitsgruppe, (...) da haben wir im Nachhinein gesagt, das war nicht so glücklich, weil das sehr akademisch betrachtet worden ist und da so ein bisschen die Verbindung zum wahren Leben, sag ich mal, zu dem, wie die Förderpraxis draußen läuft, nicht unbedingt immer gegeben war.“ (Min 5, 35)

Dies macht es der Verwaltung schwer, die Ergebnisse zu nutzen (Eval 1, 187) und nach außen hin (z.B. an die Kommission) zu vermitteln (Min 5, 113).

Als zentrales Problem bei der Analyse der Eigenschaften der Evaluatoren kristallisierte sich das Problem der Unabhängigkeit der Evaluatoren heraus. Dies wurde v.a. vonseiten der Kommission und des Begleitausschusses gesehen. Der Kontakt zwischen den Evaluatoren und Auftraggebern sei sehr eng, daher äußern die Evaluatoren keine fundamentale Kritik, da sie z.B. auf Folgeaufträge hofften (KOM 4, 28; KOM 2, 47):

„(...) das muss man ja auch ganz klar sagen, die sind beauftragt vom Ministerium und wes‘ Brot ich fress', des Lied ich sing. In aller Regel ist der Kontakt zwischen den Auftrag gebenden Häusern und den Evaluatoren sehr eng, so dass die nichts rein schreiben, was dem Ministerium ausdrücklich missfällt, selbst wenn es objektiv auf der Hand liegt.“ (BA 2, 39)

Nach Einschätzung von Evaluatoren aus der Bundesforschung und von Universitäten sowie der EU-Kommission spielen die Consultants, also private Beratungsfirmen, eine zunehmende Rolle bei der Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme (Eval 2, 27; KOM 2, 47). Consultants betreiben aus ihrer Sicht auch eher Auftragsforschung als Wissenschaftler (Eval 2, 77; Eval 5, 41). Zudem arbeiten sie nur die Vorgaben der Kommission ab und sind nicht am Hinterfragen der Sinnhaftigkeit der Maßnahmen interessiert (Eval 2, 62):

„Deswegen, das ist auch so ein bisschen der Punkt, wenn Sie sagen, ich will das jetzt genauer wissen, die Maßnahme taugt oder sie taugt nicht. Dann sind kommerzielle oder andere Leute, die sagen: Ich schreib der Kommission mal was hin, dann ist sie zufrieden! Also so was wird eher von uns erwartet, als zu fragen: Macht das Ganze Sinn? Also wie kriege ich den Persilschein der Kommission, das ist das Hauptziel.“ (Eval 3, 62)

Dies führt nach Auffassung der „wissenschaftlichen“ Evaluatoren dazu, dass die Evaluation methodisch nicht weiterentwickelt wird (Eval 2, 27+30).

Die Evaluatoren aus der Privatwirtschaft sehen das Problem der Auftragsforschung zwar auch, sehen es jedoch auch als ihre Aufgabe neben der objektiven Bewertung, den Ansprüchen des Auftraggebers gerecht zu werden:

„Mein Interesse als Evaluator ist ja, ich möchte ja als Evaluator arbeiten und das erreiche ich ja nur, wenn mein Gegenüber auch einen Mehrwert hat von meiner Tätigkeit. Und wenn ich dann merke, nach meinem Konzept haut's nicht ganz hin, dann muss ich ein bisschen an meinem Konzept herumschrauben und dann sehen, dass wir vielleicht mit anderen Mitteln zu guten, haltbaren Ergebnissen, das ist wichtig, also zu qualitativ haltbaren Ergebnissen kommen (...) also in dem Sinne betreibe ich Auftragsforschung (...).“ (Eval 1, 187)

Kritik wird daher auf jeden Fall geäußert, jedoch nicht immer ganz direkt:

„Aber, wie soll ich sagen, gewisse Punkte würde ich natürlich, wenn ich nicht hier im Lande wäre (...), würde ich vielleicht ein bisschen direkter dann schreiben oder darauf aufmerksam machen. Aber es ist nicht so, dass man die Kritik hinterm Berg hält, aber es ist immer die Frage, wie man die formuliert und wie man da vorgeht.“ (Eval 7, 64)

Das Problem der Unabhängigkeit der Evaluatoren wird folglich von den verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die mangelnde Unabhängigkeit vieler Evaluatoren wurde sowohl vonseiten der Kommission und des Begleitausschusses kritisiert. Beide haben jedoch ein Interesse an der Kontrolle der Programmverwaltung, daher kann nicht beurteilt werden, ob das Argument der mangelnden Unabhängigkeit einem objektiven Sachverhalt entspricht oder ob es als Argument zur Stärkung der eigenen Position genutzt wird.

Die Programmverwaltung thematisiert dieses Problem gar nicht. Die Programmverwaltung hat ein Interesse an der Erfüllung der Vorgaben der EU hat und ist natürlich nicht daran interessiert, sich „Ärger mit der EU-Kommission“ einzuhandeln, wenn sie das Thema der mangelnden Unabhängigkeit thematisieren würde. Des Weiteren wurde die Evaluation auch in einem öffentlichen Auswahlverfahren entsprechend den EU-Vorschriften vergeben, sodass die Unabhängigkeit der Evaluatoren kein Thema für die Verwaltung ist. Die Unabhängigkeit wird also nach Einschätzung der Akteure der Verwaltung durch das Verfahren der Auswahl, durch die Aggregationsregeln, gewährleistet.

Die Evaluatoren selbst sehen das Problem der mangelnden Unabhängigkeit und der Auftragsforschung auch. Hier gibt es jedoch Unterschiede in der Wahrnehmung zwischen den Evaluatoren, welche aus einem wissenschaftlichen Umfeld kommen bzw. welche sich selbst als Wissenschaftler einschätzen und den Evaluatoren, welche für private Beratungsfirmen arbeiten. Die Wissenschaftler schätzen sich selbst als objektiv und unabhängig ein und die Consultants werden als weniger unabhängig eingeschätzt. Die privatwirtschaftlichen Evaluatoren thematisieren das Problem der Auftragsforschung zwar auch, schätzen dies jedoch nicht als negativ ein, sofern gewisse methodische Ansprüche gewahrt werden.

Diese Einstellung ist aus Sicht der Verwendungsforschung jedoch nicht als negativ zu bewerten, da dies einer hohen Nutzerorientierung der Evaluatoren entspricht und die Empfehlungen eher umgesetzt werden, wenn die Nutzer diese auch als relevant empfinden. Evaluatoren sind nicht völlig frei in ihren Entscheidungen im Vergleich zu unabhängigen Wissenschaftlern (Wottawa/Thierau 1998). Dies ist ihrer besonderen Rolle im Spannungsfeld zwischen Praxis und Wissenschaft geschuldet (Blaschke/Plath 1994).

Nachdem bisher die einzelnen Elemente der Handlungsarena (Teilnehmer, Information, Kosten und Nutzen) untersucht und diskutiert wurden, erfolgt nun eine zusammenfassende Diskussion der zentralen Aspekte der Handlungsarena 1.

6.8. Zusammenfassende Diskussion der Handlungsarena 1

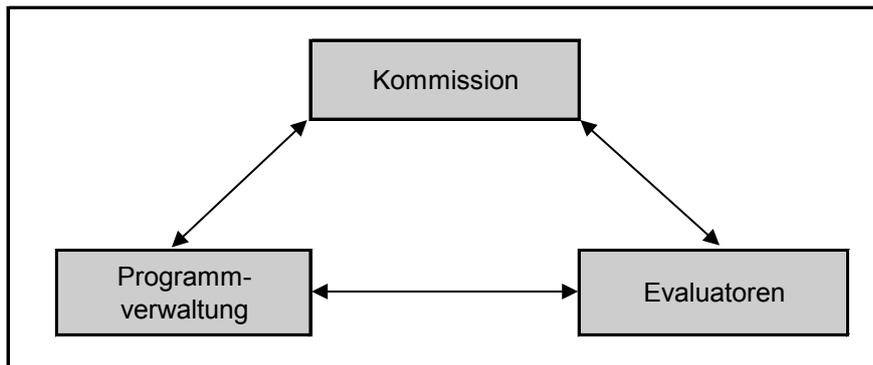
Während der Analyse der Handlungsarena 1 kristallisierten sich drei zentrale Aspekte heraus: die Informationsasymmetrien zwischen den Teilnehmern, das Problem der Informationsverarbeitung sowie die Entwicklung der Qualität der Evaluationen. Diese werden im Folgenden diskutiert.

6.8.1. *Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Akteuren*

Ein zentrales Problem der Handlungsarena 2 ist die asymmetrische Informationsverteilung zwischen den an der Evaluation beteiligten Akteuren. In der Prinzipal-Agenten-Theorie wird dieses Problem ebenfalls diskutiert (Schmidtchen/Steunenberg 2003). Demnach besitzt der Prinzipal nur begrenzte Informationen über die Handlungen des Agenten und der Agent besitzt somit einen gewissen Entscheidungsspielraum (Keck 1994). Der Agent besitzt aufgrund des Informationsstands Macht gegenüber dem Prinzipal, denn Information ist - neben Ressourcenbesitz, gegenseitiger Sanktionsfähigkeit, Organisierbarkeit von Gruppen, argumentativer Verhandlungsmacht und Mobilisierung von öffentlicher Meinung - ein Machtfaktor (Lütteken 2002). Die asymmetrische Informationsverteilung ist weiterhin Bedingung für opportunistisches Verhalten, welches z.B. zu einer selektiven Informationsweitergabe oder einer Informationsverzerrung führen kann (Keck 1994). Dies wird im Folgenden für die Handlungsarena 1 diskutiert.

Prinzipal-Agenten-Beziehungen bestehen in der Handlungsarena 1 zum einen zwischen der EU-Kommission und der Programmverwaltung, zum anderen zwischen der Programmverwaltung und den Evaluatoren und wiederum zwischen den Evaluatoren und der Kommission. Abbildung 19 stellt dieses Dreiecksverhältnis zwischen Kommission – Programmverwaltung – Evaluatoren dar.

Abbildung 19: Dreiecksverhältnis zwischen Kommission – Programmverwaltung – Evaluatoren



Quelle: eigene Darstellung

Die EU-Kommission hat ein Interesse an der Legitimation ihrer Programme und benötigt dazu Informationen über die Programmumsetzung (KOM 7, 17). Lang et al. (1998) diskutieren dies als Spannungsverhältnis zwischen der Verantwortung der Kommission für die Mittelverwendung und der mangelnden Verwaltungskompetenz bei der Implementation. Daher ist sie an der Durchführung der Evaluationen interessiert und macht detaillierte Vorgaben hinsichtlich der für ihre Zwecke benötigten Informationen (Bewertungsrahmen). Die Kommission ist dabei auf die Informationsweitergabe durch die Programmverwaltung und die Informationsverarbeitung durch die Evaluatoren angewiesen.

Die Programmverwaltung ist zuständig für die Implementation der Programme und besitzt somit den Zugang zu den Informationen über die Programmumsetzung. Sie besitzt also aufgrund ihrer Vollzugskompetenz ein Monopol an Informationen (Schnabel 1980). Dadurch besitzt sie Macht gegenüber der Kommission und den Evaluatoren. Diese Macht kann z.B. durch selektive Informationsweitergabe ausgeübt werden.

Die Informationsverarbeitung und -weitergabe erfolgt durch die Evaluatoren, sie treten quasi als Mittler zwischen Kommission und Verwaltung auf. Die Evaluatoren sind bei der Durchführung der Evaluation jedoch abhängig von der Programmverwaltung. Diese Abhängigkeit resultiert zum einen aus dem Auftragsverhältnis und zum anderen aus dem Umstand, dass die Programmverwaltung den Evaluatoren die Daten zur Programmumsetzung zur Verfügung stellt. Dabei hat die Verwaltung einen Machtspielraum, indem sie entscheidet, welche Informationen zur Verfügung gestellt werden:

„(...) typische Schwächen einer externen, ‚von oben‘ veranlassten Untersuchung: Externe Evaluatoren sind für wesentliche Teile ihres Wissens grundsätzlich auf Insider und deren Kooperationswilligkeit angewiesen.“ (Schubert 2002, 317)

Aber auch die Evaluatoren haben ein Machtpotenzial gegenüber der Programmverwaltung, da die Verwaltung fürchtet, dass schlechte Evaluationsergebnisse zu Sanktionen vonseiten der EU-Kommission führen könnten.

Diese Prinzipal-Agenten-Beziehungen sind eine Ursache für bestehende Probleme bei der Durchführung von Evaluationen, wie z.B. die Problematik des nicht an die Ansprüche der Regionen ausgerichteten Bewertungsrahmens oder die mangelnde Unabhängigkeit der Evaluatoren. Diese Problematik hat außerdem negative Auswirkungen auf die Verwendung von Evaluationsergebnissen, da die Vorgaben der Kommission auf regionaler Ebene aus Angst vor Anlastungen zwar eng befolgt werden (Min 3, 5), über die Vorgaben hinaus gibt es jedoch kaum Interesse aufseiten der Verwaltung, eigene Evaluierungsansätze oder -ideen zu entwickeln, welche den Eigeninteressen der Programmverwaltung eher entsprechen (Eval 2, 95; BA 2, 49). Die Problematik der Verwendung der Evaluationsergebnisse in den politischen Entscheidungsprozessen wird in den folgenden beiden Kapiteln 7 und 8 näher untersucht.

Neben der existierenden Informationsasymmetrie wurden im Verlauf der Analyse der Handlungsarena 1 eine Vielzahl von Problemen bei der Informationsverarbeitung offenbar, welche im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

6.8.2. Das zentrale Problem der Informationsverarbeitung

Bei der Analyse der Informationsgewinnungs- und -verarbeitungsprozesse (Datenerhebung und Datenauswertung) wurden sehr viele Probleme identifiziert. Diese resultieren vor allem aus der mangelnden Abstimmung der Zeitschienen von Programmplanung, Monitoring und Evaluation sowie aus der hohen Komplexität der Politikarena, der Verwaltungsstrukturen und der Komplexität der Programme.

Der Termin der Halbzeitbewertung ist schlecht abgestimmt mit der Programmplanung und Programmumsetzung auf der regionalen Ebene und mit dem Prozess des Aufbaus der Monitoringsysteme. Der Termin für die Halbzeitbewertung war zu früh gewählt (Eval 1, 38; KOM 4, 27; Min 5, 17; KOM 6, 55). Zu diesem Zeitpunkt konnten viele Daten noch nicht erfasst werden.

Ein Grund dafür war u.a. der verspätete Programmstart. Die ländlichen Entwicklungsprogramme sind erst sehr spät angelaufen, da es aufgrund der neuen Programmkonzeption Schwierigkeiten beim Programmplanungsprozess und bei der Programmgenehmigung gab (KOM 2, 36, Eval 3, 128).

Die Verzögerung der Programmgenehmigungsverfahren hatte auch negative Auswirkungen auf die Qualität der Ex-ante-Evaluationen (KOM 4, 31; vgl. Forstner et al. 2002). Die Vorgaben zur Durchführung der Ex-ante-Bewertung wurden von der Kommission erst im Laufe der Programmplanung veröffentlicht (Forstner et al. 2002). Das Problem der ungünstigen Abstimmung der Zeitschienen zwischen Evaluation und Programmplanung könnte durch die im Rahmen der ELER-Verordnung eingeführten kontinuierlichen Evaluation gelöst werden, da diese neben der Durchführung der Halbzeit- und Ex-post-Bewertung eine jährliche Berichterstattung vorsieht.

Ein weiterer Grund war die späte Etablierung der Monitoringsysteme. Sowohl die Verordnung 1257/99 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes als auch die Verordnung 1260/99 zur Durchführung der Strukturfonds verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Erfassung geeigneter Kriterien und Indikatoren als auch zum Aufbau eines Monitoringsystems (Min 3, 43; vgl. Amtsblatt 1999a; Amtsblatt 1999b). Zum Zeitpunkt der Programmierung existierten jedoch weder Vorgaben vonseiten der Kommission, welche Kriterien und Indikatoren zu erfassen sind, noch wie das vorgeschriebene Monitoringsystem auszusehen hat (Min 2, 19; Eval 3, 20). Der Bewertungsrahmen wurde erst nach der Programmgenehmigung, nämlich im Jahre 2000 veröffentlicht (Eval 1, 22; Eval 2, 11; Eval 3, 20). Auch die Vorgaben bezüglich des aufzubauenden EDV-Systems wurden erst veröffentlicht, als das Programm bereits lief (Min 2, 19-21). Im Jahre 2001 wurde die Durchführungsverordnung für die Strukturfonds von der Kommission modifiziert. Die Verordnung sah nun eine Vereinheitlichung des Monitorings der Strukturfonds vor, dazu sollte ein einheitliches Monitoringsystem noch im Jahre 2002 etabliert werden (BM 1, 41; KOM 4, 30). Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung gab es daher noch keine einheitlichen Datenerfassungssysteme (Eval 1, 28; vgl. Ramboll Management 2005).

Das zweite zentrale Problem bei der Informationsverarbeitung ist die hohe Komplexität der Politikarena, der Programme und der Verwaltungsstrukturen. Die Komplexität der Politikarena entsteht zum einen durch die doppelte Politikverflechtung, also der Kombination von Maßnahmen der EU-Verordnung mit Maßnahmen der GAK. Die Anforderungen der EU und der GAK an das Monitoring und die Evaluation unterscheiden sich. Dabei wurden die Anforderungen an die Evaluation durch die Durchführung der Zentralevaluierung zwar aufeinander abgestimmt, die Abstimmung der Monitoringsysteme war jedoch mangelhaft (Forstner et al. 2002). Die Komplexität war auch aufgrund der Tatsache hoch, dass die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum in den Ziel-1-Gebieten durch zwei Fonds, den EAGFL-Ausrichtung und -Garantie stattfand, welche unterschiedliche Haushaltsjahre

haben und unterschiedliche Anforderungen an die Monitoringsysteme und an die Bewertung stellen.

Die ELER-Verordnung hat das Problem der unterschiedlichen Monitoringsysteme gelöst. In der Programmperiode 2007-2013 wird es nur ein EU-Monitoringsystem geben anstelle von zwei verschiedenen Systemen für EAGFL-Garantie und -Ausrichtung, da es nur noch einen Fonds für die ländliche Entwicklung gibt. Das ELER-Monitoringsystem wurde auf Grundlage des CMEF aufgebaut, welcher detailliert vorschreibt, welche Indikatoren für welche Maßnahmen zu erfassen sind (Min 2, 29; BM 1, 165-168; Eval 2, 44). Die Weiterentwicklung hin zur kontinuierlichen Evaluation wird, nach Einschätzung der Evaluatoren und der regionalen Verwaltung, dazu führen, dass die Durchführungsberichte qualifizierter und besser mit Daten unterfüttert sein werden, sodass dies zu einer höheren Qualität der Evaluation führen wird (Eval 1, 40; Min 5, 19).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Komplexität der Programme. Die Programme bestehen aus einer Vielzahl von Maßnahmen, welche auf unterschiedliche Sektoren und Zielgruppen ausgerichtet sind und verschiedene, z.T. auch konträre, Ziele verfolgen. Dies erschwert die Durchführung einer Programmevaluation. So sind die Definition und Quantifizierung von Zielen und die Isolierung von Programm-/Maßnahmewirkungen aufgrund der Komplexität der Programme kaum möglich (Forstner et al. 2002). Auch der Bewertungsrahmen mit „seinem stark auf Quantifizierung ausgerichteten und auf Daten des Begleitsystems abstellenden Ansatz (ist) der Komplexität und Vielfalt der Strukturfondsprogramme nicht immer angemessen“ (Forstner et al. 2002, 15). Zudem werden die Wirkungen der Programme durch die Wirkungen anderer Politikbereiche überlagert, da die ländlichen Entwicklungsprogramme nur einen kleinen Anteil an den politischen Maßnahmen im ländlichen Raum haben (z.B. im Vergleich zur Markt- und Preispolitik oder den anderen Strukturprogrammen (Eberhardt et al. 2004). Das Problem der hohen Komplexität der Programme wurde nicht durch die ELER-Verordnung verbessert, eher im Gegenteil, da der ELER für andere Förderbereiche und Zielgruppen geöffnet wurde.

Die Komplexität der Programme führt auch zu einer hohen Komplexität der Verwaltungsstrukturen. Diese verursacht eine Reihe von Problemen, v.a. im Bereich der Datenerfassung. So werden Daten auf verschiedenen Ebenen und durch verschiedene Akteure (durch verschiedene Ressorts, durch verschiedene Bewilligungsstellen etc.) gesammelt und verarbeitet. Dies führte z.B. zu einer starken Aggregation von Daten oder beeinträchtigte den Zugang zu den Daten.

Die dargestellten Probleme bei der Informationsverarbeitung hatten große Auswirkungen auf die Qualität der Evaluationen. Im nächsten Abschnitt wird daher diskutiert, wie sich die Qualität der Evaluationen entwickelt und welche Faktoren diese Entwicklung beeinflussen.

6.8.3. Entwicklung der Qualität der Evaluationen

Wie in den vorherigen Abschnitten bereits dargestellt wurde, wurde die Qualität der Halbzeitbewertungen durch viele Faktoren beeinträchtigt (z.B. unzureichende Datenlage, Mängel in der Methodik, ungenügende Abstimmung zwischen Evaluation und Intervention etc.). Die Qualität der Evaluationen hat sich jedoch in den letzten Jahren erheblich verbessert (BM 1, 128; Eval 1, 36; KOM 4, 57; KOM 6, 57):

„(...) Wenn ich dran denke, Evaluierung ist auch in den Neunziger Jahren (...) im Grunde überhaupt nicht möglich gewesen, weil, wenn Evaluatoren beschäftigt waren, waren sie vornehmlich damit beschäftigt, Daten zusammenzusammeln und im Grunde erst so was wie ein Monitoringsystem zu etablieren, also es gab überhaupt keine Grundlage für eine Evaluierung, gar keine Zielgrößen, es gab keine Indikatoren, es gab gar nichts eigentlich. Also da ist das jetzt schon ein deutlicher Fortschritt.“
(Eval 1, 15)

Dies ist vor allem aufgrund des Drucks vonseiten der Kommission geschehen (Eval 9, 11 und 13):

„Gut, wir haben festgestellt, es ist eigentlich nichts da, was auch in der Genehmigung '94-'99 durch die Kommission überall drin stand, es stand überall drin, es müssen Daten und Indikatoren festgelegt werden, es gibt einen Begleitausschuss, der das macht, wo die Kommission auch drin ist, aber keiner hat's getan. Erst als die Kommission dann gegen Ende der Neunziger Jahre diese Evaluation doch stärker in den Fokus rückte, wurde das irgendwie ernster genommen, sag ich jetzt mal so.“ (Eval 3, 6)

Ein weiterer Grund dafür ist die Verbesserung der Monitoringsysteme (Eval 9, 27). Zudem ist die Verbesserung der Qualität der Evaluationen auch auf die Professionalisierung der Evaluatoren zurückzuführen. Die Evaluatoren haben in der vergangenen Programmperiode einen Lernprozess durchlaufen und dadurch ihre Methodik verbessert (Eval 2, 27; Eval 3, 75; vgl. Taylor et al. 2002).

Die Verbesserung der Professionalisierung hat zwei weitere Gründe. Eine wichtige Ursache ist die Tatsache, dass Evaluation einen höheren Stellenwert und damit ein höheres Budget bekommen hat. Dadurch hat sich ein Markt für Anbieter von Evaluationen entwickelt mit einem entsprechenden Wettbewerb:

„Insgesamt hat ja die Evaluation einen größeren Stellenwert gewonnen und damit verbunden hat sich auch so was wie ein Markt entwickelt von Evaluationsanbietern. Also das sehe ich ganz deutlich im Unterschied von der, also wenn man beispielsweise zurückgeht, ich bin nun seit den Neunziger Jahren

dabei, da gab's ganz wenige und inzwischen gibt's eben ganz viele (...). Von Förderperiode zu Förderperiode hat sich dieser Markt mehr und mehr raus entwickelt.“ (Eval 1, 11)

Ein weiterer wichtiger Anstoß zur Verbesserung der Professionalisierung kommt von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval). Die DeGEval ist ein Zusammenschluss von Personen und Organisationen, welche im Bereich Evaluation aktiv sind. Ihre Ziele sind „die Professionalisierung von Evaluation, die Zusammenführung unterschiedlicher Perspektiven der Evaluation sowie Information und Austausch über Evaluation“ (DeGEval 2009a). Innerhalb der DeGEval gibt es verschiedene Arbeitskreise, welche sich mit bestimmten Politikfeldern beschäftigen. Der Arbeitskreis Strukturpolitik wurde im Jahre 2002 gegründet und hat derzeit 200 Mitglieder aus der Wissenschaft, Beratung und der Verwaltung. Das Ziel des Arbeitskreises ist die Qualitätsentwicklung von Evaluationen im Bereich Strukturpolitik durch Mitwirkung an der Methodenentwicklung, der Entwicklung von Evaluationsstandards und der Verbesserung des Informationsflusses im Hinblick auf die Verwendung von Evaluationsergebnissen (DeGEval 2002; DeGEval 2009b).

Dieser positiven Entwicklung stehen jedoch zwei negative Tendenzen entgegen: zum einen die Verstetigung von Auftragsbeziehungen und zum anderen die Tendenz vonseiten der EU-Kommission zu immer detaillierteren Bewertungsvorgaben. So führt z.B. die Einführung der kontinuierlichen Evaluation nach Einschätzung der Evaluatoren in vielen Fällen dazu, dass ein und derselbe Evaluator das Programm über die gesamte Förderperiode hinweg evaluieren wird und dass der Wechsel von Evaluatoren, der in den vergangenen Programmperioden recht normal war, kaum noch stattfinden wird (Eval 1, 212). Vonseiten der Verwaltung wird dies jedoch als positiv gesehen:

„Es führt mit Sicherheit dazu und wir haben's ja jetzt schon bei uns praktiziert, d.h., wir haben ja jetzt die Evaluierung bis hin zur Ex-post dichtgemacht, es wird immer der gleiche Evaluator sein, der wird seine jährlichen Berichte machen und wird da natürlich auch auf einer aufbauenden Datenmenge seine Berichte erarbeiten können, das wird mit Sicherheit auch zu einer höheren Qualität der Evaluierung beitragen.“ (Min 5, 19)

Dies führt zu einer Verstetigung von Auftragsbeziehungen und birgt somit auch die Gefahr der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Evaluationen. Zudem führt dies zum Aufbau einer Infrastruktur, welche den Anforderungen an qualitativ hochwertige Evaluationen, wie z.B. den offenen Blick von außen, Innovation und Transparenz zuwiderläuft.

Auch die Entwicklung des Bewertungsrahmens hin zu immer detaillierten Vorgaben steht der Weiterentwicklung der Qualität der Evaluationen entgegen, da sowohl die Programmverwaltung als auch die Evaluatoren kein Interesse daran haben, mehr zu tun als

vorgeschrieben. Vonseiten der Verwaltung wurden z.B. keine Wünsche bezüglich zusätzlicher Evaluationsfragen oder Indikatoren geäußert, da die Vorgaben von der EU als ausreichend erachtet werden (Min 3, 41, Eval 2, 45, Eval 6, 10). Vonseiten der Evaluatoren ist das Interesse gering, weil die Abarbeitung der Vorgaben mit steigendem Detaillierungsgrad des Bewertungsrahmens immer aufwendiger wird und die Ressourcen nicht ausreichen, mehr zu untersuchen als vorgegeben.

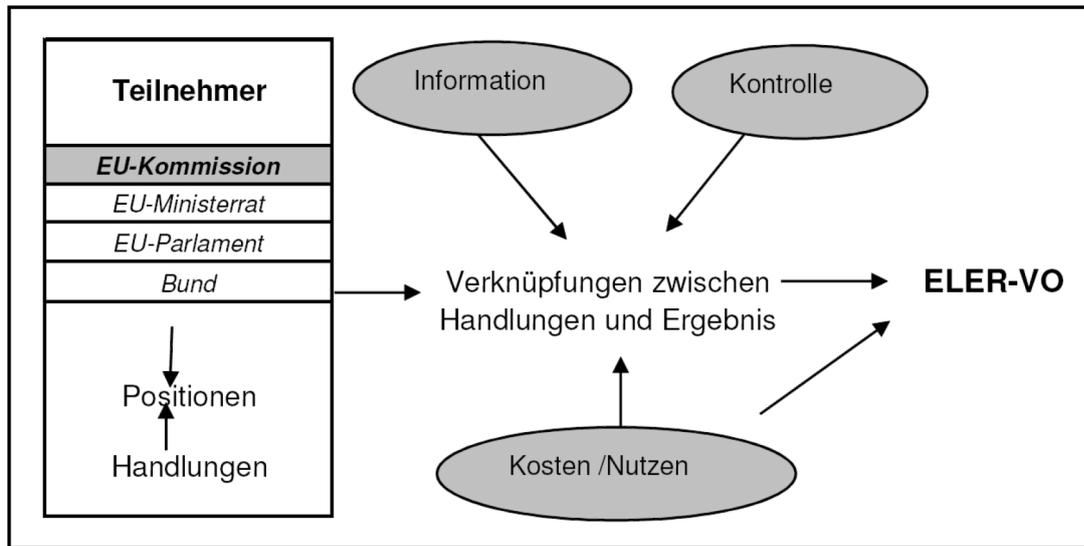
Die Qualität der Evaluationsberichte, ergo der Output der Handlungsarena 1, ist ebenfalls von zentralem Interesse für die Analyse der anderen beiden Handlungsarenen, welche die Politikprozesse auf der EU- und der regionalen Ebene untersuchen. Die Handlungsarenen 2 und 3 werden in den folgenden Kapiteln 7 und 8 analysiert.

7. Handlungsarena 2: Formulierung des gesetzlichen Rahmens auf EU-Ebene

Die Handlungsarena 2 bezieht sich auf den Prozess der Formulierung des gesetzlichen Rahmens auf der EU-Ebene. Dabei lassen sich zwei Prozesse unterscheiden: zum einen der Prozess der Formulierung des Rahmens für die Durchführung der Evaluationen und zum anderen der Gesetzgebungsprozess der EU-Verordnung, welche die Förderung der ländlichen Entwicklung regelt. Der Prozess der Formulierung des Bewertungsrahmens ist hierbei mit der Handlungsarena 1 verknüpft, da er Regelungen hinsichtlich der Durchführung der Evaluationen enthält. Der Gesetzgebungsprozess der EU-Verordnung ist hingegen mit der Handlungsarena 3 verknüpft, da die Verordnung den Programmplanungsprozess beeinflusst.

Der Schwerpunkt der Analyse der Handlungsarena 2 liegt auf dem Gesetzgebungsprozess der ELER-Verordnung. Die Teilnehmer dieses Prozesses sind die EU-Kommission, der Ministerrat der EU und das EU-Parlament. Der wichtigste Akteur der Handlungsarena 2 ist dabei die EU-Kommission, da sie aufgrund ihres Initiativrechts einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Verordnung hat. Daher liegt der Fokus der Analyse auf dem Prozess der Erarbeitung des Verordnungsvorschlags der ELER-Verordnung innerhalb der Europäischen Kommission. In diesem Prozess wurden u.a. die Informationen aus Handlungsarena 1 (die Evaluationsberichte) verarbeitet. Die verschiedenen Beteiligten am Prozess versuchten, Kontrolle über den Prozess zu erhalten, um die Verordnung nach ihren Zielen ausgestalten zu können. Abbildung 20 stellt die diskutierten Elemente der Handlungsarena zusammenfassend dar.

Abbildung 20: Überblick über untersuchte Elemente der Handlungsarena 2 - Formulierung des gesetzlichen Rahmens auf EU-Ebene



Quelle: eigene Darstellung

Abschnitt 7.1 erläutert kurz die Entwicklung des Rahmens für die Durchführung der Bewertung für die Programmperiode 2000-2006. Dieser Bewertungsrahmen hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Handlungsarena 1. In Abschnitt 7.2 wird der Gesetzgebungsprozess der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Programmperiode 2007-2013 analysiert. Anschließend wird in Abschnitt 7.3 die Verwendung von Evaluationsergebnissen innerhalb des Politikformulierungsprozesses auf EU-Ebene untersucht. Es wird folglich die Einspeisung des Outputs der Handlungsarena 1 in die Handlungsarena 2 analysiert. Abschließend werden in Abschnitt 7.4 zentrale Probleme der Handlungsarena 2 diskutiert.

7.1. Entwicklung des Bewertungsrahmens für die Periode 2000-2006

Die Entwicklung des Bewertungsrahmens für die Programmperiode 2000-2006 war ein Politikformulierungsprozess auf EU-Ebene. Dieser fand innerhalb der EU-Kommission statt und der Output waren die Bewertungsleitfäden für die vergangene Programmperiode. Dieser Prozess wird hier kurz erläutert, da der Bewertungsrahmen die Durchführung der Evaluationen (Handlungsarena 1) maßgeblich beeinflusste.

Der Bewertungsrahmen für die Förderperiode 2000-2006 wurde aufbauend auf den Erfahrungen des Pilotprojekts zur Evaluierung der 5a-Maßnahmen entwickelt (vgl. Kapitel 2.2.2) (KOM 8, 18). Die Evaluierung der 5a-Maßnahmen wurde unter Leitung der Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft durch eine kommissionsinterne Arbeitsgruppe,

welche aus Vertretern der betroffenen Generaldirektionen zusammengesetzt war und unter Beteiligung des STAR-Ausschusses durchgeführt (KOM 8, 11-15).

Der STAR-Ausschuss ist der Ausschuss für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (Comité des structures agricoles et du développement rural - STAR). Er unterstützt die Kommission bei der Verwaltung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Er ist zusammengesetzt aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2000g). Der STAR-Ausschuss nimmt Stellung zu den Durchführungsvorschriften der ländlichen Entwicklung und zur Genehmigung der ländlichen Entwicklungsprogramme, des Weiteren wird er von der Kommission zu allgemeinen Fragen der ländlichen Entwicklung konsultiert (Huster 2008).

Die Entwicklung des Bewertungsrahmens 2000-2006 erfolgte dann wiederum in Abstimmung mit dem STAR-Ausschuss (KOM 8, 19; vgl. Europäische Kommission 1999). Der Bewertungsrahmen wurde von der Kommission im Jahre 2000 veröffentlicht und enthielt detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Durchführung der Evaluationen (vgl. Kapitel 6.1.1).

7.2. Gesetzgebungsprozess der ELER-Verordnung

Nachdem die Entstehung des Bewertungsrahmens untersucht wurde, richtet sich das Hauptaugenmerk der Analyse nun auf den Gesetzgebungsprozess der ELER-Verordnung, welcher den Regelungen, die für Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Agrarpolitik gelten, unterliegt.

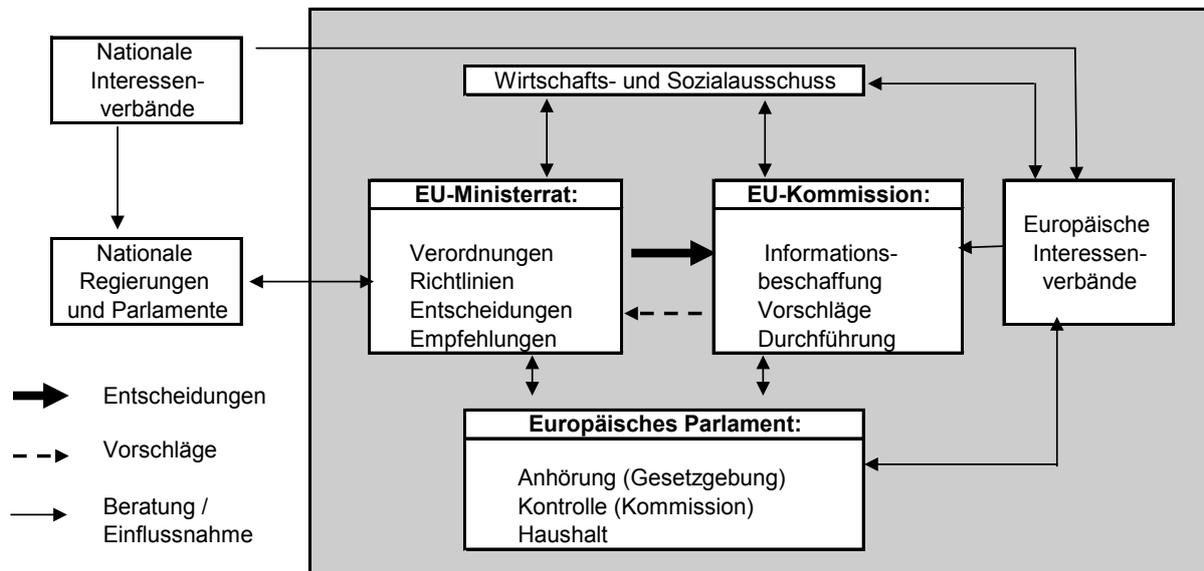
7.2.1. Das Gesetzgebungsverfahren im Bereich der ländlichen Entwicklung

In der EU gibt es 22 verschiedene Gesetzgebungsverfahren (King 1999, 9). Dabei bestehen die Unterschiede zwischen diesen im Zusammenwirken von Kommission, Rat und Parlament. Für alle Gesetzesvorschläge innerhalb der EU-Agrarpolitik und somit auch der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes gilt das Anhörungsverfahren (Amtsblatt 2002, 18). Dabei unterbreitet die Kommission dem Rat einen Gesetzesvorschlag und der Rat entscheidet darüber nach Anhörung des Parlaments. Das heißt, dass der Rat das Parlament konsultiert und das Parlament dann Stellungnahmen und Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag verfasst. Der Rat muss diese jedoch nicht berücksichtigen, sondern entscheidet allein (Henrichsmeyer/Witzke 1994; Pappi/Henning 2003). Das Parlament kann jedoch Einfluss auf Rat und Kommission im Rahmen seiner Kontrollfunktion und der Verabschiedung des EU-Haushaltes ausüben (Leeuw 2004).

Neben dem Europäischen Parlament gibt auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)⁴⁸ eine Stellungnahme zum Vorschlag ab. Der EWSA kann zu allen Themen Stellungnahmen verfassen, muss in einigen Politikfeldern aber obligatorisch konsultiert werden. Diese Stellungnahmen haben jedoch keine bindende Wirkung (Henrichsmeyer/Witzke 1994; Malek 2002).

Auch die verschiedenen Interessenverbände (beispielsweise die der Landwirte oder Umweltverbände) versuchen, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Dies geschieht sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene. Interessengruppen, vor allem die der Landwirtschaft⁴⁹, üben einen großen Einfluss auf politische Entscheidungen in der EU-Agrarpolitik aus (Henning 2004). Die Abbildung 21 verdeutlicht den agrarpolitischen Entscheidungsprozess.

Abbildung 21: Agrarpolitischer Entscheidungsprozess auf der EU-Ebene



Quelle: nach Henrichsmeyer/Witzke (1994)

Der wichtigste Akteur der Handlungsarena 2 ist jedoch die EU-Kommission, da sie aufgrund ihres Initiativrechts einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Verordnung hat (Axt

⁴⁸ Der EWSA ist die institutionelle Vertretung der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der EU (wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen, Vertreter verschiedener Interessengruppen). Seine Aufgabe ist die Beratung der Kommission und des Ministerrates (Henrichsmeyer/Witzke 1994; Malek 2002).

⁴⁹ Die Gründe für die „wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft“ analysieren Hagedorn/Schmitt (1985). Demnach besitzen die Landwirte relative Effizienzvorteile gegenüber anderen Interessengruppen, weil sie intensive und homogene Präferenzen besitzen und gut organisierbar sind. Die landwirtschaftlichen Interessenvertreter erzeugen mit Hilfe „agrarfundamentalistischer Ideologien zur Begründung eines agrarpolitischen Gesellschaftsvertrages über die Entlohnung gesellschaftlich wichtiger Leistungen ... einen abgeschirmten agrarpolitischen Handlungsspielraum“ (Hagedorn/Schmitt 1985, 290).

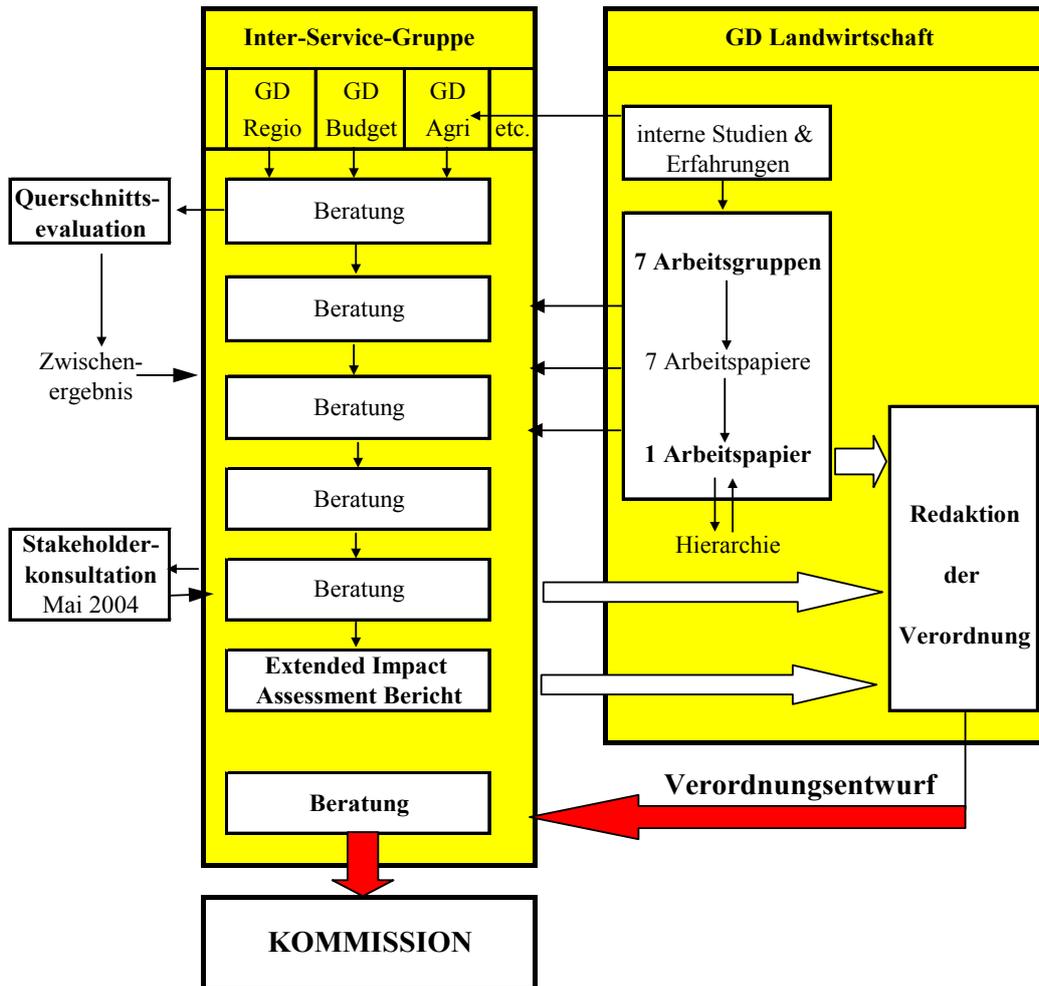
2000). Daher liegt der Fokus der Analyse auf dem Prozess der Erarbeitung des Verordnungsvorschlags der ELER-Verordnung innerhalb der Europäischen Kommission. Dieser bildete die entscheidende Grundlage für die ELER-Verordnung, welcher nur in wenigen Punkten im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Rat und Parlament geändert wurde.

