Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume

Regina Grajewski
Birgit Koch

Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren?

Schriftliche Fassung des Vortrages im Rahmen des Workshops des Arbeitskreises der DeGEval "Evaluation von Strukturpolitik" am 7./8. März 2002 in Berlin

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2002

Also available at: http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf

Schriftliche Fassung des Vortrages im Rahmen des Workshops des Arbeitskreises der DeGEval "Evaluation von Strukturpolitik" am 7./8. März 2002 in Berlin

Themenblock: Methodik von Evaluationen in der Strukturpolitik

Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren?

Regina Grajewski, Birgit Koch[1]

1 Einleitung

Im Rahmen der Förderprogramme zur Entwicklung ländlicher Räume gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 wurden sowohl in den Verordnungen als auch in diversen Leitfäden konkrete Anforderungen an ein Begleitsystem formuliert. Dieses Begleitsystem soll die für die Berichtspflichten der EU-Kommission erforderlichen Daten liefern und zudem eine Grundlage für die Evaluation darstellen.

Im Rahmen unserer Evaluierungstätigkeit, die sich auf die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer Schleswig-Holstein, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg bezieht, mussten wir feststellen, dass das Monitoringsystem der EU zumindest für Evaluierungserfordernisse nur bedingt geeignet ist. Daraus erwächst ein zusätzlicher Bedarf, geeignete Indikatoren zu definieren und bei den Umsetzungsbehörden abzufragen.

In unserem Beitrag wollen wir eine Begriffsdefinition von Monitoring geben, um es von Evaluationsaktivititäten abzugrenzen, bisherige Erfahrungen mit der Qualität der von Begleitsystemen gelieferten Daten und die Anforderungen an ein Monitoringsystem aus Sicht eines Evaluators skizzieren, sowie die Konsequenzen ableiten, die sich aus den bestehenden Defiziten der Begleitsysteme im Rahmen der EU-Strukturfonds für die Durchführung von Evaluationen ländlicher Entwicklungsprogramme ergeben.

---

[1] Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, regina.grajewski@fal.de, birgit.koch@fal.de

2 Unterscheidung und Zusammenhang zwischen Monitoring und Evaluation

Unter Monitoring wird allgemein im Zusammenhang mit Förderprogrammen die laufende Beobachtung des Umsetzungsprozesses und der unmittelbaren Ergebnisse dieser Programme sowie der Vergleich mit den vorgegebenen Zielen verstanden. Die Evaluation von Förderprogrammen beschäftigt sich dagegen in der Regel mit den längerfristigen Ergebnissen, Wirkungen und der Effizienz der Programme (VENRO, 2000, S. 69).

Wesentliche Unterschiede lassen sich anhand der Kriterien Periodizität, Tiefe und Breite sowie der Art des Berichtserstatters aufzeigen, wie Tabelle 1 am Beispiel der Strukturfondsevaluation aufzeigt.

Tabelle 1: Unterschiede zwischen Monitoring und Evaluation im Rahmen der Strukturfonds

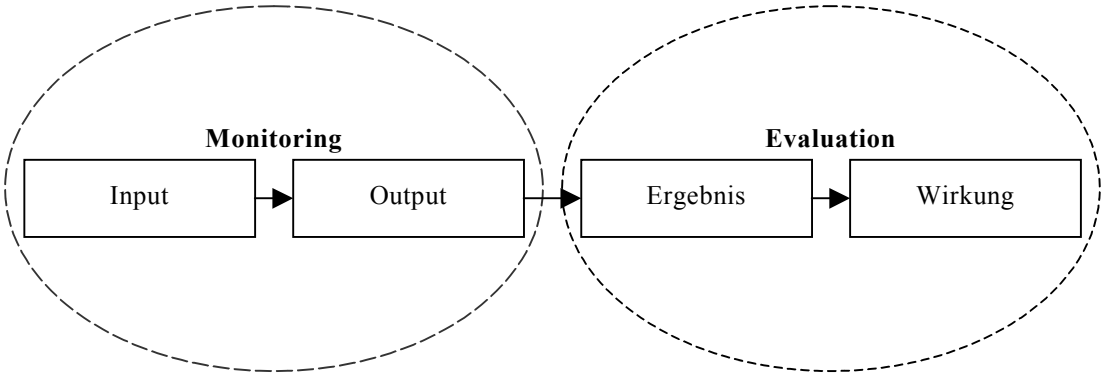
	Monitoring	**Evaluation**
Periodizität	Kalenderjahr	Ex-ante Bewertung, Zwischenbewertung (2003) Up-date der Zwischenbewertung (2005) - optional, Ex-post-Bewertung (nach 2006)
Tiefe und Breite	Input- und Outputindikatoren für alle Maßnahmen	(Outputindikatoren), Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, Kontextindikatoren für ausgewählte, möglichst repräsentative Maßnahmen
Berichterstatter	Programmbehörde	Externer Evaluator

Quelle: Eigener Entwurf

Die EU-Kommission hat in ihrem Leitfaden zum Monitoring der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume (European Commission, 2002a) die Unterschiede zwischen Monitoring und Evaluation anhand der unterschiedlichen Indikatoren, die erfasst werden, herausgestellt.

