

Technische Universität München
Wissenschaftszentrum Weihenstephan
für Ernährung, Landnutzung und Umwelt
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus

**Evaluation von Programmen und Konzepten
der ländlichen Strukturentwicklung dargestellt am
Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER**

Manfred Geißendörfer

**Vollständiger Abdruck der von der
Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung
und Umwelt der Technischen Universität München
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Agrarwissenschaften (Dr. agr.)
genehmigten Dissertation.**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Klaus Salhofer

Prüfer der Dissertation:

- 1. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. (BG) Alois Heißenhuber**
- 2. Univ.-Prof. Dr. Michael Besch (i. R.)**

**Die Dissertation wurde am 18.3.2005 bei der Technischen Universität München
eingereicht und durch die Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan
für Ernährung, Landnutzung und Umwelt am 24.08.2005 angenommen.**

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART) an der Fachhochschule Weihenstephan. Aus der Beschäftigung mit vielfältigen Themen der Strukturpolitik, insbesondere der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und - in jüngerer Zeit - den Aufgaben des Regionalmanagements ergaben sich viele Anstöße für die Abfassung dieser Dissertation.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber und Prof. Dr. Michael Besch (i. R.) für die Betreuung der Arbeit. Ihre spontane und bereitwillige Übernahme des Erst- und Zweit-Gutachtens ermöglichten mir eine vergleichsweise rasche berufsbegleitende Durchführung der Promotion. Sie gaben durch ihre stete Begleitung sowie durch ihre kritische und konstruktive Durchsicht und Diskussion entscheidende Hilfestellungen. Herrn Prof. Dr. Klaus Salhofer danke ich für die Übernahme des Vorsitzes der Prüfungskommission.

Ganz besonders danken möchte ich Prof. Dr. Otmar Seibert von der Fachhochschule Weihenstephan, dem Leiter der Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART). Aus der gemeinsamen Beschäftigung mit den hier untersuchten Arbeitsfeldern entstanden zahlreiche Ideen und Anregungen für die Bewältigung des Themas. Seine Anstöße halfen insbesondere dann, wenn es um Richtungsentscheidungen ging, die den Verlauf der Arbeit beeinflussten und die auch jeweils den notwendigen Schub an Motivation zur Weiterarbeit vermittelten - parallel zu dem umfangreich zu bewältigenden Tagesgeschäft. Manch konstruktive Diskussion führte ich darüber hinaus mit meinem Kollegen Michael Thomas und anderen Kollegen der Triesdorfer Abteilung der Fachhochschule Weihenstephan.

Mein Dank geht auch an das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, die bei der Bearbeitung der empirischen Fragestellungen immer ein offene methodische Diskussion ermöglichten und mit der bereitwilligen Datenüberlassung erst die Grundlage für die Anwendung der verschiedenen Evaluations-Designs schufen.

Ein großes Dankeschön sage ich meiner Frau Andrea, die mir während der intensiven Erarbeitungszeit den Rücken frei hielt und mich oft entbehren musste. Nicht zuletzt danke ich meiner Familie für den Freiraum, den sie mir ließ und für die Unterstützung bei den gewohnten Arbeiten des Familienalltags einer sechsköpfigen Familie.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis	IX
Kartenverzeichnis	IX
Abkürzungen	X
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung.....	3
1.3 Datengrundlagen.....	4
2 Situation und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume.....	5
2.1 Ländliche Regionen im Strukturwandel.....	5
2.1.1 Abgrenzung und Situation der ländlichen Räume.....	5
2.1.2 Generelle Entwicklungstrends ländlicher Wirtschaftsräume	12
2.2 Politik zur Entwicklung ländlicher Räume	20
2.2.1 Begründung und Zielsetzung regionsspezifischer Entwicklungsmaßnahmen	20
2.2.2 Überblick über ausgewählte Strategieelemente der Strukturpolitik für ländliche Räume.....	23
2.2.2.1 Ausgewählte raumordnerische Strategiekonzepte	23
2.2.2.2 Überblick über das Mehrebenensystem der angewandten Strukturpolitik im ländlichen Raum	30
2.2.2.3 Ausgewählte Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik	34
2.2.2.4 Ausgewählte Instrumente der Agrarstrukturpolitik	47
2.3 Neuere Strategien und ihre Anwendung für die Entwicklung des ländlichen Raums.....	56
3 Methoden zur Wirkungsanalyse von Strukturförderprogrammen.....	68
3.1 Überblick über den Stand der Evaluations-Forschung im Bereich Strukturförderung	68
3.1.1 Evaluationsforschung - ein Überblick zur Bedeutung von Evaluationen in Deutschland	68
3.1.1.1 Theoretische Einordnung der Evaluationsforschung	68
3.1.1.2 Bedeutung der Evaluationsforschung in Deutschland	72
3.1.2 Bedeutung der Evaluation in der EU-Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume.....	77

3.1.3	Allgemeine konzeptionelle und methodische Grundlagen	80
3.1.3.1	Phasen des Evaluationsprozesses	83
3.1.3.2	Arten und Reichweite von Evaluations-Ansätzen	90
3.2	Anforderungen an Evaluationen der EU-Strukturfondsinterventionen am Beispiel des LEADER+-Programms Bayern	105
3.2.1	Überprüfung des Logical Framework und dessen Operationalisierung	110
3.2.2	Programm-Implementation, Begleitungs- und Bewertungssysteme	114
3.2.3	Bewertung der Wirksamkeit von Programmen.....	118
3.2.4	Gesamt-Nutzen und Mehrwert des Programms.....	121
3.3	Evaluations-Design und -Methoden: Anwendbarkeit und Aussagekraft ausgewählter Strategien	123
3.3.1	Rahmenbedingungen beim Aufbau eines Evaluations-Designs	123
3.3.1.1	Einzelfalluntersuchungen versus vergleichende Untersuchungsanlagen..	127
3.3.1.2	Quer- versus Längsschnittanalysen	128
3.3.1.3	Experimentelle, quasi-experimentelle und nicht-experimentelle Designs..	131
3.3.1.4	Design-Kombination und Triangulation.....	133
3.3.2	Ausgewählte Datengewinnungs-Methoden.....	135
3.3.2.1	Quantitative Methoden.....	136
3.3.2.2	Qualitative Methoden	140
3.4	Entwicklung und Anwendung eines partizipativ-dialogischen Evaluationsverfahrens zur Bewertung lokaler Aktivitäten	142
3.4.1	Grundprinzip und Ableitung der Methode	144
3.4.2	Charakterisierung der Schlüsselbereiche	146
3.4.3	Exkurs: Reliabilitätsanalyse und Technik der Index-Berechnung	149
3.4.4	Eignung und Einsatzgebiete der Methode - Praktische Erfahrungen	153
4	Wirkungsanalyse partizipations- und innovationsorientierter lokaler und regionaler Konzepte am Beispiel von LEADER-Programmen	157
4.1	EU-weite Ex-post Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II (1994-1999) Bewertung ausgewählter Programme deutscher Bundesländer	157
4.1.1	Aufgabenstellung, Ziel und Vorgehensweise	157
4.1.2	Die Implementierung von LEADER II in den deutschen Bundesländern	161
4.1.3	Ausgewählte Ergebnisse der Länderprogramme (Sample)	163
4.1.3.1	Implementierung des LEADER-Programms	163
4.1.3.2	Effektivität in Bezug auf die horizontalen Ziele	168
4.1.3.3	Exkurs: Cost-Effectiveness-Analyse	173
4.1.3.4	Effektivität in Bezug auf die spezifischen Ziele	183
4.1.3.5	Management- und Finanzierungsprozeduren	189
4.1.3.6	Exkurs: Erste „Erfahrungen“ mit dialogorientierten Evaluations-Methoden	190
4.1.4	Gesamtbewertung aus nationaler Sicht	195

4.2	Ex ante-Bewertung des LEADER+-Programms Bayern (2000-2006).....	199
4.2.1	Aufgabenstellung	199
4.2.2	Bewertung der Relevanz und der Kohärenz des Programms.....	201
4.2.2.1	Relevanz.....	201
4.2.2.2	Interne Kohärenz	207
4.2.2.3	Externe Kohärenz mit „Mainstream“-Programmen, Landes- und Bundespolitik und anderen EU-Interventionen	213
4.2.2.4	Erwartbare quantifizierbare Wirkungen (quantifizierte Ziele).....	222
4.2.3	Bewertung der Durchführungsverfahren.....	224
4.2.3.1	Verfahrensablauf und Umsetzung der besonderen Anforderungen von LEADER+	224
4.2.3.2	Programmbegleitung und -bewertung, Auswahl geeigneter Indikatorensysteme.....	229
4.2.4	Berücksichtigung der Empfehlungen im Programm-Design	237
4.3	Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER + im Freistaat Bayern (2000-2006)	237
4.3.1	Aufgabenstellung und Ablauf	237
4.3.2	Relevanz der Programmstrategie	242
4.3.3	Analyse der Programm-Implementierung	244
4.3.3.1	Programmziele, Strategie, Kohärenz.....	244
4.3.3.2	Bewertung des Programm-Managements und der Verfahrensabläufe.....	252
4.3.4	Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse.....	263
4.3.4.1	Fragen zur Umsetzung der LEADER-Methode.....	263
4.3.4.2	Beantwortung der titelspezifischen Fragen.....	268
4.3.5	Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu LEADER+ in Bayern	276
5	Diskussion und Wertung der Ergebnisse.....	282
5.1	Implikationen für Evaluationsforschung und -praxis.....	282
5.2	LEADER-Mehrwert und Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.....	287
5.3	Schlussfolgerungen	296
6	Zusammenfassung	301
7	Summary and Consequences	304
8	Literaturverzeichnis	310
9	Anhang.....	325

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verteilung der EU-Fördermittel und Beteiligung der EU-Strukturfonds (2000-2006).....	37
Tabelle 2:	Verteilung der Finanzmittel der 4 EU-Gemeinschaftsinitiativen (2000-2006)....	40
Tabelle 3:	Ausgaben für Fördermaßnahmen der GAK in Bayern	54
Tabelle 4:	Elemente und Kernfragen eines Evaluations-Designs - „Planning Tool“.....	126
Tabelle 5:	Analyse von Nettowirkungen durch Vergleich mit den Kontextbedingungen ..	131
Tabelle 6:	Typische Forschungsdesigns für Wirkungsanalysen	134
Tabelle 7:	Test der Items zur Bildung von Schlüsselbereichen.....	150
Tabelle 8:	Ausgewählte finanzielle und materielle Merkmale von LEADER II in den deutschen Bundesländern.....	165
Tabelle 9:	Beschäftigungseffekte von LEADER II (Sample)	170
Tabelle 10:	Implementierung und Bewertung der LEADER-Merkmale	184
Tabelle 11:	Vorschlag einer Auswahlliste für Basis- und Begleitindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien) ...	234
Tabelle 12:	Vorgeschlagene Leistungsindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien).....	235
Tabelle 13:	Vorgeschlagene Wirkungsindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien).....	236
Tabelle 14:	Schwerpunkthemen der bayerischen LAG	248
Tabelle 15:	Aggregierte Ergebnis-Ziele der bayerischen LAG (Stand 10/2003)	251
Tabelle 16:	Kriterienliste für die Bewertung der Regionalen Entwicklungskonzepte im Auswahlverfahren.....	253
Tabelle 17:	Finanzielle Umsetzung des bayerischen LEADER+-Programms (Titel 1 u. 2)	257
Tabelle 18:	Merkmale der bayerischen LAG	259

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Einordnung ausgewählter Programme zur Förderung des ländlichen Raums.....	33
Abbildung 2: Interaktionsgeflecht der Evaluationsforschung	69
Abbildung 3: Zusammenhang zwischen den Stufen des Politikzyklus und Evaluationsanforderungen	82
Abbildung 4: Verbindung zwischen Programmintervention, Ergebnissen und Bewertungsschritten.....	89
Abbildung 5: Zielerreichungsanalyse unter Berücksichtigung exogener Trends	94
Abbildung 6: Zusammenhang zwischen partizipativem Evaluationsprozess und der Verwendung von Evaluationsergebnissen	102
Abbildung 7: Anforderungen an die Evaluation von EU-Strukturfondsinterventionen	109
Abbildung 8: Vereinfachtes „logical framework“ und Indikatoren	113
Abbildung 9: „Konstruktion“ des Vergleichsindex und Benchmarking.....	151
Abbildung 10: Auswahl der Untersuchungsobjekte für die EU-weite Ex post-Bewertung....	160
Abbildung 11: Analyse der LEADER-Merkmale und deren Einfluss auf die Wirkungen (Dialogrunden)	192
Abbildung 12: Struktur des Finanzierungsplans in Bayern	210
Abbildung 13: Methodische Vorgehensweise und Ablauf der Halbzeitbewertung	241
Abbildung 14: Ergänzender Zielcharakter von LEADER+.....	252
Abbildung 15: Verfahrensablauf LEADER+ in Bayern	255
Abbildung 16: Einfluss der Finanzierungs- und Managementverfahren auf die Wirksamkeit des LEADER-Programms.....	262
Abbildung 17: Anwendung der Besonderheiten der LEADER-Methode in den bisherigen Phasen der Programmumsetzung durch die Programmbehörden.....	265
Abbildung 18: Anwendung des bottom up-Ansatzes durch die LAG	267
Abbildung 19: Zweckdienlichkeit der LAG-Aufgabenverteilung	270
Abbildung 20: Synergieeffekte der LAG-Aktivitäten	271
Abbildung 21: Profil des Kooperations-Nutzens der Lokalen Aktionsgruppen.....	273
Abbildung 22: Profil des Networking-Nutzens der Lokalen Aktionsgruppen	275
Abbildung 23: Erleichterung der Partnersuche durch Vernetzung	276

Kartenverzeichnis

Karte 1: Gebietskategorien auf Basis der siedlungsstrukturellen Kreistypen	6
Karte 2: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland (gemäß Analysen der BBR)	11
Karte 3: Abgrenzung der Fördergebiete gemäß EU-Zielen (2000 - 2006).....	36
Karte 4: Kommunale Finanzkraft 2001 in bayerischen Landkreisen (Steuerkraftmesszahl in € je Einwohner).....	243
Karte 5: Lage und Schwerpunkte bayerischer LEADER-Aktionsgruppen (Oktober 2003) ..	249

Abkürzungsverzeichnis

ABL	Alte Bundesländer
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
a.a.O.	am angeführten Ort
AEIDL	Europäische Vernetzungsstelle LEADER II
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayStMLF	Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
BayStMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
BayStMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (früher BFLR: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BT	Bundestag
BWS	Bruttowertschöpfung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ab 1998 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BMVBW)
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DE / BA ...	Laufende Nummerierung der LEADER-Gruppen (z.B. Deutschland / Bayern 01)
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft (EU-Kommission)
DG Regio	Generaldirektion Regionalpolitik und Kohäsion (EU-Kommission)
DLE	Direktion für ländliche Entwicklung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond der Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfond
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan Ländlicher Raum gemäß EU-VO 1257/1999
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument

et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU-KOM	Kommission der Europäischen Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GG	Grundgesetz
GI	Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
Hrsg.	Herausgeber
KAT	Kollektive Aktionsträger
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KuLaP	Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de developement de l'économie rural
LE-ON	LEADER - Online: Informationssystem bayerischer LEADER-Gruppen
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LF	Landwirtschaftliche Nutzfläche
M	Maßnahme
MEANS	Methods for Evaluating Actions of Structural Nature
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NBL	Neue Bundesländer
NGO	Non Government Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Operationelles Programm
Q 102 (und andere)	Questionnaire (Fragebogen) zum Sample mit 102 Befragten
REK	Regionales Entwicklungskonzept
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SP	Schwerpunkt
SV	Sozialversicherungspflichtig
usw.	und so weiter
VAIF	Verfahren zur Abwicklung investiver Förderprogramme
VO	Verordnung
WISO	Wirtschafts- und Sozialpartner
WTO	World Trade Organization
Ziff.	Ziffer

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gewinnen nicht nur in den hoch entwickelten Volkswirtschaften, sondern auch in den durch die Osterweiterung der EU zu konkreten Anpassungsschritten aufgeforderten Staaten an Bedeutung. In der Auseinandersetzung um die unterschiedlichen Probleme und Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raumes hat die Diskussion durch verschiedene Ereignisse in jüngerer Vergangenheit neue Impulse erhalten:

- die Konferenz von Cork 1996 und die Folgeveranstaltung in Salzburg 2003;
- die Reformbemühungen der EU-Kommission seit der Agenda 2000;
- zusammenhängend damit die Vorbereitungen und begonnenen Verhandlungen im Rahmen einer neuen WTO - Runde,
- und die bereits genannte Erweiterung der EU um Mitgliedstaaten mit großen Anteilen ländlicher Gebiete.

Gerade die Vielfalt der beteiligten Länder und deren unterschiedliche Strukturen mag die Diskussion um geeignete Konzepte zur Überwindung bestehender Disparitäten in Nord-Süd-, wie auch Ost-West-Richtung noch verstärkt haben. Die Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den EU- und insbesondere den Beitrittsländern bedarf deshalb einer ausgewogenen, aber dennoch zielgenauen Strategie und Instrumentenwahl.

Traditionelle, allein auf den Agrarsektor fixierte Anpassungs- und Modernisierungsstrategien sind den Problemstellungen in den ländlichen Teilräumen kaum angemessen. Es gilt, die vielfältigen demographischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungsprobleme und -potenziale ländlicher Räume in ihre Gesamtheit zu analysieren und auf der Basis einer partnerschaftlichen Arbeitsweise, mit den betroffenen und beteiligten Akteuren ein regional angepasstes Entwicklungskonzept zu entwerfen. Gleichzeitig sollten praxistaugliche administrative und politische Handlungsstrategien entwickelt werden, die eine Umsetzung der Konzepte erleichtern. Die Erfahrungen aus der EU-Strukturförderung in Deutschland zeigen, dass es eine zentrale Herausforderung für die ländliche Entwicklungspolitik ist, geeignete Instrumente zu schaffen, um eine auf den räumlichen Stärken und Schwächen basierende, sektorübergreifende Förderstrategie „auf den Weg zu bringen“.

Das zunehmende Engagement der Europäischen Union im Rahmen regionalpolitischer Aktivitäten zeigt den Willen der Mitgliedsstaaten, insbesondere die sozioökonomischen Unterschiede und Disparitäten zwischen den Regionen auszugleichen. Die Möglichkeiten einer europäischen Regionalförderung können - abhängig von den finanziellen Voraussetzungen - als relativ umfassend bewertet werden, unterliegen jedoch auch verschiedenen Restriktionen (KARL, 1995, S. 109 ff.). Im Vordergrund stehen hierbei sowohl vertikale Koordinationsprobleme zwischen den

beteiligten Ebenen (EU, Bund, Länder, Regionen) als auch Überschneidungen der Fachpolitiken, die auf Ziel- und Instrumentenebene zu Interdependenzen oder sogar zu Störeffekten für die Wirksamkeit der Strukturpolitik führen können.

Der Heterogenität der Probleme in den europäischen Teilräumen steht die Zielvielfalt, jedoch nicht unbedingt eine ebenso breite Instrumentenvielfalt gegenüber. Als Ausdruck der umfassenden räumlichen Förderkompetenz der EU muss die Ausweitung der Zielgebiete ab 1994 verstanden werden. Die Summe aller Zielfördergebiete in der EU schloss in der Förderphase 1994 bis 1999 51,7 % aller Einwohner ein. Wenngleich dies nur ein Beleg für die breite Streuung der Regionalförderung ist, musste die zielgerichtete Schwerpunktsetzung der europäischen Finanzhilfen neu überdacht werden. Dies war mit ein Anlass für die erneute Reform der Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000 mit der Reduzierung der Bevölkerungsplafonds in den Zielfördergebieten auf rd. 40 % (EU-KOM (GD REGIO), 2000a, S. 7 ff.). Die Konzentration auf die Gebiete mit markanten Entwicklungsdefiziten sollte den weiteren Mitteleinsatz der EU bestimmen. Nicht nur die fiskalischen Restriktionen, sondern auch die Erfolgskontrolle mittels Evaluation der regionalpolitischen Programme waren für die EU-Kommission ein Motiv, gezieltere Schwerpunktsetzungen zu wählen. Seit der Reform der Strukturfonds der Europäischen Union im Jahr 1988 sind Evaluationen zunehmend zum festen Bestandteil des Politikzyklus geworden, der innerhalb der Programmplanung und –umsetzung zu berücksichtigen ist.

Die Notwendigkeit der Wirkungsüberprüfung der regionalpolitischen Aktivitäten resultiert nicht zuletzt aus der Forderung nach einer möglichst effizienten und zielgerichteten Strukturpolitik, die zu einer Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den am schwächsten entwickelten Ländern führen soll. Generell dient die Analyse der Fördermaßnahmen im Zuge der Vorausbeurteilung, der Zwischen- und Schlussevaluation einer Überprüfung der Zielgenauigkeit, der Zielerreichung und der strategischen Ausrichtung der Förderkonzepte.

Ein weiterer Aktionsbereich der EU-Kommission ist die Durchführung von Gemeinschaftsinitiativen. Diese dienen i.d.R. der Erprobung neuer methodischer Ansätze in bestimmten Gebieten, z.B. LEADER und URBAN oder der gezielten Vernetzung von Regionen (INTERREG) sowie der Förderung spezifischer Zielgruppen (EQUAL). Insbesondere im Programmplanungszeitraum 1994 - 1999 startete die Kommission 13 solcher Gemeinschaftsinitiativen, um potenzial- und innovationsorientierte regional- oder beschäftigungspolitische Maßnahmen für verschiedenste Gebiete zu initiieren. Sie wurden außerdem unter dem Blickwinkel des „Experimentierens“ und der späteren Übertragbarkeit zumindest einzelner Programmelemente durchgeführt. Die Mainstream-Programme und die nationale Politik sollten dadurch Impulse erhalten. Insofern musste - um den „Mehrwert“ dieser Gemeinschaftsinitiativen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene beurteilen zu können - eine umfangreiche „Evaluationswelle“ durchgeführt werden, die nicht nur Standard-Fragen der Mainstream-Bewertungen beantworten sollte, sondern vielmehr die instrumentellen und inhaltlichen Besonderheiten der jeweiligen Initiativen zu bewerten hatte. Hieraus resultierten neue methodische Evaluations-Anforderungen, die auch Gegenstand dieser wissenschaftlichen Arbeit sind.

Die zunehmende Bedeutung von Evaluationen im Bereich der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume trägt dem wachsenden politischen und fiskalischen Stellenwert dieses Politikbereichs als der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung. Die Festschreibung von verbindlichen Evaluationen zu festgelegten Zeitpunkten sind überdies vor dem Hintergrund zu sehen, dass es insbesondere in politischen Mehrebenen-Systemen - wie sie in föderalistischen Mitgliedstaaten der EU zu finden sind - zahlreiche Ziel- und Interessenüberschneidungen in Bezug auf die Umsetzung der Rahmenvorgaben der Kommission und die Verwendung der EU-Finanzmittel gibt.

1.2 Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung

Vor diesem Hintergrund widmet sich die folgende Arbeit der Bedeutung von Evaluationen im Politikbereich der ländlichen Entwicklung und der methodischen Durchführbarkeit von Evaluationsanforderungen. Ein besonderer Fokus soll dabei auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER gerichtet werden, die als Pilotprogramm zur Erprobung neuer methodischer und inhaltlicher Merkmale der Politikinstrumente dient.

Aufbauend auf einer eher deskriptiven Analyse der Situation und der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume soll deshalb zunächst ein Überblick über den Stand der Evaluationsforschung im Bereich der ländlichen Strukturentwicklung vermittelt werden. Ein besonderes Augenmerk gilt den Erfordernissen, die sich aus den Bewertungsleitlinien der EU für die methodische Durchführung einer Evaluation ergeben. Dabei soll vor allem auch der Politikzyklus als Ganzes berücksichtigt werden. Ausdruck dessen ist folglich die Anwendung der Evaluationsinstrumente vor Beginn (ex ante), zur Halbzeit und zum Ende (ex post) der Programmumsetzung. Entsprechend differenziert sind die jeweiligen Anforderungen und Prüf-Schritte im methodischen Design einer Evaluation.

Aus der vergleichenden Gegenüberstellung sollen verschiedene Evaluationskonzepte diskutiert und auf ihre Anwendbarkeit überprüft, sowie Folgerungen für die methodische Belastbarkeit und Validität gezogen werden. Anregungen für die Verbesserung der Programm-Begleitsysteme und die Anwendung von partizipativen Methoden ergänzen den theoretischen Teil.

Der empirische Teil umfasst drei evaluierte Programm(-teile) mit spezifischen Strategieansätzen (lokale Partnerschaft, Regionalmanagement, gebietsspezifische Konzepte usw.). Dabei werden jeweils die Evaluations-Designs und die Ergebnisse der verschiedenen methodischen Bausteine erläutert. Im Mittelpunkt der Ausführungen aller drei Evaluationen steht die Erfüllung der von den Auftraggebern gestellten Anforderungen, die Beantwortung der spezifischen Evaluationsfragen und die Bewertung der ermittelten Wirkungen.

Folgende forschungsleitende Thesen bilden den Rahmen der Untersuchung:

- Evaluationsforschung hat in Deutschland aufgrund seiner jungen Vergangenheit bislang einen eher sektoralen Charakter. Eine interdisziplinäre „Evaluationskultur“ steckt noch in den Anfängen.
- Die Vorgaben der EU-Kommission bzw. der EU-Dienststellen haben positiven Einfluss auf die deutsche Evaluationskultur und die Entwicklung akzeptierter Evaluationsstandards.
- Das Steuerungspotenzial für Programme zur Entwicklung ländlicher Räume erhöht sich durch Evaluationen.
- Die multiplen Zielsetzungen der strukturpolitischen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums erfordern eine Kombination aus mehreren methodischen Evaluationsbausteinen sowie quantitativen und qualitativen „Indikatoren-Bündeln“, um zuverlässige Aussagen zur Wirksamkeit treffen zu können.
- Die Zunahme von subsidiär-dezentral ausgestalteten Programmen erfordert einen methodischen Evaluationsansatz, der nicht nur zur Programmsteuerung, sondern auch zur Steuerung der Umsetzung auf einer dezentralen Ebene beiträgt. Standards in Bezug auf „partizipative Evaluationsverfahren“ sind bislang nicht eingeführt.

1.3 Datengrundlagen

Die vorliegende Untersuchung wurde auf der Grundlage verschiedener Recherchen erstellt. Den Ausführungen in den Teilen 2 und 3 werden vorwiegend Literatur- und Dokumentenanalysen zugrunde gelegt. Dabei wurden sowohl „jüngere“ als auch „ältere“ Veröffentlichungen aus den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten verwendet, um die Veränderung der Problemlagen und Sichtweisen zu erfassen. Dies betraf die Analyse der Situation und der Politikmaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (Abschn. 2) graduell etwas stärker als die Diskussion der Evaluationsmethoden im darauf folgenden Teil der Untersuchung. Gleichwohl spiegelten die vorliegenden theoretischen und praktischen Evaluationsbeiträge den Wandel der Bedeutung und Nutzung von Evaluationen wider. Abschnitt 3 widmet sich im besonderen Maße der Diskussion der Methoden zur Wirkungsmessung und –analyse von Strukturförderprogrammen, wobei bewusst Quellen aus der „überfachlichen Evaluations-Literatur“ und spezifische Beiträge zur Evaluation strukturpolitischer Programme, z.B. einschlägige EU-Dokumente, zusammengeführt wurden.

Die Aussagen im empirischen Teil der Untersuchung (vgl. Abschn. 4) stützen sich vorwiegend auf durchgeführte Primär-Erhebungen im Zuge der jeweiligen Programm-Evaluation. Diesbezügliche Daten- und Informationsquellen werden ebenfalls in den betreffenden Unterabschnitten angeführt.

2 Situation und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume

2.1 Ländliche Regionen im Strukturwandel

2.1.1 Abgrenzung und Situation der ländlichen Räume

Die Bildung und Abgrenzung von Wirtschaftsräumen ist grundsätzlich vom Zusammenwirken natürlich-geographischer, soziologischer, ökonomischer und politisch- institutioneller Faktoren abhängig.¹ Sie besitzen strukturelle, funktionale oder institutionelle Besonderheiten, durch die sie sich von anderen Räumen - zumindest zeitweise - abgrenzen.

Im internationalen Vergleich gehört die Bundesrepublik Deutschland zu den stärker verstädterten Staaten: Knapp 20 % der Bevölkerung leben in ländlichen Gebieten, die etwa 50 % der Fläche umfassen. In den Industriestaaten insgesamt (OECD) leben gut 35 % der Bevölkerung in ländlichen Gebieten auf etwa 95 % der Fläche. Der Flächenbezug macht deutlich, dass den ländlichen Räumen in den Industriestaaten eine besondere Verantwortung im Hinblick auf die Ziele einer umweltverträglichen Flächennutzung und den Schutz der natürlichen Ressourcen zukommt. Die in der EU (durch die Einführung des EU-Binnenmarktes) befürchtete Polarisierung zwischen Stadt und Land hat sich nicht weiter verstärkt. Die ländlichen Räume zählen auch nicht generell zu den „Verlierern“ in der regionalen Entwicklung. Ökonomisch betrachtet gehörten einige ländliche Regionen in den Industriestaaten sogar zu den dynamischsten Gebieten überhaupt. Bei der Entwicklung der Beschäftigung ist es einigen sogar gelungen, erfolgreicher als die gesamte Volkswirtschaft zu sein (IRMEN, 1996, S. 713).

Angesichts einer Vielzahl von Untersuchungen über die Charakteristika ländlicher Räume werden parallel dazu beinahe ebenso viele Vorschläge zur Abgrenzung dieser Gebietskategorie als eigenständiger Raumtypus in die Diskussion eingebracht. Je nach Betrachtungsebene beinhalten die Vorschläge unterschiedliche Aggregationsstufen der analysierten Gebiete. Ausgehend von der Länderebene mit relativ fein untergliederten Funktionsräumen der Landesentwicklungs- und Regionalpläne bis hin zur Typisierung der Regionen im europäischen Kontext² besteht eine ausgedehnte Vielfalt von Abgrenzungsversuchen.

Der ländliche Raum stellt, was immer wieder betont wurde, keine homogene Gruppe dar. Dies ergibt sich bereits aus seiner üblichen Definition, in deren Mittelpunkt zumeist das Unterschreiten einer gewissen Einwohnerdichte steht, daneben aber häufig auch Aspekte wie Ausrichtung auf die landwirtschaftliche Produktion, periphere Lage usw. berücksichtigt werden.³ Die Differen-

¹ LAUSCHMANN, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover, 1976, S. 1.

² Vgl. NN: Ländliche Gebiete: Probleme und Perspektiven, in EU-KOMMISSION: Europa 2000 plus, Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung, Luxemburg, 1994, S. 117 ff..

³ Die Literatur zu den vorgeschlagenen Untergliederungsmöglichkeiten ist umfangreich. Vgl. z.B. Abschnitt A IV „Raumgliederungen“, in AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Daten zur Raumplanung, Teil A,

zierung ländlicher Gebiete nach siedlungsstrukturellen Kennwerten (z.B. Bevölkerungsdichte) führt jedoch noch nicht zu einer problemorientierten Raumgliederung, die Informationen über den Entwicklungsstand und den spezifischen Bedarf einer Region liefert (BÖLTKEN UND IRMEN, 1997).

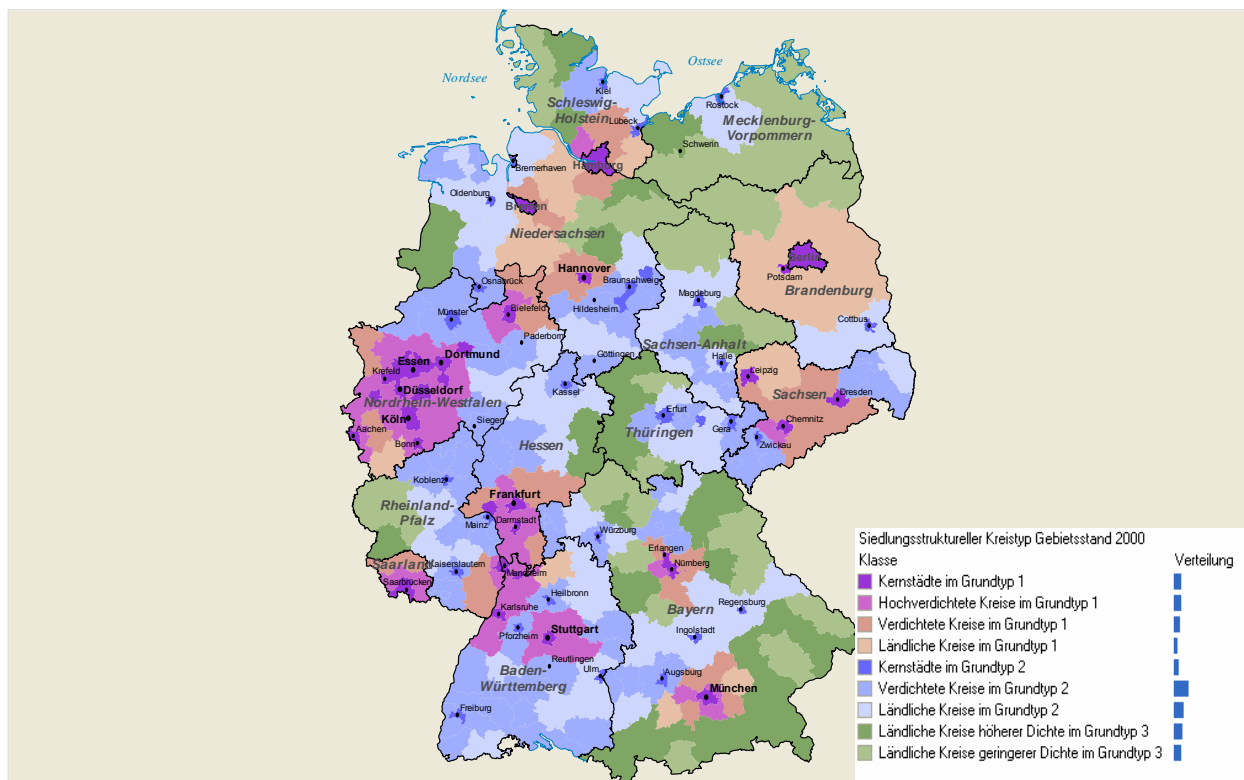
Die von der BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR, 2002, S. 7 ff.) für **analytische Zwecke** abgegrenzten siedlungsstrukturellen Gebietstypen basieren auf kreisscharf abgegrenzten Gebiets- bzw. Kreistypen. Die Differenzierungskriterien sind:

- Zentralität (Existenz eines Oberzentrums)
- Verdichtung (Bevölkerungsdichte)
- Verflechtungen zwischen zentralen Orten und dessen Umland.

Die BBR unterscheidet hierbei eine großräumige und eine kleinräumige Typisierung, wobei erstgenannte mit der Gebietskulisse der Planungsregionen auf Bundesländerebene deckungsgleich ist. Die 3 Grundtypen gliedern sich in:

- Regionen mit großen Verdichtungsräumen (Grundtyp 1 „Agglomerationsräumen“)
- Regionen mit Verdichtungsansätzen (Grundtyp2 „Verstädterte Gebiete“)
- Ländliche geprägte Regionen (Grundtyp 3 „Ländliche Gebiete“).

Karte 1: Gebietskategorien auf Basis der siedlungsstrukturellen Kreistypen



Quelle: BBR, 2002

Hannover 1981. Ebenso bei BMBAU: Entwicklungsmöglichkeiten strukturschwacher Räume, Bonn 1996, o. S..

Die ländlichen Räume unterschreiten eine Bevölkerungsdichte von 150 Einwohner/km² und besitzen kein Oberzentrum über 100.000 Einwohner (oder: Oberzentrum vorhanden, aber Bevölkerungsdichte < 100 Einwohner/km²). Innerhalb der Grundtypen werden jeweils weitere Unterkategorien unterschieden, die von der besonderen Struktur und Entwicklung des Gebiets auf kleinräumiger Ebene abhängen.⁴ Die hier interessierenden ländlich geprägten Regionen werden nach folgenden Kriterien typisiert:

- Stärker besiedelte, nicht peripher gelegene ländliche Räume (≥ 100 Einw./km²),
- Dünn besiedelte, peripher gelegene ländliche Räume (< 100 Einw./km²).

Vielfach bedient man sich einer „Negativabgrenzung“ der ländlichen Räume. Dies geschieht, indem alle Räume, die nicht eindeutig einem definierten Agglomerationsraum zugeordnet werden können, in die Kategorie „Ländlich geprägte Räume“ eingestuft werden. Erst als Ergebnis der Abgrenzung wird z. B. die Unterschreitung einer bestimmten Bevölkerungsdichte (150 Einw./km²) als Kennzeichen der Gebiete verwendet. Dabei werden den unterschiedlichen Wirtschafts- und Agrarstrukturen kaum Bedeutung zugemessen, obgleich diese für die regionsspezifischen Anpassungs- und Entwicklungsmuster und folglich auch für den Funktionswandel der jeweiligen Raumkategorie relevant waren. Erst im Verlauf der 1990er Jahre wich diese Betrachtungsweise einer zunehmenden Höhergewichtung der Abgrenzung nach funktionalen Kriterien. Dies hängt damit zusammen, dass heute vor allem die Entwicklungsfähigkeit bzw. Entwicklungsschwäche eines Raumes bezüglich bestimmter Funktionen, die er erfüllen soll, im Vordergrund steht (IRMEN, 1996, S. 713 ff.)

Die Kennzeichen des ländlichen Raumes werden - je nach Betrachtungsweise und Untersuchungsziel - entsprechend differenziert geschildert. Die früher übliche Charakterisierung durch die Dominanz des agrarwirtschaftlichen Sektors mit, zumindest bei der Nahrungsmittelversorgung relativ autarken regionalen Wirtschaftsbeziehungen, muss heute durch die Einbindung in großräumige Vernetzungszusammenhänge und die divergierende Funktionsentwicklung der einzelnen Teilräume einer weit differenzierteren Betrachtungsweise weichen.

Ob es **den** ländlichen Raum als Einheit gab und gibt erscheint angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungen, die der industriegesellschaftliche Entwicklungsprozess in den vergangenen Jahrzehnten mit sich brachte, überhaupt fraglich. Die Trennschärfe zwischen „Stadt“ und „Land“ hat sich dadurch in vielen Regionen verwischt, wenn nicht aufgelöst.⁵ Eine vereinheitlichende Charakterisierung nur nach einzelnen Kriterien bzw. Indikatoren muss folglich Defizite aufweisen und kann nur für sehr (sektor-)spezifische Problemstellungen genügen (z. B. Arbeitslosenquote, landwirtschaftliche Betriebsaufgaben).

Die Auseinandersetzung mit der Frage der denkbaren Typisierungsmöglichkeiten des ländlichen Raumes zeigt, dass insbesondere eine Kategorisierung nach der funktionsräumlichen Entwick-

⁴ Vgl. Laufende Raumbewertung der BFLR, Bonn, 2002, S. 3 ff.

⁵ Vgl. ORT, W.: Die Zukunft des ländlichen Raums. In: URFF, W. v., MEYER, H. v. (Hrsg.): Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum, Baden-Baden, 1987, S. 298.

lungsfähigkeit und -schwäche sinnvoll erscheint. Eine solche Vorgehensweise soll die spezifischen raumbundenen Stärken und Schwächen der Teilräume aufzeigen. Daraus resultierende Nutzungspotenziale und -einschränkungen müssen im Hinblick auf die Entwicklungsfähigkeit der Region gewichtet und in Form der vorrangig anzustrebenden Ziele berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Betonung von Entwicklungsprozessen in der regionalen Entwicklung.

Komplexere Regionalanalysen bauen deshalb meist auf mehreren Kriterien gleichzeitig auf. Dies setzt den Einsatz multivariater Analysemethoden voraus. Dabei zeigen zusammengefasste Indikatoren-Bündel die Heterogenität der Kategorie „Ländlicher Raum“ auf. Der Vorteil der multivariaten Analyseverfahren ist, dass eine Vielzahl von Indikatoren gleichzeitig untersucht wird. Dabei erfolgt z.B. durch Faktorenanalyse eine Reduzierung und Bündelung der Variablen zu so genannten Haupt-Faktoren. Diese Haupt-Faktoren werden als „mehrdimensionale“ Variable interpretiert. Aus der Kombination der verschiedenen Dimensionen (Faktoren) ergeben sich räumlich differenzierte Problem- und Merkmalsbündelungen, die durch spezifische Stärken und Schwächen charakterisiert werden. Danach lassen sich die ländlichen Räume gemäß ihrer Merkmalsausprägungen in unterschiedliche „Typen“ einteilen.⁶ In neueren Untersuchungen wird diesem Zusammenhang Rechnung getragen, indem die Komplexität der Merkmalszusammenhänge anhand von gebündelten Problemdimensionen operationalisiert und anschließend die verschiedenen Dimensionen der „Strukturschwäche ländlicher Räume“ analysiert werden.⁷

Die BUNDESANSTALT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (IRMEN, 1996, S. 713 ff.) beobachtet zur Analyse der Entwicklungslinien ländlicher Räume in Deutschland ein ausgesuchtes Set an Indikatoren. Dazu wurden zunächst die Problem- und Merkmalsdimensionen in einer Faktorenanalyse extrahiert, um möglichst wenige eindimensionale Haupt-Komponenten zu erhalten. Im Anschluss wurde durch eine Verknüpfung der zwei Hauptdimensionen „Siedlungsstruktur“ und „Wirtschaft und Arbeit“, die jeweils durch 5 Indikatoren gebildet wurden, die Abgrenzung strukturschwacher Räume ermöglicht. Jede Raumeinheit konnte somit einer spezifischen Faktorausprägung zugeordnet werden. Auch der Raumordnungsbericht des Bundes nimmt bei seinen Empfehlungen darauf Bezug (BMBAU, 2000, S. 188 ff.)

⁶ Vgl. z.B. BUNDESANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (BFLR): Strukturschwäche in ländlichen Räumen - ein Abgrenzungsvorschlag, Arbeitspapier 15/1995; Bonn 1995. Abhängig von der Zahl und Zusammensetzung der verwendeten Variablen lassen sich die Typen unterschiedlich abgrenzen. Für bayerische Regionen wurde eine auf den Agrarstrukturwandel in Bayern fokussierte multivariate Analyse zur Vorbereitung der EU-Förderphase 2000-2006 durchgeführt. Dabei berücksichtigten die Autoren ausdrücklich den wirtschafts- und siedlungsstrukturellen Kontext der Landkreise Bayerns. Vgl. FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF: Weitere wissenschaftliche Begleitung des bayerischen Ziel 5b II-Programms, Triesdorf, 1999, S. 58 ff. (unveröffentlicht).

⁷ Vgl. IRMEN, E.: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland und Europa, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1996, S. 713 ff sowie die Aktualisierung des Abgrenzungsvorschlags im internen Vermerk des BBR (F II 1) vom 31.10.1997: „Strukturschwache Ländliche Räume“. Ebenso bei HÜBLER, K.-H.: Nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete in Deutschland – sind wir auf dem richtigen Weg? In: BMBAU UND DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg): Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands - Dokumentation zum Kongress in Berlin, Bonn, 1998, S. 13-26. Auch bei MILBERT, A.: Was ist der ländliche Raum? IN DEUTSCHE VERNETZUNGSSTELLE LEADER (DVS): LEADER forum, Heft 3/2002, S. 18.

In der Kombination der verschiedenen Dimensionen resultierten räumlich differenzierte Problem- und Merkmalsbündelungen, die durch spezifische Stärken und Schwächen charakterisiert werden. Die unterschiedlichen Potenziale bildeten die Grundlage für die Einteilung in vier „Typen“ strukturschwacher ländlicher Räume. Die Heterogenität der Raumkategorie „Ländlicher Raum“ auf der disaggregierten Betrachtungsebene wird durch diesen Untersuchungsansatz sichtbar.

Abhängig von den spezifischen Verhältnissen lassen sich in Deutschland folgende vier Typen von ländlichen Räumen gemäß der BBR-Analyse erkennen (vgl. Karte 2):

(1) Ländliche Räume in günstiger wirtschaftsgeografischer Lage bzw. im weiteren Einzugsbereich von Agglomerationsräumen:

Diese Räume sind trotz höherer Bevölkerungsdichte durchweg von ländlicher Siedlungsstruktur, haben aber aufgrund ihrer Nähe enge Verflechtungen zu den großen Städten und Stadtregionen. Sie übernehmen Wohn- und Erholungsfunktion für die Agglomerationsräume und begreifen sich in ihren Entwicklungsleitbildern als deren Teilgebiet. Zum einen profitieren sie von den Agglomerationseffekten, zum anderen geht von diesen ein erheblicher Siedlungsdruck auf das ländliche Umland aus. Die Attraktivität dieser Räume - ländliche Siedlungsstruktur, verknüpft mit guter Erreichbarkeit - ist durch die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen und die Folgen des Individualverkehrs gefährdet. Auch ihre wirtschaftliche Entwicklung wird von der Nachbarschaft zu den Agglomerationen geprägt, z.B. siedeln sich Zulieferbetriebe bevorzugt in den verkehrs- und kostengünstigeren ländlichen Umlandgebieten an. Sie haben eine ausgeprägte, für Agglomerationsumfelder typische klein- und mittelständische Wirtschaftsstruktur. Auch für die Landwirtschaft finden sich in diesen Räumen häufig günstige Bedingungen (z.B. Marktposition), bei allerdings stärker ausgeprägten Konkurrenzen um die Flächennutzung (Produktion-Erholung-Umwelt). Diesbezüglich sind vor allem konfliktlösende Instrumente gefragt. Diese Räume liegen in den alten Bundesländern vor allem entlang der großen Siedlungs- und Verkehrskorridore und im Umland der großen Städte, in den neuen Ländern im dichter besiedelten Süden.

(2) Ländliche Räume außerhalb der großen Verdichtungsregionen, aber mit deutlicher wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik:

Ihre wirtschaftliche Dynamik ist vor allem auf das Beschäftigtenwachstum im Verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. In diesen Räumen ist es gelungen, die Bedeutung der Landwirtschaft als Erwerbsquelle durch Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor zu ersetzen. Wegen steigender Überlastungserscheinungen in den Agglomerationen verlagern besonders fertigungsorientierte Betriebe ihre Standorte in diese Regionen, da sie immer noch in guter Erreichbarkeit zu den wirtschaftlichen Aktivzentren liegen sowie über eine gute Ver- und Entsorgungsinfrastruktur verfügen. Vermutlich konnten sie auch von der Dezentralisierungsstrategie der 1970er und 1980er Jahre im Bereich der weiterführenden Bildungseinrichtungen (Hochschulen) profitieren. Insgesamt war die Beschäftigtendynamik in den ländlichen Regionen besonders ausgeprägt, in denen die Zahl der technischen Berufe sehr stark zunahm. Diese gelten als Teil der produktions- und anwendungsorientierten Dienstleistungen und enthalten einen hohen Anteil von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Ihnen werden wirtschaftsstärkende Effekte zuge-

schrieben, wie die Beispiele Emsland, das südliche Umland Hamburgs oder auch Gebiete in Süd-Ost-Bayern (Niederbayern) aufzeigen. Tendenziell verläuft diese Entwicklung korrelierend mit einer dispersen flächenzehrenden Inanspruchnahme von Siedlungs-, Verkehrs- und Gewerbeflächen.

(3) Ländliche Räume mit relativ günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft und/oder Potenzialen im Tourismus

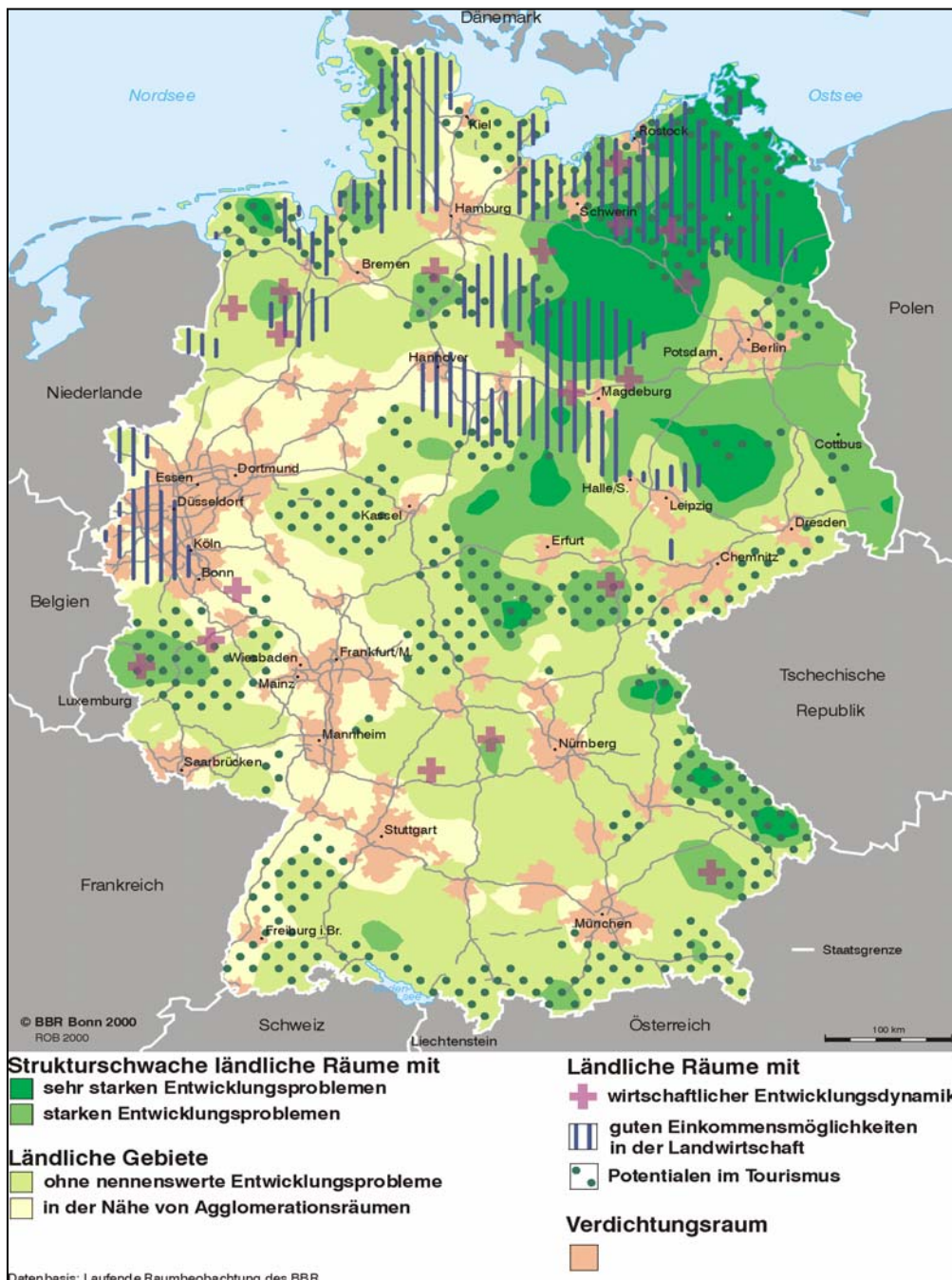
Diese Gebiete zeichnen sich dadurch aus, dass entweder in der Landwirtschaft bzw. über touristische Aktivitäten ein vergleichsweise „sicheres“ Einkommen zu erzielen ist. In Gebieten mit günstigen agrarstrukturellen Voraussetzungen bietet die Landwirtschaft sogar relativ hohe Einkommensmöglichkeiten. Ungünstige natürliche Produktionsbedingungen können hier zum Teil - bei ansonsten guten infrastrukturellen Voraussetzungen - durch größere oder arbeitsextensivere Betriebsstrukturen oder eine günstige Marktposition (relative Nähe zu Ballungsräumen) kompensiert werden. Zudem liegt in einigen Teilräumen ein touristisches Entwicklungspotenzial in der landschaftlichen Attraktivität. Zumindest saisonal lassen sich hier zusätzliche Einkommensquellen erschließen. Ihre Lage konzentriert sich im Wesentlichen auf die Küstenstreifen an Nord- und Ostsee, Seengebiete, Flusstäler, alpine Berggebiete und Mittelgebirgslandschaften. Beide Nutzungsformen - Landwirtschaft und Tourismus - bergen jedoch bei hoher Intensität auch umweltbelastende Risiken in sich.

(4) Strukturschwache ländliche Räume ohne (aus nationaler Sicht) bedeutende Potenziale

In diesen Räumen kumulieren die verschiedensten Probleme: Die Bevölkerungsdichte ist (teils extrem) niedrig, die technische und soziale Infrastruktur häufig unzureichend, das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln eingeschränkt. Fehlende Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor können die im agrarstrukturellen Wandel erwerbslos gewordenen Personen nicht auffangen. Die Investitionstätigkeit bewegt sich auf geringem Niveau. Peripher gelegen, sind sie die eigentlichen Problemgebiete ländlicher Räume. Anhaltende selektive Binnenwanderungsverluste vor allem der jungen Bevölkerung und dazu noch geringe Geburtenzahlen gefährden mittel- und langfristig den Bestand dieser Räume als gesellschaftlich und wirtschaftlich funktionsfähige Siedlungsräume und Kulturlandschaften. Im europäischen Integrationsprozess drohen gerade sie weiter aus dem Blickfeld zu geraten, denn an transeuropäische (Verkehrs-)Netze sind sie nicht oder nur indirekt angeschlossen. Ihre größten Vorteile liegen in einem hohen Leistungspotenzial der Natur-Ressourcen und Kulturlandschaften, wie z.B. in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns oder im Osten Bayerns. Für einige dieser Gebiete bedeutet zudem die Nachbarschaft zu den EU-Beitrittsstaaten Polen und Tschechien eine bedrohliche Standortkonkurrenz im produzierenden Gewerbe. Außerdem werden durch exogene regionalwirtschaftliche Friktionen (z.B. Konversionsprozesse in den alten und neuen Bundesländern) zusätzlicher Druck auf die Arbeitsmärkte verursacht. Diese „klassischen“ strukturschwachen ländlichen Regionen werden - vor allem aus Überlegungen zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit, die eine Konzentration der öffentlichen Finanzmittel in den schon vorhandenen ländlichen Klein- und Mittelzentren nahe legt - nur begrenzt über den Ausbau von Infrastrukturen an der wirtschaftlichen Entwicklung partizipieren können. Vielmehr muss sich - nach Meinung des BBR - die Politik auf die strukturelle Erneuerung der Wirtschaft im Bereich der KMU und die Förderung des Technologietransfers zur Schaf-

fung zukunftsfähiger Arbeitsplätze und Unternehmen, z.B. durch Ansiedlung von Existenzgründern, konzentrieren. Neben der Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen ist auch die Einkommenskombination von landwirtschaftlichen Betrieben (Diversifizierung) eine Alternative.

Karte 2: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland (gemäß Analysen der BBR)



Quelle: BBR, 2000

Fazit

Ländliche Räume sind „komplexe Standorte“, die sich nicht nur anhand **eines** Kriteriums, z. B. der Wirtschaftsstruktur oder der Siedlungsstruktur, hinreichend charakterisieren lassen. In der Realität bestimmen viele Entwicklungsfaktoren die Entwicklung ländlicher Räume. Zur Förderung der ländlichen Entwicklung müssen deshalb auch mehrere Faktoren beeinflusst werden, die entweder Entwicklungspotenziale stärker nutzen oder Entwicklungsengpässe vermindern. Angesichts der Dynamik der räumlichen Entwicklung sollten die Instrumente zur Steuerung dieser Entwicklung möglichst flexibel einsetzbar sein. Insgesamt wird deutlich, dass der ländliche Raum keineswegs ein homogenes Gebilde darstellt. Es handelt sich vielmehr um eine komplexe Raumkategorie, die dynamischen Veränderungen unterworfen ist und die durch eine große Vielfalt von regionalen und lokalen Besonderheiten geprägt wird. Er ist kein Problemgebiet an sich. Der Begriff „ländlicher Raum“ sagt demnach nichts über Entwicklungsdefizite und -chancen aus und kann deshalb nur als Oberbegriff verstanden werden, unter dem eine Reihe von differenzierten Teilräumen subsumiert werden.

Die im Rahmen von Evaluationsaufträgen zur Diskussion stehenden ländlichen Räume sind vorwiegend durch förderrechtliche und politische „top down“-Vorgaben definiert. Im Rahmen von Evaluationen bzw. Wirkungsanalysen kann es somit nicht um die eigentliche Abgrenzung des Ländlichen Raums gehen. Diesbezüglich sind meist im Zuge der Ex ante-Bewertung nur noch geringe Prüf- und Anpassungsspielräume möglich. Allerdings ist es notwendig, die Ausgangs- und Referenzsituation innerhalb der Fördergebiete und ihre spezifischen Stärken und Schwächen zu berücksichtigen. Dazu sollen sowohl generelle Trends, die durch exogene Faktoren ausgelöst werden, als auch endogene Ressourcen der Fördergebiete berücksichtigt werden. Dennoch ergeben sich „am Rande dieser Diskussion“ häufig Fragen, die eine adäquatere Abgrenzung von Fördergebietskulissen aufgrund des spezifischen Bedarfs der Regionen - wie in den Ex ante-Bewertungen gefordert - zum Inhalt haben.

2.1.2 Generelle Entwicklungstrends ländlicher Wirtschaftsräume

Die vorangegangene Begriffs- und Abgrenzungsdiskussion verdeutlicht, dass es den ländlichen Raum mit der Deklaration als der „Problemregion“ nicht gab und auch heute nicht gibt. Die Problemvielfalt, mit der man konfrontiert wird, lässt sich denn auch nur überblickartig in relativ unscharfen Problemfeldern skizzieren. Dabei ist zu beachten, dass die Intensität und die Wirkungsrichtung, mit der die jeweilige Problemdimension in den Teilräumen zutage tritt, in unterschiedlichem Maß Bedeutung für die Konzeption von staatlichen Programmen hat. Vielmehr sind gerade die spezifischen Entwicklungsprobleme und -chancen ländlicher Wirtschaftsräume ausschlaggebend für die Komplexität einer gezielten Entwicklungsförderung. Zielsetzung des Abschnitts ist es daher, die Breite des Problemspektrums und die Notwendigkeit **unterschiedlicher Strategien** für Teilräume aufzuzeigen.

Die Verfestigung oder gar Vergrößerung von regionalen Disparitäten ist Folge mehrerer komplexer Wirkungszusammenhänge. NOLTE (1996, S. 10) konstatiert eine gewisse Unklarheit hinsicht-

lich der Problemursachen und der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum, marktwirtschaftlichen Allokationsprozessen und sektoralem Strukturwandel und deren regionalen Implikationen. Auch BADE (1997, S.254 ff.) und ZARTH (2000, S. 24 ff.) zeigen anhand bundesweiter regionalstatistischer Analysen auf, dass sich einerseits die strukturschwachen ländlichen Räume in den wichtigsten wirtschaftlichen Standortfaktoren dem Bundesdurchschnitt weitgehend annähern haben, andererseits über ein weit geringeres endogenes Potenzial für Entwicklung verfügen als andere Räume oder gar Verdichtungsräume. Dies gelte vor allem für die peripheren ländlichen Gebiete und hier insbesondere den ländlichen Räumen in den neuen Bundesländern.

Die kontextuellen Einflüsse auf die Entwicklungsverläufe ländlicher Räume lassen sich zwar vorwiegend, aber nicht allein ökonomischen Ursachen zuordnen. Dies kommt in folgenden Trends zum Ausdruck:

- Infolge des qualitativ hochwertigen Arbeitsplatzangebots und der meist besseren Ausstattung mit Aus-, Fort- und Weiterbildungs- oder Kultureinrichtungen in den wirtschaftlich prosperierenden Ballungsräumen sind verdichtungsorientierte Wanderungsbewegungen - insbesondere der jungen, mobilen und höher qualifizierten Arbeitskräfte - zu beobachten. Der Verlust an Humankapital verschärft interregionale Qualifikationsunterschiede der Erwerbsbevölkerung und verringert die Chancen der ländlichen Regionen auf eine rasche eigenständige Entwicklung.⁸
- Die meist fehlenden Standort-, Agglomerations- und Fühlungsvorteile in ländlichen Räumen für Betriebe mit Technologie- und Fernabsatzorientierung lassen es sehr wahrscheinlich erscheinen, dass viele Regionen nicht in den Genuss technologiebedingter Wachstumseffekte gelangen, wenn sie keinen entsprechenden Nährboden („Wachstumspole“) hierfür bieten können.⁹ Siedeln sich in ländlichen Wirtschaftsräumen v.a. ferngesteuerte „verlängerte Werkbänke“ an, mit entsprechend arbeits- und flächenintensiven, standardisierten Produktionen und geringer Innovationstätigkeit mit niedrigen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte, werden auch dadurch die Entwicklungspotenziale ländlicher Gebiete für gewöhnlich nicht gefördert. Bei derartigen Produktions- und Absatzstrukturen ist nur eine geringe langfristige Beschäftigungsstabilität und Überlebensfähigkeit feststellbar, weil diese Standorte den Risiken der Internationalisierung im Besonderen ausgesetzt sind.

⁸ Vgl. STIENS, G.: Strukturgefährdete ländliche Räume im Gefüge interregionaler Disparitäten - unter Berücksichtigung alternativer Verläufe künftiger Regionalentwicklung; sowie BIRG, H.: Die Wirkungen der regionaldemographischen Phasenverschiebung und der Tertiarisierung auf die Veränderung der räumlichen Bevölkerungsverteilung unter den Bedingungen der Bevölkerungsschrumpfung. Beide in DE HAEN, H., ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum im Abseits, Kiel 1990, S. 43 ff. sowie S. 67 ff.

⁹ Ebenda, S. 44. Vgl. auch KLEMMER, P.: Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume, Sprockhövel 1995, S. 13 ff. Ebenso bei MAIER, G., TÖDTLING, F.: Regional- und Stadtökonomik 2, Wien/New York 2002, S. 85 ff. sowie BADE, F.-J.: Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume, in: Raumforschung und Raumordnung (1997) H. 4/5, S. 247-259. Ausführlicher werden die theoretischen Zusammenhänge und regionalen Folgen geschildert bei KRIEGER-BODEN, CHR.: Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie. Ältere und neuere Erklärungsansätze, Kiel 1995.

- Als Folge der Arbeitskostenunterschiede zwischen hochentwickelten Industrienationen und weniger entwickelten Volkswirtschaften, verbunden mit den Auswirkungen der internationalen Entwicklungspolitik und den Transformationsprozessen v.a. in mittel- und ost-europäischen Wirtschaftssystemen, wandern besonders arbeitsintensive und vergleichsweise technologiearme Branchen, die einem verstärkten Preis- und Kostenwettbewerb ausgesetzt sind, zunehmend in Schwellenländer ab.¹⁰
- Ferner ergibt sich aus diesen Entwicklungstendenzen eine verminderte Bedeutung der traditionellen Standortfaktoren des ländlichen Raums. Die bislang dominierenden Vorteile, wie etwa das ausreichende Angebot an preisgünstigen Gewerbeflächen oder die Verfügbarkeit von Arbeitskraftressourcen verlieren angesichts der Internationalisierung der Beschaffungs- und Absatzmärkte sowie der Produktionsstrukturen an Bedeutung. Die Produktion wird wegen der Verminderung des Gewichts je realer Güterwertseinheit zunehmend unabhängiger von rohstofforientierten, transportkostenminimalen Standorten. Verkehrswirtschaftlich werden daher gut abgestimmte Logistik- und Kommunikationskonzepte zur Einbindung der Standorte in überregionale Verkehrs- und Wirtschaftsnetze immer bedeutsamer. Letztlich drückt sich dies in einer wachsenden internationalen raumfunktionalen Arbeitsteilung aus.¹¹ Die Chancen für die Entwicklung bayerischer Wirtschaftsräume werden nach einer vom bayerischen Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Studie als günstig eingeschätzt, da „Regionen“ mit einer Einwohnerzahl von rd. 10 Mio. als künftige innovative Kooperationsräume auftreten könnten.¹² Dies gelte unter der Prämisse, dass für den technologisch-ökonomischen Strukturwandel, insbesondere im Hinblick auf dynamische und wachstumsstarke Branchen, eine pro-aktive Gestaltung der Standortvoraussetzungen gewährleistet werden könne.¹³
- Besonders diejenigen Regionen, die nicht von der Standortwahl ansiedlungswilliger Unternehmen profitieren, weil sie nicht die arbeitsmarktlichen und standörtlichen Voraussetzungen bzw. einen entsprechenden Wohn- und Freizeitwert bieten können, verlieren zunehmend an

¹⁰ Vgl. NOLTE, B.: Engpassfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur - Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, Band 20, Frankfurt/M. 1996, S. 11 mit weiteren Nachweisen.

¹¹ Ebenda, S. 11 ff. Darüber hinaus zeigt BADE zumindest für die alten Bundesländer auf, dass die Verbesserung der Erreichbarkeit (ehemals abgelegener Orte) einen wesentlichen Beitrag zur „räumlichen Dekonzentration“ von Wirtschaftsaktivitäten in die ländlichen Räume, insbesondere in die nicht allzu weit entfernten Räume, aber auch in einigen peripheren Gebieten, geleistet hat. Er prognostiziert sogar Vorteile aus dem Globalisierungsprozess - so widersprüchlich es auf den ersten Blick erscheinen mag - für die Situation der besser angebundenen ländlichen Räume. Vgl. BADE, F.-J.: Zu den wirtschaftlichen Chancen ... a.a.O., S. 254.

¹² Vgl. BAYSTMWIVT (Hrsg.): Chancen für Bayern 2020 - Megatrends und deren Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung des Freistaates Bayern, Studie der A.D. Little International, Inc., München, 2000. Die Studie positioniert Bayern als Gesamttraum gegenüber vergleichbaren Standorten, differenziert allerdings nicht nach regionalen Branchenstrukturen innerhalb Bayerns. Diesbezüglich dürfte eine stärkere Konzentration der Wachstumseffekte in den Räumen zu erwarten sein, die mit besonders dynamischen Branchen ausgestattet sind.

¹³ Vgl. zu potenziellen Gestaltungsmöglichkeiten des technologisch-ökonomischen Strukturwandels die aus vergleichenden regionalen Fallstudien in Europa abgeleiteten Handlungsansätze in BBR (Hrsg.): Technisch-ökonomischer Strukturwandel, Werkstatt: Praxis, Heft 1/2003, Bonn. Nach Meinung der Autoren zählen dazu die regionalen Kooperations- und Networkingansätze zwischen Privatwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung, die Initiierung von erfolgreichen Leitprojekten zur Bewältigung struktureller Anpassungsprozesse und die Unterstützung dieser Prozesse durch eine ausreichende Zahl politischer Promotoren.

Bedeutung für überregionale Produktionsverflechtungen. Im Zusammenhang mit dem Abbau (alt-)industrieller Industriezweige wird diese Problemsituation oftmals noch durch steigende (Pro-Kopf-)Infrastrukturkosten, sinkende Steuerkraft der Kommunen und einer zunehmenden Lähmung der Eigenmotivation der Region gekennzeichnet. Insbesondere der Verlust an regionaler Identität in breiten gesellschaftlichen Kreisen in Verbindung mit einer steigenden Subventionsmentalität scheint für die ansässigen Betriebe und Beschäftigten eine Gefahr zu sein. Die Herausforderungen des Strukturwandels werden dann wegen der mit dieser Entwicklung einhergehenden Verminderung ihres Innovations- und Anpassungspotenzials nicht oder nur zum Teil bewältigt.¹⁴

- Der in der Vergangenheit vielfach durch überdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozesse (z.B. Engpässe in Verdichtungsgebieten hinsichtlich des Facharbeitspotenzials usw.) begünstigte regionalpolitische Handlungsspielraum wird zunehmend durch erschwerende Rahmenbedingungen eingeengt. So reichen Anreizeffekte in Form von Infrastrukturererschließung und Investitionszulagen oftmals nicht mehr aus, um einen Sog aus den Verdichtungsräumen hin zu ländlichen Gebieten zu erzeugen. Die Betonung der Bestandspflege im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik zeigt, dass die traditionelle, künstliche Beeinflussung des Zins- bzw. Rentabilitätsgefälles zwischen Stadt und Land nicht mehr den ausschlaggebenden Einfluss auf die Standortfindung der Investoren hat.¹⁵ Die insbesondere den ländlichen Raum prägende klein- und mittelbetriebliche Struktur wurde in der Regionalförderung (GRW) durch die Forderung nach überregionalen Absatzmärkten zur Auslösung von Primäreffekten bislang nicht berücksichtigt (vgl. Abschn. 2.2.2.2).
- Die Konkurrenz um öffentliche Haushaltsmittel, aber auch die Neugewichtung der europäischen Politik und die Reformen im Rahmen der Agenda 2000, engten die Förderkapazitäten für die Entwicklung des ländlichen Raumes ein. Angesichts der wachsenden sozialen Probleme in den Verdichtungsräumen und der höheren Priorität, die dem Beschäftigungsziel europaweit zugemessen wird, tritt die politische Bedeutung der ländlichen Entwicklung stärker in den Hintergrund. Die Notwendigkeit zur Kofinanzierung europäischer Förderhilfen wird gerade für finanzschwache Landkreise und Kommunen zunehmend zu einem Förderengpass, der das Gefälle zwischen relativ gut entwickelten und wirtschaftlich schwächeren Regionen weiter verschärfen dürfte. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Entwicklung noch effizienterer Förderansätze mit hoher Eigenbeteiligung der Betroffenen.
- Die Wirtschaftssektoren unterliegen europaweit grundlegenden internen Veränderungen, die vor allem in der Art und Weise der Leistungserstellung zum Ausdruck kommen. Im produzierenden Gewerbe geht es zunehmend um die Beschleunigung der Produktion, die Vergrößerung und höhere Auslastung von Produktionskapazitäten sowie um die Vertaktung mit Intensivierung der Zulieferbeziehungen. Im Dienstleistungssektor lauten die entsprechenden

¹⁴ Vgl. DE HAEN, H., ISERMEYER, F.: Agrarstruktureller Wandel und ländlicher Raum - Probleme, Lösungsansätze, Forschungsbedarf. In DE HAEN, H., ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum ...a.a.O., S. 4 f.

¹⁵ Ebenda, S.7 f.

Stichworte: Rationalisierung, Auslagerung von Teilfunktionen, Entindividualisierung des Arbeitsplatzes sowie Telearbeit.¹⁶ Diese Trends können positive Effekte für den ländlichen Raum bringen, sofern eine räumliche Differenzierung der gewerblichen Standortanforderungen verlangt wird und dadurch ein stärkerer Bezug des Unternehmens zur Region als Standort entsteht. Angesichts der „Randwanderung“ zwischen alten und neuen Standorten dürfte jedoch die einzelne Gemeinde als Akteur (bzw. „Akquisiteur“) an Einfluss verlieren - während interkommunale Netze oder auch Stadt-Umland-Partnerschaften an Bedeutung gewinnen. Insoweit ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an eine effiziente (zielgruppenspezifische sowie potenzial- und engpassorientierte) Regionalpolitik im Sinne eines die regionalen Verhältnisse aktiv beeinflussenden Regionalmanagements steigen werden. Zunehmende Bedeutung erlangt dabei die sektorübergreifende Koordinierung von regional wirksamen Aktivitäten zu einem schlüssigen und möglichst integrativen Gesamtkonzept (vgl. Abschn. 2.3).

Zusätzlich zu diesen vorwiegend wirtschafts- und finanzbezogenen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Ländlichen Raums kommen raumprägende Veränderungsprozesse, die dessen vielschichtigen Funktionswandel charakterisieren:

- Divergenz demographischer Entwicklungstendenzen, insbesondere nach Altersgruppen differenzierte und selektive, oftmals entgegengesetzt gerichtete Wanderungsbewegungen.¹⁷
- Unterschiede in der Versorgung und Auslastung mit öffentlicher Infrastruktur, häufig im Zusammenhang mit finanziellen Engpässen der öffentlichen Hand.
- Anhaltend intensiver Anpassungsdruck des landwirtschaftlichen Sektors bei regional sehr unterschiedlich ausgeprägter ökonomischer Bedeutung der Landwirtschaft (Anteil an der regionalen Wertschöpfung).
- Veränderung der prägenden Siedlungs- und Betriebsstrukturen, insbesondere die Verschiebung der Betriebsführung vom Haupt- zum Nebenerwerb mit der Folge zunehmender leer stehender Bausubstanz und der Suche nach alternativen Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten.
- In Verbindung mit arbeitsmarktspezifischen Problemen verstärkter demographischer Druck auf die Ausbildungs- und Arbeitsmärkte, der durch den Agrarstrukturwandel noch erhöht wird. Dadurch kommt es in vielen ländlichen Regionen, trotz insgesamt positiver Beschäftigungsentwicklung, nicht zu einer Entspannung des Arbeitsmarktes. Insbesondere die Wahlmöglichkeiten der Jugendlichen bezüglich ihrer Bildungs-, Ausbildungs- und Berufswünsche sind in keiner Weise mit denen der Verdichtungsräume vergleichbar.¹⁸

¹⁶ Vgl. KAHNERT, R.: Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung. In Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.1998, Bonn, S. 509 ff.

¹⁷ Vgl. BIRG, H.: Die Wirkungen der regionaldemographischen ... a.a.O., S. 67 ff., insbesondere S. 89.

¹⁸ Der Faktor „Arbeitslosigkeit“ wird jedoch häufig bei der Analyse ländlicher Raumtypen ausgeklammert. Es ist bekannt, dass ländliche Räume im Vergleich zu stärker verdichteten Gebieten oft eine niedrige Arbeitslosenquote aufweisen. Dies ist jedoch nicht immer Spiegelbild einer günstigeren Arbeitsmarktlage, sondern auch das Resultat bestimmter Verhaltensweisen der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen. Diese individuellen Reaktionsweisen reichen von der Aufnahme einer minderwertigen Tätigkeit über Erwerbsverzicht und Rückzug in die „stille Reserve“ bis hin zu Fernpendeln und Abwanderung. Gerade in ländlichen Räumen kommt es dadurch oft zu einer statistischen

- Aufwertung der Wohn-, Freizeit- und Erholungsfunktion des ländlichen Raums infolge zunehmender Siedlungstätigkeit, nicht nur in ballungsraumnäheren bzw. gut erreichbaren Gebieten.¹⁹

Zwar besteht kein Zweifel, dass auch in den peripher gelegenen Räumen der Bundesrepublik der Landwirtschaft und den mit ihr verbundenen Wirtschaftszweigen nicht mehr der Hauptteil des regionalen Faktoreinsatzes und der Wertschöpfung zukommt, doch wird zugleich die qualitative Bedeutung der dortigen Landbewirtschaftung in wichtigen Bereichen wie der Landschaftsgestaltung, der Ökologie, der Siedlungsstruktur (Mindesteinwohnerdichte) und dem sozialen Gefüge im ländlichen Raum deutlich. Diese weisen nach Meinung zahlreicher Experten über den an ökonomischen Parametern gemessenen Stellenwert der Landwirtschaft weit hinaus.²⁰

Einerseits bieten die ländlichen Räume eine ökologische Ausgleichsfunktion und damit einen Beitrag für die Regenerationsfähigkeit des Gesamtökosystems. Hier ist insbesondere auf die Ver- und Entsorgung verdichtungsbedingter Problemressourcen (Abfälle, Luftverunreinigung, Wasser) sowie die zunehmende Beanspruchung als Erholungsraum zu verweisen. Andererseits steht die Landwirtschaft in der Kritik, ökologische und landschaftliche Potenziale in immer stärkerem Maße zu gefährden.

Die in den ländlichen Teilräumen vielfach spürbare hohe Umwelt-, Lebens- und Wohnqualität konnte jedoch, abhängig von der Lage und den spezifischen Standortvoraussetzungen, die Aufwertung und den Funktionswandel einzelner Regionen bewirken. Der Wandel von Lebens- und Arbeitsverhältnissen im ländlichen Raum wird vor allem durch einen Trend zu ausdifferenzierten Siedlungseinheiten charakterisiert, deren Variationen aber gleichwohl einen gemeinsamen Entwicklungsweg zeigen (BECKER, 1997, S. 619 ff.). Insbesondere der meist diskontinuierliche Verlauf des Strukturwandels in der Landwirtschaft auf der disaggregierten Ebene von Gemeinden wird auf aggregierter Ebene zu einer generellen Entwicklung, die mit „Entbäuerlichung der Dörfer“ und „Zunahme der Attraktivität des Wohnens auf dem Lande“ bezeichnet werden kann.

Die generell positive Bevölkerungsentwicklung in westdeutschen Teilräumen - gekennzeichnet durch fast stetige positive Wanderungssalden - ist aber dennoch vom Wettbewerb der ländlichen Räume untereinander geprägt und lässt spezifische Anpassungsmuster vermuten, die stark von den erwerbsstrukturellen Veränderungsprozessen der einzelnen Regionen abhängen. Als Folge der kommunalen Baulandpolitik mit Ausweisung umfangreicher Siedlungsflächen entstanden

Entlastung der Arbeitsmärkte. Vgl. ZARTH, M.: Ländliche Räume – Gewinner oder Verlierer, in MOSE, I., WEIXLBAUMER, N. (Hrsg.): Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume, Materialien Umweltwissenschaften (MUWV 8), Vechta 2000, S. 24. Ebenso LOHKAMP-HIMMIGHOFEN, M.: Erwerbschancen und Arbeitsbedingungen der ländlichen Bevölkerung - Ansatzpunkte für beschäftigungspolitische Maßnahmen, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie 288, Bonn, 1990, S. 43 ff. Eine umfassende Recherche zu den Arbeitsmarktperspektiven Jugendlicher im ländlichen Raum lieferte MÜLLER, K.: Junge Leute auf dem Land – berufliche Chancen und Arbeitsmarktrisiken. In BMVEL (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Bd. 78 (1), S. 5 ff.

¹⁹ Vgl. BECKER, H.: Von kleinbäuerlichen Dörfern zu differenzierten Standorten des Wohnens und Arbeitens - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993/95. In: BML (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Jg. 75, Heft 4, 1997, S. 619 ff.

²⁰ Vgl. DE HAEN, H., ISERMEYER F.: Agrarstruktureller Wandel und ... a.a.O., S. 7 ff..

häufig Dörfer mit unharmonischer Struktur. Einerseits entleerten sich die Kern-Orte und verloren häufig wichtige Versorgungs-Funktionen, andererseits wuchsen Neubaugebiete an den Ortsrändern auf Kosten eines hohen Flächenverbrauchs (BECKER, 1997, S. 630 ff.). Obgleich mit dieser Siedlungs-Politik ebenso die Gefahr von "Schlafdörfern" entsteht, bietet sie dennoch eine Möglichkeit die Strukturen in ländlichen Räumen in Verbindung mit der Schaffung relativ wohnortnaher Erwerbsstätten zu stabilisieren.²¹

Dessen ungeachtet könnte auch eine Reihe stabilisierender Mechanismen der dauerhaft unterdurchschnittlichen Entwicklung strukturgefährdeter Gebiete entgegenwirken. Tendenziell deglomerative Wirkungen sind beispielsweise von den Kosten bei steigender räumlicher Verdichtung zu erwarten, die sich insbesondere in einer Verteuerung der Flächennutzungskosten (Wohn-, Produktions- und Transportfläche) niederschlagen.²² Die regionalwirtschaftlichen Realitäten sowie die Anstrengungen der öffentlichen Entscheidungsträger - durch die Bereitstellung von ballungskostenmindernder Infrastruktur, wie z.B. der Verbesserung klein- und großräumiger Transport- und Kommunikationsinfrastrukturen - zeigen allerdings, dass dadurch, angesichts gesamtwirtschaftlicher Stagnation, kaum Impulse für die peripheren ländlichen Gebiete zu erwarten sind (NOLTE, 1996, S. 11 ff.).

Angesichts dieser Rahmenbedingungen kommen viele Studien zu dem Schluss, dass insbesondere der peripher gelegene ländliche Raum längerfristig mit erheblichen Entwicklungsrisiken zu rechnen hat, die erneut zu einer Verschärfung des klassischen „Stadt-Land-Gefälles“ führen können, vor allem in den peripheren Gebieten an den Außengrenzen der EU und hier insbesondere nach der Osterweiterung, wenn diese außerhalb der Transit-Korridore liegen.²³ Die erhofften Impulse aus der EU-Osterweiterung dürften diese Gebiete „überspringen“ und nur günstiger gelegene ländliche Regionen mit anpassungsfähiger bzw. innovativerer Branchenstruktur könnten davon profitieren.

Zusammengefasst ergeben sich künftige regionalpolitische Herausforderungen in ländlichen Räumen aufgrund folgender Faktoren:

- **Erneuerung und „Verjüngung“ der Wirtschaftsstruktur:** Dies ergibt sich aus der Dominanz von Branchen und Sektoren, deren Anteil an der Gesamtproduktion tendenziell

²¹ In den untersuchten Dörfern betragen die Pendelentfernungen für 70 - 90 % der Pendler weniger als eine halbe Stunde Fahrzeit. Ebenda, S. 632 ff.

²² Zusätzlich müssen steigende Kosten der inneren Sicherheit, der Erreichbarkeit von Beschaffungs- und Absatzmärkten, von Umweltressourcen uvm. berücksichtigt werden.

²³ Vgl. die Diskussion bei HÜBLER, K.-H.: Nachhaltige Entwicklung ...a.a.O., S. 13-25. Regionale Auswirkungen der Osterweiterung berücksichtigt z.B. die Analyse des ifo-Instituts für das BAYSTMWIVT (Hrsg.): EU-Osterweiterung – Auswirkung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern, München 2002. Die Ergebnisse verweisen auf eine starke regionale Differenzierung der Wachstumsimpulse, da das Wachstum determinierende Faktoren wie gewerbliche Investitionsquote, Auslandsumsatz, Beschäftigtenanteil von Hochqualifizierten oder Patentintensität sowie gute Erreichbarkeit in den peripheren „grenznahen“ Regionen unterdurchschnittlich ausgeprägt sind. Außerdem bei ROSENFELDT, M.: Die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen in der EU im Vergleich zu ihren Nachbarregionen in den Beitrittsländern, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 2001. Insbesondere in einigen ostdeutschen Regionen sollten die Standortbedingungen durch eine gezielte Strategie der räumlichen Konzentration stabilisiert werden.

schrumpft. Sie stellen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Produkten her, die sich in der „Reife- bzw. Schrumpfungsphase“ ihres Lebenszyklus²⁴ befinden, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe.²⁴

- **Modernisierung und Verbesserung der Standorteigenschaften:** Die Erstellung spezifischer Wirtschaftsleistungen erfordern andere Standortvoraussetzungen infolge sich wandelnder Rahmenbedingungen, z.B. Bevorzugung gut erreichbarer und tertiär gut ausgestatteter (Verdichtungs-)räume entlang der großräumigen europäischen Verkehrskorridore zwischen den Metropol-Regionen.
- **Bewältigung der siedlungs- und infrastrukturellen Herausforderungen,** um einer unausgewogenen Orts- und Raumentwicklung entgegenzuwirken (Siedlungsdruck, Flächenverbrauch, soziokulturelle Konflikte).

Die aufgezeigten Entwicklungsprobleme und -chancen verdeutlichen, dass die Faktoren, die den ländlichen Raum tendenziell begünstigen und die Verdichtungsgebiete benachteiligen - und deshalb geeignet wären, die regionalen Disparitäten und die damit einhergehenden Fehlentwicklungen abzubauen - auch langfristig wohl nur wenig an Bedeutung gewinnen werden. Die Verlagerung ökonomischer Aktivitäten aus den prosperierenden Verdichtungsräumen in die ländlichen Räume und die Korrektur des auf einzelwirtschaftlichen Standortentscheidungen basierenden räumlichen Allokationsprozesses bzw. eine Verringerung der räumlichen Disparitäten ist allein von einem Abbau ungerechtfertigter Hemmnisse marktwirtschaftlicher Reallokationsprozesse, zumindest kurz- bis mittelfristig, kaum zu erwarten.²⁵ Inwieweit die zentralisierungsfördernden oder -hemmenden Standortfaktoren für die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte in Zukunft an Gewicht gewinnen, hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Maße die öffentliche Hand die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die ein weiteres Fortschreiten der regionalen Konzentration begünstigen würden, und die externen Kosten der Zentralisierung (z.B. im Umweltbereich) übernimmt.

Aus den aufgezeigten Zusammenhängen wird deutlich, dass sektorale Anpassungsprozesse - auch in der Landwirtschaft - nicht losgelöst von der regionalen Gesamtentwicklung gesehen werden dürfen. Ebenso wird ersichtlich, dass sich regionale Entwicklungsbestrebungen für ländliche Regionen nicht nur auf Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beschränken sollten, sondern einen integrierten regionalpolitischen Ansatz erfordern. Durch den erheblichen Einfluss landwirtschaftlicher Nutzung auf die landschaftliche Vielfalt und Attraktivität sowie die na-

²⁴ Dabei ist insbesondere eine Verkürzung der Produktlebenszyklen festzustellen, die durch einen immer schneller voranschreitenden technologischen Wandel in Verbindung mit steigender räumlicher Diffusionsgeschwindigkeit des technischen Wissens einhergeht. Vgl. KLEMMER, P.: Entwicklungsrisiken peripherer ... a.a.O., S. 15 ff. Eine Analyse zu den regionalen Implikationen der Produktzyklus-Theorie für ausgewählte ländliche Räume Baden-Württembergs wurde in jüngerer Zeit von der Europäischen Forschungsstelle für den ländlichen Raum, Universität Hohenheim, in mehreren Studien vorgelegt. Dabei wurde nachgewiesen, dass in der Mehrzahl der regionalen Betriebe der Hauptumsatz mit Produkten erwirtschaftet wird, deren Marktvolumen nicht mehr wächst und deren Umsatzanteil stagniert oder gar zurückgeht. Vgl. NOLTE, B.: Engpassfaktoren der Innovation ... a.a.O., S. 10 f. und S. 32 ff..

²⁵ Vgl. ZARTH, M.: Ländliche Räume – Gewinner oder Verlierer ... a.a.O., S. 27. Ebenso überwiegen in älteren Veröffentlichungen die „pessimistischen“ Einschätzungen, z.B. HERDZINA, K.: Regionale Disparitäten, ländliche Räume und Ansatzpunkte einer integrierten Regionalpolitik, Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Forschungskonzeption, Europäische Forschungsstelle für den ländlichen Raum, Diskussionsbeiträge 1/1993, Hohenheim 1993, S. 13 ff.

türlichen Ressourcen besitzt der Agrarsektor eine bedeutende Rolle im regionalen Wirkungsgefüge. Die Identifikation von ländlichen Räumen mit den ihnen eigenen spezifischen Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken sollte deshalb die Grundlage einer differenzierten potenzialorientierten Regionalpolitik sein.

2.2 Politik zur Entwicklung ländlicher Räume

2.2.1 Begründung und Zielsetzung regionsspezifischer Entwicklungsmaßnahmen

Regionale Disparitäten sind Folge struktureller Veränderungen einer Volkswirtschaft. Gemäß der unterschiedlichen Wachstums- und Allokationsprozesse in den Wirtschaftssektoren sind Anpassungsreaktionen der marktwirtschaftlichen Akteure zu erwarten. Regionale Preis-, Angebots- und Nachfrageverschiebungen auf den Märkten sind die Folge, die - nach neoklassischer Theorie - noch keine Reaktionen über staatliche Ordnungs- und Steuerungsinstrumente erfordern (MAIER UND TÖDTLING, 2002, S. 69 ff.).

Der sektorale Strukturwandel belastet jedoch die regionale Entwicklung häufig so stark, dass die Regionen die nötigen Anpassungen nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Volkswirtschaftlich ist es dann sinnvoller, den vom sektoralen Strukturwandel besonders belasteten Regionen Unterstützung für die Umstrukturierung hin zu wettbewerbsfähigeren Aktivitäten zu gewähren. Durch Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen soll zudem in strukturschwachen Regionen ein Ausgleich der Standortnachteile geschaffen werden, um den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten zu können.²⁶ Die vorwiegend auf Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Begründungen finden eine Ergänzung durch die raumordnungspolitischen Leitbilder Deutschlands bzw. der Bundesländer und das Kohäsionsziel der EU-Strukturpolitik (vgl. Abschn. 2.2.2.4). Regionalpolitik muss sich unter anderem deshalb mit einer divergierenden Definition der Ziele und Zielrichtungen innerhalb der Gesellschaftspolitik beschäftigen.²⁷

²⁶ DEUTSCHER BUNDESTAG (14. Wahlperiode): Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3250, S. 6.

²⁷ Vgl. die Diskussion bei SELL, S.: Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik - Eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder in Deutschland seit den 20er Jahren. Frankfurt 1995, S.19 ff.. Einerseits umfasst Regionalpolitik den auf Teilräume fokussierten Teil der jeweiligen Fachpolitiken, z.B. Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Umwelt-, Agrar- oder Sozialpolitik; andererseits handelt es sich insbesondere im Rahmen der Raumordnungspolitik um eine Raumgestaltungspolitik mit eigener funktionaler Betrachtungsweise. Neuere strategisch-institutionell an Netzwerken orientierte Ansätze rücken jedoch eher die in einer Region verankerte **kooperative** Steuerungsfunktion des „Regional Governance“ in den Vordergrund. Vgl. die ausführliche und an Beispielen dargestellte Diskussion in BBR (Hrsg.): Aktionsraum Region – Regional Governance, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, z.B. S. IV. Sie zielt nicht vorrangig auf den bislang dominierenden Disparitätenabbau, sondern auf eine effiziente und innovative „Verhandlungspolitik“ mit der Nutzung der vier Elemente Markt, Hierarchie, Netzwerke und Ausgleich.

Aus theoretischer Sicht liegen den regionalpolitischen Aktivitäten zwei Begründungsansätze zugrunde:

- Zum einen gibt es einen außerökonomischen Ansatz, der davon ausgeht, dass die marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen prinzipiell funktionieren und gute gesamtwirtschaftliche Ergebnisse liefern. Vor einem verteilungspolitischen Hintergrund ist ein Eingreifen des Staates jedoch notwendig, um den infolge der strukturellen Anpassungsprozesse entstandenen, gesellschaftspolitisch unerwünschten Disparitäten gegenzusteuern, die den Zielen des gesetzlich verankerten „Gleichwertigkeitsprinzips“ aller Teilräume (§ 1 ROG) der Bundesrepublik Deutschland widersprechen. Bei diesem Begründungsansatz wird somit angenommen, dass der Marktmechanismus nur zur Erreichung ökonomischer Ziele dient und die außerökonomischen Zielsetzungen nicht (oder nur unzureichend) erreicht werden können (z.B. ECKEY, 1978, S. 34).
- Zum anderen beinhaltet eine ökonomische Begründung das Postulat eines Marktversagens. Die Lenkungsfunction des Marktes würde durch effizienzmindernde Einflüsse externer Effekte und die begrenzte Mobilität der Produktionsfaktoren beeinträchtigt. Durch staatliche Intervention soll eine Optimierung der räumlichen Faktorallokation und damit ein Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität und wenn möglich zum Wachstum geleistet werden.²⁸ Auf den ländlichen Raum übertragen bedeutet dies, dass durch strukturpolitische Maßnahmen eine ausgewogene und anpassungsfähige Wirtschaftsstruktur geschaffen werden soll, um negative Folgen struktureller Anpassungsprozesse zu verringern.

Infolge marktwirtschaftlicher (Re-)Allokations- und Wachstumsprozesse und der daraus resultierenden Veränderungen der Güter-, Unternehmens-, Markt- und Sektoralstrukturen treten demnach unerwünschte Disparitäten in der Regionalentwicklung auf, die nach Auffassung der Betroffenen und der politisch Verantwortlichen den ländlichen Raum besonders hart treffen und eines Ausgleichs bedürfen. Neben diesem Ausgleichsziel werden in der praktizierten Strukturpolitik Wachstums-, Beschäftigungs- und Stabilitätsziele genannt (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2000a, S. 6).

Dass die Diskussion zwischen Vertretern beider Hypothesen noch nicht zum Ende gekommen ist, zeigt die anhaltende Diskussion um Sinn und inhaltliche Gestaltung der bundesdeutschen und europäischen Regional- und Strukturpolitik. ECKSTEIN (2001) zeigt anhand ausgewählter Beispiele deutscher Länderprogramme, mit welchen theoretischen und praktischen Anforderungen das Politikfeld der europäischen Strukturpolitik konfrontiert wird sowie die Folgen des „Bargainings“ regionalpolitischer Fragestellungen im europäischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozess.²⁹ Gerade die mangelnde theoretische Fundierung beider Erklärungsversuche im Hinblick auf die entwicklungs determinierenden und komplexen Faktorkombinationen regionaler

²⁸ Zur detaillierten Begründung des ökonomischen Ansatzes vgl. FÜRST et al.: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 8 f. Ebenso bei LAUSCHMANN, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1976, S. 238 ff.

²⁹ Vgl. auch die vielfältigen Literaturverweise sowie die Diskussion bei ECKSTEIN (2001) zum Thema „Regionalpolitik als Verhandlungsmasse“ im europäischen Verteilungsprozess, z.B. in Kap. 1.3..

Wachstumsprozesse lässt die politischen Akteure oft in inkompatiblen Zielen bzw. sogar Zielkonflikten verzetteln.³⁰

Im agrarsektoralen Bereich treten durch zusätzliche Leitvorstellungen, z.B. durch die Grundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ noch weitere strukturpolitische Ziele hinzu (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2003, S. 10): „Die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe dient dazu, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen sowie den Küstenschutz zu verbessern. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung sowie des Umweltschutzes zu beachten.“ Es treten neben der Steigerung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft somit ebenfalls außerökonomische Komponenten, die soziale und ökologische Zielsetzungen beinhalten.

Wegen der engen Verbindungen zwischen Landwirtschaft und ländlichem Raum wird auch die traditionelle Agrarstrukturpolitik immer stärker auf das Ziel ausgerichtet, die Entwicklung des gesamten ländlichen Raums zu stärken. Neben der Funktion der Nahrungsmittelproduktion sind vor allem natürliche Regenerations-, Landschafts-, Erholungs-, Siedlungs- sowie regionale Beschäftigungsfunktionen mit dem Ländlichen Raum verbunden. Um insbesondere diese wichtigen gesellschaftlichen Funktionen erhalten und verbessern zu können, soll - gleichlaufend mit dem Bedeutungsverlust der reinen Agrarproduktion - ein multifunktionales europäisches Leitbild Grundlage einer nachhaltigen ländlichen Strukturpolitik sein.³¹ Die Zukunft des Agrarsektors ist eng mit der ausgewogenen Entwicklung des ländlichen Raums verbunden, der 80% des Gemeinschaftsgebiets ausmacht. Demnach kommen der Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Hinblick auf den territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU nach wie vor eine wichtige Rolle zu.

Zusammenfassend lässt sich bereits hier festhalten, dass strukturpolitische Maßnahmen prinzipiell in einem Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielen stehen und deshalb kaum konsistente Zielsysteme in der praktizierten Strukturpolitik existieren. Vielmehr stehen häufig mehrere Ziele gleichwertig nebeneinander, die sich jedoch in ihrer Ziel-Richtung nicht immer gegenseitig verstärken. Für die Umsetzung praktischer Regionalpolitik ergibt sich daraus einen zunehmende Komplexität und dies umso mehr, je breiter raumordnerische, außerökonomische, sektorübergreifende und am Konzept der Nachhaltigkeit orientierte Ziele über Instru-

³⁰ Vgl. die Diskussion des Zielkonflikts der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland und die synoptische Gegenüberstellung der verschiedenen Argumente für die jeweiligen Ziele bei CROW, K. A.: Ausgleichs- versus Wachstumsziel. Eine Effektivitätsanalyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am Beispiel Sachsen-Anhalt, Berlin 2001, S. 35 – 47.

³¹ Vgl. die diesbezüglichen Inhalte der Salzburger Erklärung von November 2003, die anlässlich der 2. Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung abgefasst wurde. Vgl. ebenso die Informationen zum Leitbild der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik seit der Agenda 2000 und der folgenden Beschlüsse zur Stärkung des Ländlichen Raums: URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_de.htm [14.4.2004]; sowie http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/back/index_de.htm [14.4.2004].

mente der Strukturpolitik umgesetzt werden sollen. Für die Evaluation solcher Ziele, Instrumente und Maßnahmen besteht dadurch ein grundsätzlicher Bedarf an Reduktion dieser Komplexität.

2.2.2 Überblick über ausgewählte Strategieelemente der Strukturpolitik für ländliche Räume

2.2.2.1 Ausgewählte raumordnerische Strategiekonzepte

Obwohl sich eine eindeutige Aussage über die Regionalwirksamkeit politischer Maßnahmen nur schwierig in ihrer Gesamtheit treffen lässt, spielen Förder- und Gestaltungskonzepte mit regionalem Bezug seit Jahren eine wichtige Rolle in der Bundesrepublik. Dabei besteht über die anzuwendenden Strategien nicht immer Einigkeit. Über Jahrzehnte hinweg wurden verschiedene Strategien entwickelt, die sich bis heute in den angewandten raumordnerischen Konzepten widerspiegeln.

Die bis etwa in die 1970er Jahre verfolgte Zielsetzung, die wirtschaftliche Entwicklung nach dem Prinzip der ausgeglichenen Funktionsräume steuern zu können, wurde von einer neuen Konzeption abgelöst. Aus der nicht bestätigten Annahme, dass sich alle Regionen im interregionalen Gleichschritt vorwärts entwickeln könnten, wurde auch in Anbetracht immer knapperer öffentlicher Budgets die Strategie der **raumfunktionalen Arbeitsteilung** abgeleitet.³² Mit der Anwendung dieses Konzepts sollten die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungs- und Wohlstandschancen, die sich aus eben jener räumlichen Arbeitsteilung ergeben hätten, weiter gefördert werden. Dabei sollte die weiter fortschreitende funktionale Trennung zwischen Verdichtungsräumen und peripheren Räumen in Kauf genommen werden, was u.a. zu folgenden Zuweisungen in Form von Vorrangfunktionen geführt hatte:

- überregional bedeutsame Leitfunktionen für Agglomerationen
- Ergänzungsfunktionen für Randregionen bzw. periphere ländliche Regionen.

Diese interregionale Arbeitsteilung beruht indessen auf der Hypothese, dass jede Region ihre komparativen Vorteile nutzen könne, und - weitgehend unbeeinflusst von staatlicher Lenkung - insgesamt höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse ausgelöst werden. Letztlich würde somit auch ein größerer Spielraum für Finanztransfers zur Verringerung regionaler Disparitäten bzw. zur Anhebung der Lebensverhältnisse in den zurückbleibenden Regionen geschaffen.

Die Orientierung der "konventionellen" Raumordnungspolitik schien dadurch keine entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die ein Auseinanderdriften der strukturfährdeten ländlichen Räume und der prosperierenden Räume mit Verdichtungs- und Lagevorteilen hätte aufhalten können. Zudem bot sie keinerlei konzeptionellen Möglichkeiten, die disparitäre Entwicklung der Teilräume im ländlichen Raum untereinander zu bremsen.³³

³²Vgl. STIENS, G.: Strukturgefährdete ländliche Räume im Gefüge ...a.a.O., S. 42 f..

³³Vgl. die ausführliche Übersicht zur „Entwicklung“ der Strategien und Instrumente bei SELL, S.: Die gesellschaftliche Entleerung der Regionalpolitik ...a.a.O., S. 150 ff.

Als Reaktion darauf entstand in den 1980er Jahren das Konzept einer **endogenen und eigenständigen Regionalentwicklung**. Grundlage ist die Forderung nach höherer regionaler Eigenverantwortung, Festigung der regionalen Identität und der teilweisen Lösung von (zentralistisch gesteuerten) Entwicklungsvorgängen als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Die Forderung nach einer „Regionalisierung der Regionalpolitik“ zielt darauf ab, nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch andere Politikbereiche (Sozial-, Kultur-, Umwelt- und überdies die Agrarpolitik) zu regionalisieren; das bedeutete den Wechsel von der sektoralen zu einer mehr integrativen Entwicklungspolitik. Dazu ist eine räumliche Gliederung notwendig, die sich nicht nur an politisch-administrativen oder funktionalen, sondern auch an Homogenitätskriterien orientiert. Über die Regionalisierung werden eine stärkere Bevölkerungsbeteiligung und eine Unterstützung föderaler Strukturen erwartet.³⁴ Insoweit wendet sich das Konzept gegen Zentralisierungstendenzen und eine Politik der Wachstumspole.³⁵

Als wichtige Instrumente zur Beschleunigung der endogenen Entwicklung werden vor allem Investitionen in die Aufwertung endogener Ressourcen, aber auch in Technologie-, Kommunikations- und Informations-Infrastruktur angesehen, die gegenseitige Synergieeffekte bewirken sollen. Die Strategie richtet sich im Einzelnen auf folgende Ziele:

- Erhaltung und Stärkung bestehender Unternehmen, vor allem durch innovationsorientierte Ansätze;
- Erhöhung regionaler Wertschöpfungsanteile, u.a. durch die „Inwertsetzung“ regionaler Besonderheiten, die engere Vernetzung von intraregionalen Aktivitäten und Verlängerung der Wertschöpfungsketten innerhalb der Region;
- Festigung der regionalen Identität, Erhaltung regionaler Vielfalt und Stärkung föderaler Entscheidungsstrukturen gegenüber zentralistischen Institutionen.

Voraussetzung dafür ist die annähernde Kenntnis des endogenen Entwicklungspotenzials einer Region. Es entspricht den maximal möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aktivitäten eines Raumes und kann sowohl von der Outputseite (maximale Produktion) als auch von der Inputseite (verfügbare Ressourcen) definiert werden.³⁶ Davon abgeleitet lassen sich so genannte "Engpassfaktoren" identifizieren, die eine noch stärkere Entwicklung einer Region begrenzen. Eine Politik zur Erschließung endogener Potenziale beinhaltet deshalb folgende Elemente:

- Gezielte Verringerung regionaler Entwicklungsengpässe (Schwächen),
- gezielte Förderung von regionalen Entwicklungspotenzialen (Stärken),
- Intensivierung der intraregionalen Vernetzung.

³⁴ Vgl. die ausführlichen Informationen zur Entstehung und Diffusion der „endogenen Entwicklungsansätze“ in die Raumordnungspolitik in: BFLR: Endogene Entwicklungsstrategien, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, Bonn 1984.

³⁵ Vgl. zur Polarisationstheorie und der Politik der Wachstumspole die Darstellung bei MAIER, G., TÖDTLING, F.: Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Regional- und Stadtökonomik 2, Wien/New York, 2002, S. 86 ff.

³⁶ Vgl. die ausführliche Darstellung der Theorie des Potenzial-Faktor-Konzepts bei THOSS, R.: Potenzialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, Bonn 1984.

Seit der UN-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 hat sich die Diskussion um eigenständige endogene Regionalentwicklung um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitert, der sowohl Ökologie als auch Entwicklung im Sinne eines vorsorgenden Wirtschaftens in Einklang mit den ökonomischen Aktivitäten bringen soll. Das zunächst für globale Zusammenhänge verwendete Konzept der nachhaltigen Entwicklung (Reduzierung des klimarelevanten Energie- und Ressourcenverbrauchs, Begrenzung bzw. Neuausrichtung des Wachstums) wurde rasch auf lokale und regionale Bezüge übertragen (z. B. lokale AGENDA 21).

Nachhaltige Regionalentwicklung wurde zunehmend als Leitbild für ländliche Räume propagiert, wobei gleichzeitig institutionelle und inhaltliche Aspekte darin vereint wurden.³⁷ Einmal stellte - im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - die Region eine neue „Entwicklungszelle für Ansätze nachhaltiger Regionalentwicklung“ dar. Zum anderen erschien die Definition des „Regionalen“ über Inhalte (Projekte, Prozesse und Ideen), die von einem gemeinsamen Personenkreis getragen werden, als handlungsanleitend für gemeinsame regionale Aktivitäten. Es ging somit nicht mehr um die (simple) Betrachtung der Region als Summe räumlicher Strukturelemente oder administrativ-statistischer Aggregate, sondern um eine Region, die neben infrastruktureller Ausstattung und Arbeitskräftepotenzial auch die Handlungsfähigkeit ihrer Einwohner als Standortfaktor zur Geltung bringen kann. Das Entwicklungspotenzial einer Region steht unter diesem Blickwinkel in unmittelbarem Zusammenhang zur „Selbstorganisations- und Managementfähigkeit“ der jeweiligen Region. DANIELZYK bewertet diesen Ansatz als Konzept der „territorialen Integration“, das in Form regionaler Entwicklungskonzepte die bestehenden Raumordnungspläne ergänzt und auf das Kooperationspotenzial der Akteure setzt (vgl. auch Abschn. 2.3).³⁸ Obwohl SPEHL Mitte der 1990er Jahre in wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionen feststellt, dass „bislang offensichtlich die Interessen übergeordneter Akteure auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EG sowie Ressortzuständigkeiten auf allen Ebenen und schließlich Unsicherheiten darüber, ob die Konzeption nachhaltiger Regionalentwicklung mehr als nur ein neues Schlagwort für alte Sachverhalte ist, einer Umsetzung in die praktische Politik entgegenstehen“,³⁹ zeigt die zunehmende Operationalisierung von „Nachhaltigkeit“ als Querschnittsziel, dass dessen Bedeutung auch in der aktuellen Praxis der Regionalpolitik auf allen Ebenen offensichtlich zugenommen hat.⁴⁰ Gleichwohl verlangen die potenziellen Zielkonflikte zwischen nachhaltiger Raumentwick-

³⁷ Implizit oder auch explizit sind die Ziele der Nachhaltigkeit von vielen nationalen und internationalen Institutionen, wie der Europäischen Gemeinschaft und der Weltbank, übernommen worden. Der Begriff ist mittlerweile zu einer Art Modebegriff in der Planersprache geworden. Vgl. die Kritik bei HEINTEL, M.: Voraussetzungen nachhaltiger Regionalentwicklung im Rahmen der AGENDA 21. In: MOSE, I., WEIXLBAUMER, N.: Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume, Materialien Umweltwissenschaften Vechta, MUWV 8, 2000, S. 6 ff. In dieser Veröffentlichung findet sich auch ein Fülle von weiteren Literaturhinweisen zum Thema Nachhaltigkeit und Raumentwicklung.

³⁸ Vgl. DANIELZYK, R.: Regionalisierte Entwicklungsstrategien – „modisches“ Phänomen oder neuer Politikansatz? In MOMM, A. ET AL. (Hrsg.): Regionalisierte Entwicklungsstrategien, Materialien zur Angewandten Geographie, Band 30, Bonn 1995, S. 9-17.

³⁹ Vgl. SPEHL, H.: Nachhaltige Regionalentwicklung – ein neuer Ansatz für das Europa der Regionen, in GAHLEN, B. ET AL. (Hrsg.): Standort und Region - Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Tübingen, 1995, S. 307-342.

⁴⁰ Vgl. die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Art. 6 des konsolidierten EG-Gründungsvertrags im Vertrag von Amsterdam (1997), in: BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, München 1998, S. 99. Ebenso in der allgemeinen Strukturfond-Verordnung der EU-KOM: VO 1260/1999, Begründung, Absatz 5 und Kap. 1, Art. 1 „Ziele“. Ferner bei BBR: Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung, Forschungen Heft 88, Bonn 1998 und bei IRMEN, E.: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung, in BBR(

lung und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Steigerung des wirtschaftlichen Leistungsniveaus eine grundsätzliche Bereitschaft zur realistischen Auseinandersetzung mit positiven wie negativen Auswirkungen dieses Ansatzes.

Die Zielsetzung nachhaltiger Regionalentwicklung liegt darin, lokale Ressourcen zu aktivieren, die bislang über zentral umgesetzte (Sektor-)Programme nur schwer erreichbar waren. Gleichzeitig sollen Kompetenz, Entscheidung, Wirkung und Rückkoppelung (der System-Elemente einer Region) wesentlich enger verbunden werden. Zusammengefasst geht es darum, für eine Region eine grundlegende Integration sozialer, ökonomischer und ökologischer Strategien zu manifestieren bzw. auszuhandeln, die sich durch die mittel- und langfristige Zielperspektive zum Gegenstand einer handlungsorientierten Auseinandersetzung machen. In diesem Zusammenhang wird häufig von der Internalisierung ansonsten extern - also nicht vom Verursacher - zu tragenden Folgekosten von Wirtschaftsaktivitäten gesprochen und das Prinzip der Kreislaufwirtschaft mit möglichst niedrigen system-unverträglichen Aktivitäten (Vermeidung aufwändig zu entsorgender Produktionsabfälle oder extrem hoher Transportkosten je Einheit) propagiert.⁴¹

Eine Weiterführung dieses Konzepts bildet die **innovations- und technologieorientierte Regionalpolitik**. Während bei der endogenen, nachhaltigen bzw. eigenständigen Entwicklung durch Investitionen in allen privaten und öffentlichen Sektorbereichen Engpässe verringert und Stärken ausgebaut werden sollen, beinhaltet eine innovationsorientierte Politik die gezielte Förderung von Innovationen in der Wirtschaft. Grundannahme ist, dass die Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur vor allem von der Innovationsintensität der Betriebe und deren Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten abhängt. Die Förderung richtet sich auf den beschleunigten Transfer innovativer Lösungen, die Verbesserung institutioneller Bildungs- und Transfer-Strukturen und des regionalen Dienstleistungsangebots sowie die Förderung der Beratungs- und Kooperationsangebote. Dabei werden auch qualitative Faktoren berücksichtigt, die z.B. die Förderung eines "kreativen Milieus" begünstigen könnten. Ein Kernelement innovationsorientierter Regionalpolitik ist demnach die Mobilisierung des Potenzials der vorhandenen, bislang aber nicht innovierenden Firmen und die Stimulierung von technologieorientierten Unternehmensgründungen aus der Region heraus. Dazu sind die regionalen Innovationsbedingungen mit entsprechenden Know-how-fördernden Dienstleistungen zu stützen, z.B. mittels engerer Verzahnung mit unternehmensexternen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie den Hochschulen.⁴²

HRSG.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, Bonn, 1999, S. 443-476. Ebenso RADKE, V.: Nachhaltige Entwicklung – Konzept und Indikatoren aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Heidelberg 1999.

⁴¹ Vgl. HESSE, M.: Nachhaltigkeit und Raumentwicklung – Anmerkungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung in ländlichen Regionen. In MOSE, I., WEIXLBAUMER, N. (Hrsg.): Regionen mit Zukunft? ... a.a.O., S. 18 ff. Er zeigt angesichts der Globalisierungstendenzen auch die Schwächen und anschließend die realistischen Chancen des Ansatzes der nachhaltigen Regionalentwicklung auf.

⁴² Vgl. MEYER-KRAHMER, F., GUNDRUM, U.: Innovationsförderung im ländlichen Raum, Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, 1995, S. 177-185. Der Beitrag skizziert aufgrund einschlägiger Analysen des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung die technologischen Entwicklungstrends und formuliert diesbezüglich die Anforderungen an eine „ganzheitliche“ Innovationsstrategie für regionale Wirtschaftspolitik im ländlichen Raum.

Eine weitere Ergänzung erfährt das Konzept durch die Strategie der Cluster-Bildung, das einer stärkeren horizontalen und vertikalen Verflechtung von Unternehmen abzielt. Bezeichnend dafür sind **netzwerkorientierte Ansätze der Regionalentwicklung**, wie sie durch verschiedenste Programme in Deutschland (z.B. InnoRegio, Netzwerkmanagement Ost, Lernende Regionen, Regionen aktiv und LEADER) gefördert werden. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes hängt nach dem Verständnis des Cluster-Konzepts davon ab, wie er Wissen generieren, verbreiten und Nutzen kann. Cluster sind dabei die Basis dieses Wissensaustausches. Cluster werden im engeren Sinn als Netzwerk von Unternehmen angesehen, das in einem intensiven regionalen Austausch steht und über Transfer von explizitem und implizitem Wissen in der Lage ist, zur Kompetenzbildung der beteiligten Unternehmen und so zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen.⁴³ Die Verflechtungen können horizontal, vertikal oder lateral sein. Im weiteren Sinne bedeutet dies, dass Austausch-Beziehungen

- innerhalb der Wertschöpfungsketten einer Branche,
- auf gleicher Produktionsebene in verschiedenen Branchen,
- oder zwischen Unternehmen einer Produktionsebene (Branche A) und einem Unternehmen einer anderen Produktionsebene (Branche B)
- sowie außerhalb der wirtschaftlichen Leistungsprozesse stehenden Wissensträgern (Hochschulen, Forschungsinstitute) stattfinden können.

Die gemeinsame Basis für ein Cluster ist zwar vorwiegend ökonomischer Natur, sie gründet sich jedoch ebenso auf (prozess-)technische oder (markt-)kulturelle Komponenten. Kompetenzcluster können durch regionalpolitische Aktivitäten zwar befördert, aber aufgrund (mangelnder) potenzialbezogener Faktoren nicht in allen Regionen (ökonomisch) adäquat entfaltet werden (SCHERER et al., 2003, S. 9 ff.), weil hierfür eine kritische Masse erforderlich ist.⁴⁴

In der praktischen Raumordnungspolitik werden die zuvor aufgezeigten Konzepte häufig in Kombination angewandt. Vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde 1992 ein **raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen** erstellt, der viele der oben genannten Konzepte integriert, wenn auch unter anderem „Namen“. Der unter Mitwirkung der Ministerkonferenz für Raumordnung der Länder (MKRO) erarbeitete Rahmen betont einen besonderen Handlungsbedarf für strukturschwache ländliche Räume. Für die Handlungsträger in den gering verdichteten und agglomerationsfernen Räumen sieht er ausdrücklich die Aufgaben „Siedlungsstruktur stabilisieren und Entwicklungspotenziale erschließen“ vor (BMBAU, 1992, S. 64). U.a. werden folgende Schritte empfohlen, die stark an das endogene Entwicklungskonzept anknüpfen:

⁴³ Vgl. die theoretischen Erklärungsansätze und praktischen Beispiele zum Clusterkonzept in SCHERER, R., BIEGER, TH. (Hrsg.): Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Schriftenreihe des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Beiträge zur Regionalwirtschaft 5, Bern/Stuttgart/Wien, 2003. Grundlegende Erklärungsansätze sind das Konzept des Wissensmanagements (Inwertsetzung bekannten und nicht-kodierten Know-hows), die Polarisierungstheorie (Kompetenzübertragung durch räumliche Nähe), das Konzept der „lernenden Region“ (Aufrechterhaltung der Fähigkeit zur Pflege und Attraktion mobiler, meist wirtschaftlicher Ressourcen) und das Wettbewerbsmodell nach Porter.

⁴⁴ Vgl. zur Verfügbarkeit von Potenzialfaktoren in bayerischen Regionen die Analyse des ifo-Instituts für das BAYSTMWIVT (Hrsg.): EU-Osterweiterung – Auswirkung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern, München 2002, S. 94-132.

- Ausgewählte Förderung, die gezielt an Engpässen und Potenzialen der einzelnen Regionen ansetzt;
- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Förderung von regionalen Entwicklungskonzeptionen.

Darüber hinaus wird im Leitbild Ordnung und Entwicklung betont, „dass der Abbau der räumlichen Ungleichheiten sich langfristig nur durch die gezielte Förderung der regionalen Eigenentwicklung erreichen lässt. Hierbei fällt - bei aller staatlichen Verantwortung - den privaten Investitionen eine Schlüsselrolle zu.“ (BMBAU, 1992, S. 70 f.). Insbesondere die mit Blick auf die deutsche Wiedervereinigung gerichteten Empfehlungen umfassen sowohl eine Stärkung des Schwerpunktprinzips in der regionalen Strukturpolitik als auch die Betonung der eigenen Problemlösungsfähigkeit auf dezentraler Ebene. Eine weitere Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zur „Nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume“ vom 3. Juni 1997 baut auf einem bereits 1995 verfassten raumordnungspolitischen Handlungsrahmen auf und ergänzt die Ziele „Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit“ und „Weiterentwicklung ihrer Eigenständigkeit“ mit der Forderung nach „nachhaltiger Entwicklung durch integrierte und koordinierte Politik“ in relevanten Handlungsfeldern.⁴⁵

Das in den genannten Beschlüssen benannte mittelfristige Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern konkretisiert ein Bündel an Maßnahmen, das generell für die Implementierung in strukturschwachen ländlichen Räumen geprüft werden soll. Es umfasst Strategien, die seitdem in vielen regionalen Entwicklungskonzepten als strukturpolitische Ansatzpunkte genannt werden (BMBAU, 1995, S.10):

- Stärkung der Zentren (in strukturschwachen Gebieten) als Motor der regionalen Entwicklung durch Modernisierung und Ausbau der Infrastruktur für die entsprechenden Versorgungsbereiche;
- Verbesserung der verkehrlichen Anbindung dieser Räume und der Zentren untereinander;
- Sicherung der infrastrukturellen Grundversorgung im Nahbereich;
- Bewältigung der Aufgaben der Stadt- und Dorfentwicklung als wichtiger Teil regionaler Strukturpolitik;
- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit;
- Erarbeitung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte als Rahmen für den koordinierten, effizienten Einsatz raumbedeutsamer Förderinstrumente und zur Mobilisierung regionseigener Kräfte;
- Unterstützung des Managementpotenzials durch Anschubfinanzierung zur Einrichtung von Entwicklungsagenturen und von Beratungsleistungen im Zusammenwirken mit den Trägern der Regionalplanung;

⁴⁵ Vgl. BBR UND DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven ländlicher Gebiete in Deutschland, Bonn 1998, S. 73. Eine kritische Würdigung zur praktischen Relevanz des Handlungsrahmens findet sich bei HÜBLER, K.-H.: Nachhaltige Entwicklung ... a.a.O., S. 16 ff.

- Erschließung und Entwicklung regionaler Märkte für verarbeitendes Gewerbe und Landwirtschaft durch Produktinnovations- und Marketingprogramme;
- Aufbau eines regionaltypischen Tourismus;
- Ausgleich von Leistungen für den Ressourcenschutz;
- Identifizierung und Verbreitung vorhandener Ansätze und Zusammenführung von Kenntnissen und Erfahrungen aus dem In- und Ausland sowie Vorstellung der Vielzahl konkreter Projekte und erfolgversprechender Versuche zur Stabilisierung strukturschwacher ländlicher Räume.

Darüber hinaus betont das Aktionsprogramm, es komme wesentlich darauf an, „konkrete innovative Handlungsansätze und erfolgversprechende Entwicklungsprojekte darzustellen sowie fachspezifische Ansätze zu integrierten Konzepten für strukturschwache Räume ländliche Räume zu verbinden. Nur mit Hilfe längerfristig angelegter integrierter Entwicklungskonzepte - auf der Grundlage realistischer Entwicklungsziele kann in diesen Räumen die Erschließung vorhandener Potenziale gelingen.“ (BMBAU, 1995, S. 11) Konsequenterweise setzt dies voraus, dass jede Region individuelle Strategie- und Maßnahmenbündel für ihre Entwicklungsbemühungen zusammenstellt.

Die Entschließung der MKRO von 1997 ergänzt deshalb folgende instrumentellen Ansätze, die effektive Kooperationsprozesse mit Hilfe neuer Handlungs- und Managementformen fördern sollen (BMBAU, 1997, S. 1 ff.):

- Unterstützung und Intensivierung von Moderations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen;
- Aufbau von Entwicklungsagenturen und Regionalforen;
- Integrierte regionale Entwicklungskonzepte;
- Kooperation von Gemeinden und Fachplanungen mit privaten Akteuren bei konkreten Projekten;
- Entwicklung von Netzen zwischen den privaten Akteuren, insbesondere Unternehmen.

Zusammenfassend lässt sich ableiten, dass eine zunehmende konzeptionelle Breite der raumordnerischen Rahmenkonzepte auch Eingang in die praktische Förderpolitik gefunden hat, wenngleich der sektorübergreifende Charakter der Maßnahmen zur endogenen und nachhaltigen Regionalentwicklung bei der Umsetzung bisweilen auf Schwierigkeiten stößt.⁴⁶ Überdies haben die in der praktischen Umsetzung notwendigen Freiräume für eine sinnvolle Realisierung endogener und innovationsfördernder Konzepte eine weitere Erkenntnis bewirkt: Eine global angelegte Förderpolitik für den ländlichen Raum ist wenig sinnvoll, da sich die Problemstrukturen der Gebietstypen innerhalb des ländlichen Raumes zu heterogen darstellen und viele Entwicklungsengpässe auf völlig unterschiedlichen Ebenen liegen (vgl. Abschn. 2.1). Aufgrund des Vorhandenseins spezifischer Potenziale und unterschiedlicher komparativer Vorteile in den verschiedenen ländlichen Gebietstypen sind regionsspezifisch ausgestaltete Struktur-

⁴⁶ Erschwernisse ergeben sich vor allem bei den nicht eindeutig einem Sektor zuordenbaren Projektkosten (Vorbereitungs-, Entwicklungs- und Managementkosten) oder bei der Finanzierung von Teilprojekten einer Gesamtmaßnahme über mehrere parallel laufende Programme. Vgl. die Analyse der BBR: Nachhaltigkeit braucht Finanzierung - Berichte aus den Regionen“, Werkstatt: Praxis, Nr. 3/2002.

schiedenen ländlichen Gebietstypen sind regionsspezifisch ausgestaltete Strukturmaßnahmen erforderlich. Ziel jeglicher integrierter Regionalpolitik muss es deshalb sein, auf der Grundlage einer problemadäquaten Differenzierung der zu entwickelnden Teilräume eine regionstypenbezogene Politik mit entsprechend differenzierten Maßnahmen(-bündeln) zu ermöglichen. Diesem Grundsatz folgend basieren eine Reihe von in der Bundesrepublik Deutschland bzw. in Europa angewandten Regionalentwicklungsprogrammen seit Mitte der 1990er Jahre auf regional-spezifischen Konzepten. Dass sich je nach Programmziel differenzierte inhaltliche Schwerpunkte herausgebildet haben, ist auch eine Folge der vielfältigen - auf verschiedenen Ebenen tätigen - Politikakteure und -verflechtungen, die im folgenden Abschnitt erläutert werden.

2.2.2.2 Überblick über das Mehrebenensystem der angewandten Strukturpolitik im ländlichen Raum

Regionale Strukturpolitik umfasst alle politischen Regelungen und Maßnahmen, die zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur von Teilräumen eines Gesamttraumes und damit zur Erhöhung deren wirtschaftlicher Kraft gezielt eingesetzt werden. Neben wirtschaftlichen Zielsetzungen kann auch die Verfolgung sozialer oder umweltbezogener Vorstellungen im Vordergrund stehen. Letztlich geht es darum, Voraussetzungen für eine nachhaltige und weitgehend eigenständige räumliche Entwicklung zu schaffen, die der Bevölkerung - im Vergleich zum Gesamttraum - gleichwertige Arbeits- und Lebensbedingungen erlauben. In dieser Ausrichtung geht die regionale Strukturpolitik über den engeren Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung hinaus und schließt z.B. auch die allgemeine Infrastrukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik ein. Auch die Agrarpolitik hat direkte räumliche Bezüge; die regionale Differenzierung der Agrarstrukturpolitik ist insoweit Teil regionaler Strukturpolitik (vgl. Abschn. 2.2.1).

Die politisch-rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind u.a. von der Verteilung der Kompetenzgrundlagen zwischen den verschiedenen politisch-räumlichen Handlungsebenen abhängig. In der Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 70 des Grundgesetzes (GG) die Gesetzgebung Sache der Länder, soweit das GG sie nicht dem Bund zuspricht. In der Realität liegt das Hauptgewicht der Gesetzgebung jedoch beim Bund, die sich aufgrund der föderalistischen Struktur in drei Abstufungen darstellt:

- Im Bereich der **ausschließenden** Gesetzgebung des Bundes (Art. 71 und 73 GG) besitzen die Länder nur Zuständigkeiten, wenn sie dazu explizit in einem Bundesgesetz ermächtigt werden, z. B. in den Bereichen Außenhandel, gewerblicher Rechtsschutz, Kartellkontrolle.
- Im Rahmen der **konkurrierenden** Gesetzgebung (Art. 74 GG) haben die Bundesländer die Befugnisse zur Rechtssetzung, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Beispiele hierfür sind die Wirtschaftspolitik, die Förderung der Landwirtschaft, das Gesundheits- und Lebensmittelrecht sowie der allgemeine Umweltschutz.
- Gemäß Art. 75 GG hat der Bund für einige Handlungsfelder das Recht, **Rahmengesetze** zu erlassen, die durch Landesgesetze zu füllen und zu verwirklichen sind. Solange der Bund nicht tätig wird, haben die Landesgesetze uneingeschränkte Geltung. Hierzu gehören z.B. der Naturschutz, die Landschaftspflege und die Raumordnung bzw. Landesentwicklung.

Darüber hinaus ermächtigt Art. 24 GG den Bund, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Ebenen zu übertragen. Als Folge des europäischen Integrationsprozesses wurden seit 1957 schrittweise nationale Kompetenzen auf die supranationale Ebene übergeben. Der Vertrag über die Europäische Union von 1997 ist Ausdruck der zunehmenden Politikverflechtung auch im Bereich der Strukturpolitik zwischen den Ebenen der EU.⁴⁷ Diesbezügliche Kompetenzen der EU sind ebenfalls in drei Abstufungen zu erkennen:

- Die EU verfügt über eine ausschließliche Zuständigkeit in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Wettbewerbspolitik, Rechtsangleichung und Gemeinsamer Markt.
- In den Rechtsbereichen Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucher- und Lebensmittelpolitik ist die EU für die gegenseitige Abstimmung und Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften zuständig.
- Weitgehend noch der nationalen Aufgabenebene zugeordnet sind die Politikbereiche Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, wenngleich auch hier die EU mittlerweile eine zunehmende Koordinierungs- und Abstimmungsfunktion wahrnimmt (z.B. durch die Konvergenzkriterien zur gemeinsamen Währungspolitik).

Aus der aufgezeigten Kompetenzverteilung ergeben sich Konsequenzen für die regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in der Form, dass sie von drei Trägern verantwortet wird:

- Die Europäische Union betreibt mit Hilfe von 4 Fonds EU-weit Strukturförderung. Ihre Politik ist insbesondere ausgerichtet an den Zielen
 - Kohäsion (Zusammenwachsen ärmerer und reicherer Regionen),
 - Erhöhung der Faktorproduktivität im regionalen Produktionsprozess,
 - Flankierung des regionalen Strukturwandels;Für die jeweiligen Förderziele wurden Zielgebiete (problemspezifische Fördergebiete) ausgewiesen.
- Der Bund beteiligt sich mit den Ländern im Rahmen sogen. "Gemeinschaftsaufgaben" an der Lösung regionaler Struktur- und Wirtschaftsprobleme. Eigenständige Kompetenzen hat der Bund im Rahmen der regionalen Strukturpolitik nicht.
- Die Länder sind in der föderalen Ordnung Deutschlands die eigentlichen Träger der Strukturpolitik. Sie legen mit dem Bund die Förderschwerpunkte fest, weisen Fördergebiete aus, erstellen Entwicklungskonzepte und sind für die Umsetzung und finanzielle Kontrolle von Fördermaßnahmen zuständig. Die Fördergebiete für nationale Entwicklungsmaßnahmen müssen sich mit den Zielgebieten der EU-Förderung nicht decken.

Als Folge dieses Mehrebenen-Kompetenzsystems existieren auf europäischer, nationaler wie auch auf regionaler Ebene zahlreiche Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Dabei sind horizontale und regionale Programme zu unterscheiden. Die horizontalen Programme sind flächendeckend in allen Mitgliedstaaten anwendbar. Die regionalen Programme

⁴⁷ Vgl. EU: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. 325/33 vom 22.12.2002; insbesondere der dritte Teil über die Politiken der Gemeinschaft in Art. 23-181.

dagegen können nur in Gebieten Anwendung finden, die von der EU oder den nationalen Ebenen als Ziel- oder Fördergebiete ausgewiesen wurden. Ein diesbezüglicher Diskussionspunkt sind immer wieder die unterschiedlichen Abgrenzungskriterien, die von EU oder Bund/Ländern angewendet werden.⁴⁸

Die einzelnen Förder-Ansätze der verschiedenen Politikbereiche sind zunächst überwiegend sektoral auf spezifische Zielgruppen und Förderbedarfe ausgerichtet. Echte integrierte Förderansätze wurden erst durch die strukturfondsübergreifenden Programme der EU in Zuge der Reform von 1988 geschaffen. Um das umfassende und komplexe Förderspektrum im Ansatz zu erfassen, soll an dieser Stelle ein Überblick über die wichtigsten Programmziele und -inhalte gegeben werden, die den ländlichen Raum tangieren. Vor allem im Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem Thema Evaluation wichtigen Frage der Kohärenz von Politik- und Förderbereichen ist eine Kenntnis der jeweils „verwandten“ Programme Voraussetzung. In Abbildung 1 werden zunächst einmal einige wichtige Förderungen für den ländlichen Raum im Mehrebenensystem der strukturpolitischen Zuständigkeiten skizziert. Die anschließenden Abschnitte beschreiben die inhaltlichen Kernpunkte ausgewählter strukturpolitischer Programme, ohne jedoch die Details in den Vordergrund zu rücken. Hierzu wird auf die jeweiligen Verordnungen, Gesetzesblätter und spezifischen Untersuchungen verwiesen.

Wesentliche Aufgabe der Politik für ländliche Räume ist die Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der ländlich geprägten Regionen als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume. Wenngleich bis weit in die 1990er Jahre der Sektorbezug in der Agrarpolitik überwog (Markt- und Strukturpolitik), konnten über den Agrarbereich hinausgehende Belange ländlicher Räume durch die Verstärkung der integrierten Programmförderung, insbesondere auf Betreiben der EU, immer „breiter“ in die praktische Förderpolitik eingebunden werden. In Bayern wurden in der zweiten Phase des 5b-Programms von 1994 bis 1999 (bzw. 2001) auf rd. 57 % der Landesfläche 21 Maßnahmenbereiche aus 3 EU-Fonds finanziert. Dabei flossen EU-Mittel in Höhe von insgesamt 556,5 Mio. Euro nach Bayern.⁴⁹

Daneben sind die Bundesländer und auf nationaler Ebene das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als wichtige Akteure der Strukturpolitik mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen in der ländlichen Entwicklungspolitik aktiv. Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist das zentrale und zugleich eines der ältesten Förderinstrumente in der Agrarstrukturpolitik, welches Bund und Länder gemeinsam tragen und ausgestalten. Ihr breites Maßnahmenspektrum und ihre horizontale Anwendungsmöglichkeit macht sie zur Schnittstelle einer integrierten Politik, die ländliche Entwicklung unter Berücksichtigung von regionalen Gegebenheiten ermöglicht (vgl. Abschn. 2.2.2.4). Die Maßnahmen der GAK können flä-

⁴⁸ Eine detaillierte Analyse des Konflikts über die Abgrenzung des GRW-Fördergebiets in Deutschland (2000-2003) zwischen EU-Kommission (GD Wettbewerb) und Bundesrepublik Deutschland findet sich bei ECKSTEIN, G.: Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozess, Frankfurt 2001, S. 404 ff..

⁴⁹ Vgl. FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF: Ex post-Bewertung des Ziel 5b II-Programms Bayern, Triesdorf 2002 (unveröffentlicht).

chendeckend angewendet werden, die Vorhaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nur in regelmäßig überprüften Gebietskulissen.

Abbildung 1: Schematische Einordnung ausgewählter Programme zur Förderung des ländlichen Raums

Städtischer Raum	Ländlicher Raum	
URBAN	LEADER-Programm	EU-Programme
Ziel 1-Förderung in Deutschland nur in den neuen Bundesländern (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung)		
Ziel 2-Förderung (EFRE)		
Ziel 3-Förderung (ESF): Beschäftigung, Humanressourcen		
Ziel 5b-Förderung mit Phasing out (EFRE)		
EAGFL- Garantie (horizontale Förderung): Ausgleichszulage; Agrarumweltprogramme; Entwicklung ländlicher Räume (Art. 33): Diversifizierung, Dorferneuerung und Flurneuordnung		
	Bay. Landesprogramme: Dorferneuerung, Markenprogramme (Öko-Region-Richtlinie), Gesamtkonzept Nachwachsende Rohstoffe, KuLaP	Bund/Länder-Programme
	GRW: Infrastruktur, Unternehmerinvestitionen etc.	
	GAK (einzelbetrieblich/überbetriebliche Maßnahmen): Agrarinvestitionsförderprogramm, Flurbereinigung, Marktstrukturverbesserung etc.	

Quelle: Eigener Entwurf, 2003. Abkürzungen: siehe Abkürzungsverzeichnis.

Neuere Analysen zur Bedeutung nationaler und europäischer Regelungen im Rahmen agrarstruktureller, umwelt- und regionalbezogener Programme in Deutschland, insbesondere im Zusammenhang mit regionalpolitischen Fragestellungen finden sich z.B. in folgenden Veröffentlichungen:

- Analyse der Strukturpolitik der EU und des Bundes, insbesondere der GAK (NISCHWITZ, 2002)
- Implementationsanalyse der EU-Strukturpolitik und deren Auswirkungen auf die deutschen GRW-Programme (ECKSTEIN, 2001)
- Wirkungsanalyse der GRW-Maßnahmen (CROW, 2003).⁵⁰

⁵⁰ Vgl. dazu auch die umfassenderen Literaturhinweise der jeweiligen Autoren zu früheren Untersuchungen. NISCHWITZ, G.: Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung – Untersuchung aus-

Auf eine umfassendere Wertung der einzelnen Programme wird deshalb an dieser Stelle verzichtet und - für die Fragestellung der integrierten Entwicklung ländlicher Räume - nur die Grundlinien der stärker tangierenden Programme erläutert.

2.2.2.3 Ausgewählte Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik

(1) Aktuelle Grundlinien der europäischen Regional- und Strukturpolitik

Zentrale Grundsätze der EU-Politik sind die Stärkung des endogenen Entwicklungspotenzials einzelner Regionen sowie die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Im Vordergrund der Aktivitäten steht einerseits der Abbau ökonomischer und sozialer Disparitäten, andererseits ebenso die Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung (EU-VO 1260/99, S. 1 f.). Die regionalpolitischen Aktivitäten für die Periode 2000 - 2006 sind gekennzeichnet durch eine Konzentration der Finanzmittel auf die strukturschwächsten Gebiete. In Anbetracht der EU-Osterweiterung und der dafür benötigten Mittel wurden gleichzeitig folgende Änderungen wirksam (EU-KOM (GD REGIO) 2000b, S. 7 ff.)

- Verringerung der Zahl der strukturpolitischen Ziele von sechs der vorangegangenen Periode auf nur noch drei in der Förderphase bis 2006;
- Einschränkung der Gebietskulissen für die Anwendung der Strukturfonds;
- Verminderung der Zahl der Gemeinschaftsinitiativen von dreizehn auf vier.

Im Mittelpunkt stehen nun drei vorrangige Ziele, von denen die ersten beiden in einer definierten Förderkulisse angewendet werden können (vgl. Karte 3).

- Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, d.h. mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der letzten drei Jahre von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts; in Deutschland fallen darunter nur die neuen Bundesländer (Zusammenfassung der „alten“ Ziele 1 und 6);
- Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (Zusammenfassung der alten Ziele 2 und 5b);
- Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme (Zusammenfassung der alten Ziele 3 und 4).

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (früher Ziel 5a und 5b) werden horizontal in der gesamten EU durchgeführt und im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik überwiegend aus dem EAGFL, Abt. Garantie finanziert (vgl. Abschn. 2.2.2.4). Nur in Ziel 1-Gebieten werden Mittel des Ausrichtungsfonds (EAGFL-A) zur Kofinanzierung der Operationellen Programme eingesetzt.⁵¹ Die EU-Kommission schuf - auch um bei den Mitgliedsstaaten für die Verkleinerung der

gewählter politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen (3. Neubearbeitung), herausgegeben von NABU und DVL, Bonn-Ansbach, o.J.. Ebenso bei ECKSTEIN, G.: Regionale Strukturpolitik ... a.a.O. sowie CROW, K. A.: Ausgleichs- versus Wachstumsziel, ... a.a.O., S. 93 ff.

⁵¹ Mit Mitteln des EAGFL-Garantiefonds werden in Ziel 1-Gebieten ausschließlich die ehemaligen flankierenden Maßnahmen kofinanziert. Darunter fallen die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Anpassungshilfen für ältere Arbeitnehmer, Agrarumweltmaßnahmen und die Erstaufforstung auf landwirtschaftlichen Flächen. Alle anderen Struk-

Gebietskulissen Akzeptanz zu schaffen - eine Übergangsregelung für die nicht mehr förderfähigen Gebiete der vergangenen Periode (1994 bis 1999). Die sogenannte „phasing out“-Regelung wird bis Ende 2005 im Rahmen der Ziel 1- und Ziel 2-Förderung angewendet und wird anschließend nicht mehr verlängert (EU-KOM (GD REGIO), 2000b, S. 13).

Die EU-Strukturpolitik stützt sich im Wesentlichen auf drei Instrumente:⁵²

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Er dient zur Förderung von Regionen mit wirtschaftlichem Rückstand (Aufholbedarf). Er fördert regionalpolitische Maßnahmen, insbesondere

- produktive Investitionen der gewerblichen Wirtschaft;
- die Errichtung oder Modernisierung von Infrastrukturen, die zur Entwicklung oder Umstellung der betreffenden Region beitragen;
- Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potenzials der betreffenden Region und
- in bestimmten Gebieten auch Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Europäischer Sozialfonds (ESF): Er dient der Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere im Bezug auf die

- Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt;
- Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt;
- Entwicklung beruflicher Kenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen;
- Förderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Abteilung Ausrichtung): Er unterstützt den Agrarstrukturwandel und fördert die Entwicklung des ländlichen Raumes. Durchgeführt werden z.B. folgende Maßnahmen:

- Stärkung und Umgestaltung land- und forstwirtschaftlicher Strukturen, inkl. Vermarktung und Verarbeitung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse;
- Ausgleich der Auswirkungen naturbedingter Nachteile für die Landwirtschaft;
- Umstellung der Agrarproduktion und Förderung der Entwicklung komplementärer Tätigkeiten (Diversifizierung);
- Entwicklung und Erhaltung ökonomischer, sozialer und ökologischer Strukturen in ländlichen Räumen.

turmaßnahmen der EU-VO 1257/199 werden in Ziel 1-Gebieten aus dem Ausrichtungsfonds finanziert. Vgl. auch Abschn. 2.2.2.4 Ausgewählte Instrumente der Agrarstrukturpolitik.

⁵² Vgl. im Detail die „allgemeine Strukturfond-Verordnung“ 1260/1999 (ABl. Nr. L 161) sowie die „EFRE-Verordnung“ 1783/1999 (ABl. Nr. L 213) und die ESF-Verordnung 1784/1999 (ABl. Nr. L 213). Die Verordnung 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. Nr. L 160) ist die Grundlage für die horizontale Strukturförderung im gesamten ländlichen Raum der EU-Mitgliedstaaten.

Karte 3: Abgrenzung der Fördergebiete gemäß EU-Zielen (2000 - 2006)



Gebiete mit europäischer Förderung (Stand : 1.1.2000)

- | | |
|--|--|
| Ziel 1- Fördergebiete | Ziel 3 |
| Berlin-Ost: Übergangsphase bis 2005 | Förderfähige Gebiete Interreg III A |
| Ziel 2 - Fördergebiete
(einige Städte/Gemeinden nur teilweise,
außerdem Hamburg: nur St. Pauli
mit 20 000 Einwohnern) | Förderung der Entwicklung des
ländl. Raumes (EAGFL)
(bundesweit, neue Länder wegen Ziel 1
nur eingeschränktes Förderspektrum) |

Anmerkung: Nicht dargestellt sind die Gemeinschaftsinitiativen LEADER, EAQUAL und URBAN, sowie Interreg III B. Interreg III B gilt bundesweit.

