Aus dem Institut für Betriebswirtschaft

Bernhard Forstner

Evaluation der Politik zur Förderung der ländlichen Räume: Einflüsse auf unterschiedliche Organisationsformen und deren Auswirkungen

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004

Evaluation der Politik zur Förderung der ländlichen Räume: Einflüsse auf unterschiedliche Organisationsformen und deren Auswirkungen

Bernhard Forstner[1]

1. Einleitung

Mit der Politik zur Förderung des ländlichen Raums nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ist die Durchführung einer Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung der im Rahmen der Förderprogramme durchgeführten Maßnahmen verbunden. Hierfür hat die Europäische Kommission einen umfangreichen Bewertungsleitfaden mit Fragen, Kriterien und Indikatoren erarbeitet, der zumindest im Hinblick auf die Bewertungsfragen für die Evaluatoren einen weitgehend verbindlichen Charakter besitzt (KOM 2000, 2002a). Entsprechend der bundeslandbezogenen Erstellung und Durchführung der Förderprogramme ist auch jeweils ein landesspezifischer Bewertungsbericht anzufertigen. Die Europäische Kommission strebt an, sämtliche Berichte zur Halbzeit- und Ex-post-Bewertung in einem Synthesebericht zusammenzufassen (Art. 57 Abs. 1 und 2 KOM 2002b).

Da viele Maßnahmen dieser Verordnung national im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt werden und diese GAK-Maßnahmen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen sind, bot es sich an, die obligatorische Halbzeitbewertung der VO (EG) Nr. 1257/1999 in Teilen mit der GAK-Erfolgskontrolle zu verknüpfen. Eine parallele Bewertung dieser Maßnahmen in zwei getrennten Verfahren wäre ökonomisch und inhaltlich unsinnig (Schinke, 2004, S. 56).

Die Durchführung der Halbzeitbewertung, deren Berichte bis Ende 2003 bei der Europäischen Kommission einzureichen waren, erfolgte somit in ausgewählten Teilbereichen durch Zentralevaluatoren, die den von den Ländern beauftragten Programmevaluatoren zuarbeiteten. Die Zentralevaluatoren hatten die Aufgabe, bestimmte Fördermaßnahmen für alle Länder zu bewerten und die Bewertungsergebnisse als Baustein für die Bewertungsberichte der Programmbewerter der Länder zur Verfügung zu stellen. Dies betraf die Förderbereiche Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung, Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Verarbeitung und Vermarktung sowie Erstaufforstung. Bei diesen Förderbereichen handelt es sich um zentrale Maßnahmen der GAK, die aufgrund der damit verbundenen Rahmenplanung eine weitgehend homogene Ausgestaltung und Umsetzung in den Ländern aufweisen.[2] Mit der zentralen Zwischenbewertung wurde überwie-

---

[1] Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, Tel.: 0531-5965233, Email: bernhard.forstner@fal.de.

[2] Während im Bereich Verarbeitung und Vermarktung auch außerhalb der GAK finanzierte Landesmaßnahmen zentral bewertet wurden, bezog sich die zentrale Bewertung im Bereich der Agrarinvesti-

gend die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) beauftragt; die Erstaufforstung wurde zentral von der Bundesanstalt für Holzforschung (BFH) bewertet. Bereits in der Förderperiode 1994 bis 1999 wurden die genannten GAK-Maßnahmen mit Ausnahme der Erstaufforstung einer zentral durchgeführten Ex-post-Bewertung durch die FAL unterzogen.

Der Erfolg der Kooperation zwischen Zentral- und Programmbewertern wird von den Beteiligten recht unterschiedlich beurteilt. Insbesondere die Programmbewerter üben vielfach Kritik an der organisatorischen Besonderheit der Zentralbewertung. Dennoch wurde von den für die GAK zuständigen Haushalts- und Koordinierungsreferenten des Bundes und der Länder im November 2003 beschlossen, auch die folgenden Bewertungsschritte der laufenden Programmperiode (Aktualisierung der Zwischenbewertung und Ex-post-Bewertung) wieder ähnlich der bisherigen Form der Zentralbewertung für ausgewählte GAK-Maßnahmen auszuschreiben (Schinke, 2004).

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, anhand von Bewertungskriterien die Eignung der Zentralbewertung im Vergleich zur Programmbewertung zu beurteilen und daraus Empfehlungen für künftige Bewertungsschritte im Bereich der Politik zur Förderung des ländlichen Raums abzuleiten.