Monitoringindikatoren bilden demzufolge die Basis zum Aufbau eines Monitoringsystems, das Informationen über den finanziellen Input, den Output und die Zahl der Begünstigten liefern soll. Dabei beschränkt sich das Monitoringsystem weitgehend auf die Sammlung von Informationen bezüglich der Begünstigten und nur in Ausnahmefällen auf Informationen über Kontrollgruppen. Im Gegensatz dazu soll die Evaluation u. a. Informationen über die Wirkungen und die Effizienz liefern. Dies umschließt auch die Sammlung von Informationen über Kontrollgruppen für Mit-Ohne-Vergleiche, soweit dies methodisch umsetzbar ist.

Abbildung 1: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-Commission, 2002a, S. 6

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen sind eine wesentliche Basis für eine Evaluation (gemäß Absatz 3 des Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/99) (siehe Abbildung 1).

"Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. *Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein*" (Nagarajan/Vanheukelen, 2002).

Monitoring-Systeme werden aber häufig diesem Anspruch nicht gerecht, Daten für eine Evaluierung bereitzustellen, wie bisherige Erfahrung aus dem Bereich der Strukturfondsbewertungen zeigen.

3 Bisherige Erfahrungen mit der Qualität des Monitorings

In bereits durchgeführten Evaluationen im Bereich der EU-Strukturpolitik sowie im Bereich der Evaluation der sogenannten flankierenden Maßnahmen (beispielsweise der Agrarumweltprogramme) wurden die vorhandenen Begleitsysteme z. T. sehr kritisch bewertet.

In der Zwischenbewertung des Ziel 5b-Programms 1994-1999 des Landes Schleswig-Holstein wurden Inkonsistenzen des Indikatorensystems zwischen Projekt- und Maßnahmenebene festgestellt. Des weiteren wurde die Relevanz der Indikatoren in Teilbereichen ebenso als verbesserungswürdig angesehen wie ihre zeitnahe Verfügbarkeit (Tissen/Toepel, 1998, S. 154). Auch im Rahmen der Zwischenbewertung des Ziel 2-Programms in Bremen wurde die Empfehlung gegeben, das Begleitsystem zu verbessern und die EDV-gestützte Datenerhebung auszubauen. "Eine gezielte Datenerhebung und systematische Erfassung der Informationen zu den Maßnahmen und Projekten ist eine

entscheidende Voraussetzung einer verlässlichen und qualitativ hochwertigen Programmdokumentation und -evaluierung" (BAW, 2000, S. 232). Im Hinblick auf die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER wurde die Empfehlung gegeben, Form, Inhalt und Frequenz von Berichtererstattungen gemeinsam zwischen Zuwendungsempfängern und Zuwendungsgebern abzustimmen und sich konsequenter an zu erfassenden Indikatoren zu orientieren (Raue, 2001, S. 150).

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass eine der wesentlichen Empfehlungen der Bewertungen des vorangegangenen Programmplanungszeitraums demnach die Verbesserung des Berichtwesens war. Es wurde deutlich herausgestellt, dass die Möglichkeit zur Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren in großem Maße von der Verfügbarkeit und Qualität der bereitgestellten Daten abhängig ist.

Im Folgenden wollen wir darstellen, wie u. E. aufbauend auf den Bewertungserfahrungen im Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999, das Monitoring beschaffen sein sollte und wie Evaluation auf Monitoringergebnissen aufbauen könnte.

4 Zusammenhang zwischen Monitoring und Evaluation – Idealvorstellung des Evaluators

Das Monitoring als Voraussetzung für die Evaluation muss aus Sicht des Evaluators drei Aufgaben erfüllen:

- belastbare Daten für die Vollzugskontrolle liefern,
- Output- und z. T. Ergebnisindikatoren erfassen sowie
- projekt- und personenbezogene Daten als Grundlage für eigene Erhebungen der Evaluation liefern.

Dabei sollte das Begleitsystem systematisch und möglichst EDV-gestützt Maßnahmen und Projektdaten von der Antragstellung bis zum Schlussverwendungsnachweis erfassen, damit die tatsächliche Umsetzung abgebildet werden kann. Des weiteren sollten gemeinsam mit den Evaluatoren die evaluierungsrelevanten Indikatoren festgelegt werden, die von der Verwaltung bzw. den Zuwendungsempfängern (mit)erfasst werden sollten. Damit werden unnötige Nacherhebungen vermieden.

Vollzugskontrolle

Die Vollzugskontrolle hat als Aufgabe zu prüfen, ob Maßnahmen wie geplant durchgeführt wurden. Dabei werden die tatsächlichen Ausgaben mit den Sollausgaben verglichen sowie Hinweise auf die Inanspruchnahme der Finanzmittel gegeben. Das Monitoring muss demnach Angaben zur Verwendung der eingesetzten Mittel bezogen auf die durchgeführten (Teil-)Maßnahmen bereitstellen.