Datenbasis: BMWi, EU-KOM

Gemeinden, Stand 1.1.1999

Quelle: BBR, 2000.

Darüber hinaus gibt es das **Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)** und seit 1993 einen **Kohäsionsfonds**, mit dem in den wirtschaftsschwächsten Mitgliedstaaten - Irland, Griechenland, Spanien und Portugal - Vorhaben in den Bereichen „Trans-europäische Verkehrsinfrastrukturnetze“ und „Umwelt“ gefördert werden sollen.

Um die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effektiv einzusetzen, konzentrieren sich die drei Fonds auf konkrete Ziele und auf die bedürftigsten Regionen innerhalb der EU. Insgesamt stehen für den Zeitraum 2000 bis 2006 195 Mrd. € zur Verfügung, von denen rd. 14,6 % in deutsche Länder fließen (vgl. Tabelle 1) sollen. Hinzu kommen noch Mittel für die phasing out-Gebiete in Höhe von rd. 1,25 Mrd. €.

Tabelle 1: Verteilung der EU-Fördermittel und Beteiligung der EU-Strukturfonds (2000-2006)

	Strukturfonds	Verteilung der Fördermittel (Mrd. €)	
		EU insges.	Deutschland
Ziel 1	EFRE, ESF, EAGFL-A, FIAF	135,900	19,229
Ziel 2	EFRE, ESF	22,500	2,984
Ziel 3	ESF	24,050	4,581
Fischerei (außerhalb Ziel 1)	FIAF	1,110	0,107
Gemeinschaftsinitiativen	EFRE, EAGFL-A, ESF*)	10,440	1,608
Innovative Maßnahmen und technische Hilfe		1,000	-
Insgesamt		195,000	28,509

*) Die Gemeinschaftsinitiativen werden jeweils aus nur einem Fonds finanziert; die einzelnen Länder-Programme beinhalten jedoch auch Fördertatbestände der jeweils anderen Fonds. Vgl. auch Tabelle 2.

Quelle: EU-KOM (GD REGIO), 2000b, S. 19.

Die von den Strukturfonds finanzierten Interventionen lassen sich in 3 Kategorien zusammenfassen, die jeweils eigenen Programmleitlinien mit speziellen inhaltlichen und formalen Vorgaben unterliegen:

- Interventionen auf Initiative der Mitgliedstaaten: Nach Vorlage von mit der Kommission abgestimmten **Entwicklungsplänen**, so genannten Einheitlichen Programmplanungsdokumenten oder Operationellen Programmen der Mitgliedstaaten (oder ihrer Regionen), werden ca. 94 % der Strukturfondsmittel vergeben.
- Gemeinschaftsinitiativen der EU: 5,35 % der Finanzmittel fließen in Maßnahmen, die von besonderem Interesse für die EU-Kommission sind.

- Innovative Maßnahmen und technische Hilfe: Nur 0,65 % der Fördergelder fließen in diese Kategorie.

Bereits seit 1988 basiert die Strukturfondspolitik der EU auf folgenden zentralen Grundsätzen (EU-KOM (GD REGIO), 2000b, S. 20 ff.).

- Koordinierung und Konzentration: integrative und abgestimmte Ausrichtung der Förderung auf eine begrenzte Zahl von Förderzielen und Fördergebieten;
- Aufstockung und Additionalität der Fördermittel;
- Programmierung und Umsetzung in einem mehrstufigen Förderverfahren: Festlegung von Laufzeit, Mittelvolumen und Förderspektrum in einem transparenten Zyklus von Planung, Durchführung und Begleitung sowie Bewertung;
- Partnerschaft und Beteiligung in allen Förderphasen: Verknüpfung und Abstimmung mehrerer administrativer Ebenen (lokale bis europäische Vertreter) und Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern, z.B. in den Begleitausschüssen der Programme.

Grundsätzlich ist die Förderung aus Mitteln der EU-Strukturfonds im Rahmen der Entwicklungspläne nur als eine Ergänzung zu den nationalen und regionalen Förderprogrammen der Mitgliedsstaaten konzipiert (Additionalität). I.d.R. werden die EU-Mittel - allerdings mit Ausnahme der Gemeinschaftsinitiativen - an bestehende nationale bzw. länderspezifische Förderinstrumentarien geknüpft. Dadurch soll vermieden werden, dass die EU-Mittel nur an die Stelle der nationalen Beihilfen treten. Die Strukturfondsverordnung sieht daher vor, dass jeder Mitgliedsstaat in allen betroffenen Gebieten seine Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art mindestens in der Höhe des vorangegangenen Programmplanungszeitraums aufrechterhält (EU-VO 1260/1999, Art. 11, Abs. 1 und 2). Tatsächlich ergeben sich oftmals Schwierigkeiten bei der Durchsetzung und Kontrolle dieses Grundsatzes. Viele Mitgliedsstaaten sind, erst recht in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, versucht, eigene Fördergelder durch EU-Mittel zu ersetzen.

Die Erstellung der Entwicklungspläne obliegt den zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten auf nationaler und regionaler Ebene. Sie werden für einen Zeitraum von 6 bis 7 Jahren erstellt und sollen u.a. folgende Teile enthalten:

- Eine Beschreibung der gegenwärtigen Problemlagen,
- eine Bewertung der Ergebnisse bisher erfolgter Fördermaßnahmen
- sowie eine Strategie mit möglichst quantifizierbaren Zielen und regionalspezifischen Schwerpunkten.
- Darüber hinaus wird ein detaillierter auf Jahre und Maßnahmen bezogener Finanzplan gefordert.

Die Programmplanung über einen längeren Zeitraum erlaubt eine bessere Abstimmung von Einzelmaßnahmen, schafft eine bessere Grundlage für Kalkulationen und erhöht die Flexibilität in der Finanzierung.

Vor, während und nach Abwicklung der Programme soll die Förderung einer intensiven Begleitung und Bewertung unterworfen werden. Damit soll zum einen gewährleistet werden, dass der Vollzug der Förderung den verschiedenen Vorgaben entspricht. Zum anderen soll festgestellt werden, inwieweit die Maßnahmen tatsächlich zur Erreichung der gesetzten Entwicklungs- und Umstellungsziele beitragen. Dazu werden auf nationaler und regionaler Ebene „Begleitausschüsse“ eingerichtet. Darüber hinaus findet eine Ex ante-, Zwischen- und Ex post-Bewertung durch unabhängige Gutachter statt (vgl. Abschn. 3.1.3.1).

Neben der Kofinanzierung nationaler Programme und Maßnahmen bietet sich der EU mit den **Gemeinschaftsinitiativen** (GI) die Möglichkeit eigener Schwerpunktsetzungen. Die Gemeinschaftsinitiativen sollen in eng umgrenzten Einsatz- und Förderbereichen zur Lösung von Problemen beitragen, die für die Gemeinschaft besondere Bedeutung haben.

Charakteristisch sind für die GI drei Eigenschaften, die ihnen gegenüber den vorherrschenden Handlungsansätzen der Strukturfonds zusätzlichen Nutzen verleihen sollen:

- Förderung transnationaler, grenzübergreifender und interregionaler Zusammenarbeit;
- Förderung lokaler und regionaler Initiativen im Sinne eines basisorientierten Entwicklungsansatzes "von unten nach oben" (bottom-up);
- verstärkte Präsenz und Sichtbarmachung der Gemeinschaftsaktion vor Ort.

Mit der Reform im Jahr 2000 wurde die Zahl der GI von 13 auf folgende 4 Programme reduziert (EU-KOM (GD REGIO), 2000b, S. 7 ff.):

- INTERREG III: Grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung und Raumplanung im Gemeinschaftsgebiet;
- URBAN II: Wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Stadtentwicklung;
- EQUAL: Transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt;
- LEADER +: Entwicklung des ländlichen Raums durch integrierte und pilothafte Entwicklungskonzepte lokaler Aktionsgruppen.

Tabelle 2: Verteilung der Finanzmittel der 4 EU-Gemeinschaftsinitiativen (2000-2006)

	Verteilung der Fördermittel (Mrd. €)	
	EU insges.	Deutschland
INTERREG III	4,875	0,737
URBAN II	0,700	0,140
EQUAL	2,847	0,484
LEADER +	2,020	0,247
Insgesamt	10,442	1,608

Quelle: : EU-KOM (GD REGIO), 2000b, S. 19.

Die **Gemeinschaftsinitiative LEADER+**⁵³ knüpft an die vorangegangenen Perioden an, wurde jedoch weiterentwickelt und ist nun horizontal in allen ländlichen Gebieten der Europäischen Union anwendbar. LEADER+ soll den Akteuren im ländlichen Raum dabei helfen, Überlegungen über das langfristige Potenzial ihres Gebiets anzustellen. Es fördert die Durchführung integrierter, qualitativ hoch stehender und origineller - kurz und offiziell titulierte - „pilothafter“ Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf Partnerschaften und Netzwerke für den Austausch von Erfahrungen.

LEADER I legte den Grundstein für einen neuen, sowohl gebietsbezogenen als auch integrierten und partizipativen Ansatz in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Mit LEADER II wurde der Ansatz von LEADER I allgemeiner gefasst und der Schwerpunkt auf den innovativen Charakter der Vorhaben gelegt. LEADER+ bewahrt seine Funktion als Experimentierstätte für die Entwicklung und Erprobung neuer integrierter und nachhaltiger Entwicklungsansätze, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft beeinflussen, ergänzen und/oder verstärken sollen. Die institutionellen Voraussetzungen (Operationelles Programm bzw. EPPD, Partnerschaft, Begleitung und Bewertung usw.) sind die gleichen wie bei den regulären Strukturfondsprogrammen. Um die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die vielversprechendsten Vorschläge konzentrieren zu können, war zum Start von LEADER+ ein rigoroses Auswahlverfahren für lokale Aktionsgruppen vorgesehen. Dadurch erhielt die Initiative einen Wettbewerbscharakter.

Während bei den Entwicklungsplänen der „Mainstream-Programme“ (nach VO 1257/1999 oder 1783/1999) den vor Ort Betroffenen allerdings eine Förderung nur im Rahmen der im Programm beschriebenen Maßnahmen gewährt werden kann, wird die ländliche Bevölkerung durch die LEADER-Initiative dabei unterstützt, ihr endogenes Potenzial selbst zu erkennen und daraus Ansätze zur Problemlösung zu erarbeiten. Die Anforderungen an förderfähige Vorhaben sind deshalb vergleichsweise hoch. Folgende Kriterien sind zu erfüllen:

⁵³ LEADER bedeutet „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

- Erarbeitung einer territorialen gebietsbezogenen Strategie: Projekte/Maßnahmen, die sich auf lokale Stärken und/oder Schwächen beziehen; ein regionales Entwicklungskonzept muss konkrete Ziele und Handlungsfelder beinhalten.
- Anwendung eines bottom-up-Ansatzes: Die Aktion muss „von unten“, d.h. von den betroffenen oder beteiligten Akteuren ausgehen (lokale Bevölkerung, Interessengruppen, Gemeinden, usw.); sie müssen das Förderkonzept erarbeiten und sich auch an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligen. Von der EU wird sogar eine lokale Verantwortung für die finanzielle Abwicklung gewünscht;
- Aufbau einer lokalen Partnerschaft: Die Akteure sollen in Form einer horizontalen Partnerschaft mit Beteiligung der öffentlichen und privaten Hand zu einer neuen, möglicherweise produktiveren Form der Zusammenarbeit animiert werden.
- Berücksichtigung eines integrativen Ansatzes: Aufbau vertikaler und horizontaler Verbindungen zwischen Sektoren, um fachübergreifend abgestimmte Aktionen durchführen zu können.
- Förderung von Innovationen: Das Entwicklungskonzept soll mittels der Förderung pilothafter Strategien für die Region eine höhere Wertschöpfung bringen. Dabei sind auch kulturelle, soziale, umweltbezogene oder organisatorische Verbesserungen zu berücksichtigen (vgl. die folgende Beschreibung). Die Aktionen sollen möglichst modellhaft sein, um auch in andere Regionen übertragen werden zu können.
- Ausweitung der Vernetzung und der gebietsübergreifenden Zusammenarbeit: Die einzelnen Aktionen sollen sich mit anderen Vorhaben (möglichst auch mit Aktionen aus anderen Ländern) verbinden, um gegenseitigen Nutzen aus der jeweiligen Arbeit zu ziehen. Durch gebietsübergreifende Aktionen und intensivem Know-How-Transfer sollen Synergieeffekte, rasche Verbreitung von modellhaften Lösungen und letztlich Kohärenzziele erreicht werden.

Das Programm zielt auf die nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Förderregionen ab. Dabei stehen wirtschaftliche Aspekte neben sozialen, kulturellen oder ökologischen Motiven. Die beabsichtigten Wirkungen des Programms lassen sich dementsprechend als „multipel“ charakterisieren.

Um die in den LEADER-Projekten gefundenen Lösungsansätze europaweit einer möglichst großen Zahl interessierter Personen übermitteln zu können, müssen alle beteiligten lokalen Gruppen und kollektiven Aktionsträger im **nationalen und europäischen Netz für ländliche Entwicklung** ihre Projekte und Erfahrungen einbringen.

In der folgenden Übersicht werden die wichtigsten Förderschwerpunkte, Auswahlkriterien und Umsetzungsmodalitäten der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ dargestellt.

LEADER + (2000 - 2006) ⁵⁴

Liaison entre actions de développement de l'économie rural Programm zur Entwicklung ländlicher Räume

Vorhergegangene Förderperioden:

- LEADER I (1991 - 1994)
- LEADER II (1995 - 1999)

Programmart: Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union

Geltungsbereich lt. Vorgaben der EU-Kommission:

- ländliche Gebiete mit bis zu 120 Einwohnern je km²
- kohärente und homogene Gebiete
- Gruppen der Gebiete mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern („kritische Masse“)

Kriterien:

- territorialer Ansatz
- bottom-up-Ansatz
- Lokale Aktionsgruppen (LAG)
- Innovativer Charakter der Aktionen
- Verknüpfung verschiedenartiger Aktionen
- Vernetzung und transnationale Zusammenarbeit
- Spezifische Verwaltungs- und Finanzierungsmodalitäten

Ziele:

- Stärkung der Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum
- Förderung integrativer Ansätze, die von aktiven, lokal tätigen Partnerschaften erarbeitet und umgesetzt werden
- Impulse geben für Akteure im ländlichen Raum und Unterstützung bei Überlegungen über Potenziale der Gebiete und deren langfristige Perspektiven
- Erprobung neuartiger und hochwertiger integrierter Strategien zur:
 - Valorisierung des Natur- und Kulturerbes
 - Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf Schaffung neuer Arbeitsplätze
 - Verbesserung der organisatorischen Fähigkeiten der jeweiligen Gemeinschaften
- Entwicklung und Erprobung neuer und integrierter Entwicklungsansätze für die allgemeine Politik zur Entwicklung ländlicher Räume und zur Ergänzung der Mainstream-Programme

Förderschwerpunkte:

- Titel 1: Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter auf Grundlage des bottom-up-Ansatzes und der horizontalen Partnerschaft
- Titel 2: Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit
- Titel 3: Vernetzung sämtlicher ländlicher Gebiete der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von LEADER+ gefördert werden, sowie aller im Bereich der Entwicklung ländlicher Räume tätigen Akteure

⁵⁴ Vgl. EU-KOM: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+), K (2000) 946 endgültig - DE

Finanzierung (erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip):

- Mittel aus EAGFL von 2,02 Mrd. Euro, davon 247 Mio. Euro für Deutschland
- Nationale und kommunale Mittel
- Private Mittel

Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative:

Auf EU-Ebene

- Leitlinien-konforme Programmvorschlage der Länder an die Kommission mit:
 - Stärken und Schwächen-Profil sowie Darstellung der Entwicklungschancen des Gebiets;
 - Darstellung der spezifischen Ziele und einer Strategie zur Verwirklichung der Ziele; außerdem die Verknüpfung mit Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume (der mainstream-Programme);
 - Nachweis der Kohärenz der Maßnahmen, deren zusätzlichen Nutzeffekte und deren Auswirkungen auf die Umwelt;
 - Definition der Ziele der einzelnen Titel und der Schwerpunkte in Titel 1 (Einsatz von neuen Technologien und Know-how, Verbesserung der Lebensqualität, Aufwertung lokaler Erzeugnisse, Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials);
 - Auflistung der geplanten Maßnahmen zur Durchführung der einzelnen Titel und der erwarteten Wirkungen;
 - Hinweisen zur Durchführung einer Ex ante-, Zwischen- und Ex post-Bewertung.
- Definition der Auswahlverfahren, welche einen echten Wettbewerb ermöglichen.
- Auswahl der Zahl der begünstigten LAG durch die Mitgliedsstaaten.
- Genehmigung der Mitgliedsstaatenprogramme durch die Kommission.

Auf nationaler bzw. Programm-Ebene

- Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen auf Programmebene, z.B. **in Bayern** anhand eines Regionalen Entwicklungskonzeptes:
 - Abgrenzung und Lage des Gebiets
 - Bestandsaufnahme
 - Stärken - Schwächenanalyse
 - Lokale Aktionsgruppe (LAG)
 - Leitbilder und Ziele
 - Entwicklungsstrategie
 - Umweltschutz und Nachhaltigkeit
 - Beschreibung der Handlungsfelder
 - Finanzierungsplan
- Im Regionalen Entwicklungskonzept müssen folgende Anforderungen erfüllt sein:
 - Zielgebiet: 10.000 bis 100.000 Einwohner des Gebietes (mit max. 10 % Abweichung), 120 Einwohner je km² (mit 10 % Abweichung)
 - Begünstigte: Lokale Aktionsgruppen, im Gebiet ansässig, mind. 50 % Wirtschafts- und Sozialpartner auf der Entscheidungsebene, angepasste Rechtsformen (z.B. Verein, GmbH) oder Übertragung der Aufgaben an einen Partner, Kompetenznachweis vor allem durch Transparenz und Klarheit der Zuweisungen von Aufgaben und Zuständigkeiten
 - Finanzierungsplan
 - Integrierter Ansatz
 - Umweltschutz und Nachhaltigkeit
 - Pilotcharakter und Übertragbarkeit
 - Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten
 - Projektplanungsübersicht mit Monitoring-Indikatoren.

(2) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“

In der Bundesrepublik ist die regionale Wirtschaftsförderung bzw. die „Regionalpolitik“ im erweiterten Sinn die Aufgabe der Länder. Der Bund wirkt bei der GRW nur bei der Rahmenplanung und Finanzierung mit.⁵⁵ Der von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellte Rahmenplan hat jeweils für einen Zeitraum von 4 Jahren Gültigkeit. Er unterliegt der Beihilfenkontrolle der EU gemäß Art. 87 und 88 des EG-Vertrags.

Die GRW ist ein spezielles Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalpolitik. Primäre Zielsetzungen der Gemeinschaftsaufgabe sind (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 7):

- Gewährleistung des Anschlusses strukturschwacher Regionen an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung;
- Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede;
- Ergänzung der global ausgerichteten Wachstums- und Beschäftigungspolitik;
- Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in strukturschwachen Regionen;
- Schaffung und Sicherung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.

Die Gemeinschaftsaufgabe unterstützt dazu durch direkte Zuschüsse vor allem zwei Förderschwerpunkte:

- Kommunale wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben;
- Investitionen privater Unternehmen.

Nicht investive Maßnahmen spielen nach wie vor eine untergeordnete Rolle, obwohl sie seit Mitte der 1990er Jahre ins Förderspektrum aufgenommen wurden:

- Beratungs- und Schulungsmaßnahmen;
- Humankapitalbildung;
- angewandte Forschung und Entwicklung;
- Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement.

Bereits im 24. Rahmenplan wurden integrierte regionale Entwicklungskonzepte als regionalpolitisches Instrument in die GA-Förderung aufgenommen. Im Jahr 2000 folgte dann die Aufnahme des Regionalmanagements als zusätzliches Instrument, um den strukturschwächsten Regionen eine zusätzliche Möglichkeit zu eröffnen, ihre Entwicklungsaktivitäten zielgerichtet vor allem im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung zu organisieren.⁵⁶

⁵⁵ Rechtsgrundlagen für die GRW sind Art. 91a des Grundgesetzes, das Gesetz über die GRW (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1969) sowie der Artikel 28 des Einigungsvertrags. Vgl. den Rückblick zur Entwicklung deutscher Regionalpolitik bei TOEPEL, K.: Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 395 ff..

⁵⁶ DEUTSCHER BUNDESTAG: 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Drucksache 14/8463, S. 14 ff.

Regional differenziert der Rahmenplan nach vier Fördergebietskategorien, die nach Problemustern und –intensitäten gemäß der gewählten vier Hauptindikatoren (bzw. Indikatorenbündel) zur Neuabgrenzung der GRW-Gebiete abgestuft sind (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 16 ff.):

- A-Fördergebiete: Regionen mit ausgeprägtem Entwicklungsrückstand (neue Bundesländer);
- B-Fördergebiete: Regionen mit besonders schwerwiegenden Strukturproblemen (neue Bundesländer);
- C-Fördergebiete: Regionen mit schwerwiegenden Strukturproblemen (alte Bundesländer; in Bayern vorwiegend die grenznahen Gebiete zu Tschechien);
- D-Fördergebiete: Regionen mit schwerwiegenden Strukturproblemen mit Genehmigung nach Art. 87 Abs. 3c EG-Vertrag auf Grundlage der Verordnung der EU-Kommission für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen.⁵⁷

Die Neueinführung der D-Kulisse ist eine Reaktion auf die Verringerung der Fördergebiete in Deutschland - gemessen am Bevölkerungsplafond - seitens der EU-Kommission. Ergänzt wird die Kulisse seit 2004 um eine neue Kategorie E, die zum Abbau förderbedingter Spannungen zwischen Gebieten mit hoher Förderpräferenz und Gebieten ohne bzw. geringerer Förderung eingeführt wurde (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004, S. 19 ff.). Die Förderhöchstsätze sinken gemäß der angeführten Reihung von A nach D bzw. E von 50 % (für alle KMU) auf 15 % für kleine Unternehmen bzw. 7,5 % für mittlere Unternehmen, bei gleichzeitiger Anwendung der „de minimis-Regel“ (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004, S. 21 f.).

Eine entscheidende Fördervoraussetzung ist die Orientierung des Unternehmens am Fernabsatz- bzw. Export-Basis-Prinzip: „Ein Investitionsvorhaben kann gefördert werden, wenn es geeignet ist durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen („Primäreffekt“). Diese Voraussetzungen können dann als erfüllt angesehen werden, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden (sog. „Artbegriff“). Als überregional ist i.d.R. ein Absatz außerhalb eines Radius von 50 km von der Gemeinde, in der die Betriebsstätte liegt, anzusehen. Für die neuen Länder und Berlin beträgt dieser Radius 30 km“ (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 45 f.).

Den Ausschluss lokal oder regional ausgerichteter Unternehmen (Handwerk, Einzelhandel und Dienstleistungen) von der Förderung begründet man mit dem Sekundäreffekt der vergebenen Finanzmittel. Die geförderten Unternehmen würden mit dem erwirtschafteten zusätzlichen Einkommen in den jeweiligen Heimatregionen eine erhöhte regionale Nachfrage auslösen. Im Gegensatz dazu wären „Investitionszuschüsse an regional orientierte Unternehmen mit der Gefahr

⁵⁷ D-Gebiete wurden nur in den alten Bundesländern zusätzlich in die GRW-Förderkulisse aufgenommen; in Bayern z.B. einige Gebiete entlang der thüringisch-bayerischen Grenze. Vgl. die Abgrenzung der Förderkulisse unter der URL: <http://stmwivt.bayern.de>, Rubrik Regionalförderung.

verbunden, den Wettbewerb zu verzerren, ohne dass für die Region insgesamt zusätzliche Arbeitsplätze entstehen“ (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 9).

Für die regionale Wirtschaftsförderung standen im Rahmen der GRW im Jahr 2002 Fördermittel des Bundes und der Länder in Höhe von insgesamt rd. 2,0 Mrd. € zur Verfügung. Bis 2004 sanken die Mittel auf nur noch 1,77 Mrd. € Fördervolumen (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004, S. 23 f.). In die alten Bundesländer flossen davon nur rd. ein Achtel (ohne EFRE-Mittel der Ziel 2-Programme), davon rd. 20,5 Mio. € nach Bayern.⁵⁸ Darüber hinaus setzt Bayern zusätzliche Landesmittel im Rahmen EG-beihilferechtlich genehmigter Landesprogramme zur Förderung von Vorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen ein (2002: rd. 56,5 Mio. €). Die Bayern zur Verfügung stehenden GRW-Mittel werden ausschließlich zur Förderung von gewerblichen Investitionen (einschließlich Fremdenverkehr) und wirtschaftsnaher Infrastruktur eingesetzt. Nicht-investive Maßnahmen werden durch andere Landesprogramme abgedeckt (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 59). Hier verweist das bayerische Wirtschaftsressort auf die Aktivitäten der Abteilung Landesentwicklung (bis 2003 beim Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umwelt), die in Form von Teilraumgutachten und durch Maßnahmen des Regionalmanagements eine aktiv gestaltende Rolle in der Regionalpolitik eingenommen hat.

Die GRW ist somit von ihrer Rahmengesetzgebung her - und insbesondere in Bayern - eine nahezu ausschließlich auf Produktion und hier speziell auf den Fernabsatz gerichtete Investiv-Förderung. Die positiven sektorübergreifenden Ansätze der europäischen Regional- und Strukturpolitik werden quasi durch den Flaschenhals der GRW an einer breiteren Entfaltung gehindert. Nicht nur nach Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU, 1996) ist die wachstumsorientierte Politik der GRW zu einseitig, weil sie auf der „Exportorientierung“ beharrt und endogene Potenziale weitgehend vernachlässigt. Zwar wird die Wirksamkeit der GRW vor allem in Bezug auf die Auslösung von regionalen Investitionen und deren Multiplikatorwirkung auch wirtschaftstheoretisch nicht bestritten.⁵⁹ Ob und in welchem Ausmaß jedoch gleichzeitig Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zur Angleichung von regionalen Disparitäten ausgelöst werden können, ist insbesondere bei den Fördervarianten mit Senkung der Kapitalnutzungskosten (Zinszuschüsse, einmalige Investitions-Zuschüsse) nicht gesichert (FRANZ UND SCHALK, 1995, S.273 ff.), zumal mit den Erweiterungs- auch häufig Rationalisierungsinvestitionen einher gehen. Zumindest innerhalb der Fördergebiete kommt der Kumulationswirkung der GRW gegenüber der Ausgleichswirkung, die auf den Abbau von Disparitäten abzielt, eine stärkere Bedeutung zu (CROW, 2002, S. 215 ff.). Da die Inanspruchnahme von Fördermitteln auch von der Ressourcenausstattung - insbesondere der Unternehmen einer Region - abhängt, löst

⁵⁸ Vor allem über die Ziel 1-Programme der neuen Bundesländer fließen zusätzliche EFRE-Mittel zur Kofinanzierung der GRW-Fördermaßnahmen ein (2002: rd. 558 Mio. €). Dagegen spielen die Ziel 2-Mittel in den ABL nur eine untergeordnete Rolle in der Kofinanzierung der GRW (2002: rd. 87,5 Mio. €). Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG: 31. Rahmenplan ... a.a.O., S. 57 sowie S. 222.

⁵⁹ Befürworter und Kritiker bewerten die GRW dabei entweder aus wirtschafts- oder aus politikwissenschaftlicher Sicht. Eine Übersicht zu beiden Betrachtungsweisen der GRW stellte CROW zusammen. Vgl. CROW, K. A.: Ausgleichs-versus Wachstumsziel, ... a.a.O., S. 93 ff. Die Autorin verweist dabei auf eine Vielzahl von grundlegenden Untersuchungen, z.B. von SCHARFF, R.: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotenziale - eine kritische Analyse, Frankfurt/M. 1993.

das Förderprogramm vor allem in den vergleichsweise strukturstärkeren Wirtschaftsräumen der GRW-Gebietskulisse eine höhere Nachfrage aus.

Darüber hinaus läuft die GRW in Gefahr, zunehmend an regionalpolitischer Bedeutung und damit an Wirkungsumfang zu verlieren. Parallel dazu werden Forderungen nach einer stärkeren „Öffnung“ der GRW-Ziele und –Instrumente, z.B. für eine stärkere Integration von sektorübergreifenden Inhalten immer deutlicher. Folgende Faktoren weisen in diese Richtung:

- Auf Druck der EU wurde der Bevölkerungsplafond für die Ausweisung der GRW-Fördergebiete zunehmend eingeschränkt, um in anderen Mitgliedstaaten Spielraum für den Ausgleich „politischer Härten“ zu bekommen (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2002, S. 16 ff.). Dies führte dazu, dass entgegen den zunächst nach objektiven Kriterien berechneten Anteilen in den alten Bundesländern nur noch eine Kulisse im Umfang von rd. 17 % der Bevölkerung ausgewiesen werden konnte. Ferner reduzieren Bund⁶⁰ und vermutlich einige Länder im Zuge der angestrebten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Angesichts dieser „politischen Schrumpfung“ verkörpert die GRW in manchen (alten) Bundesländern nur noch eine „Fördernische“, die aus Sicht der betroffenen Gebiete auf ein Niveau „symbolischer Politik“ abgewertet wurde (ECKSTEIN, 2001, S. 439).
- Seit einigen Jahren steht die GRW sowohl aus Sicht der Föderalismusdebatte als auch aufgrund zunehmender gesellschaftspolitischer Ansprüche (Nachhaltigkeit, sektorübergreifende Integration) auf dem Prüfstand (NISCHWITZ, 2004, S. 26 ff.). Einerseits geschieht dies mit dem Ziel, die Mischfinanzierung zu entflechten und den Ländern bei der Entscheidung über regionalpolitische Schwerpunkte und Initiativen mehr Gestaltungsspielraum zu geben. Andererseits wird gefordert, die GRW inhaltlich grundlegend neu auszurichten, um innovative Ansätze der (europäischen) Strukturpolitik, die auf eine nachhaltigere, integrierte und naturverträgliche Regionalentwicklung abzielt, zu übernehmen.

2.2.2.4 Ausgewählte Instrumente der Agrarstrukturpolitik

(1) Aktuelle Grundlinien der europäischen Agrarstrukturpolitik

In der Agrarpolitik sind die Gestaltungskompetenzen zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt (vgl. Abschn. 2.2.2.2). So bleibt den Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen im Bereich der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik im Vergleich zur nahezu vollständig harmonisierten Markt- und Preispolitik ein größerer Handlungsspielraum. Die EU setzt in diesem Bereich Rahmenregelungen wie in der Regionalpolitik, die Bund und Länder nach Vorlage von Entwicklungsplänen konkretisieren und umsetzen können (vgl. Abschn. 2.2.2.3). Auf der europäischen Ebene kommt für die strukturpolitische Förderung ländlicher Räume seit Beginn des Jah-

⁶⁰ Ab 2004 stellte der Bund nach einem Beschluss des Bundeskabinetts im Juli 2003 keine Finanzmittel für Neubewilligungen in den alten Bundesländern zur Verfügung. Vgl. NISCHWITZ, G.: Traditionelle Wirtschaftspolitik versus integrierte ländliche Entwicklung? In: LEADER forum 1/2004, Frankfurt, S. 26-29.

res 2000 der EU-Verordnung 1257/1999 des Rates vom 17.5.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds zentrale Bedeutung zu. Sie bildet neben der Markt- und Preispolitik die so genannte „zweite Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik und bündelt Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums, die bislang in Einzel-Verordnungen geregelt waren. „Neue“ Maßnahmen sind kaum hinzugekommen. Neben den bereits in Abschn. 2.2.1 und 2.2.2.3 erläuterten Zielen tritt vor allem die Entwicklung und Erhaltung ökonomischer, sozialer und ökologischer Strukturen in ländlichen Räumen. Die Agrarstrukturpolitik zielt demnach nicht mehr nur auf eine „wettbewerbsfähige“ Landwirtschaft sondern auch auf die Förderung der Multifunktionalität ländlicher Räume.

In den Artikeln 4 bis 33 der EU-VO 1257/1999 sind diejenigen Maßnahmen aufgeführt, für deren Durchführung seitens der EU flächendeckend, d.h. ohne räumliche Begrenzung Beihilfen gewährt werden können. Darunter fallen sowohl einzelbetriebliche Hilfen wie die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben für verschiedenste Zwecke (Art. 4-7), die Niederlassungsprämie für Junglandwirte (Art. 8) und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (Art. 13-21) sowie umweltbezogene Ausgleichszahlungen (Art. 22-24) als auch überbetriebliche Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete (Art. 33).⁶¹ Der letztgenannte Artikel umfasst ein breites Spektrum potenzieller „Entwicklungsmaßnahmen“ wie Flurneueordnung, Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten oder den Erhalt von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung der ländlichen Wirtschaft und Bevölkerung sowie die Unterstützung von Fremdenverkehr und Handwerk.

Daraus wird ersichtlich, dass die Agrarstrukturpolitik in den ländlichen Räumen auf Ziel- und Maßnahmenebene sehr eng mit der Agrarumweltpolitik und der Regionalpolitik verknüpft und in einen erweiterten wirtschaftlichen und sozialen Kontext der ländlichen Gebiete eingebunden wurde. Die praktische Förderumsetzung auf Basis „gewohnter“ Förder-Handhabung und die Mittelknappheit erschweren jedoch häufig die Anwendung integrativer Ansätze in der Agrarstrukturpolitik.

Die Rahmenregelung lässt eine aktive und eine vorwiegend passive Komponente der Agrarstrukturpolitik erkennen.⁶² Bei der aktiven Strukturbeeinflussung werden zwei Zielrichtungen verfolgt:

- **Einzelbetriebliche Orientierung:** Verbesserung der Agrarstruktur durch Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe, die nach technischen und betriebswirtschaftlichen Kriterien „opti-

⁶¹ Vgl. weitere potenzielle Maßnahmen im Bereich der Vorruhestandsregelung, der Forstwirtschaft und der Marktstrukturverbesserung in der EU-VO 1257/1999, ... a.a.O. Einige neuere regionale Fallstudien und den strukturpolitischen Handlungsbedarf in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume und die Anwendung der EU-VO 1257/99 beschreiben AHRENS, H., URFF, W. v., NEANDER, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Hannover 2002.

⁶² Als passive Komponente werden hier die flankierenden Maßnahmen bezeichnet, die einer Abfederung von sozialen Härten der Bewirtschafter durch soziale Hilfen dient, z.B. Umschulungen, Frührente und berufliche Qualifizierung. Sie werden aufgrund ihrer untergeordneten bzw. selektiven Bedeutung hier nicht weiter diskutiert.

mal“ ausgestattet sind; die Betriebe sollen in die Lage versetzt werden, ein mit anderen Sektoren vergleichbares Einkommen zu erreichen. Die Förderung erfordert eine Trennung zwischen „entwicklungsfähigen“ und „nicht entwicklungsfähigen“ Betrieben;

- **Regionale Orientierung:** Verbesserung der Agrarstruktur durch Entwicklung günstiger regionaler Strukturen; die Landwirtschaft wird als Teilbereich der Volkswirtschaft gesehen und hat sich in eine umfassendere Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume einzugliedern. Zugleich wird die Förderung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung auch als Hilfe für die Entwicklung der Landwirtschaft genutzt. Voraussetzung ist eine möglichst umfassende Koordinierung aller raumwirksamen Politikbereiche.

Mit der EU-VO 1257/1999 versucht die EU, sich den veränderten Anforderungen an die Landwirtschaft und den ländlichen Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum gerecht zu werden. Während jährlich rd. 38 Mrd. € in die Marktordnungsausgaben fließen, muss jedoch die „zweite Säule“ mit nur rd. 11 % (4,3 Mrd. €) dieser Summe auskommen. Da diese Mittel ebenfalls aus dem Garantiefonds des EAGFL stammen, kann eine potenzielle Konkurrenz um die Finanzierung der Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden. NEANDER (2002, S. 308) vermutet diesbezüglich, dass z.B. für die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erwerbsgrundlagen in außerlandwirtschaftliche Tätigkeitsbereiche hinein (Art. 33, EU-VO 1257/1999) im Wettbewerb mit dem Finanzbedarf für die Agrarmarkt- oder Einkommenspolitik nicht genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten.

Da sich die Ziele der EU-VO 1257/1999 zwar erweitert, die Förder-Inhalte im wesentlichen jedoch **nicht** geändert haben, lassen sich die Vorgaben der Verordnung relativ leicht in den vorhandenen Förderkonzepten des Bundes und der Länder umsetzen. Die Bundesländer legen Entwicklungspläne bei der Kommission vor, die sich jedoch in weiten Teilen nicht von den Fördergrundsätzen der GAK unterscheiden. „Die Fördergrundsätze des Rahmenplans 2000 bis 2003 der GAK decken mit nur wenigen Ausnahmen die in den Art. 4 bis 33 der o.g. EU-Verordnung aufgeführten Maßnahmen ab“ (NEANDER, 2002, S. 303). Die EU verlangt jedoch explizit eine Prüfung der internen und externen Kohärenz der Landes-, Bundes- und EU-Maßnahmen, bevor sie sich an den Kosten der Programme gemäß dem Prinzip der Kofinanzierung beteiligt (vgl. Abschn. 3.2). Über diesen gemeinsamen Förderrahmen im Form eines „Entwicklungsplans ländlicher Raum“ (EPLR) hinaus können die Länder spezifische Länderprogramme anbieten, deren Finanzierung sie dann jedoch allein bestreiten müssen. Diese Maßnahmen müssen allerdings mit den jeweils geltenden EU-Struktur- und Wettbewerbsrichtlinien übereinstimmen.

In Bayern umfasst die ländliche Strukturförderung gemäß VO 1257/1999 derzeit vier Förderungsschwerpunkte mit weit mehr als 10 einzelbetrieblichen und überbetrieblichen Maßnahmen.⁶³ Andere Bundesländer legten ähnliche Entwicklungspläne vor. Die wichtigsten Maßnahmen sind:

⁶³ Vgl. BAYSTMLF: Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern gemäß VO 1257/1999, München 2000.

Schwerpunkt 1: Strukturverbesserung⁶⁴

- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Agrarinvestitionsförderungs-Programm (AFP)
- Prämien für die erstmalige Betriebsübernahme durch Junglandwirte (< 40 Jahre)

Schwerpunkt 2: Agrarumwelt und Erhaltung der Kulturlandschaft

- (Bayerisches) Kulturlandschafts-Programm
- (Bayerisches) Vertragsnaturschutz-Programm
- Bergbauernprogramm (Förderung der von Natur benachteiligten Gebiete)
- Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH-Richtlinie)

Schwerpunkt 3: Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes

- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
- Flurneuordnung
- Dorferneuerung
- Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit
- Naturschutz und Landschaftspflege
- Vorbeugender Hochwasserschutz

Schwerpunkt 4: Forstwirtschaft

- Erstmalige Aufforstung
- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen
- Vertragsnaturschutz Wald.

Zusammenfassend lässt sich der Eindruck kaum bestreiten, dass „alte“, bestehende Maßnahmen unter einer neuen „ambitionierten“ Zielsetzung gebündelt wurden, um damit den Kerninhalten der Agenda 2000 Substanz zu verschaffen. Inwieweit sich jedoch ohne gravierende inhaltliche und instrumentelle Neuerungen die formulierten multiplen Grundprinzipien der Agenda 2000 wie Wettbewerbsfähigkeit und Multifunktionalität sowie Nachhaltigkeit in der operativen Programmrealisierung anwenden lassen oder gar eine bessere Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ermöglichen, kann zum derzeitigen Stand der Implementation noch nicht abschließend beurteilt werden.⁶⁵

Neben der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik mit EU-Kofinanzierung wird in Bayern ein breites Spektrum weiterer Maßnahmen zur Stärkung der ländlichen Räume und der Landwirtschaft umgesetzt. Die Finanzierung der Programme erfolgt sowohl aus Landes- als auch aus

⁶⁴ Der erste Schwerpunkt wird zwar im EPLR Bayern aufgeführt, jedoch nicht mit EU-Mitteln kofinanziert. Seit 2000 werden die Maßnahmen dieses Schwerpunkts ausschließlich über die GAK finanziert.

⁶⁵ Vgl. zum Fortschritt der Umsetzung und ersten Bewertungsergebnissen die Evaluation der FORSCHUNGSGRUPPE ART: Halbzeitbewertung des EPLR Bayern, Triesdorf 2003. Download unter folgender URL: http://www.landwirtschaft.bayern.de/alle/cgi-bin/go.pl?region=home&page=http://www.stmf.bayern.de/landwirtschaft/agrarpolitik/eagfl_gesamt.html.

Bundesmitteln. Sie sollen die EU-kofinanzierten Maßnahmen ergänzen und zum Erfolg der Strukturförderung in Bayern beitragen.

(2) Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Ein großer Teil der agrarstrukturpolitischen Fördermaßnahmen - auch der EU-kofinanzierten Maßnahmen - wird über die Gemeinschaftsaufgabe (GAK) finanziert. Sie verfolgt folgende Ziele (vgl. Abschn. 2.2.1):

- Gewährleistung einer leistungs- und zukunftsfähigen Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des gemeinsamen EU-Marktes,
- Sicherstellung des Küstenschutzes.

Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe beteiligen sich Bund und Länder gemeinsam an der Umsetzung der Förderprogramme und deren Finanzierung. Jährlich wird von einem Planungsausschuss (PLANAK), in dem Bund und Länder zu gleichen Teilen vertreten sind, ein Rahmenplan fortgeschrieben, der die Fördergrundsätze (Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung) und die Mittelverteilung für den folgenden 4-Jahreszeitraum enthält. Die Bundesländer erlassen daraufhin Durchführungsbestimmungen in Form von Landesrichtlinien bzw. Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Da die Inhalte der GAK mit den Inhalten der EU-kofinanzierten Programme (gemäß VO 1257/99) weitreichende Gemeinsamkeiten aufweisen, wurden die GAK-Fördergrundsätze der EU als Rahmenregelung vorgelegt und von der Kommission bewilligt.

Der Rahmenplan der GAK für den Zeitraum 2003 bis 2006 gliedert sich inhaltlich in sechs Förderbereiche (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG, 2003, S.10 ff.):

1. Förderbereich Verbesserung der ländlichen Strukturen: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Flurbereinigung und ländlicher Wegebau, Dorferneuerung und Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz.
2. Förderbereich Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen: Agrarinvestitionsförderung, Marktstrukturverbesserung, Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch bzw. regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte, Erzeugergemeinschaften.
3. Förderbereich Nachhaltige Landbewirtschaftung: Förderung von Betrieben in benachteiligten Gebieten, Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und in der Grünlandbewirtschaftung, ökologische Anbauverfahren, umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren etc.).
4. Förderbereich Forsten: Waldbauliche Maßnahmen, Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Vermarktung, Erstaufforstung, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden.
5. Sonstige Maßnahmen: Anpassungshilfen für ältere Arbeitnehmer, Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung.
6. Förderbereich Küstenschutz: Küstenschutzmaßnahmen, Sonderprogramm Hochwasser.

Neben dem ersten Förderbereich, der direkt auf eine Verbesserung ländlicher Strukturen zielt und 2003 mit rd. 37 % der Ausgaben (282 Mio. €) den höchsten Anteil der gesamten GAK-Mittel auf Bundesebene umfasst (BMVEL, 2004a, S. 74), lassen sich auch im zweiten und dritten Förderbereich Maßnahmen finden, die für eine dynamische Strukturentwicklung ländlicher Gebiete von Relevanz sind. Beispiele hierfür sind die Förderung von Einkommensalternativen zur Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen in der Landwirtschaft und zur Stärkung der Wirtschaftskraft ländlicher Räume in rd. 430 Fällen, für die 2002 ca. 3,5 Mio. € im Förderbereich 2 bereitgestellt wurden (BMVEL, 2004a, S. 71). Dennoch dominiert - den Zielsetzungen des GAK-Gesetzes folgend - die Konzentration auf rein agrarische Maßnahmen.⁶⁶

Während die Maßnahmen der GAK - mit Ausnahme der Dorferneuerung - lange Jahre nahezu ausschließlich auf die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Vermarktungsstrukturen zielten, rückte in der jüngeren Vergangenheit zunehmend die Sicherung lebensfähiger und attraktiver ländlicher Räume in den Vordergrund.⁶⁷ Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass nur sozioökonomisch intakte Räume das erforderliche Umfeld für eine tragfähige Land- und Forstwirtschaft bieten.

Gleichzeitig steht die GAK - wie auch die anderen Gemeinschaftsaufgaben - bereits seit längerem in der Kritik, insbesondere hinsichtlich der komplexen Programmgestaltung und Mittelverteilung. „Die Verteilungsschlüssel sind zum Teil historisch gewachsen und nicht immer schlüssig nachvollziehbar“ (LACKMANN, 2003, S. 301), so dass teils stark schwankende Länderquoten resultierten. Nicht nur die hohe Regelungsdichte zwischen Bund und Ländern wird z.B. von der im Herbst 2003 gegründeten Föderalismuskommission bemängelt, sondern vor allem die Effizienzverluste sowie die mangelnde Abstimmung zwischen Agrar-, Wirtschafts- und Umweltpolitik (KNICKEL UND DOSCH, 2004, S. 22 ff.)

In den vergangenen Jahren unterlag die GAK deshalb nicht unerheblichen Änderungen in der Ausgestaltung, die auch durch die politische Verlagerung von Förderprioritäten beeinflusst wurden:

- Im Dezember 2003 beschloss der PLANAK, zusätzliche Fördergrundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in die GAK aufzunehmen. Dieser Maßnahmenbereich eröffnet den Ländern zusätzlichen Spielraum für die Durchführung sektorübergreifender Konzepte und Vorhaben, die eine merkliche Ähnlichkeit mit der LEADER-Programmatik aufweisen (BMVEL-PRESSEMITTEILUNG vom 12.12.2003; BMVEL, 2004a, S. 73 ff.; vgl. auch Abschn. 2.3).

⁶⁶ Vgl. die Berichterstattung zur GAK in verschiedenen Ausgaben der BMELF-Agrarberichte.

⁶⁷ Ob und in welchem Umfang GAK-Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft beigetragen hat, war Grundlage verschiedenster Untersuchungen, z.B. auch im Rahmen von Evaluationen der EU-kofinanzierten Länderprogramme. Vgl. speziell zur GAK die zusammenfassende Bewertung aus bundesweiter Sicht von NEANDER, E.: Beitrag der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, in: BMELF (Hrsg.): Bericht über die Fachtagung „25 Jahre Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Bonn 1998, S. 87-101 mit ergänzenden Literatur-Nachweisen.

- Infolge der Neuausrichtung der GAK wurden bereits bei der Gestaltung des Rahmenplans 2002 Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der Modulation anfallenden Mittel aus der Anpassung von Preisausgleichszahlungen über neue Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zurückfließen sollen (Förderbereich 3).
- Generell wurden mit der Neuausrichtung der GAK im Jahr 2001 ökologische Förderkriterien (artgerechte Tierhaltung, umweltschonende Landbewirtschaftung) höher gewichtet.

Besonders die Erweiterung der GAK-Fördergrundsätze um den Bestandteil „Integrierte ländliche Entwicklung“, der die bisherigen raumbezogenen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung zusammenführt und um die Maßnahmen Regionalmanagement und die Erstellung von integrierten Entwicklungskonzepten ergänzt (BMVEL, 2004a, S. 73), war ein wichtiger Schritt, um die Möglichkeiten der ebenfalls in 2003 erweiterten EU-Verordnung 1257/1999 umfassender zu nutzen.⁶⁸ Bisher häufig isoliert umgesetzte Einzelmaßnahmen sollen in integrierten Entwicklungskonzepten aufeinander abgestimmt werden und so gezielt zur Entwicklung der jeweiligen Region beitragen. Als Folge der neuen Schwerpunktsetzung wurden Fördersätze angepasst und auch der Begünstigtenkreis erweitert, z.B. um Kooperationen zwischen Landwirten und Nicht-Landwirten, wenn neue Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Für die GAK wurden vom Bund 2002 insgesamt 869 Mio. € an Bundesmitteln für alle Bundesländer zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen bei den agrarstrukturellen Maßnahmen i.d.R. 40 % und bei Küstenschutzmaßnahmen 30 % an ergänzenden Landesmitteln. Für 2003 war ein Finanzvolumen von insgesamt rd. 1.256 Mio. € für die GAK vorgesehen, davon 764,7 Mio. € Bundes- und 491,3 Mio. € Landesmittel.⁶⁹ Daraus wird ersichtlich, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes und der Länder zunehmend eingeschränkt wird und die zur Verfügung stehenden Mittel auf eine größere Zahl an potenziell anwendbaren Maßnahmen zugeteilt werden müssen. Je nach politischer und fachlicher Schwerpunktsetzung in den Länder-Ministerien kann dies Vor- und Nachteile für die integrierte Förderung der ländlichen Gebiete haben, wie folgende Darstellung zeigt.

Aufgrund von Kürzungen der Bundeszuschüsse sanken in den Jahren bis 2004 die zur Verfügung stehenden Mittelvolumina für GAK-Maßnahmen in Bayern. Ausgleichszulage, Flurneuerung sowie Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung wurden ab dem Jahr 2000 jedoch im Rahmen des bayerischen EPLR zu 50 % mit EU-Mitteln kofinanziert. Dadurch konnte das Finanzierungsbudget für die Jahre 2000 bis 2002 für das Agrarinvestitionsförderprogramm (Einzelbetriebliche Maßnahmen der GAK) im Vergleich zu den Vorjahren stark aufgestockt werden (vgl. Tabelle 3). Die Darstellung zeigt somit, dass die GAK-Mittel zumindest in diesem Zeitraum keinem eindeutigen Schwerpunkt der Förderpolitik zuzuordnen sind und in der praktischen Um-

⁶⁸ Vgl. die EU-VO Nr. 1783/2003 zur Änderung der EU-VO Nr. 1257/1999, Amtsblatt der EU L 270/70 vom 21.10.2003, Punkt 18.

⁶⁹ Vgl. die verschiedenen GAK-Rahmenpläne, z.B. DEUTSCHER BUNDESTAG: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2003 bis 2006, Drucksache 15/1201, 2003, o.O., S. 91 ff.

setzung nur in Verbindung mit den verfügbaren EU- und Landesmitteln in einem schlüssigen Gesamtkonzept ländlicher Entwicklungsmaßnahmen dargestellt werden kann. Dabei bleibt je nach Zielsetzung des Landes das Spannungsfeld zwischen eher ökonomischen Erfordernissen, z.B. angestrebten Rationalisierungseffekten für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (Flurneuordnung, Investitionsförderung), und ökologischen oder sozialen Ansprüchen (Ausgleichszulage, Dorferneuerung) erhalten. Während die eher an ökonomischen Zielen ausgerichtete Flurneuordnung in Bayern regelmäßig über die GAK kofinanziert wurde, fielen die Maßnahmen der Dorferneuerung mit stärker baulich-gestalterischen und soziokulturellen Zielen unter die Finanzierung des Landeshaushalts und der EU (BAYStMLF, 2004, S. 162 ff.).

Tabelle 3: Ausgaben für Fördermaßnahmen der GAK in Bayern (Mio. € Bundes- und Landesmittel)

Maßnahme	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁴
Flurbereinigung ²	26,8	54,6	45,0	32,0	47,7	41,0
Dorferneuerung ²	-	-	14,8	2,5	9,2	12,0
Einzelbetriebliche Maßnahmen ¹	67,9	144,2	117,1	154,1	84,9	54,8
Ausgleichszulage ²	144,0	54,7	54,8	65,1	73,0	73,0
Verbesserung der Marktstruktur ²	-	-	2,2	8,6	9,2	11,0
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	19,7	12,3	13,6	14,5	24,5	14,3
Forstliche Maßnahmen (Sturmschäden „Lothar“)	-	0,6	2,2	0,8	1,7	5,0
Markt- und Standortangepasste Landbewirtsch. ³	-	-	-	-	-	15,1
Sonstige Maßnahmen	0,8	1,2	0,3	0,0	0,5	0,4
Insgesamt	259,3	267,6	250,0	277,6	250,7	226,6

¹) ab 2000 Junglandwirteförderung wieder in der GAK, außerdem wird ab 2001 das Bayerische Agrarinvestitionsprogramm im Rahmen der GAK finanziert.
²) ab 2000 Kofinanzierung mit EU-Mitteln des EPLR Bayern; Mittel für Dorferneuerung und Marktstrukturförderung wurden in Bayern erst ab 2001 wieder in der GAK eingeplant.
³) ab 2004 im Rahmen der fakultativen Modulation in Deutschland
⁴) Haushaltsansätze.

Quelle: BayStMLF, 2002; BayStMLF, 2004

Darüber hinaus dürfte eine der wichtigsten GAK-Maßnahmen (außerhalb des bayerischen EPLR) die aktive Strukturbeeinflussung durch Förderung von Investitionen in Einzelbetrieben sein. Über die Erhöhung der Faktorproduktivität und die Verminderung von Umweltbelastungen sollen die betrieblichen Arbeitsbedingungen und die Einkommenssituation sowie die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden. In Bayern wird die Investitionsförderung über verschiedene Programmteile gewährt, die sich durch die Höhe der Investitionsvolumina unterscheiden. Darunter fallen auch einzelbetriebliche Maßnahmen der Diversifizierung zur Förderung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Einkommensalternativen.

(3) Ergänzende Strukturmaßnahmen in Bayern mit Bezug zur ländlichen Strukturentwicklung

Wichtige Ergänzungen der bayerischen Agrar-(struktur-)politik erfolgten als Reaktion auf die BSE-Krise bereits in den Jahren 2000/01. Im Zuge der bayerischen Verbraucherschutzinitiative wurde die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion noch stärker betont, v.a. die Förderung der artgerechten Tierhaltung durch Landesmaßnahmen, die Qualitätssicherung im konventionellen Bereich und die Förderung des ökologischen Landbaus. Darüber hinaus wurde die im EPLR kofinanzierte Maßnahme „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ mit nicht EU-kofinanzierten Maßnahmen im Rahmen der Verbraucherinitiative flankiert.

Das bayerische Förderprogramm zur Verbesserung der Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (Öko-Regio-Richtlinie) hat insbesondere als Grundlage für die Förderung von LEADER-Maßnahmen (Schwerpunkt „Lokale Produkte“) einen engeren Bezug zur ländlichen Strukturentwicklung bekommen. Es verfolgte drei Ziele:⁷⁰

- Sicherung von Verbrauchervertrauen in ökologische und/oder regionale Produkte; Schaffung eines Qualitätsbewusstseins für ökologische und regionale Produkte; umfassende Information über Qualitätserzeugnisse, die einer besonderen Kontrolle unterliegen.
- Förderung von Vermarktungsinitiativen auf Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Handelsebene für ökologisch oder regional erzeugte Produkte; Angebot von Hilfen für den Aufbau und Ausbau von regionalen oder ökologischen Absatzmärkten für landwirtschaftliche Betriebe, Kooperationen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die nicht über genügend eigene Mittel verfügen.
- Anpassung der Organisation von Erzeugerzusammenschlüssen und deren Verarbeitung von ökologischen und regionalen Qualitätsprodukten an die Erfordernisse des Marktes zur Schaffung von besseren Voraussetzungen für die Nachfragebefriedigung und Erlösvorteilen für die Erzeuger.

Im Zeitraum bis Mitte 2003 wurden in 3 Förderbereichen über 150 Vorhaben mit rd. 10,6 Mio. € Landesmitteln gefördert. Seit 9/2003 gelten veränderte Richtlinien, die stärker an die GAK-Grundsätze im Bereich Marktstruktur angenähert wurden.

⁷⁰ Vgl. BayStMLF: Richtlinie "Förderung der Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte", M 1-7603-3303 vom 08.05.2002. Obwohl die Richtlinie mittlerweile wesentlich verändert wurde, gelten die Förderkriterien des Teils A und C der Fassung vom Mai 2002 als Fördergrundlage für entsprechende LEADER-Aktionen.

2.3 Neuere Strategien und ihre Anwendung für die Entwicklung des ländlichen Raums

Die politischen Anstrengungen zur gezielten Förderung der Entwicklung ländlicher Räume wurden seit Mitte der 80er Jahre deutlich erhöht. Dies hatte u.a. folgende Gründe:

- die wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Teilräumen der EU (Abwanderung, Defizite auf den Arbeitsmärkten, unterschiedliches Einkommensniveau, ungleiche Entwicklungschancen);
- die (späte) Erkenntnis, dass die traditionelle Agrar- und Regionalpolitik wenig zur Lösung ländlicher Entwicklungsprobleme beitragen konnte.

Als Folge der Unzufriedenheit mit der früher stark sektoral ausgerichteten Agrarstrukturpolitik hat sich eine eigenständige **ländliche Entwicklungspolitik** etabliert. Sie ist gemäß dem Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft⁷¹ an den Prinzipien der Partnerschaft und Integration der Sektoren ausgerichtet und hat wesentliche Impulse durch folgende Ereignisse erhalten:

- die Konferenz von Cork 1996, auf der ein Manifest zur Unterstützung der ländlichen Räume in Europa verabschiedet wurde (vgl. Kasten), sowie die Folgeveranstaltung in Salzburg 2003;
- die Reformbemühungen der EU-Kommission im Zuge der AGENDA 2000 mit der Schaffung einer „zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik,
- zusammenhängend damit die Vorbereitungen für die laufende WTO-Runde, die eine weitere Anpassung der Agrarmärkte an die Bedingungen des Weltmarktes bringen wird und umfangreiche strukturelle Anpassungen auf einzelbetrieblicher und regionaler Ebene erfordert,
- und schließlich die grundlegende Neuorientierung im Juni 2003 („Luxemburger Beschlüsse“) mit einer Stärkung der Maßnahmen für die Förderung von Umwelt, Qualitätserzeugung, Tierschutz und einer erneuten Betonung der Priorität zur Entwicklung der ländlichen Räume. Dies drückt sich u.a. in der Möglichkeit aus, zusätzliche Modulationsmittel (aus der Kürzung von Direktzahlungen) für die zweite Säule zur Verfügung zu stellen (BMVEL, 2004a, S. 88 ff.).

⁷¹ Vgl. die Hinweise zum europäischen Leitbild in Fußnote 31.

Deklaration von Cork 1997*):

1. **Priorität für den ländlichen Raum**
Grundprinzipien für alle den ländlichen Raum betreffenden Maßnahmen:
 - nachhaltige Entwicklung
 - ausgewogene Mittelverteilung zw. ländlichen und verdichteten Räumen;
2. **Integriertes Konzept**
 - Entwicklung multidisziplinär im Ansatz und multisektoral in der Durchführung;
 - Integriertes Konzept: Innerhalb eines einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmens gleichzeitige Behandlung der Fragen/Problemstellungen von Landwirtschaft, gewerblicher Wirtschaft (insbes. KMU und Dienstleistungen), der Nutzung natürlicher Ressourcen, Umweltfunktionen, Fremdenverkehr, Kultur usw.
3. **Diversifizierung**
der sozioökonomischen Tätigkeiten als Basis für die Entstehung von sich selbst tragenden Initiativen;
4. **Nachhaltigkeit**
der ländlichen Entwicklung, u.a. durch Schutz natürlicher Ressourcen, Arten, ländlicher Kultur/regionaler Identität;
5. **Subsidiaritätsprinzip**
 - dezentrale Entscheidungsprozesse,
 - Partnerschaft auf allen Entscheidungsebenen,
 - bottom-up-Prinzip;
6. **Vereinfachung**
 - von EU-Rechtsvorschriften,
 - Beschränkung der EU-Kompetenz auf allgemeine Bestimmungen,
 - stärkere Subsidiarität und Dezentralisierung in der Umsetzung;
7. **Programmplanung**
 - längerfristig angelegte Programme statt einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen,
 - Vernetzung von Einzelaktivitäten in einem einzigen Programm für jede Region,
 - stärkere Berücksichtigung spezifischer Stärken und Schwächen;
8. **Finanzen**
 - stärkere Erschließung regionaler Finanzierungsquellen für Entwicklungsprojekte,
 - intensivere Einbindung des Banksektors in die regionale Entwicklung,
 - erleichterter Zugang zu Krediten und Risikokapital, insbes. für KMU;
9. **Management**
Verbesserung des regionalen (Entwicklungs-)Managements durch technische Hilfe, Experten, Untersuchungen, regionale Partnerschaften, Vernetzung;
10. **Bewertung und Forschung**
stärkere Einbindung der Regionen in die Begleitung und Bewertung laufender Maßnahmen;

*) Erklärung von Cork "Ein dynamischer ländlicher Raum". Europäische Konferenz für ländliche Entwicklung, 7.-9.11.1996 in Cork (Irland). Quelle: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_de.htm

Parallel kommen die Aufgaben hinzu, die mit der Osterweiterung der EU verbunden sind. Auch daraus ergeben sich große strukturpolitische Aufgaben:

- Anpassung und Übertragung der strukturpolitische Maßnahmen (z.B. zur Flankierung des Agrarstrukturwandels, Förderung der Produktivität, Marktstrukturverbesserungen usw.) in die EU-Beitrittsländer.
- Neuorientierung der Strukturpolitik in den alten EU-Ländern, um die Osterweiterung finanzierbar zu machen.

Die Erweiterung der EU und die großen Strukturunterschiede zwischen den Ländern haben die Diskussion darüber verstärkt, welche Konzepte zur Überwindung bestehender regionaler Entwicklungsunterschiede am besten geeignet sind. Darüber hinaus liegen mittlerweile eine Reihe von Ergebnissen der im Laufe der 1990er Jahre erprobten Strategie-Instrumente vor.

Die Erfahrungen mit der regionalen Strukturpolitik zeigen, dass die Möglichkeiten des Staates begrenzt sind, ausschließlich mit Mitteln der Investitions- und Infrastrukturförderung eine selbsttragende Regionalentwicklung insbesondere in den strukturschwächeren, häufig peripheren ländlichen Räumen zu induzieren. Eine Vielzahl von Strategien wurde - allerdings ohne den Anspruch auf Vollständigkeit - in den vorangegangenen Abschnitten diskutiert. Das Spektrum reicht von den traditionellen Instrumenten der Wirtschaftsförderung bis zu Innovationsprogrammen für spezifische Maßnahmen und die Förderung von regionalen Netzwerken. Parallel dazu entwickelte sich das Konzept der nachhaltigen Regionalentwicklung als Basis-Rahmen für eine langfristig integrierte Entwicklung vor allem der ländlichen Räume. Trotz vielfacher Kritik und Umsetzungsmängel wird darin ein überzeugendes Leitbild für ländliche Räume gesehen, da dort aufgrund der natürlichen Ressourcen und der Wirtschaftsstruktur entsprechende Ansatzpunkte offensichtlich leichter auszuschöpfen sind, z.B. Projekte zur Verlängerung regionaler Wertschöpfungsketten, ökologisch-integrative Vermarktungsprojekte oder Anbau und Nutzung regenerativer Rohstoffe.

Ein „Patentrezept“ für die Entwicklung ländlicher Räume kann es aufgrund der völlig unterschiedlichen Problemlagen jedoch nicht geben (vgl. Abschn. 2.1.1). Zwei Aspekte erscheinen jedoch von besonderer Bedeutung; sie haben sich in den letzten 10 Jahren zunehmend in der Praxis bewährt:

- Eine zentrale Herausforderung regionaler Akteure besteht darin, vor dem Hintergrund der regionalen Stärken und Schwächen Entwicklungsstrategien und -konzepte für ihr Gebiet zu erarbeiten. Diese Konzepte sollten mögliche Handlungsfelder und die strategische Vorgehensweise aufzeigen, die in einem mittelfristigen Zeitraum realisiert werden sollen. Angesichts des nicht immer großen (finanziellen) Spielraums, geht es dabei nicht nur darum, dass für die Region „neue“ Instrumente und Maßnahmen gefunden werden. Vielmehr ist schon die Erarbeitung eines konsensorientierten Maßnahmenbündels auf Basis der regionalen Engpässe und Potenziale ein Schritt zur Erhöhung der Umsetzungswahrscheinlichkeit der Handlungsfelder und Projekte. Dies ist zugleich einer der Vorteile gegenüber vielen planerischen Konzepten, die kaum Initiativ-Wirkung auf die regionalen Akteure haben. Das Regio-

nale Entwicklungskonzept übernimmt vielmehr eine regionale „Leitbild-Funktion“, das konkrete Handlungsoptionen für nach innen und nach außen gerichtete Maßnahmen verbindet und möglicherweise regionale Steuerungs- und Koordinationsdefizite überwinden hilft (KNIELING, 2000, S. 214 ff.).

- Gleichlaufend dazu ist die Frage der Kooperations- und Organisationsfähigkeit der regionalen Akteure zu konkretisieren. Europaweit werden verschiedenste Koordinierungsmodelle erprobt.⁷² Die Erfahrungen zeigen, dass ihr Erfolg von vielfältigen Voraussetzungen abhängt, und nicht per se eine Lösung von regionalen Problemlagen ist. Entscheidend sind zunächst einmal der Wille zur gemeinsamen Lösung der Herausforderungen (des Strukturwandels) und das Vorhandensein einer akzeptierten regionalen Koordinierungs- und Managementstelle. Darüber hinaus sind jedoch Fragen der Finanzierung, der Unterstützung durch vorhandene (Fach-)Institutionen auf regionaler und staatlicher Ebene sowie die Wirksamkeit der Projekte mit ausschlaggebend für eine erfolgreiche Stärkung der regionalen Organisationsfähigkeit.

Ein dauerhafter Erfolg regionaler Kooperationen kann einerseits nur durch die Mobilisierung regionsinterner Kräfte und die Findung geeigneter Organisationsformen erreicht werden. Anregungen staatlicher Stellen - sei es in Form von Anschubfinanzierungen wie durch das bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen seit Mitte der 1990er Jahre oder spezielle Förderprogramme und konzeptionelle Vorgaben wie LEADER+ - sind nur Hilfe zur Selbsthilfe für eine eigenständige Regionalentwicklung wie sie in Abschn. 2.2.2.1 skizziert wurde. Auch die „Erklärung von Cork“ (vgl. Punkt 9 im Kasten) der EU betont die Eigenverantwortung und das Entwicklungsmanagement der ländlichen Gebiete.

Dazu sind - aufgrund der besonderen Eigenart der ländlichen Räume - andererseits auch koordinierte staatliche Maßnahmen erforderlich. Schon seit der Reform der EU-Strukturfonds 1988 wird auch auf EU-Ebene eine stärkere Integration der Fachpolitiken (Agrar-, Regional- und Sozialfonds) gefordert und in den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten bzw. Einheitlichen Programmplanungsdokumenten praktiziert. Dem lag die Erkenntnis zugrunde, dass solche Programme in ihrer Effektivität suboptimal bleiben, solange sie sektoral isoliert umgesetzt werden. Gerade die Erfolge integrierter Programme wie in Brandenburg, Bayern oder Hessen in den 1990er Jahren lassen darauf schließen, dass ein deutlicher Engpass die Koordination der Fachpolitik auf Landesebene ist, die - solange die Förderprogramme sektoral spezialisiert sind - nur unzureichend durch eine „lokale oder regionale Koordination von unten“ ausgeglichen werden kann (FÜRST, 1998, S.58 ff.). Eine Verknüpfung von sektoralen Förderprogrammen durch integ-

⁷² Einen umfassenderen Überblick über Regionale Management- und Kooperationsmodelle als Steuerungs-Instrument für regionale Entwicklung schuf die Veröffentlichung von MAIER, J., OBERMAIER, F.: Regionalmanagement in der Praxis - Erfahrungen aus Deutschland und Europa, Chancen für Bayern, Bayreuth-München 2000. Vgl. auch bei GEIBENDÖRFER, M. et al.: Inangsetzung von Regionalmanagement. In: BAYSTMLU (Hrsg.): Handbuch erfolgreiches Regionalmanagement, München 2003, S. 8 ff. Ebenso bei GÖRMAR, W., HUEGE, P., ZARTH, M.: Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. In: BBR (Hrsg.): Werkstatt Praxis, Nr. 5, Bonn 1998.

rierte regionale Entwicklungskonzepte ist jedoch ein erster Ansatz zur Erhöhung deren Wirksamkeit (SCHÜTTLER, 1998, S. 26 ff.).

Neuere Beiträge thematisieren z. B. eine generelle Überprüfung der regionalen Verteilungsmechanismen öffentlicher Finanzströme im föderalen System der Bundesrepublik, um die Finanzkraft der Gebietskörperschaften, u.a. auch in ländlichen Gebieten, zu stärken (DÖNNEBRINK, 2003, S. 259 ff.). Die Höhergewichtung von Leistungen der ländlichen Räume im Finanzausgleich wäre eine grundsätzliche Option, eine Entwicklungspolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip in mehr Eigenverantwortung zu stärken (SRU, 1996, S. 18). Dem steht jedoch eine ebenso hohe Problemvielfalt in städtischen Gebieten gegenüber, die eine Ausweitung solcher Transfers konterkarieren könnte. Da ländliche Gebiete nicht per Definition als strukturschwach einzustufen sind (vgl. Abschn. 2.1), erscheint demnach nur eine generelle Erhöhung des Finanzausgleichs für finanz- und strukturschwächere Kommunen sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum realistisch, um deren Entwicklungsfähigkeit zu stärken. Eine Koppelung mit dem Nachweis der Entwicklungsfähigkeit mit Hilfe eines an Stärken und Schwächen orientierten Regionalkonzepts erscheint dabei als denkbare Ergänzung, um ggf. höhere Zuwendungen zu erlangen. Ein regionales, partizipativ erarbeitetes Entwicklungskonzept könnte als augenscheinlicher Wille der Betroffenen interpretiert werden, eine „kritische Masse“ zu bilden, um kooperative, möglicherweise effizientere und auf Eigeninitiative basierende Entwicklungsprozesse zu starten.

Ferner sind Entwicklungsprozesse heute stärker als früher auf die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie die möglichst effektive Koordination der Umsetzung angewiesen. Die strukturpolitische Förderpraxis griff diese Notwendigkeit auf und bezeichnet diesen - vorwiegend von öffentlichen Stellen initiierten Prozess - als Regionalmanagement. Es wird verstanden als „umsetzungsorientierte Initiierung und Weiterführung querschnittsorientierter regionaler Entwicklungsprozesse durch qualifiziertes Personal auf der Grundlage der Entwicklungsvorstellungen regionaler Akteure bei Beachtung externer Rahmenbedingungen“ (MAIER, OBERMAIER, 2000, S. 21).⁷³ Es geht sektorübergreifend um die weit gefassten Aufgaben einer nachhaltigen Regionalentwicklung mit spezifischen Anforderungen an Moderation und Beratung, Konzeptentwicklung, Projektinitiierung und -management, Programmumsetzung, Marketing sowie Monitoring und Evaluation.⁷⁴ Abhängig von der Schwerpunktsetzung wird Regionalmanagement jedoch auch als „politikorientiertes Führungsinstrument zur Selbstorganisation bzw. -steuerung komplexer regionaler Akteursverflechtungen verstanden“ (KNIELING, 2000, S. 43 f.).

Während die EU mit der mehrjährigen (möglichst sektorübergreifend abgestimmten) Programmplanung operiert, um integrierte Förderkonzepte zu erleichtern, haben immer mehr Bundesländer die Form des Regionalmanagements als koordinierende und initiiierende Entwicklungsinstitution aufgegriffen. Nordrhein-Westfalen hat vergleichbare Konzepte mit den „ZIN-Regionen“ und

⁷³ Vgl. zur Definition und zu den spezifischen Aufgaben von Regionalmanagement ebenfalls die Hinweise von TROEGER-WEIB, G.: Regionalmanagement als neuer Ansatz in der Landes- und Regionalplanung – Konzeption und Implementation am Beispiel von Bayern, Augsburg 1997, S. 195.

⁷⁴ Vgl. zu den vielfältigen Aufgaben, Organisationsformen und Facetten in der Praxis des Regionalmanagements die Darstellungen im Handbuch des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, verfasst

später mit dem Konzept der Regionalkonferenzen eingeführt (HEINZE UND VOELZKOW, 1997). Niedersachsen, Sachsen und Bayern fördern verschiedene Formen der regionalen Kooperation unter Einschluss der Management-Strukturen als Instrument der Landesentwicklung (MAIER UND OBERMAIER, 2000, S. 29 ff.) und die GRW beinhaltet seit 2000 eine Möglichkeit, Regionalmanagements mit enger Anbindung an die Wirtschaftsförderung zu unterstützen. Die Arbeitsmarktinitiative der Bundesregierung 2000 enthielt ebenfalls Hinweise auf die Option, durch intensivere Kooperations- und Management-Anstrengungen regionaler Akteure im ländlichen Raum eine höhere Beschäftigungswirksamkeit über komplementäre und alternative (landwirtschaftsnahe) Tätigkeiten auszulösen.⁷⁵

Die angesprochenen Ansätze sind nicht unbedingt als „neue“ Strategien zu werten. In vielen Bundesländern wird Vergleichbares bereits seit Jahren - wenn auch häufig modellhaft - praktiziert (z.B. BMBAU, 1997, S. 13 ff.). Als eines der ersten Programme auf Bundesländerebene wurde das hessische Programm zur ländlichen Regionalentwicklung bereits 1994 auf diese Strategie-Instrumente ausgerichtet.⁷⁶ Parallel dazu entstanden in vielen begünstigten Gebieten während der zweiten LEADER-Phase (1994-1999) Organisationseinheiten, die sich zwar primär um die Geschäftsführung der LEADER-Aktionsgruppe kümmerten, funktional jedoch häufig auch umfassendere Aufgaben von Regionalmanagements außerhalb der LEADER-Förderung wahrnahmen. Nach vorliegenden Evaluationsberichten dürfte dies zu einer breiteren Diffusion des dezentralen Regionalmanagementansatzes in der ländlichen Entwicklung geführt haben.⁷⁷

Auch die Fachressorts auf Bundesebene betonen im Rahmen von Modell-Wettbewerben die Erarbeitung eigenständiger regionaler Konzepte und die Anwendung von regionalen Partnerschafts-, Management- und Vernetzungsinstrumenten.⁷⁸ Die laufende Modell-Initiative des BMVEL „Regionen aktiv“ hat freilich einen höheren Bezug zu Agrarstrukturmaßnahmen als andere Wettbewerbe benachbarter Ressorts. Dennoch ist zu erkennen, dass ähnliche Vorgehensweisen gewählt wurden.

Zusammengefasst lassen sich aus den bislang vorliegenden Untersuchungen eher institutionelle Verbesserungen und methodische Neuerungen, weniger inhaltliche Innovationen erkennen. Dies festigt den Eindruck, dass die Praxis der Programmgestaltung in einem Übergang von der Hoheitsverwaltung zum kooperativen „Regieren“ durch neue Steuerungsmodelle steht, auch in Be-

von GEIßENDÖRFER, M. ET AL.: Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement, München 2003.

⁷⁵ Vgl. die Darstellung von Variationen des Regionalmanagement-Ansatzes im Zusammenhang mit dem dezentralen Management-Ansatz von LEADER in Abschn. 4.2.2.3.

⁷⁶ Vgl. ausführlicher zur wechselseitigen Beeinflussung der hessischen Regionalprogramme und zur Diffusion von LEADER-Merkmalen in die horizontalen Programme in GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O.: Mainstreaming of LEADER in Germany (Beitrag zur EU-weiten Studie), in: ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR): Mainstreaming of LEADER, Auftrag der Europäischen Kommission (GD Agri), Wien 2004. Bislang nur als Online-Version verfügbar: URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/index_en.htm.

⁷⁷ Ebenda. Vgl. darüber hinaus die Hinweise in Abschn. 4.1.

⁷⁸ Das BMVEL initiierte das Modellvorhaben „Regionen aktiv“, das BMFB „Lernende Regionen“ und „Inno-Regio“, das BMWA „Inno-Net“ und „Netzwerkmanagement Ost“, das BMBau startete bereits 1999 den Wettbewerb der „Zukunftsregionen“. Stets wurden wissenschaftliche Begleituntersuchungen zur formativen und summativen Evaluation in Auftrag gegeben, um Erfahrungen und Ergebnisse bewerten zu können.

zug auf die Entwicklung ländlicher Gebiete. Dies jedoch vor dem Hintergrund eines generellen Paradigmenwechsels im Verständnis einer modernen Verwaltung, die sich mit Kritik an staatlichen Steuerungsdefiziten und den Anforderungen einer Verwaltungsmodernisierung („New Public Management“) konfrontiert sieht (stellvertretend z.B. KNIELING, 2003, S. 470 f.).⁷⁹

Ausgangspunkt des neuen Steuerungskonzepts ist, dass eine Region als Kooperationsmodell die notwendige Managementleistung aufbringen muss, um die Kooperationsprozesse und -projekte ergebnis- und zielorientiert zu moderieren und zu gestalten.⁸⁰ Die Region - als neue Akteurin aus Kommunen und anderen privaten und öffentlichen Partnern - legt zunächst auf Basis einer bedarfsorientierten Analyse eine Grundlage für potenzialbezogene Strategien vor, um sich die notwendigen Optionen für gezielte Entwicklungsmaßnahmen zu verschaffen. Engpass dieses Strategieansatzes wären jedoch häufig die zu erbringenden Management-Leistungen, die bei der Organisation von kooperativen Prozessen zur Lösung von Strukturschwächen zu bewältigen sind. Verschiedentlich wird bei Nicht-Erreichung der Schwelle zur Mobilisierung und der Ausarbeitung einer Strategie vorgeschlagen, den Verzicht auf umfassendere Entwicklungsmaßnahmen zu erwägen.⁸¹

Die Organisationsfähigkeit zur Mobilisierung von regionalen Beziehungen wird in internationalen Vergleichsstudien immer häufiger als der eigentliche Mangel in der Entwicklung gesehen (FÜRST, 1998, S.58 ff). VAN DEN BERG et al. (1997) sprechen von der „Organizing capacity“, SCHRADER et al. (2001) sehen bei der europaweiten Analyse von ländlichen Regionen einen signifikanten Unterschied in der Aktivierung des Sozialkapitals, d.h. der auf menschlichen Beziehungen aufbauenden produktiven Nutzung von informellen Netzen für die Entwicklung einer Region.⁸² Auch eigene Evaluationsergebnisse untermauern die Bedeutung der Management- und Organisationsleistung von Regionalmanagements für die Kooperations- und Entwicklungsfähigkeit von Regionen, letztlich deren Beitrag zur Steigerung der territorialen Wettbewerbsfähigkeit auf Basis qualitativ-institutioneller Faktoren (GEIßENDÖRFER et al., 2003b, S. 55 ff.). Der Aufbau von Netzwerken in der Regionalentwicklung wird dabei häufig als Leistung des Regionalmanagements gesehen, die ansonsten nicht am Markt zu beschaffen ist und auch nicht durch hierarchische Steuerung erzeugt werden kann.⁸³

⁷⁹ Vgl. auch die umfassendere Diskussion zum Thema „Evaluation und New Public Management“ mit weiteren Verweisen in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2002, S. 61 - 129., insbesondere die Beiträge von BUSCHOR, E. und WOLLMANN, H..

⁸⁰ Vgl. zum noch relativ vielgestaltigen Verständnis von „Regionaler Steuerung“ und „Regional Governance“ die Beiträge in BBR (Hrsg.): Aktionsraum Region - Regional Governance, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, Bonn 2003. Hier insbesondere die Darstellung der Merkmale von Regional Governance von FÜRST auf S. 443 und die aus Sicht der Institutionenökonomie durchgeführte Analyse von FREY ab S. 451.

⁸¹ Bereits 1996 schlug der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) vor, insbesondere in ökonomisch schwachen Regionen, die jedoch über ein ökologisch wertvolles Potenzial besitzen, das aus gesellschaftlicher Sicht hoch eingeschätzt wird, nur mit Hilfe differenzierter regionaler Strukturentwicklungsmaßnahmen zu agieren und im Einzelfall solche Maßnahmen gänzlich zu unterlassen. Ein ökologisch orientierter Finanzausgleich soll die daraus erwachsenden Nachteile egalisieren.

⁸² Vgl. zum Beispiel die nach diesem Analyseansatz durchgeführte Studie als Teil einer europaweiten Untersuchung von SCHRADER, H. et al.: Dynamics of rural areas (National report Germany), erschienen als Arbeitsbericht 7/2001 der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig 2001. Downloadmöglichkeit URL: www.fal.de.

⁸³ Netzwerke werden häufig als Beziehungsgefüge selbstständiger Einheiten (Personen, Gruppen, Unternehmen)

Durch zunehmende Dynamik und Komplexität sind Netzwerke geeignet, kollektive Leistungen zu erstellen und Individuen-übergreifende Aktivitäten abzustimmen. Dazu bedarf es der Koordinierung der Interessen der Netzwerk-Akteure, eines so genannten Netzwerkmanagements. Charakteristische Beziehungen in der Menge der Akteure sind u.a. Offenheit, Vertrauen, Informationsaustausch, sich ergänzende Arbeits- und Angebotsleistungen, Transaktion von Know-how und Ressourcen (GEIßENDÖRFER et al., 2003a, S. 118 ff. und S.185).⁸⁴

Dass der Aktionsraum Region sich in einer Aufwertung befindet, zeigt sich dabei auch in der Diskussion innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung zur Thematik „Regional Governance“ (FÜRST, 2001; BENZ UND FÜRST, 2003, S. 11 ff.). In den Politik- und Verwaltungswissenschaften wird seit Anfang der 1990er Jahre eine Diskussion über die Handlungsfähigkeit des Staates geführt (SCHARPF, 1991, S. 621 ff.). Dabei zeigt sich, dass die klassischen hierarchischen Steuerungsformen (Recht, Zwang) zunehmend an Akzeptanz und somit an Wirksamkeit verlieren. Als Konsequenz werden Verfahren der Konsensbildung über Kooperation und Partizipation vorgeschlagen. Dabei vermindern Staat und Kommunen ihre hierarchische Position und werden zu „Mitspielern in einem Netz von Handelnden“, die über Verhandlungen zu ausgewogener Problemlösung und konsensorientierter Steuerung mit wechselseitiger Impulsgebung zwischen Akteuren beitragen.⁸⁵

Durch Ergebnisse der Governance-Forschung verschieben sich die Anforderungen an die Organisation der regionalen Handlungsebene. „Für regionale Netzwerke sind Information, Anreiz, Machtausgleich, Kontrolle, Fairness und Reziprozität wichtige Kriterien“ (FÜRST, 2003, S. 443), um eine kooperative Wahrnehmung der Entwicklungsaufgaben erst in Form einer handlungsfähigen Einheit bewältigen zu können. Dabei besteht heute weitgehend Einigkeit, dass Regionen angesichts der veränderten gesellschaftlichen Anforderungen, dann Vorteile aus diesem Konzept erwarten können, wenn sie folgende Eigenschaften aufweisen (KNIELING, 2003, S. 476):

- die Fähigkeit zur Selbststeuerung,
- die akteurs- und sektorübergreifende Bearbeitung von Problemen außerhalb der traditionellen Institutionen in netzwerkartigen Kooperationen,
- eine produktive Konfliktregelung und
- die Mobilisierung von Selbsthilfekräften bzw. „endogenen Potenzialen“.

Kooperation ist hierbei nicht als Gegenpol zum (regionalen) Wettbewerb zu sehen, sondern als sinnvolle Ergänzung (BERGMANN UND JAKUBOWSKI, 2001, S. 465 ff.; LINDLOFF, 2003, S.182 ff.),

dargestellt, die eine gemeinsame regionsbezogene Wertebasis verbindet. Grundlage ist ein nicht-hierarchisches Organisationsmodell.

⁸⁴ Um die nicht per se „innovativen Netzwerke“ (Seilschaften oder widerstreitende Interessen zwischen sektoralen Akteursgruppen) zu produktiven Netzwerken auszubauen, muss unbedingt ein möglichst vorurteilsfreier, aber ergebnisorientierter Diskurs - zumindest auf der Zielebene - zwischen den Partnern eines Netzwerks geführt werden. Die konkreten Maßnahmen sollten dann weitestgehend an den gemeinsamen Zielen ausgerichtet werden.

⁸⁵ Vgl. KNIELING, J.: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance - Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, Bonn 2003, S. 463-478 mit weiteren Nachweisen zum Thema Regional Governance. Allerdings bedarf auch die Kooperation regionaler Akteure der ergänzenden hierarchischen Steuerung; dies kann sowohl politikwissenschaftlich als auch wohlfahrtstheoretisch begründet werden (KNIELING, J., S. 470).

um Kooperationsgewinne zu fördern und gleichzeitig Nutzen für die anderen Marktpartner in Form von Wettbewerbs-Anreizen oder „Win-Win-Situationen“ zu stiften.

Im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungsaufgaben sind deshalb folgende Paradigmenwechsel durch zunehmende Diffusion dieser konzeptionellen Ansätze in umfassendere Programme zu erkennen:

- Der Einsatz kooperativer Handlungsformen sowie wettbewerbsorientierter Instrumente (Auswahl von Regionalen Entwicklungskonzepten in Wettbewerben, Regionalmarketing) zur Gestaltung des „Wettbewerbs der Regionen“.
- Die zunehmende Förderung von Netzwerken und deren Management, sowie die Steuerung von privaten und öffentlichen Partnerschaften, die geeignet erscheinen, eine regionale Impuls-Funktion zu übernehmen. Dazu werden vielfach Regionalmanagements aufgebaut.

Europaweit sind verschiedene Modelle des Regionalmanagements in der Diskussion, insbesondere in Bezug auf den räumlichen Wirkungskreis und die effektivste Organisationsform (MAIER UND OBERMAIER, 2000, S. 21 ff.). Da für ein wirksames Regionalmanagement eine „kritische Masse“ an endogenen Potenzialen vorhanden sein muss, stellen größere Regionen die aus Sicht der regionalen Entwicklungsfähigkeit prinzipiell zweckmäßigere Antwort auf die Herausforderungen im interregionalen Wettbewerb dar. Um jedoch nicht ausschließlich von Mitteln der öffentlichen Haushalte abhängig zu sein, sollte über die Einrichtung von „Regionalfonds“ nachgedacht werden, um disponible Mittel auf überkommunaler Ebene zur Verfügung stellen zu können. Solche Regionalfonds könnten eine große Chance für die Regionen darstellen, weil damit frei verfügbare Mittel für Regionalmanagements bereitgestellt würden. Diese könnten ergänzt werden durch freiwillige Beiträge und Kostenerstattungen von regionalen Wirtschaftsakteuren (Banken, Unternehmen) für Dienstleistungen des Regionalmanagements und die Einwerbung von Fördermitteln.⁸⁶

Generell muss wegen der größeren „Hebelwirkung“ von Projekten mit privater Beteiligung und der Lage kommunaler Haushalte in Zukunft privaten Finanzierungsquellen vermehrt Rechnung getragen werden. Eine Anbindung des Regionalmanagements ausschließlich an öffentliche Stellen, u.a. auch an die Regionalplanung, ist einem privaten Engagement nicht förderlich und sollte daher nicht den Regelfall darstellen. Wichtig für die Bereitschaft von Privatpersonen zu finanziellem Engagement ist ihre Identifikation mit der Region. Sie nimmt prinzipiell mit zunehmender Regionsgröße ab, woraus auf eine Obergrenze für eine sinnvolle Abgrenzung von Managementregionen geschlossen werden kann, die bei größeren Planungsregionen oder sogar einem Regierungsbezirk überschritten scheint. Ein Landkreis kann zwar den naturräumlichen, kulturellen und sozialen Identifikationsraum abbilden - in der Realität ist dies jedoch nicht immer der Fall. Entscheidend für die Bereitschaft, an effizienten Netzwerken und Kooperationsstrukturen mitzuwirken, sind die Nutzenerwartungen an diese Netzwerke und an das Regionalmanagement, und

⁸⁶ Vgl. die Hinweise zur praktischen Ausgestaltung und Finanzierung von Regionalmanagements in GEIßENDÖRFER, M. et al.: Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement, München 2003, S. 8-66.

damit dessen Ziele: Aufgaben wie Regionalmarketing und Wissensentwicklung benötigen in der Regel größere Regionen. Für eine stärkere Akteurs- und Projektorientierung auf lokaler Ebene sind kleinere Regionen vorteilhaft (vgl. GEIßENDÖRFER et al., 2003a, S. 32 ff.). In der Praxis lassen sich diesbezüglich drei „Typen von Regionalmanagement“ identifizieren.⁸⁷

- **„Initiativ-Organisation“:** Im Zentrum der Aktivitäten steht die Mobilisierung von „Gemeinsamkeit“ über kollektiv-kooperativ durchgeführte Projekte; hierzu wird häufig die Form des Vereins gewählt, um einer größeren Zahl von Akteuren die Möglichkeit der Beteiligung zu geben.
- **„Entwicklungsgesellschaft“:** Im Zentrum der Tätigkeit steht eine ergebnisorientierte Regionalentwicklung mit primärer Ausrichtung auf Wirtschaft, Existenzgründung und Diversifizierung, Tourismus, Landwirtschaft oder beispielsweise regenerative Energien.
- **„Behördliche Entwicklungsabteilung“:** Zentrales Anliegen ist das Problemlösen durch eine aktivierende Verwaltung; der Prozessnutzen soll durch die Verbindung von planerisch-administrativem Know-how und regional vorhandenem Know-how (Unternehmer, Interessengruppen) verbessert werden.

Beispiele für den letztgenannten Typus sind staatliche Entwicklungsagenturen wie die bayerischen Ländlichen Entwicklungsgruppen (in den früheren 5b-Gebieten, jetzt flächendeckend) oder die Integrierte Ländliche Entwicklungsberatung in Brandenburg. Auch die Regionalmanagements in Niedersachsen (Bezirksregierung als Stabsstelle bzw. Untere Landesplanungsbehörde der Kreisverwaltung) oder andere Regionalmanagements innerhalb von bestehenden Verwaltungsstrukturen, z.B. innerhalb der Regionalplanungs- oder Landkreisbehörden zählen zu diesem Typus. In der Praxis werden jedoch die ersten beiden Typen präferiert, weil sie eine flexiblere Ausgestaltung der Akteurs-Kooperationen mit (potenzieller) Beteiligung auch privater Interessengruppen ermöglicht (GEIßENDÖRFER et al., 2003a, S. 42 ff.; HAHNE, 2004, S. 7). Darüber hinaus lassen sich auch leistungsbezogene Anreize für qualifiziertes Personal zielgerichteter einsetzen. Untersuchungen zu Stärken und Schwächen der jeweiligen Typen lassen erkennen, dass entsprechend der Ziele innerhalb der Management-Region (Initiierung, Umsetzung, Steuerung) individuelle Organisations- und Prozess-Lösungen für die Wahrnehmung der Aufgaben gefunden werden müssen.⁸⁸

⁸⁷ Grundlage der Typisierung war ein Beitrag von FÜRST, D.: Regionalmanagement als Instrument einer nachhaltigen Regionalentwicklung, Vortrag am 19.10.2000 auf der Tagung der FH Neubrandenburg zum Thema „Regionalmanagement“. In eigenen Evaluations-Untersuchungen im Auftrag des BayStMLU konnten Regionalmanagement-Organisationen anhand spezifischer Kriterien diesen Typen zugeordnet werden. Vgl. GEIßENDÖRFER, M., MAIER, J., RAHN, TH., SEIBERT, O., STOIBER, M.: Evaluation des Regionalmanagements als weiches Instrument der Landesentwicklung in Bayern, Bayreuth-Triesdorf, 2003 (unveröffentlicht), S. 87 ff..

⁸⁸ Vgl. die Hinweise in GEIßENDÖRFER, M. et al.: Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement ...a.a.O., S.32 ff. zur Implementation des räumlichen Wirkungskreises und S. 103 ff. zum Zusammenspiel zwischen Managementfunktionen und den Einflussfaktoren Organisation, Akteure, Projekte sowie Ressourcen. Eine Diskussion von Stärken und Schwächen verschiedener organisatorischer Regionalmanagement-Modelle am Beispiel bayerischer Regionen führte GEIßENDÖRFER, M. et al: Evaluation des Regionalmanagements als weiches Instrument der Landesentwicklung in Bayern, Bayreuth/Triesdorf, 2003b, S. 87 ff. (unveröffentlicht)

Dass diese Management- und Kooperationsansätze breiteren Eingang in die Regionalpolitik gefunden haben, zeigt die Förderung und Priorisierung von regionalen Kooperationen in relevanten Förderprogrammen. Wenn das Vorliegen regionaler Entwicklungskonzepte als Voraussetzung für eine Förderung - etwa im Bereich der europäischen Strukturpolitik - benannt wird oder bessere Förderkonditionen erhalten, ist dies sicherlich ein Impuls, um gerade die Eingangshürden bei Kooperationen zu überwinden. Solche Hindernisse treten z.B. in Form von nicht sofort ersichtlichen Kooperationsgewinnen auf und verlangen auch die Aufgabe von „monopolistischer“ kommunaler Selbstbestimmung. Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sieht diesbezüglich bereits im 27. Rahmenplan ein Beurteilungs-Kriterium vor, dass Kooperationsvorhaben den Vorrang vor Einzelvorhaben gibt.⁸⁹

Die Agrarministerkonferenz sowie der PLANAK entschieden auf ihrer Sitzung im Dezember 2003 ebenfalls, die Grundsätze der GAK im Hinblick auf einen „integrierten ländlichen Entwicklungsansatz“ zu erweitern (BMVEL-Pressemitteilung vom 12.12.2003). Dabei wurde der Fördergrundsatz „integrierte ländliche Entwicklung“ zum Bestandteil der Mainstream-Förderung, ebenso die „Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte“ und der „Aufbau von Regionalmanagements“. Dadurch soll eine zielgerichtete Umsetzung von aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Regionen erleichtert werden. Dieses Förderkonzept wurde im BMVEL-Modell- und Demonstrationsvorhaben REGIONEN AKTIV und der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER erprobt. Andere Maßnahmen der GAK sollen auf das integrierte regionale Entwicklungskonzept ausgerichtet werden. Für investive Fördermaßnahmen wird diesbezüglich ein um bis zu 5 Prozentpunkte höherer Zuschuss gewährt, während ab 2007 die Fördersätze für Maßnahmen, die nicht der Erreichung der Ziele eines regionalen Entwicklungskonzepts dienen, um den gleichen Anteil abgesenkt werden. Folglich werden Maßnahmen, die der Umsetzung eines integrierten Entwicklungskonzepts dienen, um bis zu 10 Prozentpunkte besser gestellt.⁹⁰

Auch auf EU-Ebene wird nach Darstellungen des 3. Kohäsionsberichts künftig diese Form der „regionalisierten Strukturpolitik“ - mit stärkerer Gewichtung der Dezentralisierung auf allen Ebenen der Programmdurchführung und der Stärkung von Public-Privat-Partnerships - ausgebaut (DREWES, O., 2004, S. 17 ff; EU-KOM (GD REGIO), 2004a). Die ländliche Entwicklung wird in einer von drei EU-Aktions-Prioritäten - der „Nachhaltigen Entwicklung“ - eingebunden und soll nach wie vor eine zentrale Rolle spielen. Die Erfahrungen und Ansätze der LEADER-Förderung werden im Verordnungs-Vorschlag der EU-Kommission gezielt aufgegriffen und in die künftige Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums integriert (EU-KOM (GD AGRI), 2004, S. 44 ff.). Dabei ist es insbesondere die Absicht der EU-Kommission, die „Methode“ von LEADER in den 3 Schwerpunkt-Achsen der künftigen Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländli-

⁸⁹ DEUTSCHER BUNDESTAG: 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 13/9992, S. 13. Die Umsetzung und konkrete Gewichtung des Beurteilungskriteriums in den Bundesländern ist jedoch sehr differenziert. Bayern sieht sich „derzeit nicht in der Lage, regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement-Vorhaben aus den knappen Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe (...) mitzufinanzieren“ (DEUTSCHER BUNDESTAG: 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 14/8463, S. 55 ff.).

⁹⁰ Vgl. BMVEL: Neufassung der Fördergrundsätze zur GAK, Entwurf vom 18. Dezember 2003.

chen Raums durch den „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) einzupassen (Art. 62, vgl. EU-KOM (GD AGRI), 2004, S. 45).

Im Kontext der Debatten um Nachhaltigkeit einerseits und mehr Wettbewerb andererseits dürfte die Priorisierung regionaler Akteurs-Kooperationen und des dadurch ausgelösten Wettbewerbs um Fördermittel eine zunehmende Dynamik bei der Umsetzung und Übernahme erprobter Kooperations- und Managementmodelle bewirken. Gleichzeitig ist jedoch die zunehmende Komplexität der Programme durch entsprechend qualifizierte „Programm-Manager“ in den Verwaltungen sicherzustellen, die imstande sind, interdisziplinär und partizipativ abgestimmte Entscheidungsprozesse herbeizuführen.

Eine Kombination der hier aufgezeigten Instrumente und die breitere Diffusion in Mainstream-Programme dürfte im Vergleich zum aktuellen Status quo eine qualitativ verbesserte und möglicherweise effizientere Wirksamkeit staatlichen und privaten Handelns auslösen. Welche spezifischen Determinanten bestimmbar und in Mainstream-Programme übertragbar sind, wird in Abschnitt 4 am Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER näher untersucht und in Abschnitt 5 zusammenfassend bewertet. Zunächst folgt jedoch in Abschnitt 3 eine Darstellung von ausgewählten Methoden der Wirkungsanalyse und der spezifischen Anforderungen an Evaluations-Designs.

3 Methoden zur Wirkungsmessung und -analyse von Strukturförderprogrammen

3.1 Überblick über den Stand der Evaluations-Forschung im Bereich Strukturförderung

3.1.1 Evaluationsforschung - ein Überblick zur Bedeutung von Evaluationen in Deutschland

3.1.1.1 Theoretische Einordnung der Evaluationsforschung

Während Begriffe wie Erfolgskontrolle und Implementationsforschung in deutschen Wissenschaftsdisciplinen entstanden sind, gehen die Termini Evaluierung, Programm-Evaluation und Evaluationsforschung auf Reformbemühungen amerikanischer Verwaltungs- und Politiksysteme zurück (KÖNIGS, 1989, S. 12; MERTENS, 2000, S. 41). Dabei ist die Funktion der umfassenden Überprüfung von staatlich-öffentlichen Handlungen keine echte Neuschöpfung einer Wissenschaftsdisziplin. Ausgehend von einer Aufgaben- und Vollzugs-Kontrolle mündete sie vielmehr in einen Prozess der Systematisierung und Verbesserung verschiedenster Methoden zur Messung der Wirksamkeit von öffentlichen Programmen, die in die Disziplin der Evaluationsforschung eingingen.⁹¹

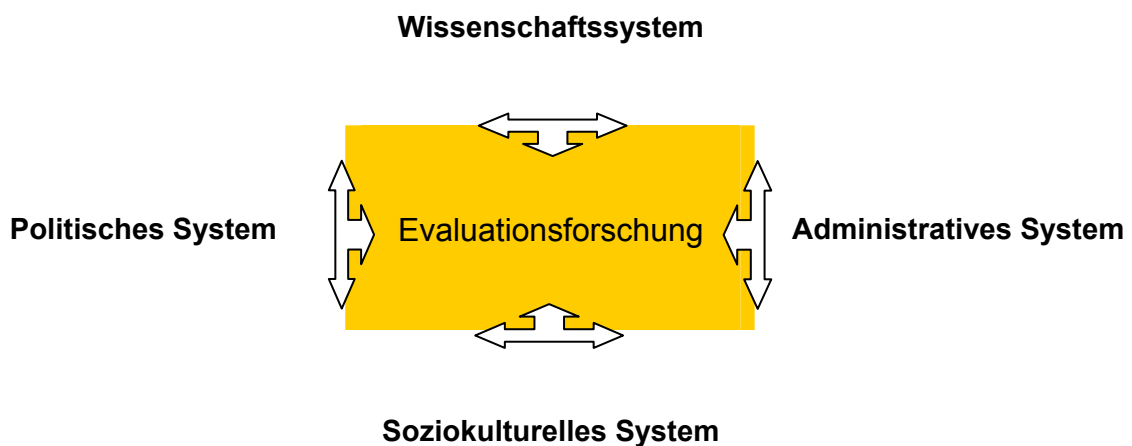
Um den - meist unbestrittenen - Vorsprung der amerikanischen „evaluation research“-Disziplin zu nutzen, analysierten verschiedene Autoren die Anwendungsbereiche und Konsequenzen für die deutsche und europäische „Evaluations-Landschaft“ (z.B. KÖNIGS, 1989, S. 18 ff., WOTTOWA UND THIERAU, 1997, S. 67 ff., STOCKMANN, 2000, S. 20 ff., MERTENS, 2000, S. 41 ff.).⁹² Die vorwiegend aus den Gesellschaftswissenschaften (Soziologie, Pädagogik, Psychologie) entstandene Evaluationsforschung findet zunehmend auch im Bereich der Wirtschaft- und Sozialwissenschaften (Agrar-, Regional- und Umweltökonomie) sowie der Politik- und Verwaltungswissenschaften Anwendung. Da Evaluationsforschung generell mit der Bestimmung der Wirksamkeit gesellschaftspolitischer Maßnahmen befasst ist, sind die Anwendungsfelder entsprechend der komplexen Zusammenhänge gesellschaftlicher Phänomene meist interdisziplinär ausgerichtet. Häufig wird sie der Handlungs- und Aktionsforschung zugeordnet (KÖNIGS, 1989, S. 18). Aufgrund der besonderen Bedingungen im gesellschaftlichen Kontext kann dies zu speziellen Problemen bei der Durchführung von Evaluationen führen:

⁹¹ Die Begriffe Evaluation, Evaluierung und Evaluationsforschung werden in dieser Untersuchung synonym verwendet. Dagegen sind die Termini Erfolgs- und Effizienzkontrolle sowie Implementationsforschung als Teil der Evaluationsforschung zu sehen. Vgl. auch die Erläuterungen in Abschn. 3.1.3.

⁹² Darüber hinaus wurden in den 1980er und 1990er Jahren einige „Standard-Werke“ der amerikanischen Evaluationsliteratur ins Deutsche übersetzt, z.B. SANDERS, J. R. (Hrsg.): Handbuch der Evaluationsstandards - Die Standards des „Joint Committee on Standards for Educational Evaluation“, Opladen 1999.

- a) Sie ist als Bindeglied zwischen Theorie und Praxis (WIDMER, 2000, S. 77 ff.) anzusehen und deshalb durch eine ausgesprochene Anwendungsorientierung zu charakterisieren.
- b) Weil Evaluation mit einer Vielzahl von Systemen zu tun hat (vgl. Abbildung 2), ergeben sich Interaktionen zwischen den Vertretern dieser Systeme, die z.B. die Anwendung wissenschaftlicher Methoden erleichtern (Unterstützung der Evaluations-Ziele durch Politikvertreter, Hilfe bei der Datenbeschaffung durch Administration) oder erschweren können (verwaltungsinterne Verweigerungshaltung, Breite der empirischen Aufgabenstellung und Vielfalt der soziokulturellen Einflussfaktoren).

Abbildung 2: Interaktionsgeflecht der Evaluationsforschung



Quelle: Eigener Entwurf, verändert nach KÖNIGS, 1989, S. 18.

Um ihre Erkenntnis-, Legitimitäts-, Kontroll- und Dialog-Funktion wahrnehmen zu können, muss die Evaluationsforschung sich einer Dualität stellen. Diese drückt sich darin aus, „dass sie einerseits ein Teil der empirischen Sozialforschung ist und sich ihrer Theorien und Methoden bedient, aber andererseits auch Teil des politischen Prozesses, den sie selbst mit ihren Ergebnissen beeinflusst und umgekehrt als Instrument zur Entscheidungsfindung für die politische Steuerung wissenschaftsfremden Anforderungen ausgesetzt ist“ (STOCKMANN, 2000, S. 17).

Dazu muss die Evaluationsforschung unterschiedliche Analyseperspektiven einnehmen, um das Ziel-Verständnis und Handlungen der jeweiligen Stakeholder⁹³ eines Programms zu verstehen. Erst dann wird durch die Informationsgewinnung einer Evaluation ein effektives Steuerungspotenzial für öffentliches Handeln offenkundig. Insbesondere wenn öffentliche Maßnahmen auf eine Verhaltensänderung von Personen zielen (z.B. in Bildungs-, Regional-, Kommunal- und

⁹³ Zu den Stakeholdern zählen alle Beteiligten und Betroffenen eines Programms, sowohl auf Seite der Programmplaner und -verantwortlichen als auch auf Seite der Programmnutzer und -betroffenen. Dabei unterscheidet man zusätzlich zwischen direkt und indirekt Betroffenen (Zielgruppen, sonstige Nutznießer, benachteiligte Gruppen).

Innovationspolitik), muss eine gute Kenntnis der Interventions-Variablen und –mechanismen als Voraussetzung für den Politik-Erfolg gelten. Darüber hinaus ist Evaluationsforschung im weiteren Sinn auch „politische Tätigkeit“ (ROSSI et al., 1988, S. 3), weil sie gezielt die Planung und Umsetzung von Interventionen der politisch-administrativen Systeme unterstützt bzw. Entscheidungsgrundlagen hierfür liefert. Das soziokulturelle Umfeld der Evaluation beeinflusst ebenfalls die Konzeption einer Evaluation; dazu zählen insbesondere Rahmenbedingungen wie Auftraggeberinteressen, Durchführungsorganisationen, Bedeutung des Evaluationsgegenstands in der Gesellschaft sowie „konkurrierende“ Programme und nationale/regionale Wertschätzungen der Programmteilnehmer.

Infolgedessen haben sich im Laufe der Entwicklung unterschiedliche Paradigmen der Evaluationsforschung herausgebildet (LEE, 2000, S. 136 ff., ESER, 2000, S. 334 ff.):

- **Positivistisch bestimmter methodologischer Rigorismus** mit der Betonung experimenteller Forschungsdesigns, um „die wahren Zusammenhänge zwischen kausalen Kräften“ aufzudecken (COOK UND MATT, 1990, S. 20, LEE, 2000, S. 141 f.). Die interne Validität des Untersuchungsablaufs und der Messmethodik stehen in engster Beziehung mit der Aussagekraft der Evaluation. Dadurch wird der Evaluator sehr eng an die Grundlagen-Forschung gebunden.⁹⁴
- **Politik- und informationsbezogener Ansatz** mit einem starken Akzent auf der instrumentellen Ebene, der Evaluation überwiegend als „Werkzeug“ zur besseren Gestaltung der politisch-programmatischen Routinen versteht. Die Lernprozesse von betroffenen Akteuren, insbesondere der verantwortlichen Umsetzungsbehörden stehen hier im Vordergrund. Der Evaluator rückt in die Rolle des Politik-Beraters (WOTTOWA UND THIERAU, 1998, S. 29 ff.), der sich diesem handlungsbezogenen Paradigma verpflichtet und sich deshalb nicht vorwiegend der Überprüfung von Forschungshypothesen widmet, sondern dem Aufzeigen von Handlungsalternativen für zu lösende Probleme der Auftraggeber (bzw. der Programmteilnehmer).
- **Konstruktivistisches, interpretatives Paradigma**, welches das Vorhandensein einer einzigen „wahren“ Realität bestreitet. Hingegen wird davon ausgegangen, dass Realität generell und der Evaluationsgegenstand im Besonderen aus verschiedenen (sozialen) Perspektiven konstruiert sei. Die Rollen der Stakeholder einer Maßnahme, ihre Beziehungen und Verhaltensweisen stehen stärker im Mittelpunkt des Interesses als bei den oben genannten Paradigmen. Der qualitativ-hermeneutischen Bestimmung von Evaluierungsergebnissen (vgl. Abschn. 3.3.2.2), die durch spezifische Programm-Situationen und Kontextbedingungen bei

⁹⁴ Als wichtigster Unterschied zwischen Grundlagen- und Evaluationsforschung wird vorwiegend die Zweckfreiheit der Grundlagenforschung einerseits und die Funktion der „Nützlichkeit“ der Evaluationsforschung aufgeführt. Darüber hinaus bestehen weitere differenzierende Wesensmerkmale. Vgl. VEDUNG, E.: Evaluation research and Fundamental research, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen, 2000, S. 103-126. Vgl. ebenso die Differenzierung bei BORTZ, J., DÖRING, N.: Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, Berlin/Heidelberg/New York, 2002, S.101 ff.

den Akteuren erzeugt werden, wird deswegen eine gewisse Präferenz zugesprochen (LEE, 2000, S. 142 ff., STOCKMANN, 2000, S. 18).

Wenngleich darüber hinaus auch davon abweichende Sichtweisen, aber auch wechselseitige Schnittmengen existieren, herrscht mittlerweile weitgehend Konsens darüber, dass Evaluationen die Perspektiven und Bedürfnisse aller Stakeholder zu berücksichtigen haben. Ferner hat sich in der Empirie die Anwendung von quantitativen in Kombination mit qualitativen Methoden durchgesetzt, um eine breitere Wirkungsperspektive, insbesondere im sozioökonomischen Verhaltensmuster von Programmbegünstigten erfassen zu können. Angesichts der Schwierigkeiten, die entstehen, wenn mit einem einzigen Evaluations-Instrument die Wirkungen einer Maßnahme präzise erfasst werden sollen, wurden vermehrt Anstrengungen unternommen, durch Techniken der Kombination und Triangulation eine bessere methodische Grundlage zur Bewältigung der vom Auftraggeber gestellten Anforderungen zu erarbeiten (KLÖTI UND WIDMER, 1997, S. 210 ff., vgl. Abschn. 3.3.1.4). In der Summe gelten deshalb spezielle Anwendungsbedingungen für die Evaluationsforschung, die ihrer Intention nach zweck-, nutzungs- und anwendungsorientiert ist.

Über alle Paradigmen hinweg besteht zudem Einigkeit darin, dass es vor allem darauf ankommt, Evaluationsergebnisse auf Grundlage der Kriterien Nützlichkeit, Genauigkeit, Durchführbarkeit und Korrektheit bzw. Fairness zu gewinnen.⁹⁵ Diesbezüglich stellt CHELIMSKY (1995, S. 6) aus Sicht der Weltbank fest: „We think less today about the absolute merits of one method versus another, and more about whether and how using them in concert could result in more conclusive findings. We have learned that the choice of methods (and measures and instruments and data) depends much more on the type of questions being asked than on the qualities of any particular method.“ Auch LEE (2000, S. 143 f.) kommt zu folgendem Schluss: „The common ground of all three paradigms, and variations of them, is the value placed on providing the most credible evidence possible for the knowledge claims made by a program and an evaluation of it. (...) Regardless of paradigm, the importance of valid comparisons and quantitative data to support claims of value is an accepted need in evaluation practice, as is the expectation that when qualitative methods are used, they must also strive either to be free of individual bias or to make the biases clear.“

⁹⁵ Vgl. die Diskussion dieser Kriterien bei WIDMER, T.: Qualität der Evaluation - Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen, 2000, S. 77-102. Ebenso bei BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M., 1997, S. 55 ff. und die dort angegebenen Quellen. Auch die Standards der Deutschen Evaluationsgesellschaft, die in 2004 endgültig beschlossen werden sollen, lehnen sich an diese vier Hauptkriterien an. Vgl. auch die Diskussion der amerikanischen Standards in MERTENS, D.: Institutionalizing Evaluation in the United States of America, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen, 2000, S. 41-55. Ausführliche Erläuterungen zur Anwendung amerikanischer Standards erfolgen in SANDERS, J. R. (Hrsg.): Handbuch der Evaluationsstandards - Die Standards des „Joint Committee on Standards for Educational Evaluation“, Opladen 1999.

3.1.1.2 Bedeutung der Evaluationsforschung in Deutschland

Festgefahrene bürokratische Strukturen, geringe Verwaltungseffizienz, gesellschaftliche Reformstaus und zu langatmige Innovationszyklen werden gern als Belege für die Notwendigkeit eines Modernisierungsschubs in Deutschland aufgeführt. Darüber hinaus stellt sich der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik weitaus schleppender dar, als in vielen angelsächsischen Ländern, die allein schon durch den häufigen wechselseitigen Austausch von Funktionseleiten profitieren (STOCKMANN, 2002, S. 3). Hinzu kommt, dass Evaluationen und Erfolgskontrollen hier seltener durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt die umfassendere Schaffung der organisatorischen und methodischen Voraussetzungen für die Durchführung von Erfolgskontrollen, insbesondere um im Zusammenhang mit der Bewilligung und Budgetierung von Haushaltsmitteln bessere Informationsgrundlagen über deren Wirksamkeit zu erhalten.⁹⁶ Dazu befürwortet er ferner, die Unterstützung externer Institutionen in Anspruch zu nehmen und methodische Verfahren zu entwickeln, die die einzelnen Ressorts in die Lage versetzen sollen, Erfolgskontrollen durchzuführen.

STOCKMANN (2002, S. 4) vermutet, dass es mittlerweile eine ganze Reihe von Anzeichen dafür gibt, dass der in anderen Ländern Europas zu beobachtende „Boom“ der Evaluationen auch Deutschland erfasst:

- Mit der nun auch in Deutschland verstärkt geführten Diskussion um New Public Management und neue Steuerungsmodelle erlebt die Vorstellung eines umfassenden Steuerungs- und Managementkonzepts und mit ihr die strategische Akzentuierung und Einbindung der Evaluierungsfunktion eine Renaissance.⁹⁷
- Effizienzüberlegungen stehen angesichts zunehmender Budgetprobleme öffentlicher Kassen auf allen Ebenen im Vordergrund. Mit einer Konzentration der Mittel auf Maßnahmen, denen sowohl fachlich wie auch politisch profunde Entscheidungen zugrunde liegen, wird ein wachsender Transparenz- und Effektivitätsgewinn erwartet. Einen Beitrag dazu liefert auch die Veröffentlichung und Diskussion von Evaluationsergebnissen.
- Vereinzelt parlamentarische Initiativen trugen auf nationaler Ebene dazu bei, die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zu evaluieren. Insbesondere das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) startete in größerem Umfang Untersuchungen zur Anwendung systematischer Erfolgskontrollen.⁹⁸
- In Programmen der EU wurde die Durchführung von Evaluationen im Zuge der Reform der Strukturfonds zum festen Programmplanungsbestandteil. Ausgelöst durch die erste Reform der Strukturfonds 1988, die zweite Reform im Zuge der Agenda 2000 und die Einrichtung eigener Evaluations-Abteilungen in den Generaldirektionen entwickelte sich im Verlauf der

⁹⁶ STOCKMANN, R.: Editorial, Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2002, S. 3., zitiert aus BUNDESRECHNUNGSHOF: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart, 1998, S. 22.

⁹⁷ WOLLMANN, H.: Evaluierungsansätze und –institutionen in Kommunalpolitik und –verwaltung. In SCHULZE-BÖING, M., JOHRENDT, N.: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Berlin 1994, S.99 ff.

⁹⁸ STOCKMANN verweist auf die Reformbemühungen des BMZ aufgrund vergleichender Analysen zu den verschiedensten Erfolgskontrollen der Entwicklungszusammenarbeit von BORRMANN u.a. (1999) und die dadurch angestoßene rahmengerahmte Evaluationskonzeption des BMZ. Vgl. STOCKMANN, R.: Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Zeitschrift für Evaluation, 1/2002, S. 137 ff.

letzten Dekade ein - hinsichtlich der Evaluierungsanforderungen nicht immer unumstrittener - rascher Bedeutungs- und Methodenfortschritt.

- Nicht zuletzt fragen Bundes- und Länderministerien, Fach-Verwaltungen, Gebietskörperschaften sowie Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) zunehmend Evaluationen nach, die sich der Wirkung ihrer Aktionen oder instrumenteller Neuerungen widmen.
- Ein Spezifikum ist in diesem Zusammenhang die „Selbstevaluierung“ lokaler und regionaler Organisations-Einheiten, z.B. im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung in öffentlichen Verwaltungen.⁹⁹

Während offenbar die Nachfrage nach Evaluationen seit Jahren sprunghaft ansteigt, vermuten einschlägige Wissenschaftler wie STOCKMANN (2002, S. 5) oder WOLLMANN (2002, S. 75 ff.) dass Wissenschaft und Praxis auf diese Herausforderung nur schlecht vorbereitet wären bzw. zu wenig die prozesshaften Ansätze des Politik- und Verwaltungshandelns berücksichtigten. Im Vordergrund stehen in vielen Evaluationsstudien zumeist die substanziellen, z.B. die wirtschaftsbezogenen Ergebnisse. Ihnen liegt denn auch häufig eine vereinfachte Handlungstheorie zugrunde, bei der angenommen wird, dass die angestrebte Veränderung mit Hilfe der eingesetzten Fördermittel oder Handlungsanreize sozusagen in einem direkten Ursachen-Wirkungszusammenhang erreicht wurde. Häufig werden der Verlauf der Veränderungsprozesse, das interne Arrangement von Politik und Verwaltung oder der Einsatz alternativer (z.B. förderrechtlicher) Regelungen nicht genügend berücksichtigt. Letztlich ist dieser sensible Bereich, denn er betrifft häufig direkt die auftraggebenden Stellen, jedoch aufgrund seiner institutionen- und umsetzungsökonomischen Komponente ein wichtiger Faktor der Zielerreichung eines Programms oder eines Politikansatzes.

Insgesamt drückt sich dieses Defizit in der vergleichsweise schwach professionalisierten Evaluationsforschung in Deutschland aus. Im Gegensatz zu angelsächsischen Ländern mit längerer Evaluations-Tradition z.B. in Form fachübergreifender post-graduierter Studiengänge und eines ausgedehnten Netzes von universitären und privatwirtschaftlichen Evaluations-Institutionen, ist in Deutschland eine mehr fachspezifische, an die eigene Wissenschaftsdisziplin angelagerte Evaluationsforschung festzustellen. Es herrschte bis Ende der 90er Jahre ein Mangel an Lehrstühlen und wissenschaftlichen Institutionen, die sich mit grundlegenden theoretischen und methodischen Fragen der Evaluationsforschung beschäftigten. Gleichlaufend dazu existierten kaum Studiengänge, in denen das Wissen, die Fähigkeiten und die Fertigkeiten des Evaluierens vermittelt wurden. Erst die seit 2001 erscheinende „Zeitschrift für Evaluation“ griff diesen Mangel auf und fördert diesbezüglich die Verbreitung von Informationen über Qualifizierungsangebote.

⁹⁹ Insbesondere die „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ (KGSt) bahnte dem Selbstevaluations-Ansatz in öffentlichen Verwaltungen den Weg und erarbeitete für verschiedenste Verwaltungsebenen Evaluierungs-Werkzeuge und Leitfäden. Vgl. z.B. KGSt: Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, Bericht Nr. 8, Köln 1997. Darüber hinaus wurden sogenannte „interkommunale Vergleichsringe“ zwecks Leistungsvergleich und Weiterentwicklung der spezifischen Verwaltungs-Dienstleistungen gegründet. Vgl. URL: www.kgst.de, Rubrik „IKO-Netz“.

Jedoch sind ausgelöst durch die eingangs genannten Faktoren verstärkte Professionalisierungsbemühungen festzustellen. Die Gründung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) im Jahr 1997 charakterisiert einen ersten Meilenstein in dieser Entwicklung. Sie widmet sich, wie schon länger existierende Fachverbände in europäischen Nachbarländern, der Aufgabe, das Verständnis, die Akzeptanz und die Nutzbarmachung von Evaluationen in der Gesellschaft zu fördern, Prinzipien bei der Vorgehensweise von Evaluationen zu entwickeln sowie Qualitätsstandards für Evaluationen festzulegen und den interdisziplinären Austausch zu fördern.¹⁰⁰

Eine wichtige Bedeutung hatte die Erarbeitung von „Standards für Evaluation“. Die Standards sollen die Qualität von Evaluationen sichern helfen. Folgende Intentionen sind hier nach Angaben der DEGEVAL (2002, S. 12) hervorzuheben:

- Schaffung von Orientierungshilfen bei der Planung und Durchführung von Evaluationen
- Erstellung transparenter Anforderungskriterien, um Belastbarkeit und Validität der Evaluation vergleichbarer zu gestalten.
- Schaffung von Anknüpfungspunkten für die Aus- und Weiterbildung in Evaluation.
- Erleichterung von Meta-Evaluationen.
- Professionalisierung von Evaluationspraktiken bei gleichzeitiger Erhöhung der Transparenz gegenüber einer breiten Öffentlichkeit.

Trotz dieser Professionalisierungsbemühungen gilt noch immer, dass die Evaluationsforschung fachlich zersplittert ist (STOCKMANN, 2002, S. 6). Eine intensivere interdisziplinäre Kommunikation und Zusammenarbeit wird nach Ansicht von einschlägigen Evaluations-Experten auf die institutionelle Aufteilung auf Fachressorts zurückgeführt, die nach wie vor die Mehrzahl der Evaluationenaufträge vergeben. Diese „disziplinäre Segmentierung“ habe wesentlich dazu beigetragen, dass sich bisher kein eigenständiges (sozial-)wissenschaftliches Evaluations-Lehrgebiet entwickeln konnte. Dies erschwere die Bearbeitung fachübergreifender Fragestellungen und vor allem die Verbreitung von Erkenntnissen, die durch Evaluationen gewonnen werden. Viele Studien werden nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und entziehen sich dadurch der wissenschaftlichen Diskussion (STOCKMANN, 2002, S. 6). Dadurch werden die Weiterentwicklung von Theorien und Methoden sowie eine über die Fachgrenzen hinausgehende Wissensvermittlung erschwert.¹⁰¹

Diese Defizite stellen die Evaluationsforschung vor Probleme, die noch dadurch gesteigert werden, dass sich die Ansprüche an die Erfolgsbeurteilung von öffentlichen Maßnahmen in den letzten Jahren stark verändert haben (vgl. insbesondere Abschn. 3.1.2). Während es in früheren Evaluationsstudien, noch ausreichte, den finanziellen Input einer Maßnahme zu analysieren so-

¹⁰⁰ Vgl. die Ziele und Aufgaben der DeGEval auf der URL: <http://www.degeval.de>. Dort werden auch der jeweils aktuelle Diskussionsstand zur Erarbeitung der Evaluations-Standards und Informationen zur fachspezifischen Arbeit der verschiedenen Arbeitskreise der DeGEval publiziert.

¹⁰¹ Erst Anfang 2000 wurde über Stand und Perspektiven der Evaluation in Deutschland ein fachübergreifender Erfahrungsaustausch in schriftlicher Form initiiert. Vgl. z.B. die Publikation des DIW (Hrsg.): Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 347 ff. mit Beiträgen zur Evaluation von Bildungs-, Umwelt-, Innovations- und Regionalpolitik. Einen Überblick zur Evaluation raumbedeutsamer Maßnahmen findet sich bei BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2001.

wie den unmittelbar ausgelösten physischen Output zu quantifizieren und mithilfe von (makroökonomischen) Modellen deren Wirkungen abzuschätzen,¹⁰² wird heute vor allem nach tatsächlichen Outcomes bzw. Impacts (vgl. Abbildung 7 auf S. 109) der Interventionen gefragt, z.B. der realen „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit eines begünstigten Qualifizierungsteilnehmers“ (DEEKE UND KRUPPE, 2003). Ein weiterer Aspekt ergibt sich aus den Anforderungen zunehmend komplexer werdender Programme, die keine einfachen, monokausalen Wirkungszusammenhänge unterstellen. Dadurch wird der Einsatz umfangreicher und methodisch klar definierter Evaluations-Designs erforderlich mit entsprechender Untersuchungstiefe. Die Evaluation soll in diesen Fällen vielfach Hinweise über die grundsätzliche Wirkungsweise des Programms liefern und Empfehlungen für die Weiterentwicklung bzw. Fortsetzung des Politikansatzes formulieren. Ein typisches Beispiel hierfür sind die spezifischen Erfordernisse, die bei der Evaluation der EU-Gemeinschaftsinitiativen verlangt werden (vgl. Abschn. 3.2).

Generell haben Evaluationen jedoch an Bedeutung gewonnen, insbesondere für die Fachressorts der für die Strukturpolitik in deutschen Bundesländern zuständigen Ministerien. Dies dürfte sowohl eine Folge der steigenden Evaluationsauflagen der EU-Kommission im Zuge der Reform der Strukturfonds sein, als auch ein Resultat der steigenden „Experimentier-Neigung“ der Fachpolitik. Im Rahmen der Suche nach neuen gangbaren Wegen ließ sich z.B. eine „Evolution der Netzwerk-Programme in den letzten 3 Jahren“ feststellen (TÖPEL, 2003). Über zehn Programme auf verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Länder) bieten Unterstützung beim Aufbau von Netzwerken, z.B. „Netzwerkmanagement Ost“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit oder die Programme „Lernende Regionen“ und „Inno-Regio“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie weitere Länderinitiativen (Bayerische High-Tech-Kompetenzzentren und Regionalmanagement-Netzwerke). Die Programme haben mehrheitlich experimentellen Charakter: Es geht um die Erprobung neuer institutioneller Arrangements, Organisations- und Steuerungsformen sowie Kommunikations- und Interaktionsmuster.¹⁰³

Dadurch wurde und wird eine Flut an „Bilanzierungen“ notwendig, die - meist in Form einer formativen Evaluation - bereits während der Durchführung mit Hilfe wissenschaftlicher Begleituntersuchungen die Umsetzung des jeweiligen Programmansatzes verbessern sollen (EICKELPASCH et al., 2004, S. 187). Daraus ergibt sich jedoch eine neue Rolle des Evaluators als nicht nur teilnehmender Beobachter, sondern als eingreifender interaktiver Handlungsakteur. Seine wissenschaftliche Begleitung darf und soll meist auftragsgemäß die Durchführung optimieren. Eine weitgehende Unabhängigkeit des Evaluators ist dann jedoch kaum mehr zu bewerk-

¹⁰² Aufgrund der Anforderungen von Seiten der EU stieg der methodische Anspruch an die Durchführung von Evaluationen vergleichsweise rasch. Vereinfachte Evaluationsansätze, wie sie zur Beurteilung der Effektivität der EU-geförderten integrierten Mittelmeerprogramme Ende der 80er Jahre verwendet wurden, wurden bald von systematischeren Ansätzen abgelöst. Vgl. z.B. die (bis heute unveröffentlichte) „Methoden-Studie“ im Auftrag der EU-Kommission (GD Agri) der Institute CEASC, CEP und FAL von YOUNG, N., ISLA, M., SCHRADER, H. et al: Monitoring and Evaluation of Objective 5b-Regions, Report Wye for the European Commission (Final report), London 1991. Sie lieferte die Grundlage für zahlreiche Evaluationen fondsübergreifender EU-Programme in den 1990er Jahren.

¹⁰³ Gleichzeitig verfolgen die Programme „gewöhnliche“ Ziele der Regionalpolitik wie Investitions- oder Innovationsförderung.

stelligen, da eine direkte Zu-Arbeit für das zuständige Fachressort dessen „Programm-Leistung“ verbessert und die latente Gefahr der „Gefälligkeitsgutachten“ zunimmt.

Um solchen Entwicklungen entgegenzuwirken unternimmt z.B. das Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (WIRTH, 2003) Anstrengungen zur Vereinheitlichung der Handhabung von Evaluationen (Vergabe, Auswertung, Veröffentlichung usw.). Ziel ist es, ein mehrstufiges ressortinternes Evaluationskonzept zu schaffen, an dem sowohl Fachabteilungen sowie Grundsatz- und Haushaltsabteilungen beteiligt sind („virtuelle Evaluationsabteilung“), um insgesamt mehr Transparenz und „Unabhängigkeit“ für die Evaluation zu schaffen. Dieser Weg dürfte auch für andere Fachministerien eine übertragbare Alternative zur derzeit gängigen abteilungs- und programmbezogenen Evaluationsvergabe sein. Eine noch rigorosere Alternative wäre die Schaffung einer unabhängigen auftraggebenden Evaluationsabteilung, z.B. im Finanzministerium.¹⁰⁴

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Evaluationen zunehmend auch in Deutschland von Bundes- und Landesbehörden nachgefragt werden. Die Ergebnisse von Evaluationen sind - wenn sie festgelegten Qualitäts-Standards entsprechen und von unabhängigen Evaluations-Institutionen erarbeitet wurden - prinzipiell dazu geeignet, wissenschaftliche Erkenntnisse gezielt in die verschiedenen Politikbereiche zu transferieren. Durch die Anwendung wissenschaftlicher Methoden zur Bewertung des Verlaufs und der Wirkung von Programmen werden nicht nur Daten für rationale Steuerungsentscheidungen geliefert, sondern es fließen auch wissenschaftliche Erkenntnisse in die Gestaltung von Politik ein. Durch Evaluation werden Erkenntnisse vermittelt, wird Transparenz geschaffen und kann Legitimität gewonnen werden. Bezieht man in die Evaluation die prozess- und umsetzungsbezogenen Aspekte mit ein, werden bisweilen auch institutionelle Veränderungen angestoßen. „Das heißt, Evaluationen können wesentlich dazu beitragen, festgefahrene bürokratische Strukturen aufzubrechen, Politik und Verwaltungshandeln effizienter zu gestalten und Innovationsrückstände aufzuarbeiten“ (STOCKMANN, 2002, S. 6). Allerdings ist eine weitere Professionalisierung und fachübergreifende Vernetzung voranzutreiben, die z.B. über die Arbeitskreise und Tagungen der DeGEval stattfinden könnte. Diese Plattformen bieten insgesamt eine Möglichkeit des konstruktiven Austausches und des Erfahrungsgewinns sowohl für Wissenschaftler als auch Auftraggeber und Praktiker.

¹⁰⁴ Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt MANN, S.: The Demand for Evaluation from a Public Choice Perspective, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 371-378. Er zeigt im Vergleich von „beauftragten“ und nicht von Programmverantwortlichen in Auftrag gegebenen Evaluationen strukturpolitischer Maßnahmen in Deutschland im Zeitraum 1990-2000, dass zwar keine Unterschiede in der theoretischen Fundierung („Wissenschaftlichkeit“, Validität, usw.) und damit der Qualität der Gutachten festzustellen sind, aber im Durchschnitt ein deutlich besseres Ergebnis des zu evaluierenden Programms bei den „beauftragten“ Evaluationen konstatiert werden muss. Als Fazit empfiehlt die Studie, die Evaluation politischer Programme künftig nicht von den Programmverantwortlichen Stellen, sondern von unabhängigeren Behörden in Auftrag geben zu lassen.

3.1.2 Bedeutung der Evaluation in der EU-Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume

Seit der Reform der Strukturfonds der Europäischen Union (EU) im Jahr 1988 sind Evaluationen zum integralen Bestandteil des Politikzyklus der Strukturförderung geworden. Während vorher fast ausschließlich anlassbezogene, auf spezifische Fragestellungen der politikgestaltenden Akteure zugeschnittene Auftrags-Analysen oder prospektive Studien (z.B. durch Sachverständigen-Gutachten der wissenschaftlichen Beiräte) erarbeitet wurden, implementierten die EU-Abteilungen für die von ihnen kofinanzierten Förderprogramme zur Entwicklung ländlicher Räume seitdem systematisch den Evaluationsauftrag in die Rahmen-Verordnungen und dadurch in die jeweiligen Operationellen Programme bzw. Einheitlichen Programmplanungsdokumente. Gab es in der ersten Programmperiode 1989 bis 1993 nur vereinzelte exemplarische Evaluationen, z.B. zur Analyse der Wirkungen des 5b-Programms in Bayern, so wurde mit der zweiten Programmphase 1994 bis 1999 der Stellenwert von Bewertungen im EU-Kontext systematisch ausgebaut. Im Zuge der Umsetzung von 1989 bis 1993 zeigte sich zunächst ein Defizit an „verwertbaren“ und aussagekräftigen Daten für die Bewertung der Interventionen, weil sich Monitoring-Informationen fast ausschließlich auf finanzielle und wenige physische Indikatoren stützten.

Darüber hinaus mussten für die Durchführung der Evaluationen ein allgemein akzeptierter Standard geschaffen werden. Dazu beauftragte die Kommission das Centre for European Agriculture Studies (CEASC) am Wye College der University of London. In Zusammenarbeit mit der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) in Braunschweig und dem Centre d'Estudies de Planificacio in Barcelona erarbeiteten die Institute eine erste methodische Grundlage für die Bewertung der Ziel 5b-Programme.¹⁰⁵ Im bis heute unveröffentlichten Endbericht werden grundlegende Vorschläge zu Vorgehensweise und Inhalt der Ex ante-, Interim- und Ex post-Evaluation gemacht, die im weiteren Verlauf in die Arbeitspapiere der EU-Kommission eingeflossen sind und ihren Höhepunkt in den Methoden-Handbüchern der so genannten MEANS-Reihe fanden (s.u.).

Die Methoden und Ansatzpunkte der ersten Evaluationen zu ländlichen Entwicklungsprogrammen gestalteten sich jedoch recht unterschiedlich im Hinblick auf die zu erfassenden Förderwirkungen. Ergebnis waren häufig mehr outputbezogene und fallstudienhafte Darstellungen als echte wirkungsbezogene, auf primärstatistischen Daten basierende und auch für die Fortentwicklung des Politikansatzes verwendbare Aussagen.

Die Programmphase 1994-1999 brachte wesentlich klarere Vorgaben im Hinblick auf Evaluationen als in der ersten Förderperiode nach der Reform.¹⁰⁶ Während die erste Programmphase „nur“ eine Ex ante- und eine Ex post-Bewertung durch die Kommission sowie die Begleitung des Programms durch die Landesbehörden vorgesehen war, wurde ab 1994 auch eine Zwischen-

¹⁰⁵ Vgl. YOUNG, N., ISLA, M., SCHRADER, H. et al: Monitoring and Evaluation of Objective 5b-Regions ...a.a.O.

¹⁰⁶ Vgl. die Darstellung der „Entwicklungsgeschichte“ der Evaluation innerhalb der Europäischen Union in LEEUW, F. L.: Evaluation in Europe, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 57-76.

bewertung eingeführt. Gemäß den EU-Verordnungen 2081/1993 und 2082/1993 sollte die Beurteilung und Bewertung nach dem Prinzip der Partnerschaft von Kommission und Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführt werden. In der Praxis galt dies vorwiegend für die Ex ante-Bewertungen. Dagegen wurden die Zwischenbewertungen häufig von den Landesbehörden selbst oder vom Begleitausschuss beauftragten Gutachtern vorgenommen. Die Zwischenbewertung hatte zum Ziel, eine Anpassung während der Programmlaufzeit vorzunehmen und aus dem bisherigen Verlauf des Programms Anhaltspunkte für eine „effizienzsteigernde“ Feinsteuerung der Programminhalte und -schwerpunkte zu finden sowie die weiterhin gültige Relevanz der Fördermaßnahmen in Bezug auf die Entwicklungen im Fördergebiet zu prüfen.

Die Verordnungen forderten zwar zum Ende der 2. Programmperiode eine Ex post-Bewertung; angesichts der nicht in dieser Form weitergeführten Ziel 5b-Förderung hatte sie jedoch nicht mehr die Bedeutung, die man ihr ursprünglich zuordnete. Auch kamen die Ex post-Bewertungen zu spät, um Empfehlungen für die nächste Programmperiode berücksichtigen zu können. Auf die Anpassung von Förderstrategien gerichtete Vorschläge hatten dadurch kaum noch Relevanz für die Konzeption der Folgeprogramme, die nach Überlegungen der Agenda 2000 überdies einer viel breiteren Fördergrundlage als „zweiter Säule“ der europäischen Agrarpolitik folgten.

Gleichwohl bestanden die EU-Behörden auf der Durchführung der Ex post-Bewertungen und legten dafür einen eigenen Bewertungsrahmen vor, der allgemeine und spezifische Ziele des jeweiligen Programms zum Inhalt hatte. Die in den Verordnungen recht allgemein gehaltenen Anforderungen wurden durch Ausführungsvorschriften der Kommissionsabteilungen und weiteren Anleitungen zur Durchführung der Evaluationen ergänzt. Die von der EU-Kommission als Hilfestellung veröffentlichten Arbeitspapiere dienten jedoch zugleich zur Beurteilung der Qualität der Evaluation.¹⁰⁷ Weitere methodische Anhaltspunkte für die Evaluation lieferten die MEANS-Arbeitshandbücher.¹⁰⁸ Das von der EU initiierte MEANS-Projekt umfasste eine Serie von Tagungen in den Jahren 1995 bis 2000 unter Beteiligung von Vertretern aus Wissenschaft, Verwaltung und Beratungsinstitutionen, deren Ergebnisse in eine Reihe von methodischen Veröffentlichungen mündete. Wenngleich diese mehr den struktur- und regionalpolitischen Maßnahmen der DG Regio entsprachen, werden die MEANS-Handbücher regelmäßig in den Leitfäden für die Evaluierung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums als Referenz erwähnt und bilden insofern eine methodische Grundlage bei der Durchführung einer Evaluation.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Die DG Agri und DG Regio legten z.B. einen „Common guide for monitoring and evaluation“ für die Evaluation der Ziel 1- und Ziel 5b-Programme von 1994 bis 1999 vor. Ergänzende Leitfäden und Arbeitspapiere konkretisierten die jeweiligen spezifischen Anforderungen der Generaldirektionen. Vgl. die Hinweise und Leitfäden auf der Internet-Site der EU-Kommission (GD Agri) URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/index_de.htm.

¹⁰⁸ MEANS bedeutet „Methods for Evaluating Actions of Structural Nature“. Die Handbücher sind beim Amt für Veröffentlichungen der EU erschienen. Vgl. EUROPEAN COMMISSION: Evaluation of socio-economic programmes, the MEANS-Collection, 6 Bände, Luxemburg 1999. Insbesondere Band 5 „Quality assessment of Evaluation reports - a framework“ hat für die Evaluatoren eine maßgebliche Bedeutung, da spezifische Bewertungsmaßstäbe für die inhaltliche und methodische Gestaltung der Evaluation vorgelegt wurden. Erfahrungen mit dem MEANS-Kompendium wurden in einen fortentwickelten und nach Politikfeldern und Evaluations-Techniken gegliederten „Guide“ eingearbeitet, der online verfügbar ist. Vgl. URL: <http://www.evaled.info>.

¹⁰⁹ Für die praktische Durchführung der Evaluation haben die speziellen Leitfäden der Generaldirektionen eine weit aus höhere Priorität als die MEANS-Handbücher. Gleiches gilt auch für die „allgemein“ formulierten Evaluationsstandards der DeGEval. Vgl. SCHWAB, O.: The Standards of the German Evaluation Society - and why they are of (no?)

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 hat die EU die diesbezüglichen Anforderungen verschärft und systematisiert. Alle EU-Mitgliedstaaten sind nunmehr verpflichtet, die im Rahmen der EU-Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) 1257/99) durchgeführten Fördermaßnahmen zu begleiten und zu bewerten, und zwar nach den von der EU-Kommission, GD Landwirtschaft vorgegebenen Rahmen-Leitfäden (stellvertretend z.B. EU-Dok. VI/8865/99-Rev.). Die Bewertungsaktivitäten erfassen inzwischen alle Politikbereiche, die im Rahmen der so genannten zweiten Säule der EU-Agrarpolitik umgesetzt werden. Dazu zählen nicht nur die agrarstrukturellen Programme wie einzel- und überbetriebliche Maßnahmen, sondern ebenfalls die ehemals flankierenden Maßnahmen, wie z.B. Agrarumweltprogramme.

