

Aspekte der Evaluierung von Strukturförderprogrammen 2007-2013 (Ziele 1 „Konvergenz“ und 2 „Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung“)

Ein Diskussionspapier

1. Einleitung

Die europäische Strukturpolitik wird sich aufgrund der erfolgten Erweiterung der EU künftig stärker differenzieren. Dies gilt umso mehr, als die der Union beigetretenen Länder in absehbarer Zeit mit der Einführung des Euro auch der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion angehören werden. Strukturpolitische Interventionen werden in diesem Zusammenhang weitaus mehr als bislang auch eine Rolle in der Vertiefung der Marktintegration spielen und einen Beitrag zum Realkonvergenzprozess leisten. Dies wird eine verstärkte supranationale Politikkoordination auf der Ebene der EU erforderlich machen; gleichzeitig müssen die Entscheidungsspielräume der nationalen und regionalen Verwaltungsebenen erweitert werden. Strukturpolitik wird daher komplexer und anspruchsvoller in ihrer jeweiligen strategischen Ausgestaltung. Dies gilt sowohl für die Programmierung und Umsetzung als auch entsprechend für die Programmbewertung. Mit dem vorliegenden Papier möchten wir unsere Erfahrungen aus zahlreichen Programmevaluationen und strukturpolitischer Forschung in die Diskussion einbringen und mögliche Ansätze zur Konzeption und Organisation künftiger Programmbewertungen in Deutschland erörtern.

1.1 Wesentliche Unterschiede zur bisherigen Förderung

Der Förderperiode 2007-2013 wird eine weitgehende Reform der europäischen Regional- und Strukturpolitik vorangehen. Die vergleichsweise große Tragweite der Reform ist v.a. auf den Erweiterungsprozess, die damit veränderten strukturellen Disparitäten innerhalb der EU und auf die Frage der verfügbaren Mittel zurück zu führen. Mit einem Finanzvolumen von mehr als 340 Milliarden Euro plant die Europäische Kommission eine Erhöhung des Haushalts für die Strukturförderung um über 45%. Zwar besteht zwischen der Kommission und den Nettozahlerländern noch keine Einigung über den künftigen Haushalt¹, die regionalen Schwerpunkte sowie die Ausrichtung der Interventionen werden sich jedenfalls deutlich verlagern. Die Debatte darüber ist bereits weit fortgeschritten; eine allgemeine Strukturfondsverordnung (als Nachfolge der Verordnung 1260/1999) ist bereits als Entwurf verfügbar, ebenso die speziellen Verordnungen über die einzelnen Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF sowie der Kohäsionsfonds).

Europäische Regional- und Strukturpolitik wird mit dem Begriff Kohäsionspolitik definiert. Explizite Ziele sind die Verwirklichung der *Lissabon-* und *Göteborg-*Strategie (i.e. Nachhaltigkeit, Wissensgesellschaft, Wettbewerbsfähigkeit), über deren

¹ Die EU-KOM hat dabei eine Obergrenze von 1,24% des Bruttonationalprodukts vorgesehen. Einige EU-Nettozahler (u.a. Deutschland) streben aber eine Obergrenze von 1% an und die niederländische EU-Ratspräsidentschaft hat anscheinend schon verschiedene Vorschläge vorgelegt um dieses Sparziel von 1% zu erreichen.

Fortschritt für jedes Land separat jährlich berichtet werden soll. Leitmotive der anstehenden Reform sind Konzentration, Vereinfachung der administrativen Abwicklung und verstärkte Dezentralisierung.²

Die acht mittel- und osteuropäischen sowie zwei südeuropäischen Neumitgliedsländer weisen allesamt eine Wirtschaftskraft aus, die unter dem bisherigen Durchschnitt der EU liegt. Durch die Erweiterung wird der Einkommensdurchschnitt der EU statistisch gesenkt, so dass die Gebiete mit einem PPP-Durchschnittseinkommen von weniger als 75% überwiegend in den neuen Mitgliedsländern liegen. Obgleich es weiterhin auch in der EU15 Gebiete mit Höchsthilfsstufe geben wird, ist doch eine merkliche Erosion zu verzeichnen. Eine Reihe der bisherigen Ziel-1-Gebiete wird nur noch übergangsmäßig gefördert, dies gilt auch für Teile des deutschen Ziel-1-Gebiets, das aus den fünf neuen Ländern besteht; insgesamt wird sich in den EU15 der Förderimpuls eher verringern.