Zielerreichungskontrolle

Darüber hinaus muss das Monitoring auch differenzierte Angaben über den Output der Maßnahmen in Form von physischen Einheiten (z. B. ha Fläche, km Wegebau usw.) liefern. Da quantitative Zielvorgaben sich zumeist auf diese Ebene beziehen - auf Ergebnis- und Wirkungsebene sind quantitative Zielvorgaben selten - kann mit diesen Daten ermittelt werden, ob und inwieweit die verfolgten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

Grundlage für die weitere Evaluation

Zusätzlich zur Vollzugs- und Zielerreichungskontrolle (Output, teilweise Ergebnisebene) sollten die Daten aus dem Monitoring sinnvoller Weise auch als Grundlage für die gesamte weitere Evaluation nutzbar sein. Es muss daher gewährleistet sein, dass die Monitoringdaten als projektbezogene Einzeldaten den Evaluatoren zur Verfügung gestellt werden. Nur bei Einzeldaten können differenzierte regionale oder Zielgruppenanalysen durchgeführt werden.

Dabei sollte zusätzlich die Identifikationsmöglichkeit der Adressaten der Förderung (Zuwendungsempfänger, Teilnehmer) gewährleistet sein. Eine so ausgestaltete Monitoringdatenbank bietet eine geeignete Grundlage für vertiefende Erhebungen durch den Evaluator. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird weitgehend mit anonymisierten Daten gearbeitet. Es ist aber erforderlich, wenn Stichproben für tiefergehende Untersuchungen gezogen werden, dass die datenhaltenden Stellen die erforderlichen Adressen weitergeben können.

Auf der Grundlage der Interventionslogik und den zugehörigen Indikatoren würde eine Aufgabenteilung zwischen Monitoring und Evaluation idealtypisch folgendermaßen aussehen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Interventionslogik und Indikatoren im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme am Beispiel der "Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten"

Plandokumente	*Monitoring*	*Monitoring*	*Evaluation*	*Evaluation*	*Evaluation*
Monitoring	*Evaluation*	*Evaluation*			
Input-Indikatoren	**Outputindikatoren**	**Ergebnisindikatoren**	**Wirkungsindikatoren**	**Effizienzindikatoren**	**Kontextindikatoren**
➢ quantifizierte Ziele zum finanziellen und materiellen Verlauf	➢ finanzielle Inanspruchnahme ➢ physische Outputs ➢ Angaben zu den Zuwendungsempfängern ➢ Soll-Ist-Vergleiche	➢ maßnahmenbezogene Umweltindikatoren ➢ Arbeitsplatzeffekte, ➢ Teilnehmerbezogene Indikatoren ➢ betriebliche Ausgangsdaten und Erfolgskennziffern	➢ Brutto-Netto-Effekte für ausgewählte Maßnahmen ➢ Auswirkungen auf Einkommen, Beschäftigung, Umwelt, Lebensqualität	➢ Verhältnis von Nettoeffekten zu eingesetzten Mitteln	➢ Basisdaten zur sozio-ökonomischen Situation der geförderten Zielgruppen nach regional- oder sektorspezifischen Clustern
➢ Finanzieller Input ➢ Administrativer Input	➢ Differenzierte regionale und Zielgruppenspezifische Analyse	➢ Vergleichsdaten zur Einordnung der Fördermaßnahmen ➢ Soll-Ist-Vergleiche für ausgewählte Maßnahmen			

Gegenüberstellung

Quelle: Eigene Darstellungen nach Indikatorenarbeitsgruppe, 1999, S. 7

5 Zusammenhang zwischen Monitoring und Evaluation aus Sicht der EU-Kommission

Die EU-Kommission stellt die Bedeutung des Monitorings für die Evaluation in ihren Veröffentlichungen deutlich heraus. In den diesbezüglichen Verordnungstexten (z. B. Art. 42, Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1750/99) und den zugehörigen Leitlinien zum Monitoring und zur Evaluation wird die grundsätzliche Bedeutung der Informationen aus dem Monitoring als Basis für die Evaluation hervorgehoben. Darüber hinaus weist die EU-Kommission darauf hin, dass in der Evaluation zunächst auf sog. Sekundärdaten zurückgegriffen werden soll, z. B. auf bereits vorhandene Daten aus dem Begleitsystem.

"Viele Informationen können bereits im Rahmen der Begleitung zur Verfügung gestellt werden, und diese werden zur Quantifizierung bestimmter Indikatoren durchaus ausreichend sein. In anderen Fällen können die im Rahmen der Begleitung erhobenen Daten zu Indikatoren umgewandelt werden, die die Auswirkungen in Bezug auf alle maßgeblichen Begünstigten beschreiben,.." (EU-Kommission, 2000, S. A-13).

Neben seiner Bedeutung als Grundlage für die Quantifizierung einzelner Indikatoren (v. a. von Ergebnisindikatoren) liefert das Monitoring auch die erforderlichen Informationen über den Vollzug der Maßnahmen. Die Vollzugskontrolle hat gerade in der Zwischenbewertung, die vergleichsweise wenig Informationen über Wirkungen abbilden kann, einen großen Stellenwert.