7.2.2. Der Entwurf der ELER-Verordnung innerhalb der EU-Kommission

Der Gesetzesvorschlag für die ELER-Verordnung wurde innerhalb der Kommission zwischen März und Juli 2004 erarbeitet. Der Verordnungsentwurf entstand im Ergebnis von zwei Prozessen, von denen einer innerhalb der GD Landwirtschaft und ein zweiter in Form von Inter-Service-Beratungen ablief (KOM 5, 10; KOM 6, 7).

Die zwei Prozesse fanden parallel statt und waren dabei ineinander verschränkt. Die Resultate der Arbeitsgruppen der GD Landwirtschaft wurden ständig in die Arbeit der Inter-Service-Gruppe eingespeist und sind dort diskutiert worden. Die Zwischenergebnisse der Inter-Service-Beratungen sind dann wiederum in den Prozess der Redaktion der Verordnung eingespeist worden (KOM 6, 14-15). In der Abbildung 22 wird dies grafisch dargestellt.

Abbildung 22: Entstehungsprozess der ELER-Verordnung



Quelle: eigene Darstellung

Der Prozess in der Generaldirektion Landwirtschaft wird im Folgenden dargestellt und hinsichtlich der Regeln analysiert. In der Generaldirektion Landwirtschaft wurden in Vorbereitung der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs sieben Arbeitsgruppen gebildet (KOM 6, 12). Dabei handelte es sich um je eine Arbeitsgruppe zu den Herausforderungen ländlicher Entwicklung, zur Programmumsetzung, zu den Agrarumweltmaßnahmen und jeweils eine Arbeitsgruppe zu den drei Achsen sowie eine weitere zur Begleitung und Bewertung (KOM 6, 29). Innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen wurde die bisherige Politik auf den Prüfstand gestellt und verschiedene Optionen wurden entworfen und bewertet (KOM 6, 12). Dabei waren auch Vertreter anderer Generaldirektionen beteiligt (KOM 5, 8). Jede Arbeitsgruppe entwickelte ein Arbeitspapier, welches anschließend in der Hierarchie der Generaldirektion Landwirtschaft, also von den Direktoren, dem Generaldirektor und dem Kommissar, diskutiert wurde (KOM 5, 9; KOM 6, 14). Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden dann untereinander abgestimmt (KOM 6, 14). Die Erarbeitung des Verordnungsentwurfs innerhalb

der GD Landwirtschaft unterlag internen Regeln, z.B. die Bildung von sieben Arbeitsgruppen und die Diskussion der Arbeitspapiere zwischen den Arbeitsgruppen und anschließend innerhalb der Hierarchie der Generaldirektion. Während des Geschehens in den Arbeitsgruppen setzte der Prozess der Redaktion der Verordnung ein. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sind dabei nach und nach in den Gesetzestext eingearbeitet worden (KOM 6, 22).

Parallel zu dem Prozess innerhalb der GD Landwirtschaft fand die Durchführung des Extended Impact Assessment in Inter-Service-Konsultationen statt (KOM 5, 10; KOM 6, 7). Bei einer Inter-Service-Konsultation handelt es sich um ein formalisiertes Verfahren innerhalb der Kommission zur Beteiligung aller betroffenen Generaldirektionen. Innerhalb der Inter Service Konsultationen wurde ein Extended Impact Assessment (EIA)⁵⁰, d.h. eine Folgenabschätzung der geplanten Politikänderung, durchgeführt. Zur Vorbereitung des EIA wurde eine Inter-Service-Gruppe zusammengestellt aus Vertretern aller Generaldirektionen, die im weitesten Sinne Interesse an der ländlichen Entwicklung haben (KOM 6, 7). So waren in der Inter-Service-Gruppe neben der GD Landwirtschaft zum Beispiel auch die Generaldirektionen Haushalt, Regionalpolitik, Umwelt und Fischerei vertreten (KOM 1, 7; KOM 6, 18).

Zu Beginn der Inter-Service-Beratungen wurde eine externe Evaluationsstudie, die Leitsynthese, in Auftrag gegeben (KOM 1, 9; KOM 6, 10; KOM 8, 8). Der Hintergrund dafür war, dass Agrarkommissar Fischler den Wunsch geäußert hatte, Evaluationsergebnisse ins Extended Impact Assessment einzubeziehen (KOM 6, 8):

„Also dann kam im Dezember 2003 dieser Wunsch von Fischler, getragen wahrscheinlich von der Erfahrung, dass im Vorfeld von Salzburg ja auch schon ganz nützliche Ergebnisse aus der Evaluierung kamen, dass eine Evaluierungsstudie gemacht werden soll, die dann direkt hineinführen soll in das Impact Assessment. Das ist dann auch durchgeführt worden.“ (KOM 6, 10)

⁵⁰ Die Durchführung des Extended Impact Assessment ist vorgeschrieben durch die Finanzverordnung, welche Anfang 2003 in Kraft getreten ist. Die Europäische Kommission ist verpflichtet, bei Vorschlägen, die substantielle ökonomische, soziale und/oder Umweltauswirkungen auf einen bestimmten oder mehrere Sektoren und Interessengruppen haben, ein Extended Impact Assessment, durchzuführen (KOM 1, 7; KOM 5, 11; KOM 6, 5). Außerdem wird die Durchführung des EIA durch verschiedene Leitfäden und Anweisungen der GD Haushalt geregelt (KOM 6, 6; vgl. Europäische Kommission 2002b; Toner 2006). Diese Regeln legen fest, welche Teilnehmer an der Durchführung des Extended Impact Assessment beteiligt werden müssen. Die zuständige Generaldirektion (in diesem Fall GD Landwirtschaft) ist verantwortlich für die Vorbereitung und Durchführung. Sie muss jedoch die betroffenen Generaldirektionen im Rahmen einer Inter-Service-Gruppe beteiligen. Außerdem muss eine Stakeholder-Konsultation durchgeführt werden.

Die reguläre Synthese der Halbzeitbewertungen wäre dafür jedoch zu spät gekommen⁵¹. Bei der im Rahmen der Inter-Service-Gruppe vergebenen Evaluationsstudie handelte es sich um eine Querschnittsevaluierung von 30 repräsentativen Halbzeitbewertungen. Die Ergebnisse dieser Leitsynthese sollten in das Extended Impact Assessment einfließen (KOM 1, 9; KOM 6, 10-11). Die Studie wurde im März 2004 von einem externen Evaluatorenteam begonnen. Ende April/Anfang Mai 2004 wurde ein Zwischenbericht erstellt, welcher bereits vorläufige Antworten auf viele Fragen gab und in den Prozess der Inter-Service-Beratungen eingespeist wurde (KOM 6, 12). Die Querschnittsevaluierung konnte jedoch nicht rechtzeitig fertiggestellt werden, um deren Endergebnisse ins EIA mit einzubeziehen (KOM 1, 9).

Nachdem die Leitsynthese in Auftrag gegeben worden war, begann die Inter-Service-Gruppe mit der Durchführung des Extended Impact Assessments. Dazu wurden zunächst die Ziele der Politik formuliert. Anschließend wurde überlegt, welche Optionen es gibt, um diese Ziele zu erreichen (KOM 8, 9). Es wurden zunächst zwei Optionen gewählt: der Status quo oder die Änderung des Managements (KOM 8, 9). Kurz vor der Stakeholder-Konsultation wurde noch eine dritte Option einbezogen⁵², für deren Ausarbeitung dann jedoch kaum noch Zeit blieb (KOM 8, 9+10). Das Resultat des Extended Impact Assessments war, dass die definierten Ziele mit Option 2 (Änderung des Managements) am besten zu erreichen wären (Europäische Kommission 2004c).

Die Beteiligung der Stakeholder, also aller Beteiligten und Betroffenen der Verordnung, ist im Rahmen des Extended Impact Assessment vorgeschrieben (KOM 5, 11). Die Stakeholder-Konsultation fand im Mai 2004 statt (KOM 1, 10, KOM 6, 7). Dabei waren 60 bis 80 Vertreter der verschiedenen Interessengruppen (z.B. Bauernverbände, Umweltverbände), Nichtregierungsorganisationen, Komitees und Regionalregierungen anwesend (KOM 6, 19-21). Die Ergebnisse der Stakeholder-Konsultation wurden anschließend in die Entscheidungsfindung einbezogen (KOM 6, 21).

⁵¹ Die Halbzeitbewertungen waren zwar, wie in der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 festgelegt, bis Ende 2003 von den Mitgliedstaaten eingereicht worden. Die Erstellung der Synthese dauert jedoch mindestens neun Monate, so dass diese Evaluationsergebnisse zum Zeitpunkt des Extended Impact Assessment noch nicht zur Verfügung standen (KOM 6, 10).

⁵² Im Extended Impact Bericht wurden die folgenden drei Optionen formuliert: Option 1: ein verbesserter Status Quo (Gruppierung der vorhandenen Maßnahmen um drei Schwerpunktsachsen), Option 2: ein strategischer Ansatz (Ausrichtung der Programme an einer europäischen Strategie, drei Schwerpunktsachsen mit Mindestquotierungen von 20%, Mainstreaming von LEADER) und Option 3: ein territorialer Ansatz (ähnlich Option 2, nur dass der Anteil der Achse 1 auf maximal 15%, Achse 2 auf mindestens 20% und Achse 3 auf mindestens 30% festgelegt wird) (Europäische Kommission 2004c).

Nachdem also sowohl der Extended Impact Bericht als auch der Entwurf der Verordnung fertiggestellt waren, fand nochmals eine Inter-Service-Konsultation zum Verordnungsentwurf statt. Der von der GD Landwirtschaft ausgearbeitete Verordnungsentwurf musste abschließend den anderen Generaldirektionen zur Einschätzung übermittelt werden. Innerhalb dieser Inter-Service-Konsultation hatten die anderen Generaldirektionen Gelegenheit, den Vorschlag zu prüfen und zu kommentieren. Die Kommentare mussten dann anschließend berücksichtigt werden (KOM 2, 8). Wenn dann kein Dienst schwerwiegende Bedenken erhebt, geht der Entwurf in die Kommission, das heißt, in die Beratung der Kommissare (KOM 2, 8).

Nachdem der Entwurf in der Kommission abschließend diskutiert wurde, erfolgte die Verabschiedung des Verordnungsentwurfs am 14. Juli 2004 (Europäische Kommission 2004a). Die politische Einigung im Ministerrat erfolgte dann am 20. Juni 2005⁵³.

7.2.3. Beurteilung des Prozesses

Innerhalb der Inter Service Konsultationen versuchte die GD Landwirtschaft die Kontrolle über die Durchführung des Extended Impact Assessment und die Wahl der Politikoptionen zu behalten. Die GD Landwirtschaft versuchte, das EIA so zu beeinflussen, dass die Politik vor allem auf den Agrarsektor gerichtet blieb (KOM 8, 13) und dass die Maßnahmen im Großen und Ganzen beibehalten werden sollten (KOM 2, 17-19).

Die Kontrolle wurde zum einen durch das Abblocken unerwünschter Informationen und zum anderen durch den Einsatz des Faktors Zeit ausgeübt, wie folgende Beispiele zeigen. Das Abblocken unerwünschter Informationen fand im Rahmen der Inter-Service-Konsultationen statt. Die Diskussion mit den anderen Generaldirektionen hat zwar formal stattgefunden (KOM 8, 9). Nach Einschätzung durch Beamte anderer Generaldirektionen fand jedoch keine offene Diskussion statt, in dem Sinne, dass Vorschläge, die ein negatives Licht auf den Status quo hätten werfen können, von der GD Landwirtschaft nicht akzeptiert wurden:

„Dann in der zweiten Sitzung, in der auch ziemlich viele Generaldirektionen involviert waren, musste man sich grundsätzlich über verschiedene Bereiche Gedanken machen, z.B. was sind die Ziele der Politik? Welche Optionen gibt es, um diese Ziele zu erreichen? Dabei wäre es unserer Meinung nach vernünftig gewesen, von der Sache her verschiedene Optionen zu wählen. So z.B. eine Option Ländliche Entwicklungspolitik ohne Farm-Fokus, wo jeder Mitgliedstaat frei entscheiden kann, ob er das Geld für Bauern oder Nichtbauern ausgibt als Extremsituation. Dann eine mittlere Position und z.B.

⁵³ Der Gesetzgebungsprozess von der Verabschiedung des Entwurfs bis zur Verabschiedung der Verordnung durch den Rat ist in Anhang 10 dargestellt.

eine Status-quo-Situation, in der die Bauern alles bekommen (...). Diese Diskussion wurde aber von Anfang an abgeblockt oder es wurde davon abgelenkt.“ (KOM 8, 9)

Nach Einschätzung anderer Generaldirektionen wurde im weiteren Verlauf der Diskussion außerdem der Faktor Zeit eingesetzt, um die Diskussion um eine dritte Option abzublocken. Kurz vor der Stakeholder-Konsultation akzeptierte die GD Landwirtschaft doch noch eine dritte Option⁵⁴. Für deren Ausarbeitung blieb dann jedoch kaum noch Zeit (KOM 8, 9):

„Ich habe dann protestiert, dass man dazu kein Extended Impact Assessment machen brauche und habe dann in einer der nächsten Sitzungen durchboxen können, dass wenigstens noch eine dritte Option eingeführt wurde. Gedacht war, dass man diese Option weit öffnet, um einen Gegensatz zu den anderen beiden zu haben. Das wurde verbal dann auch so akzeptiert. Aber es war dann nur noch eine Woche Zeit, um die Option auszuarbeiten und in der Zwischenzeit wurden dann auch schon die Stakeholder konsultiert.“ (KOM 8, 10)

Diese dritte Option konnte dann jedoch nicht mehr ausgearbeitet werden, da die Konsultation der Stakeholder in der Zwischenzeit bereits stattgefunden hatte:

„Dann in der nächsten Sitzung war aber das Argument der Agri: Daran können wir nichts mehr ändern, das ging ja schon in die Stakeholder-Diskussion. Da war das Ding also gegessen. Man konnte noch ein, zwei Worte ändern oder eine Zeile umschreiben, aber es war an den drei Optionen nichts mehr zu machen. Daher ließ dann auch die Beteiligung der anderen in der Inter Service Group nach, denn wenn man merkt, man kann nichts mehr tun, geht man irgendwann auch nicht mehr zu den Meetings.“ (KOM 8, 11)

Auch bei der abschließenden Inter Service Konsultation zum Verordnungsentwurf versuchte die GD Landwirtschaft, Kontrolle über die Abstimmung durch den Faktor Zeit zu behalten, indem sie die Fast Track-Prozedur anwandte. Dies ist eine Spezialprozedur, in der verkürzte Konsultationsfristen gelten (Fast Track). Das Problem der Fast Track-Prozedur ist, dass die Dokumente oft nicht sehr gründlich geprüft werden können (KOM 2, 39), mit dem Ziel eventuelle Kritik der anderen Generaldirektionen zu vermeiden bzw. zu minimieren (KOM 2, 41)⁵⁵:

⁵⁴ Im Extended Impact Bericht wurden die folgenden drei Optionen formuliert: Option 1: ein verbesserter Status Quo (Gruppierung der vorhandenen Maßnahmen um drei Schwerpunktachsen), Option 2: ein strategischer Ansatz (Ausrichtung der Programme an einer europäischen Strategie, drei Schwerpunktachsen mit Mindestquotierungen von 20%, Mainstreaming von LEADER) und Option 3: ein territorialer Ansatz (ähnlich Option 2, nur dass der Anteil der Achse 1 auf maximal 15%, Achse 2 auf mindestens 20% und Achse 3 auf mindestens 30% festgelegt wird) (Europäische Kommission 2004c).

⁵⁵ Lang/Naschold et al. (1998) beschreiben dieses Verhalten als „Management by delay“, welches als Verzögerungsstrategie zur Gewinnung von Entscheidungsmacht eingesetzt wird (Lang/Naschold et al. 1998, 66).

„Ich habe es schon ein, zweimal gesehen bei der DG Agri. Wenn die genau wissen, da könnte es Schwierigkeiten geben, setzen sie auf den Zeitfaktor. Doch da sind sie nicht die Einzigen. Das machen auch andere.“ (KOM 2, 42)

Das Bestreben der Generaldirektion Landwirtschaft, die Kontrolle über den Gestaltungsprozess der ELER-Verordnung zu behalten, wird in der Bürokratietheorie als das Ziel von rationalen Bürokraten bewertet, welche eher bestrebt sind, das sektorale Budget zu erhöhen als das der gesamten Behörde. Demnach steht jede Abteilung einer Organisation im Wettbewerb um mehr Mittel, Personal und andere Ressourcen (Dunleavy 1991). Das Ziel der GD Landwirtschaft, die Förderung für die Landwirte zu erhalten und eine Politikoption „ohne Farmfokus“ zu vermeiden ist außerdem dem Phänomen der „selektiven Perzeption von Bürokratien“ geschuldet (Wollmann 1980). Demnach identifizieren sich Bürokratien mit den Interessen ihrer Klientel und entwickeln Routinen, um deren Interessen zu wahren. Dies ist insbesondere der Fall, „wenn aufgrund arbeitsteiliger Zuständigkeitszuweisung Teilbürokratien die Aufgabe haben, bestimmt gesellschaftliche Interessensfelder und Umweltsektoren zu beachten und gewissermaßen von Amts wegen in der politisch-administrativen Auseinandersetzung zu vertreten“ (Wollmann 1980, 33).

7.3. Verwendung von Evaluationsergebnissen im Entstehungsprozess der ELER-Verordnung

In diesem Kapitel wird analysiert, wie die EU-Kommission mit den Evaluationsberichten verfährt sowie ob und auf welche Art und Weise die Evaluationsberichte im Entstehungsprozess der ELER-Verordnung verwendet wurden.

7.3.1. Umgang mit den Evaluationsberichten

Hinsichtlich der Verarbeitung der Evaluationsergebnisse lassen sich zwei Prozesse unterscheiden: zum einen der Prozess der Prüfung der Berichte in den Geographical Desks, also den Abteilungen innerhalb der GD Landwirtschaft, welche die Entwicklungsprogramme betreuen, und zum anderen der Prozess der Erstellung der Syntheseevaluation in der Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft.

Innerhalb der GD Landwirtschaft sind die Geographical Desks für die Betreuung der ländlichen Entwicklungsprogramme und somit für die Verarbeitung der Informationen aus den Evaluationen zuständig. Jeder Geographical Desk ist dabei mit 4 bis 5 Ländern oder Regionen befasst. Die Halbzeitbewertungen wurden den zuständigen Desks durch die Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft zugeteilt (Eval 9, 5; KOM 2, 29; KOM 4, 19;

KOM 6, 45). Die Desks haben die Berichte gelesen und geprüft, ob der Bericht gewisse Mindestanforderungen erfüllt, z.B. ob der Bericht vollständig ist (KOM 2, 28; KOM 5, 55).

Auf Grundlage aller Berichte erfolgt dann die Erstellung einer Synthese, welche durch die Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft in Auftrag gegeben wird. Die Erarbeitung der Syntheseevaluation wird ausgeschrieben und erfolgt durch unabhängige Evaluatoren. Die Synthese überprüft den Inhalt und die Qualität aller Berichte und fasst deren Resultate zusammen (KOM 6, 10+46; BM 1, 130). Dabei dauert der Prozess der Ausschreibung bis hin zur Erstellung des Endberichts ca. 9 Monate (KOM 6, 10). Diese Syntheseergebnisse sollten dann in den Politikprozess eingespeist werden, was jedoch aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen der Evaluation und Politikformulierung auf der EU-Ebene nicht möglich war, wie bereits in Kapitel 7.2.2 dargestellt wurde.

Aus Zeitgründen kann jedoch innerhalb der Geographical Desks keine genaue inhaltliche Prüfung der Berichte erfolgen (KOM 7, 6; Eval 2, 115). Die Personalkapazitäten reichen nicht aus, um die umfangreichen Berichte intensiv zu lesen und den Inhalt zu prüfen (Eval 3, 81). Auch innerhalb der Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft können die Berichte aufgrund von zu knapper Personalausstattung nicht verarbeitet werden:

„Generell hatte ich das Gefühl, dass es mit den Evaluierungen in der Agri insofern ein bisschen schwierig ist, weil die Leute, die in den Länderdesks arbeiten, haben die Mid-term-Berichte zum gleichen Zeitpunkt bekommen. Da haben sie immer noch mit der Ex-post-Analyse zu tun gehabt. Und das neben ihrer normalen Arbeit, also der Verwaltung der ganzen Programme, Änderungsanträge etc. Mein persönlicher Eindruck ist, dass dort vielleicht die Evaluierung ein bisschen vernachlässigt wird, weil die Leute ihr Tagesgeschäft machen müssen. Und umgekehrt in der Evaluierungsabteilung sind die Ressourcen nicht da, um diese Evaluierungsberichte durchzugucken.“ (KOM 2, 30)

Hierbei offenbart sich ein zentraler Widerspruch zwischen dem Ziel der Kommission, mehr Informationen über die Programmdurchführung auf regionaler Ebene zu erhalten, welches mit der Einführung der kontinuierlichen Evaluation erreicht werden soll und der mangelnden Ressourcen für die Verarbeitung von Evaluationsergebnissen. Hier stellt sich die Frage, warum die EU-Kommission nicht mehr Ressourcen für die Verarbeitung der Evaluationen bereitgestellt werden, obgleich doch der Evaluation eine so immense Bedeutung zugesprochen wird.

7.3.2. Verwendung von Evaluationen innerhalb des Entscheidungsprozesses

Nach der Theorie des Politikzyklus⁵⁶ sollen Evaluationsergebnisse direkt in den Prozess der Politikneuformulierung eingespeist werden. Auch nach Auffassung der EU-Kommission, sollten die Evaluationsergebnisse der Halbzeitbewertung zur Verbesserung des Programmmanagements und auch für die folgende Programmplanung genutzt werden (Europäische Kommission 2002a). Im Prozess des Entwurfs der ELER-Verordnung konnten Evaluationsergebnisse jedoch nur begrenzt verwendet werden. Ein entscheidendes Hindernis der Verwendung war die mangelnde Abstimmung der Zeitschienen der Informationsgewinnung, also der Durchführung der Evaluationen auf regionaler Ebene, und der Informationsverarbeitung auf EU-Ebene. Dies führte z.B. dazu, dass die Synthese der Halbzeitbewertungen erst im November 2005, also fünf Monate nach Verabschiedung der ELER-Verordnung durch den Ministerrat im Juni 2005 verfügbar war, wie Abbildung 23 verdeutlicht.

⁵⁶ Nach der Theorie des Politikzyklus lässt sich die Entstehung einer Politik vom Aufkommen des Themas bis zur Entscheidung und Evaluation in einzelnen Schritten analysieren. Der Politikzyklus unterteilt die politischen Entscheidungsprozesse in die Phasen Problemwahrnehmung, Thematisierung, Politikformulierung, Entscheidung, Politik- und Verwaltungsvollzug, Bewertung, Politikneuformulierung oder -beendigung. Demnach erfolgt nach der Umsetzung der Programme deren Evaluation, ihre Wirkungen werden also erfasst und ausgewertet. Die Bewertungsergebnisse fließen dann in den Politikzyklus zurück, das heißt, die Entscheidung über Fortsetzung, Neuformulierung oder Beendigung des Programms erfolgt aufgrund der Evaluationsergebnisse (vgl. Forstner/Grajewski et al. 2002; Huber/Müller 2004).

Abbildung 23: Zeitschienen der Durchführung der Evaluation und des Gesetzgebungsprozesses auf der EU-Ebene

		VO 1257/99		ELER-VO	
1999	Mai 99	Verabschiedung			
	Jun 99		DF-VO		
2000	Jan 00	in Kraft			
	Mrz 00		Bewertungsrahmen		
2001					
2002					
2003	Nov 03			SALZBURG	
	Dez 03		Abgabe HZB-Berichte		
2004	Mrz 04			Mitteilung der KOM über Prioritäten 2007-2013	Erarbeitung des VO-Vorschlag innerhalb KOM
	Mai 04			Zw.bericht Leitsynthese	
	Jul 04				
2005	Jan 05		Beginn		Gesetzgebungsprozess strategische Leitlinien
	Jun 05		Synthese HZB		
	Nov 05		Bericht		
	Dez 05		Abgabe Akt. HZB	Vorschlag Finanzperspektiven	
2006	Feb 06				
	Sep 06				Bewertungsrahmen
	Dez 06				DF-VO
2007	Jan 07				in Kraft
2008					
	Dez 08		Abgabe ex-post-Bericht		
2009	Jan 09				

Quelle: eigene Darstellung

Um das Dilemma der späten Vorlage der Synthesergebnisse der Halbzeitbewertungen zu lösen, wurde die Leitsynthese in Auftrag gegeben, welche dann in den Prozess der Entwicklung der Verordnung eingespeist wurde.

Politische Faktoren beeinflussten den Prozess jedoch in weitaus stärkerem Maße als die Verwendung von Evaluationsergebnissen. Der inhaltliche Rahmen der ELER-Verordnung war beispielsweise bereits durch die Konferenz von Salzburg⁵⁷, welche im November 2003 stattfand, vorgegeben (KOM 1, 6; KOM 5, 35; KOM 6, 7+12). Die Schlussfolgerungen der Konferenz spiegeln sich klar im Verordnungsentwurf wider (KOM 1, 6; KOM 6, 7). Die Konferenz von Salzburg wurde jedoch von der GD Landwirtschaft selbst organisiert und entsprechend den Zielen der GD Landwirtschaft ausgerichtet. Die Einbeziehung von Stakeholdern erleichterte dabei eine Legitimation der angestrebten Inhalte.

Auch die im Februar 2004 veröffentlichte Finanzielle Vorausschau⁵⁸ determinierte wichtige Inhalte des Verordnungsentwurfs (KOM 1, 5; KOM 5, 39; KOM 6, 12). Außerdem mussten die EU-Strategien von Lissabon und Göteborg bei der Erarbeitung des Entwurfs berücksichtigt werden (KOM 5, 36-38). Das Grundgerüst der Verordnung (drei Hauptziele, drei Schwerpunktachsen, ein einziges Finanzierungs-, Planungs-, Finanzmanagement- und Kontrollsystem, Mainstreaming von LEADER, intensivere Begleitung und Bewertung) wurde also bereits im Vorfeld durch die Kommission selbst bestimmt und im Nachhinein als Legitimation für die Ausgestaltung des Entwurfs verwendet.

Zusammenfassend lässt sich einschätzen, dass Evaluationen immer nur ein Faktor neben anderen sind, welche die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen:

⁵⁷ Auf der Konferenz wurde erörtert, wie sich die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes seit Verabschiedung der Agenda 2000 entwickelt hat und vor welchen künftigen Herausforderungen sie steht (Europäische Kommission 2004d). Der Verordnungsentwurf schlägt die Vereinfachung der Politik vor, also dass es nur noch ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle geben soll (KOM 6, 7). Auch die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist ein Hauptziel der ELER-Verordnung. Des Weiteren werden das Prinzip der Partnerschaft und der Bottom-up-Ansatz durch das Mainstreaming von LEADER gestärkt (KOM 5, 35). Auch die Forderungen nach intensiverer Begleitung und Bewertung sowie einer stärkeren Vernetzung wurden umgesetzt (Europäische Kommission 2004d; Amtsblatt 2005).

⁵⁸ Im Rahmen der im Februar 2004 veröffentlichten Finanzperspektiven wurden die bestehenden Politiken umorganisiert und die großen Linien der EU-Politiken für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden aufgezeigt. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sollte sich demnach auf drei Hauptziele konzentrieren, um das Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen (Europäische Kommission 2004e). Dabei handelt es sich um die im Entwurf genannten Ziele, zu deren Erreichen die drei Schwerpunktachsen formuliert wurden. Außerdem legte das Dokument fest, dass jeder Politikbereich über ein einziges Finanzierungsinstrument verfügen wird. Speziell im Bereich der ländlichen Entwicklung werden „alle Maßnahmen ... für alle Regionen ... in einem einzigen Finanzierungs-, Planungs-, Finanzmanagement- und Kontrollsystem zusammengefasst“ (Europäische Kommission 2004e, 39).

„Und wenn dann Entscheidungen auf europäischer Ebene anstehen, sind das Dinge, die man heranziehen kann und die dann je nach Kontext stärker oder weniger die Entscheidungsfindung beeinflussen. Das muss man auch klar sagen, dass nicht alles, was in der Evaluierung geschrieben steht, wird 1:1 umgesetzt, das zu erwarten wäre auch naiv.“ (KOM 6, 50)

Die politischen Rahmenbedingungen und der politische Kontext hatten einen sehr viel stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Verordnung als die Evaluationsergebnisse (KOM 8, 23).

7.3.3. Das Interesse der Kommission an Evaluationen

Die EU-Kommission hat ein großes Interesse an den Evaluationen. Dies resultiert aus dem Informationsdefizit der Kommissionsbeamten bezüglich der Programmumsetzung und des Programmfortschritts auf regionaler Ebene, wie bereits in Kapitel 6.8.1 zum Thema der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Akteuren diskutiert wurde. Daher besteht ein großes Interesse an den Evaluationsberichten:

„Während der laufenden Programmperiode hatte die Kommission auch kaum Informationen über den Lauf der Programme. Dies soll nun durch die neue Verordnung geändert werden, nach der ein jährlicher Bericht an die Kommission geschickt werden muss. Hintergrund dieser Entscheidung war die mangelnde Information über diese Programme, die auch von Rechnungshof und Parlament kritisiert wurde.“ (KOM 7, 17)

Ein weiterer Grund für das Interesse an Evaluation ist das Ziel der Kommission, die Ergebnisse zur Legitimation gegenüber dem EU-Parlament oder dem Europäischen Rechnungshof zu nutzen (BM 1, 59; Eval 3, 84; Eval 7, 78). Die Orientierung auf die Legitimationsfunktion der Evaluationen ist eventuell auch ein Grund dafür, dass die Ressourcenausstattung für die Verarbeitung der Evaluationsberichte nicht verbessert wird, denn zur Legitimation ist es ausreichend, die Synthese erstellen zu lassen.

Außerdem sollten Evaluationsergebnisse auch der Verbesserung des Managements und der Umsetzung der Programme auf regionaler Ebene dienen (KOM 2, 34+59; KOM 5, 65). Die Verwendung von Evaluationen in politischen Entscheidungsprozessen auf der regionalen Ebene wird nach der Diskussion der Handlungsarena 2 untersucht.

7.4. Diskussion von zentralen Aspekten der Handlungsarena 2

Bei der Analyse der Handlungsarena 2 offenbarten sich drei zentrale Aspekte, welche die Handlungsarena 2 beeinflussten. Dabei handelt es sich um die mangelnde Verwendung von Evaluationen aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen von Evaluation und Politikformulierungsprozess (Abschnitt 7.4.1), die widersprüchliche Zielsetzung der

Evaluationen (Abschnitt 7.4.2) und die Institutionalisierung von Evaluationen als administratives Prozedere (Abschnitt 7.4.3). Diese Aspekte werden nun diskutiert.

7.4.1. Mangelnde Verwendung aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen der Evaluation und der Politikformulierung

Die direkte, instrumentelle Verwendung von Evaluationsergebnissen war aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen der Evaluation und der Politikformulierung nicht möglich. Das Timing der Halbzeitbewertung schränkte die Nützlichkeit der Evaluation für den Politikformulierungsprozess der ELER-Verordnung erheblich ein (vgl. Taylor et al. 2002). Zum Zeitpunkt des Entwurfs der ELER-Verordnung hatten die Mitgliedstaaten die Evaluationsberichte zwar schon an die Kommission geschickt und die Berichte waren von den Mitarbeitern der Geographical Desks verarbeitet worden, die EU-weite Synthese der Halbzeitbewertungen lag jedoch in weiter Ferne. Um dieses Problem zu lösen, wurde eine Evaluationsstudie über 30 ausgewählte Halbzeitbewertungen (Leitsynthese) in Auftrag gegeben, deren erste Zwischenergebnisse auch in den Prozess des Entwurfs der ELER-Verordnung eingespeist wurden. Der Termin für die Halbzeitbewertung war für die Erstellung des Verordnungsentwurfs also zu spät.

Das Problem der unterschiedlichen, nicht zusammenpassenden Zeitschienen von Evaluation und Programmplanung existierte ebenfalls auf der regionalen Ebene, wie in Kapitel 6.8.2 dargestellt wurde. Dort war der Termin der Halbzeitbewertung jedoch zu früh, da die Datenlage aufgrund der kurzen Programmlaufzeit noch nicht belastbar war.

Die optimale Bestimmung des Termins der Halbzeitbewertung stellt sich jedoch als sehr schwierig dar. Denn zum einen sollen die Ergebnisse den Mitgliedstaaten und Regionen nützen, ihre Programme zu verbessern, zum anderen sollen sie auch auf EU-Ebene genutzt werden, um die Politik weiterzuentwickeln. Dabei ist es für die Programmbehörden umso günstiger, je später die Evaluationen durchgeführt werden. Denn je länger die Programme laufen, desto mehr Daten sind verfügbar. Für die EU-Ebene hingegen ist ein möglichst frühes Zwischenergebnis wünschenswert, da die Vorbereitung der neuen Programmperiode in der Regel zwei Jahre vor dem Ende der aktuellen Periode beginnt (KOM 2, 36-37; KOM 6, 50+55). So ist die Wahl des Evaluationszeitpunktes ein Kompromiss, der für beide Seiten Nachteile birgt. Die kontinuierliche Evaluation könnte das Problem der unterschiedlichen Zeitschienen der Programme und der Evaluation jedoch lösen (Eval 7, 65; KOM 7, 17).

Der Grund für die Einführung der kontinuierlichen Evaluation ist das Informationsdefizit der Kommission (KOM 7, 17), wie bereits in Kapitel 6.8.1 zum Thema Informationsasymmetrie

dargestellt wurde. Das Ziel der Kommission ist es, die Evaluationsberichte für die Legitimierung gegenüber dem EU-Parlament zu verwenden. Die Ziele, welche die EU-Kommission mit der Evaluierung verfolgt, werden daher im nächsten Abschnitt diskutiert.

7.4.2. Problem der widersprüchlichen Zielsetzung der Evaluationen

Die Kommission verfolgt mit der Evaluation verschiedene Ziele. Die Halbzeitbewertung soll vor allem zur Verbesserung des Programmmanagements und z.T. auch für die folgende Programmplanung genutzt werden:

„Die Halbzeitbewertung ist ein Instrument, mit dem sich Qualität und Relevanz der Programme und ihrer Durchführung verbessern und die Programmänderungen ermitteln lassen, die möglicherweise erforderlich sind, um die ursprünglich gesteckten Ziele tatsächlich erreichen zu können. Mithilfe dieses Instruments lassen sich außerdem die Programmbestandteile ermitteln, an die außerhalb des Programms oder im folgenden Programmplanungszeitraum angeknüpft werden sollte.“ (Europäische Kommission 2002a, 2)

Die Halbzeitbewertung hat daher vor allem formativen Charakter⁵⁹ und bezieht sich auf die Durchführung der Programme in den Mitgliedstaaten und Regionen (Handlungsarena 1). Mit der Ex-post-Evaluation, welche eher summativen Charakter⁶⁰ hat, verfolgt die Kommission jedoch vor allem das Ziel der Legitimation gegenüber dem EU-Parlament:

„Aufgabe der Ex-post-Bewertung ist, die einzelnen Phasen des Programms zu untersuchen und eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Die Endbewertung hat eine wichtige Funktion in Bezug auf die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetzgeber, den Haushaltsbehörden und der Öffentlichkeit und ist unverzichtbar für eine größere Transparenz. Sie kann auch Empfehlungen für eventuelle Folgemaßnahmen, beispielsweise nach erfolgreichen Praktiken ergeben.“ (Europäische Kommission 1999, 6)

Die Verfolgung unterschiedlicher Ziele kann jedoch zu Zielkonflikten führen (Eser 2002):

⁵⁹ Formative Evaluationen sind begleitende Evaluationen, mit denen die Abwicklung einer Intervention und deren Wirkungen fortlaufend untersucht werden (Bortz/Döring 2003). Das Ziel von formativen Evaluationen ist die Verbesserung der Programmgestaltung z.B. durch die Identifizierung von Wirkungsverläufen und von verbesserungswürdigen Bestandteilen eines Programms und die Vermittlung handlungsrelevanten Wissens (Cook/Matt 1990; Bortz/Döring 2003). Die Zielgruppe sind daher auch in erster Linie die Programmmanager (Cook/Matt 1990).

⁶⁰ Summative Evaluationen beurteilen zusammenfassend die Wirksamkeit einer Intervention (Bortz/Döring 2003). Sie werden also ex-post durchgeführt. Ihr Ziel ist die Erfassung aller (inklusive aller negativer oder unvorhergesehener) Effekte, die durch die Maßnahme verursacht wurden (Cook/Matt 1990). Im Rahmen einer summativen Evaluation wird nicht nur geprüft, ob die Maßnahme wirksam war, sondern es muss auch nachgewiesen werden, dass die registrierten Veränderungen, Effekte, Wirkungen ohne den Einsatz der Maßnahme ausgeblieben wären (Bortz/Döring 2003). Die Zielgruppe von summativen Evaluationen sind z.B. die formellen Entscheidungsträger, die Steuerzahler und potenzielle Programmnutzer (Cook/Matt 1990).

„Mit diesen Zielen bewegt sich die Evaluation von EU-Programmen im Spannungsfeld zwischen Rechenschaft nach außen gegenüber den Stakeholdern (summative Evaluation) und der Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation (formative Evaluation).“ (Forstner et al. 2002, 2)

Die Betonung des Ziels „Verbesserung der Rechenschaft“ gegenüber dem Ziel „Verbesserung des Managements“ führt zu Problemen hinsichtlich der Qualität der Evaluationen, da z.B. der Bewertungsrahmen auf die Ansprüche der Kommission hinsichtlich der Berichterstattung gegenüber dem Parlament und nicht auf die Bedürfnisse der Regionen ausgerichtet ist:

„Die Funktion der Evaluationen ist eindeutig nach außen gerichtet, orientiert sich also auf die Berichterstattung und Legitimation meist in Form von Quantifizierungen.“ (Eser 2002, 328)

Dies führt zu einer Einschränkung der Verwendung von Evaluationen⁶¹ als Managementinstrument auf der regionalen Ebene und steht somit im Widerspruch zum formativen Ziel der Evaluationen. Im nächsten Abschnitt wird das Problem der Evaluation zum Ziel der Legitimation aus Sicht der Institutionenökonomie diskutiert.

7.4.3. Evaluation als administratives Prozedere

Das Hauptziel der Evaluation für die Kommission ist die Legitimation gegenüber dem EU-Parlament. Daher hat sie ein Interesse daran, dass die Akteure auf regionaler Ebene ihr die dafür benötigten Informationen liefern (vgl. Kapitel 6.8.1 zum Thema Informationsasymmetrie). Die Kommission muss die Akteure auf regionaler Ebene also dazu zwingen, die Informationen zur Verfügung zu stellen.

In der Prinzipal-Agenten-Theorie werden zwei Möglichkeiten diskutiert, um den Agenten zu kontrollieren: Aufsicht und administrative Prozedere. Bei der Aufsicht handelt es sich um Überwachung, Kontrolle und Bestrafung. Problematisch hierbei sind jedoch die hohen Kosten für die Kontrolle und Sanktionierung. Administrative Prozedere beeinflussen die institutionelle Umwelt und begrenzen die Handlungsmöglichkeiten der Agenten. Sie bilden die Spielregeln für die Agenten, regeln das Sammeln und Verbreiten von Informationen und begrenzen die Wahlmöglichkeiten der Agenten (Schmidtchen/Steunenberg 2003). Hierzu zählt u.a. ein geeignetes Entlohnungsschema, welches Anreize schafft, im Sinne des Prinzipals zu handeln (Keck 1994). Effektive administrative Prozedere führen dazu, dass die Agenten, ohne vom Prinzipal angeleitet oder beobachtet zu werden, die Entscheidungen treffen, die der Prinzipal auch selbst treffen würde (Schmidtchen/Steunenberg 2003).

⁶¹ Die Problematik der Verwendung wird in Kapitel 9 näher untersucht.

Zur Lösung ihres Informationsproblems hat die Kommission demnach das administrative Prozedere der Evaluation gewählt. Dabei bildet der Bewertungsrahmen die Spielregeln für die Akteure auf regionaler Ebene, nach welchem die Informationen zu sammeln und aufzubereiten sind. Die Institutionalisierung dieses Prozederes scheint jedoch aus Sicht der Kommission nicht geglückt. Das Prozedere der Evaluation scheint nicht effektiv zu sein. Zum einen ist die Kommission auf Sanktionen, in Form von Streichung der Kofinanzierung für die Bewertung oder Verweigerung der Genehmigung von Programmanpassungen, angewiesen. Zum anderen entsprechen die Evaluationsberichte nicht den Ansprüchen der Kommission (vgl. Kapitel 6.7.1 zur Qualität aus Sicht der Kommission). Gründe hierfür werden vor allem im Top-Down-Management der Kommission gesehen:

“EU regulations, which shape a rigid architecture for the management of evaluations: (...) This understanding represents a typical top down management, by which the highest level not only intends to know everything which happens further down, it also acts on the assumption that on the lower levels the evaluation task can be achieved everywhere by the same categories and analytical tools although other issues such as diversity, comparisons are also highlighted.” (Stame 2002, 321)

Um dem Ziel der Rechenschaft zu entsprechen, macht die Kommission möglichst detaillierte Vorgaben bezüglich der zu verwendenden Indikatoren, um diese dann durch die Synthese aggregieren zu können. Diese Indikatoren passen jedoch nicht zu den Bedürfnissen der Programmverwaltungen auf regionaler Ebene und schränken die Aussagekraft der Evaluationen ein (vgl. Kapitel 6.1.2 zur Beurteilung des Bewertungsrahmens).