Das bisherige Ziel-2 wird mit der Ziel-3-Förderung integriert, jedoch werden sektoral und regional unterschiedliche Programme durchgeführt, die dann aber jeweils nur durch einen Fonds kofinanziert werden. Die bisherige mikro-geographische Differenzierung von Förder- und Nicht-Fördergebieten unter Ziel-2 soll entfallen. Dafür wird der thematische Spielraum der Interventionen klar auf die *Lissabon-* und *Göteborg-*Strategie (Wettbewerbsfähigkeit, Wissensgesellschaft und Nachhaltigkeit) eingeschränkt. Das neue Ziel 3 umfasst im wesentlichen die Gemeinschaftsinitiative Interreg mit den Ausrichtungen ‚Grenzüberschreitende Kooperation‘ und Transnationale Kooperation³.

Bezogen auf die Evaluierungserfordernisse ist anzumerken, dass nunmehr Gemeinschaftsförderkonzepte durch nationale Strategische Referenzrahmen ersetzt werden. Diese strategischen Referenzrahmen determinieren im Gegensatz zu den GFK alle nationalen Programme zur Förderung der Konvergenz, der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie der territorialen Kooperation. Die Operationellen Programme zu Ziel 1 und Ziel 2 sind regional bzw. sektoral konzipiert. Die Bewertung und Beobachtung von programmübergreifender Kohärenz wird daher eine größere Rolle spielen als bisher.

1.2 Zu den Vorstellungen der Programmevaluierungen im Verordnungsentwurf

Alle Ebenen der Programmierung (Strategische Leitlinien/Referenzrahmen auf europäischer und nationaler Ebene, sowie die Operationellen Programme) sind Gegenstand von Bewertungen. Diese können strategisch (langfristige Analyse) oder

² Zur konkreten Ausgestaltung der neuen Strukturpolitik hat die Kommission im Februar 2004 die Mitteilung „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2012, Kom (2004)101 als Haushaltsentwurf für die kommende Förderperiode vorgelegt. Darin ist die „Nachhaltige Entwicklung“ mit den Aspekten „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen: Landwirtschaft, Fischerei und Umwelt“ als eine von drei Prioritäten festgelegt. Neben der Verständigung auf die Ziele der Union werden auch Überlegungen zur Neuorganisation der Finanzierungsinstrumente dargelegt. So soll beispielsweise zukünftig jedes einzelne Programm nur noch aus einem einzigen Fonds (ESF oder EFRE) finanziert werden und alle Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes werden für alle Regionen in einem einzigen Finanzierungsinstrument zusammengefasst.

³ Zu diesem neuen Ziel 3 wird in diesem Papier zunächst nicht Bezug genommen.

spezifisch-operationeller Natur sein. Wie in der gegenwärtigen Programmperiode sind Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen durchzuführen. Allerdings erscheint die zeitliche Terminierung (v.a. für die Halbzeitbewertungen) nicht mehr streng vorgegeben zu sein (spätestens 2010). Für die Konvergenzprogramme sind die Mitgliedsstaaten aufgerufen, einen Evaluierungsplan zu erstellen, um das Prozedere der Evaluierungen möglichst effektiv zu gestalten.

Während für jedes OP unter dem Ziel ‚Konvergenz‘ eine Ex-ante-Bewertung erfolgen muss, liegt es in der Entscheidung des Mitgliedsstaates, ob für das Ziel ‚Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung‘ ebenfalls jedes OP (sektoral und regional) zu evaluieren ist, oder aber alle OPs dieses Ziels in einem bewertet werden. Es ist auch möglich die Evaluierungen entweder entsprechend der Fonds der vorgegebenen *Lissabon/Göteborg*-Schwerpunkte gesondert zu evaluieren. Das bedeutet, dass dem Mitgliedsstaat bei der Gestaltung der Evaluierungen unter dem künftigen Ziel 2 weitaus mehr Spielraum gegeben wird. Es ist allerdings nicht klar, ob auch Mischformen der möglichen Optionen zugelassen sein werden oder ob die angegebene Variation der Optionen ausschließlich sein soll (s.w.u.).