6 Umsetzung des Monitorings in den Mitgliedsstaaten

Die EU-Kommission hat für den Bereich der ländlichen Entwicklungsprogramme sowohl in den zugrundeliegenden Verordnungen wie auch in den Leitfäden konkrete Vorgaben gemacht, ein konsistentes Begleitsystem zu schaffen.

Allerdings wurden diese Vorgaben nicht so in die Praxis umgesetzt, dass das Begleitsystem den in Kapitel 3 skizzierten Anforderungen entspricht.

Die EU-Kommission sieht aktuell für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zwei unterschiedliche Begleitsysteme vor:

- das sog. Zahlstellenverfahren, das die Auszahlungen erfasst;
- ein finanzielles und physisches Monitoring, das auf Bewilligungsdaten abstellt.

Die EU-Kommission trennt diese beiden Systeme strikt voneinander, obwohl gerade die Verknüpfung der von beiden Systemen gelieferten Daten ein in sich konsistentes Begleit-

system erzeugen würde. Dies liegt sicher auch darin begründet, dass das Zahlstellenverfahren im Bereich des EAGFL-Garantie schon länger zum Einsatz kommt. Damit besteht ein stark reglementiertes, auf Haushaltsabwicklung und -überwachung ausgerichtetes Verfahren ist. Es bestehen sowohl auf Seiten der Länder wie auch der EU-Kommission starke Vorbehalte, dieses System zu einem vollständigen Berichtssystem (einschließlich Antrags- und Bewilligungsdaten sowie Indikatoren zur physischen Realisierung) auszubauen.

Zahlstellenverfahren

Im Rahmen des Zahlstellenverfahren werden auf Projektebene die einzelnen Zahlungsströme erfasst (bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, das im Oktober beginnt). Damit kann der Umsetzungsstand für die meisten Maßnahmen abgebildet werden.

Für einige Maßnahmen ist die Aussagekraft der Zahlungsdaten allerdings eingeschränkt. Als Beispiel wären hier die landwirtschaftlichen Agrarumweltmaßnahmen zu nennen, die erst mit einem Jahr Verspätung nach Eingehen der Verpflichtung ausgezahlt werden.

Die Daten aus dem Zahlstellenverfahren sind für eine Evaluation nur von begrenztem Nutzen, da der bestehende Datensatz auf die für Auszahlungen erforderlichen Variablen reduziert ist. Des weiteren ist die Untergliederung der in Sich sehr heterogenen Maßnahmen z. T. für Evaluierungserfordernisse nicht ausreichend. Ein Beispiel hierfür sind Flurbereinigungsmaßnahmen, die unter einer Kennziffer gebucht werden. Hier müsste für die Evaluierung beispielsweise eine Untergliederung nach Wegebaumaßnahmen, Dorferneuerungsmaßnahmen und Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen erfolgen.

Ein wesentlicher Vorteil des Zahlstellenverfahrens ist, dass die Daten zentral erfasst und gehalten werden und jederzeit abgerufen werden können.

Finanzielles und physisches Monitoring

Ein zusätzliches Begleitsystem konzipierte die EU-Kommission für das finanzielle und physische Monitoring. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48, Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1257/99). Die Berichterstattung über die Ergebnisse des Begleitsystems erfolgt in jährlich vorzulegenden Lageberichten.

Dieses Begleitsystem erfüllt allerdings auch nicht in vollem Unfang die Anforderungen, die in Kapitel 3 beschrieben wurden. Zum einen liefert es Bewilligungsdaten für alle auf Grundlage der Pläne zur Entwicklung ländlicher Räume durchgeführten Maßnahmen, unabhängig davon, ob sie mit EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt werden oder nicht. In die Evaluation werden allerdings detaillierte Angaben nur zu den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen benötigt. Des weiteren wird ein jährlicher Bewilligungsstand abgerufen. Die Jahrestabellen werden von Jahr zu Jahr kumuliert, ohne dass entsprechende Korrekturen der Bewilligungsdaten vorgesehen sind, wenn einzelne Projekte nicht im vorgesehenen

Rahmen realisiert werden. Diese über die Jahre kumulierten Bewilligungsdaten weichen sie immer stärker von den tatsächlichen Umsetzungsdaten ab. Dies betrifft v. a. investive Maßnahmebereichen, in denen oftmals bewilligte Projekte nicht oder mit geänderten Finanzvolumen durchgeführt werden und somit das jährliche Neubewilligungsvolumen bezogen auf wieder frei werdende Mittel hoch ist.

Aufgrund der Erfahrungen mit den Lageberichten des Jahres 2000 hat die EU-Kommission die ursprünglich vorgesehene Berichterstattung vereinfacht und stark aggregiert, da sie nicht in der Lage gewesen ist, aus 69 sehr unterschiedlich detaillierten Länderberichten für das Jahr 2000 eine EU-weite Synopse zu erstellen. Mit dieser Vereinfachung geht ein weiterer Verlust des Informationsgehaltes einher. So wird beispielsweise für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen im Wesentlichen nur noch die Zahl der Zuwendungsbescheide abgefragt. Dabei wird zumeist auch keine Differenzierung mehr zwischen Maßnahmentypen vorgenommen. Physische Einheiten werden auch nicht mehr systematisch erfasst (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Beispielstabelle aus dem EU-Monitoring der ländlichen Entwicklungspläne