Auf der regionalen Ebene wird das Instrument der Evaluation jedoch als Zwang und Kontrollinstrument wahrgenommen und schränkt die Verwendung von Evaluationen im Politikprozess ein. Gründe dafür sind die Interessenunterschiede der beteiligten Akteure, welche detaillierter im Kapitel 9 untersucht werden, und das mangelnde Vertrauen zwischen Kommission und der regionalen Ebene. Die Funktion der Institution „Vertrauen“ ist die Reduktion von zeitlicher und sozialer Komplexität (Offermanns 1990):

“(Trust) has the effect of lowering the cost of search and monitoring, because trusting people are less secretive and more readily supply information. Trust reduces the costs of contracting and control because it lowers fears of opportunism and leads to the acceptance of more influence from the partner. In the case of trust, people will deliberate and renegotiate and the basis of give and take (‘voice’) rather than walk out (‘exit’) when conflicts arise.” (Slangen/Polman 2002, 77)

Vertrauen kann dazu beitragen, das Prinzipal-Agenten-Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zu lösen (Offermanns 1990). Dazu muss jedoch auf Sanktionen

verzichtet werden, da diese zum Zurückdrängen kooperativer Aspekte und zu einer Beeinträchtigung des Vertrauens führen:

„Sanktionen sind daher oft nur ein stumpfes Schwert, welches eigentlich nur zu einem Zweck eingesetzt werden sollte: um zu zeigen, daß man auf sie verzichtet im Falle des Vertrauensbruchs. Denn dadurch wird dem anderen signalisiert, daß man ihm vertraut und daß seine Gegenleistung nur aufgrund des eingesetzten Vertrauens erwartet wird. Allerdings muß dies auch deutlich werden, und zwar allen, die davon erfahren haben, denn sonst verliert man sein Gesicht und wird unglaubwürdig.“ (Offermanns 1990, 189)

Weiterhin scheint die Kommission nicht genügend positive Anreize für die Agenten zu setzen, welche dazu führen, dass die Agenten in ihrem Sinne handeln. Zwar propagiert die Kommission das Instrument der Evaluation als wichtiges Managementinstrument, welches den Akteuren auf regionaler Ebene nützlich sein kann. Diese Vorteile werden jedoch auf regionaler Ebene nicht gesehen bzw. sie werden im Vergleich zu den Nachteilen in Form des Aufwands für Evaluationen und der Gefahr der Sanktionen als zu gering eingeschätzt (vgl. Kapitel 9). Die Kommission selbst nutzt die Evaluation jedoch auch nicht als Instrument zur Verbesserung der Programme, wie in Kapitel 7.3 gezeigt wurde. Der Hauptzweck der Evaluationen ist die Legitimation, und das Instrument der Evaluation wird von der Kommission genutzt, um ihre politischen Kompetenzen gegenüber der regionalen Ebene auszuweiten.

Im folgenden Kapitel wird nun der Politikprozess der Programmplanung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf der regionalen Ebene untersucht und es wird analysiert, inwiefern Evaluationsergebnisse in diesem Prozess verwendet wurden.

8. Handlungsarena 3: Politikformulierung auf regionaler Ebene

Die Handlungsarena 3 bezieht sich auf den Prozess der Politikformulierung auf der regionalen Ebene. Das Output dieses Prozesses ist das ländliche Entwicklungsprogramm für die Programmperiode 2007-2013. Dabei ist die Handlungsarena 2 mit der Handlungsarena 3 auf zwei Wegen verknüpft: Zum einen sind die EU-Verordnungen für die ELER-Periode (ELER-Verordnung, Durchführungsverordnung, Strategische Leitlinien etc.) die gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf regionaler Ebene. Zum anderen müssen die von den Regionen erstellten EPLR durch die EU-Kommission genehmigt werden.

Die Teilnehmer der Handlungsarena 3 sind die Landespolitiker, welche die politische Grundausrichtung der Politik bestimmen und die verschiedenen Akteure der Landesverwaltung (z.B. verschiedene Abteilungen und Referate des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz), welche auf dieser Grundlage die Ausgestaltung des Programms vornehmen. Auch Evaluatoren waren an dem Prozess der Programmplanung beteiligt, indem sie sowohl verschiedene Bewertungsstudien für die Programmplanung durchführten als auch die Programmverwaltung bei der Erarbeitung des EPLR unterstützten. Des Weiteren wird die Rolle der Länderparlamente bei der Politikformulierung betrachtet.

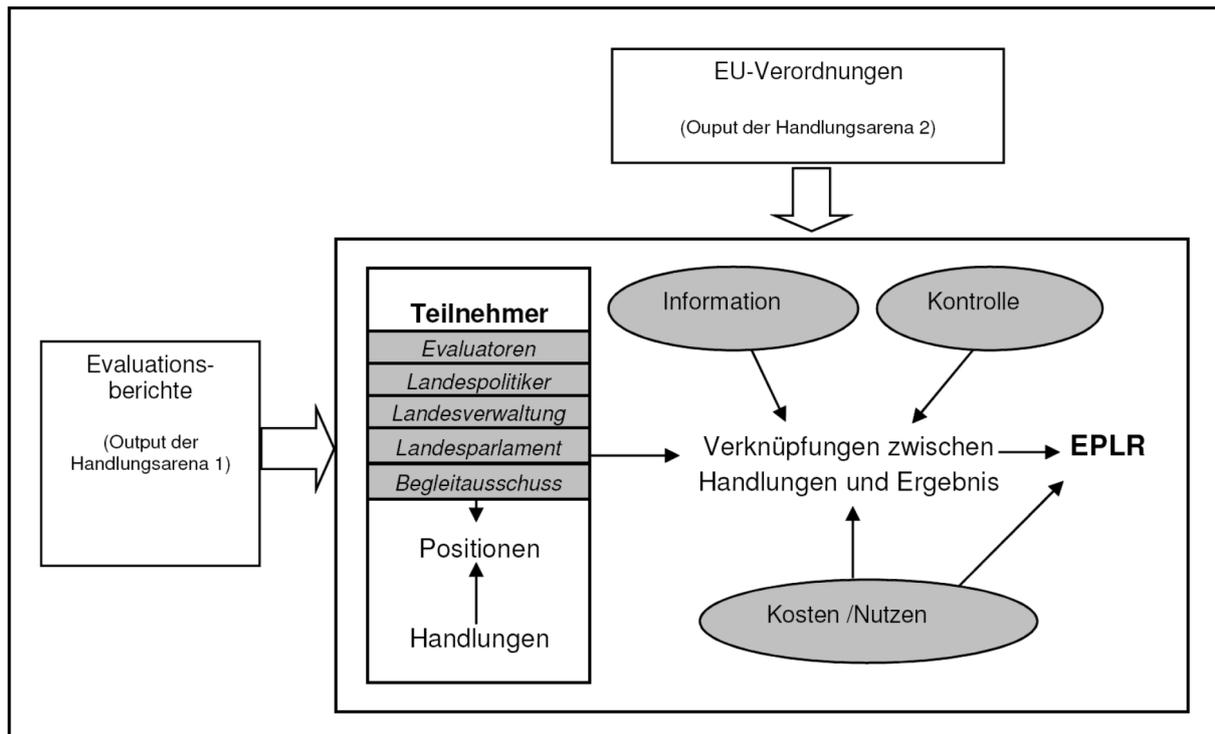
Die Handlungen der Teilnehmer in Handlungsarena 3 waren z.B. die Durchführung der Ex-ante-Bewertung, der Stärken-Schwächen-Analyse, die Formulierung der Landesstrategie und die Programmformulierung des EPLR.

Im Prozess der Neuformulierung des EPLR wurden durch die Teilnehmer verschiedene Informationen verarbeitet. Ein Fokus der Analyse richtet sich hier auf die Verwendung der Informationen aus den Evaluationen (also des Outputs der Handlungsarena 1). Die Verwendung von Evaluationsergebnissen durch die Teilnehmer ist dabei, neben der bereits diskutierten Qualität der Evaluationen und der Zusammenarbeit mit den Evaluatoren, insbesondere abhängig vom Interesse der Teilnehmer an der Verwendung von Evaluationen.

Die Programmplanung wurde außerdem durch das Bestreben der Teilnehmer, die Kontrolle über den Politikprozess zu behalten, beeinflusst. Dabei beruht die Fähigkeit zur Kontrolle v.a. auf den Ressourcen der Teilnehmer, Macht auszuüben. Faktoren der Macht sind hierbei z.B. der Zugang zu Informationen und verfügbare Ressourcen. Evaluationsergebnisse können daher auch zur Kontrolle des Politikprozesses eingesetzt werden, wenn die Teilnehmer ein Interesse und die Möglichkeit haben, diese Informationen zu nutzen.

Das Interesse der Nutzung von Evaluationsergebnissen ist jedoch auch von Kosten-Nutzen-Erwägungen der Teilnehmer abhängig. Beurteilen diese die Kosten der Informationsverarbeitung im Vergleich zu dem Nutzen aus der Verwendung als zu hoch, werden sie die Evaluationsergebnisse nicht nutzen. Abbildung 24 gibt einen Überblick über die diskutierten Elemente der Handlungsarena 3.

Abbildung 24: Überblick über untersuchte Elemente der Handlungsarena 3 – Neuformulierung der EPLR



Quelle: eigene Darstellung

Zu Beginn dieses Kapitels werden die an der Handlungsarena 3 beteiligten Akteure vorgestellt (Abschnitt 8.1). Anschließend werden die den Prozess beeinflussenden Rahmenregeln analysiert (Abschnitt 8.2). Abschnitt 8.3 beleuchtet den Programmplanungsprozess des ELPR in Mecklenburg-Vorpommern innerhalb der Regierung. Die Einbeziehung des Begleitausschusses und des Landtags in diesen Prozess stehen im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts 8.4. Anschließend gibt der Abschnitt 8.5 einen zusammenfassenden Überblick über die Programmplanung, bevor in den Abschnitten 8.6 und 8.7 der Frage der Verwendung von Evaluationsergebnissen innerhalb dieses Prozesses nachgegangen wird. Abschließend werden zentrale Aspekte der Handlungsarena 3 thematisiert.

8.1. Teilnehmer der Handlungsarena 3

Die an der Programmplanung beteiligten Akteure waren das Kabinett, die GVB, die Akteure der Verwaltung des Landwirtschaftsministeriums, der Begleitausschuss, der Landtag und die EU-Kommission.

Das *Kabinett* ist zusammengesetzt aus den Ministern der Landesregierung. Es hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung des ELER-Programms. Die Federführung lag

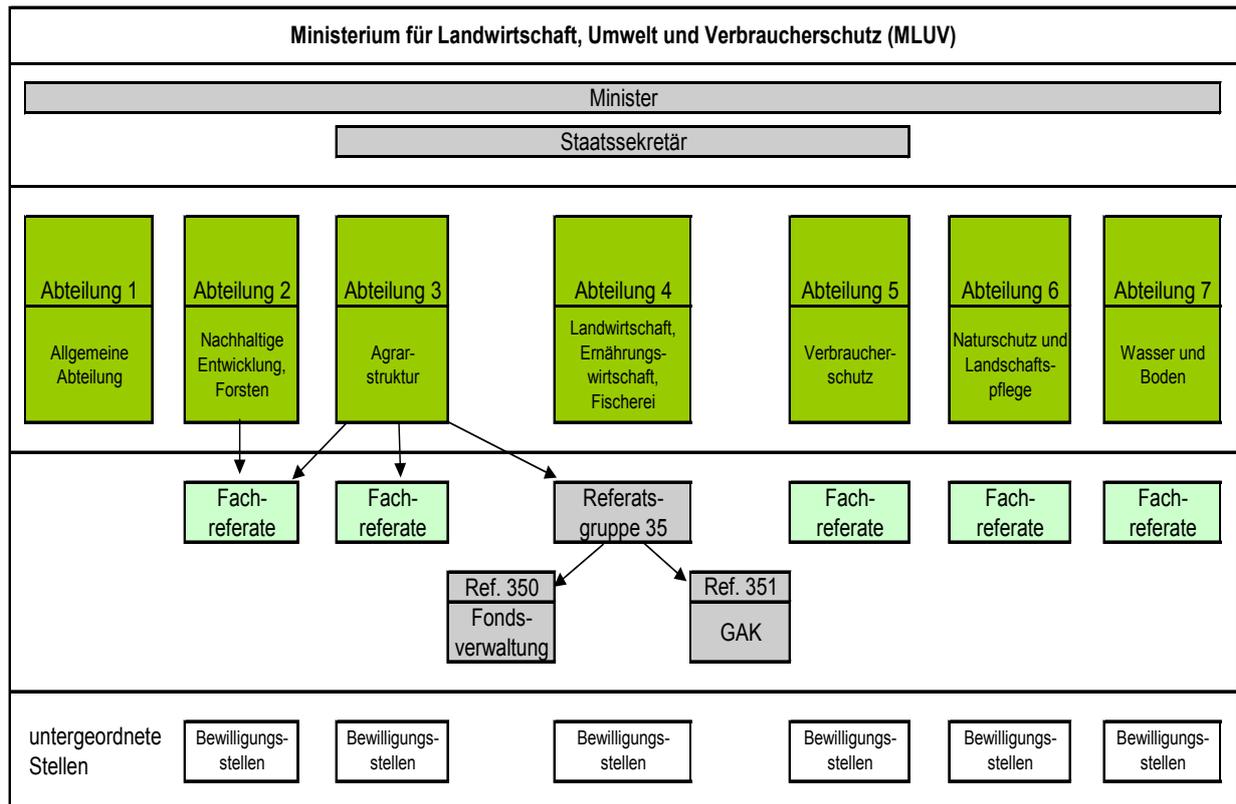
dabei beim Finanzministerium. Regeln, welche die Verhandlungen im Kabinett prägen, sind z.B. der politische Tausch, also das wechselseitige Angebot politischer Kompromisse.

Die **Akteure der Verwaltung** wurden bereits im Kapitel 6.2.1, welches die Teilnehmer der Handlungsarena 1 betrachtete, vorgestellt. Im Zeitraum zwischen der Durchführung der Evaluation (2003) und der Programmplanung (2005-2007) fand jedoch in Folge der Landtagswahl eine Umstrukturierung der Ministerialverwaltung statt.

Die **GVB** ist seit 2006 der Staatskanzlei zugeordnet (Min 7, 3). An ihrer Aufgabe hat sich dadurch jedoch nichts geändert, sie koordiniert auch weiterhin den integrierten Einsatz der EU-Strukturfonds und des ELER (Min 3, 3; Min 7, 3). Die GVB ist nach außen hin für die Umsetzung der Fonds zuständig, für die operative Umsetzung der Fonds sind jedoch die Fondsverwaltungen verantwortlich (Min 7, 5). Die ELER-Verordnung sieht im Gegensatz zur Strukturfondsverordnung der vergangenen Förderperiode keine Abstimmung mit den Strukturfonds EFRE und ESF durch eine gemeinsame Verwaltungsbehörde vor. Der Einsatz des GVB als Koordinierungsstelle für die EU-Fonds wurde jedoch von der Landesregierung auch für die Programmperiode 2007-2013 beschlossen und auch vom Begleitausschuss unterstützt (GVB 2005a; Landtag MV 2005).

Aus den vormalig für die Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Ministerien (Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Ministerium für Umwelt) wurde ein einziges Ressort, das **Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV)**. Auch im MLUV war jedoch die Fondsverwaltung für die Programmplanung des ELER-Programms und für die Abstimmung mit der GVB zuständig. Die Fondsverwaltung, Referat 350, ist der Abteilung 3 (Agrarstruktur) zugeordnet und bildet zusammen mit dem Referat 351, welches für die Gemeinschaftsaufgabe zuständig ist, eine Referatsgruppe. Die enge Verflechtung zwischen der ELER- und der GAK-Förderung spiegelt sich also auch in der Verwaltungsstruktur wider. Die grundsätzliche Hierarchie innerhalb der Verwaltung (Abteilung – Fachreferate – Bewilligungsstellen) ist jedoch unverändert geblieben. Die Verwaltungsstruktur des MLUV wird in Abbildung 25 noch einmal übersichtlich dargestellt.

Abbildung 25: Akteure der Agrarverwaltung



Quelle: eigene Darstellung

Die ELER-Verordnung enthält die Vorschrift, dass zur Begleitung und Bewertung der Programme ein **Begleitausschuss** eingesetzt werden muss. Die Aufgaben des Begleitausschusses sind die Überprüfung der Programmumsetzung, der Fortschritte bei der Zielverwirklichung, die Prüfung und Billigung von Zwischenberichten und Programmanpassungen. Die Einrichtung des Begleitausschusses muss innerhalb von drei Monaten nach der Programmgenehmigung eingerichtet werden (Amtsblatt 2005). In Mecklenburg-Vorpommern gibt es ab 2007 einen Gemeinsamen Begleitausschuss für EFRE, ESF und ELER (Anonymus 2007b). Dieser ist zuständig „für die Prüfung und Effizienz und Qualität der Durchführung der Programme des EFRE, ESF und ELER“ (Anonymus 2007b, 1). Der Begleitausschuss ist aus ca. 30 Vertretern der Verwaltung und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammengesetzt⁶². Die Sitzungen des Begleitausschusses (BGA) werden

⁶² Vertreter der Verwaltung sind die GVB und die betroffenen Ministerien (Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Umwelt-, Finanz-, Innen-, Justiz-, Bildungs-, Verkehrs- und Sozialministerium) und Vertreter der beteiligten Bundesministerien (BMELV, Arbeits-, Wirtschafts- und Finanzministerium). Die vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartner sind z.B. Bauernverbände, Umweltverbände, Sozialverbände, Unternehmerverbände, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände, die Kirchen, der Landesfrauenverband und die Landjugend (Min 5, 69 und 75; vgl. Anonymus 2007b). Der Begleitausschuss des ELER wurde gegenüber dem Begleitausschuss der Periode 2000-2006 um neun weitere Verbände erweitert, so dass weitere Akteure bei der Programmgestaltung mit einbezogen wurden. Dabei handelte es sich um den Deutschen Naturschutzring, AbL, NABU, Landfrauenverband, Tourismusverband, Waldbesitzerverband, Landschaftspflegeverband, Landesverband für Landwirte im Nebenerwerb,

geleitet und koordiniert durch die GVB (Min 3, 3; Min 3,47; Min 7, 5; vgl. Anonymus 2007b).

Die ELER-Verordnung sieht keine Einbeziehung des BGA in die Programmplanung vor. Die Beteiligung des Begleitausschusses an der Programmplanung erfolgte jedoch in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Forderung der Partner, in die Programmierung mit einbezogen zu werden (GVB 2005c). Daraufhin erstellte die GVB eine Kabinettsvorlage, in deren Folge das Kabinett im Juli 2005 ein Mandat zur Beteiligung des Begleitausschusses verabschiedete (GVB 2005c; GVB 2006a).

Der **Landtag** von Mecklenburg-Vorpommern hat - obwohl er die Legislative ist - keine legislativen Mitwirkungsrechte an der Programmplanung der ELER-Verordnung. Im Rahmen der Verabschiedung des Haushalts gibt es Mitwirkungsmöglichkeiten, wovon jedoch kaum Gebrauch gemacht wird. Aufgrund der Auskunft- und Informationspflicht der Landesregierung gegenüber den Landtagsabgeordneten kann das Parlament jedoch Einfluss nehmen. Dies geschieht v.a. im Rahmen des Agrarausschusses, da die Abgeordneten ein Recht auf Information durch die Landesregierung haben und jederzeit die Stellungnahme des zuständigen Ministers und Akteneinsicht verlangen können (Laris 2006, Art.15; Laris 2006, Art.21).

Ein weiterer wichtiger Akteur bei der Programmplanung ist die **EU-Kommission** (Teilnehmer der Handlungsarena 2), da diese das Programm genehmigen (notifizieren) muss. Die Abstimmung der Programmplanung und das Notifizierungsverfahren des Entwicklungsprogramms bei der EU-Kommission erfolgte mit dem für die ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern zuständigen Desk-Officer in der GD Landwirtschaft.

Nachdem nun die einzelnen Teilnehmer der Handlungsarena 3 vorgestellt wurden, werden die Rahmenregeln, welche die Programmplanung beeinflussten, analysiert.

Landjugendverband) (Landgesellschaft o.J.; MLUV 2007, 369). Auch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe hat sich gegenüber der vergangenen Periode verändert, so ist der Bauernverband kein Mitglied des Lenkungsausschusses mehr, dafür sind jedoch die Umweltverbände ab 2007 auch im Lenkungsausschuss vertreten (BA 2, 15).

8.2. Rahmenregelungen der Programmplanung

Die Programmgestaltung des EPLR bewegte sich in einem relativ engen Rahmen aus Vorgaben der EU und des Bundes. Dabei gab die ELER-Verordnung die Grundstruktur des Programms vor (BA 2, 63; Eval 1, 150; Min 2, 49; Min 3, 21; Min 4, 31; Min 4, 61).

Die Durchführungsverordnung für den ELER war ein weiterer Rahmen, der beachtet werden musste (Eval 1, 150). Diese enthielt zwar sehr detaillierte Vorgaben, wie das Programm zu schreiben ist, grenzte den Spielraum bei der Ausgestaltung jedoch nicht besonders ein (Min 5, 95+97):

„Nee, die Durchführungsverordnung spielte da eher weniger eine Rolle, erstens weil die, was die Programmgestaltung angeht, ohnehin relativ dürrig ausgefallen ist, was die Kommission da rausgebracht hat. Sie hat ja die Spielräume, die der ELER eingeräumt hat, ja nicht sehr doll eingegrenzt und auch die Regeln nicht sehr eingegrenzt.“ (Min 5, 43)

Als weiterer Rahmen des Programms ist die EU-Strategie⁶³ zu berücksichtigen gewesen (Min 2, 47-49; vgl. MLUV 2007). Aufbauend auf der EU-Strategie wurde die Nationale Strategie⁶⁴ entwickelt, welche wiederum einen zu beachtenden Rahmen für das EPLR darstellte (Min 2, 47; Min 5, 117).

Ein wichtiger Rahmen, der außerdem bei der Programmplanung berücksichtigt werden musste, waren die Vorgaben der GAK, da sie eine wichtige Finanzierungsquelle sind (BA 2, 72; Eval 7, 44; Min 1, 9; Min 2, 49; Min 4, 33; Min 4, 61):

⁶³ Die EU-Strategie gibt die strategischen Leitlinien für die drei Achsen des ELER wie folgt vor: Achse 1: starker und dynamischer Agrarlebensmittelsektor, Prioritäten: Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität in der Lebensmittelkette, Konzentration auf Investitionen in Sach- und Humankapital (Amtsblatt 2006a, L 55/24), Achse 2: Beitrag zu biologischer Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert, Wasser und Klimawandel (Amtsblatt 2006a, L 55/25), Achse 3: Ziel: Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und von Voraussetzungen für Wachstum; Schaffung von Kapazitäten, den Erwerb von Qualifikationen und die Organisation für die örtliche strategische Entwicklung (Amtsblatt 2006a, L 55/26-27), LEADER: Beitrag zur Erreichung der Ziele der Achsen 1-3, Verwaltungsverbesserung, Entwicklung des endogenen Entwicklungspotentials (Amtsblatt 2006a, L 55/27-28).

⁶⁴ Die nationale Strategie wurde in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner entwickelt (BM 1, 3-4; BM 1, 68; BM 1, 95-99; BM 1, 154; vgl. dazu ausführlich Schiller 2008). Sie enthält die folgenden strategischen Leitlinien: Achse 1: Förderung der Kenntnisse und Stärkung des Humanpotenzials, Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals sowie Innovationsförderung, Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse; Achse 2: Biodiversität sowie Wasser-, Klima- und Bodenschutz, Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen, Räumliche Differenzierung; Achse 3: Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, Berufsbildung und Information der Wirtschaftsakteure, Ausbildung und Kompetenzentwicklung. Außerdem enthält sie eine indikative Mittelaufteilung für die Bundesländer und Indikatoren für die Bewertung und Begleitung (BMELV 2006).

„Auch da sind wir ja in dem Zwang, dass wir beachten müssen, mit welchen Mitteln wir die EU-Gelder hier kofinanzieren können. Das ist im Regelfall die Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz. Insofern haben wir die fachlichen, inhaltlichen Vorgaben über die Gemeinschaftsaufgabe weitestgehend. Wir können eigentlich nicht so sehr kreativ uns daneben ausdenken, denn dann fällt das Kofinanzierungsinstrument aus und wir sind auf die Landesmittel angewiesen als Kofinanzierung. (...) Also haben wir da wenig Spielraum in Dingen, die wir außerhalb der GAK machen wollen, sodass wir letztlich die Maßnahmen der GAK als Ansatz haben und die gilt es dann eben nach unseren Bedürfnissen hier im Land zielorientiert zu interpretieren.“ (Min 4, 33)

Entscheidenden Einfluss auf die Programmplanung hatte der Umstand, dass den Teilnehmern auf regionaler Ebene zum Zeitpunkt der Programmerstellung keine detaillierten Informationen über die Ausgestaltung der EU-Rahmengesetzgebung vorlagen. Die Programmplanung für die Förderperiode 2007-2013 begann bereits Anfang 2005, und somit bevor ein endgültiger EU-Rahmen für die Programmplanung verabschiedet war (BM 1, 152; Min 7, 87):

„(...) also es wurde ja programmiert, da war die ELER-Verordnung noch gar nicht verabschiedet, geschweige denn die Strukturfondsverordnungen, die hingen ja noch Lichtjahre zurück. Aber der eine machte dann sozusagen ein Gesamtkonzept für alle und das Landwirtschaftsministerium bewegte sich sozusagen auf dem glatten Eis von sich täglich verändernden Verordnungsentwürfen seitens der EU-Kommission. Und (...) plötzlich tauchten die (...) strategischen Leitlinien auf und es stand im Grunde der nationale Rahmenplan... Also es lief ja alles nicht synchron (...).“ (Eval 1, 68)

Basierend auf den Inhalten der politischen Diskussionen im Vorfeld der neuen Programmperiode wurde jedoch bereits vor Veröffentlichung eines verbindlichen Rahmens mit der Programmplanung begonnen (Min 3, 19-21):

„Also es war ja klar, dass für 2007 oder ab 2007 eine neue Förderperiode anfängt. Es war klar, in welche Richtung das überhaupt gehen würde, dass wesentliche Teile beibehalten werden, dass aber der ELER insgesamt ein breiteres Spektrum bekommt, weil man ja von diesem sektoralen Ansatz hin zu diesem regionalen Ansatz kommen möchte (...). Das hat sich in der politischen Diskussion im Vorfeld ergeben, das hat die Kommission signalisiert, dass sie in diese Richtung möchte. Die Mitgliedstaaten sind mitgegangen, und das war auch aus den ersten Entwürfen der ELER-Verordnung zu erkennen oder den Vorentwürfen oder überhaupt den ersten Skizzen, das, was eben mitgeteilt wurde nach außen.“ (Min 3, 19-21)

Dann wurden nach und nach konkretere Entwürfe der ELER-Verordnung und letztendlich die verabschiedete Verordnung, die EU- und nationale Strategie veröffentlicht und die Programmplanung wurde laufend an den sich verändernden Rahmen angepasst (Min 3, 21).

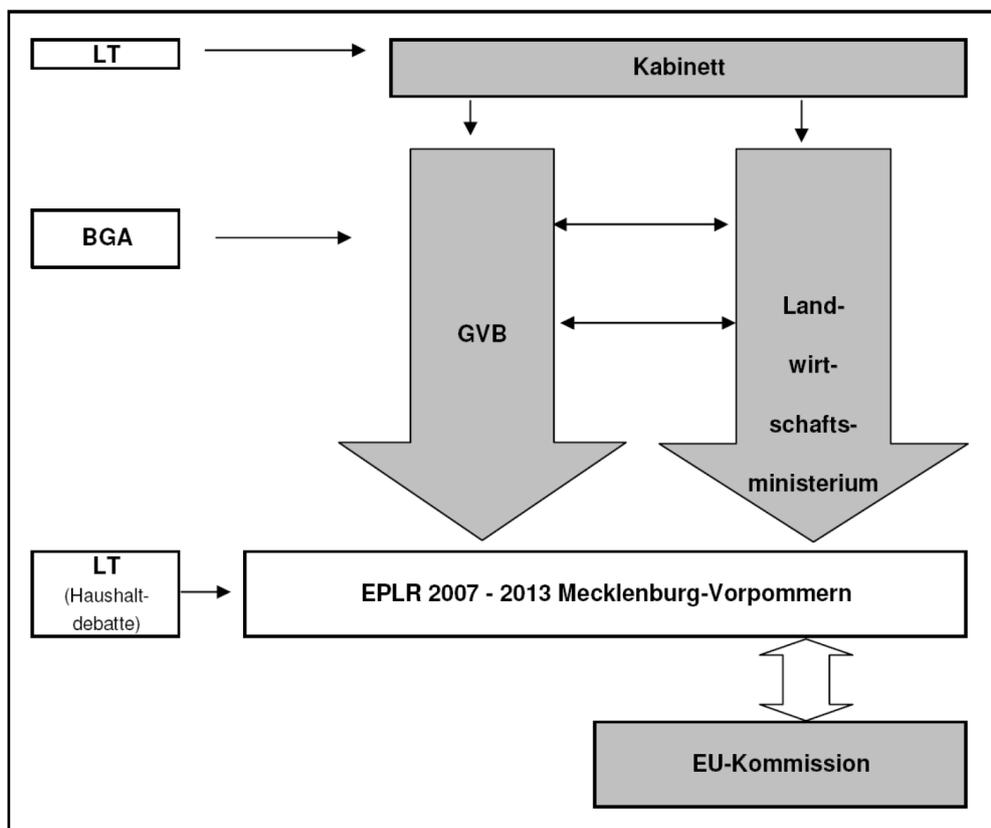
8.3. Der Programmplanungsprozess des EPLR für die Programmperiode 2007-2013

In Mecklenburg-Vorpommern erfolgte die grundlegende Ausrichtung des ELER-Programms im Kabinett. Daneben fanden zwei parallele Programmentwicklungsprozesse statt, zum einen in der Staatskanzlei und zum anderen im Landwirtschaftsministerium (vor 2006 im MELFF und ab 2006 im MLUV):

„Es gab sozusagen von der Staatskanzlei ein integriertes Konzept, das mit einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde und einer gemeinsamen sozioökonomischen Analyse, dass das dann die Ausgangslage für alle drei Fonds ist, quasi ein bisschen wie in der Vergangenheit. Und dann gab es das Konzept im Landwirtschaftsministerium, die im Prinzip erst einmal ressortspezifisch und innerhalb des Rahmens von ELER alles vorbereitet, vorgedacht haben.“ (Eval 1, 68)

Außerdem fand eine Beteiligung des Begleitausschusses an der Programmplanung statt und auch der Landtag wurde in die Diskussion der weiteren Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungspolitik mit einbezogen. Nach Verabschiedung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum wurde dann das Notifizierungsverfahren mit der EU-Kommission durchgeführt. Abbildung 26 gibt einen kurzen Überblick über diese Prozesse.

Abbildung 26: Schematische Übersicht über die ELER-Programmplanung in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: eigene Darstellung

Diese Prozesse werden in den folgenden Abschnitten 8.3. bis 8.4 näher beschrieben. Zunächst richtet sich hierbei der Fokus auf die Verhandlungen im Kabinett, da die grundlegende Ausrichtung des ELER-Programms dort stattfand.

8.3.1. Verhandlungen im Kabinett

Die grundlegende politische Weichenstellung für die Ausgestaltung des Programms fand im Kabinett statt (Eval 1, 144). Die Verhandlungen im Kabinett waren dabei geprägt durch das Ziel der verschiedenen Ressorts (z.B. Landwirtschafts-/Umwelt-, Wirtschafts-, Innen-, Sozial-, Finanzministerium), ihre Interessen im Bereich der ländlichen Entwicklung durchzusetzen (Eval 1, 98). Die Verhandlungen im Kabinett drehten sich vor allem um die Nutzung des ELER als Finanzierungsquelle für andere Ressorts (BA 1, 48+58; BA 2, 62; Eval 1, 98+108+134, Eval 7, 42; Eval 8, 47; LT 2, 28):

„Es gab natürlich eine große Abstimmung im Kabinett, wo Bildungsministerium im Bereich Denkmalpflege, wo das Innenministerium im Bereich Sportförderung, wo das Verkehrsministerium im Bereich ländliche Bau- und Liegenschaften Zugriffsmöglichkeiten auf ELER sich gesichert haben (...). Das hat natürlich den ELER etliche Federn gekostet. Strategisch schlau von Frau Keler eingefädelt, um den Landeshaushalt zu entlasten. (...) Es entspricht komplett politischen Vorgaben, also Achse 3 musste viel kriegen, weil da sich alle Häuser dran bedient haben.“ (BA 2, 63)

Die Einigung im Kabinett erfolgte dabei u.a. durch politischen Tausch:

„Ah! Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft der Bevölkerung sollen ja auch mit Millionen dort... (...) Das soll angeblich ein Zugeständnis gewesen sein ans Sozialministerium, und dafür hat man wieder von da was bekommen.“ (BA 2, 59)

Die Rolle des Landwirtschaftsministers innerhalb der Verhandlungen im Kabinett wird dabei vonseiten der Wirtschafts- und Sozialpartner des Begleitausschusses als eher schwach eingeschätzt:

„(...) und ich weiß nicht, ob im Gegenzug das Landwirtschaftsministerium gut verhandelt hat, um von den anderen Häusern auch was zu kriegen. Also da bin ich eher skeptisch, ich glaube, da sind andere einfach besser aufgestellt als das Landwirtschaftsministerium. Ein hartes Spiel, was die da treiben auch im Kabinett.“ (BA 2, 63)

Das Finanzministerium hatte bei den Verhandlungen im Kabinett die Koordination der Programmplanung übernommen (Eval 1, 83). Der Einfluss des Finanzministeriums bei den Verhandlungen war dabei sehr groß (BA 2, 63; Eval 1, 83; Min 1, 110). Ein wichtiges Ziel

des Finanzministeriums war die Entlastung des Landeshaushalts⁶⁵ durch den ELER (BA 2, 63):

„Wobei der Rahmen ziemlich zeitig festgelegt wurde. Da hat in der jetzigen Förderperiode das Finanzministerium doch inhaltlich mitgewirkt, aber nicht um Schwerpunkte zu setzen, sondern um auszuloten: Wo kann ich als Finanzministerium Landesmittel durch EU-Mittel ersetzen oder EFRE-Mittel durch ELER?“ (Min 1, 110)

Dies spielte bei der Programmplanung eine entscheidende Rolle. Um den Landeshaushalt zu entlasten, wurde z.B. die dritte Achse stark ausgebaut und für die Finanzierung von Maßnahmen genutzt, welche vorher nicht im Rahmen der ländlichen Entwicklung förderfähig oder welche vorher nur durch Landesmittel finanziert worden waren (BA 1, 50+63; BA 2, 63; Eval 1, 74+95; Eval 7, 42+56; Eval 8, 47; Min 1, 11; Min 4, 31; Min 7, 99):

„Letztendlich basiert die gesamte Programmplanung auf einer Haushaltsplanung, die davon ausgeht, so wenig wie möglich oder die Strukturfonds oder die europäischen Mittel so haushaltsschonend wie möglich einzusetzen (...). Aber dass beispielsweise die Mittel des ländlichen Raumes direkt in den Denkmalschutz reingehen, direkt in landeseigene Liegenschaften reingehen, direkt reingehen in die landeseigenen Forsten. Also es ist sozusagen ein Rechenstück des Finanzministeriums zu ganz großen Teilen gewesen.“ (Eval 1, 72)

Im Zuge der ELER-Programmplanung wurde die Einbeziehung von anderen Ressorts ausgeweitet. Früher war die ländliche Entwicklung im Landwirtschafts- und Umweltministerium angesiedelt. Seit Öffnung des ELER für andere Bereiche als die Landwirtschaft spielen auch andere Ressorts eine größere Rolle, da sie ELER als Finanzierungsquelle nutzen möchten (Eval 1, 98; BA 1, 48+63; BA 2, 48). Dabei entstehen wachsende Konflikte zwischen dem Landwirtschaftsministerium und den anderen Ressorts um Finanzierungsquellen und Zuständigkeiten (Eval 7, 48-50).

Die politische Grundausrichtung des ELER-Programms erfolgte also innerhalb des Kabinetts. Die weitere Ausgestaltung des Programms erfolgte in zwei parallelen Prozessen: zum einen in der GVB und zum anderen in der Landwirtschaftsverwaltung. Dies wird im Folgenden näher untersucht.

⁶⁵ Ein wichtiges Ziel der Landesregierung ist die Haushaltskonsolidierung: „Eine zentrale Rolle spielt dabei die deutliche Verringerung der Neuverschuldung des Landes in den kommenden Jahren mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts noch in diesem Jahrzehnt. In diese strategische Ausrichtung müssen sich im Hinblick auf die Kofinanzierung und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Additionalität auch die Planungen für den Einsatz der EU-Mittel einordnen.“ (Landtag MV 2005, 15).

8.3.2. Programmplanungsprozess in der GVB

Die Programmplanung innerhalb der GVB begann Anfang 2005 (Min 7, 87). Unter Leitung der GVB wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in der alle Ministerien vertreten waren, die vom ELER und den Strukturfonds betroffen waren. Beteiligt waren alle betroffenen Ressorts, z.B. Landwirtschafts-, Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Finanzministerium. Dort wurden die Politikziele für das Land abgestimmt und diskutiert, wie und über welchen Fonds diese Ziele am besten zu erreichen wären (Min 3, 23; Min 5, 81; Min 7, 91):

„Wir haben uns damals also überlegt, dass wir die uns zur Verfügung stehenden Mittel so einsetzen möchten, dass im Hinblick auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im Land, nachhaltige Entwicklung, dass dann die stärksten Effekte da raus kommen und haben uns deswegen also überlegt, dass wir die Fonds nicht isoliert betrachten wollen und auch die Einsatzmöglichkeiten für die Fonds nicht isoliert betrachten wollen, sondern wir haben uns vier Schwerpunktbereiche innerhalb der Landespolitik gesetzt, für die die Mittel eingesetzt werden sollen (...): Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes, Verbesserung der Infrastruktur des Landes, dann Entwicklung und Forschung und Entwicklung von Humanressourcen und das letzte haben wir genannt Teilhabe an sozialen Standards (...).“ (Min 7, 87-89)

Die Diskussionen zwischen den Beteiligten, wie diese vier definierten Schwerpunkte der Landespolitik umgesetzt werden können waren z.T. sehr kontrovers, da die Interessen der einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich sind:

„Also diese Fragen wurden dann in dem Bereich diskutiert, auch z.T. durchaus kontrovers diskutiert, weil Sie sich vorstellen können, an einer Umweltmaßnahme hat ein Umweltministerium sicherlich ein größeres Interesse als irgendwelche anderen Häuser, die dann sagen: Wir könnten dieses Geld aber sicher für andere Zwecke besser einsetzen. Und haben uns dann also in diesem Diskussionsprozess letztendlich darauf geeinigt, wie die Mittel nach unserer Vorstellung eingesetzt werden sollen. Das war also die Grundlage auf Landesebene, die musste dann natürlich in die Programmplanung selbst für die Fonds umgesetzt werden.“ (Min 7, 95)

Diese Arbeitsgruppe hat bis Sommer 2006 und dann nach der Wahl von November 2006 bis Januar 2007 getagt (Min 5, 83). Aufbauend auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe wurde Anfang 2006 begonnen, die Landesstrategie⁶⁶ sowie die sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse⁶⁷ zu erarbeiten (Eval 1, 130-134; Min 7, 3). Diese Analysen wurden von der

⁶⁶ Die Landesstrategie enthält vier fondsübergreifende strategische Ziele für das Land Mecklenburg-Vorpommern: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung der Infrastruktur, Entwicklung gesellschaftlicher Wissens- und Innovationspotentiale, Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs und der sozialen Integration (MLUV 2007).

⁶⁷ Die SWOT-Analyse ist eine Analyse der Stärken (Strength), Schwächen (Weaknesses), Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) einer Region oder eines Sektors. Sie ist Bestandteil der Ex-ante-Bewertung und dient der Einschätzung von Entwicklungspotenzialen und Zielen für eine Region (Amtsblatt 1999a; Liebschner 2007). Die SWOT-Analyse fasst die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, welche sich

GVB mit Unterstützung des Evaluators des ESF und einem Consultant, der für die technische Hilfe für die GVB verantwortlich ist, durchgeführt (Eval 1, 130+201). Im September 2006 wurde der Endbericht von der GVB veröffentlicht (GVB 2006b). Die Landesstrategie bestimmte die Programminhalte des ELER entscheidend mit (Min 2, 47+49; Eval 1, 150). Sie war die Grundlage für die Entwicklung der Operationellen Programme (Min 7, 95):

„Und auf der Grundlage dessen, was wir hier vereinbart hatten, haben wir dann also das Entwicklungsprogramm geschrieben und auch die Operationellen Programme in den anderen Bereichen. Das hat federführend dann die jeweilige Fondsverwaltung und das zuständige Haus geplant. Und dann haben wir also versucht, die Vorgaben, die sich aus diesem übergreifenden Plan, den die Landesregierung abgesegnet hat, ergeben haben, in die entsprechenden Programmplanungsdokumente umzusetzen.“ (Min 7, 95)

8.3.3. *Programmplanungsprozess im Landwirtschaftsministerium*

Die detaillierte Ausgestaltung des ELER-Programms in Mecklenburg-Vorpommern fand im Landwirtschaftsministerium statt. Bis zum Jahre 2006 war dies das MELFF. Nach der Wahl 2006 erfolgte die Zusammenlegung des Landwirtschafts- und des Umweltministeriums zum Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV).

Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde federführend von einem 2-Mann-Team in der Fondsverwaltung geschrieben (Min 1, 100+115). Der Förderhaushalt wurde von der Referatsgruppe 35, welche aus der Fondsverwaltung und dem GAK-Referat besteht, und der Haushaltsreferatsleiterin entwickelt (Min 1, 100). Die Fondsverwaltung wurde zudem ca. anderthalb Jahre durch einen externen Berater bei der Programmplanung unterstützt (Eval 1, 5+30; Min 5, 124; Min 8, 13+17). Diese Beratungsleistung wurde im Vorfeld ausgeschrieben (Eval 1, 68). Der Berater übernahm die Redakteursarbeit der Programmplanung und unterstützte die Fondsverwaltung bei der Entwicklung von Indikatoren für die Maßnahmen (Eval 1, 30+76).

Die Vorgabe der politischen Leitlinien für die Programmplanung erfolgte durch die politische Ebene des Landwirtschaftsministeriums (LT 1, 6; Min 1, 89+104; Min 5, 85; Min 8, 17). Die Abstimmung der Inhalte und Ziele des Programms fand im Vorfeld der Programmplanung auf einer Klausurtagung des Ministers, des Staatssekretärs und der Abteilungsleiter statt (Min 8, 17). Die Abstimmung der Programmschwerpunkte zwischen dem Landwirtschafts- und Umweltministerium erfolgte auf einem 2-Tages-Workshop im November 2005 (Min 5, 41).

im Rahmen einer sozioökonomischen Analyse herauskristallisiert haben, zusammen. Aus diesen vier Kategorien wurden „die wesentlichen Handlungsfelder abgeleitet (...), an denen die Maßnahmen des EPLR M-V unmittelbar ansetzen müssen“ (MLUV 2007, 60).

Die Abstimmung mit den Fachreferaten fand zunächst auf Ebene der Referenten und Referatsleiter statt. Dort wurden Leitungsvorlagen erarbeitet, welche dann auf der Abteilungsleiterrunde besprochen wurden (Min 1, 102). Zwei Mal wurden zudem Klausurtagungen innerhalb des Landwirtschaftsministeriums durchgeführt, um die Programmplanung zwischen den Fachreferaten abzustimmen (Min 5, 124).

Zur Abstimmung der Fördermaßnahmen zwischen der Fondsverwaltung und den Fachreferaten wurden die Fachreferate befragt, welche Maßnahmen sich aus ihrer Sicht bewährt haben und welche fortgeführt werden sollten (Min 3, 21-23). Nachdem die Vorgaben der Kommission bezüglich der zu fördernden Maßnahmen verfügbar waren, wurden diese von der Fondsverwaltung an die Fachreferate weitergeleitet mit der Aufforderung, ihre Maßnahmen zu formulieren (Min 5, 124). Änderungen der Vorgaben der Kommission wurden dann weiter mit den Fachreferaten diskutiert (Min 5, 124). Daraufhin erstellten die Fachreferate die Maßnahmenbeschreibungen (Min 5, 126).