Hierzu wird zunächst eine kurze Beschreibung und Einordnung der zentralen Bewertung aus organisatorischer Sicht gegeben. Nachfolgend werden die Bewertungsziele und die wesentlichen Interessen der Auftraggeberseite (EU-Kommission, Bund und Länder) und der Evaluatoren dargestellt, die zugleich als Bewertungskriterien für die Eignung der Bewertungsorganisation herangezogen werden können. Im Anschluss daran folgt eine Darstellung und Bewertung der im Rahmen der zentralen Bewertungen gemachten Erfahrungen. Diese betreffen einerseits datenbezogene und methodische Aspekte und andererseits die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Abstimmung der Bewertungsdurchführung und der Erstellung der Bewertungsberichte zwischen den Programmbewertern und den zentralen Bewertern. Schließlich werden einige Empfehlungen für die Organisation künftiger Bewertungen abgeleitet.

2. Einordnung der zentralen Bewertung

Da die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Programmzeitraum 2000 bis 2006 jeweils auf der Ebene der Bundesländer erstellt wurden, müssen auch die obligatorischen Bewertungsberichte auf Länderebene angefertigt werden. Grundsätzlich wäre jedoch auch eine gemeinsame Planung und Bewertung mehrerer Länder möglich.[3]

---

tionsförderung lediglich auf das im Rahmen der GAK geplante und finanzierte Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP); zahlreiche Landesmaßnahmen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung wurden von den jeweiligen Programmbewertern evaluiert.

[3] Artikel 41 der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthält lediglich den Hinweis auf die Wahl der geeignetsten geographischen Ebene (RAT 1999). Einige Länder (z.B. Niedersachsen und Schleswig-Holstein) kön-

Die Programmzwischenbewertung wurde von einzelnen Ländern gebündelt. Beispielsweise schlossen sich die Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zusammen und formulierten eine gemeinsame Ausschreibung für die Zwischenbewertung, wobei jeweils länderbezogene Bewertungsberichte zu erstellen waren. Die Programme Baden-Württembergs und des Saarlands sowie die Teile der Operationellen Programme[4] Sachsen-Anhalts, Sachsens und Brandenburgs wurden ebenfalls im Wesentlichen von einem Auftragnehmer bewertet, wobei in diesen Ländern keine gemeinsame Ausschreibung der Bewertungen erfolgte. Diese Bündelung der Programmbewertung stellt eine Hybridform zwischen Zentralbewertung und landesbezogener Programmbewertung dar, die dazu beiträgt, die jeweiligen Vorteile der beiden Bewertungsformen zumindest eingeschränkt zu nutzen und deren Nachteile weitgehend zu vermeiden.

3. Bewertungskriterien

3.1. Stufe im Bewertungszyklus

Eine Beurteilung der Organisation der Bewertung orientiert sich in erster Linie an der Zielsetzung der Bewertung. Diese ist je nach Stufe im Bewertungszyklus unterschiedlich. Während sowohl die Ex-ante- als auch die Zwischenbewertung einen stark formativen Charakter aufweisen sollte, wird der Ex-post-Bewertung vorwiegend eine summative Ausrichtung zugeschrieben (COM 1999, S. 52-53). Die *Ex-ante-Bewertung* soll die Voraussetzung dafür schaffen, dass das geplante Programm möglichst relevant, kohärent und konsistent gestaltet wird; zugleich soll sie mit der Festlegung und Quantifizierung von Output-, Ziel- und Wirkungsindikatoren die Grundlage für spätere Bewertungen bilden.[5] Die *Zwischenbewertung* soll während der Umsetzungsphase des Programms vor allem zur Verbesserung der Programmsteuerung beitragen, indem sie das Finanzmanagement und das Monitoring bewertet sowie erste Ergebnisse liefert; darüber hinaus werden von der Zwischenbewertung, insbesondere von der Aktualisierung der Zwischenbewertung (update) bereits Hinweise für die Programmgestaltung in der nachfolgenden Förderperiode erwartet. Die *Ex-post-Bewertung* soll dagegen mit Hilfe einer systematischen Analyse der Programmwirkungen Ergebnisse der Förderung zusammenfassen und über den Erfolg des Programms berichten.