¡. to v. Promoting the adaptation and development of rural areas (Ch. IX, art. 33)

n. Basic services for the rural economy and population

Action	Number of applications approved	Total costs borne by the beneficiaries ('000 EUR)	Total eligible cost ('000 EUR)	Amount of public expenditure committed ('000 EUR)	
				Total	of which EAGGF
Total	0	0	0	0	0
of which (3 main categories):					
Other					
Forecast (total)					

o. Renovation and development of villages and protection and conservation of the rural heritage

Action	Number of applications	Total costs borne by the beneficiaries ('000 EUR)	Total eligible cost ('000 EUR)	Amount of public expenditure committed ('000 EUR)	
				Total	of which EAGGF
Renovation/development of villages					
Protection/conservation of rural heritage					
Total	0	0	0	0	0
Forecast (total)					

Quelle: Monitoringrahmen für ländliche Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99

7 Einschätzung der aktuellen Umsetzung des Monitoring aus Sicht der Evaluatoren

Die bisherigen Vorgaben der EU-Kommission zum Monitoring sind wenig geeignet, Anreize zur Installierung eines Monitoringsystems zu geben, das sowohl die Anforderungen der Programmsteuerung erfüllt, als auch eine Grundlage für die Evaluation bietet.

Das finanzielle und physische Begleitsystem stellt stark auf die Verpflichtung der EU-Kommission ab, Rechenschaft gegenüber dem EU-Rechnungshof und dem EU-Parlament abzulegen. Hierfür müssen in gewissen zeitlichen Abständen Berichte erstellt werden (der erste im Jahr 2002). Diese Berichte erfordern eine einheitliche Datengrundlage. Der mit den Mitgliedsstaaten ausgehandelte Kompromiss schafft hierfür geeignete Grundlagen, vernachlässigt aber die Steuerungsfunktion des Monitorings und auch das Verhältnis zur Evaluation.

Die Struktur dieses Begleitsystems ist weder ausreichend für eine Vollzugskontrolle (weil die Auszahlungen fehlen), noch werden ausreichende Daten als Grundlage für eine Evaluation geliefert. Hinter den hoch aggregierten EU-Tabellen stehen zwar Einzeldatensätze; sie enthalten allerdings nur einen eingeschränkten Variablensatz und inhaltlich zweifelhafte Ausfüllhinweisen.

8 Überprüfung des Monitoringssystems in der Halbzeitbewertung

In ihren Bewertungsleitfäden, beispielsweise im Leitfaden zur Halbzeitbewertung (European Commission, 2002b), legt die EU-Kommission fest, dass im Rahmen des Aufbaus eines Evaluierungssystems eine Aufgabe darin besteht, die Systeme der Datensammelung/Monitoring zu überprüfen. Sinnvoll wäre daher eine bereits frühe Einbindung der Evaluatoren, um zu prüfen, ob die erfassten Daten ausreichend sind. Damit könnten eigene Erhebungen oder erforderliche Nacherhebungen der Evaluatoren zu späteren Zeitpunkten vermieden werden. Angesichts der Tatsache, dass im Rahmen der Zwischenbewertung der Pläne zur Entwicklung ländlicher Räume die Aufträge zur Zwischenbewertung z. T. noch gar nicht oder erst seit einem halben Jahr vergeben sind, kommt dieser Auftrag zu einem (zu) späten Zeitpunkt. Zwei Förderjahre sind bereits ins Land gegangen und eine Veränderung - wie von der Kommission angedacht – der Antrags- oder Verwendungsnachweisformulare braucht einen zeitlichen Vorlauf. Wenn jetzt noch Veränderungen vorgenommen werden, ist vorprogrammiert, dass für viele Maßnahmenbereiche zur Ex-post Bewertung keine Zeitreihen vorliegen werden. Aus unserer Sicht wurde die Chance vertan, zu einem frühen Zeitpunkt, nämlich parallel zur Programmgenehmigung, mit dem Aufbau eines konsistenten indikatorengestützten Begleitsystems zu beginnen.

9 Konsequenzen für die Durchführung der Halbzeitbewertung

Die bisherigen Erfahrungen in der Evaluation von Programmen zur Entwicklung ländlicher Räume 2000 - 2006 zeigen deutliche Defizite in der Implementation eines sachgerechten Begleitsystems, das neben der Erfüllung von Berichtspflichten auch die Grundlage für eine Evaluation bildet.

Die aufgezeigten Defizite bzw. die fehlende Integration der verschiedenen Begleitsysteme führen dazu, dass eine wesentliche Aufgabe zu Beginn der Zwischenevaluation der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Aufbau eines sachgerechten Indikatorensystems besteht, das die erforderlichen finanziellen und materiellen Indikatoren sowie - gegebenenfalls - Ergebnisindikatoren beinhaltet.

Im Rahmen unserer Bewertung, die wir für Teilbereiche der VO (EG) Nr. 1257/99 für sechs Bundesländer durchführen, wurde der Vertrag im Spätsommer 2001 unterzeichnet. Der (Sekundär-)Datenbedarf wurde schon im Angebot skizziert. In der Konkretisierung des Datenbedarfs für die einzelnen Maßnahmen sind jedoch wesentliche Probleme aufgetaucht, die u. a. auch mit den wenig sachgerechten Vorgaben für die Begleitsysteme auf EU-Ebene zusammenhängen.