Zur Vorbereitung der neuen Programmperiode wurde Anfang 2005 die Durchführung der SWOT-Analyse von der Fondsverwaltung in Auftrag gegeben (Eval 8, 5). Diese wurde von der Universität Rostock ausgeführt und im September 2005 fertig gestellt (Eval 1, 199; Eval 8, 15). Die Erarbeitung der SWOT-Analyse erfolgte sehr früh im Programmplanungsprozess, sodass die Verwaltung früh eine Basis für die Programmerstellung hatte (Min 5, 39). Ende 2005 wurden die Ergebnisse der SWOT-Analyse mit verschiedenen Beteiligten aus Wissenschaft, Verwaltung und Evaluatoren diskutiert (Eval 8, 39-45). Die Ergebnisse der Analyse waren dann Ausgangsbasis für die weitere Programmplanung durch die Fondsverwaltung (Min 3, 25; Min 4, 37; Min 5, 39).

Sowohl die SWOT-Analyse der Universität Rostock als auch die SWOT-Analyse der GVB waren jedoch nicht für die Formulierung des Programms geeignet. Die SWOT-Analyse der Universität Rostock war aufgrund des zu frühen Durchführungstermins nicht geeignet, da die Daten zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung nicht mehr aktuell waren (Eval 1, 201, Min 5, 39). Des Weiteren war sie zu detailliert (Eval 1, 201) und zu stark auf die erste und zweite Achse fokussiert (Eval 1, 205). Die SWOT-Analyse der GVB enthielt hingegen nur wenig Daten zum ländlichen Raum und war nicht explizit auf die ELER-Verordnung ausgerichtet (Eval 1, 68). Daher fertigte der Evaluator, der die Programmierung unterstützte, eine Synthese der beiden SWOT-Analysen an (Eval 1, 205; vgl. MLUV 2007, 17).

Parallel zum Prozess der Programmerstellung wurde die Ex-ante-Evaluierung erstellt:

„(...) also das ist ja eigentlich ein gegenseitiger Prozess, Ex-ante-Evaluierung und Programmschreiben ist eigentlich ein Prozess, der sich ja gegeneinander ergänzt. Also es wird ja nie ein Programm entstehen, bei dem dann am Schluss in der Ex-ante-Evaluation, die da dranhängt, steht, die und diese Probleme hat das Land, aber die werden eigentlich im Programm gar nicht angefasst oder so. Also das ist schon ein gegenseitiger Prozess, der auch direkten Einfluss auf die Programmerstellung hat.“ (Min 5, 37)

In der Theorie bewertet die Ex-ante-Evaluierung ein Programm hinsichtlich der Programmlogik und versucht, die Programmwirkungen und die Ursache-Wirkungszusammenhänge vor Beginn des Programms abzuschätzen (Wollmann 2003; Leeuw 2004). Dies bedeutet, dass die Evaluation nach der Programmentwicklung stattfinden soll. In der Praxis wird dies jedoch nicht umgesetzt, da die Ex-ante-Bewertung den politischen Vorgaben angepasst werden muss:

“Da muss ich dann sagen, da sind auch die Auftraggeber sehr stark dran interessiert an den Ergebnissen und natürlich auch sehr sensibel, weil natürlich auch die Programmplanung politisch beeinflusst wird. Und wenn man dann eben gewisse Aussagen trifft, dass irgendwelche Fördermaßnahmen nicht logisch abgeleitet sind, da die Interventionslogik nicht nachvollziehbar ist oder so und man vielleicht sogar weiß, wie manche Fördermaßnahmen denn da rein gekommen sind, weil sie halt irgendwelchen politischen Vorgaben entsprechen und man das auch noch aufschreibt, dann kann das natürlich zu, na ja gar nicht mal zu einem Konflikt mit dem Auftraggeber direkt führen, sondern vielleicht mit andern politischen Ebenen. Es gibt eben politische Vorgaben, die umgesetzt werden, die müssen in dieses Gerüst gepresst werden der Programmplanung (...).“ (Eval 7, 38)

Die Ex-ante-Evaluierung wurde Anfang April 2006 in Auftrag gegeben. Während der Bearbeitung der Ex-ante-Bewertung fanden bis Sommer 2006 diverse Abstimmungs- und Diskussionsrunden zwischen dem Ex-ante-Bewerter, der Programmverwaltung, den Fachreferaten und des die Programmierung begleitenden Beraters sowie ein Workshop zum Monitoring und den Indikatoren statt. Im Januar wurde die Diskussion des Berichts der Ex-ante-Bewertung erneut aufgenommen und im Februar fortgesetzt. Im Februar erfolgte die Endfassung der Ex-ante-Bewertung (Landgesellschaft MV o.J.).

Der erste Entwurf des EPLR wurde im April 2006 erstellt. Der zweite und dritte Entwurf wurde im Mai und im Juli erarbeitet (Landgesellschaft MV o.J.). Im Sommer 2006 gab es dann eine Pause im Programmplanungsprozess aufgrund der Landtagswahlen, der Regierungsbildung und der Umstrukturierung der Ministerien, welche bis Ende 2006 andauerte (BA 1, 11+40, BA 2, 39; Eval 1, 152; LT 2, 39; LT 3, 12; Min 3, 27; Min 5, 39; vgl. MLUV 2007, 109):

„Wir waren dann soweit, dass wir im Frühsommer 2006 kurz davor waren, unser ELER-Programm vom Grund fertig zu haben (...) Und haben dann auch noch eine Zeit lang gewartet, weil die politische Entscheidung im Kabinett der letzten Legislaturperiode war, der neuen Regierung die Möglichkeit zu geben hier noch Impulse zu geben, sprich Schwerpunkte vielleicht anderweitig zu setzen als vorgesehen. Ich denke, das war auch nur richtig und fair. Man wusste ja nicht, wer kommt danach, sodass die alte Regierung nicht letztendlich die Politik in der nächsten Förderperiode vorbestimmt.“
(Min 3, 27)

Zwischen Dezember 2006 und März 2007 wurde das Programm weiter bearbeitet und auf die neuen politischen Rahmenbedingungen, die sich aufgrund der Landtagswahl ergeben hatten, angepasst (Min 5, 41). Im Dezember wurde dann der vierte Entwurf fertiggestellt und im März 2007 wurde der EPLR vom Kabinett verabschiedet (Eval 1, 135-138; vgl. Landgesellschaft MV o.J.).

8.3.4. Abstimmung und Genehmigung des EPLR mit der Kommission

Die Abstimmung der Programmplanung erfolgte zunächst auf informellem Wege mit dem zuständigen Desk-Officer in der GD Landwirtschaft. Das offizielle Notifizierungsverfahren war dann stärker formalisiert und bestand aus dem Einreichen des Entwurfs, der Formulierung eines Fragenkatalogs vonseiten der Kommission, der schriftlichen Beantwortung dieser Fragen und einer anschließenden Diskussionsrunde in Brüssel. Dies wird im Folgenden beschrieben.

Die Abstimmung der Programmplanung erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen der Fondsverwaltung und dem zuständigen Beamten des Geographical Desks in der GD Landwirtschaft. Im April 2006 wurde der Kommission der erste Entwurf des EPLR vorgelegt (Eval 1, 138). Die Programmverwaltung und der zuständige Desk-Officer in der GD Landwirtschaft standen während des Programmplanungsprozesses in engem Dialog (BM 1, 78). Dabei erfolgte die Abstimmung zwischen Kommission und Verwaltung zunächst auf informeller Ebene (Eval 1, 70):

„Als wir den ersten Entwurf hatten, haben wir den informell erstmal nach Brüssel gegeben zu dem zuständigen Bearbeiter und haben das mit dem durchgesprochen, was wäre denn für die EU wahrscheinlich akzeptabel, wo würde er Probleme sehen.“ (Min 3, 25)

Der Abstimmungsprozess mit der Kommission erfolgte zunächst in Form eines intensiven E-Mail-Verkehrs und dann auch in direkten Gesprächen zwischen der Programmverwaltung und den Kommissionsbeamten:

„Einmal in intensivem E-Mail-Verkehr, das heißt, wir haben ja den ersten Programmentwurf hingeschickt, dann gab es dazu Rückfragen: Wie habt ihr das gemeint? Warum ist die Formulierung da so und so gewählt worden?“ (Min 5, 99)

Nach Verabschiedung des EPLR durch das Kabinett wurde der EPLR dann offiziell an die Kommission geschickt und im September 2007 begann das Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission (Min 3, 29+31; Min 5, 39). Die Kommission hat dann Fragen zum EPLR an die Verwaltung geschickt, welche zunächst schriftlich und dann in direktem Gespräch beantwortet wurden (Min 5, 99):

„(...) ein Teil der Fragen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind oder schriftlich so schwer abzuarbeiten gewesen wären, sind dann im direkten Gespräch in Brüssel abgearbeitet worden. Das war, ich meine, im September 2007. Da habe ich den Termin in Brüssel gehabt, habe hier Fachleute aus den verschiedenen Ressorts, die beteiligt waren, mitgebracht, aus dem Bildungsministerium beispielsweise jemanden, weil es um Denkmalpflege ging, aus dem Wirtschaftsministerium, Innenministerium wegen Sportstätten, also eine breite Palette quer durch die Ressorts und auch den Leiter der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde aus der Staatskanzlei, der hat teilgenommen, um ja dann auch in Brüssel einheitlich auftreten zu können. Da haben wir dann unser Programm durchgesprochen, unsere Vorstellungen. Seitens der EU gab es da Vorbehalte gegenüber dem einen oder anderen Punkt. Manches konnten wir ausräumen, manches nicht.“ (Min 3, 31)

Die Änderungen wurden vonseiten der Verwaltung sehr zügig, innerhalb von 10 Tagen eingearbeitet (Min 3, 33, LT 2, 40). Das Programm wurde dann von der Kommission am 05.12.2007 genehmigt (MLUV 2007).

Der Genehmigungsprozess bei der Kommission dauerte ziemlich lange (LT 2, 40; Min 5, 97). Die Gründe dafür werden von der Verwaltung einerseits im hohen Detaillierungsgrad des Programms gesehen und andererseits darin, dass die Durchführungsverordnung nicht konkret genug war:

„Es hat schon sehr lange gedauert. Das ist eben der andere Nachteil mit diesem detaillierten Programm. Die Kommission hat dadurch, dass sie sich so ein detailliertes Programm einreichen lassen hat, natürlich sich selber einen enormen Arbeitsdruck erzeugt. Das Programm vom EFRE kann ich an einem Tag durchlesen, 75 Seiten, (...) da gehen die Abstimmungsprozesse in der Kommission natürlich auch recht schnell. Während hier die Kommission sich schon ein sehr hohes Arbeitsmaß sich auferlegt hat durch dieses Detaillierte. Und ich muss auch sagen, dadurch, dass die Durchführungsverordnung wenig konkret war, sehr viel mit der Kommission abgestimmt werden musste: Was habt ihr denn damit in der ELER-Verordnung überhaupt gemeint, wie weit dürfen wir denn überhaupt gehen? Gerade wenn so ein Strauß auch so weit aufgemacht wird, möchte einer gerade die ganz linke Blume pflücken und das war nicht mehr im Sichtwinkel der Kommission. (...) Das heißt, das, was aufgeschrieben ist und das, was die Kommission wollte und meinte, da war ein langer Diskussionsprozess zwischen, um wirklich das eine vom andern zu trennen.“ (Min 5, 97)

Die Offenheit der EU-Regeln führte demnach zu hohen Kosten für die Abstimmung des Programms zwischen der EU-Kommission und der Fondsverwaltung. Diese Kosten waren z.B. die Arbeitszeit der Beamten oder die Reisekosten für die Abstimmung mit der EU-Kommission.

Der Einfluss der EU-Kommission auf die Programmplanung ist nach Einschätzung der Verwaltungsbeamten und der Evaluatoren ziemlich stark (Min 8, 15; Eval 1, 78). Die „EU-Kommission“ entspricht hierbei dem zuständigen Desk Officer, der im Genehmigungsprozess des EPLR von Mecklenburg-Vorpommern eine sehr kritische Haltung einnahm (Eval 1, 78-80). Dies bedeutet folglich, dass ein EU-Beamter das Ergebnis eines zweijährigen Abstimmungsprozesses auf der regionalen Ebene überstimmt.

8.4. Einbeziehung anderer Teilnehmer

In den Programmplanungsprozess wurden sowohl der Begleitausschuss als auch der Landtag mit einbezogen. Dies wird im Folgenden beleuchtet.

8.4.1. Einbeziehung des Begleitausschusses in die Programmplanung

Die Partner im Begleitausschuss forderten frühzeitig eine intensive Einbeziehung in die Vorbereitung der neuen Strukturfondsperiode (GVB 2005c). In der ersten Phase der Programmplanung bis Sommer 2006 fand eine, sowohl aus Sicht der Verwaltung als auch aus Sicht der Partner, intensive und konstruktive Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Programmplanung statt (BA 1, 11; BA 2, 17; Min 2, 45; Min 3, 27; Min 5, 41; vgl. GVB 2006a):

„Und seit Frühjahr 2006 begann dann die Programmierung intensiv, an der wir dann auch - soweit die Partner beteiligt wurden - beteiligt wurden. Das begann im Landwirtschaftsministerium ganz konstruktiv und endete dann kurz vor der Landtagswahl im Sommer 2006, weil einfach dann so eine Paralyisierung der Verwaltung eintritt vor Landtagswahlen (...). (BA 1, 11)

Zwischen Mai 2004 und Juli 2006 wurden die Partner regelmäßig auf den Begleitausschusssitzungen und auf zwei Informations- und Diskussionsveranstaltungen, welche in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode 2007-2013 organisiert wurden, über die Entwicklungen des EU-Rahmens und über den Stand der Programmplanung in Mecklenburg-Vorpommern informiert (Min 3, 47). Dabei fanden intensive Diskussionen über die Ausgestaltung des Programms statt (Min 5, 41).

Nach der Pause wegen der Wahl im Sommer 2006 erfolgte die Wiederaufnahme der Beratungen mit den Partnern im Dezember 2006:

„(...) und haben dann ab Sommer ein bisschen Stillstand gehabt, ein halbes Jahr, und mussten dann auch, weil sich die politischen Rahmenbedingungen ein bisschen geändert hatten und auch die Anforderungen und Vorstellungen der Politik zu einzelnen Umsetzungen, mussten wir eben feststellen, dass wir den Diskussionsprozess mit den WiSo-Partnern noch einmal von vorne aufnehmen mussten, weil wir jetzt teilweise auch neue Schwerpunkte setzen mussten. Wir haben dann von Dezember bis März dann sehr intensiv gemacht, mit zahlreichen Beratungen und ja, versucht, das hinzukriegen. Das haben dann am Ende ja auch die WiSo-Partner im Begleitausschuss dem Programm einstimmig zugestimmt.“ (Min 5, 41)

Die Einbeziehung der Partner nach Wiederaufnahme des Programmplanungsprozesses erfolgte jedoch nach Einschätzung der Partner weniger konstruktiv und intensiv aufgrund des mittlerweile großen Zeitdrucks (BA 1, 57-59):

„(...) und plötzlich wurden wir mit einem fertigen Papier konfrontiert, was eigentlich in einem nur geringen Maße die Anmerkungen, die vorher ganz ordentlich erarbeitet worden sind, auch aufgegriffen hatte. Dann sollte das alles ganz schnell gehen (...)“. (BA 1, 11)

Auf Drängen der Partner wurde die Beteiligung gegen Ende der Programmplanung dann jedoch wieder verbessert (BA 1, 11). Im Februar/März 2007 fanden drei Sitzungen des Begleitausschusses und eine Diskussionsrunde mit drei ausgewählten Partnern (Unternehmerverband, Bauernverband und den Umweltverbänden) im MLUV statt, in welchen die Entwürfe des EPLR diskutiert wurden. Ende März erfolgte dann die einstimmige Annahme des EPLR durch den Begleitausschuss⁶⁸. Der Begleitausschuss wurde anschließend regelmäßig über den Stand des Notifizierungsverfahrens mit der Kommission informiert (Min 5, 105).

Neben dem Begleitausschuss wurde auch der Landtag in die Programmplanung miteinbezogen, wie im Folgenden dargestellt wird.

8.4.2. Rolle des Landtags im Politikformulierungsprozess

Wie bereits im Abschnitt 8.1. diskutiert wurde, hat der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern im Bereich der EU-Programme zur Ländlichen Entwicklung und der Strukturfonds keine legislativen Mitwirkungsrechte. Lediglich im Rahmen der Haushaltsdiskussion gibt es Mitwirkungsmöglichkeiten, da der Landtag den Haushalt verabschiedet.

⁶⁸ Anhang 11 gibt einen detaillierten Überblick über die Beteiligung des Begleitausschusses zwischen Mai 2004 und März 2007.

Der Landtag beschließt zwar im Rahmen der Haushaltsdiskussion über den Haushalt, beim Operationellen Programm können die Abgeordneten jedoch nicht über den Inhalt des Programms, sondern nur darüber entscheiden, ob Landesmittel eingesetzt werden oder nicht. Dabei fiel die Entscheidung bisher jedoch immer für den Einsatz der Landesmittel (LT 1, 33):

„Ja, unser Anspruch war ja bei den Europäischen Programmen immer, jede Mark Europäisches und Bundesgeld kofinanzieren, um jede Mark und dann auch jeden Euro auch abzurufen, weil wir gesagt haben, das ist wichtiges Geld für Strukturentwicklung in unserem Land. Und wir haben immer gesagt, wo bekommen wir den größten Effekt, was wollen wir erreichen? Und wir haben uns, glaube ich, als einziges ostdeutsches Bundesland dazu verständigt, das war Konsens in der Regierung auch mit der Opposition, eine Kofinanzierung sämtlicher europäischer Gelder vorzunehmen.“ (LT 1, 2)

Bei der Haushaltsdiskussion im Agrarausschuss wurden die einzelnen Punkte des Haushalts von der Regierung in Form von Vorlagen dargestellt. Die Vorlagen wurden den Abgeordneten im Vorfeld der Debatte zugeschickt (LT 2, 5). Falls die Abgeordneten dann noch Fragen zu einzelnen Punkten zum Haushalt hatten, bekamen sie die entsprechenden Antworten von der Verwaltung (LT 1, 27). Der Agrarausschuss hat dann die Haushaltstitel im Bereich ländliche Entwicklung mit dem Minister diskutiert und anschließend darüber abgestimmt. Die Abgeordneten stimmten mehrheitlich für den EPLR (LT 2, 5):

„Na ja, es gibt ja dann immer Vorlagen der Regierung dazu, also beim Haushaltsplan natürlich ganz klar, wo dann die einzelnen Teilpositionen dann behandelt werden. Und der Agrarausschuss hat ja dann zu dem fachlichen Teil, was also Entwicklung ländlicher Raum und so was alles anbetrifft, auch ein Votum abzugeben, sodass dann die einzelnen Positionen auch hinterfragt wurden. Man erhält also das Material einige Wochen vorher und dann in der Debatte werden dann dazu Fragen gestellt. Es ist dann der Minister dabei anwesend und die werden also direkt vor Ort beantwortet, die Fragen. Und in einer zweiten Runde kommt es dann zu einer Bestätigung oder zu einer Ablehnung. Und in diesem Falle war es dann eine mehrheitliche Entscheidung für das Programm (...).“ (LT 2, 5)

Dem Landtag stehen jedoch aufgrund der Auskunftspflicht und Informationspflicht der Landesregierung gegenüber den Landtagsabgeordneten verschiedene Instrumente zur Verfügung, um Informationen einzufordern und auch eigene Positionen mit der Landesregierung zu diskutieren und einzubringen. Das Parlament hat dabei zwei Möglichkeiten, sich mit bestimmten Themen zu befassen. So können Fachfragen im Plenum oder in den jeweiligen Fachausschüssen des Landtags erörtert werden:

„Es kann also auf Initiative einer oder mehrerer Fraktionen das behandelt werden im Agrarausschuss, das ist ja nun schon sozusagen geschehen. Und man hat auch die Möglichkeit, wenn man nun größere Probleme sieht, dann auf Antrag einer Fraktion das auch im Plenum zu behandeln. (...) Also es gibt immer diese zwei Möglichkeiten: Behandlung im Ausschuss oder auch wenn es ganz besonders dringend ist, das dann ins Parlament, ins Plenum hineinzubringen.“ (LT 2, 7)

Um ein Thema im Plenum zu erörtern, stehen den Abgeordneten verschiedene Instrumente zur Verfügung: Anträge der Fraktionen, Kleine und Große Anfragen, die Aktuelle Stunde oder die Fragestunde (LT 2, 22; vgl. Laris 2006). Die Anträge, Anfragen und Fragestunden müssen dann von der Regierung, z.B. vom Landwirtschaftsminister, beantwortet werden und dies wird anschließend im Plenum diskutiert. Auf diese indirekte Weise können die Abgeordneten Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen. Von diesen Instrumenten wurde auch zur Thematik der Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungspolitik zwischen Februar 2004 bis November 2005 reger Gebrauch gemacht (LT 2, 22)⁶⁹.

Neben der Erörterung im Plenum wurde die Programmplanung innerhalb des Agrarausschusses⁷⁰ intensiv diskutiert und begleitet (LT 2, 3). Die Abgeordneten forderten im Agrarausschuss Informationen über den Stand der Entwicklung beim Minister an. Der Minister stellte dies dann im Ausschuss vor (LT 3, 12):

„Und wenn jetzt eine der Fraktionen da ganz große Bauchschmerzen hätte in der Selbstbefassung in der Fraktion, würde sie dann aufrufen. Aber dann gibt es einen Punkt, wo eine Fraktion sagt: So, jetzt, Minister, jetzt ist das Operationelle Programm soweit fertig. Jetzt erwarten wir den Bericht, die Vorstellung Operationelles Programm im Ausschuss. Und dann berichtet der Minister über das Operationelle Programm, wie weit das in der Struktur ist und wie es inhaltlich im Moment ausgestaltet wird (...). Und wenn wir dann im Konsens sind, dass das in unserem Sinne ist, ist das damit durch. Da gibt es keine separaten Beschlussfassungen dazu. Wenn es da einen Dissens gäbe, würde es noch mal aufgerufen werden und Anträge dazu gestellt werden. So passiert das mit allen Fonds in den entsprechenden Ausschüssen und in der Fraktion und so läuft das durch.“ (LT 1, 17)

Der Agrarausschuss wurde vom Minister darüber informiert, wie das neue Programm gestaltet werden soll und die Meinung der Abgeordneten wurde dazu gehört (LT 1, 6; LT 3, 12). Der Minister informierte den Agrarausschuss dann auch über den Genehmigungsprozess bei der EU-Kommission (LT 1, 13; LT 3, 4):

„Die Exekutive hat uns die Entwürfe vor Notifizierung und Beantragung der Notifizierung zur Kenntnis gegeben und hat auch gesagt: Liebe Leute, wir haben in der Koalitionsvereinbarung einige Sachen auch schon festgeschrieben, z.B. Überprüfung der benachteiligten Gebiete, Weiterführung der Flurneuordnung und Dorferneuerung etc. Da sind wir von der Exekutive der Landesregierung bei der Erarbeitung der Programme frühzeitig eingebunden worden.“ (LT 3, 4)

⁶⁹ Anhang 12 gibt einen detaillierten Überblick über die Aktivitäten im Plenum.

⁷⁰ Die Fachausschüsse des Landtages beschäftigen sich mit Fachfragen und sind zuständig für die Bearbeitung der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge (Laris 2006, Art. 12). Die Ausschusssitzungen sind i.d.R. nicht öffentlich (Laris 2006, Art.17). Die Ausschüsse haben das Recht, die Teilnahme des zuständigen Ministers an den Ausschusssitzungen zu verlangen (Laris 2006, Art.15). Die Landesregierung ist nicht nur zur Information der Ausschüsse verpflichtet, sondern auch dazu, den Ausschüssen Akteneinsicht zu gewähren (Laris 2006, Art.21).

Nachdem der Programmplanungsprozess in seinen einzelnen Bestandteilen nun dargestellt wurde, erfolgt im nächsten Kapitel eine zusammenfassende Betrachtung, um dem Leser abschließend einen Überblick über den Politikprozess der Programmplanung auf der regionalen Ebene zu geben.

8.5. zusammenfassender Überblick über den Programmplanungsprozess

Der Programmplanungsprozess des ELER-Programms in Mecklenburg-Vorpommern dauerte von Anfang 2004 bis Anfang 2007. Dabei wurden im Jahr 2004 keine konkreten Schritte der Programmplanung unternommen, sondern die Akteure auf der regionalen Ebene begannen, sich mit dem Thema der Planung der neuen Programmperiode auseinanderzusetzen, indem sie die Entwicklungen der EU-Rahmenregelungen für die neue Programmperiode⁷¹ intensiv verfolgten.

Die konkrete Ausarbeitung des EPLR für die ELER-Periode erfolgte dann zwischen Januar 2005 bis März 2007. Die politische Grundausrichtung wurde dazu Anfang 2005 im Kabinett beschlossen. Auf Grundlage der Kabinettsentscheidung wurde dann durch die GVB die Landesstrategie für den Einsatz der drei EU-Fonds ELER, EFRE und ESF erarbeitet. Die Strategie wurde zusammen mit einer SWOT-Analyse im Zeitraum Februar 2006 bis September 2006 erarbeitet.

Der Programmplanungsprozess im Landwirtschaftsministerium begann bereits im ersten Quartal 2005. Auch das Landwirtschaftsministerium veranlasste die Durchführung einer SWOT-Analyse, diese wurde jedoch bereits zwischen März und September 2005 durchgeführt und lag also ein Jahr früher als die SWOT-Analyse der GVB vor. Nach der endgültigen Verabschiedung der ELER-Verordnung begannen im Herbst 2005 Workshops und Diskussionsveranstaltungen innerhalb des Landwirtschaftsministeriums zur Abstimmung der Inhalte des EPLR. Diese Abstimmungsphase innerhalb des Ministeriums lief bis Mai 2006. Zum Ende der Abstimmungsphase begann der Prozess der Ex-ante-Bewertung, welcher zeitlich parallel zur Entwicklung der konkreten Entwürfe des EPLR lief (April bis Dezember 2006).

Parallel zum Prozess im Landwirtschaftsministerium und in der GVB fand die Einbeziehung des Begleitausschusses statt. Der Begleitausschuss wurde bereits 2004 bis Mitte 2005

⁷¹ Dabei handelte es sich um die Ausarbeitung der ELER-Verordnung (vgl. Kapitel 7 zur Handlungsarena 2) und die Diskussion um den Finanzrahmen für 2007-2013.

regelmäßig über den Stand der Entwicklungen auf EU-Ebene informiert. Ab August 2005 bis Mai 2006 wurde der BGA dann in die Abstimmungsprozesse innerhalb des Landwirtschaftsministeriums mit einbezogen. Nach einer Pause, bedingt durch die Landtagswahl, wurde der Diskussionsprozess mit dem BGA im Dezember 2006 wieder aufgenommen, bis im März 2007 der EPLR verabschiedet wurde.

Auch der Landtag wurde aufgrund von Anträgen der Abgeordneten zwischen Frühjahr 2004 bis Ende 2005 regelmäßig durch die Landesregierung über die Entwicklungen bei der Programmplanung informiert. Außerdem fanden Diskussionen im Agrarausschuss statt, welche jedoch aufgrund des mangelnden Zugangs zu den Protokollen des Agrarausschusses nicht chronologisch eingeordnet werden können.

Um einen zusammenfassenden Überblick über die in diesem Kapitel geschilderten Prozesse zu ermöglichen, werden diese in Abbildung 27 nach ihrem chronologischen Ablauf dargestellt.

Abbildung 27: Programmplanungsprozess in Mecklenburg-Vorpommern

Zeit	EU/Bund	Mecklenburg-Vorpommern							BGA	Landtag
		Kabinettt	GVB	LM/MLUV						
				Veranst.	SWOT-A	Ex-ante-Ev.	EPLR			
2004	Jan									
	Feb	3. Kohäsionsbericht							Antrag auf Information	
	Mrz	Mitteilung der KOM über Prioritäten 2007-2013							Antrag auf Information	
	Apr								Unterrichtung über Zukunft Strukturpolitik	
	Mai							Info über EU-Rahmen		
	Juni									
	Jul	Vorschlag ELER-VO								
	Aug									
	Sep							Info über EU-Rahmen	Antrag auf Information	
	Okt									
	Nov									
	Dez									
2005	Jan		Abstimmung zur Programmplanung							
	Feb									
	Mrz				Beginn SWOT			Info über EU-Rahmen		
	Apr									
	Mai									
	Jun							Info über EU-Rahmen	Antrag auf Information	
	Jul								Unterrichtung über Förderschw erpunkte	
	Aug							1. Informations- und Diskussionsveranstaltung Vorstellung		
	Sep	ELER-VO			Bericht SWOT			Programminhalte, Diskussion der Planungsschritte		
	Okt									
	Nov			Workshop LM + UM					Unterrichtung über Fördergrundsätze ELER	
	Dez	Vorschlag Finanzperspektiven		Diskussionsveranst. SWOT				Vorstellung SWOT-A. der GVB + Strategie		
2006	Jan							2. Informations- und Diskussionsveranstaltung		
	Feb	Strateg. Leinlinien	Beginn SWOT + Strategie					Stellungnahmen der Partner / Diskussion der Partnerschaft		
	Mrz									
	Apr					Beginn	1. Entw urf			
	Mai			Diskussions- u. Informationsveranstaltung		Diskussion	2. Entw urf	Diskussion finanzielle Aus-stattung / Info Stand Ex-ante-Ev.		
	Jun					Workshop Monitoring und Indikatoren				
	Jul									
	Aug						3. Entw urf			
	Sep	Nationale Strategie	Bericht SWOT + Strategie					LANDTAGSWAHL		
	Okt									
	Nov									
	Dez	DF-VO				Diskussion	4. Entw urf	Info über Situation nach Wahl und Stand der Programmierung		
2007	Jan							Diskussion 4. Entw urf EPLR		
	Feb					Bericht				
	Mrz		Verabschiedung des EPLR				Verabschiedung	3 Diskussionsrunden zum Entw urf des EPLR, einstimmige Annahme durch BGA		
	Apr									
	Mai									
	Jun									
	Jul									
	Aug									
	Sep						Beginn Notifizierungsverfahren			
	Okt									
	Nov									
	Dez						Genehmigung durch KOM			

Quelle: eigene Darstellung

Die Programmplanung des EPLR für die ELER-Periode in Mecklenburg-Vorpommern war folglich ein komplexer Prozess der Politikabstimmung zwischen den unterschiedlichen Teilnehmern der Handlungsarena. Dabei spielte das Landwirtschaftsministerium eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des politischen Rahmens, welcher durch das Kabinett vorgegeben wurde. Innerhalb des Landwirtschaftsministeriums gab es komplexe Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Referaten. Das Landwirtschaftsministerium führte außerdem intensive Abstimmungsgespräche mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern und bezog den Agrarausschuss des Landtags in die Ausgestaltung des EPLR mit ein. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass die Einbeziehung sowohl des Begleitausschusses als auch des Parlaments nicht vorgeschrieben ist.

Auch im Programmplanungsprozess gab es Probleme aufgrund der unterschiedlichen Zeitschienen zwischen der EU-Ebene und der regionalen Ebene. So wurden die Regeln für die Programmplanung vonseiten der EU erst sehr spät verabschiedet, sodass die regionalen Akteure während der Programmplanung auf Grundlage von Entwürfen der Kommission arbeiten mussten, welche noch nicht rechtsverbindlich und ständigen Änderungen unterworfen waren. Das bedeutet, dass die regionalen Akteure die Regeln der EU-Kommission antizipieren mussten und dadurch das Risiko eingehen mussten, das Programm bei Änderungen der Regeln erneut anpassen zu müssen (Kosten). Die Zeitschiene der Programmplanung ist zudem nicht mit den politischen Gegebenheiten auf der regionalen Ebene abgestimmt. So führte die Landtagswahl im Jahre 2006 dazu, dass der Programmplanungsprozess ca. ein halbes Jahr lang zum Erliegen kam und dann in sehr kurzer Zeit zu Ende gebracht werden musste, was z.B. dazu führte, dass die Abstimmungsprozesse mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern nicht mehr so intensiv fortgeführt wurden.

Nachdem der Politikprozess auf der regionalen Ebene in diesem Kapitel analysiert wurde, widmet sich das folgende Kapitel der Verwendung von Evaluationsergebnissen innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse.

8.6. Verwendung von Evaluationen durch die Verwaltung

Die Evaluationsergebnisse der Halbzeitbewertung wurden zum einen noch in der Programmperiode 2000-2006 zur Durchführung von Programmanpassungen genutzt und zum anderen im eben vorgestellten Programmplanungsprozess des ELER-Programms. Dies wird nun analysiert.

8.6.1. Verwendung von Evaluationen für Programmanpassungen und Programmplanung

Die Verwaltung nutzte die Evaluationsergebnisse zur Durchführung von Programmanpassungen in der Programmperiode 2000-2006 (KOM 4, 23; KOM 5, 57; KOM 6, 45; Min 5, 37; vgl. GVB 2003c). Dies geschah u.a. aufgrund von Vorgaben durch die EU-Kommission, denn Programmanpassungen müssen durch Evaluationsergebnisse gestützt sein (KOM 1, 22; KOM 5, 45; Eval 1, 85; vgl. GVB 2003a):

„Durch die EU-KOM wurde u.a. darauf hingewiesen, dass das Ergebnis der Zwischenevaluierung entscheidend für eine OP-Änderung ist. Eine kohärente Erklärung aus der Evaluierung heraus ist zwingend notwendig.“ (GVB 2003b, 3)

Die Kommission beabsichtigt, den „Follow-up“ von Evaluierungen weiter zu intensivieren, daher müssen die Evaluationsergebnisse sowohl bei der Programmplanung als auch bei Programmanpassungen aufgeführt werden:

„Wenn die Programmbehörde Programmänderungen vornehmen will, wird überprüft, ob diese auch übereinstimmen mit der Evaluierung. Und umgekehrt wird auch noch nicht flächendeckend, aber doch zunehmend, der Follow-up von Evaluierungen durchgeführt, also die Evaluierung macht x,y, wie gehen wir damit um, wird das aufgenommen etc. Das wird jetzt auch aktiv gestärkt, sodass auch die KOM aktiv dort hingehht und auch fragt, wie setzt ihr das jetzt um?“ (KOM 6, 45)

Auch im Rahmen der Programmplanung des EPLR der ELER-Periode 2007-2013 wurden die Evaluationsergebnisse von der Programmverwaltung genutzt (KOM 4, 39; Min 2, 53; Min 3, 23-25; Min 6, 97; Min 8, 17). Die Bewertungen dienten dabei nach Einschätzung der Programmverwaltung als Entscheidungshilfe, welche Maßnahmen fortgeführt, angepasst oder auch abgesetzt werden sollten (Min 2, 51):

„Ja, natürlich spielten die Evaluationsergebnisse eine Rolle, vor allem die Evaluationsergebnisse aus der vergangenen Förderperiode, die Halbzeitbewertung vor allen Dingen und dann eben die Fortschreibung dieser Halbzeitbewertung, weil diese Bewertungen dann doch deutlich gezeigt haben, wo noch die Probleme im Land liegen und wo entsprechend auch noch etwas zusätzlich getan werden muss oder die Förderung fortgeführt werden muss oder eben auch, wo die Förderung ausreichend ist oder auch nicht die gewünschten Ergebnisse gezeigt hat. Also für die Frage, wofür in der neuen Periode das Geld eingesetzt werden soll, war die Halbzeitbewertung schon sehr wichtig und auch die Fortschreibung der Halbzeitbewertung, weil sie uns eben die Grundlage dafür gegeben hat, zu sehen, wo bestehen noch Probleme, wo können wir gegebenenfalls die Förderung zurückfahren.“ (Min 6, 97)

So stellte z.B. die Halbzeitbewertung in Mecklenburg-Vorpommern fest, dass die private Dorferneuerung zu deutlichen Mitnahmeeffekten geführt hat, woraufhin eine

Programmanpassung durchgeführt wurde und die Mittel umgeschichtet wurden (KOM 4, 23; Eval 5, 37):

„Also ich glaub, eine Erkenntnis war, dass die private Dorferneuerung fast komplett gestrichen wurde. Also das war, glaub ich, aus dem letzten Bericht, weil ja man doch jetzt gesehen hat, dass eine Reihe von Gebäuden, von dörflichen Anlagen, die in den Neunzigern oder kurz nach der Jahrtausendwende über die private Dorferneuerung gefördert wurden oder auch über die öffentliche, auf einmal zwar wunderbar aussehen, aber überhaupt keinen Nutzen mehr da ist oder selbst Wohngebäude, die in den Neunzigern also ein neues Dach, neue Fenster, die Familie hat keine Arbeit mehr gehabt, ist weg, das Haus steht jetzt leer. So und vor dem Hintergrund ist ja die private Dorferneuerung fast gen null jetzt gefahren worden und auch in der öffentlichen nur noch für bestimmte Gebäude, Dorfgemeinschaftshaus, Kindertagesstätten und so was alles.“ (BA 1, 54)

Ein weiteres Beispiel für die Verwendung von Evaluationsergebnissen im ELER ist die veränderte Ausgestaltung des ländlichen Wegebau (Deckelung der Mittel für den ländlichen Wegebau von über 20% auf 9% und Eingrenzung der Förderintensität von ursprünglich 90% bis jetzt auf 80%) (BA 2, 40).

8.6.2. Verwendung von Evaluationen innerhalb der Verwaltungshierarchie

Evaluationsergebnisse werden außerdem innerhalb der Verwaltungshierarchie von den verschiedenen Akteuren der Verwaltung genutzt, um ihre Interessen durchzusetzen oder auch um Verwaltungsstrukturen zu verbessern.

Das Finanzministerium verwendet Evaluationsergebnisse gegenüber den Fachministerien mit dem Ziel, den Landeshaushalt zu entlasten:

„Und dann gibt es noch eine weitere Gruppe und auch da ist die Evaluation wieder mit verschnitten, das wird also dann politisch kommuniziert und das ist das Finanzministerium (...). Und die sind auch wieder mit dem Ansatzpunkt Landesmittel zu senken, stehen die als Pressure-Group hinter möglichen Fachkritiken von Evaluationen, Zwischenevaluation, Ex-post, Ex-ante. Die kennen das auch zum Teil, die lassen sich zum Teil auch Auswertungen der Evaluationen vorlegen, dürfen die auch, legen die auch großen Wert da drauf.“ (Min 6, 73)

Innerhalb der einzelnen Fachministerien werden die Ergebnisse der Evaluationen durch die Haushaltsabteilung eines Ressorts gegenüber den anderen Abteilungen der Ressortverwaltung genutzt, um Haushaltsmittel zu sparen:

„(...) es gibt ja sehr wirkungsvolle politische Pressure-Groups im Policy Making Process. Hier gibt es z.B. die Haushälter. Die Haushälter wollen ganz wirksam sparen, die wollen sparen, dass die Schwarte kracht und das tun die auch (...). Die Haushälter sind für die Gesamterfassung und die Gesamtdarstellung der Strukturfondsmittel im jeweiligen Ressort verantwortlich. Und das lassen sie sich auch nicht nehmen und das haben die auch im Griff, also sonst fliegt ihnen der Laden sofort um die

Ohren. (...) Und das heißt, in allen Bereichen, wo sie eine Landeskofinanzierung haben, sind die Haushälter daran interessiert, schon genau zu wissen, wo da eine Fachkritik in Richtung einer Senkung einsetzt. Denn das wollen die, die wollen Landeskofinanzierung drosseln. Wenn es ein 100%iges EU-Programm gäbe, dann ist denen das relativ schnurz (...). Deshalb versuchen die, den Anteil der EU- oder der Fremdfinanzierung raufzusetzen und den Anteil der Landesfinanzierung runterzusetzen und da sind die sehr, sehr stark hinterher.“ (Min 6, 70-72)

Innerhalb der Landwirtschaftsverwaltung nutzt die Fachebene der Verwaltung die Ergebnisse gegenüber der politischen Ebene, um Probleme an die politische Ebene heranzutragen oder die eigene Sichtweise zu untermauern:

„Also Evaluation insofern ist schon für die Verwaltung auch eine gute Sache, weil sie diesen Tunnelblick aus der Verwaltung so ein bisschen raus nimmt und auch mal Wege eröffnet. Die wissen ja z.B. manchmal selber auch, dass irgendwas nicht gut läuft, haben aber überhaupt nicht die Instrumente, die Handhabe, das zu artikulieren, also ihrem Abteilungsleiter oder Minister zu sagen, der dann sagt: Komm, lass mich in Ruhe mit deinem Quatsch. Und wenn man das mal aufgeschrieben kriegt von einem unabhängigen Bewerter und dann sagt: Siehst, das hab ich doch immer gesagt, da und da ist das Problem! Dann ist das eben eine andere Qualität, also insofern sind unsere direkten Auftraggeber eigentlich immer sehr zufrieden mit dem, was wir machen (...).“ (Eval 7, 72)

Die Fondsverwaltung wiederum nutzt Evaluationsergebnisse als Argumentationshilfe gegenüber den Fachreferaten bei der Wahl und Ausgestaltung der Maßnahmen:

„Meistens ist es so, die wollen das, was sie gemacht haben, auch in Zukunft weitermachen. Dann haben wir gesagt: Okay, das ist zwar im Wesentlichen so richtig. Aber erstens haben wir die und die Auswertung aus der letzten Förderperiode, die sagt, eigentlich das kannst du so nicht weitermachen, weil das und das nicht effektiv war oder das und das Ziel nicht durch die Maßnahme realisiert wird (...).“ (Min 5, 126)

Die Verwaltung des Landwirtschaftsministeriums nutzt Evaluationsergebnisse auch gegenüber den untergeordneten Bewilligungsstellen, um deren Arbeitsweise und die Bewilligungsprozedere zu verbessern:

„Dann muss man auch ganz klar sehen, dass nicht jeder Mitarbeiter im Bewilligungsausschuss sich immer der Verantwortung bewusst ist. Es werden auch viele Förderanträge nach Eingangsdatum... Also dann fehlt mir hier die Würdigung des Einzelantrages auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, Priorität. Das haben wir dann natürlich auch genutzt und haben entsprechend auf die Bewilligungsbehörden eingewirkt, dass das nicht die Arbeitsweise sein kann, um die öffentlichen Mittel einzusetzen und erfolgreiche ländliche Entwicklung voranzutreiben. Wir haben dann auch mit der neuen Förderperiode entsprechend die Kriterien vorgegeben, nach denen die Prioritäten auszuwählen sind.“ (Min 4, 25)

Neben der Nutzung von Evaluationsergebnissen innerhalb der Verwaltungshierarchie werden diese auch nach außen hin, gegenüber der EU-Kommission oder dem Landtag, verwendet.