---

nen sich für die kommende Förderperiode 2007 bis 2013 durchaus einen gemeinsame Entwicklungsplanung vorstellen.

[4] Dies betrifft lediglich die aus dem EAGFL-Abt. Ausrichtung finanzierten Maßnahmen.

[5] Im Rahmen der laufenden Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Ex-ante-Bewertung aufgrund der erst sehr spät von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Rechtsgrundlagen meist nicht in der nötigen Tiefe erstellt, so dass für die nachfolgenden Bewertungsstufen häufig keine ausreichende Grundlage vorliegt.

Die je nach Stellung im Bewertungszyklus unterschiedlichen Bewertungsanforderungen und -möglichkeiten haben einen Einfluss auf die Bewertungsorganisation. Insbesondere die stärker formativ ausgerichteten Bewertungsstadien erfordern ein hohes Maß an Interaktionsintensität zwischen Bewerter und Auftraggeber, die vor allem durch räumliche Nähe und die Berücksichtigung landesspezifischer Kontexte und Besonderheiten gefördert wird.

3.2. Interessen der beteiligten Ebenen

Die Beurteilung der Bewertung bezieht sich darüber hinaus auch auf die Zielsetzungen der Auftraggeber, die je nach Position des jeweiligen Auftraggebers teilweise deutlich voneinander abweichen. Bei der Argumentation für und wider die zentrale Bewertung einzelner Maßnahmen im Vergleich zur dezentralen Bewertung sind die Sichtweisen und Interessen der Europäischen Kommission (indirekter Auftraggeber), des Bundes, der Länder und der Bewerter zu beleuchten.

Die *Europäische Kommission* dürfte hinsichtlich der angestrebten Synthesebildung auf der Grundlage sämtlicher Bewertungsberichte an möglichst einheitlich durchgeführten Bewertungen interessiert sein. Dabei sollen die zentralen Bewertungsfragen in einer möglichst homogenen Weise beantworten werden; die jeweils vorgegebenen Kriterien und Indikatoren, die einen weniger hohen Verbindlichkeitscharakter aufweisen als die Bewertungsfragen, sind hierbei zu beachten. Auf diese Weise soll der Pflicht zur Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit (insbesondere dem Europäischen Parlament) nachgekommen werden. Außerdem dürfte die Kommission ein Interesse an einer Verbesserung der Evaluationskultur in den Mitgliedstaaten haben.

Das Interesse des *Bundes* liegt vor allem darin,

- eine Koordinierungsfunktion auszuüben, die ihm bei den GAK-Maßnahmen eine Mitwirkungs- und Informationsbasis liefert und damit die GAK als Institution der Bund-Länder-Kooperation stärkt;
- durch eine vergleichende Bewertung der Maßnahmen der Länder und einen zusammenfassenden Bericht (GAK-Bericht) wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung der Fördergrundsätze in der GAK zu erhalten.

Die *Länder* verbinden mit der Bewertung im Wesentlichen folgende Ziele:

- Erfüllung der durch die EU-Kommission gesetzten Vorgaben (Beantwortung der Bewertungsfragen, Einhaltung der Zeitvorgaben, Einhaltung der Qualitätsstandards) und mithin Sicherung des Finanzflusses (EU-Kofinanzierung);
- Beratung im Hinblick auf Programmänderungen und die künftige Programmgestaltung;
- eine möglichst freie Wahl der Bewerter;

– möglichst geringe finanzielle Belastungen durch Einbeziehung der Bundesmittel der GAK.

Diese Darstellung der unterschiedlichen Interessen der direkten und indirekten Auftraggeber zeigt, dass die jeweilige Interessenlage deutliche Unterschiede aufweist, die sich vermutlich auch auf die Vorstellungen hinsichtlich der gewünschten Bewertungsorganisation auswirken.

Aus Sicht der Programmbewerter sollten die Zentralbewerter möglichst passende Berichte (hinsichtlich Termin, Inhalt, Stil und Umfang) erstellen, die ohne großen Mehraufwand direkt in die Programmbewertungsberichte übernommen werden können. Die Zentralbewerter erwarten von den Programmbewertern frühzeitig einen klaren Anforderungskatalog bezüglich des zu liefernden Beitrages, der jedoch im Rahmen der mit ihren Auftraggebern vereinbarten Rahmenbedingungen (v.a. Untersuchungsdauer, finanzielle Ressourcen) erfüllbar sein muss. Überdies sollte die Einheitlichkeit des Evaluationsdesigns und die Möglichkeit der Zusammenfassung zu einem einheitlichen Bericht nicht gefährdet werden.