Rechtfertigungsproblematik

Sowohl bei der EU-Kommission als auch bei einigen Bundesländern liegt die Auffassung vor, dass das Monitoring in seiner aktuellen Form eine geeignete Grundlage für die Evaluation darstellt. Dass dies keineswegs der Fall ist und dass noch umfangreiche Aktivitäten des Evaluators nötig sind, um eine geeignete Datengrundlage zu schaffen, haben die vorherigen Ausführungen deutlich gemacht. Allerdings haben die Bewilligungsbehörden z. T. ihre elektronische Datenerfassung auf die Anforderungen des EU-Monitorings abgestimmt, so dass die Erfassung zusätzlicher Daten "Mehrarbeit" erzeugt und daher tendenziell auf Widerstände stößt.

Wege und Probleme der Bereitstellung von Sekundärdaten

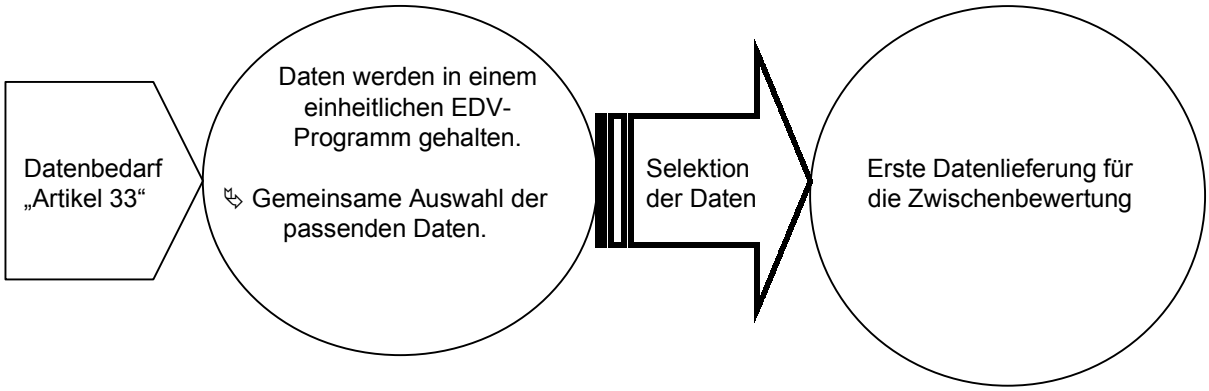
Im Folgenden wird beispielhaft die Vorgehensweise bei der Beschaffung von Sekundärdaten für die Evaluation der Maßnahmen zur „Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete“ (sogenannte „Artikel 33“ Maßnahmen, z. B. Flurbereinigung, Dorferneuerung, Tourismusförderung) vorgestellt. Hierdurch wird deutlich, wie wir im Rahmen unserer Evaluierung mit dem lückenhaften Monitoring umgehen und welche Probleme damit verbunden sind.

Aufgrund der Erfahrungen mit vorangegangenen Evaluationen ähnlicher Maßnahmen wurden die Anforderungen an die von den Ländern zu liefernden Daten eher niedrig angesetzt. Generell sollten für alle geförderten Projekte Angaben zum Zuwendungsempfänger, der geographischen Lage, den Inhalten und den Finanzen vorliegen. Weitergehende

Indikatoren werden nur bei wenigen Maßnahmen angefordert. Als Beispiel wäre hier die Flurbereinigung zu nennen, wo z. B. Angaben zu physischen Outputs (km gebaute Wege usw.) benötigt werden.

Nach der Vorstellung unseres Datenbedarfs gegenüber den Fachbehörden in den Bundesländern wurde deutlich, dass es zwei unterschiedliche Wege der Datenbereitstellung für die Evaluierung geben wird. In einigen Fällen ist es möglich, die benötigten Daten aus landesweit einheitlichen, teilweise zentral organisierten Datenbanken zu selektieren (siehe Abbildung 3). Hierfür ist von Seiten der Länder nur eine Abfrage an diese Datenbank mit späterer Weitergabe der Daten an den Evaluator zu leisten. Für die Evaluatoren liegt der Nachteil dieser Vorgehensweise darin, dass nur Daten abgefragt werden können, die auch in den Systemen enthalten sind. Selbst kleine Erweiterungen sind für die bereits eingegebenen Förderfälle nicht mehr möglich. Hier ist nur die Aufnahme ergänzender Variablen in Zukunft möglich, es liegen dann allerdings zur Ex-post Bewertung keine durchgehenden Zeitreihen vor. Bei der Konstruktion der Datenbanken wurden mögliche Anforderungen für die Evaluation nicht mit bedacht und bei der inhaltlichen Strukturierung der Datenbanken die Evaluatoren (da zu diesem Zeitpunkt noch nicht benannt) natürlich nicht mit einbezogen.