8.6.3. Verwendung gegenüber der EU-Kommission und dem Landtag

Die Kommission legt großen Wert darauf, dass die Programmentscheidungen und -planungen mit Evaluationsergebnissen untermauert werden, daher mussten die verwendeten Evaluationsergebnisse im Programm aufgeführt werden (Eval 1, 85; Eval 2, 82; Eval 4, 90). Die Umsetzung der Evaluationsergebnisse wurde daher sowohl im EPLR als auch in der Ex-ante-Evaluation überprüft und es wurde bewertet, inwiefern die Evaluationsergebnisse der Halbzeitbewertung bzw. der Aktualisierung der Halbzeitbewertung in der Programmplanung umgesetzt wurden (Eval 5, 37; Eval 8, 53-57; vgl. MLUV 2007; Landgesellschaft MV o.J.). Es fand also aufgrund des Drucks der EU-Kommission eine legitimatorische Verwendung von Evaluationsergebnissen im Rahmen des Programmplanungsprozesses statt (Eval 1, 85). Nach Einschätzung der Evaluatoren und der Wirtschafts- und Sozialpartner wurde die Verwendung von Evaluationsergebnisse jedoch oft im Nachhinein ins Programm geschrieben (Eval 1, 85):

„Aber in der Summe... die Programmierung des EPLR... nicht wirklich strategisch in der Ausrichtung und insofern auch das Einfließen von Evaluierungsergebnissen eher im Nachhinein rein geschrieben als im Vorhinein wirklich in Klausur überlegt.“ (BA 2, 72)

Evaluationsergebnisse dienten daher nach Einschätzung der Evaluatoren in erster Linie der Legitimation gegenüber der Kommission (Eval 1, 87; Eval 3, 62+113; Eval 7, 71):

„Also wie kriege ich den Persilschein der Kommission, das ist das Hauptziel.“ (Eval 3, 62)

Das Verhältnis zwischen der Kommission und den Länderverwaltungen ist geprägt durch die Wahrnehmung der Verwaltung, dass die Kommission die Evaluation als Kontrollinstrument einsetzt (Eval 3, 121; Eval 4, 96; vgl. Forstner et al. 2002). Außerdem ist das Verhältnis durch mangelndes Vertrauen beeinträchtigt. Das mangelnde Vertrauen der EU-Kommission gegenüber den Länderverwaltungen äußert sich z.B. durch eine „unklare und zum Teil auf informellen Wegen stattfindende Informationskultur der Generaldirektion Landwirtschaft gegenüber Landesbehörden“ (Eggers 2005, 180). Ein weiteres Merkmal von mangelndem Vertrauen ist die Drohung mit Sanktionen (Offermanns 1990), wie bereits in Kapitel 7.4.3 diskutiert wurde. Die Verwaltung hat Angst vor finanziellen Auswirkungen, wenn die Evaluationsergebnisse schlecht sind bzw. wenn Vorgaben der EU nicht genau eingehalten werden (KOM 2, 47; Min 3, 49). Ein Grund dafür ist auch die Erfahrung mit Anlastungen vonseiten der EU-Kommission, welche Mecklenburg-Vorpommern vor ein paar Jahren machen musste (BA 2, 61):

„Die Abarbeitung der EU-Vorgaben ist für uns enorm wichtig, weil wir ansonsten Gefahr laufen, Anlastungen zu bekommen, das heißt, erhebliche Strafzahlungen durch das Land. Das gilt es natürlich zu vermeiden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat zwei Anlastungen hinter sich in der Vergangenheit. Das ist ärgerlich und damals konnte man feststellen, es ist überhaupt kein materieller Schaden entstanden, aber es sind Kontrollvorgänge oder Dokumentationen nicht so durchgeführt worden, wie die EU das gerne gehabt hätte, wie sie ihre Vorschriften interpretiert hat und daraufhin ist damals eine Strafzahlung von insgesamt rund 50 Millionen D-Mark entstanden. Das ist natürlich schwer zu vermitteln und auch schwer nachzuvollziehen, aber das heißt einfach, dass wir sehr, sehr aufmerksam damit umgehen und dass wir das, was wir an Vorgaben von der EU haben peinlichst einhalten. Das führt auch dazu, dass der ein oder andere meint, dass der Handlungsspielraum nicht so ausgeschöpft würde, wie es ginge. Aber uns ist da wichtiger sicher zu sein als kreative Fantasie anzuwenden, jedenfalls was die Abrechnung angeht.“ (Min 3, 5)

Auch gegenüber dem Landtag wurden die Evaluationsergebnisse durch die Verwaltung zur Argumentation und Legitimation genutzt. Evaluationsergebnisse wurden z.B. im Rahmen der Programmdiskussionen im Agrarausschuss thematisiert und es wurde aufgrund der Ergebnisse argumentiert, warum bestimmte Änderungen angestrebt werden:

„Ja, bei den einzelnen Positionen oder Fachgebieten, die innerhalb des EPLR sind, wurde ja häufig davon ausgegangen, wie sind die Ergebnisse in der vorherigen Periode (...) Ja, das wurde thematisiert. Vor allem wurde darauf hingewiesen, wo hat es also eine Verlagerung jetzt hier gegeben. Also es sind ja teilweise andere Schwerpunkte gesetzt worden oder andere Bereiche gewählt worden, das war dann im Rahmen der Ausarbeitung des neuen Programms gegeben.“ (LT 2, 13-15)

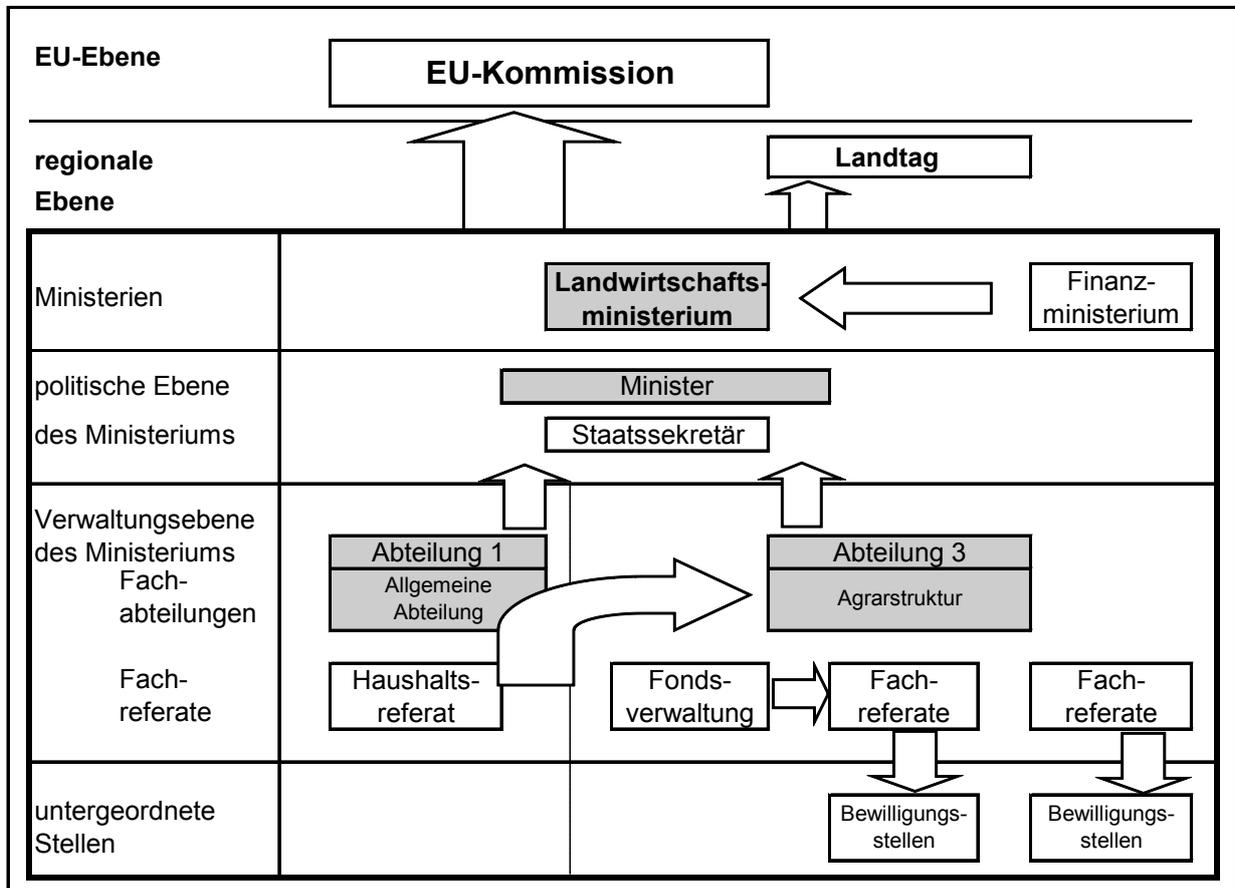
8.6.4. Beurteilung der Verwendung von Evaluationsergebnissen durch die Verwaltung

Aus Sicht der Evaluatoren und der Wirtschafts- und Sozialpartner ist die Auseinandersetzung mit den Evaluationsergebnissen vonseiten der Verwaltung unzureichend (Eval 3, 113). Bei der Programmgestaltung wurden die Evaluationsergebnisse kaum genutzt (BA 2, 71; Eval 2, 72+74; Eval 5, 51; Eval 7, 68; vgl. GVB 2006a). Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen der Evaluationsforschung (Efken 2005, Forstner et al. 2002, Stame 2002, Taylor et al. 2002, Lang et al. 1998).

Die Erkenntnisse dieser Arbeit widersprechen dieser Beurteilung jedoch. Die verschiedenen Akteure der Verwaltung nutzen die Evaluationen sehr wohl. Nur entspricht die Art der Nutzung nicht den Erwartungen der Evaluatoren, der Wirtschafts- und Sozialpartner und auch der Kommission. Die Akteure in der Verwaltung nutzen die Evaluationsergebnisse im Rahmen von Diskussions- und Argumentationsprozessen innerhalb der Verwaltungsstrukturen und auch als Legitimation nach außen. Abbildung 28 stellt dies in

einer Übersicht dar, die Pfeile veranschaulichen die in Abschnitt 8.6.3. dargestellten Prozesse der Verwendung zwischen den verschiedenen Verwaltungshierarchien/-einheiten.

Abbildung 28: Verwendung von Evaluationsergebnissen innerhalb der Verwaltungshierarchie am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns



Quelle: eigene Darstellung (nach Dokumentenanalyse und Expertengespräche und MLUV 2009)

Die Diskrepanz zwischen erwarteter Nutzung und tatsächlicher Nutzung liegt in den Aufgaben und Handlungsorientierungen der Akteure der Verwaltung begründet. Die Hauptaufgabe der Verwaltung ist die Umsetzung der Politik und die sachgerechte Erfüllung der Verwaltungsaufgaben (Hucke/Bohne 1980). Die Administration soll gewährleisten, dass die Programme möglichst reibungslos implementiert werden. Die Gestaltung der Maßnahmen ist jedoch Aufgabe der Politik. Das bedeutet, dass die Verwaltung gar nicht befugt ist, politische Änderungen herbeizuführen.

Das Ziel der reibungslosen Umsetzung ist Ursache für einige Verhaltensweisen der Verwaltungsbeamten, welche v.a. vonseiten der Evaluatoren als negativ bezüglich der Verwendung von Evaluationen beurteilt wird. Dies ist z.B. das Ziel der Verwaltung, einmal eingeplante Mittel auch auszugeben (Eval 3, 65-66):

„Es geht eigentlich wirklich darum, in dem Fall wurde was entschieden, der Sektor und jener Sektor, und wenn formal eine Förderwürdigkeit gegeben ist, dann kriegt er dafür auch Geld an die Hand. Das ist sozusagen eine Bürgerpflicht...“ (Eval 3, 67)

Nach Einschätzung der Evaluatoren, aber auch der Akteure der Verwaltung, möchte die Verwaltung außerdem ihre gewohnten Maßnahmen weiterführen (Eval 1, 50; Eval 3, 145; Min 1, 104; Min 4, 35; Min 5, 126; Min 6, 47). Ein Grund dafür ist, dass die Verwaltungsbeamten seit langer Zeit mit diesen Programmen arbeiten (Eval 3, 149). Wilson (1989) begründet diese Problematik damit, dass das Verhalten von Beamten durch frühere Erfahrungen und berufliche Normen beeinflusst wird. Zudem bilden sich im Laufe der Zeit Handlungsroutinen heraus, welche dazu führen, dass die Beamten Veränderungen gegenüber nicht sehr aufgeschlossen sind:

„(...) solche verwaltungs- und bürokratieinternen Handlungsprämissen (...), die Beziehungen der Organisation mit ihrer Umwelt regeln und stabilisieren und die sich, einmal eingespielt und eingeschliffen, Veränderungen sowohl im innerbürokratischen Feld als auch in den Beziehungen zu dessen Umwelt widersetzen und damit auch einmal entstandenen und wirksamen interessenselektiven bürokratischen Handlungsmustern ein hohes Beharrungsvermögen geben.“ (Wollmann 1980, 36)

Dies führt dazu, dass Verwaltungsentscheidungen „stark inkrementalistisch“ ausfallen (Hucke/Bohne 1980, 190). Dieses Phänomen lässt sich auch bei der Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme feststellen, denn die Grundausrichtung der Ländlichen Entwicklungspolitik hat sich trotz einiger Reformen in der Vergangenheit kaum geändert (Eval 3, 149; Eval 7, 44; Min 1, 93):

„Im Prinzip habe ich immer den Eindruck, gerade dieser Übergang 94-99 auf 2000-2006 machte das deutlich, weil damals eigentlich ein gleiches Tohuwabohu gemacht wurde um diese neue Reform. Diese Zusammenfassung der Einzelverordnungen zur 1257/99, das war ein Wahnsinnschritt so ungefähr verglichen mit dem von 1988, als überhaupt die Strukturfonds als solches dann überhaupt entwickelt wurden und dieses System als solches etabliert wurde. Ich hab dann im Nachhinein nur gedacht, die Bundesländer haben eigentlich genau das Gleiche weiter gemacht. (...) Das ist eigentlich 1:1, soweit es sich vertreten ließ, fortgesetzt worden.“ (Eval 3, 141)

Ein wichtiges Kriterium bei der Wahl und Ausgestaltung der Maßnahmen durch die Verwaltung ist außerdem die einfache Umsetzbarkeit und Abrechenbarkeit der Maßnahmen (BA 2, 59; Min 5, 129). Daher scheut sich die Verwaltung davor, neue Maßnahmen anzubieten:

„Aber ich finde die Programmplanung auch... Einerseits versuchen sie, auf das ein oder andere, zumindest bei den Agrarumweltmaßnahmen, versuchen sie schon, auf einiges einzugehen und einiges besser zu machen, aber es gibt keinen Mut hier. Es gibt keinen Mut irgendwie mal was zu versuchen. Das merkt man auch wieder in der Programmplanung. Auch wenn man das mit einigen anderen Bundesländern vergleicht, gehen andere das schon, nutzen einfach mal was und das ist hier überhaupt nicht. (...) Es soll einfach sein und einfach wird immer gleichgesetzt mit niedrigen Verwaltungskosten. Und ich weiß nicht, ob das wirklich so ist, das ist kein Argument, was wirklich irgendjemand mal geprüft hat.“ (Eval 8, 59)

Der Grund für dieses Verhalten ist wiederum das Interesse der Verwaltung an der reibungslosen Umsetzung. Dieses Interesse wird bedroht durch die Gefahr von Umsetzungsproblemen, welche im Falle von Veränderungen in den Umsetzungsverfahren oder der Maßnahmenausgestaltung auftreten könnten. Auch hier wirken sich die bereits diskutierten Handlungsrouinen einer Verwaltung negativ auf die Offenheit gegenüber Veränderungen aus. Diese administrativen Routinen werden weiterhin durch Zeitdruck und hohe Arbeitsbelastung verstärkt, sodass die Suche nach alternativen Lösungen als Luxus betrachtet wird (Hucke/Bohne 1980).

8.7. Verwendung durch die anderen Teilnehmer

Inwiefern die Evaluationsergebnisse durch die anderen Akteure der Handlungsarena 3 verwendet wurden, wird nun betrachtet.

8.7.1. Verwendung von Evaluationsberichten im Begleitausschuss

Die Evaluationsberichte wurden den Wirtschafts- und Sozialpartnern durch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde zugeschickt (BA 2, 31) und diese wurden von den Partnern entsprechend ihrer Interessenlage mehr oder weniger gründlich gelesen (BA 1, 32-35; BA 2, 30). Die Berichte wurden inhaltlich geprüft, die Partner erarbeiteten dann eine Stellungnahme und sendeten diese im Vorfeld der Begleitausschusssitzung an die GVB (Eval 1, 60; BA 2, 34). In den Sitzungen des Begleitausschusses wurden dann auch methodische Schwächen der Evaluation kritisiert. Dies wurde dann mit den Evaluatoren diskutiert (BA 2, 32-33). Die Wirtschafts- und Sozialpartner haben die Evaluationsberichte dabei hinsichtlich eventueller Punkte, die für die Durchsetzung ihrer Interessen nützlich sein könnten, überprüft (Eval 1, 60):

„(...) und haben natürlich geschaut, wo sind jetzt Dinge, die in der Evaluierung zum Ausdruck kommen, die wir in keiner Weise teilen, weil die Einschätzung quasi zu positiv ist und die Umweltauswirkungen zu schön färbt und wo sind Bereiche, die wir auch nutzen können, um unsere Forderungen mit Evaluierungsergebnissen zu unterlegen.“ (BA 2, 31)

Evaluationsergebnisse werden dann im Rahmen der Diskussion mit der Verwaltung zur Argumentation und Durchsetzung ihrer Interessen genutzt (BA 2, 29-31):

„Zweites Beispiel (...), wo wir das in unserer Argumentation genutzt haben: Richtigerweise kamen die Evaluatoren nicht umhin, festzustellen, dass das ländliche Wegenetz gut ausgebaut ist, was natürlich seitens der Umweltverbände seit der Wiedervereinigung kritisiert wird, dieser unkontrollierte Ausbau der ländlichen Wege, der ja auch keiner übergreifenden Logik wirklich unterliegt. Und das steht also so drin in den Evaluationsberichten und das haben wir natürlich ausgeschlachtet, wo es nur irgend ging.“ (BA 2, 40)

In der vergangenen Förderperiode gab es jedoch hinsichtlich der Evaluationsberichte im Begleitausschuss nur wenige Diskussionen. Die Ursache dafür war das relativ geringe Interesse für Evaluationen bei den meisten Partnern, da der EAGFL-Ausrichtung nur einen geringen Anteil am Volumen der Strukturfonds hatte (Eval 1, 48+58)⁷². Die Intensität der Verwendung der Evaluationsergebnisse ist außerdem stark abhängig von den verfügbaren Ressourcen der Partner im Begleitausschuss. So gibt es einige Partner, welche sich aus Mitteln der technischen Hilfe Personalkapazitäten aufgebaut haben, um Berichte zu lesen und auszuwerten (BA 2, 9; Eval 1, 89). Anderen Partnern stehen solche Mittel nicht zur Verfügung (Eval 1, 91):

„Allein dadurch, wenn die Sozialpartner, sprich die Gewerkschaften und die Arbeitgeberbank, die haben in der letzten Förderperiode aus Technische-Hilfe-Mitteln sich einen kleinen Stab leisten können, die sozusagen die ganzen Programme gelesen haben, die analysiert haben, die Evaluierungen gelesen haben und analysiert haben und eigentlich nur dazu da waren, um Know-how zu geben und Infos zu geben, also zur Vorbereitung der Positionierung der Sozialpartner im Begleitausschuss.“ (Eval 1, 89)

Sowohl das Interesse am Politikfeld als auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen beeinflussen also die Nutzung von Evaluationsergebnissen durch die Wirtschafts- und Sozialpartner.

⁷² In der Programmperiode 2000-2006 war die Einrichtung eines Begleitausschusses nur für die im Rahmen der Strukturfonds durchgeführten Maßnahmen des EAGFL Ausrichtung vorgeschrieben. Für den EAGFL Garantie war dies nicht vorgesehen (Amtsblatt 1999a, 42; Amtsblatt 1999b, 36). So gab es in vielen Bundesländern keinen Begleitausschuss für die ländlichen Entwicklungsprogramme bzw. das Interesse des Begleitausschusses der Strukturfonds an der ländlichen Entwicklung war nur gering, da der EAGFL Ausrichtung nur einen geringen Anteil am Volumen der Strukturfonds hatte (Eval 1, 58).

8.7.2. Verwendung durch die Politiker

Auf der politischen Ebene der Exekutive spielen Evaluationsergebnisse kaum eine Rolle:

„Strittig ist nach wie vor und das nicht nur im Rahmen der jeweiligen Evaluatoren, diese hübsche Grundfrage: Muss ich denn fördern oder nicht? Und ich meine, in dem Bericht der FAL, in diesem Zwischenbericht, wurde AFP, möglicherweise auch berechtigt, sehr kritisch hinterfragt. Muss es also überhaupt sein? Davon ist die neue Programmperiode völlig unbeeindruckt. AFP steht im Rahmenplan und ich wüsste kein Land, keinen Agrarminister, der vor seine Landwirte tritt und sagt: Also unsere Evaluatoren haben aufgeschrieben, es geht auch ohne, und jetzt streiche ich die investive Förderung.“
(Min 1, 112)

Die Politikinstrumente der Evaluation und der strategischen Programmplanung werden aus Sicht der Verwaltung durch die politische Ebene nicht ausreichend unterstützt:

„Das ist auch ein politisches Führungsproblem. Da wird dann gesagt in einer unserer vielfältigen Strategiesitzungen und Evaluationssitzungen: Ja, der Bereich Wasser muss besser mit dem Bereich, was weiß ich da, zusammenarbeiten. Ja, das wird dann mitgenommen, das wird auch protokolliert, es passiert eben bloß nicht. Und wenn dann nicht tatsächlich ein entsprechender Druck stattfindet und wenn das zwei Abteilungsleiter zusagen, die das nicht machen, kann der Druck nur vom Staatssekretär kommen. Wenn der das aber nicht tut aus irgendwelchen Gründen, weil der z.B. einen Abteilungsleiter ganz dringend braucht, um eine politische Krisensituation durchzustehen oder so, dann findet das nicht statt. Dann haben Sie eine Papierladung, die ganz wunderbar aussieht, tolle Protokolle über diesen und jenen Programmpunkt und Unschlüssigkeiten und Synergien und Quantifizierungen, alles ganz toll, liest sich wunderbar, aber es interessiert in der Wirklichkeit nicht. Und das haben Sie als ein weiteres strukturelles Erkenntnis- und Steuerungsproblem bei diesen Prozessen in den Strukturfonds. Absoluter Standard!“ (Min 6, 63)

Entscheidungen werden also vor allem aufgrund von politischen Erwägungen getroffen. Ein Grund dafür sind die unterschiedlichen Sichtweisen und Ziele von Politikern und Evaluatoren. Hagedorn (1996a) diskutiert die Unterschiede zwischen Politikern und Ökonomen. Dies lässt sich auch auf das Verhältnis zwischen Politikern und Evaluatoren übertragen. Demnach sind Politiker in erster Linie daran interessiert, Konsens für politische Entscheidungen zu erreichen und erwarten daher vor allem Vorschläge zur Herabsetzung der Konsensbildungskosten. Ökonomen bzw. Evaluatoren hingegen sind interessiert an der Messung der Zielerreichung und Effizienz von politischen Maßnahmen:

„Praktische Politiker beurteilen ökonomische Politikempfehlungen vorrangig von der Leistungsfähigkeit der Institutionen her, den von ihnen erstrebten politischen Konsens für politische Entscheidungen herbeizuführen. Ihnen geht es um möglichst günstige Voraussetzungen für die Zustimmungsbereitschaft aller Beteiligten und damit um die politische Durchsetzbarkeit von Vorschlägen. Ihre Erwartungen an die Wissenschaft sind in erster Linie darauf ausgerichtet, Möglichkeiten zur Herabsetzung der Konsensbildungskosten herauszufinden, was besonders bei

notwendigen politischen Innovationen (Reformzwängen) wichtig ist. (...) Das vorrangige Anliegen, das Ökonomen nach der herkömmlichen Theorie dagegen mit politischen Entscheidungen verbinden, ist die Leistungsfähigkeit der Instrumente, definiert im Sinne ihrer Fähigkeit, bestimmte, wie auch immer vorgegebene Ziele zu erreichen. Die nach Maßgabe eines solchen Ziel-Mittel-Schemas verstandene Sachgerechtigkeit, Effizienz und Schlüssigkeit politischen Handelns sind nach ihrer Auffassung Kriterien, die erst einmal erfüllt sein sollten, bevor die Frage nach der politischen Realisierbarkeit überhaupt gestellt wird.“ (Hagedorn 1996a, 103)

Das primäre Interesse der Politiker ist also das Erreichen von Konsens, wohingegen die Evaluationen auf die Messung von Zielerreichungsgraden und Effizienz ausgerichtet sind. Die Evaluationsergebnisse entsprechen also nicht den Nutzenerwartungen der Politiker.

8.7.3. Verwendung durch den Landtag

Auch durch die Legislative also den Landtag werden die Ergebnisse von Evaluationen nicht verwendet. Die Ergebnisse der Evaluationsberichte wurden im Agrarausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommerns durch den Landwirtschaftsminister präsentiert (LT 1, 43) und von den Abgeordneten behandelt (LT 1, 48-49; LT 2, 3). Die Abgeordneten des Landtages sahen jedoch keinen Handlungsbedarf, die Berichte genauer zu lesen, da diese keine fundamentale Kritik am Programm enthielten:

„Ich hab sie (die Evaluationsberichte) bisher gar nicht intensiv wahrgenommen, weil es keinen großen Dissens im Programm gab, also nichts, was auffallend negativ gewesen wäre. Wenn es so etwas gegeben hätte, hätte der Minister uns darüber berichten müssen, dazu ist er einfach gezwungen. Er hätte zumindest uns als seine Regierungskoalition einbinden müssen und sagen: Was machen wir denn jetzt? Aber das hat es nicht gegeben. Es hat also keinen Dissens dabei gegeben. Offenbar ist es eine sehr realistische Bewertung, die stattgefunden hat, die unauffällig ist, die einfach sein muss, und insofern hat das keine großen Auswirkungen auf das, was passiert. Das hat auf unser Handeln keine großen Auswirkungen.“ (LT 1, 52)

Dies liegt daran, dass den Abgeordneten schlicht die Ressourcen für die Verarbeitung der Berichte und der Nutzung der Ergebnisse fehlen:

„Ja, und mehr Einfluss haben wir nicht genommen. Wenn wir es wollten, könnten wir sicherlich auch die Evaluationen durchlesen und... Aber ich sag's ganz ehrlich, wo der Widerspruch nicht ist und wo das Problem sich nicht offenbart, muss auch die Zeit der Abgeordneten effektiv eingesetzt werden, denn es gibt so viele Tagesprobleme, die wir auch politisch begleiten müssen oder lösen müssen. Dazu haben wir gar nicht die Kraft.“ (LT 1, 53)

Den Landtagsabgeordneten fehlt zudem ein Verständnis für die Funktion von Evaluationen, ihr primäres Interesse ist die maximale Ausschöpfung der Kofinanzierung im Rahmen der Programmplanung (LT 1, 33):

„Ja, unser Anspruch war ja bei den Europäischen Programmen immer jede Mark Europäisches und Bundesgeld kofinanzieren, um jede Mark und dann auch jeden Euro auch abzurufen, weil wir gesagt haben, das ist wichtiges Geld für Strukturentwicklung in unserem Land. Und wir haben immer gesagt, wo bekommen wir den größten Effekt, was wollen wir erreichen. Und wir haben uns, glaube ich, als einziges ostdeutsches Bundesland dazu verständigt, das war Konsens in der Regierung auch mit der Opposition, eine Kofinanzierung sämtlicher europäischer Gelder vorzunehmen. Das ist längst nicht üblich.“ (LT 1, 2)

Das mangelnde Interesse der Landtagsabgeordneten an der Evaluation steht also in einem eklatanten Widerspruch zur Bedeutung der ländlichen Entwicklung, die einen großen Haushaltsposten in Mecklenburg-Vorpommern darstellt. Die Abgeordneten nehmen ihre Pflicht der parlamentarischen Kontrolle also nicht wahr. Dies liegt zum einen in ihrem mangelnden Mitspracherecht bei der Programmplanung begründet, wie bereits in Kapitel 8.4.2 dargestellt wurde, aber auch an dem mangelnden Interesse an den Evaluationen. Das Hauptaugenmerk der Abgeordneten liegt auf der maximalen Nutzung der Fördermöglichkeiten durch das EU-Programm für den ländlichen Raum. Die Möglichkeit der Nutzung der Evaluationsberichte zur Stärkung des Einflusses und des Mitspracherechts bei der Politik des Parlaments innerhalb des Politikbereichs scheint den Abgeordneten bisher nicht bewusst zu sein. Dies ist u.a. auch den knappen Ressourcen der Parlamentarier geschuldet.

Dies ist ein zentrales Problem bei der Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme, welches im Folgenden – neben anderen zentralen Aspekten der Handlungsarena 3 – diskutiert wird.

8.8. Zusammenfassende Diskussion der Handlungsarena 3

Nachdem in diesem Kapitel die politischen Prozesse bei der Programmplanung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf der regionalen Ebene und die Verwendung von Evaluationsergebnissen innerhalb dieses Prozesses untersucht wurden, werden abschließend einige zentrale Aspekte der Handlungsarena 3 diskutiert. Die treibenden und hemmenden Faktoren der Institutionalisierung von Evaluation werden in Abschnitt 8.8.1 diskutiert. Anschließend werden in Abschnitt 8.8.2 die widersprüchlichen Interessen der Teilnehmer beleuchtet. Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt widmet sich der Evaluation als administratives Prozedere (Abschnitt 8.8.3). Abschließend wird die mangelnde Verwendung von Evaluationen durch die Länderparlamente diskutiert (Abschnitt 8.8.4).

8.8.1. Treibende und hemmende Faktoren der Institutionalisierung der Evaluation

Treibende Faktoren, welche die Institutionalisierung von Evaluationen fördern, sind in erster Linie die Interessen der EU-Kommission. Die Kommission ist bestrebt, die Durchführung und Verwendung von Evaluationen auf regionaler Ebene zu forcieren, da sie ein Interesse an Informationen über die Umsetzung der Programme sowie an der Legitimation gegenüber dem EU-Parlament hat. Zu diesem Zweck hat sie formelle Regeln erlassen, welche die Regionen zwingen, Evaluationen nach den Vorgaben der Kommission durchzuführen (Verordnungen 1257/99 und 1260/99, ELER-Verordnung, die entsprechenden Durchführungsverordnungen und die Bewertungsleitfäden für die Periode 2000-2006 und 2007-2013). Diese formellen Regeln können relativ einfach geändert werden, was eine Institutionalisierung fördert (North 1990; Lütteken 2002).

Hemmende Faktoren der Institutionalisierung von Evaluationen sind die Komplexität der Abstimmungsverfahren auf der regionalen Ebene und die Kosten-/Nutzen-Verteilung der Evaluation. Bei der Untersuchung der Handlungsarena 3 wurde aufgezeigt, dass der Programmplanungsprozess in Mecklenburg ein komplexer Abstimmungsprozess zwischen vielen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Handlungsorientierungen war. So fand eine Abstimmung im Kabinett, zwischen den beteiligten Ressorts, innerhalb der verschiedenen Referate des Landwirtschaftsressorts, mit und innerhalb des Begleitausschusses und dem Parlament statt. In diesen Abstimmungsprozessen wurden Evaluationsergebnisse auf argumentative und legitimatorische Weise verwendet. Die Komplexität der Verfahren lässt jedoch kaum eine instrumentelle Nutzung innerhalb politischer Entscheidungsprozesse zu.

Die Kosten und der Nutzen der Evaluationen sind ungleich zwischen den Akteuren verteilt. So ist die Kommission Nutznießer der Evaluationen, da sie ihr die Informationen liefert, welche sie zur Legitimation der Programme benötigt. Die Akteure auf der regionalen Ebene tragen jedoch die Kosten der Evaluation und sehen nur beschränkten Nutzen für sich selbst. Dies führt dazu, dass Evaluationen als Pflichtaufgabe durchgeführt werden. Die Ergebnisse, welche quasi zwangsweise entstehen, werden dann jedoch von den verschiedenen Akteuren der Verwaltung innerhalb der Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung genutzt.

Ein weiteres Hemmnis für die Institutionalisierung von Evaluationen als Politikinstrument innerhalb der ländlichen Entwicklung ist, dass es sich um einen politisch dirigierte Wandel handelt. Hagedorn (1996b) unterscheidet zwei Formen von Institutionellem Wandel: den

Institutionellen Wandel aufgrund endogener und exogener Bestimmungsfaktoren. Tabelle 23 gibt einen Überblick über die Merkmale dieser beiden Formen.

Tabelle 23: Formen des Institutionellen Wandels nach Hagedorn (1996b)

Merkmal	Wandel aufgrund endogener Bestimmungsfaktoren	Wandel aufgrund exogener Bestimmungsfaktoren
Wandel durch	Selbstorganisation der Betroffenen (durch faires, partizipatorisch organisiertes kollektives Handeln)	politische Entscheidungen -> „politisch dirigierter Wandel“
Theorieansätze	Neue Institutionenökonomie (Property-Rights-Theorie, Ökonomische Theorie des Rechts, Transaktionskostentheorie) -> Kosten-Nutzen-Kalkül der Neoklassik auf Institutionen übertragen	Theorieansätze: Public-Choice-Theorie, Policy-Analyse
Transaktionskosten	Ergebnis sind effiziente, Transaktionskosten minimierende Regeln	Hohe Kosten der Entscheidungsfindung und Konsensbildung
Gerechtigkeit	gerechte Regeln aufgrund Partizipation der Beteiligten	Ungerechte Regeln aufgrund opportunistischen Verhaltens zur Sicherung von Macht und Einfluss
Konsens	Konsens über Veränderung der Regeln	Uneinigkeit und Widerstand, Widerstand als strategisches Mittel zur Durchsetzung von Vorteilen oder zur Abwendung von Nachteilen
Einkommens- und Vermögensverluste	Kann u.U. zu Verlust an Einkommen und Vermögen führen	deutliche Einkommens- und Vermögensverluste -> Fragen der Entschädigung und Kompensation als Gegenstand politischer Auseinandersetzungen
Kosten von Fehlentscheidungen	Schrittweiser Wandel -> Kosten von Fehlentscheidungen relativ gering	Anfälliger gegenüber Fehlentscheidungen aufgrund größerer Schritte und weil Kosten sich aus Sicht einzelner beteiligter Akteure eher zu Lasten anderer externalisieren lassen

Quelle: eigene Darstellung nach Hagedorn (1996b, 149-156)

Demnach wird politisch dirigierter Wandel verursacht durch politische Entscheidungen und hat hohe Transaktionskosten zur Folge (z.B. für die Durchführung der Evaluation). Politisch dirigierter Wandel führt zu ungerechten Regeln, welche dadurch verursacht werden, dass die Akteure zu opportunistischem Verhalten tendieren, um ihre Macht zu sichern. So benötigt die Kommission Informationen über die Umsetzung der Programme und zwingt die regionale Ebene zur Durchführung der Evaluationen. Die Akteure der regionalen Ebene nehmen dies auch als Zwang wahr und fürchten Sanktionen vonseiten der Kommission.

Hagedorn (1996b) diskutiert, dass politisch dirigierter Wandel zu Uneinigkeit und Widerstand bei den Akteuren führen kann. Bezüglich der Durchführung der Evaluationen leisten die regionalen Akteure jedoch keinen Widerstand, da sie Interesse am Erhalt der Kofinanzierung

haben, sondern sie beschränken sich auf die Pflichterfüllung und nutzen Evaluation nicht als Instrument zur Verbesserung ihrer Programme.

8.8.2. Divergierende Interessen der Teilnehmer bezüglich der Evaluation

Die Teilnehmer der Handlungsarena 3 besitzen unterschiedliche, sich z.T. widersprechende Interessen, welche die Institutionalisierung von Evaluationen als Instrument zur Verbesserung der Programme hemmt, wie bereits im letzten Abschnitt diskutiert wurde.

Die EU-Kommission verfolgt mit der Evaluation vor allem das Ziel, Informationen über die Umsetzung der Programme zu erhalten, um diese zur Legitimation gegenüber dem Parlament nutzen zu können, wie bereits im Kapitel 6.8.1 zum Thema der Informationsasymmetrie zwischen den Beteiligten diskutiert wurde. Zudem benötigt sie Informationen, um die Kontrolle über die Umsetzung der Politik auf der regionalen Ebene zu behalten.

Die Evaluatoren haben ebenfalls ein großes Interesse an der Durchführung von Evaluationen, da sie dadurch Aufträge erhalten.

Die Hauptaufgabe der regionalen Verwaltungen ist die Umsetzung von Politik, daher besitzen sie in erster Linie ein Interesse am reibungslosen Funktionieren und an der Rechtmäßigkeit der Umsetzung:

„Der Vollzugsapparat selbst hat kein unmittelbares Interesse daran, mit welchen spezifischen Ausrichtungen seine Aufgabe erfüllt wird, da er an den Wirkungen der Aufgabenerfüllung nicht partizipiert. Für ihn ist allein wichtig, daß ein gewisses Niveau der Aufgabenerfüllung sichergestellt wird, welches ihn außerhalb einer möglichen Kritik der Öffentlichkeit hinsichtlich ineffektiver Aufgabenerfüllung hält und es ihm ermöglicht, seinen Bestand zu erhalten oder auszuweiten.“
(Hucke/Bohne 1980, 190f.)

Daher sind die regionalen Verwaltungen bestrebt, den Ressourcenaufwand für Evaluation einzuschränken. Die Vorgaben der Kommission werden jedoch erfüllt, da die Abarbeitung der Vorgaben die Kofinanzierung für die Evaluation sichert und Basis für mögliche Programmänderungen ist und weil die Verwaltungen Angst vor Sanktionen vonseiten der Kommission haben.

Evaluationen werden daher von den regionalen Verwaltungen als Pflichtaufgabe wahrgenommen. Auch die externe Verpflichtung zur Evaluation und der zu enge Evaluationsrahmen schränken die Eigeninitiative und Motivation, Evaluationen als Instrument zur Verbesserung der Programme zu verwenden, ein. Die zwangsweise durchgeführten Evaluationen werden dann jedoch innerhalb der Verwaltungshierarchie innerhalb von Verhandlungsprozessen genutzt.

Die Politiker haben ebenfalls nur geringes Interesse an Evaluationen, da das Hauptziel der Politiker das Erreichen von Konsens über politische Entscheidungen ist. Die Evaluationsberichte werden diesen Nutzenerwartungen jedoch nicht gerecht, da sie auf die Messung von Zielen und Effizienz abzielen. Außerdem könnten sich Evaluationsergebnisse negativ auf ihre eigene Position auswirken, also die Gefahr des Machtverlusts bergen (Hagedorn 1996a).

Aufseiten der EU-Kommission und der Evaluatoren gibt es also ein großes Interesse an der Durchführung von Evaluation. In Politik und Verwaltung auf der regionalen Ebene steht die Evaluation im Widerspruch zu den Interessen der Akteure, was dazu führt, dass Evaluationen kaum für politische Entscheidungen genutzt werden.

Ein weiteres Problem der Institutionalisierung ist die Abkoppelung der Evaluation vom politischen Prozess, welche im folgenden Kapitel diskutiert wird.

8.8.3. Evaluation als administratives Prozedere anstatt Politikinstrument

Die Institutionalisierung von Evaluation als administratives Prozedere (vgl. Kapitel 7.4.3 zur Handlungsarena 2) steht im Gegensatz zur Theorie der Evaluationsforschung und zur Theorie des Politikzyklus, wonach Evaluation ein Politikinstrument ist.

In der Praxis der ländlichen Entwicklungspolitik wird die Evaluation in Regie der Verwaltung beauftragt und durchgeführt. Die Aufgabe der Verwaltung ist jedoch die Umsetzung der Politik. Die Verwaltung ist daher nicht in der Lage und auch nicht befugt, politische Entscheidungen zu treffen. Dies ist Aufgabe der Politiker. Die Politiker haben jedoch nur geringes Interesse an der Evaluation. Gründe dafür sind zum einen der Widerspruch zwischen Evaluation und den Politikprozessen und zum anderen die unterschiedlichen Sichtweisen und Ziele von Politikern und Ökonomen.

Das positivistische Evaluationsverständnis, dass “policy evaluators may provide the policy maker with neutral or objective feed-back information or recommendations to improve policy” (Knaap 2002, 360) steht in Widerspruch zu den Politikprozessen, welche darauf abzielen, einen Konsens zu erreichen (Niskanen 1978).

Konsens ist nach Niskanen (1978) dabei das Hauptkriterium, nach dem jede soziale Handlung beurteilt werden sollte, da es ein objektives Kriterium ist (im Gegensatz zu Kriterien wie Effizienz, Gerechtigkeit, Rationalität, Demokratie etc.). Er beschreibt die Prozesse, welche zu Konsens führen und diskutiert „Information und Analyse“ als einen kognitiven – und keinen politischen – Prozess, welcher in einigen Fällen zu einem Konsens beitragen kann. Weitaus

wichtigere politische Prozesse, um Konsens herzustellen, sind jedoch z.B. Paketlösungen (Packaging), das Zerlegen von politischen Vorschlägen (Unpackaging) und Konfusion (durch Aufschieben der Umsetzung, durch komplizierte Paketlösungen oder Unterdrücken von Informationen) (Niskanen 1978).

Zusammenfassend lässt sich einschätzen, dass die Vorstellung der EU, dass sich die Programme in technokratischer Weise planen lassen, im Widerspruch zur politischen Realität steht. Das „Politische“ – also die legitime Berücksichtigung anderer Interessen – wird jedoch vonseiten der Kommission und den (wissenschaftlichen) Evaluatoren – nur als Störfaktor wahrgenommen.

Nachdem die Verwendung der Evaluationen durch die Politiker bereits thematisiert wurde, richtet sich nun der Fokus auf das Problem der mangelnden Verwendung von Evaluationen durch die Landesparlamente.

8.8.4. Mangelnde Verwendung von Evaluationen als Defizit parlamentarischer Kontrolle

Die mangelnde Einbeziehung des Parlaments sowohl in den Politikformulierungsprozess als auch in den Evaluationsprozess ist eklatant. Der Landtag als Parlamentarisches Kontrollgremium wird nicht in die Begleitung und Entscheidung über die Politik mit einbezogen. Das klassische Modell der Kontrolle der Bürokratie durch das Parlament, welches davon ausgeht, dass die Verwaltung zur Vollziehung des parlamentarisch beschlossenen Willens verpflichtet wird, entspricht also nicht der Realität (Offermanns 1990).