Die genannten Anforderungen an Inhalt, Form und Durchführung der Bewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sind sehr vielgestaltig. Im folgenden Abschnitt werden einzelne Aspekte aufgrund der bislang gewonnenen Erfahrungen näher erläutert und bewertet.

4. Erfahrungen und Bewertung

Solange es landesbezogene Entwicklungsprogramme gibt, scheint zumindest für die *Ex-ante- und die Zwischenbewertung* die Zentralbewertung aufgrund der größeren Distanz zu den Länderverwaltungen deutliche Nachteile zu besitzen. Allerdings ist diese Einschätzung nach den zu bewertenden Maßnahmen zu differenzieren. Beispielsweise ist es gerade bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung aufgrund des hohen Konzentrationsgrades im nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft (z.B. Schlachthöfe, Molkereien) dringend notwendig, überregionale Analysen durchzuführen, um sachgerechte Handlungsempfehlungen geben zu können; hier könnte somit ein länderübergreifender Bewertungsansatz vorteilhaft sein. Die vorwiegend summativ ausgerichtete *Ex-post-Bewertung* könnte dagegen generell von einer Zentralbewertung profitieren.

Abstimmung Zentral-/Programmbewerter

Da Zentralbewertungen ohnehin nur für einzelne Fördermaßnahmen durchgeführt wurden, bestand die Notwendigkeit, die Bewertung der Zentralbewerter und deren Ergebnisse mit den Programmbewertern abzustimmen. Konkrete vertragliche Festlegungen zur Koordination von Zentral- und Programmbewertung existierten jedoch nicht. Die Intensität der Abstimmungsaktivitäten zwischen Zentral- und Programmbewertern hat einerseits unter

der relativ knappen Zeit für die Evaluationsvorhaben, andererseits auch unter der vielfach gegebenen großen räumlichen Distanz gelitten.

Die Zentralbewerter hatten im Rahmen der Zwischenbewertung 2000 bis 2002 jeweils einen Landesbericht zu den zu bewertenden Maßnahmen zu erstellen und ihn den Programmbewertern für den programmbezogenen Bewertungsbericht zur Verfügung zu stellen. Eine inhaltliche und formale Abstimmung zwischen zentralen und Programmbewertern fand in einem Workshop im Frühjahr 2002[6], d.h. zu Beginn der Zwischenbewertung statt. Darüber hinaus gab es kaum Abstimmungsgespräche zwischen Programm- und Zentralbewertern, so dass bis zu diesem Workshop nicht geklärte Erwartungen an die Gegenseite häufig nicht mehr artikuliert wurden. Die Abstimmungsdefizite führten dann auch bei der Berichterstellung inhaltlich und formal teilweise zu Problemen.

Darüber hinaus litt die zentrale Halbzeitbewertung unter einer Ungleichzeitigkeit der Bewertungsdurchführung. Teilweise wurden Programmbewerter erst sehr viel später als die zentralen Bewerter nominiert.

Synergieeffekte

Die Zentralbewertung beinhaltet als potenziellen Synergieeffekt (Mehrwert) einen möglichen Vergleich der Einzelbewertungen, der sowohl den Ländern als auch dem Bund wertvolle Informationen für die Weiterentwicklung der jeweils untersuchten Maßnahmen liefern kann (z.B. best practice). Gerade die teilweise recht unterschiedliche Förderpraxis trotz einheitlicher GAK-Rahmenregelungen kann hinsichtlich Förderinhalte, -umsetzung und Bewertungsergebnisse aufschlussreich sein. Desweiteren liefert eine über alle Länder einheitlich durchgeführte Bewertung eine gute Basis für die Erstellung eines Synthesebericht es, der neben der Vergleichbarkeit der Einzelergebnisse auch deren Aggregation zu einem Gesamtergebnis ermöglicht.