Die Ex-ante Evaluierung dient v.a. der *a-priori*-Qualitätssicherung der Programmierung und einer kosteneffizienten Budgetierung. Dazu ist es erforderlich, die angestrebten Ziele vor dem Hintergrund des der sozioökonomischen Ausgangssituation angemessenen Entwicklungspfad auf Machbarkeit und Plausibilität zu überprüfen. Die wesentliche Frage ist jene nach einer Optimierung der Programmwirkungen (bezogen auf Konvergenz bzw. Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung) unter Berücksichtigung der knappen Fördermittel.

Halbzeitbewertungen dienen der Überprüfung des Programmfortschritts auf der Basis der Ausgangsplanung und der Zielprognosen und können auch im Falle des Konvergenzziels übergreifend erfolgen; d.h. der Mitgliedsstaat kann auf individuelle Evaluierungen der OPs bei Bedarf verzichten. Allerdings sollen für einzelne Programme, soweit Abweichungen von der Zielerreichung bzw. -erreichbarkeit festzustellen sind, ad-hoc-Evaluierungen angeordnet werden, die das Monitoring und die operationelle Umsetzung sowie etwaige geänderte Begleitumstände (konjunkturelle Einflüsse, falsch eingeschätzte Bedarfe, administrative Schwächen etc.) untersuchen und entsprechende Lösungsvorschläge unterbreiten.

2. Methodische Fragen

2.1 Wie könnte Programmevaluierung in Deutschland gestaltet werden ?

Im Falle des Ziels ‚Konvergenz‘ wird eine Ex-ante-Evaluierung für jedes Programm qua Verordnung zu erstellen sein. Wie Evaluierung für die deutschen Förderprogramme im Rahmen des Ziels ‚Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung‘ zu organisieren ist, hängt im Wesentlichen davon ab, wie die Programme insgesamt strukturiert sein werden. Wird es nicht nur bei regionalen und sektoralen Programmen eine inhaltliche Abstimmung geben (Kohärenz), sondern auch eine

länderübergreifende Integration von Programmen geben (was nicht nur zu begrüßen wäre, sondern auch aufgrund der Aufhebung der mikrogeographisch abgegrenzten Interventionsräume unter dem jetzigen Ziel 2 leichter machbar wäre), wäre in der Tat zu überlegen, ob programmübergreifende Evaluierungen nicht nur effizienter sondern auch effektiver wären. Allerdings stellt sich die Frage – und hier ist die Verordnung nicht ganz eindeutig⁴ – ob auch die Option von länderübergreifenden Evaluierungen neben gleichzeitigen Einzelprogrammevaluierungen möglich ist. Die Frage an einem Beispiel konkret gestellt: Würden sich die Länder NRW, Hessen und Rheinland-Pfalz zu einer gemeinsamen übergreifenden Evaluierung ihrer Programme entscheiden, wäre es dann noch möglich, dass die übrigen Länder jeweils eine individuelle Evaluierung vorlegen, oder müssen alle Programme/Fonds/Schwerpunkte entweder einzeln oder insgesamt evaluiert werden?

Aufgrund der Größe und regionalen Differenzierung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken ist für Deutschland eine einzige übergreifende Evaluierung aller künftigen Ziel-2-OPs nicht zu empfehlen. Da eine Gesamtevaluierung von einem einzigen koordinierten (möglicherweise größeren) Team durchzuführen wäre, würden auch die Vorteile der Unabhängigkeit einzelner Gutachterteams nicht wirksam werden. Ohnehin wird es darüber hinaus eine Evaluierung der strategischen Leitlinien auf Mitgliedsstaatebene geben, die dann bei einer ebenfalls programmübergreifenden Ziel-2-Evaluierung Duplizierungen von Ergebnis und Aufwand erwarten ließe. Eine thematisch abgegrenzte Evaluierung entsprechend der Fonds oder der Prioritäten ist aus gleichem Grund (regionale Differenzierung) ebenfalls fraglich, weil es schwierig wäre, die regionale Komponente der Strukturpolitik überhaupt noch differenziert zu erfassen. Bleibt – sofern die restriktive Auslegung des Verordnungsentwurfs stimmt – als Alternative also lediglich die einzelne Bewertung aller OPs. Wie könnte dies nun effektiv und kosteneffizient organisiert werden?