Die dazu von der EU vorgelegten Bewertungsanforderungen sind sowohl inhaltlich als auch formal weit detaillierter ausgeführt als in Vorgänger-Programmen (vgl. Abschn. 3.2). Die für die Praxis der Evaluation aufwandssteigernden Vorgaben dürften auf der einen Seite die problem- und zielgerechte Durchführung der Bewertungen verbessern. Insbesondere die Vergleichbarkeit der einzelnen Bewertungsergebnisse soll sich mit der Forderung nach systematischen und indikatorengeliteten Evaluationen verbessern. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob der umfassende Ansatz zu einer wirklichen Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für die mit der Umsetzung befassten Stellen führt. Das formative Ziel insbesondere der Halbzeitbewertungen ist eigentlich die Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einem Lernprozess der Behörden und anderer „stakeholder“, die für die Erreichung der Programmziele wichtig erscheinen. Diesbezügliche Evaluationsfragen sind selbstverständlich in die Leitfäden integriert, nehmen allerdings vom Umfang her eine untergeordnete Rolle ein (FORSTNER et al., 2002, S. 24)

Offensichtlich ist jedenfalls, dass die EU-Kommission mit ihrem Ansatz eine zunehmende Bereitstellung von quantifizierten Daten zum Ziel hat, zumindest bei den Mainstream-Programmen. Im Vergleich dazu haben qualitätssichernde Maßnahmen - z.B. im Sinne einer regelmäßigen Strategieoptimierung durch auf die stakeholder ausgerichtete „interaktive“ Evaluation - bislang kaum eine Rolle gespielt (FORSTNER et al., 2002, S. 22 f.). Lediglich in den Leitlinien für die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ wird darauf hingewiesen, dass eine intensivere Einbeziehung der Akteurs-Interessen der lokalen Ebene in die Evaluation den Ansatz der Initiative unterstützt. Da den Lokalen Aktionsgruppen (LAG) ein hohes Maß an Verantwortung bei der Durchführung der Intervention zugeordnet wird, ist es folgerichtig und zweckmäßig, Maßnahmen zur Selbstevaluierung auf lokaler Ebene einzuführen (vgl. Punkt (6) in Abschn. 3.1.3.2).¹¹⁰

Unabhängig von den geforderten Evaluationsstrategien und –schwerpunkten muss der EU-Kommission - insbesondere durch die Anforderungen bei der Evaluation der Strukturfonds - eine

use for Structural Funds evaluations in Germany, Beitrag zur Evaluation Conference Budapest, 26/27.6.2003.

¹¹⁰ Die Absicht der EU-Kommission ist, eine Qualitätsbewertung und eine angemessene Beurteilung der Gesamtauswirkungen der Gemeinschaftsinitiative zu erhalten. Dazu ist es erforderlich, auf allen Ebenen eine **gemeinsame** Bewertungsstrategie zu strukturieren. Diese Strategie sollte insgesamt einen „bottom-up-Ansatz“ verfolgen und die „lokale oder partizipative Bewertung“ - wenn auch nicht ausdrücklich in der Mitteilung der Kommission zur Gemeinschaftsinitiative vorgeschrieben - als Element der Programm-Bewertung einbinden. Vgl. EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen, DOC. STAR VI/43503/02-REV.1, Brüssel 2002.

zentrale Rolle bei der Fortentwicklung und Professionalisierung der Evaluationskultur in Europa zugesprochen werden.¹¹¹ Obwohl bei der Durchführung und Nutzung von Evaluationen große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen bleiben, kommt TOULEMONDE (2000, S. 352) zu folgendem Schluss: „Community regulations did nevertheless have a considerable influence on the development of evaluation, (...) and that the quality of this practice had increased considerably.“ Überdies zeigt er in seiner Studie auf, dass trotz der inhaltlichen Vorgaben der EU-Kommission eine zunehmende methodische Vielfalt und multiplere Zugangs- und Sichtweisen im Hinblick auf die Evaluationsgegenstände auszumachen seien.

3.1.3 Allgemeine konzeptionelle und methodische Grundlagen

Die Forderung nach „Standards“ für die Durchführung von Evaluationen untermauert die von Seiten der auftraggebenden oder auch der prüfenden Stellen geäußerte Unsicherheit bezüglich der Aussagekraft von Evaluationen. Im Sprachgebrauch der Evaluatoren hat sich diesbezüglich der Begriff der methodischen „Belastbarkeit“ von Evaluationsaussagen manifestiert, um die Sicherheit bzw. Irrtumswahrscheinlichkeit getroffener Bewertungsaussagen zu charakterisieren. Grundsätzlich muss vor Beginn einer Evaluation möglichst unmissverständlich geklärt werden, welches Ziel die Untersuchung verfolgt. Daraus resultieren unmittelbar die Aufgaben, die Art und die Reichweite des zu entwickelnden Evaluationsansatzes. Nachfolgend werden deshalb die konzeptionellen Grundlagen und die Aufgaben verschiedener Evaluationsarten im Politikzyklus dargestellt.

Unter einer Evaluation im öffentlichen Sektor versteht man generell die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Erfassung und Bewertung von intendierten und nicht-intendierten Wirkungen politischen oder administrativen Handelns, insbesondere von politischen Interventionen, Programmen, Projekten oder Maßnahmen. Das Ziel einer Evaluation liegt grundsätzlich darin, Informationen über einen bestimmten Untersuchungsgegenstand zu sammeln und zu bewerten, um auf den Ergebnissen aufbauend Entscheidungen fällen zu können.¹¹² Zunehmend wird von der ausschließlichen „Erfolgskontrolle“ Abstand genommen und ein umfassenderer, auf den gesamten Politikzyklus ausgerichteter Begleitungs- und Bewertungsprozess rückt in den Mittelpunkt des Interesses, der sich auf die Sammlung, Verarbeitung und Interpretation von Daten in Bezug auf öffentliches Handeln richtet (Program-

¹¹¹ Vgl. die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vergleichende Analyse von TOULEMONDE, J.: Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between national practices, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 350-357. Der Autor geht vor allem der Frage nach, ob Evaluation in den jeweiligen Verwaltungsstrukturen als bürokratische Übung, als Management-Werkzeug oder als demokratisch-politische Verpflichtung ausgeübt wird und welche Konsequenz dies bezüglich der „Reife“ der Evaluationskultur hat.

¹¹² Verschiedene Definitionen beziehen sich in mehr oder weniger detaillierter Form auf die Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens von Interventionsmaßnahmen. Vgl. z.B. ROSSI, F.H., FREEMAN, H.E., HOFMANN, G.: Programm-Evaluation, Stuttgart 1988, S. 3 f.. Eine umfassendere Diskussion der terminologischen Abgrenzung von Evaluation und ähnlicher Termini findet sich bei KÖNIGS, L.: Erfolgskontrolle und Evaluierung kommunaler Entwicklungsplanung. In: INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG DER UNIVERSITÄT DORTMUND (Hrsg.): Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 54, Dortmund, 1989, S. 9 ff. Ebenso bei WOTTOWA, H., THIERAU, H.: Lehrbuch Evaluation, Bern 1998, S. 13 f..

me, Planungen, Leistungserbringung öffentlicher Stellen, etc.). Ziel dieses Prozesses ist es, definierte Fragen über inhaltliche und instrumentelle Innovationen zu beantworten und Entscheidungen über sie zu treffen. Das schließt die Beschreibung und Bewertung der Angemessenheit von Zielen, Inhalten und Methoden und die Vorbereitung von Entscheidungen ein.

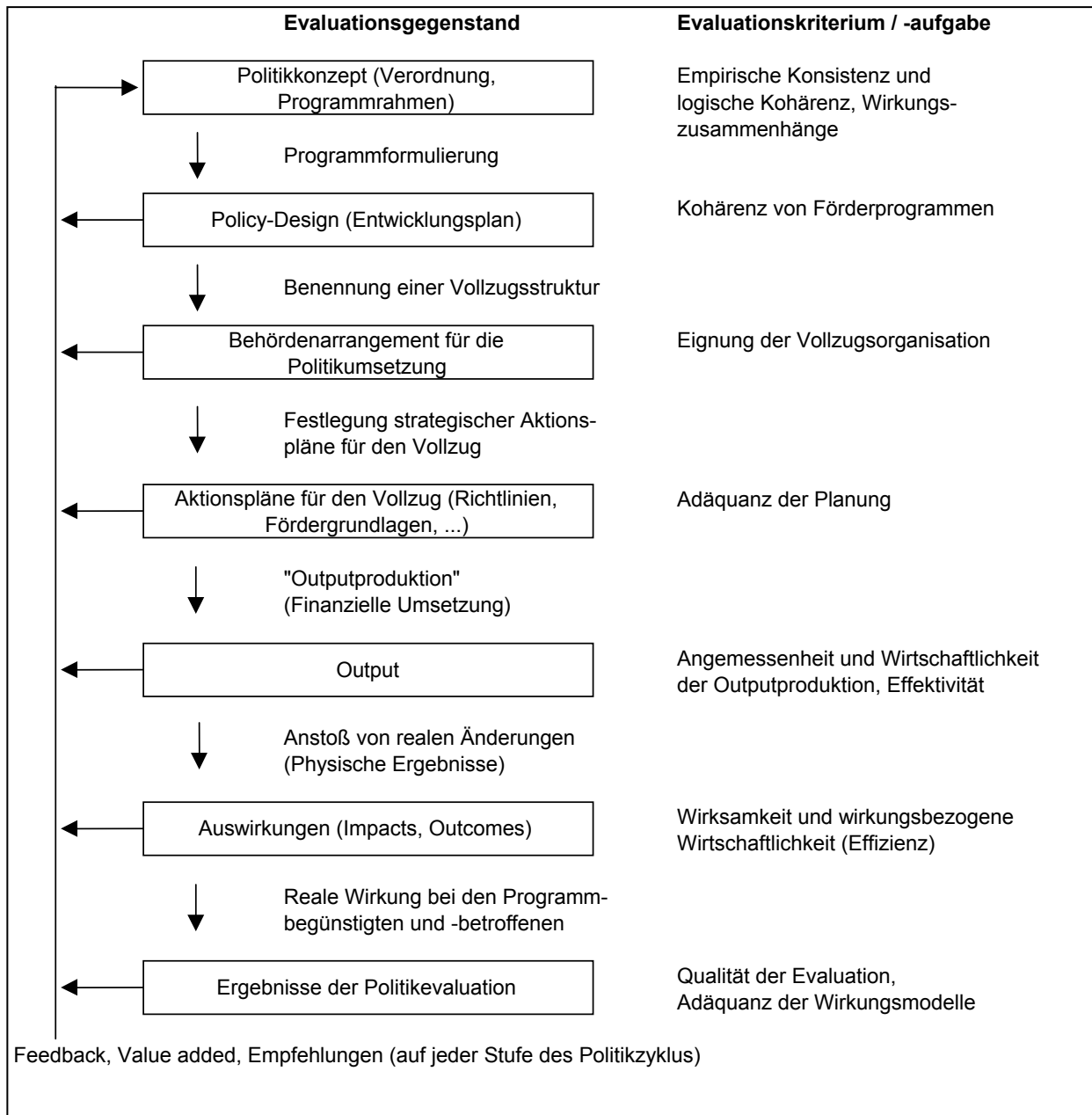
Eine Evaluation kann verschiedene Funktionen erfüllen, abhängig vom Evaluierungsobjekt und den Zielsetzungen der an den Ergebnissen Interessierten. Dies ergibt sich fast zwingend aus den Anforderungen auf den unterschiedlichen Ebenen der Evaluation, die wiederum von den Stufen der Politikumsetzung abhängt. Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, welche „Evaluationsgegenstände“ zum Untersuchungsinhalt der jeweiligen Stufe des Politikzyklus zählen (können). Parallel dazu sind die Aufgaben der Evaluation¹¹³ beschrieben.

Es ist unverkennbar, dass sehr unterschiedliche Anforderungen an die Evaluation gestellt werden: Die Aufgaben reichen von der Prüfung der logischen Konsistenz eines Programms in der (Vor-)Planungsphase über die Bewertung der institutionellen Umsetzungs-Arrangements und -modalitäten bis zur Bewertung der Wirksamkeit und der Effizienz der durchgeführten Maßnahmen (vgl. die Diskussion der spezifischen Anforderungen in Abschn. 3.2). Dabei steht die Kontrolle der technischen und finanziellen Abwicklung und der von den Beteiligten geleisteten Aufgaben weniger im Vordergrund. Allenfalls die so genannte Vollzugs- oder Verlaufskontrolle bildet eine erste Stufe einer Evaluation (vgl. Abschn. 3.1.3.2), die sich allerdings häufig „nur“ auf materielle und finanzielle Informationen stützt, wie sie bei öffentlich geförderten Vorhaben i.d.R. von Begleit- oder Monitoringsystemen geliefert werden. Darüber hinaus gehende Prüf-Kontrollen werden eher als Aufgabe staatlicher Institutionen (z.B. Rechnungshof, Landesanstalten) gesehen und folgen zumeist einem ausgeprägten „top-down-Schema“.

Aus wissenschaftlicher Sicht geht es vor allem darum, Evaluationen zur Vorbereitung und Feinsteuerung von Programmen oder Projekten einerseits sowie zur umfassenden Bewertung ihrer Wirksamkeit, der erzielten Wirkungen sowie der dazu geleisteten Inputs andererseits durchzuführen. Dies verlangt bei umfassenderen Bewertungen nicht nur einen Mix aus unterschiedlichen Methoden, sondern auch eine intensive Beteiligung der involvierten Akteure und Institutionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Entwicklungsprozesses.

¹¹³ Die Aufgaben der Evaluation werden in dieser Schweizer Veröffentlichung als Evaluationskriterium bezeichnet. Allerdings ist diesbezüglich ein Mehrdeutigkeit im europäischen Sprachgebrauch festzustellen, da insbesondere in den Leitfäden der EU-Kommission Kriterien als Teil der Operationalisierung von konkreten Bewertungsfragen verwendet werden. Dagegen werden die Evaluationsaufgaben im Zusammenhang mit der Evaluation von EU-Strukturfondsinterventionen als Evaluationsbestandteile und -anforderungen ausgedrückt. Vgl. z.B. EU-KOM (DG REGIO): Die Ex ante Bewertung der Strukturfondsinterventionen, Arbeitspapier Nr. 2, Brüssel 1999; DERSELBE: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Arbeitspapier Nr. 8, Brüssel 2000.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen den Stufen des Politikzyklus und Evaluationsanforderungen



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an BUSSMANN et. al, Basel 1997.

Wie breit und tief eine Evaluation in der Praxis angelegt werden sollte, hängt von ihrer spezifischen Aufgabenstellung (Funktion) ab. Außerdem ist es für das Design einer Evaluation wichtig, ob es sich um die Bewertung einer neuen (innovativen) Maßnahme handelt (für die eventuell ein spezifisches Design entwickelt werden muss), um die Veränderung oder Anpassung eines bereits existierenden (Förder-)Programms oder um die Bewertung einer fest etablierten (staatlichen, ordnungspolitischen) Maßnahme (ROSSI et al., 1988, S. 14 ff.). Bei der Evaluation der strukturpolitischen Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung handelt es sich zu-

meist um die Bewertung eines existierenden Programms mit gewissen Anpassungsmöglichkeiten. Eine Ausnahme hierzu bilden die Gemeinschaftsinitiativen der Europäischen Kommission, die im Falle von LEADER per Definition als „Experimentierfeld“ und „Versuchslabor“ für neue Ansätze der ländlichen Entwicklung bezeichnet wurden.¹¹⁴

Die Kernaufgaben der Evaluation beziehen sich in diesem Zusammenhang relativ klar auf die Vorbereitung und Feinsteuerung von Programmen und Projekten einerseits und auf die Analyse ihrer Wirkungen andererseits. Dabei lassen sich zwei Hauptziele erkennen:

- Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung und Umsetzung der Programme und Projekte; dies wird im Allgemeinen als „formative Evaluation“ bezeichnet.
- Beurteilung der Wirkungen und des Gesamt-Nutzens dieser Programme unter Berücksichtigung der dafür eingesetzten finanziellen und personellen Mittel; diese Beurteilung sollte primär aus der Sicht der Begünstigten erfolgen, dabei aber auch - möglicherweise unbeabsichtigte - Wirkungen auf nicht direkt Beteiligte mit einschließen. Dieses Verfahren wird als „summative Evaluation“ charakterisiert.

Im Einzelnen werden mit einer Evaluation folgende Zwecke verfolgt, die sich in den verschiedenen Phasen der Evaluation unterschiedlich niederschlagen (STOCKMANN, 2000, S. 14 ff.):

- Dokumentation und Rechenschaftslegung gegenüber politischen Entscheidungsträgern (Parlament), den Haushaltsbehörden (Legitimierung des Verwaltungshandelns) und der Öffentlichkeit;
- Verbesserung der Transparenz der Programmumsetzung und Programmwirkungen (Dialog);
- Verbesserung des Programm-Managements (Erkenntnis- und Informationsfunktion) durch Unterstützung der Entscheidungsträger bei
 - der inhaltlichen Anpassung der Programme: Aktualisierung von Entwicklungszielen, Veränderung von Schwerpunktsetzungen, Einsatz neuer oder veränderter Instrumente.
 - der Verbesserung der Durchführungsmechanismen, z.B. der Erhöhung der Kompatibilität des Programms mit den spezifischen Bedürfnissen der Begünstigten (Einzelpersonen, Zielgruppen, Lokale Aktionsgruppen).
 - der wirkungsbezogenen Optimierung der Mittelverwendung.
- Letztlich wird Evaluation als Instrument des institutionellen Lernens angesehen, das eine entscheidende Rolle im politischen Gestaltungs- und Steuerungsprozess einnehmen kann.

3.1.3.1 Phasen des Evaluationsprozesses

Gerade bei der Evaluation länger andauernder Prozesse wird eine nur einmalige Bewertung keine befriedigenden Ergebnisse liefern. Vielmehr ist es nötig, die Evaluierung über den gesamten Programm- bzw. Projektzeitraum hinweg - von der Vorbereitung über die Maßnahmenum-

¹¹⁴ Vgl. z.B. die Aussage von Agrarkommissar Franz Fischler am LEADER II-Symposium in Brüssel, zitiert in AEIDL: LEADER-magazine, no. 16, Towards a new LEADER-Initiative, Sonderausgabe 1997/98. Diese Zielsetzung wird auch in der Mitteilung der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten deutlich, in: LEADER II - Operationelles Programm von 1994 bis 1999 im Freistaat Bayern, Anhang, S. 2.

setzung bis hin zur Abschlussanalyse - zu einem integralen Bestandteil des Politikzyklus zu machen. Entsprechend ist es z.B. in der EU-Strukturfondsförderung Standard geworden, die Evaluation in drei Phasen während der gesamten Programmumsetzung vorzunehmen (EU-VO 1260/99 Art. 41 ff.).¹¹⁵ Die Bewertung zu bestimmten Zeitpunkten verfolgt - im Unterschied zu einer kontinuierlichen Begleitung - den Zweck, tiefer gehende Informationen zur Wirkungsabschätzung und -messung zu sammeln, die von den Begleitinstrumenten der Programmverwaltung sonst nicht (in diesem Umfang) geliefert werden können (EU- Dok. VI/12004/00 endg., 2000, S. A 12).

(1) Ex ante Evaluation

Sie dient üblicherweise zur Unterstützung der Programmentwicklung. und liefert Grundlagen für die Ausarbeitung der operativen Pläne. Dabei wird vor dem Hintergrund der spezifischen regionalen Verhältnisse (natürlicher, ökonomischer, ökologischer, sozialer und institutioneller Kontext) geprüft, ob spezifische Stärken und Schwächen eines Sektors oder eines Fördergebiets bestehen und welcher Art die Bedürfnisse der Zielgruppen eigentlich sind. Diese Ausgangsanalyse dient sowohl der Identifizierung von Entwicklungshindernissen und deren möglichen Ursachen als auch der nutzbaren Potenziale. Auf dieser Basis sind folgende Aspekte zu prüfen (vgl. auch Abschn. 3.2):

- Entsprechen die Zielsetzungen des Politikkonzepts dem identifizierten Problem bzw. Stärken-Schwächenprofil einer Region. Welche Relevanz hat das Programm für die Entwicklungsbedürfnisse der Zielgruppen?
- Welche messbaren Ziele sollen durch das Programm erreicht werden?
- Erscheint die gewählte Strategie der Programmumsetzung geeignet, die Ziele zu erreichen (Interventionslogik)? Leisten die gewählten Instrumente den gewünschten Beitrag zur Erreichung der Ziele? Sind die Förderprioritäten (finanziell, instrumentell) richtig gewählt?
- Fügt sich die Programmstrategie kohärent in das übergeordnete Politikmuster ein? Hierbei ist sowohl die externe Kohärenz der Programmstrategie mit anderen europäischen und nationalen Politikmaßnahmen zu prüfen als auch die interne Kohärenz mit anderen Teilmaßnahmen des gleichen Programms.
- Sind die Durchführungsmodalitäten und das Begleitsystem angemessen, um eine ungehinderte und funktionierende Umsetzung der Programmziele zu gewährleisten? Liefert das Begleitsystem zeitnahe und verlässliche Informationen für ein Programm-Monitoring, das ggf. entscheidungsrelevante Daten für eine Feinsteuerung bereitstellen kann?

Ohne ein spezifiziertes Wirkungsmodell ist es kaum möglich, die Qualität und die Effektivität eines Programms zu ermitteln (ROSSI et al., 1988, S. 25 ff.). Wenn nicht die für die Programmplanung verantwortlichen Stellen das Interventionsmodell nach logischen Gesichtspunkten unter Zuhilfenahme verfügbarer Grundlagen-Untersuchungen entwerfen, ist es Aufgabe der Ex ante-Bewertung, eine möglichst schlüssige Interventionslogik für die geplanten Maßnahmen vorzu-

¹¹⁵ Vgl. die verschiedenen Beiträge in BBR (Hrsg.): Evaluation der EU-Strukturpolitik, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 2001, Bonn. Die Anforderungen und Ergebnisse von Evaluationen in diesen 3 Phasen werden beispielhaft an ausgewählten Programmen verschiedener EU-Mitgliedstaaten bzw. regionaler Entwicklungspläne dargestellt.

schlagen.¹¹⁶ Das Wirkungsmodell sollte spezifische Hypothesen über die kausalen Beziehungen zwischen dem Zielen und den erwarteten Wirkungen enthalten.¹¹⁷ Dazu ist im Sinne eines „rational checking“ eine möglichst schlüssige Fundierung der Wirkungsketten zu erarbeiten.

Welche Fragen im Detail bei einer Ex ante-Bewertung zu beantworten sind, regeln im Rahmen von EU-Programmen z.B. einschlägige Leitfäden der zuständigen Behörden. Die Mindestanforderungen reichen diesbezüglich von der Prüfung der Kohärenz mit den Querschnittszielsetzungen der EU-Politik (Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Relevanz für die Beschäftigungspolitik, Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie Umweltsicherung) bis zur detaillierten Prüfung der Kohärenz mit Programmen auf Bundes- und Landesebene (vgl. die umfassenderen Erläuterungen am Beispiel des LEADER-Programms in Abschn. 3.2).

Darüber hinaus ist die Auswahl eines geeigneten Indikatorengerüsts zur wichtigen Aufgabe der Ex ante-Evaluation geworden. In Zusammenarbeit mit den Programmverwaltern sollen von Beginn an finanzielle, physische sowie leistungs- und wirkungsbezogene Indikatoren für die Beurteilung der Programmumsetzung definiert werden (z.B. EU-KOM (GD REGIO), 1999b, Arbeitspapier Nr. 2). Häufig wird für die Durchführung der Ex ante-Bewertung jedoch kein externer Gutachter gewählt, sondern die nachgelagerten Fachabteilungen eines Ressorts beauftragt, z.B. die Landesanstalten für Landwirtschaft. Nur bei komplexeren Programmen mit mehreren Schwerpunkten wird diesbezüglich auf externe Experten zurückgegriffen.

(2) Zwischen- oder Halbzeitbewertungen

Die Zwischen-Evaluierung dient zur Analyse und Beurteilung der Programmumsetzung und -entwicklung nach der ersten Hälfte der Laufzeit eines Programms. Aus der Zwischenbewertung eines Programms werden Entscheidungshilfen für die Feinsteuerung der strategischen und operativen Durchführung erwartet. Diese zweifache Zielsetzung erfordert meist ein umfassenderes Vorgehen. Eine Empfehlung zur Anpassung der Programmstrategie kann z.B. nur erfolgen, wenn aktuelle sozioökonomische Entwicklungen in Verbindung mit der Programmumsetzung analysiert werden. Operative Empfehlungen erfordern sowohl eine intensive Analyse der administrativen Umsetzungsfragen als auch evtl. Probleme der Begünstigten hinsichtlich der Akzeptanz von Programmmaßnahmen. Die Zwischen-Evaluation weist dementsprechend einen stark formativen Charakter auf; sie dient damit primär der Weiterentwicklung des begonnenen Programms.

¹¹⁶ Häufig bestehen Interventions-Modelle nur aus Annahmen über die Funktionsweise eines Programms oder praktische Erfahrungen von Forschern, die ähnliche Maßnahmen in der Vergangenheit in kleinen Pilotstudien durchgeführt haben.

¹¹⁷ Wissenschaftstheoretisch werden z.B. Kausal-, Interventions- und Aktionshypothesen unterschieden. Während die Kausalhypothese die Determinanten (dependente, interdependente Variablen) eines Wirkungszusammenhangs zu identifizieren versucht, bezieht sich die Interventionshypothese auf die tatsächlichen Beeinflussungsmöglichkeiten der genannten Variablen, um die postulierten Programmziele zu erreichen. Häufig sind mehrere Interventionshypothesen (Wege der Beeinflussung zur Änderung eines Verhaltens oder Zustands) einer Kausalhypothese zuordenbar. Die Aktionshypothese muss letztlich begründen, warum die intendierten Wirkungen gerade durch die „künstlich“ erzeugten Förder-Anreize ausgelöst werden und nicht durch andere „natürlich“ auftretende Einflüsse (Kontextbezug). Vgl. dazu z.B. ROSSI, F.H., FREEMAN, H.E., HOFMANN, G.: Programm-Evaluation, Stuttgart 1988, S. 25 ff.

Sie setzt ferner - aufbauend auf der Ex-ante-Bewertung - am Programminput an, d.h. an den finanziellen, technisch-organisatorischen, immateriellen Hilfen des Programms und stellt eine Relation zum Output des Programms her. Dabei ist nicht nur der Umfang des Outputs (Zahl von Begünstigten usw.) sondern auch die Art der „Output-Produktion“ ein wichtiger Gesichtspunkt des Untersuchungsdesigns.

Bezogen auf den Politikzyklus (vgl. Abbildung 3) sind folgende Aspekte zu prüfen:

- Eigneten sich die Vollzugsstrukturen (Förderrichtlinien, Behördenarrangements) zur angemessenen Umsetzung des Programms. Welche Konfliktpunkte erschweren eine erfolgreichere Programmdurchführung?
- Haben sich die Begleitsysteme bewährt oder müssen sie ergänzt werden?
- In welchem Umfang wurden welche Zielgruppen mit welchen Maßnahmen bis zur Halbzeit „bedient“? Wie ist die „Programmreichweite“?¹¹⁸
- Welche finanziellen Mittel wurden für welche physischen Programm-Leistungen aufgewendet? Welche regionale und sachliche Verteilung der Fördermittel ist zu erkennen?
- Welche ersten Ergebnisse lassen sich erkennen? Bestätigen diese Ergebnisse die Interventionslogik des Programms oder sind diesbezüglich Defizite zu erkennen?
- Welche Änderungen des Programmdesigns oder der Förderprioritäten sind notwendig, um eine quantitative oder qualitative Verbesserung der Zielerreichung zu ermöglichen?
- Müssen die anzustrebenden Ziele oder die Strategie des Programms angepasst werden?

Im Umsetzungszeitraum 2000 bis 2006 hat die Bedeutung der Zwischenbewertung insbesondere für die EU-Regionalpolitik (in Verantwortung der GD REGIO) noch mehr an Bedeutung gewonnen. Über den Nachweis von Leistungsindikatoren, die auf die unmittelbaren (physischen) Verbesserungen infolge der Intervention Bezug nehmen, werden nach Vorlage der Zwischenbewertungen die sogenannten Leistungsreserven bemessen. Diese dienen der finanziellen Stärkung bzw. Umgewichtung besonders leistungsfähiger Programme bzw. Programmteile (vgl. Abschn. 3.2.2).

(3) Ex post-Bewertung

Die Ex-post-Bewertung soll nach Abschluss eines Programms bzw. gegen dessen Ende hin eine möglichst umfassende sektorübergreifende Bewertung der Wirksamkeit der Instrumente sowie der Effizienz des geleisteten Mitteleinsatzes bieten. Dabei geht es auch um die Aufdeckung von Wirkungszusammenhängen (Wirkungsanalyse) und räumlichen, auch nicht beabsichtigten Effekten, die häufig auch als Erfolgsanalyse bezeichnet wird. Durch eine Analyse der Nachhaltigkeit der Wirkungen lassen sich darüber hinaus Lehren für die künftige Politikgestaltung ableiten.

¹¹⁸ Vgl. die Messmöglichkeiten zur Feststellung der „Programmreichweite“ bei Rossi et al.: Programmevaluation, ... a.a.O., S. 67 ff. Dazu wird die Zahl der „unbefugten“ Programmnutzer, die eigentlich nicht zur Zielpopulation gehören, der Zahl der eigentlichen Zielgruppe gegenübergestellt. Ein Problem ist jedoch häufig die objektive Feststellung des Umfangs der jeweiligen Zielgruppen bzw. der „unbefugten“ Programmnutzer. Meist muss der Evaluator sich mit Schätzungen auf Basis von Stichproben zur Bewertung der „Ausschöpfungsqualität“ eines Programms behelfen. Ebenso bei BORTZ, J., DÖRING, N.: Forschungsmethoden und Evaluation, Berlin 2002, S. 130.

Besonders die Betonung der Wirkungsmessung und der wirkungsbezogenen Wirtschaftlichkeit im Rahmen von Ex post-Bewertungen verlangt eine Berücksichtigung des gesamten Programmzyklus mit allen Stufen der Umsetzung. Wenngleich der summative Charakter der Ex post-Bewertung im Vordergrund steht, zählen die nochmalige Überprüfung der Interventionslogik, der Klarheit einer (messbaren) Zielformulierung oder die Analyse der Kontextfaktoren bzw. sozio-ökonomischen Entwicklungen üblicherweise auch zu deren Aufgaben. Eine wichtige Voraussetzung für eine profunde Endbewertung ist die Auswahl von adäquaten quantifizierbaren und qualitativen Indikatoren (vgl. Abschn. 3.2.2). Grundlage der Bewertung ist indessen häufig die Beantwortung von Bewertungsfragen, die z.B. von der Evaluationsabteilung der jeweiligen EU-Generaldirektion vorgegeben werden. Eine Prüfung, in welcher Intensität die Bewertungs- und Untersuchungsfragen mit Indikatoren im Zuge der Operationalisierung unterlegt werden können, ist insofern einer der ersten Schritte der Ex post-Bewertung. Darüber hinaus sollte als Grundlage einer Ex post-Bewertung das Evaluationsdesign so angelegt werden, dass möglichst die Wirkungen gemessen werden können, die ausschließlich auf die Programmdurchführung zurückzuführen sind (Nettowirkungen).

Im Einzelnen sind folgende Aspekte für Ex post-Bewertungen relevant:

- Welche finanzielle Realisierung des Programms wurde erreicht? Wie verteilen sich die Fördermittel nach regionalen und thematischen Schwerpunkten? In welchem Umfang wurden die Zielgruppen erreicht?
- Welche physischen Leistungen wurden durch die Interventionsmaßnahmen geschaffen?
- Wie war die Qualität der institutionellen Zusammenarbeit? Auf welcher förderrechtlichen und institutionellen Basis erfolgte die Implementierung des Programms? Hatte dies Folgen für die Programmumsetzung?
- Wie wirksam war die Entwicklungsstrategie? Wurde die Entwicklungsstrategie genügend an den Bedarf der Zielregionen und Zielgruppen angepasst?
- Welche quantifizierbaren und qualitativen Wirkungen (beabsichtigte wie nicht beabsichtigte) lösten die Interventionen aus. Entstanden die Wirkungen aufgrund der geförderten Maßnahmen (Netto-Wirkung) oder aufgrund anderer Einflüsse?
- Welche (neuen) Wirkungszusammenhänge lassen sich feststellen (Wirkungsanalyse)? Welche vergleichenden Analysen (Mit-Ohne-Vergleiche, Vorher-Nachher-Vergleiche usw., vgl. Abschn. 3.3) sind dazu geeignet?
- Bestand eine Kohärenz der Interventionen mit der übergeordneten Politik oder gab es Zielkonflikte?
- Welche angestrebten Entwicklungsziele wurden erreicht (Zielerreichungsanalyse)? Welcher Beitrag der Interventionen zur Erreichung von programmübergreifenden (z.B. Umwelt) und programmspezifischen Zielsetzungen/Aufgaben (z.B. Erhöhung des Einkommens bestimmter Zielgruppen) lässt sich identifizieren?
- Welche Fördereffizienz lässt sich nachweisen? Welche Ansatzpunkte für die Verbesserung der Effizienz der spezifischen Interventionsformen lassen sich ableiten?

Für die Halbzeitbewertung und die Ex post-Bewertung der EU-Strukturförderung gelten gemeinsam erarbeitete formale, inhaltliche und fachliche Regeln, die ein vergleichsweise ausgedehntes

Bewertungsraster mit zahlreichen zu beantwortenden Fragen beinhalten (z.B. EU-Dok. VI/12004/00 endg. für die Bewertung der Ländlichen Entwicklungspläne nach EU-VO 1257/99).

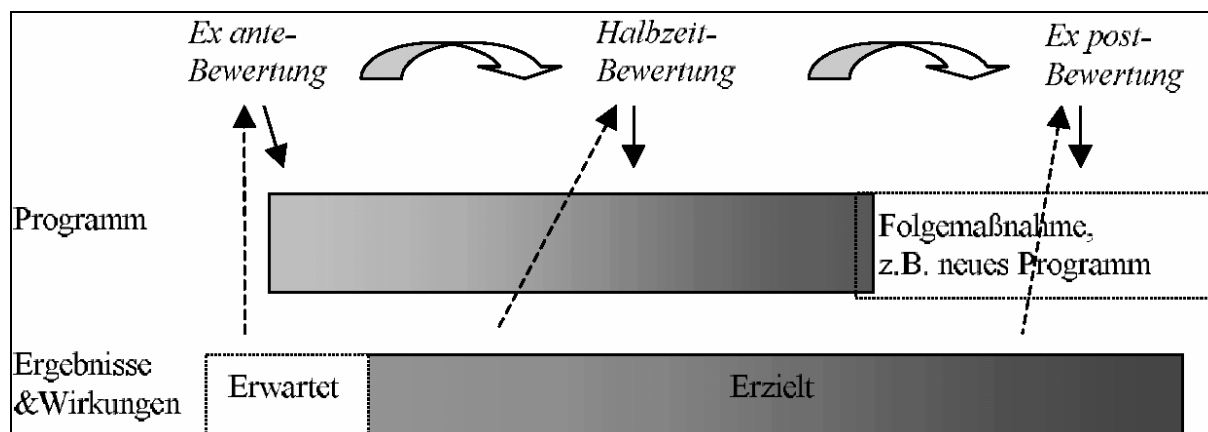
(4) Verknüpfung der verschiedenen Bewertungsphasen

Die Ex ante-, Halbzeit- und Ex post-Evaluation sollten idealerweise zusammen ein geschlossenes Bewertungssystem bilden. Während der verschiedenen Bewertungsphasen sind unterschiedliche Fragen zu beantworten und die Antworten miteinander zu verknüpfen (vgl. Abbildung 4):

- die Ex ante-Evaluierung prüft die vorgeschlagene Strategie und leitet daraus erwartete Ergebnissen und Wirkungen ab;
- in der Halbzeitbewertung sind erste erkennbare Ergebnisse und Wirkungen mit den Erwartungen zu vergleichen; abhängig von der Akzeptanz der Maßnahmen, dem bisherigen Mittelabfluss und den Abweichungen zwischen Zielen und Ergebnissen können Programmanpassungen vorgenommen werden. Eine möglichst vor Ende eines Programms aktualisierte Halbzeitbewertung liefert darüber hinaus wichtige Entscheidungsgrundlagen für Folgeprogramme. Die eigentliche Ex-post-Bewertung käme dafür zu spät.¹¹⁹
- Die Ex post-Bewertung zeigt möglichst umfassend die tatsächlichen Wirkungen des Programms auf. Sie hat eine wichtige Funktion in Bezug auf die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetzgeber, den Haushaltsbehörden und der Öffentlichkeit und ist unverzichtbar für eine transparente Verwendung öffentlicher Mittel und der dadurch ausgelösten Entwicklungen. Sie nimmt im wesentlichen Einfluss auf zwei Aspekte:
 - **Weitere Gestaltung genereller Programm-Designs:** Veränderungen der Implementationsformen, Einstellung von Maßnahmen, Fortsetzung von Interventionen nach Anpassung von Förderkriterien oder -zielgruppen;
 - **Veränderung des gesamten Politikrahmens:** Zusammenlegung von Programmen, Veränderung politischer Schwerpunktsetzungen, Übertragung von in Pilotvorhaben erprobten Förderkriterien und -maßnahmen auf größere Massenprogramme („Mainstreaming“). Insbesondere zum letztgenannten Aspekt sollte auf Basis einer Analyse erfolgreicher Umsetzungs-Praktiken Empfehlungen für die Programmplanung formuliert werden.

¹¹⁹ Im Programmzeitraum 2000-2006 wird fakultativ eine aktualisierte Halbzeitbewertung von Seiten der EU-Kommission ko-finanziert. Dabei wurde die „Informations-Lücke“ zwischen Halbzeitbewertung und Ex post-Bewertung geschlossen, um die Arbeiten zur Neu-Konzipierung der folgenden Programmplanungsphase mit aktuellen Ergebnissen der laufenden Phase unterstützen zu können. Vgl. EU-KOM (DG REGIO): Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Arbeitsdokument Nr. 9 (Entwurf), Brüssel 2004.

Abbildung 4: Verbindung zwischen Programmintervention, Ergebnissen und Bewertungsschritten



Quelle: EU-Dokument VI/8865/1999

Aus Abbildung 4 geht auch hervor, dass bei der Bewertung stets die Ergebnisse der vorangegangenen Bewertungen berücksichtigt werden sollten (obere Pfeile). Das bedeutet, in die Halbzeitbewertung sollten die Ergebnisse der Ex ante-Bewertung und in die Ex post-Bewertung die Schlussfolgerungen aus der Halbzeitbewertung einfließen. Diese idealtypische Verknüpfung der Evaluationsphasen wird bei EU-Programmen jedoch dadurch erschwert, dass die Umsetzung der Pläne nicht immer zum vorgesehenen Zeitpunkt beginnt, die Bewertungen jedoch terminlich durch die EU-Verordnungen fixiert werden und deshalb häufig zu früh durchgeführt werden müssen.¹²⁰ Durch eine Flexibilisierung der Bewertungszeitpunkte ließe sich der Nutzen der Evaluation durch die umfassender zur Verfügung stehenden Programmdate und Umsetzungsergebnisse erhöhen.

(4) Wissenschaftliche Begleitung (Monitoring oder Begleitforschung)

Soll der gesamte Planungs- und Umsetzungsprozess von der Implementierung bis zum Programmende einer ständigen „Beobachtung“ unterzogen werden, ist eine „wissenschaftliche Begleitforschung“ nahe liegend. Sie stellt eine Sonderform der Evaluation dar, die zugleich der konventionellen wissenschaftlichen Forschung am nächsten kommt. Sie besitzt jedoch durch die kontinuierliche Programmbegleitung einen viel höheren Anteil an „Politik-Beratung“ als die unabhängige wissenschaftliche Forschung. Sie schafft häufig die Voraussetzungen für eine tiefere (an mehreren Zeitpunkten ansetzende) Wirkungsanalyse. Typischerweise wird sie deshalb bei komplexen Programmen oder als Begleitforschung bei Pilotvorhaben eingesetzt.¹²¹

¹²⁰ Auf der Frühjahrstagung des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval (April 2004) diskutierten einschlägige Experten über die inhaltliche und zeitliche Synchronisierung des Bewertungszyklus mit der Programmplanung und -umsetzung. Um die Durchführung der Evaluation dem tatsächlichen Umsetzungsstand anzugleichen, schlugen verschiedene Bewerter vor, von den im Vorfeld festgelegten Evaluationszeitpunkten abzurücken und bspw. die Halbzeitbewertung 3 Jahre nach der tatsächlichen Genehmigung der letzten Programme durchzuführen.

¹²¹ Für verschiedene Wettbewerbe von Bundesministerien, z.B. das Pilotvorhaben „Regionen aktiv“ (BMVEL) oder das Programm „Lernende Regionen“ (BMFB) wurde die Form der wissenschaftlichen Begleitforschung gewählt.

3.1.3.2 Arten und Reichweite von Evaluations-Ansätzen

Generell unterscheidet die Evaluations-Literatur nach verschiedenen Aufgaben von Evaluationsansätzen (ROSSI et al., 1988, S. 12 ff). Umfang und Auswahl der Informationen zur sachdienlichen Beantwortung der Untersuchungsfragen sind unmittelbar damit verknüpft (SANDERS, J.R., 1999, S.61 ff.). ROSSI UND FREEMAN (1990, S.65 ff.) stellen in ihrer elementaren Publikation "Evaluation - a systematic approach" fest: „The design and implementation of evaluations depend upon the specific purposes they are to serve. Evaluations differ according to the type of question being asked, the stage a program is in, whether it is a new or established program, and the type of decision the evaluation is intended to inform. The three major classes of evaluations are (1) analyses related to the conceptualization and designs of interventions, (2) monitoring of program implementation, and (3) assessments of impact and efficiency. Studies may focus on any of these three areas; comprehensive evaluations may include all of them.”

Wie breit und tief eine Evaluation in der Praxis angelegt werden sollte, hängt demnach von ihrer spezifischen Funktion und den Zielen der Auftrag gebenden Entscheidungsträger ab. Die folgenden Überlegungen sollen insbesondere die Reichweite von Evaluationsansätzen zur Analyse des Verlaufs und der Wirkungen von Programmen darstellen, weniger die Planung eines Programms.¹²² Als Methoden zur Analyse der Wirksamkeit kommen mit steigendem Eignungs- und Aussagegrad die folgenden Ansätze in Frage, die beim empirischen Vorgehen sinnvoll und mit unterschiedlicher Gewichtung miteinander verknüpft werden sollten:

- Vollzugs- und Verlaufskontrolle, Monitoring;
- Zielerreichungsanalyse: Untersuchung der Effektivität;
- Wirkungsanalyse, meist mit Einschluss einer Effizienzprüfung;
- Erfolgsanalyse mit Bewertung von Erfolgsfaktoren und Identifizierung von Lerneffekten.

Zur Erfüllung der zuletzt genannten Funktion ist sowohl eine expertengestützte als auch eine akteursbezogene (häufig qualitative) Informations- und Bewertungsgrundlage vorstellbar, die schlüssige Wertungen über die fördernden und hemmenden Faktoren eines Programms erlaubt. Darüber hinaus werden immer öfter Formen der partizipativen Evaluation gefordert, um insbesondere im Dialog mit allen relevanten Stakeholdern förderliche und kritische Faktoren der Programmimplementierung zu erarbeiten. Im Folgenden werden die wichtigsten Arten von Evaluation und ihre Einsatzbereiche charakterisiert.

(1) Vollzugs- und Verlaufskontrolle, Monitoring

Die laufende Kontrolle der Durchführung eines Programms ist sowohl bei der Entwicklung neuer Programme als auch bei der Umsetzung etablierter Programme notwendig. Die Vollzugs- und Verlaufskontrolle hat zwei Ziele:

¹²² Diesbezüglich wird eine umfassendere Diskussion in Abschn. 3.2 geführt.

- Einerseits soll sie ermitteln, ob ein Programm die richtige Zielpopulation bzw. -region erreicht und die Umsetzungsmodalitäten so gestaltet sind, dass diesbezüglich keine Hemmnisse auftreten. In diesem Fall ist es Aufgabe der Vollzugskontrolle, die Leistungen eines Programms zu maximieren oder dessen organisatorisch-insitutionelle Effektivität zu steigern.
- Andererseits geht es darum zu prüfen, inwieweit die durchgeführten Interventionen mit den Planungsvorgaben übereinstimmen und zu einer zielkonformen Realisierung des Programms beitragen. Ziel ist es, die ordnungsgemäße Implementierung zu überprüfen, um bei einem Ausbleiben von Wirkungen zwischen Implementationsfehlern (Durchführungsdefiziten) oder der Wirkungslosigkeit des Programms an sich unterscheiden zu können.

Als **Monitoring** wird in diesem Zusammenhang die laufende Beobachtung des Umsetzungsprozesses und der unmittelbaren Ergebnisse dieser Programme (finanzieller und physischer Output) sowie der Vergleich mit den vorgegebenen (finanziellen) Zielen verstanden (z.B. VENRO, 2000, S. 69 sowie diverse Leitfäden der EU-Generaldirektionen, s.u.).

Die Kontrolle der Programmdurchführung ist auch deshalb notwendig, weil die federführenden Programmleiter bzw. -träger darauf angewiesen sind, Informationen über die Reichweite sowie die Art und Weise der Programmnutzung zu erhalten (ROSSI et al., 1988, S. 76 ff.). Diese Rückkoppelung ist für die Programmleitung wichtig, da sie für die planmäßige Durchführung der Maßnahmen verantwortlich ist und ggf. Korrekturen einleiten muss, wenn die Zielerreichung nicht gewährleistet erscheint oder die geplanten Programmleistungen kostenintensiver sind als vorgesehen. Im Zuge der Durchführung der ländlichen Strukturpolitik spielt häufig auch die Akzeptanz von Maßnahmen in der ländlichen Bevölkerung (Beteiligung im Rahmen von Dorferneuerungsverfahren, LEADER-Konzepte) sowie die Absicherung von Investitionen über begleitende Qualifizierung und Beratung ein Rolle. Das Monitoring sollte hierzu ausreichende Informationen bereitstellen, um entscheiden zu können, in welcher Form die investiven Maßnahmen mit flankierenden nicht-investiven Maßnahmen ergänzt werden könnten.

Im Rahmen des Monitoring für EU-Strukturfondsinterventionen sind beispielsweise gemäß den einschlägigen Vorgaben der jeweiligen Kommissionsdienststellen Begleitindikatoren zu implementieren, die Angaben zu Ressourcenverbrauch, Output und Zahl der Begünstigten usw. ermöglichen. Begleitindikatoren, insbesondere die Indikatoren für Input (bzw. finanzielle und materielle Ressourcen) und Output, ermöglichen es den Programm-Beteiligten, über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Ressourcen und die Tätigkeiten, für die sie die Verantwortung tragen, zu berichten.¹²³ Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, der während des gesamten Programmzeitraums durchgeführt wird, und zwar mit der Absicht, unverzüglich alle Abweichun-

¹²³ Vgl. z.B. EU-KOMMISSION (GD AGRI): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006, Arbeitspapier VI/43512/02 endg. vom 26.2.2002. Darüber hinaus existiert für nahezu jedes EU-Programm ein spezifischer Leitfaden, der den Programmverwaltern Hinweise für den Aufbau der Begleitsysteme gibt. Einen Überblick über die spezifischen Monitoring-Anforderungen und deren Nutzen für die (Zwischen-)Bewertung der EU-Programme geben GRAJEWSKI UND KOCH: Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß EU-VO 1257/1999 aus Sicht von Evaluatoren, Manuskript zum Vortrag im Rahmen des Workshops des Arbeitskreises der DeGEval „Evaluation von Strukturpolitik“ am 7./8.3.2002 in Berlin.

gen von den operationellen Zielvorgaben zu korrigieren. Im Gegensatz dazu werden im Rahmen von Bewertungen (Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen) Ergebnisse nur an bestimmten Punkten der Durchführung des Programms untersucht.

Die Daten des Monitoringsystems sind häufig Grundlage für Rechenschafts-Berichte und Entscheidungen zur Fortsetzung, Ausweitung oder Kürzung von Programmen. Deshalb ist die Qualität des Monitoringsystems zur Beurteilung des Verlaufs der Intervention von elementarer Bedeutung. Insbesondere wenn Schwachstellen aufgrund unbefriedigender Programmleistungen identifiziert werden sollen, muss das Programm-Management rechtzeitig dafür Sorge tragen, dass angemessene Informationen z.B. zur Transparenz des Programms, der Begünstigtenstruktur, der Art des geförderten Outputs aus dem Monitoringsystem zu entnehmen sind.

Die Erfassung der wichtigsten Förder- und Umsetzungsdaten stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Darstellung des Vollzugs von Maßnahmen dar, schafft aber auch die Basis für die Kontrolle und Bewertung der Leistungsfähigkeit eines Programms. Das Monitoringsystem soll deshalb grundlegende Informationen zur Beurteilung der Zielerreichung, der Wirkungen und der Effizienz durchgeführter Maßnahmen beinhalten. Für das Monitoring der ländlichen Entwicklungsprogramme nach VO 1257/99 hat die EU-Kommission z.B. Vorschriften erlassen, die jährlich in Form von Lageberichten von den Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländern vorgelegt werden müssen. GRAJEWSKI UND KOCH (2002, S. 10 und S. 14) stellen jedoch fest, dass diese - entgegen den gesetzten Ansprüchen - kaum Anknüpfungspunkte für die Evaluation liefern, weil sie lediglich finanzielle und wenige materielle Indikatoren enthalten. Auch die Erfahrung mit der Umsetzung der 5b-Förderung z.B. in Bayern lässt vermuten, dass aussagekräftige und abgestimmte Monitoringsysteme häufig durch ressortspezifische und den relevanten politischen Ebenen (Bund, Länder) eigene Besonderheiten nicht immer implementiert werden können. Dazu gesellen sich häufig die in der Praxis auftretenden Probleme, dass Daten mehrfach in unterschiedliche Datenerfassungssysteme eingegeben werden müssen oder für die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse (EU-Förderung, GAK-, Landesprogramme) verschiedene Daten von der unteren Verwaltungsebene angefordert werden. Infolgedessen sinkt die Motivation zur Datenpflege und die für die Entscheidungsträger wichtigen Informationen können nur ungenügend oder nicht zeitnah bereitgestellt werden.

(2) Zielerreichungsanalyse

Bei der klassischen Zielerreichungsanalyse soll untersucht werden, in welchem Umfang Zielvorgaben erreicht wurden.¹²⁴ Dazu ist es zunächst erforderlich, die Programm- und Projektziele möglichst präzise zu bestimmen und in einem Zielrahmen festzuhalten. Diese Ziele ergeben sich aus den Vorgaben des jeweiligen Programms, der zuständigen Ministerien, im Falle der Kofi-

¹²⁴ Vgl. die intensive Diskussion und die synoptischen Vergleiche zwischen deutschen, europäischen und amerikanischen Formen der Zielerreichungsanalyse bei KÖNIGS, L.: Erfolgskontrolle und Evaluierung ... a.a.O., S. 108 ff. Ebenso bei SPEHL, H.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen, Bonn 1981, S. 22 ff.. Nach Ansicht des Autors umfasst die Zielerreichungsanalyse eine Bewertung des Vollzugs und des Erfolgs einer Maßnahme in Bezug auf die beabsichtigten Ziele, jedoch ohne Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu berücksichtigen. Erst die umfassendere Wirkungsanalyse schließt diese nicht intendierten Effekte mit ein.

finanzierung mit Mitteln der Europäischen Strukturpolitik aber auch aus den Zielen der europäischen Strukturpolitik (z.B. die Querschnittsziele Beschäftigung, Umwelt und Chancengleichheit). Bei Initiativen und Programmen, die auf einer bottom up-Strategie basieren, sind zur Identifizierung der Ziele auch ganz entscheidend die Entwicklungsvorstellungen der regionalen Akteure zu berücksichtigen, z.B. bei AGENDA 21-Projekten oder der Einbettung von Aktionen in das LEADER-Programm.

Falls die geplanten Entwicklungsmaßnahmen noch keine hinreichenden Ziele enthalten, ist deren Präzisierung - zusammen mit den für die Programmumsetzung verantwortlichen Stellen - die erste Aufgabe der Bewertung. Dieser Schritt ist eine wichtige Voraussetzung, weil auf Basis der möglichst klar artikulierten Programmziele die Kriterien für die Messung des Programmserfolgs im weiteren Sinne festzulegen sind. Im engeren Sinn sind dies bei dem hier betrachteten Aspekt des Zielerreichungsgrades die Kriterien für die Zielerfüllung, z.B. quantitative Größen oder qualitative Änderungen von Verhaltensweisen der Begünstigten.

Der zweite Schritt besteht darin, unter dem Blickwinkel des jeweiligen Programms die quantifizierten und quantitativen Ziele auf Adäquatheit zu prüfen, soweit dies sachlogisch und mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Im Sinne eines „rational checking“ ist die Interventionslogik zu analysieren und ggf. auf „Schwachstellen“ und unsichere Wirkungszusammenhänge zu hinterfragen (vgl. Abschn. 3.2.1).

Die Gegenüberstellung der Ziele mit den tatsächlichen Outputs der Interventions-Vorhaben kann schon erste Hinweise liefern auf folgende Zusammenhänge:

- Unrealistische Zielvorstellungen der Akteure, Behörden und Projektträger;
- Unzweckmäßiger Instrumenten- und Mitteleinsatz oder
- externe und interne hemmende Faktoren, die eine Zielerreichung erschweren.

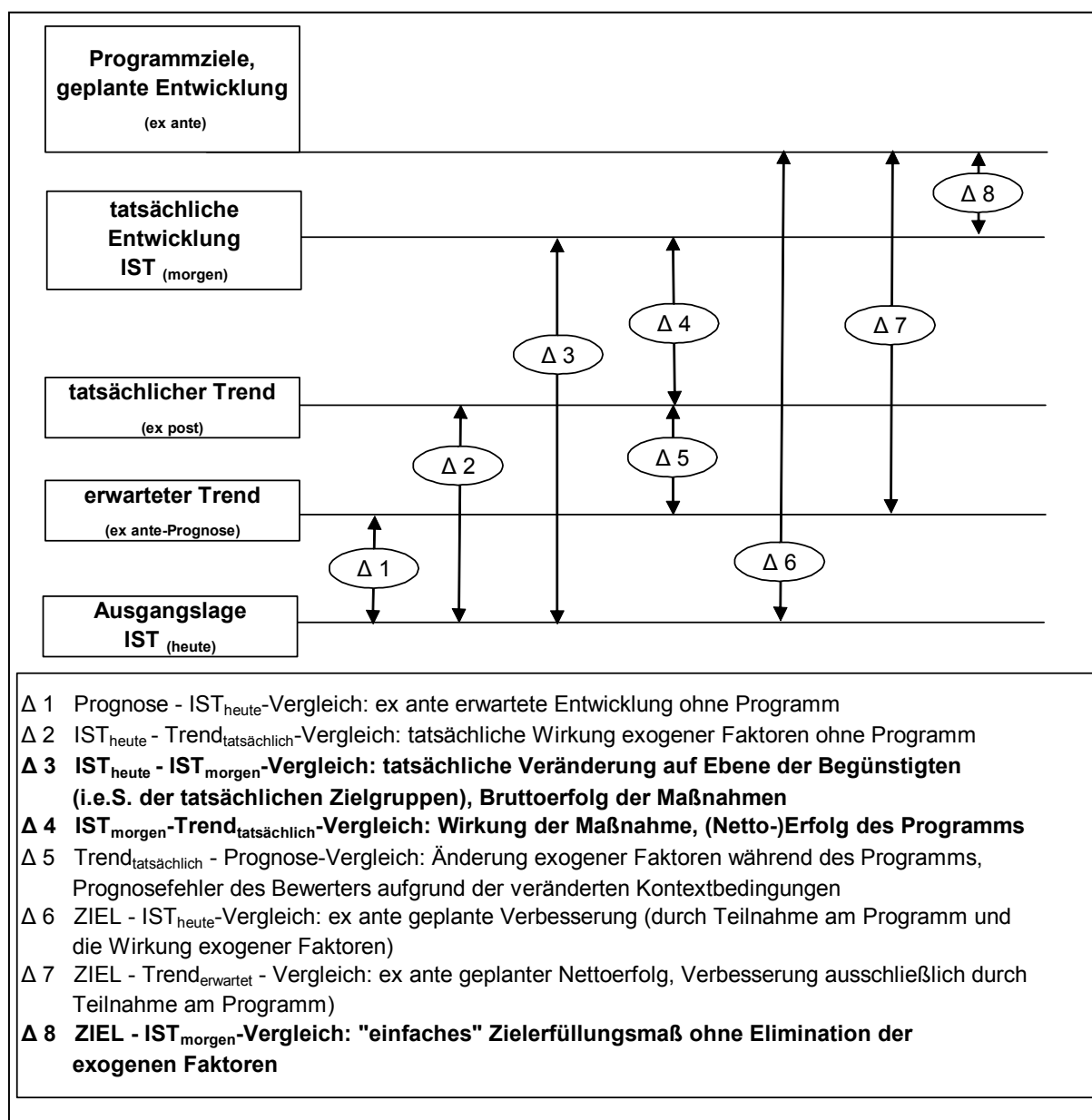
Weitere Fragen im Zusammenhang mit einer Zielerreichungskontrolle können sein:

- Sind die Ziele angemessen auf den regionalen Bedarf abgestimmt?
- Müssen Ziele nachträglich geändert oder umgewichtet werden? Existieren grundlegende Zielkonflikte oder unrealistische Ziele?
- Welcher Zielerreichungsgrad ergibt sich zum Zeitpunkt der Evaluation oder zum Abschluss der Intervention? Dazu werden finanzielle, physische und auf das Programmziel bezogene Realisierungsgrade ermittelt.

Die Prüfung, ob und in welchem Umfang ein Programm Veränderungen in der gewünschten Richtung bewirkt hat, setzt die bereits aufgezeigten Schritte der Zielidentifizierung und -operationalisierung voraus. Je mehr die Veränderungen aufgrund der Intervention in Ausmaß und Richtung den beabsichtigten Programmzielen entspricht, umso mehr gilt das Programm als effektiv. Die Begriffe „Wirksamkeit“ und „Effektivität“ werden in diesem Zusammenhang häufig kongruent verwendet.

Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass eine „einfache“ Zielerfüllung dann vorliegt, wenn die (ex ante) geplanten Programmziele mit der tatsächlichen Entwicklung (IST_{morgen}) bei den Teilnehmern eines Programms weitgehend in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Aus dem Vergleich der tatsächlichen Entwicklung (IST_{morgen}) mit der Ausgangslage (IST_{heute}) resultiert somit der „Bruttoerfolg“ einer Maßnahme ($\Delta 3$).

Abbildung 5: Zielerreichungsanalyse unter Berücksichtigung exogener Trends



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an EEKHOFF et al., 1984.

Allerdings bleibt die tatsächliche Entwicklung ohne Programmanwendung (im Vergleich zur status quo-Situation, $\Delta 2$) völlig unberücksichtigt. Die Einflüsse positiver oder negativer Zielabweichungen lassen deshalb kaum signifikante Schlussfolgerungen zur Beurteilung der Zielerrei-

chung zu (häufig gemessen als „einfaches Zielerfüllungsmaß“ $\Delta 8$). Eine Programmevaluation muss angesichts der exogenen Trend-Einwirkung auch die erwartete Entwicklung ohne Programm ($\Delta 1$) in die Analyse einbeziehen. Im Planungsstadium wird deshalb von einem Nettoerfolg $\Delta 7$ als Erfolgsmaßstab ausgegangen, der durch die Ex post-Kontrolle der Zielerreichung überprüft werden sollte. Mit der Differenz $\Delta 4$ ergibt sich der tatsächliche Nettonutzen eines Programms als Differenz zwischen tatsächlicher Entwicklung (IST_{morgen}) und tatsächlichem Trend (ex post).

Allerdings existieren in der praktischen Durchführung solcher Analysen nicht unerhebliche Schwierigkeiten, weil die Interventionsmaßnahme nicht die einzige und häufig auch nicht die dominierende Einflussgröße auf die Wirkung eines Programms ist (KÖNIGS, 1989, S. 125 ff.). Außerdem ist die Isolierung der Trend-Einflüsse nur durch Vergleichsgruppen möglich (vgl. Abschn. 3.3), die nicht immer verfügbar sind oder nur zu hohen Kosten bereitgestellt werden könnten.

(3) Wirkungsanalyse

Der Schwerpunkt einer Evaluation wird jedoch in den meisten Fällen auf die eigentliche Wirkungsanalysen zu richten sein, bei der die Breite der Wirkungen des Instrumenteneinsatzes und der ausgelösten Projektwirkungen einzuschätzen ist. Die Wirkungsanalyse geht dabei über die Untersuchung der Zielerreichung von politischen Programmen, Instrumenten und Förderprogrammen hinaus und schließt auch die Analyse von Wirkungszusammenhängen im Gesamtkontext einer Evaluation ein. Wirkungsanalysen haben die Aufgabe, mit größtmöglicher Zuverlässigkeit festzustellen, ob eine Maßnahme die beabsichtigte Wirkung hat (ROSSI et al., 1988, S. 91 ff). Als wichtigste Methoden hierfür bezeichnen ROSSI UND FREEMAN (1990, S. 205) die echten experimentellen Evaluationsdesigns mit Randomisierung. „Underlying all impact assessments is the model of the randomized experiment, the most powerful research design for establishing causality: The experimental or treatment groups with a control group. Although many impact assessments cannot make use of strictly experimental technique, all impact assessment designs compare intervention outcomes with some estimate of what has occurred or would occur in the absence of the intervention.“ Häufig werden hierzu Informationen von Programmteilnehmern und Nicht-Teilnehmern verglichen oder andere Forschungsdesigns gewählt, die äquivalente Vergleiche ermöglichen.

Da der Erfolg von Interventionen von beabsichtigten wie nicht beabsichtigten Wirkungen abhängig ist, wird die Erfolgsanalyse insbesondere bei komplexen Vorhaben und interdependenten Einflussgrößen oft als eigenständiges Evaluationsniveau genannt.¹²⁵ Die Leistung eines Programms ist deshalb an seiner „Netto-Wirkung“ zu messen. Ziel der Wirkungsanalyse sollte es deshalb sein, die Einflüsse anderer Faktoren, also nicht programminduzierter Größen möglichst auszuschalten (vgl. Abschn. 3.2.3) sowie Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu

¹²⁵ In dieser Arbeit werden beide Begriffe jedoch synonym gebraucht. Im Gegensatz dazu berücksichtigt die Zielerreichungsanalyse die nicht beabsichtigten Wirkungen jedoch nicht.

identifizieren. Dies dürfte insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung neuer Programme und der geplanten Änderung bereits existierender Programme notwendig sein.

Bruttowirkungen sind die nach Beendigung eines Programms auf der Grundlage von Wirkungsindikatoren beobachtbaren Veränderungen. Die Nettowirkungen sind dagegen die Veränderungen, die sich allein der Intervention zuordnen lassen. Eine Reihe von externen (Stör-)Faktoren, die negativer und auch positiver Natur sein können, sowie Design-Effekte der Untersuchung (technische Untersuchungs- oder Schätzfehler) bilden die Differenz zwischen den beiden Größen (vgl. Abbildung 5, Rossi et al., 1988, S. 95 ff. und die ausführlichere Diskussion in Abschn. 3.3).

Allerdings muss bereits an dieser Stelle eingeräumt werden, dass die soziale Wirklichkeit häufig komplex ist und so viele „Variablen“ ein Programm-Ergebnis beeinflussen, dass durch die Evaluation kaum ein vollständig isolierter Wirkungsbeitrag der Intervention gemessen werden kann. Trotz fortgeschrittener Erfahrung mit Evaluations-Designs insbesondere bei strukturpolitischen Programmen ist die Diskussion um Brutto- und Netto-Wirkungen nicht wirklich weitergekommen.¹²⁶ Eine Ursache ist z.B. die Schwierigkeit, adäquate Vergleichs- und Referenzgruppen von Individuen zu bilden, die nicht am Programm (oder ähnlichen Programmen) teilnahmen, aber dennoch die gleichen Entwicklungsschritte unternahmen. Vor allem bei einzelbetrieblichen Investitionsvorhaben im landwirtschaftlichen, aber auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich sind kaum Unternehmen (zudem unter gleichen Kontextbedingungen) anzutreffen (FORSTNER et al., 2002, S. 13). Noch „gebietspezifischer“ und deshalb kaum vergleichbar sind die Entwicklungsansätze im Rahmen von Pilotvorhaben wie LEADER. Die Evaluation ist folglich auf methodische Designs angewiesen, mit deren Hilfe unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen die bestmöglichen Ergebnisse in Bezug auf die Untersuchungsziele zu erarbeiten sind.

(4) Effizienzkontrolle

Bei zunehmend knappen finanziellen Ressourcen wird es immer wichtiger, die Effizienz von Programmen abzuschätzen. Die Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse muss deshalb durch eine Effizienzanalyse auf mehreren Ebenen ergänzt werden:

- Gegenüberstellung von nachweisbaren Ergebnissen einerseits mit den dazu aufgewandten Mitteln (Outputanalyse); soweit Ergebnisse darstellbar sind, erlaubt der Vergleich eine Antwort auf die Frage, ob das eingesetzte Finanzvolumen in einem vertretbaren Verhältnis z.B. zur Zahl der induzierten Projekte oder Kooperationsvorhaben steht.
- Analyse der eingesetzten Mittel im Verhältnis zu den erkennbaren Wirkungen (wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit); auf diese Weise lassen sich die Kosten je Einheit einer induzierten Wirkung (z.B. eingesparte Kosten der Arbeitserledigung je Hektar flurbereinigter Fläche; Kosten je erhaltenem bzw. geschaffenen Arbeitsplatz) nachweisen.

¹²⁶ Vgl. z.B. die kritische Diskussion zur Wirkungsmessung, insbesondere der Analyse von Netto-Effekten, bei FRANKENFELD, P.: Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 20. Jg. (1997), H. 4., S. 5-49. DERSELBE: Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Manuskript zum Vortrag am Workshop des DeGEval-Arbeitskreises Strukturpolitik vom 7.-8.3.2002. Download unter der URL: www.degeval.de/ak-strukt/index.htm.

- Analyse der umfassenden Wirkungen von Vorhaben auf die Region, einschließlich möglicher sozialer, ökologischer und institutioneller Effekte.

Um solche Aspekte untersuchen zu können werden in der Evaluationsforschung die Techniken der Kosten-Nutzen-Analyse (cost benefit) und der Kosten-Wirkungsanalyse (cost-effectiveness) eingesetzt (ROSSI et al., 1988, S. 164 ff.; URL: www.evaled.info). Die Cost-Effectiveness-Analyse wird wegen ihrer Anwendbarkeit auf Basis vergleichender Untersuchungsansätze, insbesondere im Rahmen von Zielerreichungsmessungen, weitaus häufiger angewendet als die - mangels ausreichender Datengrundlage - schwieriger zu realisierende einzel- oder gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse.¹²⁷

(5) Qualitative Wirkungs- und Erfolgsanalysen

Die vorangegangenen Überlegungen setzen überwiegend die Verfügbarkeit quantitativer Daten voraus. Offen blieb die Frage, wann qualitative Daten angemessener sind oder überhaupt in Form von strukturierten Befragungen anhand von Bewertungsskalen erfasst werden können. Im Allgemeinen sind in Evaluierungen zwar sozio-ökonomische Messkriterien anzuwenden; diese sollen insbesondere bei Fragen der Nachhaltigkeit auch um andere Effektgrößen erweitert werden: ökologische und soziale sowie politische und verwaltungsinstitutionelle Effekte benötigen eine weitaus umfassenderen Evaluations-Ansatz.

Die spezifischen Wirkungskomponenten von Projekten und Programmen lassen sich erfahrungsgemäß mit quantitativen Methoden allein oft nicht darstellen. Dies gilt insbesondere für Programme, die auf die Stimulierung einer hohen Partizipation abstellen (bottom up-ansatz) oder die Art und Weise einer Projektimplementation beeinflussen sollen (integrierter Ansatz). Fast immer, wenn die Förderung „weicher Standort-Faktoren“ wie regionales Image, Innovationskraft und Kooperationsintensität zentrale Elemente der Intervention verkörpern, muss mittels qualitativer Methoden gearbeitet werden. Auch zur Analyse von erfolgsfördernden oder –hemmenden Faktoren von Programmen sind möglichst strukturierte qualitative Ansätze geeignet. Obwohl die qualitative Analyse in der Evaluationsforschung zur Strukturpolitik bislang keine große Bedeutung hat und von Seiten der EU eine Überbetonung der quantitativen Analyse bei den (finanziell) umfangreichen Programmen festzustellen ist (FORSTNER et al., 2002, S. 16), hat die qualitativ orientierte Analyse insbesondere im Zusammenhang mit den EU-Gemeinschaftsinitiativen an Bedeutung gewonnen. Eine rein quantitative Wirkungsmessung würde hier die Breite und die Aussagekraft der Evaluation erheblich einschränken, weil multiple Effekte erzeugt werden, die kurz- und mittelfristig „nur“ die Qualität eines Prozesses verbessern, über ein verbessertes Zusammenspiel von dynamikerzeugenden Faktoren langfristig gleichwohl zu quantifizierbaren Effekten führen (können).

Mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden ist es deshalb erforderlich, die quantitative Bewertung durch qualitative Analysen zu ergänzen und eine zielgruppen- bzw. raumbezogene Erfolgsanalyse durchzuführen. Dazu bietet sich ein aktorsbezogener Ansatz an, der die Einschätzung

¹²⁷ Vgl. die empirische Fallstudie in Abschn. 4.1.3.3 (Ex post-Bewertung LEADER II; ab S. 173).

gen der direkt Beteiligten in den Vordergrund stellt. Als Methoden haben sich u.a. beteiligungsorientierte Workshops bewährt, die allerdings hohe methodische Ansprüche stellen. Für die Bewertung sektoraler Maßnahmen, die in den Plänen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Vordergrund stehen, sind qualitative Ansätze nur als ergänzendes Instrument geeignet. Am ehesten dürften sie bei der Evaluation von Maßnahmen der Dorferneuerung und ähnlicher querschnittsorientierter ländlicher Entwicklungsprogramme einsetzbar sein, bei denen es z.B. auch um die Betrachtung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung oder der Vernetzung geht.

In jedem Fall ist darauf zu achten, dass mit transparenten Methoden ein möglichst objektives Bild entsteht. Hierzu ist es unerlässlich, die Aussagen der unmittelbar Betroffenen einer Intervention mit Informationen aus Sicht anderer Beteiligter, z.B. von Experten der Kammern, Verbände und Fachverwaltungen zu vergleichen. ROSSI UND FREEMAN (1990, S. 269) stellen fest: „Judgemental approaches to assessments include expert assessments, administrator assessments and judgements by program participants. Judgemental assessments are less preferable than more objective designs, but in some circumstances they are the only evaluation options available.“ Auch andere Wissenschaftler betonen, dass qualitative Bewertungen kaum mehr ausgeklammert werden können, um spezifische Einschätzungen der „stakeholder“, etwa auf den verschiedenen Ebenen der Programmumsetzung zu erfassen (z.B. LEE, 2000, S.144).

Dass dennoch die Tendenz der EU-Programmbewertungen zu quantitativen Analysen geht, ist Folge der Ausgestaltung der Bewertungsleitfäden der Generaldirektionen. Dies hängt unmittelbar mit dem Anspruch der Kommission als einem der wichtigsten Stakeholder zusammen, auf der Grundlage der Bewertungsberichte relativ einfach Synopsen der Länderprogramme erstellen zu können, um ihrer Berichtspflicht gegenüber dem EU-Rechnungshof und dem Europäischen Parlament zu genügen. Zur Information dieser Interessengruppen sind Berichte auf Basis quantitativer Ergebnisse besser geeignet und einfacher darzustellen. Die meist sehr viel schwieriger aggregierbaren und zu interpretierenden Ergebnisse qualitativer Analysen finden dagegen weniger Interesse. Die Herstellung von „Vergleichbarkeit“ auf Basis quantitativer Daten kann damit auf Kosten eines umfassenderen Informationsgehaltes gehen (FORSTNER et al., 2002, S. 16).

(6) Partizipative Evaluation

Da viele neuere Instrumente der integrierten ländlichen Entwicklung erst seit wenigen Jahren in der Praxis erprobt werden, sind quantitative Wirkungen (noch) nicht durchgängig messbar. Dies hängt auch damit zusammen, dass

- ... die Zielsetzungen der Pilotprojekte in weitem Umfang qualitativer Natur sind und sich aufgrund des sektorübergreifenden Charakters der Projekte nicht mit „einfachen“ Kennwerten erfassen lassen. Sie folgen zudem häufig dem Konzept der Nachhaltigkeit, das eine Kombination ökonomischer, soziokultureller und ökologischer Elemente vereint und vielfach auf prozesshafte Veränderungen durch Bewusstseinsbildung und Mobilisierung von Eigendynamik setzt.
- ... aufgrund der Einbindung der Vorhaben in den allgemeinen ökonomischen und förderpolitischen Kontext quantifizierbare Effekte kaum eindeutig nur einer Ursache zugeordnet werden können. Häufig werden mehrere Programme und Finanzierungsfonds kombiniert, z.B.

zum Aufbau von Infrastrukturen (Mainstream-Förderung) und der Flankierung mit Sensibilisierungs-, Marketing- und Qualifizierungskonzepten (LEADER+, EQUAL, Innovations- und Netzwerk-Programme).

Daraus folgt, dass eine rein quantitativ angelegte, auf den Daten der (amtlichen) Statistik beruhende Evaluation den Kern des Evaluationsgegenstands nicht erfassen kann. Meist muss ein Methodenmix angewendet werden, der von Dokumentenanalysen über quantitative Projektevaluation bis hin zu Intensiv-Interviews bzw. Workshops mit den Akteuren reicht.

Insbesondere bei ausgeprägt beteiligungsorientiert angelegten Prozessen, wie sie auch für die regionale Entwicklung typisch sind, werden Möglichkeiten der partizipativen oder der Selbstevaluation in Betracht gezogen, die den lokalen/regionalen Akteuren eine Möglichkeit zur - gegebenenfalls kontinuierlichen - Überprüfung der Projektfortschritte und ihrer eigenen „Leistungen“ bieten sollen.¹²⁸

LEEuw (2000, S. 71) spricht im Zusammenhang mit der Bewertung von Programmen und Politikmaßnahme davon, dass Evaluatoren die veränderten Rahmenbedingungen in einer zunehmend bedeutsameren „civil society“ beachten sollten. „These changes require that evaluators (...) extend their practice, develop new evaluation designs and new ways of handling data that will reinforce the strengthening of community voluntary and third sector groups“.¹²⁹

Darüber hinaus erfordern die wachsenden Verantwortlichkeiten von dezentral agierenden Organisationen (NGOs, Kooperations-Netzwerke, Regionalmanagements usw.) im Allgemeinen und in der ländlichen Entwicklungspolitik im Besonderen neue Formen der kommunikativ-interaktiven Evaluation. Überdies wird häufig das Ziel verfolgt, mittels der Evaluation gleichzeitig zu einem Lernprozess innerhalb der dezentralen Organisationseinheiten beizutragen, um deren Steuerungs-Kompetenzen zu stärken (WIDMER, TH., BINDER, H., 1997, S. 218 ff. mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen). Der Evaluator übernimmt hier gleichsam die Rolle eines Moderators, der - die vielfach auch gegenläufigen - Interessen und Förder-Erfahrungen der beteiligten Akteure strukturiert, bündelt, analysiert und daraus mit Hilfe der Akteure oder ggf. auf Basis eigenen Fachwissens Handlungsempfehlungen formuliert. Viele Fragen sind diesbezüglich jedoch noch ungeklärt, die LEEuw (2000, S. 72) folgendermaßen skizziert:

- Wie kann (Programm-)Evaluation konzipiert werden, wenn mehrere Ebenen gleichzeitig aktiv sind, die zudem häufig ergänzend zu den Regierungs- und Verwaltungsebenen am Programm mitwirken (z.B. Service-Agenturen, Entwicklungsgesellschaften, Vernetzungsstellen, Regionalmanagements) und mit dezentralen Kompetenzen ausgestattet werden?

¹²⁸ Von partizipativen Verfahren wird meist dann gesprochen, wenn gemeinsam mit den Programm-Stakeholdern ein Evaluations-Design entwickelt wird oder zumindest die Evaluationsziele und -methoden abgestimmt werden. Darüber hinaus wird gelegentlich auch der Ablauf der Evaluation als interaktiver Evaluationsprozess bezeichnet. Dies muss jedoch bei der partizipativen Evaluation nicht zwingend notwendig sein. Dies ist dann der Fall, wenn nach einer partizipativen Design-Phase in der anschließenden Erhebungs- und Auswertungsphase nicht mehr interaktiv mit den Akteuren „verhandelt“ wird. Erst wenn eine thesenartige und/oder konsensorientierte Verständigung über verschiedene Gesichtspunkte im Hinblick auf die Bewertung des Programms (bzw. der Maßnahmen, der Politik-Implementierung usw.) stattfindet, wird die partizipative Evaluation zur interaktiven Evaluation.

¹²⁹ Vgl. LEEuw, F.L.: Evaluation in Europe, in STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, 2000, S. 71 f.

- Wie ist es möglich, „Leistungen“ verschiedener Regionen zu vergleichen, die möglicherweise aus unterschiedlichen Implementationsmechanismen und Kontextbedingungen hervorgehen?
- Wie kann „Subsidiarität“ und „Dezentralität“ in einem Programm-Design bewertet werden?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Rolle und die Methoden der Evaluation?

Er weist darauf hin, dass in der Vergangenheit häufig eine Assoziation zwischen der Durchführung von Evaluationen und „more centralized forms of government“ bestand (LEEuw, 2000, S. 72), die durch diese Form der „partizipativen, kommunikativen und dezentralisierten“ Evaluation zu neuen Herausforderungen für Evaluatoren und die Auftrag gebenden Ministerien führt und zunehmend mehr als „Lernprozess“ der beteiligten Stakeholder verstanden wird.

Prozesse der Konsensfindung durch Beteiligung von lokalen und regionalen Interessengruppen (im folgenden als „regionale Akteure“ bezeichnet) sind sehr stark in gesellschaftliche und politische Zusammenhänge eingebunden, die nicht immer sofort überschaubar sind und vor allem auf der regionalen Ebene erst mühsam identifiziert werden müssen. Reicht eine Befragung von einzelnen regionalen Akteuren aus oder muss eine repräsentativer Querschnitt dieser Zielgruppen erfasst werden? Oder müssen darüber hinaus Einwohner befragt werden, die eine Einschätzung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit regionaler Organisationseinheiten (z.B. Regionalmanagements, Lokale Aktionsgruppen) durchführen sollen? Wichtig erscheint hierbei vor allem das Feedback von Befragungs- und Bewertungsergebnissen an die regionalen Akteure und Organisationseinheiten.

Zusätzlich spielt der Aspekt Nachhaltigkeit eine immer größere Rolle, insbesondere in den beiden raumbezogenen Handlungskonzepten „eigenständige Regionalentwicklung“ (vgl. Abschn. 2.2.2.1) und „Lokale Agenda 21“. Die Partizipation der Bevölkerung am „Nachhaltigkeitsprozess“ ist ein zentraler Bestandteil dieser Strategien. Überdies werden die Anforderungen nachhaltiger Programmumsetzung auch in der europäischen Strukturpolitik immer wichtiger. Dies hat unmittelbare Konsequenzen für die Durchführung von Bewertungen und die Auswahl von Methoden sowohl der formativen als auch der summativen Evaluation.¹³⁰

Die EU-Kommission setzt jedoch bislang auf die Freiwilligkeit der Evaluatoren und Programm-Stakeholder, sich auf die Durchführung einer partizipativen Evaluation einzulassen. Auch wenn die Mitteilung der Kommission zur Gemeinschaftsinitiative LEADER+ nicht ausdrücklich eine

¹³⁰ Vgl. die Diskussion zur Evaluation von Agenda-Prozessen sowie die dort angeführten Literaturquellen bei KUFFNER, A., TRAPP J. H.: Lokale Agenda 21 – Anforderungen und Problemlagen für eine Evaluation „Nachhaltiger Entwicklung in Kommunen“, in DEGEVAL (Hrsg.): Evaluation – Reformmotor oder Reformbremse, Köln 2001, S. 123-139. Der Beitrag beschäftigt sich u.a. mit der Methoden-Entwicklung für die Evaluation partizipativer und am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierter Prozesse. Vgl. auch den Konferenz-Beitrag von SCHLEICHER-TAPPESE, R.: Die Bedeutung von Evaluation für eine nachhaltige Entwicklung in Europa, EURES-Institut, Freiburg 2001. Der Aufsatz thematisiert die Notwendigkeit der Operationalisierung von Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen von Evaluationen und zeigt anhand des „Sustainable Quality Management®“ die Implementations-Möglichkeiten eines umfassenden zyklischen Managements von Entwicklungsprozessen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere für die partizipative Programm-entwicklung und –umsetzung der europäischen Strukturpolitik.

URL: http://www.nachhaltigkeit.at/bibliothek/pdf/eval_schleicher_wien_3.pdf.

„partizipative“ Bewertung auf lokaler Ebene vorsieht, wird sie z.B. für die Halbzeitbewertung von LEADER+ nachdrücklich empfohlen, um die den regionalen Akteuren (lokalen Aktionsgruppen) für das Management und die Kontrolle des Programms übertragene Verantwortung auch auf die Bewertung auszudehnen.¹³¹ Die Terminologie ist im Hinblick auf die verwendeten Begriffe (noch) nicht einheitlich. Im EU-Dokument wird unter „lokaler Bewertung“ das allgemeine Konzept zur Bewertung auf lokaler Ebene, entweder als Beitrag für eine regionale oder nationale Bewertung oder als Selbstzweck, vorzugsweise mit einem Bottom-up-Ansatz verstanden; „Selbstbewertung“ bedeutet eine interne Bewertung, die von Mitgliedern der Lokalen Aktionsgruppe mit oder ohne Unterstützung durch einen externen Mitarbeiter durchgeführt wird (Vgl. unten, Punkt (7)); „partizipative Bewertung“ bezieht sich auf eine Bewertung, in welche die Partner auf lokaler Ebene aktiv eingebunden sind. Diese drei Konzepte schließen einander nicht aus. Sowohl die „lokale Bewertung“ im weiteren Sinne als auch die „Selbstbewertung“ können partizipativer Natur sein oder auch nicht. Eine Programmbewertung kann ebenfalls partizipative Komponenten beinhalten.

Es setzt sich folglich immer stärker die Ansicht durch, grundsätzlich auch bei externen Evaluationen zusammen mit den Betroffenen ein Evaluations-Design aufzubauen, zumindest bereits im Vorfeld der eigentlichen Konzeptionsphase Gespräche mit ausgewählten Betroffenen über ihre Interessen im Zusammenhang mit der Evaluation zu führen. Damit soll u.a. einem seit längerer Zeit beklagten Mangel bezüglich der Nutzung von Evaluationsergebnissen begegnet werden. Vielfach blieben Empfehlungen der Evaluatoren unberücksichtigt oder sie wurden mit Argumenten wie „problematische Umsetzbarkeit“, „Akzeptanzprobleme in Verwaltung oder innerhalb der Zielgruppen“ sowie „haushalts- oder verwaltungsrechtliche Beschränkungen“ als kaum realisierbar eingestuft. Hinzu kommt die Einsicht, dass in dialogischen Evaluationsinstrumenten ein Potenzial für die Verifizierung von Hypothesen für Wirkungsmodelle liegt, die der Fortentwicklung von Programmstrategien dienen können. Durch Diskussion der Hypothesen in verschiedenen Dialogrunden mit Programm-Stakeholdern erfolgt gewissermaßen eine prozesshafte Erhärtung der Verbesserungsvorschläge für eine wirksamere Anwendung der (vermuteten) Interventionshypothesen.¹³²

Allerdings besteht die Möglichkeit einer „asymmetrischen Interaktion“¹³³ mit den Beteiligten vor Ort, wenn der Evaluator als Experte von außen auftritt (KUFFNER UND TRAPP, 2001, S. 131). Die-

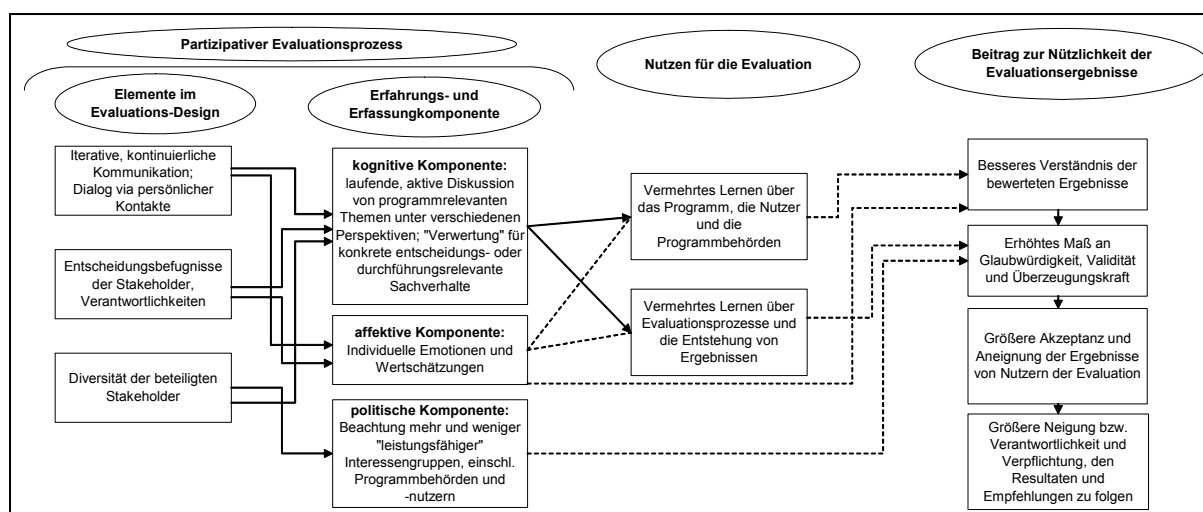
¹³¹ Vgl. EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen, DOC. STAR VI/43503/02-REV.1, Brüssel 2002.

¹³² Vgl. die Diskussion zur generellen Erhöhung der Nützlichkeit von Evaluationen durch „Akteursorientierung“ bei ROSSI, P., FREEMAN, H.: Evaluation - a systematic approach, Newbury Park 1990, S. 428 ff.. Auch im Bereich der politischen Bildung wird das Konzept der partizipativen Evaluation aufgrund des „demokratisch-lernorientierten“ Charakters vermehrt angewendet, vgl. z.B. ULRICH, S., WENZEL, F.: Partizipative Evaluation, Gütersloh 2003.

¹³³ Als **asymmetrische** Interaktion bezeichnet man es, wenn eine Person A versucht, ihre Handlungsziele durchzusetzen, ohne der anderen Person B irgendwelche Kompromissmöglichkeiten zu signalisieren. Kongruent dazu wird

sem potenziellen Einfluss kann durch einen Dialogprozess begegnet werden, bei dem die regionalen Akteure als Partner gesehen werden. In Abbildung 6 wird der Zusammenhang zwischen verschiedenen Elementen des Evaluations-Designs, den durch dialogische „Erhebungsarbeit“ gewonnenen Ergebnissen und deren Nutzen für die Evaluation skizziert. Die dargestellten Beziehungen unterstellen empirisch besser (durchgezogene Pfeile) und schwieriger nachweisbare (gestrichelte Pfeile) Wechselwirkungen, die häufig durch Interaktionen der Stakeholder entstehen.

Abbildung 6: Zusammenhang zwischen partizipativem Evaluationsprozess und der Verwendung von Evaluationsergebnissen



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an ROSSI UND FREEMAN, 1990, S. 430.

Hervorgehoben seien hier die politische und kognitive Komponente. Letztere hat eine wissensgenerierende Funktion, die sowohl den Evaluatoren als auch den Programm-Stakeholdern entscheidungs- und durchführungsrelevante Sachverhalte erkennen hilft (z.B. Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen der Programmnutzer auf lokaler Ebene, Verteilung der Finanzmittel durch Programmbehörde) und im diskursiven Prozess zur Erarbeitung einer Problemlösungsstrategie beitragen soll. Die politische Komponente dient vorwiegend der Identifizierung von Meinungen der „mächtigen“ und weniger „einflussreichen“ Programmbeteiligten. Letztlich folgt die Analyse der politischen Dimension dem Ziel, eine Balance zwischen „Pluralität“ einerseits und „Marginalität“ der Programmnutzer andererseits zu finden.

von "asymmetrischer Kontingenz" gesprochen, wenn jeweils ein Interaktionspartner sich an seinem (Verhaltens-, Ziel- oder Entscheidungs-)Programm orientiert, während der zweite interaktiv reagiert. Bei der **symmetrischen** Interaktion signalisiert die Person A ihre Interessen und Ansprüche. Die Person B hat gelernt, darauf so zu reagieren, dass sie ihre eigenen Ansprüche und Interessen nicht aufgibt. Symmetrie kann gelten hinsichtlich der Machtverteilung, aber auch hinsichtlich der Anteile, die beide an der Interaktion haben. Vgl. z.B. bei MÖLLER, S.: Theoretische Grundlagen zur Koordination des Interaktionsverhaltens bei der Erstellung integrativer Leistungen, Diskussionsbeitrag Nr. 321 vom Mai 2002, Fern Universität Hagen, Download unter <http://www.fernuni-hagen.de/FBWIWI/>, Rubrik Diskussionspapiere mit weiteren Nachweisen, z.B. JONES, E., GERARD, H.: Foundations of Social Psychology, New York 1967.

Offensichtlich werden durch Mitspracherechte an der Evaluation bzw. bei der Entwicklung des Untersuchungsdesigns verschiedene grundsätzliche Vorteile erzielt (ROSSI UND FREEMAN, 1990, S. 428 ff.), die für eine Anwendung partizipativer Evaluationsinstrumente sprechen:

- Höhere Akzeptanz der Evaluationsergebnisse bei den Teilnehmern der Untersuchung;
- Verbesserung der Genauigkeit der Bewertungsergebnisse dank „lokaler“ Bewertungsaktivitäten und der aktiven Einbeziehung von regionalen Akteuren;
- Höhere Wahrscheinlichkeit der Nutzung der Ergebnisse im „Policy making“-Prozess, weil differenziertere Aussagen zur Implementation und Wirksamkeit aus Sicht der Beteiligten und Betroffenen möglich sind (vgl. Abbildung 6).

Es ist anzunehmen, dass Formen der partizipativen Evaluation auch geeignet sind, Evaluationsergebnisse der LEADER-Programme zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Bewertung der Wirksamkeit der spezifischen LEADER-Merkmale (vgl. Abschn. 2.2.2.3).

(7) Interne Evaluation, Selbstevaluation

Interne Evaluationen dienen der laufenden Kontrolle des Ablaufs von Programmmaßnahmen durch Mitglieder jener Organisationen, die selbst die Vorhaben und Tätigkeiten umsetzen. Auf diese Weise lässt sich der Durchführungsprozess verbessern, da die federführenden und ausführenden Umsetzungsstellen selbst eng in die Gestaltung des Evaluationsprozesses eingebunden werden. Die Vorteile liegen in der besseren Kenntnis über interne Sachverhalte, der leichteren Zugang zu Daten und die bessere Vertrautheit mit den Implementationsmechanismen. Demgegenüber stehen als Nachteile häufig die mangelnde Neutralität und die geringen methodischen Erfahrungen mit interner Evaluation. Sie zeichnet sich durch eine mehr oder weniger enge Verwandtschaft mit dem betriebswirtschaftlichen Controlling aus, das als Teilbereich der Unternehmensführung verstanden wird. Ihm obliegt die Steuerung und Kontrolle des Unternehmensgeschehens durch die Bereitstellung geeigneter Informationen, insbesondere aus dem Bereich des betrieblichen Rechnungswesens.¹³⁴ In Deutschland ist das Controlling v.a. im öffentlichen Bereich noch wenig verbreitet, weil es häufig als Kontrolle missverstanden wird. Erste positive Erfahrungen in der Verwaltungspraxis lassen jedoch erkennen, dass vermehrt größere Kommunen dazu übergehen, Controlling (interne Selbstevaluierung) und interkommunale Vergleiche (Benchmarking) zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz und der Qualität der angebotenen Dienstleistungen durchzuführen.¹³⁵

¹³⁴ Vgl. BOTTA, V. (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling, Herne/Berlin 1998, S. 338 ff.. Der Controller, der die Daten erhebt, ist dabei jedoch keine Kontrollinstanz im hierarchischen Sinne, sondern nur Dienstleister für Geschäftsführung und Vorstand. Controlling ist als Managementhilfe für die Führung von Prozessen zu verstehen. Controlling soll deshalb vor allem entscheidungsrelevante Informationen für die Entscheidungs- und Steuerungsebenen zur Verfügung stellen.

¹³⁵ Vgl. die Diskussion zur Anwendung von Selbst-Evaluation und interner Evaluation in öffentlichen Verwaltungen in WOLLMANN, H.: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und –modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit, in STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, ... a.a.O. S. 195 ff. Mit gleicher Intention forciert die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt.) die Anwendung von Selbstevaluationsmethoden in öffentlichen Verwaltungen. Vgl. KGSt: Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, Bericht Nr. 8, Köln 1997. Darüber hinaus wurden sogenannte „interkommunale Vergleichsringe“ zwecks Leistungsvergleich und Weiterentwicklung der spezifischen Verwaltungs-Dienstleistungen gegründet. Vgl. www.kgst.de, Rubrik „IKO-Netz“. Detaillierte Informationen, Ansatzpunkte und Ergebnisse dazu finden sich bei ADAMASCHEK, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. 100 spürbare Erfolge, Gütersloh 1998.

Als **Selbstevaluation** werden ferner diejenigen Verfahren bezeichnet, bei denen die praxisgestaltenden Fachleute identisch sind mit den Evaluatoren bzw. Evaluatorinnen. D.h. im engeren Sinne, dass die Akteure ihre eigene Tätigkeit überprüfen und möglichst alle Mitwirkenden oder zumindest eine Mehrzahl davon zugleich für die Evaluation und die „exekutive Praxis“ verantwortlich sind (BEYWL UND MÜLLER-KOHLBERG, 2003, S. 65 ff.). Selbstevaluation hat ihre Ursprünge in der Theorie und Methodik sozialer Arbeit in Deutschland, wird jedoch inzwischen in vielen Praxisfeldern wie Schul- und Hochschulentwicklung, internationale Entwicklungszusammenarbeit oder in der beruflichen Aus- und Fortbildung angewandt.

Im Bereich der regionalen Entwicklung ist der Informationsbedarf für eine solche nach innen gerichtete Sichtweise im Sinne eines ständigen Monitorings aus verschiedenen Gründen besonders groß:

- Regionale Entwicklungsaktivitäten sind offen für Akteure und Themen, damit in seiner Zusammensetzung und seinen Aufgaben einem stetigen Wandel unterworfen;
- Es gibt eine Vielfalt an möglichen Organisations- und Vernetzungsformen und damit verbunden eine starke latente Unsicherheit über die Effizienz der Arbeitsprozesse;
- Es werden knappe öffentliche Mittel eingesetzt, über die Rechenschaft abzugeben ist;
- Die Wirksamkeit von Projekten lässt sich nicht immer anhand quantitativer Daten der Projektträger nachweisen;
- Für die qualifizierte Weiterentwicklung der Vernetzung und des Wissens in Netzwerken sind Informationen insbesondere über die Prozessqualität erforderlich.

Ein gutes Evaluations- und Monitoringsystem beschafft systematisch und zielgerichtet Daten als Grundlage von Entscheidungen. Übertragen auf die Regional- bzw. Kommunalentwicklung geht es um ein Informations- und Bewertungssystem, das in systematischer Weise die Entwicklung von Regionskompetenzen, Fachkompetenzen (Know-how) und Akteurskompetenzen (Know-who) erfassen und transparent darstellen kann. Es sollte so gestaltet sein, dass es den regionalen Akteuren die Möglichkeit der Informationsgewinnung, der Selbstbeobachtung und –bewertung erlaubt und ihnen damit aktuelle Entscheidungsgrundlagen für die strategische Ausrichtung regionaler Entwicklungsprozesse an die Hand gibt.

Die Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen empfehlen diesbezüglich eine intensivere Einbeziehung der Akteurs-Interessen in die Evaluation.¹³⁶ Da den Lokalen Aktionsgruppen (LAG) ein hohes Maß an Verantwortung bei der Durchführung der Intervention zugeordnet wird, ist es folgerichtig und zweckmäßig, Maßnahmen zur Selbstevaluierung auf lokaler Ebene einzuführen. Die LAG übt vielfältige Funktionen aus, die einer kontinuierlichen Beobachtung bedürfen (vgl. die Beschreibung von LEADER in Abschn. 2.2.2.3):

¹³⁶ Vgl. EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen ... a.a.O. Die Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (DVS) führte aus diesem Grund im Jahr 2004 einen Workshop zum Thema Selbstevaluation für die LAG durch. Vgl. die Zusammenfassung einzelner Beiträge des Workshops „(Selbst)Evaluierung in der Regionalentwicklung - Veranlassung, Ziele, Methoden“ auf der Internet-Site der DVS. Einzelne Beiträge können als download geladen werden. URL: <http://www.leaderplus.de>, Rubrik Vernetzung, Evaluierung.

- als Schnittstelle zwischen Fördermittelgebern und Projektträgern (Koordination, Öffentlichkeitsarbeit);
- gleichzeitig als Verantwortliche für die Entwicklungsstrategie und die lokale Partnerschaft (Strategieentwicklung und -umsetzung);
- ausgestattet mit Mitspracherechten und Entscheidungskompetenzen bei der Projektauswahl (fachliche und regionale Schwerpunktsetzung, öffentliche und/oder private Projekte, Grad der Pilothaftigkeit usw.);
- und nicht zuletzt als Initiator und Organisator von Netzwerken, Kooperationen und Know-how-Transfer-Aktivitäten.

Ebenso wie ein Programmverwalter „sein“ Programm evaluieren kann, um Erkenntnisse über die relevanten Faktoren der Programmumsetzung zu erhalten, steht es einer LAG frei, „ihre“ Aktivitäten zu untersuchen. Prinzipiell ist die Art und Weise der Selbstevaluation an die Erfordernisse der LAG anzupassen. Generelle Empfehlungen können deshalb kaum artikuliert werden. Einen grundlegenden Überblick zu methodischen Aspekten vermittelte ein Workshop der Deutschen Vernetzungsstelle LEADER+.¹³⁷ Je nach spezifischem Bedarf der LAG müssen die richtigen Fragen gestellt und dazu die passende Methode gewählt werden. Ziel sollte es sein, den aktuell wichtigsten Aspekt für die Gestaltung der LAG-Arbeit zu analysieren. Um den Nutzen der Selbstevaluation für die LAG zu maximieren ist deshalb eine sorgfältige Vorbereitung und ggf. bei Bedarf auch eine externe Beratung zur Auswahl und Durchführung der Methoden hilfreich.

Für die Durchführung der aktualisierten Halbzeitbewertung des bayerischen LEADER+-Programms wurde vereinbart, in ausgewählten interessierten Lokalen Aktionsgruppen extern moderierte Selbstevaluations-Workshops zu unterstützen (vgl. Abschn. 3.4 und 4.3.1). Im Sinne einer „nach innen gerichteten Implementations- und Wirkungsanalyse“ können akteurs- und prozessbezogene Themen wie z.B. Vernetzungs- und Kooperationsfortschritte oder konzeptionelle Fragen der Umsetzung analysiert werden. Neben dem Nutzen für die LAG lieferte diese Vorgehensweise auch wertvolle Beiträge zur Beantwortung der gemeinsamen EU-Bewertungsfragen auf Programmebene, insbesondere zur Umsetzung der LEADER-Methode (vgl. Fragen in Abschn. 1, 4 und 5 der Bewertungsfragen zu den besonderen Merkmalen der LEADER-Methode im Anhang). Geplant ist zudem eine Wiederholung der Selbstevaluation zur Endbewertung nach 2006, um Entwicklungsfortschritte in wichtigen Arbeitsbereichen sichtbar machen zu können.

3.2 Anforderungen an Evaluationen der EU-Strukturfondsinterventionen am Beispiel des LEADER+-Programms Bayern

Ebenso wie bei den EU-Strukturfondsinterventionen ist auch für die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ eine Ex ante-, Zwischen- und Ex post-Bewertung durchzuführen (vgl. Abschn. 2.2.2.3). Die LEADER-Bewertung stützt sich zunächst auf die gleichen Grundregeln wie die Be-

¹³⁷ Ebenda.

wertung der Mainstream-Strukturförderung. Die Verfahren sind im Einzelnen in den Verordnungen zu den EU-Strukturfonds sowie in einschlägigen ergänzenden Dokumenten der EU-Kommission bzw. des STAR-Ausschusses geregelt, z.B. in methodischen Arbeitspapieren der GD Regionalpolitik.¹³⁸ Die Bewertung ist grundsätzlich integraler Bestandteil der Programme. Auch die Programmplanung des Bayerischen LEADER+-Programms nimmt Bezug auf die in den Verordnungen festgelegten Bedingungen der Begleitung und Bewertung.¹³⁹

Die allgemeinen Anforderungen und spezifischen Bewertungskriterien für LEADER+ sind in verschiedenen Dokumenten festgelegt worden. Die wichtigsten Regelungen für die Durchführung der Ex ante-, Halbzeit- und Endbewertung in Bayern finden sich in folgenden Dokumenten:¹⁴⁰

- VO (EG) 1260/1999, Art. 40-42;
- Programm der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern;
- Geschäftsordnung des Begleitausschusses LEADER+ Bayern;
- EU-KOM: LEADER+, Leitlinie für die Ex-ante-Bewertung von Programmen, Dokument VI/12035/00;
- EU-Dok. STAR VI/43503/02, Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen.

Aus Gesamtsicht der Ziele der Strukturfondsverordnungen ist die Evaluierung insbesondere auf folgende Aufgaben abzustellen:

- VO (EG) 1260/1999, Art. 40 verlangt grundlegende Überprüfungen: „Damit die Effizienz der Strukturinterventionen beurteilt werden kann, wird eine Ex ante-, eine Halbzeit- und eine Ex post-Bewertung der Gemeinschaftsaktion zur Abschätzung ihrer Wirkung in Bezug auf die Ziele gemäß Artikel 1 und zur Analyse ihrer Auswirkungen auf spezifische Strukturprobleme vorgenommen.“
- Art. 42 der o.g. Verordnung fordert, dass unter Berücksichtigung der Ex ante-Bewertung die ersten Ergebnisse der Interventionen, ihre Relevanz und die Verwirklichung der angestrebten Ziele gemessen werden sollen. Außerdem sollen die Verwendung der Finanzmittel und der Verlauf der Durchführung beurteilt werden. Die Halbzeitbewertung soll ferner die Möglichkeit bieten, ggf. Anpassungen des Programms während der Laufzeit vornehmen und die Programmdurchführung verbessern zu können. Nahezu gleich lautend finden sich diese

¹³⁸ Vgl. z.B. die Arbeitspapiere der EU-KOM (GD REGIO): Die Ex ante Bewertung der Strukturfondsinterventionen, Methodische Arbeitspapiere No. 2, Brüssel 1999. EU-KOM: (GD REGIO): Die Halbzeit-Bewertung der Strukturfondsinterventionen, Methodische Arbeitspapiere No. 8, Brüssel 2000. EU-KOM (GD REGIO) (b): Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Arbeitsdokument Nr. 9 (Entwurf), Brüssel 2004.

¹³⁹ Vgl. BAYSTLF: Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern, Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) 2000-2006, genehmigte Fassung vom 17.12.2001, S. 88 ff.

¹⁴⁰ Die einzelnen Dokumente nehmen teils wechselseitig Bezug aufeinander, teils verweisen sie auf weitere Dokumente wie z.B. die für die Bewertung der horizontalen EAGFL-Strukturförderung vorgelegten Leitlinien in Dok. VI/8865/99-Rev., 1999 (Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums) oder Dok. VI/12004/00 endg., 2000 (Gemeinsame Bewertungsfragen für die Programme unter EU-VO 1257/99). Zusätzlich sollen thematische Hilfen zum besseren Verständnis der LEADER-Initiative dienen, z.B. die Dossiers der Europäischen Vernetzungsstelle für LEADER II; vgl. AEIDL: „Der Mehrwert des LEADER-Ansatzes – ein Leitfaden für die Bewertung der besonderen Merkmale von LEADER“, Heft 4, Innovation im ländlichen Raum, Brüssel 1999.

Aufgaben auch im methodischen Arbeitspapier und in den Bewertungsleitlinien der EU. Dort wird überdies betont, dass die Kohärenz der Ergebnisse mit der Programmplanung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung beurteilt werden sollen.

- Die Ex post-Bewertung soll unter Berücksichtigung der bereits vorliegenden Ergebnisse Aufschluss über die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen und ihre Auswirkungen geben, damit daraus Lehren für die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gezogen werden können (Art. 44).

Die angeführten Verordnungstexte legen die Eckpunkte für die Bewertung fest, die anschließend durch Leistungsbeschreibungen der jeweiligen Auftraggeber aufgegriffen und hinsichtlich der inhaltlichen und terminlichen Vorgaben präzisiert werden. Im EU-Dokument VI/43503/02 finden sich für alle LEADER-Programme in der EU gemeinsame Bewertungsfragen mit spezifischen Kriterien und exemplarischen Indikatoren. Dies dürfte das wichtigste Dokument für die praktische Durchführung der Zwischen- und Ex post-Evaluation sein. In diesem Leitfaden zur Evaluierung von LEADER+ wird unterschieden zwischen allgemeinen und spezifischen Fragen, die gleichrangig - jedoch mit unterschiedlicher Zielrichtung - behandelt werden sollen:¹⁴¹

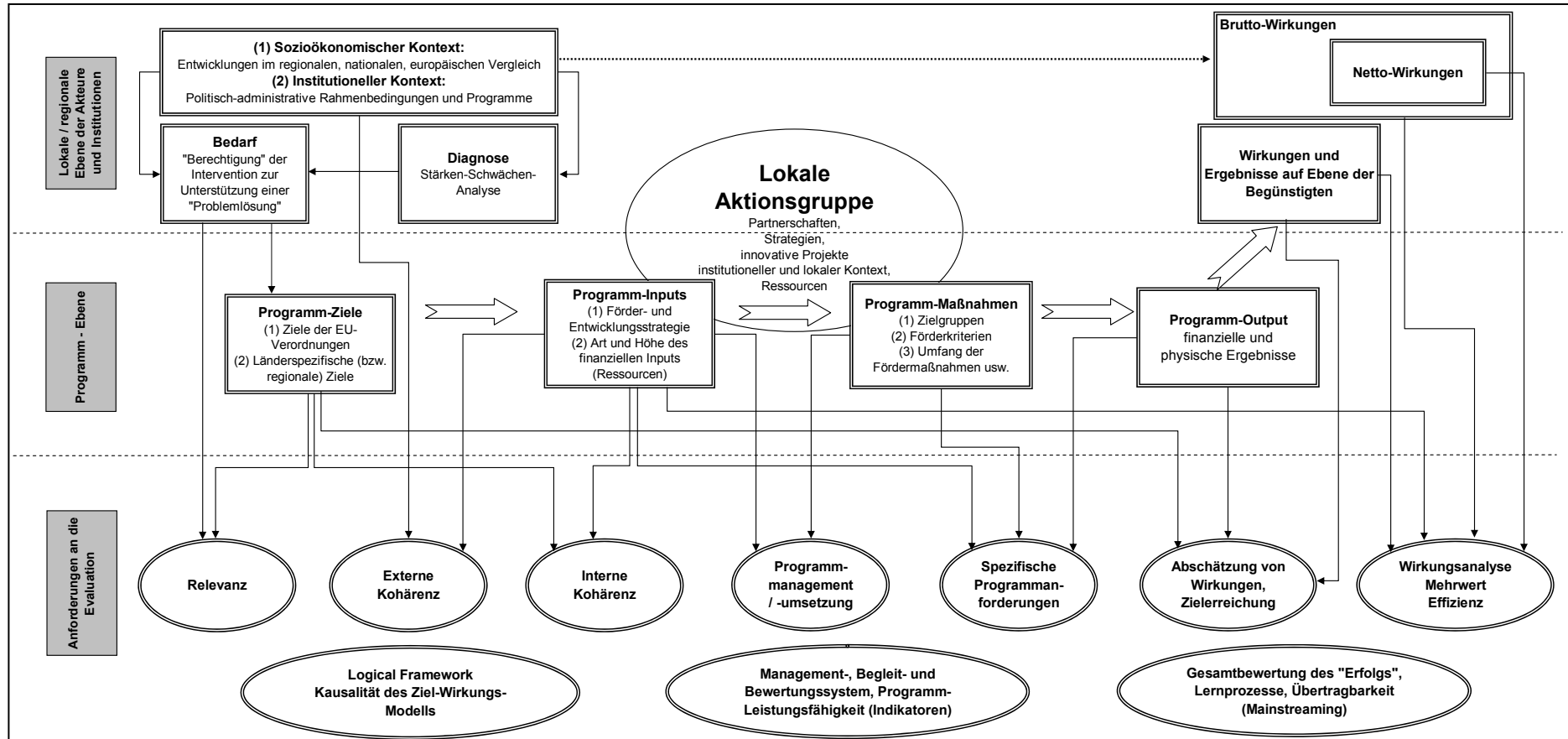
- Die **allgemeinen Fragen** beziehen sich auf die zentralen Punkte des Programms und sollen die Wirksamkeit und, soweit möglich, den Mehrwert des Programms für die unmittelbar Begünstigten und auch für die Gemeinschaft ermitteln. Dabei geht es auch um den Zusammenhang der (globalen) EU-Programmziele mit den (erwarteten) Wirkungen.
- Die **spezifischen Fragen** beziehen sich auf die Besonderheiten des Bayerischen Programms, die nicht der EU-Gemeinschaftspolitik zugrunde liegen, z.B. spezifische regionale Ziele, operationelle Zusatzmaßnahmen und kontextuelle Faktoren.
- Darüber hinaus müssen **querschnittsbezogene Aspekte**, z.B. Umweltwirkungen oder Fragen der Chancengleichheit, grundsätzlich berücksichtigt werden.

Dazu ist ein sehr umfassendes Set an Bewertungsfragen zu beantworten, die sowohl auf Programm- als auch auf lokaler Ebene den Einfluss der LEADER-Methode auf die Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative erfassen sollen. Ferner sollen die gemeinsamen Bewertungsfragen eine vergleichende Bewertung der Gemeinschaftsinitiative auf nationaler und europäischer Ebene gewährleisten. Ein zentraler Aspekt hierbei ist die Berücksichtigung des Mehrwerts von LEADER, der im Gegensatz zu konventionellen Programmen durch die ausgesprochene Prozessorientierung eine neue Qualität ländlicher Strukturentwicklung beinhaltet.

¹⁴¹ Vgl. EU-Kommission STAR-Dok. VI/43503/02, Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen, S. 9 ff. und S. 20.

Die folgende Abbildung vermittelt zunächst einen Überblick über die vielfältigen Anforderungen, die die EU-Kommission an die Evaluation stellt. Anschließend werden die wichtigsten Aufgaben und Zusammenhänge zueinander in Beziehung gesetzt und erläutert.

Abbildung 7: Anforderungen an die Evaluation von EU-Strukturfondsinterventionen



Quelle: Eigener Entwurf, Triesdorf 2003

3.2.1 Überprüfung des Logical Framework und dessen Operationalisierung

Sozioökonomischer Kontext

Das LEADER-Programm soll einen Beitrag zur Weiterentwicklung des ländlichen Raums in Bayern leisten. Bei der Programmplanung wurde bewusst das gesamte ländliche Umfeld (ohne die kreisfreien Städte) in die Entwicklungsstrategie einbezogen, um eine Anpassung der Teilräume im ländlichen Raum an sich verändernde Rahmenbedingungen zu erleichtern.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung stehen in erster Linie die Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Entwicklungschancen der betreffenden Region oder des Sektors im Vordergrund. Sie dient dazu, Bedürfnisse festzustellen und nach Prioritäten einzustufen. Sie liefert den zuständigen Programmverwaltern und -behörden eine erste wissenschaftliche **Diagnose** über Schlüsselprobleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die regionsspezifischen Bedürfnisse eines Programmgebiets sowie Ansatzpunkte für die Programmstrategie.

Strukturelle Änderungen werden sowohl von gebietsinternen wie auch -externen Einflüssen tangiert. Um diesbezüglich die Verflechtung von Programmwirkungen und exogenen Wirkungen einschätzen zu können, ist es notwendig, der Bewertung eine möglichst differenzierte Beschreibung der aktuellen Kontextsituation zugrunde zu legen und im Rahmen der Halbzeit- und Endbewertung zwischenzeitliche Änderungen im Stärken-Schwächenprofil zu ermitteln. Letztlich bildet die sozioökonomische Analyse die jeweilige Referenzlage für die Bemessung der Wirkungen im Vergleich zur - ohne Programmimplementation fortentwickelten - Ausgangslage ab (vgl. auch Abschn. 3.1.3.2, insbesondere die Erläuterungen zu Abbildung 5: Zielerreichungsanalyse unter Berücksichtigung exogener Trends).

Die Kontextbeurteilung kann im Zuge der Evaluierung auch Hinweise darauf liefern, ob und wann eine bestimmte Maßnahme stärker angewendet oder ggf. eingeschränkt bzw. ausgesetzt werden sollte. Insofern besteht eine wichtige Vorarbeit der Halbzeit- und Ex post-Bewertung darin, die Wirkungen nicht programminduzierter Trends auf die Struktur und die Entwicklung der ländlichen Räume zumindest qualitativ zu erfassen und zu versuchen, ihren Einfluss auf die Gesamtentwicklung des Fördergebiets zu isolieren.

Angemessenheit der Ziele und Überprüfung des Logical Framework (Interventionslogik)

Die Leitlinien fordern als zentrale Aufgabe die Untersuchung der **Interventionslogik** und des Ausmaßes der Zielerreichung. Die Lehren aus bisherigen Förder-Erfahrungen sind dabei ein wichtiges Element der Ex ante-Bewertung, denn sie können Einsichten vermitteln in Bezug auf die Relevanz, die Wirkungsbeziehungen und die Qualität der vorgeschlagenen Interventionen.

Bei der klassischen **Zielerreichungsanalyse** ist beispielsweise zu prüfen, in welchem Umfang Zielvorgaben erreichbar sind bzw. erreicht wurden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass generell bei Interventionen und insbesondere bei „Pilotprogrammen“ wie LEADER Beziehungen zwi-

schen Zielen, Input und Programmwirkungen häufig nur „probalistisch“ formuliert werden können. Demzufolge wird häufig auf eine Quantifizierung von Zielen verzichtet, und eher auf vermutete Interventionslogiken mit qualitativer Zielbeschreibung zurückgegriffen.¹⁴²

In der Ex ante-Bewertung ist dazu eine Beurteilung der Programm-Strategie im Sinne „logischer Kausalitätsbeziehungen“ erforderlich. Grundlage ist eine Begründung der **Relevanz** der Programmziele im Hinblick auf die Ausgangssituation. Sie nimmt Bezug auf den tatsächlichen **Bedarf** (Problemstruktur, Entwicklungsschwäche) des Programmgebiets und zeigt auf, ob das anzuwendende Strategiebündel eine spezifische Problemlösung dafür anbietet. Durch die gutachterliche Prüfung der Ziele, der strategischen Vorgehensweise, der fachlichen und finanziellen Prioritäten sowie der operationellen Maßnahmen soll die Schlüssigkeit der Interventionshypothese(n) begründet werden. „Ein Hauptaugenmerk gilt der Übereinstimmung zwischen Bedürfnissen, Zielen, Aktivitäten und ihren beabsichtigten Ergebnissen, oder anders ausgedrückt, der gewählten Strategie für die Entwicklungsprobleme und der Begründung des Gewichts, das den einzelnen Aktivitäten zugeteilt wird“ (EU-KOM (GD REGIO), 1999a, S. 5). Ebenso wichtig sind Ausgewogenheit und Abstimmung der Prioritäten des Programms im Hinblick auf ihren Beitrag zu den Zielen des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts („Kohäsions-Ziel“). Das gleiche gilt für die Kohärenz zwischen den regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Prioritäten. Dieser Evaluations-Prozess wird als Überprüfung des Logical frameworks bezeichnet.

Dazu ist es zunächst erforderlich, die Programm- und Projektziele möglichst präzise zu bestimmen und in einem Zielrahmen zu operationalisieren. Diese Ziele ergeben sich aus den Vorgaben des jeweiligen Programms (LEADER+), aber auch des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL-Verordnung) und aus den jeweils maßgebenden Förderrichtlinien der Länder. Soweit möglich und zweckmäßig ist gegebenenfalls eine nachträgliche Quantifizierung von Zielen in Zusammenarbeit mit den Programmverwaltern vorzunehmen.

Interne und externe Kohärenz

Ob es letztlich gelingt, mithilfe der Strukturinterventionen übergeordnete Zielsetzungen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, wird auch vom Bezug der LEADER-Fördermaßnahmen zum Bedarf der Gebiete, deren Stärken und Schwächen sowie vom Grad der Komplementarität mit anderen laufenden Fördermaßnahmen bestimmt.

Die Ex-ante-Bewertung soll deshalb die „innere Übereinstimmung“ zwischen den Zielen des Programms und der Ergänzung zur Programmplanung prüfen. Sie sollte eine Beurteilung der Übereinstimmung zwischen den im Plan und im Programmplanungsdokument definierten strategischen und spezifischen Zielen einerseits und den in der Ergänzung zur Programmplanung auf Maßnahmenebene definierten operationellen Zielen andererseits liefern.

¹⁴² Abstrahiert wird häufig folgende „Wahrscheinlichkeits-Hypothese“ zugrunde gelegt: Wenn die Programmmaßnahmen „a, b, c“ angewendet werden, führt dies mit einer höheren Wahrscheinlichkeit zu den Wirkungen „A, B, C“ als ohne Anwendung der Intervention.

Desgleichen muss die „äußere Übereinstimmung“ des Programms geprüft werden. Strukturpolitik und -interventionen sollten mit den nationalen Fach- (Wirtschafts-, Agrarpolitik) und Querschnittspolitiken (Finanz- und Umweltpolitik) sowie mit den Verordnungen und Querschnittszielen der EU vereinbar sein.

Folgende Fragen sind in diesem Zusammenhang bei LEADER zu beantworten:

- Sind die geplanten bzw. durchgeführten Einzelmaßnahmen relevant für die spezifischen regionalen und sektoralen Entwicklungseingpässe des Fördergebiets? Werden die sozioökonomischen Probleme des Gebiets ausreichend berücksichtigt?
- Sind die angebotenen Teilmaßnahmen (Schwerpunkte, Fördermaßnahmen) kohärent zum gesamten LEADER+-Programm oder gibt es gegenläufige Wirkungen (letztendlich Zielkonflikte)?
- Welche Wirkungskombinationen ergeben sich im Zusammenhang mit anderen (Länder-, Bundes- und EU-)Programmen?
- Welche querschnittsbezogenen Ziele (Umwelt, Chancengleichheit, Kohäsion....) werden unterstützt oder konterkariert?

Lernen aus früheren Erfahrungen und Ergebnissen

Frühere Bewertungen stellen eine wichtige Erkenntnisquelle dar. Sie decken oft ähnliche Aktionsarten ab, da sich viele Politiken von einem zum anderen Jahr oder sogar von Programm zu Programm nicht sehr verändern. Sie geben auch Aufschluss über Schwierigkeiten bei der Durchführung und über kritische Ereignisse, die die Wirksamkeit der Politik beeinflussen.¹⁴³

Schon vorliegende Bewertungen enthalten oft Daten über materielle Outputs und (potenziell) erzielbare Ergebnisse. Kombiniert mit den realen (Erfahrungs-)Kosten lassen sich dadurch in der Programmplanungsphase Schätzungen für einzelne Maßnahmenbereiche errechnen. Auf dieser Grundlage ist es möglich, für Standardmaßnahmen der Mainstream-Programme (z.B. Flurneuordnung, Agrarumweltmaßnahmen) relativ detaillierte Finanzierungspläne mit adäquaten Output-Zielen zu erstellen. Im Gegensatz dazu sind LEADER-Maßnahmen aufgrund des regionsspezifischen Charakters jedoch kaum prospektiv zu bewerten.

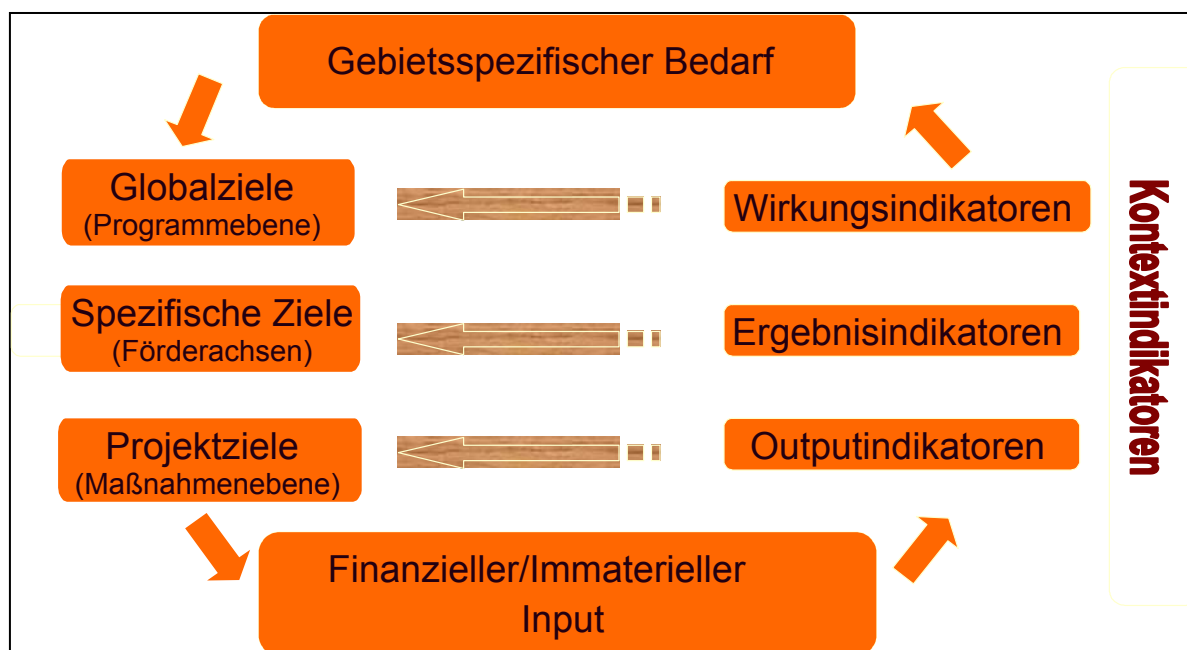
Quantifizierung von Zielen

Die Überprüfung des Logical Frameworks und dessen Operationalisierung sollte aus Gesamtsicht der ersten Evaluierungsschritte zur Identifizierung relevanter Indikatoren beitragen, um Auswirkungen und Ergebnisse auf der Ebene des Programms (Outputs, Ergebnisse bei den Begünstigten) quantifizieren zu können. Dieser Prozess soll die Programmbehörden dazu ermuntern, nicht nur globale und strategische (qualitative) sondern auch operationelle Ziele (quantitativ) zu formulieren. Im Kern geht es darum, die zu verändernden „Größen“ (z.B. Ausmaß von

¹⁴³ Dies gilt vor allem für Maßnahmen der „traditionellen“ Agrarstruktur- und Regionalpolitik innerhalb der GAK und GRW (vgl. z.B. Abschn. 2.2.2.3 mit den jeweiligen Nachweisen). Hierzu liegen zahlreiche Grundlagen-Untersuchungen vor, deren Ergebnisse im Rahmen von Ex ante-Evaluationen genutzt werden können. Ebenso liegen die Ergebnisse der Halbzeit-, nicht jedoch die End-Bewertungen der vorangegangenen Periode zum Zeitpunkt der Programmplanung vor.

Disparitäten) durch möglichst konkrete und konsistente Ziele des Programms zu manifestieren. Quantifizierte Ziele bilden die Grundlage für die nachfolgende Begleitung und Bewertung des Programms (vgl. Abschn. 3.2.2). Die Verordnungen sehen die Verwendung eines logischen Systems von Indikatoren vor, das sich auf die einschlägigen Verfahren in den Mitgliedstaaten und die Erfahrungen stützt, die in den beiden letzten Programmplanungszeiträumen der Strukturfonds gesammelt wurden.¹⁴⁴ Die vorgeschlagene Klassifizierung entspricht vereinfacht der Indikatorenkette der folgenden Abbildung.

Abbildung 8: Vereinfachtes „logical framework“ und Indikatoren



Quelle: Eigener Entwurf, verändert nach EU-KOM, 2000 (Dok. VI/12035/00), S. 4.

Im Zusammenhang mit „innovativen“ Programmzielen und –inhalten, die überdies auf eine starke Betonung qualitativer Prozess-Instrumente abstellen (lokale Partnerschaft, bottom up- und integrativer Ansatz) ist jedoch eine ex ante-Quantifizierung ansonsten gängiger Indikatoren (Beschäftigungszuwachs usw.) grundsätzlich schwierig. Hinzu kommt der kleinräumige Charakter der LEADER-Initiative, der eine makroökonomische Modell-Quantifizierung nahezu ausschließt. Behelfsweise lassen sich durch Aggregation von quantifizierten Einzel-Zielen auf lokaler Ebene die Ziele auf Programm-Ebene abschätzen. Eine andere Möglichkeit ist die prozessbegleitende Ziel-Quantifizierung mit Hilfe von Leistungsindikatoren, die von den regionalen Programmbehörden (Regierungen, DLE usw.) ermittelt werden.

¹⁴⁴ Vgl. die beispielhafte Operationalisierung von Indikatoren entsprechend des aufgezeigten Schemas in Abbildung 8 für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß EU-VO 1257/1999 auf der Evaluation-Site http://www.evaled.info/frame_themes_policy1_7.asp. Die Auswahl und Definition von Indikatoren zur Messung von Beschäftigungseffekten (Brutto- und Nettoeffekte) wird in den Handbüchern der MEANS-Serie erläutert, vgl. insbesondere EU (GD REGIO): Evaluation the Contribution of structural funds to employment, MEANS Handbook no. 6, S. 23-32, Luxemburg 1999.

3.2.2 Programm-Implementation, Begleitungs- und Bewertungssysteme

Umsetzungsmodalitäten, Programmmanagement

Ein wesentlicher Aspekt der Bewertung (insbesondere der Ex ante- und Halbzeitevaluation) befasst sich mit der institutionell-administrativen Umsetzung der Maßnahmen. Dieser Evaluierungsschritt soll Hinweise zur Verbesserung der Programmimplementation generell sowie die Adäquatheit der Verwaltungs- und Verfahrensabläufen im Besonderen liefern, um zu einer effizienteren Programmumsetzung beizutragen (vgl. auch Abbildung 3 sowie KNOEPFEL et al., 1997, S. 88 ff.). Dabei geht es u.a. um folgende Fragen:

- Ist der zügige Vollzug des Programms gewährleistet? Welche Ursachen sind für Verzögerungen zu finden und wie können diese beseitigt werden?
- Wie ist die Akzeptanz des Programms bei den Begünstigten?
- Sind die „Behördenarrangements“ ausreichend? Wie könnte die Abstimmung z.B. einzelner Verfahrensschritte verbessert werden, um zu einer reibungsloseren Realisierung beizutragen? Dies ist insbesondere bei sektor- und ressortübergreifenden Abstimmungsverfahren wie sie bei LEADER+ i.d.R. notwendig sind, ein wichtiger Aspekt.
- Sind die Förderrichtlinien/-konditionen und Kontrollmechanismen angemessen zur Erreichung der Förderziele?
- Aus welchen institutionell-organisatorischen, programminternen oder finanziellen Gründen wird ein höherer Programmterfolg behindert?
- Sind die Informations- und Publizitätspflichten des Programmverwalters ausreichend?
- In welchem Ausmaß sind Beteiligungsmöglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialpartner an LEADER-Konzepten gewährleistet? Sollten die Möglichkeiten der Beteiligung an der Programmplanung und –umsetzung durch bessere vertikale und horizontale Integration von Fachressorts, Partnern aus Verbänden und Interessengruppen verbessert werden?

Die Beantwortung dieser Fragen soll in der Summe zu einer verbesserten Konzeption des Programm-Designs und der Umsetzungsmodalitäten beitragen, um Hindernisse des Programmvollzugs zu identifizieren und abzubauen. Letztlich muss eine Aussage darüber getroffen werden,

- ob ein Programm als Ganzes oder in Teilen bis zum Bewertungszeitpunkt unzulänglich implementiert wurde und deshalb erwartete Wirkungen nicht oder nicht im beabsichtigten Umfang eintreffen,
- oder ob es zwar angemessen implementiert wurde, aber aufgrund einer mangelhaften Interventionslogik - auch als „false theory“ bezeichnet - kaum messbare Ergebnisse in Bezug auf die anvisierten Handlungsziele nachgewiesen werden können (WOLLMANN, H., 2000, S. 202 f.).

Anforderungen an Indikatoren zur Programmbegleitung und -bewertung

Sinn und Zweck von Indikatoren ist es, komplexe Wirkungszusammenhänge in einfacher zu handhabende Informationen zu bündeln. Sicherlich sind in gewissem Maß auch Informationsverluste in Kauf zu nehmen. Indikatoren sind ein äußerst hilfreiches Instrument für die Projektleiter, Partner und Akteure. Dies gilt nicht nur für die Bewertung, sondern auch für die Begleitung

der Programmdurchführung. Soweit möglich, sollten die Indikatoren bereits bei der Aufstellung des Programms festgelegt werden, da es eine frühzeitige Festlegung der Indikatoren allen Beteiligten erleichtern dürfte, das Programm über alle Phasen hindurch zu beurteilen. Grundsätzliche Reflexionen über die Indikatoren im Vorfeld des Programms können zudem hilfreiche Denkanstöße in Bezug auf die Relevanz der Ziele und der Programmstrategie geben.

Begleitindikatoren dienen dabei primär zur Steuerung eines Programms (z.B. durch Output-Messungen), Wirkungsindikatoren zur Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen im Zusammenhang mit den konkreten Veränderungen im Umfeld der Begünstigten. Letztlich soll dadurch ein Vergleich der Programmdurchführung mit den angestrebten Global- und Schwerpunktzielen ermöglicht werden (vgl. Abbildung 8). Gleichzeitig sind Veränderungen des Kontexts in der indikatorengestützten Programmbegleitung zu berücksichtigen (Kontextindikatoren).

Aus evaluationstheoretischer Sicht werden folgende Anforderungen an Begleit- und Wirkungsindikatoren gestellt:¹⁴⁵

(1) Aussagefähigkeit: Indikatoren sollen ein einfaches „Abbild“ des Programms, der Maßnahmen und der Projekte bieten. Sie sollen den Zielen des Programms folgen und sich zur Programmsteuerung bzw. -bewertung eignen. Diesen Vorgaben entsprechend ergeben sich folgende Anforderungen:

- Konsistenz und Kausalität der Indikatoren mit der Maßnahmenebene: Besteht ein Zusammenhang zwischen den Indikatoren und den Projektergebnissen?
- Normativität der Indikatoren: Pflicht zum Nachweis des Outputs zur Erfüllung der Programmziele.
- Relevanz der Indikatoren für die jeweiligen Maßnahmen- und Programmziele: Entsprechen die zu „messenden“ Projektergebnisse den beabsichtigten Förderzielen und -wirkungen?
- Aktualität der Indikatoren: Gewährleistung einer zeitnahen Erfassung.
- Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit: Entspricht der tatsächliche Nutzen zur Steuerung und zur Bewertung des Programms den dafür aufgewendeten Mitteln?

Darüber hinaus sollten sich Indikatoren für EU-Programme an einer gemeinsamen europäischen Grundlage orientieren, um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der strukturpolitischen Interventionen zu gewährleisten.

(2) Verfügbarkeit: Die Durchführung der Berichts- und Begleitmaßnahmen sollte auf eine möglichst praktikable Art und Weise stattfinden. Eine naheliegende Möglichkeit wäre eine Berichts-

¹⁴⁵ Vgl. die Diskussion der Anforderungen an Indikatoren im Zusammenhang mit den Ziel 5b-Interventionen bei YOUNG, N., ISLA, M., SCHRADER, H. et al: Monitoring and Evaluation of Objective 5b-Regions ...a.a.O.; ebenso bei GRAJEWSKI, R., SCHRADER, H., TISSEN, G.: Vorschläge für die Wirkungsanalyse und Bewertung von Maßnahmen zur Anpassung der Agrarstruktur und zur Entwicklung der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern gemäß Ziel 5a und 5b der EG-Strukturfonds (1991-1993), Braunschweig 1995, S. 57 ff.. Ferner bei THISEN, G., TOEPEL, K.: Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum – Zwischenbewertung des Ziel 5b-Programms Schleswig-Holstein, Frankfurt/M. 1998. Die Erfahrungen mit der „Aussagekraft und Anwendbarkeit“ dieser Indikatoren flossen in die Fortentwicklung der Evaluations-Ansätze für ländliche Entwicklungsmaßnahmen ein. Vgl. die neuere Zusammenstellung von Beispiels-Indikatoren auf der URL: http://www.evaled.info/frame_themes_policy1_7.asp.

pflicht von Fördermittelempfängern (Begünstigten). Eine umfassende und über verschiedene Maßnahmen aggregierte Berichterstattung wird jedoch durch die manuelle Erfassung bei komplexen Programmen mit verschiedensten Förder-Schwerpunkten (Ziel 1-Programme) erschwert. Die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Erfassung des physischen Outputs und der erwartbaren Wirkungen (=Leistung der Programmmaßnahme) könnte hierbei gezielte und den unter (1) erläuterten Anforderungen entsprechende Informationen liefern.¹⁴⁶ Die benötigten Daten könnten somit möglichst kurzfristig verfügbar gemacht und methodisch weitgehend nachvollziehbar aggregiert werden. Als Hilfsmittel zur Steuerung der Programmdurchführung dürfte diese Art der Datenbereitstellung zumindest soviel an Mehrinformation bieten, dass eine „Feinjustierung“ auf Ebene der Maßnahmen und Förderschwerpunkte, z.B. durch Anpassung der Finanzpläne, besser begründet werden kann.

(3) Aggregationsgrad: Die Aggregation von Einzelindikatoren zur Bewertung der gesamten Programmumsetzung und Wirkungen ist häufig trotz der Verfügbarkeit von Informationen zu den Fördermaßnahmen nur eingeschränkt möglich. Sofern die vielfältigen Entwicklungsmaßnahmen eines Programms nicht durch eine weitergehende Erfassung von Ergebnis- und möglichst Wirkungsindikatoren ergänzt wird, können Bewertungsaussagen nicht oder nur mit Einschränkungen getroffen werden. Zudem spielen bei den Einzelmaßnahmen eine Reihe externer Faktoren sowie die jeweiligen äußeren Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle für den „Erfolg“. Insofern muss immer der gebietspezifische Kontext bei der Programmumsetzung berücksichtigt werden. Als Wirkungsindikatoren, die über viele Fördermaßnahmen aggregiert werden können, zählen z.B. Beschäftigungs- und Einkommenszuwachs auf der Begünstigtenebene (mikroökonomisch) und Wertschöpfungszuwachs auf der regionalen Ebene (makroökonomisch).

Die Bewertung der Programmplanung sowie der Interventionen erfolgt nach Art. 49 der EAGFL-VO anhand „erfolgsbezogener“ Indikatoren. Um die Durchführung der einzelnen Bewertungen zu erleichtern, empfiehlt es sich, schon die Begleit- und Monitoringsysteme möglichst auf einen Nachweis der Leistungs- und Wirkungsgrößen eines Programms auszurichten. Die Vorschläge der DG Regionalpolitik sehen z.B. eine Erweiterung der Begleitung um Ergebnis- bzw. „Leistungs-Indikatoren“ vor, mittels derer zur Programm-Halbzeit eine sogenannte Leistungsreserve zuguteilt werden kann. Die Leistungsindikatoren sollen sich auf die direkten und unmittelbaren Auswirkungen der Programmaßnahmen beziehen und „Informationen über Veränderungen beispielsweise im Verhalten, in der Leistungsfähigkeit oder Leistung der Endbegünstigten“ liefern.¹⁴⁷ Dieses Schema geht über die Anforderungen der EAGFL-Verordnung 1257/1999 hin-

¹⁴⁶ Für LEADER+ hat das bayerische Landwirtschaftsministerium ein Internet-basiertes Dokumentations-System LEADER-Online (LE-ON) aufgebaut, das die in den Durchführungsverordnungen festgelegten Daten auf lokaler Ebene und auf Programmebene bereitstellen kann. Vgl. URL: www.le-on.org. Über den geschützten Intranet-Bereich können projektbezogene Leistungs-Indikatoren auf lokaler und regionaler Ebene eingegeben und z.B. auf Programmebene statistisch ausgewertet werden.

¹⁴⁷ Diese Indikatoren können physischer (Verringerung der Fahrtzeiten, Zahl der Auszubildenden mit erfolgreichem Abschluss, Zahl der Verkehrsunfälle) oder finanzieller Art (Investitionen des Privatsektors, Verringerung der Transportkosten) sein. Der Begriff der „Leistung“ ist auch in der Literatur nur grob definiert, bezieht allerdings die Indikatoren für Effektivität und Effizienz mit ein. Bei der leistungsgebundenen Reserve handelt es sich um eine Neuerung im Programmplanungsprozess, die in Artikel 44 der Strukturfonds-Rahmenverordnung von 1999 eingeführt wurde. Im Rahmen der leistungsgebundenen Reserve werden 4 % der gesamten Verpflichtungsermächtigungen erst nach Ü-

aus; es scheint jedoch ein geeigneter Weg zu sein, mit dem auch Fördermaßnahmen für ländliche Entwicklungsmaßnahmen sachdienlicher bewertet werden können.

Begleit- und Bewertungssystem

Unmittelbar im Zusammenhang mit der Wahl adäquater Indikatoren steht dabei die Frage, ob das Begleit- und Bewertungssystem einen wirkungsvollen Beitrag zur zuverlässigen und transparenten Beschreibung der projekt-, maßnahmen- und programmspezifischen Ergebnisse leistet und dadurch eine Feinsteuerung des Programms ermöglicht wird. Die von den Programmverwaltern vorgeschlagenen Begleit- und Bewertungsindikatoren sind auf Validität und Relevanz zu prüfen, d.h. auf ihre Fähigkeit, die gewünschten Informationen möglichst zielgenau zu liefern. Ebenso sind Vorschläge für die Verbesserung der Programmbegleitung durch aussagekräftige Indikatoren auszuarbeiten. Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil die Einschätzung der Programm-Leistungsfähigkeit häufig auf Basis des Monitoring-Systems getroffen wird (vgl. zum Vollzug bzw. zur Leistungsfähigkeit eines Programms die Diskussion in Abschn. 3.1.3.2).

Die Quantifizierung der Ziele war früher eine der Hauptschwierigkeiten bei der Planung von Strukturinterventionen und erfolgte häufig nur anhand finanzieller „Ausgaben-Ziele“. Bei der Planung der gegenwärtigen Runde der Strukturfonds wurde daher diesem Problem besondere Beachtung geschenkt und in viel stärkerem Maß auf die Festlegung quantifizierter maßnahmen-spezifischer und globaler Ziele geachtet. Die Erfahrungen aus den Bewertungen früherer Zeiträume haben gezeigt, dass die Verfügbarkeit von fundierten Begleitdaten als wesentlicher Input für den Bewertungsprozess von großer Bedeutung ist, in der praktischen Programmumsetzung jedoch sehr stark von der Bereitschaft der Fachverwaltungen abhängt, adäquate Zusatzinformationen über die finanziellen Grunddaten hinaus zu sammeln, bereitzustellen oder ggf. aufzubereiten.