Der geringe Einfluss des Landtages auf die Gestaltung der Strukturfonds und des ELER wurde von den Abgeordneten auch auf Landtagssitzungen thematisiert und kritisiert:

„(...) Europäische Strukturfonds sind komplexe Politikfelder, deren optimale Nutzung eine nicht unerhebliche administrative Anstrengung erfordert. Ich hoffe nicht, dass das der Grund dafür ist, warum die Legislative bei der Erstellung des Operationellen Programms weitgehend außen vor bleibt. Stattdessen findet die Entwicklung und Erstellung des Operationellen Programms sowie des dazugehörigen Regionalentwicklungsplans unter Beteiligung des Begleitausschusses statt. (...) Dort finden sich bekanntermaßen auch Vertreter der Kammern, Verbände und Gewerkschaften wieder. Aber warum wird das Parlament hier außen vor gelassen?“ (Landtag MV 2004, 415)

Innerhalb des bestehenden Rahmens wird der Einfluss des Landtages auf die Gestaltung des Programms jedoch durchaus als positiv eingeschätzt (LT 2, 53). Evaluation als Instrument ist hingegen für das Parlament kaum ein Thema, da die Programme ja gut laufen und die Abgeordneten keine Ressourcen haben, die Informationen zu verarbeiten. Dieses geringe

Interesse steht im Gegensatz zur Bedeutung des Politikfeldes und dies v.a. in Ziel-1-Gebieten, in denen das Budget für die ländliche Entwicklung aufgrund der hohen Kofinanzierungsraten durch EU und Bund sehr hoch ist.

Diese Problematik wird auch in der Literatur thematisiert. Im Bereich der ländlichen Entwicklung findet demnach keine politische Diskussion in den Landtagen statt, die Ausgestaltung der Programme wird der Verwaltung überlassen (Eggers 2005). Die Funktion des Parlaments beschränkt sich auf die Bereitstellung der Kofinanzierung im Rahmen der Haushaltsentscheidungen (Schnabel 1980).

Ein Grund hierfür ist das Informationsdefizit des Parlaments. Das Parlament hat einen Mangel an Informationen und an Möglichkeiten der Nutzung der Bürokratie und ist daher auf die Informationen der Bürokratie angewiesen. Daher kann das Parlament die Kontrolle nur unzureichend ausüben (Damkowski 1984; Offermanns 1990).

Damkowski (1984) diskutiert das Instrument der Evaluation als Möglichkeit, diesen Defiziten gegenzusteuern und die Stellung des Parlaments zu stärken:

„(Evaluation hat ihren) Handlungsschwerpunkt auf dem Gebiet der Kontrolle und damit in einem originären und verfassungspolitisch unbestrittenen Bereich parlamentarischer Kompetenz.“
(Damkowski 1984, 120)

In der Praxis schätzt Damkowski (1984) jedoch die Durchsetzungschancen der Etablierung der Evaluation als Instrument der parlamentarischen Kontrolle kritisch ein, da Evaluation bestehende Strukturen kritisch beleuchtet und daher auch im Parlament unpopulär ist. Die Lösung dieses Dilemmas sieht er darin, den Nutzen der Evaluation für die Stärkung des Parlaments deutlich zu machen (Damkowski 1984).

Derzeit ist das Instrument der Evaluation für die Landesparlamente jedoch (noch) nicht von Interesse und wird nicht zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle genutzt. Es lässt sich daher einschätzen, dass das Politikinstrument der Evaluation nicht die parlamentarische (demokratische) Kontrolle stärkt, sondern ein Instrument der gegenseitigen Kontrolle verselbstständigter Bürokratien ist.

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

9.1. Zusammenfassung

Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums hat in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen innerhalb der EU-Agrarpolitik. Sie wurde im Rahmen der Agenda 2000 zur Zweiten Säule der GAP ausgebaut, welche ein Gegengewicht zur Markt- und Preispolitik der ersten Säule bilden soll. Diese Entwicklung wurde im Zuge der ELER-Verordnung, welche die aktuelle Programmperiode 2007-2013 regelt, weiter fortgeführt.

Die Stärkung der Zweiten Säule stellt ebenfalls einen Übergang von der direkten politischen Steuerung zur indirekten politischen Steuerung in der EU-Agrarpolitik dar. Dies führt dazu, dass die Mitgliedstaaten und Regionen einen vergrößerten Spielraum zur Ausgestaltung der regionalen Programme bekommen. Ein Bestandteil dieses Politikansatzes ist das Instrument der Evaluation, anhand dessen die Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme bewertet werden sollen. Auch die Bedeutung der Evaluationen innerhalb des Politikfeldes ist in den letzten Jahren gewachsen. Aufgrund der historischen Entwicklung der Zweiten Säule und ihrer Einbettung in das politische Mehrebenensystem der EU weist das Politikfeld einige Besonderheiten hinsichtlich der Programmfinanzierung, -planung und -umsetzung auf, welche auch die Institutionalisierung der Evaluation beeinflussen. Diese Entwicklungen wurden in *Kapitel 2* betrachtet.

Obwohl also die Bedeutung der Evaluationen innerhalb des Politikfeldes gewachsen ist, gibt es nur wenige Forschungsergebnisse, welche sich mit Evaluationen befassen. Diese wurden im *Kapitel 3* diskutiert. Der Forschungsschwerpunkt lag bisher vor allem auf der methodischen Durchführung von Evaluationen. Bezüglich der Politikprozesse und der Verwendung von Evaluationen ist das Forschungsinteresse zwar in den letzten Jahren gewachsen, doch zur Institutionalisierung von Evaluationen innerhalb der ländlichen Entwicklung gibt es nur wenige Erkenntnisse und diese sind v.a. von den Evaluatoren selbst verfasst.

Die Institutionalisierung von Evaluationen wird anhand des in *Kapitel 4* vorgestellten Analyserahmens, welcher auf Grundlage des Institutionellen Analyse- und Entwicklungsrahmens von Ostrom (2005) entwickelt wurde, untersucht. Mithilfe dieses Analyserahmens lässt sich das Politikfeld der ländlichen Entwicklung in drei verschiedene Handlungsarenen unterteilen, welche wiederum in ihre einzelnen Elemente (z.B. Teilnehmer,

ihre Handlungen, Informationen, Kontrolle, Kosten bzw. Nutzen) zerlegt werden können. Dies ermöglicht eine Analyse der komplexen institutionellen Gegebenheiten innerhalb des Politikfeldes. Die drei zu untersuchenden Handlungsarenen sind die Durchführung der Evaluation, der Gesetzgebungsprozess auf der EU-Ebene sowie der Prozess der Programmformulierung auf der regionalen Ebene.

Im *Kapitel 5* wird beschrieben, welche Methoden gewählt wurden, um diese drei Handlungsarenen zu untersuchen. Dazu wurde ein Forschungsdesign aus einer Dokumentenanalyse und einer vertiefenden Fallstudie gewählt, in welchem quantitative und qualitative Methoden kombiniert wurden. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die Evaluationsberichte der Halbzeitbewertungen der Förderperiode 2000-2006 untersucht. Der Fokus der Analyse lag hier v.a. auf der Generierung von quantitativen und qualitativen Daten zur angewandten Methodik der Evaluation und der Identifizierung der beteiligten Akteure der ländlichen Entwicklungspolitik. In einer zweiten Erhebungsphase wurde eine vertiefende Fallstudie durchgeführt. Anhand von Expertengesprächen und einer ergänzenden Dokumentenanalyse wurde die Institutionalisierung von Evaluationen am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern untersucht. Die so generierten Forschungsergebnisse wurden in den Kapiteln 6 bis 8 vorgestellt und diskutiert.

In *Kapitel 6* wurde die Handlungsarena 1, welche sich auf den institutionellen Kontext der Durchführung der Evaluationen bezieht, analysiert. Dabei wurde untersucht, welche Teilnehmer in diese Handlungsarena involviert sind, welche Handlungen diese Teilnehmer durchführen (z.B. Datenerhebung und Datenauswertung) und welche Regeln die Handlungen der Teilnehmer beeinflussen. Am Prozess der Durchführung der Evaluationen sind die Evaluatoren beteiligt, welche die Datensammlung und -auswertung für die Evaluationen vornehmen. Dabei interagieren sie in erster Linie mit Teilnehmern der regionalen Verwaltung (z.B. mit verschiedenen Akteuren der zuständigen Ministerien und mit verschiedenen Bewilligungsstellen) und auch mit dem Begleitausschuss der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Die Informationsverarbeitung, im Sinne der Datenerhebung, Datenaus- und Bewertung fand in einem institutionellen Kontext statt, welcher geprägt war durch die mangelnde Abstimmung der Zeitschienen von Programmplanung, Monitoring und Evaluation auf der einen Seite sowie durch die Komplexität der Politikarena, der Verwaltungsstrukturen und der Programme auf der anderen Seite. Dies beeinträchtigte die Qualität der Evaluationsberichte erheblich.

Die Qualität der Evaluationen wird außerdem durch die asymmetrische Informationsverteilung zwischen den beteiligten Akteuren beeinträchtigt. Die EU-Kommission besitzt ein Informationsdefizit bezüglich der Umsetzung der Programme, daher ist sie bestrebt, das Instrument der Evaluation auf der regionalen Ebene zu institutionalisieren, indem sie detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Durchführung der Evaluationen macht. Diese Vorgaben sind jedoch nicht an die Bedürfnisse der Regionen angepasst, was die Qualität der Evaluationen und den Nutzen für die regionalen Akteure erheblich einschränkt. Die Programmverwaltung besitzt aufgrund ihrer Vollzugskompetenz ein Monopol an Informationen. Diese werden durch die Evaluatoren verarbeitet und an die Kommission weitergegeben. Die Evaluatoren sind dabei auf zweierlei Weise von der Programmverwaltung abhängig, zum einen aufgrund des Auftragsverhältnisses und zum anderen aufgrund des Zugangs zu den Daten. Dies kann die Unabhängigkeit der Evaluationen und somit wiederum die Qualität der Berichte beeinträchtigen.

Die Qualität der Evaluationen wird außerdem von zwei positiven und zwei negativen Entwicklungen beeinflusst. So führt die steigende Bedeutung von und damit das steigende Budget für Evaluationen zur Entwicklung eines Marktes von Evaluationsanbietern, was sich aufgrund des erhöhten Wettbewerbs positiv auf die Qualität der Evaluationen auswirken kann. Außerdem gibt es auch Bestrebungen zur Verbesserung der Professionalisierung der Evaluatoren, z.B. durch die Deutsche Gesellschaft für Evaluation. Diesen Tendenzen stehen jedoch zwei Entwicklungen innerhalb des institutionellen Kontextes des Politikfeldes gegenüber. Zum einen birgt die Verstetigung von Auftragsbeziehungen aufgrund der Einführung der kontinuierlichen Evaluation die Gefahr der mangelnden Transparenz und Unabhängigkeit der Evaluationen. Zum anderen beeinträchtigt die immer detailliertere Vorgabe von Regeln zur Durchführung der Evaluation vonseiten der EU-Kommission die Qualität der Berichte und auch die Motivation der Akteure der regionalen Verwaltung, die Ergebnisse zu verwenden.

Kapitel 7 untersuchte die Handlungsarena 2, welche sich auf den Gesetzgebungsprozess der ELER-Verordnung auf EU-Ebene bezieht. Im Mittelpunkt der Analyse stand hier der Prozess der Erarbeitung des Verordnungsentwurfs innerhalb der Europäischen Kommission. Die Erarbeitung des Verordnungsentwurfs fand in Federführung der GD Landwirtschaft und unter Beteiligung der Generaldirektionen, welche von Fragen der ländlichen Entwicklung betroffen waren, statt. Es wurde hierbei untersucht, wodurch die Handlungen der Teilnehmer innerhalb dieses Prozesses beeinflusst wurden und inwieweit Evaluationsergebnisse verwendet wurden.

Die Verwendung von Evaluationen innerhalb des Entscheidungsprozesses war stark beeinträchtigt durch die mangelnde Abstimmung der Zeitschienen der Evaluation und des Gesetzgebungsprozesses. Die Kommission war daher kaum in der Lage, die Ergebnisse direkt in dem Entscheidungsprozess zu nutzen.

Das Interesse der Kommission an Evaluationen ist jedoch sehr groß, da sie an der Verwendung von Evaluationen zur Legitimation der Politik interessiert ist. Die Betonung des Ziels der Rechenschaft gegenüber dem Ziel der Verbesserung der Programme führt jedoch zu einer Einschränkung der Qualität der Evaluationen, da dies zu immer detaillierteren Bewertungsvorgaben führt, die nicht an die regionalen Bedürfnisse angepasst sind.

Die Institutionalisierung der Evaluation durch die Kommission ist vom Top-Down-Ansatz geprägt. So werden z.B. immer detailliertere Vorgaben erlassen, welche die Regionen zu erfüllen haben. Im Falle der Nichtbefolgung befürchten die Akteure auf der regionalen Ebene Sanktionen in Form von Streichung der Kofinanzierung, Anlastungen oder der Verweigerung von Programmgenehmigungen. Dies ist ein Zeichen mangelnden Vertrauens zwischen der EU-Kommission und der regionalen Ebene. Vertrauen könnte jedoch dazu beitragen, das Problem der Prinzipal-Agenten-Beziehung zu lösen, welches aufgrund der Informationsasymmetrie oft zu opportunistischem Verhalten führt.

Das Instrument der Evaluation wurde durch die EU-Kommission als administratives Prozedere institutionalisiert. Administrative Prozedere bilden die Spielregeln für die Agenten, regeln das Sammeln und Verbreiten von Informationen und begrenzen die Wahlmöglichkeiten der Agenten. Effektive administrative Prozedere führen dazu, dass die Agenten im Sinne des Prinzipals handeln, ohne kontrolliert werden zu müssen. Bei der Institutionalisierung der Evaluation wurde dieses Ziel jedoch nicht erreicht, da die Qualität der Berichte nicht den Ansprüchen der Kommission entspricht und da die Kommission Sanktionen zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzt (die Gefahr von Anlastungen, Verweigerung von Programmgenehmigungen etc.). Ein Grund hierfür ist das mangelnde Vertrauen zwischen der Kommission und der regionalen Ebene. Außerdem gibt es nicht genug positive Anreize zur Verwendung der Evaluationen auf der regionalen Ebene.

Das **Kapitel 8** untersuchte den Prozess der Politikformulierung auf der regionalen Ebene. Hier wurde zunächst die Programmplanung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum für die ELER-Periode untersucht, bevor die Verwendung von Evaluationen innerhalb dieses Prozesses analysiert wurde. An der Programmplanung waren verschiedene Akteure aus der Verwaltung und der Politik beteiligt. Die politische Grundausrichtung des EPLR fand im

Kabinetts statt und die Ausgestaltung dieses Rahmens wurde in zwei parallelen Prozessen innerhalb der Programmverwaltung und der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB) vorgenommen.

In diesem Prozess wurden auch Evaluationsergebnisse (formal) verwendet. Eine wichtige Form der Verwendung für die Verwaltung stellt jedoch die argumentative oder strategische Nutzung der Ergebnisse innerhalb der Verwaltungshierarchie dar. Außerdem ist die Verwendung als Legitimation gegenüber der EU-Kommission ein wichtiges Ziel der Verwaltung.

Auch die Verwendung der Evaluationen durch die anderen Akteure auf der regionalen Ebene wurde analysiert. Im Begleitausschuss werden Evaluationsergebnisse von den Wirtschafts- und Sozialpartnern innerhalb der Verhandlungen mit der Programmverwaltung genutzt. Die Intensität der Nutzung ist dabei abhängig vom Stellenwert der ländlichen Entwicklung für die Partner. Die Öffnung des ELER für den nicht landwirtschaftlichen Bereich führte dazu, dass auch das Interesse an der Verwendung von Evaluationen stieg.

Auf der politischen Ebene der Exekutive spielen Evaluationen so gut wie kaum eine Rolle. Die Gründe dafür liegen v.a. darin, dass die Evaluationen den Bedürfnissen der Politiker nicht gerecht werden. Politiker sind vornehmlich am Erreichen von Konsens interessiert, während der Fokus der Evaluation auf der Messung des Programmerfolgs liegt.

Auch die Politiker der Legislative nutzen Evaluationen kaum. Das Interesse der Parlamentarier bezieht sich v.a. auf die maximale Ausschöpfung der Fördermöglichkeiten durch das EU-Programm für den ländlichen Raum. Die Evaluationsberichte werden bisher nicht zur Stärkung des Einflusses und des Mitspracherechts bei der Politik des Parlaments innerhalb des Politikbereichs genutzt.

Im Kapitel 8 werden die treibenden und hemmenden Faktoren der Institutionalisierung von Evaluationen untersucht. Treibende Faktoren sind das große Interesse der Kommission an der Evaluation und die Art der Institutionalisierung durch formelle Regeln. Die Komplexität der Verfahren und die Kosten-Nutzen-Verteilung wirken als hemmende Faktoren. Zudem führt die Institutionalisierung durch politische Entscheidung anstelle von kollektivem Handeln zu hohen Transaktionskosten und zu Widerstand auf der regionalen Ebene.

Die Verwendung von Evaluationen wird in erster Linie durch die widersprüchlichen Interessen der Teilnehmer beeinträchtigt. So haben die EU-Kommission und die Evaluatoren ein großes Interesse an der Durchführung von Evaluation, da sie diese zur Legitimation bzw.

zur Auftragsgenerierung benötigen. Auf der regionalen Ebene ist das Interesse für Evaluationen jedoch eher gering bzw. die Evaluation steht sogar im Widerspruch zu den Interessen der Akteure. So ist das Hauptinteresse der Verwaltung die reibungslose und rechtmäßige Umsetzung der Politik. Evaluationen werden durchgeführt, weil die Verwaltung dazu verpflichtet ist. Evaluationen werden zwar innerhalb der Verwaltung verwendet, jedoch nicht im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen, da die Verwaltung dazu nicht befugt ist. Dies ist die Aufgabe der Politiker, welche jedoch auch kein Interesse an der Evaluation haben.

Die Institutionalisierung von Evaluationen auf der administrativen Ebene führt dazu, dass Evaluationen kaum als Politikinstrument genutzt werden können, da der Evaluationsprozess abgekoppelt vom politischen Entscheidungsprozess erfolgt.

Dies ist insbesondere bedenklich, da auch die Landesparlamente als demokratische Kontrollinstanz vom Evaluationsprozess abgekoppelt sind. Dies liegt u.a. der mangelnden Einbeziehung in den politischen Entscheidungsprozess der ländlichen Entwicklung. Das Parlament hat kaum legislative Mitspracherechte im Bereich der EU-Strukturpolitik, diese sind weitestgehend beschränkt auf die Bereitstellung der Kofinanzierung im Rahmen der Haushaltsentscheidungen. Ein Grund dafür ist das Informationsdefizit der Parlamente innerhalb dieses komplexen Politikfeldes. Die Evaluation könnte dazu beitragen, das Problem des Informationsdefizits der Parlamentarier zu lösen und die Rolle des Parlaments in diesem Politikbereich zu stärken.

9.2. Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Untersuchung wurden zentrale Aspekte identifiziert, welche die Institutionalisierung der Evaluation innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU und die Verwendung von Evaluationen in den politischen Entscheidungsprozessen beeinflussen. Betrachtet man die untersuchten drei Handlungsarenen im Überblick, kristallisieren sich zentrale Diskussionsschwerpunkte heraus, welche sich durch alle drei Arenen ziehen: Dabei handelt es sich um die Qualität von Evaluationen, die Verwendung in Theorie und Praxis sowie um die Art und Weise der Institutionalisierung der Evaluationen im Mehrebenensystem der EU.

9.2.1. Der Stellenwert der Qualität von Evaluationen

In der Evaluationsforschung ist das Thema der Qualität von Evaluationen von zentraler Bedeutung. Im Mittelpunkt der Forschungsliteratur steht dabei die methodische Qualität der

Evaluation, welche abhängig ist vom Forschungsdesign, der Wahl der Methoden der Datenerhebung, Datenauswertung und Bewertung. Ein Ziel der Evaluationsforschung ist die Verbesserung der Qualität der Evaluationen, z.B. durch die Einführung von Standards, an denen sich die Evaluatoren bei der Durchführung von Evaluation orientieren sollen und anhand derer die Qualität der Evaluationen im Nachhinein beurteilt werden kann (z.B. durch Meta-Evaluationen).

Die Evaluationspraxis innerhalb der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist von dieser Diskussion innerhalb der Evaluationsforschung weitestgehend unbeeindruckt. Die Qualität von Evaluationen aus methodologischer Sicht wird weder von der Kommission noch von der regionalen Verwaltung thematisiert. Als Ursachen dafür können zwei Eigenschaften sowohl der Akteure innerhalb der Kommission als auch der regionalen Verwaltungen identifiziert werden: die Interessen sowie das Wissen und die Ressourcen der Akteure.

Die EU-Kommission ist vor allem an der Abarbeitung der Vorgaben des Bewertungsrahmens interessiert. Die Qualität von Evaluationen ist folglich abhängig von der Erstellbarkeit der EU-weiten Syntheseberichte. Daher neigt die Kommission zu immer detaillierteren Vorgaben und Vorschriften. Die Kommission hat demnach ein formales Qualitätsverständnis.

Die verschiedenen Akteure der Verwaltung sind in erster Linie an der Abarbeitung der Vorgaben interessiert. Daneben beziehen sich die Ansprüche an eine gute Qualität von Evaluationen v.a. auf die Umsetzungsfähigkeit und Praxisnähe der Empfehlungen und Ergebnisse. Eine Beurteilung der Qualität von Evaluationen findet also v.a. aus arbeitspraktischer Sicht statt.

Neben dem mangelnden Interesse an der methodologischen Qualität besitzen die Akteure nicht das Wissen und die Ressourcen, um die methodischen Aspekte der Evaluationen zu beurteilen. Zum einen ist das Forschungsgebiet der Evaluationsforschung so komplex, dass es z.B. ohne ein sozialwissenschaftliches Studium kaum zu durchdringen ist. Zum anderen sind auch die zu evaluierenden Programme in ihrer Zusammensetzung und ihren Wirkungen so komplex, dass sie kaum evaluierbar sind. Hier nachzuvollziehen, ob die vom Evaluator gewählte Methodik adäquat ist, ist kaum leistbar. Im Rahmen der Dokumentenanalyse der Halbzeitbewertungen war es z.B. äußerst schwierig, die Methodik nachzuvollziehen, geschweige denn zu beurteilen. Doch selbst wenn die Bereitschaft der Beteiligten, sich mit der Materie zu befassen, sehr groß wäre, besitzen sie nicht die Ressourcen, um dies dann auch wirklich zu tun.

Das Bestreben nach einer Qualitätssicherung von Evaluationen im Bereich der ländlichen Entwicklungsprogramme, z.B. im Rahmen des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval, resultiert daher in erster Linie aus dem wissenschaftlichen Interesse der Evaluatoren. Eine Institutionalisierung von Qualitätsstandards findet bisher nicht statt.

9.2.2. Verwendung von Evaluationen in Theorie und Praxis

In der Forschungsliteratur wird die mangelnde Verwendung von Evaluationen auf der regionalen Ebene kritisiert. Die Gründe dafür werden neben den unterschiedlichen, schlecht abgestimmten Zeitschienen der Evaluation und Programmplanung sowie der mangelnden Unabhängigkeit der Evaluatoren vor allem in der mangelnden Evaluationskultur der Programmverwaltungen gesehen. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten diese Forschungsergebnisse jedoch widerlegt werden. Die Akteure der regionalen Verwaltungen nutzen die Evaluationsergebnisse sehr wohl – nur auf eine andere Art und Weise als z.B. von den Evaluatoren (die selbst einen Großteil der Forschungsergebnisse veröffentlicht haben) oder auch der EU-Kommission erwartet wird.

Im Rahmen der Analyse des politischen Entscheidungsprozesses auf der regionalen Ebene (Handlungsarena 3) konnte aufgezeigt werden, dass die Nutzung der Evaluationsergebnisse vor allem innerhalb der Verwaltung selbst stattfand. Hierbei wurden die Ergebnisse vor allem als Instrument innerhalb von Argumentations- und Verhandlungsprozessen zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen der Verwaltung genutzt. Die Nutzung der Evaluationen zielte dabei v.a. darauf ab, die Interessen der verschiedenen Akteure durchzusetzen, die eigene Position gegenüber anderen Verwaltungsebenen argumentativ zu untermauern und um die technische Umsetzung der Programme zu verbessern.

Nach außen wurden Evaluationen vor allem legitimatorisch genutzt. Gegenüber der Kommission fand vor allem eine „formale“ Nutzung statt, da Evaluationsergebnisse zur Begründung von Programmentscheidungen angeführt werden müssen. Gegenüber dem Landtag wurden die Evaluationen vor allem argumentativ genutzt.

Innerhalb von politischen Entscheidungsprozessen spielten Evaluationsergebnisse jedoch kaum eine Rolle. Dies deckt sich mit den Forschungsergebnissen. Die Ursachen dafür liegen vor allem in der Art und Weise der Institutionalisierung der Evaluation im Mehrebenensystem der EU begründet. Dies wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

9.2.3. *Institutionalisierung der Evaluation im Mehrebenensystem der EU*

Das Instrument der Evaluation wurde auf Betreiben der EU-Kommission im Politikfeld der ländlichen Entwicklung eingeführt und im Laufe der letzten Jahre immer mehr forciert, da die Kommission ein primäres Interesse an den Informationen über die Umsetzung der Programme und an der Legitimation gegenüber dem EU-Parlament hat. Die Kommission verpflichtet daher die Mitgliedstaaten und Regionen zur Durchführung der Evaluationen, welche jedoch selbst nur wenig Interesse daran haben.

Dieser Interessengegensatz ist die Ursache für viele der Probleme, welche bei der Durchführung und auch bei der Verwendung von Evaluationen auftreten. Die Evaluationen sind in erster Linie auf die Bedürfnisse der Kommission zugeschnitten, welche durch die Vorgabe von möglichst detaillierten Bewertungsrahmen die Erstellung der EU-weiten Syntheseevaluation aller Programme ermöglichen möchte, die dann wiederum für Legitimationszwecke gegenüber dem EU-Parlament verwendet werden kann. Dies führt sowohl dazu, dass der Bewertungsrahmen nicht den Bedürfnissen der regionalen Ebene entspricht als auch dazu, dass die Zeitschienen der Evaluation, der Programmierung sowie der politischen Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene nicht zusammenpassen.

Die Kommission hat das Instrument der Evaluation auf der administrativen Ebene der Regionen angesiedelt. Die Durchführung und Verwendung von Evaluationen soll in Regie der regionalen Programmverwaltungen geleistet werden, d.h. dass die Evaluationen vom Politikprozess abgekoppelt sind. Die regionalen Programmverwaltungen werden also von der Kommission verpflichtet, die selbst entwickelten Programme durch einen externen Gutachter evaluieren zu lassen und die Evaluationsergebnisse anschließend in die Entscheidungsprozesse über die Programmänderungen/Programmformulierungen einfließen zu lassen. Diese Form der Institutionalisierung als ein administratives Prozedere ist die Ursache von zwei Problemen, welche in der Evaluationsforschung diskutiert werden: die mangelnde Unabhängigkeit der Evaluation bzw. der Evaluatoren und die mangelnde Verwendung bzw. die schlecht ausgeprägte Evaluationskultur auf der regionalen Ebene. Dies wird im Folgenden diskutiert.

Erstens impliziert die Regelung, dass der Auftraggeber für die Evaluationen die Programmverwaltung selbst ist, dass die Programmverwaltung die selbst entwickelten Programme durch einen externen Evaluator bewerten muss. Der Auftraggeber hat dadurch, dass er sozusagen den Auftrag für eine Evaluation seines eigenen Tätigkeitsbereichs erteilt, ein Interesse an möglichst positiven Berichten und dies erst recht vor dem Hintergrund, dass

er zur Evaluation gezwungen ist und Sanktionen vonseiten der EU befürchten muss. Dies hat Auswirkungen auf die Auswahl der Evaluatoren und die Qualität der Berichte. Die mangelnde Unabhängigkeit der Evaluation ist somit jedoch nicht durch die „böse Absicht“ der Programmverwaltung verursacht, sondern ist ein strukturelles Problem der Form der Institutionalisierung der Evaluation durch die EU-Kommission.

Zweitens bewirkt die Abkopplung vom politischen Prozess, dass Evaluationen nicht in dem Maße und auf die Art und Weise verwendet werden können, wie dies sowohl die Evaluationsforschung als auch die EU-Kommission propagieren. Die Verpflichtung durch die EU-Kommission, dass die Ergebnisse in die politischen Entscheidungsprozesse mit einfließen sollen, zwingt die Programmverwaltung zwar, Evaluationsergebnisse formal zu nutzen und dies in die Programme zu schreiben, die politischen Prozesse bleiben davon jedoch weitestgehend unberührt. Dies ist dadurch bedingt, dass die politischen Entscheidungsprozesse nicht auf der administrativen Ebene stattfinden, sondern durch die Politiker der Exekutive und der Legislative. Die Verwaltungsebene ist verpflichtet zur Umsetzung der politisch beschlossenen Programme und somit aufgrund ihrer Befugnisse und Kompetenzen gar nicht in der Lage, die Evaluationsberichte für politische Entscheidungen zu nutzen. Die vonseiten der Evaluatoren und der Kommission kritisierte „mangelnde Evaluationskultur“ ist also ebenfalls begründet in der Form der Institutionalisierung der Evaluation als administratives Prozedere.

Der Zwang zur Selbstevaluation und die Abkoppelung von der politischen Ebene - und hier vor allem vom Parlament – können also als Hauptursachen für eine mangelnde Nutzung der Evaluation als Politikinstrument identifiziert werden. Die Lösung dieser Probleme – so sie denn durch die Beteiligten gelöst werden wollen - kann nur durch die Änderung des institutionellen Kontextes erfolgen. Hagedorn (1996a) diskutiert als Grundproblem der Gestaltung von Institutionen, dass die Wahl der Institutionen so erfolgen muss, dass die eigennützigen Interessen der Akteure in die gewünschten, gemeinnützigen Bahnen gelenkt werden:

„Die Kunst der Institutionenwahl für kollektives Handeln liegt folglich darin, die eigennützigen Interessen der politischen Akteure in solche gesellschaftlichen Handlungsbedingungen einzubetten, daß sie sich – so weit wie möglich – zugleich zugunsten gemeinnütziger Interessen auswirken. Das normative Problem der Rationalität von Politik kann demnach nur durch ein Regel- und Institutionensystem bewältigt werden, innerhalb dessen Politiker, Interessenvertreter, Bürokraten, Wissenschaftler u.a. gemäß ihrer Eigeninteressen tätig sein können.“ (Hagedorn 1996a, 198)

Dieser Ansatz impliziert, dass die Akteure nicht gezwungen werden sollen, gegen ihre eigenen Interessen zu handeln. Im Falle der Verwendung von Evaluationen bedeutet dies z.B., dass Regeln geschaffen werden, welche den Akteuren ermöglichen, die Evaluationsergebnisse für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Ein Ansatz hierzu ist z.B. der argumentative Evaluationsansatz von Knaap (2002):

“The argumentative approach stresses the pluricentric nature of both government and society. As a consequence, the development and implementation of policies requires the support, participation, or even co-operation of many actors. In order to be effective, evaluation findings need to be digested in cognitive and social learning processes.” (Knaap 2002, 360)

Dieser Ansatz geht davon aus, dass möglichst viele, unterschiedliche Akteure in den Evaluations- und Politikprozess mit einbezogen werden, welche die Ergebnisse dann argumentativ in den politischen Verhandlungen nutzen können.

Ein Lösungsansatz für die beiden strukturellen Probleme der Institutionalisierung der Evaluation (Auftragsvergabe und Abkoppelung von der Politik) wäre z.B. die Einbeziehung des Parlaments in die Evaluation, z.B. in die Auftragsvergabe und in den Auswahlprozess der Evaluatoren. Durch die Einbeziehung des Parlaments in die Auftragvergabe könnte das Phänomen der parteilichen Evaluation und somit der mangelnden Unabhängigkeit abgemildert werden. Die Verwendung von Evaluationsergebnissen entspricht zudem den genuinen Interessen des Parlaments als Gremium der demokratischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung und könnte dazu beitragen, die Einbeziehung des Parlaments in die Ausgestaltung der Politik der ländlichen Entwicklung zu stärken und die politischen Entscheidungsprozesse tatsächlich zu beeinflussen.

9.3. Wertung der Forschungsergebnisse

Die Institutionalisierung von Evaluationen und ihre Verwendung in politischen Entscheidungsprozessen sowohl auf der EU- als auch auf der regionalen Ebene war bisher ein nur wenig untersuchtes Forschungsfeld. Bisher lag der Fokus der Forschung vor allem auf der Untersuchung der methodischen Durchführung der Evaluationen. Erst in letzter Zeit keimte auch ein Forschungsinteresse an der Verwendung von Evaluationen im Politikfeld. Die existierenden Forschungsergebnisse über die Praxis der Evaluation und die Verwendung von Evaluationsergebnissen sind jedoch meist aus dem spezifischen Blickwinkel von an der Evaluation beteiligten Wissenschaftlern geschrieben.

Im Gegensatz dazu liegt der Fokus der Dissertation auf der Analyse des politisch-institutionellen Kontexts der Evaluation. Die Umsetzung der Evaluationen und ihre Verwendung sind komplexe soziale Prozesse, an welchen unterschiedliche Beteiligte mit divergierenden Interessen teilnehmen und interagieren. Die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure und ihre Interaktionen werden wiederum durch institutionelle Strukturen des Mehrebenensystems der europäischen Politik für den ländlichen Raum beeinflusst. Dies wurde im Rahmen der Dissertation untersucht, mit dem Ziel der Analyse der Institutionalisierung von Evaluationen im Hinblick auf Faktoren, welche die Verwendung von Evaluationsergebnissen in politischen Entscheidungsprozessen beeinflussen.

Die Dissertation bietet eine umfassende Analyse der Evaluations- und Politikprozesse im Mehrebenensystem der EU, unter besonderer Berücksichtigung der Handlungsorientierungen und -möglichkeiten der beteiligten Akteure, da die Durchführung der Evaluation und die politischen Entscheidungsprozesse sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der regionalen Ebene untersucht wurden. Es konnte aufgezeigt werden, dass die mangelnde Qualität von Evaluationen und die geringe Verwendung innerhalb politischer Entscheidungsprozesse vor allem in der Form der Institutionalisierung der Evaluation begründet sind.

Diese Erkenntnisse können als Grundlage für die Änderung von Institutionen genutzt werden. Um die Forschungsergebnisse für konkrete politische Entscheidungen nutzen zu können, bedarf es jedoch einer breiter angelegten Untersuchung, da die Forschungsergebnisse auf einer Einzelfallstudie beruhen. Die Ergebnisse lassen sich weder für alle Bundesländer noch für die EU verallgemeinern, da die institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Entscheidungsverfahren, finanzielle Möglichkeiten, parlamentarische Institutionen, föderalistische oder zentralstaatliche Strukturen) in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind. Die identifizierten Faktoren der Institutionalisierung der Evaluation sollten daher im Rahmen einer breiteren, komparativen Studie in verschiedenen Mitgliedstaaten untersucht werden, um eine Generalisierung zu ermöglichen.

10. Literaturverzeichnis

- AHNER, D. (2000): The Common Agricultural Policy, An overview - From where we come - Where we are - Tasks ahead, Working Document, Brüssel.
- ALSTON, L.J. (1996): Empirical work in institutional economics: an overview, in: L.J. ALSTON/T. EGGERTSSON/D.C. NORTH, Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge University Press, Cambridge, 25 – 30.
- AMTSBLATT (1962): EWG VO Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, Amtsblatt Nr. P030 vom 20.04.1962 S. 0991-0993, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31962R0025&model=guichett, zugegriffen am 29.12.2004.
- AMTSBLATT (1964): EWG VO Nr. 17/64 vom 05.02.1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des EAGFL, Amtsblatt Nr. P034 vom 27.02.1964 S. 0586-05, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31964R0017&model=guichett, zugegriffen am 29.12.2004.
- AMTSBLATT (1999a): Verordnung (EG) Nr.1260/1999 des Rates vom 21.Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt Nr. L161 vom 26.06.1999 S.1, http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1999/de_1999R1260_do_001.pdf, zugegriffen am 16.08.2004.
- AMTSBLATT (1999b): Verordnung (EG) Nr.1257/1999 des Rates vom 17.Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt L160 vom 26.06.1999 S.0080-0102, http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1999/de_1999R1257_do_001.pdf, zugegriffen am 16.08.2004.
- AMTSBLATT (1999c): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL, Amtsblatt Nr. L 214 vom 13/08/1999 S. 0031 - 0052, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1750:DE:HTML>, zugegriffen am 23.03.2006.
- AMTSBLATT (2002): Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt C325/33 vom 24.12.2002, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf, zugegriffen am 29.12.2004.
- AMTSBLATT (2004): Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29.April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr.1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die, Amtsblatt L153/30 vom 30.04.2004, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_153/l_15320040430de00300084.pdf, zugegriffen am 24.08.2004.
- AMTSBLATT (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_277/l_27720051021de00010040.pdf, zugegriffen am 26.10.2005.
- AMTSBLATT (2006a): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007—2013), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:DE:PDF>, zugegriffen am 19.01.2009.
- AMTSBLATT (2006b): Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:368:0074:0084:DE:PDF>, zugegriffen am 08.01.2009.

- ANONYMUS (2000): Operationelles Programm Mecklenburg-Vorpommern, Förderperiode 2000-2006, <http://www.europa-mv.de/docs/download/10079/Operationelles%20Programm%202000%20bis%202006.pdf>, zugegriffen am 20.05.2009.
- ANONYMUS (2007a): MAXQDA 2007, Einführung, Marburg.
- ANONYMUS (2007b): Geschäftsordnung für den Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Durchführung der Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des ELER in der Förderperiode 2007-2013 im Land Mecklenburg.
- ANONYMUS (2008a): Gemeinsamer Bewertungsplan für die Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie für das Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum des ELER, <http://www.europa-mv.de/docs/download/10091/Gemeinsamer%20Bewertungsplan%20für%20die%20Operationellen%20Programme.pdf>, zugegriffen am 25.03.2009.
- ANONYMUS (2008b): Neue Europäische Regeln für die Nachprüfung Öffentlicher Auftragsvergabe, Stillhaltefrist und unwirksame Direktvergaben stärken den Rechtsschutz für Bieter, <http://www.wilmerhale.com/de/publications/whPubsDetail.aspx?publication=8188>, zugegriffen am 25.03.2009.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT FREIER GUTACHTER (2003): Endbericht an das Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Halbzeitbewertung der Umsetzung der EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern in der Programmperiode 2000-2006, Band 4 Bewertung der Umsetzung des EAGFL/A (Schwerpunkt 5), Delmenhorst/Bonn/Rostock.
- AUSCHUSS DER REGIONEN (2005): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 23. Februar 2005 zu dem 'Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (, <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=255&year=2004>, zugegriffen am 19.01.2009.
- AXT, H.-J. (2000): EU-Strukturpolitik, Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Leske + Budrich, Opladen.
- BALTHASAR, A. (1997): Arbeitsschritte, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 175-184.
- BALZER, L. (2005): Wie werden Evaluationsprojekte erfolgreich? Ein integrierender theoretischer Ansatz und eine empirische Studie zum Evaluationsprozess, Verlag Empirische Pädagogik, Landau.
- BAUDOUX, P. (2000): Ökonomische und ökologische Wirkungen von Agrarumweltprogrammen - eine einzelbetriebliche Analyse in Baden-Württemberg und Brandenburg, Dissertation, Universität Hohenheim, Fakultät IV - Agrarwissenschaften II, Agrimedia, Bergen/Dumme.
- BAUERNVERBAND MV (2006): Stellungnahme des Bauernverbandes, Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V., Neubrandenburg.
- BAUERNVERBAND MV (2007): Stellungnahme des Bauernverbandes, 27.02.2007, Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V., Neubrandenburg.
- BENZ, A. (2003): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: M. JACHTENFUCHS/B. KOHLER-KOCH, Europäische Integration, Leske + Budrich, Opladen, 317-347.
- BINDER, H.-M. (1997): Forschungsmethoden, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 214-255.
- BLASCHKE, D./PLATH, H.E. (1994): Zur Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: M. SCHULZE-BÖING/N. JOHRENDT, Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme - Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Birkäuser Verlag, Basel, 123-132.
- BMELV (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013, Bonn, http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Strategiepapier.pdf, zugegriffen am 25.03.2009.

- BOGNER, A./MENZ, W. (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview, Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: A. BOGNER/B. LITTIG/W. MENZ, Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 33-70.
- BORTZ, J./DÖRING, N. (2003): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg/New York.
- BOUGAS, A. (2002): Progress and challenges in the evaluation of European structural policies, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 311-314.
- BRUNNER-SALTEN, R. (2003): Handbuch Public Management, Effizientes Veränderungsmanagement für öffentliche Verwaltungen, Peter Lang, Frankfurt a.M.
- BUNDESANZEIGER (2006): Bekanntmachung der Neufassung der Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A), <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/verdingungsordnung-fuer-leistungen-vol-a,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, zugegriffen am 27.01.2009.
- BUSCH, V. (2004): Wettbewerbsbezogene Controllinginstrumente im Rahmen des New Public Management, Franz Vahlen, München.
- BUSSMANN, W./KNOEPFEL, P. (1997): Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 119-132.
- CINI, M. (2001): Reforming the European Commission: an Organisational Culture Perspective, Queen's Paper on Evaluation No. 11/2001, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5285,en.pdf>, zugegriffen am 21.10.2004.
- COOK, T.D./MATT, G.E. (1990): Theorien der Programmevaluation - Ein kurzer Abriß, in: W. WITTMANN/U. KOCH, Evaluationsforschung, Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 15-38.
- DAMKOWSKI, W. (1984): Evaluierung als Instrument parlamentarischer Kontrolle, Beispiel Hamburg, in: G.-M. HELLSTERN/H. WOLLMANN, Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung, Birkhäuser Verlag, Basel, 116-126.
- DEGEVAL (2002): Standards für Evaluation, Köln, <http://www.degeval.de/standards/Broschuere.pdf>, zugegriffen am 10.08.2004.
- DEGEVAL (2009a): Gesellschaft für Evaluation e.V., Wir über uns, http://www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9029, zugegriffen am 19.05.2009.
- DEGEVAL (2009b): Arbeitskreis Strukturpolitik, Selbstdarstellung, http://www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9045, zugegriffen am 19.05.2009.
- DERLIEN, H.-U. (1997): Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 4-12.
- DEUMLICH, D./THIERE, J./REUTER, H.I./VÖLKER, L./FUNK, R./KIESEL, J. (2004): Site comparison method (SICOM) - a tool to generate maps and tables with administrative use as a basis for the evaluation of spatial equivalence of agri-environmental measures, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- DEUTSCHE VERNETZUNGSSTELLE LÄNDLICHE RÄUME (DVS) (2009): ELER in Deutschland, Übersicht über die in den Programmen der Bundesländer angebotenen Maßnahmen, http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER-in-Deutschland/_01_Massnahmen_Laender_gesamt.pdf, zugegriffen am 24.05.2009.