- (1) Zunächst sollte versucht werden, vor Verabschiedung der neuen Strukturfondsverordnung, die Option einer gemeinsamen Evaluierung von länderübergreifend vernetzten Programmen in die Verordnung aufzunehmen. Dies sollte sowohl für das Ziel ‚Konvergenz‘ als auch ‚Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung‘ gelten.
- (2) Die Ex-ante-Evaluierungen der einzelnen Programme sollten die verbindliche Verpflichtung der gegenseitigen Abstimmung aller Evaluationsteams enthalten, damit die Kriterien, Zielansätze sowie die Systematik der einzelnen SWOTs hinreichend vergleichbar werden. Nur so lassen sich in einer Halbzeit- und Ex-post-Evaluierung Wirkungsvergleiche zwischen den Programmen herleiten. Auch die Synergieperspektiven mehrerer Programme sind auf diese Weise leichter zu erkennen. Das Fehlen einer programmübergreifenden Abstimmung unter den Evaluatoren war eine bedeutende Schwäche der laufenden Programmperiode⁵.

⁴ For the “Regional competitiveness and employment” objective, they shall carry out either an evaluation covering all the operational programmes or an evaluation for each Fund or an evaluation for each priority or an evaluation for each operational programme.

⁵ Es gab jedoch einige wenige positive Ausnahmen, wie z.B. im Falle der Bewertungen der EAGFL-geförderten EPLR, wo die FAL nicht nur selbst die Programme von sechs westlichen Bundesländern evaluiert hat, sondern es auch einen engen Austausch mit den Teams der restlichen Evaluierungen gab.

- (3) Bei einer differenzierten und wirklich für jedes OP aussagefähigen Ex-ante-Evaluierung könnte die Halbzeitbewertung bis 2010 dann ggf. auch zentral koordiniert werden, ohne dass die Probleme der regionalen Besonderheiten der einzelnen OPs aus dem Blick verloren gingen⁶. Dieses Vorgehen wäre vermutlich weniger kostenintensiv für die Halbzeitbewertungen, bezieht sich allerdings nicht auf die in der Verordnung enthaltenen ad-hoc-Evaluierungen. Auch müsste geklärt werden, wie eine zentrale Koordination der Halbzeitbewertung gestaltet werden soll und wie diese inhaltlich von den Ad-hoc-Bewertungen abgegrenzt werden müsste. Letztere sind eindeutig einzelprogrammbezogen und verfolgen den Zweck der Leistungssicherung des jeweiligen Programms.
- (4) Sogenannte Aktualisierungen der Halbzeitbewertungen sind in der neuen Verordnung nicht mehr vorgesehen. Angesichts der Möglichkeit von Ad-hoc-Evaluierungen würden solche Aktualisierungen auch keinen rechten Sinn ergeben.
- (5) Die Ex-post-Evaluierung wird unter der Koordination der Kommission in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mitgliedstaat stattfinden. Hierzu soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.
- (6) Insgesamt wäre zu überlegen, inwieweit im Vorfeld der künftigen Programmperiode ein einheitlicher Rahmen für den Evaluationszyklus der Strukturförderprogramme in Deutschland vorgegeben werden sollte, innerhalb dessen die einzelnen Länder bzw. Programmverwaltungen dezentral je nach Bedarf einzeln oder im Verbund mit anderen die Evaluierungen organisieren und durchführen lassen⁷.

Die Ex-ante-Evaluierungen tragen die entscheidende Verantwortung für die letztendliche Qualität der Programme. Auch wenn im Rahmen der Halbzeitbewertungen und möglicher Ad-hoc-Bewertungen die Programme in einem gewissen Rahmen angepasst werden können, so wird es kaum möglich sein, ein von Beginn an schlecht aufgestelltes Förderprogramm (beispielsweise gekennzeichnet durch eine unklare Interventionslogik, unzureichende Konsistenz und Kohärenz und unrealistische Quantifizierungen etc.) zur Halbzeit komplett umzustellen. Daher sollte sehr viel Wert auf die Qualität der Ex-ante-Bewertungen gelegt werden.

Die methodischen Arbeitspapiere für die Evaluation der laufenden Programme (i.e. Arbeitspapier 3, 8 und 9) enthalten bereits wichtige methodische Handreichungen und Kriterien, die auch für die kommende Programmperiode zu berücksichtigen sind. Vor allem auch einschlägige methodische Ausführungen des Arbeitspapiers 8

⁶ Im Kollegenkreis wurde die Option einer zentralen Halbzeitbewertung kontrovers diskutiert. Inwieweit es möglich und sinnvoll sein wird, im Rahmen der Programmierung bzw. der Ex-ante-Evaluierung die Programme und das jeweilige Monitoring wirklich hinreichend zu standardisieren, bleibt fraglich.