Die Halbzeitbewertung bietet eine Gelegenheit, die erzielten Fortschritte zu überprüfen und Vorschläge zu machen, wo Verbesserungen vorgenommen werden können. Schlecht definierte Indikatoren und in ihrem Ausmaß fragliche sowie theoretisch nicht fundierte Zielsetzungen sollten dabei verdeutlicht werden. Die Indikatoren sollten soweit wie möglich einen relativ klaren Kausalzusammenhang widerspiegeln. Indikatoren, die sehr stark von externen Faktoren beeinflusst werden könnten und deswegen nicht oder nur unscharf die Leistungsfähigkeit des Programms abbilden, sind zu ermitteln und entsprechende Alternativen vorzuschlagen.¹⁴⁸

berprüfung der Leistung des Programms im ersten Quartal 2004 zugewiesen. Die Leistung wird anhand der Indikatoren für die Wirksamkeit, die Verwaltung und die finanzielle Durchführung sowie an den Zielen gemessen, die in der Interventionsform oder der Ergänzung zur Programmplanung vereinbart wurden. Die Kommission wird in enger Abstimmung mit den betreffenden Mitgliedstaaten bei ihren Überlegungen über die Zuweisung der Reserve bereits erreichte Zielvorgaben für die leistungsgebundene Reserve berücksichtigen. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (GD REGIO): Der neue Programmzeitraum 2000-2006 - methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3 (Indikatoren für Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methodik), Brüssel 1999, S. 12 f. DERSELBE: Die Halbzeitbewertung der Strukturinterventions, Arbeitspapier 8, Brüssel 2000, S. 25 ff.

¹⁴⁸ Beispiel: Anstelle der Anwendung des Indikators „Bevölkerungsentwicklung einer Ortschaft“ als Messkriterium für die Wirksamkeit von Dorferneuerungsmaßnahmen ist es angemessener, die „Zahl der durch die Dorferneuerung direkt Begünstigten, die in der Ortschaft bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen finden, zuzüglich der Zahl der Einwohner, für die neue Wohn- und Siedlungsmöglichkeiten im Zuge der Dorferneuerung geschaffen wurden“ zu verwenden.

Die Indikatoren des Begleitsystems liefern die Grundlageninformationen für die Bewertung. Bei der Auswahl der Bewertungsindikatoren erscheint es sinnvoll, einschlägige Fachbehörden und Landesanstalten sowie regionale Experten und Fachberater der Verwaltungen einzubinden. Generell ist hierbei darauf zu achten, die praktische Durchführbarkeit der Datenbeschaffung nicht zu erschweren und die Komplexität der Indikatoren sowie den zusätzlichen Zeitbedarf für Verwaltungen und Programmbegünstigte so niedrig wie möglich zu halten.

Ziel der Abstimmung mit den Experten ist generell, eine möglichst zweckmäßige und zielgenaue Anpassung der Bewertungsfragen des EU-Leitfadens an die spezifischen Anforderungen der LEADER+-Initiative des Programmgebiets zu erreichen. In Bayern wurden bereits zum Programmstart maßnahmenspezifische Indikatoren zwischen Programmverwaltung und Bewertern abgestimmt und anschließend in das LEADER-Online-System (LE-ON) eingearbeitet, das die notwendigen Informationen der LAG sowie deren Projekte abbilden soll (vgl. Abschn. 4.2.3.2).

3.2.3 Bewertung der Wirksamkeit von Programmen

Nachdem im Zuge der Halbzeitbewertung beurteilt wurde, ob die Relevanz der Strategie weiterhin gegeben ist, soll bei einer Aktualisierung der Halbzeitbewertung und noch umfassender bei der Ex post-Bewertung die Wirksamkeit und Effizienz auf der Grundlage der bis zu diesem Zeitpunkt erzielten Outputs und Ergebnisse überprüft werden. In Anbetracht der Programmresultate ist festzustellen, inwieweit es wahrscheinlich ist, dass die erwarteten Auswirkungen erzielt werden oder in welchem Umfang sie tatsächlich eintrafen. Die Analyse der Wirksamkeit und Effizienz auf Maßnahmenebene (operationelle Ziele) legt die Grundlage für eine (ggf. spätere) Analyse der spezifischen und globalen Ziele des Programms (EU-KOM GD REGIO, 2000a, S. 20).

Insbesondere bei der Ex post - Bewertung ist jedoch der Schwerpunkt auf die spezifische Wirkungsanalyse zu richten, bei der die Breite der Wirkungen des Instrumenteneinsatzes und der ausgelösten Projektwirkungen einzuschätzen ist. Eine kausale Wirkungsanalyse geht dabei über die Untersuchung der Effekte von Förderprogrammen und -instrumenten hinaus und schließt auch die Analyse von Wirkungszusammenhängen der Intervention ein. Da der „Programmerfolg“ von beabsichtigten wie nicht beabsichtigten Wirkungen abhängt, wird in diesem Zusammenhang häufig ein erweiterter Evaluationsansatz notwendig, der mithilfe von Vergleichen die programmspezifischen Auswirkungen zu analysieren vermag.¹⁴⁹

Folgende Aspekte stehen bei der Bewertung von realisierten Maßnahmen im Vordergrund:

- Welche physischen Outputs, Ergebnisse und Wirkungen der Einzelmaßnahmen lassen sich im Vergleich zu den angestrebten (quantifizierten) Zielen messen?
- Wie ist die Effektivität der Einzelmaßnahmen einzuschätzen?

¹⁴⁹ Vgl. EU-Dok. VI/43503/02, Anhang II, Abschn. 1.4, S. 43. Die Charakteristika von vergleichenden Evaluationsansätzen werden in Abschn. 3.3 ausführlicher erläutert.

- Welche kurzfristigen und langfristigen Veränderungen im Umfeld der Begünstigten können erwartet werden? Ist insbesondere bei den ländlichen Infrastrukturmaßnahmen, die erst längerfristig ihre volle Wirkung entfalten, ein ausreichender Bezug zu anderen wirtschaftsstrukturellen Maßnahmen und den sozioökonomischen Entwicklungspotenzialen (z. B. Humankapital) des Gebiets hergestellt worden?
- Ist eine der Programmplanung entsprechende Gesamt-Wirkung der Förderschwerpunkte festzustellen bzw. zu erwarten? Muss ggf. eine wirkungssteigernde Umschichtung von Finanzmitteln während der Laufzeit des Programms in Erwägung gezogen werden? Welche Maßnahmen innerhalb des Programms sollten in diesem Fall aufgestockt werden?
- Kann eine effiziente Programmumsetzung gewährleistet werden? Stehen aufgewendete Finanzmittel in einem angemessenen Verhältnis zu den (erwartbaren) Ergebnissen und Wirkungen? Welche Konsequenzen ergeben sich - angesichts zunehmend härter werdender Verteilungskämpfe um knappe Fördermittel - für die künftige Ausrichtung von Strukturfondsmaßnahmen und die Optimierung der Ressourcenallokation?
- Sind die Einzelmaßnahmen kohärent zum gesamten Entwicklungsplan bzw. zu anderen Politikmaßnahmen des Landes oder gibt es gegenläufige Wirkungen (möglicherweise Zielkonflikte)? Entsprechen die Programmwirkungen den Zielen der EU-Strukturfonds-Verordnungen und den nationalen Politikvorstellungen?

Häufig ist in Abstimmung mit den Programmbehörden eine Erweiterung der von der EU vorgegebenen Fragestellungen vorzunehmen, um spezifische Bewertungsfragen für die LEADER+ Initiative des jeweiligen Landes im Evaluationsdesign zu integrieren.

Ein besonderer Fokus ist bei der Wirkungsanalyse auf Nettoeffekte zu richten. Nettoeffekte, wie sie bereits in Abschn. 3.1.3.2 diskutiert wurden, sind zwar häufig als Bewertungsmaßstab für die Wirksamkeit von Programmen erwünscht, doch nur in begrenztem Maß abzuleiten. Dies gilt insbesondere für ländliche Entwicklungsprogramme wie die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, die bezogen auf das Finanzvolumen nur einen kleinen Teil des gesamten Politikbereichs für den ländlichen Raum umfasst. Wirkungen eines einzelnen Programms auf hochaggregierte (makroökonomische) Indikatoren, wie z.B. die Zunahme regionaler Wertschöpfungseinheiten, sind deshalb bei kleineren Programmen nicht oder nur mit Hinweis auf die Überlagerungs- und Verstärkungseffekte anderer Interventionen zu identifizieren. Häufig werden EU-kofinanzierte Maßnahmen auch über inhaltlich ähnlich ausgerichtete Länderprogramme durchgeführt, z.B. Dorferneuerungsverfahren, so dass eine Isolation der durch die EU-Programme induzierten Förderwirkungen äußerst schwierig oder nur in Kombination mit den anderweitig finanzierten Teilmaßnahmen möglich ist. Den Beitrag einzelner Maßnahmen, z.B. des EU-kofinanzierten Teils im Spektrum der Strukturpolitik zu isolieren wird deshalb als sehr schwierig, wenn nicht ganz unmöglich charakterisiert (TÖPEL, 2000, S. 398). Makroökonomische Wirkungsanalysen wie sie z.B. für die Bewertung der Struktur-Förderung in den neuen Bundesländern oder in anderen europäischen Ziel 1-Gebieten eingesetzt wurden (RIEDEL et. al., 1997; BEUTEL, 2002), werden in diesem Zusammenhang nur als sehr beschränkt geeignetes methodisches Instrument eingeschätzt (FORSTNER et al., 2002, S. 13). Im Vordergrund stehen deshalb Wirkungsanalysen mit Hilfe von Einzelindikatoren, die sich erhebungstechnisch z.B. aus Monito-

ring-Informationen, Dokumentenanalysen von Förderakten, repräsentativen Stichprobenbefragungen oder Fallstudien gewinnen lassen.

Auf Basis von Einzelindikatoren können jedoch Hinweise auf externe Einflüsse oder Mitnahme- und Verdrängungseffekte nicht in befriedigendem Maße - häufig nur in intensiver analysierten Einzelfällen - identifiziert werden. Dies gilt in geringerem Maß auch für Multiplikatoreffekte, die den durch die Programmintervention ausgelösten Sekundäreffekt (indirekte und induzierte Programmwirkungen bei Dritten) beschreiben. Demnach muss von dem hohen theoretischen Anspruch einer Erfassung von Nettowirkungen bei strukturpolitischen Maßnahmen, insbesondere für kleinräumige Entwicklungskonzepte abgewichen werden.¹⁵⁰ Die Gesamtwirkungen eines Programms müssen deshalb durch Aggregation der Einzelwirkungen der Teilmaßnahmen und logische Verknüpfung der quantifizierbaren Förderergebnisse zusammengefügt werden. Allerdings ist bei der Bewertung der Teilmaßnahmen darauf zu achten, inwieweit Nebenwirkungen, Stör- und Mitnahmeeffekte auftreten, die Einfluss auf die Gesamtwirkungen haben könnten.

In der Regel sind für die Bewertung der realisierten Maßnahmen die konkreten Vorgaben der EU-Generaldirektionen zu beachten, die sowohl maßnahmenspezifische als auch maßnahmen- bzw. kapitelübergreifende Fragen und Kriterien beinhalten. Für die praktische Bewertung der maßnahmenspezifischen Fragen ist ein klar operationalisiertes Untersuchungsfragen-Set auszu- arbeiten. Bei der Beantwortung dieser Fragen sind neben ökonomischen i.d.R. auch ökologische, soziale und politische Aspekte zu berücksichtigen.

Bei der maßnahmenübergreifenden Bewertung von LEADER geht es vorrangig um folgende Fragen (EU-Dok. STAR VI/43503/02, vgl. detaillierter die Bewertungsfragen im Anhang):

- Welche Auswirkungen sind für die begünstigten ländlichen Gebiete durch die Anwendung pilothafter integrierter Strategien zu erwarten?
- In welchem Umfang verändern sich Arbeits- und Lebensbedingungen in den ländlichen Kommunen? Welche kontextuellen und programmbezogenen Faktoren schufen günstige Voraussetzungen für den Erfolg von ländlichen Entwicklungsprogrammen?
- Welche Programm-Merkmale und Neuerungen erwiesen sich als vorteilhaft für die Programmimplementation und sind ggf. auf die Mainstream-Programme übertragbar?
- Ist ein Beitrag zur Stabilisierung von Beschäftigung und Einkommen erkennbar?
- Welche Wirkungskombinationen und –synergien ergeben sich im Zusammenhang mit anderen (regionalen, nationalen, europäischen) Programmen für die begünstigten Zielgruppen oder Regionen?

Im zu bewertenden Programm des Freistaats Bayern wird ferner ausdrücklich auf horizontale Querschnittsziele Bezug genommen.¹⁵¹ Neben der Förderung der Chancengleichheit von Frau-

¹⁵⁰ Vgl. die Überlegungen zur Wirkungsmessung von Ziel1- und Ziel 2-Maßnahmen bei TOEPEL, K.: Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 395-405. Da sich bei den finanziell umfangreicheren Programmen schon Probleme bezüglich der Erfassung von Nettoeffekten bemerkbar machen, ist zu erwarten, dass sich bei kleineren Programmen noch viel größere Hürden ergeben.

¹⁵¹ Vgl. BAYSTMLF: Gemeinschaftsinitiative LEADER+...a.a.O., S.95 ff.

en und Jugendlichen sind dies vor allem der Schutz und die Verbesserung der Umwelt sowie die Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft. Die Halbzeit- und Ex post-Bewertung soll die generelle Orientierung der LEADER+-Maßnahmen an den Querschnittsaufgaben überprüfen und bewerten.

3.2.4 Gesamt-Nutzen und Mehrwert des Programms

Generelle Bedeutung der Gesamtbewertung im Hinblick auf die Strukturfondsziele

In den Mitgliedstaaten haben die Strukturfonds jeweils spezielle Auswirkungen, deren Ausmaß und Profil von der EU-Kommission identifiziert und sofern möglich zusammengefasst werden. Im Allgemeinen lassen sich diese Aspekte - insbesondere bei kleinräumigen Förderprogrammen wie LEADER - nur punktuell in Fallstudien nachweisen. Die Kommission wünscht jedoch, dass die Bewerber in den Schlussfolgerungen der Bewertung (z.B. in den kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, vgl. EU-Dok. 12004/00) die Aspekte des „offensichtlichen Mehrwerts“ bestimmen, die aus der Existenz der Strukturfondsinvestitionen in der betreffenden Region oder dem Sektor resultieren (EU-KOM (GD REGIO), 2000a, S.25 f.).

In der Gesamtbewertung werden deshalb alle vorliegenden Bewertungsergebnisse - i.e.S. die Antworten auf die einzelnen Bewertungsfragen - zusammengeführt. Zu jedem der bereits genannten Aspekte in den vorangegangenen Abschnitten sollen Schlüsselprobleme und mögliche Lösungen aufgezeigt werden, die in Empfehlungen für die Verbesserungen des Programms münden.

Hauptanliegen der Strukturfonds ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu fördern. Die Halbzeitbewertung (und ggf. die aktualisierte Halbzeitbewertung) sollte zunächst Schlussfolgerungen über die dabei erzielten Fortschritte ziehen. Die Ex post-Bewertung baut darauf auf und kumuliert die Aussagen der vorangegangenen Evaluationen. Erleichtert wird dies, wenn von der Ex ante- bis zur Ex post-Bewertung eine konsistente Methodik angewendet wird. Eine identische Wirkungsdokumentation und -bewertung über den gesamten Programmzeitraum wird üblicherweise unter Verwendung einer Reihe quantitativer Indikatoren durchgeführt, die in nahezu allen Programmplanungsdokumenten und Bewertungsleitfäden vorgesehen sind (z.B. Veränderung von Wertschöpfung und daraus abgeleiteter Regionaleinkommen, Beschäftigungs-Äquivalente, Produktivität usw.). Zudem sind - falls erforderlich oder keine anderen Datengrundlagen verfügbar gemacht werden konnten - qualitative Bewertungsergebnisse im Hinblick auf die Ziele der Strukturfonds zu beurteilen.

Zentrale Untersuchungsfragen sind z.B. die Analyse des Gesamtnutzens für die Bedürfnisse des Fördergebiets und die Untersuchung des „Mehrwerts“ des Programms. Die Kernfrage lautet: „Was wäre ohne die Unterstützung der Strukturfonds geschehen“? Eine weitere Art der zusätzlichen „Wertschöpfung“ ist die Erprobung neuer Maßnahmen und Konzepte mit Unterstützung der Gemeinschaft, die ansonsten nicht vorgenommen worden wären. Das kann z.B. die

Verknüpfung konventioneller Verfahren der Dorf- und Flurentwicklung mit gemeindeübergreifenden regionalen Entwicklungsstrategien oder der Nutzen thematischer Leit-Themen - wie sie in LEADER+ gefordert wurden - für die Erhöhung der Wettbewerbskraft von Regionen sein.

Beurteilung des Mehrwerts von LEADER+ in Bayern

Bei der Bewertung von LEADER+ ist auf die Anwendung der Besonderheiten von LEADER zu achten. Die Leitlinien zur Bewertung zeigen in Anlehnung an Art. 34 der Mitteilung der Kommission auf, dass dies eine zentrale Anforderung an die Evaluation darstellt (EU-KOM (GD AGRI), 2002). Es ist insbesondere der Beitrag der besonderen Merkmale von LEADER auf die Gesamtauswirkungen zu erfassen. Abschnitt 1 und 4 der gemeinsamen Bewertungsfragen greifen explizit diese Anforderungen auf, aber auch in den anderen Bewertungsfragen (z.B. zu Fragen des Managements und der Finanzierung) sind diese zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass im Rahmen der Halbzeitbewertung und der späteren Aktualisierung aufgezeigt werden soll, in welchem Maß z.B. „bottom up-“, pilothafter und territorialer Ansatz sowie integrative und partnerschaftliche Vorgehensweisen einen Mehrwert im Vergleich zu klassischen Top down-Ansätzen geliefert haben. Zunächst dürfte jedoch die Funktionsweise der geschaffenen kooperativen Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen - sprich die „Produktivität“ der Lokalen Aktionsgruppe - als „neues“ Element der Strukturentwicklung im Blickfeld der Untersuchung stehen.

Bewertung des Gesamtprogramms: Verknüpfung formativer und summativer Evaluationsergebnisse

Die Gesamtbewertung hat sich an den Oberzielen des LEADER+-Programmes, aber auch an den Vorgaben übergeordneter landesspezifischer Entwicklungsziele zu orientieren. Die Bewertungsergebnisse und Schlussfolgerungen im Rahmen der Halbzeitbewertung sollen Informationen über die Relevanz der Fördermaßnahmen, ihre grundsätzliche Wirksamkeit und - je nach Fortschritt der Programmumsetzung - Daten zu erkennbaren Wirkungen liefern. Die Ergebnisse sind so darzustellen, dass

- Aussagen zum Nutzen und zur Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen möglich werden;
- Empfehlungen zur inhaltlichen Gestaltung und finanziellen Gewichtung als Entscheidungsgrundlage für die Anpassung des LEADER+-Programms Bayern getroffen werden können.

Nach Ansicht der Kommission sollen in der Gesamtbewertung die zu Ergebnissen verdichteten Informationen der Wirkungsbewertung mit den Daten zur Umsetzung der Besonderheiten auf allen Ebenen „gekreuzt“ werden, um den **Mehrwert von LEADER** zu bewerten. Die Analyse der Programmwirkungen beinhaltet die Beantwortung der gemeinsamen und programmspezifischen Bewertungsfragen. Die im Dokument Dok. VI/43503/02 bezeichneten Fragen und Kriterien umfassen die tatsächliche Beurteilung der Auswirkung von LEADER+ im Hinblick auf die allgemeinen Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion sowie die beiden Gesamtziele der Initiative, die wie folgt definiert wurden:

- Stärkung der Mainstream-Programme und der Politik der ländlichen Entwicklung im Allgemein;

- Unterstützung einer effizienten Ausnutzung der endogenen Potenziale von ländlichen Gebieten.

Dazu sind folgende Fragen vor allem im Rahmen der Ex post-Bewertung zu beantworten:

- Trägt die Umsetzung des LEADER+-Programms nachweisbar zur **pilothaften** Entwicklung ländlicher Teilräume in Bayern bei? Sind die gestarteten lokalen Entwicklungsprozesse geeignet, nachhaltige Impulse in den Regionen anzustoßen, ggf. sogar für die landesweite Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums?
- Welche Entwicklung wäre ohne LEADER+ zu erwarten (gewesen)? Dazu sollen auch Fragen des Mehrwerts von LEADER+, z.B. der Beitrag des regionalen Umsetzungsprozesses im Zusammenhang mit den von LEADER geforderten Kriterien, intensiv untersucht werden.

3.3 Evaluations-Design und -Methoden: Anwendbarkeit und Aussagekraft ausgewählter Strategien

3.3.1 Rahmenbedingungen beim Aufbau eines Evaluations-Designs

Evaluation ist spätestens seit Beginn der EU-Förderperiode 2000 - 2006 zu einem integralen Bestandteil des Politikzyklus' geworden. Von den Ergebnissen der Evaluation hängen nicht nur Entscheidungen über die Verteilung und Verwendung von Finanzmitteln ab, sondern auch allgemeine (meist politische) und spezifische (programmatische, instrumentelle) Weichenstellungen. Deshalb muss die Anlage der Evaluation - das Design - auf die Verwendung und Bedürfnisse der jeweiligen Entscheidungsträger und synchron dazu den wissenschaftlichen Forschungsablauf ausgerichtet werden. Das Untersuchungsdesign ist das konzeptionelle Herzstück einer Evaluation, das durch die Ausgangsfragestellung des Auftraggebers ausschlaggebend mitbestimmt wird. Hilfreich ist eine systematische Aufbereitung und Ableitung der Untersuchungsfragen und des spezifischen Informationsbedarfs, wie sie in Tabelle 4 in Anlehnung an die amerikanische Evaluationspraxis des General Accounting Offices („Planning Tool“ einer Evaluation) skizziert wurde.¹⁵²

Ausgehend von den Anforderungen der Auftraggeber an den Evaluator (vgl. Abschn. 3.2) ist zunächst ein Verständnis für dessen Intentionen zu gewinnen. Durch eine Diskussion der oft zunächst nicht sehr präzise formulierten Untersuchungsfragen mit dem Auftraggeber wird daraus meist rasch die Komplexität der Evaluation erkennbar, die es durch die klare Abgrenzung von Analysefragen, die Offenlegung der Interessen der beteiligten Programmbehörden und -nutzer (Stakeholder) sowie die Klärung empirisch-methodischer Machbarkeitsüberlegungen

¹⁵² Ausführlichere Erläuterungen mit Quellen-Nachweisen zum Vorgehen der GAO finden sich bei CARACELLI, V. J.: Methodology – Building Bridges to Knowledge, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 165-191. Umfassendere Hinweise zum Design von Evaluationen liefern BORTZ, J. UND DÖRING, N.: Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, Berlin/Heidelberg/New York 2002.

(Mess- und Durchführbarkeit) zu typisieren und vereinfachen gilt. Dieser Prozess dient auch einer generellen Erhöhung der Transparenz, um letztlich eine „objektive Bewertung“ der gestellten Untersuchungsfragen durchführen zu können.

Zudem wären die Rahmenbedingungen der Evaluation zu klären, die auf der einen Seite vom Auftraggeber festgelegt werden und den Spielraum des Evaluators umreißen, z.B. Zeit- und Kostenbudget sowie Beschränkungen hinsichtlich der Datenbeschaffung und -verfügbarkeit. Auf der anderen Seite ist gerade wegen der Auswirkungen von Evaluationen auf wirtschaftliche und politische Entscheidungen die Evaluation selbst nur selten unbeeinflusst von der Einflussnahme der „Stakeholder“. Dies gilt in besonderem Maße für lokale und regionale Entwicklungsprogramme wie LEADER, die eine Interaktion zwischen beteiligten Programmbehörden und -nutzern fördert („vertikale Partnerschaft“) und auch den Evaluator bei der Durchführung insbesondere partizipativer Evaluationsverfahren beeinflussen kann (vgl. Punkt 6 in Abschn. 3.1.3.2)

Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen:

- die Transparenz der Evaluationsmethode und die Unvoreingenommenheit der Evaluatoren besitzt eine herausgehobene Bedeutung für die Qualität der Evaluationsergebnisse;
- die Stakeholder sind im Einzelnen zu identifizieren und in die Evaluation einzubeziehen, um so auch ihre Einflüsse im gesamten Programm- und Evaluationsrahmen identifizieren zu können. Zu ihnen zählen: Die politischen Entscheidungsträger, die Programmgestalter, die Entscheidungsträger über die Finanzierung von Programm und Evaluation, Verwaltungsstellen, Akteure bzw. Zielgruppen des Programms, aber auch die Evaluatoren selbst. Die Abschätzung ihres jeweiligen Einflusses ist wegen vielfältiger Interessenkonflikte untereinander und wegen der unterschiedlichen Ebenen (nationale Politik, regionale Finanzierung, lokale Akteure), die berührt sind, nicht immer einfach.

Die Wahl des Designs impliziert verschiedene Entscheidungen, die in den Gesamtkontext eines Evaluations-Designs einzuordnen sind (vgl. Tabelle 4, Spalte „Design-Strategie“):

- Zunächst ist festzulegen, ob sich die Evaluation auf einen einzelnen Fall (bzw. einen Programmteil) konzentrieren soll oder ob ein Vergleich unter mehreren Fällen vorgenommen wird. Damit verbunden ist die Entscheidung über die Anlage der Evaluation als Längsschnittanalyse, z.B. als Vorher-Nachher-Vergleich des zu untersuchenden Evaluationsgegenstands, oder die Anlage als Querschnittsvergleich, z.B. ein Mit-Ohne-Vergleich von geförderten und nicht geförderten Zielgruppen (vgl. detaillierter die wichtigsten Designs in Tabelle 6 in Abschn. 3.3.1.4).
- Darüber hinaus muss entschieden werden, ob eine Gesamterhebung in Frage kommt oder eine Auswahl von Untersuchungsobjekten getroffen wird. Hier rücken die Methoden der Stichprobentechnik und die Repräsentativität des Samples für die Grundgesamtheit in den Vordergrund.
- Überdies ist zu klären, ob ein experimenteller, ein quasi-experimenteller oder ein nicht-experimenteller Ansatz gewählt werden soll. Damit korrespondiert die Frage, ob empirische Feld- oder Labor-Experimente durchgeführt, sowie Modell- oder Praxisfälle analysiert werden.

Wenngleich damit noch nicht alle Entscheidungen über das Vorgehen bei der Evaluation getroffen wurden (vgl. die weiteren Spalten in Tabelle 4), sind damit die grundlegenden Weichen über die Aussagekraft der Untersuchung, die Art der Informationsbeschaffung und der vergleichenden Wertung benannt. Die eigentlichen Methoden der Datengewinnung werden indessen in einem nächsten Schritt ausgewählt (vgl. Abschn. 3.3.2), weil sie einen verfahrenstechnischen und keine konzeptionellen Charakter besitzen. Wie bei den anderen Arbeitsschritten des „Planning Tools“ gilt auch hier, dass die Abgrenzung zwischen Design und „Techniken“ der Datenbeschaffung eher funktionell zu sehen ist (BALTHASAR, 1997, S. 175 ff.) und dem Untersuchungsziel angepasst werden muss.

Tabelle 4: Elemente und Kernfragen eines Evaluations-Designs - „Planning Tool“

Untersuchungsfragen	Informationsbedarf	Informationsquellen	Design-Strategie	Datengewinnung	Datenanalyse	Grenzen, Hindernisse	Aussagekraft der Analyse
Was will der Auftraggeber der Untersuchung wissen?	Welche Art von Informationen wird benötigt, um die Fragen zu beantworten?	Woher kommen die Informationen?	Wie werden die Informationen zur Beantwortung der Fragen benutzt?	Wie werden die Daten gewonnen?	Welche Art von Analysen werden mit den Informationen durchgeführt?	Welchen Einschränkungen unterliegt die Evaluation?	Worüber kann der Evaluationsbericht informieren?
<p>Inhaltliche Anforderungen (vgl. Abschn. 3.2)</p> <p>Klarheit / Abgrenzung der Fragen</p> <p>Politische Neutralität (Identifizierung und Offenlegung der Stakeholder-Interessen)</p> <p>Objektivität</p> <p>Messbarkeit</p> <p>Durchführbarkeit</p> <p>Festgelegte Rahmenbedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zeitrahmen - Zielgruppen - „Breite“ des Forschungs-Spielraums 	<p>Typen von Aussagen:¹</p> <ul style="list-style-type: none"> - Physische, monetäre, soziale Untersuchungs-Dimension - Deskriptive Dokumentation - Analytisch-erklärende Aussagen - Referenzen, Legitimationen <p>Programmumsetzung (Förderverfahren und -kriterien)</p> <p>Programmbeteiligung und -inanspruchnahme</p> <p>Wirkungen</p> <p>Verwaltungs- und Verfahrensabläufe</p> <p>Kosten, Finanzierungsinstrumente</p>	<p><u>Primärdaten:</u></p> <p>Planungs- und Umsetzungs-Behörden</p> <p>Beteiligte Verwaltungen</p> <p>Externe Experten</p> <p>Programmnutzer (Endbegünstigte)</p> <p>Programm- / Richtlinien-spezifische Dokumentationen</p> <p>Datenbanken, Monitoringsysteme</p> <p><u>Sekundärdaten:</u></p> <p>Offizial-Statistiken</p> <p>Externe Datenbanken</p> <p>Vorliegende Studien (Grundlagenuntersuchungen, Fallstudien, Einzelfalluntersuchungen)</p>	<p>Analyse aller oder einzelner Fälle</p> <p>Auswertung von Fallstudien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Repräsentativ oder nicht repräsentativ - Mit-Ohne Vergleich - Vorher-Nachher-Vergleich <p>Simulations- und Modell-Analysen</p> <p>Bewusste Auswahl von Fällen und Orten (Tiefen-Analysen)</p> <p>Herstellung von Beziehungen zwischen einzelnen Fragen (Analyse von Interaktionen, Korrelationen)</p> <p>Bildung von Modellen und Hypothesen</p>	<p>Akten- / Dokumentenanalysen</p> <p>Leitfaden-Interviews</p> <p>Strukturierte Interviews</p> <p>Schriftliche Befragungen</p> <p>Mündliche Interviews in Fokusgruppen</p> <p>Visuelle Bewertungen</p> <p>Workshops</p> <p>Gruppen-diskussion</p>	<p>Deskriptive Statistiken</p> <p>Kosten-/Nutzen-Analysen</p> <p>Schließende Statistiken (Regressions-, Varianz-, Cluster- und Faktorenanalysen usw.)</p> <p>Qualitativ - interpretierende Analysen</p> <p>Synthesen</p>	<p>Generalisierbarkeit</p> <p>Datenqualität und Reliabilität</p> <p>Zugang zu Aufzeichnungen, Dokumenten</p> <p>Grenzen durch Kosten-, Mitarbeiter- und Reiseeinschränkungen</p>	<p>Erwartete und nicht erwartete Befunde</p> <p>Fallbeispielbezogene Informationen</p> <p>Präzise Wertungen auf Stichprobenbasis</p> <p>Extrapolation in generelle Zusammenhänge</p> <p>Kosten verschiedener Programmoptionen</p> <p>Wirkungen von Änderungsvorschlägen</p>
<p>¹) Die Art der geforderten Aussagen bestimmt unmittelbar die Funktion der Evaluation (vgl. Abschn. 3.1.3)</p> <p>Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an die Praxis der amerikanischen GAO, vgl. CARACELLI, 2000, S.171.</p>							

3.3.1.1 Einzelfalluntersuchungen versus vergleichende Untersuchungsanlagen

Die am Einzelfall orientierte Untersuchungsanlage grenzt den gesamten Untersuchungsbereich auf einen Fall ein. Es findet kein Vergleich zu anderen Fällen statt. Eine Generalisierung der Evaluationsergebnisse wird nicht oder kaum angestrebt, allenfalls noch die Prüfung der Adäquatheit der Aussagen für eine Übertragung auf andere Fälle bzw. Regionen. Diesbezüglich wird jedoch schon eine weitere Untersuchung - nämlich die Bewertung der Angemessenheit der getroffenen Wertungen im zweiten Projektfall oder in einer anderen Region - notwendig. Der Vorteil der Einzelfalluntersuchung liegt in der möglichen Detailliertheit, Tiefe und Spezifik von Beschreibungen in Bezug auf einzelne Merkmalsdimensionen und Kausalitäten (KLÖTI UND WIDMER, 1997, S. 187). Das umfassende Verständnis des Einzelfalls dient deshalb auch mehr der Hypothesengenerierung als der Hypothesenüberprüfung. Sie sind im Rahmen von (Programm-)Evaluationen eher selten, weil sie kaum weitergehende Aussagen ermöglichen und häufig den deskriptiven Aspekt betonen. Weil eine generalisierende Wertung nur schwerlich möglich ist, kommen i.d.R. bei Wirkungsanalysen nach Möglichkeit vergleichende Designs zur Anwendung (s.u.).

Dennoch zeigen Einzelfalluntersuchungen ihren Nutzen bei der Analyse von Modell- oder Pilotvorhaben. Aufgrund ihrer Einfachheit werden sie häufig in der Praxis der Verwaltungspolitik angewendet, z.B. mittels Analyse von „Erfahrungsberichten“ der am Modellvorhaben beteiligten Verwaltungsstellen. Innerhalb der nur begrenzten Validität der Aussagen sind jedoch die Chancen einer raschen Akkumulierung von nicht kodiertem Erfahrungswissen von beteiligten Akteuren der Modellvorhaben äußerst günstig, um eine gezielte Nutzbarmachung des erworbenen Know-hows innerhalb von Verwaltungen anzuregen (WOLLMANN, H., 2000, S. 206).

Die Wahl des Einzelfalls sollte sich sehr eng an den Zielen der Evaluation orientieren, um möglichst aussagekräftige Informationen gewinnen zu können. Abhängig davon kommen folgende Auswahlmöglichkeiten mit entsprechenden Untersuchungs-Zielen in Frage (KLÖTI UND WIDMER, 1997, S. 199 ff.):

- Extreme Fälle: Analyse der Ursache von Varianzen;
- Musterbeispiele: Untersuchung von Best practices, Erfolgsanalyse;
- Kritische Fälle: Problemanalyse, Hemmfaktoren in der Programmumsetzung und -wirksamkeit;
- Typische Maßnahmen: Analyse des „Normal-Falls“, charakteristische Wirkungszusammenhänge für die Mehrheit der Programmnutzer;
- Illustrative Vorhaben: Untersuchung von Besonderheiten sowie
- Spezial-Fälle, z.B. bei komplexen oder politisch diffizilen Projekten.

Auch im Rahmen von LEADER-Aktivitäten erscheint es zweckdienlich, Einzelfallstudien zur Analyse von besonderen Aspekten der Implementierung, z.B. der LEADER-Merkmale durchzuführen. Dadurch wird ihre Anwendungs- und Wirkungsweise im lokalen Kontext besser erfass-

bar. Die Generalisierung der Aussagen ist jedoch nur im Zusammenhang mit weiterführenden Untersuchungen, z.B. mittels Rückkoppelung der Ergebnisse in Dialog-Workshops oder der Erweiterung der Einzelfalluntersuchung zur Fallstudie (vgl. z.B. Exkurs: Cost-Effectiveness-Analyse in Abschn. 4.1.3.2) vertretbar.

Fallstudien zählen an sich noch nicht zu den vergleichenden Untersuchungs-Designs. Sie sind zunächst auf Programmteile oder spezifische Themen ausgerichtet, die den Auftraggeber bzw. den Evaluator interessieren. Sie dienen der besseren Erklärung der Wirkungen - auch aus Ermangelung passenden theoretischen Wissens. Zwar besitzen sie, abhängig von der untersuchten Fallzahl, eine hohe interne Validität für den analysierten Programmaspekt, entbehren jedoch weitgehend einer externen Validität und der Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen. Erst mit Hilfe zusätzlicher methodischer Bausteine werden diese Defizite beseitigt. Dazu sind i.d.R. drei Vorgehensweisen geeignet (WOLLMANN, H., 2000, S. 207 ff.):

- vergleichender Fallstudienansatz, der bei repräsentativer Auswahl der Untersuchungsobjekte einer Querschnittsanalyse ähnelt (vgl. die Diskussion im nachfolgenden Abschn. 3.3.1.2);
- konzeptionell reflektiert ausgewählte Fallstudie;
- theoretisch angeleitete Fallstudien.

Die beiden letzten Strategien setzen voraus, dass

- über vorausgehende Breitenuntersuchungen (Grunderhebung, baseline survey, vgl. Abschn. 3.3.2) Daten über die Struktur und Charakteristika der in Frage kommenden Untersuchungsobjekte gesammelt werden, um anschließend eine bewusste bzw. typische Auswahl für die adäquate Beantwortung der Untersuchungsfragen treffen zu können,
- theoretische Handlungstheorien anhand einer klaren Interventionslogik mit Interventionsvariablen sowie zuverlässigen Leistungs- und Wirkungsindikatoren abgeleitet wurden, die einen im Vergleich zu Maßnahmen ohne Programmintervention offensichtlichen Mehrwert der Fallstudien-Objekte begründen.

3.3.1.2 Quer- versus Längsschnittanalysen

Querschnittsanalysen vergleichen verschiedene Untersuchungsobjekte wie Gemeinden, Regionen oder Bundes-Länder. Ebenso können Organisationen, Institutionen, Unternehmen oder Individuen Gegenstand des Vergleichs sein. Besondere Formen des Querschnitts-Vergleichs sind der klassische Mit-Ohne-Vergleich oder in jüngerer Vergangenheit vermehrt auch das Benchmarking.¹⁵³ Charakteristisch ist, dass die genannten Untersuchungsobjekte zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem definierten Zeitraum synchron erfasst werden. Der Vorteil

¹⁵³ Vgl. die Ausführungen zum Benchmarking als Methode der Bewertung auf der Evaluations-Website, die mit Unterstützung der EU-Kommission aufgebaut wurde. Benchmarking wird dort wie folgt definiert: "Qualitative and quantitative standard for comparison of the performance of an intervention. Such a standard will often be the best in the same domain of intervention or in a related domain. Benchmarking is facilitated when, at the national or regional level, there is comparative information of good and not so good practice. The term benchmarking is also used to refer to the comparison of contextual conditions between territories." Vgl. ausführlichere Informationen im Zusammenhang mit beispielhaften Anwendungen auf der Site http://www.evaled.info/frame_techniques_part4_2.asp (auch als Download). Benchmarking ist ursprünglich ein wettbewerbswirtschaftliches Analyseinstrument im Sinne eines kontinuierlichen

stimmten Zeitpunkt oder in einem definierten Zeitraum synchron erfasst werden. Der Vorteil von Querschnitts-Vergleichen liegt darin, dass der generelle Kontext der Evaluationsobjekte derselbe ist, z.B. der Einfluss globaler Entwicklungstrends oder konjunktureller Faktoren. Die Vergleichbarkeit ist durch die möglichst hohe Homogenität der Grundmerkmale beider Vergleichsgruppen herzustellen, z.B. sollten Unternehmen ihre Aktivitäten in den gleichen Marktsegmenten ausüben, ähnliche Kosten- und Beschäftigungsstrukturen aufweisen und vergleichbaren Betriebsgrößen-Gruppen angehören.¹⁵⁴ Da Querschnittsanalysen nur zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, ist die Bereitstellung von Ergebnissen vergleichsweise rasch möglich.

Bei Mit-Ohne-Vergleichen wird üblicherweise versucht, von den beobachteten Differenzen zwischen (ggf. konstruierten) Vergleichsgruppen auf die Wirkungen des Programms zu schließen. Die Validität dieser Vorgehensweise ist in hohem Maße abhängig von der Verfügbarkeit möglichst ähnlicher Objekte für die „Kontroll-Gruppen“, die **ohne** den Einfluss der Interventions-Variable des Programms analysiert wird. Möglich sind allerdings auch „statistische Kontrollgruppen“, bei denen die sonstigen Merkmalsunterschiede zwischen den Gruppen statistisch konstant gehalten werden (z.B. Haushalts- und Betriebsgröße, Einwohnerzahl und wirtschaftsgeografische Lage von Regionen). Querschnitts-Vergleiche können auch dazu verwendet werden, um Mitnahmeeffekte abzuschätzen; dazu wäre in der nicht geförderten Vergleichsgruppe zu prüfen, in welchem Umfang vergleichbare Maßnahmen auch ohne Förderung realisiert wurden. Dies könnte die Quantifizierung der Nettowirkungen des Programms erleichtern (vgl. unten).

Doch schon auf der regionalen Ebene wirken sich die oben genannten Trends unterschiedlich stark aus, da z.B. Branchenstrukturen oder Marktpotenziale ungleich verteilt sind. Ebenso eignen sich Querschnitts-Analysen weniger dazu, dynamische Prozesse zu erfassen. Bei länderübergreifenden Studien mit mehreren Evaluations-Teams ist ferner darauf zu achten, dass von Beginn an eine strikte methodisch-verfahrenstechnische Übereinstimmung bei der Erfassung der Bewertungsdaten aller Untersuchungsgruppen gewährleistet wird, um Ergebnisse vergleichen zu können. Vor allem bei der EU-weiten Durchführung von Evaluations-Studien ist deshalb ein gemeinsames Forschungs-Design zu vereinbaren, das die institutionellen Besonderheiten der nationalen Programmumsetzung berücksichtigt, zumal sie in einigen Fällen auch

Vergleichs von Produkten, Dienstleistungen und Herstellungsmethoden zur Analyse der Leistungsunterschiede zwischen einzelnen Unternehmen. Ziele sind die Ermittlung der Ursachen von Wettbewerbsnachteilen und schließlich deren Beseitigung sowie die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Unternehmens. Vgl. BOTTA, V. (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling, Herne/Berlin 1998, S. 406 ff. sowie WEBER, J.: Einführung in das Controlling, Stuttgart 1999. Übertragen auf Konzepte der Regionalentwicklung bedeutet dies den Vergleich von Strategien, Projekten, Dienstleistungen und Prozessen zwischen Regionen bzw. Kommunen. Mit dem Ziel, eigene Probleme zu erkennen und beeinflussbare Stellgrößen bei den anderen Regionen zu identifizieren, soll insbesondere bei „lernorientiert-partizipativen Evaluationen“ ein Erfahrungs- und Wissensgewinn initiiert werden. Zum Benchmarking von kommunalen Leistungen hat die Bertelsmann-Stiftung verschiedene Wettbewerbe initiiert. Darüber hinaus wurden sogenannte „interkommunale Vergleichsringe“ zwecks Leistungsvergleich und Weiterentwicklung der spezifischen Verwaltungs-Dienstleistungen gegründet. Vgl. www.kgst.de, Rubrik „IKO-Netz“. Ebenso bei ADAMASCHEK, B., BAITSCH, CH.: Interkommunaler Leistungsvergleich, Kritische Erfolgsfaktoren, Gütersloh 1999. Internationale Vergleiche (größerer Städte) finden sich bei PRÖHL, M. (Hrsg.): Die lernende Organisation – Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung, Internationale Recherchen und Fallbeispiele (Cities of Tomorrow), Gütersloh 1998. Vgl. auch Abschn. 3.4 mit weiteren Nachweisen.

¹⁵⁴ Ein Beispiel dafür sind horizontale Betriebsvergleiche anhand von Kennzahlen der Jahresabschlüsse landwirtschaftlicher Unternehmen mit homogener Betriebsstruktur.

als zusätzliche Einflussvariable zur Erklärung von Differenzen beachtet werden muss. I.d.R. ist die Methodik ohnehin mit den einschlägig befassten Abteilungen der Kommission abzustimmen. Bei Längsschnitt-Analysen wird im Gegensatz dazu derselbe Gegenstand über einen Zeitraum hinweg untersucht um dadurch Entwicklungen, Verhaltensänderungen bzw. Phasenverläufe identifizieren zu können. Typisch in der Evaluationsforschung ist der bereits genannte Vorher-Nacher-Vergleich, der auch als „pretest-posttest-design“ oder temporaler Vergleich bezeichnet wird. Durch messtechnische Vervielfachung der Erfassungszeitpunkte ergeben sich daraus Panel-Untersuchungen, die eine bessere Schätzung der Wirkungsweise einer Intervention zulassen. Eine strengere Form bildet die Zeitreihenanalyse mit der kontinuierlichen Beobachtung der Wirkungen in einer Untersuchungseinheit (z.B. einer politischen Verwaltungseinheit) nach einer Intervention über einen längeren Zeitraum.¹⁵⁵

Die Analyse des Untersuchungsobjekts nach der Intervention mit gleichzeitiger Rekonstruktion der Ausgangssituation stellt eine wesentliche Vereinfachung dieses Konzepts dar (retrospektiver Vorher-Nacher-Vergleich). Diese Vorgehensweise wird aus forschungsökonomischen Motiven häufig angewandt, birgt jedoch die Gefahr einer ungenauen Erfassung der Pre-Test-Situation in sich. Ebenso schwierig ist in diesem Zusammenhang die Isolierung von externen positiven wie negativen Einflussgrößen, die parallel zu den Interventionsvariablen wirken. Eine exakte Erfassung von Netto-Wirkungen kann auf diese Weise nur in dem Maße erfolgen, in dem die Kontext-Einflüsse erkennbar und messbar gemacht werden.

Die Längsschnitt-Analyse kann mit unterschiedlichen statistischen Verfahren erfolgen, z.B. Vergleich der Streubreite, des Mittelwertes, der prozentualen Verteilung von Häufigkeiten vor und nach der Anwendung eines Programms. Die zuverlässige Anwendung dieses relativ einfach erscheinenden Ansatzes verlangt hingegen eine Reihe von Voraussetzungen:

- Präzise Bestimmung der Ausgangslage; dazu müssen bereits vor Programmbeginn die Indikatoren bekannt sein, die später im Zeitverlauf verglichen werden sollen; bei persönlichen Interviews gilt dies im Prinzip auch für die Auswahl der Befragten und die Art der Befragung (Design der Datengewinnung, vgl. Tabelle 4);
- Annähernd gleiche externe Rahmenbedingungen vor und nach Programmstart, um von dort Verzerrungen auszuschalten. Es sollte z.B. geprüft werden, ob möglicherweise ein genereller Trend die Ausprägung der „Nachher-Ergebnisse“ mit beeinflusst (z.B. allgemeiner Konjunkturverlauf, vgl. Abbildung 5 und Erläuterungen in Abschn. 3.1.3.2).

In der Evaluationspraxis der ländlichen Entwicklungsprogramme wurden wirkliche temporale Vergleiche bisher wenig eingesetzt, zumal auch in den Ex ante-Evaluierungen nur wenig verwertbare Ausgangsdaten verfügbar waren. Zweckdienlicher, weil mit nur einer „Feldbegehung“ durchzuführen, erweist sich diesbezüglich die oben erwähnte „retrospektive“ Vorher-Nacher-Untersuchung.

¹⁵⁵ Vgl. die Anforderungen und Schwierigkeiten der Zeitreihenanalyse, insbesondere die Probleme, divergierende Zeitpfade der Wirkungsverläufe exakt zu erfassen, bei KLÖTI, U. UND WIDMER, TH.: Untersuchungs-Designs, in: BUSSMANN, W. et al.: Einführung in die Politikevaluation, Basel, 1997, S. 207 ff.

Eine weitere Form des Vergleichs ist der normative Vergleich, der realisierte Ergebnisse (bzw. Wirkungen) nach der Intervention „Zielwerten“ gegenüberstellt, die aufgrund von objektiven Erkenntnissen erreicht werden sollten. Diese Art von „Benchmarking“ setzt passende und auch akzeptierte Normwerte voraus, die im einfachsten Fall vorgegeben sein können (Richtwerte aus Verordnungen, z.B. zur Gewässergüte), meist jedoch nur auf Basis von Breitenuntersuchungen mit hoher Fallzahl abgeleitet werden können. Zum einen zählen zu den häufiger verwendeten Normzahlen der Evaluationspraxis durchschnittliche Entwicklungen auf Basis amtlicher Statistiken oder ökonomische Kennwerte, z.B. von vergleichbaren Betriebsgruppen der Buchführungsstatistiken sowie Branchen-Durchschnitte. Zum anderen fallen darunter auch qualitative Befragungs-Ergebnisse, die aufgrund von regionsübergreifenden Befragungen erfasst und anschließend den Ergebnissen der Programmteilnehmer gegenübergestellt bzw. an deren Durchschnitt indexiert werden. Der Vergleich mittels „Normen“ wird auch als „generische Kontrolle“ bezeichnet. Die empirisch gewonnenen Informationen werden dabei mit den „normalerweise“ im Zeitablauf zu erwartenden Veränderungen verglichen. Dazu ist die Erfassung der Entwicklung der Programm-Begünstigten in Bezug auf deren Kontextbedingungen erforderlich.

Tabelle 5: Analyse von Nettowirkungen durch Vergleich mit den Kontextbedingungen

Situation/Entwicklung der Gruppe der Begünstigten		Entwicklung der Kontextbedingungen	
		Verbesserung	Verschlechterung
Verbesserung	Stärker als im Vergleich zum Kontext	Positive Nettowirkung	Positive Nettowirkung
	Geringer als im Vergleich zum Kontext	Keine positive Nettowirkung	
Verschlechterung	Geringer als im Vergleich zum Kontext		Positive Nettowirkung
	Stärker als im Vergleich zum Kontext	Keine positive Nettowirkung	Keine positive Nettowirkung

Quelle: EU-Dokument VI/12004/2000 endg., S. A 15.

In den Bewertungsleitfäden zur Halbzeit- und Endbewertung der EU-VO 1257/1999 wird auf dieser Grundlage ein Raster vorgestellt (vgl. Tabelle 5), mit dem Nettowirkungen der Förderung aus dem Vergleich der Förder-Zielgruppen mit der regionalen Kontextsituation abgeleitet werden sollen. Dies setzt jedoch voraus, dass adäquate Indikatoren der Kontext-Vergleichsgruppen oder -Branchen verfügbar gemacht werden können. Die Beschaffung solcher Vergleichsdaten gelingt jedoch nicht immer, wie bereits die Diskussion in Abschn. 3.1.3.2 gezeigt hat. Gerade bei Programmen mit kleineren Fallzahlen oder besonderen Anforderungen wie LEADER+ sind kaum statistische Kontrollgruppen auf Basis amtlicher Officialstatistiken konstruierbar.

3.3.1.3 Experimentelle, quasi-experimentelle und nicht-experimentelle Designs

Gerade der Anwendungsbezug der Evaluation (vgl. Abschn. 3.1.1.1) setzt einen für die Praxis brauchbaren methodischen Zugang voraus. Wie weit deshalb ein Design als experimentell be-

zeichnet werden kann, hängt von der Vorgehensweise bei der Bestimmung der Vergleichsgruppen und der Art der Verteilung der Untersuchungsobjekte auf die Vergleichsgruppen ab.

Experimentelle Designs gehen von der Überlegung aus, dass aufgrund der Beeinflussung einer unabhängigen Variablen („treatment“) in einer Versuchsgruppe („experimental group“) der Wirkungsnachweis erbracht werden kann, z.B. in Form eines Labor- oder Feldversuchs. Dies setzt einerseits voraus, dass in einer Kontrollgruppe, die nicht mittels der Programmintervention beeinflusst wird, möglichst ähnliche Untersuchungsobjekte vertreten sind. Andererseits geht ein experimentelles Design von der zufälligen Zuordnung der Objekte zu den Untersuchungsgruppen vor der Datenerhebung aus („Randomisierung“). Diese Bedingung ist jedoch bei der Evaluation (struktur-)politischer Programme kaum einzuhalten. Ethische, politische, soziale und letztlich auch rechtliche Faktoren spielen gerade bei der Vergabe von Subventionen eine nicht unerhebliche Rolle. Der chancengleiche Zugang zu öffentlichen Fördermitteln verhindert in diesen Fällen gewissermaßen die Anlage eines experimentellen Designs. Sowohl WOLLMANN (2000, S. 203 ff.) als auch KLÖTI UND WIDMER (1997, S. 194 ff.) folgern deshalb, dass sich dieser Evaluationsansatz als Folge der methodischen und politischen Schwierigkeiten bei der Schaffung der erforderlichen Versuch- und Untersuchungsanordnung - vor allem in seiner methodisch rigorosen Variante - für die Evaluation von Politikmaßnahmen nur in begrenztem Maße eignet (auch POLLIT, 1995, S. 140).

Um die Vorteile des Experiments für die Wirkungsanalyse dennoch nutzen zu können, wird ersatzweise auf Evaluations-Designs zurückgegriffen, die grundsätzlich derselben Logik folgen, jedoch weniger hohe Anforderungen an die Randomisierung sowie an ein ex ante fixiertes Untersuchungs-Design stellen. Das so genannte quasi-experimentelle Design ähnelt sehr stark der Vorgehensweise im Rahmen der Querschnitts- und Längsschnitt-Vergleiche (vgl. Abschn. 3.3.1.2). Um den methodischen Mängel der nicht durchführbaren Randomisierung auszugleichen, behilft man sich beispielsweise mit einem paarweisen „matching“ von Untersuchungsobjekten. Zu einem Objekt in der Versuchsgruppe wird jeweils ein hinsichtlich allen relevanten Drittfaktoren möglichst ähnliches Objekt in der Vergleichsgruppe gesucht. Bei heterogenen Grund-Gesamtheiten mit einer Vielzahl von divergierenden Merkmalen, z.B. Gemeinden oder Regionen, ist dieser Weg wiederum nur begrenzt geeignet (POLLIT, 1995, S. 140). Vielfach bedient man sich einer Charakterisierung verschiedener „Entwicklungs-Typen“ innerhalb der Grundgesamtheiten, um zweckdienliche Vergleichsgrundlagen zu erhalten.¹⁵⁶ Ungeachtet der methodischen Schwierigkeiten eröffnet ein quasi-experimentelles Vorgehen vor allem dann einen befriedigenden Evaluationsansatz, wenn es gelingt, die Drittfaktoren (Störvariablen) zu kontrollieren. Mittels Bildung einer hinreichenden Kontrollgruppe und gleichzeitiger Analyse der Entwicklungsverläufe wäre der quasi-experimentelle Vorher-Nachher-Vergleich gegenüber dem echten Experiment als durchaus „belastbares“, alternatives Design zu bezeichnen (WOLLMANN, 2000, S. 204 f.).

¹⁵⁶ Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Drittvariablen ex post durch die Verwendung von multivariaten, statistischen Verfahren zu kontrollieren. Vgl. dazu WIDMER, TH., BINDER, H.-M.: Forschungsmethoden, in: BUSSMANN, W. et

Nicht-experimentelle Designs unterstellen im Gegensatz dazu keine experimentelle Logik und werden deshalb i.d.R. als wenig leistungsfähig eingestuft. Dessen ungeachtet finden sie in der Evaluationspraxis aufgrund ihrer Einfachheit breite Anwendung, z.B. in Form von „One-shot case studies“, „Ad hoc Assessments“, expertengestützten Einzelfall-Befragungen und klassischen „ex post facto-Untersuchungen“. Sie dienen eher der Hypothesengenerierung und der deskriptiven Erfolgskontrolle einer Intervention als der experimentellen Hypothesenüberprüfung.

3.3.1.4 Design-Kombination und Triangulation

Um die wichtigsten Designs zu systematisieren, werden die elementaren Zusammenhänge bzw. Unterschiede anhand einiger methodischer Merkmale in Tabelle 6 nochmals beleuchtet. Sie repräsentieren acht typische Evaluations-Designs, die häufig im Rahmen der Evaluation von Politik- und Programmmaßnahmen Verwendung finden (ROSSI et al., 1988, S. 112 ff.). Die Kombination verschiedener Kontroll- und Datenerhebungsstrategien, die in den vorstehenden Abschnitten an ausgewählten Aspekten veranschaulicht wurden, führt zu der aus Tabelle 6 ersichtlichen Klassifikation. Die erste Spalte gibt das Design an; die zweite Spalte bezeichnet die Art der (Zufalls-)Zuordnung der Untersuchungsobjekte zur Versuchs- und ggf. zur Kontrollgruppe; die dritte Spalte benennt die Art der Kontrollgruppe. Anschließend werden in Spalte vier und fünf die Anzahl der erforderlichen Datenerhebungs-Zeitpunkte sowie der praktische Anwendungsbereich des jeweiligen Designs angegeben.¹⁵⁷

Angesichts der auftretenden Probleme bei Anwendung eines einzigen Untersuchungsdesigns, wurden verschiedenste Anregungen gegeben, mit Hilfe des kombinierten Einsatzes verschiedener Designs die Validität der Aussagen von Evaluationsstudien zu erhöhen. Während die „Kombination“ voneinander unabhängige methodische Analysewege zur Untersuchung der Evaluationsobjekte wählt, spricht man bei sich ergänzenden Methoden von „Integration“. Dadurch lassen sich Analyseergebnisse ergänzen, besser fundieren und auch überprüfen. Im Zusammenhang mit der Konzeption von Evaluations-Designs hat sich diesbezüglich der Begriff der „Triangulation“ gebildet. Sie zielt ausgehend von einem angemessenen „Methoden-Mix“ auf einen möglichst umfassenden Zugang zum Evaluandum ab. Die Besonderheiten eines Evaluationsgegenstandes sollen dabei durch breitere Untersuchungsfragestellungen und einen interdisziplinären Untersuchungsansatz aufgegriffen werden.¹⁵⁸ Der Ansatz umfasst sowohl kombinierte als auch integrierte Techniken zur gegenseitigen Absicherung von Ergebnissen.

al.: Einführung in die Politikevaluation, Basel, 1997, S. 214-255.

¹⁵⁷ Vgl. die ausführliche Darstellung mit zahlreichen Beispielen bei ROSSI, P., FREEMAN, H., HOFMANN, G.: Programm-Evaluation, Stuttgart, 1988, S. 112 ff.

¹⁵⁸ Erstmals wurde dieser Gedanke in den Sozialwissenschaften von CAMPBELL und FISKE Ende der 1950er Jahre eingeführt. Vgl. den kurzen Abriss zur Entstehung und Entwicklung der Triangulation in KLÖTI, U. UND WIDMER, TH.: Untersuchungs-Designs, ... a.a.O., S. 210 ff.

Tabelle 6: Typische Forschungsdesigns für Wirkungsanalysen

Design	Zuteilung der Intervention an Untersuchungseinheiten	Art der Kontrollgruppen	Datenerhebungszeitpunkte	Anwendungsbereich
„Echte“ Experimente mit Randomisierung	Randomisierung durch Evaluator / Forscher	Randomisierte Kontrollen; oft zusätzliche statistische Kontrollen	Minimum: nur nach der Intervention. Meist vorher und nachher, oft mehrere Messungen während der Intervention	Nur Programme mit partieller Erfassung der Zielpopulation
„Quasi-Experimente“ mit konstruierten Kontrollgruppen	Unkontrollierte Auswahl, nicht randomisierte Zuteilung	Konstruierte und/oder statistische Kontrollen	Minimum: nur nach der Intervention. Meist vorher und nachher, oft mehrere Messungen während der Intervention	Nur Programme mit partieller Erfassung der Zielpopulation
Pretest-Posttest-Untersuchungen	Unkontrollierte Auswahl	Reflexive Kontrollen	Minimum: Vorher-Nachher-Messung	Programme mit vollständiger oder partieller Erfassung
Retrospektive Vorher-Nachher-Untersuchung	Unkontrollierte Auswahl	Retrospektive reflexive Kontrollen	Nachher-Messung mit retrospektiven Messungen der Ausgangssituation	Programme mit vollständiger oder partieller Erfassung
Panel-Untersuchung	Unkontrollierte Auswahl	Reflexive Kontrollen	Mehr als zwei Messungen während der Intervention	Programme mit vollständiger oder partieller Erfassung
Zeitreihenanalysen	Unkontrollierte Auswahl	Reflexive Kontrollen	Viele Messungen vor und nach der Intervention	Programme mit vollständiger oder partieller Erfassung
Querschnittsanalysen	Unkontrollierte Auswahl	Statistische Kontrollen	Nur Nachher-Messungen	Programme mit partieller Erfassung
Qualitative Analysen	Unkontrollierte Auswahl	Generische und / oder Schattenkontrollen	Nur Nachher-Messungen	Programme mit vollständiger oder partieller Erfassung

Quelle: Verändert nach Rossi et. al., Stuttgart 1988, S. 113

Als wichtigste Typen von Design-Triangulation unterscheiden KLÖTI UND WIDMER (1997, S. 10 ff.) die Daten-Triangulation, eine methodologische Triangulation, die Triangulation der Evaluatoren und eine konzeptionelle Triangulation. Während die ersten beiden Ansätze methodisch relativ einfach durch die Einbeziehung verschiedener Datenquellen, Datengewinnungstechniken und Forscher mit unterschiedlichen Qualifikationen zu bewerkstelligen wären, lässt sich die letztgenannte Vorgehensweise nur mit erheblichem Zusatzaufwand gestalten. Dasselbe Evaluandum soll dabei mit verschiedenen Analysekonzepten untersucht werden, um durch eine Kombination der Vergleichsebenen die verschiedenen Sichtweisen der Realität - in Bezug auf das Evaluationsziel, z.B. die Wirksamkeit der Intervention - besser erfassen zu können. Dies hängt wiederum eng von einem aufeinander abgestimmten Einsatz empirisch-analytischer und interpretativ-hermeneutischer Verfahren ab (vgl. Abschn. 3.3.2).

Die „konzeptionelle Triangulation“ versucht insofern aus unterschiedlichem Blickwinkel die Programmumsetzung und -wirkung zu erfassen, um durch die Schnittmenge aus mehreren Informationsebenen einen vollständigeren Gesamteindruck zu gewinnen. Dies kann logischerweise nur in einem fortgeschrittenen Stadium der Programmimplementation erfolgen, wenn alle Programmmerkmale (z.B. LEADER-Kriterien, vgl. auch Abschn. 2.2.2.3) in der Praxis ausreichend angewendet werden. Ansonsten bleiben die Fragmente der einzelnen Informationsebenen nur in „eindimensionaler“ Sichtweise erkennbar. LAMNEK (1988, S. 236) hebt dagegen kritisch hervor, dass Triangulation keine übergeordnete „Hauptwirklichkeit“ analysiert, sondern vielmehr zu komplementären Sichtweisen der Realität führt, die sich gleichwohl ineinander fügen können.

Der methodische Vorteil der Triangulation ergibt sich indessen aus der größeren Unabhängigkeit der Evaluations-Ergebnisse von einzelnen Zugangsweisen, Designs oder „Erklärungstheorien“. Sie wird aufgrund ihres höheren Aufwands vor allem bei komplexen Programmen oder weitreichenden „politischen“ Entscheidungen angewendet, z.B. der Übertragung von instrumentellen und institutionellen Neuerungen aus Modellvorhaben in die „breite“ Praxis („Mainstreaming“). Bei weniger umstrittenen Maßnahmen und bei Programmen mit einfacher Interventionslogik genügen die bereits in den vorstehenden Abschnitten skizzierten Designs.

3.3.2 Ausgewählte Datengewinnungs-Methoden

Die Verfahren der Informationsgewinnung, die in Evaluationen eingesetzt werden, richten sich in erster Linie nach den Erkenntnissen und Ergebnissen, die gesucht werden, den Datenmengen und der Datenverfügbarkeit, in gewissem Maße aber auch nach den methodischen Erfahrungen und „erkenntnistheoretischen Forschungs-Positionen“ der Evaluatoren (WIDMER UND BINDER, 1997, S. 214 ff.). Zwei Forschungsparadigmen werden diesbezüglich unterschieden:

- Empirisch-analytische Verfahren (quantitative Methoden); sie lehnen sich an naturwissenschaftlichen Methoden an und gehen von einer weitgehend rationalistischen Sicht der sozialen Welt aus.
- Interpretativ-hermeneutische Verfahren (qualitative Methoden); sie orientieren sich primär an den in den Geisteswissenschaften üblichen Methoden der Erkenntnisgewinnung.

Die im folgenden Abschnitt skizzierten Methoden¹⁵⁹ werden in der Praxis häufig in spezifischen Evaluations-Designs kombiniert, z.B. standardisierte Baseline-Befragung aller Begünstigten mit einer qualitativen Intensivbefragung ausgewählter Interviewpartner; oder Auswertung der Monitoringdaten der Verwaltung mit Expertenbefragungen von Führungskräften der Verwaltung. Wichtig ist generell, bei der Wertung von Evaluationsergebnissen klar zwischen folgenden Signifikanzniveaus zu differenzieren.

¹⁵⁹ Vgl. die Dokumentation und Illustration des methodischen Repertoires, das im Zusammenhang mit der Evaluation von Maßnahmen der EU-Strukturpolitik eingesetzt wird, auf der URL: www.evaled.info.

- Repräsentativ beschaffte Daten für die Gesamtheit der Untersuchungsobjekte (qualitativ und quantitativ), hierzu zählen auch hochgerechnete Ergebnisse aus repräsentativen (möglicherweise auch „bewusst“ nach Kriterien ausgewählten) Stichproben.
- Spezifische Informationen auf Basis von Fallstudien (qualitativ und quantitativ).
- Individuelle subjektive Einschätzungen einzelner Programm-Stakeholder.

Hinzu kommen grundlegende Anforderungen bei der Beschaffung, Auswertung und Darstellung der Daten:

- Klarheit der Datenbasis: Verwendung vorliegender (statistischer) Informationen (Sekundärerhebung) oder spezifische Beschaffung von Daten für die Evaluation (Primärerhebung).
- Auswahl einer ausreichend großen Fallzahl bzw. Datenmenge; bei der Auswertung und Ergebnisdarstellung ist die Fallzahl jeweils anzugeben, zumal sie bei der Erhebung von Primärdaten häufig verschieden ist und auf Teilfragen keine Antworten gegeben werden;
- Hinreichende Beachtung der Kontextbedingungen, die möglicherweise von einander abweichen und Einfluss auf die Ausprägung der Daten haben können.

In den beiden folgenden Abschnitten werden knapp die wichtigsten Methoden beschrieben, die sich für die Bewertung ländlicher Entwicklungsprogramme bewährt haben und auch in den verschiedenen empirischen Untersuchungen (vgl. Abschn. 4) angewendet wurden. Für anspruchsvollere statistische Auswertungsverfahren ist häufig die Datenbasis insgesamt zu gering oder zu heterogen. Dennoch ist bei der Informationsgewinnung auf ein hohes Maß an Validität und Reliabilität zu achten.

3.3.2.1 Quantitative Methoden

Die quantitativen Methoden gehen von einer weitgehend rationalistischen Sicht der zu bewertenden Zusammenhänge aus. Sie unterstellen, dass sich komplexe Erscheinungen (soziale Welt) in Teil-Elemente gliedern lassen, zwischen denen bestimmte Zusammenhänge bestehen, die sich auch quantitativ nachweisen lassen. Die Zusammenhänge werden über die Bildung von Variablen dargestellt. Aufbauend auf theoretischen Annahmen werden wissenschaftliche Hypothesen formuliert und diese dann mithilfe von Daten geprüft. Die Gültigkeit der Hypothesen wird angenommen, sofern sie nicht mithilfe der Daten falsifiziert werden können. Neue Hypothesen können zu neuen Theorien zusammen gefügt werden. Der Grundgedanke ist: Theoretische Wirkungsmodelle, die immer nur einen Teil der sozialen Welt einschließen, werden mit realen Daten konfrontiert und auf ihren Aussagegehalt getestet. Voraussetzung dazu ist, dass zumindest Grundkenntnisse über die zu evaluierenden Zusammenhänge existieren (WIDMER UND BINDER, 1997, S. 214 f.).

(1) Auswertung von Sekundärdaten

Die Nutzung von bereits vorliegenden Daten, die vorwiegend aus Unterlagen des Fördersystems, aus der amtlichen Statistik oder aus sonstigen Daten-Pools (z.B. andere Evaluationen,

Dokumentationen, Grundlagen-Untersuchungen, externe Datenbanken usw.) stammen, ist der Ansatzpunkt der im folgenden beschriebenen Methoden.

Bei der Verwendung von Daten aus der amtlichen Statistik besteht ein häufiger Nachteil darin, dass sie nur (hoch) aggregiert oder nicht auf einer zweckmäßigen regionalen Ebene zur Verfügung stehen. Andererseits erlaubt die Verfügbarkeit langer Datenreihen die längerfristige Beobachtung von Entwicklungen, z.B. der Entwicklung der (landwirtschaftlich) Beschäftigten, der Zahl der Existenzgründungen (Gewerbebeanmeldungen) oder Betriebsaufgaben, die regionale Verteilung von Faktoreinsatz und Produktion usw.. Daraus lassen sich Hinweise auf Defizite bzw. Förderbedarfe ableiten oder Vergleichswerte von größeren Gruppen (z.B. Regionsdurchschnitt) ermitteln, an denen die Ergebnisse von Förderfällen (begünstigten Zielgruppen) gemessen werden können (vgl. z.B. die vergleichenden Designs in Abschn. 3.3.1.2).

Kontextanalysen: Die Bewertung von Förderwirkungen kann nicht ohne hinreichende Kenntnis der Kontextbedingungen erfolgen, die in hohem Maße die Akzeptanz, Wirksamkeit und Wirkungen von strukturpolitischen Maßnahmen beeinflussen. Aus diesem Grund wird in den Bewertungsleitfaden regelmäßig eine aktualisierte Regionalanalyse als Grundlage der Bewertung gefordert.¹⁶⁰ Sie soll zuverlässige Kontextinformationen liefern, die eine bessere Einschätzung der Programmwirkungen ermöglichen kann.

Grundlage der Kontextanalysen sind vorwiegend Daten der Officialstatistik, die regionalisiert vorliegen sollten, um strukturpolitische Maßnahmen zielorientierter planen und umsetzen zu können. Diese Regionalisierung folgt üblicherweise administrativen Grenzen (Regierungsbezirke, Landkreise). Dies begrenzt den Informationsgehalt dann, wenn regionale Entwicklungsprobleme über Verwaltungsgrenzen hinweg auftreten, z.B. agrargebietsbezogene Benachteiligungen oder Vorteile aufgrund günstiger Stadt-Umland-Beziehungen. Je nach Fragestellung der Evaluation muss deshalb mehr auf die allgemeinen Kontextbedingungen des Ländlichen Raums (z.B. nach wirtschaftsstrukturellen Abgrenzungen bei LEADER+ und Ziel 2-Programmen) oder der landwirtschaftlichen Entwicklung (z.B. auf Basis der Agrargebiete bei der Bewertung des EPLR Bayern) Bezug genommen werden.

In einem eigenen Ansatz wurden für die Evaluierung regionaler Entwicklungsprogramme „Regionale Entwicklungstypen“ abgegrenzt (FORSCHUNGSGRUPPE ART, 1999, S. 58 ff.). Auch sie gehen von Kreisdaten aus, berücksichtigen jedoch ein breites Set an wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Kriterien. Sie wurden in Bayern bereits mehrfach dazu verwendet, um in Evaluationen die Abstimmung der Förderung mit dem regionalen Förderbedarf zu prüfen. Dabei werden vor allem Finanzausgaben und wenn möglich physische Output-Indikatoren in regionaler Gliederung den spezifischen Entwicklungstypen gegenübergestellt. Parallel zur Kontextanalyse ist deshalb eine Untersuchung der finanziellen Umsetzung erforderlich.

¹⁶⁰ Vgl. EU-Dok. VI/8865/99 für die Bewertung der ländlichen Entwicklungspläne nach EU-VO 1257/99 oder EU-Dok. VI/43503/02 für die Bewertung der LEADER+-Programme.

Finanzflusskontrolle: Das Begleitsystem (Monitoring) liefert aktuelle Sekundärdaten zur finanziellen und materiellen Umsetzung von Fördermaßnahmen. Falls diese Daten repräsentativ sind und Grundlagenuntersuchungen zur grundsätzlichen Wirkungsweise der Maßnahmen vorliegen, können aus den Monitoringdaten bereits erste Programmsergebnisse abgeschätzt werden. Diese Vorgehensweise wird häufig bei Maßnahmen der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung angewandt.

Dieser methodische Baustein verlangt zunächst eine Zuordnung der Förderdaten nach zeitlichen, regionalen und sachlichen Kriterien. Über die Analyse des Finanzflusses und der -verteilung können Förderschwerpunkte identifiziert werden, deren Ursachen in Interviews mit der Förderverwaltung geklärt werden sollten. Sie geben Hinweise auf mehrere Aspekte:

- Besondere Umsetzungsprobleme in Teilräumen, z.B. niedrige Finanzkraft der Gemeinden zur Kofinanzierung von öffentlichen (Infrastruktur-)Maßnahmen.
- Niedrige Akzeptanz von (einzelnen) Fördermaßnahmen und deren Ursache, z.B. zu komplexe Förderkriterien.
- Hohe Nachfrage nach Finanzmitteln aufgrund günstiger Förderkonditionen und einem problemadäquaten Förderangebot.

Das Fördersystem kann in der Regel relativ zuverlässige Informationen zum Vollzug und zur Kontrolle von Fördervorhaben bereitstellen. Diese Daten werden zunehmend digitalisiert, sind jedoch selten auf den Bedarf der Evaluatoren abgestimmt. Eine Ausnahme ist diesbezüglich das neue Monitoringsystem für LEADER+ in Bayern (LE-ON), das zugleich auf die spätere Evaluation ausgerichtet wurde. Weitere Quellen sind z.B. Geschäfts- oder Jahresberichte von regionalen Entwicklungsagenturen oder systematisch gesammelte Informationen der Beratungsstellen (z.B. Agrarberatung). Probleme entstehen dann, wenn Daten dieser Art aus unterschiedlichen Quellen verarbeitet werden müssen, weil selten einheitliche Erfassungsmethoden angewendet werden.

Sonstige Dokumentationen: Mit zunehmender Verbreitung systematischer Evaluationen wächst der Datenbestand, der über ähnliche Untersuchungsfragen gewonnen wird. Es handelt sich überwiegend um maßnahmen- und regionsspezifische Informationen, die für die weitere Bewertung vergleichbarer Vorhaben wichtige Informationen liefern. Ihre Verwendbarkeit ist immer an die Kontextbedingungen geknüpft und dabei in besonderem Maße an das Evaluations-Design. Die Verwendung solcher Daten wird außerdem durch die eingeschränkte Zugänglichkeit erschwert. Diese Schwellen sollen durch die Gründung „regionaler Netzwerke“ und regelmäßige Veranstaltungen der Evaluatoren, z.B. den fachlichen Arbeitskreis-Tagungen der DeGEval, zunehmend abgebaut werden.

(2) Erhebung von Primärdaten

Die eigene Erhebung von Daten ist dann erforderlich, wenn sekundäre Daten nicht oder nicht in der erforderlichen Gliederung und Zuverlässigkeit existieren. Die Primärdatenerfassung muss klaren Regeln folgen, um die Ergebnisse später verlässlich verarbeiten und bewerten zu können. Dazu werden überwiegend folgende Erhebungstechniken eingesetzt:

Standardisierte Befragungen: Im Zuge der Durchführung von Evaluationen sind die häufigsten Formen der standardisierten Erhebung persönliche Interviews, schriftliche Befragungen von Begünstigten und Zielgruppen sowie Telefoninterviews; dabei werden allen Befragten die gleichen Fragen gestellt und bei der Befragung selbst möglichst gleichartige Bedingungen eingehalten (z.B. gleiche Einführung und Problematisierung, gleiche inhaltliche Struktur);

Zur Bewertung strukturpolitischer Interventionen werden standardisierte Interviews in unterschiedlicher „Tiefe“ eingesetzt; üblich ist die Gewinnung von relativ wenigen grundlegenden Primärdaten im Zuge einer Grunderhebung - eventuell bei allen Begünstigten (Baseline-Erhebung). Sie erlaubt es zugleich, die Förderfälle nach bestimmten Kriterien zu clustern und dann z.B. gezielt Begünstigte bzw. Förderfälle für weiter gehende Intensiverhebungen auszuwählen. Sofern beide Verfahren repräsentativ erfolgen, lassen sich die Ergebnisse aus der Intensivanalyse auf die Grundgesamtheit hochrechnen.

Individuelle Intensiv-Interviews sind eine Sonderform standardisierter Befragungen, die sowohl bei Begünstigten als auch z.B. bei Verwaltungsfachleuten oder externen Experten eingesetzt werden. Wesentlich ist, dass sich die gewonnenen Ergebnisse quantitativ festhalten lassen. Eine jeweils einheitliche Vorgehensweise ist zu empfehlen, engt jedoch häufig die Gesprächsführung ein und sollte durch eher aktivierende Interview-Leitfragen bestimmt werden.

Auf der Ebene der Begünstigten können sie z.B. dazu genutzt werden, stichprobenartig die Richtigkeit von Förderangaben zu prüfen oder die geschaffenen Outputs und Ergebnisse sowie die dafür geleisteten Inputs näher zu bestimmen. Sie eignen sich insbesondere auch für eine intensivere Analyse von Wirkungsketten, erwarteten Wirkungen und möglicherweise nicht erwarteten Nebenwirkungen und sind in diesem Sinne wertvoll für die Abschätzung der Nettowirkungen von Fördermaßnahmen. Ebenso können sie notwendig sein, um Detailinformationen zur Konzeption von Wirkungsmodellen bzw. Modellkalkulationen zu gewinnen (z.B. die Schaffung von Beschäftigung im Rahmen ergänzender Erwerbstätigkeiten von landwirtschaftlichen Haushalten oder spezifische Verminderung des Arbeitszeitbedarfs als Folge einer Flurneuordnung).

Einzelinterviews mit Beratern und Verwaltungsfachleuten können vor allem tiefergehende Informationen zum Planungs- und Umsetzungsprozess sowie zu Durchführungsproblemen liefern. Dadurch lassen sich zugleich die Monitoringdaten besser für die Evaluation erschließen. Gerade die Analyse von Förderakten im „Vier-Augen-Prinzip“ gemeinsam mit den Fachberatern erlaubt die adäquatere Einschätzung des Wirkungsspektrums der Förderung, z.B. nicht nur der betrieblichen Effekte sondern auch Veränderungen im persönlichen Umfeld (Qualifizierung, Unternehmerische Bewertung).

Die Befragung **externer Experten** kann zur Wirkungseinschätzung und zur Erklärung spezifischer Wirkungszusammenhänge zweckmäßig sein. Dies hat sich in der Vergangenheit z.B. bei der Bewertung besonders innovativer Vorhaben bewährt, zu denen noch keine breit gesicherten Erfahrungswerte existierten, z.B. bestimmte Formen der Distribution regionaler Produkte. Experteninterviews sind außerdem eine Gelegenheit, um zu erkennen, warum möglicherweise Ziel-

gruppen durch Maßnahmen nicht oder nicht im gewünschten Umfang erreicht wurden, z.B. wegen unzweckmäßig definierter Fördervoraussetzungen.

Quantitative Inhaltsangaben werden dazu verwendet, verbale Informationen in den unterschiedlichsten Medien (Dokumente, Zeitungsartikel, Internetseiten usw.) zu vergleichbaren quantitativen Daten zu transformieren. Es geht dabei - entgegen der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Abschn. 3.3.2.2) nicht um eine interpretative Analyse. Auf diese Weise werden häufig ergänzende Unterlagen zu anderen Informationsquellen gewonnen.

Modellkalkulationen bauen auf einem klar strukturierten theoretischen Konzept auf und versuchen, durch Verknüpfung von primären und sekundären Daten Wirkungen modellhaft zu beschreiben.¹⁶¹ Eine wichtige Voraussetzung dafür sind zutreffende Annahmen, verlässliche Grunddaten und hinreichende Informationen über Wirkungsbeziehungen, die als Indikatoren in das Modell eingehen. In der Praxis können z.B. mit „Gruppenhof-Modellen“ die Wirkungen von Flurbereinigungsmaßnahmen auf die Organisation landwirtschaftlicher Betriebe oder die Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen von investiven Maßnahmen geschätzt werden.

Fallstudien bilden die intensivste Form der quantitativen Informationsgewinnung. Sie sind meistens thematisch ausgerichtet und erlauben es aufgrund der Tiefe und Breite des Untersuchungsansatzes am ehesten, komplexe Wirkungsbeziehungen aufzudecken und Mitnahmeeffekte sowie Verdrängungs- und Substitutionseffekte zu identifizieren. Mit Fallstudien lassen sich außerdem die Umsetzungsmodalitäten tiefer analysieren und mögliche Inkompatibilitäten im gesamten Förderspektrum aufzeigen. In welchem Umfang die Ergebnisse von Fallstudien für die Bewertung eines Programms herangezogen werden, hängt vor allem von der Repräsentanz der Fallstudien ab.

3.3.2.2 Qualitative Methoden

Die qualitativen Verfahren der Informationsbeschaffung versuchen, die soziale Welt möglichst in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Da jeder Einzelne „seine“ Welt aus seiner subjektiven Sicht erkennt, verlangen qualitative Methoden eine ausgeprägt „verstehende“ Vorgehensweise, die intensive Kommunikation mit denen voraussetzt, von denen Informationen gewonnen werden sollen (LAMNEK, 1988, S. 22). Der Rahmen der Informationsbeschaffung wird dabei weiter geöffnet („Prinzip der Offenheit“) als bei quantitativen Verfahren, verlangt andererseits aber auch eine gewisse Strukturierung und die Bildung von Hypothesen. Da die Sichtweise der Evaluatoren von

¹⁶¹ Zwar werden ökonomische Modellkalkulationen gerne als „wissenschaftliche“ Methode zur Abschätzung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten verwendet. Sie basieren jedoch häufig auf zahlreichen Modell-Annahmen, die - je nach Ausprägung der Annahmen - zu einer hohen Varianz der Ergebnisse führen können. Vgl. z.B. die Kritik von FRANKENFELD, P.: Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Manuskript zum Vortrag am Workshop des DeGEval-Arbeitskreises Strukturpolitik am 7.-8.3.2002. Generell müssen zum Einsatz ökonomischer Modellkalkulationen spezifische Voraussetzungen erfüllt werden, um den Erklärungswert der Ergebnisse begründen zu können. Vgl. die URL: http://www.evaled.info/frame_techniques.asp, hier insbesondere die Ausführungen zur Input-Output-Analyse, ökonometrischen Modellen usw..

den gewonnenen Informationen mit beeinflusst werden, können sich Vorgehensweise und Hypothesenbildung im Verlauf einer Evaluation ändern (WIDMER UND BINDER, 1997, S. 214 ff).

Dokumentenanalysen: Die gezielte Auswertung von Dokumenten sollte am Anfang jeder Evaluation stehen. Ziel ist es, aus offiziellen oder internen Papieren neue Zusammenhänge heraus zu lesen. Diese Analyse erleichtert es,

- das nötige Fachwissen zu gewinnen bzw. zu verbreitern,
- juristische und verwaltungsbezogene Zusammenhänge zu erkennen,
- den Kontext und die historische Entwicklung von Fördervorhaben zu erfassen.

Die Auswahl der Dokumente und die Art ihrer Analyse und Interpretation können vielfältig sein. Typische Dokumente sind amtliche Papiere wie Verordnungen, Richtlinien und Durchführungsregeln der Verwaltung zu Förderprogrammen. Darüber hinaus kommen bei regionalen Förderprogrammen mit dezentralem Management die ursprünglich geplanten Strategie-Konzepte, Sitzungsprotokolle, Jahresberichte, Rechenschaftsberichte, Zeitungsberichte und wissenschaftliche Arbeiten in Frage.

Problemzentrierte Interviews: „Ad-hoc-Befragungen“ von Einzelpersonen werden im Rahmen von Evaluationen überwiegend eingesetzt, um zu abgegrenzten Fragenbereichen tiefer gehende Informationen zu erhalten. Die Interviews erfolgen meist nicht standardisiert (offen), folgen möglicherweise jedoch einem Interviewer-Leitfaden (Checkliste). Sie sind auf jeden Fall fokussiert auf eine bestimmte Fragenstellung. Die Informationen werden verwendet, um bestimmte Hypothesen zu überprüfen (z.B. Substitutionseffekte von Fördermaßnahmen). Dies setzt voraus, dass bereits Kenntnisse über grundlegende Zusammenhänge existieren, das Interview deshalb mehr zur Vertiefung dieser Kenntnisse, zur Aufhellung von Teilaspekten oder zur Verbreiterung der Erkenntnisse durch Einbeziehung qualitativer Zusammenhänge verwendet wird.

Grundprinzip des problemzentrierten Interviews ist es, dem Befragten gegenüber offen zu sein und ihn bestimmen zu lassen, welche Informationen und subjektive Deutungen er geben will. Bei der Auswahl von Interviewpartnern ist darauf zu achten, dass sie über die nötige Sachkenntnis verfügen, um Fragen auch fundiert beantworten zu können.

In der Evaluation strukturpolitischer Programme bieten Einzelinterviews die Möglichkeit, Einschätzungen von Beteiligten und Betroffenen aufzufangen, die sich nicht in quantitativen Größen darstellen lassen, z.B.:

- Akzeptanz von Projekten und Programmen durch bestimmte Gruppen,
- Einschätzung qualitativer Wirkungen, z.B. von Dorfentwicklungsmaßnahmen auf die Verbesserung der sozialen Zusammenhänge im Dorf oder die generelle Lebensqualität,
- Beurteilung der Funktionalität der Zusammenarbeit in interkommunalen Kooperationen,
- Einschätzung des Selbst-Images einer Region,
- Einschätzung des Fremd-Images aus der Sicht externer Beobachter (z.B. von Konkurrenzregionen),
- Grad der Zufriedenheit mit gewählten Entwicklungsstrategien (einzelbetrieblich, regional).

Gruppendiskussion: Bei der Diskussion mit ausgewählten Teilnehmern geht es weniger um die Erfassung individueller Einstellungen und Einschätzungen, sondern primär um die Entwicklung von Interpretationen im Rahmen einer Diskussion. Die Informationsgewinnung erfolgt aus dem Prozess der Auseinandersetzung heraus. In der Gruppe bilden sich „kollektive Einstellungen“, wobei zugleich die Bandbreite individuell unterschiedlicher Meinungen sichtbar wird. Zwar kann auch der Einzelne Einstellungen formulieren; deren Relevanz (z.B. die Verbreitung einer Meinung in einer Gemeinde) wird jedoch innerhalb der Gruppe geprüft und bewertet.

Die Auswahl der Diskussionsteilnehmer hängt von den Problemstellungen und den erwarteten Informationen ab. Im Rahmen von regionalen Entwicklungsvorhaben, die sich auf qualitative Veränderungen im lokalen Bereich beziehen, wäre auf eine ausgewogene Beteiligung aller sozialen Gruppen zu achten. Bei stärker sektoral ausgerichteten Fragestellungen (z.B. Vermarktungsförderung durch Schaffung einer Regionalmarke) wäre die fachliche Herkunft der Teilnehmer und deren Nähe zum Projekt wichtiger.

Workshops (interaktive Methode) und Dialogrunden: Workshops bieten die Möglichkeit zu einer noch intensiveren Durchdringung eines Themas als eine Gruppendiskussion. Gemeinsam ist beiden Verfahren die Notwendigkeit zu einer überlegten Auswahl der Teilnehmer. In Workshops kann die Analyse und Interpretation von Erscheinungen, Ergebnissen oder Problemen mit der Erarbeitung von Lösungs- oder Verbesserungsvorschlägen kombiniert werden. Workshops haben deshalb eine hohe Affinität zum Konzept der interaktiven und „lernorientierten Evaluation“ (vgl. KISSLING-NÄF et al., 1997, S. 257 ff.). Durch die notwendige Moderation ist es möglich, Kontextinformationen in die Workshoparbeit einfließen zu lassen. Auf der anderen Seite ist darauf zu achten, dass durch die externe Moderation die grundlegenden Einstellungen der Teilnehmer nicht verfälscht werden. Auf jeden Fall erhöht die Beteiligung der Teilnehmer an der Entwicklung von konzeptionellen Grundlagen für die Fortführung der inhaltlichen Arbeit (Handlungsfelder) deren Motivation und ermutigt zu einem weitergehenden Engagement, z.B. in Arbeitskreisen. Da insbesondere bei beteiligungsorientierten Prozessen die Sicht und das Interesse der Akteure bzw. der Akteursgruppen die Wirksamkeit lokaler Umsetzungsmaßnahmen determiniert, wird im folgenden Abschnitt ein Analyse- und Evaluationsmethode vorgestellt, die auf die Erfordernisse des Programm-Designs eingeht und den Dialog mit den Stakeholdern des Programms in den Mittelpunkt stellt. Damit rückt zugleich das Kriterium der Nützlichkeit von Evaluationsergebnissen (vgl. die Diskussion in Abschn. 3.1.1.1) für die verschiedenen Stakeholder eines Programms - nicht nur für den Auftraggeber - in den Blickpunkt. Seit den 1990er Jahren ist dies ein Schwerpunkt der Diskussion um die Qualität von Evaluationen (vgl. vor allem PATTON, 1997).

3.4 Entwicklung und Anwendung eines partizipativ-dialogischen Evaluationsverfahrens zur Bewertung lokaler Aktivitäten

Eine intensivere Einbeziehung der Akteurs-Interessen in die Evaluation ist die Grundlage einer partizipativen Evaluation (vgl. Abschn. 3.1.3.2). Da den LAG ein hohes Maß an Verantwortung

bei der Durchführung der Intervention zgedacht wird, ist es folgerichtig und zweckmäßig, Maßnahmen zur Selbstevaluierung und Qualitätssicherung auf lokaler Ebene einzuführen. Kein anderer hat ein besseres Gespür für die Situation im Aktionsgebiet und damit mehr Möglichkeiten, den Entwicklungsprozess individuell zu gestalten, als die lokale Gruppe selbst. Eine externe Bewertung kann immer nur Fragmente des komplexen Wirkungsgefüges vor Ort erfassen. Gleichwohl können sich mit Hilfe von extern moderierten Dialog-Workshops wertvolle Impulse für die Fortentwicklung lokaler Aktivitäten ergeben, die zudem ergänzende Informationen für die Programm-Bewertung liefern.

Die Messung quantitativer Auswirkungen von LEADER-Aktionen ist dabei weitaus schwieriger als z.B. die von Mainstream-Maßnahmen nach VO 1257/1999. Da mehrheitlich neuartige Projekte und pilothafte Strategien im Vordergrund stehen und die Aktionen nicht ausschließlich auf ökonomisch fassbare Entwicklungen abzielen, muss sich deren Bewertung in hohem Maße an qualitativen Indikatoren orientieren. Weitere Grundsatzfragen werden durch die Forderung nach einem vernetzten, sektorübergreifenden Ansatz der Gemeinschaftsinitiative aufgeworfen (vgl. Abschn. 2.2.2.3). Zudem fehlt gerade wegen des geforderten „Pilot-Charakters“ oftmals die Vergleichsbasis zur Einschätzung der Wirkungen. Die Analyse und Bewertung qualitativer Anforderungen des LEADER II-Programms (Innovation, bottom up-Ansatz, Partnerschaft usw.) machten deshalb die Grenzen konventioneller Methoden rasch deutlich. Um die multiplen Ziele und Anforderungen in der Evaluation hinreichend berücksichtigen zu können, ist ein „ganzheitlicher“ Bewertungsansatz gefragt, der die gesetzten Einzelziele, die realisierten Projekte und die Fortschritte im lokalen Entwicklungsprozess zueinander in Beziehung setzt.

Aus der praktischen Zusammenarbeit mit Gruppen, Gemeinden und Beratern entstand darüber hinaus der Eindruck, dass für die Entwicklungs- und damit gleichzeitig immer wichtiger werden den Bewertungsaufgaben vor Ort ein geeignetes Instrumentarium fehlt, um den problemgemäßen Handlungs- und Steuerungsbedarf abschätzen zu können. Um ggf. Ziel-Abweichungen und Fehlentwicklungen korrigieren zu können, wurde zwar in wenigen Gebieten ein Projektcontrolling, z.B. mit Hilfe der Meilenstein-Analyse, meist jedoch nur eine grobe Verlaufsanalyse auf Basis finanzieller Daten durchgeführt (bewilligte Mittel und deren Realisierungsgrad). Ob und in welchem Ausmaß sich dagegen die Projekte innerhalb der Region als wirksam erweisen, ließ sich bei vielen Vorhaben nicht (unmittelbar) nachweisen. Das zentrale Analyseproblem lag darin, die Verbesserung der Ausgangssituation im Kontext der realisierten Aktivitäten zu bewerten.

Ergänzend zu Baseline- und Intensiv-Befragungen wurde deshalb die standardisierte Bewertung qualitativer Merkmale Schritt für Schritt zu einem integralen Bestandteil der LEADER-Evaluation ausgebaut. Das Konzept folgt dem Ansatz der partizipativ-dialogischen Evaluationsverfahren (vgl. Abschn. 3.1.3.2, Punkt (6)) und stellt die Interaktion zwischen den Programm-Stakeholdern in den Vordergrund. Für die Bewertung des bayerischen LEADER-Programms wurden bereits in LEADER II die Voraussetzungen für das Konzept entwickelt, das in seiner Grundstruktur auf die Identifizierung konkreter Potenziale und Engpässe in der lokalen Entwicklung abzielt. Es kann auch - im Zusammenspiel mit ergänzenden interaktiven Evaluationsin-

strumenten - zur Überprüfung der Wirksamkeit von Aktionen und Entwicklungsfortschritten eingesetzt werden.

3.4.1 Grundprinzip und Ableitung der Methode

Wenn in LEADER-Gebieten Projekte besonders erfolgreich verliefen und eine hohe Attraktivität erzeugten, war das häufig gerade dem Einfluss qualitativer Faktoren zu verdanken, z.B. einer besonders intensiven Kommunikation zwischen den Beteiligten, einem motivierenden lokalen Team, dem guten Kooperations- und Unternehmensklima oder der Servicebereitschaft der Behörden. Gerade bei der Vorbereitung und Umsetzung von LEADER-Vorhaben sicherten diese „weichen“ Faktoren die Zielerreichung von Projekten oder sie wurden sogar als explizites Ziel in die Aktivitäten integriert.¹⁶²

Um diese Zusammenhänge in der Methodik berücksichtigen zu können, wurden zunächst quantitative und qualitative Indikatoren miteinander in Beziehung gesetzt.¹⁶³ Alle Indikatoren, die positiv mit den quantitativen Kennzahlen der LEADER-Aktivitäten (z.B. Beschäftigungs- und Wertschöpfungszuwachs) korrelierten, wurden nach Signifikanz- und Plausibilitätstests zu hypothetischen Indikatorbündeln zusammengeführt, die einen gemeinsamen Sachverhalt beschreiben. Die so gewonnenen Indikatorbündel wurden „**Schlüsselbereiche**“ genannt, weil sie eine Schlüsselrolle für die Entwicklung eines Gebietes besitzen.

Die beeinflussbaren qualitativen Faktoren mussten jedoch für eine „Messbarmachung“ zunächst identifiziert werden. Nach der Formulierung potenziell relevanter Haupt-Faktoren für lokale Entwicklungsaktivitäten auf Basis von Expertenbefragungen und Literaturrecherchen wurden Fragen mit passenden Rating-Skalen zur Ermittlung der einzelnen Eindruckswerte operationalisiert. In Anlehnung an verschiedene Studien aus der Markt- und Meinungsforschung, insbesondere

¹⁶² Vgl. die Darstellungen zur Bedeutung von „weichen“ Faktoren für z.B. die Standortwahl von Einwohnern und Unternehmen von GRABOW, B., HENCKEL, D., HOLLBACH-GRÖMIG, B: Weiche Standortfaktoren, Stuttgart, 1995. Darüber hinaus verweist WEIG auf die hohe Bedeutung subjektiver Einschätzungen für ein Benchmarking von Regionen, vor allem bezüglich jener (weicher) Faktoren, die die Zufriedenheit regionaler Bevölkerungsgruppen ausdrücken. Vgl. WEIG, F.: Aufbau einer regionalen Balanced Scorecard unter Einsatz von Internetumfragen; in: Zeitschrift für Evaluation 1/2003, S. 19-31.

¹⁶³ Durch die gleichzeitige Erfassung „harter“ und „weicher“ Variablen sollte eine Basis für den (späteren) Nachweis eines Zusammenhangs zwischen quantifizierbaren und qualitativen Indikatoren geschaffen werden. Hierzu mussten die Bewertungsskalen für die qualitativen Eindrücke mindestens auf Ordinal-Skalenniveau justiert werden, um die Grundlage für statistische Auswertungen zu legen. Unterstellt man, dass die numerischen Differenzen zwischen den Bewertungsnoten der Items von empirischer Bedeutung sind, also tatsächliche Eindrucks- oder Nutzenunterschiede wiedergeben, so kann die konstruierte Rating-Skala auch als Intervallskala betrachtet werden. Hier ging der Verfasser davon aus, dass die Intervalle zwischen zwei Bewertungsgrößen praktische Relevanz besitzen. Somit konnten die Item-Werte auch für weitreichendere multivariate Analysen (z.B. der Faktorenanalyse) herangezogen werden. Vgl. zur Bedeutung der unterschiedlichen Skalenniveaus die Ausführungen von ZANGEMEISTER CHR.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik - Eine Methode zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen (4. Auflage), München 1976, S. 163 ff. Vgl. insbesondere ab S.170 die Bedingungen für eine entscheidungstheoretisch gerechtfertigte Einstufung als Intervallskala durch arithmetische Mittelung der individuellen Bewertungsnoten.

der Image-Messung¹⁶⁴ wurde ein Mix aus verschiedenen Fragekomponenten mit 6-stufigen Skalen verwendet.

Die Ergebnisse von Intensiv-Erhebungen aus der LEADER II-Bewertung wurden für die Faktoren- und Itemanalyse eingesetzt, wobei für jede LEADER-Gruppe ein gemittelttes Bewertungsergebnis der Befragten für jeden Faktor verwendet wurde ("Eindrucks- bzw. Situationsfixierung"). Bei der Ableitung der qualitativen Faktoren wurde zunächst eine explorative Vorgehensweise gewählt, die sich an den potenziellen Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppen orientierte. Um herauszufiltern, welche Items zu welchen Faktoren zugeordnet und verknüpft werden können, wurden die einzelnen Items überprüft. Ausgehend von einer Item-Analyse mit rd. 150 Variablen (in LEADER II) resultierte nach Reduktion der Items mit Hilfe von Faktor- und Reliabilitätsanalyse eine Frage-Set mit 94 „Indikatoren“, die zusammen 8 Haupt-Faktoren „hochladen“.¹⁶⁵ Bei der Verwendung als Bewertungs-Items sollten die Einzelvariablen neben statistischen Bedingungen auch Plausibilitätsüberlegungen genügen; letztendlich führte dies zu einer Formulierung der Schlüsselbereiche mit möglichst adäquater Erfassung der LEADER-Aktivitäten.

Das Fragen-Set umfasst die von den LEADER-Akteuren zu bewertenden Einzelvariablen, die anschließend nach einem einfachen Algorithmus aggregiert werden, um die einzelnen Faktoren darstellen zu können. Das Ergebnis dieser Messung ist ein Indikatorwert, der als **relativer Schätzwert** für die Ausprägung der jeweiligen Schlüsselbereiche in der augenblicklichen Situation der lokalen Aktionsgruppe interpretiert werden kann.¹⁶⁶

Zusammengefasst wurden zur Identifizierung der angenommenen Faktoren folgende Schritte durchgeführt:

- Brainstorming zur Formulierung möglicher Items und Fragekomplexe;
- Konstruktion von Rating-Skalen zur Ermittlung von Eindruckswerten zu den Items;
- Entwicklung eines schlüssigen Fragebogens, Test der Frage-Technik und der Items auf Validität mit ausgewählten Personen;
- Befragung von 11 bayerischen und 2 luxemburgischen Aktionsgruppen im Zuge der Halbzeitbewertung von LEADER II; bis Ende 2004 lagen insgesamt 46 gebietspezifische Bewertungen von LEADER-ähnlichen Konzepten vor.
- Itemanalyse: Datentest in Form einer Faktoren- und zusätzlich einer Reliabilitätsanalyse, Anpassung der Items bzw. Fragekomplexe des Erhebungsbogens, Neuformulierung und Reduktion der Schlüsselbereiche;

¹⁶⁴ Vgl. ATTESLANDER, P.: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin/New York 1995; auch TROMMSDORF, V.: Die Messung von Produktimages für das Marketing - Grundlagen und Operationalisierung, Köln 1975.

¹⁶⁵ Die erklärte Varianz der analysierten Faktoren diente dabei als erster „Qualitätsmaßstab“ für die Auswahl der Variablen zur nachfolgenden Skalen-Bildung. Sie variierte je nach Einbeziehung der Variablen und Zahl der Faktoren um den Wert 80 (%). Die endgültige Zuordnung der Items zu den „Schlüsselbereichen“ erfolgte mit Hilfe der Reliabilitätsanalyse. Vgl. auch Abschn. 3.4.3.

¹⁶⁶ Vgl. die ausführliche Beschreibung der methodischen Zusammenhänge in Geißendörfer, M., Seibert, O.: Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung des lokalen und regionalen Innovationsbedarfs, Triesdorf 2000, S. 12 ff.

- Datenauswertung und additive Verknüpfung der Eindruckswerte (Items) zur Gesamtsumme des jeweiligen Schlüsselbereichs, anschließend Mittelung des Gesamteindruckswertes für die einzelnen Faktoren.

Bei der Herleitung der Schlüsselbereiche und der zusammengesetzten Skalen wurden einfache Zusammenhangsmaße - vorwiegend die Korrelationskoeffizienten der Faktoren- und Reliabilitätsanalyse - eingesetzt. Die Faktorenanalyse sollte lediglich eine Vorsortierung der Items erlauben und mögliche latente Zusammenhänge zwischen Variablen aufzeigen. Der weit überwiegende Teil der Items wurde, basierend auf den jeweiligen Korrelationskoeffizienten, den verschiedenen Faktoren zugerechnet.

Andererseits mussten statistische Mindestanforderungen an das Datenmaterial eingehalten werden, die durch die Formulierung eines standardisierten Fragebogens und die Anwendung einer einheitlichen Erhebungsmethode gewährleistet wurden. Eine Mindestzahl von befragten Gruppen sollte die Repräsentanz der Ergebnisse gewährleisten (ca. 25 % aller bayerischen LEADER II-Gruppen). Die additive Verknüpfung der Variablen innerhalb der jeweiligen Schlüsselbereiche wurde außerdem mit Hilfe des Prüfmaßes *Cronbachs alpha* getestet (vgl. Exkurs in Abschn. 3.4.3) und deren Qualität als gut bis akzeptabel eingestuft.

Zur Sichtbarmachung qualitativer Wertungen von beteiligten LEADER-Akteuren wird die Methode deshalb vor allem in Zuge von Halbzeit- und Ex post-Evaluierungen angewandt, um die eingangs genannten Wirkungsdimensionen erfassen zu können.

3.4.2 Charakterisierung der Schlüsselbereiche

Nach den vorbereitenden Analysearbeiten wurden acht Schlüsselbereiche aus den LEADER II-Aktivitäten in Bayern und Luxemburg abgeleitet.¹⁶⁷ Die Schlüsselbereiche umfassen Handlungsfelder, die nur eingeschränkt mit quantifizierbaren Indikatoren zu beschreiben sind. Deshalb erfolgt die Bewertung jeweils durch eine Anzahl von Fragen (Items) zu Wahrnehmungen, Verhaltensweisen und Verhältnissen im Analysegebiet.

Die Schlüsselbereiche stellen ein Sammelbecken für zahlreiche Herausforderungen an die örtliche bzw. regionale Innovations- und Entwicklungstätigkeit von lokalen Aktionsgruppen dar. Sie ergänzen sich im Entwicklungsprozess, denn sie basieren auf dem Zusammenspiel unterschiedlicher Aktionen, Kompetenzen und Vorgehensweisen, die von unterschiedlichen Aktionsträgern (Unternehmen, Privatpersonen, Vereine, Kommunen) ausgehen.

¹⁶⁷ Geringfügige Unterschiede in den Einzelbewertungen zwischen bayerischen und luxemburgischen LEADER-Gruppen bezogen sich vor allem auf den institutionellen Kontext der Aktionsgruppen, da diese in Luxemburg eine relative hohe (u.a. finanzielle) Autonomie besaßen. In Bayern wurden zwar auch handlungsfähige LAG-Organisationsformen gewählt; diese waren jedoch in viel geringerem Umfang „rechts- und haftungsfähig“. Erst in LEADER+ fand eine zunehmende „Institutionalisierung“ der LAG in Bayern mit Etablierung von paritätisch besetzten Entscheidungsgremien statt. Die Verwendung der luxemburgischen Datensätze als Vergleichsgrundlage für LEADER+-Aktivitäten wird deshalb als valide eingeschätzt.

Der folgende Abschnitt beschreibt kurz, welche Inhalte und welcher Handlungsbedarf jeweils aus der Analyse der Schlüsselbereiche festgestellt werden kann. Einleitend wird der Kern jedes Schlüsselbereichs mit einer Frage konkretisiert. Das Fragen-Set zu den acht Schlüsselbereichen ist detailliert bei GEIßENDÖRFER et al. (2000a, S. 111 ff.) beschrieben. Auf eine ausführliche Darstellung wird deshalb an dieser Stelle verzichtet.

Schlüsselbereich 1:

Räumliche Aufwertung der Lebensbedingungen (Ressourcen und Infrastruktur)

Bieten die örtlichen Verhältnisse die Voraussetzungen dafür, dass sich der Lebensraum Dorf sowohl ökologisch als auch ökonomisch nachhaltig entwickeln kann?

Die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Dorfbewohner sind entscheidend für die Zufriedenheit mit der Region und das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Region. Die Verbesserung einzelner Teilbereiche kann sowohl das soziale, als auch das ökologische und wirtschaftliche Umfeld beeinflussen. Der Schlüsselbereich spiegelt die Anstrengungen der örtlichen Akteure wider, die natürlichen Lebensgrundlagen und die infrastrukturellen Gegebenheiten aufzuwerten und nutzbar zu machen (z.B. durch Dorfgestaltung, Landschaftspflege, Erschließung und Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen). Durch dieses Vorgehen werden die einzelnen Fragmente eines Raumes wieder zusammengeführt und aufeinander bezogen; ein intakter Lebens- und Wirtschaftsraum entsteht.

Schlüsselbereich 2:

Neue Erwerbsfelder - Ländliche Dynamik (Dienstleistungsorientierte Dynamik)

Gelingt es, den Herausforderungen des Strukturwandels durch geeignete unternehmerische und zugleich ländlich-innovative Problemlösungen zu begegnen?

*Eine Region ist in Aktion, stellt ihre Stärken heraus und sucht **aktiv** nach neuen Wegen, um zu einer Verbesserung ihres Marktzugangs beizutragen. Neue Ideen werden aufgegriffen, Neuerungen ausprobiert und für die Praxis anwendbar gemacht. Das Zusammenwirken von Einzelaktionen mit der Herausstellung von neuen Ideen soll positiv für die Region ausgenutzt werden. Der Schlüsselbereich spiegelt die Anstrengungen der regionalen Akteure wider, Innovationen im Bereich der Diversifizierung und des regionalen Marketing, aber auch im Umweltbereich, zu entwickeln oder sich anzueignen.*

Schlüsselbereich 3:

Erlebnisorientiert-strategische Erschließung neuer Märkte

Sind die regionalen Marketing-Bemühungen so gebündelt, dass eine Marktstimulierung und Marktdurchdringung ermöglicht wird?

Die Weiterentwicklung eines Gebietes wird oft erst durch ein gemeinsames Vorgehen ermöglicht. Die Suche nach neuen Möglichkeiten zur Vermarktung der Besonderheiten und Stärken des Gebiets bildet die Grundlage für die Erzielung einer höheren Wertschöpfung für Betriebe der Landwirtschaft, des Handwerks oder Dienstleistungsbereichs. Ein Vorteil ist die hohe Transparenz und „Erlebbarkeit“ der regionalen Produktion. Der Schlüsselbereich zeigt, wie gut die regionalen Produkte und Dienstleistungen geeignet sind, sich im Wettbewerb zu behaupten.

Schlüsselbereich 4:

Kooperativer Erwerb von Fachwissen (Know-how-Transfer, Innovation und Kooperation)

Ist die Kooperations- und Lernfähigkeit der beteiligten Gruppen darauf ausgerichtet, Kompetenzen zur Verwirklichung lokaler (innovativer) Projekte zu erwerben?

Der Schlüsselbereich ist ein Indikator für die Bereitschaft der Bevölkerung, die eigenen Fähigkeiten einzubringen und neues Wissen/Kompetenzen zu erwerben. Er zeigt ebenso das Engagement der beteiligten lokalen Gruppen, mithilfe externer Fachleute unternehmerisch tätig zu werden und neue technologische Entwicklungen zu nutzen. Die Bildung von funktionierenden Kooperationen und die koordinierende Arbeitsweise der Lokalen Aktionsgruppe sind Hilfen für den Einzelbetrieb und den Bürger bei der Verwirklichung neuer Ideen.

Schlüsselbereich 5:

Partnerschaftliche und zweckmäßige Strukturen

Ist die Aktionsgruppe so organisiert, dass motivierende und effektive Arbeits- und Entscheidungsstrukturen den partnerschaftlichen Entwicklungsprozess erleichtern, z.B. in der laufenden Projektarbeit oder bei Finanzierungsentscheidungen?

Die Mitwirkung der öffentlichen Träger und der örtlichen Bevölkerung setzt die Einrichtung einer organisatorischen Struktur voraus, die gleichzeitig partnerschaftlich und zweckmäßig sein muss. Der Schlüsselbereich ist somit ein Ausdruck für die Wirksamkeit der gebildeten Arbeitskreise und Projektteams (oder vergleichbarer Informations- und Beteiligungsstrukturen). Ebenso kann er als Gradmesser für die basisorientierte und aktivierende Vorgehensweise der Lokalen Aktionsgruppe gesehen werden, eine Art „Aufbruchstimmung“ zu erzeugen.

Schlüsselbereich 6:

Inspirierende regionale Identität und Kultur

Ermöglicht die regionale Verwurzelung der Menschen eine positive Identifikation mit dem Gebiet?

Der Schlüsselbereich bringt einerseits die Aspekte Gemeinschaftssinn und Zusammenhalt zum Ausdruck. Andererseits ist er ein Anzeiger für die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten im kulturellen Zusammenleben. Diese Besonderheiten können sich auch als hohe Attraktivität der Ortschaften für Wohnen oder als kultureller Gestaltungsfreiraum im dörflichen Zusammenleben herausstellen. Gleichzeitig bilden die typischen Eigenheiten einer Region auch deren markantestes Erkennungszeichen. Die Nutzbarmachung der natürlichen und traditionellen Besonderheiten soll zu einer besseren Entwicklung der Region beitragen.

Schlüsselbereich 7:

Sympathischer Charakter der Region (Image)

Gelingt es, den Bekanntheitsgrad und die Beliebtheit des Gebietes mithilfe der prägenden Eigenschaften besonders herauszustellen?

Der Schlüsselbereich summiert in sich eine Reihe von Assoziationen und Eindrücken, die eine Region vermittelt. Das Image des Gebietes nach außen ist dabei genauso wichtig wie die Selbstsicht der Bewohner. Der Schlüsselbereich kann deshalb auch als Anzeiger für den „Charakter“ der Region gesehen werden. Landschaftlich-kulturelle Vielfalt und ökonomische Aktivität

ten prägen den Bekanntheitsgrad einer Region ebenso wie Verbindungen zu anderen Gebieten (Partnerschaften). Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit unterstützt die Steigerung des Images, etwa nach dem Motto: "Ich habe Schönes, ich tue Gutes und rede darüber!"

Schlüsselbereich 8:

Soziale und wirtschaftliche Attraktivität (Attraktives Wohnen und Arbeiten)

Bieten die örtlichen Verhältnisse die Voraussetzungen dafür, dass sich die regionalen Wirtschaftsaktivitäten zugunsten der Bevölkerung entwickeln können?

Die dörflichen Strukturen, insbesondere die Alters- und Wohnstrukturen, werden von den regionalen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten geprägt. Gibt es genügend Arbeit, können Jugendliche in der Region bleiben. Ansonsten müssen die Arbeitssuchenden weitere Strecken pendeln oder wegziehen. Der Schlüsselbereich ist somit ein Anzeiger für den längerfristigen Trend einer Region, sich als intakter Wirtschafts- und Lebensraum zu entwickeln. Über die Attraktivität des Wohn- und Wirtschaftsstandorts entscheiden oftmals harte Faktoren, wie z.B. die Verkehrs- und Gewerbegebieterschließung. Aber auch das vorhandene Dienstleistungsangebot und günstige Bedingungen für Eigen-Aktivitäten haben einen Einfluss darauf (guter Informationsfluss, Service der Behörden, Verfügbarkeit und Kosten von Flächen usw.).

3.4.3 Exkurs: Reliabilitätsanalyse und Technik der Index-Berechnung

Um die Schlüsselbereiche messbar zu machen, wurden aufbauend auf den Items zusammengesetzte Skalen gebildet (kongruent zum Verfahren der summierten Einschätzung nach „Likert“; ATTESLANDER, 1995, S. 250 f.). Die Güte der Skalen muss allerdings geprüft werden. Die Reliabilitätsanalyse ist ein Hilfsmittel, um die Zuverlässigkeit der fusionierten Daten bei der Zusammenfassung gleichartiger Komponenten zu einer gemeinsamen Skala zu testen. Dies interessiert insbesondere bei komplexen Sachverhalten, z.B. bestimmten gesellschaftlichen Fragestellungen oder der Messung von Kreativität und Intelligenz. Dabei werden verschiedene Einzelbewertungen bzw. -aufgaben (Items) berücksichtigt, die zur „Messung“ des Sachverhalts beitragen sollen.¹⁶⁸

Da die beschriebene Methodik auf einer Verknüpfung von verschiedenen Items jeweils eines Schlüsselbereichs beruht, stellte die Reliabilitätsanalyse die passende Testmethode für die Bildung der Indizes (Merkmalsausprägungen der Schlüsselbereiche) dar. Die Reliabilitätsanalyse betrachtet demzufolge die Zusammenfassung der Werte verschiedener Variablen (Items) zu einer Skala, weswegen sie auch Itemanalyse genannt wird. Um eine hinreichende Genauigkeit des Tests bzw. der zu bildenden Skala zu gewährleisten, ist ein Intervallskalenniveau der Messwerte anzustreben. Bei der Reliabilitätsanalyse genügt es jedoch häufig, wenn die Variablen ordinal skaliert sind, da die Analyse nicht tatsächlich eine neue Skala erstellt, sondern lediglich mit verschiedenen Verfahren die Zusammenfassung auf einige Konsistenzen überprüft. Die

¹⁶⁸ Vgl. die methodischen Details und Prüfschritte bei BROSIUS, G., BROSIUS, F.: SPSS Base System und Professional Statistics, Bonn/Albany 1995, S. 907 ff.

Entscheidung über eine Zusammenfassung sowie die Zusammenfassung selbst erfolgt nicht durch die statistische Prozedur (hier mit SPSS durchgeführt), sondern muss stets gesondert vorgenommen werden. Insbesondere bei Ordinalskalen, bei denen die Unterschiede zwischen einzelnen Werten schon beinahe als Abstände - wie im vorliegenden Fall - interpretiert werden können, ist es daher möglich, die Reliabilitätsanalyse anzuwenden.

Tabelle 7: Test der Items zur Bildung von Schlüsselbereichen

	Anzahl der Items / Fragen	Cronbachs alpha* (standardisiert)
Schlüsselbereich 1	14	0,8483
Schlüsselbereich 2	10	0,9127
Schlüsselbereich 3	21	0,8134
Schlüsselbereich 4	13	0,9323
Schlüsselbereich 5	9	0,9227
Schlüsselbereich 6	10	0,7944
Schlüsselbereich 7	9	0,8204
Schlüsselbereich 8	7	0,5547

Quelle: Eigene Berechnungen, 2004, n = 46
 *) In einigen Schlüsselbereichen wurde die Skala mit weniger als 46 Fällen getestet, da für einzelne Variablen keine Werte vorlagen.

Für die Skalen-Bildung wurden 46 Fälle verwendet, die auf einer aktualisierten Datengrundlage der bis 2004 durchgeführten Bewertungen basieren. Die Qualität einer zusammengesetzten Skala wird mit mehreren statistischen Maßzahlen gemessen, u.a. verschiedenen Varianz- und Korrelationskoeffizienten, speziell einem Reliabilitätskoeffizienten *Cronbachs Alpha*. Die Koeffizienten *Cronbachs Alpha* der Skalen 1 - 7 (Schlüsselbereiche) bewegen sich in auf einem hohen Niveau zwischen 0,79 und 0,93 (bei möglichen Werten zwischen 0 und 1, vgl. Tabelle 7). Nur der 8. Schlüsselbereich muss mit einer weniger zuverlässigen Skalen-Güte von 0,55 toleriert werden. Dies ist bei der jeweiligen Interpretation der Bewertungs-Ergebnisse in Schlüsselbereich 8 zu berücksichtigen. Die Qualität der zusammengefassten Indizes für die Darstellung der Merkmalsausprägung in den jeweiligen Schlüsselbereichen kann insgesamt akzeptiert werden. Eine Umschichtung und Neuordnung von Items wurden nur in zwei Fällen vorgenommen, da im Rahmen der vorher durchgeführten Faktorenanalyse bereits die Variablen mit gleicher Dimensionsrichtung weitgehend identifiziert werden konnten.

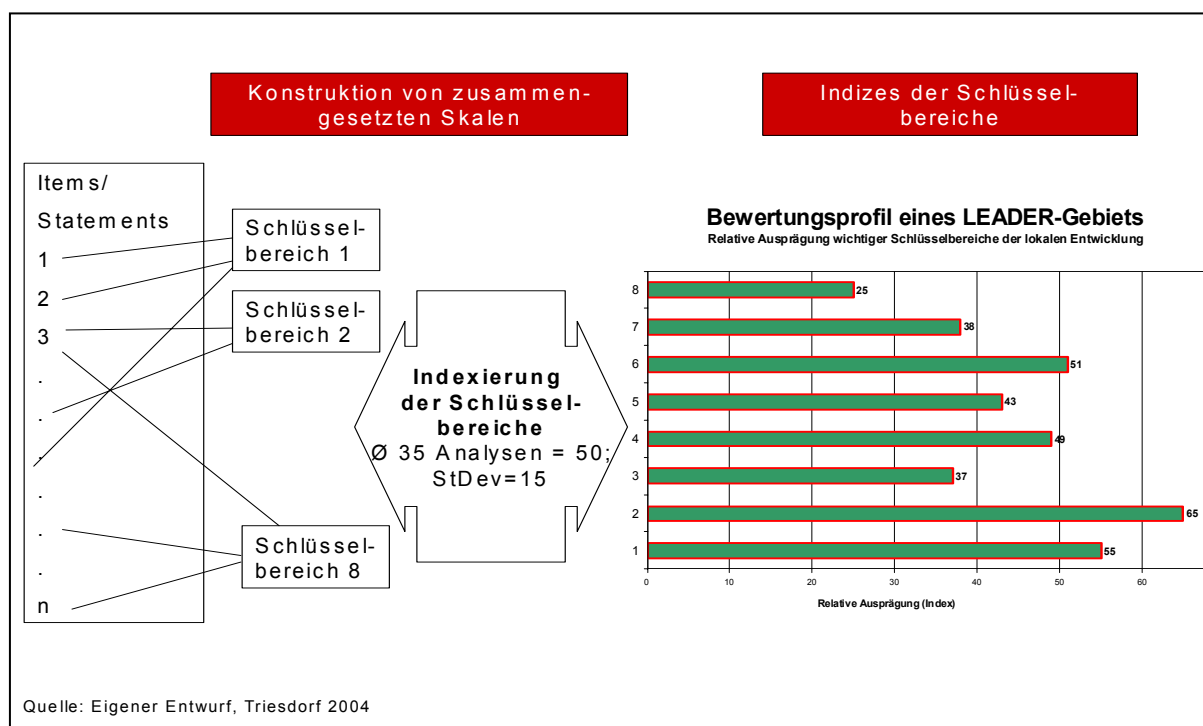
Index-Konstruktion und vergleichendes Benchmarking

Das auf das LEADER-Programm zugeschnittene Bewertungsinstrument wurde unter Mitwirkung der Lokalen Aktionsgruppen entwickelt, getestet und zunächst in 13 Aktionsgruppen eingesetzt. Bis 2001 kamen weitere LEADER-Aktionsgruppen und einige wenige, methodisch ähnlich vorgehende Gebiete¹⁶⁹ hinzu, so dass zu Beginn von LEADER+ (2002) Daten von 35 Gebieten vorlagen. Diese werden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung LEADER+ als Vergleichs-

¹⁶⁹ Es handelt sich dabei um Regionalmanagement-Pilotvorhaben des bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, die konzeptionell und inhaltlich nahezu kongruent zum LEADER-Ansatz arbeiteten.

grundlage für die Wertungen der Einzelgebiete - als Benchmark¹⁷⁰ - verwendet. Dazu wird eine Normierung der Schlüsselbereiche am Durchschnitt aller 35 Datensätze durchgeführt. Zur Darstellung der Unterschiede zwischen Untersuchungsgebiet und Mittelwert der Vergleichsgruppe (Index mit 50 Punkten) wird die Standardabweichung mit 15 Punkten festgelegt. Positive Wertungen in den jeweiligen Schlüsselbereichen erhöhen die gebietsspezifischen Indizes um das Ausmaß der Abweichung. Aus einer sehr positiven Wertung, die sich z.B. aus einer zweifach höheren Standardabweichung vom Durchschnitt aller Datensätze bemisst, errechnet sich im gebietsspezifischen Einzelprofil ein Index von 80. Für unterdurchschnittliche Wertungen wird der Indexierungsalgorithmus negativ angewandt, so dass Werte unterhalb von 50 resultieren (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: "Konstruktion" des Vergleichsindex und Benchmarking



Dieses **Benchmarking** setzt voraus, dass ähnliche Arbeitsgebiete und Eindrücke von den Beteiligten bewertet werden. Deshalb war es notwendig, die Schlüsselbereiche so zu abstrahieren, dass sie universell für die lokalen Aktionsgruppen - zumindest in mehr oder weniger kohärenten Gebieten - eingesetzt werden können. Vor Ort ist eine individuelle Analyse der konkreten Potenziale, Umsetzungs-Aktivitäten oder Strukturen durchzuführen, die in zusätzlichen Arbeits-

¹⁷⁰ Bis Ende 2004 lagen insgesamt 46 Bewertungs-Ergebnisse vor. Um für die LAG eine konstante Bewertungs-Basis verwenden zu können, werden nur die bis 2002 vorliegenden Daten für das Benchmarking einbezogen. Vgl. die Hinweise zum Benchmarking in Abschn. 3.3.1.2. Das Benchmarking soll der besseren Positionierung im (Markt-)Umfeld mittels Hervorhebung eigener relativer Wettbewerbsvorteile und (regionaler) Kompetenzen dienen. Benchmarking als Instrument der Evaluation wird im Sourcebook 2 auf folgender Evaluations-Website beschreiben: URL: <http://www.evaled.info/downloads>.

schritten (im Rahmen eines Workshops) zu einer internen Qualitätssicherung mit stärkerer Betonung der LEADER-Merkmale oder zu einer inhaltlichen Neuausrichtung ausgebaut werden kann.

Die Auswertung der Analyse verlangt zunächst die Errechnung der arithmetischen Mittelwerte der Bewertungen zu jeder Einzelfrage. Dadurch gewinnt man die von allen Teilnehmern gewichtete Bewertung der abgefragten Items. Dieser Eindruckswert repräsentiert zwar nur eine subjektive Einschätzung, durch die strukturiert-normierte Abfrage wird jedoch ein objektives und nachvollziehbares Bewertungsergebnis erzielt.

Die errechneten Durchschnittswerte werden in ein Tabellenkalkulationsprogramm eingegeben. Danach folgt die Berechnung der Merkmalsausprägung für die acht Schlüsselbereiche nach der beschriebenen Methode: die bewerteten Schlüsselbereiche werden in Relation zum Mittelwert aller bereits erfassten LAG zu einem Index hochgerechnet. Die Indizes der Schlüsselbereiche ermöglichen eine prägnante Charakterisierung der lokalen Situation. Die grafische Darstellung der errechneten Indizes in Form eines Regionalprofils gibt dem Evaluator ein Hilfsmittel zur Visualisierung der von den Teilnehmern wahrgenommenen und empfundenen Eindrücke ihrer Aktivitäten. Überdies werden Unterschiede zwischen Gebieten oder Aktionsgruppen dadurch leichter verständlich.

Sowohl für die Programm-Evaluation als auch für die lokale (Selbst-)Evaluation werden dadurch Informationen verfügbar, die ansonsten nur mühsam oder nicht zu beschaffen wären. Einerseits kann die Veränderung der Merkmalsausprägungen in den Schlüsselbereichen im Vergleich zur Ausgangssituation analysiert werden.¹⁷¹ Andererseits lässt sich die strategische Vorgehensweise der LAG im komplexen Umfeld der regionalen Strukturen überprüfen. Der Vergleich der Schlüsselbereiche zueinander ermöglicht somit die Ermittlung von „Engpässen“, die zum Zeitpunkt der Bewertung schwach ausgeprägt sind und möglicherweise den gesamten Umsetzungsprozess der LEADER-Aktivitäten behindern. Gleichzeitig werden durch die positiven Wertungen („lange Balken“) die Leistungen bzw. „Erfolge“ der LEADER-Aktivitäten sichtbar.

Durch Feedback-Diskussionen im Rahmen von Workshops ermöglicht die Analyse eine „Wirkungs-Kontrolle“ der Aktivitäten und der dazu eingesetzten Förderinstrumente. Aussagefähige Wertungen sind insbesondere dann zu erwarten, wenn eine Zahl von rd. 30 Workshop-Teilnehmern möglichst repräsentativ aus dem Umfeld der Lokalen Aktionsgruppe, den Zielgruppen der Maßnahmen und den relevanten öffentlichen Vertretern (Fachbehörden, Verwaltung) ausgewählt wurden. Der Versuch, den Dialog über die Aktivitäten und die Ergebnisse anzuregen, kann einerseits dazu genutzt werden, qualitätssichernde Faktoren herauszuarbeiten (z.B. Informations- und Kommunikationsfluss, Voraussetzungen für produktivere Zusammenarbeit) und andererseits, um für die Fortführung der Strategie auf lokaler Ebene inhaltliche Neuerungen

¹⁷¹ Dies kann z.B. als retrospektive Vorher-Nachher-Untersuchung oder auch als reale Pretest-Posttest-Analyse erfolgen, vgl. auch Abschn. 3.3.1.4.

zu erarbeiten (z.B. Verlagerung der Arbeitsschwerpunkte, Identifizierung von Potenzialen und „Leistungsreserven“).¹⁷²

3.4.4 Eignung und Einsatzgebiete der Methode - Praktische Erfahrungen

In Bezug auf Evaluationsvorhaben lassen sich zwei Anwendungs-Ebenen der Methode erkennen:

- Die lokale Bewertung mit dem Ziel, Abläufe zu optimieren, Projektwirkungen zu verbessern und strukturell-organisatorische Verknüpfungen auszurichten. Einerseits steht dabei die „Funktionalität“ der internen regionalen Kooperations- und Akteursbeziehungen im Vordergrund („Prozesse“), andererseits besteht die Chance einer interregionalen Positionierung durch Benchmarking der eigenen Situation im Vergleich zu ähnlichen arbeitenden Aktionsgruppen.
- Die Programm-Bewertung mit vergleichend-analysierender Fragestellung, die zu einer Identifizierung von Faktoren für die Verbesserung der Programmwirksamkeit beitragen soll. Dieser methodische Ansatz besitzt eine hohe Konvergenz zum quasi-experimentellen Vergleichsansatz (vgl. Tabelle 6 und Abschn. 3.3.1.3), bei der die konstruierte Kontrollgruppe als „Benchmark“ verwendet wird.

1) Lokale Ebene

Gerade die LEADER-Aktivitäten haben gezeigt, dass nicht nur die Konzeption innovativer Aktionen oder die Bildung von lokalen Partnerschaften für das Gebiet wichtig sind, sondern auch die strategische Planung und Umsetzung der Entwicklungsaktivitäten auf der Grundlage konkreter Stärken und Schwächen. Die vorgestellte Analyse-Methode ist ein Hilfsmittel, um die Handlungs-Aktivitäten auf die regionale Situation anzupassen; gebietspezifische Bedürfnisse, Besonderheiten, Chancen und Risiken sind hierbei gleichermaßen zu berücksichtigen. Die Analyse richtet deshalb den Blick nicht nur auf einen Aspekt, sondern immer gleichzeitig auf ein ganzes Set an lokal/regional wichtigen Schlüsselbereichen, die die Wirksamkeit der Aktivitäten mitbestimmen.

Die Methode erlaubt damit einen tiefen Einblick in die Entwicklung einer räumlichen Einheit, der mit den konventionellen Verfahren der Evaluation nicht gelingt. So können auch solche Entwicklungsfaktoren sichtbar gemacht und in ihrem relativen Einfluss auf regionale Prozesse bestimmt werden, die als „weiche“ Faktoren zumeist im Hintergrund bleiben (Mentalität, Motivation, Image). Ein grundsätzlicher Vorteil ergibt sich aus der Gruppenarbeit im Rahmen von Evaluations-Workshops. Nicht eine Einzelperson, sondern eine Kollektiv-Gemeinschaft gibt ihren Eindruck von der lokalen Situation und deren Entwicklung. Die Arbeit mit einer Gruppe löst eine gewisse Eigendynamik aus, die neue Perspektiven eröffnet, Meinungen bzw. Einschätzungen

¹⁷² In zahlreichen Workshops hat der Verfasser auf Basis dieser Methode den Evaluationsprozess von Regional-Initiativen und LEADER-Aktionsgruppen unterstützt und mit den Teilnehmern Ansatzpunkte für die Verbesserung der Arbeitsprozesse erarbeitet. Letztlich ist jedoch auch der Wille der regionalen Akteure zur (Um-)Steuerung ihrer Aktivitäten ausschlaggebend.

aber auch der Kritik unterziehen kann und damit festigt. Außerdem ergibt sich durch die Dynamik von Workshops auch für lokale Akteure häufig ein „neuer Motivationsschub“ für die Umsetzung der LEADER-Vorhaben.

Ein zentraler Vorteil der Methode liegt in ihrer Anwendung über längere Zeiträume hinweg und damit für verschiedene Zwecke. Analysiert beispielsweise eine lokale Aktionsgruppe ihre eigenen Strategien, Erfolge und Misserfolge mit LEADER oder anderen Programmen, so könnten folgende Einsatzmöglichkeiten im Vordergrund stehen:

- Selbstevaluation der Umsetzungspraxis und der regionalen Vernetzung, Bewertung der thematischen Schwerpunkte bei der Projektarbeit, Verbesserung der Projektbegleitung, der Arbeitsstrukturen sowie der Umsetzungsmodalitäten; Einsatz der Analyse zur Unterstützung bei der Optimierung der Entwicklungskonzepte;
- Moderierte „dialogische“ Evaluation mit externen Experten, die im Sinne einer Zwischenbilanz zur Ergebnissicherung beiträgt und die Neuorientierung der Aktionsgruppe unterstützt. Neben der Analyse der LEADER-Projekte stehen dabei folgende Fragen im Vordergrund: Welche Ergebnisse wurden erzielt und in welchem Umfang ließen sich bereits Veränderungen im regionalen Kontext feststellen. Wie lassen sich die Impulse, die von LEADER ausgehen, verbessern, um im interregionalen Vergleich eine höhere Ausstrahlungskraft zu bekommen?

Der Nachweis einer Verbesserung bzw. Verschlechterung von qualitativen Schlüsselbereichen kann in zeitlichen Abständen durch eine Wiederholung der Befragung, z. B. als jährliche Selbstevaluation, in derselben (relativ homogenen) Gruppe erfolgen. Somit ist die Analyse auch ein methodisches Hilfsmittel zur Feinsteuerung der Umsetzungsphase in einer längeren Verfahrenslaufzeit.

2) Ergänzendes Instrument der Programm-Bewertung

Die Bewertungs-Leitlinien der EU-Kommission für LEADER+ weisen auf die Chancen lokaler Bewertungsaktivitäten hin. Sie betonen beispielsweise die intensivere Einbeziehung der Akteurs-Interessen in die Programm-Evaluation (vgl. Abschn. 3.1.3.2, Punkt (6)). Die hohe Verantwortung der LAG bei der Durchführung der Interventionen erfordert auf dieser Ebene einen intensiven Austausch über die Erfahrungen bei der Programmumsetzung. Wenn der partizipative Ansatz im Vordergrund steht, bedeutet dies, dass gemeinsam mit möglichst allen Stakeholdern ein (lokales) Evaluations-Design zu entwickeln wäre. Dies lässt sich i.d.R. jedoch nur eingeschränkt verwirklichen, weil für die Programm-Bewertung vergleichbare Evaluations-Abläufe zur Informationsgewinnung erforderlich sind. Vielmehr kann durch die interaktive Gestaltung des Evaluations-Workshops ein Dialog über die verschiedenen Aspekte der Programm-Umsetzung initiiert und strukturiert werden. Im Sinne einer konsensorientierten Verständigung über verschiedene Gesichtspunkte des Programms (Implementierung, Förderkriterien, Zielgruppen, Wirkungsmechanismen usw.) werden Hinweise für eine wirksamere Anwendung der (vermuteten) Interventionshypothesen erarbeitet.

Der Einsatz der Analyse-Methode ist insbesondere in der laufenden Programmumsetzung für formative Evaluationszwecke hilfreich (vgl. Abschn. 3.1.3). Zielsetzung ist dabei, akteurs- und prozessbezogene Themen, wie z.B. Vernetzungs- und Kooperationsfortschritt oder konzeptionelle Fragen der Umsetzung, zu analysieren. Neben dem Nutzen für die LAG selbst liefert diese Vorgehensweise auch gute Beiträge zur Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission, insbesondere zur Umsetzung der LEADER-Methode (vgl. Fragen in Abschn. 1, 4 und 5 zu den LEADER-Besonderheiten, vgl. Anhang). Dialogorientierte Programm-Bewertungen profitieren von der Anwendung der Analysemethode in folgenden Bereichen:

- Aussagen über das Ausmaß der Anwendung der besonderen LEADER-Merkmale auf lokaler Ebene werden ermöglicht. Im Fragen-Set sind dazu einige Items vorgesehen.¹⁷³
- Wechselwirkungen zwischen der Implementierung der LEADER-Methode und den Effekten der Programmmaßnahmen können genauer untersucht werden; Hinweise auf die Funktionsweise der LEADER-Kriterien werden im konkreten Kontext erfassbar;
- Argumente und Erklärungen für Anpassungsmaßnahmen zur Erhöhung der Programmeffektivität (Implementierungsfragen usw.) sind „zielgruppenspezifischer“ und zuverlässiger abzuleiten.

Falls die zuletzt genannte Perspektive im Vordergrund steht, sind auf der lokalen (Vergleichs-)Ebene zusätzliche Vertiefungs-Themen denkbar:

- Analyse der Unterschiede lokaler Entwicklungsansätze zwischen LEADER und anderen Programmen und Konzepten. Der strukturierte Dialog sollte das Bewusstsein über bislang möglicherweise nicht externalisiertes Wissen (tacit knowledge, unbewusste Arbeitsroutinen, Verhalten von Akteuren) vergrößern.
- „Kapitalisierung“ der gewonnenen Umsetzungs-Erfahrungen, um künftige Entscheidungen der Programmverwalter oder Entscheidungsprozesse innerhalb der Aktionsgruppe besser an die lokalen Bedingungen anzupassen;
- Erarbeitung von „kritischen Faktoren“ im lokalen Kontext, die eine höchstmögliche Effektivität der Programmumsetzung gewährleisten bzw. behindern.

Als ergänzendes Instrument der Programm-Bewertung vermittelt die Analyse-Methode somit vielfältige Ansatzpunkte, um die Lernorientierung¹⁷⁴ des Evaluationskonzepts zu verstärken. Entscheidungs- und durchführungsrelevante Sachverhalte, z.B. Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen der Programmnutzer auf lokaler Ebene, werden im diskursiven Prozess erarbeitet und dienen sowohl für Programmverwalter als auch für die Aktionsgruppe als Basis einer problemorientierten und gebietsbezogenen Lösungsstrategie. Nach GUBA UND LINCOLN (1989) sowie KISSLING-NÄF (1997) eröffnet gerade dieses Evaluations-Design die Möglichkeit, Ver-

¹⁷³ Beispielsweise Fragen zur Intensität der Beteiligung lokaler Gruppen oder zum Management oder zur Durchsetzungskraft der LAG.

¹⁷⁴ Vgl. die detaillierte Diskussion mit Darstellung der Vor- und Nachteile des „lernorientierten Ansatzes“ bei KISSLING-NÄF, I. et al.: Lernorientierte Evaluationen, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation ... a.a.O., S. 257 ff. Wenn ausschließlich der Prozess in den Vordergrund gestellt und das „kritische Bilanzieren von Programm-Ergebnissen“ vernachlässigt wird, kann dies jedoch auch zu einem potenziellen Verlust der reflexiven Funktion der Evaluation führen.

handlungen im Sinne einer „Verbesserungsevaluation“ zwischen den Programm-Stakeholdern zu initiieren. Dadurch werden Spielräume für Lösungen ausgelotet, die ansonsten nicht zustande kämen und darüber hinaus allen Akteuren Nutzen bringen können, z.B. durch neue Akteursbeziehungen (verschiedener Ebenen und Fachpolitiken), die über den Prozess der Evaluation hinausgreifen und die Bildung von Netzwerken begünstigen können.

4 Wirkungsanalyse partizipations- und innovationsorientierter lokaler und regionaler Konzepte am Beispiel von LEADER-Programmen

Die folgenden Beiträge zeigen anhand empirischer Untersuchungen der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER auf, in welcher Weise die zu verschiedenen Programm-Zeitpunkten durchgeführten Evaluationen sowohl formative als auch summative Funktionen ausfüllen (vgl. S. 80 ff.). Dazu werden drei Bewertungen mit ihren spezifischen Zielen, methodischen Anforderungen und Ergebnissen erläutert. Sie werden nicht in vollständiger Fassung - wie es die Evaluationsaufträge verlangen - diskutiert, sondern fokussiert auf jeweils charakteristische Aufgaben und deren methodische Bewältigung. Es handelt sich dabei um folgende Evaluationsvorhaben:

- In Abschnitt 4.1 wird die Ex post-Bewertung von LEADER II-Programmen in Deutschland im Rahmen einer EU-weiten Evaluation dargestellt. Dabei werden neben den summativen Aspekten auch typische Fragen einer Wirkungs-Analyse erörtert, z.B. die Wirkungsmechanismen der „LEADER-Methode“. Mittels zusätzlicher methodischer Elemente war die Evaluation als „lernende Evaluation“ angelegt.
- Anschließend wird in Abschnitt 4.2 die Ex ante-Bewertung des bayerischen LEADER+-Programms erläutert. Sie zielt insbesondere auf die Prüfung der Interventionslogik, die Prüfung der Kohärenz und die Vorbereitung der Durchführungs- und Begleitverfahren.
- Der letzte Abschnitt zeigt die Anforderungen einer Halbzeitbewertung ebenfalls am Beispiel des LEADER+-Programms Bayern auf. Sowohl bei der Ex ante-Bewertung als auch bei der Halbzeitbewertung steht die formative Funktion im Vordergrund. Dabei werden insbesondere die Operationalisierbarkeit von Bewertungsfragen und die methodische Durchführbarkeit der Evaluationsanforderungen diskutiert.

4.1 EU-weite Ex-post Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II (1994-1999) - Bewertung ausgewählter Programme deutscher Bundesländer

4.1.1 Aufgabenstellung, Ziel und Vorgehensweise

Die europaweite Evaluation von LEADER II folgt nach Vorgaben der EU-Kommission zwei Zielen:

- Zunächst ging es um die Bewertung der **Auswirkungen** von LEADER; dies war von Beginn der Gemeinschaftsinitiative an vorgesehen: „LEADER II ist ... Gegenstand einer Halbzeit- und Schlussbewertung bezüglich der Auswirkungen auf nationaler und Gemeinschaftsebene. ... Dabei werden spezifische, auf das Programm abgestimmte Kriterien zugrunde gelegt“ (EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT), 1994, Punkt 19).

- Darüber hinaus besteht ein besonderes Interesse an den **Lerneffekten**, die von der Anwendung der LEADER-Methode erwartet wurden. Um den Mehrwert von LEADER II gegenüber anderen ländlichen Entwicklungsmaßnahmen herauszuarbeiten, wird der besondere Beitrag der sieben Handlungsprinzipien von LEADER einer Bewertung unterzogen.