- DEUTSCHER BUNDESTAG (2000): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 1434/98, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2000 bis 2003, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/034/1403498.pdf>, zugegriffen am 24.05.2009.
- DIEKMANN, A. (2002): Empirische Sozialforschung, Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek.
- DUNLEAVY, P. (1991): Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Harvester Wheatsheaf, New York.
- EBERHARDT, W./GRAJEWSKI, R./KOCH, B. (2004): Bewertung ländlicher Entwicklungsprogramme, Methoden und Probleme, in: P. SEDLACEK, Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 83 - 101.
- ECKSTEIN, K./HOFFMANN, H./GLOECKLER, J. (2004): Mid term evaluation of the Bavarian agri-environmental programme, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- EFKEN, J./UETRECHT, I./TREFFLICH, A./WENDT, H./NÖLLE, J./KRAH, V./KLEPPER, R. (2005): Evaluation: Summativ - partizipativ - formativ. und suboptimal, DeGEval-Workshop des AK Strukturpolitik, 20./21.Juni 2005, Magdeburg, <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=207>, zugegriffen am 01.09.2005.
- EGGERS, J. (2005): Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik, Hemmnisse eines institutionellen Wandels, Shaker Verlag, Aachen.
- EGGERS, J./LASCHEWSKI, L./SCHLEYER, C. (2004): Agri-Environmental Policy in Germany, Understanding the Role of Regional Administration, in: Beckmann, V.; Hagedorn, K., Institutional Change in Agriculture and Natural Resources, Humboldt-Universität, Berlin.
- ESER, T.W. (2002): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 327-339.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995a): MEANS Handbook No. 1, Organising intermediate evaluation in the context of partnerships, Lyon Cedex.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995b): MEANS Handbook No. 2, Identifying the structuring effects of community interventions, Lyon Cedex.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995c): MEANS Handbook No. 3, Measuring the employment effects of community structural interventions, Lyon Cedex.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995d): MEANS Handbook No. 4, Applying the multi-criteria method to the evaluation of structural programmes, Lyon Cedex.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995e): MEANS Handbook No. 5, Quality Assessment of Evaluation Reports: a Framework, Lyon Cedex.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): Entwicklung des ländlichen Raums, Arbeitspapier zur GAP 2000, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_de.pdf, zugegriffen am 30.09.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/guide/2000_de.pdf, zugegriffen am 30.09.2005.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000a): Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities, Communication to the Commission from Mrs. Schreyer in agreement with Mr. Kinnock and the President, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/sec20001051_en.pdf, zugegriffen am 21.10.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000b): Reforming the Commission, A white Paper - Part 1, http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1_en.pdf, zugegriffen am 21.10.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000c): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Teil A: Zweck und Anwendung des Katalogs gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/evalquest/a_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000d): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Teil B Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren nach Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1997 der Kommission, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/evalquest/b_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000e): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Teil C Wirtschaftsterminologie: Wirtschaftliche Fachbegriffe und vorgeschlagene Berechnungsmethoden für bestimmte Indikatoren, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/evalquest/c_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000f): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Teil D: Erläuterungsbogen, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/evalquest/d_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000g): Agrarausschüsse, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/comit2001/comi_de.pdf, zugegriffen am 15.04.2009.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000h): Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 8, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/midterm_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval2_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002b): Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:DE:PDF>, zugegriffen am 20.04.2009.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002c): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval2_de.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rurdevprop_de.pdf, zugegriffen am 06.09.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm, zugegriffen am 25.03.2009.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): EU rural development policy 2007 - 2013, 'Arbeitskreis Landwirtschaft' der Vertreter der deutschen Länderbüros am 23.09.2004, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c): Extended Impact Assessment - Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development, Commission Staff Working Document, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/propimpact/text_en.pdf, zugegriffen am 06.09.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004d): 'Planting seeds for rural futures' Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa, Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg, http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_de.htm, zugegriffen am 10.10.2004.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004e): Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0101de03.pdf, zugegriffen am 20.01.2005.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006a): Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_de.pdf, zugegriffen am 01.01.2007.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006b): Leitfaden, Anhang 1 – Allgemeine Hinweise, A – Auswahl und Verwendung von Indikatoren, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_a_de.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006c): Leitfaden, Anhang 1 – Allgemeine Hinweise, B - Leitlinien für die Bewertung, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_b_de.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006d): Leitfaden, Anhang 1 – Allgemeine Hinweise, C - Leitlinien für die Ex-ante-Bewertung einschl. strategische Umweltprüfung, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_de.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006e): Guidance note F – Common indicator list, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_f_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006f): Guidance note G – Baseline indicators fiches, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_g_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006g): Guidance note H – Output Indicator Fiches, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_h_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006h): Guidance note I – Result Indicator Fiches, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_i_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006i): Guidance note J – Impact Indicator Fiches, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_j_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006j): Guidance note K – Examples of additional indicators, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_k_en.pdf, zugegriffen am 28.03.2008.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006k): Guidance note E – Measure Fiches, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_e_en.pdf, zugegriffen am 19.01.2009.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007): Vorbereitung auf den 'GAP-Gesundheitscheck', Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0722de01.pdf, zugegriffen am 01.01.2008.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2005): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0145+0+DOC+PDF+V0//DE>, zugegriffen am 19.01.2009.
- EWSA (2005): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem 'Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Ra', <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=251&year=2005>, zugegriffen am 19.01.2009.
- FAL (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Braunschweig,.
- FORSTNER, B./GRAJEWSKI, R./MEHL, P. (2002): Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis, http://www.bw.fal.de/download/Gewisola_2002_endg_Stand21_11.pdf, zugegriffen am 03.08.2004.
- FORSTNER, B. (2004): Zentrale Evaluation: Synergieeffekte oder Bewertung 'von der Stange'? Frühjahrsworkshop der DeGEval 'Die Halbzeitbewertung der Strukturfonds - Eine Bestandsaufnahme' am 01./02.04.2004 in Dresden, <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=162>, zugegriffen am 29.09.2005.
- FORSTNER, B./PLANKL, R. (2004): Mid-term evaluation of single farm assistance under the Regulation (EC) No. 1257/99: methodological problems, data shortcomings and possible solutions, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.

- GRAJEWSKI, R./EBERHARDT, W./KOCH, B./OSTERBURG, B./PLANKL, R./RAUE, P./REITER, K./ROGGENDORF, W./SCHRADER, H./TIETZ, ./FORSTNER, B./EFKEN, J./SETZER, F./THOROE, C. (2004): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 02/2004, http://www.bw.fal.de/download/ab_oekon_02-04.pdf, zugegriffen am 10.10.2004.
- GRAJEWSKI, R., KOCH, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? Workshop des Arbeitskreises der DeGEval 'Evaluation von Strukturpolitik' am 7./8. März 2002, Berlin.
- GRAJEWSKI, R./SCHRADER, H. (2004): Design, results and lessons from program evaluation: evidence from the mid-term evaluation of six rural development programs in Germany, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- GRANDE, E./JACHTENFUCHS, M. (2000): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- GVB (2003a): Protokoll der 14. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2003b): Protokoll der 13. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2003c): Protokoll der 15. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2004a): 16. Sitzung des Begleitausschusses des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2004b): Protokoll der 19. Sitzung des Begleitausschusses Mecklenburg-Vorpommern vom 09.09.2004, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2005a): Protokoll der 23. Sitzung des Begleitausschusses Mecklenburg-Vorpommern, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2005b): Protokoll der 20. Sitzung des Begleitausschusses Mecklenburg-Vorpommern, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2005c): Protokoll der 21. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2005d): Protokoll der Informations- und Diskussionsveranstaltung in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode 2007-2013 (ELER), Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2005e): Protokoll der 22. Sitzung des Begleitausschusses Mecklenburg-Vorpommern vom 16.09.2005, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2006a): Protokoll der 24. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2006b): Sozioökonomische und SWOT-Analyse sowie Entwicklungsstrategie für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Förderperiode 2007 bis 2013, Gemeinsame Verwaltungsbehörde für die Intervention der europäischen Strukturfonds Mecklenburg-Vorpommern, <http://www.europa-mv.de/docs/download/10092/Sozioökonomische-%20und%20SWOT-Analyse%20sowie%20Entwicklungsstrategie.pdf>, zugegriffen am 25.03.2009.
- GVB (2006c): Vermerk zur 2. Informations- und Diskussionsveranstaltung in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode 2007-2013 (ELER), Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2006d): Protokoll der 25. Sitzung des Begleitausschusses, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2006e): Protokoll der Sitzung der Partner, Termin: 20.12.2006, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2007a): Protokoll der Sitzung der Partner, Termin: 13.02.2007, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2007b): Protokoll der Sitzung der Partner, Termin: 22.03.2007, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- GVB (2007c): Protokoll der Sitzung der Partner, Termin: 28.03.2007, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Schwerin.
- HAGEDORN, K. (1996a): Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, J.C.B. Mohr, Tübingen.

- HAGEDORN, K. (1996b): Politisch dirigierter institutioneller Wandel: Das Beispiel der Privatisierung volkseigenen Bodens, in: K. HAGEDORN, Institutioneller Wandel und Politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 149-192.
- HAGEDORN, K./SCHMITT, G. (1985): Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: E. BOETTCHER/P. HERDER-DORNEICH/K.-E. SCHENCK, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, J.C.B. Mohr, Tübingen, 250-295.
- HAUPTAUSSCHUSS ZUR ERARBEITUNG DER VERDINGUNGSORDNUNG FÜR FREIBERUFLICHE LEISTUNGEN (2006): Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/V/verdingungsordnung-freiberufliche-leistungen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, zugegriffen am 27.01.2009.
- HENNING, C.H.C.A. (2004): Modelling the Political Influence of Interest Groups: Theory and Empirical Evidence from European Agricultural Policy, in: A. WARNTJEN/A. WONKA, Governance in Europe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 94-112.
- HENRICHSMEYER, W./WITZKE, H.P. (1994): Agrarpolitik, Band 2 - Bewertung und Willensbildung, Eugen Ulmer, Stuttgart.
- HOOGHE, E. (2001): The Commission and The Integration of Europe, An Analysis of Top Officials' Preferences, chapter 6: Principal or Agent - Crisis in Spring: Commission Resigns En Masse, <http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/chapter6.doc>, zugegriffen am 21.10.2004.
- HÖPNER, M. (2007): Institution/Institutionalismus, in: D. NOHLEN/F. GROTZ, Kleines Lexikon der Politik Kleines Lexikon der Politik, C.H.Beck, München, 227-229.
- HUBER, J./MÜLLER, A. (2004): Zur Evaluation von Umweltschutz-Maßnahmen in Staat und Unternehmen, in: R. STOCKMANN, Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Leske + Budrich, Opladen, 343-374.
- HUCKE, J./BOHNE, E. (1980): Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: H. WOLLMANN, Politik im Dickicht der Bürokratie, Beiträge zur Implementationsforschung, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 180-197.
- HUSTER, S. (2008): Europapolitik aus dem Ausschuss, Innenansichten des Ausschusswesens der EU, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- IHK/AHM/VUV (2007): Gemeinsame Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern Mecklenburg-Vorpommerns und der Vereinigung der Unternehmensverbände zum Entwurf des Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns 2007 bis 2013 (EPLR), IHK Mecklenburg-Vorpommern; Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern in Mecklenburg-Vorpommern & Vereinigung der Unternehmerverbände für Mecklenburg-Vorpommern e.V.
- IHK/VUV (2006): Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaft zu den ELER-Planungen der Landesregierung, IHK Mecklenburg-Vorpommern & Vereinigung der Unternehmerverbände für Mecklenburg-Vorpommern e.V.
- ISERMAYER, F./GRAJEWSKI, R./SCHRADER, H. (o.J.): Europäische Strukturpolitik für den ländlichen Raum, http://www.bw.fal.de/download/Is_rural21_endg.pdf, zugegriffen am 24.08.2004.
- JOHNSON, R.B. (1998): Toward a theoretical model of evaluation utilization, Evaluation and Program Planning, 21(1998), pp. 93-110.
- JURIS (2004): Gesetz über die Verarbeitung und Nutzung von Daten im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften für landwirtschaftliche Stützungsregelungen (InVeKoS-Daten-Gesetz - InVeKoSDG), <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/invekosdg/gesamt.pdf>, zugegriffen am 02.05.2009
- KAZENWADEL, G. (1999): Ökonomisch/ökologische Beurteilung von regionalen Agrar- und Umweltprogrammen in der Europäischen Union, Agrimedia, Clenze.
- KECK, O. (1994): Die Bedeutung der rationalen Institutionentheorie für die Politikwissenschaft, in: G. GÖHLER, Die Eigenart der Institutionen - Zum Profil politischer Institutionentheorie, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 187 - 220.
- KELLE, U. (1997): Empirisch begründete Theoriebildung, Zur Logik und Methodologie interpretativer Sozialforschung, Deutscher Studienverlag, Weinheim.

- KING, T. (1999): The European Commission, Administration or Government? Centre for Policy Studies, London.
- KISSLING-NÄF, I./KNOEPFEL, P./BUSSMANN, W. (1997): Umsetzung von Lernen durch Evaluationen, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 257-280.
- KISTLER, E./BECKER, W. (1990): Die Leiden der Evaluation - Implementierung, Qualitätssicherung und Aussagemöglichkeiten von Evaluationsvorhaben vor dem Hintergrund der ERS-Standards, in: W. WITTMANN/U. KOCH, Evaluationsforschung, Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 64-76.
- KNAAP, P.v.d. (2002): Policy evaluation and outcome-oriented management: instruments for policy-oriented learning, Recent developments in the Netherlands and the evaluation practice of the European Structural Funds, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 359-371.
- KNOEPFEL, P./VARONE, F./BUSSMANN, W./MADER, L. (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 78-118.
- KOCH, U./BARTH, M. (1990): Erfahrungen bei der Anregung und Übernahme von Evaluationsvorhaben - Die Sicht des Evaluationsforschers, in: W. WITTMANN/U. KOCH, Evaluationsforschung, Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 64-76.
- LAMNEK, S. (2005): Qualitative Sozialforschung, Lehrbuch, Beltz Verlag, Weinheim, Basel.
- LANDGESELLSCHAFT MECKLENBURG-VORPOMMERN mbH (o.J.): Ex-ante-Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- LANDTAG MV (2004a): Antrag der Fraktion der CDU, EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 4/264, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-0000/Drs04-0264.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/264&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004b): Antrag der Fraktion der CDU, Reform der EU-Strukturpolitik, Drucksache 4/1058, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1058.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1058&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004c): Antrag der Fraktionen der SPD und PDS, Europäische Strukturpolitik auch nach 2006 erhalten, Drucksache 4/1110, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1110.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1110&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004d): Unterrichtung durch die Landesregierung, Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006 Positionspapier der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 4/1167, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1167.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1167&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004e): Beschlussempfehlung und Bericht des Rechts- und Europaausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der PDS und SPD - Drucksache 4/1110 - Europäische Strukturpolitik auch nach 2006 erhalten, Drucksache 4/1259, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1259.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1259&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004f): Plenarprotokoll 4/41 vom 24.06.2004, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/plenarprotokolle/4_Wahlperiode/PIPr04-0041.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/41&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004g): Antrag der Fraktionen der SPD und PDS, Grundsätze künftiger Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums, Drucksache 4/1358, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1358.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1358&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2004h): Plenarprotokoll 4/46 vom 14.10.2004, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/plenarprotokolle/4_Wahlperiode/PIPr04-0041.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/41&, zugegriffen am 25.03.2009.

- LANDTAG MV (2005a): Unterrichtung durch die Landesregierung, Zwischenbericht zu den Förderschwerpunkten der Ressorts für die EU-Strukturpolitik ab 2007, Drucksache 4/1787, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv//drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1787.pdf, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2005b): Antrag der Fraktion der CDU, EU-Förderung 2007 bis 2013 für die zukunftsweisende Entwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nutzen, Drucksache 4/1740, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv//drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1740.pdf?&ctrl=fromSearch&search=4/1740&, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2005c): Unterrichtung durch die Landesregierung, Zwischenbericht zu den Förderschwerpunkten der Ressorts für die EU-Strukturpolitik ab 2007, Drucksache 4/1787, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv//drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1787.pdf, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANDTAG MV (2005d): Unterrichtung durch die Landesregierung, Grundsätze künftiger Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Drucksache 4/1926, http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv//drucksachen/4_Wahlperiode/D04-1000/Drs04-1926.pdf?PHPSESSID=f7033a1391a8e31daf030be4e4e324ac, zugegriffen am 25.03.2009.
- LANG, J./NASCHOLD, F./REISSERT, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik, Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Verlag Peter Lang, Berlin.
- LARIS (2006): Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, Fundstelle: GVOBl. M-V 2006, S. 783, Schwerin, http://mv.juris.de/mv/gesamt/LTGO_MV_2006.htm#LTGO_MV_2006_G5, zugegriffen am 25.03.2009.
- LEE, B. (2006): Theories of Evaluation, in: R. STOCKMANN, Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Waxmann Verlag, Münster, 137-176.
- LEEUW, F.L. (2004): Evaluation in Europe, in: R. STOCKMANN, Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Leske + Budrich, Opladen, 61-82.
- LIEBSCHNER, C. (2007): Bewertung von Regionalförderprogrammen, Evaluationsmethoden in Theorie und Praxis, Diplomica Verlag GmbH, Hamburg.
- LÜTTEKEN, A. (2002): Agrar-Umweltpolitik im Transformationsprozess, Das Beispiel Polen, Shaker Verlag, Aachen.
- MALEK, T. (2002): Politikgestaltung auf europäischer Ebene, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- MANN, S. (2001): Institutionenökonomische Evaluation der landwirtschaftlichen Investitionsförderung, LIT Verlag, Münster, Hamburg, Berlin.
- MAYRING, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung, Eine Anleitung zu qualitativem Denken, Beltz Verlag, Weinheim/Basel.
- MEHL, P./PLANKL, R. (2001): 'Doppelte Politikverflechtung' als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland, Agrarwirtschaft, 50 (2001) Heft 3, pp. 173-177.
- MEULEMANN, Heiner (2006): Soziologie von Anfang an, Eine Einführung in Themen, Ergebnisse und Literatur, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- MEUSER, M./NAGEL, U. (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: D. GARZ/K. KRAIMER, Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Westdeutscher Verlag, Opladen, 441-469.
- MEUSER, M./NAGEL, U. (1994): Experteninterview, in: D. NOHLEN, Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden, C. H. Beck, München, 123-124.
- MEUSER, M./NAGEL, U. (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: A. BOGNER/B. LITTIG/W. MENZ, Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- MINOGUE, M. (1998): Beyond the New Public Management, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- MLUV (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V), Schwerin.

- MLUV (2009): Organigramm, Schwerin, http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/Organigramm/index.jsp, zugegriffen am 28.04.2009.
- MR GESELLSCHAFT FÜR REGIONALBERATUNG MBH (2003): Halbzeitbewertung der Umsetzung der EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern in der Programmperiode 2000-2006, Band 1 Fondsübergreifender Hauptbericht, Delmenhorst/Berlin/Münster/Bonn/Rostock.
- NIDERÖST, B. (2002): Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes Gesetzgebung & Evaluation, 13 (1), 39-55, www.admin.ch/ch/d/bk/leges/2002-1/Nideroest.pdf, zugegriffen am 23.08.2004.
- NISKANEN, W.A. (1978): The opportunities for political entrepreneurship, in: W.A. NISKANEN (1998), Policy Analysis and Public Choice, Selected Papers by William A. Niskanen, Edward Elgar, Northampton, 321-328.
- NORTH, D.C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge.
- OFFERMANN, M. (1990): Bürokratie und Vertrauen: die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- OSTERBURG, B. (2000): Impacts of agri-environmental programmes - the case of Germany, XXIV IAAE Conference, Berlin.
- OSTERBURG, B. (2004): Using farm accounts for assessing long-term impacts of agri-environmental measures in Germany, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- OSTROM, E. (2005): Understanding Institutional Diversity, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- PAPPI, F.U./HENNING, C.H.C.A. (2003): Die Logik des Entscheidens im EU-System, in: M. JACHTENFUCHS/B. KOHLER-KOCH, Europäische Integration, Leske + Budrich, Opladen, 287-315.
- PFADENHAUER, M. (2005): Auf gleicher Augenhöhe reden, Das Experteninterview - ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte, in: A. BOGNER/B. LITTIG/W. MENZ, Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 113-129.
- PIORR, A./MATZDORF, B. (2004): The assessment of environmental effectiveness of agri-environmental measures regarding intensity impacts and spatial equivalence, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- PLS Ramboll GmbH (2003): Endbericht über die Halbzeitbewertung des Planes des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006.
- PRAGER, K. (2007): Communication Processes in Agri-Environmental Policy Development and Decision Making, A Case Study in Sachsen-Anhalt, Germany, Margraf Publishers, Weikersheim.
- PRELEX (2009a): Werdegang der interinstitutionellen Verfahren, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (COM (2004) 490; 2004/0161/CNS), http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=191541, zugegriffen am 21.01.2009.
- PRELEX (2009b): Werdegang der interinstitutionellen Verfahren, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (COM (2005) 304 2005/0129/CNS), http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=193088, zugegriffen am 22.1.2009.
- PUPPO, V. (2003): La valutazione delle politiche strutturali, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- RAMBOLL MANAGEMENT (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2000-2006: Los 3, Teil A: Verbesserung der Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung und Teil B: Querschnittspriorität: Nachhaltige Entwicklung (...), Schwerin.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2004a): 2599. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 19. Juli 2004, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/221&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.

- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2004b): 2619. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 22.-23. November 2004, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/319&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005a): 2669. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 20.-21. Juni 2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/143&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005b): 2648. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 14. März 2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/46&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005c): 2643. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 28. Februar 2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/35&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005d): 2657. Tagung des Rates Landwirtschaft und Fischerei, Brüssel, 26. April 2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/92&format=HTML&aged=0&lg=d&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.01.2009.
- REITER, K./ROGGENDORF, W. (2004): An overview of the current Reg. 1257 evaluation practices with particular reference to agri-environmental measures in Germany, 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP, April 21-24, 2004, Wien.
- ROSSI, P.H./LIPSEY, M.W./FREEMAN, H.E. (2004): Evaluation, A systematic approach, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- SCHILLER, S. R. (2008): National report on RD policy design Germany, Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER) (RuDi-Project), work package 2: policy design report, http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Germany_WP1_Report.pdf, zugegriffen am 22.04.2009.
- SCHMIDTCHEN, D./STEUNENBERG, B. (2003): Comitology and the Legislator's Dilemma: On the Architecture of Decisionmaking in the European Union, in: M.J. HOLLER/H. KLIEMT/D. SCHMIDTCHEN/M.E. STREIT, The Political Economy of Institutional Evolution, J.C.B.Mohr, Tübingen, 3-25.
- SCHNABEL, F. (1980): Politik ohne Politiker, in: H. WOLLMANN, Politik im Dickicht der Bürokratie, Beiträge zur Implementationsforschung, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 49-70.
- SCHUBERT, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 317-319.
- SCHWAB, O. (2004): Evaluation bei (teilweise) konfligierenden Zielsystemen, Die Bewertung der GI Interess an der deutsch-tschechischen Grenze, in: P. SEDLACEK, Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 103-121.
- SCRIVEN, M. (1991): Evaluation Thesaurus, in: P.H. ROSSI/M.W. LIPSEY/H.E. FREEMAN, Evaluation, A systematic Approach, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi, 17.
- SEDLACEK, P. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, Herausforderung für Wissenschaft und Praxis, in: P. SEDLACEK, Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 11-26.
- SENIOR NELLO, S. (1997): Applying the New Political Economy Approach to Agricultural Policy Formation in the European Union, European University Institute Badia, San Domenico.
- SJÖSTRAND, S.-E. (1993): Institutions as Infrastructures of Human Interaction, in: S.-E. SJÖSTRAND, Institutional change: theory and empirical findings, M.E.Sharpe, Armonk, 61 - 74.
- SLANGEN, L.H.G./POLMAN, N.B.P. (2002): Environmental Co-operatives: a New Institutional Arrangement of Farmers, in: K. HAGEDORN, Environmental Co-operation and Institutional Change, Theories and Policies for European Agriculture, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

- SÖFFKER, U. (2007): Zentrale Positionen des BUND M-V zum OP-Entwurf des ELER M-V, BUND, Rostock.
- STAME, N. (2002): The quality of evaluations in the context of the European Structural Funds, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 321-323.
- SWALES, V. (2002): The new European rural policy, Can it replace the CAP? The Foreign Policy Centre, London.
- TAYLOR, S./BACHTLER, J./POLVERARI, L. (2002): Structural Fund evaluation as a programme management tool: comparative assessment and reflections on Germany, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Selbstverlag des BBR, Bonn, 341-357.
- TIETZ, A./BATHKE, M./BORMANN, K./EBERHARDT, W./FORSTNER, B./GRAJEWSKI, R./KOCH, B./POHL, C./RAUE, P./REITER, K./ROGGENDORF, W. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen, Landbauforschung Völknerode, FAL Agricultural Research, 1-173.
- TONER, H. (2006): Impact Assessments and Fundamental Rights Protection in EU Law, European Law Reviews, 3, 316-341, <http://www.ru.nl/contents/pages/18016/cmr.28.11.2.pdf>, zugegriffen am 20.04.2009.
- TRACY, M. (1997): Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies, APS Agricultural Policy Studies, Brüssel.
- VALOVIRTA, V. (2002): Evaluation Utilization as Argumentation, Evaluation, Vol.8 (1), pp. 60-80.
- VATN, A. (2005): Institutions and the Environment, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- WEISS, C.H. (1974): Evaluierungsforschung, Methoden zur Einschätzung von sozialen Reformprogrammen, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen.
- WIDMER, T./BINDER, H.-M. (1997): Forschungsmethoden, in: W. BUSSMANN/U. KLÖTI/P. KNOEPFEL, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 214-255.
- WIESENTHAL, H. (1999): Contingencies of Institutional Change - Emergent Actors and Ineffective Governance complicating thoroughgoing Reforms, in: K. FROHBERG/P. WEINGARTEN, The Significance of Politics and Institutions for the Design and Formation of Agricultural Policies, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, 37 - 50.
- WILLIAMS, K./DE LAAT, B./STERN, E. (2002): The Use of Evaluation in the Commission Services, Final Report, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/use_of%20_evaluation_final_report.pdf, zugegriffen am 21.10.2004.
- WILSON, J.Q. (1989): Bureaucracy, What Government Agencies do and why they do it, Basic Books, Inc., New York.
- WITTMANN, W.W. (1990): Bewertung einer psychosomatischen Fachklinik auf der Basis sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Kriterien, in: W. WITTMANN/U. KOCH, Evaluationsforschung, Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 7-13.
- WOLLMANN, H. (1980): Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? in: H. WOLLMANN, Politik im Dickicht der Bürokratie, Beiträge zur Implementationsforschung, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 9-48.
- WOLLMANN, H. (2003): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: K. SCHUBERT/N.C. BANDELOW, Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Verlag Oldenbourg, München, 335-360.
- WOTTAWA, H./THIERAU, H. (1998): Lehrbuch Evaluation, Verlag Hans Huber, Bern/Göttingen/Toronto/Seattle.
- YIN, R.K. (1994): Case Study Research, Design and Methods, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- ZERVOUDAKI, S. (1999): Reform der GAP: Entwicklung des ländlichen Raums, Broschüre, Europäische Kommission, Brüssel.

Anhang

Anhang 1: Inhalte der ELER-Verordnung

Ein einziger Fonds und ein einziges Finanzierungssystem:

Bis 2006 erfolgte die Finanzierung der ländlichen Entwicklung durch zwei Fonds, nämlich durch den EAGFL-Garantie und den EAGFL-Ausrichtung. Es gab drei unterschiedliche Finanzierungssysteme: eines für Maßnahmen, welche durch den EAGFL-Garantie finanziert werden, ein anderes für Garantiemaßnahmen in den Neuen Mitgliedstaaten und ein weiteres für Maßnahmen des Ausrichtungsfonds (Europäische Kommission 2004a).

ein einziges Programmplanungssystem:

Bis 2006 gab es fünf verschiedene Arten der Programmplanung in Abhängigkeit von der Finanzierungsquelle und des Förderziels. So gab es unterschiedliche Programmierungsvorschriften für Maßnahmen, die durch den EAGFL-Garantie in Gebieten, die nicht zu Ziel-1- oder Ziel-2-Gebieten gehören, finanziert werden, für Maßnahmen, die durch den Garantiefonds in Ziel-2-Gebieten und für durch den EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen in den Neuen Mitgliedstaaten. Wiederum andere Vorschriften galten für Maßnahmen in Ziel-1-Gebieten, welche durch den EAGFL-Ausrichtung finanziert werden und für die ebenfalls durch den Ausrichtungsfonds finanzierte Gemeinschaftsinitiative LEADER+ (Europäische Kommission 2004a).

ein einziges Kontroll- und Bewertungssystem:

Bisher gab es zwei verschiedene Bewertungssysteme für den EAGFL-Ausrichtung und den EAGFL-Garantie (Europäische Kommission 2004a).

Betonung des strategischen Ansatzes:

Die Betonung des strategischen Ansatzes soll durch eine bessere Abstimmung der regionalen Programme mit den Gemeinschaftszielen erreicht werden. Der Programmplanungsprozess soll dabei aus drei Schritten bestehen. Zunächst wird die Kommission strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums auf Grundlage der politischen Prioritäten der Gemeinschaft entwickeln. Dieses Strategiepapier wird vom Rat nach Anhörung des Parlamentes verabschiedet. Anschließend arbeiten die Mitgliedsstaaten einzelstaatliche Strategiepläne aus, die die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft berücksichtigen. Darauf aufbauend werden die nationalen oder regionalen ländlichen Entwicklungsprogramme entwickelt und zwar in enger Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission, den regionalen und/oder lokalen Behörden sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern. Die

Kommission prüft die Entwicklungsprogramme anschließend auf Übereinstimmung mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und mit den einzelstaatlichen Strategieplänen (Amtsblatt 2005).

Stärkung des Bottom-up-Konzeptes:

Das LEADER-Konzept ist eine lokale Entwicklungsstrategie, welche gekennzeichnet ist durch Gebietsbezogenheit, ein multisektorales Gesamtkonzept und ein bottom-up-Konzept. Dieses wird durch lokale Aktionsgruppen umgesetzt. Das sind lokale öffentlich-private Partnerschaften, welche bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien zusammenarbeiten. Der LEADER-Ansatz soll auf die gesamte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes übertragen werden, um die Entwicklungsprogramme besser an die lokalen Bedürfnisse anzupassen. Der Mindestförderanteil für die Umsetzung von Maßnahmen durch den LEADER-Ansatz beträgt 7% (Amtsblatt 2005; Ahner 2004).

Einrichtung eines europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung:

Um die Programmverantwortlichen bei der Umsetzung der Politik des ländlichen Raumes zu unterstützen, wird ein europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung aufgebaut. Dieses soll die Vernetzung der nationalen Netzwerke sowie der Organisationen und Verwaltungen auf Gemeinschaftsebene ermöglichen und der Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen über Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums dienen (Ahner 2004; Europäische Kommission 2004a; Amtsblatt 2005).

Anhang 2: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2000 bis 2003

Förderbereich : Verbesserung der ländlichen Strukturen
<ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung - Förderung der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebbaus <ul style="list-style-type: none"> - Förderung von Flurbereinigung, - Förderung des ländlichen Wegebbaus - Förderung des freiwilligen Landtausches - Förderung der Dorferneuerung und der Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz - Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen
Förderbereich: Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen
<ul style="list-style-type: none"> - Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) - Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung - Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte - Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes - Förderung der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft
Förderbereich: Nachhaltige Landwirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> - Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten - Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft <ul style="list-style-type: none"> - Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen - Förderung extensiver Grünlandnutzung - Förderung ökologischer Anbauverfahren - Förderung mehrjähriger Stilllegung
Förderbereich: Forsten
<ul style="list-style-type: none"> - Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen - Förderung waldbaulicher Maßnahmen - Förderung des forstwirtschaftlichen Wegebbaus - Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse - Erstaufforstungsprämie - Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden - Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse - Förderung von Maßnahmen zur Restrukturierung der durch den Orkan „Lothar“
Förderbereich: Sonstige Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung - Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen
Förderbereich: Küstenschutz
<ul style="list-style-type: none"> - Grundsätze für die Förderung von Küstenschutzmaßnahmen

Quelle: nach Deutscher Bundestag (2000)

Anhang 3: Maßnahmenspektrum der ELER-Verordnung

Schwerpunkt 1	111	Berufsbildungs- und Informationsmaßn., einschl. der Verbreitung wiss. Erkenntnisse und innovativer Verfahren, für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind
	112	Niederlassung von Junglandwirten
	113	Vormühestand von Landwirten und landwirtschaftlichen Arbeitnehmern
	114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch Landwirte und Waldbesitzer
	115	Aufbau von Betriebsführungs-, Vetreuungs- und Beratungsdiensten für landw. Betriebe & von Beratungsdiensten für forstw. Betriebe
	121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe
	122	Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder
	123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse
	124	Zusammenarbeit bei der Entw. neuer Produkte, Verfahren & Technologien in der Land- u. Ernährungswirtschaft <i>sowie im Forstsektor</i>
	125	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft
	126	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftl. Produktionspot. sowie geeignete vorbeugende Aktionen
	131	Unterstützung der Landwirte bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen
	132	Unterstützung von Landwirten, die sich an Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen
	133	Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Erzeugnisse, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen
141	Unterstützung der landwirtschaftlichen Semi-Subsistenzbetriebe im Umstrukturierungsprozess	
142	Gründung von Erzeugergemeinschaften	
Schwerpunkt 2	211	Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten
	212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind
	213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der WRRL
	214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen
	215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen
	216	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen
	221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen
	222	Ersteinrichtung von Agrarforst-Systeme auf landwirtschaftlichen Flächen
	223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen
	224	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000
	225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen	
227	Beihilfen für nicht produktive Investitionen	
Schwerpunkt 3	311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten
	312	Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen
	313	Förderung des Fremdenverkehrs
	321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung
	322	Dorferneuerung und -entwicklung
	323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes
	331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftsakteure in den unter den Schwerpunkt 3 fallenden Maßnahmen
341	Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung/Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie	
SP 4 Leader	411	Lokale Entwicklungsstrategien – Wettbewerbsfähigkeit
	412	Lokale Entwicklungsstrategien – Umweltschutz/Landbewirtschaftung
	413	Lokale Entwicklungsstrategien – Lebensqualität/Diversifizierung
	421	Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet	
TH	511	Technische Hilfe

Quelle: Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2009)

Anhang 4: Kodierschema der Dokumentenanalyse der Berichte der Halbzeitbewertung

Methodik	
Datenerhebung	
Primärdaten	Dokumentenanalyse Erhebungen vor Ort Expertengespräche Fallstudien teilnehmende Beobachtung schriftliche Befragung Workshop
sonstige Sekundärdaten	Begleituntersuchung Einzelbetriebliche Daten Evaluationsberichte Feldversuche Karten/kartographische Daten Literatur-, Forschungsergebnisse statistische Daten Testbetriebsstatistik
Sekundärdaten der Verwaltung	sonstige Daten der Verwaltung Förderdaten/Antragsunterlagen GAK-Monitoringdaten Invekos-Daten Monitoringdaten Programmdaten Projektlisten Zahlstellendaten
Bewertungsmethoden	
Bewertungsmethoden	sonstiges Schätzverfahren Fallbeispiele Modellkalkulationen
Vergleiche	Vorher-Nachher-Vergleich Mit-Ohne-Vergleich Soll-Ist-Vergleich Vergleich mit hypothetischer Situation
Probleme	
Probleme bei Erhebungen	Datenerhebung aufgrund beschränkter Ressourcen nicht möglich Datenschutz hoher Zeit/Personalaufwand für Datenerhebung Mängel bei Auswahl der Stichprobe Ergebnisse nicht repräsentativ Mängel bei Auswahl der Stichprobe Stichprobe weicht von Grundgesamtheit ab Stichprobenumfang unzureichend Rücklaufquote niedrig strategisches Antwortverhalten Validität der Daten eingeschränkt
Defizite in Zieldefinition	Ziel-Indikatorenschema unzureichend berücksichtigt unzureichende Zieldefinition unzureichende Zielquantifizierung

Probleme	
Defizite im Indikatorensystem	<ul style="list-style-type: none"> Indikatoren nicht differenziert genug Indikatoren erfassen nur Output Indikatoren nicht relevant Indikatoren nur quantitativ Indikatoren unklar definiert Indikatorensystem erfasst wichtige Indikatoren nicht
unzureichende Datengrundlage	<ul style="list-style-type: none"> Daten aufgrund Umsetzungsstand noch nicht verfügbar Daten nicht differenziert genug Daten zu hoch aggregiert Datenlücken Defizite in Datenerfassung inkonsistente Daten notwendige Daten nicht im Begelitsystem erfasst zu wenig Förderfälle
Auftragsvergabe	
Auftraggeber	
Akteure	
Verwaltung	
	<ul style="list-style-type: none"> Antragsannahme Begleitung und Kontrolle Bewilligungsstelle Programmentwicklung Programmverwaltung sonstiges Zahlstelle
Evaluatoren	
	<ul style="list-style-type: none"> Mitarbeiter Organisation <ul style="list-style-type: none"> Bundesforschung Hochschule Landesforschung Privatwirtschaft sonstiges

Anhang 5: Interviewleitfaden für die Expertengespräche im Rahmen der vertiefenden Fallstudie

Fragen zur Person / zur Position etc.

Auswahl der Evaluatoren

- Gibt es Vorschriften für die Auswahl der Evaluatoren? Wer hat diese festgelegt?
- Wer ist für die Auswahl zuständig?
- Welche Auswahlkriterien sind dies?
- Wie läuft der Auswahlprozess ab?
- Gab es dabei in den letzten Jahren Veränderungen?

Durchführung der Evaluation

- Gibt es Vorschriften bezüglich der Durchführung? Wie wurden diese Regeln festgelegt? Wer war daran beteiligt?
- Für welche Maßnahmen werden welche Untersuchungsmethoden angewandt?
- Wer ist beteiligt am Prozess der Datenerhebung und –auswertung? Wie läuft der Datenerhebungs- und –auswertungsprozess zwischen den Beteiligten ab?
- Welche Daten wurden erhoben? Warum diese?
- Wie ist der Zugang zu den Daten?
- Wie ist die Qualität der vorhandenen Daten zu beurteilen?
- Wie verläuft die Berichterstellung?
- Finden während des Auswertungsprozesses Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten statt?

Bewertungsergebnisse

- Wie und mit wem wurden die Ergebnisse kommuniziert?
- Wer hat Zugang zu den Ergebnissen? Wer macht was mit den Ergebnissen?
- Welche Schlussfolgerungen ziehen die Beteiligten aus den Ergebnissen?
- Wie schätzen die Beteiligten die Ergebnisse/die Berichte ein?

Politischer Entscheidungsprozess

- Wie läuft der Prozess der Um/Neuformulierung der Programme ab?
- Welche Vorschriften/Regelungen gibt es, welche diesen Prozess bestimmen?
- Wer ist beteiligt?
- Welche Aufgaben/Kompetenzen haben die Beteiligten?
- Haben die Entscheidungsträger Zugang zu den Evaluationsberichten?
- Haben die Entscheidungsträger die Berichte gelesen?

Anhang 6: Kodierschema für die Auswertung der Expertengespräche

Prozessbeschreibung	
HA 1 - EU-Ebene	
Programmänderung	
Umgang mit den Berichten	
	<ul style="list-style-type: none"> HZB Geo Desks keine Kontrolle Ressourcen Synthese
Rahmen für Evaluation	
	<ul style="list-style-type: none"> Beurteilung Periode 1257 ELER Periode
Politikneuformulierung	
	<ul style="list-style-type: none"> Prozess <ul style="list-style-type: none"> Auslöser AG's in GD Agri Entwurf Gesetzestext Extended Impact Assessment Fast Track Prozedur Inter-Service-Group Leitsynthese Stakeholderkonsultation Verschränkung der Prozesse Einflussfaktoren <ul style="list-style-type: none"> politische Vorgaben Anregungen von MS/Verbänden Erfahrungen Erhalt Budget EU-Strategien Finanzperspektiven Rechnungshof Salzburg WTO Zeitdruck
Verwendung	
	<ul style="list-style-type: none"> allgemeine Erfahrungen mit Evaluation Beispiel für Verwendung keine Verwendung durch andere Inst. Prüfung der Verwendung auf regionaler Ebene Legitimation Lernen durch Evaluation Messung der Verwendung schwierig Synthese Timing Verwendung Leitsynthese in EIA Verwendung durch DG Budget keine Verwendung Verwendung für Salzburg

Prozessbeschreibung	
HA 2 - Durchführung Evaluation	
Auswahl Evaluatoren	
vor 2000	
2000-2007	Länderev. Zentralevaluierung
2008-2011	
Methodik	
Evaluationsrahmen	
	Vorgaben der EU Veröffentlichung Umsetzung des Rahmens Rahmen Ausrichtung Entwicklung des Rahmens Datenerfassung auf Grundlage des Rahmens Beurteilung des Rahmens
Datenerhebung	
vor 2000	allgemein Fallstudien statistische Daten
2000-2006	Aufbau Datenbanken Datenerfassung Monitoringsystem Zugang zu Daten erhobene Daten/Erhebungsmethoden Befragung Daten der Verwaltung Dokumentenanalyse Erhebungsbogen Evaluationsberichte Experteninterviews Fallstudien GAK-Förderdaten InVeKoS-Daten Monitoringdaten Programmplanungsdokumente Projektlisten statistische Daten Testbetriebsdaten Vor-Ort-Begehungen Workshops Zahlstellendaten
ELER ab 2007	Aufbau Datenbank Datenbank Datenerfassung Fallstudien Indikatoren Monitoring nationale Strategie
Datenauswertung	

Evaluationsberichte	
<u>Umgang mit den Berichten</u>	
	Bund Verwaltung Landtag Begleitausschuss Zugang zu Berichten
Evaluationsberichte	
<u>Qualität der Berichte</u>	
	Ressourcen Verwaltung will Aufwand gering halten Verwaltung bereit Ressourcen aufzuwenden tiefgründige Evaluation aufgrund Budget nicht möglich Personalwechsel in Verwaltung hoher Aufwand für Evaluation
<u>allgemeine Einschätzung</u>	
	ex-ante-Bewertung + Zieldefinition unzureichende Qualität der Ex-ante-Bewertung unzureichende Zieldefinition unzureichende Zielquantifizierung Zielvielfalt
<u>Evaluatoren</u>	
	Daten und Datenqualität Belastbarkeit von Befragungsergebnissen Daten aufgrund Umsetzungsstand nicht verfügbar Daten in heterogener Form Datenhaltung in verschiedenen Ressorts Daten nicht differenziert genug Daten zu stark aggregiert Defizite in Datenerfassung geringe Fallzahlen Indikatoren passen nicht Indikatoren nur quantitativ Monitoringdaten nicht ausreichend Programme spät angelaufen später Aufbau der Monitoringsysteme statistische Daten nicht ausreichend unterschiedliche Erfassungsebenen
	Datenauswertung langfristige Wirkungen nicht messbar Mit-Ohne-Vergleich nicht möglich regionale Betrachtung Vorher-Nachher-Vergleich nicht möglich Wirkungen nicht messbar Wirkungszusammenhänge nicht nachweisbar
<u>Timing der Evaluation</u>	
	Entwicklung der Qualität

Prozessbeschreibung	
HA 3 - Politikformulierung	
Politikformulierung	
2000-2006	
2007-2011	<ul style="list-style-type: none"> Programmentwicklung <ul style="list-style-type: none"> nationale Strategie Chronologie Landesstrategie, GVB-Planung Ex-ante-Bewertung SWOT-Analyse ELER-Programm Richtlinien Programmanpassungen
	<ul style="list-style-type: none"> Rolle des Ministers Rolle des Kabinetts, anderer Ressorts Rolle des Begleitausschusses Rolle des Landtags Rolle der GVB Rolle des Bundes Rolle der Kommission
	Einflussfaktoren <ul style="list-style-type: none"> EU-Rahmen GAK-Rahmen Landesstrategie politische Vorgaben, Einflüsse Finanzen, Haushalt Erhalt/Vergrößerung des Budgets Pfadabhängigkeit Umsetzbarkeit, Mittelabfluss Landtagswahl sonstiges
Verwendung	
	Verwendung der Evaluationen
	<ul style="list-style-type: none"> Landtag Verwaltung Begleitausschuss lokale Ebene
	Art der Verwendung
	<ul style="list-style-type: none"> schwierige Abgrenzung gegenüber der Kommission Durchsetzung politischer Interessen Argumentation Legitimation
	mangelnde Verwendung
	<ul style="list-style-type: none"> Verwendung ist mangelhaft Rahmenbedingungen mangelnde Ressourcen finanzielle Gründe politische Einflüsse sind stärker Angst vor Konsequenzen Qualität der Evaluationen Evaluation als Pflicht
	Evaluationskultur
	<ul style="list-style-type: none"> Evaluatoren Einflüsse auf Evaluationskultur Evaluationskultur in Verwaltung keine Festlegung auf Ziele Was sind erfolgreiche Maßnahmen? Entwicklung der Evaluationskultur

Akteure	
	Evaluatoren
	EU-KOM
	Bund
	Bundesländer Politiker Begleitausschuss Fachreferate Bewilligungsstellen
	MV MV LW-Min MV Politiker, politische Beamte MV LW-Minister MV Kabinett MV andere Ressorts MV Wirtschaftsministerium MV Fin-Min MV Umwelt-Min MV GVB MV Begleitausschuss MV Bewilligungsstellen MV Landtag lokale Ebene Stakeholder

Anhang 7: Bewertungsrahmen der Förderperiode 2000-2006

Die Kommission veröffentlichte im Jahre 2000 Bewertungsleitfäden und gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren sowie Dokumente, die den Zweck und die Anwendung der Bewertungsfragen erläutern, um den Programmbehörden und Evaluatoren Hilfestellung bei der Bewertung zu geben (Europäische Kommission 1999; Europäische Kommission 2000a; Europäische Kommission 2000b; Europäische Kommission 2000c; Europäische Kommission 2000d)⁷³.