Größeneffekte

Potenzielle Größeneffekte resultieren daraus, dass die Entwicklung des Evaluierungsdesigns zentral erfolgt und auf länderbezogener Ebene mehrfach genutzt werden kann. Vorteile ergeben sich insbesondere bei der einheitlichen Anwendung eines Datenerfassungs und Auswertungssystems über alle Länder. Bei den Programmbewertern werden dagegen unabhängig voneinander entsprechende Konzepte entwickelt, da eine inhaltliche Kooperation zwischen den Programmbewertungsteams aufgrund des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs nicht oder nur begrenzt existiert. Die Vorteile sind umso größer, je homogener die zu bewertenden Maßnahmen und das jeweilige administrative Umfeld ausgestaltet sind.

Der von den Zentralbewertern verfolgte einheitliche Untersuchungsansatz führte im Rahmen der Halbzeitbewertung, vor allem aufgrund des knapp bemessenen Bewertungsbud-

---

[6] Dieser Workshop fand in Braunschweig statt und wurde von der FAL initiiert und durchgeführt.

gets, teilweise zu einem Verlust an Individualität der Bewertungen. Obgleich die methodische Herangehensweise weitgehend vereinheitlicht wurde, ergaben sich bei der Durchführung der Analyse aufgrund der stark variierenden Datenverfügbarkeit und Datenformate erhebliche (unvorhergesehene) Mehrarbeiten. Bislang konnten, besonders wegen der Datenheterogenität, die durch die zentrale Bewertung erwarteten Größen- und Synergieeffekte nicht ausgeschöpft werden.

Bewertungszuschnitt

Da die Zentralbewerter nur mit der Evaluierung ausgewählter GAK-Maßnahmen beauftragt wurden, mussten die außerhalb der GAK angebotenen Landesmaßnahmen von den Programmbewertern evaluiert werden, obwohl die Förderwirkungen bei den Endbegünstigten meist nicht separierbar waren. Dies betrifft beispielsweise die Agrarinvestitionsförderung, bei der Unternehmen gleichzeitig sowohl EU-kofinanzierte Landesmaßnahmen als auch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm der GAK in Anspruch nehmen können. Die Folge bei der Bewertung war ein erheblicher Mehraufwand bei den Programmbewertern bei gleichzeitiger Unmöglichkeit, die Wirkungen tatsächlich maßnahmenbezogen zu erfassen.

Bewertungskontinuität

Mit der Durchführung der Zwischenbewertung waren erhebliche Investitionen in Humankapital verbunden. Teilweise wurden kleine Netzwerke aufgebaut, um die notwendigen Daten und Informationen zu erhalten und um Analyseergebnisse zu validieren. Vor allem der Bereich der Datenerhebung und -analyse hat teilweise zu spezifischen Kenntnissen geführt, deren Nutzung in weiteren Bewertungsschritten von großem Wert sein können. Folglich sind nicht nur die Auftragnehmer, sondern auch die Auftraggeber an einer Kontinuität der Bewertung mit weitgehend personenidentischen Bewertungsteams interessiert.

Diesen Vorteilen steht jedoch die Gefahr der schleichenden Vereinnahmung der Bewerter durch die Auftraggeber, der Nichtnutzung möglicherweise besserer Alternativen (methodisch und personell) und der möglichen Zurückhaltung neuer, früheren Aussagen widersprechender Erkenntnisse entgegen. Der Aufbau guter Kontakte und eines vertrauensvollen Kooperationsverhältnisses (Humankapital) stellt stets eine Gratwanderung dar, da die Unabhängigkeit des Bewerters sukzessive in Gefahr geraten kann. Aus der größeren räumlichen Distanz der Zentralbewerter zu den Auftraggebern und sonstigen Verwaltungsbehörden im Vergleich zu regional ansässigen Programmbewertern resultiert diesbezüglich möglicherweise auch ein größeres Maß an Unabhängigkeit.

Finanzaufwand

Die vergleichsweise knappe Finanzmittelausstattung der Zentralbewertung führte angesichts der zu bewertenden 16 Länder zu personellen Engpässen, die sich negativ auf die Qualität der Bewertungsberichte und eben auch auf die Aktivität hinsichtlich einer stärkeren Abstimmung mit den Programmbewertern auswirkten.