Die Terms of reference des Evaluationsauftrags (Punkt 1.4) legten folgendes Ziel fest:

“With the general aim of drawing lessons to improve the implementation and impact of measures financed by the EAGGF, and more particularly the new phase of the LEADER+ Initiative, this evaluation should provide a detailed view of the added value of LEADER II compared to other rural development operations. In particular, it will have to verify the extent to which implementing the specific features of the LEADER II approach has contributed to attaining its objectives, namely encouraging innovation and the involvement of local communities with a view to launching sustainable local development in rural areas.” Die Terms of Reference beinhalteten diesbezüglich Bewertungsfragen, die vom General-Auftragnehmer der EU-weiten Evaluation - dem österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) - explizit zu berücksichtigen waren. Die Anforderungen an die europaweite Ex post-Bewertung und der Zusammenhang zwischen lokaler (bzw. regionaler) Umsetzungs-Ebene, Programm-Ebene und Evaluation wurden bereits in Abbildung 7 (Abschn. 3.2) aufgezeigt. Sie nehmen Bezug auf die einschlägigen Leitfäden der EU-Kommission, insbesondere der GD Landwirtschaft und der GD Regionalpolitik und Kohäsion (z.B. EU-KOM (GD REGIO), 2000a). Die wichtigsten Evaluations-Bereiche umfassten folgende Fragestellungen:

- Die Wirksamkeit der spezifischen LEADER-Programmanforderungen (z.B. der LAG-Partnerschaften, des Innovationsansatzes usw.);
- die Wirkungen auf Ebene der Begünstigten sowie die Gesamtbewertung des Programm-Erfolgs;
- Aspekte wie Effektivität, Effizienz und Verbesserung des Programmmanagements sowohl auf Ebene des Programms als auch auf Ebene der LAG waren in den Bewertungsprozess eingeschlossen.

In diesem Sinne ist die Evaluation weniger als „Wirkungskontrolle“ sondern vielmehr als Instrument des Lernens für die künftige Programmentwicklung zu sehen, um das Erfahrungswissen der lokalen Akteure und der Administrationen zu akkumulieren. Eine originäre Zielsetzung von LEADER war und ist die Erprobung neuer Ansätze für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Ein Teil der Analyse befasst sich deshalb auch mit der Fragen der Übertragbarkeit der LEADER-Erfahrungen auf Mainstream-Programme (vgl. die Diskussion in Abschn. 5).

Die Evaluierungsmethodik wurde von einem „core team“ des General-Auftragnehmers entwickelt und eng mit der EU-Kommission abgestimmt.¹⁷⁵ Ein Methodenmix aus Dokumentenanaly-

¹⁷⁵ Die Evaluation der Programme deutscher Bundesländer führte die Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf als Kooperationspartner des ÖIR durch. Der Verfasser war verantwortlich für die Durchführung der Evaluation. Sowohl der Abschlussbericht zur EU-weiten Bewertung als auch der „National Report Germany“ ist als Download verfügbar unter der URL: www.europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm. Die in dieser Veröffentlichung diskutierten Ergebnisse sind zusammengefasste Teile des National Reports Germany. Sie

sen, Befragungen auf mehreren Akteurs-Ebenen, Dialogrunden mit Beteiligten und Begünstigten auf der lokalen Ebene sowie thematischen Fallstudien sicherte einen umfassenden Zugang zur LEADER-Initiative mit ihren spezifischen Merkmalen. Aus evaluationstheoretischer Sicht handelt es sich somit um eine „Triangulation“ der Evaluationsmethoden, die aus unterschiedlichem Blickwinkel die Programmumsetzung und –wirkung zu erfassen versucht, um durch die Schnittmenge aus mehreren Informationsebenen einen vollständigeren Gesamteindruck zu gewinnen.

Entsprechend dem Untersuchungskonzept (vgl. Abbildung 10) wurden auf mehreren Ebenen Informationen analysiert und zusammengefügt. Für Deutschland bedeutete dies:

- **Evaluation der Länder-Programme:** Analyse der Schlussberichte und Ex post-Bewertungen aller 14 Länder und Gespräche mit den Programm-Stakeholdern in 4 ausgewählten Bundesländern:¹⁷⁶
 - ✓ „General scanning“ aller Operationeller Programme (OP) LEADER II für die deutschen Bundesländer (EU insgesamt 102; Q 102-Befragung) einschließlich der Finanzdaten Lokaler Aktionsgruppen und Kollektiver Aktionsträger (L 1000);
 - ✓ Detail-Analyse ausgewählter OP (EU insgesamt 34; in Deutschland 4) nach einer standardisierten und strukturierten Befragungs-Methode (Q 34-Befragung);
 - ✓ Interviews mit zusätzlichen LEADER-Akteuren (Bewerter, Experten usw.) auf regionaler und nationaler Ebene sowie den Programmverantwortlichen auf Länderebene;
 - ✓ Zusammenfassung, Strukturierung und Verifizierung auf Basis von regionalen Analysen („Meta-Evaluation“); Synthese und Bericht an das „core-team“.

- **Evaluation Lokaler Aktionsgruppen (LAG):** Schriftliche Befragung 32 zufällig ausgewählter LEADER-Aktionsgruppen und Kollektiver Aktionsträger in den Bundesländern Bayern, Sachsen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern (EU insgesamt 202; Q 202-Befragung)¹⁷⁷;
 - ✓ Analyse vorliegender Dokumente und Intensiv-Befragung mit Hilfe eines standardisierten und strukturierten Fragebogens.
 - ✓ Verifizierung auf Basis lokaler und regionaler Analysen („Schlussberichte“ der LAG, vorliegende interne und externe Evaluationen) und lokaler Projekt-Bewertungen; Synthese und Bericht an das „core team“.

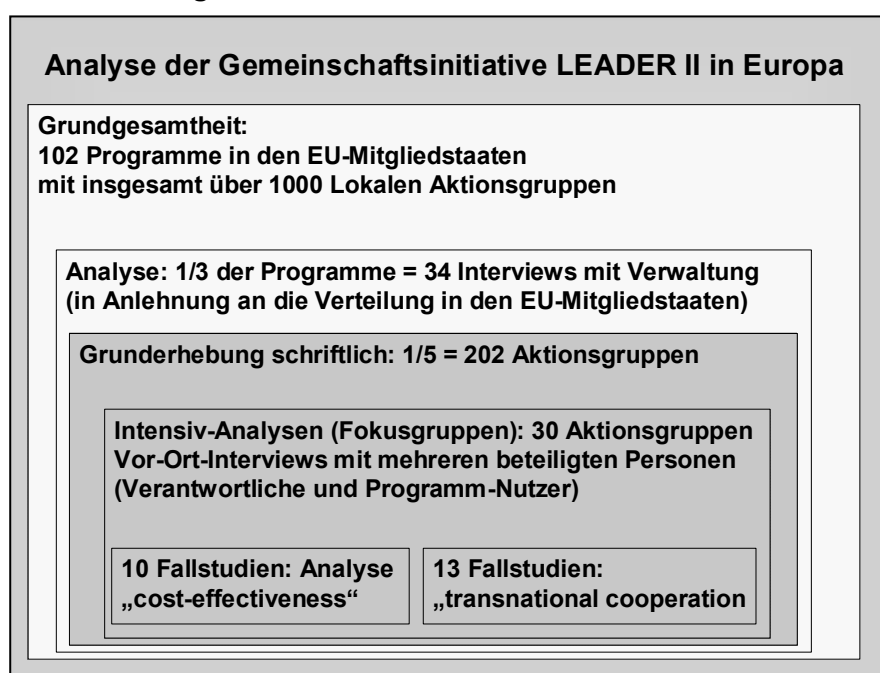
wurden ausführlicher dargestellt in GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O.: EU-weite Ex post-Evaluation der Gemeinschaftsinitiative LEADER II - Bewertung der Programme deutscher Bundesländer, in BMVEL (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Band 82 (2), Münster 2004, S. 188 – 224.

¹⁷⁶ Die Abkürzungen in Klammern bezeichnen die jeweilige Erhebungs-Ebene und werden im folgenden Text als Quellenangabe benutzt.

¹⁷⁷ Unter die zunächst 32 zufällig ausgewählten LEADER-Gruppen aus 4 Bundesländern fielen jedoch überdurchschnittlich viele Kollektive Aktionsträger (KAT) bzw. nicht mehr existierende Aktionsgruppen (LAG), so dass für 4 ausgewählte Gruppen eine erneute Zufallsauswahl erforderlich war. Von den anschließend 32 angeschriebenen LEADER-Gruppen antworteten 26 LAG und 1 KAT. 3 KAT und 1 LAG wollten oder konnten den detaillierten Fragebogen zur LEADER-Methode nicht beantworten. In einer weiteren LAG fand sich aufgrund der Auflösung des Trägervereins kein Ansprechpartner mehr. Die Fragebögen enthielten 3 Formen von Fragen: a) Faktfragen, die der deskriptiven Analyse der lokalen Aktionen dienten; b) Wertungsfragen, die mit Hilfe einer 10-stufigen Ratingskala die Qualität bzw. Quantität der jeweiligen Dimension erfassen sollten; c) Offene Fragen, die Raum für die Wiedergabe

- **Partizipative Evaluation in LAG - Fokusgruppen:** Intensiv-Interviews und Gruppendiskussion in 4 LEADER-Gruppen (EU insgesamt 30 Fokusgruppen); 1 Workshop je ausgewähltem Bundesland im Q34-sample. Die Methode wird im Exkurs (Abschn. 4.1.3.6) im Zusammenhang mit den Ergebnissen ausführlicher erläutert.

Abbildung 10: Auswahl der Untersuchungsobjekte für die EU-weite Ex post-Bewertung



Quelle: Eigener Entwurf, 2003.

Zusätzlich wurden zwei **thematische Fallstudien** (EU insges. 23) mit zahlreichen ergänzenden Interviews und Projektanalysen zur Beantwortung spezifischer Evaluationsfragen durchgeführt. In Anlehnung an ein thematisches Raster wählte das „core team“ auf Vorschlag der nationalen Kooperationspartner dazu zwei LEADER-Gebiete aus. Die Auswahl sollte europaweit das Themenspektrum von LEADER abdecken; sie ist deshalb nicht repräsentativ für die deutschen Länder-Programme. Gleichwohl ist die „Cost-effectiveness“-Analyse, die methodisch als vergleichende Analyse von zwei Projekten mit ähnlicher inhaltlicher Zielsetzung angelegt war (vgl. Abschn. 3.3.1.2), für die Beurteilung der Zielerreichung des LEADER-Programms sehr gut geeignet. Es handelt sich dabei um einen Mit-Ohne-Vergleich von Projekten zur Förderung lokaler Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Die thematische Fallstudie wird in Abschn. 4.1.3.3 dargestellt (vgl. S. 173).¹⁷⁸

spezifischer Meinungen und Wertschätzungen der befragten LAG-Verantwortlichen gaben.

¹⁷⁸ Die Fallstudie zur „Transnationalen Kooperation“ umfasste die Analyse der gebiets- und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich Tourismus und die Anwendung neuer Technologien (Einführung einer elektronisch vernetzten „Tourist-Card“. Auf die Darstellung dieser Fallstudie wird an dieser Stelle verzichtet. Sie ist ebenfalls unter der angegebenen Internet-Site (Fußnote 175) zu finden.

4.1.2 Die Implementierung von LEADER II in den deutschen Bundesländern

In Deutschland beteiligten sich 14 Bundesländer mit eigenen Operationellen Programmen bzw. Anträgen auf Globalzuschüssen an der Gemeinschaftsinitiative LEADER II. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (nationale Ebene) sorgte vor allem für die Koordinierung der Länder-Interessen und nahm gegenüber den europäischen Dienststellen (Generaldirektionen der Kommission, STAR-Ausschuss, Finanzkontroll-Stellen) eine bündelnde Funktion ein. Mittels einer Analyse der für 13 Bundesländer vorliegenden Ex post-Bewertungen und der Schlussberichte verschafften sich die Bewerter zunächst einen Überblick über die institutionelle Implementierung, den Verlauf, die finanzielle Umsetzung und die physischen Ergebnisse sowie die ersten sichtbaren Wirkungen der Gemeinschaftsinitiative in Deutschland. Für das Bundesland Berlin wurde im Begleitausschuss für die neuen Bundesländer und Berlin bereits 1995 vereinbart, aufgrund der Geringfügigkeit keine eigene Ex post-Bewertung zu veranlassen.

Um für alle OPs und die in den Ländern etablierten LEADER-Gruppen einheitliche Daten zu beschaffen, war es notwendig, eine zusätzliche Befragung der federführenden Länder-Ressorts durchzuführen (Q 102 und L 1000). Auf Basis dieser erweiterten Informationsgrundlage stellte sich heraus, dass jedes Bundesland spezifische Details zur Umsetzung auf Programm- und LAG-Ebene definiert hatte. Die Vielfalt drückt sich schon allein dadurch aus, dass die Zahl der an der Programmumsetzung direkt beteiligten Ministerien zwischen einem (Baden-Württemberg, Sachsen) und fünf (Bayern) variierte (vgl. Tabelle 8). Die Ursache hierfür war die jeweils landesspezifisch getroffene Regelung zur Bewirtschaftung der drei EU-Fonds. Sie hatte direkte Folgen für die Integration der Fonds in die Umsetzungsstrategien der lokalen Ebene, wobei sich mit wachsender Zahl der beteiligten Ministerien auch die Anzahl der Ansprechpartner für die LAG und damit der Abstimmungsaufwand erhöhte. Die Programmbehörden begegneten dieser „Hürde“ mit der Einrichtung von Steuerungs- oder Lenkungsgruppen (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) oder der Etablierung von LEADER-Managern innerhalb der Verwaltung (Bayern, Sachsen). Insbesondere die Integration des ESF in die Programmumsetzung der Länder verursachte einige Probleme, da der (kleinräumige) Unterstützungsbedarf der LAG häufiger nicht mit den Fördermöglichkeiten und -verfahren des ESF übereinstimmte.¹⁷⁹ Einige Bundesländer, wie z.B. Brandenburg und Sachsen-Anhalt, ergänzten deshalb die Programmstrategien mit zusätzlichen Maßnahmen der zuständigen Ressorts.

Darüber hinaus war die „Strenge“ der organisatorischen und konzeptionellen Vorleistungen, die von den LAG gefordert wurden, unterschiedlich geregelt. Während in Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich die Kreisverwaltungen mit der Durchführung von LEADER II beauftragt wurden, bildeten sich in Bayern, Sachsen-Anhalt oder Niedersachsen vielfältige Organisationsstrukturen heraus. Gerade die Vorarbeiten zur Bildung von LEADER-Gruppen und die Erarbeitung erster

¹⁷⁹ Ein anderer Grund für die vergleichsweise niedrige Ausschöpfung der ESF-Mittel von LEADER dürfte die in den neuen Bundesländern ausreichend vorhandene Möglichkeit der Ziel 1-Förderung gewesen sein, die dort primär für

Projektstrategien war in nahezu allen Bundesländern ein Grund für den späten Start der Gemeinschaftsinitiative, der auf lokaler Ebene i.d.R. erst im Lauf der Jahre 1996 und 1997 erfolgte. In Bayern wurden sogar zum Ende des Bewilligungszeitraums 1999 noch neue Aktionsträger zugelassen.

Abhängig von der länderspezifischen Implementierung und der Ausstattung mit Finanzmitteln verteilen sich die bundesweit 124 Lokale Aktionsgruppen (LAG) auf Schwerpunkte in Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Dies entspricht bei grober Betrachtung der Länder mit 5b-Förderkulisse auch den länderspezifischen Anteilen des Fördergebiets an der Landesfläche (vgl. Tabelle 8), mit Ausnahme von Schleswig-Holstein (gänzlich ohne LAG) und Saarland (mit nur einer LAG). In den 5 neuen Bundesländern einschließlich Berlin (100 % Ziel 1-Fördergebiet) wurde LEADER zum erstenmal angewandt. Hier etablierten sich - häufig mit intensiver Unterstützung der Programmbehörden - 43 Lokale Aktionsgruppen.

Neben den primär für lokale Umsetzungsstrategien gegründeten Lokalen Aktionsgruppen, wurden von den Fachministerien häufig schon etablierte Kollektive Aktionsträger (KAT) ausgewählt, die eine engere thematische Zielrichtung verfolgten. Hier fallen Schleswig-Holstein, das ausschließlich mit KAT agierte, und Bayern sowie in geringerem Umfang auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen¹⁸⁰ auf. Nach Auswertung der vorliegenden Evaluationsunterlagen dürften deutschlandweit mehr als 80 KAT vom LEADER-Programm profitiert haben (Q 102, L 1000).

Die ursprünglich für Deutschland geplanten rd. 420 Mio. ECU Gesamtkosten wurden um ca. 30 % überschritten. Per Saldo mussten die Bundesländer im Durchschnitt rd. 50 % mehr nationale Mittel für die Kofinanzierung der Gesamtkosten aufwenden als geplant. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung der EU-Fonds wurden - aggregiert über alle Bundesländer - der EFRE- (113 %) und der EAGFL-Fonds (106 %) überdurchschnittlich, der ESF-Fonds (77 %) unterdurchschnittlich in Anspruch genommen. Fokussiert auf den finanziellen Realisierungsgrad der Mittel liefert eine differenziertere Analyse aufschlussreiche Erkenntnisse (vgl. Tabelle 8):

- 6 von 14 Bundesländern schöpften die eingeplanten EU-Mittel nicht vollständig aus, darunter sind z.B. die alten Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.
- Sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den Fonds werden deutliche Unterschiede sichtbar. Baden-Württemberg hat bei vergleichsweise geringer Finanzausstattung EAGFL-Mittel nicht ausgeschöpft, EFRE-Mittel jedoch in doppelter Höhe verausgabt. Auch Niedersachsen und das Saarland setzten überdurchschnittlich hohe EFRE-Mittel ein. Dagegen nutzten z.B. Bayern und Brandenburg intensiv die Mittelausstattung des EAGFL.

„typische“ ESF-Projekte eingesetzt wurde.

¹⁸⁰⁾ In Niedersachsen wurden zusätzlich rd. 50 Projekte in den so genannten Ziffer 8-Gebieten (10 %-Klausel) außerhalb des 5b-Fördergebiets und damit außerhalb der LAG umgesetzt. Nach Aussagen der Ex post-Evaluation bestand jedoch überwiegend eine Zusammenhang mit den Projekten der LEADER-Gebiete. Vgl. MCON: LEADER II Niedersachsen, Ex Post-Evaluation der Programmperiode 1994-1999, Oldenburg 2001, S. 76 ff..

- Hohe Gesamt- und Privatinvestitionen - gemessen an den absoluten Ausgaben - wurden in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hessen und Bayern ausgelöst.
- Der weitaus größte Teil der Finanzmittel floss in den Programmteil B „Programme zur Innovation im ländlichen Raum“. Wenngleich für Teil A „Erwerb von Fachwissen“ in einigen Ländern mehr als 10 % der Mittel eingeplant waren (Bayern), reduzierte sich dieser Anteil in der Mehrzahl der Bundesländer bis zum Ende der Umsetzungsperiode deutlich. Nur in drei neuen Bundesländern erhöhten sich die Ausgaben für diesen Programmteil. Maßnahmen der „transnationalen Zusammenarbeit“ (Teil C) erreichten generell nur unterdurchschnittliche finanzielle Realisierungsgrade (Ausnahme Rheinland-Pfalz).

4.1.3 Ausgewählte Ergebnisse der Länderprogramme (Sample)

Die folgenden Bewertungen beziehen sich - falls nicht anders gekennzeichnet - auf die im Rahmen der Q34- und Q-202-Befragung erfassten Informationen der Stichprobe.

4.1.3.1 Implementierung des LEADER-Programms

Implementierung der LEADER-Merkmale auf Programm- und lokaler Ebene

Während in Hessen parallel zu LEADER ein Landesprogramm für ländliche Regionalentwicklung mit ähnlichen Zielen umgesetzt wurde, existierte in den Bundesländern Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kein vergleichbares Landesprogramm. Für LEADER mussten entsprechende „Fördergrundsätze“ erst geschaffen und notifiziert oder - scheinbar bequemer - für die LEADER-Projekte die jeweils geeignete (schon notifizierte) Landes-Förderrichtlinie gefunden werden. Dass relativ viele kollektive Aktionsträger in Deutschland an LEADER II partizipierten, dürfte einerseits ein Hinweis auf die einfachere Anwendung der Fördermechanismen bei diesen Zuwendungsempfängern sein. Andererseits gewährleisteten diese Aktionsträger auch als „bewährte“ sektorale Projektträger eine spezifische Kompetenz in der Projektumsetzung. Da bei der Befragung jedoch überwiegend LAG, aber kaum Kollektive Aktionsträger antworteten und sich die Fragen überwiegend auf die Besonderheiten der LEADER-Methode bezogen, spiegeln die folgenden Wertungen vor allem die Sicht der Lokalen Aktionsgruppen wider. Um Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Methode benennen zu können, war der Response der LAG - angesichts des umfangreichen Fragebogens - außerordentlich gut.

Explizite **Auswahlkriterien** bestanden für die LAG zunächst nicht. Jedes Bundesland hatte seine eigenen „impliziten“ Kriterien, die in den Operationellen Programmen auch nur zum Teil festgelegt waren. Mecklenburg-Vorpommern wählte alle Landkreise als LEADER-Gebiete aus, um rasch und unkompliziert starten zu können. Die meisten Bundesländer hatten in den OPs entsprechende Hinweise auf die LEADER-Kriterien aufgenommen, die allerdings eher für die Auswahl der Förderprojekte galten, weniger für die räumliche Abgrenzung der LAG. In Sachsen mussten sich die LAG wohl am gründlichsten mit den LEADER-Kriterien im Rahmen ihres Gebietskonzepts auseinandersetzen.

Die **Gebietsabgrenzung** und die Auswahl der LAG waren überwiegend durch einen Konsultationsprozess zwischen LEADER-Gebiet und Programmadministration (oder mehreren Ministerien) geprägt. Die befragten LAG artikulierten mehrheitlich, dass von ihnen eine partnerschaftliche Vorgehensweise („Vernetzung“, „bottom up“) zur Erarbeitung innovativer und gebietsbezogener Projekte gefordert wurde. Bei den kollektiven Aktionsträgern stand stärker der Innovationsaspekt im Vordergrund, eine bottom up-Arbeitsweise und die Verknüpfung mit anderen Handlungsfeldern wurde von ihnen nicht verlangt. Insgesamt versuchte wohl die Programmadministration, die Anforderung der LEADER-Kriterien an der Machbarkeit auszurichten.

Zwei Wege wurden z.B. bei der Gebietsabgrenzung beschritten:

- Orientierung an Verwaltungsgrenzen aus Gründen der Vereinfachung von Verwaltungsprozeduren und der Erhöhung der Schlagkraft (Mecklenburg-Vorpommern, einige Landkreise in Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz);
- Abgrenzung nach naturräumlich-geografischen Gesichtspunkten (Naturparks, Mittelgebirge) oder historisch-kulturellen Zugehörigkeiten (Hessen, Sachsen), oder sogar nach kleinräumigen Ortsbesonderheiten (Revitalisierung von einzelnen Dörfern).

Tabelle 8: Ausgewählte finanzielle und materielle Merkmale von LEADER II in den deutschen Bundesländern

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Saarland	Schleswig-Holstein	Thüringen
Zahl der LAG	3	45	0	6	6	12	17	0	9	6	12	1	0	7
Zahl der KAT	0	19	1	2	0	0	1 + Projekte in Ziff. 8-Gebieten	2	0	1	1	3	26 EAGFL, 6 ESF, 25 EFRE	0
Ziel-Gebiet	5b	5b	1	1	5b	1	5b	5b	5b	1	1	5b	5b	1
Anteil der Fördergebiete an der Landesfläche	10	57	-	100	29,8	100	49,7	10	42,8	100	100	37	48	100
Verantwortliches Ministerium	Ministerium für Ernährung und den ländlichen Raum	Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit, Frauen	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Ministerium für Umwelt	Ministerium für Ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus	Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
Zahl beteiligter Ministerien	1	6	1	2	1	3	3	1	3	1	2	2	3	2
Ex post Bewertung	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Finanzplanung * in ECU														
Gesamtkosten	14.255.888	113.453.449	466.667	33.193.050	25.224.240	29.307.000	40.090.354	10.004.882	25.484.672	35.453.000	30.330.554	4.197.752	21.995.000	35.131.002
- EAGFL	3.966.664	22.580.392	280.000	11.122.000	5.550.354	9.960.000	8.407.188	1.031.119	2.979.288	11.707.000	10.708.668	607.208	3.537.000	9.216.342
- EFRE	1.709.104	12.942.040	-	5.589.000	2.073.122	5.245.000	9.802.488	3.427.506	5.571.344	6.304.000	3.049.000	606.192	3.854.000	6.264.654
- ESF	-	7.523.760	-	1.863.000	178.209	350.000	626.078	-	-	-	4.157.297	606.192	909.000	546.426
- national	4.221.480	43.783.160	186.667	6.209.000	7.801.685	5.185.000	18.608.968	5.514.049	10.451.360	5.997.000	4.346.143	1.854.072	12.923.000	5.342.474
- privat	4.358.640	26.624.097	-	8.410.050	9.620.871	8.567.000	2.645.632	32.208	6.482.680	11.445.000	8.069.446	524.088	772.000	13.761.106
- A	-	11.406.323	-	331.930	462.067	1.036.000	-	-	2.703.564	312.000	216.000	-	-	453.255
- B	13.648.839	89.376.919	466.667	31.009.080	24.055.618	18.669.000	39.684.869	-	21.945.811	34.781.000	27.734.554	4.123.796	21.995.000	34.359.444
- C	490.342	12.467.474	-	1.659.650	567.677	539.000	-	-	652.829	120.000	2.318.000	-	-	60.742
- D	116.707	202.733	-	192.390	138.878	497.000	405.485	-	182.468	240.000	62.000	73.956	-	257.561
Auszahlungen * (Stand 31.12.2001) in ECU (mit 1,95583 umgerechnet)														
Gesamtkosten	72.651.586	128.782.453	443.711	35.246.426	23.216.619	51.401.297	54.687.838	12.249.493	29.960.852	36.950.176	28.779.006	6.206.229	21.139.779	36.595.667
- EAGFL	3.537.700	24.941.855	266.226	13.449.447	4.060.883	11.637.934	9.335.242	908.454	3.696.327	12.633.829	10.454.641	776.589	3.388.061	9.002.289
- EFRE	3.598.926	14.818.150	-	5.453.719	1.905.371	5.936.774	13.588.535	3.393.283	6.420.589	7.023.221	2.965.972	732.823	3.093.470	6.216.812
- ESF	-	4.671.884	-	1.804.025	126.924	-	729.046	-	-	-	3.662.446	704.048	799.273	482.126
- national	27.566.912	71.654.064	177.484	8.000.189	6.287.653	5.858.236	23.875.635	7.947.756	17.536.602	6.552.350	4.806.292	3.077.975	13.858.975	5.233.742
- privat	37.948.048	12.696.500	-	6.539.046	10.835.787	27.968.353	7.159.379	nicht verfügbar	2.307.334	10.740.776	6.889.655	914.794	nicht verfügbar	15.660.699
- A	-	1.409.688	-	198.445	20.853	2.373.606	-	-	468.233	512.888	291.569	-	-	424.229
- B	72.119.495	121.050.065	443.711	34.210.522	23.142.387	20.742.857	54.521.670	11.330.797	29.070.273	36.403.176	26.261.510	6.137.826	21.139.779	35.829.949
- C	465.701	6.446.702	-	567.849	-	69.525	-	944.258	1.219.471	16.462	2.152.272	-	-	63.721
- D	66.390	174.869	-	269.098	25.769	246.956	166.168	-	35.790	17.650	73.654	68.404	-	277.769

*) lt. Angaben der federführenden Länder-Ministerien in der Q102-Befragung oder in den offiziellen Schlussberichten der Länder zur Gemeinschaftsinitiative LEADER II

Quelle: Eigene Erhebungen, Q 102-Befragung

Der **bottom up-Ansatz** wurde vor allem dann gefördert, wenn Politik und Verwaltung bereit waren, sich auf einen offenen Beteiligungsprozess einzulassen. Vielfach entstanden Vereine oder andere Organisationsformen, in denen sich engagierte Akteure zusammenfanden. Dem standen Hindernisse entgegen, wie verwaltungshoheitliche Einmischungen und Verzögerungen, die Sorge vor hohen organisatorisch-finanziellen Aufwendungen und letztlich auch die Trägheit der Bevölkerung.

Die treibenden Kräfte zum Aufbau der **LAG-Partnerschaften** waren den Befragungen zufolge (Q 202) etwa zur Hälfte öffentliche Administrationen - häufig auch speziell hierfür eingesetzte Berater - und zur anderen Hälfte Schlüsselakteure aus Politik (Bürgermeister, Landräte) und Verbänden, insbesondere aus dem Umweltsektor. Nur in wenigen Fällen erwuchs die Initiative aus schon vorher bestehenden Netzwerken regionaler Akteure (z.B. Freyung-Grafenau, Bayern und Biosphärenreservat Rhön, Hessen). Abhängig von der Breite und Aktivität der LAG kamen während der Umsetzung von LEADER i.d.R. neue Partner hinzu.

Jede befragte LAG bzw. Bewilligungsbehörde hatte sich über den **Innovationsanspruch** als Kriterium für die Projektauswahl in mehr oder weniger detaillierter Form Gedanken gemacht. Während in Bayern und Hessen der integrierte Ansatz zwischen verschiedenen Sektoren und z.T. der technologische Innovationsaspekt (IT-Technologien) im Vordergrund standen, kennzeichneten in den neuen Bundesländern vor allem die gebietsbezogenen und auf Basis einer LAG-Partnerschaft erarbeiteten neuen Projektlösungen für lokale Probleme den Innovationsgrad. Es wurde nach Angaben der Programmverantwortlichen stets geprüft, wie sich die Projekte oder die Projektbündel von den Mainstream-Programmen abhoben.

In etwa der Hälfte der evaluierten LEADER-Gebiete bezogen sich die Aktivitäten auf ein Gebietsthema, in das sich die Projekte einfügen mussten. Allerdings waren die Themen eher weit gefasst und zusätzliche impulsgebende Ideen generell in allen LAG willkommen. So befasste sich die Mehrzahl der Themen mit kultur-, tourismus- und umweltbezogener Regionalentwicklung, der Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Valorisierung der endogenen Potenziale und der Verbesserung der Lebensqualität. Dagegen waren nur wenige Themen auf die Stärkung von KMU oder die Erprobung neuer Technologien ausgerichtet.

Multisektorale Strategien wurden insbesondere durch das Zusammenbringen, die Strukturierung und das Engagement regionaler Interessengruppen, aber auch von Einzelakteuren gefördert. Nur wenn durch die gebündelten Aktivitäten der LAG insgesamt neue Perspektiven für die Region eröffnet werden konnten (Identitäts- und Imagestärkung, Einkommensalternativen, günstigere Zugänge zu Märkten), wurden anfänglich spürbare Hindernisse wie sektorale administrative Strukturen oder Konkurrenzdenken zwischen Akteuren abgebaut.

Gebietsübergreifende und transnationale Kooperation, als zusätzliches „europäisches“ Element in LEADER gedacht, wurde in den deutschen OPs zwar berücksichtigt, aber kaum genutzt. Insgesamt bemühte sich nur eine Minderheit der LAG um Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen LAG. Aus Sicht der LAG waren allerdings echte Projekt-Kooperationen auch sehr schwierig zu realisieren, weil zusätzlich sprachliche und administrative Hürden zu überwinden waren (Genehmigungsprozeduren). Nur 8 LAG (25 %) des gesamten Q 202-Samples in

Deutschland (n=32) beteiligten sich an transnationalen Kooperationen, die insbesondere durch schon bestehende Gebiets-Kontakte begünstigt wurden.

Bezüglich der **Maßnahmenumsetzung** unterscheiden sich die LAG mit detailliertem Gebietskonzept von denen ohne ein solches Konzept. Während in Bayern¹⁸¹ teilweise erst im Zuge der Umsetzung eine gebietsbezogene Strategie mit einem kohärenten Maßnahmenbündel entstand, bauten andere Regionen (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) auf einer zu Beginn von LEADER II erarbeiteten Projektplanung auf. Letztere konnten meist zügiger in die Realisierungsphase starten. In beiden Fällen war die Fähigkeit zur abgestimmten Entscheidungsfindung sowohl in den LAG-Gremien als auch mit den Bewilligungsbehörden ein wesentliches Element der Umsetzung. Dies erforderte Kompromissfähigkeit und Überzeugungsvermögen, aber auch sachliche Lösungs- und Entscheidungskraft.

Um den Entscheidungsprozess (Projektauswahl, finanzielle Schwerpunktsetzung) zu erleichtern und dominante Eigeninteressen zu dämpfen, wurden in rd. einem Viertel der befragten LAG formale Auswahlmechanismen, z.B. Bewertungskriterien für die Projekte, angewandt. Die wichtigsten Prioritäten waren: Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, Entwicklung des Fremdenverkehrs, Aufbau von Regionalmarketing und -vermarktung, Stärkung regionaler Identität und Kooperation und ausgewählte LEADER-Kriterien wie z.B. Innovation. Generell mussten die LAG flexibel auf die Situation vor Ort reagieren. Angaben einzelner LAG-Geschäftsstellen zufolge wurden sowohl geplante Projekte nicht realisiert, weil Projektträger ausfielen, als auch neue Projektideen aufgegriffen, weil neue Entwicklungen (IT-Bereich) an Einfluss gewannen.

Organisatorische Arrangements zwischen LAG und Programm-Behörden

Generell war eine aktive Unterstützung der Programmverwaltungsstellen auf allen Ebenen (Land, Bezirk, Kreis) festzustellen. Alle befragten LAG hoben hervor, dass entweder formale und/oder fachliche Hilfestellungen (Informationsbeschaffung, Zuarbeit von Fachbehörden) bei der Implementierung der LAG und der LEADER-Aktionen erfolgten. Unterstützend für die LAG wirkten z.B. die in Sachsen und Bayern eingesetzten Koordinatoren innerhalb der Verwaltung. Schwierigkeiten gab es dort, wo eine unterschiedliche Handhabung des Programms durch zu viele involvierte Fachabteilungen die Abwicklung von Förderverfahren (Genehmigungen) erschwerten. Auch die Berichts- und Nachweispflichten nahmen dadurch zu. Dies prägte auch die Einstellung der lokalen/regionalen Verwaltungen gegenüber LEADER: Das Programm hatte zwar auf der einen Seite einen „flexiblen Teil“ bei der Auswahl der förderfähigen Projekte. Auf der anderen Seite scheint es aber auch einen unflexiblen Teil mit sehr bürokratischer Handhabung gegeben zu haben, der gerade durch die nicht genau definierten Fördergegenstände erzeugt wurde. Wie konstruktiv bzw. intensiv die Zusammenarbeit zwischen LAG und programmverantwortlichen Stellen war, lag deshalb auch an der „Innovations- und Lernbereitschaft“ der Verwaltung, die gefordert war, „LEADER-konform“ zu denken. Am effektivsten erfolgte der „administrative support“ durch Vermittlung von Know-how (technischer Hilfe, Qualifizierung) und regelmäßige Beratungen mit den LAG in der Gründungs- und Umsetzungsphase, während in der Vorbereitungs- und Schlussphase nach Angaben der LAG-Vertreter offensichtlich weniger Unterstützung geleistet wurde (Q 202).

¹⁸¹⁾ Aufgrund des hohen Interesses von Regionen und der noch zur Verfügung stehenden Finanzmittel bewilligten die Programmbehörden in Bayern bis zum Ende der Laufzeit neue Aktionsgruppen.

Die Entscheidungskompetenzen sollten zwar so weit als möglich der lokalen Partnerschaft überlassen werden. Bei der Implementierung des Programm-Designs spielte die vertikale Partnerschaft zwischen Programmbehörde und LAG jedoch kaum eine Rolle. Die Zuständigkeit für die Programmimplementierung blieb bei den Landesbehörden; auch im Begleitausschuss hatten die LAG kaum Mitspracherechte. Ohnehin war aus Sicht der Programmverwalter ein Globalzuschuss mit finanziellem Verfügungsrecht der LAG formal nicht vorstellbar und mit zu vielen haushalts- und verwaltungsrechtlichen Problemen behaftet.

Die 1997 eingerichtete nationale **Vernetzungsstelle** (DVS) förderte den Erfahrungsaustausch und die Beschaffung themen- bzw. projektspezifischer Informationen vor allem zwischen den LEADER-Gebieten, die ein Interesse an gebietsübergreifender Zusammenarbeit hatten oder generell stärkeres Interesse an den Seminaren der Vernetzungsstelle zeigten. Die häufigste Kommunikationsform war der Kontakt per Telefon und e-mail sowie die Teilnahme an den Schulungen der DVS. Ergänzt wurden diese Verbindungen auf Länder-Ebene z.B. durch regionale Treffen der LAG in Hessen oder eine eigene Vernetzungsstelle in Sachsen. Obwohl die Mehrzahl der Länder auf institutionalisierte regionale LEADER-Netzwerke verzichtete, entstanden durch meist themenorientierte Verknüpfungen viele (informelle) Netzwerke. Die Dienste der europäischen Vernetzungsstelle AEIDL wurden nur von rd. 10 % der befragten LAG genutzt, weil erstens die deutschen LAG zunächst mit ihren lokalen Herausforderungen befasst waren und zweitens die Programmbehörden der Förderung der europäischen Vernetzung bzw. der transnationalen Kooperation überwiegend recht zurückhaltend gegenüberstanden (Frage des Kosten-Nutzenverhältnisses). Insgesamt wurden die Chancen der interregionalen, und insbesondere der transnationalen Vernetzung in LEADER II nicht ausgeschöpft.

Finanzierungsfragen und Verzögerungen in der Umsetzung

Die LEADER-Fördermittel wurden bei den Bewilligungsstellen (i.d.R. den Bezirksregierungen, NUTS II-Ebene) beantragt und von diesen ausbezahlt. Die LAG hatten üblicherweise keinen eigenen Haushalt, vielmehr mussten die Projektträger die Mittel beim Zuwendungsgeber beantragen. Die einzelnen Projekte mussten alle formalen Voraussetzungen (gemäß LEADER-OP) für eine Förderung erfüllen. Der Grad der LAG-Entscheidungsbefugnis bei der Projektbewilligung variierte auffallend zwischen den Bundesländern. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern überließen weitgehend den LAG die Auswahl der LEADER-Projekte, Niedersachsen verlangte z.B. positive LAG-Stellungnahmen; in anderen Bundesländern hatten die LAG vergleichsweise geringe formale Entscheidungsbefugnisse, so dass die Bewilligungsstellen (oft mehrere Fachabteilungen) auch Projekte außerhalb des LAG-Wirkungskreises fördern konnten. Bezüglich der Förderprozeduren wurden in den befragten LAG nur in einigen Fällen die Anlaufschwierigkeiten und der anschließend hohe Umsetzungsdruck zwischen 1997 und 1999 bzw. 2001 genannt. Daraus resultierende finanzielle Umschichtungen und Verzögerungen betrafen jedoch ausschließlich die Programmebene. Nur falls LAG schon vorher finanzielle Verpflichtungen eingegangen waren, mussten sie entsprechende Vorfinanzierungskosten tragen.

4.1.3.2 Effektivität in Bezug auf die horizontalen Ziele

LEADER war zur Ergänzung der Mainstream-Programme und zur Erprobung neuer Methoden konzipiert. Die Bemessung der Wirkungen in Bezug auf die horizontalen Ziele der Europäischen

Gemeinschaft sollte deshalb vor allem der Frage folgen, ob im Vergleich zu den Mainstream-Programmen höherwertige und/oder auf eine methodisch andere Art Effekte erzielt wurden, die insgesamt der Politik für den ländlichen Raum eine längerfristige Perspektive eröffnen. Dazu zählte eine Einschätzung des Beitrags von LEADER zu den horizontalen Querschnittszielen der EU.

Mit Hilfe von LEADER II wurde kleinräumig versucht, für Landwirte Einkommensalternativen zusätzlich zur Nahrungsmittelproduktion im Verarbeitungs- und Dienstleistungsbereich zu schaffen. „Durch die Realisierung von Pilotvorhaben und innovativen Vermarktungseinrichtungen konnte die Bereitschaft zur Diversifizierung erheblich gesteigert werden. Es entstanden völlig neue Betriebszweige. LEADER beschränkte sich auf Pilotprojekte, während die normale Diversifizierung durch das 5b-Programm abgedeckt wurde“ (Einzel-Nennung, Q 202-Befragung). Auf Grundlage der vorliegenden Evaluations-Unterlagen hatten die landwirtschaftlichen Diversifizierungsprojekte in den alten Bundesländern eine vergleichsweise größere Bedeutung als in den neuen Bundesländern, weil dort, bedingt durch großbetriebliche Strukturen, andere Entwicklungspfade bevorzugt werden. Die Wirksamkeit der Maßnahmen auf die **landwirtschaftliche Strukturanpassung** wurde qualitativ jedoch eher durchschnittlich eingeschätzt, hervorgehoben wurden in den Antworten auf die offenen Fragen der Q 202-Befragung vor allem die Motivations- und Beispielswirkungen.

Bei der Querschnittszielsetzung **Beschäftigung** werden differenzierte Wirkungsfelder deutlich. Während direkte Beschäftigungseffekte vor allem bei der Förderung von Existenzgründern, der Etablierung neuer Erwerbszweige in landwirtschaftlich-touristischen Dienstleistungsbereichen oder der Förderung von KMU (Innovationsmanagement, Kooperationen, Neue Technologien) erfasst werden konnten, sind in vielen kleineren LEADER-Regionen - häufig mit dem Maßnahmenschwerpunkt „Verbesserung der Lebensqualität - eher indirekte (Sicherung von Arbeitsplätzen in der Bauwirtschaft oder in Tourismusgemeinden) oder keine Beschäftigungseffekte festzustellen. In den neuen Bundesländern wurden LEADER-Projekte i.d.R. mit Instrumenten der nationalen Arbeitsmarktpolitik kombiniert. ABM- und SAM-Förderungen sicherten zeitweilig umfangreiche Beschäftigungsmöglichkeiten, zusätzliche Qualifizierungen schufen Perspektiven für den ersten Arbeitsmarkt.¹⁸²

Generell ist es jedoch schwierig, hierbei Nettoeffekte und vor allem die Nachhaltigkeit der Beschäftigungswirkung nachzuweisen, weil häufig Vergleichsgrundlagen fehlen, die Aussagen darüber geben können, wie Personen nach dem LEADER-Projekt im Arbeitsmarkt integriert werden konnten. In einigen Bundesländern wie Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Bayern, Niedersachsen gelang es nach Angaben in den Ex post-Bewertungen z.B. mithilfe spezifischer integrierter Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mehrere hundert Personen in ländlichen Räumen wieder in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern. Teils wurden diese Projekte auch von KAT problemlösungsorientiert - jedoch ohne engere Einbindung von LAG - im Auftrag der ESF-Fondsverwalter durchgeführt.

¹⁸²⁾ Im Rahmen der Fallstudie „Cost effectiveness-Analyse“ wurden diesbezüglich enge Verbindungen zwischen ABM-Maßnahmen und LEADER-Aktionen ermittelt, die zugleich einzelnen Personen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ermöglichten. Vgl. die Erläuterungen im Exkurs (S. 173).

Tabelle 9: Beschäftigungseffekte von LEADER II (Sample)

		<i>Anzahl Arbeitsplätze</i>	
		<i>insgesamt</i>	<i>dav. Frauen</i>
1	Durch LEADER II direkt geschaffene Arbeitsplätze (in VZ ¹)	1.004	394
2	Durch LEADER II gesicherte bestehende Arbeitsplätze (in VZ ¹)	867	337
3	Gesamtzahl von Arbeitsplätzen, die direkt geschaffen und gesichert wurden	1.871	731
4	Davon zeitweilige Arbeitsplätze (ABM, kurzzeitig während der Förderung)	1028	403
5	Indirekt gesicherte Arbeitsplätze (Schätzung der LAG)	723	302
6	Bruttosumme Arbeitsplätze gesamt (3)+(5)	2.594	1.033
7	Nettosumme dauerhafte Arbeitsplätze (3)-(4)	843	328
8	Nettosumme dauerhafte und indirekt gesicherte Arbeitsplätze (5)+(7)	1.566	631
1) VZ = Vollzeitäquivalente; n= 27 LAG aus 4 Bundesländern			

Quelle: Eigene Erhebungen, Q 202-Befragung

Den Angaben der LEADER-Gruppen im Q 202-Sample zufolge wurden insgesamt etwa 1.870 Arbeitsplätze direkt durch LEADER-Maßnahmen geschaffen und erhalten, wovon 40 % auf Frauen entfielen. Aggregiert mit den indirekt durch Marketing- und Investitionsvorhaben sowie Zulieferverflechtungen ausgelösten indirekten Arbeitsplatzeffekten wurden rd. 2.600 Arbeitsplätze erhalten und geschaffen (Bruttoeffekt). Abzüglich der temporären Beschäftigungseffekte (ABM- und zeitweilige Beschäftigung z.B. im Baugewerbe) verbleiben ca. 1.566 Arbeitsplätze als Nettoeffekt, wovon rd. die Hälfte (rd. 723) auf indirekte Effekte zurückzuführen sind. Dies spiegelt den häufig synergetischen Charakter der LEADER-Aktionen mit ihren teils nur mittelbaren Wirkungen wider: Regionale Marketingkonzepte und Dachmarken, Verbundmaßnahmen zwischen Landschaftspflege, extensiver Tierhaltung und Gastronomie, touristische Vernetzung zielgruppenspezifischer Angebote (thematische Rad-, Wander- und Reitwanderkonzepte), regionale Leistungsschauen für Handwerk und Handel sowie die Durchführung standortspezifischer Unternehmens- und Qualifizierungskonzepte. Den mündlichen Aussagen der befragten LAG zufolge ist die Zahl der indirekt begünstigten Betriebe (bzw. der dort gesicherten Arbeitsplätze) nur schwierig zu schätzen und in der Praxis eher höher als in den Angaben der schriftlichen Befragung. Die diesbezüglichen Schätzungen der LAG wurden stark von der allgemeinen Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung der Unternehmen nach Ende des LEADER-Programms beeinflusst, die nicht frei von externen Trend-Einflüssen waren (vgl. die Methoden-Diskussion in Abschn. 3.1.3.2).

Etwa die Hälfte der befragten LAG gaben an, dass mithilfe der LEADER-Aktivitäten positive **Umwelteffekte** ausgelöst wurden. Die Kombination rein naturschutzfachlicher Maßnahmen mit

landwirtschaftlich-gastronomischen Vermarktungskonzepten oder die Förderung des sanften Tourismus und schonender Produktionsweisen sind hier ebenso zu nennen, wie die Einführung neuer Techniken zur Nutzung regenerativer Energien. Auch Naturpark- und Umweltbildungsvorhaben spielten im Zusammenhang mit der Profilierung der Gebiete als Natur-Tourismusregionen eine Rolle.

Einkommenswirkungen sind vor allem im Zusammenhang mit der Neuschaffung von Beschäftigung und der Erschließung neuer Märkte entstanden. In Bayern wurden z.B. über „Schwerpunktmaßnahmen“ wie Telematikeinrichtungen und Regionalvermarktungsinitiativen zusätzliche Einkommenspotenziale nutzbar gemacht. Voraussetzung dafür waren häufig Investitionen lokaler Körperschaften oder Investoren. 18 von 27 LAG konnten in diesem Zusammenhang in ihrem Gebiet eine etwas erhöhte oder stark erhöht Investitionsaktivität feststellen. Investitionen der öffentlichen Hand zielten häufig auf die Verbesserung der touristischen Infrastruktur und die Inwertsetzung von touristisch bedeutsamer Bausubstanz (z.B. Schlösser in Lommatzsch und Demmin) sowie die Aufwertung kulturhistorischer Potenziale (z.B. Freilichtmuseum in Freyung-Grafenau) und auf die Verbesserung des Attraktionsgrads der Region (Image-Investitionen). Einkommenseffekte sind hiervon jedoch nur langfristig zu erwarten. Bei Annahme regionaltypischer Entlohnungssätze leisten allein die direkt geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze des Q 202-Samples einen zusätzlichen Einkommensbeitrag von rd. 47,6 Mio. € pro Jahr während der Programmperiode (Zeile 3 in Tabelle 9).¹⁸³ Da hierbei auch Beschäftigte aus ABM-Maßnahmen einbezogen sind, dürfte sich dieser Betrag um eine nicht näher bekannte Größe reduzieren. Die dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse nach Ende der Förderphase dürften dagegen realistischere Einkommenswirkungen widerspiegeln. Nach dieser Kalkulation wäre mit einem zusätzlichen Einkommen von etwa 21,4 Mio € pro Jahr an Einkommen zu rechnen (bezogen auf Zeile 7 in Tabelle 9). In welcher Höhe die indirekten Beschäftigungsverhältnisse zu Buche schlagen ist ungewiss. Hierzu fanden keine systematischen Erhebungen statt, zudem wurden bei mündlichen Interviews mit LAG-Managern große Spannweiten der zusätzlichen Erwerbseinkommen von LEADER-Begünstigten genannt. Abhängig von der regionalen Konsum- und Investitionsquote der Begünstigten dürfte das durch die Tätigkeit der lokalen Gruppen neu geschaffene regionale Einkommen mindestens um das 1,5 fache höher liegen (Multiplikatoreffekt).

LEADER war den Angaben der LAG und der Programmbehörden zufolge offen für alle Personengruppen, so dass nur in Einzelfällen spezifische Projekte für Frauen oder Jugendliche gefördert wurden. Dennoch ließen sich in den erfassten Programmen einige pilothafte Beispiele für die Förderung der **Chancengleichheit von Frauen** nachweisen: Hauswirtschaftlicher Dienstleistungsservice in Kronach-Lichtenfels (Zusammenschluss von mittlerweile 70 Frauen, Nordbayern); Unternehmer-Qualifikation von Frauen im Projekt PROFIL (LAG Burgwald und benachbarte Regionen, Hessen); Textilherstellung aus regionalen Naturstoffen und Heilkräuteranbau (LAG Annaberg, Sachsen).

¹⁸³⁾ Für die 4 Bundesländer des Q 202-Samples wurde in Anlehnung an vom Bundesamt für Statistik veröffentlichte Daten für Beschäftigte im Produzierenden Gewerbe ein Durchschnitt in Höhe von 2.125 € errechnet (2002). Ohne die Einrechnung von Sondergratifikationen resultiert daraus ein Jahresbruttolohn von 25.450 €/Beschäftigten.

Die **Kohärenz** der auf regionaler Ebene nutzbaren Förderprogramme wurde meist durch die Zusammenarbeit der zuständigen Förderbehörden und deren transparente Informationspolitik gegenüber potenziellen Zielgruppen gewährleistet. Vorteilhaft war in den neuen Bundesländern die Kombinierbarkeit mit nationalen Arbeitsmarktinstrumenten (ABM-Finanzierung als Eigenmitteleinsatz). Vereinzelt auftretende Abstimmungsprobleme waren zumeist Folge einer hohen Dichte an Einzelprogrammen, gepaart mit einer ebenso hohen Zahl an „Zuständigkeiten“. Wo LAG ohne enge Anbindung an Förderadministrationsstellen (z.B. Wirtschaftsförderungsstellen) oder ohne spezielle LEADER-Koordinatoren arbeiteten, mussten Abstimmungsdefizite auf der Ebene des LAG- oder Regional-Managements ausgeglichen werden. LAG ohne Management hatten hier grundsätzliche Nachteile.

Gefragt nach der **langfristigen Wirkung** des LEADER-Ansatzes für das Gebiet, stand eindeutig die Stärkung der Zusammenarbeit für eine gemeinsame regionale Entwicklungskonzeption im Vordergrund. Aufbauend auf basis-, potenzial- und ergebnisorientierten Planungs- und Entwicklungsmethoden entstanden durch LEADER enger abgestimmte regionale Entwicklungsstrategien, häufig auch mit dem Oberziel der Nachhaltigkeit. Über identifikationsstärkende Projekte ließ sich nach Angaben der LAG-Verantwortlichen über die LEADER II-Phase hinaus eine Initialwirkung erzeugen, die sich in mehr als der Hälfte der untersuchten Gebiete auch in LEADER+-Aktivitäten oder anderen regionalen Entwicklungsvorhaben fortsetzte (Q 202).

Obgleich in einigen Bundesländern die öffentlichen Vertreter in den LAG dominierten, entstanden elementare Voraussetzungen für engere public-private-Partnerschaften. Dies drückte sich erst einmal in einer engeren Vernetzung und der breiteren Einbeziehung von Partnern in einen regionalen Entscheidungsprozess aus. Der partizipative Ansatz fand sozusagen Eingang in den politischen „Instrumentenkasten“ der Kommunalpolitik. Später kam dies beispielsweise in konkreten Kooperationen von Tourismusgemeinden oder in der Zusammenarbeit der Kreisentwicklungsabteilung und den Vertretern der LEADER-Gruppe zum Ausdruck. In LEADER II von einer erstmaligen Ausformung eines Bewusstseins für „Regional governance“ zu sprechen, ist im föderalistischen System Deutschlands mit traditionell starker Betonung von Kommunalparlamenten jedoch nicht gerechtfertigt. Gegenläufig dazu wirkte in einigen Bundesländern (Schleswig-Holstein, Bayern) die enge Bindung der fachlichen Förderzuständigkeiten an Fachbehörden, die nur begrenzte Einbindungs- und Mitsprachemöglichkeiten - meist sektoraler Interessengruppen wie IHK und Bildungsträger - gewährten.

Die Fähigkeiten der „lokalen Akteure“, neue Kompetenzen und Durchsetzungskraft zu erwerben wurde insbesondere in jenen LEADER-Gebieten gestärkt, die sowohl über ein gut funktionierendes und kompetentes Regionalmanagement verfügten, als auch einen entsprechenden Rückhalt in den wichtigsten Interessengruppen der Region hatten, z.B. durch regionale Initiativ-Organisationen (Marketingvereine, Innovations- oder Koordinierungskreise, regelmäßige Beratungen mit Verbänden usw.).

4.1.3.3 Exkurs: Cost-Effectiveness-Analyse

Fallstudie: Vergleichende Analyse und Bewertung lokaler Beschäftigungsprojekte im Landkreis Ludwigslust (Mecklenburg-Vorpommern)

(1) Datengrundlage und Projektbeschreibung

Historisches Touristenschiff „Möwe“ (LEADER-Projekt)

Im Landkreis Ludwigslust wurde im Rahmen von LEADER II ein 75 Jahre altes Schiff, das nicht mehr für touristische Zwecke eingesetzt werden konnte, völlig restauriert und technisch erneuert. Unter der Leitung eines Ingenieurs für Schiffsbau wurden die Arbeiten von jugendlichen Arbeitslosen sowie von älteren Langzeitarbeitslosen durchgeführt. Mit der praktischen Arbeit waren verschiedene Qualifizierungsmaßnahmen sowie eine sozialtherapeutische Betreuung verbunden. An der Finanzierung beteiligte sich in großem Umfang die lokale Arbeitsverwaltung (über ABM-Lohnkostenzuschüsse; Arbeitsbeschaffungsmaßnahme).

Nach der Restaurierung wird das Touristenschiff von einer neuen Firma, die von Jugendlichen gegründet wurde, regelmäßig für touristische Zwecke eingesetzt. Dadurch sind einige neue Arbeitsplätze entstanden.

Die Datenbasis für die Cost Effectiveness-Analyse lieferten folgende Arbeitsschritte:

- Persönliche Interviews mit den heutigen Betreibern des Schiffes (BATZ e.V.), dem Geschäftsführer der Beschäftigungsgesellschaft GBB und der Geschäftsstellenleiterin der LEADER-Gruppe Ludwigslust,
- Dokumentenanalyse: Förderunterlagen, Geschäftsberichte, Presseberichte.

Rekonstruktion einer „Fähre“ (Vergleichsprojekt)

Zum Vergleich wird die Rekonstruktion einer alten Fähre im gleichen Landkreis herangezogen. Diese wurde nach dem Konkurs einer Schiffbaufirma von arbeitslos gewordenen Facharbeitern restauriert. Die Finanzierung übernahm weitgehend die lokale Arbeitsverwaltung (ABM), ergänzt um private Mittel. Im Vordergrund stand weniger die spätere touristische Nutzung des Schiffes als vielmehr die kurzfristige Sicherung der Beschäftigung von arbeitslos gewordenen Arbeitskräften. Das Schiff wird nicht regelmäßig touristisch genutzt.

Datenbasis für die Analyse:

- Persönliches Interview und ergänzende Telefoninterviews mit dem Geschäftsführer der Beschäftigungsgesellschaft GBB,
- Dokumentenanalyse: Förderunterlagen, Geschäftsberichte.

Bei beiden Projekten war dieselbe regionale Beschäftigungsgesellschaft (GBB mbH) beteiligt; beim LEADER-Projekt diente sie als Bindeglied zur Arbeitsverwaltung, beim Projekt „Fähre“ übernahm sie direkt die Projektverantwortung.

(2) Regionale Ausgangslage, Kontextbedingungen

Der Landkreis Ludwigslust ist flächenmäßig der größte Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern. Er ist gekennzeichnet durch folgende Charakteristika:

- überregional relativ günstige Lage an der Entwicklungsachse Berlin-Hamburg, nahe an der Landeshauptstadt Schwerin;
- aber hohe Infrastrukturkosten je Einwohner durch geringe Bevölkerungsdichte;
- die Wirtschaft ist vorwiegend durch kleine und mittelständische Handwerksbetriebe geprägt, kaum Industrie;
- Landschaftliche Attraktivität und zahlreiche Seen und Wasserstraßen bieten günstige Voraussetzungen für den Tourismus; Tourismus hat sich jedoch bislang nicht als tragender Wirtschaftszweig entwickeln können. Die Auslastung der Bettenkapazitäten ist sehr gering (rd. 20 %) und die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste vergleichsweise kurz (im Durchschnitt 1,9 Tage in 2002).
- Die Arbeitslosigkeit betrug 2003 saisonabhängig 14 - 18 %; das ist im nationalen Vergleich betrachtet (ca. 10 %) sehr hoch, jedoch niedriger als im regionalen Vergleich (17 - 20 % Land Mecklenburg-Vorpommern).
- Allgemein sind Schwächen und Entwicklungshemmnisse in der wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen: einseitige Ausrichtung auf Hafenwirtschaft, Schiffbau, Agrarwirtschaft, Bauwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie. Entsprechend konzentrieren sich die Qualifikationen der Beschäftigten auf diese Bereiche;
- Hochwertige Arbeitsplätze sind kaum vorhanden; Teile der aktiven Bevölkerung und vor allem jüngere und qualifizierte Arbeitskräfte wanderten deshalb in den 90er Jahren verstärkt ab.
- Während der LEADER II-Phase nahm der Saldo aus Gewerbe-Neugründungen und Betriebsaufgaben stark ab. Ein Hauptgrund dafür ist die Abhängigkeit von der Bau-Konjunktur und die hohe Zahl von Insolvenzen gerade in der Bauwirtschaft.

Die folgende Übersicht stellt die verschiedenen Phasen der beiden Projekte vergleichend dar. Die Teilprojektschritte werden in Form einer synoptischen Gegenüberstellung aufgegliedert. In der ersten Spalte sind jeweils die interessierenden Kriterien benannt.

(3) Vergleichende Beschreibung des Projektverlaufs beider Maßnahmen in verschiedenen Phasen

Von der Idee zum Konzept

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“ (LEADER - Projekt)	„Rekonstruktion einer Fähre“ (Vergleichs-Projekt)
Initiator	BATZ e.V.: (Verein für Bildung, Arbeit, Tourismus, Zukunft)	GBB mbH
Projekträger und Projektpartner	BATZ e.V., GBB mbH Gemeinnützige Boizenburger Beschäftigungsgesellschaft, BBS START GmbH (Bildungsträger des Landkreises)	GBB mbH Gemeinnützige Boizenburger Beschäftigungsgesellschaft
Laufzeit des Projekts	5/1999 (Beginn ABM-Projekt) 7/1999 (Bewilligung LEADER-Projekt) bis 8/2000 (Einweihung)	10/1998 (Bewilligung) bis 09/1999 (Einweihung)
Rolle der öffentlichen Verwaltung (Top down) - Fördermittelgeber (Ministerien, Landkreis ...) - Arbeitsverwaltung - Sonstige Förderstellen (Unterstützende oder hemmende Aktivitäten)	Kontakte zwischen Projekträger BATZ und der Landkreisverwaltung (= LAG-Geschäftsstelle) bestanden bereits seit längerer Zeit; die GBB mbH war bereits an einem anderen LEADER-Projekt beteiligt (Naturlehrpfad); Erfahrungen mit der Umsetzung von Maßnahmen der Arbeitsverwaltung waren bei der LAG-Geschäftsstelle, dem Projekträger und der GBB vorhanden.	Während des Konkursverfahrens der Boizenburger Werft wurde eine Auffang-Gesellschaft gegründet, in der die Werftarbeiter zeitweilig weiterbeschäftigt wurden. Über Kontakte zwischen Konkursverwalter, regionalen Politikern, ehemaligen Werft-Beschäftigten und einem Reeder aus Schleswig-Holstein, dessen Vorfahren früher die Elbe-Fähre betrieben, entstand ein erstes Projekt. Fördermittel wurden von der Arbeitsverwaltung und dem Land Mecklenburg-Vorpommern zugesagt.
Aktivität/Engagement der lokalen Akteure (bottom up) - Projekträger - Projektpartner - Lokale Aktionsgruppe - Sonstige Begünstigte oder Teilnehmer	Die Akteure entwickelten 1998 Ideen zur Entwicklung der touristischen Infrastruktur entlang der Müritz-Elde-Wasserstrasse und gründeten 02/99 den Verein BATZ e.V. Dieser entwickelte das Projekt (Reaktivierung der Fahrgastschiffahrt) und erwarb von einer Reederei ein ausgemustertes, stark sanierungsbedürftiges Personenschiff. Der Kauf des Schiffes war Voraussetzung sowohl für die Förderung einer ABM-Maßnahme als auch für das LEADER-Projekt (Eigenkapital). Der Verein BATZ musste Sponsoringgelder schon für den Kauf einwerben. Da der Verein nicht für die Durchführung einer ABM-Maßnahme zugelassen war, wurde dafür als Partner die GBB Boizenburg GmbH als kommunale Beschäftigungsgesellschaft gewonnen.	Die GBB mbH entwickelte Idee und Konzept, nachdem die Stadt Boizenburg das Schiff von einem Reeder aus Schleswig - Holstein erhielt. Das Schiff hatte noch einen Wert von ca. 20.000 €. Ein Konzept zur anschließenden Nutzung gab es zunächst nicht. Die Stadt wollte das Schiff als Attraktion für Stadtfeste übernehmen und selbst betreiben.

Vom Konzept zur Finanzierungsentscheidung

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“	„Rekonstruktion einer Fähre“
<p>Rolle der öffentlichen Verwaltung (Top down)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fördermittelgeber (Ministerien, Landkreis ...) - Arbeitsverwaltung - Sonstige Förderstellen <p>(Unterstützende oder hemmende Aktivitäten)</p>	<p>Problem: die Kombination der verschiedenen Förderinstrumente war jeweils an andere Zuwendungsbestimmungen gebunden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auf der einen Seite sollte das LEADER-Projekt wirtschaftlich tragfähig sein; - Auf der anderen Seite verlangte die Arbeitsverwaltung einen gemeinnützigen (non-profit) Betrieb des Schiffes nach der Fertigstellung (für mindestens 10 Jahre). <p>Um diesen Konflikt zu lösen, mussten verschiedene Projektträger kooperieren und wurden jeweils für definierte Teilprojekte als Zuwendungsempfänger bestimmt (aufwendig). Dies verlangte unter anderem eine exakte Kostentrennung nach Trägern, die allerdings durch Unterstützung des Landkreises und des Rechnungsprüfungsamtes erleichtert wurde.</p> <p>Im November 1998 wurde das Projekt erstmals in der LAG beraten und seitdem zielstrebig betreut.</p> <p>Der Landkreis Ludwigslust übernahm die finanzielle Garantie für den Fall einer vorzeitigen Auflösung des Vereins vor Ende der Bindungsfristen.</p> <p>Die LAG legte den Projektantrag im Mai 1999 im Ständigen Arbeitsgremium (Ministerium und LAG-Vertreter) vor; dieses stimmte dem Anfang im Juli 1999 zu. Der Landkreis bewilligte die Mittel unverzüglich.</p>	<p>Verpflichtung des Eigentümers zur gemeinnützigen Nutzung des Schiffes über mindestens 5 Jahre nach Fertigstellung (Auflage der Arbeitsverwaltung);</p> <p>Beantragung und Bewilligung der Fördermittel erfolgte als „klassische ABM-Maßnahme“ und war relativ unproblematisch</p>
<p>Aktivität/Engagement der lokalen Akteure (bottom up)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projektträger - Projektpartner - Lokale Aktionsgruppe - Sonstige Begünstigte oder Teilnehmer 	<p>(1) Abschluss eines Vertrags zwischen BATZ e.V. und GBB mbH zur Durchführung der Arbeitsbeschaffungs-Maßnahme;</p> <p>(2) Vertragliche Regelung zwischen der GBB und der Arbeitsverwaltung über die Finanzierung der Beschäftigungsmaßnahmen, z.B.: Zahl der beschäftigten Personen (23) mit erwarteten Lohnkosten, Höhe der Finanzmittel für Sachausgaben, Kosten für zusätzliche Qualifizierungen, Termine und Modalitäten für den Abruf der nationalen Arbeitsmarkt-Mittel. (Rechtsgrundlage: SGB III § 260 ff.).</p> <p>Die Fördermittel der Arbeitsverwaltung bildeten gleichzeitig den Eigenanteil für die Finanzierung des LEADER-Projekts (Projektträger BATZ e.V.).</p>	<p>11 Projekt-Teilnehmer wurden aus der Belegschaft der Boizenburger Werft entsprechend den Projektanforderungen ausgewählt: überwiegend gut qualifizierte ehemalige Werftmitarbeiter: deshalb praktisch keine Fortbildung erforderlich.</p> <p>Die GBB regelte die Finanzierung mit der Arbeitsverwaltung (siehe Abschn. 4 des Exkurses).</p> <p>Als Eigenmittel wurden eingebracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Wert des Schiffes (Stadt), - der Wert der erlassenen Miete für die Werft-Halle.

Von der Finanzierungsentscheidung zur Durchführung des Projekts

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“	„Rekonstruktion einer Fähre“
<p>Rolle der öffentlichen Verwaltung (Top down)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fördermittelgeber (Ministerien, Landkreis ...) - Arbeitsverwaltung - Sonstige Förderstellen <p>(Unterstützende oder hemmende Aktivitäten)</p>	<p>Die finanzielle Abwicklung war sowohl über die LEADER-Förderstellen als auch über die Arbeitsverwaltung unkompliziert. Aufgrund der monatlichen Lohnzahlungen musste jedoch relativ häufig abgerechnet werden. Die Auszahlung der Mittel erfolgte rasch. Ein Verlängerungsantrag an das Arbeitsamt wurde genehmigt (hohe Flexibilität); Zur Förderung zusätzlicher Sachkosten mussten Eigenmittel nachgewiesen werden. Dazu beschaffte der Vorsitzende des BATZ e.V. Sponsoring-Mittel z.B. bei regionalen Banken und Unternehmen (hohes Engagement).</p> <p>Generell war die Zusammenarbeit mit einer regionalen Bank sehr positiv; die Bank vermittelte ein zinsloses Darlehen während der Projektlaufzeit. Dieses Darlehen war nötig, weil LEADER die Vorfinanzierung des Projekts verlangte.</p> <p>Das Gebäude für die Restaurierung des Schiffes wurde vom Konkursverwalter der Elbewerft kostenlos zur Verfügung gestellt.</p>	<p>Das Projekt war als „konventionelles“ Arbeitsbeschaffungs-Projekt konzipiert; deshalb kein zusätzliches Engagement der Verwaltung erforderlich;</p> <p>Keine größeren Probleme in der Abwicklung; Wegen der Fachkompetenz der meisten ehemaligen Werft-Arbeitskräfte auch keine technischen Probleme; rasche Projektumsetzung;</p> <p>Unterstützung durch die Wirtschaft: Die Halle für die Restaurierung der Fähre wurde vom Konkursverwalter der Elbewerft kostenlos zur Verfügung gestellt.</p>
<p>Aktivität/Engagement der lokalen Akteure (bottom up)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projektträger - Projektpartner - Lokale Aktionsgruppe - Sonstige Begünstigte oder Teilnehmer 	<p>Im Rahmen des Projekts wurden 18 arbeitslose Jugendliche sowie einige ältere Langzeitarbeitslose unter Leitung eines Schiffsbauingenieurs bei der Rekonstruktion des alten Schiffs angeleitet. Bei der Auswahl der Beschäftigten wurde darauf geachtet, dass 1/3 von ihnen über Grundkenntnisse in Handwerksarbeiten verfügten. Dies beschleunigte die Projektarbeit und die Qualifizierung der übrigen Personen.</p> <p>Die Jugendlichen absolvierten gleichzeitig bei einem Bildungsträger eine ergänzende Fortbildung in einem von ihnen gewählten Handwerksberuf (z.B. Metall- oder Holzbearbeitung, Elektroinstallation, Multimedia).</p> <p>Wegen Problemen im Sozialverhalten einiger Jugendlicher wurde zusätzlich eine Sozialpädagogin eingestellt. Trotzdem war eine kontinuierliche Projektarbeit nach Angaben des Projektträgers nicht immer einfach.</p>	<p>Keine ergänzende Qualifizierung der Arbeitslosen, weil 1998/99 bei der Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen eine Qualifizierung noch nicht generell verlangt wurde.</p>

Von der Projektdurchführung zur Konsolidierung (Erfolgssicherung)

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“	„Rekonstruktion einer Fähre“
<p>Rolle der öffentlichen Verwaltung (Top down)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fördermittelgeber (Ministerien, Landkreis ...) - Arbeitsverwaltung - Sonstige Förderstellen <p>(Unterstützende oder hemmende Aktivitäten)</p>	<p>Zur Realisierung des Projekts waren zahlreiche Auflagen der Behörden zu erfüllen. Dies bedeutete einen erheblichen Aufwand.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung hoher Sicherheitsstandards an Bord als Voraussetzung für den Einsatz des Schiffes auf öffentlichen Wasserstraßen und auf der Ostsee; insgesamt mussten ca. 20 verschiedene Genehmigungen für den technisch-organisatorischen Betrieb des Schiffes eingeholt werden. - Wettbewerbsproblem: Weil etablierte Schifffahrtsgesellschaften und Tourismusbetriebe vom Einsatz der „Möwe“ eine Konkurrenz erwarteten, mussten von diesen zunächst positive Stellungnahmen eingeholt werden; dies war eine Bedingung der LAG, um keine Konflikte zu provozieren. Es gelang, die Wettbewerber in eine Kooperation zu integrieren. 	<p>Das Schiff hat nur wenige Sitzplätze und muss deshalb zahlreiche technische Vorschriften nicht einhalten. Allerdings ist auch sein Einsatzgebiet beschränkt (z.B. keine offene See); dies erleichterte die rasche Nutzung des Schiffes.</p> <p>Allerdings stellte sich erst zum Schluss heraus, dass der Betrieb in Kopplung von Barkasse (Antriebsschiff) und Prahm (Transportschiff) nicht mehr gestattet ist. Deshalb kann heute nur die Barkasse wieder genutzt werden. Die Prahm dient als Schiffsanleger.</p>
<p>Aktivität/Engagement der lokalen Akteure (bottom up)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projektträger - Projektpartner - Lokale Aktionsgruppe - Sonstige Begünstigte oder Teilnehmer 	<p>Die MS Möwe wurde am 18.8.2000 der neu gegründeten Schifffahrtsgesellschaft Neustadt-Glewe übergeben, die der Verein BATZ e.V. initiiert hatte. Betreiber ist eine 10-köpfige Jugendfirma, die für 36 Monate vom lokalen Arbeitsamt gefördert wurde (SAM = Struktur Anpassungsmaßnahme). Gleichzeitig erhielten die Jugendlichen eine Fortbildung im touristisch-gastronomischen Bereich (vgl. Abschn. 6 des Exkurses).</p>	<p>Die Fähre wurde am 25.09.1999 der Stadt Boizenburg übergeben. Die Stadt überließ sie ein halbes Jahr später dem neu gegründeten Verein „Historische Reederei Lauenburg-Boizenburg e.V.“, von dem sie touristisch genutzt wird. Dieser Verein organisiert die Städtepartnerschaft zwischen der Stadt Boizenburg (Mecklenburg-Vorpommern) und Lauenburg (Schleswig-Holstein). Im Rahmen dieser Städtepartnerschaft wird die Fähre von beiden Seiten touristisch auf der Elbe genutzt. Den Betrieb der Fähre übernehmen ausschließlich ehrenamtliche Mitglieder des Vereins; zusätzliche Arbeitsplätze sind deshalb nicht entstanden.</p>

(4) Beschreibung der Kosten- und Finanzierungsstruktur

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“	„Rekonstruktion einer Fähre“
Gesamtkosten		
○ Ursprünglich geplante Gesamtkosten	705.000 DM (360.461 €)	508.200 DM
○ Tatsächliche Gesamtkosten (lt. Verwendungsnachweis)	760.210 DM (388.689 €), dav. im Rahmen von LEADER förderfähig: 679.117 DM	507.592 DM
Bewilligter Zuschuss LEADER:	Insges. 100.000,00 DM	
○ EU-Zuschuss (75 %)	75.000,00 DM	-----
○ Land (25 %)	25.000,00 DM	
Eigenanteil: gesamt: Davon	Auf weitere Details wird aus datenschutzrechtlichen Gründen verzichtet.	
○ ABM, SAM, Lohnkostenzuschüsse		
○ Sachkostenzuschüsse		
○ Sonstige kommunale Mittel		
○ Private Mittel (Sponsoring, ...)		

(5) Input für die Projektentwicklung und -betreuung (Zeitlicher und verwaltungsbezogener Aufwand)

	„Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe“	„Rekonstruktion einer Fähre“
Arbeitstage	Projektentwicklung mit Akteuren von 11/1998 bis 05/1999.	ca. 5 Arbeitstage
Und/oder Beschreibung der wichtigsten Aspekte, die zu berücksichtigen waren	Nach Angaben des BATZ e.V. war während der Projektlaufzeit ein Input von mindestens ca. 0,5 Tagen / Woche zu leisten (ehrenamtliche Arbeit, insgesamt rd. 37 Tage) Das LEADER-Projekt war ein Investitionsprojekt. Für die Bewilligung forderte die LAG ein tragfähiges Bewirtschaftungskonzept vom Projektträger. Die Prüfung erfolgte über eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft.	Projektbeschreibung; Abstimmungen mit Eigentümer und Stadt; Organisation des Transports; Abstimmung mit Konkursverwalter; Erstellung des Förderantrages an die Arbeitsverwaltung.

(6) Wirkungen

	"Rekonstruktion des historischen Touristenschiffes Möwe"	„Rekonstruktion einer Fähre“
	<p>Während der Totalsanierung bzw. Rekonstruktion wurden auf 23 Planstellen 28 Personen beschäftigt. 5 Personen fanden bereits während der Laufzeit des Projekts eine Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wurden 2 Arbeitsplätze in den beauftragten Beschäftigungs- und Bildungsgesellschaften gesichert. Neun ehemals Langzeitarbeitslose bewirtschaften und vermarkten als Jugendfirma die MS Möwe (8 Vollzeit-, 1 Teilzeit-AK; davon sind 6 Frauenarbeitsplätze; bis 2003 mit Lohnkostenzuschüssen beschäftigt). Der Verein BATZ erwarb nach den positiven Erfahrungen mit der MS Möwe ein weiteres Schiff mit Heimathafen Grabow. Dessen Betrieb wird ebenfalls von der Jugendfirma übernommen, die ihr Personal auf 10 Beschäftigte aufstockte.</p> <p>Die an Bord ausgegebenen Speisen werden von gastronomischen Anbietern aus Neustadt-Glewe und Umgebung angeboten, um Konkurrenzen zu vermeiden und gleichzeitig für regionale Betriebe eine zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeit zu schaffen.</p> <p>In Kooperation mit einer anderen Schifffahrtsgesellschaft und einem Reisebüro wurde die Schiffsverbindung von Schwerin nach Neustadt-Glewe wieder eröffnet und die „Möwe“ in den Schiffsverkehr integriert. In Kooperation mit Hotels wurden Pauschalarrangements erstellt, die Hotelgästen eine Attraktivitätssteigerung bieten, gleichzeitig aber auch die Aufenthaltsdauer erhöhen soll.</p> <p>Auslastung der MS Möwe (Fahrten/Jahr): Im 1. und 2. Betriebsjahr: positive Fahrtenfrequenz mit ca. 100 Fahrten/Jahr, weil vor allem die lokale Bevölkerung das neue Angebot nutzte. Im 3. Jahr (2003) verringerte Auslastung, weil das Erstinteresse nachließ und noch zu wenig Touristen das Angebot nutzen. Es ist nachteilig, dass die „Möwe“ nur 34 Sitzplätze hat und deshalb keine größeren Busgruppen aufnehmen kann. Dennoch wird das Schiff auch für Abend-Treffen von Vereinen und Verbänden genutzt.</p>	<p>Bei Restaurierung waren ehem. Beschäftigte der Werft eingebunden, weshalb die Arbeiten relativ reibungslos verliefen.</p> <p>Beschäftigung von 11 AK; eine Person fand bereits während der Laufzeit des Projekts eine Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wurde 1 Arbeitsplatz in der beauftragten Beschäftigungsgesellschaft GBB gesichert.</p> <p>Anschluss-Aktivitäten der Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none">• Vor allem jüngere Teilnehmer (rd. ein Drittel) fanden am 1. Arbeitsmarkt eine Beschäftigung;• Ein weiteres Drittel konnte in einem Folgeprojekt der GBB beschäftigt werden (MS Möwe, siehe linke Seite);• Einige ältere Teilnehmer fanden keine Beschäftigung und sind mittlerweile im (Vor-) Ruhestand. <p>Das Schiff wird für Ausflugsfahrten kleiner Reisegruppen touristisch genutzt. An Bord kein gastronomisches Angebot, deshalb für sonstige Touristen weniger attraktiv.</p> <p>Der Verein betreibt zwei weitere historische Schiffe, wovon eines ebenfalls im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungs-Maßnahme für Jugendliche bei der GBB mbH entstand (Nachbau).</p>

(7) Vergleichende Bewertung, Schlussfolgerungen

Die wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Projekten in der Planung, Umsetzung und weiteren Nutzung werden nachstehend zunächst verbal beschrieben. Danach erfolgt eine qualitative Bewertung beider Projekte anhand von 13 Bewertungskriterien, die teilweise auch Bezug nehmen zu den besonderen LEADER-Merkmalen. Bei der Interpretation der Aussagen ist zu beachten, dass es sich um zwei Einzelprojekte handelt, die auch aus Gründen der Datenverfügbarkeit für diese Analyse ausgewählt wurden und die keine Generalisierung der Aussagen zulassen. Dennoch wurde durch die Wahl derselben regionalen Beschäftigungsgesellschaft ein weitgehend vergleichbarer Kontextbezug hergestellt (hohe interne Validität).

Qualitative Bewertung (siehe Visualisierung)

LEADER-Projekt „Möwe“:

- Intensive Überlegungen der LEADER-Gruppe zur Schaffung einer touristischen Attraktion, um den noch schwachen Tourismus zu unterstützen;
- Sehr produktive und flexible Nutzung von Förderhilfen der regionalen Arbeitsverwaltung; Integration der Arbeitsverwaltung in ein regionales Entwicklungsprojekt;
- Relativ intensive Verwaltungsanforderungen (Berücksichtigung mehrerer Förderrichtlinien);
- Hohe Motivations- und Beschäftigungswirkungen bei arbeitslosen Jugendlichen - einer besonders benachteiligten Gruppe am Arbeitsmarkt;
- Erkenntnis, dass auch große individuelle Entwicklungsleistungen durch enge rechtliche Kontextbedingungen gebremst werden (z.B. hohe Sicherheitsvorschriften für Schiffe, hohe Beiträge zur Berufsgenossenschaft/Unfallversicherung im Schiffsverkehr);
- Sektorübergreifender Ansatz durch gezielte Vernetzung mit Anbietern regionaler Güter und Dienstleistungen (Wertschöpfungsketten);
- Übertragbarkeit: Ein zweites Schiff wird in gleicher Weise genutzt;
- Wirtschaftliche Tragfähigkeit: Gemessen an den Herstellungs- und Betriebskosten liegt die Auslastung für eine rentable Nutzung zu niedrig. Eine höhere Auslastung des Personals wird durch den Einsatz des zweiten Schiffes angestrebt;
- Integration der Schiffsnutzung in das regionale Tourismusangebot, enge Zusammenarbeit mit Hotels und Tourismusverbänden;
- Das Projekt wäre ohne LEADER-Förderung nicht zustande gekommen, weil eine Förderung aus anderen Quellen nicht zustande gekommen wäre bzw. nicht ausgereicht hätte;
- Die Kosten je Beschäftigten während des Projekts (einschließlich Qualifizierungsmaßnahme) waren vergleichsweise niedrig: 13.380 € / Teilnehmer (bezogen auf 28 Personen, die insgesamt an der Maßnahme partizipierten).
- Hoher personeller Input zur Projektentwicklung, -begleitung und der anschließenden Erfolgssicherung: „Unternehmerisch-dispositives Denken und Handeln“ war erforderlich; sehr hohes Engagement von Akteuren.
- Großer Wert wurde auf begleitende berufliche Qualifizierung der Arbeitslosen gelegt. Angebot an sozialpädagogischer Betreuung.

Vergleichsprojekt „Fähre“:

- Flexible Reaktion von arbeitslosen Werftarbeitern und des Konkursverwalters einer Werft, um ihren Arbeitsplatz zu „erhalten“;
- Projekt war ein reines Beschäftigungsvorhaben (monosektoraler Ansatz); nach Fertigstellung des Schiffes wurden die Beschäftigten entlassen; keine nachhaltige Beschäftigungswirkung (nur einzelne v.a. jüngere Teilnehmer profitierten davon);
- Aktive Unterstützung durch die regionale Arbeitsverwaltung und die Kommunalverwaltung der Stadt Boizenburg; problemlose und partnerschaftliche Unterstützung;
- Hohes Engagement einzelner Akteure der Wirtschaft, z.B. eines Unternehmers (Reederei), der das Schiff zunächst kaufte und dann den heutigen Betreibern kostenlos überließ; außerdem kostenlose Nutzung von Werftanlagen;
- Keine Integration der Schiffsnutzung in ein touristisches Gesamtkonzept; keine sektorübergreifende Vernetzung;
- Ausschließliche Nutzung des Schiffes für kurze Ausflugsfahrten durch einen Verein; keine weitergehenden Angebote (z.B. Angebot von Getränken, Speisen usw.); keine Vernetzung mit Hotels oder anderen touristischen Angeboten;
- Kein bottom up-Ansatz mit Beteiligung der regionalen Bevölkerung; Initiative von Einzelpersonen;
- Finanzielle Abwicklung einfacher als beim LEADER-Projekt, weil nur das regionale Arbeitsamt einbezogen war; geringerer Aufwand für Kontrolle und Abrechnung;
- Kosten je Beschäftigten während des Projekts (ohne Qualifizierungsmaßnahme): 21.620 €; in diesem Projekt wurden vorwiegend Beschäftigte der insolventen Elbe-Werft integriert, die vermutlich höhere Lohnansprüche hatten als die Teilnehmer des LEADER-Projekts. Am LEADER-Projekt nahmen überwiegend arbeitslose Jugendliche teil, die geringere Lohnkosten verursachten.
- Relativ niedriger administrativer Aufwand.

Fazit

Obwohl das LEADER-Projekt offensichtlich einen höheren Input erforderte, komplexer aufgebaut war und hinsichtlich eines wirtschaftlichen Betriebs noch nicht langfristig gesichert ist, hatte es gegenüber dem Vergleichsprojekt einige wesentliche „Mehrwerte“:

- Gezielter Aufbau von regionalen sektorübergreifenden Partnerschaften und Verknüpfungen zwischen Bildungsträger, Projektträger, Gastronomie, Schifffahrtsgesellschaft, verschiedenen Verwaltungen und Vereinen. Per Saldo dürften hier zahlreiche Synergien ausgelöst worden sein.
- Integration des Projekts in ein regionales Gesamtkonzept zur Stärkung des Tourismus: dadurch wurde die Tragfähigkeit des Projekts begünstigt und die besonderen Potenziale des Gebiets (Wasserstraßen, Naturschönheiten) genutzt.
- Engagement des Projektträgers und aktive Unterstützung der Verwaltung (Landkreis, Arbeitsverwaltung) führten zur geschickten Kombination verschiedener Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten (öffentlich, privat). LEADER ergänzte wirkungsvoll bestehende Förderprogramme und ermöglichte einen „Qualitätssprung“ in der Lösung ländlicher Entwicklungsprobleme.

Tabelle 10: Visualisierung der vergleichenden Bewertung

	LEADER-Projekt „Möwe“ X Vergleichsprojekt „Fähre“ O									
	Sehr niedrig, gar nicht							sehr hoch, sehr stark		
Bewertungskriterien	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Partizipative Projektentwicklung				O					X	
Administrative Unterstützung								XO		
Flexibilität in der Umsetzung					XO					
Sektorübergreifender Ansatz		O						X		
Regionaler Bezug/ Potenzialorientierung					O				X	
Unterstützung regionaler Wertschöpfungsketten		O					X			
Beschäftigungswir- kungen/Nachhaltigkeit			O					X		
Modellhaftigkeit, Übertrag- barkeit				O			X			
Ergänzung bestehender Förderprogramme		O								X
Vorteile durch niedrigen admi- nistrativen Aufwand		X						O		
Wirtschaftliche Tragfähigkeit					O	X				
Kosten je beschäftigtem Teil- nehmer			X					O		
Aufbau regionaler Partner- schaften						O			X	

Quelle: Eigener Entwurf, 2003.

4.1.3.4 Effektivität in Bezug auf die spezifischen Ziele

In diesem Abschnitt wird insbesondere auf die geforderte Bewertung der Wirksamkeit der LEADER-Merkmale (vgl. Abschn. 2.2.2.3) auf lokaler Ebene Bezug genommen. Dies berührt sowohl die Art und Weise, wie die *LEADER-Methode* von den lokal verantwortlichen Ebenen angewendet wurde als auch die vertikale Partnerschaft zwischen Programmbehörden und LAG sowie die damit verbundenen „Spielregeln“ im Rahmen eines dezentralen Managements. Die folgenden Übersichten (vgl. Tabelle 11) fassen Implementations-, Bewertungs- und Empfehlungs-Aussagen zusammen, die sich jeweils auf das in der ersten Spalte genannte LEADER-Merkmal beziehen. Das Merkmal „Dezentrales Management und Finanzierung“ wird hingegen im anschließenden Abschnitt diskutiert.

Tabelle 11: Implementierung und Bewertung der LEADER-Merkmale

	Implementierung	Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Effekte	Schlussfolgerungen, Empfehlungen
Gebietsbezogener Ansatz	Gebietsabgrenzung war adäquat und überwiegend von der lokalen Ebene verantwortet; nur in Einzelfällen zu starr und Gebiete von zu geringem Umfang (einzelne Dörfer); 19 von 27 befragten LAG bestätigten, dass die ursprünglich verfolgte Strategie durchgängig beibehalten wurden; nur wenige erweiterten das Gebiet durch Aufnahme neuer Partner.	Breite Unterstützung bei der Aufwertung lokaler Ressourcen durch LEADER, dadurch Erhöhung des Bekanntheitsgrades: Lokale Produkte (Land- und Forstwirtschaft, aber auch Textilbereich), kulturelle Ressourcen und Kulturlandschaft, Naturschönheiten, lokale Infrastrukturen (Erholungseinrichtungen, touristisch nutzbare Wege), traditionelles Wissen (Handwerkstechniken); in etwas geringerem Umfang auch Nutzung der Humanressourcen durch Qualifizierung von Zielgruppen (neue Medien, Jugendfirmen, Existenzgründer). Im Rahmen der Q 202-Befragung wurden 36 verschiedene Varianten zur Nutzung regionaler Besonderheiten genannt.	Territorialer Ansatz sollte auf Basis einer Mindestgröße der Gebiete beibehalten werden. Die optimale Größe des Gebiets hängt von den Zielen der LAG ab, touristisch-kulturelle Aktivitäten sind auf kommunaler Ebene, wirtschaftsfördernde, arbeitsmarkt- und marketingbezogene Aktivitäten auf kreis- und kreisübergreifender Ebene leichter zu realisieren. Wichtig sind eine funktionale Verknüpfung der jeweiligen Aktionsebenen und ein schlagkräftiges Management mit Unterstützung der vorhandenen Verwaltung.
Bottom up-Ansatz	Lokale Bedürfnisse wurden von über ¾ der befragten LAG zu Beginn von LEADER II gründlich analysiert und berücksichtigt; Bottom up-Methoden sind z.B. Gremien mit wichtigen Schlüsselpersonen, Repräsentanten der Kommunen und/oder aktiven Projektträgern, Arbeitskreise, Strategie- und Projekt-Workshops, Info-Veranstaltungen und Befragungen.	Über offene Zusammenkünfte war in 2/3 der LAG eine breite Beteiligung möglich. Je nach organisatorischer Struktur und Arbeitsweise der LAG wurden zwischen 2 und 200 Meetings durchgeführt, um die verschiedensten Zielgruppen zu sensibilisieren und Projekte zu entwickeln. Einerseits wurden so die Ideenvielfalt und die Mitwirkungsmöglichkeiten erheblich verbreitert, andererseits bremsten Zeitknappheit und Apathie eine intensivere Beteiligung. Für neuartige Projekte war es teils auch notwendig, nur wenige Impulsgeber einzubinden, um die Projekte schneller zur Umsetzungsreife zu bringen. Während in den NBL verstärkt auf die Einbeziehung von Problemgruppen geachtet wurde (Langzeitarbeitslose), war dies in den ABL eher die Ausnahme (teils Projekte mit Frauen, Jugendarbeitslosen, Blinden).	In nahezu allen LAG erfolgte eine intensive Sensibilisierung von Akteuren, Interessenvertretern und Projektträgern. In der breiten Bevölkerung wurden die Entwicklungsstrategien jedoch seltener verankert. Dies hängt eng mit der LAG-Arbeitsweise und dem organisatorischen Aufbau von Beteiligungsstrukturen („Unterbau der LAG“) zusammen. Künftig dürfte die Mobilisierungsphase noch wichtiger werden, um einen höheren Grad an Eigeninitiative/-dynamik zu erzeugen. Dazu müssen die LEADER-Anforderungen für den „Durchschnittsbürger“ verständlich und nicht zu abstrakt implementiert werden. Synergien mit Agenda 21- oder Dorferneuerungs-Aktivitäten sind nutzbringend für den bottom up-Ansatz.

	Implementierung	Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Effekte	Schlussfolgerungen, Empfehlungen
Lokale Gruppe	<p>Es gab 3 unterschiedliche Ausgangssituationen:</p> <p>a) LEADER I-Gruppen oder ähnlich Gebiete hatten einen schnellen Start;</p> <p>b) LAG mit intensiver Unterstützung der Landkreise oder der LEADER-Programmbehörden: die Partnersuche wurde durch die federführende Institution geprägt;</p> <p>c) spät startende LAG oder LAG auf Basis informeller Zusammenarbeit: „zähe“ Implementierung, Zeitknappheit, Dominanz einzelner Personen. Durch vernetzende Kooperationsprojekte stieg die Akzeptanz der LAG am schnellsten.</p>	<p>LAG entwickelten insgesamt gute Fähigkeiten, abgestimmte Problemlösungsstrategien zu finden. Neue Partnerschaften entstanden vorwiegend durch die Projektentwicklung und die fachliche Kooperation bei einem regionsspezifischen Thema in 2/3 der befragten LAG (z.B. Energie). Einige sahen die Schaffung von „lebensfähigen“ Partnerschaften und eines „Kooperationsklimas“ als Hauptziel von LEADER. Projekterfolge schweißten die Partner zusammen. In rd. 20 % der LEADER-Gebiete waren die Organisationsstrukturen der lokalen Entwicklungspartnerschaft nicht oder nur schwach lebensfähig, häufig deshalb, weil eine kritische Masse zur langfristigen Finanzierung fehlte oder sich die LAG in anderen Strukturen organisierten, die mit den bisherigen Partnerschaftsformen nicht mehr übereinstimmten: In Bayern z.B. stärkere politisch-administrative Angliederung an die Landkreisebene; in Mecklenburg-Vorpommern jedoch genau entgegengesetzte Entwicklung.</p>	<p>Rückhalt in den politischen Entscheidungsgremien (Gemeinde- und Kreistage) und Unterstützung der (Fach-)Administrationen sind wichtige Fundamente einer leistungsfähigen LAG-Partnerschaft. Außerdem muss durch eine gemeinsame, in der Region abgestimmte Zielvereinbarung (transparente Strategie) ein ergebnisorientierter, aber mit gewissen Freiräumen verbundener Entwicklungsprozess dauerhaft in Gang gehalten und begleitet werden (LAG-Monitoring). Letztlich sind es die vorzeigbaren Projekterfolge, die der LAG regionale Kompetenz und die Unterstützung der Zielgruppen sichern (Gemeinden, Tourismus, Landwirtschaft, KMU, Verbände). Für viele LAG war der Übergang von L II zu L+ nicht problemlos (z.B. abruptes Ende der Projektfinanzierung).</p>

	Implementierung	Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Effekte	Schlussfolgerungen, Empfehlungen
Innovation	<p>Von den Bewilligungsbehörden und teilweise auch den LAG als Förderkriterium zur Abgrenzung gegenüber Mainstream-Programmen verankert: überwiegend „pragmatische“ und lokal angepasste Anwendung des Innovationsmerkmals mit Ausnahme einiger regionaler Behörden, die dies „strenger“ auffassten und z.B. verfahrens- und produktbezogene Innovationen forderten („klassischer Innovationsbegriff“). Dabei stieg die Gefahr der top down-induzierten Überforderung von LAG-Akteuren. Wirklich innovative Formen der Finanzierung wurden in Deutschland nicht angewandt, außer Fördermitgliedschaften in Regionalinitiativen. Hilfreich war die Bereitschaft der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern, unbare Leistungen als Finanzierungsbaustein anzuerkennen und die Kofinanzierung von arbeitsmarktrelevanten LEADER-Projekten zu übernehmen.</p>	<p>26 von 27 befragten LEADER-Gruppen äußerten sich positiv, dass die Projekte Innovationen angeregt hätten. Wichtigste Wirkung war die Inwertsetzung lokaler natürlicher und kultureller Ressourcen (n=23), verbunden mit der Valorisierung spezifischen Wissens (n=22); Innovationen mit Bezug zu traditionellen Aktivitäten (n=17) und der Einführung neuer Technologien (n=15) wurden weniger angewandt. Innovativ waren in den Neuen Bundesländern z.B. neue Antworten auf Schwächen der Gebiet (Projekte gegen Beschäftigungsmangel) und die Aufwertung der kulturhistorischen Potenziale durch neue Nutzungskonzepte. In den alten Bundesländern standen die Erschließung neuer Märkte und die Verbesserung des Marktzugangs (Regionalmarketing, touristische Zielgruppen) sowie die intensivere Nutzung von neuen Technologien im ländlichen Raum im Vordergrund.</p> <p>Von der überwiegenden Zahl der LAG wurden Projektlösungen oder substanzielle Elemente der Projekte innerhalb des Gebietes (n=16) oder nach außerhalb (n=18) übertragen. Über Öffentlichkeitsarbeit, Betreuung von Fachbesuchern und Berater-Kontakte (privat oder von der Verwaltung organisiert) hinaus lief der Innovationstransfer auch über die regionalen und nationalen Vernetzungsstellen.</p>	<p>Neue Nutzungsoptionen wirtschaftlicher (Dachmarken, Wirtschaftsdatenbanken, Telematik) und kulturell-landschaftlicher Ressourcen (Image-Marketing) haben sich als gute Anknüpfungspunkte zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit bewährt. Nicht das innovative Einzelprojekt war den LAG wichtig, sondern der Prozess der Projektentwicklung und des Erfahrungsaustausches in- und außerhalb des Gebiets. Zum Erwerb von spezifischem Wissen ist ein enger Kontakt zu Transferstellen förderlich (Hochschulen, Bildungs- und Innovationszentren); dieser sollte intensiver genutzt werden. Abwanderungstendenzen junger Qualifizierter und fehlende Finanzkraft waren vor allem, aber nicht nur in den NBL die negativsten Einflussfaktoren auf die Innovationsfähigkeit der Gebiete. Fehlende Bereitschaft der lokalen Wirtschaft, sich an „innovativen“ Regionalentwicklungsprojekten oder am Regionalmanagement zu beteiligen, kann durch transparente Darstellung des erwarteten Nutzens verbessert werden, ist jedoch durch die Konzentration auf ökonomisch kalkulierbare Rentabilitäten geprägt; die finanzielle Handlungsfreiheit der Wirtschaft ist „zweckgebundener“. Öffentlich-private Partnerschaften lassen dagegen mehr Spielraum für Innovationen zu.</p>

	Implementierung	Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Effekte	Schlussfolgerungen, Empfehlungen
Multisektorale Integration	<p>Die LAG brachten dieses Merkmal häufig in Zusammenhang mit der Beteiligung von Zielgruppen (bottom up). Obwohl nur wenige LAG zu Beginn gebiets- und sektorübergreifende Themen festlegten, kamen durch die praktische Entwicklungsarbeit sektorübergreifende Partnerschaften zustande.</p> <p>Auftretende Abstimmungsmängel zwischen (zu) vielen beteiligten Ressorts und Fachbehörden verlangsamte die Realisierung sektorübergreifender Maßnahmen.</p>	<p>In gut zwei Drittel der befragten LAG hat die multisektorale Vorgehensweise zu neuer Zusammenarbeit zwischen den fachlich betroffenen öffentlichen und privaten Interessengruppen geführt. Das Spektrum war vielfältig: Beteiligung der jeweiligen Vertreter an gemeinsamen Planungen (REK), Koordination der LEADER-Projekte und Suche nach fehlenden Fachpartnern bei der Umsetzung von größeren Vorhaben. Intensivere Verknüpfungen zwischen Sektoren gab es bei Regionalvermarktungsprojekten nicht nur zwischen Landwirtschaft, Gastronomie, Umwelt, sondern auch im handwerklichen Bereich (z.B. Holzhausbau, regenerative Energien). In etwa einem Drittel der LAG blieb es lediglich bei einem informellen Erfahrungsaustausch zwischen sektoralen Partnern. Nur dort, wo Nutzen für einzelne Partner entstand, entwickelten sich vereinzelt auch dauerhafte Formen der Zusammenarbeit. Die hohe Zahl der Kollektiven Aktionsträger in Deutschland ist jedoch ein Indikator für die nicht in allen Förderbereichen unterstützte Integration der Aktionen in räumliche Entwicklungskonzepte.</p>	<p>Auf lokaler Ebene scheint es förderlich, über die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten ein sektorübergreifendes „Ideen- und Handlungspotenzial“ zu mobilisieren. Wichtig ist eine effektive Strukturierung und gezielte Betreuung von thematischen Arbeitsgruppen. Entsprechende Repräsentativität ist auch für die LAG-Entscheidungsgremien zu empfehlen, wobei eine paritätische Besetzung zwischen öffentlichen und privaten Partnern zu empfehlen, aber nicht zwingend „erfolgsfördernd“ ist. Wichtig ist die Initialisierung von Kooperationsnetzwerken mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive (Unternehmer-Netzwerke, thematische Netze z.B. für Energie- und Umweltfragen), aus denen sich Folgeaktivitäten entwickeln.</p> <p>In den Dialogrunden wurde der „umfassende“ multisektorale Ansatz stets als eher weniger bedeutend für die Wirksamkeit von LEADER bewertet.</p>

	Implementierung	Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Effekte	Schlussfolgerungen, Empfehlungen
Vernetzung	<p>Lokales und regionales „Networking“ wurde von Beginn an in den LAG sehr hoch gewichtet; überregionales und nationales Networking kam erst im Laufe der Umsetzung hinzu.</p>	<p>Infosysteme, Websites, Newsletter, Studienfahrten oder regelmäßige Pressearbeit förderten die Kommunikationsarbeit zwischen lokalen Akteuren und ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - anderen lokalen Akteuren/Initiativen (88 %), - anderen ländlichen Gebieten (78 %), - Forschungsinstitutionen, Hochschulen (63%), - anderen spezialisierten Dienstleistern (41 %), - städtischen Initiativen (33 %). <p>(jeweils %-Anteil der zustimmenden LAG)</p> <p>Wirkungen: schnellerer Informationsfluss, Kennenlernen möglicher Kooperationspotenziale und Know-how-Austausch zwischen Regionen (insbesondere von aktuellem noch nicht „kodiertem“ Erfahrungswissen aus der LEADER-Projektarbeit.</p> <p>Nur wenige LAG kapitalisierten das Networking in der Weise, dass überregional bekannte Kompetenz-Cluster mit spezifischem Know-how für ländliche Entwicklungsthemen entstanden.</p>	<p>Netzwerkmanagement kristallisierte sich als typische zusätzliche „Leistung“ der LAG heraus, die sonst am Markt nicht beschaffbar gewesen wäre (regionsspezifischer Mehrwert). Durch Nutzung und Weitergabe von Informationen bzw. Know-how zwischen LEADER-Akteuren bildeten sich erste verknüpfte Interessen-Cluster. Dazu ist die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen notwendig. Es wird empfohlen, eine noch systematischere Verknüpfung von aus LEADER II-Vorhaben entstandenen informellen Partnerschaften zu dauerhaften fachlichen Kooperations-Netzwerken oder zu überfachlichen Netzwerken zu fördern.</p>
Transnationale Kooperation	<p>Vergleichsweise schwach auf Programmebene und lokaler Ebene implementiert; zu viele Unsicherheitsfaktoren ließen die Maßnahmen der transnationalen Kooperation (TNC) nicht „gedeihen“; z.B. waren diesbezügliche Bewilligungsprozeduren zu zeitaufwändig.</p>	<p>Nach Angaben der LAG hat die transnationale Kooperation bislang kaum zur Gebietsentwicklung beigetragen. 8 von 27 LAG hatten partnerschaftliche Kontakte aufgebaut, davon mündeten nur 3 in „erfolgreiche“ Kooperationsprojekte. Insgesamt gaben jedoch 5 LAG an, insgesamt intensivere wirtschaftliche Beziehungen geknüpft zu haben.</p>	<p>Die beteiligten Regionen profitierten durch intensiven Erfahrungsaustausch. Die Wirksamkeit der transnationalen Kooperation hängt jedoch stark von der konkreten „Kapitalisierbarkeit“ der Kooperationsgewinne ab. Am einfachsten ist dies offenbar bei angrenzenden Regionen.</p>

4.1.3.5 Management- und Finanzierungsprozeduren

Generell war die Zuständigkeit der Budgetverwaltung in Deutschland in öffentlicher Hand und an öffentliche Haushalte gebunden; es existierten keine Globalzuschüsse für die LEADER-Gebiete.¹⁸⁴ Die LAG hatten **de jure** vergleichsweise geringen Einfluss auf die Bewilligung der Fördermittel, am wirksamsten noch in den Gebieten, die eigenständige Managements bzw. Geschäftsstellen einrichteten und damit an Durchsetzungskraft gewannen. Am weitesten dezentralisierte Bewilligungsprozeduren wurden in Mecklenburg-Vorpommern angetroffen. Wenngleich die dortigen Landkreise, die zudem deckungsgleich mit den LEADER-Gebieten waren, die Fördermittel verwalteten, wurden Förderzusagen nur in Abstimmung mit dem Ständigen Arbeitsgremium auf Landesebene getroffen. Abhängig von der Art der Implementierung der LAG fanden solche Konsultationsprozesse in mehr oder weniger ausgeprägter Form auch in anderen LEADER-Gebieten Anwendung, so dass **de facto** in den meisten Regionen eine engere Entscheidungspartnerschaft zwischen Administration und LAG entstand. Dies wurde in manchen Bundesländern durch die Programmimplementierung begünstigt (z.B. LAG-Projektmanager mit Verwaltungsanbindung, Sachsen), ließ sich aber auch in Bundesländern mit komplexerer Programmimplementierung (z.B. LEADER-Manager in Bayern) feststellen. Programmkoordinationsgespräche auf Landesebene mit Beteiligung der LAG und der Förderstellen haben sich in der Regel bewährt, Abstimmungsprozesse erleichtert und den Erfahrungsaustausch sowie die interregionale Kooperation gefördert (Fortsetzung auf S. 190).

In drei von vier untersuchten Bundesländern waren Bewilligungs- und Auszahlungskompetenzen an die mittlere Ebene der programm- oder fondsverwaltenden Fachressorts gebunden. Die LAG empfanden entsprechend der Regelungen auf diesen Ebenen die Finanzierungs- und Umsetzungsmodalitäten meist als wenig dezentralisiert, gerade dann, wenn *de facto* kein kooperativer Entscheidungsprozess über die Fördermittelvergabe zustande kam und LEADER „wie jedes andere Programm“ gehandhabt wurde. Insbesondere die gerade bei LEADER bedeutsame Frage der „Interpretationsfreiheit“ der Förderrichtlinien wurde von den Administrationen in einzelnen Fällen auch restriktiv wahrgenommen.

Auf LAG- als auch auf Programmebene wurde der Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den anderen Strukturfondsprogrammen mit Projektförderung überproportional hoch eingeschätzt. Dies wirkte jedoch in den Regionen ambivalent: In etwa der Hälfte behinderte dies die Anwendung der LEADER-Kriterien („Frustration über die administrativen Beschränkungen“), während die andere Hälfte diese Prozeduren eher als qualitätssteigernd für die Entwicklungsprozesse empfand. Folglich scheint eine Abhängigkeit zwischen der Anwendung und dem Verständnis der LEADER-Methode **innerhalb** der Verwaltung und deren Wirksamkeit auf der Ebene der LAG-Begünstigten zu bestehen. Von den beauftragten Administratoren in den Bewilligungsstel-

¹⁸⁴ Das birgt Vor- und Nachteile in sich: In Hessen wurden LEADER-Mittel durch Haushaltssperren des Landesfinanzministeriums für fast ein Jahr blockiert mit der Folge, dass auf lokaler Ebene kaum Projekte gefördert werden konnten. Bayern überbrückte dagegen eine längere zeitliche Verzögerung der EU-Mittelauszahlung durch eine Vorfinanzierung aus dem Landeshaushalt.

len ist diesbezüglich ein hohes Maß an „LEADER-Qualifikation“ und die Bereitschaft zur Mitwirkung in lokalen Arbeitsebenen zu fordern, um sach- und prozessdienliche Entscheidungen fällen zu können. Dies ist umso mehr erforderlich, als die Umsetzung des Globalzuschusses auf lokaler Ebene (vollkommen dezentralisierte Durchführung von Management und Finanzierung) aufgrund der hoheitlichen nationalen Regelungen nur schwierig aus der Zuständigkeit der Administration entlassen werden kann.

Zusätzliche Effekte der dezentralisierten Entscheidungsfindung und des Managements auf die Anwendung der LEADER-Methode und den Mehrwert von LEADER II waren aus diesem Grund nur sehr begrenzt zu isolieren. Den Angaben der befragten LAG zufolge bewirkten insbesondere die über das eigenständige Management und die lokale Partnerschaft geförderten LEADER-Merkmale wie bottom up-, territorialer und innovativer Ansatz einen Fortschritt in der lokalen Entwicklungsarbeit. Dies stellt den wesentlichsten Mehrwert der LEADER-Methode in nahezu allen Bundesländern dar. Dagegen waren integrierte Projektstrategien aufgrund der unterschiedlichsten Förderzuständigkeiten schwieriger zu realisieren. Allerdings wurden im Zuge der Programmumsetzung diesbezüglich in den Fachbehörden und Ministerien Lernprozesse angestoßen.

4.1.3.6 Exkurs: Erste „Erfahrungen“ mit dialogorientierten Evaluations-Methoden

Insbesondere bei ausgeprägt beteiligungsorientiert angelegten Prozessen, wie sie auch für die regionale Entwicklung typisch sind, werden Möglichkeiten der partizipativen oder der Selbstevaluation in Betracht gezogen, die den lokalen/regionalen Akteuren eine Möglichkeit zur - gegebenenfalls kontinuierlichen - Überprüfung der Projektfortschritte und ihrer eigenen „Leistungen“ bieten sollen. Die LEADER-Bewertungsfragen der EU-Kommission zeigten ein bemerkenswertes Interesse an der Verwendung lokaler „partizipativer“ Evaluationsmethoden (vg. die Diskussion in 3.1.3.2, Punkt 6). Auch für die EU-weite Ex post-Bewertung war ein methodisches Instrument vorgesehen, das in „Dialogrunden“ zu einer multiplaren Sichtweise der operationellen LEADER-Merkmale beitragen sollte.

Die Dialogrunden verfolgten zwei Zielsetzungen:

a) Für die Evaluatoren:

- Analyse, in welchem Ausmaß die besonderen LEADER-Merkmale (vgl. Abschn. 4.1.1) auf lokaler Ebene angewendet wurden;
- Untersuchung, ob Wechselwirkungen zwischen der Implementierung der LEADER-Methode und den Effekten der Programmmaßnahmen vorliegen und wie diese funktionieren;
- Erfassen von Hinweisen und Begründungen für die Erarbeitung von Schlüsselkriterien für die effektive Implementierung ländlicher Entwicklungsprogramme.

b) Für die lokalen Akteure:

- Analyse der Unterschiede lokaler Entwicklungsansätze zwischen LEADER und anderen Programmen und Konzepten. Der strukturierte Dialog sollte das Bewusstsein über bislang möglicherweise nicht externalisiertes Wissen (tacit knowledge, unbewusste Arbeitsroutinen, Verhalten von Akteuren) vergrößern.
- „Kapitalisierung“ der gewonnenen Erfahrungen, um künftige Entscheidungen oder Entscheidungsprozesse besser an die lokalen Bedingungen anzupassen;
- Erarbeitung von kritischen Faktoren im lokalen Kontext, die eine höchstmögliche Effektivität der Programmumsetzung gewährleisten bzw. behindern.

Nach einer Grob-Auswahl potenzieller LAG als Fokusgruppen wurde das Anliegen dieser Methode erläutert und das grundsätzliche Interesse der LAG geklärt. Da eine gewisse Mindestzahl an Akteuren eingebunden werden sollte, wurde nach dem Ausschlussprinzip in den 4 deutschen Analyse-Regionen jeweils ein LEADER-Gebiet ausgewählt.¹⁸⁵

Die (früheren) Vorsitzenden bzw. Geschäftsführer organisierten die Treffen mit i.d.R. 6 bis 12 Teilnehmern. Der Ablauf der Dialogrunden ist aus Abbildung 11 ersichtlich.

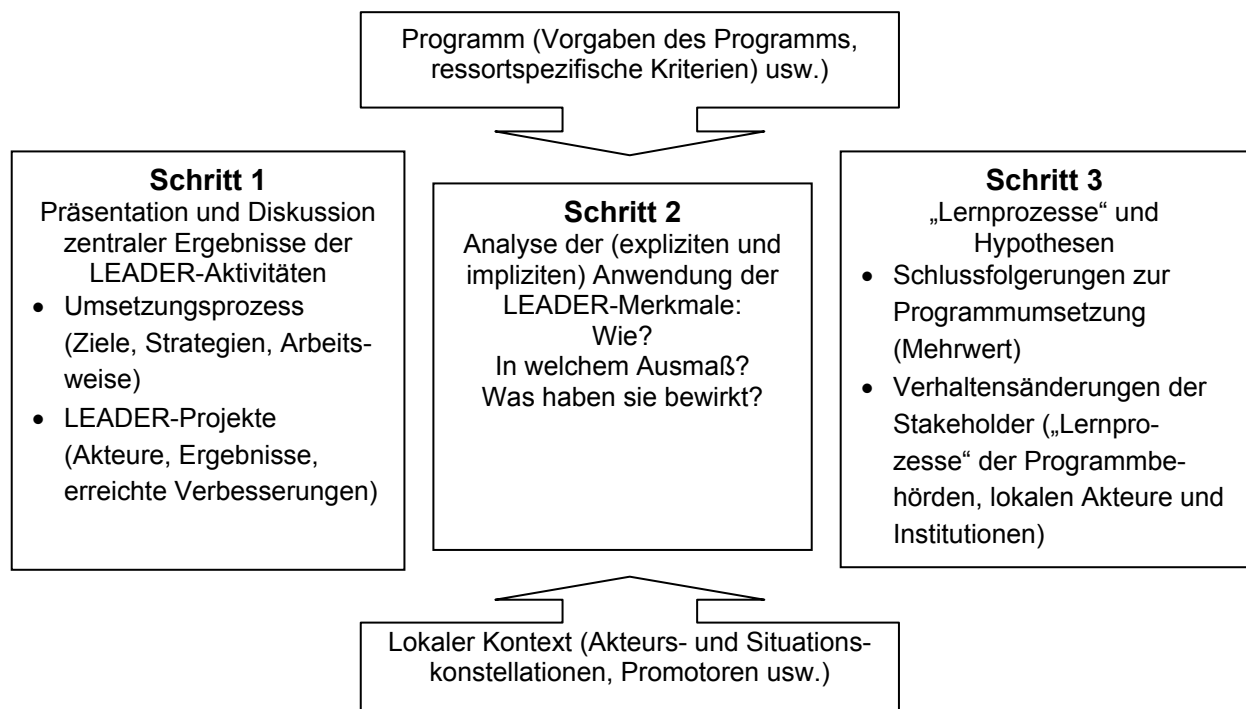
Die inhaltliche Struktur und der Ablauf des Workshops folgten drei zentralen Fragen:

- Welche quantifizierbaren und qualitativen Wirkungen wurden durch die LEADER-Projekte und -Prozesse erreicht?
- In welcher Weise beeinflussten die LEADER-Merkmale die Wirkungen und den gesamten Entwicklungs- und Umsetzungsprozess?
- Welche Lernergebnisse können für die künftige ländliche Entwicklungspolitik abgeleitet werden? Löste LEADER eine Bewusstseins- und Verhaltensänderung der beteiligten Akteure und Institutionen aus? Falls ja, auf welchen Ebenen? Aus den Ergebnissen der Diskussion (Schritt 1 und 2) wurden mit den Beteiligten gemeinsam Hypothesen formuliert.

Schritt 1 bestand aus einem diskursiven Dialog, der eine zusammenfassende Wertung sowohl aus Sicht der Evaluatoren als auch der lokalen Verantwortlichen beinhaltete. In Schritt 2 visualisierte das Evaluatorenteam mittels „Mindmap“ die LEADER-Merkmale und forderte die Teilnehmer diesbezüglich zur beispielhaften Erläuterung der Relevanz und Wirksamkeit der LEADER-Methode auf (häufig mittels Beispielsprojekten). Anschließend beurteilten die Teilnehmer die Bedeutung des jeweiligen LEADER-Merkmals für die in Schritt 1 ermittelten Ergebnisse. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wurden gemeinsam strukturiert und zu zentralen Thesen verdichtet (Schritt 3), die Eingang in die Endbewertung (national report) fanden.

¹⁸⁵ Freyung-Grafenau (DE BA 20, Bayern), Lommatzcher Pflege (DE SN 02, Sachsen), Ludwigslust (DE/MV 05, Mecklenburg-Vorpommern), Vogelsbergkreis (DE/HE 05, Hessen).

Abbildung 11: Analyse der LEADER-Merkmale und deren Einfluss auf die Wirkungen (Dialogrunden)



Quelle: Eigener Entwurf, 2004.

Hypothesen zu wichtigen Analyse-Themen der LEADER-Evaluation

Die Thesen umfassen drei Kernbereiche, die für die Beantwortung von Bewertungsfragen und für die Formulierung von Empfehlungen synthetisch zusammengefasst wurden. Für die deutschen Programme ließen sich folgende zentrale Inhalte festhalten, die trotz differenzierter regionaler Ausgestaltung der Länderprogramme zahlreiche Schnittmengen widerspiegeln. Die Hypothesen entstanden zu einem Zeitpunkt, zu dem die wesentlichen Ergebnisse (vgl. Abschn. 4.1.3.2) schon vorlagen. Insofern ergänzen sie in qualitativer Weise die dort getroffenen Aussagen.

a) Welche Faktoren bzw. Mechanismen haben die Anwendung der einzelnen LEADER-Merkmale am meisten gefördert oder behindert? In welcher Weise drückte sich dies im lokalen Kontext aus?

These 1: Mehr Information und Klarheit der Förderkriterien: Die wirksame und effiziente Inanspruchnahme von Programmen wie LEADER setzt neben einer breiten Information durch die Programmbehörden auch Erfahrungen mit der Umsetzung solcher EU-Förderprogramme voraus. Da die LEADER-Kriterien zunächst nicht durchgehend auf der lokalen Ebene bekannt waren und auch die regionalen Administrationen nicht immer mit den Förderkriterien „vertraut“ waren, entstanden Unsicherheit und Unschlüssigkeit. Mehr Information auf allen Ebenen hätte ein noch größeres Engagement ausgelöst.

These 2: Gut organisiertes Regionalmanagement unterstützt abgestimmte lokale Entwicklungsvorhaben und fördert Beteiligungs-Prozesse: Ein nicht von Fördermitteln abhängiges stabiles Regionalmanagement, das schnell auf Förder-Angebote reagieren kann, könnte den Entwicklungsverlauf kontinuierlicher gestalten, weil auch vor und nach Programm-Ende weiterhin Ansprechpartner vorhanden sind. Der Aufbau von LAG-Strukturen ausschließlich mit Ehrenamtlichen macht die Strategie-Umsetzung abhängiger von (engagierten) Einzelpersonen. Die Beteiligung an LEADER kann die Bevölkerung und Akteure konzeptionell überfordern, wenn keine regionalen Strukturen zur Vorbereitung und Umsetzung bestehen. Negativ (demotivierend) für Beteiligungsprozesse und damit für die Impulswirkung von LEADER wirkten jedoch auch lange Verzögerungen und Bewilligungsaufschübe. Den LAG sollte deshalb nach dem Start ein Dispositionsbudget zur Verfügung gestellt werden, mit dem erste Kleinprojekte oder Veranstaltungen finanziert werden können.

These 3: Der gebietsbezogene Ansatz und die durch breit verankerte lokale Partnerschaften erarbeiteten Projektmaßnahmen haben sich bewährt: Eine Region muss sich darüber klar werden, welche Kompetenzen sie hat. Sie muss sich selbst einem Thema stellen und in die Problemlösung mit einbezogen werden. Dadurch wird die Identifikation mit dem Gebiet und dessen Potenzialen (bzw. den Möglichkeiten, sie in Wert zu setzen) am stärksten erhöht. Dann erst hat es Sinn, über Innovation zu reden und Projekte nach „Innovationskriterien“ auszuwählen. Die Gebietsabgrenzung deckungsgleich mit Verwaltungsgrenzen hat sich i.d.R. als praktikabel erwiesen, weil der LEADER-Prozess (bei Bedarf) dann zur Sache des Landkreises gemacht werden konnte. Dennoch wurden organisatorisch von der Kreisverwaltung unabhängige LAG-Formen bevorzugt, die jedoch bei Bedarf Unterstützung „einwerben“ konnten. Ausgewogene politische Handlungsweisen der LAG erleichtern dabei, dass „alle an einem Strang ziehen“. Dazu ist es hilfreich, in die LAG öffentliche und vor allem private Partner aus den wichtigsten gesellschaftlichen Bereichen einzubinden. Eine intensivere Begleitung von Akteuren bzw. die Verbesserung der Kommunikation (Informationsfluss) oder andere flankierende Maßnahmen (wie z.B. Coaching, Bildung von Netzwerken) hätte die Vernetzung der lokalen Projekte bzw. Akteure und die multisektorale Zusammenarbeit noch effektiver gestalten können.

b) Welche Verbesserungen sollten auf der lokalen Ebene erfolgen, um Programme wie LEADER effektiver umsetzen zu können?

These 4: Bessere regionale Koordination der sektoralen Fachpolitiken durch Steuerungsgruppen: Die Bündelungs- und Koordinierungsfunktion muss an einer zentralen Stelle in der Region verankert werden. Insbesondere dann, wenn in Gebieten verschiedene Projekt- und Interessengruppen existieren und Interessenüberschneidungen untereinander und mit staatlichen Maßnahmenträgern (Behörden) die Folge sind, behindert dies eine sektorübergreifende Koordination und Umsetzung von Projekten. Wichtig ist darüber hinaus eine bessere Abstimmung mit legitimierten Repräsentanten (Bürgermeister, Kreisräte), die mehr Information über die Chancen von lokalen Entwicklungsprogrammen benötigen. Kommunale Kofinanzierungsmittel und Grundfinanzierungen ließen sich in diesem Fall besser akquirieren. Grundsätzlich ist ein integriertes Regionalmarketing nach innen und außen erforderlich, um die einzelnen Angebote

besser bündeln und eine sektorübergreifende Zusammenarbeit aufbauen zu können. Aus Politik, Behörden und Interessengruppen einschließlich Unternehmern wäre eine Kerngruppe zu formen, die als Promotoren das lokale bzw. regionale Konzept und das LEADER-Programm in ihren Kreisen kommunizieren sowie die Unterstützung der kommunalen Politik und der Fachbehörden sichern. Diese Kerngruppe sollte möglichst stabil sein.

c) Welche Verbesserungen wären in der Programmimplementierung notwendig, um Programme wie LEADER effektiver umsetzen zu können?

These 5: Programme wie LEADER ermöglichen die Realisierung von Projekten, die sonst durch das Förder-Raster von Mainstream-Programmen fallen.

Der breite inhaltliche Ansatz von LEADER sollte erhalten bleiben, obwohl eine noch bessere ressortübergreifende Koordination der Förderabwicklung zu gewährleisten wäre. Durch gutes Fördermanagement der beteiligten Ämter wurden jedoch in LEADER II zahlreiche Maßnahmen ermöglicht, die aus verschiedensten Finanzquellen gefördert werden konnten. Eine schnelle Entscheidungsfindung durch eine bessere Abstimmung der beteiligten Ressorts, z.B. durch einen gemeinsamen Fachausschuss der relevanten Gutachter schon auf der unteren oder mittleren Verwaltungsebene im regelmäßigen Turnus, würde den LAG und den Projektträgern Vorteile bringen. Die LAG könnten in diesem Fall ihre Projekte rasch den entsprechenden Förderzielrichtungen anpassen, um sie anschließend zügig umzusetzen.

These 6: Die Vielzahl von Programmen zur ländlichen Entwicklung mit unterschiedlichsten konzeptionellen Anforderungen ist in der Praxis immer noch verwirrend: Um eine höhere Transparenz zu erreichen, wäre generell eine Konzentration und eine bessere Kombinierbarkeit der Fördermöglichkeiten wichtig (EU-, Bundes-, Länderprogramme). Teilweise sind Förderkulisser oder Ausschlüsse von Städten nicht hilfreich, weil enge Vernetzungen zwischen Stadt und Land nicht berücksichtigt werden. Hinzu kommt die starke Betonung konzeptioneller Vorleistungen. Wenn die formalen Voraussetzungen für die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien zu umfangreich werden, behindert dies den raschen Start eines Programms und schadet einer kontinuierlichen Beteiligung der Akteure am Entwicklungsprozess.

These 7: Die Flexibilität der Mittelbewirtschaftung entscheidet über die Akzeptanz und den Mehrwert des Programms bei den Lokalen Aktionsgruppen und Letzt-Begünstigten:

Die finanztechnische Abwicklung der Programme in (möglicherweise nach Ressorts getrennten) Haushalten mit Jahresbudgets erschwert eine flexible Mittelbereitstellung für lokale Projekte. Mehrjährige „Bewilligungsfenster“ und die Übertragung nicht verbrauchter Finanzmittel ins nächste Jahr erleichtern nach Ansicht von regionalen Akteuren und Umsetzungsbehörden die kontinuierliche Entwicklung und Realisierung von Projekten. Dazu ist einerseits eine Zusammenführung von Förderprogrammen in zentralen Förderstellen (auf Landesebene) erforderlich, andererseits ein regionaler Verteilungs- und Übertragungsmechanismus, der eine flexiblere Mittel-Verwaltung erleichtert. Ferner werden durch aufwändige Bewilligungsprozeduren (komplizierte, innovativere) Projekte erschwert. „Einfache“ Maßnahmen schaffen die Hürden der Bürokratie leichter, weil sie „standardisiert“ abzuwickeln sind. Der Mehrwert von Programmen wie

LEADER wird gefährdet, wenn nicht „LEADER-konforme Denkweisen“ in der Programmverwaltung erlernt werden.

4.1.4 Gesamtbewertung aus nationaler Sicht

Ziele und Strategien in deutschen Bundesländern

Den Zielen der EU-Kommission folgend wurden die LEADER-Spezifika in den Operationellen Programmen der Bundesländer berücksichtigt und angewandt. Auf Programmebene wirkte sich dies in einer sehr breiten und offenen Zielformulierung aus, die den LEADER-Gruppen und Bewilligungsstellen einen flexiblen Handlungsrahmen eröffnete. Nur in einem Bundesland (Niedersachsen) wurde ein thematischer Programm-Schwerpunkt vorgegeben, an dem sich die Aktivitäten der LAG zu orientieren hatten. In den anderen Bundesländern blieb dies den LAG selbst oder den lokalen Bewilligungsstellen überlassen. Ziele auf lokaler Ebene wurden ausschließlich qualitativ formuliert und im Zuge der Umsetzung häufig pragmatisch an der Machbarkeit und der zügigen Durchführbarkeit von Strategien ausgerichtet („Ziel-Kontinuum“). Die überwiegende Zahl der LAG musste dazu ein hinlänglich ausgearbeitetes Konzept entwickeln, das jedoch in keinem Fall durch enge Finanzpläne beschränkt wurde und eine hohe Flexibilität in der Umsetzungsphase garantierte.

Programmimplementierung

Jedes Bundesland hatte seine Besonderheiten bei der Programmumsetzung. Während in den meisten neuen Bundesländern gute Erfahrungen mit der Verwaltung der drei Fonds in einem Ressort gemacht wurden, waren in den alten Bundesländern meist mehrere Ministerien mit entsprechenden Zuständigkeiten (z.B. der Fondsverwaltung) eingebunden. Nachteile brachte dies, wenn auf lokaler Ebene die Finanzierung von Projekten aufgrund mangelnder Koordination der Fonds erschwert wurde oder gar nicht zustande kam.

Die Gebietsabgrenzung und Auswahl der LAG waren überwiegend durch einen Konsultationsprozess zwischen LEADER-Gebiet und Programmadministration (oder mehreren Ministerien) geprägt. Die befragten LAG artikulierten mehrheitlich, dass eine partnerschaftliche Vorgehensweise („Vernetzung“, „bottom up“) zwischen öffentlichen und privaten Gruppen initiiert wurde, die grundlegende Vorteile für die Ideen-Generierung hatte. Kleinere Gebiete bis etwa zur Größe eines Landkreises konnten diese „bevölkerungsnahen“ Prozesse meist während der gesamten LEADER-Periode aufrechterhalten, größere Gebiete beschränkten sich häufig bei der Umsetzung auf die Interessengruppen, die Projekte vergleichsweise eigenständig realisieren konnten. Generell wirkte die Forderung der Programme nach Erarbeitung innovativer und gebietsbezogener Projekte „qualitätssteigernd“ für den Entwicklungsprozess und sollte durch eine entsprechend flexible Auslegung von Förderrichtlinien auch in Zukunft nicht beengt werden. Je breiter die Ziele und Strategien der LAG waren, desto mehr Zuständigkeiten in verschiedenen Verwaltungen wurden berührt. Hier sind LEADER-Koordinatoren innerhalb der Verwaltung hilfreich, die jedoch auf entsprechende Legitimation und Akzeptanz der beteiligten Ressorts angewiesen sind.

Die LEADER-Programme hatten zwar auf der einen Seite einen flexiblen Teil bei der Auswahl der förderfähigen Projekte. Auf der anderen Seite scheint es aber auch einen unflexiblen Teil des Programms mit sehr bürokratischer Handhabung gegeben zu haben, der gerade durch die offen definierten Fördertatbestände erzeugt und die umfangreichen Berichts- und Nachweispflichten auf allen Ebenen noch verstärkt wurde. Gerade auch in den Dialogrunden mit den lokalen Akteuren wurde gefordert, die Programme einfacher, flexibler und vor allem bezüglich der Mittelverwaltung dezentraler zu gestalten. Entscheidend war letztlich die Interaktion zwischen der Anwendung und dem Verständnis der LEADER-Methode innerhalb der Verwaltung und deren Wirksamkeit auf Ebene der LAG-Begünstigten. Diesbezüglich ist von den beauftragten Beratern in den Bewilligungsstellen ebenfalls ein hohes Maß an „LEADER-Qualifikation“ und die Bereitschaft zur Einbeziehung in lokale Arbeitsebenen zu fordern, um sach- und prozessdienliche Entscheidungen fällen zu können.

Ergebnisse und Wirkungen

Nach Überwindung der Anlaufschwierigkeiten (Ausarbeitung der Fördermodalitäten, Aufbau von lokalen Partnerschaften, Suche nach motivierten Akteuren) gelang es vor allem in der zweiten Programmhälfte, zahlreiche qualitative und quantifizierbare Wirkungen anzustoßen. Insgesamt war LEADER II aus deutscher Sicht ein Erfolg, der sich in unerwartet hohem Maß anhand von Beschäftigungseffekten quantifizieren ließ. Hierbei waren verschiedenste Strategien erfolgreich:

- Förderung der Diversifizierung der Erwerbsgrundlagen ländlicher Bevölkerungsgruppen;
- Erschließung von Nischenmärkten (z.B. Dienstleistungsnetzwerke) und Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien (z.B. Telematik);
- Stärkung touristischer Destinationen durch Profilierung für Zielgruppen sowie Vernetzung und Aufwertung regionaler Attraktivitätspotenziale („regional amenities“);
- Aufbau von Vermarktungskonzepten mit regionalem Bezug (Markthallen, Regionaltheken, Verbundkonzepte mit der Gastronomie);
- Förderung von innovativen Unternehmenskonzepten (KMU, Existenzgründer, Kooperationen).

Darüber hinaus wurden spürbare qualitative Verbesserungen der Standorteigenschaften sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen erreicht. Den Programmzielen entsprechend verstärkten die LEADER-Aktivitäten folgende Wirkungsdimensionen:

- die regionale Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern und vor allem zwischen den aktiven Interessengruppen und ideenreichen Projektträgern;
- die Identität der Regionen, vor allem durch Projekte mit Bezug zur Kultur und zum Lebensumfeld der Beteiligten;
- die Verbesserungen der infrastrukturellen Rahmenbedingungen und die Profilierung der Region als attraktiver Wirtschaftsstandort;
- die Verbesserung des Dienstleistungs- und Versorgungsangebots zugunsten der Landbevölkerung;
- die Verbreitung und Qualifizierung im Bereich neuer IuK-Technologien;

- die Verbesserung der Umweltqualität und der vernetzten Ressourcen-Nutzung (Landschaftspflege und –vermarktung, Entwicklung von ressourcenschonenden Konzepten).

Beitrag der LEADER-Besonderheiten zu den Wirkungen

Generell wurde in den untersuchten LEADER-Gebieten festgestellt, dass die Einrichtung von LAG- oder Regionalmanagements die interkommunale Zusammenarbeit und die partnerschaftliche Integration von privaten und öffentlichen Akteuren erleichterte. LEADER-Gebiete ohne Managements oder mit erst später eingerichteten Geschäftsstellen waren demgegenüber sehr stark auf ehrenamtliches Engagement und die Unterstützung der zuständigen Behörden und deren „Handlungsfähigkeit“ angewiesen. Abgesehen von einigen wenigen erfolg- bzw. wirkungslosen Projekten konnten die LAG durch die Anwendung der LEADER-Merkmale erstaunlich vielseitige Projekte und Konzepte mit Bezug zum jeweiligen lokalen Bedarf umsetzen.

Insgesamt erwies es sich als erforderlich, nicht nur wichtige Schlüsselpersonen (Bürgermeister, Landräte, Leiter von Fachbehörden) zu gewinnen, sondern vor allem auch die regionale Wirtschaft von einer querschnittsorientierten Zusammenarbeit zu überzeugen, z.B. in Form eines Dachmarketing und der Herausstellung von regionalen Kompetenzen. Der Innovationsansatz und die Erwartung, eigenen Nutzen aus LEADER-Maßnahmen zu ziehen, förderte vielfach die Bereitschaft von Unternehmen, sich kooperativ an Regionalentwicklungsprozessen zu beteiligen. Die Verbindung durch beschäftigungsschaffende Maßnahmen erwies sich hier als praktischer Anknüpfungspunkt, wie u.a. die Cost-Effectiveness-Analyse zeigte (vgl. Abschn. 4.1.3.3)

Die gebildeten Organisations- und Kommunikationsstrukturen der LAG erleichterten zumeist die Beteiligung von Interessengruppen und Bevölkerungskreisen. Teils gründeten sich diese Partnerschaften auf projektbezogene Interessen und endeten nach Durchführung des Vorhabens. Sofern es jedoch gelang, diese zu fachlichen Partnerschaften mit gebündelten langfristigen Interessen zu formen, bildeten sich daraus in einigen Gebieten auch produktive dauerhafte Netzwerke, die auch nach Ende der Förderung weiter arbeiteten und zu Motoren einer innovativen und eigenständigen Entwicklung bzw. der regionalen Kompetenzbildung wurden.

Das Netzwerkmanagement solcher Partnerschaften kristallisierte sich als typische zusätzliche „Leistung“ der LAG heraus, die sonst am Markt nicht zu beschaffen war (regionsspezifischer Mehrwert). Durch Nutzung und Weitergabe von Informationen bzw. Know-how zwischen LEADER-Akteuren bildeten sich erste verknüpfte Interessen-Cluster. Dazu ist die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen notwendig. Es wird empfohlen, eine noch systematischere Verknüpfung von aus LEADER II-Vorhaben entstandenen informellen Partnerschaften zu dauerhaften fachlichen Kooperations-Netzwerken oder auch zu überregionalen fachlichen Netzwerken zu fördern (Clustering), weil diese - bei Erreichen einer „kritischen Masse“ - Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen bringen.

Die Vernetzungsaktivitäten der deutschen Vernetzungsstelle haben zunehmend Akzeptanz gefunden. Diese Strukturen sollten erhalten und ggf. auf regionaler Ebene ergänzt werden. Um gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen zu fördern sind frühzeitige Hilfestellun-

gen erforderlich (grundlegende Information über die Transnationale Kooperation und die verwaltungstechnische Abwicklung, Schaffung von Kooperationsbörsen usw.).

Zielerreichung und Empfehlungen

Die in den Operationellen Programmen formulierten Zielsetzungen folgten den qualitativen Vorgaben der Kommissions-Leitlinie. Eine spätere Quantifizierung erfolgte nicht, so dass kaum die Möglichkeit bestand, Effektivität und Effizienz auf Basis harter Daten zu messen (SOLL-IST-Vergleich). Die erfassten Brutto- und abgeleiteten Nettoeffekte der Stichprobe (Q 202) und der Fallstudie im Rahmen der „Cost-Effectiveness-Analyse“ lassen jedoch überraschend hohe ökonomische Wirkungen erkennen, die auf eine effiziente Programmumsetzung schließen lassen. Zur Beurteilung detaillierter ökologischer und soziokultureller Wirkungen wären tiefergehende Fallstudien und Akteursbefragungen erforderlich.

Der multisektoralen Natur des Programms folgend war es für die Programmbehörden schwierig, adäquate Monitoringsysteme zu implementieren. Dennoch fiel es nach Angaben der Programmbehörden bei den verhältnismäßig kleinen LEADER-Programmen in Deutschland nicht schwer, genügend Informationen für die Programmsteuerung zu erhalten. Um die allgemeinen und spezifischen Ziele der Gemeinschaftsinitiative gemäß den Vorgaben der EU-Kommission zu evaluieren, mussten dann allerdings in den Bundesländern Bewertungsstudien durchgeführt werden, die einen hohen Erhebungs- und Befragungsaufwand erforderten. Um die Steuerungs- und Orientierungsfunktion des Monitoring und der Evaluation zur Verbesserung der Programmqualität zu optimieren, sollten Formen der Evaluation entwickelt werden, die eine adäquate Beurteilung der Implementierung und der Wirksamkeit erlauben. Neben einem Grundgerüst an quantifizierbaren Ziel- und Ergebnisindikatoren wären deshalb insbesondere die prozessbezogenen Aspekte von LEADER in die Monitoring-Systeme zu integrieren.

Die Nachhaltigkeit der LEADER-Aktivitäten wurde insbesondere dort gesichert, wo frühzeitig eine Folgefinanzierung für Management und Projekte gelang. Die lokale Ebene war häufig gezwungen - aufgrund des langsamen Mechanismus zwischen Programmkonzeption in der EU, der Erstellung der Operationellen Programme und dem Aufbau lokaler Umsetzungsstrukturen - Projekte in nur etwa 3 Jahren effektiver Programmlaufzeit zu entwickeln. Das Ende der Bewilligungszeitraum kam für viele LAG zu früh und zu abrupt. Für die LAG, die potenziellen Projektträger und Fördermittel-Letztempfänger entstand dadurch enormer Umsetzungsdruck. Auf eine noch raschere Implementierung mit dem Aufbau ressortübergreifend abgestimmter Umsetzungsmechanismen sollte deshalb künftig stärker geachtet werden.

4.2 Ex ante-Bewertung des LEADER+-Programms Bayern (2000-2006)

4.2.1 Aufgabenstellung

Die Programme, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative (GI) LEADER+ (2000-2006) der EU-Kommission vorgelegt werden, müssen mithilfe einer Vorausbewertung beurteilt werden. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich aus der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die GI LEADER+¹⁸⁶ sowie aus den allgemeinen Bestimmungen der Verordnung VO (EG) 1260/1999, Artikel 41. Konkretisiert wird die Aufgabenstellung der Ex ante-Bewertung in einer zusätzlichen Leitlinie¹⁸⁷, die sich an die zuständigen Verwaltungsstellen und betroffenen Bewerber richtet.

Den genannten Leitlinien zufolge ist es Aufgabe der Ex ante-Bewertung, Hilfestellung bei der Ausarbeitung der Programme und eine Erleichterung der Durchführung zu ermöglichen. Sie ist zugleich Teil der Programmplanung, indem sie fundierte Analysen bezüglich des Bedarfs, der Strategien und Durchführungsverfahren sowie der Quantifizierung von Zielen liefert.

Die Ziele der Ex ante-Bewertung äußern sich angesichts der Besonderheiten von LEADER auf mehreren Ebenen:

- Auf europäischer Ebene sind allgemeine und spezielle Ziele für LEADER+ vorgegeben. Ob und in welchem Maß sie bei der Aufstellung des Programms berücksichtigt wurden, ist in der Ex ante-Bewertung zu prüfen. Darunter fällt beispielsweise die Prüfung von europäischen Querschnittsanforderungen wie Beschäftigung, Umwelt, Chancengleichheit und gemeinsame Wettbewerbsregeln. Ferner sind die spezifischen Ziele der GI LEADER+ zu berücksichtigen.
- Auf Programmebene ist zu fragen, wie die spezifischen (nationalen bzw. regionalen) Ziele zur Entwicklung der ländlichen Gebiete durch LEADER+ erreicht werden sollen. Die Ex ante-Bewertung beurteilt mit Blick auf die sozioökonomische Gesamtwirkung des Programms die Kohärenz der Strategie und der gewählten Ziele mit den Merkmalen der betreffenden Regionen oder Gebiete sowie die voraussichtliche Wirkung der geplanten Aktionsprioritäten, wobei sie die spezifischen Ziele, wenn ihrer Art nach möglich, im Vergleich zur Ausgangssituation quantifiziert.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Vgl. EU-KOM: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+), K (2000) 946 endgültig - DE, Ziffer 26-34, Brüssel.