Abbildung 3: Weg der Datenbereitstellung I

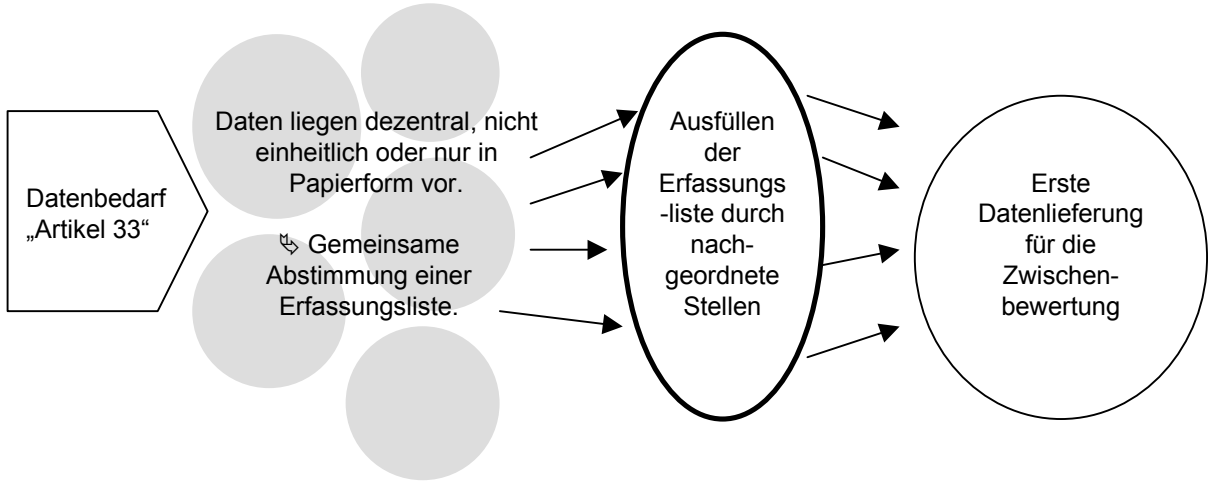


Quelle: Eigener Entwurf

In den anderen Fällen liegen die Daten nicht in einer solchen landesweit einheitlichen Struktur vor (siehe Abbildung 4). Teilweise gibt es mehrere Datenbanken, in denen jeweils Teile der Daten vorhanden sind, teilweise liegen die Daten nur in Papierform vor. In diesen Fällen wurden von den Evaluatoren Erfassungslisten für die benötigten Daten erstellt. Diese Listen wurden mit Vertretern der Länder abgestimmt und dann zumeist an die nachgeordneten Stellen zum Ausfüllen gegeben. Dies ist ein sehr aufwendiger Weg der Datenaufbereitung, daher werden von Verwaltungsseite erhebliche Widerstände aufgebaut, wenn Daten angefordert werden, die bislang nicht systematisch erfasst wurden. Dies ist besonders dann der Fall, wenn keine EDV-gestützte Projektbearbeitung (von Antragstellung über Bewilligung bis hin zur Auszahlung und Verwendungsnachprüfung) erfolgt. Diese Vorgehensweise ist darüber hinaus sehr zeitintensiv, da sowohl die

Absprachen mit den Ländern als auch das Ausfüllen der Erfassungslisten Zeit in Anspruch nimmt. Bei den sehr knappen Fristen unserer Evaluierung ergeben sich durch die Verzögerungen bei der Bereitstellung der Daten bereits kleinere Änderungen des Gesamtzeitplans. Der Vorteil dieser eigenen Anforderung und Zusammenstellung von Sekundärdaten ist, dass genau die Daten zusammengestellt werden, die für die Evaluation auch benötigt werden. Hier ist ein größerer Spielraum vorhanden und es kann eine bessere Diskussion der vorhandenen Daten erfolgen, als bei den Daten, die aus zentralen System selektiert wurden.

Abbildung 4: Weg der Datenbereitstellung II



Quelle: Eigener Entwurf

Datenlieferung durch Zuwendungsempfänger

Im Rahmen der Teilbereiche der VO (EG) Nr. 1257/99, die unserer Bewertung umfasst, also die sogenannten Artikel 33-Maßnahmen, gibt es keine festgelegte Vorgaben über die Lieferung von Daten von Zuwendungsempfängern, die für die Evaluation nutzbar gemacht werden können. In den Zuwendungsbescheiden werden die Zuwendungsempfänger ausschließlich über die Weitergabe der dort angegebenen Daten, also der Förderdaten, für Evaluationszwecke informiert. Eine Lieferung weitergehender (beispeilsweise betrieblicher oder projektbezogener) Daten bei Förderbeginn und –ende (wie bei anderen Teilen der Förderprogramme, z. B. im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vorgesehen) gibt es nicht. Bei eigenen Erhebungen (die zwangsläufig aufgrund der nicht vorhandenen Daten durchgeführt werden müssen) sind wir somit auf den guten Willen und die Kooperationsbereitschaft der Zuwendungsempfänger angewiesen. Bei Weigerung des Zuwendungsempfängers bezüglich der Weitergabe von (besonders betrieblichen) Daten sind keine Druckmittel vorhanden, da die Datenlieferung nicht als Auflage im Zuwendungsbescheid formuliert wurde. Damit ist die Aussagefähigkeit einer Evaluation von vorneherein eingeschränkt, da beispielsweise Fragen der Auswirkungen auf Einkommensgrößen oder auf die Wettbewerbsfähigkeit von geförderten Betrieben kaum mit belastbaren Daten zu beantworten sind.