⁷ Die Niederlande organisieren bereits seit der Programmperiode 1994-99 den Evaluationszyklus auf der Basis eines einheitlichen Evaluationsrahmens (*Evaluatiekader*) und können positive Erfahrungen damit vorweisen.

(Halbzeitevaluierung) sollten in die Methodik der künftigen Ex-ante-Evaluierungen einfließen.

2.2 *Methodische Eckpunkte für Ex-ante- und Halbzeitevaluierungen*

Die folgenden methodischen Aspekte basieren auf eigenen Erkenntnissen als Evaluatoren. Sie sind angesichts der Komplexität und des Facettenreichtums von Programmevaluierungen sicherlich noch sehr unvollständig.

Erweiterte Übertragung von Erkenntnissen

Die Nutzung von Erkenntnissen früherer Bewertungen ist eine zentrale Aufgabe zur Qualitätssicherung. Die Erkenntnisse sind aber nicht nur programmbezogen (d.h. aus den Vorevaluierungen heraus), sondern auch thematisch, global und wo möglich auch aus Evaluierungen anderer Programme zu generieren. Dies ist relativ aufwendige Lektürearbeit, zahlt sich aber insofern aus, dass *Lessons Learned* so wie es beabsichtigt ist, übertragbar werden. Notabene ist es der ureigenste Zweck von thematischen Evaluierungen, dass die einschlägigen Erkenntnisse in den einzelnen Programmen aufgenommen werden. Die Lektüre vieler Halbzeitbewertungen der Programme 2000-2006 lässt eine Beschränkung auf programmbezogene Vorgängerevaluierungen erkennen.

Qualität und Systematik der Indikatoren

Wichtig wäre ein Akzent auf schwerpunktbezogene Indikatoren, die eine programmübergreifende Vergleichbarkeit zulassen. Auf der Ebene der Maßnahmen können ggf. individuelle programmbezogene Indikatoren verwendet werden. Es ist aber in der Ex-ante-Evaluierung darauf zu achten, dass sowohl die Indikatoren auf Maßnahme-, als auch Schwerpunktebene eindeutig definiert und realistisch quantifiziert werden. Hierzu ist die Abstimmung mit den anderen Evaluationsteams unbedingt erforderlich, um ein gemeinsames Verständnis der Indikatoren und eine möglichst objektive Quantifizierung zu erreichen. Welche speziellen Indikatoren sich für programmübergreifende Vergleiche eignen, sollte möglicherweise im jeweiligen Dialog der Evaluationsteams und der beteiligten Programmverwaltungen festgelegt werden. *A-priori*-Festlegungen auf flächendeckend zu verwendende Indikatoren (wie z.B. im Anhang des methodischen Arbeitspapiers 9 der Kommission: *Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen*) scheitern zumeist an den unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen und Interventionsschwerpunkten⁸.

Rolle und Ausgestaltung der sozioökonomischen Analyse

Die Abstimmung der sozioökonomischen Ausgangsanalyse auf die gewünschten und begründeten Förderschwerpunkte (Begründungszusammengang der Förderung) und die klare Rückkoppelung der Förderstrategie mit der sozioökonomischen Analyse sind ein wesentliches Qualitätskriterium von Programmen. Es macht wenig Sinn, eine umfassende sozioökonomische Analyse von Programmgebieten zu erstellen, wenn ein

⁸ So sind z.B. nur wenige der 21 aufgelisteten Standardindikatoren für die deutschen Ziel-2-Programme relevant.

Programm nur thematisch punktuell interveniert. In programmrelevanten Bereichen (d.h. dort wo Interventionen geplant sind) sollte die statistische Aufarbeitung und Interpretation sehr ausführlich vorgenommen werden. Wenn sich aber z.B. aus der Situation der Tourismuswirtschaft kein besonderer Förderbedarf ableitet, sollte auch keine tiefgreifende Analyse dieses Sektors erfolgen, es reicht eine kurze begründete Erklärung. Sollte die Ex-ante Evaluierung jedoch zum Schluss kommen, dass angesichts der Ausgangssituation die Förderpräferenzen der Landesregierung o.ä. unpassend gewählt sind, ist eine entsprechende Begründung nur über eine solide wirtschafts- und sozialstatistische Analyse möglich.