¹⁸⁷ Vgl. EU-KOM: LEADER+, Leitlinie für die Ex-ante-Bewertung von Programmen (AGRI-2000-18002-00-00-DE-TRA-00 (EN)), Dokument VI/12035/00, Brüssel.

¹⁸⁸ Vgl. EU-KOM: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Artikel 41, Absatz 2, Brüssel. Und: EU-KOM: LEADER+, Leitlinie für die Ex-ante-Bewertung ...a.a.O., S. 2.

- Außerdem ist - soweit bereits bekannt - die Vereinbarkeit von Zielen und Aktionsschwerpunkten der lokalen Gruppen mit den programmspezifischen Zielen zu prüfen. Da die Ziele der LAGs kohärent zu den Auswahlkriterien sein sollten, ist stellvertretend die Aussagefähigkeit und Transparenz dieser Kriterien darzustellen.

Ausgehend von den Zielvorgaben soll die Ex ante-Bewertung den geplanten Zusammenhang zwischen Bedürfnissen, Zielen, Interventionsformen, Umsetzungsmodalitäten und Ergebnissen sowie Wirkungen im Programmablauf analysieren (vgl. Abschn. 3.2.1). Die Ex ante-Bewertung sieht somit sowohl eine qualitative, als auch - sofern möglich - quantitative Einschätzung von Programmteilen vor. Im Einzelnen wird im Sinne eines „rational checking“ eine Bewertung des Förderprogramms durchgeführt. Sie beinhaltet eine kritische Analyse

- der deklarierten Ziele,
- des Ziel-Mittel-Zusammenhangs,
- der internen Programmstruktur,
- der externen Abstimmung mit den Rahmenbedingungen der Förderung
- und der vorgesehenen Durchführungsmechanismen.

Die wichtigsten Elemente und Anforderungen der Ex ante-Bewertung sind in den Leitlinien angeführt. Sie erfolgt in mehreren Schritten, die unmittelbar miteinander verknüpft sind. Dabei soll in diesem Abschnitt nicht das umfassende Spektrum der Bewertungsfragen, sondern nur einige ausgewählte Fragen diskutiert werden. Auf eine Darstellung des Gebietskontextes mit Stärken und Schwächen des Fördergebiets sowie die Lehren der bisherigen LEADER-Förderung wird hier bewusst verzichtet.¹⁸⁹ Im Fokus der folgenden Ausführungen stehen Fragen der Relevanz, der internen und externen Kohärenz sowie der geplanten Umsetzungs- und Begleitmodalitäten einschließlich der Entwicklung von Indikatorenvorschlägen. Grundlage der Ex ante-Bewertung war der **Entwurf des bayerischen LEADER+-Programms vom August 2001**. Die diskutierten Gliederungspunkte und Abschnitte können folglich von der genehmigten und veröffentlichten Fassung des LEADER+-Programms vom Dezember 2002 abweichen. In den folgenden Abschnitten wird jeweils auf den Entwurf des Operationellen Programms (abgekürzt OP) und die EU-Leitlinie für die Gemeinschaftsinitiative LEADER+, K (2000) 946 endgültig (im Folgenden abgekürzt „Leitlinie“), Bezug genommen.

¹⁸⁹ Vgl. dazu ausführlicher die Endberichte zur Ex ante-Bewertung von LEADER+ und zur Ex post-Bewertung von LEADER II. GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O., THOMAS, M.: Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II in Bayern (1994-1999), Triesdorf 2001. Und GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O.: Ex ante – Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Freistaat Bayern (2000-2006), Triesdorf 2000 (unveröffentlicht), S. 4 ff.

4.2.2 Bewertung der Relevanz und der Kohärenz des Programms

4.2.2.1 Relevanz

(1) Relevanz der Programmziele:

Die Ausgangssituation der ländlichen Teilräume wird im bayerischen Programm ausführlich beschrieben. Die Analyse basiert auf der teils räumlichen Gliederung gemäß Landesentwicklungsprogramm (LEP). Die herausgestellten Probleme der verschiedenen LEP-Gebietskategorien und die Ansatzpunkte zur Verbesserung der regionalen Entwicklungsniveaus werden im OP-Entwurf aufgegriffen. Gerade die Schwäche mancher Gebiete bei der Umsetzung innovativer Vorhaben, die sich u.a. in niedriger Wirtschaftskraft, unterdurchschnittlichen Anteilen von (innovativen) Dienstleistungsbranchen und ausgeprägter Strukturschwäche niederschlagen, bilden für das LEADER+-Programm übergeordnete Zieldimensionen¹⁹⁰. Es ist beabsichtigt, die spezifischen Ressourcen der Gebiete in integrierten Konzepten zu nutzen, um regionale Potenziale dauerhaft in Form wettbewerbsfähiger Erzeugnisse und Dienstleistungen zu konstituieren. Die Unterstützung von neuartigen und impulsgebenden Strategien für eine sowohl nachhaltige als auch eigendynamische Entwicklung entspricht der in den Leitlinien geforderten strukturellen Anpassung an neue Herausforderung für ländliche Gebiete (Leitlinie, Ziffer 5).

Für die Strategie des bayerischen LEADER+-Programms sind zwei Merkmale kennzeichnend:

- Zum einen verfolgt sie einen breiten Ansatz, um allen innovativen Ideen, die aus dem ländlichen Raum kommen und ihn voranbringen könnten, die Chance einer Beteiligung an LEADER zu geben;
- Zum anderen werden durch die Konkretisierung der Förderschwerpunkte (Punkt 5.1 Entwicklungsstrategien) Maßnahmenfelder beschrieben, die in der Vergangenheit besonders erfolgreich zur Entwicklung des ländlichen Raumes beigetragen haben und/oder für künftige Entwicklungsfortschritte als besonders erfolgversprechend eingeschätzt werden.

Verstärkt wird die Programmbreite durch die grundsätzliche Anwendbarkeit des LEADER+-Ansatzes in allen Landkreisen mit Ausnahme der kreisfreien Städte. Dies sichert die Chancengleichheit aller ländlichen Teilräume im Hinblick auf die Programmteilnahme.

Zugleich wird durch die Vorgabe relativ enger Auswahlkriterien (Punkt 7 im OP) ein hohes Qualitätsniveau gefordert. Die Entwicklungspläne der Lokalen Aktionsgruppen sollen die auch in den Leitlinien genannten strategischen Merkmale „integrierter Ansatz“, „Nachhaltigkeit der Projekte“, „Pilotcharakter“ und „Übertragbarkeit“ erfüllen. Die Programmstrategie greift damit die ansatzweise vorhandenen Entwicklungsdynamiken auf, die bereits in der LEADER II-Phase insbesondere in den Bereichen Vermarktung regionaler Produkte, telematische Dienstleistungen und Inwertsetzung lokaler Besonderheiten zum Vorschein kamen (GEIßENDÖRFER et al., 2001, S. 173 ff.).

¹⁹⁰ Ebenda, S. 4 ff. Vgl. auch die Darstellung der allgemeinen LEADER-Ziele in Abschnitt 2.2.2.3.

In der Vergangenheit konnten u.a. mithilfe der 5b- und LEADER-Förderung zahlreiche Projekte mit Erfolg umgesetzt werden. Die bewährte Orientierung am regionsspezifischen Kontext - vor allem durch die vor Ort eingebundenen Ländlichen Entwicklungsgruppen und LEADER-Manager - wird nun in LEADER+ auf den gesamten ländlichen Raum angewandt. Die Erfahrungen der Beratung in den Bereichen Diversifizierung, Qualifizierung und Begleitung von Entwicklungsprojekten bilden grundsätzlich eine wertvolle strategische Grundlage für die Unterstützung der geplanten Entwicklungsaktivitäten. Dabei sollten vor allem solche Aktionen herausgestellt werden, die unternehmerische Initiativen auslösen und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen erhöhen. Die Schwerpunkte 1 und 3, aber auch die Inwertsetzung typischer natur- und kultur-räumlicher Potenziale (SP 4), sind kohärent auf dieses Ziel ausgerichtet.

Darüber hinaus bietet das Programm breite Ansatzpunkte zur Verbesserung der sozialen und umweltbezogenen Entwicklungsmöglichkeit der ländlichen Gebiete. Der Schwerpunkt 2 (Lebensqualität) dürfte im Hinblick auf die Einführung neuer Ideen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Versorgung der ländlichen Bevölkerung grundsätzlich in fast jedem Gebiet Chancen für eine Programmbeteiligung bieten.

Relevanz der (titelspezifischen) Schwerpunktziele für das Fördergebiet

Die bayerische Entwicklungsstrategie umfasst drei Maßnahmen, wobei die erste Maßnahme („Entwicklungsstrategien“) entsprechend den EU-Leitlinien vier Schwerpunkte einschließt. Das Spektrum an beispielhaften Aktionen zeigt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „harten“ und „weichen“ Investitionen. So ist es in Teilen des Fördergebietes sicherlich notwendig, ergänzende kleine Infrastruktur- und Technologieinvestitionen zu fördern, während in anderen Teilen die Unterstützung z.B. von Kultur-, Marketing- und Qualifizierungsaktivitäten die größeren Erfolgchancen verspricht.

Die in der Mehrzahl der ländlichen Räume festgestellten Schwächen wie niedrige Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, ungünstige Voraussetzungen für die Ansiedlung von High-Tech-Branchen und unzureichende Kommunikations- und Netzwerkstrukturen zur Bildung von Innovationsclustern werden durch die Breite der titel- und schwerpunktspezifischen Maßnahmen aufgegriffen. Soweit der Bedarf es erfordert, können beispielsweise branchen- und regionalbezogene Entwicklungs- und Gründerzentren sowie Regionalforen, Kommunikationsplattformen und Kooperationsmodelle gefördert werden.

Grundsätzlich ist die Relevanz der angebotenen Maßnahmen und Schwerpunkte von der lokalen Ausgangssituation abhängig. Vermutlich beinhaltet das bayerische Programm deshalb auch **kein Zielranking** der vorrangig zu bewältigenden globalen Herausforderungen und **keine Schwerpunktsetzung auf Landesebene**. Ohne Zweifel stellt sich aus Sicht der **regionalen Ebene** und vor dem Hintergrund der jeweiligen Stärken und Schwächen in den Teilräumen immer die Frage, ob und auf welche Weise die größten Entwicklungsengpässe beseitigt sowie die herausragenden Potenziale erschlossen werden können. Deshalb ist auf LAG-Ebene ein geeignetes Instrumentarium zur wirkungsvollen Planung und Begleitung der Aktivitäten besonders

wichtig. Die Programmbegleitung, insbesondere die im OP, Punkt 5.3.1 beschriebenen Umsetzungs- und Coachinghilfen, dienen deshalb u.a. zur Prüfung der Relevanz projekt- und gruppenpezifischer Maßnahmen und der Feinsteuerung der Entwicklungsvorhaben.

Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien

SP 1: Neue Technologien bieten bei angepasster Nutzung neue Chancen für jede Gebietskategorie. Ihre Verfügbarkeit wird zunehmend zu einer notwendigen Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Produkte und Leistungen. Deshalb ist die Betonung projektbegleitender Qualifizierungs- und Beratungsangebote sowie modellhafter Bildungskonzepte im bayerischen LEADER+-Programm besonders positiv hervorzuheben.

Weil im Zuge der Globalisierung der Märkte die Bedeutung traditioneller Standortfaktoren schwindet, können auch marktferne ländliche Räume von den globalen Trends profitieren, sofern sie konsequent an überregionale Datennetze und „Wissens-Poole“ angebunden werden. Diese Voraussetzung dürfte in den LEP-Gebietskategorien „ländliche Stadt-Umlandbereiche“ und „ländliche Teilräume im Umfeld der großen Verdichtungsräume“ tendenziell eher gegeben sein als in den peripheren ländlichen Räumen mit besonders niedriger Bevölkerungsdichte. Gerade sie sind künftig darauf angewiesen, ihre Standortattraktivität durch die beschleunigte Nutzung neuer Technologien und den Aufbau entsprechender Kompetenzen zu verbessern. Ebenso wichtig sind allerdings auch funktionelle Verkehrs- und Logistikkonzepte, ohne die die ländlichen Gebiete ihre typischen Vorteile „Wohnort- und Umweltqualität“ nicht ausspielen können.

SP 2: Die in der Stärken-Schwächen-Analyse aufgezeigten Defizite, insbesondere in jenen Teilräumen, die nachhaltig gestärkt werden sollen, beeinträchtigen deren dynamische Entwicklung und behindern die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen. Der Schwerpunkt 2 bietet ein breites Spektrum an Maßnahmen, um die Qualität und Erreichbarkeit der Versorgungs-, Erholungs- und Freizeitinfrastruktur zu verbessern. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs der Regionen um attraktive Lebensverhältnisse durch die höhere Wertschätzung auch weicher Standortfaktoren besitzen diese Maßnahmen einen hohen Stellenwert. Aus der Sicht der potenziellen Programmbegünstigten ist eine im Programm vorgesehene besondere Gewichtung von Aktionen für Frauen und Jugendliche hervorzuheben. Dieser Schwerpunkt dürfte deshalb am stärksten die EU-Zielsetzung der Chancengleichheit unterstützen.

SP 3: Der vom Agrarstrukturwandel ausgehende Anpassungsdruck innerhalb der Landwirtschaft, aber auch die steigenden Ansprüche der Verbraucher an die Qualität der Erzeugnisse, veranlassen eine wachsende Zahl landwirtschaftlicher Haushalte dazu, den Wert ihrer Erzeugnisse durch eigene Verarbeitung, die Erhöhung der Verarbeitungstiefe, eigenen Vertrieb oder die Herausstellung von Zusatznutzen zu erhöhen. Die Wertschöpfung soll, wie im Programm-entwurf dargestellt, vor allem durch Angebotsbündelung (Vertriebsinnovationen), Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten (Produkt- und Verkaufsinnovationen) und besondere regionale Qualitäten (Herkunftszertifizierung, Qualitätsmanagementsysteme) gesteigert werden. Dazu werden auch integrierte Verbundkonzepte zwischen Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz ange-

strebt, die gleichzeitig gezielt Umweltbelange berücksichtigen. Neben landwirtschaftlichen Produkten können auch Vermarktungs- und Logistikkonzepte für andere lokale Produkte gefördert werden, z.B. für den Absatz in die Verdichtungsräume. In der Summe wird über diesen Förderschwerpunkt sowohl für ländliche Teilräume mit stärkerer landwirtschaftlicher Prägung als auch für ballungsraumnähere Gebiete ein interessantes Maßnahmenbündel geboten, das den jeweiligen Standortgegebenheiten angepasst werden kann.

SP 4: Dieser Schwerpunkt nimmt ausdrücklich Bezug auf die hohe landschaftliche, naturräumliche und kulturelle Attraktivität vieler ländlicher Regionen. Deshalb dürften sowohl Aktionen im Bereich der Ressourcenschonung und des Ressourcenmanagements, als auch Projekte im Kulturmarketing Bestandteil vieler bayerischer LAG-Konzepte werden. Regionale Identität und lokal-handwerklich-kulturelle Besonderheiten bieten wirksame Anknüpfungspunkte zum Ausbau des Tourismus und schaffen damit Perspektiven zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation v.a. in den wirtschaftlich schwach, aber landschaftlich attraktiven Regionen.

Maßnahme 2: Zusammenarbeit

Vor dem Hintergrund des globalen und regionalen Wettbewerbs zielt die Maßnahme darauf ab, durch gebietsüberschreitende Kooperation zusätzliche Effekte z.B. der Wertschöpfung oder der Image-Steigerung für alle Beteiligten zu erzielen. Aus bayerischer Sicht geht es bei der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Regionen nicht allein um das Erreichen einer ausreichenden „kritischen Masse“; ein wichtiges Ziel besteht darin, einen spürbaren Nutzeffekt für die beteiligten Teilräume zu erreichen, etwa durch eine bessere gegenseitige Abstimmung regionaler Komplementaritäten. Dieser Nutzen wird auf zwei Ebenen erwartet:

- Erstens wird durch den Austausch von Projekterfahrungen ein Problembewusstsein für andere (nationale und europäische) Partnerregionen gefördert, die auch den eigenen Lösungen vor Ort Vorschub leisten können. Somit werden unterschiedliche Know-how-Potenziale zusammengeführt, die eine Ausweitung und qualitative Verbesserung der ländlichen Entwicklungsarbeit fördern.
- Zweitens wird dem in weiten Teilen Bayerns hohen Bedarf an Qualifizierung und Beratung in Bezug auf europäische Kooperation (z.B. im Tourismus, Umwelt- und Naturschutz) und Markterschließung (z.B. im Export) entsprochen. Dabei sollten künftige LEADER-Aktionen die z.T. bereits vorhandenen Angebote der IHKs oder anderer Bildungsträger ergänzen.

Zusammengefasst trägt die Maßnahme dazu bei, die durch die Globalisierung erzwungene Öffnung der Gebiete zu unterstützen und in konstruktiver Partnerschaft mit anderen Regionen die eigenen Potenziale besser in Wert setzen zu können.

Maßnahme 3: Programmbegleitung

Die Bewältigung des sektoralen Strukturwandels setzt gerade im ländlichen Raum gebündelte professionelle Hilfestellung voraus, vor allem wenn es darum geht, branchenübergreifend integrierte Konzepte voranzubringen. Insbesondere die Unterstützung bei der Erstellung regionsspezifischer Entwicklungskonzepte, bei der Anbahnung von Kontakten für die Gruppenbildung und Projektdurchführung sowie der fach- und ressortübergreifenden Koordination haben sich in der Vergangenheit als wichtige Eckpfeiler in der lokalen Entwicklungsarbeit herausgestellt. Gerade

in den neuen Gruppen dürften außerdem die Projektentwicklung, das Projektmonitoring und die Einrichtung leistungsfähiger Controllingverfahren neue Aufgaben stellen, die personelle und methodische Unterstützung erfordern, sofern alle Gruppen, die sich an LEADER+ beteiligen wollen, gleiche Wettbewerbschancen erhalten sollen.

(2) Relevanz der Gebietsdefinition und der Abgrenzungskriterien:

Die formalen Kriterien für die Gebietsabgrenzung der Lokalen Aktionsgruppen werden in Anlehnung an die EU-Leitlinie anhand der Bevölkerungszahl, der Bevölkerungsdichte und der Forderung nach einer kohärenten (kulturell-geografischen) Gebietskulisse definiert. Um die Flexibilität des Programms im Einzelfall zu erhöhen, erlauben die geplanten bayerischen Programmvorgaben in Übereinstimmung mit den Leitlinien (Ziff. 14.1) eine Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl von 10.000 um bis zu 10 %, überdies jedoch eine Überschreitung der Einwohnerobergrenze von 100.000 um bis zu 30 %. Gleichzeitig soll die Bevölkerungsdichte, in der Leitlinie mit maximal 120 Einwohnern je km² vorgesehen, im Einzelfall um bis zu 30 % überschritten werden können. Diese Flexibilisierung erklärt sich aus der Bevölkerungsverteilung in den ländlichen Gebieten Bayerns einerseits sowie der Absicht, „künstlich“ wirkende Gebietsausschlüsse innerhalb weitestgehend gleichartiger Verhältnisse in ländlichen Teilräumen möglichst zu vermeiden. Bayern weitet damit das Fördergebiet auf relativ einwohnerstarke Gebiete sowie auf Räume mit einer Bevölkerungsdichte von bis zu 156 Einwohnern je km² aus. Für viele ländliche Gebiete ermöglicht dies den Einschluss von Klein- und Mittelzentren oder der Kreisstädte, mit denen das ländliche Umland in enger Verflechtung steht. Dies böte lokalen Gruppen den Vorteil, eine relativ homogene Gebietskulisse als Basis für die LEADER-Arbeit zu wählen.

Werden die in den Leitlinien und im bayerischen OP vorgesehenen Abgrenzungskriterien auf die bayerischen Landkreise übertragen, lässt sich annähernd abschätzen, welchen räumlichen Effekt die flexibilisierten bayerischen Kriterien haben:¹⁹¹

- Bei einer restriktiven Anwendung des Kriteriums „Bevölkerungsdichte von 120 Einwohnern/km²“ könnten von den 71 Landkreisen in Bayern etwa 38 Landkreise an LEADER+ partizipieren - vorausgesetzt, die Gebietsabgrenzung hält die Unter- und Obergrenze bei der absoluten Einwohnerzahl ein. Die Obergrenze von 100.000 Einwohnern wird jedoch in mehr als der Hälfte dieser Landkreise überschritten; infolgedessen könnten nur rd. 18 Landkreise in LEADER+ einbezogen werden. Wird eine Obergrenze von 130.000 Einwohnern zugelassen, erhöht sich diese Zahl auf rd. 30 Landkreise.
- Wird eine Bevölkerungsdichte von bis zu 156 Einwohner je km² toleriert, könnten rein rechnerisch etwa 14 Landkreise zusätzlich von LEADER+ profitieren - auch hier wieder unter der Annahme, dass die sonstigen Kriterien eingehalten werden. Es handelt sich durchweg um relativ flächenarme ländliche Kreise mit weit weniger als 1.000 km². Sie überschreiten gerade wegen der geringen Flächenausdehnung das Kriterium der Bevölkerungsdichte, während

¹⁹¹ Wobei allerdings davon ausgegangen wird, dass in der Realität der Gruppenbildungsprozess zumeist unterhalb der Landkreisgrenze stattfinden wird.

die Einwohnerzahlen zumeist innerhalb des vorgegebenen Rahmens liegen. Eindeutig nicht in den Genuß von LEADER+ kämen somit nur jene ca.19 Landkreise, die im Umland der größeren und mittleren Verdichtungsräume liegen.

Zusammengenommen könnten sich demnach etwa 44 bis 52 Landkreise an LEADER+ beteiligen. Die angestrebte Zahl von maximal 40 bis 50 LAG (Punkt 7.3.4 im OP) wäre so einzuhalten.

Aus bayerischer Sicht ist gegen die Flexibilisierung der einwohnerbezogenen Grenzwerte nichts einzuwenden. Sie ist eine adäquate Antwort auf die Art und den Umfang der Probleme in den ländlichen Gebieten und erleichtert die Planung und Durchführung angepasster Entwicklungskonzepte. Dafür sprechen u.a. folgende Argumente:

- Gemessen am Durchschnitt aller ländlichen Räume Bayerns liegen die flexibilisierten Kriterien lediglich um 30 % höher. Die strikte Einhaltung der Kriterien aus der Leitlinie würde faktisch den Ausschluss aller Gebiete bedeuten, die in der Einwohnerzahl und -dichte über dem bayerischen Mittelwert liegen, obwohl sie bei anderen - für die wirtschaftliche Entwicklung weitaus bedeutenderen Kriterien wie BIP/Einwohner - den Mittelwert meist **nicht** überschreiten.
- Bei der Anwendung der Leitlinie sollte berücksichtigt werden, dass übliche Abgrenzungen des ländlichen Raumes häufig die Schwelle bei 150 Einwohnern je km² sehen.¹⁹²
- Wenn LEADER+ eine Chance für **alle** ländlichen Gebiete der Union bieten soll, die ländlichen Gebiete der Mitgliedstaaten jedoch aufgrund ihrer geografischen Lage sowie wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung starke Unterschiede in der Bevölkerungsverteilung und -dichte aufweisen, ist eine flexible Anpassung einheitlicher „Richtwerte“ an die regionalen Verhältnisse geboten.

Gleichwohl bedeutet die Erweiterung der Abgrenzungskriterien keinen „Freibrief“ für eine unkontrollierte Ausweitung der Fördergebiete. Für jede Abweichung von den Kriterien in der Leitlinie ist eine schlüssige Begründung zu liefern, die sowohl auf die sozioökonomischen und räumlichen Verhältnisse Bezug nimmt als auch eine ausreichende Mittelbereitstellung (im Fall einer Unterschreitung der Mindestkriterien) berücksichtigt.

Für die Ziel 2-Gebietskulisse mit ihren spezifischen Problemen ist im Rahmen der Finanzplanung von LEADER+ keine Festlegung bestimmter Plafonds vorgesehen, da die Beteiligung an LEADER generell die Genehmigung eines lokalen Entwicklungsplans im Auswahlverfahren voraussetzt. Das Auswahlverfahren muss eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller konkurrierenden LAGs gewährleisten; dabei gilt es allerdings darauf zu achten, dass finanzstärkere Gebiete nicht den finanzschwächeren Teilräumen das „Wasser abgraben“. Dies könnte z.B. durch das Angebot höherer öffentlicher Kofinanzierungsraten geschehen, ebenso aber auch durch die Möglichkeit, dass wirtschaftlich besser gestellte Räume die Hilfe professioneller Consulting-

¹⁹² Vgl. MEYER VON, HEINO: OECD-Indikatoren zur ländlichen Entwicklung. In: BFLR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 1996, Bonn. Vgl. ebenfalls die Abgrenzung der ländlichen Räume gemäß BBR-Kriterien in Abschn. 2.1.1.

Büros in Anspruch nehmen, um qualitativ besonders ausgereifte Konzepte einreichen zu können, während andere Regionen diese Arbeit „aus eigenen Ressourcen“ erbringen müssen.

4.2.2.2 Interne Kohärenz

Die Bewertung der internen Kohärenz bezieht sich einmal auf den Zusammenhang der geplanten Maßnahmen und Schwerpunkte zueinander, zum anderen auf den Beitrag der Maßnahmen zu den Programmzielen. Folglich sind zwei Ebenen zu betrachten:

- Zunächst geht es um die grundsätzliche Kohärenz der Gesamtziele auf europäischer Ebene mit den speziellen Zielen des bayerischen Programms sowie den operationellen Zielen der einzelnen Schwerpunkte (Zielkohärenz);
- Außerdem muss deutlich gemacht werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen den finanzierten Maßnahmen, deren Ergebnissen und den erwarteten Auswirkungen besteht (Kausalität der Interventionslogik).

(1) Prüfung der Zielkohärenz:

Die GI LEADER+ umfasst eine doppelte Zielsetzung:

- Unterstützung von Entwicklungskonzepten und impulsgebenden Aktionen auf der Basis gebietsspezifischer Potenziale in einer längerfristigen Perspektive („integrierte nachhaltige Entwicklung“);
- Anwendung neuartiger Strategien zur „Unterstützung der Eigendynamik“, insbesondere neue Formen der Valorisierung des Natur- und Kulturerbes, der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der organisatorischen Fähigkeiten der jeweiligen lokalen Gemeinschaft.¹⁹³

Die Programmziele des bayerischen LEADER+Programms stimmen mit den Zielen der europäischen Gemeinschaftsinitiative überein. Das bayerische LEADER+-Programm orientiert sich mit seinen programmspezifischen Zielen sehr eng an den in den Leitlinien vorgegebenen Eckpunkten:

- Neue und nachhaltige Ansätze zur Entwicklung ländlicher Räume (Leitlinie: Ziffer 5 und 8; OP Punkt 4.1);
- Strukturelle Anpassung an neue Herausforderungen durch integrierte lokale Strategien, aufbauend auf Erfahrungen aus LEADER II (Leitlinie: Ziff. 6; OP 4.1 und 4.2);
- Ergänzung der Mainstream-Programme durch neuartige Strategien (Leitlinie Ziff. 8; OP 4.3).

Ebenso spiegeln die Ziele der 4 Maßnahmen nahezu kongruent den Inhalt der spezifischen europäischen Ziele wider, wie sie in den Leitlinien genannt werden. Eigene thematische Schwerpunkte werden nicht hinzugefügt. Die Einbeziehung etwa touristischer Aktivitäten, die vor allem in LEADER I und II einen beträchtlichen Teil der Projekte und Mittel auf sich vereinten, muss

¹⁹³ Vgl. EU-KOM: Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiativea.a.O., S. 3 f. (Ziffer 8), Brüssel 2000.

demnach über andere Schwerpunkte erfolgen. Dies trifft auch für die in LEADER II als eigene Maßnahme ausgewiesene Qualifizierung/Berufliche Eingliederung zu.

Eine Besonderheit der deutschen Länderprogramme ist die Kompetenz-Aufteilung für die in Titel 3 („Vernetzung“, vgl. Leitlinie, Ziff. 19 ff.) angeführten Programmelemente zwischen der Bundes- und der Länderebene. Sowohl die Einrichtung einer nationalen Vernetzungsstelle, als auch die erforderliche Netzbetreuung, die Organisation des Austauschs von Erfahrungen und Know-how, das Angebot technischer Hilfe für die Zusammenarbeit und die Einleitung gebietsübergreifender/transnationaler Kooperationen sind somit Bestandteil des nationalen Programms. Gleichwohl sind die sachlichen Förderziele im bayerischen Programm ausführlich berücksichtigt (vgl. OP Punkt 5.4).

M1 Entwicklungsstrategien:

Die „Förderung der Umsetzung von gebietsbezogenen und integrierten Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum mit Pilotcharakter“ wird mit vier Schwerpunkten unterlegt. Jeder Schwerpunkt schließt flankierende Hilfestellungen mit ein, welche die Erfolgsaussichten der Aktionen erhöhen können. Dies betrifft insbesondere notwendige Qualifizierungs- und Beratungsangebote sowie eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit.

SP 1 Neue Technologien: Förderung der Entwicklung und des Einsatzes neuen Know-hows und neuer Technologien im ländlichen Raum zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse und Dienstleistungen der Gebiete. Ziel ist die Entwicklung und Integration neuer Technologien in das Lebensumfeld der Bevölkerung zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie der Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum.

SP 2 Lebensqualität: Ziel der „Förderung der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“ ist eine umfassende - von LEADER+ nicht allein zu bewältigende - Erhöhung der Lebensqualität unter Berücksichtigung der naturräumlich-landschaftlichen, siedlungsstrukturellen und kulturellen Eigenart der Gebiete und deren gewachsener Struktur. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist der Schwerpunkt insbesondere auf die infrastrukturellen, sozialen und teilweise auch ökologischen Belange der ländlichen Gebiete ausgerichtet, die für gleichwertige Entwicklungschancen im Vergleich zu den Verdichtungsräumen Bedeutung haben. Insgesamt ist es der Schwerpunkt mit der „breitesten“ Zielsetzung.

SP 3 Lokale Erzeugnisse: Mit der „Förderung der Aufwertung lokaler Erzeugnisse des ländlichen Raums, insbesondere durch Angebotsbündelung“ soll eine Verbesserung der Absatzmöglichkeiten und Marktchancen für lokale Erzeugnisse („Erschließung des Marktzugangs“) erreicht werden. Durch die Inwertsetzung regionaler Produkte in integrierten Regionalvermarktungsstrategien werden Wettbewerbsvorteile und eine verbesserte Wertschöpfung angestrebt. Diesem Förder-Ansatz ist der Verarbeitungsbereich insoweit ein- bzw.

ausgeschlossen, als er entsprechend den bayerischen Fördergrundsätzen für die Vermarktung regionaler Erzeugnisse notifiziert wurde.¹⁹⁴

SP 4 Natur und Kultur: Es geht um die Förderung von Projekten, die dazu beitragen, den Wert des natürlichen und kulturellen Potenzials im ländlichen Raum zu erhalten und weiter zu entwickeln. Ziel ist u.a. die dauerhafte Sicherung der ökologischen Stabilität und der naturräumlichen Vielfalt sowie der Erhalt und die Verbesserung der Freizeit- und Erholungseignung der Kulturlandschaften. Ebenso wird die Inwertsetzung lokal-handwerklich-kultureller Besonderheiten angestrebt.

M 2 Zusammenarbeit:

Von der Förderung der gebietsübergreifenden Zusammenarbeit zwischen deutschen LAGs und der transnationalen Zusammenarbeit mit LEADER-Gruppen aus den übrigen Mitgliedstaaten der EU oder aus den MOE-Beitrittsländern werden konkrete Vorteile für die beteiligten bayerischen Gebiete erwartet. Sie sollen sich nicht allein auf den Erfahrungsaustausch beschränken, sondern letztlich Know-how und Projektteile übertragen und diese ggf. für den besonderen Bedarf regionaler KMU-Betriebe aufbereiten helfen (länder- und marktspezifisches Wissen für den Export oder Tourismus). Grundsätzlich können alle Vorhaben und Entwicklungsstrategien, die in Maßnahme 1 benannt werden, auch im Rahmen von M 2 Zusammenarbeit durchgeführt werden.

M 3 Programmbegleitung:

Anknüpfend an die guten Erfahrungen während der LEADER II-Phase soll auch die Umsetzung von LEADER+ in Bayern durch Beratung, Begleitung sowie Hilfen fachlicher und organisatorischer Art bei der Konzepterstellung, Förderabwicklung und Projektdurchführung sowie beim Projektmonitoring unterstützt werden. Für diese anspruchsvollen, umfangreichen und zeitintensiven Aufgaben werden voraussichtlich 9 sogen. LEADER-Manager eingesetzt. Davon werden 4 im Süden und 5 im Norden und Osten Bayerns jeweils den Bezirksregierungen zugeordnet.

M 4 Vernetzung:

Das bayerische Programm sieht in Übereinstimmung mit der Vorgehensweise auf Bundesebene eine produktive Vernetzung der Aktionsgruppen über das deutsche und europäische LEADER-Netzwerk vor.

Finanzielle Schwerpunktsetzungen im OP-Entwurf:

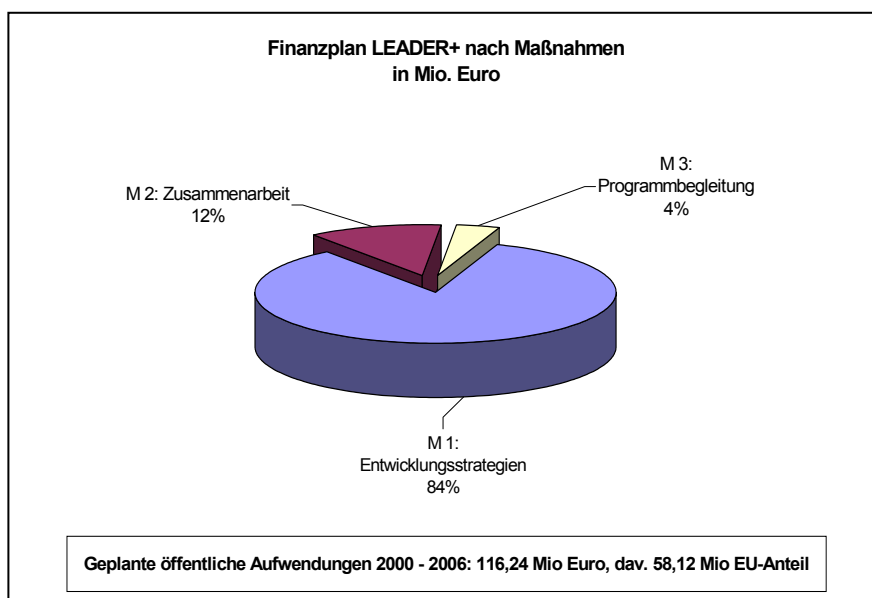
Gemäß der Finanzplanung sind 84 % der gesamten öffentlichen Aufwendungen für Maßnahme 1 („Entwicklungsstrategien“) vorgesehen, ca. 12 % für Maßnahme 2 („Zusammenarbeit“) und ca. 4 % für die Programmbegleitung. Die gesamten öffentlichen Aufwendungen betragen

¹⁹⁴ Zum Zeitpunkt der Programmerstellung von LEADER+ waren diesbezüglich mehrere unterschiedliche Förder-Richtlinien passend. Im Zuge der Programm-Genehmigung und der Neukonzeption der Förderrichtlinien im Bereich der regionalen Vermarktung einigten sich die bayerische Programm-Verwaltung und die GD Agri auf die Anwendung der Öko-Regio-Richtlinie (in der Fassung vom 8.5.2001, Notifizierung 26.6.2001) als Fördergrundlage von LEADER-Aktivitäten. Vgl. die kurze Darstellung des Förderprogramms in Abschn. 2.2.2.4.

ca. 116 Mio. Euro. Eine weitere Aufschlüsselung der Finanzplanung auf die Schwerpunkte in Maßnahme 1 ist nicht vorgesehen und entsprechend den Leitlinien auch nicht notwendig, um eine flexible Handhabung der Durchführung zu ermöglichen. Auffallend ist, dass für die Vernetzung **kein** eigener Finanzierungstitel reserviert wurde, obwohl dies in Ziff. 28 der Leitlinien gefordert wird. Dies wird mit der oben erwähnten Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Bund für die Durchführung des Titel 3 der Leitlinien („Vernetzung“) begründet. Auf Bundesebene wird hierfür und zugleich für vom Bund in Ergänzung der Landesprogramme ausgewählte Projekte ein eigenes Operationelles Programm vorlegen.

Die Maßnahme 1 mit den 4 Schwerpunkten wird voraussichtlich den höchsten Beitrag zu den Zielen der Gemeinschaftsinitiative liefern. Ein Finanzanteil von 84 % (ca.97,7 Mio. DM) erscheint deshalb gerechtfertigt. Die Nutzen der einzelnen Maßnahmen sind voraussichtlich umso höher, je effektiver ein Beitrag zur Verbesserung der lokalen Situation durch die LAG-Vorhaben geleistet werden kann. Insofern sind die vor Ort entwickelten oder an die örtliche Situation angepasste (aus anderen Gebieten übertragene) Projekte auf jeden Fall zweckmäßiger als „anonyme“ Vorhaben, die jederzeit in jeder anderen Region implementiert werden könnten.

Abbildung 12: Struktur des Finanzierungsplans in Bayern



Quelle: OP-Entwurf, BayStMLF 2001

Welche Effekte aus welchen Schwerpunkten in Maßnahme 1 besonders wirkungsvoll und nachhaltig sein werden, ist nur schwer ex ante zu beurteilen. Eine Gewichtung innerhalb des Programms erscheint deshalb auch nicht sinnvoll. Wichtiger ist es, bei der Umsetzung von LEADER+ die Lehren aus den früheren Förderperioden zu ziehen, z.B. den Erfolgsfaktoren

und -ursachen verschiedener Arten des Projektmanagements nachzugehen. Parallel dazu ist es sicherlich notwendig, im Rahmen der Evaluierung Misserfolge und Schwachstellen zu untersuchen, Fehler zu benennen und im Rahmen von Risiko-Analysen für Folgeprojekte zu berücksichtigen. Diese Schritte sind fallweise durchzuführen; ihre strikte Festlegung in Programm- und Förderleitlinien würde die Umsetzung der pilothaften LEADER-Maßnahmen unnötig einengen.

(2) Kausalität der Programmmaßnahmen:

Da es sich bei LEADER+ um ein Programm mit ausgeprägtem „bottom up“-Ansatz handelt, müssen die Zielgruppen vor Ort über ihre Entwicklungsstrategien und Förderschwerpunkte entscheiden. Weil aufgrund des Pilotcharakters außerdem eine große Vielfalt an Maßnahmen zu erwarten ist, fällt es schwer, einen Kausalzusammenhang zwischen dem kofinanzierten Output (Aktionen in den 4 Schwerpunkten), den Ergebnissen und den erwarteten Auswirkungen im Voraus herzuleiten. Andererseits ergeben sich aus der Analyse des LEADER II-Programms Anhaltspunkte über den zu erwartenden Output, die eine wirkungsvolle Anwendung der LEADER-Kriterien in Bayern bestätigen. Umfangreiche Auswirkungen wurden demnach vor allem in den Förderschwerpunkten Neue Technologien, Diversifizierung, Regionales Marketing und Tourismus erzielt. Dagegen konnten den Umwelt- und Dorfentwicklungsmaßnahmen Effekte zugeordnet werden, die nur mit einer gewissen Verzögerung ihre volle Wirkung entfalten (GEIßENDÖRFER et al., 2001, S. 226 ff.). Ein hohes Maß an interner Kohärenz setzt voraus, dass auf regionaler Ebene zur Koordinierung der Fördermaßnahmen geeignete Umsetzungsstrukturen existieren. Die vorgesehenen Durchführungsmechanismen zur intersektoralen Koordinierung der LAG-Vorhaben, z.B. die Programmbegleitung durch LEADER-Manager, erleichtern eine kohärente Abstimmung der fachübergreifenden Projekte. Ebenso dürfte durch den Zwang zur strategischen Planung der LAG-Konzepte und zur Festlegung auf ein bestimmtes Thema eine sinnvolle Kombination der Fördermaßnahmen gewährleistet werden. Für die strategische Planung empfiehlt sich ein Projektmanagement mittels Projektplanungs-Wirkungs-Übersichten und geeigneten Indikatoren zur Feinsteuerung der Umsetzungsphasen. Dazu hat das bayerische Landwirtschaftsministerium methodische und strategische Grundlagen in Form einer Informationsbroschüre für die interessierten LAG vorbereitet.¹⁹⁵ Kommen diese Durchführungsmechanismen zur Anwendung, ist in hohem Maße mit LEADER-konformen Aktivitäten und folglich einem hohen Zielbeitrag der Einzelmaßnahmen zu rechnen.

Die Strategie für die Programmumsetzung auf Landesebene wird im bayerischen Programm noch nicht im Detail geregelt. Zwar zeigen die Maßnahmenbeschreibungen, in welche Richtung die Vorstellungen zur Umsetzung gehen. Andererseits lässt das Strategieelement „Auswahlverfahren“, an dem alle relevanten Ministerien, ausgewählte Wissenschaftler und Praktiker beteiligt sind, eine gewisse Flexibilität erwarten. Dies erscheint zweckmäßig, um den sektorübergreifenden Ansprüchen des Programms gerecht werden zu können.

Dennoch sollte das Programm im Strategieteil (OP, Punkt 4.2) um deutlichere Strategiehinweise ergänzt werden, um auch den potenziellen Gruppen eine Richtschnur für die Ausgestaltung ihrer Entwicklungskonzepte zu geben. Gleichzeitig würden diese Hinweise dem Auswahlgremium die Bewertung der eingereichten Konzepte erleichtern. Folgende **Strategieelemente zur Konkretisierung der Programmumsetzung** werden vorgeschlagen:

¹⁹⁵ Vgl. BAYSTMELF: Innovative Entwicklung des ländlichen Raums, München-Triesdorf 2000, insbesondere Abschn. 7.

- Forderung nach Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gebiete zum Abbau regionaler Disparitäten, zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Stärkung der regionalen, sozialen und ökologischen Wettbewerbsfähigkeit der Gebiete;
- Konzentration der Förderung auf ausgewählte Kristallisationspunkte (z.B. regionsspezifische Themen) und pilothafte Strategien, von denen eine hohe Ausstrahlung zu erwarten ist;
- Gezielte Verminderung von Entwicklungsengpässen und/oder Förderung regionaler Potenziale, insbesondere durch den Erwerb und Einsatz neuen Know-hows (z.B. projektbegleitende Entwicklung der Humanressourcen) sowie durch die Bildung von sektorübergreifenden Kooperationen und die Diversifizierung der regionalökonomischen Aktivitäten;
- Einführung neuer methodischer Analyse- und Entwicklungsansätze zur Unterstützung der Eigendynamik der Entwicklungsprozesse und zur Gestaltung der lokalen Entwicklung als kontinuierlichen Lernprozess;
- Unterstützung der LAGs durch geeignete Begleit- und Beratungseinrichtungen, z.B. der LEADER-Manager, der Innovationsmanager, der Strukturberatungsteams und der Schulen für Dorf- und Landentwicklung sowie durch anwendungsorientierte Forschungs- und Technologietransfereinrichtungen;
- Stärkung lokaler und regionaler Handlungskompetenz durch Aufbau von Kommunikations- und Netzwerkstrukturen zur Bildung von Innovationsclustern (Kräftebündelung) und zur Verminderung problembezogener Defizite.

Dadurch würde der eigenständige und pilothafte Charakter des LEADER-Programms gegenüber anderen Programmen verstärkt. Zugleich würde deutlich gemacht, dass das bayerische Programm kein ausschließliches Innovationsförderprogramm darstellt, weil doch eine Reihe von Maßnahmen an den regionalen Ressourcen und Verhältnissen ansetzen. Dem entspricht auch die Schwerpunktsetzung innerhalb des Programms. Wie die Beispielsaktionen in Punkt 5.1 des OP-Entwurfs nahe legen, liegen die Gewichte etwa gleich verteilt auf materiellen (investiven) und immateriellen Fördervorhaben.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Entwicklungsstrategie des bayerischen LEADER+-Programms zum einen auf vorangegangenen Förderkonzepten aufbaut, zum anderen darauf abzielt, bestehende Entwicklungsansätze aufzugreifen und mit begleitenden Hilfen zu entwickeln. Auf diese Weise werden die Erfahrungen der bisherigen Förderungen berücksichtigt, die grundlegenden bayerischen Entwicklungsdynamiken in den Fördergebieten genutzt und mit den Entwicklungsvorstellungen der dortigen Bevölkerung verknüpft. Durch die strikte Anwendung des Auswahlverfahrens mit transparenten Kriterien kann sichergestellt werden, dass alle Gruppen die spezifischen LEADER-Anforderungen einhalten. Die Kohärenz der LAG-Konzepte mit den Programmzielen und den vorgegebenen europäischen Zielen würde somit grundsätzlich gewährleistet.

4.2.2.3 Externe Kohärenz mit „Mainstream“-Programmen, Landes- und Bundespolitik und anderen EU-Interventionen

Eine Grundvoraussetzung für die Genehmigung des Programmes ist eine möglichst widerspruchsfreie Abstimmung der Fördermaßnahmen und deren konfliktfreie Einpassung in den übergeordneten Politikrahmen. Die Einhaltung der Kohärenzforderung ist aus mehreren Gründen von Bedeutung:

- Die Budgetknappheit der öffentlichen Haushalte zwingt zu einem effizienten Einsatz von Fördermitteln; gegenläufige Programmziele und -wirkungen sind deshalb auszuschließen.
- Die Gesamtwirkung ländlicher Entwicklungsanstrengungen ist umso höher, je enger die daran beteiligten Politikbereiche und innerhalb der Politikbereiche die einzelnen Maßnahmen auf gemeinsame Ziele abgestimmt sind. Synergieeffekte aus dem Zusammenwirken mehrerer Programme setzen eine kohärente „Ziel- und Programmarchitektur“ voraus.
- Die Europäische Union hat im Verlauf ihres Integrationsprozesses einen Rahmen politischer Grundanforderungen an die gemeinsame Politik geschaffen, der z.B. die Einhaltung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen, von Umweltaforderungen oder sozialen Zielsetzungen beinhaltet. Diesen Anforderungen hat auch das neue Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu entsprechen.

Es geht somit um die Frage, inwiefern die Programmziele mit anderen Politikansätzen übereinstimmen bzw. kollidieren. Daraus sollen Vorschläge zur besseren Komplementarität des Programms im gesamten Politik-Design zur Entwicklung des ländlichen Raums resultieren.

Grundsätzlich sollen die Gemeinschaftsinitiativen die „Mainstream-Förderung“ wirkungsvoll ergänzen (Ziff. 8 der Leitlinien und Punkt 4.3 des Programms). Ihre Umsetzung soll erkennbar machen, dass die Gemeinschaft ein besonderes Interesse an den geförderten Aktionen besitzt und damit die Politik innerhalb laufender Programme verstärken will.¹⁹⁶ Auf LEADER bezogen bedeutet dies, auf eine besonders intensive Abstimmung mit dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes und dort vor allem mit den vorgeschlagenen Maßnahmen nach Art. 33 der EAGFL-VO zu achten. Darüber hinaus wurde das Förderspektrum von LEADER+ über den Anwendungsbereich der EAGFL-VO erweitert und kann generell auch Maßnahmen einschließen, die ansonsten im Wirkungsbereich des EFRE und ESF förderfähig sind (Ziff. 36 der EU-Leitlinien).

Das Augenmerk richtet sich dabei auf besonders pilothafte Strategien und Vorhaben, die ihrer Art nach auch in andere Regionen übertragen werden könnten, und die in besonders spürbarer Weise die Entwicklung ländlicher Räume unterstützen. Insoweit müssen sich die LEADER-

¹⁹⁶ Vgl. NN: Die Gemeinschaftsinitiativen 2000-2006. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 4.3.1999.

Aktivitäten von den Maßnahmen der horizontalen Förderung und der Zielgebietsförderung abheben. Dies auch deshalb, um früher auftretende Förderüberschneidungen auszuschließen. Zugleich ist eine enge inhaltliche Koordination gefragt, um sicherstellen zu können, dass LEADER tatsächlich einen „Mehrwert“ zu den Wirkungen der horizontalen und regionalen Förderung erbringen kann.

Die gewählte Zielsetzung des LEADER+-Programms ist auf die generellen Ziele des Landesentwicklungsprogramms Bayern (Punkt 4 des OP) abgestimmt: LEADER soll seinen Beitrag im ländlichen Raum leisten, um Bayern in seiner Gesamtheit und in seinen Teilräumen so zu bewahren und zu entwickeln, dass für seine Bürger die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und gesunde Umweltverhältnisse gesichert und nachhaltig gefördert werden. Dies soll durch die Erhaltung und Schaffung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsverhältnisse in allen Landesteilen verwirklicht werden. Auf die fachlichen Ziele des LEP wird zwar nicht Bezug genommen, was jedoch aufgrund des breiten und innovativen Ansatzes von LEADER+ auch eher einschränkend wirken würde.

Die im Programmwurf vorgeschlagenen Maßnahmen (und Schwerpunkte) zielen darauf ab, die Lebens- und Arbeitsverhältnisse im ländlichen Raum quantitativ und qualitativ zu verbessern, auf diese Weise den ländlichen Raum wirtschaftlich zu stabilisieren und notwendige Voraussetzungen für eine nachhaltige Fortentwicklung zu schaffen. Die Maßnahmen nehmen gleichermaßen Bezug auf Potenziale und Entwicklungsengpässe der Räume. Insbesondere die 4 Schwerpunkte in Maßnahme 1 beinhalten Förderansätze, die zu einer Verstärkung der sonstigen ländlichen Entwicklungspolitik in Bayern beitragen. Das Maßnahmenbündel ist nicht grundlegend neu, es baut vielmehr auf positiven Erfahrungen vorangegangener Förderphasen auf. Denen zufolge waren gerade die Förderschwerpunkte „Neue Technologien/Telematik“, „Regionalmarketing“ und „Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität“ sowie die dazu angewendeten Instrumente bisher geeignet, die Erreichung der im Landesentwicklungsprogramm herausgestellten fachlichen Ziele zu unterstützen. Zugleich lieferten die Erkenntnisse der vorangegangenen Perioden und die Wechselwirkungen mit anderen landespolitischen Fördervorstellungen (z.B. *top elf*, Offensive Zukunft Bayern, regionale High-Tech-Offensive) eine Reihe von Anstößen für eine Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums in LEADER+.

Die vorgeschlagene Bündelung von Fördermaßnahmen und deren Orientierung an den Verhältnissen der Teilräume ist eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung spürbarer Fördereffekte. Mithilfe integrierter Planung und Umsetzung sollen auf kleinräumiger Ebene Einzelprojekte und Maßnahmen aus allen Förderbereichen koordiniert werden, um so eine verstärkte Wirkung zu erzielen. Die LEADER-Förderung soll deshalb mit der horizontalen Förderung sowie der Förderung nach Ziel 2 und anderen einschlägigen Förderprogrammen im ländlichen Raum soweit als möglich abgestimmt werden. Die geplante fachlich-integrative Bündelung mittels der koordinierenden LEADER-Manager bildet insofern eine elementare Hilfestellung, als die Klärung der Fördermöglichkeiten im Vorfeld einer Antragstellung durch die Abstimmung mit den jeweils zuständigen Verwaltungen bereits auf lokaler bzw. regionaler Ebene (Landratsämter, Regierungsbehörden) erfolgt.

Der breite Ansatz von LEADER+ bedingt zwangsläufig Berührungspunkte mit anderen Programmen, wenngleich die jeweiligen Aktionsbeispiele zur Durchführung der Fördermaßnahmen teilweise grundsätzlich neuartig für das bayerische Fördergebiet sind. Das betrifft vor allem Maßnahmen in SP 1 und den überwiegenden Teil der (potenziellen) Vorhaben in SP 3; teilweise sind die Vorhaben als Pilotprojekte zwar schon erprobt worden, können jetzt jedoch (im erweiterten Fördergebiet) in einen anderen regionalen Kontext als „neuartig“ übertragen werden. In Einzelfällen sind aber auch Überschneidungen mit anderen Programmen nicht auszuschließen, weil gerade Bayern eine ausgesprochen hohe Dichte an Förderhilfen für ländliche Regionen aufweist. Dies kann insbesondere in den SP 2 und 4 der Fall sein. Deshalb sollte im Einzelfall geprüft werden, ob

- anstelle von LEADER gleichwertige Förderhilfen über andere Programme eingesetzt werden können, ohne den LEADER-Ansatz zu verlassen;
- durch die gezielte Einbindung anderer Förderhilfen in LEADER-Vorhaben die Gesamtwirkung der ländlichen Entwicklungsförderung erhöht werden kann.

Der Pilotcharakter der lokalen Strategien wird konsequenterweise nicht allein durch den Innovationsgrad der Einzelprojekte begründet, sondern durch die synergetische Kombination verschiedener (neuer) Maßnahmen im lokalen/regionalen Kontext.¹⁹⁷

Die anspruchsvolle Aufgabe der LAGs und insbesondere der LEADER-Manager wird es sein, an den Nahtstellen zu den Mainstream-Programmen die geeigneten Abgrenzungsmerkmale aufzuzeigen und die jeweilige Neuerung zu begründen. Die folgenden Beispiele zeigen deshalb nicht nur die möglicherweise auftretenden Schnittmengen mit ähnlichen Förderprogrammen auf; sie betonen vielmehr die Notwendigkeit einer flexiblen Koordination der Fördermöglichkeiten für die lokalen Aktionsgruppen:

Ein erhöhter Bedarf an Koordination von LEADER+ mit anderen Programmen ist insbesondere in folgenden Förderbereichen denkbar:

- Koordination der Maßnahmen im Schwerpunkt „Lebensqualität“ (SP 2) mit „Standardmaßnahmen“ zum Ausbau der ländlichen Infrastruktur (z.B. Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben, horizontale Förderung nach Art. 33 der EU-VO 1257/99); Freizeit- und erholungsbezogene Projekte, Tourismusinfrastruktur sowie Maßnahmen in Naturparks (SP 2 und 4) sind grundsätzlich über Landesprogramme förderfähig, soweit sie „Standard-Maßnahmen“ betreffen. LEADER+ sollte - wie im Programm vorgesehen - spezifischere und partizipativ vor Ort entwickelte Vorhaben unterstützen.
- Förderung der Aufwertung lokaler Erzeugnisse und der Diversifizierung der Erwerbstätigkeit (SP 3); dazu kann im Einzelfall eine Abstimmung mit dem horizontalen ländlichen Entwick-

¹⁹⁷ Dass Innovationen auf verschiedenen Ebenen stattfinden und wirksam werden können ist u.a. eine „Lehre“ aus LEADER II. Insbesondere die Verknüpfung von regionsspezifischen Aktionen (integrierter Ansatz) setzt häufig eine neuartige Entwicklungsdynamik in Gang, die gebietsbezogene Potenziale aufwertet. Vgl. BAYStMELF: Innovative

lungsprogramm nach EU-VO 1257/99 (dort: Punkt 9.3.7.2) und den Fördermöglichkeiten zur regionalen Vermarktung (z.B. Bayerische regionale Markenprogramme) erforderlich werden. Daneben könnte auch die Koordinierung mit der Förderung von KMU oder Existenzgründern (über Landesprogramme, Ziel 2- und Phasing out-Förderung) relevant werden, wenn neue Produktions-, Dienstleistungs- und Vermarktungsstrukturen etabliert werden sollen.

- Projektbegleitende Qualifizierung (alle SP) und Fortbildung für telematische Anwendungsfelder und Dienstleistungen (in SP 1) bilden zweifellos eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Bei ihrer Durchführung ist auf einen engen Projektbezug zu achten, um einerseits Überschneidungen mit gängigen Bildungs- und Qualifizierungsprogrammen der verschiedensten Träger (z.B. Träger der Erwachsenenbildung, Fortbildungseinrichtungen von Kammern und Verbänden, Arbeitsverwaltung usw.) möglichst zu vermeiden und andererseits von den Angeboten dieser Träger möglichst umfassend Nutzen ziehen zu können.
- Generell zielen Lokale Aktionsgruppen auf die Stärkung der lokalen Handlungsebene und betonen damit die Stärkung lokaler/regionaler Kompetenzen und der vertikalen und horizontalen Vernetzung. In diesem Sinne bieten sie kohärent zur EU-Zielsetzung¹⁹⁸ ein Forum für die lokale Arbeitsmarktpolitik, wie sie im Rahmen der dezentralisierten Ansätze der Bundesanstalt für Arbeit (§ 10 des SGB III) oder auch über die neuen GRW-Modellvorhaben unterstützt werden könnten, z.B. mit Strategien für Regionalmanagement und die Initiierung von Verbundprojekten.¹⁹⁹ Bei der Planung von LEADER-Projekten mit beschäftigungspolitischer Orientierung sollte deshalb geprüft werden, ob sie durch die Inanspruchnahme ergänzender Förderhilfen in ihren Wirkungen unterstützt werden könnten.
- Das in Bayern sehr intensiv angewendete Verfahren der Dorferneuerung ist auf die besonderen Anforderungen von LEADER abzustimmen: Eine Abgrenzung zwischen „normaler“ Dorferneuerung und „integrierter nachhaltiger und regionaler Landentwicklung“ (SP 2) sollte auf Grundlage des Auswahlverfahrens stattfinden. Einerseits wird auf eine enge Verzahnung der Maßnahmen des Art. 33 (Punkt 9.3.7.1 des bayerischen Entwicklungsplans nach EU-VO 1257/99) mit den LEADER-Maßnahmen zu achten sein. Andererseits sollte zwischen den typischen Vorhaben der Dorferneuerung (Ausbau der ländlichen und dörflichen Infrastruktur) und den LEADER-konformen Maßnahmen zur Förderung der soziokulturellen Verhältnisse (Förderung kultureller und identitätsstiftender Vorhaben, freizeit- und naturorientierte interkommunale Projekte) sowie der wirtschaftsstrukturellen Erneuerung (z.B. über Vorhaben zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Diversifizierung) unterschieden

Entwicklung des ländlichen Raums, München-Triesdorf 2000, S. 47 f.

¹⁹⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: K (2000)196 endg; Ratsdokument 7751/2000: Die Beschäftigung vor Ort fördern - Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie. Vom Bundesrat als Drucksache 272/00 am 05.05.2000 zur Kenntnis genommen.

¹⁹⁹ Vgl. den Vermerk des BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUMS vom 4.8.2000 (Berlin): Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), „Regionale Entwicklung von unten“.

werden. Maßnahmen der Flurneuordnung dürften aus Sicht der LEADER-Zielsetzung generell nur aus dem horizontalen ländlichen Entwicklungsprogramm in Frage kommen. Allerdings ist für kleine ergänzende infrastrukturelle Maßnahmen eine Komplementär-Förderung aus LEADER durchaus angemessen.

- Die Förderung neuer Technologien zählt in Bayern seit Jahren zu den landespolitischen Schwerpunktaktivitäten. Die Fortsetzung und Anpassung der Förderpolitik im Rahmen von LEADER+ unterstützt damit die ähnlichen Anstrengungen anderer Programme (Ziel 2-Gebiete, Offensive Zukunft Bayern) auf breiterer Basis im ländlichen Raum. Neben grundlegenden Verbesserungen der infrastrukturellen Ausstattung (bedarfsgerechte Technologie-, Gründer- und Bildungseinrichtungen) sollte LEADER in erster Linie auf die Vermittlung neuer Lehrinhalte und die Ansprache neuer Zielgruppen im ländlichen Raum ausgerichtet werden, z.B. durch die Einbeziehung von Fragen der regionalen Technologie-Kooperation, der technologieorientierten und Know-how-basierten Personalentwicklung, des Innovationsmanagements oder auch hinsichtlich der Durchführung von regionalen Technologie- und Unternehmerbörsen.

Eine Abstimmung von LEADER mit allen anderen Programmen in der Weise, dass keinerlei Schnittmengen bestehen, ist weder zu leisten noch im Sinne des LEADER+-Programms. Dies hätte die Reduzierung von LEADER+ zu einem reinen Innovationsförderungsprogramm zur Folge. LEADER hat jedoch die Aufgabe, die Mainstream-Programme zu ergänzen. Deshalb sind gewisse Schnittmengen nicht auszuschließen, um eine den LEADER-Anforderungen entsprechende Flexibilität bei der Umsetzung zu gewährleisten.

Neben der individuellen Abstimmung auf Ebene der regionalen Fachbehörden (Regierung) sollte angesichts des Koordinierungsbedarfs eine Übereinkunft zwischen den beteiligten und jeweils für die Programme federführenden Ministerien getroffen werden, wie im Laufe der Umsetzung konkret auf die besonderen Anforderungen von LEADER+ eingegangen wird (Abgrenzungskriterien) und welcher Spielraum für die einzelnen Ressorts/Programme zur Verfügung steht (Ermessensspielraum). Dies wäre für eine reibungslose Implementierung der Gemeinschaftsinitiative förderlich - auch deshalb, um nicht permanent durch Einzelfallentscheidungen gebremst zu werden.

Die hier aufgezeigte Analyse der Komplementarität und der - möglicherweise aufgrund des derzeitigen Planungsstands - noch auftretenden Überschneidungsmöglichkeiten sowie die Art und Weise, wie ein potenzielles Zusammenspiel des LEADER-Programmes mit anderen Programmen bei der Durchführung berücksichtigt werden könnte, dürfte zu insgesamt größeren Synergien für die begünstigten ländlichen Aktionsgruppen und nicht zuletzt für die betroffenen Gebiete führen.

Einbettung von LEADER+ in den Gesamtkontext von „Regionalmanagement-Aktivitäten“

Insbesondere im Rahmen der LEADER II-Förderung, aber auch durch INTERREG sowie durch landespolitische Fördermaßnahmen haben sich vielfältige Formen des Regionalmanagements

entwickelt. Sie reichen von sektoral enger ausgerichteten kommunalen Allianzen über Stabsstellen an Kreisverwaltungsbehörden, regionalen Entwicklungsgesellschaften bis zu regionalen Entwicklungsforen mit festen Rechtsformen. Nach außen hin wird die Bedeutung, die einem aktiven Regionalmanagement beigemessen wird, u.a. durch die Etablierung von „LEADER-Mangern“ und „Innovationsmanagern“ durch das Landwirtschaftsministerium, von „Regionalmanagern“ durch das Umweltministerium oder durch die Unterstützung „kommunaler Allianzen“ im Rahmen von DLE-Maßnahmen („Regionale Landentwicklung“) sichtbar.

Die Notwendigkeit eines aktiven regionalen Entwicklungsmanagements wird inzwischen auch außerhalb der für die Entwicklung des ländlichen Raumes zuständigen Ressorts auf breiter Front anerkannt. Dies gilt zumindest für die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Raumordnungspolitik. Unter Bezugnahme insbesondere auf arbeitsmarktpolitische Aspekte („Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum“) wird dabei - vor allem bei der strategischen Ausrichtung von Hilfen - direkter Bezug auf die Erfahrungen aus der ländlichen Förderpolitik in den 90er Jahren genommen. Dieses „Mainstreaming“ von ländlicher Förderpolitik lässt sich auf allen politischen Handlungsebenen identifizieren:

- Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung „Die Beschäftigung vor Ort fördern - Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“ ihre Vorstellung von einer stärker lokalen bzw. regionalen Beschäftigungspolitik unterstrichen.²⁰⁰ Es enthält u.a. die Aufforderung, beschäftigungspolitische Initiativen stärker an den Stärken und Schwächen der jeweiligen Gebiete zu orientieren, die Energien und Ressourcen lokaler Akteure zu bündeln und Vernetzungsstrukturen aufzubauen, um die ländlichen Gebiete besser mit den größeren Wirtschaftszentren verzahnen zu können. Dabei wird die Bedeutung der KMU bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze besonders herausgestellt und betont, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um so wirkungsvoller sind, je enger sie in eine integrierte lokale Entwicklungsstrategie eingebunden sind.
- Die „Arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum“ des Bundes-Landwirtschaftsministeriums im Rahmen des „Bündnis für Arbeit“ rückt den Regionalberater als Initiator unternehmerischer Aktivitäten und regionaler Entwicklungsprozesse ins Blickfeld; er soll sich insbesondere um die engere Vernetzung der landwirtschaftlichen Betriebe mit der regionalen Wirtschaft kümmern.
- Im Raumordnungsbericht 2000 der Bundesregierung wird die Bedeutung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte als Voraussetzung insbesondere für die Entwicklung von ländlichen Räumen mit erheblichen Strukturschwächen hervorgehoben.²⁰¹ Es wird betont, dass neben der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft eine zentrale Aufgabe in der Sicherung einer wohnortnahen Versorgungsinfrastruktur besteht. Dazu wird

²⁰⁰ Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Beschäftigung vor Ort fördern ... a.a.O.

²⁰¹ Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG: Raumordnungsbericht 2000. BT-Drucksache 14/3874 vom 30.6.2000, S. 15.

nicht nur die gezielte Nutzung neuer Informations- und Kommunikations-Technologien, sondern auch eine engere Verzahnung der verschiedenen Raumeinheiten gefordert.

- Der 29. Rahmenplan zur „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ enthält ein Förderangebot für „Regionalmanagement“.²⁰² Als Anlass wird das offensichtliche Fehlen von regionalen Netzwerken, Kommunikations- und Koordinationsstrukturen genannt, die eine gezielte Mobilisierung regionaler Potenziale erschweren. Unter Betonung des „Konzepts der regionalen Entwicklung von unten“ (bottom up-Prinzip) sollen Regionalmanagement-Stellen u.a.
 - Konsensbildungsprozesse über die regionale Entwicklung in Gang setzen
 - regionale Entwicklungskonzepte erstellen und umsetzen helfen,
 - regionale Entwicklungsprojekte identifizieren und voranbringen,
 - regionale Netzwerke, Verbundprojekte, Innovationscluster usw. aufbauen helfen,
 - noch verborgene regionale Entwicklungspotenziale mobilisieren.
 - Dazu ist in den strukturschwächsten Regionen - möglichst in Anbindung an die regionale Wirtschaftsförderung - die Förderung einer begrenzten Zahl von Modellvorhaben vorgesehen.
- Die Bundesanstalt für Arbeit kann im Rahmen der sogen. „freien Förderung“²⁰³ Förderhilfen für Regionalmanagement-Stellen zur Verfügung stellen, sofern davon positive Arbeitsmarkteffekte zu erwarten sind. Über die Mittel wird auf der lokalen/regionalen Ebene entschieden. Eine Zielrichtung besteht in der Flankierung des Agrarstrukturwandels durch Hilfestellung bei der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten (auch für Landwirte). In Zusammenarbeit mit Vertretern der Sozialpartner wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet, um die Wirkungen von Regionalmanagements auf die Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Räume, insbesondere der Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen zu prüfen.²⁰⁴

Nicht nur die Komplexität der europäischen, nationalen und regionalen Strukturförderhilfen, sondern auch die Vielzahl der politischen Initiativen zur Erprobung neuer Wege in der ländlichen Entwicklungsförderung verdeutlichen die Notwendigkeit, einschlägige Informationen zu bündeln, laufend zu aktualisieren, sie zielgruppenspezifisch aufzubereiten und aus der Umsetzung von Entwicklungsprojekten Erfahrungen zu sammeln, die sich auf breiter Ebene (ggf. auch ohne Förderung) nutzen lassen. Leistungsfähige und koordinierende Managementstrukturen auf lokaler und regionaler Ebene werden damit zu einem Erfolgsfaktor im regionalen Entwicklungspro-

²⁰² Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG: Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (2000 - 2003), BT-Drucksache, 2000.

²⁰³ „Freie Förderung“ nach § 10 Sozialgesetzbuch III. Die lokalen Arbeitsämter konnten z.B. 1999 bis zu 10 % der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einsetzen (rd. 1,1 Mrd DM).

²⁰⁴ Die Initiative wurde maßgeblich vom Generalsekretariat des deutschen Bauernverbands unterstützt und führte dazu, dass die Bundesanstalt für Arbeit einen „Runderlass“ zur Berücksichtigung entsprechender „Regionalmanagement“-Tätigkeiten verfasste. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Regionalmanagement als Instrument der Förderung der Beschäftigung in ländlichen Räumen, Runderlass vom 22.6.2001, Geschäftszeichen Ia4-5200B.

zess. Dies hat insbesondere Bedeutung für die geplante Umsetzung integrierter Entwicklungsansätze im Rahmen des LEADER+-Programmes, die durch die Maßnahme 3 „Programmbegleitung“ und die Unterstützung lokaler Handlungsebenen (LAG-Geschäftsstellen) flankiert wird. Deshalb bilden diese Maßnahmen - sofern sie funktionell, zweckmäßig und engagiert durchgeführt werden - eine Basis für eine kohärente Einbettung von LEADER in den Gesamtkontext von Regionalmanagement-Aktivitäten in Bayern.

Kohärenz mit weiteren EU-Gemeinschaftszielen

Auch bei der Gegenüberstellung der vorgeschlagenen LEADER-Maßnahmen mit den Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsplans gemäß EU-VO 1257/99 (z.B. Art. 33) und der allgemeinen EU-Agrarmarktpolitik sind keine gravierenden Konflikte zu erwarten. Die Agenda-Zielsetzungen „Multifunktionalität“ und „Nachhaltigkeit“ werden durch die Orientierung der LEADER-Vorhaben ebenso unterstützt wie durch die Art. 33-Horizontalförderung. Während die gebietsbezogenen LAG-Konzepte z.B. darauf abzielen, räumlich begrenzte integrierte und pilothafte Vorhaben zu starten, zielen die Maßnahmen des bayerischen Entwicklungsplanes auf die „breite“ Erhaltung der Landwirtschaft und der Kulturlandschaft mit der Absicht, eine flächendeckende und umweltverträgliche Bewirtschaftung (z.B. Art. 16 und 22-24 der EU-VO 1257/99) zu sichern. In gleicher Weise ergänzt auch die Förderung der Diversifizierung (nach Art. 33) das LEADER+-Programm, sofern sie landwirtschaftlichen Haushalten durch Bereitstellung ergänzender Einkommensquellen die wirtschaftliche Grundlage für die Fortführung der Landbewirtschaftung bietet. Demgegenüber konzentriert sich LEADER+ programmgemäß auf besonders pilothafte und vernetzte Aktionen.

Die LEADER-Förderung verfolgt zwar bewusst nicht ausschließlich wirtschaftliche und produktivitätssteigernde (meist sektorbezogene) Ziele. Die Effizienzkriterien orientieren sich dabei vor allem an der **sektorübergreifenden regionalen** Verwertung der Produktionsfaktoren und Ressourcen. Eine Vereinbarkeit der LEADER-Maßnahmen mit sonstigen agrarpolitischen Maßnahmen auf der Landes-, Bundes- und EU-Ebene kann deshalb jedoch unterstellt werden. Dies vor allem deshalb, weil in den Leitlinien der Kommission ausdrücklich auf die **nicht** mehr geltende, frühere Beschränkung der Agrarpolitik auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarsektors Bezug genommen wird. Es geht vielmehr um die Entwicklung neuer Tätigkeiten und Beschäftigungsalternativen, die dem ländlichen Raum auch künftig gesunde und dynamische Entfaltungsmöglichkeiten bieten. Aus dieser Sicht unterstützt LEADER+ in Bayern die Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume als zweiten Pfeiler der GAP und wichtigen Bestandteil der Kohäsionspolitik im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Neben der Agrarpolitik, jahrzehntelang einzige Gemeinschaftspolitik der EU, haben sich inzwischen weitere Politikbereiche etabliert, die EU-weit koordiniert werden. Bei der Formulierung des neuen LEADER+-Programms sind vor allem die Verbindungen zu jenen Politiken zu prüfen, die für die Gestaltung der EU-Politik eine gewisse „Querschnittsaufgabe“ erfüllen: Wettbewerb, Umweltschutz, Kohäsion sowie Chancengleichheit von Mann und Frau.

Jede Art von Förderung berührt Grundsatzfragen des Wettbewerbs und der Chancengleichheit zwischen Sektoren, Regionen und Mitgliedsländern. Die Einhaltung verbindlicher Wettbewerbsregeln bildet deshalb eine wichtige Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes und die Vertiefung der europäischen Integration. Diese Regeln sehen u.a. ein Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen vor.

Unabhängig vom Gebot eines fairen Wettbewerbs ist jedoch die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen Gebieten mit unterdurchschnittlichem Wohlstand und erhöhter Arbeitslosigkeit aus Gründen der Kohäsion ausdrücklich gewollt. Dies gilt analog auch für die Unterstützung gewisser Wirtschaftszweige, soweit dadurch keine Handelsbedingungen verändert und gemeinsame Interessen nicht verletzt werden²⁰⁵

Bezogen auf die LEADER-Förderung ist unter Wettbewerbsaspekten vor allem die Förderkonkurrenz zwischen EAGFL- und EFRE-finanzierten Fördermaßnahmen von Interesse. Dies wird verstärkt durch die Ausweitung des EAGFL-Geltungsbereichs (Abt. Ausrichtung) auf Fördertatbestände des EFRE und ESF. Dabei könnten vor allem bei der Verarbeitung und Vermarktung lokaler Erzeugnisse (SP 3) sowie bei der Förderung neuer Technologien (SP 1) Überschneidungen zwischen LEADER-Maßnahmen und EFRE-finanzierten Programmen entstehen. Ebenso könnten zwar bei bestimmten Qualifizierungsmaßnahmen ESF-Förderzuständigkeiten berührt werden, allerdings handelt es sich im Rahmen von LEADER+ zumeist nur um den projektbegleitenden Erwerb spezifischen Know-hows.

Im bayerischen Programm wird in Punkt 13 Vorsorge dafür getroffen, dass durch die fachspezifische Zuordnung von Entwicklungsmaßnahmen Überschneidungen weitestgehend vermieden werden. Werden Aktionen gefördert, die eine spezifische Zuständigkeit des EFRE oder ESF bedingen würden, werden die entsprechenden Leitlinien (z.B. für Regionalbeihilfen, Beihilferahmen für KMU) angewendet, soweit nicht die De-minimis-Regelungen greifen.

Nach dem Vertrag von Amsterdam muss die EU-Politik langfristig betrachtet zugleich auf wirtschaftliches Wachstum, den sozialen Zusammenhalt und den Schutz der Umwelt ausgerichtet sein. Zusammengefasst geht es um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Mit dieser Intention genießt die Einbeziehung von Umweltaspekten in die Beschlüsse zur Agenda 2000 eine hohe Priorität.

Die Umweltsituation wird im bayerischen LEADER+-Programm in grundlegender Weise berücksichtigt: Sowohl in der Analyse des Zielgebiets (OP, Punkt 2.4), als auch bei den Auswahlkriterien der LAG-Entwicklungspläne (OP, Punkt 7.1.3.3) und der Zielbeschreibung der Programmschwerpunkte (Punkt 5.1) wird auf die erhöhten Anforderungen der Umweltintegration und der Nachhaltigkeit Bezug genommen. Besonders betont wird, dass gezielt Initiativen unterstützt werden, die den Erhalt oder die Entwicklung des europäischen Schutzgebietssystems sicherstellen

²⁰⁵ Vgl. im konsolidierten EG-Gründungsvertrag, Art. 87. BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, München 1998, S. 111.

und fördern können (OP, Punkt 13.3). Im Übrigen hat die Umsetzung von LEADER II bereits gezeigt, dass vielfach durch lokale Umweltprojekte, z.B. im Rahmen der Umsetzung des bayerischen Arten- und Biotopschutzprogramms und des bayerischen Landschaftspflegekonzepts, naturschutzspezifische Fragestellungen aufgegriffen wurden. Große flächenzehrende Infrastruktur-Maßnahmen sind von der Förderung über die Gemeinschaftsinitiative prinzipiell ausgeschlossen. Im Gegenteil, sie will entsprechende kleinräumige ökologisch-vernetzte Vorhaben initiieren zur Inwertsetzung der landschaftlichen und natürlichen Potenziale (SP 4).

Die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern wird innerhalb der EU als Querschnittsziel verstanden („gender-mainstreaming“). Ebenso will LEADER+ der besonderen Rolle der Jugendlichen Rechnung tragen.²⁰⁶ Das vorgeschlagene Förderprogramm differenziert nicht nach sozialen Kriterien, sofern die einschlägigen Fördervoraussetzungen gegeben sind. Insbesondere wird das Verfassungsgebot der Gleichstellung von Mann und Frau vom Förderprogramm nicht tangiert.

Die vorzulegenden LEADER-Entwicklungspläne der lokalen Gruppen werden gemäß dem festgelegten Auswahlverfahren (Punkt 7.1.3.2) auf diese Aspekt hin überprüft. Im Rahmen der Vorhaben in Schwerpunkt 2 sollen für die Zielgruppen Frauen und Jugendliche direkte Auswirkungen zur Verbesserung der Chancengleichheit erzielt werden. Wie die Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode gezeigt haben, ist vor allem auch die Förderung der Diversifizierung dazu geeignet, die Rolle der Frau im ländlichen Raum zu unterstützen und ihren Tätigkeiten ein zusätzliches Image zu verschaffen. Ebenso sind die vielfältigen Möglichkeiten, außerlandwirtschaftliche Qualifikationen im Bereich der Informations- und Kommunikations-Medien (Telematik, SP 1) zu erwerben und einzusetzen vorteilhaft, um die grundlegende Tendenz zur Förderung der Chancengleichheit in den ländlichen Gebieten zu fördern. Hindernisse für unternehmerische Tätigkeiten von Frauen im ländlichen Raum bestehen praktisch nicht.

4.2.2.4 Erwartbare quantifizierbare Wirkungen (quantifizierte Ziele)

Eine Beschreibung und Quantifizierung der Förderwirkungen wurde von der programmerarbeitenden Stelle bislang nicht vorgenommen. Die Leitlinien zur Ex ante-Bewertung sehen vor, dass die Wirkungen, die von den geplanten Interventionsschwerpunkten im Vergleich zur Ausgangslage erwartet werden können, aufgezeigt werden. Die Bewertung sollte die erwarteten Wirkungen des Programms den Zielen gegenüberstellen und diese möglichst quantifizieren.

Eine Quantifizierung der Wirkungen bei innovationsfördernden Programmen ist grundsätzlich schwierig. Neben der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und -inflüsse ist auch zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Fördergebiet keineswegs um eine homogene Gebietskulisse handelt. Es ist deshalb anzunehmen, dass gleichartige Förderimpulse, beispielsweise die

²⁰⁶ Vgl. Mitteilung der KOM: Leitlinien ...a.a.O., Ziff. 14.2.

Förderung telematischer Einrichtungen, bei regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen durchaus zu verschiedenen Auswirkungen führen können.

Darüber hinaus dürften die Wahl und der Umfang der Schwerpunktsetzung der potenziellen Aktionsgruppen einen entscheidenden Einfluss auf die Art und die Höhe der Förderwirkungen haben. Es ist aus den vorliegenden Erfahrungen zu erkennen, dass in den Themenfeldern, die in Schwerpunkt 1 und 3 aufgegriffen werden, vergleichsweise höhere Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, als in anderen Schwerpunkten. Offen bleibt ferner, auf welche Weise die Förderung in den Einfluss der regionalen oder auch globalen Wirkungskräfte eingreifen kann. Diese Relativierung gilt umso mehr, als die Wirkungsketten der Förderschwerpunkte oder gar der Einzelprojekte noch nicht feststehen. Hinzu kommt die Länge des Programmzeitraums von sieben Jahren.

Vor diesem Hintergrund betont das bayerische LEADER+-Programm zwar die Quantifizierung des Outputs, verzichtet aber auf eine Abschätzung der Wirkungen. Da das Programm vorwiegend auf die Mobilisierung der lokalen Akteure und den Anstoß von impulsgebenden bottom up-Konzepten abzielt, wird als quantifizierter Outputindikator auf Programmebene die Zahl der geplanten LAGs (entspricht der Zahl der Entwicklungskonzepte) vorgegeben. Der verfügbare finanzielle Rahmen von 55,8 Mio. € (EAGFL-Anteil für Maßnahme 1 und 2) eröffnet - bei maximaler Ausschöpfung der im Programm festgelegten Obergrenze von 2 Mio. € EAGFL-Förderung (Punkt 7.1.3.7) - etwa 28 Gruppen die Programmteilnahme. Abhängig vom finanziellen Umfang der lokalen Entwicklungskonzepte und der erforderlichen Kofinanzierung aus kommunalen Mitteln wird allerdings davon ausgegangen, dass die Obergrenzen kaum ausgeschöpft werden (können) und deshalb wesentlich mehr LAGs am Programm partizipieren können. Aufgrund der positiven Erfahrungen in LEADER II - nur innovative und integrierte Vorhaben aus LEADER zu fördern und ergänzende ländliche Entwicklungsmaßnahmen über die Mainstream-Programme zu unterstützen - kann die im Programm festgelegte quantifizierte Vorgabe an das Auswahlgremium durchaus zur Anwendung kommen: Es soll darauf achten, dass **maximal eine Anzahl von 45 lokalen Aktionsgruppen** in die Förderung einbezogen wird.

Eine weitergehende Quantifizierung des Outputs nach Maßnahmen oder Schwerpunkten würde zwar eine spätere Zielerreichungskontrolle erleichtern, allerdings gibt es für die potenziell durchzuführenden Vorhaben noch keine Grundlage zur Schätzung des Outputs. In welche Richtung die Vorhaben tendieren, zeigt sich möglicherweise erst nach den ersten Auswahlrunden, frühestens jedoch ein Jahr nach dem Programmstart. Daher ist für flexible Programme wie LEADER+ eher ein leistungsorientiertes Monitoring anstelle des Vorab-Schätzens von Zielen adäquat.

Konkrete Fortschritte für die Analyse der Fördereffekte werden insbesondere durch das laufende Monitoring über Indikatoren erwartet. Durch eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen Wirkungsstufen (vgl. Indikatorensystem in Abschn. 4.2.3.2) sollte sich die Quantifizierung sowohl der Förderungsziele als auch der Förderwirkungen im Rahmen der Programmumsetzung erheblich verbessern lassen.

4.2.3 Bewertung der Durchführungsverfahren

4.2.3.1 Verfahrensablauf und Umsetzung der besonderen Anforderungen von LEADER+

Ablauf der Programmplanung und -umsetzung

Die Zuständigkeit für die Verwaltung und Umsetzung des LEADER+-Programms liegt beim Bayerischen Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten. In Punkt 9 des Programmes ist die Organisation der Durchführung beschrieben. Die Aufgaben des Ministeriums sind die Koordination des Programmvollzugs mit den anderen fachlich zuständigen Ministerien. Bei Projekten, die aus Haushaltsmitteln dieser Ministerien kofinanziert werden, kann bei Bedarf die Federführung und die Mittelbewirtschaftung an diese übertragen werden. Für den Programmvollzug ist die jeweilige Bezirksregierung verantwortlich (Bewilligungsstelle). Für die Auswahl der Aktionsgruppen wird auf Landesebene ein Auswahlgremium gebildet, das sich aus Vertretern des Wirtschafts-, des Umweltministeriums und des federführenden Landwirtschaftsministeriums sowie drei unabhängigen Wissenschaftlern und drei Praktikern zusammensetzt.

Sowohl das Informations- und Ausschreibungsverfahren als auch die Entscheidungsfindung zur Auswahl der Gruppen sind im bayerischen Programmwurf eingehend beschrieben (vgl. Punkt 7 bzw. 8). Durch die geplanten Internet-Veröffentlichungen aller LAG-Konzepte (als Kurzdarstellung) wird eine hohe Transparenz bei der Darstellung der Entwicklungspläne gewährleistet. Über die bereits durchgeführten Informationsveranstaltungen hinaus (z.B. „Innovationskongress“ in 3/2000) bietet eine spezielle Dokumentation mit Erfahrungen aus LEADER II und Förderhinweisen für LEADER+ eine wichtige Unterstützung. Im Zusammenhang mit den sonstigen geplanten Publicitäts-Anstrengungen werden damit Informationshilfen bereitgestellt, die den Zugang für die bisherigen Nicht-LEADER-Gebiete erleichtern (Forderung nach besonderen „Zugangsmöglichkeiten“, vgl. Ziff. 10 der Leitlinien).

Insgesamt sind mindestens 3 Termine innerhalb eines Zeitraums von 2 Jahren nach Programmgenehmigung für die Auswahl der Gruppen vorgesehen. Konkret bedeutet dies, dass bei einer zu erwartenden Programmgenehmigung Anfang des Jahres 2001 bis zum Beginn des Jahres 2003 potenzielle LAGs die Möglichkeit haben, ein Konzept zu erstellen. Aus Sicht einer zeitgenauen und ordentlichen Programmdurchführung dürfte diese Spanne genügen, um bis zum Ende des Förderzeitraums nicht in Verzug zu kommen.

Für die Begleitung des Programms wird ein Begleitausschuss gebildet, dessen Aufgaben in Art. 35 der EU-Verordnung 1260/99 definiert sind. Unter Vorsitz des Bayerischen Landwirtschaftsministeriums wird zusätzlich zu den beteiligten Fachressorts das Bundeslandwirtschaftsministerium und die EU-Kommission (GD Landwirtschaft), letztere jedoch nur mit beratender Stimme, eingebunden. Die Wirtschafts- und Sozialpartner werden analog zu LEADER II durch Informations- und Konsultationsgespräche vor den Sitzungen des Begleitausschusses informiert.

Stärker als bei LEADER II werden die Wirtschafts- und Sozialpartner künftig in die Bildung der Gruppen, die Konzepterstellung und Projektauswahl eingebunden. Dies erfolgt auf mehreren Ebenen:

- Informations- und Konsultationsgespräche über die Grundkonzeption des bayerischen LEADER-Programms; dies erfolgte im Rahmen des „Innovationskongresses“ am 30.3.2000.
- Einbindung in die Programmerstellung durch Übermittlung des Programmentwurfs im September 2000 mit anschließender Anhörung und Diskussion;
- Beteiligung am Auswahlverfahren der Gruppen insoweit, als bei der Erstellung der LAG-Entwicklungspläne die WISO-Partner auf lokaler Ebene eingebunden werden müssen (vgl. Punkt 7.2.3.1 und 12.3 des OP);
- Regelmäßige Information über eingereichte Entwicklungskonzepte lokaler Gruppen durch die Präsentation von Kurzbeschreibungen im Internet-Angebot des Landwirtschaftsministeriums, teilweise auch gezielt in schriftlicher Form vor den Auswahlterminen.

Umsetzungsverfahren und finanzielle Durchführung

Die Organisation der Programmdurchführung, die Modalitäten der Antragstellung (Fördervoraussetzungen usw.) und die Verfahren der finanziellen Durchführung sowie der Kontrollen sind in Punkt 9 und 10 des bayerischen Programms ausreichend beschrieben. Anhand der Ausführungen wird deutlich, dass die im Auswahlverfahren erteilte Genehmigung eines Entwicklungskonzepts nicht mit einer Bewilligung der Fördermittel für die geplanten Projekte gleichzusetzen ist. Entsprechende Anträge müssen über die zuständigen Verwaltungseinheiten, denen der LEADER-Manager zugeordnet ist, eingereicht und bewilligt werden (Ämter für Landwirtschaft mit einer „Ländlichen Entwicklungsgruppe“, Sachgebiet 1.4). Liegt bei bestimmten Projekten und Aktionen die Federführung beim StMLU oder StMWVT, bewilligen deren nachgelagerte Verwaltungseinheiten. Die Koordinierungs- und Vernetzungsstelle für die Strukturfonds an den Regierungen ist jeweils zu beteiligen (Sachgebiet 710). Das Verfahren der Finanzverwaltung ist gemäß Ziff. 31 der EU-Leitlinien adäquat beschrieben, insbesondere die Erfassung der Förderdaten, der Prüfung der Verwendungsnachweise, die Auszahlung an die Endbegünstigten und die Kontrollmechanismen (vgl. Punkt 10.1.3 des bayerischen Programms).

In Punkt 13 des Programms wird zwar Vorsorge dafür getroffen, dass durch die fachspezifische Zuordnung von Entwicklungsmaßnahmen Überschneidungen weitestgehend vermieden werden. Demnach sollen bei Aktionen, die eine spezifische Zuständigkeit des EFRE oder ESF bedingen würden, die entsprechenden Leitlinien (z.B. für Regionalbeihilfen, Beihilferahmen für KMU) angewendet werden, soweit nicht die De-minimis-Regelungen greifen. Aus der Förderpraxis des LEADER II-Programms ist jedoch bekannt, dass die Anforderung einer fachübergreifenden Programmumsetzung gelegentlich zu Kompetenzüberschneidungen und deshalb zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand geführt hat. Angesichts möglicher Programmüberschneidungen im neuen Programm (vgl. Abschn. 4.2.2.3) wäre eine Übereinkunft zwischen den beteiligten Ministerien darüber zweckmäßig, wie im Laufe der Umsetzung auf die besonderen Anforderungen von LEADER+ eingegangen werden soll (Abgrenzungskriterien) und welcher Spielraum für die einzelnen Ressorts/Programme zur Verfügung steht (Ermessensspielraum).

Um die Verwaltungs- und Umsetzungspraxis diesbezüglich zu erleichtern, empfiehlt sich vor der Genehmigung erster Projekte ein intensives Abstimmungsgespräch mit den Koordinierungsstellen, Beratern und Förderfachkräften aller Regierungen, ggf. mit der Arbeitsverwaltung und weiteren Fachbehörden zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise. Darüber hinaus ist die Abstimmung mit der Ziel 2- und der regionalen Wirtschaftsförderung herzustellen; die Koordination mit den horizontalen Maßnahmen im ländlichen Raum dürfte hingegen im Landwirtschafts- bzw. Umweltministerium unproblematisch sein, da sie z.T. von identischen Verwaltungseinheiten durchgeführt werden. Dennoch ist in allen tangierten Behörden und auf allen Ebenen auf eine größtmögliche Transparenz zu achten.

Grundsätzlich kann unterstellt werden, dass die vorgesehene Mittelzuweisung in einem adäquaten Verhältnis zu den Zielvorgaben steht. Dies zeigt folgende überschlägige Kalkulation:

- Der finanzielle Rahmen von 111,69 Mio. € mit einem EU-Anteil von ca. 56 Mio. € (Maßnahme 1 und 2) eröffnet grundsätzlich einer größeren Zahl von Gruppen die Teilnahme am Programm. Wenn jedoch die Förderobergrenze von 2 Mio. € EAGFL-Mittel je Gruppe ausgeschöpft wird, können maximal 28 Gruppen ausgewählt werden. Dies wäre aus der bayerischen Gesamtperspektive insoweit ein Hemmnis, weil möglicherweise nur relativ finanzstarke Gebietskörperschaften - aufgrund der notwendigen Kofinanzierung - von LEADER+ profitieren könnten.
- Die Programmplanung legt gleichzeitig eine maximale Anzahl von 45 LAG fest, die in die Förderung einbezogen werden. Die Untergrenze von 250.000 € je LAG soll sicherstellen, dass jeweils eine ausreichende „kritische Masse“ an Projekten erreicht wird, um eine nachhaltige Eigendynamik in Gang setzen zu können.

Wieviele Projekte letztlich umgesetzt werden können, hängt letztlich davon ab, ob die Kofinanzierung durch die LAG und/oder öffentliche und private Partner zustande kommt. Diese müssen die EU-Mittel mindestens in gleicher Höhe kofinanzieren, sofern dazu keine Landesprogramme herangezogen werden können. Wenn jedoch die Fördersätze auf grundsätzlich 25 % (in Ausnahmen für Investitionen bis zu 35 %)²⁰⁷ beschränkt bleiben, kann der Eigenbeitrag der kofinanzierenden Stellen so hoch werden, dass sich daraus eine Begrenzung der Zahl der Projekte ergibt. Dies dürfte sich insbesondere zulasten risikoreicherer Projekte auswirken.

Die Finanzierungsbedingungen scheinen aus Sicht der lokalen Ebene (Anreiz-Wirkung) und einer raschen Umsetzung des Programms noch verbesserungsfähig zu sein:

- Gerade für pilothafte investive Aktionen mit einem erhöhten Risiko sollte zumindest eine Angleichung der Fördersätze auf das Niveau vergleichbarer „Innovations- und Landentwicklungsprogramme“ erfolgen. Zumindes sollten die Zuwendungssätze für öffentliche Projekte

²⁰⁷ Projektbezogene Personalkosten und Kosten für die Qualifizierung können mit bis zu 50 % gefördert werden.

auf 50 % (mit Anpassungsmöglichkeiten an die Art der Maßnahme) erhöht werden, damit eine Gleichstellung mit den Konditionen des Dorferneuerungsprogramms erreicht würde.

- Die Vorgabe einer Förderuntergrenze von 250.000 € je LAG dürfte die Durchführung des Programms und den Anstoß von gebietsbezogenen Impulsen insoweit unterstützen, als damit einerseits ein Druck zur Erreichung einer „kritischen Masse“ erzeugt wird. Andererseits dürften gerade „Software- und Qualifizierungsveranstaltungen“ (Unternehmerbörsen, Regionalschau) auch mit dieser Fördergrenze durchaus adäquat durchgeführt werden können.
- Dagegen kann die Obergrenze von 2 Mio. € vor allem in größeren Gruppen die Aktivitäten beschränken. Insbesondere bei umfangreicheren lokalen Entwicklungskonzepten mit größeren Investitionen und intensiver gebietsübergreifender Zusammenarbeit (z.B. an den Grenzen der bayerischen, hessischen und thüringischen Rhön) könnte hier ein Engpass entstehen, dem durch eine höhere Flexibilität in der fördertechnischen Abwicklung begegnet werden könnte. Außerdem dürfte eine Öffnung der Förderobergrenze je LAG auch unter dem Aspekt zweckmäßig sein, dass zum Ende des Programmzeitraums möglicherweise das Förderbudget noch nicht vollständig gebunden wurde, obwohl die maximale Zahl der Gruppen (45) bereits erreicht ist.

Die vorbereitenden Arbeiten zur Erstellung der Entwicklungskonzepte werden nach Angaben des StMLF nicht gefördert. Für die lokalen Aktionsgruppen und hier insbesondere für Gruppen, die noch nicht in LEADER II einbezogen waren, ergibt sich daraus der Zwang zu einem sehr hohen personellen und konzeptionellen Anfangs-Input. Im Zusammenhang mit dem Auswahlverfahren stellen sich deshalb aus der Sicht der Ex ante-Bewertung folgende Fragen:

- (1) Ist der Wettbewerb zwischen den antragstellenden Gruppen tatsächlich gewährleistet, wenn bestehende LEADER-Gruppen (teils mit Personal und größerem Know-how) mit neuen LAGs ohne vorhandene Organisationsstruktur konkurrieren?
- (2) Welche Verfahrensschritte sind für die Entscheidungsfindung im Auswahlverfahren relevant? Welche Nachbesserungsmöglichkeiten bestehen für abgelehnte Konzepte? Können Entwicklungskonzepte auch mit Auflagen genehmigt werden? In welchem Zeitraum müssen diese überarbeitet werden?

Zu 1: Für den Wettbewerb ist im Rahmen der Programmplanung auf ein Maximum an Chancengleichheit zu achten. Während bestehende Gruppen noch im Rahmen von LEADER II ihre neuen Konzepte erarbeiten können, sollten neue LAGs in der Gründungsphase eine verstärkte Unterstützung in Anspruch nehmen können. Auf jeden Fall ist dafür Sorge zu tragen, dass die Serviceleistungen der LEADER-Manager in ausreichendem Umfang bereit gestellt werden, um neuen Gruppen die nötige Hilfe bei der Überwindung der Anfangshürden zu bieten. Dadurch könnte eine direkte Förderung der Erstellung von Entwicklungskonzepten entbehrlich werden.

Gegen eine direkte Förderung der Konzepterstellung spricht auch die Befürchtung, dass dadurch ein regelrechter Ansturm auf LEADER+ provoziert werden könnte.

Zu 2: Die im bayerischen Programm festgelegten Verfahrensschritte verlangen bereits auf lokaler/ regionaler Ebene eine repräsentative Einbindung der vor Ort relevanten Partner. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen mindestens 50 % der stimmberechtigten Mitglieder der LAG von den Wirtschafts- und Sozialpartnern, Privaten oder Verbänden gestellt werden. Sofern sie nicht Mitglieder in der LAG sind, müssen die Entwicklungspläne mit ihnen abgestimmt werden. Dieser Abstimmungsprozess ist Bestandteil des vorzulegenden Konzepts im Auswahlverfahren. Nach der fachübergreifenden Abstimmung des Konzepts mit Unterstützung der LEADER-Manager (unter Einbindung der zuständigen Fachbehörden) wird es mit den jeweiligen Stellungnahmen an die Bezirksregierung weitergeleitet (Koordinierungs- und Vernetzungsstelle im Sachgebiet 710). Diese gibt eine zusammenfassende Stellungnahme unter Beteiligung der Naturschutzfachkraft an der Koordinierungsstelle zu den festgelegten Terminen an das Auswahlgremium. Trotz intensiver Begleitung dieses Prozesses durch die LEADER-Manager (Maßnahme 3) bleibt doch ein hoher Informations-, Sensibilisierungs- und Koordinierungsaufwand an den zumeist wenigen lokalen Akteuren hängen. Zudem verbleibt für diese Akteure ein nicht zu kalkulierendes Risiko des Scheiterns im Auswahlverfahren.

Im Rahmen der Programmbegleitung durch die LEADER-Manager ist darauf zu achten, dass mögliche Aufgabenkonflikte vermieden werden. Sie könnten dadurch entstehen, dass die LEADER-Manager einerseits die LAGs bei der Erstellung der Konzepte und der Anbahnung von Kontakten beraten, andererseits aber auch für die fachliche Bewertung der Entwicklungspläne zuständig sind. Diese Bewertung hat zwar lediglich einen Empfehlungscharakter für das Auswahlverfahren; sie ist aufgrund der fachlichen Kompetenz der LEADER-Manager gleichwohl eine wichtige Entscheidungsgrundlage für den Ausschuss. Deshalb sollte sich die Hilfestellung der Manager möglichst eng darauf beziehen, dass

- von den LAGs die formalen Kriterien für die Aufstellung der Entwicklungspläne eingehalten werden.
- die Konzepterstellung und die Vorbereitung der Gruppen für das Auswahlverfahren möglichst sachgerecht und in einem fairen Wettbewerb zwischen den Gruppen stattfindet.

Für die Erstellung eines lokalen Entwicklungsplans wird im bayerischen Programm ein Kriterienkatalog vorgeschlagen, der gemäß den EU-Leitlinien auf die besonderen Anforderungen von LEADER Bezug nimmt (OP Punkt 7.1). Er spiegelt die „Pflichtkriterien“ aus den Leitlinien wider, wobei letztlich das Auswahlgremium zu entscheiden hat, ob die geforderten „weichen“ Kriterien (Pilothaftigkeit, Nachhaltigkeit der Strategie) hinreichend erfüllt werden. Eine Vergleichbarkeit verschiedener Konzepte - und damit ein Wettbewerb zwischen den Gruppen - wird erfahrungsgemäß eine Gratwanderung, zumal in Entwicklungskonzepten oft mit verbalen Beschreibungen eine konkrete Festlegung auf Projektmaßnahmen und -ergebnissen umgangen wird. Um ein möglichst hohes Maß an Objektivität zu gewährleisten, wird dem Entscheidungsgremium empfohlen, eine stärkere Aufschlüsselung der Entwicklungsstrategie nach folgenden Aspekten zu verlangen:

- Nach gebietsspezifischen Bedürfnissen, möglichst anhand einer intensiven und beteiligungsorientierten Analyse.
- Nach der Zielgenauigkeit und Durchführbarkeit (geplante Instrumente, Mittel und Methoden) der Aktionen.
- Nach der Wirkungsorientierung, möglichst anhand einer regionsspezifischen Projektplanungsübersicht mit Indikatoren zu den erwarteten Wirkungen.

Hierfür könnten einfache Projektplanungsübersichten mit erwartbaren Ergebnissen der Maßnahmen eingesetzt werden. Das bayerische Landwirtschaftsministerium hat bereits in der Informationsbroschüre „Innovative Entwicklung des Ländlichen Raums“²⁰⁸ grundlegende methodische Hilfen für die potenziellen lokalen Aktionsgruppen bereitgestellt.

Offene Fragen bestehen auch noch hinsichtlich des Umsetzungsverfahrens in Maßnahme 2 („Zusammenarbeit“). Wenngleich die Ziele und Strategien der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit beschrieben sind, wird das Umsetzungsverfahren noch nicht hinreichend deutlich. Ziffer 27 der EU-Leitlinien fordert, dass „die vorgeschlagenen Modalitäten gewährleisten müssen, dass die LAG regelmäßig und in zunehmendem Maße zu diesen Kooperationsformen Zugang haben und dass die Bedingungen der Programmplanung und der Finanzierung es gestatten, den betreffenden Titel der Initiative effizient abzuwickeln und die Fristen einzuhalten, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Kommission gesetzt werden.“ Für die Beurteilung der Maßnahmen in diesem Titel sind demnach noch entsprechende Kriterien und „förderliche Umsetzungsmodalitäten“ festzulegen.

Um insgesamt einen zügigen Programmstart zu gewährleisten, sollte innerhalb der Ministerien und nachgelagerten Verwaltungen auf eine konsensorientierte Vorgehensweise und bei der Information der Interessierten auf eine breite und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit geachtet werden.

4.2.3.2 Programmbegleitung und -bewertung, Auswahl geeigneter Indikatorensysteme

Die Begleitung und Bewertung der Programmplanung sowie der Interventionen erfolgt nach Ziffer 29 bis 34 der Mitteilung der Kommission zur Gemeinschaftsinitiative LEADER+ als Ex ante-, Halbzeit- und Ex post-Evaluation anhand geeigneter Indikatoren. Um die Durchführung der einzelnen Bewertungen zu erleichtern, empfiehlt es sich, schon die **Begleitsysteme möglichst auf einen Nachweis der Leistungs- und Wirkungsgrößen** eines Programms auszurichten. Angesichts der Besonderheiten von LEADER sind darüber hinaus für die Bewertung spezifische Indikatoren zu definieren, insbesondere hinsichtlich des integrierten gebietsbezogenen Ansatzes, der Pilothaftigkeit der Aktionen, der Funktionsweise der lokalen Partnerschaften (Vernetzung) und der Umweltauswirkungen.

²⁰⁸ Vgl. BAYSTMELF (Hrsg.): Innovative Entwicklung des ländlichen Raums ...a.a.O., Abschn. 7 Methodische Grundlagen für die Umsetzung von LEADER+.

Neben der Bereitstellung finanzieller und materieller Indikatoren ist für die regionale, nationale und europäische Ebene eine Bereitstellung von Informationen über den physischen Output der LEADER-Aktivitäten über das Begleitsystem ein hilfreiches Instrument zur Programmdurchführung und -steuerung. Für den Nachweis der Wirkungen ist eine an die besonderen Kriterien der Gemeinschaftsinitiative angepasste Methode mit ergänzenden qualitativen Bewertungen erforderlich, die der multiplen, gleichwohl spezifischen Zielsetzung des Programms gerecht wird.

Schon Hinweise aus den Leitlinien für die Ex post-Bewertung des LEADER II-Programmes verdeutlichen, dass durch die Begleitung und Bewertung möglichst vergleichbare Ergebnisse (auf nationaler und europäischer Ebene) bereitgestellt werden sollen. Eine Zusammenfassung und Vergleichbarmachung von Auswirkungen der LEADER-Aktionen ist allerdings nur dann möglich, wenn auch gemeinsame Indikatoren verwendet werden. Erfahrungen aus der Evaluation von LEADER I und II belegen jedoch die eingeschränkte Verwendbarkeit konventioneller (quantitativer) und aggregierbarer Indikatoren. Sie sind sicherlich dort adäquat, wo unmittelbar quantifizierbare Wirkungen ausgelöst werden. In einer Vielzahl von Gruppen betrifft dies aber nur den kleineren Teil der Arbeits- und Projektergebnisse. Darüber hinaus wurden häufig Veränderungen im lokalen oder institutionellen Kontext angestoßen, die sich auf die spezifische Situation des Gebietes bezogen. Solche Veränderungen lassen sich oft nur qualitativ beschreiben.

Im Folgenden werden deshalb Indikatoren-Bündel für zwei Ebenen beschrieben:

- Indikatoren, die auf die unmittelbaren (soweit möglich quantifizierbaren) Leistungen und Wirkungen der LEADER-Aktionen Bezug nehmen,
- ergänzende Wirkungsindikatoren, die sich den spezifischen Zielen von LEADER durch qualitative Charakterisierung nähern.

Sinnvollerweise sollte daraus - auch auf regionaler und nationaler Programmebene - ein schlüssiges, gleichwohl kompaktes Begleit- und Evaluierungskonzept erarbeitet werden.

(1) Monitoringsystem: Beschreibung des leistungsbezogenen „Outputs“

Zum Aufbau eines umfassenden Indikatorensystems schlägt die EU-Kommission ein Indikatorensystem vor, das auf Basis-, Begleit-, Leistungs- und Wirkungsindikatoren beruht (vgl. die Diskussion in Abschn. 3.2.2). Sie sollen sich auf die direkten und unmittelbaren Auswirkungen der Programmmaßnahmen beziehen und „Informationen über Veränderungen beispielsweise im Verhalten, in der Leistungsfähigkeit oder Leistung der Endbegünstigten“ liefern.²⁰⁹ Dieses Schema scheint ein geeigneter Weg zu sein, mit dem auch die Begleitung von LEADER transparenter und aussagekräftiger werden könnte.

Unter **Basisdaten** werden Ausgangswerte (möglichst aus der Officialstatistik) verstanden, die als Grundlage für die Bemessung der Leistungs- oder Wirkungsindikatoren herangezogen werden. Sie sollten in Bezug auf die jeweiligen Programmziele festgelegt werden und den Kontext

²⁰⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (GD REGIO): Der neue Programmzeitraum 2000-2006 - methodische Arbeitspapiere, Nr. 3, ... a.a.O., S. 12 f.

des Gebietes darstellen, z.B. Zahl der landwirtschaftlichen und touristischen Betriebe, Beschäftigungsanteil bestimmter Branchen oder Zielgruppen im Bezugsjahr. Gleichzeitig bilden die Basisdaten eine Vergleichsgrundlage für die Relevanz des Programmes und der geplanten Entwicklungsstrategien auf lokaler Ebene. Es muss jedoch unterstellt werden, dass aufgrund des besonderen Charakters von LEADER (kleinräumiger Ansatz, ausgewählte Pilotvorhaben) kaum mit unmittelbaren Auswirkungen der Programmförderung auf die Basisindikatoren gerechnet werden kann.

Die **Begleit- und Leistungsindikatoren** sollen den Fortschritt der Programmumsetzung und soweit möglich über die Ergebnisse/Leistungen (s.o) der Maßnahmen informieren. Neben finanziellen und materiellen Indikatoren sind deshalb bestimmte „Leistungen“ der durchgeführten Maßnahmen darzustellen, z. B. die unmittelbare Verbesserung infolge des durchgeführten Projekts: Kürzere Fahrzeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Anzahl der Nutzer der telematischen Infrastruktur, Anzahl der Teilnehmer mit erfolgreichem Abschluss bei Fortbildungen, potentiell höhere Einkommens- oder Absatzkapazität (Vermarktung, Tourismus), günstigere Platzierung von Marktinformationen über neue Medien.

Die **Wirkungsindikatoren** sollen im Rahmen der verschiedenen Bewertungen Aufschluß über die erwartbaren und tatsächlich eingetretenen Auswirkungen bei den Betroffenen und über den Grad der Zielerreichung (bezogen auf die ex-ante quantifizierten Ziele) geben.

Die hierzu benötigten Informationen sollten von jeder LEADER-Gruppe bei der Vorlage ihres Entwicklungskonzepts schon möglichst umfassend berücksichtigt werden (vgl. Auswahl in Tabelle 12 bis Tabelle 14). Zumindest eine Anwendung ausgewählter Leistungsindikatoren (Tabelle 13) sollte von den LAGs schon bei der Projektkonzeption und -beschreibung beachtet werden. Es bietet sich an, für die bei der Beantragung des lokalen Entwicklungskonzepts bereits konkretisierten Projekte aussagekräftige Indikatoren in einer Projekt-Planungs-Wirkungsübersicht zusammenzustellen. Sie helfen der LEADER-Gruppe einerseits das Projektziel genauer zu konzipieren und - bei Abweichungen und Änderungen während der Projektdurchführung - Korrekturen auf Grundlage der Indikatoren vorzunehmen.

(2) Spezifische Programm- und Wirkungsindikatoren

Darüber hinaus sind spezifische Indikatoren festzulegen, die den besonderen Zielvorgaben der Gemeinschaftsinitiative entsprechen (vgl. Abschn. 2.2.2.3). Es soll deutlich gemacht werden, ob und inwieweit der finanzielle Input mithilfe der besonderen Anforderungen und Durchführungsmechanismen des LEADER+-Programms zu den erwünschten Ergebnissen führt.

In der Summe handelte es sich um eine Reihe bereits in LEADER II erprobter, aber auch neuer Ansätze, die nicht nur die Arbeitsmethoden, sondern auch den Charakter der Strategien und Projekte betreffen. So sollen die Strategien pilothaft und auf andere Regionen übertragbar sein, die Ausrichtung der Projekte muss nicht ausschließlich ökonomischen Zielsetzungen folgen. Die Indikatoren müssen sich demnach auch auf Zusammenhänge zwischen folgenden Parametern beziehen:

- Lokale Ausgangssituation (geographische und sozioökonomische Verhältnisse) und die Art und Wirkungsweise der durchgeführten Aktionen;
- Arbeit der lokalen Aktionsgruppen und Veränderungen im institutionellen Kontext des Gebietes (Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen und Partner);
- spezifischen LEADER-Merkmale und die Verbesserung der Qualität und Effektivität der regionalen Entwicklungsarbeit.

Dabei handelt es sich vorwiegend um Informationen, die individuell über die Lokalen Aktionsgruppen erfasst werden müssen. Die Analysefelder sind entsprechend der gebietsspezifischen Situation abzugrenzen, wobei ein „ganzheitlicher Blick“, d.h. die simultane Beachtung mehrerer Aktions- und Wirkungsbereiche, für die durch LEADER angestoßenen Veränderungen zu beachten ist. Die in Abschn. 3.4 vorgestellte Methode bietet dazu spezifische Möglichkeiten.

Unabhängig davon ist die Anlage von Datenpools zu den Output-, Ergebnis- und Leistungsgrößen der verschiedenen Aktionen eine Grundvoraussetzung für eine aussagefähige Bewertung. Dazu wären die lokalen Gruppen und Projektträger zu verpflichten, evtl. ergänzt um ein LAG-spezifisches Monitoring. Die Auswahl der Indikatoren kann grundsätzlich aus dem Spektrum erfolgen, das in Tabelle 12 bis Tabelle 14 aufgeführt ist. Inwieweit über das laufende Monitoring hinaus eine Selbstevaluierung der Gruppen eingerichtet wird, hängt letztlich von deren Engagement ab. Die Vorteile einer Selbstevaluierung für die Feinsteuerung des Programms und die Erfolgsanalyse der eigenen Arbeit sind hinlänglich bekannt.²¹⁰ Die Durchführung selbst wird externe Unterstützung („dialogische Selbstevaluierung“) erfordern, die auch deshalb wichtig ist, um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erleichtern. Dies könnte auch eine Aufgabe der LEADER-Manager sein.

Fazit

Die im Begleitsystem festgelegten Indikatoren sollen zweckdienliche Informationen zur Verbesserung der Qualität und der Wirksamkeit der Maßnahmen liefern. Sie müssen für die Anwendung auf den verschiedenen Stufen der Programmdurchführung geeignet und möglichst schon leistungs- und wirkungsorientiert angelegt sein.

Der Vorschlag der Ex ante-Bewertung zur Festlegung von Indikatoren für die Begleitung und Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ beinhaltet ein zweistufiges System:

- einen allgemeinen leistungsbezogenen Output-Nachweis
- und eine auf freiwilliger Basis durchzuführende Bewertung der durch LEADER bewirkten Impulse, z.B. durch Befragung repräsentativer Bevölkerungsteile und Begünstigter oder Durchführung eines moderierten Evaluations-Workshops.

²¹⁰ Vgl. die Diskussion in Abschn. 3.1.3.2. Ebenso bei AEIDL: Der Mehrwert des LEADER-Ansatzes, Brüssel 1999, S. 15 ff. Und: GEIßENDÖRFER, M.: Methodische Grundlagen für die Umsetzung von LEADER+, in: BAYSTMELF (Hrsg.): Innovative Entwicklung ... a.a.O., S. 96 ff. Sowie: DEUTSCHE VERNETZUNGSSTELLE LEADER II (Hrsg.): Grundlagen und Probleme der Evaluierung von ländlichen Entwicklungsgruppen, Seminarbericht 1/2000.

Einerseits sollen durch die Indikatoren zwar genügend Informationen bereitgestellt werden, andererseits soll der Aufwand für diese begleitenden Arbeiten im angemessenen Verhältnis zum operativen Geschäft der Aktionsgruppe stehen. Deshalb sollten bei der Genehmigung der lokalen Entwicklungspläne aus einem vereinbarten Indikatorenspektrum für jedes Leitprojekt Indikatoren festgelegt werden, die je nach Projektstand fortzuschreiben sind. Neben diesem breit angelegten Indikatorenspektrum (vgl. die folgenden Tabellen) für die „lokale Ebene“ empfiehlt sich für die jährliche Berichterstattung der Programmverwaltung (Bundesländer-Ebene) eine kleinere Auswahl von Indikatoren, die noch EU-weit abzustimmen sind.

Da die Erfassung und Aufbereitung der Grunddaten sowie die Zusammenfassung zu anwendungsorientierten Indikatoren nicht immer einfach ist und deren Erhebung/Messung über die Arbeitskapazität einer Verwaltung und der LAGs häufig hinausgehen, sollte eine laufende leistungsbezogene Begleitung durch geschulte LEADER-Manager oder ggf. durch eine geeignete wissenschaftliche Einrichtung erfolgen.

Tabelle 12: Vorschlag einer Auswahlliste für Basis- und Begleitindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien)

Indikatortyp	Schwerpunkt 1 Neue Technologien, Knowhow	Schwerpunkt 2 Lebensqualität	Schwerpunkt 3 Lokale Erzeugnisse	Schwerpunkt 4 Natur und Kultur
Basis	Anzahl vorhandener IK-Infrastruktur, Zahl der Nutzer, vorhandene Arbeitsplätze im IK-Bereich, Sektorstruktur;	Zahl der Einwohner, Basisdaten zur lokalen Versorgungs-Infrastruktur (z.B. der vorhandenen bzw. leer stehenden Einrichtungen), Sektorstruktur;	Anzahl vorhandener regionaler Produktschienen; Zahl und Art (Struktur) der Produkt- und Dienstleistungsanbieter, Sektorstruktur;	Anteil gepflegter/geschützter oder wertvoller Flächen, Umfang vernetzter Landschaftsteile (Strukturreichtum), Anzahl kultureller Einrichtungen und Aktionen;
Begleitung*	Zahl der Förderfälle gesamt und nach Art der Investition (Technik, Qualifizierung, Vorbereitende Expertisen, ..), Höhe der Förderung, Umfang der Maßnahme, Anzahl beteiligter Partner, Art der Neueinführung und Zusammenarbeit, weitere materielle Indikatoren	Zahl und Art der Projekte, Zahl der eingebundenen Partner, Zahl und Art der neu geschaffenen öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, Höhe der Förderung, Anteil privater Investitionen, fallweise physische Indikatoren zum Umfang der Vorhaben;	Zahl und Art der Projekte, Höhe der Förderung, Umfang und Größe der Maßnahme, Anzahl beteiligter Partner, Art der Neueinführung und Intensität der Zusammenarbeit (z.B. bei integrierten Vermarktungskonzepten und Wertschöpfungsketten)	Zahl und Art der Projekte, Höhe der Förderung, Umfang der Maßnahmen, Zahl der Verbundprojekte (Z.B. Umwelt / Vermarktung / Tourismus usw.), Zahl der Partner, Anzahl der Beteiligten bei der kulturellen Inwertsetzung lokaler Besonderheiten; Begünstigte Einwohner/Gruppen
*) Teilweise überschneiden sich Begleit- und Leistungsindikatoren, da sie ähnliche Tatbestände (Umsetzungsstand, physischer Output) erfassen sollen.				

Quelle: Eigener Entwurf, 2001.

Tabelle 13: Vorgeschlagene Leistungsindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien)

Indikatorotyp	Schwerpunkt 1 Neue Technologien, Knowhow	Schwerpunkt 2 Lebensqualität	Schwerpunkt 3 Lokale Erzeugnisse	Schwerpunkt 4 Natur und Kultur
Ergebnis (Leistung)	<p>Anzahl der realisierten Expertisen (Machbarkeitsstudien, Entwicklungsgutachten usw.)</p> <p>Anzahl der eingeführten Neuerungen: in den Bereichen Technologie/Werkstoffe, Telematik/IuK-Medien, Energie, Know-how und Qualifizierung, Marketing/Vertrieb, Produktionsverfahren (Produkte), Wissensbasierte Dienstleistungen</p> <p>Anzahl der neu gegründeten Unternehmen, Kooperationen oder anderer Organisationen, z.B. (virtuelle) Unternehmens-Kooperationen, privat-public-Partnerschaften zwischen Kommunen und Unternehmen, Anzahl Projekte mit interkommunaler Vernetzungswirkung, z.B. durch lokale Informationssysteme (LIS)</p> <p>Geschaffene Kapazitäten mit potenziellen Umsatz- und Einkommenserwartungen Erhöhung der Leistungskapazität, Umfang/Größe neuer Anlagen</p> <p>Anzahl an Fortbildungsabschlüssen: Zahl der Teilnehmer, die von einer Maßnahme profitieren; Zunahme der Qualifikationen in einer Zielgruppe</p>	<p>Zahl der direkt begünstigten Einwohner</p> <p>Anzahl und Anteil integrierter Vorhaben mit interkommunaler Vernetzungswirkung in der Region, z.B. Anteil der profitierenden Kommunen im Verwaltungsbezirk</p> <p>Anzahl geschaffener bürgernaher Einrichtungen und Kapazitäten, z.B. Kommunikations-, Dienstleistungs-, Info-, Bürger-, Umwelt- und Kulturzentren, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, Anzahl neuer ÖPNV-Angebote, ggf. geeignete Indikatoren zur Auslastung der Einrichtungen (Besucherzahlen)</p> <p>Zahl der Veranstaltungen/Jahr z.B. für bestimmte Zielgruppen</p> <p>Anzahl der geförderten Ver- und Entsorgungseinrichtungen: in den Bereichen Konsum, haushaltsnahe Dienstleistungen, Freizeit- und Tourismusinfrastruktur, Handwerk und Gewerbe</p> <p>Anzahl der Haushalte, die von diesen Einrichtungen profitieren (Wirkungsradius),</p> <p>Anzahl und Anteil der Vorhaben mit ökologischen Aktivitäten</p> <p>Zahl und Höhe der direkt ausgelösten Folge-Investitionen</p>	<p>Anzahl der eingeführten Neuerungen: z.B. Vermarktungskonzepte, Qualitäts- oder Markenzeichen, Produktinnovationen, Verpackungs- und Vertriebsinnovationen, eingeführte produktbezogene Erlebnis-Aktivitäten (Events)</p> <p>Anzahl der neugegründeten Vermarktungsorganisationen und Anzahl der beteiligten Partner/Sektoren z.B. aus den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk, Umwelt, Tourismus und Gastronomie</p> <p>Leistungsumfang des Vorhabens, z.B. Erhöhung der Absatzmenge einer bestehenden Produktschiene, Verbreiterung der Angebotspalette, Ausweitung des Absatzradius;</p> <p>Anzahl profitierender Haushalte und Betriebe von Vermarktungskonzepten</p> <p>Anzahl der sektorübergreifenden "Dachmarken"</p> <p>Anzahl der Existenz- und Unternehmensgründungen</p> <p>Geschaffene Kapazitäten mit potenziellen Umsatz- und Einkommenserwartungen</p>	<p>Anzahl neugeschaffener Einrichtungen zur kulturellen und umweltorientierten Freizeitnutzung, Zahl der dadurch begünstigten Einwohner (und Gäste)</p> <p>Anzahl Projekte zur Inwertsetzung von gebietstypischen Kultur- und Naturgütern</p> <p>Übernachtungs- und Besucherzahlen</p> <p>Anzahl der Partner/Kommunen und Sektoren an neugeschaffenen Einrichtungen</p> <p>Zahl der Veranstaltungen z.B. Infoveranstaltungen/Kulturevents für die Öffentlichkeit, Veranstaltungen für Fachleute und Projektbeteiligte,</p> <p>Umsätze aus Veranstaltungen Zahl der Veranstaltungsteilnehmer</p> <p>Entwicklung des Anteils der ökologisch wertvollen Fläche an der Gesamtfläche</p>

Quelle: Eigener Entwurf, 2001.

Tabelle 14: Vorgeschlagene Wirkungsindikatoren für LEADER+-Maßnahmen in Bayern (Maßnahme 1: Entwicklungsstrategien)

Indikatorotyp	Schwerpunkt 1 Neue Technologien, Know-how	Schwerpunkt 2 Lebensqualität	Schwerpunkt 3 Lokale Erzeugnisse	Schwerpunkt 4 Natur und Kultur
Wirkung	<p>Häufigkeit der regionalen Anwendung neuer Technologien, z.B. Auslastung der geschaffenen Anlagen und Systeme, Nutzungsfrequenz (von z.B. Internetseiten), Zahl der Neuanfragen (bei touristischen Infosystemen), Buchungsquoten, Vermittlungsquoten</p> <p>Umsatzzuwächse aus eingeführten Neuerungen</p> <p>Veränderung des Einkommens bei den Begünstigten z.B. Bruttolohnsumme von Beschäftigten,</p> <p>Zahl der geschaffenen u. gesicherten (Teilzeit)- Arbeitsplätze und Betriebe,</p> <p>Sicherung und Weiterentwicklung vorhandener Einrichtungen und deren Umsätze (Umsatzentwicklung)</p> <p>Anzahl neu gegründeter Unternehmen und Kooperationen nach 3 Jahren</p> <p>Anzahl der Personen, die eine höhere Arbeitsplatzqualifikation nutzen/umsetzen können</p>	<p>Zahl der Einwohner in begünstigten Gebieten</p> <p>Zu- und Abwanderungsverhalten vor/nach den Vorhaben</p> <p>Zahl der Beschäftigten in neu geschaffenen Einrichtungen</p> <p>Beschäftigungs- und Beteiligungsumfang von bestimmten Zielgruppen (Frauen, Jugendliche)</p> <p>Herstellen der Tragfähigkeit bzw. der Versorgungssicherheit (effizientere Organisation der hausnahen Versorgung: Grad des Ver- und Entsorgungsniveaus durch Beseitigung von Engpässen)</p> <p>Erhöhung der Attraktivität des Standorts, z.B. durch Aufwertung der Dörfer und des Gebiets</p>	<p>Auslastung der geschaffenen Anlagen</p> <p>Erhöhung des lokalen/regionalen Wertschöpfungsanteils, z.B. durch eigene Verarbeitungseinrichtungen, durch vollständige Produktions- und Vermarktungsketten</p> <p>Veränderung des Einkommens, z.B. Preisveränderungen und -vorteile auf Verbraucher-/Erzeugerebene durch lokale Einrichtungen, Arbeitseinkommen (€ / Arbeitskraft)</p> <p>Zahl der geschaffenen u. gesicherten (Teilzeit)- Arbeitsplätze und Betriebe, Sicherung und Weiterentwicklung vorhandener Einrichtungen und deren Umsätze z.B. Umsatzentwicklung, Umfang und Umsatzanteil von neuen Vermarktungsformen und Dienstleistungen an der gesamtbetrieblichen Tätigkeit</p> <p>Anzahl neu gegründeter Unternehmen und Kooperationen nach 3 Jahren</p> <p>Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Gebietes, z.B. durch Zahl und Umsatz regionaler Produkte im überregionalen Markt, durch stärker diversifizierte Produktionsstruktur des Gebietes, durch Imagesteigerung und Zusatznutzen der regionalen Produkte</p>	<p>Zahl (Fläche) erhaltener Naturräume und Landschaftsteile</p> <p>Fallweise Ergänzung mit Kennwerten zur gebietsspezifischen Flora und Fauna</p> <p>Erhöhung der Attraktivität der Region (Freizeit- und Erholungsfunktion) z.B. durch inwertgesetzte lokale/kulturelle Besonderheiten, z.B. Zahl der Besucherlenkungs-konzepte in Schutzgebieten</p> <p>Erhöhung der regionalen Wertschöpfung</p> <p>z.B. aus erhöhtem Gäste- und Besucheraufkommen, Übernachtungen, Umsatz aus Natur- und Kulturprojekten, Einkommen aus geschaffenen Arbeitsplätzen</p> <p>Geschaffene Arbeitsplätze</p> <p>Zahl neuer Unternehmen und anderer Organisationen</p> <p>Zahl der Betriebe mit extensiven Produktionsverfahren</p>

Quelle: Eigener Entwurf, 2001.

4.2.4 Berücksichtigung der Empfehlungen im Programm-Design

Die Leitlinien für die Ex ante-Bewertung sehen vor, den Länder-Programmmentwurf für LEADER+ „auf der Grundlage fundierter und politisch durchsetzbarer Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Ex ante-Bewertung zu verbessern, bevor er der Kommission vorgelegt wird“.²¹¹ Die Änderungsvorschläge sollen demnach unmittelbar in die einschlägigen Kapitel des Programms eingearbeitet werden. Das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten lehnte sich dabei eng an die Empfehlungen auf Basis der vorstehenden Überlegungen der Abschnitte 4.2.2 und 4.2.3, um die Programmgenehmigung nicht zu verzögern. Die Vorschläge wurden in Kapitel 3 des bayerischen Programmplanungsdokuments integriert.²¹² Die EU-KOM hatte jedoch ihrerseits zahlreiche Rückfragen und Wünsche, die zu einer zusätzlichen Verzögerung von ca. 6 Monaten führte. Der gesamte Abstimmungsprozess zwischen dem Land Bayern und der EU-Kommission von der Vorlage des ersten Programmmentwurfs Ende Oktober 2000 bis zur Genehmigung am 17. Dezember 2001 nahm somit rd. 14 Monate in Anspruch. Ein rascher Programmstart war deshalb in Bayern nicht möglich. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die finanzielle Programmumsetzung sowie für die Arbeit der lokalen Aktionsgruppen werden detaillierter in der folgenden Halbzeitbewertung, insbesondere in Abschn. 4.3.3.2 erläutert.

4.3 Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER + im Freistaat Bayern (2000-2006)

4.3.1 Aufgabenstellung und Ablauf

Die Halbzeit-Bewertung ist grundsätzlich Bestandteil der Programme. Auch die Programmplanung des bayerischen LEADER+-Programms nimmt Bezug auf die in den Verordnungen festgelegten Bedingungen der Begleitung und Bewertung.²¹³ In den Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen (EU-Kommission (GD Agri), DOC. STAR VI/43503/02, 2002) finden sich für alle Maßnahmen gemeinsame Bewertungsfragen mit spezifischen Kriterien und exemplarischen Indikatoren. Dies dürfte das wichtigste Dokument für die praktische Durchführung der Evaluation sein.

Hauptaufgabe der Halbzeitbewertung gemäß der Leistungsbeschreibung ist es, „erste Ergebnisse des Programms zu messen sowie die Relevanz und die Verwirklichung erster Ziele zu bestätigen. Sie beurteilt außerdem die Verwendung der Fördermittel, den Verlauf der Durchfüh-

²¹¹ Vgl. KOM: Leitlinien für die Ex ante-Bewertung ...a.a.O., Brüssel 2000, S. 4.

²¹² Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BAYSTLF): Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern, Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) 2000-2006, genehmigte Fassung vom 17.12.2001, S. 32-38.

²¹³ Ebenda, S. 88 ff.

ung sowie die Qualität der Begleitung und Dokumentation. Sie ist damit ein Instrument, um die Qualität des Programms zu verbessern. Sie bietet ferner die Möglichkeit zu erkennen, ob ggf. eine Neuprogrammierung mit geänderten Maßnahmen erforderlich ist, um die ursprünglichen Zielvorgaben zu erreichen.²¹⁴ Die Halbzeitbewertung wird in Anlehnung an den Vorschlag der EU-Leitlinien in zwei Schritten ausgeführt und umfasst sowohl die Bewertung in 2003 als auch eine Aktualisierung in 2005. Diese Arbeit beinhaltet nur den ersten Teil der Halbzeitbewertung.

Die Halbzeitbewertung des bayerischen LEADER+-Programms schließt - abweichend von den Vorschlägen der Leitlinie - den Zeitraum von Programmbeginn bis einschließlich Oktober 2003 ein. Die Verschiebung des Bewertungszeitpunktes auf Oktober 2003 (statt Dezember 2002) wurde bewusst gewählt, weil die Mehrzahl der Projektbewilligungen erst im Jahr 2003 erfolgen konnte. Bis zum 31. Oktober 2003 waren insgesamt 40 LEADER+-Aktionsgruppen (LAG) für eine Förderung ausgewählt worden. Ihr Aktionsgebiet umfasst 2,78 Mio Einwohner und eine Fläche von 27.000 km². Im Dezember 2003 erfolgte die Auswahl der letzten 5 LAG.

Um den Zielvorgaben entsprechende Aussagen liefern zu können, folgt die Ex post-Bewertung einer mehrstufigen Erhebungsmethodik. Dabei wurden die einzelnen Schritte sowohl mit dem Auftraggeber als auch länderübergreifend mit anderen Bewertern diskutiert und abgestimmt. Die Methodik enthält folgende Verfahrensschritte:

- Aktualisierung der Regionalanalyse;²¹⁵
- Auswertung der finanziellen Begleitdaten und der Informationen des LEADER-Online-Systems (LE-ON): Beschaffung von Grunddaten zur finanziellen Abwicklung und zum erreichten Output der LAG-Aktivitäten;
- Experteninterviews mit Fachstellen und den verantwortlichen Verwaltungsstellen bezüglich der institutionellen und administrativen Durchführungsbedingungen sowie der Relevanz und der Kohärenz der Maßnahmen: In der Halbzeitbewertung sind insbesondere die Umsetzungsprozeduren zu beurteilen. Dazu rechnen sowohl die Verwaltungsabläufe als auch die Qualität der Begleitung und Dokumentation. Wichtigster Aspekt war jedoch die „Funktionsweise“ des Förderprogramms. Diesbezüglich wurden im Rahmen der schriftlichen Grunderhebung die Auffassungen der LAG-Geschäftsführer bzw. –Vorsitzenden erfasst. Eine intensive Analyse der Verfahrensabläufe fand darüber hinaus über Interviews mit den LEADER-Managern statt. Außerdem interessierte der Ablauf des Auswahlverfahrens der LEADER-Gruppen, wozu eine mündliche Befragung einzelner an der Auswahl beteiligter Personen erfolgte.
- Baseline-Analyse: Grunderhebungen bei allen Lokalen Aktionsgruppen (Q40-Befragung), um zusätzliche Informationen zu folgenden Bewertungsaspekten verfügbar zu machen:

²¹⁴ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Anlage 1 der Ausschreibungsunterlagen – Leistungsbeschreibung für die Zwischenbewertung des LEADER+-Programms in Bayern, S. 4.

²¹⁵ Auf die Darstellung der Aktualisierung der SWOT-Analyse wird in diesem Bericht verzichtet. Vgl. ausführlicher FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG: Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006, Triesdorf 2003, S. 13 ff..

- Verlauf der Sensibilisierungsphase sowie der Funktionalität der Arbeitsweise der LAG; Bewertung der Implementierung der LAG und der Programmkriterien;
 - Kriterien der Projekt- und Partner-Auswahl in der LAG;
 - Aufbau von Vernetzungs- und Kooperationsmechanismen;
 - Förderschwerpunkte und Programmverlauf seit Umsetzungsbeginn; ggf. Verschiebungen der Prioritäten (insbes. in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung);
 - Unmittelbar erkennbare Ergebnisse sowie absehbare Wirkungen der Maßnahmen (quantitative und qualitative Auswirkungsindikatoren);
 - Erfahrungen mit der Anwendung der LEADER-Besonderheiten;
 - Beantwortung von ausgewählten Fragen der gemeinsamen Bewertungsfragen;
 - Verfahrensänderungen während der Projektlaufzeit, Realisierungsprobleme und Verbesserungsvorschläge insbesondere zur Verwaltungsvereinfachung.
- Intensivanalyse ausgewählter Gruppen und Projektträger nach einer festzulegenden Systematik; die Gruppenauswahl wie auch die Projektauswahl erfolgen in Abstimmung mit den beteiligten Verwaltungsstellen nach sachrelevanten Kriterien, z.B. nach der Art der Partnerschaften oder nach thematischen Schwerpunkten; hierbei sollen spezifische Bewertungsfragen vertiefend bearbeitet werden, z.B. in welcher Weise die Entscheidungsverfahren innerhalb der LAG zu einer Verbesserung der „Organisationsfähigkeit“ des Gebiets beigetragen haben. Dieser Teil der Analyse wird jedoch erst im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) in Form von „Fokus-Gruppen“ durchgeführt.
 - Unterstützung der Lokalen Aktionsgruppen bei der Durchführung dialogischer Evaluationsverfahren zur Analyse lokaler Aktionen sowie prozessbezogener Faktoren (Kommunikations- und Kooperationsgrad) oder zur strategischen Weiterentwicklung der regionalen Konzepte. Die Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen empfehlen eine intensivere Einbeziehung der Akteurs-Interessen in die Evaluation. Im Zuge der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist deshalb die Durchführung einer moderierten Selbstevaluation in bis zu fünf ausgewählten LAG geplant (vgl. Methode in Abschn. 3.4). Neben dem Nutzen für die LAG selbst liefert diese Vorgehensweise auch wertvolle Beiträge zur Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen, insbesondere zur Umsetzung der LEADER-Methode (Fragen in Abschn. 1, 4 und 5 der EU-Bewertungsfragen, siehe Anhang).
 - Gesamtbewertung des Programms; Beurteilung des „Mehrerts“ im Vergleich zu anderen laufenden Programmen; Weiterentwicklung der Monitoring- und Bewertungsverfahren. Die Analyse der Programmwirkungen beinhaltet die Beantwortung der gemeinsamen und programmspezifischen Bewertungsfragen. Die Halbzeitbewertung soll die bereits nachweisbaren Auswirkung von LEADER+ im Hinblick auf die allgemeinen Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion sowie die beiden Gesamtziele der Initiative bewerten, nämlich:
 - die Stärkung der Mainstream-Programme und der Politik der ländlichen Entwicklung allgemein;
 - die Unterstützung einer effizienten Ausnutzung der endogenen Potenziale von ländlichen Gebieten.

Letztlich geht es um die Beurteilung der Erreichbarkeit der Zielsetzungen auf Programmebene und - bei Diagnose von Umsetzungsdefiziten - um die Anpassung von Zielen und Strategien.

Die Gesamtbewertung liefert Informationen über die Relevanz der Fördermaßnahmen, die grundsätzliche Wirksamkeit der Fördermechanismen und (erste erkennbare) Wirkungen. Konzeption, Strategie und Management des Programms auf lokaler und auf Programm-Ebene werden in Bezug auf Verbesserungsmöglichkeiten geprüft. Darauf bauen Empfehlungen zur inhaltlichen Gestaltung und finanziellen Gewichtung der Programmmaßnahmen auf, die als Entscheidungsgrundlage für die Anpassung des LEADER+-Programms Bayern genutzt werden können. Um die eigentlich beabsichtigten Wirkungen der Gemeinschaftsinitiative zu erfassen, ist der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zu früh gewählt. Auch wenn erste Vorhaben im Jahr 2003 umgesetzt wurden, ist nicht zu erwarten, dass auf der Ebene der „Gesamtzielsetzungen der Strukturfonds“ bereits überzeugende Effekte zu quantifizieren sind. Die Mehrheit der Fragen zu den sozioökonomischen Wirkungen wird erst im Zuge der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bearbeitet (vgl. Hinweise zum Erfassungszeitpunkt im Anhang). Allerdings werden erste Elemente von (teilweise hypothetischen) Wirkungsketten bereits mehr oder weniger deutlich, die jedoch meist qualitativer Natur oder nur als physische Leistungs-Indikatoren messbar sind.

Die Arbeitsschritte sowohl der Halbzeitbewertung als auch der Aktualisierung der Halbzeitbewertung folgen im praktischen Ablauf dem Schema in Abbildung 13. Gerade angesichts der qualitativen Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen war bei der Datenbeschaffung und -interpretation eine enge Zusammenarbeit mit den beteiligten Aktionsgruppen und Verwaltungsstellen erforderlich. Der Mix aus miteinander vernetzten Modulen lieferte ein profundes Gesamtbild für die Einschätzung der vielgestaltigen Wirkungsebenen.²¹⁶

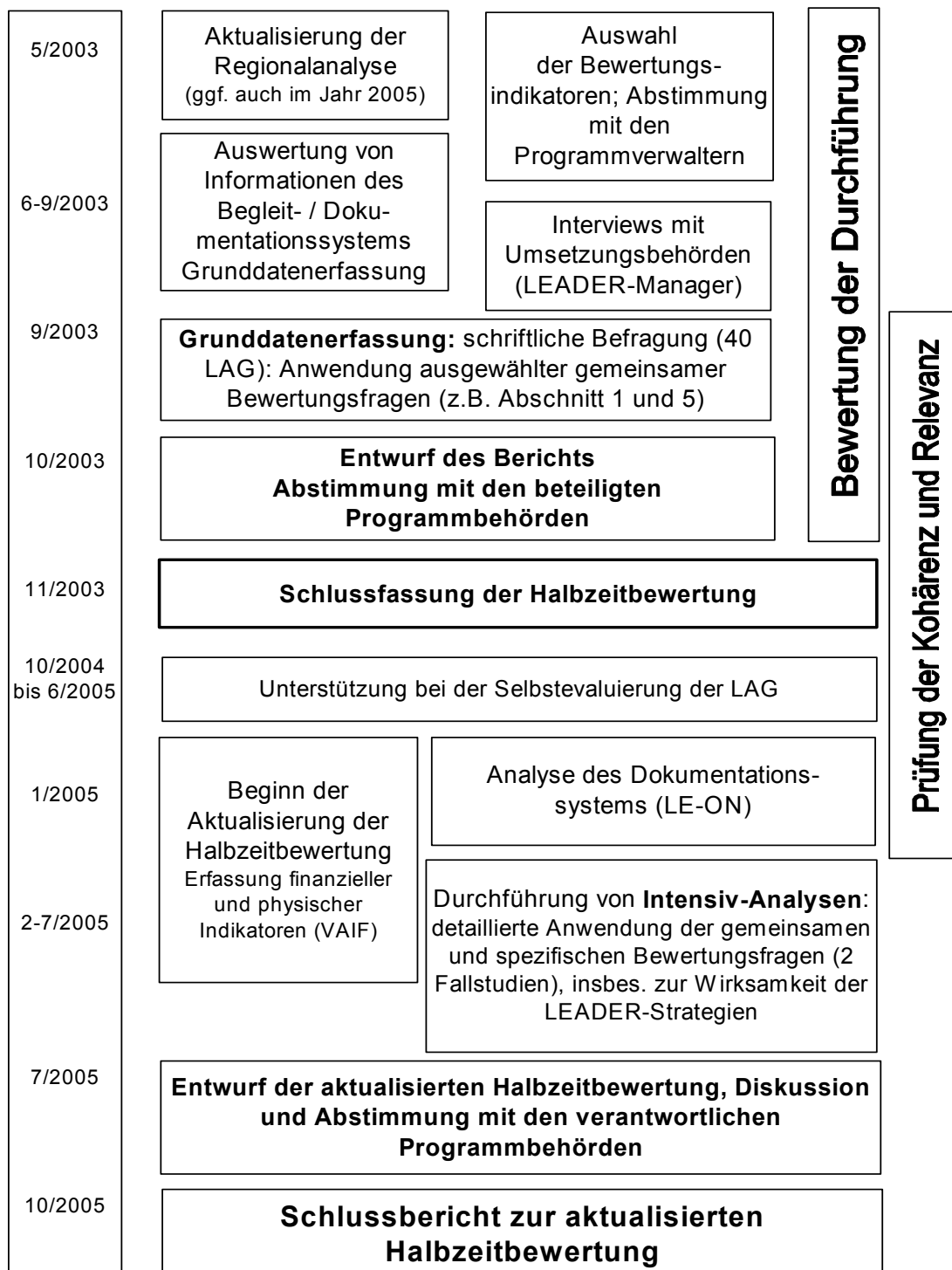
Aufgrund der Auswertung der Begleitsysteme (insbesondere LE-ON) und der Erkenntnis, dass kaum Projekte endgültig abgeschlossen waren, fanden im Rahmen der Halbzeitbewertung keine **projektbezogenen** Primärerhebungen statt. Die Leistungsindikatoren des Monitoring-Systems LE-ON wurden übernommen, da sie eine relativ valide und reliable Datengrundlage für die Halbzeit-Bewertung lieferten.²¹⁷ Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) werden durch die Befragung von direkten Förderbegünstigten und anderen, indirekt profitierenden Akteuren, spezifische Wirkungsaspekte erfasst und mit den Leistungsindikatoren abgeglichen. Dadurch wird eine Überprüfung der Daten des Begleit- und Dokumentationssystems ermöglicht. Auf die Beantwortung der Fragenkomplexe bezüglich der Wirkungen (Fragen zu Abschnitt 3 und 4 der gemeinsamen Bewertungsfragen, vgl. Anhang) wird an dieser Stelle verzichtet.²¹⁸

²¹⁶ Um den Bewertungsanforderungen der EU (vgl. „Gemeinsame Bewertungsfragen“ im Anhang) genügen zu können, wurden die im bayerischen LEADER+-Programm enthaltenen Indikatorenvorschläge ergänzt, um insbesondere den Beitrag der Besonderheiten der LEADER-Methode zur Erreichung der Ziele erfassen zu können. Die Operationalisierung der EU-Bewertungsfragen ist in der Übersicht im Anhang enthalten. Viele zusätzlich zu beschaffende Informationen wurden und konnten nicht von der Verwaltung bzw. vom Begleitsystem geliefert werden, sondern setzten Erhebungen direkt bei den Lokalen Aktionsgruppen durch die Evaluatoren voraus.