Datenschutz

Probleme des Datenschutzes bei personenbezogenen Datensätzen wurden im Gegensatz zu früheren Bewertungen intensiv diskutiert. Bei vorhergehenden Programmevaluierungen wurden personenbezogene (Förder-)Daten ohne intensive Diskussion weitergegeben, da die Einhaltung einschlägiger datenschutzrechtlicher Bestimmungen bei einer wissenschaftlichen Einrichtung vorausgesetzt wurde und auch gewährleistet ist. Für die laufende Evaluierung mussten entsprechende datenschutzrechtliche Vereinbarungen zwischen dem Evaluator und den Auftraggebern als Ergänzung zum Vertrag getroffen werden, die erhebliche zeitliche Verzögerungen im Abruf der Daten zur Folge hatten. Dies deutet auf eine zunehmende Sensibilisierung der Auftraggeber in datenschutzrechtlichen Belangen hin.

10 Fazit und Ausblick

Fazit

Das Monitoring in seiner aktuell vorhandenen Form ist für eine Evaluation kaum nutzbar. Es wurde nicht hinreichend darauf geachtet, aus bisherigen Fehlern zu lernen und die Empfehlungen der vorhergehenden Bewertungen umzusetzen. Als Fazit dieser Zwischenbewertung wird es wieder fast gleichlautende Empfehlungen geben wie in den vorangegangenen Programmbewertungen. Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass in den Programmen der VO (EG) Nr. 1257/99 sehr unterschiedliche Maßnahmenbereiche mit vollkommen divergierenden Umsetzungsstrukturen und Finanzierungsmodalitäten zusammengeführt wurden. Es gibt erhebliche Widerstände, die bislang existierenden Erfassungssysteme, teilweise EDV-gestützt, teilweise nur in Form von Papierlisten vorliegend, zu einem in sich konsistenten Begleitsystem zusammenzuführen.

Von Seiten der EU werden zwar hohe grundsätzliche Anforderungen an das Monitoring und seine Verwendbarkeit für die Evaluation gestellt, allerdings können die von der EU-Kommission vorgegebene Struktur und die Inhalte des Monitorings diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Damit werden keine Anreize zum Aufbau eines konsistenten, einheitlichen Monitoringsystems in den Bundesländern geschaffen.

Die derzeitige Situation und die daraus resultierende Vorgehensweise bei der Evaluation bereitet sowohl Ländern als auch Evaluatoren zusätzliche Arbeit und nimmt viel Zeit in Anspruch.

Ausblick

Die Verbesserung des Begleitsystems ist eine Grundvoraussetzung für die Durchführung der Zwischen- und der Ex-post Bewertung. Die Zwischenbewertung kann hier wesentliche Anregungen bringen. Im Interesse einer schnellstmöglichen Umsetzung der Empfeh-

lungen sollte eine frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Evaluatoren und Programmverantwortlichen etabliert werden. Man sollte nicht erst die Ergebnisse der Zwischenbewertung abwarten, um Veränderungen vorzunehmen. Evaluierung sollte als kontinuierlicher Prozess verstanden werden, so dass im Dialog mit den Programmverantwortlichen Struktur und Inhalt des Begleitsystems verbessert und ausgeweitet werden. Im Rahmen der Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird dieser kontinuierliche Dialog geführt und führt (hoffentlich) zu wünschenswerten Anpassungen.

Literatur

BAW Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase (1994-96) im Land Bremen. Regionalwissenschaftliche Studien Nr. 16/Februar 2000.

EU-Kommission - Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Bewertung von programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden. Dokument VI/12004/00 Endg.

European Commission, Agriculture Directorate-General (2002a): Common Indicators for monitoring Rural Development Programming 2000-2006. Draft Commission Working Document VI/43512/02Rev1.

European Commission, Directorate General for Agriculture (2002b): Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000-2006. Draft Commission Working Document VI/43517/02.

Indikatorenarbeitsgruppe (FHVR Berlin, IfS Berlin, ISG Köln, ism Mainz, HLT Wiesbaden, Lawaetz-Stiftung Hamburg) (1999): Vorschlag zur Begleitung und Bewertung der ESF-Förderung im Förderzeitraum 2000-2006. Diskussionspapier.

Nagarajan/Vanheukelen (2002): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-post-Evaluierung. Generaldirektion XIX - Haushalt (Hrsg.), http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide.

Raue, P. (2001): Ex-post Bewretung des LEADER II-Programmes Schleswig-Holstein 1994 - 1999. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Arbeitsbericht 8/2001.

Tissen/Toepel (1998): Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum. Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994-1996). Frankfurt/Main.

VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen e.V. (2000): prüfen und lernen. Praxisorientierte Handreichung zur Wirkungsbeobachtung und Evaluation, Bonn.