Die Zentralbewertung besitzt im Bereich Konzeptionierung, Datenerfassung und –auswertung zweifellos Größenvorteile. Dies setzt jedoch eine weitgehende Homogenität der Einzelbewertungen voraus. Andererseits entstehen bei der zentralen Bewertung auch erhebliche Administrations- und Durchführungskosten, wenn der Zentralbewerter einen intensiven direkten Kontakt zu den Länderverwaltungen pflegen will (z.B. Reisekosten). Je größer die Anforderungen der Länder hinsichtlich der Einbeziehung landesspezifischer Besonderheiten sind, desto höher werden die Kosten bei der Zentralbewertung im Vergleich zur dezentralen Programmbewertung, wo die Bewerter vielfach regional ansässig sind.

Da die Bewertung der GAK-Maßnahmen im Verhältnis 60 % (Bund) zu 40 % (Länder) finanziert wird, trägt der Bund den Großteil der national aufzubringenden Bewertungskosten. Würden die Länder die Bewertung der GAK-Maßnahmen lediglich im Rahmen der länderbezogenen Programmbewertung vollziehen, müssten sie die nationalen Bewertungskosten alleine tragen.

Methodenwettbewerb

Da bei der zentralen Bewertung lediglich ein Untersuchungskonzept umgesetzt wird, gibt es keine Möglichkeit, alternative methodische Varianten hinsichtlich ihrer Effektivität, Effzienz und Ergebnisse zu vergleichen. Vergleiche können nur mit Bewertungen in anderen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, die jedoch aufgrund sprachlicher Barrieren und unterschiedlicher Rahmenbedingungen (Verwaltung, Maßnahmengestaltung, etc.) schwierig und aufwändig sind. Dagegen bietet die dezentrale Bewertung weitgehend vergleichbarer Maßnahmen die Möglichkeit, direkt voneinander zu lernen (z.B. best practice) und auf diese Weise das Bewertungs- und Erkenntnisniveau zu steigern.

Sektorbetrachtung

Grundsätzlich widerspricht die zentrale Bewertung einzelner Maßnahmen dem Ansatz der integrierten Programmplanung und befördert den bislang praktizierten sektorbezogenen Förderansatz der Referate und Abteilungen in den zuständigen Ministerien. Wenn sich künftig ein stärker integrierender, an den Kernproblemen orientierter Förderansatz durchsetzen sollte, wäre eine weitgehend isolierte Zentralbewertung einzelner Fördermaßnahmen nicht mehr sachgerecht.

5. Empfehlungen

Generell ist eine zentrale Bewertung einzelner Fördermaßnahmen nur dann vorteilhaft, wenn die Vorteile deren Nachteile gegenüber einer direkten Einbeziehung der Maßnahmenbewertung in die Programmbewertung überwiegen. Die bisherigen Erfahrungen mit den Ergebnissen der zentralen Bewertung waren nicht zufriedenstellend. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund einer vielfach unzureichenden Abstimmung und Kooperation zwischen Zentral- und Programmbewertern die bestehenden Potenziale der Zentralbewertung bei Weitem nicht ausgeschöpft wurden.

Da die Fortführung der zentralen Bewertung einiger GAK-Maßnahmen bis zum Ende der Programmperiode 2007 bereits feststeht, sollen die folgenden Vorschläge der besseren Potenzialnutzung der Zentralbewertung dienen.

– Die Koordination zwischen Zentral- und Programmbewertern ist zu verbessern. Die zentrale Bewertung muss künftig stärker in die Programmbewertung integriert werden.[7] Regelmäßige Abstimmungsgespräche sollten vertraglich berücksichtigt werden.

– Die jeweilige Vorgehensweise von Zentral- und Programmbewertern ist zum Bewertungsbeginn gegenseitig zu erläutern und abzustimmen. Dies soll dazu beitragen, bei der Erhebung von Primär- und Sekundärdaten soweit zusammenzuarbeiten, dass Doppelarbeiten und unnötige Mehrbelastungen für die Verwaltungen und die Fördermittelendempfänger vermieden werden.

– Es sollten regelmäßig Evaluatorenworkshops durchgeführt werden, bei denen die unterschiedlichen Erfahrungen hinsichtlich der Methodenanwendung, Datenerfassung und -analyse sowie der Ergebnisse ausgetauscht und zielgerichtet Verbesserungen erarbeitet werden.[8]

– Im Zusammenhang mit der Vermeidung von Doppelarbeit sollten künftig alle zu einem Förderkapitel gehörenden Maßnahmen unabhängig von deren Finanzierung einheitlich von einem Bewerter evaluiert werden. Dies beinhaltet auch eine bessere thematische Abgrenzung der Aufträge und könnte so zu einer wesentlich effizienteren Bewertung führen.