²¹⁷ Sofern die LEADER-Manager die Projekt-Daten und Indikatoren bei Bewilligung bzw. Abschluss einer Maßnahme für plausibel halten, werden sie in LE-ON übernommen.

²¹⁸ Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde eine Analyse der Leistungsindikatoren durchgeführt und eine qualitative Bewertung zur Einschätzung der Wirkungsrichtung der LEADER-Projekte von den LAG-Leitungsgremien verlangt. Vgl. FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG: Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ ...a.a.O., S. 68 ff..

Abbildung 13: Methodische Vorgehensweise und Ablauf der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigener Entwurf, 2003.

4.3.2 Relevanz der Programmstrategie

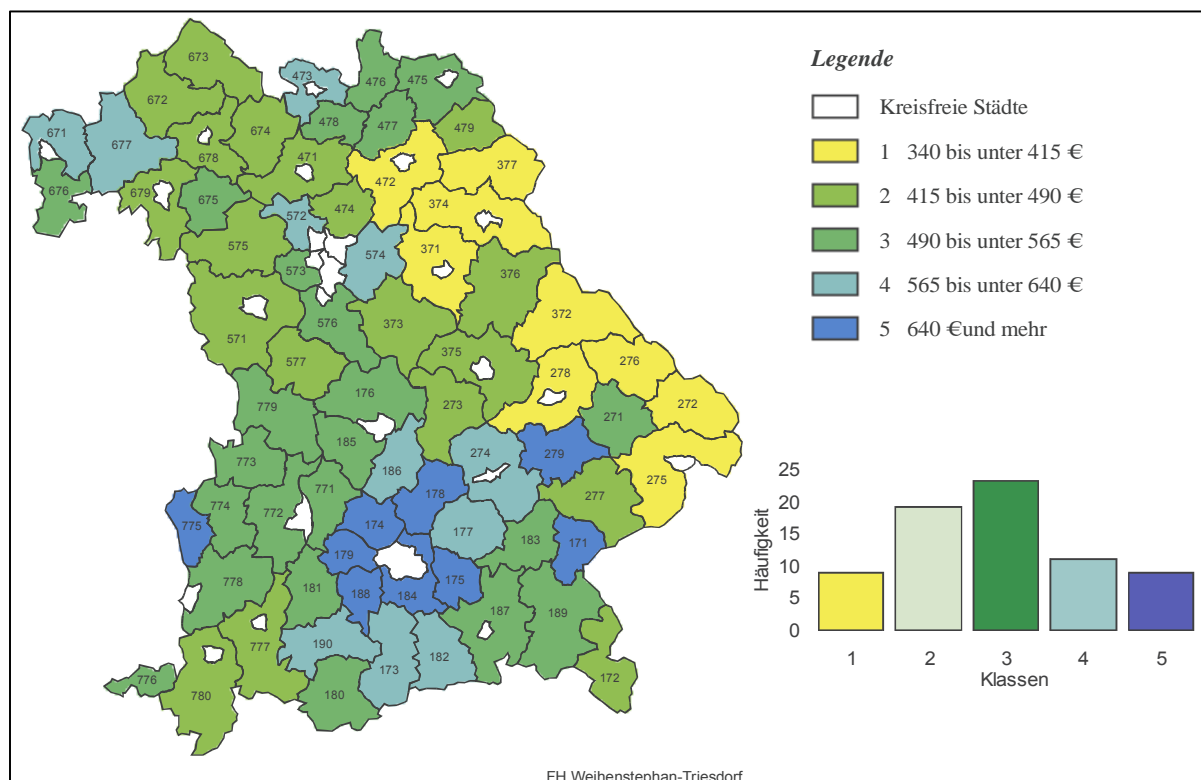
Die Beurteilung der Relevanz und der Übereinstimmung der Zielsetzungen des Programms soll Bezug nehmen auf die sozioökonomischen Probleme des Fördergebiets, aber auch auf die Durchführbarkeit und die realistischen Chancen einer auf Nachhaltigkeit angelegten Programmstrategie.

Die Relevanz der Programmziele, der titelspezifischen Ziele und der Gebietsabgrenzung des bayerischen LEADER+-Programms wurden bereits in der Ex ante-Bewertung geprüft.²¹⁹ Die Ausgangssituation der ländlichen Teilräume wird sowohl im EPPD ausführlich beschrieben als auch in der SWOT-Analyse der Halbzeitbewertung nochmals diskutiert. Wesentliche Änderungen ergeben sich auf Programmebene dadurch nicht, wenngleich sich die Einflüsse der Globalisierung zu verstärken scheinen und die konjunkturellen Einflüsse sich vor allem in einem sehr schwachen Steueraufkommen der Gemeinden widerspiegeln. Die in der Mehrzahl der ländlichen Räume festgestellten Schwächen wie niedrige Wettbewerbsfähigkeit, geringe Anteile wachstumsstarker Branchen, ungünstige Voraussetzungen für die Ansiedlung von High-Tech-Branchen, niedrige Kaufkraft und unzureichende Kommunikations- und Netzwerkstrukturen zur Bildung von Kompetenz-Clustern werden durch die Breite der titelspezifischen Ziele und Maßnahmen aufgegriffen. Ebenso werden Stärken wie hohe Umwelt- und Erholungsqualität aufgezeigt. Das mögliche Maßnahmenspektrum zeigt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „harten“ und „weichen“ Investitionen. So ist es in Teilen des Fördergebiets sicherlich notwendig, ergänzende kleine Infrastruktur-, Logistik- und Technologieinvestitionen zu fördern, während in anderen Teilen die Unterstützung z.B. von Kultur-, Marketing- und Qualifizierungsaktivitäten die größeren Entwicklungschancen versprechen. Gerade diese Breite der Programmziele erlaubt es, die Relevanz der angebotenen Hilfen von der lokalen Ausgangssituation abhängig zu machen. Die Schwerpunktsetzung des Programms ergibt sich deshalb aus den Zielen der 40 LAG, die diese in den REK formuliert haben (vgl. dazu Abschn. 4.3.3.1).

Dagegen ist nicht auszuschließen, dass sich regionale oder lokale Bedürfnisse in der Zwischenzeit geändert haben und daher eine Umgewichtung der regional spezifischen Zielsetzungen erfordern. Ein gravierendes Problem auf lokaler Ebene ist z.B. die in weiten Teilen Bayerns herrschende Finanznot der Gebietskörperschaften, die eine noch stärkere Konzentration der knappen Ressourcen auf impulsgebende Maßnahmen verlangt (vgl. Karte 4). Dass dieses Problem vor allem in kleineren LAG und räumlich in den nördlichen und östlichen Landesteilen (u.a. im Ziel 2-Gebiet) auftritt, lässt annehmen, dass dort die Relevanz von „Initiativ- oder Leuchtturmprojekten“, die eine breite Initialzündung auslösen könnten, besonders hoch ist. Darüber hinaus müssten in diesen Gebieten Wege gefunden werden, im Einzelfall finanzierungstechnisch angepasste Fördervoraussetzungen für Maßnahmen zu schaffen, die spezifische regionale und sektorale Entwicklungsengpässe und –potenziale des Fördergebiets aufgreifen.

²¹⁹ Vgl. die Kernaussagen in Abschn. 4.2.2.1 oder die ausführliche Darstellung in GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O.: Ex ante-Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ Bayern, Triesdorf 2000, S. 24 ff.

Karte 4: Kommunale Finanzkraft 2001 in bayerischen Landkreisen (Steuerkraftmesszahl in € je Einwohner)



Quelle: Eigener Entwurf auf Basis der Kreisdaten 2001 des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, 2003.

Dass immerhin 9 LEADER-Gruppen im Ziel 2-Gebiet liegen (davon 4 vollständig und 5 teilweise) zeigt, dass durch LEADER+ etwa ein Viertel der ausgewählten bayerischen Regionen profitieren, die auch im EU-Vergleich zu den strukturschwächsten zählen. Die Abhängigkeit von externen Einflüssen, die der Einzelne auch bei noch so hoher Motivation und Professionalität nicht ablegen kann, wird in diesen Regionen jedoch häufig so dominant, dass eine sozialökonomische Destabilisierung der Gebiete - im Extremfall mit der Folge einer passiven Sanierung - nicht auszuschließen ist. Gerade die aus regionalwirtschaftlicher Sicht (Tourismus, regionaler Wohnwert) notwendige Sicherung einer möglichst flächendeckenden Nah-Versorgung mit haushaltsbezogenen Dienstleistungen und die Erhaltung attraktiver Landschaftsstrukturen scheitert an der niedrigen kommunalen Steuerkraft und verlangt deshalb die intensive Unterstützung bei der Entwicklung neuer Problemlösungen, z.B. mittels des Förderschwerpunkts „Lebensqualität“, der von über der Hälfte der bislang ausgewählten LAG präferiert wird.

Die in vielen REK verbal genannten wirtschaftlichen und beschäftigungsbezogenen Ziele, z.B. Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen, sind aufgrund der konjunkturellen und strukturellen Ausgangslage im überwiegenden Teil der LEADER-Gebiete nach wie vor relevant. Die beabsichtigte Förderung spezifischer Maßnahmen wird nach Aussage des am Programm beteiligten Wirtschafts-Ressorts allerdings durch die Beschränkung der Förderhöhe der Projekte auf Gesamtkosten von max. 300.000 € (nach Vorgaben der EU-KOM) eingeschränkt. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Gründerzentren oder ähnlichen wirtschaftsbe-

zogenen Infrastrukturen wird somit erschwert, weil diese aus Gründen der Tragfähigkeit eine bestimmte Mindestgröße haben sollten.

Ebenso ist für die Bindung von Kaufkraft der Aufbau von Stadt-Land-Partnerschaften und regionsübergreifender Kooperationen als aussichtsreiche Chance in der Strategie des bayerischen Programms erwähnt. Gerade die knappen kommunalen Kassen sollten Anlass dazu sein, im Rahmen der gebietsübergreifenden Zusammenarbeit für eine verstärkte Anwendung dieser Strategie-Elemente zu sorgen.

Trotz vieler gegenläufiger Kräfte hat die breite Anwendung von Förderhilfen in weiten Teilen Bayerns allerdings mit dazu beigetragen, eine vergleichsweise hohe Lebensqualität in den Dörfern zu erhalten. Gleichzeitig ist es gelungen, durch die Weiterentwicklung der Beteiligungsverfahren eine Aktivierung von Bevölkerungskreise zu erreichen, die zuvor nicht oder nur am Rande in regionale Entwicklungsprozesse eingebunden waren. Damit werden wichtige qualitative Voraussetzungen dafür geschaffen, lokale Entwicklungspotenziale zu entdecken und besser zu nutzen, kommunale Probleme in Selbsthilfe zu lösen, den kulturellen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, aber auch neue Impulse im Sinne einer eigenständigen Entwicklung zu setzen.

LEADER+ greift somit die Grundlinien der bayerischen Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume auf und ergänzt synergetisch durch die Betonung des Pilotcharakters der Strategien und die Unterstützung einer effizienten Ausnutzung der endogenen Ressourcen die Lücke zwischen den Mainstream-Programmen und bislang nicht in diesem Umfang beachteten Entwicklungsanstrengungen lokaler und regionaler Akteure. Das bayerische Programm besetzt somit die Nahtstelle zwischen offizieller Landes- und EU-Politik und eigenständigen endogenen Strategien der Regionen. Dass es dabei bisweilen zu Friktionen und Abstimmungsbedarf kommen kann, wird in den folgenden Abschnitten aufgezeigt.

4.3.3 Analyse der Programm-Implementierung²²⁰

4.3.3.1 Programmziele, Strategie, Kohärenz

Ob es letztlich gelingt, mithilfe der Strukturinterventionen übergeordnete Zielsetzungen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, wird auch vom Bezug der LEADER-Fördermaßnahmen zum Bedarf der Gebiete, deren Stärken und Schwächen sowie vom Grad der Komplementarität mit anderen laufenden Fördermaßnahmen bestimmt. Simultan zur Bearbeitung der Fragen in Abschnitt 4.3.4 (der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU) wurden deshalb auch Fragen der Kohärenz und Komplementarität auf der lokalen Umsetzungsebene analysiert.

²²⁰ In diesem Abschnitt wurden die Antworten auf die – derzeit beantwortbaren - Fragen zu Finanzierung, Management und Bewertung des Programms bearbeitet (Abschnitt 5 der gemeinsamen Bewertungsfragen). Ein Teil der Fragen kann erst im Zuge der Aktualisierung beantwortet werden, vgl. Anhang „Bewertungsfragen und Indikatoren zur

Programmebene

Die **Ziele** des bayerischen LEADER+-Programms werden im genehmigten EPPD zunächst auf grundsätzlicher Ebene, dann in Bezug auf die Ausgangslage für die ländlichen Teilräume gemäß der Gebietskategorien des Landesentwicklungsprogramms, und schließlich auf Ebene der Titel und Schwerpunkte als spezifische Ziele dargestellt.²²¹ Die Zielformulierung erfolgte in qualitativer Form, da eine Quantifizierung auf Programmebene aufgrund der schwierigen Abschätzbarkeit der künftigen Aktivitäten der LAG nicht möglich war. Im Gegensatz dazu wurde allerdings von den sich bewerbenden LEADER-Gebieten verlangt, eine soweit wie möglich quantifizierte Zielübersicht für ihr Regionales Entwicklungskonzept (REK) zu liefern (vgl. Tabelle 16).

Zunächst wurden auf Programmebene die Ziele der EU-Leitlinie fast kongruent übernommen (EPPD, S. 39):

„LEADER+ soll den Akteuren des ländlichen Raums in Bayern Impulse geben, Überlegungen über das Potenzial ihres relativ kleinräumigen (d.h. weit unterhalb der Größe einer Planungsregion liegenden) Gebiets mit einer längerfristigen Perspektive anzustellen. Im Rahmen von Titel 1 „Entwicklungsstrategien“ werden neuartige und hochwertige integrierte Strategien für eine nachhaltige Entwicklung umgesetzt. Damit wird den ländlichen Gebieten Bayerns, die auf Dauer wettbewerbsfähige Erzeugnisse und Dienstleistungen schaffen bzw. erhalten wollen, die Chance geboten, ihre spezifischen Ressourcen nach einem integrierten Konzept im Rahmen einer zweckgerichteten und gebietsbezogenen Strategie, die auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnitten ist, auszuschöpfen. Der Aspekt der "Zusammenarbeit" im weiteren Sinne wird dabei ein Grundbestandteil von LEADER+ sein. Über Titel 2 „Zusammenarbeit“ wird die Gründung von hochwertigen Partnerschaften verschiedenartiger Akteure unterstützt. Eine solche Zusammenarbeit wird sowohl innerhalb einzelner ländlicher Gebiete, als auch zwischen den Gebieten eines Mitgliedstaats bzw. mehrerer Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit den EU-Beitrittsstaaten unterstützt.“

Darauf aufbauend folgen regionsspezifische Ziele für die Teilräume des ländlichen Raums (LEP-Kategorien) mit Aussagen zu „vorstellbaren“ Entwicklungsstrategien der LEADER-Gebiete. Hier wurden relevante Stärken und Schwächen der Teilräume aufgegriffen, ein potenzieller Bedarf auf Basis der Regionalanalyse abgeleitet und in Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Räume umgesetzt (EPPD, S. 40 ff.). Letztlich blieb es - dem bottom up-Prinzip folgend - den Regionen selbst überlassen, welche tatsächlichen Ziele sie sowohl in „Korrelation“ zum Programmansatz als auch zu ihrer Ausgangslage wählten (vgl. Abschn. 4.3.2 Relevanz).

Die **Entwicklungsstrategie** des bayerischen LEADER+-Programms baut einerseits auf vorangegangenen Förderkonzepten auf und versucht andererseits, bestehende und neue lokale Ansätze aufzugreifen und mit begleitenden Hilfen zu entwickeln. Auf diese Weise werden die Er-

Bewertung des bayerischen EPPD“.

²²¹ Vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern, Einheitliches Programmplanungsdokument ...a.a.O., S. 39 ff.

fahrungen der bisherigen Förderungen berücksichtigt und zugleich ausreichend Spielraum für die Entwicklungsdynamik in den neuen LEADER-Gebieten geschaffen. Auch die bereits durch LEADER II begünstigten Gebiete mussten erkennbar neue Strategien vorlegen, um den Zielen der Gemeinschaftsinitiative gerecht zu werden (z.B. in Bezug auf den Pilotcharakter). Durch die strikte Anwendung des Auswahlverfahrens mit spezifischen Kriterien war bzw. ist für alle Gruppen eine Einhaltung der strategischen Anforderungen für LEADER+ Grundbedingung. Die Kohärenz der Regionalen Entwicklungskonzepte mit den Programmzielen ist somit gewährleistet. Insofern hat sich das Auswahlverfahren bewährt. Allerdings fiel es im Auswahlverfahren bei einigen REK schwer, anhand von ziel-strategischen Aspekten wettbewerbsrelevante Unterschiede zwischen ausgewählten und nicht ausgewählten Gebieten zu identifizieren. Die Ziele waren nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums und der LEADER-Manager in nahezu allen REK der Bewerber LEADER-konform. Die Auswahl bezog sich in diesen Fällen darauf, Qualitätsunterschiede der einzelnen REK festzustellen und die qualitativ besseren (mit 2/3 Mehrheit) anhand vom StMLF vorgegebener Bewertungskriterien auszuwählen. Ein Teil der eingereichten REK musste in diesem Wettbewerb zwangsläufig ausscheiden. Die Unterschiede betrafen vorwiegend folgende Aspekte:

- Intensität der partizipativen Erarbeitung;
- Detailgrad der Ausarbeitung;
- Nachweis des Pilotcharakters für die Region.

Insofern lässt sich bei der Programmumsetzung eine sehr weit gehende **Übereinstimmung** des genehmigten LEADER+-Programms mit den regionalen Ausgangsbedingungen und den Zielen der LEADER-Gebiete sowie den in der Ex ante-Bewertung empfohlenen Strategie-Elementen²²² nachweisen.

Allerdings ist auf Grundlage der vorliegenden Evaluationsdaten derzeit in zwei Schwerpunkten des Titel 1 nur eine schleppende Zielrealisierung absehbar.²²³

Einmal werden im Schwerpunkt „Lokale Produkte“ zahlreiche Projekte durch enge fördertechnische Restriktionen behindert, teilweise sogar verhindert wenn es sich um „Anhang I-Produkte“ handelte. Verantwortlich dafür ist die rigide Abgrenzung zwischen der bayerischen Richtlinie zur Förderung der Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte („Öko-Regio-Richtlinie“) und dem LEADER+-Programm. Während beim Entwurf des EPPD noch eine relativ breite Begünstigtengruppe vorgesehen war, verlangte die EU-Kommission im Lauf des Genehmigungsverfahrens einen engeren Bezug zur Öko-Regio-Richtlinie herzustellen. Außerlandwirtschaftliche Antragsteller sind nach Maßgabe der Öko-Regio-Richtlinie jedoch nicht förderfähig. Deren Relevanz für die Umsetzung des Schwerpunkts „Lokale Produkte“ im Rahmen von LEADER ist aber sehr hoch. Damit wird nach Angaben der

²²² Vgl. GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O.: Ex ante-Bewertung des bayerischen LEADER+-Programms, Triesdorf 2000, S. 34. Die Empfehlungen finden sich im bayerischen EPPD auf S. 44 wieder.

²²³ BAYSTMLF: Protokoll zur Sitzung des Begleitausschusses LEADER+ in Bayern vom 5.6.2003 mit Informationen zum Ergänzung der Programmplanung vom 17.6.2003.

LEADER-Manager und des Landwirtschaftsministeriums eine Reihe von regional bedeutsamen Vorhaben verhindert. Diese Projekte entsprechen zwar dem LEADER-Ansatz, werden jedoch - weil Kommunen oder (Landschaftspflege-)Vereine als Antragsteller auftreten - derzeit nicht von den Fördergrundsätzen eingeschlossen. Bayern hat zwar im August 2003 eine erweiterte Förderfähigkeit in Bezug auf Anhang I-Produkte beantragt; bis November 2003 (Ende der Halbbeurteilung) hat die KOM aber noch nicht darüber entschieden, jedoch durch dreimalige Rückfragen eine zügige Lösung des drängenden Problems bislang verzögert.

Zum anderen können die schwerpunktbezogenen Ziele bezüglich der verstärkten Anwendung neuer Technologien kaum in vollem Umfang erreicht werden, da nur eine LAG den Schwerpunkt „Neue Technologien“ gewählt hat (vgl. Tabelle 15). Ein breiterer „Technologisierungsschub“ wie bei LEADER II darf deshalb von LEADER+ nach aktuellem Informationsstand nicht erwartet werden. Die intensivere Nutzung bzw. Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien ist zwar in fast allen REK zumindest auf Projektebene vertreten, in der Umsetzung befinden sich jedoch gegenwärtig erst 4 Projekte (verteilt auf 3 LAG).

Allerdings ist davon auszugehen, dass Aktivitäten, die auf eine stärkere Anwendung neuer Technologien abzielen, im Verbund mit anderen Handlungsfeldern noch ein größeres Gewicht erhalten werden. Dies ist im weiteren Verlauf der Programmumsetzung z.B. in den Förderbereichen Energietechnik, KMU/Dienstleistungen oder Tourismus (Info- und Reservierungssysteme, elektronische Card-Systeme) zu erwarten. Inwieweit darüber hinaus durch Aktivitäten in den anderen Schwerpunkt-Bereichen das Ziel „pilothafte Entwicklungsimpulse durch Anwendung neuer Technologien“ ein höheres Gewicht bekommt, hängt von der Innovationskraft der LAG und der Beratungsintensität beteiligter Fachbehörden ab. Wie im EPPD aufgezeigt wird, können insbesondere im ländlichen Stadt-/Umlandbereich oder bei Gruppen mit Verbindungen ins Umfeld der Verdichtungsräume solche „pilothaften Impulse“ aussichtsreich sein, weil unternehmensnahe Dienstleistungen hier häufiger nachgefragt werden und stärkere Marktkräfte (Nachfragepotenzial der Städte) die Tragfähigkeit neuer technologischer Lösungen grundsätzlich verbessern.

Ob es gelingt, mit Hilfe von LEADER umfassendere wirtschaftliche und beschäftigungsbezogene Ziele, die häufig verbal in den REK genannt wurden, zu erreichen, wird davon abhängen, ob im Zuge der Umsetzung vor allem in den kleineren Regionen die kritische Masse für diesbezügliche Projekte (z.B. Einführung von Vermarktungs- und Existenzgründereinrichtungen, einnehmenschaffende Infrastrukturinvestitionen, Qualifizierungs-Maßnahmen) erreicht werden kann. Das hängt außer von externen Rahmenbedingungen (z.B. allgemeine Konjunkturlage) insbesondere von der Realisierbarkeit und insbesondere der Wirksamkeit der LAG-Projekte in der zweiten Programmhälfte ab.

Lokale Ebene

Eine Zusammenfassung der Zielaussagen der 40 bisher ausgewählten LAG ist aufgrund des regionsspezifischen Charakters nur schwer möglich. Die jeweiligen Leit-Ziele können jedoch über das LE-ON-System (ein von Bayern für LEADER+ erarbeitetes EDV-System) für alle LAG

detailliert abgebildet werden.²²⁴ Der Bezug zu den Zielen der Programmebene wird am ehesten noch durch die Wahl der Schwerpunkte und der titelspezifischen Ziele erkennbar. Die diesbezügliche Zusammenstellung in Tabelle 15 zeigt, dass mehr als die Hälfte der LAG den Schwerpunkt 2 „Lebensqualität“ wählten. Er bot für die Gebiete ein breites „Dach“, unter dem sie ihre meist umfassenden Entwicklungsstrategien einordnen konnten, die stets aus mehr als 5 Handlungsfeldern bestanden. Die Konzentration auf den Schwerpunkt 2 ist zugleich ein Hinweis darauf, dass die Gebiete aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation einen besonderen Handlungsbedarf in der Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sahen. Es handelt sich dabei um Regionen, die überwiegend im Osten und Norden Bayerns liegen und zum ländlichen Raum zählen, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll (vgl. Karte 5). Hinzu kommen 3 weitere Gebiete, die „Lebensqualität“ als zweiten Schwerpunkt wählten. 14 LAG wählten den Schwerpunkt „Natur und Kultur“, drei den Schwerpunkt „Lokale Produkte“ (zusätzlich viermal als Nebenschwerpunkt) und nur eine LAG den Schwerpunkt „Neue Technologien“.

Tabelle 15: Schwerpunktthemen der bayerischen LAG

Schwerpunkte in Titel 1	Anzahl der LAG (Hauptschwerpunkt)	Anzahl der LAG (2. Schwerpunkt)
Neue Technologien	1	-
Lebensqualität	22	3
Lokale Produkte	3	4
Natur und Kultur	14	1

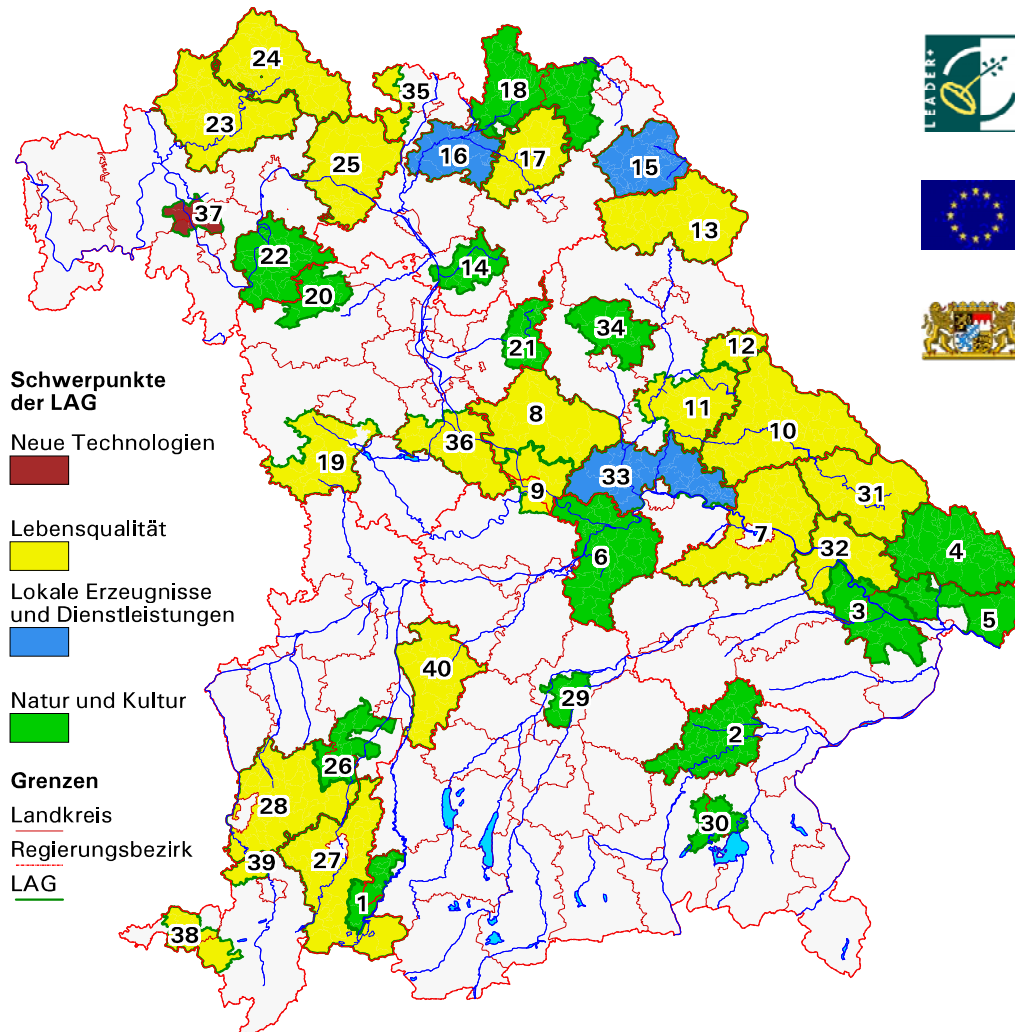
Quelle: BayStMLF, Monitoring-Tabellen 2002 und LE-ON

Die titelspezifischen Ziele zur gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit wurden in den REK meist nur von jenen Gebieten näher erläutert, in denen bereits entsprechende Kontakte und Kooperationsbeziehungen bestanden. Im Übrigen dürften sich die speziellen Ziele erst aus dem Abstimmungsprozess zwischen den kooperierenden Regionen ergeben.

²²⁴ Die jeweiligen REK-Ziele sind im Intranet des LE-ON-Systems beschrieben, vgl. www.le-on.org.

Karte 5: Lage und Schwerpunkte bayerischer LEADER-Aktionsgruppen

LEADER+ in Bayern 2001 - 2006



45 Lokale Aktionsgruppen (LAG)

- | | | |
|--------------------------------------|--|----------------------------------|
| 01 Auerbergland | 16 Lichtenfels e.V. | 31 Regen |
| 02 Mühldorfer Netz | 17 Kulmbacher Land e.V. | 32 Deggendorf |
| 03 Donau-Vils-Wolfach | 18 Naturpark Frankenwald e.V. | 33 Regensburger Vorwald und Jura |
| 04 Freyung-Grafenau | 19 Altmühltal-Wörnitz e.V./Region Hesselberg | 34 AG Obere Vils-Ehenbach (AOVE) |
| 05 Passau-Nord | 20 Südlicher Steigerwald e.V. | 35 Rodachtal |
| 06 Kehlheim | 21 Gesundheitsregion Hersbrucker Land | 36 ErLebniswelt Roth |
| 07 Straubing-Bogen | 22 Z.I.E.L.-Kitzingen | 37 Energie und Kabel |
| 08 Regina | 23 Bad Kissingen | 38 Impuls Westallgäu 10+ |
| 09 Jura 2000 | 24 Rhön-Grabfeld | 39 Altusried |
| 10 Cham | 25 Haßberge | 40 Wittelsbacher Land e.V. |
| 11 Oberpfälzer Seenland | 26 Regionalentwicklung Stauden | 41 |
| 12 Schönsee/Oberviechtach | 27 Ostallgäu | 42 |
| 13 InitiAktivkreis Tirschenreuth | 28 Unterallgäu | 43 |
| 14 Kulturerlebnis Fränkische Schweiz | 29 Freisinger Moos | 44 |
| 15 Sechsamterland Innovativ | 30 Chiemgauer Seenplatte | 45 |

Stand: Oktober 2003

Quelle: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, 2003.

Eine weitergehende Spezifizierung der Zielaussagen auf lokaler Ebene sollte durch die Quantifizierung von Ergebnis- bzw. Leistungsindikatoren in den Regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen. Diese sollen die beabsichtigten „Ergebnisziele“ zumindest umreißen, um eine spätere Zielerreichungsanalyse auf Output- und, sofern möglich, Ergebnis-Ebene durchführen zu können.

Die folgende Tabelle 16 enthält die aus den Regionalen Entwicklungskonzepten aggregierten Indikatoren des LE-ON-Systems ohne den Anspruch auf Vollständigkeit, da einige LAG aufgrund von ungewissen kausalen Zusammenhängen (LEADER-Projekt, Art und Umfang des Ergebnisses, Zielbeitrag) nur wenige Angaben zu den Leistungsindikatoren machen konnten.

Generell wurde von den LAG in der schriftlichen Befragung darauf verwiesen, dass es äußerst schwierig sei, Ziele für ein Pilotprogramm wie LEADER zu quantifizieren. Die in Bayern gewählte Lösung, Angaben zu den vorstellbaren REK-Zielen auf Ebene der erwarteten Ergebnisse mit Hilfe von Leistungsindikatoren zu erfassen, dürfte in diesem Zusammenhang das maximal mögliche Niveau eines Monitoring-Systems sein. Der Informationsgehalt und die Detailliertheit des LE-ON-Systems sind somit als äußerst ergiebig zu bewerten, hängen jedoch von der Sorgfalt der Datenpflege auf der lokalen Ebene ab. Insofern sind die Zielformulierung und insbesondere die Messung der Zielerreichung auf Ergebnis-Ebene der Verantwortung der LAG übertragen. Eine Gegenprobe der Indikatoren erfolgt durch die LEADER-Manager an den Regierungen, die bei Bewilligung bzw. Auszahlung eine entsprechende Vollzugskontrolle und erste Überprüfung der Erreichung der Projektziele durchführen.

Dessen ungeachtet darf angenommen werden, dass nicht wenige LAG die Ziele tendenziell relativ niedrig aufstellten, um gemäß dem Vorsichtsprinzip keine übertriebenen Erwartungen zu wecken und so leichter einen hohen Zielerreichungsgrad nachweisen zu können. Erwartungsgemäß bezogen sich die Angaben der REK-Ziele deshalb vermehrt auf physische Größen, z.B. die Zahl der direkt begünstigten Einwohner (Neue Technologien: rd. 978.000; Natur und Kultur: rd. 678.000), die Zahl der interkommunalen Vorhaben (Lebensqualität: 342 Projekte) sowie der neu einzuführenden Qualitäts- / Gütezeichen (Lokale Produkte: 33 Projekte). Dagegen scheuten sich die LAG, monetäre Größen (Umsatzziele) oder Beschäftigungsvolumina anzugeben, da vermutlich hier die größte Ungewissheit bezüglich einer Zielerreichung vorherrscht und gleichzeitig vielfältige externe Faktoren (z.B. Wirtschaftsentwicklung, Konsumklima) den Erfolg von LEADER-Maßnahmen beeinflussen könnten. Dennoch war es überraschend für die Evaluatoren, dass in jedem Schwerpunkt klare Dokumentationen der anvisierten Ziele zu finden waren.

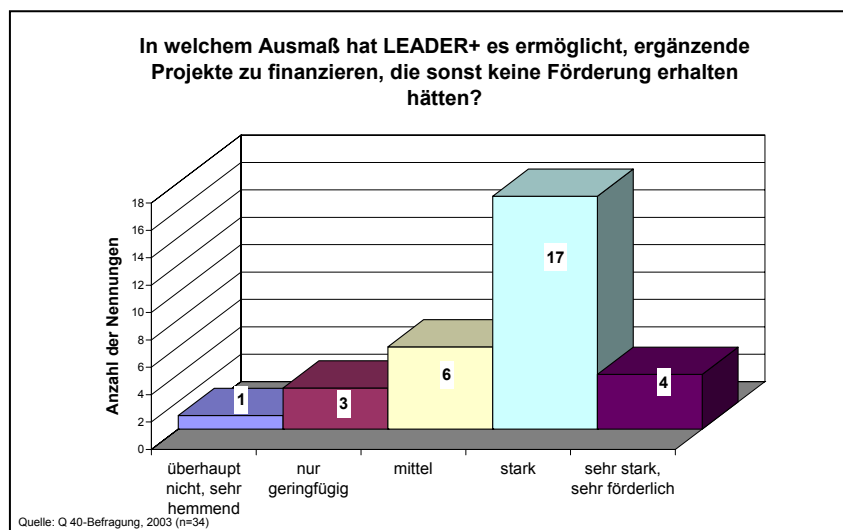
Die Spalte „Zahl der Projekte“ in Tabelle 16 zeigt den aktuellen Umsetzungsstand bezogen auf die gewählten Zielindikatoren. Hier ist ersichtlich, welchen derzeit in der Umsetzung befindlichen Projekten adäquate Zielindikatoren durch die LAG zugeordnet wurden. Besonders häufig wurden demnach die Indikatoren der Schwerpunkte „Lebensqualität“ und vor allem „Natur und Kultur“ gewählt. Dies dürfte zugleich ein Spiegel der Umsetzungsstrategien der LAG sein.

Tabelle 16: Aggregierte Ergebnis-Ziele der bayerischen LAG (Stand 10/2003)

	Ziele der REK	Zahl der Projekte*
Neue Technologien		
Anzahl realisierter Expertisen	28	17
Anzahl der eingeführten Neuerungen	23	14
Anzahl neugegründeter Unternehmen	4	1
Anzahl neugegründeter Kooperationen	30	9
Anzahl neuer Organisationen	7	0
Geschaffene Kapazitäten- Erwarteter Umsatz (€)	140.000	1
Anzahl Fortbildungsveranstaltungen	98	18
Anzahl Teilnehmer mit erfolgreichem Abschluss	574	6
Anzahl der Teilnehmerstunden	5.050	5
Anzahl geschaffener Vollzeit-Arbeitskraft-Äquivalente	31	9
Anzahl geschaffener Teilzeit-Arbeitsplätze	16	5
Anzahl gesicherter Arbeitsplätze (Voll-AK-Äquivalente)	17	1
Erzeugte Energie (in MWh)	12.261	1
Eingesparte Energie (in MWh)	1.000	0
Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Coaching, ...)	51	11
Zahl der direkt begünstigten Einwohner	979.960	63
Lebensqualität		
Anzahl Vorhaben zur Verbesserung der interkommunalen Vernetzung	342	42
Anzahl geschaffener bürgernaher Einrichtungen	53	43
Zahl neuer Veranstaltungen für Bürger	335	35
Anzahl Versorgungseinrichtungen	17	3
Anzahl davon profitierender Haushalte	8.210	2
Anzahl Entsorgungseinrichtungen	3	0
Anzahl davon profitierender Haushalte	3.700	0
Anzahl ökologischer Vorhaben: Naturschutzprojekte	59	5
Anzahl ökologischer Vorhaben: Energieprojekte	57	2
Höhe der direkt ausgelösten Folgeinvestitionen €	50.000	1
Lokale Produkte		
Anzahl Neuerungen Markenkonzepte	17	0
Anzahl Neuerungen Qualitäts-/Gütezeichen	33	2
Anzahl Produktinnovationen	19	3
Anzahl Vermarktungsorganisationen	22	8
Anzahl beteiligter Partner	199	13
Leistungsumfang (erwarteter Absatz, Stück)	0	0
Anzahl profitierender landwirtschaftlicher Betriebe	292	16
Anzahl profitierender touristisch-gastronomischer Betriebe	181	6
Anzahl sonstiger profitierender Betriebe	53	4
Anzahl sektorübergreifender Dachmarken	7	2
Anzahl der Existenzgründungen	10	2
Erwarteter zusätzlicher Umsatz (€)	176.000	2
Erwarteter zusätzlicher Gewinn (€)	20.200	0
Natur und Kultur		
Anzahl neugeschaffener Einrichtung Kulturnutzung	90	30
Anzahl neugeschaffener Einrichtung Umweltnutzung	49	19
Anzahl Inwertsetzung gebietstypischer Kultur-/Naturgüter	150	53
Zahl der durch Einrichtungen begünstigten lokalen Personen	677.824	56
Zahl der durch Einrichtungen begünstigten Gäste	2.821.100	32
Zahl zusätzlicher Übernachtungen	265.400	22
Zahl zusätzlicher Übernachtungsgäste	117.250	18
Zahl zusätzlicher Tagesgäste	393.033	40
Anzahl Partner / Kommunen	275	40
Anzahl zusätzlicher Veranstaltungen	402	32
Umsätze aus zusätzlichen Veranstaltungen (€)	214.956	4
Entwicklung ökologisch wertvoller Flächen (ha)	775	5
*) Zahl aller Projekte, die zum 15.10.2003 von den LAG in LE-ON eingetragen waren und dem jeweiligen Indikator zugerechnet wurden. Vielen Projekten wurden mehrere Indikatoren zugeordnet; die Zahl der Projekte kann somit nicht aggregiert werden. Die Aufstellung umfasst sowohl beantragte Projekte als auch in der Umsetzung befindliche und abgeschlossene Projekte.		

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis des LE-ON-Systems des BayStMLF, 2003.

Abbildung 14: Ergänzender Zielcharakter von LEADER+



Aus den Angaben der LAG bei der schriftlichen Grunderhebung ist darüber hinaus eine positive Bewertung des Ergänzungscharakters von LEADER+ zu erkennen. Das Ziel, die Mainstream-Programme zu unterstützen²²⁵, wird nach Meinung von zwei Dritteln aller befragten LAG-Geschäftsführer erfüllt. Lediglich vier

(12,5 %) betonten, LEADER hätte keine oder nur geringfügige Ergänzungen der bestehenden Förderlandschaft gebracht. Wie die LEADER-Manager bestätigten, sorgten verwaltungsinterne Abstimmungsverfahren dafür, dass LEADER soweit als möglich als Komplement zur Mainstream-Förderung genutzt wird. So werde zunächst geprüft, ob die lokalen Aktivitäten LEADER-konform seien oder über andere EU- und Landesprogramme unterstützt werden könnten. Erst wenn mit den zuständigen Fachbehörden (Regierungsebene) geklärt sei, wie gefördert werden könne, werde das Projekt bewilligt. Der im Programm-Management verankerte Verfahrensablauf (vgl. Abschn. 4.3.3.2) gewährleistet somit derzeit eine kohärente Verknüpfung von Projektzielen, LEADER-Programmzielen und den „verwandten“ Mainstream-Programmen. Es ist allerdings aufgrund von Angaben der LAG anzunehmen, dass gerade dieser zeitraubende Abstimmungsprozess die Umsetzung des Programms verlangsamt, weil mehrerer Prüfschritte abzarbeiten sind.

4.3.3.2 Bewertung des Programm-Managements und der Verfahrensabläufe

Programmebene

Nach Genehmigung des EPPDs wurden umgehend Informations- und Publizitätsmaßnahmen ergriffen, um potenzielle Antragsteller über die Ziele des Programms, die Fördermöglichkeiten und das Prozedere zu informieren. Offizielle Ausschreibungsinformationen im Bayerischen Staatsanzeiger (für die formale Bewerbung von Aktionsgruppen), mehrere Pressemeldungen, ein Info-Flyer (Februar 2002), die Einstellung von Informationen ins Internet, eine Pressekonferenz des Landwirtschaftsministers und mehrere regionale Info-Veranstaltungen der LEADER-Manager ergänzten sich gegenseitig.

²²⁵ EU-KOM: Leitlinie für die Bewertung von LEADER-Programmen ...a.a.O., hier insbesondere Frage 1.4 sowie Frage zu Titel 1.2.2. Vgl. die Bewertungsfragen im Anhang.

Das im bayerischen EPPD festgeschriebene Auswahlverfahren wird in 3 Schritten durchgeführt. Ziel ist es, 45 LEADER-Aktionsgruppen zu bestimmen, die qualitativ hochwertige Entwicklungsansätze vorlegen und durch ihre Umsetzung dazu beitragen, die anvisierten Programmziele zu erfüllen (siehe oben, Ziff. 4.3.3.1). Bereits im Mai 2002 - etwa 5 Monate nach der Genehmigung des Programms - fand ein erstes Auswahlverfahren statt, an dem 37 Bewerber teilnahmen. Davon wurden 28 Anträge von einer neunköpfigen Jury in einem transparenten Verfahren anhand einer Bewertungsliste mit spezifischen Kriterien ausgewählt (vgl. Tabelle 17). Um ausgewählt zu werden, musste eine zwei Drittel-Mehrheit im Entscheidungsgremium erreicht werden.

Tabelle 17: Kriterienliste für die Bewertung der Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) im Auswahlverfahren

	Bewertung der REK von 0 (schlecht) bis 5 (hervorragend) durch die Jury
Einwohnerzahl	
Einwohnerdichte	
LAG-Partnerschaft	
Bottom up	
Gebietsbezogenes integriertes Konzept	
Umweltschutz, Nachhaltigkeit	
Pilotcharakter	
Übertragbarkeit	
Gesamtpunktzahl	

Quelle: Verändert nach Vorlagen des StMLF, 2002

Ein zweites Auswahlverfahren fand noch Ende 2002 statt, an dem 20 Regionen die Chance ergriffen, ihr REK vorzulegen. Davon erfüllten weitere 12 LEADER-Gebiete die Anforderungen der Jury, so dass bis Ende 2002 bereits 40 LAG ihre Arbeit aufnehmen konnten.²²⁶

Der Nachteil eines Auswahlverfahrens ist, wie bei jedem Wettbewerb, dass die ausscheidenden Regionen, die ebenfalls gute Projektideen einbrachten, zunächst demotiviert und in einigen Fällen offenkundig in ihrem „Schwung“ gebremst wurden. Um die Dynamik des REK-Erstellungsprozesses in diesen Regionen weiterhin nutzen zu können und eine „Verlierer-Mentalität“ zu vermeiden, wurden nach Angaben des StMLF die Leitprojekte dieser Gebiete soweit möglich in die Mainstream-Förderung einbezogen.

Verzögerungen beim Aufbau des VAIF-Systems (von Bayern ausgearbeitetes elektronisches Verfahren zur Abwicklung investiver Förderprogramme) und auch die verspätete Einrichtung von LAG-Geschäftsstellen in einem Teil der LAG führten zu einer längeren Anlaufzeit von LEADER+, in der kaum Projekte auf lokaler Ebene umgesetzt wurden. Zwar wurden auf Grundlage von Genehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn einige Vorhaben auf den Weg

²²⁶ Das letzte Auswahlverfahren fand am 2. Dezember 2003 statt - und damit nach dem Zeitpunkt der Halbzeitbewertung. 11 Gebiete hatten sich um die restlichen 5 „freien Plätze“ beworben.

gebracht, die ersten Bewilligungen erfolgten jedoch erst am 13. Mai 2003 und damit rd. eineinhalb Jahre nach der Programmgenehmigung. Seitdem läuft das VAIF-System fast reibungslos und ermöglicht eine zügige und EU-rechtskonforme Umsetzung. Das System enthält Plausibilitätskontrollen und berücksichtigt die förderrechtlichen Vorgaben.

Das VAIF-System ist für alle drei an der Umsetzung beteiligten Ressorts (Landwirtschaft, Wirtschaft und Umwelt) das einheitliche Dokumentations- und Auszahlungsprogramm für Maßnahmen in Titel 1 und 2. Damit ist gewährleistet, dass auch Bewilligungen und Auszahlungen von EU- und Landesmitteln, die auf Grundlage von Richtlinien anderer Ministerien innerhalb von LEADER erfolgen, in einem zentralen EDV-Programm erfasst werden. Kontrollaktivitäten und Rechnungslegung werden dadurch erheblich erleichtert.

Weil über das VAIF-System die Monitoring-Daten gemäß dem - sehr spät bekannt gegebenen - Arbeitspapier der Kommission Nr. VI/43625/02-Rev.1 (vom 18.12.2002) abgebildet werden sollen, mussten die bereits konzipierten Antragsformulare für die LEADER-Anträge nochmals überarbeitet werden. Für bereits sehr früh gestellte Anträge (im Laufe des Jahres 2002) bedeutete dies eine nochmalige Durchsicht und Nachbesserung, was zu Mehrbelastungen und verständlichen Verstimmungen auf lokaler Ebene führte (vgl. unten, Abbildung 16 sowie die Ausführungen dazu).

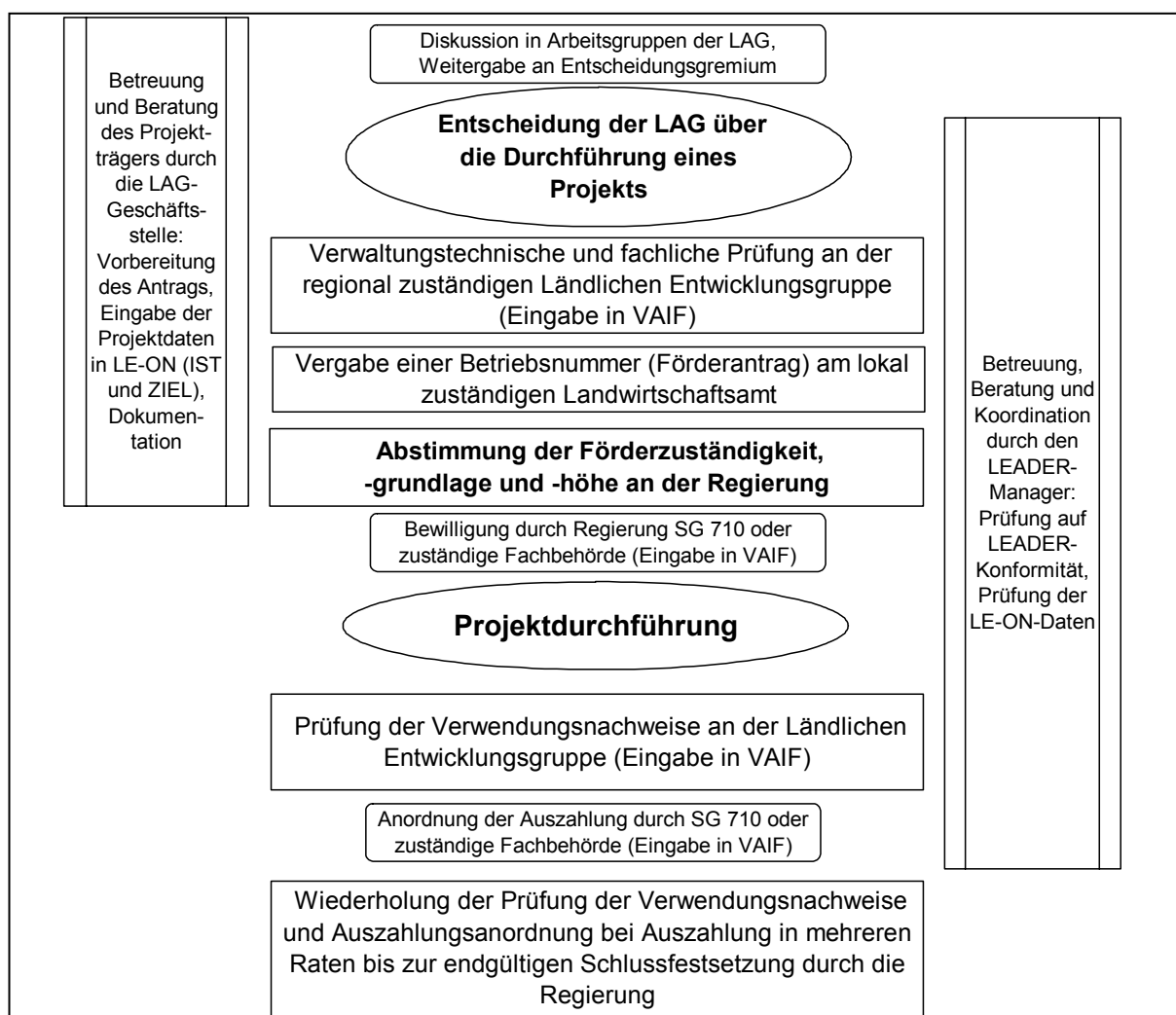
Darüber hinaus stellte das StMLF den LEADER-Gruppen das ebenfalls eigens für LEADER+ erarbeitete internetbasierte Content-Management-System LE-ON zur Verfügung, das sowohl als Hilfsmittel für das Projektmanagement innerhalb der LAG (Intranet) als auch zur bayernweiten Dokumentation der LAG-Aktivitäten dienen soll (vgl. Abschn. 4.3.4.2). Die LAG standen LE-ON zunächst skeptisch gegenüber, da sie einen erhöhten Dokumentationsaufwand vermuteten. Im Gegenzug erübrigten sich jedoch umfangreiche (jährliche) Berichtspflichten. In LE-ON werden u.a. Projekt- und LAG-Daten, Arbeitsgruppen-Informationen und Indikatoren zum Vollzug des Programms auf drei Ebenen gebündelt.²²⁷ Die Finanzdaten werden über VAIF innerhalb der Verwaltungsebenen abgewickelt. Die LEADER-Manager sind für den Abgleich der Daten zwischen beiden Systemen verantwortlich. Beide EDV-Systeme wurden - wie oben dargestellt - für verschiedene Zielrichtungen entwickelt und werden aus technischen Gründen getrennt verwaltet. Zudem wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen auf eine Schnittstelle zwischen beiden Systemen verzichtet. Allerdings verursacht dies einen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die LEADER-Manager, dem jedoch als wesentlicher Vorteil eine zusätzliche Plausibilitätsprüfung der Förderdaten und Indikatoren gegenüber steht. Alles in allem können über die Systeme umfangreiche und zuverlässige Daten für die Dokumentation des Programmfortschritts zur Verfügung gestellt werden. Die Halbzeitbewertung des Programms wurde dadurch erheblich erleichtert.

Der allgemeine Verfahrensablauf zur Umsetzung des LEADER-Programms wird in Abbildung 15 dargestellt. Er umfasst etwa 10 Schritte, die teils nacheinander, teils parallel ablaufen. Ein wich-

²²⁷ Drei Zugriffsebenen wurden abgegrenzt: LAG-Ebene, LEADER-Manager-Ebene, Ministeriums-Ebene.

tiger Dreh- und Angelpunkt ist die Koordination durch die LEADER-Manager, die in engem Kontakt mit den Entscheidungsgremien bzw. Steuerkreisen der LAG stehen und so fast von Beginn an beratend eine programmkonforme Entwicklung der Projektideen unterstützen. Gleichzeitig stimmt der LEADER-Manager die Förderanträge mit den zuständigen Fachressorts ab. Das Entscheidungsgremium der LAG entscheidet über die grundsätzliche Einpassung der Projekte in die Strategie des REK und die Durchführung von Vorhaben unter dem Dach der Aktionsgruppe. Zusätzlich wurde vom Landwirtschaftsministerium eine Checkliste für die LAG-Verantwortlichen erstellt, die den Verfahrensablauf für Projektträger und Antragsteller transparenter gestalten soll (vgl. URL: www.le-on.org, Rubrik Förderung).

Abbildung 15: Verfahrensablauf LEADER+ in Bayern



Quelle: Eigener Entwurf, 2003.

Die Erfahrungen der Praxis mit dem skizzierten Verfahrensablauf der LEADER-Förderung sind nach Aussagen der LAG und der LEADER-Manager ambivalent:

- Auf der einen Seite gelingen in einigen Gebieten und abhängig vom Inhalt der Förderanträge relativ schnelle und unkomplizierte Abläufe durch zügiges informelles Abstimmungsverhalten. In diesen Fällen liegt der Zeitbedarf zwischen Projektentscheidung der LAG und der Bewilligung zwischen 2 und 4 Wochen.
- Auf der anderen Seite ergeben sich bei bestimmten schwierigen und komplexen Projekten den Angaben der LAG zufolge Verzögerungen durch die erforderlichen sorgfältigen Prüfungen der (vielen) einbezogenen Verwaltungsstellen, die bei einigen Projekten zu extrem langen Bewilligungszeiten führten.

Ein Grund dafür ist sicherlich der besondere (multisektorale, innovative, beteiligungsorientierte) Charakter der Projekte, der eine eindeutige Zuordnung zu einer Förder-Richtlinie und auch zur Zuständigkeit eines Ressorts erschwert. Das Landwirtschaftsministerium hat zur Behebung dieser Schwierigkeit für sich eine so genannte „Auffangzuständigkeit für LEADER“ geschaffen. Abhängig von der Zahl der eingebundenen Fachbehörden und Abteilungen ergeben sich bisweilen zeitliche Verzögerungen. Eine weitere Ursache ist allerdings auch die erhöhte „Prüfdichte“ von Rechnungshöfen verschiedener Ebenen in den vergangenen Jahren. Dadurch wurde den Verwaltungsstellen - insbesondere im Rahmen von LEADER - implizit ein sensibleres Bewilligungsverhalten auferlegt. Die LEADER-Gruppen empfinden dies als „solides Sicherheitsdenken der Bewilligungsbehörden“ über die Machbarkeit von LAG-Maßnahmen, das dem Fortschritt der geplanten Aktivitäten nicht immer förderlich ist (s.u. „LAG-Ebene“). Es bleibt zu hoffen, dass die mit der Umsetzungsdauer wachsende Routine künftig zu beschleunigten Verfahrensabläufen führt. Die Verwaltungspraxis im Jahr 2003 lässt bereits darauf schließen.

Aus Sicht der Antragsteller dürften Vereinfachungsmöglichkeiten allerdings auch durch eine Reduzierung der Zahl der Verfahrensschritte erreichbar sein (vgl. Abbildung 15). Es ist zweifelsohne Pflicht der Verwaltung, den haushalts- und verfahrensbezogenen Verordnungen zu genügen; allerdings ist es auch zweckdienlich, einen möglichst schlanken Verfahrensweg zu wählen. Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, ob eine vereinfachte Betriebsnummernvergabe ohne Einbeziehung der Landwirtschaftsämter ermöglicht werden könnte. Die obligatorische Prüfung an den Ländlichen Entwicklungsgruppen ist jedoch für die fachliche Beurteilung und verwaltungstechnische Bearbeitung (VAIF-Eingabe, Vier-Augenprinzip) notwendig.

Im Grunde ist es jedoch eine nicht mit den Zielen von LEADER zu vereinbarende Regel, dass auch relativ kleine Förderprojekte (und die damit verbundenen geringfügigen Fördersummen) von so aufwändigen Verwaltungsverfahren (und den damit einhergehenden Verfahrens- und Kontroll-Kosten, die u.a. auch durch EU-Verordnungen bedingt werden) begleitet werden. Als Alternative dazu wäre zumindest für Projekte mit geringem Fördervolumen (Studien, externe technische Hilfe, Events, kleine Fördermaßnahmen) eine Art Dispositionsfond wünschenswert, der in Eigenverantwortung der LAG ohne die Summe aller Prüfschritte und Förderregeln („Be-

schränkungen“) zu verwalten wäre. Allerdings wäre die LAG dann in vollem Umfang für diese Ausgaben haftbar und müsste dazu von der Landwirtschaftsverwaltung „beliehen“ werden.

Finanzielle Umsetzung

Nach Angaben der LAG bildet die schwache Finanzkraft von Kommunen in den LEADER-Gebieten ein grundsätzliches Problem. Es verzögerte eine raschere Umsetzung der REK und erschwerte die Entscheidung über die Einstellung von LAG-Personal. Der späte Aufbau von LAG-Geschäftsstellen hängt allerdings auch damit zusammen, dass dafür vorgesehene Zuschüsse maximal für eine Laufzeit von 5 Jahren bewilligt werden. Um bis zum Ende der Umsetzungsperiode (2008) Fach-Personal zur Verfügung zu haben, warteten die verantwortlichen Gremien (LAG-Mitglieder, Kreistage, Gemeinden) zunächst den Abschluss konzeptioneller Vorarbeiten ab. Die meisten Regionalmanagements wurden deshalb erst im Laufe des Jahres 2003 eingerichtet.

Tabelle 18: Finanzielle Umsetzung des bayerischen LEADER+-Programms (Titel 1 u. 2)

	Anzahl Förderfälle		Gesamtkosten*		EU-Anteil		Sonst öffentliche Ausgaben		Privat	
	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung
Gesamt bis 19.11.03	189	28	15.944.604	1.530.180	6.696.846	458.540	6.907.025	462.051	2.340.732	395.745
bis 30.06.2003	38	0	4.248.192		1.840.890		1.831.899		575.403	
1.7. bis 30.09.2003	103	7	7.678.020		3.321.139		3.455.841		901.040	
1.10. bis 19.11.2003	48	21	4.018.392		1.534.817		1.619.286		864.289	
Finanzplan**			53.860.000		26.930.000		19.204.000		7.726.000	
Realisierungsgrad***			29,6		24,9		36,0		30,3	

*) Die Gesamtkosten (einschl. der nicht förderfähigen Kosten) betragen in der Spalte Bewilligung 20.443.670 €.
 **) Geplante finanzielle Ausgaben bis 2003 lt. EPPD, S. 62
 ***) Realisierungsgrad = Zeile Insgesamt in Relation zu Finanzplan
 Quelle: SIMLF, 2003 (VAIF)

Bis November 2003 wurden insgesamt 189 Maßnahmen mit rd. 15,9 Mio. € zuwendungsfähigen Kosten gefördert. Einschließlich der nicht förderfähigen Kosten betragen die ausgelösten Investitionen rd. 20,4 Mio. €. Die jeweiligen Kofinanzierungsanteile und Realisierungsgrade²²⁸ sind aus der Finanztafel ersichtlich. Insbesondere die Auszahlungen für abgeschlossene Projekte liegen weit hinter den Erwartungen zurück. Auch wenn damit im Vergleich zum Finanzplan des EPPD ein Rückstand zu verzeichnen ist, zeigt der zeitliche Verlauf der Bewilligungen, dass sich seit April 2003 der finanzielle Umsetzungsprozess beschleunigt hat und nun eine zügigere Mittelbindung und Auszahlung zu erwarten ist.

Trotzdem ist der von der „n+2-Regel“ ausgehende Druck auf die Programmverwaltung dem Entwicklungsverlauf des Programms nicht förderlich, und wird voraussichtlich zum Verlust von dringend benötigten Fördermitteln von über 1 Mio. € EU-Mitteln für die - zum Teil äußerst finanzschwachen - LEADER-Gebiete führen. Wenngleich auch das vorgeschriebene LAG-Auswahlverfahren und Bewilligungsverzögerungen auf Landesebene „produktive“ Umsetzungszeit kosteten und Programmverzögerungen nach sich zogen, ist die späte Genehmigung des

²²⁸ Der Realisierungsgrad bezieht sich jeweils auf den Stand 19. 11.2003. Die Finanz-Mittel für Titel 4 Programmbeleitung und –bewertung sind dabei nicht berücksichtigt. Titel 3 wird ausschließlich über den Bund verwaltet.

Programms im Dezember 2001 eine der Hauptursachen für die im Jahr 2003 aufgetretenen Schwierigkeiten, die vorgesehenen Jahrestanchen zu verausgaben. Wäre die Genehmigung des bayerischen Programms nicht am 17.12.2001 erfolgt, sondern 15 Tage später, also Anfang Januar 2002, wäre die n+2 Regel ohne einschneidende Folgen und in Bayern unproblematisch anzuwenden. So aber erfolgt eine Benachteiligung des Landes aufgrund der vorwiegend von der EU-Kommission zu verantwortenden späten Programmgenehmigung. Im Vergleich zu Programmen, die erst 2002 genehmigt wurden, verliert Bayern somit ein knappes Jahr für potenzielle Mittelbindungen und -auszahlungen.

Die Bewerter schlagen deshalb vor, die Finanzabwicklung dem tatsächlichen Verlauf der Programmumsetzung anzupassen. Zumindest für die in den letzten drei Monaten eines Jahres genehmigten Programme sollte eine Übergangsregelung gelten, die den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt. Vorstellbar wäre, die n+2-Regel auf das Quartal zu beziehen, in dem die Programmgenehmigung stattfand.

LAG-Ebene

Nach den beiden Auswahlverfahren waren nach Angaben der LEADER-Manager zwei Reaktionen zu beobachten:

- Eine Gruppe von LAG, insbesondere mit schon aktivem Regionalmanagement, wollten zügig in die Umsetzungsphase starten und beantragte relativ schnell Fördermaßnahmen.
- Eine andere Gruppe von LAG kümmerte sich zunächst um den Aufbau einer operativen Einheit. Meist wurde die Form einer eigenen Geschäftsstelle, in 7 Fällen allerdings auch die Vergabe von Projektmanagement-Verträgen an externe Büros gewählt.

Unter die zweite Gruppe fielen meist die neu ausgewählten Gebiete, die noch keine Erfahrung mit LEADER hatten bzw. auch „alte Gebiete“, die sich aber aufgrund der LEADER+-Kriterien neu organisieren mussten (z.B. Lkr. Freyung-Grafenau). Insgesamt sind 19 der 40 bislang ausgewählten Gruppen erstmalig an LEADER beteiligt, 21 Aktionsgruppen konnten dagegen bereits Erfahrungen in LEADER II sammeln. In LEADER I existierten 3 Gebiete, die sich jedoch heute auf 4 Aktionsgruppen verteilen.²²⁹ Das ausgewogene Verhältnis zeigt, dass in Bayern ausreichend Vorkehrungen dafür getroffen wurden, dass auch neue Gebiete partizipieren können.²³⁰ Andererseits ergaben sich aus der Q40-Befragung zahlreiche Hinweise auf Lerneffekte der LEADER II-Gruppen, die bei der Vorbereitung von LEADER+ wesentliche Erleichterungen brachten, z.B. beim Aufbau eines Regionalmanagements, der Strukturierung von Beteiligungsformen und –mechanismen, im Innen- und Außenmarketing oder der verbesserten Anwendung methodischer Standards. Insgesamt ist in den „erfahrenen“ LAG die Intensivierung von Kontak-

²²⁹ Das Biosphärenreservat Rhön war LEADER I – Gebiet und umfasste Teile der heute formal eigenständigen LAG Landkreis Rhön-Grabfeld und Landkreis Bad Kissingen. Beide arbeiten jedoch eng zusammen und unterhalten nur eine Geschäftsstelle in Bad Kissingen.

²³⁰ Vgl. die Kriterien zu Frage 5.1 der gemeinsamen Bewertungsfragen im Anhang.

ten, sei es zu Behörden oder auch zu Kooperationspartnern, eine der wichtigsten Erfahrungen in der vergangenen Umsetzungsphase gewesen („horizontale und vertikale Partnerschaften“).

Tabelle 19: Merkmale der bayerischen LAG

		Anzahl	Anteil der ausgewählten LAG (%)	
Anzahl der LAG	ausgewählt unter L+	40		
	maximal im Programm vorgesehene Anzahl	45		
	LEADER+ LAG, die Begünstigte waren	in LEADER I in LEADER II	4 21	10 53
LAG nach Art des Gebiets	in Ziel 2-Gebieten	vollständig teilweise	4 5	10 13
	vollständig außerhalb von Ziel 2		31	78
	einschließlich Natura 2000-Gebiete		40	100
	in benachteiligten Gebieten	vollständig teilweise	26 11	65 28
	LAG nach gewähltem Schwerpunktthema	Einsatz neuen Know-hows und neuer Technologien Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum Aufwertung der lokalen Erzeugnisse Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials Sonstiges Mehr als ein Thema gewählt	1 22 3 14 0 9	3 55 8 35 0 23
Anzahl der LAG nach Größe des Gebiets	< 250 km ²		7	18
	250 bis 500 km ²		7	18
	500 bis 1000 km ²		16	40
	1000 bis 2000 km ²		10	25
	> 2000 km ²		0	0
Gesamtgröße der ausgewählten LEADER-Gebiete (km²)		26.993		
Gesamtbevölkerung der ausgewählten LEADER-Gebiete (in 1000 Einwohner)		2.787		
Durchschnittliche Bevölkerungsdichte je LAG (Einwohner je km²)		103,2		
Anzahl der LAG nach Bevölkerung	< 10.000 Einwohner		0	0
	10.000 bis 50.000 Einwohner		14	35
	50.000 bis 100.000 Einwohner		18	45
	> 100.000 Einwohner		8	20
Anzahl der LAG nach Rechtsstruktur	Lokale und regionale Behörde		0	0
	andere öffentliche Körperschaft		0	0
	Staatliches Unternehmen		0	0
	Vereinigung ohne Erwerbszweck (Verein usw.)		37	93
	Private Unternehmen		3	8
	Genossenschaft		0	0
	Berufsorganisation		0	0
Sosntige		0	0	
Anzahl der LAG nach dem Anteil von Wirtschaftsakteuren / Verbänden im Entscheidungsfindungsorgan	< 50 %		0	0
	> 50 bis 75 %		40	100
	> 75 %		0	0
Anzahl der LAG, an deren Entscheidungsfindungsorgan Umweltinstitutionen beteiligt sind*		30	75	
Anteil der LAG, deren Gebiet sich nicht mit einer Verwaltungseinheit deckt		24	55	
*) Behörden oder im Umweltbereich tätige Nicht-Regierungsorganisationen				
Quelle: StMLF, Monitoring-Daten 2002				

Tabelle 19 gibt einen Überblick über spezifische Merkmale der bayerischen LAG. Die regionale Verteilung mit Schwerpunkten in Ober- und Unterfranken, der Oberpfalz und Schwaben ist aus Karte 5 ersichtlich. 9 LAG liegen (zumindest teilweise) im Ziel 2-Gebiet, ferner umfassen alle Aktionsräume Natura 2000-Gebiete. Die bayerischen LAG nutzen die gesamte Spannweite bezüglich der Bevölkerungskriterien aus. Die kleinste Gruppe Altusried umfasst nur eine Gemeinde mit rd. 10.000 Einwohnern, die allerdings als potenziellen Ersatz für ihr REK ein erweitertes

Konzept für den gesamten nördlichen Landkreis Oberallgäu in der dritten Auswahlrunde vorlegte. 8 größere Landkreise überschreiten dagegen die 100.000 Einwohner-Grenze.

Die Förderregeln und Verfahrensabläufe wurden zunächst von vergleichsweise vielen Gruppen als ausgesprochen kompliziert (59,4 %), zu Beginn wenig überschaubar und zu wenig flexibel empfunden (s.o. „Programmebene“ sowie Abbildung 16). Nach der Auswahl der REK bestand die Erwartung, dass nun zügig Projektbewilligungen erteilt würden. Allerdings mussten von Seiten der Verwaltung die Einzelprojekte in die gültigen Förderrichtlinien eingepasst werden, wobei Detailfragen auftauchten, die nicht immer zeitnah gelöst werden konnten. Unsicherheiten bei der Interpretation von Förderrichtlinien schlug sich nach Angaben der schon früh aktiven LAG-Geschäftsstellen (insbesondere der früheren LEADER II-Gruppen) bemerkbar auf die Motivation der lokalen Akteure nieder. Die Projektbeantragung und –abwicklung wurde dadurch erschwert.

Die insgesamt verhaltene Begeisterung für das LEADER+ - Programm geht zu einem erheblichen Teil auch auf Förderbedingungen zurück, die von den LAG zunächst so nicht erwartet werden konnten und die ihren Grund zumeist im EU-Recht haben. Dazu gehören insbesondere:

- Ausschluss der Förderung von lokalen Produkten außerhalb der Fördergrundlage der Öko-Regio-Richtlinie (vgl. ausführlicher in Abschn. 4.3.3.1).
- Einschränkung der Akquisition von Privatmitteln aus Werbe- und Marketingaktivitäten (Anrechnungs- bzw. Abzugspflicht von Sponsorengeldern mit Gegenleistungen in Form von Werbeverträgen usw.) oder projekt- und zweckgebundenen Spenden;
- Anfängliche Nicht-Anrechnung von Teilnehmergebühren bei Qualifizierungsmaßnahmen als Kofinanzierungsbestandteil (inzwischen ESF-konform gehandhabt und als Kofinanzierung einsetzbar);
- Nicht-Anrechnung von Eigenleistungen: Eigenleistungen etwa von Vereinen entsprechen nicht den Haushaltsgrundsätzen (BayHO) und sind von den zuwendungsfähigen Kosten abzuziehen;
- Teilweise Verzögerungen bei der Klärung haushalts- und fördertechnischer Fragen, wodurch bei den Antragstellern Missfallen am Förderprogramm ausgelöst wurde;
- Einschränkung der Förderfähigkeit von Infrastrukturinvestitionen, aus denen Nettoeinnahmen²³¹ entstehen; sofern etwa Versorgungseinrichtungen im öffentlichen Interesse errichtet werden (z.B. Dorfläden, Museen, Naturinformationszentrum), sind von den förderfähigen Kosten geschätzte Nettoeinnahmen in Abzug zu bringen. Dies spielt dann keine Rolle, wenn bei Infrastrukturprojekten die jährlichen Betriebskosten die Bruttoeinnahmen übersteigen; bei kommunalen Investitionen zur Unterstützung der Vermarktung kann jedoch insbesondere im Schwerpunkt „Lokale Produkte“ (z.B. Vinotheken, Dorfläden, Markthallen) daraus eine Förderbeschränkung erwachsen. Gerade in den strukturschwachen ländlichen Räumen ist die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung einer (ökonomisch) tragfähigen Nahversorgung.

²³¹ Nettoeinnahmen: Bruttoeinnahmen abzüglich laufender betrieblicher Aufwendungen, ohne Abschreibung und Kapitalkosten.

Aus den genannten Gründen hat sich die Nachfrage nach Fördermitteln aus LEADER+, aber auch aus anderen Programmen, in den bayerischen Regionen unterschiedlich entwickelt. Dabei lassen sich drei Gruppen mit jeweils weitgehend gleichlaufender Entwicklung erkennen:

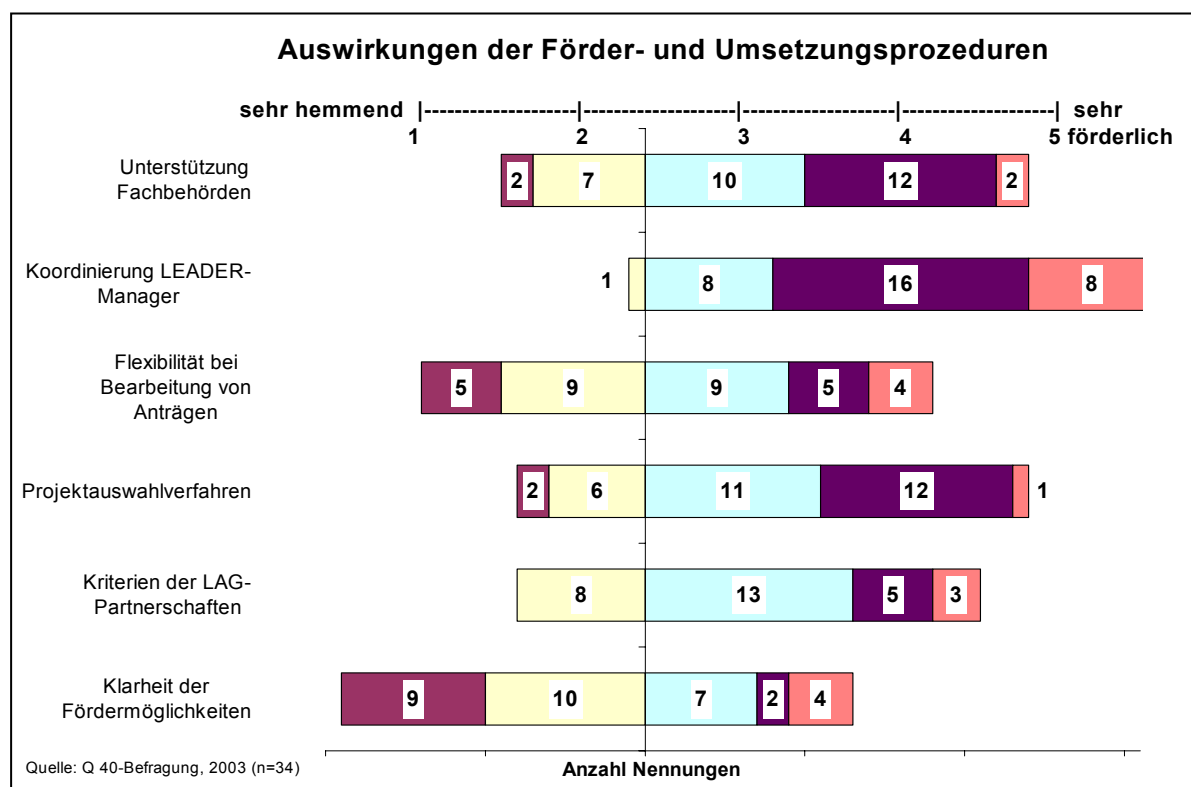
- 21 Regionen, die bislang nicht mehr als drei Projektanträge stellten; zumeist wurden LEADER-Mittel nur zur Einrichtung einer LAG-Geschäftsstelle beantragt und i.d.R. auch keine anderen Förderprogramme genutzt.
- 11 LAG, die sich fast ausschließlich auf die LEADER-Finanzierung konzentrieren und bereits bis zu 7 LEADER-konforme Projekte entwickeln konnten (lt. Bewilligungsstatistik);
- 8 LEADER-Gruppen, die intensiv Fördermittel akquirieren und neben LEADER auch noch weitere Förderprogramme nutzen. In diesen LAG waren bis zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung jeweils schon mehr als 8 Projekte bewilligt.

Angesichts der skizzierten Verfahrensänderungen und Unsicherheiten in der Programmumsetzung mussten die Entscheidungsgremien der LAG deshalb bereits frühzeitig ihre Funktionsfähigkeit beweisen. In wie weit dies gelang und wie diese Anpassungen empfunden wurden, hing entscheidend von den Managementkapazitäten der Gruppen ab. Den Ergebnissen der Befragungen zufolge schätzten 8 LAG die Kriterien für die LAG-Partnerschaften als förderlich, 13 neutral und 8 als eher hemmend ein (vgl. Abbildung 16).²³² Die weitere Umsetzung wird zeigen, ob die neuen organisatorischen Kompetenzen der LAG-Partnerschaft zu einem Vorteil für die Region ausgebaut werden können (vgl. Abschn. 4.3.4.2). Insgesamt vertraten die befragten LAG die Auffassung, die Verfahren und Kriterien zur Projektauswahl auf lokaler Ebene hätten sich überwiegend bewährt.

Positiv hervorzuheben ist die Koordinierungsfunktion der LEADER-Manager, die eine Einpassung der Einzelprojekte in die Förderlandschaft wesentlich erleichterte. Im Rahmen der Q40-Grunderhebung wurde diese Funktion nahezu ausschließlich als förderlich für die Programmumsetzung bewertet. Im Gegensatz dazu bemängelten mehrere LAG, sie würden eine stärkere Unterstützung auch von anderen Fachbehörden erwarten. Zugleich werden mehr Freiräume und mehr „Vertrauen“ in die Aktivitäten der LAG erwünscht.

²³² Die Wertungen der befragten LAG-Verantwortlichen wurden anhand von 5-stufigen Ratingskalen erfasst, die mit verbalen Extremwerten versehen wurden. Häufig wurden in den Fragebögen jedoch auch Wertungen zwischen den Stufen vergeben. Die grafischen Darstellungen in den folgenden Abschnitten vermitteln daher eher Trendaussagen mit einer gewissen Unschärfe. Aus der Gesamtsicht ist vielmehr die „Schiefe“ des jeweiligen Balkenabschnitts in Richtung der jeweiligen Extremwerte interessant.

Abbildung 16: Einfluss der Finanzierungs- und Managementverfahren auf die Wirksamkeit des LEADER-Programms



Die teilweise scharfe Kritik der LEADER-Gruppen am schleppenden Start der Gemeinschaftsinitiative (Q40-Befragung) lässt sich jedoch nicht für alle Regionen verallgemeinern, weil dafür spezifische Sachlagen eine Rolle spielten. Soweit einzelne Verbesserungsvorschläge von den LAG formuliert wurden, betrafen sie mehr den generellen Verfahrensablauf (Zahl und Intensität der Prüf- und Genehmigungsschritte von LEADER, Flexibilität bei der Antragsbearbeitung) als die konkrete Projektauswahl. Die Prüfung der Förderfähigkeit von Projekten ist nach den - fast naturgemäß auftretenden - Anfangsproblemen relativ klar bzw. wird von den Programmbehörden möglichst „ergiebig“, aber „gewissenhaft“ gemäß den vielfältigen EU-Verordnungen durchgeführt (s.o. Programmebene). Gerade die Vielzahl an zu berücksichtigenden Verordnungen, die auf lokaler Ebene zudem weitgehend unbekannt waren bzw. sind, führte zu den teilweise negativen Einschätzungen der Umsetzung in der Startphase des Programms. Nur 4 von 32 befragten LAG sahen hier sehr förderliche Modalitäten, der überwiegende Teil artikulierte eine nur mittelmäßige bis verhaltene Zustimmung.

Für den weiteren Verlauf der LEADER-Aktivitäten sehen 11 LAG explizit den Einsatz von Methoden der Selbstevaluation vor. Die Methoden reichen von einfachen förderstatistischen Analysen (Zahl der Projekte, Investitionsvolumen) über die Befragung der Projekt-Begünstigten und involvierten Bürgermeister bis zur Anwendung von qualitativ-systematischen Monitoring-Systemen (z.B. Meilenstein-Pläne, Engpassanalysen). Im Zusammenhang mit der Halbzeitbe-

wertung gaben rd. die Hälfte der LAG an, dass sie Interesse an einem „Bilanz-Workshop“ mit externen Evaluatoren hätten. Daraus wird ersichtlich, dass sich zunehmend mehr LAG über eine interne Bilanzierung ihrer Leistungen und die erreichten (auch qualitativen) Fortschritte der LAG-Arbeit Gedanken machen.

4.3.4 Zielerreichungs- und Wirkungsanalyse

Grundlage der Analysen in diesem Abschnitt sind die von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen. Die Leitlinien fordern eine Beurteilung erster Elemente zu **anfänglichen** Errungenschaften und - soweit möglich - die Beantwortung von Fragen zu Abschnitt 2, 3 und 4 der gemeinsamen und programmspezifischen Bewertungsfragen.²³³ In der Halbzeitbewertung liegt der Schwerpunkt demnach auf Abschnitt 1 der gemeinsamen Bewertungsfragen zur Umsetzung der LEADER+-Methode. Erst in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung können substantielle Antworten auf die Fragen in Abschnitt 2, 3 und 4 der gemeinsamen Bewertungsfragen gegeben werden. Um den engen Bezug zu den jeweiligen Bewertungsfragen herzustellen, wird in den nachfolgenden Abschnitten jeweils die Bewertungsfrage aufgeführt (vgl. auch die Bewertungsfragen im Anhang).

4.3.4.1 Fragen zur Umsetzung der LEADER-Methode

Frage 1.1 Inwieweit sind die Besonderheiten der LEADER+-Methode bei der Auswahl der LAG berücksichtigt worden?

Bereits im März 2000 informierte das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten auf einem Innovationskongress über die generellen LEADER-Inhalte und Anforderungen. Im bayerischen EPPD sind darüber hinaus deutliche Hinweise zur LEADER-Methode enthalten (z.B. in Punkt 7 des EPPD). Ebenso lieferten die Check-Listen in Anhang 2 des genehmigten LEADER-Programms klare Anhaltspunkte für die Bewerber-Regionen, welche Aspekte bezüglich der LEADER-Methode sie bei der Einreichung ihres regionalen Entwicklungskonzepts berücksichtigen sollten (z.B. bottom up-Prinzip und Pilotcharakter).²³⁴ Durch die Stellungnahmen der Regierungen vor dem eigentlichen Auswahlverfahren wurden zusätzliche regionsspezifische Bewertungsinformationen für das Auswahlgremium auch bezüglich der Anwendung der LEADER-Methode bereitgestellt, was nach Angaben des Ministeriums zumindest in einem Fall zur Ablehnung eines Antrags beitrug.

Das Auswahlverfahren selbst fand gemäß dem im EPPD beschriebenen Modus statt.²³⁵ Durch die Anwendung eines Kriterienkatalogs im Auswahlverfahren, der explizit die LEADER-Merkmale „bottom up“, „gebietsbezogenes integriertes Konzept“ und „Pilotcharakter“, „Umwelt-

²³³ EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT): Leitlinien für die Bewertung von LEADER-Programmen, Abschnitt II.3.1 Halbzeitbewertung, S. 22.

²³⁴ Vgl. BAYStMLF: Gemeinschaftsinitiative LEADER+ ... a.a.O., S. 102 ff.

²³⁵ Vgl. BAYStMLF: Gemeinschaftsinitiative LEADER+ ... a.a.O., S. 70.

schutz/Nachhaltigkeit“, „Übertragbarkeit“ und „LAG-Partnerschaft“ enthielt, wurden alle Bewerber qualitativ nach einem einheitlichen Bewertungsraster (mit Abstufungen von 0=schlecht bis 5=hervorragend) beurteilt. Die „Noten“ der Bewertungskriterien wurden anschließend zu einer Gesamtpunktzahl summiert, wodurch eine Möglichkeit der Nivellierung eröffnet wurde (vgl. Tabelle 17). Angesichts der Gegenkontrolle durch die 9 Mitglieder des Auswahlgremiums dürfte dies jedoch nicht zur Vernachlässigung der methodischen LEADER-Kriterien geführt, sondern eher ein ausgewogenes und alle Kriterien umfassendes Auswahlresultat begünstigt haben. Die Auswahl erfolgte nur mit 2/3-Mehrheit nach Prüfung der Kriterien. Die nicht ausgewählten Regionen wurden auf ihren Wunsch hin über die Gründe ihres Ausscheidens mit Hinweis auf die Bewertungskriterien informiert und hatten die Chance, sich mit einem überarbeiteten REK in den restlichen Auswahlverfahren erneut zu bewerben.

Frage 1.2 Wie wurden die Besonderheiten der LEADER+-Methode in anderen Phasen der Programmumsetzung angewendet?

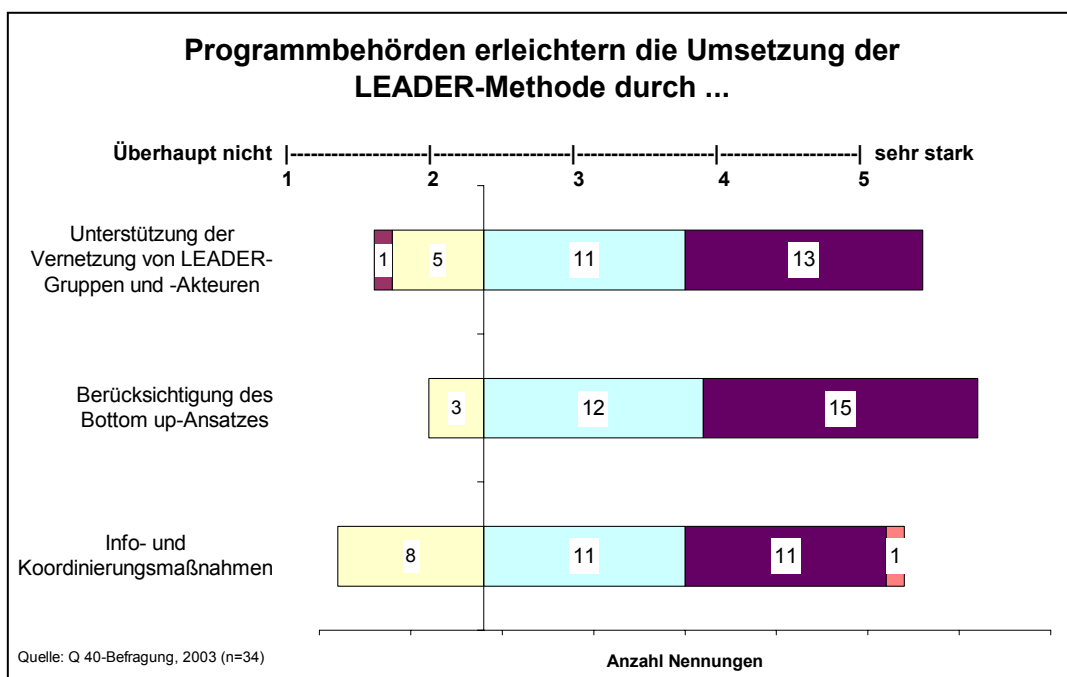
Hier wird insbesondere auf die Implementierung der LEADER-Merkmale im Programm-Design Bezug genommen. Dies berührt Fragen der Kooperation zwischen Programmbehörden und den lokalen verantwortlichen Ebenen, letztlich die „vertikale Partnerschaft“ mit den damit verbundenen „Spielregeln“ im Rahmen eines dezentralen Managements.

Ein wichtiges Kriterium aus Sicht der EU ist die Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner (WISO). Dies gelang unterschiedlich intensiv:

- Auf Programm-Ebene werden einmal jährlich (vor der Sitzung des Begleitausschusses) die Vertreter von über 30 WISO-Partnern eingeladen und über den Programmverlauf informiert sowie ihre Anliegen zur Einbringung in den Begleitausschuss abgefragt. Trotz guter Vorbereitung und Präsentation war das Interesse der eingeladenen Verbände, Vereine und Parteien bisher gering. Auch wurden bisher kaum substanzielle Beiträge zur Programmumsetzung angeregt.²³⁶
- Auf der LAG-Ebene sind die WISO-Partner dagegen breit und direkt beteiligt. Als Beleg dafür ist zu sehen, dass in allen bisher ausgewählten 40 LAG auf die WISO-Partner mindestens 50 % der Stimmenanteile im Entscheidungsfindungsorgan der Gruppen entfallen (vgl. Abschn. 4.3.3.2).

²³⁶ Vgl. auch BAYStMLF: Protokoll zur Begleitausschusssitzung am 5.6.2003 vom 13.6.2003, S. 2.

Abbildung 17: Anwendung der Besonderheiten der LEADER-Methode in den bisherigen Phasen der Programmumsetzung durch die Programmbehörden



Auch bei den schriftlichen Grunderhebungen wurde anhand qualitativer Indikatoren nach der Anwendung der LEADER-Methode bei der Programmumsetzung durch die Behörden gefragt. Wie die Grafik zeigt, wurden diesbezüglich überwiegend positive Wertungen vergeben. Neben der Berücksichtigung des bottom up-Ansatzes (Projektentwicklung, LAG-Entscheidungen) zeigt sich dies den Angaben der LAG zufolge in der Unterstützung der gebietsübergreifenden Vernetzung, weniger dagegen in Förderung der transnationalen Kooperation (siehe weiter unten). Zwar wurden eine Reihe erster Kontakte geknüpft, eine echte grenzübergreifende Kooperation entstand jedoch bislang nur in einem Fall.

Frage 1.3 Inwieweit und auf welche Weise sind die Besonderheiten der LEADER+Methode bei der Realisierung funktionierender Aktivitäten der LAG (von der Erarbeitung bis zur Umsetzung) berücksichtigt worden?

Bereits während der Entstehung der Regionalen Entwicklungskonzepte in den Bewerberregionen wurde von den LEADER-Managern und später auch vom Auswahlgremium eine hohe Messlatte bezüglich der LEADER-Kriterien gelegt. Als eine Folge davon haben alle Gruppen mehr oder weniger intensiv partizipative Arbeitsweisen angewendet. Neben einer Einbindung öffentlicher Akteure aus Verbänden, Kreisverwaltungen und Gemeinden in allen Gebieten gaben mehr als die Hälfte der ausgewählten LAG bei der schriftlichen Befragung an, explizit auch private Akteure integriert zu haben. Ebenso ist eine enge Orientierung der LAG-Ziele an regionsspezifischen Stärken und Schwächen festzustellen, was darauf hindeutet, dass die

LEADER-Förderung nach gebietsbezogenen und integrierten Ansätzen als Auswahlkriterium berücksichtigt wurde.²³⁷ Ein Hinweis darauf ist auch die verhältnismäßig hohe Zahl von 16 LAG, die nach kulturellen oder geografischen und nicht nach Verwaltungsgrenzen (Landkreis) abgegrenzt wurden. Hinzu kommen die LEADER-Gebiete, die zwar in ihrer Abgrenzung den Landkreisen entsprechen, primär jedoch territoriale Besonderheiten bzw. Gemeinsamkeiten für die Gründung von Kooperationsräumen nutzen. Dies trifft z.B. für die bayerischen, hessischen und thüringischen Rhön-Gebiete zu.

Inwieweit tatsächlich bei der Umsetzung der LAG-Strategien die LEADER-Besonderheiten berücksichtigt werden und welche Einflüsse davon auf die Entwicklung im Fördergebiet ausgehen, lässt sich voraussichtlich erst bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung in Intensiv-Interviews oder Workshops mit Beteiligung der LAG-Akteure und der Begünstigten identifizieren. Dies gilt ebenfalls für die geforderte Abschätzung der Wirkungen der Kontextfaktoren auf die Gesamtentwicklung (Kriterium 1.3.2, vgl. Anhang).

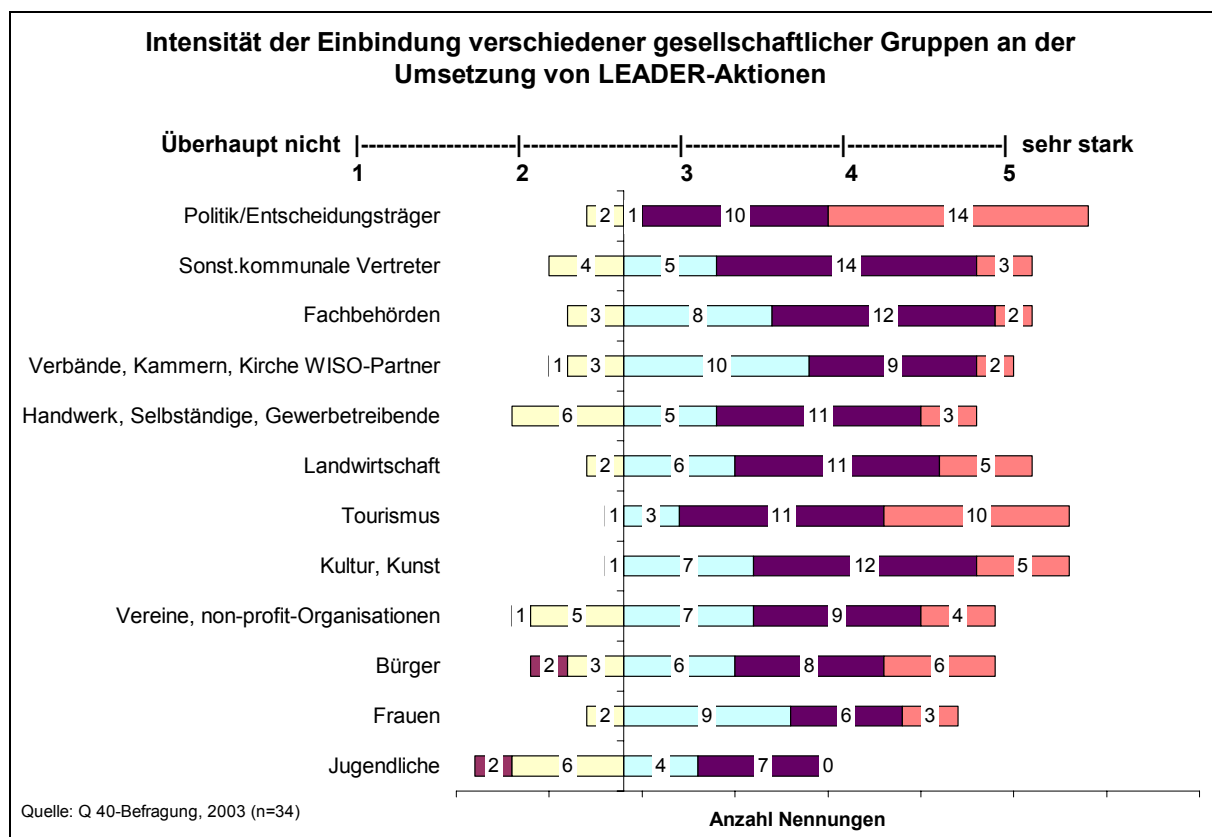
Einen ersten Hinweis auf die Intensität der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen während der Umsetzungsphase geben die Ergebnisse der Q40-Befragung der LAG-Geschäftsstellen (vgl. Abbildung 18).

Dass auf den ersten Blick überwiegend positive Wertungen vergeben wurden, lässt erwarten, dass über LEADER+ ein echtes „Beteiligungs-Instrument“ für eine breitere Einbindung aktiver Bevölkerungsschichten geschaffen wurde. Die Akteursgruppen Politik, Tourismus, Kultur/Kunst stehen bislang im Vordergrund. Daneben sind Fachbehörden, Landwirte und Bürger in etwa der Hälfte der LAG stärker eingebunden. Allerdings ist einzuschränken, dass in den meisten LAG erst wenige Projekte umgesetzt wurden und sich die Wertungen somit auf noch wenige Akteure (bzw. Beteiligte an Vorhaben) beziehen. Tiefere partnerschaftliche Beziehungen könnten noch mit den Kammern und Verbänden aufgebaut werden; in einigen Regionen ist auch die Einbindung von Fachbehörden, Unternehmen und Vereinen noch nicht ganz befriedigend. Lediglich die Zielgruppe der Jugend ist bislang offensichtlich kaum oder (noch) gar nicht zu begeistern.

Anhand des LE-ON-Systems lässt sich ansatzweise quantitativ belegen, dass eine umfangreiche Einbindung von Akteuren und Repräsentanten lokaler Interessengruppen in Arbeits- und Informationsstrukturen der LAG stattfindet. Hier sind im Oktober 2003 annähernd 2.000 Personen als Mitglieder der verschiedensten Gremien und Projektgruppen registriert, wovon rd. 400 Frauen sind.

²³⁷ Ergebnis einer Analyse der LE-ON-Datenbank.

Abbildung 18: Anwendung des bottom up-Ansatzes durch die LAG



Ferner artikulierten 21 von 31 hierzu antwortenden LAG (68 %), dass sich die Zusammenarbeit über Fachbereiche und sektorale Aufgaben hinweg bereits zum aktuellen Umsetzungsstand stark bzw. sogar sehr stark verbessert habe. Im Hinblick auf den integrierten Strategie-Ansatz von LEADER dürfte dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ein positives Stimmungsbild widerspiegeln.

Frage 1.4 Inwieweit sind unter LEADER+ geförderte Ansätze und Aktivitäten von denen abgegrenzt worden, die unter anderen Programmen der ländlichen Entwicklung und Strukturprogrammen in dem Gebiet laufen?

Zunächst bot das Auswahlverfahren die Möglichkeit, tatsächlich nur neu entwickelte LEADER-Ansätze zu selektieren. In mindestens zwei Fällen führte dies zur Ablehnung von Anträgen, weil diese schon mit regional längst bekannten Konzepten agierten und offensichtlich keinen neuen Prozess zu initiieren beabsichtigten.

Alle regionalen Entwicklungskonzepte enthielten Maßnahmenbündel und „grobe“ Finanzierungspläne mit der Angabe von (potenziellen) Finanzierungsquellen. Erwartungsgemäß konnten hierzu im Vorfeld nur ungenaue Angaben gemacht werden. Erst mit der späteren Entwicklung und Beantragung eines Projekts im Verfahrensablauf (vgl. Abschn. 4.3.3.2) wird eine harte Abgrenzung zu den Mainstream-Programmen vorgenommen. Aber bereits in der Diskussion der

Projektskizze im LAG-Entscheidungsgremium - an der der LEADER-Manager meist teilnimmt - wird auf die LEADER-Konformität bzw. in die Einpassung in die REK geachtet. In ihrer Rolle als Koordinatoren klären die LEADER-Manager mit den benachbarten Fachabteilungen an den Regierungen die jeweilige Zuständigkeit und „Pilothaftigkeit“. Nach deren Angaben wird dadurch relativ schnell klar, ob und in welcher Weise eine LEADER-Förderung für das beantragte Vorhaben gewährt werden kann. In einigen Fällen ergab sich auch eine kombinierte Förderung durch mehrere Programme (bei gleichzeitiger Kostentrennung), wobei LEADER+ nur die tatsächlich dem Programm entsprechenden Bestandteile übernahm. Generell hat sich der intensive Abstimmungsprozess zwischen den Fachabteilungen, Förderstellen oder auch anderen EU-Initiativen bislang förderlich für die kohärente und zielgenaue Programmumsetzung ausgewirkt. In Schwaben wurde eine Projektidee, die in einer LAG entstand, z.B. von einer EQUAL-Entwicklungspartnerschaft weiter verfolgt. Wie viele Projekte bayernweit von den LAG initiiert wurden und anschließend in anderen Mainstream-Programmen gefördert wurden, kann derzeit nur vermutet werden.²³⁸ Ein LEADER-Manager schätzte den Anteil dieser Projekte auf rd. 10 % aller von ihm koordinierten Projekte.

4.3.4.2 Beantwortung der titelspezifischen Fragen²³⁹

Frage Titel 1.1: Inwieweit hat LEADER+ dazu beigetragen, die organisatorischen Fähigkeiten der ländlichen Gemeinschaften und die Beteiligung der ländlichen Akteure am Entwicklungsprozess zu verbessern?

(1) Entwicklung angemessener Mechanismen für die Beteiligung, die Bewusstseinsstärkung und die Organisation der lokalen Akteure

In LE-ON wird die in den jeweiligen REK dargestellte LAG-Organisationsstruktur dokumentiert. Gemäß den Vorgaben im EPPD wurden die Entscheidungsebenen paritätisch mit Vertretern der Gebietskörperschaften und „Nicht-Regierungs-Vertretern“ - häufig aus den Arbeitsebenen der LAG - besetzt. 37 der 40 LAG wählten hierzu die Rechtsform des Vereins, 3 LAG organisierten sich als GmbH.

Allerdings liefert erst die aktive Nutzung der Arbeits- und Informationsstrukturen Hinweise auf die verbesserte organisatorische Kapazität der LEADER-Gebiete. Gefragt nach der Verbesse-

²³⁸ Im LE-ON Informationssystem waren Ende Oktober 2003 insgesamt 7 Projekte registriert, die außerhalb von LEADER+ gefördert wurden, gleichwohl von den LAG bzw. lokalen Akteuren angeschoben wurden. Darüber hinaus kommen jedoch häufig Projekte zur Realisierung, die in den LAG-Gremien (Arbeitskreise, Steuerungsgruppe) erarbeitet wurden und aufgrund ihres Charakters (z.B. Infrastruktur) gar nicht in den LEADER-Verfahrensablauf gelangen, sondern von Beginn an über andere „Kanäle“ implementiert werden. Dennoch wären diese „Leistungen“ der LAG zuzurechnen.

²³⁹ Die kursiv formatierten Überschriften sind als Bewertungskriterien im Anhang erläutert. Die Fragen zu Titel 1.3 und 1.4 sowie Titel 2.2 und 2.3 können frühestens im Rahmen der Aktualisierung beantwortet werden (vgl. die Fragen im Anhang). Zur Beantwortung der Frage zu Titel 1.1 werden zwei weitere Kriterien in den Bewertungs-Leitlinien vorgeschlagen, die allerdings zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht hinreichend beantwortet werden können.

zung des Informationsflusses als Ausdruck für eine bessere organisatorische Vernetzung artikulierten ca. 43 % der Befragten, dass diesbezüglich bereits starke bzw. sehr starke Fortschritte gemacht wurden. Die übrigen befragten LAG vermittelte den Eindruck, dass die Innen-Kommunikation in Anbetracht der erst Mitte 2003 begonnenen Umsetzungsarbeiten zwar begonnen habe, bislang aber nur geringfügige bzw. mäßige Auswirkungen auf die „Organisationsfähigkeit“ des Gebiets hatte. In nahezu allen LAG wurden die Informationsaktivitäten im Zuge des REK-Erstellungsprozesses und der anschließenden Implementierungsphase der LEADER-Aktivitäten intensiviert, z.B. über Presseberichte, Infobroschüren, Regionaltage usw.. Nur in den sehr langsam bzw. spät in die Umsetzung gestarteten Aktionsgruppen wie Lichtenfels (Oberfranken), Deggendorf (Niederbayern) und Altusried (Schwaben) wurde bislang nur wenig auf breiter Ebene „sensibilisiert“.

Außerdem spielt der Einsatz von elektronischen Informationssystemen in allen LEADER-Gebieten eine wichtige Rolle, z.B. durch den Aufbau eigener Internet-Sites und die Nutzung des bayernweiten LE-ON-Systems. Letzteres ist sowohl als Informations-System als auch als Projektmanagement-Tool konzipiert:

- Jede LAG kann LE-ON zur Information der verschiedenen Arbeitsebenen in ihrem Wirkungsgebiet einsetzen (als nicht-öffentliches Intranet). Die Arbeitsgruppen können je nach Berechtigung ebenso Informationen zu Projekten (Protokolle, Beschlüsse) oder Handlungsfeldern einstellen. Zentrale Personendatenbanken erleichtern anhand zugeordneter mailing-Listen einen einfachen Versand von (gruppen-)spezifischen Informationen.²⁴⁰ Ferner ist ein öffentlicher Bereich vorgesehen, in dem einzelne Projekte als Beispiel- bzw. TOP-Projekte der LAG publiziert werden können.
- Jeder LEADER-Manager kann für die ihm zugeordneten LAG Informationen „verwalten“.
- Auf Ebene des Ministeriums können ebenfalls zentrale Informationen zur Verfügung gestellt werden.

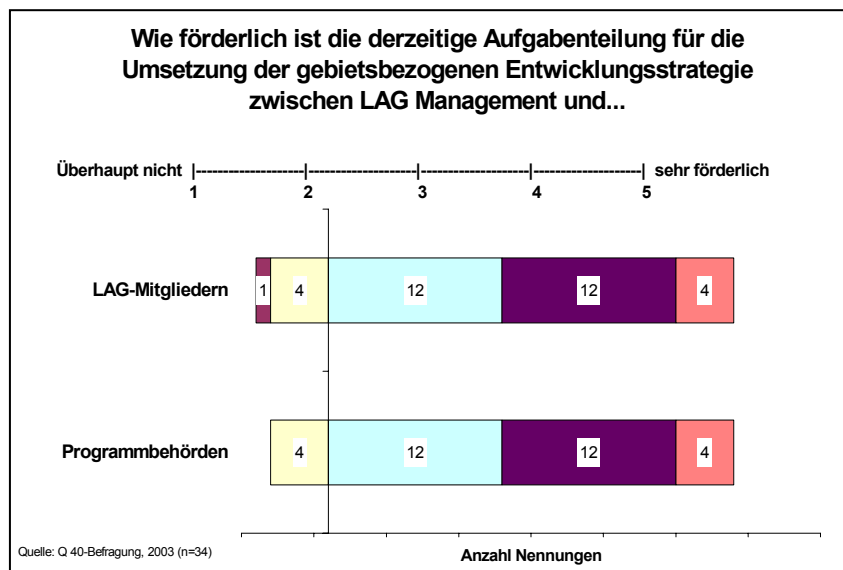
(2) Klare Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Partnern (Programm-behörden-LAG-Mitglieder der LAG)

In der Startphase von Förderprogrammen treten naturgemäß Sachverhalte auf, die erst im praktischen Vollzug entschieden werden müssen (z.B. Abgrenzung zwischen LAG-Geschäftsführung und dem operativen Tätigkeitsfeld Regionalmanagement, vgl. Abschn. 4.3.3.2). Für gewöhnlich ist daher mit Anlauf-Schwierigkeiten sowohl auf Programm- als auch auf lokaler Ebene zu rechnen. In 38 der 40 bisher ausgewählten LAG wurden spezielle Fachkräfte - teils auch als externe Fachbüros - mit der operativen Umsetzung der REK beauftragt. Deren Funktionen wurden in Aufgabenbeschreibungen definiert. Gerade die neu berufenen LAG-Geschäftsführer bzw. Regionalmanager mussten folglich erst ihre Kompetenz-Felder erarbeiten und den dazu notwendigen Freiraum verorten.

²⁴⁰ Bis zum Oktober 2003 funktionierte der gruppenspezifische mail-Versand über LE-ON leider noch nicht. Da der Umfang der Umsetzungsvorhaben ständig zunimmt und gleichlaufend die Zahl der beteiligten Personen steigt, sollte diese Funktion schnellstmöglich aktiviert werden.

Angaben in der Q40-Befragung zufolge ist die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen LAG-Geschäftsführung und LAG-Mitgliedern einerseits sowie zwischen LAG-Geschäftsführung und Programmbehörden andererseits überwiegend gut bis sehr förderlich (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Zweckdienlichkeit der LAG-Aufgabenverteilung



Ein erster Hinweis auf die bessere Identifikation der Akteure in den LEADER-Gebieten ist die Erstellung von Logos oder Regionalmarketing-Konzepten, die die Innen- und Außendarstellung verbessern sollen. 17 von 34 antwortenden LAG hatten bereits entsprechende Markenzeichen konzipiert, 2 weitere Regionen erstellen gegenwärtig Logos. Darüber hinaus wurden

bereits einige identitätsstiftende Veranstaltungen (z.B. Tag der Regionen, Zukunftskonferenz) und andere interkommunale Maßnahmen (z.B. Museumsverbund, Wegekonzepte) durchgeführt. Aus Sicht der Bewertung kann jedoch in dieser frühen Programmphase noch keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit bereits höhere Identifikationsgrade seit dem Start von LEADER+ mit der jeweiligen Region erreicht wurden. Eine diesbezügliche Fragestellung in der schriftlichen Befragung der LAG wurde deshalb überwiegend „neutral“ bewertet.²⁴¹ Im Zuge der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist vorgesehen, anhand der in Anhang 1 ausgewählten Indikatoren diese beiden Fragen ausführlicher zu beantworten.

Frage Titel 1.2: Inwieweit hat LEADER+ durch einen Bottom-up Ansatz und eine integrierte Pilotstrategie Komplementarität zwischen Akteuren der ländlichen Entwicklung auf lokaler Ebene gefördert and entwickelt?

(1) Ländliche Akteure kooperieren innerhalb und außerhalb des Strategierahmens.

Zunächst ist bereits durch die Gründung der LAG in jeder LEADER-Region eine Partnerschaft entstanden, die, aufbauend auf der bottom up-Arbeit bei der Erstellung der REK, meist eine Fortsetzung in der Umsetzungsphase findet. Nahezu alle LAG erarbeiten ihre Projekte in Arbeitskreisen (derzeit rd. 1.580 Personen lt. LE-ON) oder Projektgruppen (derzeit rd. 700 Personen lt. LE-ON), wodurch sich zumindest in der Projekt-Entwicklungsphase eine intensive Zu-

²⁴¹ Mögliche Skalenwerte: Überhaupt nicht (n=0), gering/kaum (n=5), mittel (n=19), stark (n=4), sehr stark (n=0).

sammenarbeit ergibt.²⁴² Abhängig von der Art des Projekts fördert diese Vorgehensweise auch die Entstehung praktischer Kooperationen bei der Projekt-Realisierung. Leider lässt sich dies aus der Förderstatistik (VAIF) nicht ablesen, weil immer nur eine private bzw. juristische Person als Antragsteller fungieren kann. Lediglich in der jeweiligen Projektbeschreibung in LE-ON lassen sich diesbezüglich einige Informationen finden (Stand Oktober 2003):

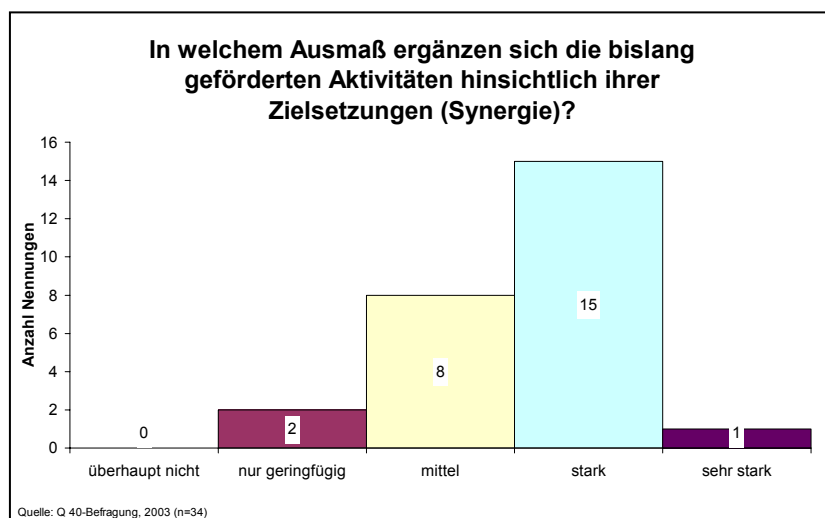
- Die Analyse der Leistungsindikatoren zeigt, dass vor allem auf interkommunaler Ebene sehr große Anstrengungen unternommen wurden, um die Kooperation zwischen den Gemeinden zu verbessern: 406 Kommunen sind an 42 Vorhaben zur Verbesserung der interkommunalen Vernetzung beteiligt (vgl. auch Tabelle 16).
- Darüber hinaus sind neue Kooperationen in den Bereichen Vermarktung (6 neue Vermarktungsorganisationen) und Neue Technologien (7 neue Kooperationen von Unternehmen untereinander oder zwischen öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen, z.B. im Gesundheitsbereich) entstanden.

Auf Grundlage der Monitoring-Daten kann deshalb festgestellt werden, dass das LEADER+-Programm in Bayern nach derzeitigem Informationsstand sehr positive Signale für die stärkere Kooperation der Akteure, insbesondere der Gemeinden in Bayern, liefert. Dies lässt im Zuge der weiteren Umsetzung einen hohen Realisierungsgrad des insgesamt möglichen Kooperationspotenzials der LEADER-Gebiete erwarten.

(2) Komplementarität zwischen geförderten Aktivitäten

Eine Einschätzung der LAG-Geschäftsführer zum ergänzenden (Ziel-)Charakter der LEADER-Aktivitäten wurde bereits in Abschnitt 4.3.3.1 dargestellt. Aufgrund der intensiven Abstimmungs-

Abbildung 20: Synergieeffekte der LAG-Aktivitäten



prozesse auf LAG- und Regierungsebene können nach Angaben der LAG- und der LEADER-Manager auch komplizierte Förderatbestände meist in Übereinstimmung mit den synchron laufenden EU- und Landesprogrammen gebracht werden. Darüber hinaus ergeben sich gerade dadurch häufig Synergieeffekte zwischen Mainstream-Programmen (z.B. Bau von Wegenetzen) und LEADER

²⁴² Insgesamt sind rd. 2.000 Personen in den LAG aktiv, da sich zwischen den Projekt- und Facharbeitsgruppen eine gewisse Redundanz ergibt. Je LAG sind rd. 50 Personen eingebunden. Der Frauenanteil liegt im Schnitt bei rd. 20%.

(z.B. Ausgestaltung und Bewerbung als Erlebnis-Routen). Obwohl nur 26 LAG auf die Frage nach den Synergie-Wirkungen antworteten, waren doch 16 davon der Meinung, bereits eine sichtbare Stärkung der Komplementarität der LEADER-Akteure durch die abgestimmte REK-Strategie zu erkennen (vgl.). Angesichts der nur kurzen Umsetzungszeit lässt dies auf eine intensive Anwendung der sektorübergreifenden und integrierten Arbeitsweise dieser LAG schließen. Allerdings bewerteten 10 LAG diese Effekte bislang nur als „mittelmäßig“ bzw. „geringfügig“. Auch muss vermutet werden, dass die nicht auskunftsbereiten LAG (immerhin 14) dazu keine Antwort geben konnten, weil der Realisierungsfortschritt dies noch nicht zuließ. Eine umfassendere Bewertung des ergänzenden Charakters von LEADER, z.B. durch Analyse der Komplementarität der Einzelprojekte mit den Handlungsfeldern und Schwerpunktzielen der LAG, kann somit erst in der Aktualisierung geleistet werden.

Frage Titel 2.1: Inwieweit hat LEADER+ durch Kooperation den Transfer von Informationen, bewährten Verfahren and Know-how im Bereich der ländlichen Entwicklung gefördert?

In fast allen bayerischen LAG werden Kooperationen mit anderen Gebieten als Möglichkeit gesehen, neue Erfahrungen und für die eigene Entwicklung wichtige Erkenntnisse zu sammeln. Die REK zeigen dabei die geplanten Kooperationsmöglichkeiten unterschiedlich konkret auf. Während einige LEADER II-Regionen (Auerbergland, Freyung-Grafenau, Rhön) von Kontakten der vergangenen Förderphase profitieren können, suchen neue LAG nach ersten Kooperationsansätzen. Das vorgegebene Kriterium „Die Partner, ländlichen Akteure und die Bevölkerung im Allgemeinen haben durch LEADER+- Kooperationsmechanismen nützliche Informationen und Know-how für ihre eigenen Entwicklungsaktivitäten erhalten“ (vgl. Anhang, Kriterien zu Titel 2.1) kann deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nur fragmentarisch beantwortet werden. Eine Analyse des Nutzens für die „Bevölkerung im Allgemeinen“ wird zudem im Rahmen der Evaluation als nicht durchführbar eingeschätzt, da häufig nur bestimmte Zielgruppen an einer gebietsübergreifenden Kooperation partizipieren.

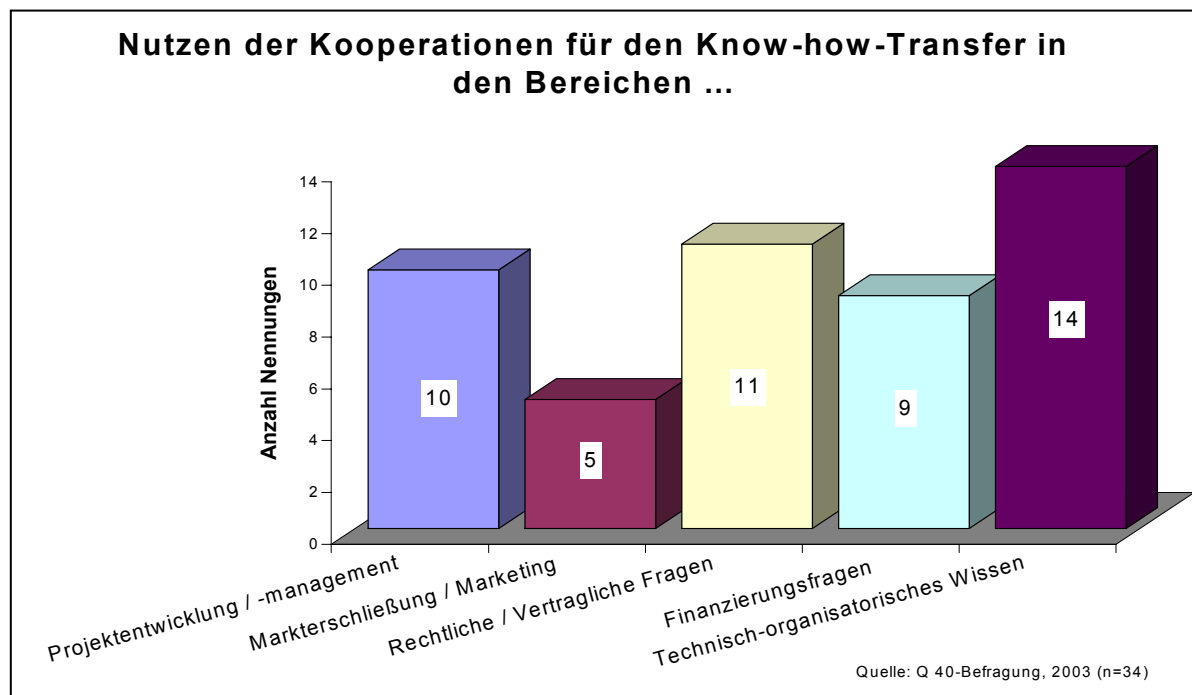
Dass dieser Programmteil („Titel 2“) jetzt bereits - und damit deutlich schneller als in LEADER II - umgesetzt wird, belegen die Ergebnisse der Q40-Befragung. 27 LAG haben bereits nach Kooperationspartnern (gebietsübergreifend und transnational) gesucht und mit über 65 mehr oder weniger konkreten Anfragen nach Kooperationen eine breit angelegte Partnersuche begonnen. Ergebnis waren 37 relativ feste Kooperationsanbahnungen und in 4 weiteren Fällen Absichtserklärungen, welche die Basis für eine spätere Zusammenarbeit legen sollen. In die Umsetzungsphase gingen bislang 4 Projekte, die den Gruppen zufolge ohne gebietsübergreifende Zusammenarbeit nicht umgesetzt worden wären bzw. nicht hätten umgesetzt werden können.²⁴³ Zum Stand von Oktober 2003 wurden im LE-ON System 9 gebietsübergreifende Projekte und 2

²⁴³ Kulturführer-Ausbildung (Auerbergland+Ostallgäu+Tirol), Weißtannen-Marketing (Impuls Westallgäu+10), Grundwasserschutzkonzept (Kelheim+Neumarkt+Regensburger Jura-Vorwald), Kompetenzzentrum Kultur-Gesundheit-Tourismus (Unterallgäu mit anderen Gesundheitsregionen).

transnationale Maßnahmen angeführt, die derzeit in der Umsetzungs- oder Vorbereitungsphase sind.

Die qualitativen Einschätzungen der LAG-Geschäftsführer zum Nutzen der Kooperationsmechanismen sind aus Abbildung 21 ersichtlich. Gefragt wurde zu diesem Zeitpunkt nach der Art des Nutzens, jedoch noch nicht nach dem Ausmaß des Nutzens.

Abbildung 21: Profil des Kooperations-Nutzens der Lokalen Aktionsgruppen



Deutlich in den Vordergrund tritt hier der Know-how-Transfer bezüglich technisch-organisatorischer und vertraglich-rechtlicher Fragestellungen („Wie funktioniert reale Kooperation?“). Diese Informationen sind eng verbunden mit der zur Umsetzung der eigenen Entwicklungsstrategie notwendigen Erreichung einer kritischen Masse (organisatorische Kapazität, Festigung von Kooperationsbeziehungen). Dabei dürfte vorwiegend der umsetzungsorientierte Kooperationsansatz im Hinblick auf eine komplementäre gebietsübergreifende Strategie betont werden. Im Gegensatz dazu sind andere Aspekte, etwa Projektmanagement, Finanzierung und Marketing (vgl. Abbildung 21), eher auf den Austausch von Erfahrungen gerichtet, die den Implementationsprozess ähnlicher Projekte in der eigenen Region beschleunigen sollen („man muss nicht immer wieder das Rad neu erfinden“ oder „die Fehler der anderen nicht noch mal machen“). Hier steht demnach weniger die reale Kooperation im Vordergrund als vielmehr das „Lernen“ voneinander. Beide Kooperationsformen sind für die Umsetzung des Titels 2 wichtig und bedürfen - angesichts der komplexeren Förderabwicklung als in Titel 1 - einer adäquaten Betreuung durch die LEADER-Manager. Eine Maximierung des Kooperationsnutzens zugunsten aller bayrischen LAG sollte durch die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zum Transfer von Informatio-

nen, bewährten Verfahren and Know-how unterstützt werden. Ein Instrument dazu ist z.B. auch die vom bayerischen Landwirtschaftsministerium im Jahr 2004 geplante Durchführung einer Netzwerk- und Transfer-Veranstaltung für LAG.

Frage Titel 3.1: Inwieweit hat LEADER+ durch Vernetzung den Transfer von Informationen, bewährten Verfahren and Know-how im Bereich der ländlichen Entwicklung gefördert?

Die inhaltlich zu Titel 2.1 kongruente Frage bezieht sich stärker auf den Blickwinkel der „informellen Kooperation“ und die Lernprozesse durch Vermittlung von (nicht kodifiziertem) Wissen („tacit knowledge“). In Deutschland wird über die Kofinanzierung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) eine nationale Vernetzungsstelle (DVS) an der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) mit relativ eigenständigem Wirkungsbereich finanziert. Die Länder haben sich verpflichtet, sich im Rahmen ihrer Programmumsetzung aktiv an dem nationalen Netz zu beteiligen. Die DVS bietet ein umfangreiches Dienstleistungsangebot für LAG, z.B. Kontaktvermittlung bei der Suche nach Kooperationspartnern, Informationsvermittlung, Organisation und Durchführung von Seminaren und Schulungen, Herausgabe der Zeitschrift „LEADERforum“ und Betreuung von Internet-Sites (mit Datenbanken für spezifische Recherchen).

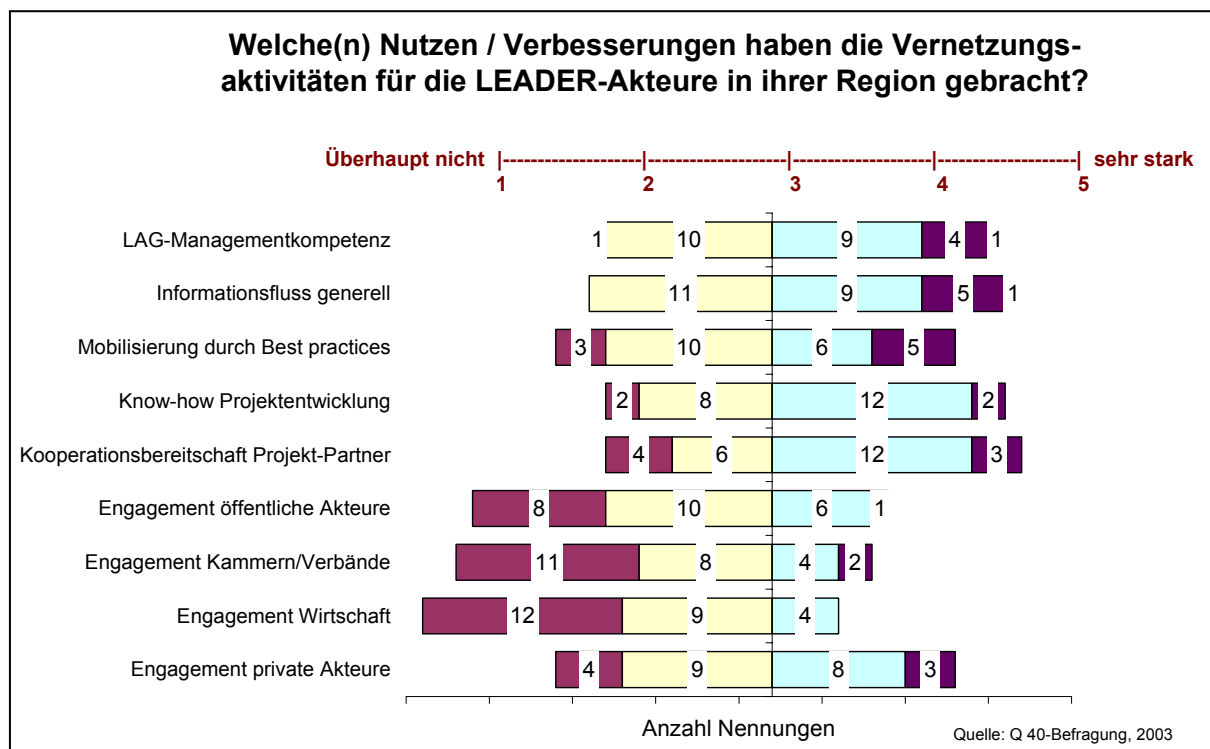
Um die Bedeutung der Vernetzungsaktivitäten in Bayern beurteilen zu können, wurde zunächst die Häufigkeit der Teilnahme an den DVS-Veranstaltungen (Q40-Befragung) erfasst. Insgesamt besuchten bis Oktober 2003 Akteure aus 32 bayerischen LEADER-Gruppen 75 Veranstaltungen der Vernetzungsstelle. Häufig behandelten diese Fragen der LAG-Organisation und Aufgaben des Regionalmanagements.

Die Wirksamkeit des „Networking“ für die lokale Akteursebene sollte von den LAG-Geschäftsführern in der Q40-Befragung bewertet werden. Erfahrungsgemäß sind zum Beginn eines Programms, mithin auch am Beginn der Vernetzungsaktivitäten, noch keine umfangreichen Wirkungen zu erwarten (vgl. Abbildung 22); Rückmeldungen kamen deshalb nur von 25 Aktionsgruppen. Dass vor allem die Bereiche „Projektentwicklung“, „genereller Informationsfluss“ und Verbesserungen im „Kooperationsverhalten“ (Finanzierungsbereitschaft, mehr Unterstützung bei der Projektrealisierung) sowie die „Managementkompetenz der LAG“ mit positiven Wertungen genannt wurden, zeigt, dass über die Intensivierung der Beziehungen schon erste Hemmschwellen abgebaut wurden sowie Know-how für Aufgaben im Prozess- und Projektmanagement vermittelt wurde. Dadurch wird in erster Linie die operative Arbeit der LAG unterstützt.

Dagegen sind die Auswirkungen der Vernetzung auf lokale Akteure und deren Engagement (Wirtschaft, Verbände) noch recht begrenzt. Am intensivsten ließen sich durch das Networking noch private Akteure (Vereine, Bürger) motivieren, die möglicherweise durch best practice-Beispiele anderer Regionen sensibilisiert wurden. Im weiteren Programmverlauf sollte versucht werden, gerade KMU und Existenzgründer stärker aus diesem Instrument Nutzen ziehen zu lassen, um überregionalen Know-how-Transfer und über eine systematische Verknüpfung von informellen Partnerschaften dauerhafte fachliche Kooperations-Netzwerke zu fördern („Cluste-

ring“), wovon letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen positiv beeinflusst wird. Ebenso sollten jedoch auch öffentliche Partner (Kommunen, Naturparke usw.) die Chancen der Vernetzung intensiver nutzen, um überregionale Verbindungen zur Steigerung des Bekanntheitsgrades bzw. des Images zu nutzen.

Abbildung 22: Profil des Networking-Nutzens der Lokalen Aktionsgruppen



Frage Titel 3.2: In welchem Maße hat die Vernetzung die Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten erleichtert?

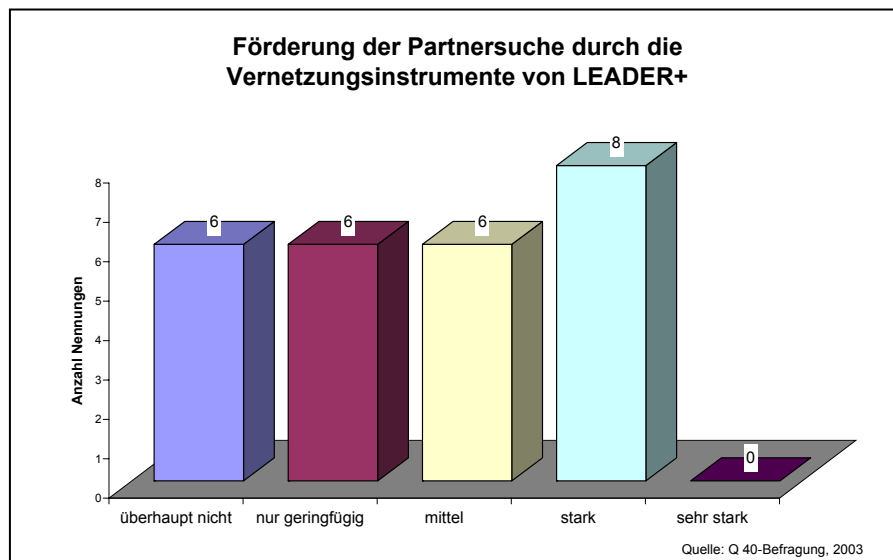
Eine Zunahme der Vernetzungsaktivitäten wird insbesondere durch den Aufbau von Querverbindungen erwartet, nicht nur über die Deutsche Vernetzungsstelle, sondern auch über regionale Stellen oder fachbezogene (europäische) Netzwerke. Diesbezüglich sind folgende Ergebnisse festzuhalten:

- 25 von 34 befragten LAG beteiligten sich bereits an regionalen Treffen von Lokalen Aktionsgruppen (63 Kontakte),
- 18 davon nahmen überdies an Treffen anderer, von LEADER unabhängiger Fachnetze teil (87 Kontakte).

Gerade der letztgenannte Sachverhalt deutet darauf hin, dass die LAG eigenverantwortlich nach Wegen suchen, um ihre Kompetenzen zur Realisierung ihrer gebietspezifischen Strategie zu erweitern. Falls diese Aktivitäten im Zuge der weiteren Programmumsetzung konkretere Formen annehmen, lässt dies erwarten, dass die Kooperationsaktivitäten der LEADER-Gebiete insge-

samt, also auch außerhalb des Programmrahmens, zunehmen werden (Frage zu Titel 2.3 der gemeinsamen Bewertungsfragen, vgl. Anhang).

Abbildung 23: Erleichterung der Partnersuche durch Vernetzung



Aus Abbildung 23 sind die Wertungen der LAG-Geschäftsführer ersichtlich. Die 26 Nennungen verteilen sich annähernd gleichmäßig auf die ordinalen Skalenwerte, wobei allerdings in keinem Fall eine „sehr starke Wirkung“ empfunden wurde. Das „Networking“ hat bei differenzierter Betrachtung nach „Erfahrungszeitraum“ eine sehr unterschiedliche Wirkung in den Regionen: Die in LEADER II bereits aktiven Gruppen bewerteten die Wirkung der Vernetzungsinstrumente im Schnitt höher (3,3 = mittelmäßig bis stark) als neue LAG (1,9 = geringfügig, kaum). Das dürfte ein Hinweis darauf sein, dass in LEADER+ gegründete Aktionsgruppen bislang erst wenige Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln konnten und der Networking-Nutzen in späteren Arbeitsphasen zunehmen dürfte.

Die in LEADER II bereits aktiven Gruppen bewerteten die Wirkung der Vernetzungsinstrumente im Schnitt höher (3,3 = mittelmäßig bis stark) als neue LAG (1,9 = geringfügig, kaum). Das dürfte ein Hinweis darauf sein, dass in LEADER+ gegründete Aktionsgruppen bislang erst wenige Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln konnten und der Networking-Nutzen in späteren Arbeitsphasen zunehmen dürfte.

4.3.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu LEADER+ in Bayern

Gemäß der EU-Bewertungsleitlinie werden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf folgende Aspekte der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ bezogen (EU-KOM (GD LANDWIRTSCHAFT), 2002b, S. 22):

- Umsetzung der LEADER-Methode als Ganzes und jeder einzelnen Besonderheit;
- Erreichbarkeit der Programmzielsetzungen;
- Konzeption und Management des Programms auf lokaler und Programm-Ebene sowie der Anpassungen, die aufgrund von Veränderungen in der kontextuellen Situation oder aus anderen Gründen erforderlich sind;
- Partnerschaft auf Programmebene und lokaler Ebene;
- Kontroll- bzw. Begleitsystem;
- Bewertungssystem (Programm, lokale Ebene).

Umsetzung der LEADER-Methode

Die vier Kriterien in Abschnitt 1 der gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. Anhang, Frage 1.1 bis 1.4) wurden untersucht und mit den derzeit verfügbaren Informationen positiv beantwortet. Das bayerische Programm setzt die methodischen Elemente von LEADER akkurat um und fördert durch das generelle Programm-Design den Pilotcharakter der Initiative. Der mitunter auftretende hohe Abstimmungsbedarf bei spezifischen Förderfragen wird nach Aussagen der LAG-Geschäftsführer zumeist durch die LEADER-Manager (Beamte der Bezirksregierungen) überzeugend aufgefangen. Die Bewertung der Besonderheiten im Hinblick auf die „Realisierung funktionierender Aktivitäten der LAG“ wurde in der Q40-Befragung vorwiegend auf die Entstehungsphase der REK und erste kleinere Projekte bezogen. Den Angaben zufolge ist zu erwarten, dass LEADER+ ein echtes Beteiligungsinstrument für die Einbindung interessierter Bevölkerungskreise wird und durch die LAG-Partnerschaften neue produktive Vernetzungen entstehen. Zugleich erfolgt eine enge Orientierung der LAG-Ziele an regionsspezifischen Stärken und Schwächen. Allerdings wird es vom weiteren Verlauf der LEADER-Aktivitäten abhängen, ob und in welcher Intensität alle LEADER-Merkmale angewendet werden.

Gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen wurden bislang nur in wenigen LAG aufgebaut. Allerdings schuf die überwiegende Zahl der LAG wichtige Voraussetzungen dafür durch Kontaktaufnahmen, gegenseitigen Erfahrungsaustausch und die Anbahnung von Partnerschaften. Sofern Networking-Instrumente eingesetzt und intensiver genutzt werden (vgl. Abschn. 4.3.4.1 und 4.3.4.2) dürfte sich der Erfahrungsaustausch zwischen den LAG erweitern und letztlich zur Entstehung größerer und komplementärer Kooperationsvorhaben führen. Eine Veranstaltung mit diesem Ziel wurde in Bayern Ende 2004 mit Beteiligung aller LEADER-Gruppen durchgeführt. Um sowohl Breite (informelle Funktion) als auch Tiefe (kooperativumsetzungsorientierte Funktion) der Partnerschaften zu erweitern, könnten darüber hinaus zu thematischen Schwerpunkten spezielle Symposien mit Einbeziehung anderer Netzwerkpartner außerhalb der bayerischen LEADER-Gebiete organisiert werden. Das dürfte vor allem für die in LEADER+ neu gegründeten Aktionsgruppen eine wertvolle Hilfe sein, die erst wenige Erfahrungen mit dem Networking-Instrument sammeln konnten.

Erreichbarkeit der Zielsetzungen

Die titelspezifischen Fragen werden zum aktuellen Zeitpunkt ebenfalls weitgehend positiv beantwortet. Knapp die Hälfte der befragten LAG artikuliert eine starke Verbesserung des Informationsflusses als Ausdruck der besseren organisatorischen Vernetzung des Gebiets. Auch die übrigen LAG arbeiten intensiv am Ausbau der Innen-Kommunikation. Nur in Sonderfällen (bei sehr spätem Umsetzungsbeginn) wurde bislang nur wenig „sensibilisiert“. Außerdem spielt der Einsatz von elektronischen Informationssystemen in allen LEADER-Gebieten eine wichtige Rolle, u.a. auch die Anwendung des von Bayern eigens für LEADER+ entwickelten Content-Management-Systems LE-ON, das jeder LAG als Projektmanagement-Tool zur Verfügung steht. Gleichzeitig werden dadurch die vielfältigen Programm-Informationen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht, um gegebenenfalls Nachahmungseffekte sowie Know-how-Transfer zu fördern.

Die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen LAG-Geschäftsführung und LAG-Mitgliedern einerseits, wie auch zwischen LAG-Geschäftsführung und Programmbehörden andererseits ist derzeit in der Mehrzahl der Aktionsgruppen zufriedenstellend bis sehr förderlich geregelt (vgl. Abbildung 19). Üblicherweise auftretende Anlauf- und Organisations-Schwierigkeiten sowohl auf Programmebene ebenso wie auf lokaler Ebene konnten in nahezu allen LEADER-Gebieten zur Zufriedenheit der Beteiligten geregelt werden.

Wenngleich die Datengrundlage momentan nicht ausreicht, um Fragen zur Entwicklung der regionalen Identität, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit oder zur Angleichung der Lebensqualität zu beantworten, kann aus den Monitoring- und Evaluations-Daten dennoch abgeleitet werden, dass das LEADER+-Programm in Bayern sehr positive Signale für eine stärkere Kooperation der Akteure liefert. Das gilt primär für die beteiligten Gemeinden, aber auch für private Beteiligte. Dies lässt im Zuge der weiteren Umsetzung einen hohen Realisierungsgrad des insgesamt möglichen Kooperationspotenzials der LEADER-Gebiete erwarten. Die LAG selbst und die LEADER-Manager sorgen für eine höchstmögliche Komplementarität zwischen den Projekten innerhalb und, sofern möglich, auch außerhalb der gebietsbezogenen Strategien.