Der Sinn der SWOT-Synopse

Die Erarbeitung von SWOT-Tabellen sollte im Rahmen der Begleitausschussmitglieder partizipativ und unter Beachtung der Konsistenz und Klarheit vorgenommen werden. Ziel ist ein gemeinsames und griffiges Verständnis der sozioökonomischen Ausgangssituation einer Förderregion, um damit für jeden Beteiligten die Intervention begründbar zu machen. Die SWOT-Synopse sollte in ihren Variablen einerseits aggregiert und übersichtlich und andererseits gut und unmissverständlich formuliert sein. Die Synopsen der Programme 2000-2006 und vor allem 1994-1999 sind/waren überwiegend vage formuliert, beinhalteten Widersprüche, Redundanzen und Inkonsistenzen zwischen den vier Feldern und waren zumeist unübersichtlich differenziert. Für die künftige Programmierung würde es sich anbieten, die SWOT-Synopsen in ihrem Aussagewert und ihrer Rolle zum gemeinsamen Verständnis der regionalen Ausgangssituation entsprechend zu verbessern und sie jeweils zielgerichtet auf das jeweilige Programm und dessen Strategie und Ziele auszugestalten.

Eignung von Förderrichtlinien

Die zugrundeliegenden Förderrichtlinien sind im Rahmen der ex-ante-Evaluierung auf Schwächen zu überprüfen (sind z.B. wichtige Zielgruppensegmente nicht hinreichend angesprochen, sind die Richtlinien übergreifend gut koordiniert und passen die Richtlinien zu den Förderregularien der EU?). Auch hier sollte ein evaluationsteam-übergreifender Diskussionsprozess erfolgen.

Offener Parallelprozess in Programmierung und Ex-ante-Evaluierung

Die Programmierung und Ex-ante-Evaluierung von Programmen der Ziele Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit/Beschäftigung sollte programmübergreifend koordiniert werden. V.a. die Vergleichbarkeit, die Aufdeckung von Synergiemöglichkeiten und die Vermeidung von Duplizierungseffekten sind zu beachten.

Schätzung der Programmwirkungen auf Beschäftigung bzw. Wachstum

Die Betonung der Nettoeffekte bei der Beschäftigung hat in der vergangenen und der laufenden Programmperiode nicht wirklich zu belastbaren Ergebnissen geführt. Die Einsetzung allgemeingültig angenommener Wichtungsmultiplikatoren für Verdrängungs-, Mitnahme- und Multiplikatorwirkungen ist willkürlich und empirisch

nicht unterlegt. Aufwendige Modellanalysen eignen sich hingegen nur für größere Programme mit nachweisbarer Wirkung auf makroökonomische Variablen, zum einen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Programmvolumen und zum anderen aber auch aus methodischen Gründen⁹. Regional beschränkte Modelle (kleine Ziel-1 und v.a. die Ziel-2-Programme) sind z.B. kaum in der Lage, Transaktionen zwischen der Förderregion und den korrespondierenden Regionen hinreichend zu erfassen. Regionale Input-Output-Analysen können bei bestimmten Programmen zu belastbaren Ergebnissen führen, sofern die Regionaltabellen vorhanden und einigermaßen aktuell sind. Einfachere Regressionsmodelle (entweder direkt geschätzt oder mit Policy-off-Koeffizienten kalibriert) können nur vage Anhaltspunkte für erreichte Nettoeffekte hervorbringen. Aufgrund der realen Komplexität der feed-back-Beziehungen der Variablen, die in einem Einzelgleichungsverfahren vernachlässigt werden, sind die geschätzten Koeffizienten auch häufig nicht signifikant. Sinnvoller erscheint eine vergleichende – querschnittsmäßige – Analyse der Programmwirkungen. Investitionseinsatz und Bruttobeschäftigungswirkungen sind dann unter Berücksichtigung des regionalen Wachstums und der regionalen Beschäftigungssituation programmübergreifend zu vergleichen. Dabei wird es möglich, die Förderwirkungen stärker unter Effizienzgesichtspunkten zu beleuchten. Im Rahmen der künftig thematisch stärker vorgegebenen Strukturierung der Interventionen ist es damit auch möglich, die einzelnen Maßnahmen programmübergreifend besser zu vergleichen. Unter Prognosegesichtspunkten bzw. der Ex-post-Betrachtung wäre es sinnvoll, konkret die globalen Ziele der Strukturfondsinterventionen (i.e. Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit) zu messen. Auf nationaler Ebene würde es daher sinnvoll sein, im Rahmen der Evaluierung der Strategischen Leitlinien Konvergenz und den dabei maßgeblichen Anteil der Förderung zu schätzen. Da unter Ziel-2 die mikrogeographische Zielsystematik verschwinden wird, ist es auch nicht mehr erforderlich hier zwischen den Interventionszielen (1 und 2) zu differenzieren, da künftig theoretisch alle Regionen förderfähig sind. Übersichtliche methodische Verfahren sowie empirische Ergebnisse für die vergangenen Jahre liegen bereits vor (zu verweisen ist z.B. auf die Vorstudie zum dritten Kohäsionsreport: Cambridge Econometrics and Ecorys-NEI 2003, *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, Cambridge and Rotterdam).