Neben den erwähnten Dokumenten veröffentlichte die Kommission im Jahre 2002 einen Leitfaden für die Durchführung der Halbzeitbewertung, in welchem die beschriebenen Vorgaben noch präzisiert wurden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung sollten die bisherigen Programmergebnisse, ihre Relevanz, Kohärenz, die Zielerreichung, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die Qualität der Begleitung und Durchführung gemessen werden (Europäische Kommission 2002c). Diese Dokumente enthalten detaillierte Angaben zur Durchführung der Bewertungen, wie z.B. Festlegungen zu den zu beantwortenden Fragen, anzuwendende Bewertungskriterien und Indikatoren, zur Datenerhebung und -analyse sowie zum Aufbau der Berichte.

Der Evaluationsrahmen galt in der Förderperiode 2000-2006 jedoch nur für die Maßnahmen des EAGFL-Garantie. Die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung wurden im Rahmen der Evaluation der Strukturfonds (EFRE und ESF) evaluiert. Dabei wurde eine Bewertung hinsichtlich der Verankerung in den Strukturfonds und hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen vorgenommen. Der Fragenkatalog musste nicht abgearbeitet werden (Eval 1, 19).

In den Kommissionsdokumenten wurden **Bewertungsfragen** vorgegeben, welche im Rahmen der Evaluation beantwortet werden sollten. Die zentralen Elemente des Bewertungsrahmens waren die zu beantwortenden Fragen mit vorgegebenen Kriterien und Indikatoren, welche durch die Evaluatoren abgearbeitet waren. Dabei handelte es sich zum einen um allgemeine Fragen und zum anderen um programmspezifische Fragen. Die allgemeinen Fragen sind auf

⁷³ Der Bewertungsrahmen für die Förderperiode 2000-2006 wurde aufbauend auf den Erfahrungen des Pilotprojekts zur Evaluierung der 5a-Maßnahmen entwickelt (vgl. Kapitel...) (KOM 8, 18). Die Evaluierung der 5a-Maßnahmen wurde unter Leitung der Evaluierungsabteilung der GD Landwirtschaft durch eine kommissionsinterne Arbeitsgruppe, welche aus Vertretern der betroffenen Generaldirektionen zusammengesetzt war, und unter Beteiligung des STAR-Ausschusses⁷³ durchgeführt (KOM 8, 11-15). Die Entwicklung des Bewertungsrahmens 2000-2006 erfolgte dann wiederum in Abstimmung mit dem STAR-Ausschuss (KOM 8, 19; vgl. Europäische Kommission 1999).

Gemeinschaftsebene bedeutsam und müssen beantwortet werden, um die Synthese der Evaluationsberichte auf EU-Ebene zu ermöglichen. Falls diese Fragen nicht beantwortet wurden, musste dies explizit begründet werden. Die allgemeinen Fragen bestehen aus kapitelspezifischen Fragen, welche sich auf die einzelnen Kapitel der Verordnung 1257/1999 beziehen und aus kapitelübergreifenden Fragen, welche die Gesamtwirkungen des Programms und das Verhältnis zwischen den Maßnahmen untersuchen. Zu den einzelnen Fragen waren eine Reihe von Kriterien und Indikatoren vorgegeben, welche im Zuge der Bewertung angewendet werden sollten. Die programmspezifischen Fragen sollten hingegen von den zuständigen Behörden erarbeitet werden und beziehen sich auf den Kontext des jeweiligen Programms. Auch diese Fragen sollten durch geeignete Indikatoren ergänzt werden (Europäische Kommission 1999). Tabelle 23 veranschaulicht die Systematik der Bewertungsfragen.

1. allgemeine Fragen				
1a) Kapitel spezifische Fragen		Fragen	Kriterien	Indikatoren
Kapitel I	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben			
Kapitel II	Niederlassung von Junglandwirten			
Kapitel III	Berufsbildung			
Kapitel IV	Vorruhestand			
Kapitel V	Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen			
Kapitel VI	Agrarumweltmaßnahmen			
Kapitel VII	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse			
Kapitel VIII	Forstwirtschaft			
Kapitel IX	Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten			
1b). Kapitel übergreifende Fragen		Fragen	Kriterien	Indikatoren
1.	Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen			
2.	Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung			
3.	Beitrag zur Verbesserung des Einkommensniveaus			
4.	Beitrag zur Verbesserung der Marktposition			
5.	Beitrag zu Schutz und Verbesserung der Umwelt			
6.	Beitrag der Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des Programms			
2. Programmspezifische Fragen		Fragen	Kriterien	Indikatoren

Quelle: Europäische Kommission (2000b)

Auch zum *Aufbau der Berichte* enthalten die Kommissionsdokumente detaillierte Vorgaben. Empfohlen wird der folgende Aufbau (Europäische Kommission 1999, 24):

- Zusammenfassung;
- Einleitung (Kontext, Merkmale der Durchführung, Zweck der Bewertung);
- Erläuterung des methodischen Ansatzes (Aufbau und Analyse, Datenerhebung und Quellen, Zuverlässigkeit der Daten und Ergebnisse);
- Darstellung und Analyse der Informationen (finanzielle Informationen und Output, Informationen über die Begünstigten, Antworten auf die allgemeinen Fragen, Ergebnisse aus den programmspezifischen Fragen);
- Schlussfolgerungen (in Bezug auf die Ziele auf Gemeinschaftsebene, die programmspezifischen Ziele, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen, Nachhaltigkeit der Ergebnisse usw.) und Empfehlungen und
- Anhänge.

Im von der Kommission veröffentlichten Leitfaden zur Halbzeitbewertung werden fünf ***Schritte für die Durchführung der Evaluation*** empfohlen. Der erste Schritt ist die Strukturierung, während welcher die zu erwartenden Auswirkungen und Kriterien festgelegt und die Beobachtungsinstrumente ausgewählt werden. Dem schließt sich die Datensammlung an, im Rahmen derer die verfügbaren Daten gesammelt werden und ihre Aussagefähigkeit und Relevanz überprüft werden. Der nächste Schritt ist die Analyse, welche aus der Datenverarbeitung, dem Datenvergleich und der Abschätzung der Auswirkungen besteht. Anschließend werden die analysierten Daten bewertet. Dabei sollen die Kriterien, die Grenzen und die Aussagefähigkeit der Bewertung transparent sein. Der letzte Schritt der Halbzeitbewertung ist dann die Berichterstattung, welche gemäß einem von der Kommission vorgelegten Modell durchgeführt wird. Dieses Modell bezweckt die Erleichterung der Synthese der Berichte auf EU-Ebene (Europäische Kommission 2002c).

Anhang 8: Evaluationsrahmen 2007-2013

Das Bewertungssystem für die Programmperiode 2007-2013 wurde im Rahmen einer technischen Arbeitsgruppe („Evaluation Committee“), welche aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten bestand, weiterentwickelt (BM 1, 35-39). In dieser Arbeitsgruppe wurde der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die neue Programmperiode (weiter)entwickelt, welcher im September 2006 veröffentlicht wurde (Europäische Kommission 2006a). Der Bewertungsrahmen für die neue Periode enthält wesentlich detailliertere Vorgaben für die Durchführung der Evaluation als das der Programmperiode 2000-2006. Das Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen und die dazugehörigen Leitfäden enthalten ausführliche Vorgaben und Beschreibungen zur Durchführung der Bewertungen und für die Anwendung der Bewertungsfragen und Indikatoren⁷⁴.

Das System der vorgegebenen Bewertungsfragen, welche zu beantworten sind, wurde beibehalten, wobei die Fragen für die einzelnen Maßnahmen stark überarbeitet wurden im Vergleich zur vergangenen Programmperiode, da die Maßnahmen und die Ziele der Maßnahmen ebenfalls geändert wurden (Europäische Kommission 2006a).

Die anzuwendenden Indikatoren wurden ebenfalls wieder vorgegeben. Dabei erfolgt jedoch eine Unterscheidung zwischen fünf verschiedenen Indikatorenarten: Baseline-Indikatoren sollen in der SWOT-Analyse und im Rahmen der Programmplanung verwendet werden. Sie liefern Informationen über die Programmziele und über den Kontext des Programms. Inputindikatoren betreffen die aufgewendeten finanziellen und sonstigen Ressourcen, z.B. die Ausgaben pro Maßnahme. Outputindikatoren messen die durchgeführten Aktivitäten in physischen oder monetären Einheiten, z.B. Anzahl der geförderten Betriebe. Ergebnisindikatoren messen die unmittelbaren Wirkungen der einzelnen Maßnahmen in physischen oder monetären Einheiten, z.B. Bruttoanzahl geschaffener Arbeitsplätze. Wirkungsindikatoren beziehen sich auf die Wirkungen über die Einzelmaßnahmen hinaus, auf Ebene des Programmes. Dabei sollen die Nettowirkungen angegeben werden. Beispiele für Wirkungsindikatoren sind ein Beschäftigungsanstieg in ländlichen Gebieten oder die Steigerung der Produktivität des Agrarsektors (Europäische Kommission 2006a; Europäische Kommission 2006b).

⁷⁴Vgl. Europäische Kommission 2006a bis 2006k.

Die Bewertung der einzelnen Maßnahmen erfolgt anhand von Maßnahmenbögen, welche detaillierte Vorgaben zum Wirkungsprinzip, zum Inhalt und zur Zielgruppe der einzelnen Maßnahmen enthalten. Daneben werden die zu beantwortenden Bewertungsfragen und die anzuwendenden Indikatoren aufgeführt. Abbildung zeigt einen solchen Maßnahmenbogen (Europäische Kommission 2006k).

Measure:	Vocational training and information actions
Rationale of the measure	The economic, technological and environmental changes result in a need for new skills of all people involved in agricultural, food and forestry activities. In order to obtain these new required skills, general, technical and economic training activities (not forming part of normal programmes or systems of agricultural and forestry education at secondary or higher levels) need to be offered. The higher the educational level of farmers and forest holders, the higher their labour productivity will be in order to maintain or increase the competitiveness of farm and forestry holdings.
Content of the measure	There are different types of training, including diffusion of scientific knowledge, activities possible (Courses, Seminars, Demonstration projects, Information sessions, Workshops) The training activities can cover many topics: Technical issues, Economic training, Result of research and new information technologies, Sustainable management of natural resources)
Target group	All adult persons dealing with agriculture, food and forestry matters
Indicators:	
Baseline	- Training and education in agriculture - Labour productivity in forestry - Labour productivity in agriculture
Input	- Amount of public expenditure realised (total versus EAFRD)
Output	- Number of participants in training - Number of training days received
Result	- Number of participants that successfully ended a training activity
Impact	- Labour productivity
Link rationale of the measure and indicators	
<p>Link rationale of the measure and indicators</p>	
Evaluation questions	
To what extent have the actions related to training, information and diffusion of knowledge and innovative practises improved the labour productivity and/or other elements related to competitiveness in the agricultural, food and forestry sector?	
To what extent have training activities contributed to improving sustainable land management, including sustainable management of natural resources?	
To what extent are the assisted training courses in accordance with needs and coherent with other measures of the programme?	

Quelle: Europäische Kommission (2006k)

Anhang 9: Beteiligte Akteure an der Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms in MV 2000-2006

Kapitel der 1257/99	Maßnahme	Programm-entwicklung	Programm-verwaltung	Zahlstelle	Antrags-annahme	Bewilligungs-stelle	Begleitung + Kontrolle	sonstiges
Programmkoordination	Aufgabe der GVB ist die Koordination der Umsetzung des OP in enger Abstimmung mit den drei Fondsverwaltern EFRE, ESF und EAGFL/A. Für den Bereich des EAGFL/A ist das Landwirtschaftsministerium als Fondsverwalter für die Umsetzung des Operationellen Programms verantwortlich.							
Kap.I Invest.	OP Agrarinvestitionsförderungsprogramm	MELFF	MELFF	MELFF	k.A.	k.A.	k.A.	
Kap.II Niederlassg JLW	OP Starthilfen für Junglandwirte	MELFF	MELFF	MELFF	k.A.	k.A.	k.A.	
Kap.III Berufsbildung	OP Berufsbildungsmaßnahmen im Agrarbereich	MELFF	MELFF (Ref. 440)	MELFF	FL	FL	k.A.	
Kap.IV Vorruhestand	-	-	-	-	-	-	-	-
Kap.V Benacht.Geb.	EPLR	MELFF	MELFF	MELFF	ÄfL	ÄfL	ÄfL	
Kap.VI AUM	EPLR Ökologischer Landbau	MELFF	MELFF	MELFF	ÄfL, StÄUN, NPA, AfB, LFG	ÄfL, StÄUN, NPA, AfB, LFG	ÄfL, StÄUN, NPA, AfB, LFG	
	EPLR Integriert-kontrollierte Obst- und Gemüseproduktion							
	EPLR Naturschutzgerechte Grünlandnutzung							
	EPLR Feldheckenrandstreifenprogramm							
	EPLR Vogelrastplatzprogramm							
Kap.VII Verbess. V+V	OP Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	
	OP Förderung der Direktvermarktung	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	MELFF	
Kap.VIII Forstwirtschaft	OP Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen	MELFF	MELFF (Ref. 200-2)	MELFF	FA	LFG	FA	
Kap.IX Förd. Ldl.Geb.	OP k) Boden- und Flurneuordnung	MELFF	MELFF (Ref. 340)	MELFF	ÄfL	MELFF (Ref. 340)	ÄfL	
	OP o) Dorferneuerung und -entwicklung einschl. touristischer Infrastrukturen	MELFF	MELFF	MELFF	LK, ÄfL	LK, ÄfL	LK, ÄfL	
	- RL (Richtlinie) Dorferneuerung							
	- RL Ländlicher Raum							
	- RL Naturschutz im Dorfbereich							
	- RL Lokale Agenden	MELFF	UM	MELFF	StÄUN, AfB & NPA	StÄUN, AfB & NPA	StÄUN, AfB & NPA	
	OP p) Diversifizierung im außerlandwirtschaftl. Bereich	MELFF	MELFF	MELFF	LK, ÄfL	LK, ÄfL	LK, ÄfL	
	OP q) Wasserwirtschaftliche Maßnahmen in den ländlichen Räumen	MELFF	UM	MELFF	StÄUN	StÄUN	StÄUN	
	OP r) Entwicklung und Verbesserung der Infrastruktur	MELFF	MELFF	MELFF	LR, ÄfL	LR, ÄfL	LR, ÄfL	
	OP s) Fremdenverkehrs- und Handwerktätigkeiten	MELFF	MELFF	MELFF	LK	LK	LK	
- außerhalb des AFP								
- im Rahmen des AFP	MELFF	MELFF	MELFF	ÄfL	ÄfL	ÄfL		
OP t) Naturräumliche Ausstattung, Umwelt- und Naturschutz, Erhaltung der	- Landwirtschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes - Wiederherst. / Verbesserung von Söllen und Kleingewässern - Schutz und zur Entwicklung von Mooren	MELFF	MELFF	MELFF	k.A.	k.A.	k.A.	Abstimmung der Maßnahmen im "Moorbeirat"
		MELFF	UM	MELFF	StÄUN	StÄUN	StÄUN	
		MELFF	UM	MELFF	StÄUN	LUNG, LK	StÄUN	

AfB	Amt für Biosphärenreservate
ÄfL	Amt für Landwirtschaft
AM	Arbeitsministerium
FA	örtlich zuständige Forstamt
FL	Fachschule für Landwirtschaft im Tollenseheim
GVB	Gemeinsame Verwaltungsbehörde im Wirtschaftsministerium
LFG	Landesamt für Forsten und Großschutzgebiete
LK	Landkreise
LR	Landrat
LUNG	Landesamt für Umweltschutz, Naturschutz und Geologie
MELFF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
NPA	Nationalparkamt
StÄUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
UM	Umweltministerium

Quelle: eigene Darstellung

Anhang 10: Überblick über das weitere ELER-Gesetzgebungsverfahren

Nach Verabschiedung des Verordnungsvorschlags durch die Kommission wurde dieser am 15.07.2004 an den Rat und das Europäische Parlament übermittelt (PreLex 2009a).

Im Ministerrat fanden zwischen dem 19.07.2004 und 26.04.2005 fünf Erörterungen des Vorschlages statt (PreLex 2009a). Die wichtigsten Änderungen des Kommissionsvorschlags betrafen dabei die Mindestausstattung der drei Achsen (auf 10% für Achse 1 und 3 und auf 25% für Achse 2), die Neudefinition der beteiligten Gebiete im Jahre 2010 und die Wiederaufnahme der Flurbereinigung als Fördertatbestand (Rat der Europäischen Union 2005a).

Während der ersten Erörterung wurde der Sonderausschuss Landwirtschaft vom Rat beauftragt den Kommissionsvorschlag zu prüfen, so dass dieser im Laufe der nächsten Sitzungen behandelt werden kann (Rat der Europäischen Union 2004a). In den darauf folgenden Erörterungen wurden die verschiedenen Schwerpunkte des Kommissionsvorschlags erörtert. Der Rat stimmte den allgemeinen Zielen der Politik und der allgemeinen Struktur der Verordnung zwar zu. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten kritisierte jedoch die Mindestausstattung der drei Achsen und forderte mehr Flexibilität (Rat der Europäischen Union 2004b; Rat der Europäischen Union 2005b). Weitere Kritikpunkte waren z.B. die Beschränkung auf die Förderung von Kleinunternehmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung, der Empfängerkreis für die Natura-2000-Mittel, die Beibehaltung der Flurneuordnung und die Neudefinition der benachteiligten Gebiete (Rat der Europäischen Union 2005c, Rat der Europäischen Union 2005b, Rat der Europäischen Union 2005d).

Der Ausschuss der Regionen begrüßte den Vorschlag, kritisierte jedoch, dass die ländliche Entwicklungspolitik nur als Ergänzung der Markt- und Einkommenspolitik angesehen wird und schätzte die Zeit, die den Mitgliedstaaten für die Aufstellung der einzelstaatlichen Strategie und der einzelstaatlichen Programme zur Verfügung steht, als nicht ausreichend ein (Ausschuss der Regionen 2005).

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beurteilte den Vorschlag ebenfalls positiv, unterbreitete der Kommission jedoch zahlreiche Änderungsvorschläge, wie z.B. bezüglich der Mindestausstattung (10% für Achse 1 und 3, 20% für Achse 2), der Ausgestaltung der Junglandwirteförderung, der Betriebsberatung und des Vorruhestands. Auch der EWSA forderte die Förderung von mittleren Unternehmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung und die Wiederaufnahme der Flurbereinigung (EWSA 2005).

Auch das Europäische Parlament befürwortete den Vorschlag der Kommission im Großen und Ganzen, forderte jedoch eine Reduzierung der Mindestausstattung auf 10% für Achse 1, 20% für Achse 2 und 5% für Achse 3. Auch das Parlament betonte, dass die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung auch für mittlere Unternehmen möglich sein müsste und lehnte die Berichterstattung durch Jahresberichte ab (Europäisches Parlament 2005).

Die politische Einigung im Ministerrat erfolgte dann am 20. Juni 2005. Die wichtigsten Änderungen des Kommissionsvorschlags betrafen dabei die Mindestausstattung der drei Achsen (auf 10% für Achse 1 und 3 und auf 25% für Achse 2), die Neudefinition der beteiligten Gebiete im Jahre 2010 und die Wiederaufnahme der Flurbereinigung als Fördertatbestand (Rat der Europäischen Union 2005a).

Gesetzgebungsverfahren der ELER-Verordnung	
14.07.2004	Annahme des Vorschlags durch die Kommission
15.07.2004	Übermittlung an den Rat und an das Europäische Parlament
19.07.2004	1. Erörterung im Rat
22.11.2004	2. Erörterung im Rat
23.02.2005	Stellungnahme Ausschuss der Regionen
28.02.2005	3. Erörterung im Rat
09.03.2005	Stellungnahme EWSA
14.03.2005	4. Erörterung im Rat
26.04.2005	5. Erörterung im Rat
07.06.2005	Stellungnahme Europäisches Parlament
20.06.2005	Politische Einigung im Rat
20.09.2005	Formelle Annahme durch den Rat

Quelle: PreLex (2009a)

Im Juli 2005 begann der Gesetzgebungsprozess für die strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums, welcher im Februar 2006 mit der Annahme durch den Rat endete (PreLex 2009b). Kurz vor Beginn der Programmperiode 2007-2013 wurde dann am 07.12.2006 die Durchführungsverordnung für die ELER-Verordnung veröffentlicht, welche mit dem Verwaltungsausschuss für die ländliche Entwicklung⁷⁵ abgestimmt wurde (Amtsblatt 2006b; Huster 2008).

⁷⁵ Seit Dezember 2005 wurde der Verwaltungsausschuss für die ländliche Entwicklung eingerichtet, welcher ab 2007 die Aufgaben des STAR-Ausschusses übernehmen soll (HUSTER 2008, 122 und 128).

Anhang 11: Beteiligung des BGA an Programmplanung

Zwischen Mai 2004 und Juli 2005 wurden die Partner auf den Begleitausschusssitzungen regelmäßig über die Entwicklungen des EU-Rahmens informiert (GVB 2004a; Europäische Kommission 2004b; GVB 2004b; (GVB 2005b; GVB 2005c; MLUV 2007, 370; MLUV 2007, 371).

Zwischen August 2005 und Juli 2006 wurden zwei Informations- und Diskussionsveranstaltung in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode 2007-2013 organisiert, auf denen der jeweils aktuelle Stand der Programmplanung vorgestellt und mit den Mitgliedern des BGA diskutiert wurde (Min 3, 47; GVB 2005d; GVB 2006c; MLUV 2007, 371).

Auch auf den in diesem Zeitraum stattfindenden BGA-Sitzungen wurden die Partner über den Stand der Programmplanung informiert und es fanden intensive Diskussionen über die Ausgestaltung des Programms statt (Min 5, 41; GVB 2005a; GVB 2005e; GVB 2006a; GVB 2006d).

Die Partner wurden außerdem im *Dezember 2005* aufgefordert, ihre schriftlichen Stellungnahmen zur Ausgestaltung des EPLR einzureichen. Die Partner reichten diese im *Februar 2006* ein (GVB 2006c; Bauernverband MV 2006; IHK; VUV 2006).

Im *Dezember 2006* wurden die Partner zunächst über die Situation nach der Wahl und Neubildung der Landesregierung sowie über die künftige Ausgestaltung der GVB und des Begleitausschusses und anschließend über den Stand der Erarbeitung der Operationellen Programme informiert (GVB 2006e).

Im *Februar 2007* wurde der 4. Entwurf des EPLR auf der BGA-Sitzung sehr kritisch mit einem Kommissionsbeamten des Geographical Desks und den Partnern diskutiert (GVB 2007a). Die Partner reichten daraufhin ihre Stellungnahmen zum diskutierten Entwurf ein (vgl. IHK/AHM/VUV 2007; Bauernverband MV 2007; Söffker 2007).

Anfang *März 2007* wurde die in den Stellungnahmen geäußerte Kritik der Partner in einer Diskussionsrunde mit dem Unternehmerverband, dem Bauernverband und den Umweltverbänden im MLUV diskutiert (MLUV 2007, 371). Zwei Wochen später fand dann die Diskussion des 5. Entwurfs des EPLR im BGA statt (GVB 2007b). Auf der BGA-Sitzung am 28. März 2007 erläuterte die Fondsverwaltung die aufgrund der Kritik der Partner und der Kommission vorgenommenen Änderungen des EPLRs. Dann erfolgte eine weitere

Abstimmung und Diskussion mit den Partnern und daraufhin die einstimmige Annahme des EPLR durch den Begleitausschuss (GVB 2007c)..

Zeitpunkt	Veranstaltung	Inhalt
27.05.2004	16. BGA-Sitzung	Information über Vorliegen des Kohäsionsberichts
09.09.2004	19. BGA-Sitzung	Information über Entwürfe der Strukturfondsverordnungen
22.03.2005	20. BGA-Sitzung	Information über Stand der Strukturfondsreform
23.05.2005	Diskussions- und Informationsveranstaltung im Landwirtschaftsministerium	Darstellung Schwerpunkte der ELER-Verordnung und des aktuelle Diskussionsstands, Abstimmung der weiteren Verfahrensweise bei der Programmplanung mit den Partnern
02.06.2005	21. BGA-Sitzung	Information über Unklarheiten bezüglich des Finanzrahmens der EU
23.08.2005	1. Informations- und Diskussionsveranstaltung in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode	Vorstellung des aktuellen Planungsstandes durch das Landwirtschafts- und das Umweltministerium, Diskussion mit Partnern
16.09.2005	22. BGA-Sitzung	Information + Diskussion über beabsichtigte Programminhalte und Programmplanungsschritte
12.12.2005	23. BGA-Sitzung	Information über sozioökonomische Analyse, SWOT-Analyse und Strategiepapier der GVB
10./11.Jan.2006	2. Informations- und Diskussionsveranstaltung in Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode	je ein Workshop zu den drei Achsen - Diskussion der vorgeschlagenen Maßnahmen
Februar 2006	Stellungnahmen der Partner	
16.02.2006	24. BGA-Sitzung	Diskussion der Partnerschaft
09.05.2006	25. BGA-Sitzung	Diskussion über finanzielle Ausstattung der Strukturfonds; Information über Stand Ex-ante-Evaluierung
W A H L P A U S E		
20.12.2006	BGA-Sitzung	Information über Situation nach Wahl und über aktuellen Stand der Programmentwicklung
13.02.2007	BGA-Sitzung	Diskussion des 4. Entwurf des EPLR
Februar 2007	Stellungnahmen der Partner	
02.03.2007	Diskussionsrunde im MLUV	Diskussion der Stellungnahmen mit Unternehmerverband, Bauernverband und Umweltverbänden
22.03.2007	BGA-Sitzung	Diskussion des 5. Entwurfs des EPLR
28.03.2007	BGA-Sitzung	Diskussion des 5. Entwurfs des EPLR, einstimmige Annahme durch BGA

Quelle: eigene Darstellung

Anhang 12: Erörterung der ländlichen Entwicklung im Plenum des Landtags von MV

Um ein Thema im Plenum zu erörtern, stehen den Abgeordneten verschiedene Instrumente zur Verfügung: Anträge der Fraktionen⁷⁶, Kleine⁷⁷ und Große Anfragen⁷⁸, die Aktuelle Stunde⁷⁹ oder die Fragestunde (LT 2, 22; Laris 2006)⁸⁰. Von diesen Instrumenten wurde auch zur Thematik der Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungspolitik nach 2006 reger Gebrauch gemacht (LT 2, 22).

Der Landtag forderte die Landesregierung bereits seit **Februar 2004** durch Anträge der Fraktionen auf, das Parlament regelmäßig über die Entwicklungen im Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene und im Programmplanungsprozess im Land zu informieren und zu unterrichten (Landtag MV 2004b; Landtag MV 2004c).

Im **April 2004** erfolgte daraufhin die Unterrichtung durch die Landesregierung über die Zukunft der EU-Strukturpolitik (Landtag MV 2004d). Diese enthielt Informationen über den Stand des EU-Rahmens (Zielregionen, nur einen Fonds im Bereich ländliche Entwicklung, Monofondsprinzip, Strategieansatz) und die Positionen der Bundesregierung, des Ausschusses der Regionen und der Ministerpräsidenten sowie die Haltung der Landesregierung dazu (Landtag MV 2004d). Der Landtag unterstützte dieses Positionspapier der Landesregierung (Landtag MV 2004e; Landtag MV 2004f).

⁷⁶ Durch Anträge der Fraktionen wird die Landesregierung aufgefordert, das Parlament zu informieren, zu unterrichten oder zu einer bestimmten Problematik Stellung zu nehmen. Innerhalb des Plenums wird dann abgestimmt, ob der Antrag vom Plenum in dieser Form an die Landesregierung gestellt wird, ob er zur Weiterbearbeitung in die Fachausschüsse verwiesen wird oder ob er abgelehnt wird (LT 2, 7; vgl. Laris 2006, Art. 56).

⁷⁷ Die Kleine Anfrage kann von einzelnen Abgeordneten an die Landesregierung gestellt werden. Die Landesregierung, ist verpflichtet, diese Anfrage innerhalb von 10 Werktagen schriftlich zu beantworten. Die Kleine Anfrage kann bis zu zehn Einzelfragen enthalten und die Beantwortung erfolgt dann meist durch die Fachverwaltungen (LT 2, 19; vgl. Laris 2006, Art. 64).

⁷⁸ Die Große Anfrage muss von mindestens vier Abgeordneten oder einer Fraktion gestellt werden. Die Landesregierung muss dem Landtag innerhalb von drei Wochen einen Termin zur Beantwortung der Großen Anfrage stellen. An die Stellungnahme der Regierung auf einer Landtagssitzung schließt sich dann die Aussprache an (LT 2, 21; vgl. Laris 2006, Art. 63). Davon wird jedoch im Bereich ländliche Entwicklung eher selten Gebrauch gemacht (LT 2, 21).

⁷⁹ Themen können außerdem im Rahmen der Aktuellen Stunde des Landtags thematisiert werden. Aktuelle Stunden können von einer Fraktion zu Angelegenheiten von allgemeinem aktuellem Interesse beantragt werden. Auf einer Aktuellen Stunde werden keine Beschlüsse gefasst, sondern nur debattiert (LT 2, 22; vgl. Laris 2006, Art. 66).

⁸⁰ Außerdem findet in jeder Landtagssitzung eine Fragestunde statt, in deren Rahmen jeder Abgeordnete bis zu zwei Fragen an die Landesregierung stellen kann. Diese Fragen werden am Donnerstag vor der Sitzungswoche eingereicht und werden dann vom zuständigen Mitglied der Landesregierung auf der Landtagssitzung mündlich beantwortet (LT 2, 22; vgl. Laris 2006, Art. 65).

Im **September 2004** wurde dann ein Antrag auf Unterrichtung und Information über die ländliche Entwicklung in MV gestellt (Landtag MV 2004f). Dieser wurde im Oktober 2004 in der Landtagsdebatte vom Plenum angenommen (Landtag MV 2004h).

Im **Juni 2005** wurden ein erneuter Antrag auf Unterrichtung und Information über die ländliche Entwicklung in MV gestellt (Landtag MV 2005b).

Im **Juli 2005** erfolgte eine Unterrichtung durch die Landesregierung über die künftige Umsetzung der EU-Strukturpolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Die Unterrichtung „Zwischenbericht zu den Förderschwerpunkten der Ressorts für die EU-Strukturpolitik ab 2007“ enthielt Informationen über den Stand der EU-Verordnungen, der Strategischen Leitlinien der EU, über die Koordination der Abstimmung mit den Ressorts, über die Abstimmung zum Rahmenplan und Strategieplan und die Einbeziehung des Begleitausschusses in die Planung. Außerdem wurden die vier Schwerpunktbereiche der Förderung in MV (Landesstrategie) beschrieben (Landtag MV 2005c).

Im **November 2005** erfolgte dann eine Unterrichtung durch die Landesregierung über die „Grundsätze künftiger Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (Landtag MV 2005d, 1). Dieser Bericht beschrieb die Inhalte der ELER-Verordnung und der strategischen Leitlinien der EU und den Stand des nationalen Strategieplans. Der Landtag wurde darin über die Vorbereitung und Programmierung in MV (Ressortabstimmung, SWOT-Analyse, Begleitausschussdiskussionen, Strategie der Landesregierung) und über die zukünftige Ausrichtung des ELER in MV informiert (Landtag MV 2005d).

Zeitpunkt	Veranstaltung	Inhalt
18.02.04	Antrag auf Information	Antrag der CDU auf Information über Neuordnung der Strukturfondsförderung und Aktionen der Regierung, um Ziel-1-Förderung zu erhalten
17.03.04	Antrag auf Information	Antrag der PDS und SPD auf Information über Positionierung der Regierung zur Zukunft der EU-Strukturpolitik
01.04.04	Landtagsdebatte	Diskussion des Antrags der PDS und SPD – Verweis an den Rechts- und Europaausschuss
29.04.04	Unterrichtung durch Landesregierung	über die Zukunft der EU-Strukturpolitik: Information über Stand des EU-Rahmens (Zielregionen, nur einen Fonds im Bereich ländliche Entwicklung, Monofondsprinzip, Strategieansatz) und der Positionen der Bundesregierung, des Ausschusses der Regionen und der
24.06.04	Landtagsdebatte	über Bericht des Rechts- und Europaausschusses zum Antrag der PDS und SPD, Landtag unterstützt das Positionspapier der Landesregierung
29.09.04	Antrag auf Unterrichtung	Antrag der SPD und PDS: Aufforderung der Landesregierung zur Unterrichtung des Landtages über Strategie für die ländliche Entwicklung 2007-2013, Aufforderung zum Einsatz für Erhalt der Flurneuordnung
14.10.04	Landtagsdebatte	Annahme des Antrags auf Unterrichtung
08.06.05	Antrag auf Information	Antrag der CDU auf Information über aktuellen Planungsstand für OP 2007
23.07.05	Unterrichtung durch Landesregierung	„Zwischenbericht zu den Förderschwerpunkten der Ressorts für die EU-Strukturpolitik ab 2007“
14.11.05	Unterrichtung durch Landesregierung	„Grundsätze künftiger Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums“

Quelle: eigene Darstellung

Erklärung

Ich erkläre, dass ich die eingereichte Dissertation selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Rostock, 29.05.2009

Cornelia Schmidt

Thesen der Dissertation

1. Zielstellung der Arbeit

- Bedeutungszuwachs der Evaluation innerhalb der Politik für den ländlichen Raum
- jedoch bisher nur begrenzte Kenntnisse über die Institutionalisierung von Evaluationen, über ihre praktische Umsetzung als auch die Verwendung von Evaluationsergebnissen in politischen Entscheidungsprozessen sowohl auf EU- als auch auf regionaler Ebene
- Forschungsergebnisse über Praxis der Evaluation und die Verwendung von Ergebnissen meist aus dem spezifischen Blickwinkel von an der Evaluation beteiligten Wissenschaftlern
- Bisher keine Analyse der Evaluation als politisch-institutionelle Struktur, welche auch die Verflechtungen der politischen Akteure, ihre Handlungsmöglichkeiten und –grenzen berücksichtigt und somit Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Evaluationen aufzeigt - Diese Analyse ist das Ziel der Arbeit

2. Methodisches Vorgehen

- Grundlage der Untersuchung ist der Institutionelle Analyse- und Entwicklungsrahmen (IAE-Rahmen) von Ostrom (2005)
- IAE-Rahmen ermöglicht eine Analyse der komplexen institutionellen Gegebenheiten innerhalb des Politikfeldes
- Politikfeld kann in drei verschiedene Handlungsarenen unterteilt werden, welche wiederum in ihre einzelnen Elemente (z.B. Teilnehmer, ihre Handlungen, Informationen, Kontrolle, Kosten bzw. Nutzen) zerlegt werden können.
- Forschungsdesign aus einer Dokumentenanalyse und einer vertiefenden Fallstudie gewählt, in welchem quantitative und qualitative Methoden kombiniert werden
- Dokumentenanalyse der Evaluationsberichte der Halbzeitbewertungen der Förderperiode 2000-2006 mit Fokus auf quantitativen und qualitativen Daten zur Methodik der Evaluation und Identifizierung der beteiligten Akteure
- zweite Erhebungsphase: vertiefende Fallstudie anhand von Expertengesprächen und einer ergänzenden Dokumentenanalyse am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern

3. Hauptaussagen der Arbeit

mangelnde Qualität von Evaluationen und die geringe Verwendung innerhalb politischer Entscheidungsprozesse ist vor allem in der Form der Institutionalisierung der Evaluation begründet

Der Stellenwert der Qualität von Evaluationen:

- Thema der Qualität von Evaluationen von zentraler Bedeutung In der Evaluationsforschung
- In Evaluationspraxis wird methodische Qualität von Evaluationen nicht relevant
- Ursachen: die Interessen sowie das Wissen und die Ressourcen der Akteure
- Interesse der Kommission: Erstellung der Syntheseberichte zur Legitimation gegenüber dem EU-Parlament
- Interesse der Verwaltung: Abarbeitung des Bewertungsrahmens, Ansprüche an Umsetzungsfähigkeit und Praxisnähe der Ergebnisse
- Die Qualitätssicherung von Evaluationen ist daher auf Initiativen der Evaluatoren beschränkt

Verwendung von Evaluationen in Theorie und Praxis

- Forschungsliteratur kritisiert mangelnde Verwendung von Evaluationen auf der regionalen Ebene – Dissertation widerlegt dies
- Akteure der regionalen Verwaltungen nutzen Evaluationsergebnisse– nur auf andere Art und Weise als erwartet
- Verwendung der Evaluationen innerhalb der Verwaltung selbst als Instrument innerhalb von Argumentations- und Verhandlungsprozessen zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen der Verwaltung
- Verwendung nach außen (gegenüber Kommission und Landtag) vor allem legitimatorisch und argumentativ
- Innerhalb von politischen Entscheidungsprozessen kaum Verwendung (deckt sich mit Forschungsergebnissen)
- Ursachen in der Art und Weise der Institutionalisierung der Evaluation im Mehrebenensystem der EU

Institutionalisierung der Evaluation im Mehrebenensystem der EU

- Evaluation durch EU-Kommission eingeführt, da Kommission Interesse an den Informationen über Umsetzung der Programme und an der Legitimation gegenüber dem EU-Parlament hat
- Kommission verpflichtet daher die Mitgliedstaaten und Regionen zur Durchführung der Evaluationen
- Diese haben jedoch selbst kein/nur wenig Interesse an Evaluation
- Interessengegensatz ist Ursache für auf regionaler Ebene unpassenden Bewertungsrahmen und nicht zusammenpassende Zeitschienen der Evaluation, der Programmierung sowie der politischen Entscheidungsprozesse auf der regionalen Ebene
- Evaluationen sind vom Politikprozess abgekoppelt: regionalen Programmverwaltungen werden von Kommission verpflichtet, die selbst entwickelten Programme durch einen externen Gutachter evaluieren zu lassen und die Evaluationsergebnisse anschließend in die Entscheidungsprozesse über die Programmänderungen/Programmformulierungen einfließen zu lassen.
- Ursache von zwei Problemen: die mangelnde Unabhängigkeit der Evaluation und die mangelnde Verwendung bzw. die schlecht ausgeprägte Evaluationskultur auf der regionalen Ebene.
- Auftraggeber erteilt Auftrag für eine Evaluation seines eigenen Tätigkeitsbereichs, hat daher ein Interesse an möglichst positiven Berichten - das hat Auswirkungen auf die Auswahl der Evaluatoren und somit die Qualität der Berichte
- Verwaltungsebene ist verpflichtet zur Umsetzung der politisch beschlossenen Programme und somit aufgrund ihrer Befugnisse und Kompetenzen gar nicht in der Lage, die Evaluationsberichte für politische Entscheidungen zu nutzen.
- ***mangelnde Unabhängigkeit der Evaluation ist ein strukturelles Problem der Institutionalisierung der Evaluation durch die EU-Kommission***
- ***die kritisierte „mangelnde Evaluationskultur“ ist ebenfalls begründet in der Form der Institutionalisierung der Evaluation.***

Lösungsansatz:

- Lösung dieser Probleme durch die Änderung des institutionellen Kontextes
- Grundproblem der Gestaltung von Institutionen, dass die Wahl der Institutionen so erfolgen muss, dass die eigennützigen Interessen der Akteure in die gewünschten, gemeinnützigen Bahnen gelenkt werden
- Lösungsansatz für die beiden strukturellen Probleme der Institutionalisierung der Evaluation (Auftragsvergabe und Abkoppelung von der Politik): die Einbeziehung des Parlaments in die Evaluation
- Durch Einbeziehung des Parlaments in die Auftragvergabe könnte das Phänomen der parteilichen Evaluation und somit der mangelnden Unabhängigkeit abgemildert werden
- Die Verwendung von Evaluationsergebnissen entspricht zudem den genuinen Interessen des Parlaments als Gremium der demokratischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung
- Evaluation könnte dazu beitragen, die Einbeziehung des Parlaments in die Ausgestaltung der Politik der ländlichen Entwicklung zu stärken und so die politischen Entscheidungsprozesse tatsächlich beeinflussen

4. Wissenschaftliche Wertung der Ergebnisse

- Dissertation bietet umfassende Analyse der Evaluations- und Politikprozesse im Mehrebenensystem der EU, unter besonderer Berücksichtigung der Handlungsorientierungen und –möglichkeiten der beteiligten Akteure.
- Um Erkenntnisse der Dissertation für konkrete politische Entscheidungen nutzen zu können, bedarf es jedoch einer breiter angelegten Untersuchung, da die Forschungsergebnisse auf einer Einzelfallstudie beruhen.
- Die Ergebnisse lassen sich nicht verallgemeinern, da die institutionellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind.
- Die identifizierten Faktoren der Institutionalisierung der Evaluation sollten im Rahmen einer breiteren, komparativen Studie in verschiedenen Mitgliedstaaten untersucht werden, um eine Generalisierung zu ermöglichen.