– Die potenziellen Vorteile der zentralen Bewertung (Größenvorteile und Synergien) müssen besser genutzt werden, indem nicht nur ein länderübergreifender Bericht erstellt wird, sondern konkret Handlungsempfehlungen hinsichtlich einer Verbesserung der Ausgestaltung und Durchführung der Fördermaßnahmen erarbeitet werden. Um eine möglichst große Relevanz für die Auftraggeber zu entfalten, ist eine eingehende Ergebnisdiskussion zwischen Auftraggeber und Bewerter nach Vorlage des Bewertungsberichtes notwendig. Gefordert sind hierbei besonders auch die Auftraggeber, die durch eine differenzierte und problemorientierte Auftragserteilung sowie durch eine konstruktive Diskussionskultur zu einer Verbesserung des Bewertungserfolgs beitragen können.

– Um das Potenzial der Zentralbewertung besser nutzen zu können, sind Lösungen für eine einheitliche Datenerfassung und –bereitstellung notwendig. Bereits vorhandene Konzepte im Bereich der Agrarinvestitionsförderung und der Verarbeitung und Vermarktung sollten konsequent umgesetzt werden.

---

[7] Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass auch die Programme künftig auf einem integrativen Ansatz aufbauen und nicht wie bisher die seit vielen Jahren gewohnten sektoralen Förderpolitiken lediglich weiterführen.

[8] Der Evaluatorenworkshop, der von der FAL im Januar 2004 in Braunschweig durchgeführt wurde, kann hierfür beispielgebend sein (Forstner et al.).

Für den Fall, dass künftig in Deutschland nur noch ein oder wenige Entwicklungsprogramm/e verfasst werden, wird auch die Bewertung dieses oder dieser Programme auf ein oder wenige Bewertungsteam/s konzentriert. Unter diesen Rahmenbedingungen sind einheitliche Datenerfassungs- und –auswertungssysteme, wie sie bei der Zentralbewertung bereits jetzt erarbeitet wurden, eine essentielle Grundlage für eine effiziente Bewertungsdurchführung.

– Die Bewertungsaufträge sollten grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Dies ermöglicht jedem Bewerber, auf der Grundlage seines Bewertungskonzeptes einen sachgerechten Finanzplan aufzustellen, der die notwendigen Ressourcen im Hinblick auf die durchzuführenden Aufgaben beinhaltet. Außerdem können auf diese Weise Vorbehalte gegen Bewerter durch nicht berücksichtigte Konkurrenten vermieden werden.

Literatur

COM (1999) [Europäische Commission]: MEANS-Collection, Volume 1: Evaluating socio-economic programmes: Evaluation design and management. Luxemburg.

Elbe, S. (2004): Idealer Bewertungszyklus? – Erfahrungen aus dem FuE Vorhaben BNPro. In: Forstner, B., Efken, J., Grajewski, R. (Hrsg.): Arbeitsbericht zum Workshop „Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 – Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze“, durchgeführt am 27./28. Januar 2004 in Braunschweig. S. 60-62.

Forstner, B., Efken, J., Grajewski, R. (2004, Hrsg.): Arbeitsbericht zum Workshop „Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 – Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze“, durchgeführt am 27./28. Januar 2004 in Braunschweig.

KOM (2000) [Europäische Kommission]: Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren – Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Dokument VI/12004/00 Endg.

KOM (2002a) [Europäische Kommission]: Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006; Dokument VI/33002/02

KOM (2002b) [Europäische Kommission]: Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15.3.2002, L74/1-34.

Lüdigk, R. (2004): Idealer Bewertungszyklus. In: Forstner, B., Efken, J., Grajewski, R. (Hrsg.): Arbeitsbericht zum Workshop „Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 – Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze“, durchgeführt am 27./28. Januar 2004 in Braunschweig. S. 63-64.

RAT (1999) [Europäischer RAT]: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates 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 der Europäischen Gemeinschaften vom 26.6.1999, L160/80-102.

Schinke, M. (2004): Zentrale/dezentrale Bewertung. In: Forstner, B., Efken, J., Grajewski, R. (Hrsg.): Arbeitsbericht zum Workshop „Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 – Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze“, durchgeführt am 27./28. Januar 2004 in Braunschweig. S. 56-58.