Laufende Erfolgskontrolle

Statt einer aufwendigen Halbzeitbewertung, könnte ein leistungsfähigeres Monitoring-System (möglichst übergreifend kompatibel) viel flexibler und frühzeitiger Handlungsbedarfe anzeigen. Dabei ist die Leistungskontrolle stärker zu differenzieren und sollte nicht nur auf den bloßen Vollzug der Ausgaben beschränkt sein. Das Monitoring sollte heuristisch angelegt sein, d.h. es sollte automatisch wichtige vollzugs- und effizienzbezogene Verhältniszahlen und Trends bei einzelnen

⁹ Wobei es hierbei immer auf die im jeweiligen Modell unterstellten Annahmen ankommt. Es macht unseres Erachtens aus der Sicht der Bedarfe der Entscheidungsträger in der Strukturpolitik keinen Sinn, mit mehreren konkurrierenden Modellen zu arbeiten. Wenn man z.B. die im Anhang des zweiten Kohäsionsberichts aufgeführten Simulationsergebnisse der Modelle Hermin und QUEST II in ihrer Anwendung auf die Kohäsionsländer betrachtet, fällt auf, dass die Koeffizienten für die verschiedenen Variablen nicht nur höchst unterschiedliche Werte aufweisen, sondern sich sogar widersprechen. Welchen entscheidungsrelevanten Nutzen hat man beispielsweise von der Aussage, dass die Strukturförderung in Griechenland 2006 bei der Hermin-Schätzung die privaten Investitionen um 23,2% steigen lässt, während sie bei QUESTII um 0,5% sinken? (Vgl.: EU Commission 2001, *Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex*, Brussels, p.50)

Maßnahmen (z.B. Auszahlungen/Bruttoarbeitsplätze, Bewilligungen/Anträge u.v.m.) anzeigen. Ad-hoc-Evaluierungen könnten so möglicherweise in ihrem Kosten- und Arbeitsaufwand begrenzt bleiben. Bezogen auf die Leistungskontrolle des jeweiligen Programms sollte das finanzielle Monitoring die unterschiedlichen (linearen und nicht-linearen) Vollzugsverläufe berücksichtigen. Dies ist v.a. für eine Verteilung der Leistungsreserve oder sonstiger frei werdenden Mittel von Bedeutung.

3. Erste Diskussion und Kommentierungen im Kollegenkreis

Die Entwurfsfassung des Diskussionspapiers wurde in einem kleinen Kreise von Fachkollegen (Jörg Schramek, Institut für ländliche Strukturforchung a.d. Universität Frankfurt, Pieter van Run, Research voor Beleid, Leiden und Rüdiger Budde, RWI Essen) mit der Bitte um Stellungnahme verteilt, um so die Erfahrungs- und Kenntnisgrundlagen für dieses Papier zu erweitern. Die Komplexität des Themas und der Facettenreichtum von Programmen und Bewertungskriterien ließen einen ersten Austausch im Kollegenkreise als höchst sinnvoll erscheinen.

Die erhaltenen Anregungen und Kommentare haben wir in dem vorliegenden Entwurf bereits berücksichtigt.

Dr. Rolf Bergs und Dietmar Welz
08.12.2004

Planung & Forschung
Bergs und Welz Partnerschaftsgesellschaft
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler
Königsteiner Straße 116
65812 Bad Soden a.Ts.