Die vorliegenden Evaluationsdaten zeigen, dass eine programmgemäße Zielerfüllung über die Aktionsschwerpunkte der LAG grundsätzlich möglich erscheint. Dass bevorzugt die Schwerpunkte „Natur und Kultur“ sowie „Lebensqualität“ von den Gruppen gewählt wurden ist ein Hinweis auf deren Wunsch, ein „breites Dach“ und damit eine ausreichende Flexibilität zu haben, um ihre Entwicklungsstrategien mit etwa einem halben Dutzend unterschiedlicher Handlungsfelder aufbauen zu können. Die Konzentration dürfte aber ein Beleg dafür sein, dass die ausgewählten Gebiete aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation insbesondere einen Handlungsbedarf in der Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der intensiveren Ausnutzung ihrer natürlichen und kulturellen Potenziale sahen. Um der Umsetzung der Programmstrategie im Allgemeinen und der REK-Strategien im Besonderen zusätzlichen An Schub zu geben, sind jedoch für zwei Zielperspektiven Verbesserungen zu schaffen:

- Einmal werden im Schwerpunkt „Lokale Produkte“ zahlreiche Projekte durch enge förder-technische Restriktionen behindert. Es handelt sich dabei um die rigide Abgrenzung zwischen der bayerischen „Öko-Regio-Richtlinie“ und dem LEADER+-Programm. Außerlandwirtschaftliche Antragsteller, die nach Maßgabe der Öko-Regio-Richtlinie nicht förderfähig sind, aber durchaus LEADER-konforme Vermarktungsprojekte mit „Anhang I-Produkten“ vorlegen, werden derzeit von den geltenden LEADER-Fördergrundsätzen nicht eingeschlossen. Wenn der Schwerpunkt „Lokale Produkte“ nicht als marginalisierter Teil des Programms verkümmern soll, müsste er mit Zustimmung der EU-KOM so erweitert werden, dass auch nichtlandwirtschaftliche Antragsteller an der Förderung REK-konformer LEADER-Projekte (mit Anhang I-Produkten) partizipieren können.
- Zum anderen können voraussichtlich die schwerpunktbezogenen Ziele bezüglich der verstärkten Anwendung neuer Technologien nicht in vollem Umfang erreicht werden, da nur eine LAG diesen Schwerpunkt gewählt hat und sich nur wenige Projekte mit dieser Zielset-

zung in Realisierung befinden. Sofern im weiteren Programmverlauf über die Verbindung mit anderen Handlungsfeldern - z.B. Tourismus, Regenerative Energien und KMU-Dienstleistungen - keine stärkere Forcierung von „Neuen Technologien“ erfolgt, bleiben in diesem Schwerpunkt „pilothafte Entwicklungsimpulse“ vermutlich die Ausnahme. Wie im EPPD aufgezeigt, wäre insbesondere im ländlichen Stadt-/Umlandbereich oder bei Gruppen mit Verbindungen ins Umfeld der großen Verdichtungsräume eine diesbezügliche Strategie aussichtsreich, weil unternehmensnahe Dienstleistungen hier häufiger nachgefragt werden und entsprechende Marktkräfte die Tragfähigkeit von neuen technologischen Lösungen verbessern.

Ob es gelingt, mit Hilfe von LEADER umfassendere sozioökonomische, umwelt- und kulturbezogene Ziele zu erreichen, wird davon abhängen, ob im Zuge der Umsetzung vor allem in den kleineren Regionen die kritische Masse für impulsgebende und Eigeninitiative auslösende Projekte erreicht werden kann. Hier kommt es besonders auf die finanzielle und technisch-organisatorische „Machbarkeit“ innovativer Ideen der LAG-Strategien sowie die Synergien zwischen den verschiedenen Vorhaben der REK an. Um die eigentlich beabsichtigten Wirkungen der Gemeinschaftsinitiative zu erfassen, ist der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zu früh gewählt. Auch wenn erste Vorhaben im Jahr 2003 umgesetzt wurden, ist nicht zu erwarten, dass bereits auf Ebene der „Gesamtzielsetzungen der Strukturfonds“ umfassendere Effekte zu quantifizieren sind (Fragen in Abschnitt 3 der gemeinsamen Bewertungsfragen, vgl. Anhang). Dagegen konnten erste Elemente von (teilweise hypothetischen) Wirkungsketten bereits erfasst werden, die allerdings meist qualitativer Natur oder nur als physische Leistungsindikatoren messbar waren.

Partnerschaft, Programmmanagement und Umsetzungsmodalitäten

Nach Genehmigung des EPPDs wurden umgehend Informations- und Publizitätsmaßnahmen ergriffen, um potenzielle Antragsteller über die Ziele des Programms, die Fördermöglichkeiten und die praktische Implementierung zu informieren. Ziel ist es, 45 LEADER-Aktionsgruppen zu bestimmen, die qualitativ hochwertige Entwicklungsansätze vorlegen und durch ihre Umsetzung dazu beitragen, die anvisierten Programmziele zu erfüllen. Das Auswahlverfahren wird in drei Schritten durchgeführt. Nach zwei Auswahlrunden (Mai 2002 mit 37 Bewerbern sowie Dezember 2002 mit 20 Bewerbern) standen 40 LAG bereits im Jahr 2002 fest. Um in die Auswahl zu gelangen, musste eine zwei Drittel-Mehrheit im Entscheidungsgremium erreicht werden. Das letzte Auswahlverfahren fand im Dezember 2003 statt (kurz nach Abschluss der Halbzeitbewertung). Das Auswahlverfahren hat insgesamt einen starken Wettbewerbscharakter, bei dem jeweils nur die besseren REK die Auswahl schafften. Der Nachteil eines Auswahlverfahrens ist, dass die ausscheidenden Regionen, die ebenfalls gute Projektideen einbrachten, zunächst in ihrem „Schwung“ gebremst wurden. Die Einbeziehung der Projekte dieser Gebiete in die Mainstream-Förderung sollte deshalb geprüft werden.

Die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden an der Programmplanung und -durchführung auf Programmebene beteiligt. Von größerer Bedeutung ist jedoch deren direkte Beteiligung auf LAG-Ebene. Ein Beleg dafür sind die ohne Ausnahme mit mehr als 50 % Anteil vertretenen

WISO-Partner (Wirtschaftsakteure, Verbände, Bürgergruppen) im Entscheidungsfindungsorgan aller 40 bislang ausgewählten LAG.

Im Hinblick auf das Förderverfahren sollten Möglichkeiten der Vereinfachung geprüft werden. Eine Reduzierung der Zahl der Verfahrensschritte wäre dazu ein erster Ansatzpunkt. Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, ob eine vereinfachte Betriebsnummernvergabe ohne Einbeziehung der Landwirtschaftsämter ermöglicht werden könnte. Die obligatorische Prüfung an den Ländlichen Entwicklungsgruppen ist jedoch für die fachliche Beurteilung und verwaltungstechnische Bearbeitung (VAIF-Eingabe, Vier-Augenprinzip) notwendig. Zudem wird dadurch die Koordinationsfunktion des LEADER-Managers an den Regierungen von regulären Verwaltungsarbeiten entbunden. Generell wäre auf eine zügige Abwicklung der Verwaltungs-Verfahren zu achten.

Im Grunde widerspricht es den Zielen von LEADER, wenn relativ kleine Förderprojekte (und die damit verbundenen geringfügigen Fördersummen) von so aufwändigen Verwaltungsverfahren (und den damit einhergehenden Verfahrens- und Kontroll-Kosten, die u.a. auch durch EU-Verordnungen bedingt werden) begleitet werden. Als Alternative dazu wäre zumindest für Projekte mit geringem Fördervolumen (Studien, externe technische Hilfe, Events, kleine Fördermaßnahmen) eine Art Dispositionsfond denkbar, der in Eigenverantwortung der LAG ohne die Summe aller Prüfschritte und Förderregeln („Beschränkungen“) zu verwalten wäre.

Ferner wird mit Nachdruck vorgeschlagen, die Finanzabwicklung auf Programmebene dem tatsächlichen Verlauf der Programmumsetzung anzupassen. Aufgrund der späten Programmgenehmigung (17. Dezember 2001) und der Pflicht zur Durchführung eines Auswahlverfahrens ist die Verzögerung der finanziellen Umsetzung überwiegend nicht dem Programmverwalter zuzuschreiben. Die Anwendung der „n+2-Regel“ erscheint den Evaluatoren, auch angesichts der oben genannten hohen Start-Voraussetzungen, die bei der Umsetzung von LEADER+ vor Beginn der eigentlichen Entwicklungs-Aktivitäten zu erfüllen sind, bürokratisch und praxisfremd. Zumindest die in den letzten drei Monaten eines Jahres genehmigten Programme sollten eine „Übergangsregelung“ erhalten, damit der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verletzt wird.

Das Monitoring des Programms erfolgt aus datenschutzrechtlichen und technischen Gründen über zwei EDV-Systeme. Die Finanzdaten werden über VAIF innerhalb der Verwaltungsebenen abgewickelt. Das LE-ON-System ist sowohl als Hilfsmittel für das Projektmanagement innerhalb der LAG (Intranet) als auch zur bayernweiten Dokumentation der LAG-Aktivitäten vorgesehen. In LE-ON werden u.a. Projekt- und LAG-Daten, Arbeitsgruppen-Informationen und Indikatoren zum Vollzug des Programms auf drei Ebenen gebündelt. Die LEADER-Manager sind für den Abgleich der Daten zwischen beiden Systemen verantwortlich. Für die Zwecke der Evaluation können über die Systeme umfangreiche und zuverlässige Daten für die Dokumentation des Programmfortschritts zur Verfügung gestellt werden. Die Halbzeitbewertung des Programms wurde dadurch erheblich erleichtert.

Veränderungen im Kontext, Relevanz und notwendige Anpassungen

LEADER+ greift die Grundlinien der bayerischen Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume auf und ergänzt sie synergetisch durch die Betonung des Pilotcharakters der Strategien und die Unterstützung einer effizienten Ausnutzung der endogenen Ressourcen. Das bayerische Programm besetzt somit die Nahtstelle zwischen offizieller Landes- und EU-Politik einerseits und eigenständigen endogenen Strategien der Regionen andererseits.

Die Relevanz des Programms und die Ausgangssituation der ländlichen Teilräume wird sowohl im EPPD als auch in der Ex ante-Bewertung ausführlich beschrieben. Wesentliche Änderungen ergaben sich bis zur Halbzeitbewertung nicht, da die regionalstatistischen Daten überwiegend nur um zwei bis drei Jahre fortgeschrieben wurden.

Das Maßnahmenspektrum des LEADER-Programms zeigt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „harten“ und „weichen“ Investitionen. So ist es in Teilen des Fördergebiets sicherlich notwendig, ergänzende kleine Infrastruktur- und Technologieinvestitionen zu fördern, während in anderen Teilen die Unterstützung z.B. von Kultur-, Marketing- und Qualifizierungsaktivitäten die größeren Entwicklungschancen versprechen. Gerade diese Breite erlaubt es, die Relevanz der angebotenen Hilfen von der lokalen Ausgangssituation abhängig zu machen. Ein gravierendes Problem auf lokaler Ebene ist jedoch die in weiten Teilen Bayerns herrschende Finanznot der Gebietskörperschaften, die eine noch stärkere Konzentration von knappen Ressourcen auf impulsgebende Maßnahmen verlangt. Dass dieses Problem vor allem in kleineren LAG und räumlich in den nördlichen und östlichen Landesteilen (u.a. im Ziel 2-Gebiet) auftritt, lässt annehmen, dass dort die Relevanz von „Initiativ- oder Leuchtturmprojekten“, die eine breite Initialzündung auslösen könnten, besonders hoch ist.

Die Abhängigkeit von externen Einflüssen, die der einzelne Akteur (auch in Kooperationen) bei noch so hoher Motivation und Professionalität nicht ablegen kann, wird in diesen Regionen jedoch häufig so dominant, dass eine Gefährdung der - aus regionalwirtschaftlicher Sicht notwendigen - Sicherung einer möglichst flächendeckenden Nahversorgung und die Erhaltung attraktiver Landschaftsstrukturen auch aus touristischen Zielen - an der geringen Finanzkraft scheitert. Diesbezüglich ist eine intensive Unterstützung zur Entwicklung neuer Problemlösungen dringend erforderlich. Darüber hinaus müssten in diesen Gebieten Wege gefunden werden, im Einzelfall besondere Finanzierungsmöglichkeiten (u.a. Fördersätze) für Maßnahmen zu schaffen, die spezifische regionale und sektorale Entwicklungsengpässe und -potenziale des Fördergebiets aufgreifen.

Zur Bindung von Kaufkraft ist der Aufbau von Stadt-Land-Partnerschaften und regionsübergreifender Kooperationen als Chance in der Strategie des bayerischen Programms erwähnt. Gerade die knappen kommunalen Kassen sollten Anlass sein, im Rahmen der gebietsübergreifenden Zusammenarbeit für eine verstärkte Anwendung dieser Strategie-Elemente zu sorgen.

5 Diskussion und Wertung der Ergebnisse

Ausgehend von der unterschiedlichen Dynamik von Regionen, lassen sich verschiedene Konzepte für die Entwicklung ländlicher Räume in Theorie und Praxis ableiten. Neben den vorwiegend auf Produktivitätszuwachs ausgerichteten Investitions- und Infrastrukturförderansätzen (neoklassische Wachstumstheorie, Export-Basis-Prinzip) wurde in der EU-Strukturförderung zunehmend das Konzept der endogenen und innovationsorientierten Regionalentwicklung forciert. Dabei sind die Entwicklungs- und Förderkonzepte zahlreichen generellen Veränderungen ausgesetzt. Nicht nur Anzahl und Bedeutung supra- und national-staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure verändern sich, sondern auch die Organisations- und Partizipationsformen der Stakeholder, deren Handlungsspielräume, Einflussmöglichkeiten und Steuerpotenziale (STOCKMANN, 2000, S. 34). Die Bedeutung eines „Good Governance“ und speziell des „Regional Governance“ gewinnt an Einfluss (insbesondere FÜRST, 2001, vgl. auch die Diskussion in Abschn. 2.3). Neuartige Akteursbündnisse und Netzwerke, die bislang über traditionelle Institutionen getrennt waren, werden zunehmend als Potenzial einer nachhaltigen Entwicklung erkannt. Diese Netzwerke machen Themen jenseits der Kompetenzen von Organisationen zugänglich, wodurch innovative Kommunikationsformen entstehen und regionale Initiativen gestärkt werden. Dies wird auch Konsequenzen für die Planung, Durchführung und Wirkungsrichtung strukturpolitischer Programme haben. Grundsätzlich dürften sich sowohl die Programmverwalter als auch die Programmnutzer mit einer zunehmenden Komplexität bei der Implementierung und Umsetzung von Entwicklungsprogrammen konfrontiert sehen. Parallel dazu steigen die Anforderungen an die Erfolgsbeurteilung solcher Programme, da öffentliche Maßnahmen einerseits vermehrter Effizienzkontrolle unterliegen, andererseits durch die Komplexität der Interventionsmechanismen gleichzeitig anspruchsvollere Evaluations-Designs erfordern. In Bezug zu den forschungsleitenden Thesen der Untersuchung (vgl. Abschn. 1.2) werden in den folgenden Abschnitten die wichtigsten Erkenntnisse erläutert und zusammenfassende Empfehlungen zur Fortentwicklung der Evaluationspraxis einerseits und der strukturpolitischen Instrumente andererseits formuliert. Anschließend werden die Ergebnisse verdichtet und mit den Thesen verglichen. Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sind in Abschnitt 5.3 zusammengefasst.

5.1 Implikationen für Evaluationsforschung und -praxis

Generell lässt sich feststellen, dass Evaluationen zunehmend auch in Deutschland von Bundes- und Landesbehörden nachgefragt werden. Die Ergebnisse von Evaluationen sind vor allem dann für das administrativ-politische Handeln relevant, wenn konkrete Handlungsempfehlungen über mögliche Verbesserungspotenziale für die Programm-Implementation (Nutzer-Orientierung) oder die Optimierung der Wirkungsmechanismen (Nutzen-Orientierung) erarbeitet werden. Grundlage dafür sind vereinbarte Qualitäts-Standards und von Ergebnissen der Evaluation unabhängige Evaluations-Institutionen, die wissenschaftliche Evaluations-Erkenntnisse gezielt in die jeweiligen Politikbereiche transferieren. Durch die Anwendung wissenschaftlicher

Methoden zur Bewertung des Verlaufs und der Wirkung von Programmen werden nicht nur Daten für rationale Steuerungsentscheidungen geliefert, sondern es fließen auch wissenschaftliche Erkenntnisse und ein höheres Maß an Transparenz in die Gestaltung von Politiken ein. Bezieht man in die Evaluation die prozess- und umsetzungsbezogenen Aspekte mit ein, werden bisweilen auch institutionelle Veränderungen angestoßen, effizientere Verfahrenswege gefunden und Innovationsrückstände aufgearbeitet.

Evaluationsforschung hat in Deutschland aufgrund seiner jungen Vergangenheit jedoch bislang einen eher sektoralen Charakter. Dies liegt zum einen an der sektoralen „Auftragsstruktur“ der Ressorts. Obwohl nach wie vor die meisten Evaluationen von staatlichen Verwaltungen in Auftrag gegeben werden, existieren kaum ressortinterne zentrale Evaluationsreferate wie sie z.B. von den Generaldirektionen der EU eingerichtet wurden. Eine Vielzahl von Evaluationen zur Umsetzung der europäischen Strukturpolitik wurde deshalb nicht von ergebnisunabhängigeren Abteilungen, sondern von den federführenden Programm-Verwaltern in Auftrag gegeben. Zum anderen werden von fachspezifischen Bewertern angemessenere Evaluationsergebnisse erwartet. Eine interdisziplinäre „Evaluationskultur“ kann sich daraus nur dann entfalten, wenn sich sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite ein umfassenderes Verständnis von Evaluation bildet. Dazu sind nicht nur die Inhalte zur Durchführung einer Evaluation zu verfeinern, sondern ebenso die Rahmenbedingungen zur Nutzung der Ergebnisse im politisch-administrativen Umfeld auszugestalten. Will die Evaluationsforschung die zunehmende Nachfrage nach Evaluationen auf europäischer und nationaler Ebene als Entwicklungschance nutzen, sind die gestellten Herausforderungen nutzbringend zu bewältigen. Deshalb ist eine weitere Professionalisierung und fachübergreifende Vernetzung voranzutreiben. Die Tagungen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation sowie die von ihren Fach-Gruppen etablierten Informations- und Arbeits-Plattformen bieten dazu seit etwa 1999 einen zunehmend besseren Rahmen, um Erfahrungsgewinne zwischen Wissenschaft, Auftraggebern und Evaluationspraxis auszutauschen. Dazu zählt ebenfalls die seit 2002 von einem siebenköpfigen interdisziplinär besetzten Kreis von Wissenschaftlern herausgegebene „Zeitschrift für Evaluation“.

Seit der Reform der Strukturfonds der Europäischen Union (EU) im Jahr 1988 sind Evaluationen zum integralen Bestandteil des Politikzyklus der Strukturförderung geworden. Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 hat die EU die diesbezüglichen Anforderungen verschärft und systematisiert. Die allgemeinen (z.B. MEANS-Projekt) und spezifischen Vorgaben (Bewertungs-Leitfäden der Generaldirektionen) zur Evaluation der EU-Strukturpolitik - zunächst als Hilfestellung für die Programmverwalter der Mitgliedstaaten vorgesehen - entwickelten sich sehr schnell zu einem neuen Standard der Evaluation, zumal sie von den Kommissionsdienststellen zur Beurteilung der Qualität der vorgelegten Evaluationsarbeiten eingesetzt wurden. Dadurch bewirkten sie substantielle Verbesserungen in der deutschen Evaluationsforschung - zumindest im Bereich der Agrarstruktur-, Regional- und Beschäftigungspolitik. Unterstützt wird der positive Einfluss auf die deutsche Evaluationskultur und die Entwicklung akzeptierter Evaluationsstandards durch eine Reihe von methodischen Veröffentlichungen und die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse.

Die von der EU vorgelegten Bewertungsanforderungen (vgl. die Diskussion in Abschn. 3.2) in der laufenden Förderperiode bis 2006 sind sowohl inhaltlich als auch formal weit detaillierter ausgeführt als in Vorgänger-Programmen, um verbesserte Entscheidungsgrundlagen für die programmdurchführenden Stellen zu erhalten. Insbesondere die Vergleichbarkeit der einzelnen Bewertungsergebnisse soll sich mit der Forderung nach systematischen und indikatorengesteuerten Evaluationen verbessern. Das Steuerungspotenzial für Programme zur Entwicklung ländlicher Räume erhöht sich durch Evaluationen insofern, als über die rein quantitativen Datengerüste der Monitoring-Systeme hinaus auch Aussagen über die Implementations- und Wirkungsmechanismen der Intervention abgeleitet werden können. Die multiplen Zielsetzungen der strukturpolitischen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums erfordern deshalb eine Kombination aus mehreren methodischen Evaluationsbausteinen mit sowohl quantitativer als auch qualitativer Ausrichtung, um zuverlässige Aussagen zur Wirksamkeit treffen zu können. Häufig werden EU-kofinanzierte Maßnahmen auch über inhaltlich gleich ausgerichtete Länderprogramme durchgeführt, z.B. Dorferneuerungsverfahren, so dass eine Isolation der durch die EU-Programme induzierten Förderwirkungen nur in Kombination mit den anderweitig finanzierten Teilmaßnahmen möglich ist. Nationale Programmteile mit EU-Kofinanzierung - die bislang nicht oder nur in partiellen Analysen untersucht wurden - unterliegen somit ebenfalls der Bewertungspflicht.

Für die Praxis der Evaluation ergibt sich aus den hohen EU-Anforderungen eine Erhöhung des Aufwands, der jedoch nicht immer mit einem Mehrwert der Evaluationsergebnisse belohnt wird. Vor allem bei schon länger existierenden Interventionsformen bringt der hohe Einsatz zur Beantwortung ausführlicher Fragenkataloge kaum neue Einsichten. Dies kann, den Erfahrungen der LEADER-Bewertung zufolge, meist nur dann zu verbesserten Evaluationsergebnissen führen, wenn die Evaluation als Lernprozess zwischen beteiligten Behörden und anderer „stakeholder“, die für die Erreichung der Programmziele von maßgeblicher Bedeutung sind, angelegt wird. Dazu zählen z.B. Projektträger, Ko-Finanzierungspartner, Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppen und nicht zuletzt die beteiligten Verwaltungsstellen. Voraussetzung dafür ist ohne Zweifel eine auf diese „stakeholder“ ausgerichtete „interaktive“ Evaluation, die in den Mainstream-Programmen bislang kaum eine Rolle gespielt hat. Lediglich in den Leitlinien für die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ wird gefordert, lokale Bewertungen und/oder partizipative Elemente in die Evaluationsmethodik zu integrieren (vgl. die Diskussion in Punkt (6) in Abschn. 3.1.3.2). Insbesondere bei subsidiär-dezentral ausgestalteten Programmen hat sich ein methodischer Evaluations-Ansatz bewährt, der nicht nur zur Steuerung auf Programmebene, sondern auch zur Steuerung der lokalen Programmumsetzung beiträgt (vgl. Abschnitte 3.4 und 4.1.3.6). Die aus empirischen Daten abgeleitete Methode in Abschn. 3.4 vermittelt als ergänzendes Instrument der Programm-Bewertung vielfältige Ansatzpunkte, um die Lernorientierung des Evaluationskonzepts zu verstärken. Dabei werden Schlüsselbereiche der lokalen Gebietsstrategie mittels eines Bewertungsrasters analysiert sowie entscheidungs- und durchführungsrelevante Programm-Sachverhalte im diskursiven Prozess erörtert. Die Ergebnisse dienen sowohl für die Programmverwalter als auch für die jeweilige Aktionsgruppe als Basis einer problemorientierten und gebietsbezogenen Lösungsstrategie.

Die Erfahrungen aus der EU-weiten LEADER II-Ex post-Bewertung und der Halbzeitbewertung des bayerischen LEADER+-Programms zeigen - trotz der inhaltlichen Vorgaben der EU-Kommission - dass eine gewisse methodische Vielfalt und insbesondere eine multiple Zugangs- und Sichtweise im Hinblick auf die Evaluationsgegenstände zu einem besseren Verständnis der Wirkungsmechanismen des Programms beiträgt. Dadurch erhöhen sich sowohl die Genauigkeit als auch die Akzeptanz der Evaluationsergebnisse bei den Programm-Stakeholdern. Zudem verbessern sich die Chancen für eine Nutzung der Untersuchungsergebnisse im Policy-making-Prozess. Damit wäre eine zentrale Forderung an die Evaluationsforschung nach einer höheren „Useability“ von Bewertungen erfüllt. Für komplexere Programmansätze mit Mehrfach-Zielsetzung ist deshalb künftig eine **Triangulation** - zumindest in der einfacheren Variante einer Methoden-Triangulation - zu empfehlen (vgl. Abschn. 3.3.1.4), die eine größere Unabhängigkeit der Evaluations-Ergebnisse von einzelnen Zugangsweisen, Designs oder „Erklärungs-Theorien“ gewährleistet. Sie sollte aufgrund ihres höheren Aufwands vor allem bei wichtigen politischen Entscheidungen angewendet werden, z.B. der Übertragung von Erfahrungen aus Modellvorhaben in die Mainstream-Programme.

Ein nach wie vor nicht leicht zu lösendes Problem der Evaluation bleibt die Forderung nach Analyse der „Netto-Effekte“. Die Überlegungen zur Untersuchung der Nettoeffekte in den Abschnitten 3.1.3.2 und 3.3.1.2 (methodische Anlage des Evaluationsdesigns) lassen nur dann ein klares „Netto-Konzept“ erkennen, wenn eine adäquate Vergleichsbasis gebildet werden kann. Damit ist - wenn vom Untersuchungsaufwand durchführbar und vor allem den Programmnutzern zumutbar - der Querschnittsvergleich über einen definierten Zeitraum am besten für eine Analyse der Nettoeffekte geeignet. Für „kleine“ ländliche Entwicklungsprogramme wie der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, die bezogen auf das Finanzvolumen nur einen geringen Anteil des gesamten Politikbereichs umfassen, lassen sich diesbezüglich kaum passende Vergleichsgruppen bilden. Hier sollten deshalb über den Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis von Indikatoren-Sets in repräsentativen Fallstudien möglichst exakte Ergebnisse für die Berechnung der Netto-Effekte abgeleitet werden. Wie die Bewertung der Beschäftigungswirkungen im Rahmen der EU-weiten LEADER II-Endbewertung zeigte, sind dadurch im gewissen Umfang Nettoeffekte kalkulierbar. Insbesondere Verdrängungseffekte können jedoch nicht in befriedigendem Maße identifiziert werden (vgl. Abschn. 4.1.3.2). Sie dürften angesichts des kleinräumigen Charakters der LEADER-Maßnahmen allerdings nur in sehr begrenztem Umfang auftreten. Im Übrigen unterliegen die LEADER-Projekte ebenfalls den wettbewerbsrechtlichen Auflagen der EU, die eine stärkere Verdrängungswirkung im privatwirtschaftlichen Bereich i.d.R. verhindern. Multiplikatoreffekte, die eine durch die Programmintervention ausgelöste Sekundärwirkung auf einer nachgelagerten Stufe beschreiben, lassen sich gleichwohl über branchenspezifische Beschäftigungs- und Umsatz-Statistiken abschätzen.

Demnach muss vom wissenschaftlichen Anspruch einer Erfassung von Nettowirkungen, die um möglichst alle Stör- und Multiplikatoreffekte einer strukturpolitischen Maßnahme (Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte, induzierte sowie indirekte Effekte) bereinigt bzw. ergänzt sind, abgewichen werden. Insbesondere für kleinräumige Entwicklungskonzepte ist es praktikabler, die Gesamtwirkungen eines Programms durch Aggregation der Einzelwirkungen der Teilmaßnahmen

und logische Verknüpfung der quantifizierbaren Förderergebnisse zusammenzufügen. Allerdings ist bei der Bewertung der Teilmaßnahmen darauf zu achten, inwieweit Nebenwirkungen, Stör- und Mitnahmeeffekte auftreten, die Einfluss auf die Gesamtwirkungen haben könnten.

Um die Aussagekraft und die Bereitstellung von zeitnahen Entscheidungsgrundlagen in den einzelnen Evaluationsphasen noch weiter zu verbessern, ist jedoch eine Verbesserung der zeitlichen Synchronisation zwischen Evaluationszyklus und Programmplanung bzw. –umsetzung zu fordern. Wie das Beispiel der Halbzeitbewertung des LEADER+-Programms Bayern zeigte, können viele Bewertungsaspekte aufgrund der späten Programmgenehmigung und des langen Anlaufzeitraums für die folglich verkürzte Bewertungsphase (2002-2003) nicht oder nur unbefriedigend beantwortet werden. Wenn die Funktion der Halbzeitbewertung nicht ausschließlich auf den formativen Aspekt der Verfahrens- und Implementationsfragen beschränkt werden soll, müssen zur Feinsteuerung des Programms auch erste Wirkungen oder zumindest erste Stufen der unterstellten Wirkungsketten messbar sein. Da die Ergebnisse der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung überdies als Grundlage für die neue Programmplanungsperiode herangezogen werden, braucht jede Zwischen-Evaluierung diesen summativen Bewertungsteil. Um die Durchführung der Evaluation dem tatsächlichen Umsetzungsstand anzugleichen, erscheint es deshalb zweckmäßiger, von den im Vorfeld festgelegten Evaluationszeitpunkten abzurücken und bspw. die Halbzeitbewertung 3 Jahre nach der tatsächlichen Genehmigung der letzten Programme durchzuführen. Ansonsten steigt die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes für die Evaluation, da das Evaluandum noch nicht ausreichend existiert. Durch eine Flexibilisierung der Bewertungszeitpunkte ließe sich somit der Nutzen der Evaluation durch die umfassender zur Verfügung stehenden Programm- und Umsetzungsergebnisse erhöhen.

Will man die schon genannten Vorteile interaktiver-partizipativer Evaluationselemente berücksichtigen und sich noch stärker auf die Lernorientierung der Evaluation konzentrieren, könnte eine Alternative zu den in Abschn. 3.1.3.1 vorgestellten Evaluationszeitpunkten die Neugestaltung der Bewertung in zwei Bewertungsphasen sein:

- Die Vorbereitungs- und Anlaufphase bis maximal zur Halbzeit des Programms: Dieser „Begleitenden Evaluierung“ käme weiterhin die Aufgabe zu, Relevanz, Kohärenz, Ziele und Strategien sowie die Durchführungs- und Begleit-Modalitäten zu optimieren. Dabei ist der zentrale Fokus auf die Programmenehmigung und die ersten beiden Jahre der Umsetzung zu richten, da sich hier häufig die gravierendsten Probleme bemerkbar machen. In dieser ersten Phase könnte eine Verschmelzung zwischen dem Monitoringsystem der Programmverwaltung und dem für die Bewertung notwendigen Indikatorengerüst anvisiert werden. Daraus wäre ein „wissenschaftliches Monitoringsystem“ zu entwickeln, das sowohl für die Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission (und andere Rechenschafts-Institutionen) als auch für die Steuerung des Programms verwendbar wäre. Die Rolle des Evaluators verschiebt sich infolgedessen vom Bewerter zum Politikberater. Einerseits entsteht dadurch ein enges Kooperationsverhältnis mit entsprechendem Informationsfluss zwischen Auftraggeber

und Auftragnehmer, andererseits könnte dies jedoch die Unabhängigkeit der Gutachter gefährden.

- Die zweite Phase könnte dann etwa im zweiten Drittel der Programmperiode beginnen und bis zum Ende der Laufzeit fortgeführt werden. Sie sollte eine vorwiegend summativ-bilanzierende Funktion einnehmen. Erste Ergebnisse unterstützen dabei die Programmierung der neuen Förderkonzepte; dazu sollten insbesondere Wirkungsmechanismen (Interventionslogik), Erfolgsdeterminanten, „Governance-Kontext“ und institutionelle Faktoren (z.B. spezifische Partnerschafts-Konstellationen, Programmimplementation) analysiert werden. Die endgültigen Wirkungen ließen sich zum Ende des Auszahlungszeitraums im Zuge einer typischen Ex post-Bewertung in einem knappen „Dossier“ bilanzieren. Unabhängig davon blieben jedoch die ergänzenden, häufig wertvollen Untersuchungen zu speziellen thematischen Fragestellungen oder zur Übertragbarkeit von Modellversuchen, die im Rahmen eines „Evaluationsprogramms“ mit Hilfe ausgewählter Studien selektiv - nicht flächendeckend - in einigen EU-Programmen analysiert werden sollten. Eine größere Unabhängigkeit und Transparenz ließe sich erreichen, wenn diese Phase nicht von den Evaluatoren der ersten Phase durchgeführt würde.

5.2 LEADER-Mehrwert und Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

LEADER - ursprünglich als „Experimentier-Programm“ für neue Ansätze zur Entwicklung des ländlichen Raums von Agrarkommissar Fischler betitelt - nimmt nach den Vorstellungen der Generaldirektion Landwirtschaft ab 2007 die Rolle des Wegbereiters für konkrete konzeptionelle Änderungen der nationalen Strukturpolitik-Bereiche ein. In den EU-Kommissionsentwürfen (EU-KOM (GD AGRI), 2004, S. 44 f.) für die neue Programmplanungsperiode ab 2007 ist der LEADER-Ansatz als integraler Bestandteil der ländlichen Entwicklungspolitik vorgesehen.²⁴⁴ Die Kommission will deshalb die Ausgaben für diese neue Art der ländlichen Entwicklungspolitik bis 2013 schrittweise erhöhen. In Zukunft sollen die in den vergangenen Jahren erprobten Strategien stärker in die „Mainstream-Programme“ integriert werden.

Auf welche Grundlagen stützt sich diese Absicht der Kommission? LEADER wurde nach Ansicht der EU-Kommission ein Ideen- und Kooperationsförderprogramm für pilothafte Konzepte im ländlichen Raum. Das Programm sollte den Akteuren im ländlichen Raum dabei helfen, Überlegungen über das langfristige Potenzial ihres Gebiets und dessen bessere Ausschöpfung anzustellen. Es fördert die Durchführung integrierter, qualitativ hoch stehender und „origineller“ Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf Partnerschaften und

²⁴⁴ Eine ausgesprochen positive Wertung für LEADER äußerte der stellvertretende Direktor der GD Landwirtschaft Dr. Dirk Ahner bei der Vorstellung der neuen ELER-Verordnung auf dem 2. Innovationskongress in Triesdorf am 6.10.2004. Vgl. die Dokumentation des Kongresses: BAYSTMLF (Hrsg.): 2. Innovationskongress für die Entwicklung des ländlichen Raums, München 2005.

Netzwerke für den rascheren Austausch von Erfahrungen. Dabei stehen wirtschaftliche Aspekte gleichrangig neben sozialen, kulturellen oder ökologischen Motiven. Die beabsichtigten und erzielten Wirkungen des Programms lassen sich dementsprechend als „multipel“ charakterisieren.

Mit LEADER I (1990-1994) formte die EU-Kommission zunächst den gebietsbezogenen, integrierten Ansatz, der möglichst dezentral von lokalen Partnerschaften umgesetzt werden sollte. Mit LEADER II (1995-1999) wurde der Schwerpunkt auf den innovativen Charakter der einzelnen Vorhaben gelegt. LEADER+ (2000-2006) erhielt die Funktion einer Experimentierstätte für die Entwicklung und Erprobung pilothafter Strategien, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft beeinflussen und ergänzen sollen.

Auch in Zukunft soll die ländliche Bevölkerung durch LEADER-Konzepte dabei unterstützt werden, ihr endogenes Potenzial, aber auch Entwicklungshemmnisse selbst besser zu erkennen und daraus eigene Ansätze zur Problemlösung zu erarbeiten. Die Anforderungen an förderfähige Vorhaben waren und sind deshalb vergleichsweise hoch. Die auch als „besondere LEADER-Merkmale“ oder in ihrer Gesamtheit als „LEADER-Methode“ bezeichneten Kriterien (vgl. Abschn. 2.2.2.3) werden deshalb auch im ELER-Verordnungsentwurf weiterhin als Voraussetzung für „lokale Entwicklungsstrategien“ zugrunde gelegt (EU-KOM (GD AGRI), 2004, S. 44).

Die Machbarkeit eines Mainstreaming der LEADER-Methode wurde in einer von der GD Landwirtschaft in Auftrag gegebenen Studie geprüft.²⁴⁵ Aus den Erfahrungen der mehr als 1.000 LEADER-Gruppen in Europa (ÖIR, 2004) im jeweils unterschiedlichen „Governance-Kontext“ und den Ergebnissen der genannten Mainstreaming-Untersuchung ließen sich für die Neuformulierung der ländlichen Strukturpolitik somit offensichtliche Lerneffekte ableiten. Auch die empirischen Ergebnisse der Evaluation der LEADER-Programme deutscher Bundesländer im Zuge der EU-weiten Ex post-Bewertung (vgl. Abschn. 4.1) und der Halbzeitbewertung des bayerischen LEADER+-Programms (vgl. Abschn. 4.2) unterstreichen sowohl den Mehrwert als auch die Komplexität des Programmansatzes.

Die institutionellen Voraussetzungen des LEADER-Programms (Programmplanung, Partnerschaft, Begleitung und Bewertung usw.) waren kongruent zu den regulären Strukturfondsprogrammen. Die Zusammenfassung der Mainstream-Förderung und des LEADER-Ansatzes in einer einzigen Verordnung ab 2007 mit gleichen Durchführungs-, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften kann deshalb zu einer Vereinfachung der verwaltungstechnischen Abwicklung führen. In welchem Ausmaß jedoch diese Vereinfachungen zum Vorteil für die lokale Umsetzungsebene werden, hängt auch sehr stark von den (künftigen) Durchführungsmechanismen der jeweiligen Verwaltungsebenen ab.

²⁴⁵ Dazu wurde das Vorkommen von LEADER-Merkmalen in den Programmen zur ländlichen Entwicklung (EU-VO 1257/99) in 15 EU-Mitgliedstaaten untersucht und eine umfassendere Übertragbarkeit der LEADER-Methode in die Mainstream-Förderstrategien zur Entwicklung des ländlichen Raums geprüft. Vgl. ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR): Mainstreaming of LEADER, ... a.a.O..
URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/index_en.htm [15.6.2004]

Die LEADER-Programme hatten einerseits einen sehr flexiblen Teil bei der Auswahl der förderfähigen Projekte. Andererseits scheint es auch einen unflexiblen Teil des Programms mit sehr aufwändiger Handhabung zu geben (vgl. Abschn. 4.1.3 und 4.3.3.2). Entscheidend ist letztlich die Interaktion zwischen der Anwendung und dem Verständnis der LEADER-Methode innerhalb der Verwaltung und deren Wirksamkeit auf Ebene der LAG-Begünstigten. Von den beauftragten Administratoren in den Bewilligungsstellen wäre diesbezüglich eine intensive Einarbeitung in die LEADER-Methode und die Bereitschaft zur Einbeziehung in lokale Arbeitsebenen zu fordern, um sach- und prozessdienliche Entscheidungen fällen zu können. Hilfreich sind LEADER-Koordinatoren innerhalb der Verwaltung, die das Fördermanagement mit den zuständigen Fachabteilungen erleichtern.

Die Realisierung innovativer Vorhaben war darüber hinaus auf Grund wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen teils mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden (vgl. Abschn. 4.3.3 und 4.3.5). Inwiefern der neue ELER-Verordnungsentwurf größere Spielräume zur Umsetzung von pilothaften Maßnahmen schafft, kann erst auf Basis der spezifischen Durchführungsbestimmungen in der bevorstehenden Ex ante-Bewertung geprüft werden. Aus den Erfahrungen bei LEADER+ (vgl. Abschn. 4.2, insbesondere Abschn. 4.2.3) ist jedoch zu schließen, dass im Rahmen der Ex ante-Bewertung nur selektive Abstimmungs- und Durchführungsdefizite aufgedeckt und kaum alle Implementierungsfragen (Verfahrens-Hindernisse, Wettbewerbsrecht usw.) prospektiv beantwortet werden können. Auch die beabsichtigte Verknüpfung der Zuweisung von Finanzmitteln²⁴⁶ mit dem Nachweis von Erfolgen dürfte den Pilot- und Experimentier-Charakter von LEADER eher konterkarieren (FAL, 2004, S.25 ff.), weil die Programmverwalter aufgrund des finanziellen Risikos vermutlich auf die leichter und schneller realisierbaren „Standard-Maßnahmen“ zurückgreifen.

Generell hatte der methodische Ansatz von LEADER aufgrund der Prozessorientierung einige Vorteile. Die Fähigkeiten der lokalen Akteure, neue Kompetenzen und Durchsetzungskraft zu erwerben, wurde den Erfahrungen der LAG zufolge insbesondere in den LEADER-Gebieten gestärkt, die sowohl über ein gut funktionierendes und kompetentes Regionalmanagement verfügten als auch einen entsprechenden Rückhalt in den wichtigsten Interessengruppen der Region hatten, z.B. durch regionale Initiativ-Organisationen (Vereine, Beteiligungsforen usw.). Die gebildeten Organisations- und Kommunikationsstrukturen der LAG erleichterten zumeist die Beteiligung von Interessengruppen und Bevölkerungskreisen. Sofern es gelang, daraus längerfristige Projekt- und Fach-Partnerschaften zu formen, bildeten sich daraus in einigen Gebieten auch produktive dauerhafte Netzwerke, die nach Ende der Förderung weiter arbeiteten und zu Motoren einer innovativen und eigenständigen Entwicklung bzw. der regionalen Kompetenzbildung wurden. Das Netzwerkmanagement solcher Partnerschaften

²⁴⁶ 3 % der verfügbaren Mittel sollen künftig einer Gemeinschaftsreserve zur Unterstützung der Umsetzung der Schwerpunktachse LEADER zugewiesen werden. Die Mittel sollen nach der Halbzeitbewertung den Mitgliedstaaten mit der besten Umsetzung anhand objektiver Kriterien zugewiesen werden. Vgl. EU-KOM (GD AGRI): 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), KOM (2004)490 endgültig, Brüssel 2004, S. 48 und 60.

derung wurden. Das Netzwerkmanagement solcher Partnerschaften kristallisierte sich als typische zusätzliche „Leistung“ der LEADER-Gruppe heraus, das Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen bewirkt. Darüber hinaus ergaben sich in unerwartet hohem Maß auch quantifizierbare Wirkungen - häufig in Kombination mit anderen Struktur- oder Arbeitsmarktfördermaßnahmen, die den Erfolg von LEADER aus deutscher und vor allem auch bayerischer Sicht unterstreichen.

Regionalmanagement - ein Rückgrat des dezentralen Entwicklungsmanagements im ländlichen Raum

Die gemeinsame Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten erforderte bereits eine enge Kooperationsbereitschaft der wichtigsten Akteure einer Region. Diese Partnerschaft galt und gilt es auch bei der Projektumsetzung von LEADER weiter fortzusetzen. Regionen, in denen alle „an einem Strang ziehen“, konnten sowohl in LEADER II als auch zur Halbzeit von LEADER+ zahlreiche Projekterfolge vorweisen. Sie zeichneten sich auch durch einen spezifischeren, meist umfassenderen Nutzen und einer guten „Verankerung“ der Projekte in der Region aus. Ein dauerhafter Erfolg regionaler Kooperationen kann jedoch nur durch die Mobilisierung regionsinterner Kräfte und die Entwicklung geeigneter Organisationsformen gesichert werden (vgl. die Diskussion in den Abschn. 2.3 und 4.1.4). Dazu sind langfristig tragfähige und professionelle Arbeitsstrukturen zu etablieren. Anhand der Erfahrungen der Lokalen Aktionsgruppen, die in den verschiedenen Evaluationen in Abschn. 4 diskutiert wurden, und auf Basis vergleichbarer Analysen²⁴⁷ kristallisierten sich überdies folgende Faktoren als wesentliche Bausteine einer erfolgreichen Regionalentwicklung heraus:

- Ohne eine dauerhaft angelegte organisatorische und personelle Struktur, ohne ein Regionalmanagement lässt sich heute zielorientierte Regionalentwicklung nach dem „bottom up-Prinzip“ nicht oder nur schwer realisieren.
- Partner und Akteure sind zu gewinnen und zusammenzuführen, damit die Ressourcen der Region effizient gebündelt werden und entsprechend der regionalen Strategie zusammenwirken. Durch gemeinsame Ziele schafft die LAG und das Regionalmanagement die Grundlage für neue Kommunikationsmuster, innovative Kooperationen und neue Projektideen.
- Regionalmanagement sorgt für einen Prozess, der Know-how von Experten und Akteuren verbindet; es initiiert und organisiert dadurch regionale Lernprozesse, die eine bessere Ausschöpfung der regionalen Potenziale bewirken.
- Letztlich trägt das Regionalmanagement wesentlich zur Stärkung der Region nach innen und außen durch Aufwertung der regionalen Identität sowie kultureller und natürlicher Werte bei. An den Bedarf der Region angepasste Instrumente wie Regionalmarketing, Qualifizierung, Vernetzung und Diversifizierung von Aktivitäten sind dabei klare „Vorteile“, die in die-

²⁴⁷ Vgl. MAIER, J., OBERMAIER, F.: Regionalmanagement in der Praxis ... a.a.O.. Ebenso bei FÜRST, D.: Regionalmanagement: Trends und Erfahrungen, Prisma 4/2004, URL: http://www.lasa-brandenburg.de/brandakt/prisma_4_2004_1.htm. Desweiteren werden generelle Erfolgsfaktoren von kooperativen Prozessen der Regionalentwicklung ausführlich diskutiert bei LINDLOFF, K.: Kooperation erfolgreich gestalten - Erfolgsfaktoren kooperativer Prozesse in der Regionalentwicklung, Dortmund 2003, insbesondere S. 182 ff..

ser Form über andere Mainstream-Programme nicht oder nicht in dieser flexiblen Form zur Verfügung standen.

Dass darüber hinaus private und öffentliche Investitionen erforderlich sind, liegt auf der Hand. Doch als Fazit muss ohne Zweifel festgehalten werden: Allein das Bereitstellen von Fördermitteln durch EU, Bund und Land für Infrastrukturen und Unternehmensinvestitionen - zumal von unterschiedlichen Ressorts und Fonds angeboten - bewirkt noch keine Aktivierung der Menschen im ländlichen Raum. Dazu bedarf es einer dezentralen Handlungsform mit entsprechenden Kompetenzen: Ein gut qualifiziertes und schlagkräftiges Regionalmanagement, das Kommunikations-, Koordinierungs- und Vernetzungsleistungen für die lokalen und regionalen Akteure erbringt, die sonst nicht „am Markt“ zu beschaffen sind. Durch die Nähe zu Projektträgern und engagierten Schlüsselpersonen erzielt die Region vor allem dann Vorteile, wenn die Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung der ländlichen Entwicklungsprozesse zu mehr Eigeninitiative im Hinblick auf den sozioökonomischen Nutzen und die nachhaltige Erhöhung der Lebensqualität führt. Unabhängig davon ist die Verantwortung für eine erfolgreiche Regionalentwicklung sicherlich nicht allein dem Regionalmanagement zu zuweisen. Im Gegenteil: Die Entwicklung von Regionen ist Gemeinschaftsarbeit zwischen Unternehmen, politischen Gremien, Fachbehörden, öffentlichen und privaten Akteuren und vielen mehr. Erfahrungsgemäß erleichtert die Prozessmoderation des Regionalmanagements sowohl die produktive Vernetzung von Ideengebern, Projektträgern und Unterstützern in Arbeits- und Informationsstrukturen als auch das Zusammenwirken zwischen Fach- und Machtpromotoren zum Nutzen der Region (GEIßEN-DÖRFER et al., 2003b, S. 77 ff.)

Integration von LEADER-Innovationen in Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern

Elemente von LEADER fanden sich in der Umsetzung der EU-VO 1257/99 und damit in den ländlichen Entwicklungsprogrammen der Bundesländer noch kaum, da die Kommission selbst eine rigorose Abgrenzung der Programme forderte (vgl. die Ausführungen der Ex ante-Bewertung in Abschn. 4.2.2.3). Lediglich in der Maßnahme „Dorferneuerung“ (Art. 33) werden kongruente Methoden eingesetzt, wie z.B. bottom up-Maßnahmen, multi-sektoraler Ansatz und zunehmende Einbindung in überörtliche Entwicklungskonzepte (z.B. in Konzepte zur touristischen Erschließung einer Region). Unabhängig von diesen Ansätzen floss allerdings weiterhin der Großteil der Finanzmittel in konventionelle „harte“ Infrastrukturmaßnahmen, die in starkem Maße von den beteiligten Fachbehörden geplant werden.

Im Rahmen der EU-weiten Ex post-Bewertung von LEADER II merkten Vertreter der Programmverwaltung auf Länderebene an, dass das Eindringen von LEADER-Charakteristika in andere Politikbereiche nicht immer mit gezielter Steuerung erfolge. Zwei Einflüsse ließen sich grob identifizieren:

- Erfahrungen mit spezifischen Ansätzen werden durch **internen** Austausch zwischen den für die Programmplanung zuständigen Abteilungen weitergegeben, teils auch ressortübergreifend.

- **Externe** Trends wie „Bürgerbeteiligung“, „lokale Partnerschaften“ und „gebietsbezogener Ansatz“, die z.B. auch durch Agenda 21-Prozesse und die Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung in der Breite aufgegriffen wurden, haben dazu beigetragen, bestimmte LEADER-Elemente zunehmend zum „Standard“ in der Kommunal- und Regionalpolitik zu machen.

Von Seiten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft wird eine gezielte Übertragung von LEADER-Kriterien und –Erfahrungen in den Bereich der integrierten ländlichen Entwicklungspolitik hervorgehoben (BMVEL, 2003b, S. 3 f.; BMVEL, 2004b, S. 15; DEUTSCHER BUNDESTAG, 2004, S. 12). Demnach soll es sich bei der Politik für den ländlichen Raum um einen flächendeckenden Ansatz handeln, der die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume zum Ziel hat. Der Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums soll sich auch in neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und Lebensperspektiven für die Menschen niederschlagen und insoweit über den Agrarbereich im engeren Sinne hinausgehen. Der nationale Wettbewerb „Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft“ entspricht im Wesentlichen dem LEADER II-Ansatz auf nationaler Ebene, wobei die Anforderungen bezüglich Vernetzung und Kooperation weniger streng formalisiert wurden. Besonders innerhalb der ländlichen Entwicklungspolitik hat LEADER deshalb deutliche Impulse ausgelöst. Innerhalb Deutschlands wird dieser Prozess in einer generell stärkeren Gewichtung „weicher“ Entwicklungsfaktoren in der praktischen Regionalpolitik auch anderer Ressorts erkennbar, z.B. auch in der nationalen Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL und dem Modellvorhaben „Lernende Regionen“ des BMBF.

Parallel dazu haben sich mit Blick auf die Selbstverwaltung von Kommunen neue Herausforderungen ergeben, die nicht mehr nur kommunales Flächenmanagement oder Infrastruktursicherung als Inhalt haben (HEIßENHUBER et al., 2001, S. 37 ff.). Es bieten sich zunehmend Chancen der interkommunalen Ressourcen-, Standort-, Wirtschafts- und Agrarentwicklung, die jedoch ein effektives Zusammenspiel von Privat-Initiativen (lokale Akteure, Interessengruppen, Unternehmer usw.), aber auch Macht- und Fach-Promotoren mit entsprechenden Kompetenzen voraussetzen (GEIßENDÖRFER et al., 2003a, S. 103 ff.). Die Diskussion in den Abschnitten 2.3, 4.1.4 (LEADER II Ex post-Bewertung) und 4.3.4.1 (Halbzeitbewertung LEADER+) zeigte auf, wie gerade die Prozessgestaltung mit den bisher offensichtlich unterschätzten Möglichkeiten der Moderation, Partizipation, Konsensorientierung und Kooperation die „Organisationsfähigkeit ländlicher Gebiete“ und damit auch die Handlungsfähigkeit von dezentralen Entwicklungsorganisationen, wie sie die Lokalen Aktionsgruppen verkörpern, gestärkt werden kann. Daraus ergeben sich Informations- und Kooperationsgewinne mittels Netzwerkstrukturen, die den Akteuren im ländlichen Raum helfen, sich in gemeinsamer Verantwortung für notwendige gebiets-spezifische Veränderungen einzusetzen. Diese Netzwerkstrukturen sind bisweilen zwar fragiler Natur und in den untersuchten Gebieten vorwiegend an den Förder-Programmen ausgerichtet. Sie bieten jedoch die Chance, die begonnenen Partnerschaften auch nach Ende der Förderperiode als Vorteil für die Region zu nutzen.

Dennoch leidet die Nachhaltigkeit von integrierten Entwicklungsansätzen noch zu häufig unter der unzureichenden Koordination der Fachpolitiken. Erfahrungen der LEADER-Gruppen zeigen ebenfalls, dass noch bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit der Verwaltung die Umsetzung von Aktivitäten beschleunigen könnte. Die administrative Unterstützung durch Koordinierungspersonen (z.B. in Bayern in Form der LEADER-Manager) erleichtert dies erheblich. Die Verknüpfung sektoraler Förderprogramme über integrierte regionale Entwicklungskonzepte hat sich darüber hinaus als wirksamer Ansatz zur Erhöhung der Komplementarität der Programme und zur Nutzung von Synergieeffekten bewährt.

Vor allem im Bereich der Planung und Durchführung von Dorferneuerungs-Projekten wurde bereits früh eine koordinierte überfachliche Abstimmung der Einzelmaßnahmen vor allem im infrastrukturellen Bereich praktiziert.²⁴⁸ LEADER half, diesen Ansatz auf überörtlicher und regionaler Ebene zu implementieren und um weitere Lebens- und Arbeitsbereiche der gesellschaftlichen Gruppen im ländlichen Raum zu erweitern. Dazu zählen Handlungsfelder wie Kultur-, Standort- und Tourismusmarketing, Nutzung von Naturpotenzialen und Ressourcenmanagement, Kunst, Handwerk und lokale Dienstleistungen, Neue Technologien und Nachwachsende Rohstoffe, Qualifizierung und Erwerb von Kompetenzen, Markterschließung und Diversifizierung ländlicher Wirtschaftszweige.

Traditionelle Regionalentwicklung, die bisher als ein klassisches Handlungsfeld der wachstumsorientierten Wirtschafts- und Strukturpolitik galt, bedarf gerade unter den Gesichtspunkten des nachhaltigen Lebens und Wirtschaftens einer dezidierten Ergänzung. Im Kern geht es zwar weiterhin darum, die ökonomische Funktion der betroffenen Gebiete aufrecht zu erhalten und zu fördern, im weiteren Sinne müssen jedoch ebenfalls die natürlichen und kulturhistorischen Grundlagen gesichert und fortentwickelt werden. Gleichzeitig soll die soziale Situation auf dem Lande durch die Aktivierung der endogenen Potenziale der gesellschaftlichen Gruppen und die Erneuerung der soziokulturellen Identität stabilisiert werden (HEIßENHUBER et al., 2001, S. 57 f.).

Das in Bayern bislang angebotene „Mainstream-Förderspektrum“ der ländlichen Strukturpolitik ist dagegen vorwiegend auf agrarstrukturelle Schwerpunkte und baulich-infrastrukturelle Inhalte ausgerichtet. Es entspricht noch nicht in vollem Umfang einem ländlichen Entwicklungsprogramm, das soziale, kulturelle, ökologische und ökonomische, oder gar innovative Ansätze bündelt. Dafür fehlt den Programmen meist eine Reihe von anspruchsvolleren Kriterien, wie sie z.B. in der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER enthalten sind.²⁴⁹ Dort werden besondere Anforderungen an geförderte Projekte gestellt und diese z.B. danach beurteilt,

- welchen Beitrag sie zur „innovativen“ Lösung von Problemen in der Lebens- und Versorgungsqualität leisten,

²⁴⁸ Vgl. die Analyse zur Umsetzung und Koordination von Dorferneuerungs-Maßnahmen in der Fallstudie „Dorfentwicklung“; FORSCHUNGSGRUPPE ART: Ex post-Bewertung des bayerischen 5b-Programms, Triesdorf 2002, S. 372 ff.

²⁴⁹ Auch in das „Programm zur Ländlichen Regionalentwicklung in Hessen“ wurden bereits weitgehend LEADER-ähnlichen Kriterien integriert. Vgl. HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG: Evaluation des Programms zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen, Wiesbaden 2002.

- welchen Beitrag sie zur zusätzlichen regionalen Wertschöpfung und Sicherung vorhandener regionaler Wertschöpfung beitragen,
- welchen Beitrag sie zur Förderung der regionalen Identität und kulturellen Vielfalt erzielen,
- ob sie sozial- und umweltverträglich sind,
- ob sie einen Regionalcharakter oder eine regionale Bedeutung besitzen,
- ob sie mittelfristig ökonomisch tragfähig sind und zusätzliches unternehmerisches Engagement zur Folge haben und
- ob letztlich durch die koordinierte Umsetzung eine pilothafte Entwicklungsstrategie mit Vorteilen für die gesamte Region gefördert wird.

Verfahren der Dorfentwicklung schaffen zwar in Bayern für viele regionale Initiativen eine Basis; auch gibt es zahlreiche kleinräumige Partnerschaften, die meist auf öffentlicher Ebene agieren (z.B. kommunale Allianzen). Beteiligungsstrukturen auf regionaler Ebene im Sinne von Public-Private-Partnerships und regionale Kooperationen entstehen dabei jedoch eher selten. Eine „Vision“ zur Stärkung der Region bezieht sich hier meist nur auf einige konzeptionelle Grundlagen, die mit Hilfe von beauftragten Fachbüros (externe Innovation) entwickelt wurden.

Als Ergänzung zu den bestehenden Förderansätzen wären deshalb erprobte Elemente aus LEADER denkbar, die echte akteursorientierte Innovationen und Eigeninitiativen fördern. Dies würde allerdings eine gewisse Verlagerung des Fördermitteleinsatzes zugunsten konzeptgebundener, sektorübergreifender und pilothafter Maßnahmen voraussetzen. Die bessere Ausnutzung endogener Potenziale und eine vermehrte Einbeziehung der strategischen LEADER-Erfahrungen (Themen- und Kompetenz-Orientierung, Ermöglichung lokaler Gestaltungsräume, Diversifizierung, dezentraler Managementansatz usw.) bieten dazu geeignete Ansatzpunkte.

GAK und ELER bieten in den kommenden Jahren neue Chancen, veränderte Rahmenbedingungen in den Länderprogrammen aufzugreifen und in den neuen Programmplanungsdokumenten zielgerecht auszugestalten. Dazu wären bestehende Strukturentwicklungsmaßnahmen zu bündeln und mit neuen Maßnahmen zu ergänzen.

Mögliche Schwerpunkte eines integrierten Entwicklungsprogramms könnten in Anlehnung an den Entwurf der ELER-Verordnung sein:

a) Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

- Arbeiten und Investieren in landwirtschaftsnahen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeitsfeldern;
- Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen ;
- Entwicklung des Land-Tourismus sowie Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes.

b) Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum

- Wohnen und Leben auf dem Land, Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, sozial-hauswirtschaftliche Netzwerke;
- Dorferneuerung und –entwicklung sowie Erhaltung des Kulturerbes.

- c) Berufsbildungsmaßnahmen, Trainees, Seminare, Fortbildungen;
- d) Kompetenz-Entwicklung und Animation, Management („Capacity building“).

Will die Regionalentwicklung in Bayern wirklich neue Chancen ausschöpfen - und sie muss angesichts der wenig rosigen Finanzlage in öffentlichen Haushalten eine Perspektive bekommen, da nur aus den Regionen heraus mit der „dezentralen Ressourcenverantwortung“ ernst gemacht werden kann - bedarf es eines deutlichen Akzents von Seiten der zuständigen Ressorts und der Landespolitik zugunsten eines „Programms für innovative Regionen“. Dazu sind Impulse für die Entwicklung und Umsetzung von Bürger-Ideen sowie die Diversifizierung ländlicher Wirtschaftszweige erforderlich. Eine Verzahnung von Kultur-, Tourismus- und Bildungsthemen mit der Dorf- und Regionalentwicklung wurde bereits in der laufenden LEADER-Phase angestrebt. Ein künftiges Entwicklungskonzept sollte die Strategien der „Infrastrukturvorsorge“ mit der Förderung der „weichen Standortfaktoren“ mit den Themen Kultur, Lebens- und Umweltqualität, Landschaftsattraktivität, Innovationsförderung in der ländlichen Wirtschaft sowie neue Dienstleistungen, soziales Kapital und Qualifizierung noch stärker verknüpfen. Vor allem die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Familien im ländlichen Raum sollten dafür begeistert werden: Sie sind das Rückgrat einer zukunftsorientierten und modernen Regionalpolitik, „die auch den Menschen mitnimmt“. Ohne sie läuft der ländliche Raum auch in Bayern in Gefahr, ideenlos zu werden - oder noch folgenschwerer - möglicherweise wieder zunehmend von Abwanderung bedroht zu werden. Gleichzeitig sind demografische Trends mit der Verschiebung der Altersstrukturen zu berücksichtigen. Auch die Bedürfnisse des wachsenden Anteils der älteren Generation bieten neue Chancen für ländliche Dienstleistungen.

Inwiefern die Bundesländer die Chancen dieses Programmansatzes künftig intensiver nutzen, muss jedoch den jeweiligen Ministerien überlassen werden. Die in den Evaluationen erfassten Projektbeispiele und lokalen Entwicklungsstrategien zeigten jedoch anschaulich den „Mehrwert“ dieser Politik für den ländlichen Raum. Es ist alles in allem davon auszugehen, dass die Kombination der untersuchten Instrumente und deren Diffusion in Mainstream-Programme zu einer höheren Wirksamkeit staatlicher und privater Entwicklungsaktivitäten beitragen werden. Im Kontext der Debatten um Nachhaltigkeit einerseits und mehr Wettbewerb andererseits dürfte die Priorisierung regionaler Akteurs-Kooperationen und der dadurch ausgelöste Wettbewerb um Fördermittel zugleich die Umsetzung und Übernahme erprobter Modelle, wie z.B. der LEADER+-Aktivitäten und -Methoden, beschleunigen. Künftige Politiken für den ländlichen Raum könnten auf der Grundlage von LEADER aufbauen und - wie es sich bereits in der GAK-Neufassung und dem Entwurf der ELER-Verordnung abzeichnet - auf breiterer Basis fortgeführt werden.

5.3 Schlussfolgerungen

Auf Basis dieser Überlegungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen treffen, die gleichzeitig die forschungsleitenden Thesen der Untersuchung untermauern:

(1) Evaluation entwickelt sich in Deutschland zur etablierten Dienstleistung in Bezug auf die Verbesserung von Programmen und die Steuerung von regionalen Umsetzungsprozessen.

- Die Evaluationsforschung hat in Deutschland bislang einen eher sektoralen Charakter. Erste Ansatzpunkte einer interdisziplinären „Evaluationskultur“ etablierten sich erst in jüngerer Vergangenheit durch die Foren und Konferenzen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation sowie die regelmäßige Publikation einer Zeitschrift für Evaluation.
- Anhand der vergleichenden Gegenüberstellung von Untersuchungs-Designs werden gängige Evaluationskonzepte diskutiert und ausgewählte Determinanten der angewandten Methoden behandelt. Im weiteren Verlauf der Arbeit ließ sich aufzeigen, dass die Bewertungsanforderungen der EU-Kommission zwar eine bedeutende Aufwandssteigerung für die Durchführung einer Evaluation zur Folge haben, allerdings auch einen positiven Einfluss auf die deutsche „Evaluationskultur“ und die Entwicklung akzeptierter Evaluationsstandards ausüben.
- Das Steuerungspotenzial für Programme zur Entwicklung ländlicher Räume erhöht sich durch Evaluationen. Durch die Anwendung wissenschaftlicher Methoden zur Bewertung des Verlaufs und der Wirkung von Programmen werden nicht nur Daten für rationale Steuerungsentscheidungen geliefert, sondern es fließen auch wissenschaftliche Erkenntnisse und ein höheres Maß an Transparenz in die Gestaltung von Politiken ein. Bezieht man in die Evaluation die prozess- und umsetzungsbezogenen Aspekte mit ein, werden - vor allem vor dem Hintergrund der Diskussion um „Good Governance“ und „New Public Management“ - bisweilen auch institutionelle Veränderungen angestoßen, effizientere Verfahrenswege gefunden und Innovationsrückstände aufgearbeitet. In welcher Intensität die Evaluationsergebnisse genutzt werden, hängt jedoch stark von der Ausgestaltung des Evaluationsdesigns ab, z.B. dem Grad der Orientierung an den Stakeholdern eines Programms, und unabhängig von den fachlichen Ergebnissen sicherlich auch von der politisch-administrativen „Verwertbarkeit“ der Ergebnisse.

(2) Komplexe Evaluationsanforderungen können am besten auf Basis gut operationalisierter Programmziele erfüllt werden.

- Im Mittelpunkt des empirischen Untersuchungsteils standen drei Evaluationen. Ziel der Untersuchungen ist die Erfüllung der von den Auftraggebern gestellten Anforderungen, die Be-

antwortung der spezifischen Evaluationsfragen und die Bewertung der (erwarteten) Wirkungen. Die Analysen zeigen, dass die multiplen Zielsetzungen der strukturpolitischen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums eine Kombination aus mehreren methodischen Evaluationsbausteinen sowie quantitativen und qualitativen „Indikatoren-Bündeln“ erfordern, um zuverlässige Aussagen zur Wirksamkeit treffen zu können. Trotz guter Begleitsysteme (z.B. Monitoring-System LE-ON für das bayerische LEADER+-Programm) ist zur Beantwortung der EU-Bewertungsfragen ein aufwändiges Evaluations-Design mit umfassenden Primär-Erhebungen, Experten-Befragungen und qualitativen Intensiv-Interviews erforderlich.

- Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Ex ante-, Halbzeit- und Ex post-Bewertung wurden folgende Sachverhalte aufgezeigt: Die Bereitstellung von adäquaten Informationen im Rahmen einer Evaluation für die Programmverwalter und EU-Behörden ist nicht nur abhängig von der Validität der Messinstrumente (Evaluations-Design, Datensammlungsmethoden), sondern darüber hinaus von der richtigen Zugangsweise im Hinblick auf die Evaluationsgegenstände und Wirkungsmechanismen eines Programms. Dazu ist insbesondere das Zielspektrum des jeweils untersuchten Programms zu konkretisieren und ggf. im Zuge der Evaluation nachträglich soweit als möglich zu quantifizieren. Das LEADER-Programm betont diesbezüglich sehr stark die qualitativen Zieldimensionen und muss deshalb entsprechend analysiert werden. Die unterstellte Programm-Interventionslogik sollte soweit als möglich operationalisiert und mit Indikatoren auf der jeweiligen Ebene (Wirkung, Ergebnis/Leistung, Output bzw. Prozess) ausgestattet werden. Auch wenn die Bewertungsleitfäden der EU-Dienststellen einen „erschöpfenden“ Fundus von zu untersuchenden Details aufzeigen, helfen sie doch, eine transparente Grundlage für Wirkungsanalysen zu legen. Auftretende Unklarheiten in der Interventionslogik erschweren die praktische Durchführung der Evaluation, weil die (unmittelbaren) Outputs nicht oder kaum den im Programm erwarteten Wirkungsdimensionen zugeordnet werden können.

(3) Zeitnahe Informationsbereitstellung und partizipative Evaluations-Elemente könnten künftig dazu beitragen, den Prozesscharakter insbesondere der dezentralen Programmumsetzung besser zu erfassen. Dadurch ließe sich gleichzeitig die dezentrale Steuerung von lokalen Entwicklungsprozessen verbessern.

- Um die Bereitstellung von zeitnahen Entscheidungsgrundlagen für die Feinsteuerung der Programme zu erleichtern, sollte eine bessere Synchronisation zwischen Evaluationszyklus und Programmplanung bzw. –umsetzung erfolgen. Als Alternative zu der gängigen punktuellen Bewertung zu drei fixen Zeitpunkten wird aus diesem Grunde ein zweistufiges prozessbegleitendes wissenschaftliches Monitoring vorgeschlagen, das zum Ende der Programmlaufzeit als bilanzierende Ex post-Evaluation mit stärkerer Betonung der Wirkungsanalyse (z.B. Fragen zum Mehrwert bestimmter Programmkriterien) fortgeführt wird.

- Programme mit dezentralen Umsetzungsmechanismen wie LEADER erfordern einen methodischen Ansatz, der nicht nur zur Programmsteuerung, sondern auch zur Steuerung der lokalen Programmumsetzung beiträgt (LAG-Ebene). Aus theoretischen und praktischen Überlegungen folgt, dass „partizipative Evaluationsverfahren“ für die Bewertung auf lokaler und auf Programmebene Vorteile bringen und deshalb künftig Evaluations-Designs auf dialogisch-partizipativer Grundlage noch stärker in der Praxis der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums angewendet werden sollten. Vor allem, wenn in Zukunft der LEADER-Ansatz in die Mainstream-Programme integriert wird, dürfte diese Form der Qualitätssicherung für Programmverwalter und Programmnutzer immer wichtiger werden.
- Auf der Grundlage einer lokalen, partizipativen Bewertung, die von Beteiligten der LAG-Aktivitäten durchgeführt wurde, ließ sich ein systematisch anwendbares Instrument sowohl für die (möglichst extern moderierte) Selbstbewertung als auch für die Ergänzung der Programmbewertung erstellen. Die Methode basiert auf einer vergleichenden Bewertung mittels Benchmarking; die „benotete Einschätzung“ der Akteure wird dabei am Mittelwert eines Gruppendurchschnitts bereits vorliegender Bewertungsergebnisse anderer Gebiete indexiert. Dieses Benchmarking wird für acht Schlüsselbereiche durchgeführt, die sich als wichtig für die Umsetzung gebietsspezifischer Strategien mit Hilfe von LEADER herausgeschält haben. Damit kann den Lokalen Aktionsgruppen mit ihren multiplen, überwiegend qualitativen Zieldimensionen ein vergleichsweise flexibles Instrument zur Einschätzung ihres Entwicklungsfortschritts zur Verfügung gestellt werden. Die gewonnenen Bewertungsinformationen zur gebietsspezifischen Strategieumsetzung vermitteln den Akteuren eine Grundlage für die Einschätzung entscheidungs- und durchführungsrelevanter Sachverhalte des lokalen Entwicklungsprozesses.

(4) Regionale Kooperation und regionales Management erweisen sich als wichtige Faktoren zur Entwicklung des ländlichen Raums

- Die Erfahrungen mit dem strukturpolitischen EU-Pilotprogramm LEADER zeigen auf, wie gerade die Prozessgestaltung mit den bisher offensichtlich unterschätzten Möglichkeiten der Moderation, Partizipation, Konsensorientierung und Kooperation die „Organisationsfähigkeit ländlicher Gebiete“ und damit auch die Handlungsfähigkeit von dezentralen Entwicklungsorganisationen, wie sie die Lokalen Aktionsgruppen verkörpern, gestärkt werden kann. Mit Hilfe von regionalen Managementstrukturen lassen sich pilothafte Regionalentwicklungsstrategien und eine bessere Ausnutzung endogener Potenziale verwirklichen. Die geschaffenen Aktions-, Management- und Netzwerkstrukturen waren zumeist geeignet, in den untersuchten Gebieten sektorübergreifend ein weites Spektrum von regionsspezifischen Aktivitäten mit entsprechenden Wirkungen anzustoßen. Insbesondere bei der LEADER II-Ex post-Bewertung wurden überraschend hohe quantifizierbare Effekte erfasst. Darüber hinaus ist im qualitativen Bereich ein wichtiger nachhaltiger Effekt festzuhalten: Die Ausgestaltung der Lenkungs-, Projekt- und Fach-Partnerschaften zu Netzwerken, die auch nach Ende der Förderung weiter arbeiten und zu wichtigen Gliedern des regionalen Kompetenzprofils mit Informations- und Kooperationsgewinnen für die beteiligten Akteure werden, ist eine typische

zusätzliche Leistung der regionalen Initiativen. Die produktive Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner zusätzlich zu den kommunalen Entscheidungsträgern in die Lokale Aktionsgruppe erhöht die Akzeptanz der Entwicklungsstrategie in den beteiligten Interessengruppen und gleichzeitig die Realisierungs- bzw. Erfolgchancen regionsspezifischer Projekte.

- Überdies ließ sich auf Grundlage der durchgeführten Evaluationen und der Diskussion neuerer Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raums festhalten, dass ein qualifiziertes und langfristig orientiertes Regionalmanagement ein nützliches Entwicklungsinstrument für die Umsetzung integrierter und pilothafter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums ist. Dass dabei zunächst ein auf das LEADER-Programm fixiertes Projekt- und Prozessmanagement im Vordergrund stand, deutet darauf hin, dass eine Legitimationsbasis für die Aktivitäten der Regionalmanager geschaffen werden musste. Aus den empirischen Untersuchungen wurde jedoch deutlich, dass ein stabiles, effektiv organisiertes, nicht (vollständig) von Fördermitteln abhängiges Regionalmanagement den Verlauf von Aktivitäten zur Entwicklung des ländlichen Raums kontinuierlicher mitgestalten kann, weil auch vor und nach Ende einer Förderperiode konzeptionelle und zugleich umsetzungsorientierte Unterstützung für die Projektträger geleistet werden kann. Die intensive Begleitung von Akteuren (Impuls-Funktion, Ideen-Generierung, Projektplanung und -monitoring) und die Verbesserung der Kommunikation (Informationsfluss, regelmäßige Erfahrungsaustausch der vernetzten Akteure) in einer Region schaffen darüber hinaus die Grundlage für ein breiteres Engagement von privaten Investoren und ehrenamtlichen Projektmitarbeitern. Das Ziel, die Eigeninitiative von regionalen Akteuren nachhaltig zu fördern, wurde in diesen Fällen in hohem Maß erreicht.

(5) Erfolgreiche integrierte Entwicklung braucht effektive Bündelungs- und Steuerungsstrukturen in der Region

- Die Wirksamkeit von integrierten Entwicklungsansätzen leidet noch zu häufig unter der unzureichenden Koordination der Fachpolitiken. Die administrative Unterstützung durch Koordinierungspersonen an den Regierungsstellen, z.B. in Bayern in Form der LEADER-Manager, erleichtert die ressortübergreifende Zusammenarbeit. Künftige Entwicklungs- und Förderkonzepte für den ländlichen Raum sollten darüber hinaus die bisherigen Strategien der regionalen „Infrastruktur- und Unternehmensförderung“ mit der Förderung „weicher Standortfaktoren“ noch stärker verbinden. Der Mehrwert von LEADER ergab sich in hohem Umfang aus der Verknüpfung von fachlichen Inhalten in regionalen Entwicklungskonzepten, die z.B. Themen in den Bereichen Kultur, Tourismus, Lebens- und Umweltqualität, Landschaftsattraktivität, Innovationsklima und Humankapital mit investiven Vorhaben der öffentlichen und privaten Akteure koppelten und somit das Aktions- und Synergiepotenzial der Region erhöhten.
- Insbesondere im Rahmen der LEADER-Förderung haben sich vielfältige Formen regionaler Kooperationen mit entsprechenden Steuerungsstrukturen entwickelt. Sie reichen von thematisch enger ausgerichteten kommunalen Allianzen über Stabsstellen an Kreisverwal-

tungsbehörden, regionalen Entwicklungsgesellschaften bis zu regionalen Entwicklungsforen mit oder ohne feste Rechtsformen. Nicht nur die Komplexität der europäischen, nationalen und regionalen Strukturförderhilfen, sondern auch die Vielzahl der politischen Initiativen zur Erprobung neuer Wege in der ländlichen Entwicklungsförderung verdeutlichen die Notwendigkeit, einschlägige Informationen zu bündeln, sie zielgruppenspezifisch aufzubereiten und für die Umsetzung von Entwicklungsprojekten zu nutzen. Es handelt sich dabei um typische Managementaufgaben, deren Bedeutung mit der Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen ebenso wächst wie mit der zunehmenden wirtschaftlichen Vernetzung von Teilräumen. In Ergänzung zu den Entwicklungsanstrengungen der Unternehmer und den einzelbetrieblichen Hilfen des öffentlichen und privaten Sektors werden leistungsfähige Managementstrukturen auf regionaler Ebene damit zu einem Erfolgsfaktor im regionalen Entwicklungsprozess. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung integrierter Entwicklungsansätze, wie sie auf Basis der LEADER-Erfahrungen in Zukunft über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie über die „LEADER-Achse“ in der neuen ELER-Verordnung der Europäischen Kommission umgesetzt werden sollen.

6 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Probleme und Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raumes befasst sich die Arbeit mit der Bedeutung von Evaluationen im Politikbereich der ländlichen Entwicklung und der methodischen Durchführbarkeit von Evaluationsanforderungen. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, die als Pilotprogramm zur Erprobung neuer methodischer und inhaltlicher Merkmale der Instrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Ausgehend von einer Analyse der Situation und der wichtigsten Politikinstrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums greift die Arbeit die grundlegenden Theorien und Praktiken der Evaluationsforschung auf. Im Rahmen der Analyse werden zunächst Entwicklungstrends dargestellt und regionale Anpassungsprozesse aufgezeigt. Regionale Entwicklungsbestrebungen dürfen sich nicht nur auf Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur oder anderer sektoraler Probleme beschränken. Sie erfordern vielmehr einen differenzierten Ansatz, der die Potenzialorientierung und die sektorübergreifende Integration von Maßnahmen als strategischen Ansatzpunkt nutzt.

Anschließend werden die verschiedenen Zielsetzungen ausgewählter regionsspezifischer Entwicklungsmaßnahmen diskutiert. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass strukturpolitische Maßnahmen häufig im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielen stehen und deshalb kaum konsistente Zielsysteme in der praktischen Strukturpolitik existieren. Nochmals erweitert wird das Zielspektrum durch das Konzept der Nachhaltigkeit. Diese langfristigen (auch nicht-ökonomischen) Zielsetzungen zur Entwicklung ländlicher Räume finden sich u.a. in den EU-Leitbildern und Verordnungen wieder und sollen in der praktischen Strukturpolitik auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Dadurch ergibt sich für Programm-Evaluatoren ein grundsätzlicher Bedarf an Reduktion der Zielkomplexität.

Ferner erfordert die zunehmende Vielfalt strategischer Entwicklungsansätze neue Steuerungsstrukturen für die Umsetzung der Strukturpolitik. Nicht nur die Anzahl der mitwirkenden Akteure und die Bedeutung (supra-)staatlicher Ebenen verändern sich, sondern auch die Organisationsformen, Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten der Programm-Stakeholder. Die Bedeutung des „Regional Governance“ - verstanden als Verbesserung des Steuerungs- und Kooperationspotenzials einer Region - gewinnt dabei an Einfluss für die Umsetzung regionalpolitischer Programme. Als Ausdruck der jüngeren Strategie-Ansätze entwickelt sich zudem ein neues Verständnis von regionaler Entwicklung im Sinne eines „kooperativen Regierens“. Daraus resultiert sowohl für die federführenden Programmverwalter als auch für die Durchführungsbehörden und die Programmnutzer eine neue Situation: Standard-Fördermaßnahmen wie sie die Bundesländer-Gemeinschaftsaufgaben und andere Mainstream-Programme lange Zeit anboten, eignen sich zunehmend weniger für die Lösung spezifischer Probleme; dagegen dürften in regionalen Entwicklungskonzepten aufgezeigte flexible „Handlungsstrategien“ mit entsprechenden

Kommunikations- und Netzwerkstrukturen immer stärker in den Mittelpunkt der strukturpolitischen Diskussion rücken. Für die Implementierung solcher Programme bedarf es deshalb qualifizierter Verwaltungseinheiten, die eine prozessdienliche und koordinierte Unterstützung bzw. Umsetzung gewährleisten können.

Im Anschluss daran wird die allgemeine Bedeutung von Evaluation in Deutschland und insbesondere im Bereich der ländlichen Strukturentwicklung aufgezeigt. Die zunehmende Bedeutung von Evaluationen im Bereich der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume trägt dem wachsenden politischen und fiskalischen Stellenwert dieses Politikbereichs als der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung. Die Notwendigkeit der Wirkungsüberprüfung der strukturpolitischen Aktivitäten resultiert nicht zuletzt aus der Forderung nach einem möglichst effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz. Darüber hinaus umfasst die Evaluation von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums jedoch zahlreiche andere Aufgaben, wie z.B. die Prüfung von Relevanz und Kohärenz, die Verbesserung der Interventionsmechanismen durch Optimierung des Programm-Designs und die Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen für das Programmmanagement.

Die Darstellung verschiedener Evaluations-Ansätze schafft einen Überblick über die Möglichkeiten und die Aussagekraft gängiger Methoden. Ergänzend zu den zunächst fachübergreifenden Evaluationsanforderungen werden spezifische Erfordernisse diskutiert, die sich aus den Bewertungsleitlinien der EU-Generaldirektionen für die methodische Durchführung einer Evaluation ergeben. Verbreitete und neuere methodische Vorgehensweisen werden in diesem Zusammenhang mit ihren Vor- und Nachteilen erörtert.

Anhand der vergleichenden Gegenüberstellung werden verschiedene Evaluationskonzepte diskutiert und auf ihre Anwendbarkeit überprüft, sowie Folgerungen für die methodische Belastbarkeit und Validität gezogen. Anregungen für die Verbesserung der Programm-Begleitsysteme und die Anwendung von partizipativen Methoden ergänzen den theoretischen Teil. Insbesondere die multiplen Ziele der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums erfordern den Einsatz sich ergänzender methodischer Bausteine zur Erfassung quantifizierbarer und qualitativer Wirkungsdimensionen.

Das Steuerungspotenzial von Programmen erhöht sich vor allem dann, wenn das Evaluationsdesign eine adäquate Zugangsweise zu den Wirkungsmechanismen des Programms eröffnet. Voraussetzung dafür ist eine gut operationalisierte Interventionslogik mit Indikatoren, die auch unter den ökonomischen Bedingungen einer Auftrags-Evaluation methodisch im Evaluationsdesign umsetzbar ist. Insbesondere bei Programmen mit starker dezentraler Steuerung bietet sich der Einsatz partizipativer Evaluationsverfahren für die Bewertung auf lokaler Ebene an. Die so gewonnenen Informationen bringen Vorteile für die verschiedenen Stakeholder des Programms und erhöhen die Nützlichkeit der gewonnenen Evaluationsergebnisse sowohl auf Programm- als auch auf dezentraler Umsetzungsebene. Nicht zuletzt erhöht sich durch die Anwendung dialogisch-partizipativer Vorgehensweisen die Wahrscheinlichkeit der Nutzung der Evalua-

tionsergebnisse im „Policy making“-Prozess, weil differenziertere Aussagen zur Implementation und Wirksamkeit (auch aus Sicht der Betroffenen) möglich sind.

Der empirische Teil umfasst drei LEADER-Evaluationen mit den jeweils spezifischen Fragestellungen einer Ex ante-, Halbzeit- und Ex post-Bewertung. Neben den üblichen Bewertungsfragen zur Wirksamkeit von Programmmaßnahmen wird dabei den Implementations- und Wirkungaspekten der „LEADER-Methode“ besondere Aufmerksamkeit gewidmet, z.B. dem bottom up- und dem sektorübergreifenden Ansatz, der lokalen Partnerschaft sowie der gebietsspezifischen Strategie und dem Innovationscharakter der Maßnahmen. Dabei kommen spezifische Evaluationsdesigns zum Einsatz, die auch partizipative Methoden umfassen.

In der anschließenden Diskussion werden sowohl die Implikationen auf die Debatte um die Aussagekraft, Durchführbarkeit und Nutzenoptimierung von Evaluationen als auch auf die Weiterentwicklung der Politikinstrumente zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgezeigt. Hier zeigen die Erfahrungen mit dem LEADER-Programm, dass die Handlungsfähigkeit von Regionen durch regionale Kooperation gestärkt werden kann, wenn dadurch die Potenziale der Gebiete besser genutzt werden. Eine Katalysatorwirkung für die regionale Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren haben dabei Programmanreize wie z.B. die Bildung von paritätisch besetzten Entscheidungsgremien und die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten. Häufig werden die Vorteile der regionalen Kooperation erst dann wirksam, wenn Regionalmanagements die operative Grundlage dafür schaffen. Das Regionalmanagement zielt dabei auf die umsetzungsorientierte Initiierung, Organisation und Weiterführung querschnittsorientierter regionaler Entwicklungsprozesse. Bei ausreichender Ausstattung mit finanziellen und qualifizierten personellen Ressourcen sowie Anbindung an legitimierte regionale Entscheidungsstrukturen lässt sich Regionalmanagement als nützliches Entwicklungsinstrument für die Umsetzung pilothafter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums einschätzen. Es schafft Aktions- und Netzwerkstrukturen, die Grundlage für ein breiteres Engagement von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen der Region sind. Leistungsfähige Managementstrukturen auf regionaler Ebene erhöhen somit die Fähigkeit zur Selbstorganisation bzw. -steuerung komplexer regionaler Akteursverflechtungen und schaffen die Voraussetzung für eine erfolgreiche fachübergreifende Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien.

7 Summary and Consequences

This study deals with the relevance of evaluation work in the rural development policy and with the methodical practicability of evaluation requirements facing with the various problems and concepts for the development of rural areas. The centre of that examination builds the Community Initiative LEADER, which aims at testing new methodical features as a pilot program.

Based on an analysis of the present situation and important policy instruments for rural development, the study takes up basic relevant theories and practices of evaluation research. In the context of the analysis, firstly development trends are presented and regional adjustment processes are described. Efforts concerning regional development should not be limited to agricultural policy measures or other sectoral problems only. Indeed, they require a differentiated approach utilizing the endogenous potentials and the sector-spreading integration of measures as a strategic starting point.

Subsequently, the different objectives of selected region-specific development measures are discussed. It can be summarized, that structural policy measures frequently are positioned in a conflict area between allocative and distributive goals. Therefore a consistent target system in structural policy hardly exists. In addition, the target spectrum has been amplified by the concept of sustainability. These long-term oriented (even non-economic) objectives for the development of rural areas appear among others in comprehensive concepts and regulations of the European Union. They should be implemented into structures policy in practice on national level. From the point of view of evaluators, this results in the fundamental need to reduce the complexity of objectives.

Furthermore the increasing variety of strategic development approaches requires new management structures in order to realize structural policy. Not only the number of participating actors and the importance of (supra-)national levels change. However, the forms of organization and the possibilities of participation and action of stakeholders also vary. In this context, the influence of "regional governance" - which means the improvement of steering potential within a region - increases for the realization of regional policy programs. Complementary a new understanding of regional development in terms of „cooperative governance“ has developed as an expression of new strategic approaches. This confronts both the responsible program managers and the executive authorities and program stakeholders with a new situation: Standardized support measures, as e.g. offered by the German federation land joint tasks and other mainstream programs, become increasingly less suitable for the solution of specific regional problems. In contrast, flexible "strategic measures" with appropriate communication structures and networking activities, which are defined in regional development concepts, move even more into the focus of structures policy discussion. Therefore, the implementation of such programs requires qualified administrations, which provide a suitable and coordinated support and/or realization.

Afterwards, the general importance of evaluation in Germany and especially in the sector of rural structures policy is mentioned. The description and assessment of different evaluation approaches provides an overview of the possibilities and explanatory capability of standard methods. In addition to general evaluation demands, specific requirements for the evaluation are stated within the EU-evaluation guidelines. In this context, current and new methods are discussed with respect to advantages and disadvantages.

The empirical part of the study includes three LEADER-evaluations with specific requirements of ex ante-, mid term- and ex post-evaluations. Above common evaluation questions concerning the effectiveness of measures, particular attention is paid to the implementation and effects of the so called "LEADER-method", which implies e.g. a bottom up- and multi-sectoral-approach, local partnership, a territorial strategy and an innovative character of measures.

Afterwards implications are discussed which result from methodical, strategic and implementation aspects mentioned above on the debate about explanatory capability, feasibility and the improvement of usability of evaluations as well as on the further development of rural development instruments.

On this basis the following conclusions were drawn, which confirm the theses of that research:

(1) Evaluation is going to develop towards an established service directed on the improvement of programs and the management of regional processes.

- Evaluation research in Germany keeps a sectoral character so far. First starting points of an interdisciplinary „evaluation culture“ were established in recent years via the forums and conferences of "Deutsche Gesellschaft für Evaluation" (German evaluation society) as well as their periodical publication "Zeitschrift für Evaluation" (magazine of evaluation).
- Based on the comparison of research design, current evaluation concepts are discussed and selected determinants of applied research methods are examined. In the course of the study is explained, that the evaluation requirements asked from the EU-Commission on the one hand caused an important increase of effort for the execution of evaluations, but on the other hand resulted in positive impacts on the German "evaluation culture" as well as in the evolution of broadly accepted standards for evaluation.
- Evaluations enlarge the "steering potential" for rural development programs. The application of scientific methods for the evaluation of processes and program effects do not only provide information for rational management decisions; scientific conclusions in line with increased transparency also affect policy making processes. Including aspects of regional processes and policy implementation into evaluation, sometimes institutional changes can be initiated, more efficient procedures found and innovation gaps are cleared. This is true particularly against the background of the discussion about „Good Governance“ and „New Public Management“. To what extent results of evaluation will be used strongly depends on the evalua-

tion design, e.g. on the orientation at the program stakeholders interests and at the overall usability of the results for political and administrative purposes. This applies independently of the evaluation results.

(2) Complex evaluation requirements can be fulfilled best on a basis of well operationalized program objectives.

- Three evaluations form the basis of the empirical part of that study. The research aims at the control of targets proposed by the initiators of the studies, the replying of evaluation questions as well as the assessment of (prospected) results. The analyses show that the multiple objectives of rural development programs require both the combination of various methodical evaluation components as well as quantitative and qualitative indicators (“indicator packs”) in order to give reliable statements on the effectiveness of intervention. Despite good monitoring systems (e.g. monitoring system LE-ON for the Bavarian LEADER+ program) a complex evaluation design including detailed field research, expert interviews and intensive qualitative interviews are essential preconditions to answer the evaluation questions of the European Commission.
- Regarding to the content of the ex ante-, mid term and ex post evaluation, the following facts have been identified: Within the scope of an evaluation the supply of adequate information for program-administration and EU-authorities not only depends on the validity of the measuring instruments (evaluation design, method of data collection), but beyond it, on the appropriate access to the evaluation objects (processes, impacts) and to the logical framework of the program concerned. For this purpose particularly the spectrum of program objectives has to be concretised. If necessary, the objectives must be quantified as far as possible in the line of evaluation. In this respect, the LEADER-programs show a strong focus on qualitative objectives which demands for qualitative methods accordingly. The assumed logical framework of program interventions should be operationalized as far as possible and provided with indicators for the different evaluation levels concerned - effects, results/performances, outputs and/or processes. Despite the comprehensive performance (with detailed questions) of the evaluation guidelines provided by the European Union, they assist the creation of a transparent basis for impact analyses. As far as ambiguities occur they hinder the realisation of evaluations as (direct) outputs hardly can be assigned to the expected dimensions of effects.

(3) In the future, a prompt provision of information as well as participative evaluation elements could contribute to grasp the process character particularly of decentralized program implementation procedures in a better way. In doing so the decentralized management of local development processes could be improved.

- In order to facilitate the supply of current information for a detailed management of controls, the synchronization between evaluation cycle and program planning respectively program implementation should be improved. Alternative to the established punctiform evaluations at

three fixed times a two-stage scientific monitoring is suggested which should accompany the ongoing process of program realization. At the end of the program, this monitoring could be continued as a kind of ex post evaluation with particular focus on the analysis of impacts (e.g. assessment of value added of specific program features).

- Programs with decentralized implementation mechanisms such as LEADER require a methodical approach, which contributes not only to the program management but also to its implementation on local level (LAG). As theoretical and practical considerations show, "participatory evaluation techniques" provide advantages for the evaluation on local and on program level. Consequently evaluation designs based on dialog and participation of actors should be applied more broadly within rural development policy in practice. Provided that the LEADER approach will be integrated into the Mainstream programs in the future, this form of quality control might become ever more important for program managers and users.
- Starting from locally performed participatory evaluations carried out by members of Local Action Groups, a tool for self evaluation as well as for the endorsement of program evaluation could be generated, which is systematically applicable. The method is based on a comparative evaluation via Benchmarking. The marked assessment of statements/facts by the actors/participants is indexed against the mean value of comparable evaluations already performed in other regions. This benchmarking is accomplished for overall eight "key fields", which proved to be most important for the realization of territorial (area-specific) strategies by LEADER. By that way the LAG with predominantly multiple as well as qualitative objectives can be equipped with a rather flexible tool for the own assessment of development progress. The information about the realization of area-specific strategies provides the participants a broad basis for the appreciation of issues which might be important for decision making within the local development process.

(4) Regional cooperation and management prove to be important factors for the development of the rural areas

- The experiences gained with the European pilot program LEADER demonstrate, that particularly the performance of regional development processes can be supported by means which obviously have been underestimated in the past: moderation, participation, consensus orientation and cooperation. Simultaneously, those means force the capacity of decentralized working institutions (like LAG) to act. With the help of regional management structures pilot strategies for regional development and an enlarged utilization of endogenous potentials can be realized. In the majority of cases the structures established for management and networking proved to be qualified to initialize a broad and cross-sectoral spectrum of region specific activities. Especially the ex post-evaluation of LEADER II displayed unexpectedly high quantifiable effects. Moreover an important lasting qualitative effect could be identified: The arrangement of partnerships for the management of regional processes and project-related activities which proceed working even after the close of support programs, has developed to become an additional benefit for regional initiatives. Providing information and

cooperation benefits they enlarge the internal competences of regions for a self-contained development. The integration of social partners, in addition to the local decision makers, is appropriate to increase the local interest groups acceptance of a development strategy. Simultaneously, the chances of realization and success of region specific projects will rise.

- Furthermore, evaluations and the discussion of innovative regional development concepts demonstrate the benefits of professional and long term-oriented regional management structures. Regional management in particular facilitates the implementation of integrative and pilot strategies for the development of rural areas. Due to the fact that initially a legitimation for the activities of regional management staff must be afforded, the regional managements established in the line of the LEADER program have been aligned to project- and process management requirements. The empirical research demonstrates that a stable as well as effectively organized and from program funding (partially) independent regional management forms an appropriate resource for the performance and facilitation of regional development processes. In this context a particular benefit of regional management appears in its capability to support the continuation of development processes already before starting and even after closing support programs. In addition, the intensive accompaniment of participants by e.g. the provision of impulses, generation of ideas, planning of projects and monitoring, and the improvement of communication (information flow, continuous exchange of experiences) within a region, create a fruitful basis for the engagement of private investors as well as voluntary project participants. The aim to encourage sustainable self initiatives of the regional actors has been achieved in the analysed cases to a high degree.

(5) Successful and integrated regional development needs effective bundling and management structures

- The sustainability of integrated development approaches still suffers too frequently from the insufficient coordination of relevant policies. The administrative assistance provided by coordinators at regional authorities, e.g. the LEADER-managers at regional administration level in Bavaria, facilitates the cooperation between (sectoral) departments. Furthermore, concepts for rural development should even more link traditional funding strategies for regional infrastructure and private enterprise investments with the encouragement of "soft location factors". The added value of LEADER to a large extent resulted from the interlinking of specialized topics in regional development concepts. Those concepts e.g. matched topics in the fields of culture, tourism, living and environmental quality, attractiveness of landscape, conditions for innovation and the improvement of human capital with private and public investments. Thus, the regional potential for activities and synergies increased.
- Especially in the context of LEADER various forms of regional cooperation and adequate management structures developed. They cover sectoral oriented alliances of communes as well as staff units at rural district administrations, regional development agencies and development boards - with or without fixed legal forms. Not only the complexity of European, national and regional structural policy but also the multiplicities of political initiatives with which

new ways in rural development are tested demonstrate the necessity of bundled information, tailored with regard to specific target groups. This concerns typical management tasks, which become ever more important as the influences of globalisation and economic networking between regions increase. In addition to the development efforts of entrepreneurs and the public and private promotion of investments, effective management structures develop to become a success factor for regional development. This particularly applies to the implementation of integrated development approaches, which are based on LEADER experiences and are to realized both within the "Joint Task for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection" and the new established "LEADER-axis" in the ELER-regulation of the European Commission.

8 Literaturverzeichnis

- ADAMASCHEK, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich - 100 spürbare Erfolge, Gütersloh 1998.
- ADAMASCHEK, B., BAITSCH, CH.: Interkommunaler Leistungsvergleich, Kritische Erfolgsfaktoren, Gütersloh 1999.
- AEIDL (Hrsg.): LEADER-magazine, no. 16, Towards a new LEADER-Initiative, Sonderausgabe 1997/98, Brüssel.
- AEIDL (Hrsg.): „Der Mehrwert des LEADER-Ansatzes - ein Leitfaden für die Bewertung der besonderen Merkmale von LEADER“, Heft 4, Innovation im ländlichen Raum, Brüssel 1999.
- AHRENS, H., URFF VON, W. UND NEANDER, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Hannover 2002.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Daten zur Raumplanung, Teil A, Hannover 1981.
- ATTESLANDER, P.: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin/New York 1995.
- BADE, F.-J.: Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume, in: Raumforschung und Raumordnung 4/5, 1997, S. 247-259.
- BALTHASAR, A.: Arbeitsschritte , in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt a. M., 1997, S. 175-184.
- BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, München 1998.
- BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT (Hrsg.): Verfassung des Freistaats Bayern, Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Überblick Europäische Union, Der Bayerische Landtag, München 2004.
- BAYSTMLF: LEADER II - Operationelles Programm von 1994 bis 1999 im Freistaat Bayern, München 1995.
- BAYSTMLF (Hrsg.): Innovative Entwicklung des ländlichen Raums, München-Triesdorf 2000.
- BAYSTMLF: Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern gemäß VO 1257/1999, München 2000.
- BAYSTMLF: Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Freistaat Bayern - Einheitliches Programmplanungsdocument (EPPD) 2000 bis 2006 (genehmigte Fassung vom 17.12.2001), München 2001.
- BAYSTMLF: Bayerischer Agrarbericht, München 2002.
- BAYSTMLF: Protokoll zur Sitzung des Begleitausschusses LEADER+ in Bayern vom 5.6.2003 mit Informationen zur Ergänzung der Programmplanung vom 17.6.2003.
- BAYSTMLF: Bayerischer Agrarbericht, München 2004.
- BAYSTMLF: Anlage 1 der Ausschreibungsunterlagen - Leistungsbeschreibung für die Zwischenbewertung des LEADER+-Programms in Bayern, München, o. J..
- BAYSTMLF (Hrsg.): 2. Innovationskongress für die Entwicklung des ländlichen Raums, München 2005.

BAYSTMWIVT (Hrsg.): Chancen für Bayern 2020 - Megatrends und deren Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung des Freistaates Bayern, Studie der A.D. Little International, Inc., München, 2000.

BAYSTMWIVT (Hrsg.): EU-Osterweiterung - Auswirkung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern, Studie des ifo-Instituts, München 2002.

BBR (Hrsg.): Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung, Forschungen Heft 88, Bonn 1998

BBR (Hrsg.): Gute Beispiele einer nachhaltigen regionalen Raum- und Siedlungsentwicklung, Werkstatt Praxis Nr. 1/2000, Bonn.

BBR (Hrsg.): Laufende Raumbbeobachtung, Bonn 2002.

BBR (Hrsg.): Nachhaltigkeit braucht Finanzierung - Berichte aus den Regionen, Werkstatt: Praxis, Nr. 3/2002.

BBR (Hrsg.): Technisch-ökonomischer Strukturwandel, Werkstatt: Praxis, Heft 1/2003, Bonn.

BBR (Hrsg.): Aktionsraum Region - Regional Governance, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, Bonn 2003.

BECKER H.: Von kleinbäuerlichen Dörfern zu differenzierten Standorten des Wohnens und Arbeitens - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993/95, in: BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Band 75 (4), Münster 1997, S. 619-640.

BENZ, A., FÜRST, D.: Region - Regional Governance - Regionalentwicklung, in: ADAMASCHEK, B., PRÖHL, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern, Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh 2003, S. 11-66.

BERGMANN, E., JAKUBOWSKI, P.: Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2001, Bonn, S. 465-479.

BEYWL, W., MÜLLER-KOHLBERG, H.: Standards der Selbstevaluation - Begründung und aktueller Diskussionsstand, in: Zeitschrift für Evaluation 1/2003, S. 65-75.

BEUTEL, J.: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 - 2006, Final Report to the Directorate-General for Regional Policies EU COMMISSION, Konstanz 2002.

URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_de.htm
[17.7.2004]

BIRG, H.: Die Wirkungen der regionaldemographischen Phasenverschiebung und der Tertiarisierung auf die Veränderung der räumlichen Bevölkerungsverteilung unter den Bedingungen der Bevölkerungsschrumpfung, in: DE HAEN, H., ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum im Abseits, Kiel 1990, S. 67-91.

BMBAU: Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung, Bonn 1992.

BMBAU: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. März 1995, Bonn 1995.

BMBAU: Entwicklungsmöglichkeiten strukturschwacher Räume, Bonn 1996.

BMBAU: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Nachhaltige Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume vom 3. Juni 1997, o. O..

BMBAU (Hrsg.): Strategien für strukturschwache ländliche Räume, Bonn 1997.

BMBAU, DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven ländlicher Gebiete in Deutschland, Bonn 1998

- BMBAU: Raumordnungsbericht 2000, Bonn 2000.
- BMELF: Agrarbericht der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.
- BMVEL (a): Eckpunkte der Bundesregierung für die Politik für ländliche Räume (2. Säule der GAP) nach 2006, Berlin, Oktober 2003.
- BMVEL (b): Ergänzende Erläuterungen zu den PLANAK-Beschlüssen zum GAK-Rahmenplan 2004 vom Dezember 2003. URL: <http://bmvel.zadi.de/gak/index.htm>. [24.06.2004].
- BMVEL (c): Neufassung der Fördergrundsätze zur GAK, unveröffentlichter Entwurf vom 18. Dezember 2003. URL: <http://bmvel.zadi.de/gak/index.htm> [24.06.2004].
- BMVEL (a): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin 2004
- BMVEL (b): Zukunft der ländlichen Entwicklung in Deutschland, Tagungsband zur Konferenz des BMVEL vom 23.-25.6.2004, Bonn 2004.
- BORTZ, J., DÖRING, N.: Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, Berlin/Heidelberg/New York 2002.
- BOTTA, V. (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling, Herne/Berlin 1998.
- BÖLTKEN, F., IRMEN, E.: Neue siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen, in BfLR: Mitteilungen und Informationen der BfLR, Nr. 1, Bonn 1997.
- BROSIUS, G., BROSIUS, F.: SPSS Base System und Professional Statistics, Bonn/Albany 1995.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Regionalmanagement als Instrument der Förderung der Beschäftigung in ländlichen Räumen, Runderlass vom 22.6.2001, Geschäftszeichen Ia4-5200B.
- BUNDESANSTALT FÜR LANDESENTWICKLUNG UND RAUMORDNUNG (BFLR): Endogene Entwicklungsstrategien, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, Bonn 1984.
- BUNDESANSTALT FÜR LANDESENTWICKLUNG UND RAUMORDNUNG (BFLR): Strukturschwäche in ländlichen Räumen - ein Abgrenzungsvorschlag, Arbeitspapier 15/1995; Bonn 1995.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), Vermerk vom 4.8.2000 zum Thema „Regionale Entwicklung von unten“, Berlin.
- BUNDESRECHNUNGSHOF: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart 1998.
- BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel-Frankfurt a. M. 1997.
- CARACELLI, V. J.: Methodology - Building Bridges to Knowledge, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 165-191.
- CHELIMSKY, E.: New Dimensions in Evaluation, in WORLD BANK OPERATIONS EVALUATIONS DEPARTEMENTS (OED): Evaluation and Development - proceedings of the 1994 World Bank conference Washington D.C., 1995, S. 3-11.
- COOK, T. D., MATT, G. E.: Theorien der Programmevaluation. In KOCH, U., WITTMANN, W.: Evaluationsforschung: Bewertungsgrundlage von Sozial- und Gesundheitsprogrammen, Berlin 1990.
- CROW, K. A.: Ausgleichs- versus Wachstumsziel. Eine Effektivitätsanalyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am Beispiel Sachsen-Anhalt, Berlin 2001.

DANIELZYK, R.: Regionalisierte Entwicklungsstrategien - „modisches“ Phänomen oder neuer Politikansatz? In: MOMM, A., LÖCKENER, R., DANIELZYK, R. UND PRIEB, A.: Regionalisierte Entwicklungsstrategien, Materialien zur Angewandten Geographie, Band 30, Bonn 1995.

DEEKE, A., KRUPPE, TH.: Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? In: INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG: IAB-Werkstattberichte, Ausgabe Nr. 1 vom 10.2.2003, Nürnberg.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR EVALUATION (DEGEVAL): Standards für Evaluation, Köln 2002

DE Haen, H., ISERMEYER, F.: Agrarstruktureller Wandel und ländlicher Raum - Probleme, Lösungsansätze, Forschungsbedarf. In DE HAEN, H., ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum im Abseits, Kiel, 1990, S. 1-25.

DEUTSCHER BUNDESTAG: 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 13/9992, 1998.

DEUTSCHER BUNDESTAG (a): 29. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2000-2003, Bundestagsdrucksache 14/3250, 2000.

DEUTSCHER BUNDESTAG (b): Raumordnungsbericht 2000, Bundestagsdrucksache 14/3874 vom 30.6.2000.

DEUTSCHER BUNDESTAG: 31. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Bundestagsdrucksache 14/8463, 2002.

DEUTSCHER BUNDESTAG: 32. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2003 bis 2006, Bundestagsdrucksache 15/1201, 2003.

DEUTSCHER BUNDESTAG: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2004 bis 2007, Bundestagsdrucksache 15/3151, 2004.

DEUTSCHER BUNDESTAG: 33. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Bundestagsdrucksache 15/2961, 2004.

DEUTSCHE VERNETZUNGSSTELLE LEADER II (Hrsg.): Grundlagen und Probleme der Evaluierung von ländlichen Entwicklungsgruppen, Seminarbericht 1/2000, Frankfurt.

DIW (Hrsg.): Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000.

DÖNNEBRINK, E.: Verteilungsschlüssel im Finanzausgleich vor dem Hintergrund der Neuordnung zum Jahr 2005, in: BBR (Hrsg.) Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, Bonn 2003, S. 259-270.

DREWES, O.: Geht der LEADER-Ansatz verloren? In: LEADER forum 1/2004, S.17-19.

ECKEY, H. F.: Grundlagen der regionalen Strukturpolitik - eine problemorientierte Einführung, Köln 1978.

ECKSTEIN, G.: Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozess, Frankfurt 2001.

ECKHOFF, J., FISCHER, K., HELLSTERN, G. M., HÜBLER, K. H., WOLLMANN, H.: Begriffe und Funktionen der Evaluierung räumlich-funktionaler Sachverhalte, in: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover 1984, S. 29-40.

EICKELPASCH, A., PFEIFFER, I., PFIRRMANN, O.: Zur Evaluierung der Förderung regionaler Innovationsnetzwerke - Ansatz und Erfahrungen am Beispiel des InnoRegio-Programms, in: Zeitschrift für Evaluation 2/2004, S. 181-198.

ESCHENBACH, R.: Controlling, Stuttgart, 1998.

ESER, T. W.: Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 2001, Bonn, S. 327-339.

EUROPEAN COMMISSION: Evaluation of socio-economic programmes, the MEANS-Collection, 6 Bände, Luxemburg 1999.

EUROPEAN COMMISSION: Evaluation the Contribution of structural funds to employment, MEANS Handbook no. 6, Luxemburg 1999.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. 325/33 vom 22.12.2002.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten, Leitlinien für integrierte Globalzuschüsse für die Gemeinschaftsinitiative LEADER II, Brüssel 1994.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Dok. VI/8865/99-Rev., Brüssel 1999.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+), K (2000) 946 endgültig - DE.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): LEADER+, Leitlinie für die Ex-ante-Bewertung von Programmen (AGRI-2000-18002-00-00-DE-TRA-00 (EN)), Dokument VI/12035/00, Brüssel.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): Gemeinsame Bewertungsfragen für die Programme unter VO 1257/99, Dok. VI/12004/00 endg., Brüssel 2000.

EU-KOMMISSION: Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: K (2000)196 endg; Ratsdokument 7751/2000: Die Beschäftigung vor Ort fördern - Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT) (a): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006, Arbeitspapier VI/43512/02 endg. vom 26.2.2002, Brüssel.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT) (b): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen, DOC. STAR VI/43503/02-REV.1, Brüssel 2002.

EU-KOMMISSION (GD LANDWIRTSCHAFT): 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), KOM (2004)490 endgültig, Brüssel 2004. URL: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rurdevprop_de.pdf, [3.8.2004].

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (a): Die Ex ante-Bewertung der Strukturfondsinterventionen, Methodische Arbeitspapiere Nr. 2, Brüssel 1999.

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (b): Indikatoren für Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methodik, Methodische Arbeitspapier 3, Brüssel 1999.

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (a): Die Halbzeit-Bewertung der Strukturfondsinterventionen, Methodische Arbeitspapiere Nr. 8, Brüssel 2000.

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (b): Die Strukturmaßnahmen 2000 - 2006, Analyse und Verordnungen, Luxemburg 2000. URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/guide_de.htm [20.05.2004].

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (a): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion - 3. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg 2004. URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm, [18.06.2004].

EU-KOMMISSION (GD REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION) (b): Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Arbeitsdokument Nr. 9 (Entwurf), Brüssel 2004. URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/midterm_update_de.pdf, [10.8.2004].

EU-VO 1260/1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 161/14.

EU-VO 1783/1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 213.

EU-VO 1784/1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 213.

EU-VO 1257/1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 160.

EU-VO Nr. 1783/2003 zur Änderung der EU-VO Nr. 1257/1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 270/70 vom 21.10.2003.

FAL BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT (Hrsg.): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums - Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen, Braunschweig/Hamburg 2004

FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF (ART): Weitere wissenschaftliche Begleitung des Ziel 5b II-Programms Bayern, Triesdorf 1999 (unveröffentlicht).

FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF (ART): Ex post-Bewertung des bayerischen Ziel 5b II-Programms, Triesdorf 2002 (unveröffentlicht).

FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF (ART) (a): Halbzeitbewertung des EPLR Bayern, Triesdorf 2003. URL: http://www.landwirtschaft.bayern.de/alle/cgi-bin/go.pl?region=home&page=http://www.stmlf.bayern.de/landwirtschaft/agrarpolitik/eagfl_gesamt.html, [30.6.2004].

FORSCHUNGSGRUPPE AGRAR- UND REGIONALENTWICKLUNG TRIESDORF (ART) (b): Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006, Triesdorf 2003.

FORSTNER, B., GRAJEWSKI, R., MEHL, P.: Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis, Braunschweig 2002. URL: http://www.bw.fal.de/download/Gewisola_2002_endg_Stand21_11.pdf, [25.3.2004].

FRANKENFELD, P.: Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 20. Jg. (1997), H. 4., S. 5-49.

FRANKENFELD, P.: Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Manuskript zum Vortrag am Workshop des DeGEval-Arbeitskreises Strukturpolitik am 7.-8.3.2002. URL: www.degeval.de/ak-strukt/index.htm, [4.8.2004].

FRANZ, W., SCHALK, H. J.: Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. In: GAHLEN, B., HESSE, H., RAMSER, H. J. (Hrsg.): Standort und Region - Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Bd. 24, Tübingen 1995, S. 273-302.

FÜRST, D., KLEMMER, P.; ZIMMERMANN, K.: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen/Düsseldorf 1976.

FÜRST, D.: Neue Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume (Statement), in: BMBAU UND DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands - Dokumentation zum Kongress in Berlin, Bonn, 1998, S.58-62.

FÜRST, D.: Regionalmanagement als Instrument einer nachhaltigen Regionalentwicklung, Manuskript zum Vortrag am 19.10.2000 auf einer Tagung der FH Neubrandenburg.

FÜRST, D.: Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft, Hannover 2001. URL: <http://www.laum.uni-hannover.de/ilr>, [30.7.2004].

FÜRST, D.: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, Bonn 2003, S. 441 - 450.

FÜRST, D.: REGIONALMANAGEMENT: Trends und Erfahrungen, Brandaktuell - Prisma 4/2004, Arbeitsmarktpolitischer Service der Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) Brandenburg. URL: http://www.lasa-brandenburg.de/brandakt/prisma_4_2004_1.htm. [12.12.2004]

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O., MEYER, H. V.: Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland, in BMELF (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Band 76 (4), Münster 1998, S. 540-579.

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O. (a): Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung des lokalen und regionalen Innovationsbedarfs, Triesdorf 2000. URL: www.leaderplus.de, Rubrik Vernetzung > Evaluierung. [25.5.2004]

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O. (b): Ex ante - Bewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Freistaat Bayern (2000-2006), Triesdorf 2000 (unveröffentlicht).

GEIßENDÖRFER, M.: Methodische Grundlagen für die Umsetzung von LEADER+, in: BAYSTMELF (Hrsg.): Innovative Entwicklung des ländlichen Raums, München-Triesdorf 2000, S. 96-106.

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O., THOMAS, M.: Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II in Bayern (1994-1999), Triesdorf 2001.

GEIßENDÖRFER, M., MAIER, J., RAHN, TH., SEIBERT, O., STOIBER, M. (a): Handbuch „Erfolgreiches Regionalmanagement“, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.), Bayreuth-Triesdorf 2003.

GEIßENDÖRFER, M., MAIER, J., RAHN, TH., SEIBERT, O., STOIBER, M. (b): Evaluation des Regionalmanagements als weiches Instrument der Landesentwicklung in Bayern, Bayreuth-Triesdorf, 2003 (unveröffentlicht).

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O. (a): Mainstreaming of LEADER in Germany (Beitrag zur EU-weiten Studie), in: ÖSTERREICHISCHES INSTITUTS FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR): Mainstreaming of LEADER, Auftrag der Europäischen Kommission (GD Agri), Wien 2004. URL: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/index_en.htm. [15.6.2004].

GEIßENDÖRFER, M., SEIBERT, O. (b): EU-weite Ex post-Evaluation der Gemeinschaftsinitiative LEADER II -Bewertung der Programme deutscher Bundesländer, in BMVEL (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Band 82 (2), Münster 2004, S. 188 - 224.

GÖRMAR, W., HUEGE, P., ZARTH, M.: Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. In: BBR (Hrsg.): Werkstatt Praxis, Nr. 5, Bonn 1998.

GRABOW, B., HENCKEL, D., HOLLBACH-GRÖMIG, B.: Weiche Standortfaktoren, Stuttgart 1995.

GRAJEWSKI, R., SCHRADER, H., TISSEN, G.: Vorschläge für die Wirkungsanalyse und Bewertung von Maßnahmen zur Anpassung der Agrarstruktur und zur Entwicklung der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern gemäß Ziel 5a und 5b der EG-Strukturfonds (1991-1993), Braunschweig 1995.

GRAJEWSKI, R., KOCH, B.: Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß EU-VO 1257/1999 aus Sicht von Evaluatoren, Vortrag im Rahmen des Workshops des Arbeitskreises der DeGEval „Evaluation von Strukturpolitik“ am 7./8.3.2002 in Berlin. URL: http://www.degeval.de/ak_strukt/dokumente/grajewski_Vortrag.pdf [22.06.2004]

GUBA, E., LINCOLN, Y.: Fourth Generation Evaluation, Newbury Park 1989.

HAHNE, U.: Regionalmanagement - Professioneller Unterbau für die Regionalentwicklung, Manuskript zum Vortrag, BMVEL-Tagung in Berlin vom 23.-25.6.2004.

HEINTEL, M.: Voraussetzungen nachhaltiger Regionalentwicklung im Rahmen der AGENDA 21. In: MOSE, I., WEIXLBAUMER, N.: Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume, Materialien Umweltwissenschaften (MUWV 8), Vechta 2000.

HEINZE, R. G., VOELZKOW, H. (Hrsg.): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen 1997.

HEIßENHUBER, A., GAISER, S., SCHMIDTLEIN, E.-M., BAASKE, W.: Kommunale Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung der bäuerlichen Landwirtschaft - am Beispiel des Landkreises Neumarkt i.d. Opf., Freising/Neumarkt i.d.Opf. 2001.

HERDZINA K.: Regionale Disparitäten, ländliche Räume und Ansatzpunkte einer integrierten Regionalpolitik, Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Forschungskonzeption, Europäische Forschungsstelle für den ländlichen Raum, Diskussionsbeiträge 1/1993, Hohenheim 1993.

HESSE, M.: Nachhaltigkeit und Raumentwicklung - Anmerkungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung in ländlichen Regionen, in MOSE, I., WEIXLBAUMER, N. (Hrsg.): Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume, Materialien Umweltwissenschaften (MUWV 8), Vechta 2000.

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG, 2002: Evaluation des Programms zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen, Wiesbaden.

HÜBLER, K.-H.: Nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete in Deutschland - sind wir auf dem richtigen Weg? In: BMBAU UND DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands - Dokumentation zum Kongress in Berlin, Bonn 1998.

IRMEN, E.: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland und Europa, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1996

IRMEN, E.: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung, in BFLR(Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, Bonn 1999, S. 443-476.

JONES, E., GERARD, H.: Foundations of Social Psychology, New York 1967.

KARL, H.: Koordination europäischer Strukturpolitik durch Dezentralisierung, in: HENRICHSMEYER, W., KARL, H. (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration, Bonner Schriften zur Integration Europas, Bd. 4, Bonn 1995, S. 109-129.

KAHNERT, R.: Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung. In BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.1998, Bonn, S. 509 ff.

KGSt (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE): Qualitätsmanagement II - Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, Bericht Nr. 8, Köln 1997.

KLEMMER, P.: Die Faktorenanalyse als Instrument der empirischen Strukturforchung, in AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG ARL (Hrsg.): Methoden der empirischen Regionalforschung, Teil 1, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 87, Hannover 1973, S. 131-146.

KLEMMER, P.: Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume, Sprockhövel 1995.

KNICKEL, K., DOSCH, A.: GAK eröffnet neue Möglichkeiten, in: LEADER forum 1/2004, Das Magazin der deutschen Vernetzungsstelle LEADER+, Frankfurt, S. S. 22-25.

KNICKEL, K., SIEBERT, R., GANZERT, C., DOSCH, A., PETER, S., DERICHS, S.: Wissenschaftliche Begleitforschung des Pilotprojekts „Region Aktiv - Land gestaltet Zukunft, Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003 (Abschlussbericht zum BMVEL-Auftrag 525-600/ 0003), o.O., 2004. URL: http://www.ibase.info/ra-attach/7867/RA_BF_fin.pdf [15.6.2004].

KISSLING-NÄF, I., KNOEPFEL, P., BUSSMANN, W.: Lernorientierte Evaluationen, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M., 1997, S. 257-280.

KLÖTI, U., WIDMER, TH.: Untersuchungs-Designs, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M. 1997, S. 185-213.

KNIELING, J.: Leitbildprozesse und Regionalmanagement, Frankfurt/M. 2000.

KNIELING, J.: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 8/9, Bonn 2003, S. 463-478.

KNOEPFEL, P., VARONE, F., BUSSMANN, W., MADER, L.: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M. 1997, S. 78-118.

KÖNIGS, L.: Erfolgskontrolle und Evaluierung kommunaler Entwicklungsplanung, in: INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (Hrsg.): Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 54, Dortmund, 1989.

KRIEGER-BODEN, CHR.: Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie - Ältere und neuere Erklärungsansätze, Kiel 1995.

KUFFNER, A., TRAPP J. H.: Lokale Agenda 21 - Anforderungen und Problemlagen für eine Evaluation „Nachhaltiger Entwicklung in Kommunen“, in DEGEVAL (Hrsg.): Evaluation - Reformmotor oder Reformbremse, Köln, 2001, S. 123-139.

- LACKMANN, G.: Verteilungsschlüssel bei Bundesfinanzhilfen, Gemeinschaftsaufgaben und Regionalisierungsgesetz, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, Bonn 2003, S. 295-323.
- LAMNEK, S.: Qualitative Sozialforschung, Band 1, Methodologie, München, 1988.
- LAMNEK, S.: Qualitative Sozialforschung, Band 2, Methoden und Techniken, München, 1989.
- LAUSCHMANN, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1976.
- LEE, B.: Theories of Evaluation, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 127 - 164.
- LEEUW, F. L.: Evaluation in Europe, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 57-76.
- LINDLOFF, K.: Kooperation erfolgreich gestalten - Erfolgsfaktoren kooperativer Prozesse in der Regionalentwicklung, Dortmund 2003.
- LOHKAMP-HIMMIGHOFEN, M.: Erwerbschancen und Arbeitsbedingungen der ländlichen Bevölkerung - Ansatzpunkte für beschäftigungspolitische Maßnahmen, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie 288, Bonn, 1990.
- MAIER, G., TÖDTLING, F.: Regional- und Stadtökonomik 2 - Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien/New York 2002.
- MAIER, J., OBERMAIER, F.: Regionalmanagement in der Praxis - Erfahrungen aus Deutschland und Europa, Chancen für Bayern, Bayreuth-München 2000.
- MANN, S.: The Demand for Evaluation from a Public Choice Perspective, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 371-378.
- MERTENS, D.: Institutionalizing Evaluation in the United States of America, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 41-56.
- MEYER-KRAHMER, F., GUNDRUM, U.: Innovationsförderung im ländlichen Raum; in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, 1995, S. 177-185.
- MEYER VON, HEINO: OECD-Indikatoren zur ländlichen Entwicklung. In BFLR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 1996.
- MILBERT, A.: Was ist der ländliche Raum? In Deutsche Vernetzungsstelle LEADER: LEADERforum, Heft 3/2002, S. 18-19.
- MÖLLER, S.: Theoretische Grundlagen zur Koordination des Interaktionsverhaltens bei der Erstellung integrativer Leistungen, Diskussionsbeitrag Nr. 321 vom Mai 2002, Fern Universität Hagen, URL: <http://www.fernuni-hagen.de/FBWiWI/>, Rubrik Diskussionspapiere, [10.06.2004]
- MÜLLER, K.: Junge Leute auf dem Land - berufliche Chancen und Arbeitsmarktrisiken. In BMVEL (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, Band 78 (1), Münster 2000, S. 5- 29.
- NEANDER, E.: Beitrag der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, in: BMELF (Hrsg.): Bericht über die Fachtagung „25 Jahre Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz“, Bonn 1998.
- NEANDER, E.: Strukturpolitik, in URFF, W. V., AHRENS, H., NEANDER, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Hannover 2002.

NISCHWITZ, G.: Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung - Untersuchung ausgewählter politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen (3. Neubearbeitung), herausgegeben von NABU und DVL, Bonn-Ansbach, o.J.. URL: <http://www.nabu.de/downloads/landwirtschaft/regiofaktoren.pdf>, [25.9.2003].

NISCHWITZ, G.: Traditionelle Wirtschaftspolitik versus integrierte ländliche Entwicklung, in: LEADER forum 1/2004, Das Magazin der deutschen Vernetzungsstelle LEADER+, Frankfurt, S. 26 - 29.

NN: Ländliche Gebiete: Probleme und Perspektiven, in EU-KOMMISSION: Europa 2000 plus, Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung, Luxemburg, 1994, S. 117 ff..

NN: Die Gemeinschaftsinitiativen 2000-2006. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 4.3.1999.

NOLTE, B.: Engpassfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur - Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Band 20, Frankfurt/M. 1996.

ORT, W.: Die Zukunft des ländlichen Raums. In: URFF V., W. UND MEYER V., H. (Hrsg.): Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum, Hermann Priebe zum 80. Geburtstag, Baden-Baden, 1987.

ÖIR-MANAGEMENTDIENSTE (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG): Methoden und Ergebnisse der Integration von LEADER-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, Kurzfassung des Endberichts, Auftrag der Europäischen Kommission (GD Agri), Wien 2004. URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/index_en.htm. [15.6.2004].

PATTON, M. Q.: Utilization-focused Evaluation, Thousand Oaks 1997.

PRÖHL, M. (Hrsg.): Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung, Internationale Recherchen und Fallbeispiele (Cities of Tomorrow), Gütersloh 1998.

RADKE, V.: Nachhaltige Entwicklung - Konzept und Indikatoren aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Heidelberg 1999.

RIEDEL, J., SCHARR, F., KÖNIG, M. et al.: Die europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern - Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996, in: INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (IFO) DRESDEN (Hrsg.): Studien Nr. 12, Dresden 1997.

ROSENFELDT, M.: Die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen in der EU im Vergleich zu ihren Nachbarregionen in den Beitrittsländern, in BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 11/12, Bonn 2001.

ROSSI, F.H., FREEMAN, H.E., HOFMANN, G.: Programm-Evaluation, Stuttgart 1988.

ROSSI P. H., FREEMAN, H. E.: Evaluation - a systematic approach, 4. Auflage, Newbury Park 1990.

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4109, Bonn 1996.

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Kurzfassung des Sondergutachtens, in: Agra-Europe 12/1996, Dokumentation 1-24.

SANDERS, J. R. (Hrsg.): Handbuch der Evaluationsstandards - Die Standards des „Joint Committee on Standards for Educational Evaluation“, Opladen 1999.

SCHARFF, R.: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotenziale - eine kritische Analyse, Frankfurt/M. 1993.

SCHARPF, F. W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 32, 1991, S. 621-634.

SCHERER, R., BIEGER, TH. (Hrsg.): Clustering - das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Schriftenreihe des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Beiträge zur Regionalwirtschaft 5, Bern/Stuttgart/Wien, 2003.

SCHLEICHER-TAPPESE, R.: Die Bedeutung von Evaluation für eine nachhaltige Entwicklung in Europa, EURES-Institut, Freiburg 2001. URL: http://www.nachhaltigkeit.at/bibliothek/pdf/eval_schleicher_wien_3.pdf [10.02.2004].

SCHRADER, H., KOCH, B., HACHMÖLLER, G., MASUREK, L.: Dynamics of rural areas (National report Germany), erschienen als Arbeitsbericht 7/2001 der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig 2001. URL: http://www.bal.fal.de/download/dora_national_report_draft_germany_english.pdf [25.11.2002].

SCHÜTTLER, K.: Von der eigenständigen Regionalentwicklung zur regionalisierten Strukturpolitik, in BMBAU UND DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands - Dokumentation zum Kongress in Berlin, Bonn 1998, S. 26-33.

SCHWAB, O.: The Standards of the German Evaluation Society - and why they are of (no?) use for Structural Funds evaluations in Germany, Beitrag zur Evaluation Conference Budapest, 26/27.6.2003.

SELL, S.: Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik - Eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder in Deutschland seit den 20er Jahren. Frankfurt 1995.

SPEHL, H.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 4, Bonn 1981.

SPEHL, H.: Nachhaltige Regionalentwicklung - ein neuer Ansatz für das Europa der Regionen, in GAHLEN, B. et al. (Hrsg.): Standort und Region - Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Tübingen 1995, S. 307-342.

STIENS, G.: Strukturgefährdete ländliche Räume im Gefüge interregionaler Disparitäten - unter Berücksichtigung alternativer Verläufe künftiger Regionalentwicklung, in: DE HAEN, H., ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum im Abseits, Kiel 1990, S. 40-53.

STOCKMANN, R.: Evaluation in Deutschland, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 11-40.

STOCKMANN, R.: Editorial, Zeitschrift für Evaluation 1/2002, S.3-9.

STOCKMANN, R.: Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Zeitschrift für Evaluation 1/2002, S. 137 - 150.

THOSS, R.: Potenzialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung, Informationen zur Raumentwicklung 1/2, Bonn 1984.

THISSEN, G., TOEPEL, K.: Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum - Zwischenbewertung des Ziel 5b-Programms Schleswig-Holstein, Frankfurt/M. 1998.

TOULEMONDE, J.: Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between national practices, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 350-357.

TÖPEL, K.: Evaluation in der Regionalpolitik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, Heft 3, Berlin 2000, S. 395-405.

TÖPEL, K.: Wie breit? Wie tief? Wie quer?, Einführungs-Vortrag am Arbeitskreistreffen der DeGEval in Braunschweig, „Netzwerke als Brücke zwischen Projekt und Programm“, 26./27. Februar 2003. URL: http://www.degeval.de/ak_strukt/dokumente/Programm_Braunschweig.pdf, [3.8.2004].

TROEGER-WEIß, G.: Regionalmanagement als neuer Ansatz in der Landes- und Regionalplanung - Konzeption und Implementation am Beispiel von Bayern, Augsburg 1997.

TROMMSDORF, V.: Die Messung von Produktimages für das Marketing - Grundlagen und Operationalisierung, Köln 1975.

ULRICH, S., WENZEL, F.: Partizipative Evaluation, Gütersloh 2003.

VAN DEN BERG, I., BRAUN, E., VAN DER MEER, J.: The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment and Planning C: Government and Policy 15 (1997), S. 253-272.

VEDUNG, E.: Evaluation research and Fundamental research, in: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000.

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

WEBER, J.: Einführung in das Controlling, Stuttgart 1999.

WEIG, F.: Aufbau einer regionalen Balanced Scorecard unter Einsatz von Internetumfragen; in: Zeitschrift für Evaluation, 1/2003, S. 19-31.

WIDMER, TH.: Qualität der Evaluation - Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: STOCKMANN, R.: Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 77-102

WIDMER, TH., BINDER, H.-M.: Forschungsmethoden, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U. UND KNOEPFEL, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M., 1997, S.214-255.

WIRTH, H.: Evaluation von FuE-Programmen, Vortrag am Arbeitskreistreffen der DeGEval in Braunschweig „Netzwerke als Brücke zwischen Projekt und Programm“, 26./27. Februar 2003. URL: http://www.degeval.de/ak_strukt/dokumente/Programm_Braunschweig.pdf, [3.8.2004].

WOLLMANN, H.: Evaluierungsansätze und –institutionen in Kommunalpolitik und –verwaltung. In SCHULZE-BÖING, M., JOHRENDT, N.: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Berlin 1994.

WOLLMANN, H.: Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung. In: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 195-231.

WOTTAWA, H., THIERAU, H.: Lehrbuch Evaluation (2. Aufl.), Bern 1998.

YOUNG, N., ISLA, M., SCHRADER, H. et al: Monitoring and Evaluation of Objective 5b-Regions, Report Wye for the European Commission (Final report), London 1991.

ZANGEMEISTER, CHR.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik - Eine Methode zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen (4. Auflage), München 1976,

ZARTH, M.: Ländliche Räume - Gewinner oder Verlierer, in MOSE, I., WEIXLBAUMER, N. (Hrsg.): Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume, Materialien Umweltwissenschaften (MUWV 8), Vechta 2000, S. 24-30.

9 Anhang

Anhang: Gemeinsame Bewertungsfragen der EU-Kommission mit Kriterien und ergänzenden Indikatoren für die Halbzeitbewertung des LEADER+-Programms in Bayern

1. Fragen zur Umsetzung der LEADER+-Methode			
Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
1.1. Inwieweit sind die Besonderheiten der LEADER+-Methode bei der Auswahl der LAG berücksichtigt worden?			
1.1.1. Das Vorliegen aller Besonderheiten in der Strategie der LAG war eines der Auswahlkriterien.	War das Vorliegen aller Besonderheiten von LEADER+ ein „Muss-Kriterium“ beim Auswahlverfahren der LAGs (territorialer Ansatz, Bottom-up-Ansatz, ...)?	OP und Protokolle des Auswahlverfahrens	Jetzt
1.1.2. Die Strategien der ausgewählten LAG haben Pilotcharakter. (Dieser zeigt sich kohärent zu einem Prioritätsthema, das im Zielgebiet neu und möglicherweise übertragbar ist.)	War der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategien ein „Muss“-Kriterium im Auswahlverfahren für die LAGs?	OP und Protokolle des Auswahlverfahrens	Jetzt
1.2. Wie wurden die Besonderheiten der LEADER+-Methode in anderen Phasen der Programmumsetzung angewendet?			
1.2.1. Der Bottom-up-, der partizipative and der territoriale Ansatz sind in allen Phasen der Programmumsetzung berücksichtigt worden (Entscheidungsfindung, Forderung, Verbreitung von Informationen, Bewertung...).	Wurden / Werden die Wirtschafts- und Sozialpartner angemessen informiert und beteiligt (Landes- und LAG-Ebene)?	Ministerien, LEON LAG-Befragung	Jetzt
	Welche Informations- und Koordinierungsmaßnahmen werden von den verantwortlichen Behörden für die LAG geleistet? Wie werden die Interessen der LAG auf Programmebene (z.B. Begleitausschuss) berücksichtigt?	Ministerium, Regierung (Protokolle der Treffen und des Begleitausschusses)	Jetzt
	Zahl und Art der Publizitätsmaßnahmen		Jetzt
1.2.2. Internationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit sind auf Programmebene gefördert worden.	Gebietsübergreifende Zusammenarbeit		
	Anzahl der LAG, die Fördermittel aus Titel 2 für gebietsübergreifende Kooperation im REK bewilligt bekamen	Jährliche Fortschrittsberichte	Jetzt und Aktualisierung
	Höhe der Fördermittel, die für die gebietsübergreifende Kooperation verausgabt wurden	Fortschrittsberichte und VAIF	Aktualisierung
	Zahl der Projekte, Zahl der eingebundenen Partner	LEON oder Fortschrittsberichte	Aktualisierung
	Transnationale Projekte analog zu gebietsübergreifenden Projekten	Jährliche Fortschrittsberichte	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
1.2.3. Die Vernetzung wurde auf Programmebene gefördert.	Wird ein offizielles regionales Netzwerk im bayerischen Programm gefördert? Wie intensiv ist die Unterstützung der LAG-Vernetzung auf regionaler und nationaler Ebene, z.B. der Teilnahme an Aktivitäten der nationalen Vernetzungsstelle (Bundesaufgabe)?	OP LAG-Befragung DVS-Befragung	Jetzt und Aktualisierung
1.3 Inwieweit und auf welche Weise sind die Besonderheiten der LEADER+-Methode bei der Realisierung funktionierender Aktivitäten der LAG (von der Erarbeitung bis zur Umsetzung) berücksichtigt worden?			
1.3.1. Die Aktivitäten der LAG folgen einem Bottom-up-, territorialen and integrierten Ansatz.	Anzahl der gesellschaftlichen Gruppen, die im Entscheidungsgremium der LAG vertreten sind (bzw. % Anteil)	REK / LEON	Jetzt
	Aus wie vielen unterschiedlichen Bereichen kommen die beteiligten lokalen Akteure (z.B. Landwirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Jugendliche...)	REK / LEON / LAG-Befragung	Jetzt
	Anzahl / Anteil unterschiedlicher Projektträger (nach gesellschaftlichen Gruppen)	VAIF / LEON	Jetzt
	Intensität der Einbindung von Akteurs(-gruppen) bei der Erarbeitung der Strategie bei der Umsetzung	Befragung der LAG-Akteure	Aktualisierung
	Anzahl der LAG nach Anteil der WiSo-Partner im Entscheidungsgremium	Jährliche Fortschrittsberichte	Jetzt
	Anzahl der LAG nach Anteil von Frauen am Entscheidungsgremium	Jährliche Fortschrittsberichte	Jetzt
	Integrierter Ansatz: Struktur der geplanten Handlungsfelder, z.B. Zahl der LAG mit mehr als 3 Handlungsfeldern	REK / LEON	Jetzt
1.3.2. Die kontextuellen Elemente (soziale, wirtschaftliche, gebietsspezifische, etc.) der LAG sind bei der Umsetzung der Besonderheiten berücksichtigt worden.	Anzahl der LAGs, die unabhängig von Verwaltungsgrenzen abgegrenzt wurden	Jährliche Fortschrittsberichte	Jetzt
	Was waren die wichtigsten kontextuellen Elemente bei der Umsetzung der Besonderheiten? Welche zentralen Entwicklungseingänge und –potenziale wurden durch die LAG-Aktivitäten bearbeitet?	REK, Befragung LAG-Manager, Workshop	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
1.4. Inwieweit sind unter LEADER+ geförderte Ansätze und Aktivitäten von denen abgegrenzt worden, die unter anderen Programmen der ländlichen Entwicklung und Strukturprogrammen in dem Gebiet laufen?			
1.4.1. Die für die Förderung ausgewählten Aktionen sind im Programm bzw. in der Strategie der LAG integriert und von nicht-geförderten Aktionen im selben Gebiet abgegrenzt.	Themen und Inhalte der durchgeführten Projekte sowie Begründung der abgelehnten Projekte	LEON (Projektbegründungen)	Aktualisierung
	Projekt-Auswahlverfahren der LAG: Wie wird die Integration der förderungswürdigen Aktivitäten in die REK-Strategie gewährleistet? Wie werden L-Projekte zu Mainstream-Projekten abgegrenzt?	Befragung LAG-Entscheidungsgremien, LEADER-Manager	Aktualisierung
1.4.2. Die ausgewählten LAG-Strategien sind unabhängig von - wenn auch ergänzend zu – anderen Arten der Förderung im selben Gebiet.	Wurden die LEADER-Strategien neu entwickelt und von bereits laufenden Programmen abgegrenzt?	LEADER-Manager	Jetzt
	LAG-Strategien können fachlich nicht durch andere Programme gefördert werden.	LEADER-Manager	Jetzt
2. Titelspezifische Fragen			
2.1 Fragen zu Titel 1 "Gebietsbezogene Entwicklungsstrategien"			
Titel 1: Gebietsbezogene integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter			
Titel 1.1. Inwieweit hat LEADER+ dazu beigetragen, die organisatorischen Fähigkeiten der ländlichen Gemeinschaften und die Beteiligung der ländlichen Akteure am Entwicklungsprozess zu verbessern?			
Titel 1.1.1. Die LAG haben angemessene Mechanismen für die Beteiligung, die Bewusstseinsstärkung und die Organisation der lokalen Akteure, die sich für die lokale Entwicklung einsetzen, vorgelegt.	Funktionierende Informationssysteme sind eingeführt (z.B. LEON und andere Systeme)	LEON LAG-Befragung	Jetzt
	Informations- und Beteiligungsaktivitäten der LAG: Zahl der öffentlichen Veranstaltungen, Zahl der Presseberichte, Zahl der Infobroschüren, Intensität und Regelmäßigkeit des Informationsflusses zwischen Akteuren (Innen-Kommunikation)	LAG-Befragung	Jetzt und Aktualisierung
	LAG – Organisationsstruktur ermöglicht Beteiligung aller „produktiven Kräfte“ (Arbeitsgruppen, Foren, Fördervereine)	REK, LEON	Jetzt und Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 1.1.2. Die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Partnern (Programmbehörden-LAG-Mitglieder der LAG) ist klar und eindeutig.	Beschreibung der LAG-Aufgaben liegt vor (klare und eindeutige Geschäftsordnung oder Ähnliches)	LAG Manager	Jetzt
	Die Aufgabenteilung zwischen Programmbehörden, LEADER-Manager und den LAGs ist klar geregelt Funktionierende Abstimmungsprozeduren sind eingeführt	OP, Ministerium, LEADER-Manager, LAG-Befragung	Jetzt
	Entscheidungsstruktur ist für alle Beteiligten transparent und war förderlich für die Aktivitäten	Befragung Akteure	Aktualisierung
Titel 1.1.3. Der territoriale Ansatz hat zu einer besseren Identifikation der ländlichen Akteure mit dem Gebiet beigetragen.	Existiert ein einheitliches Logo der LEADER+-Region	Befragung LAG-Manager	Jetzt
	Für wieviele unterschiedliche Anlässe wurde das einheitliche Logo eingesetzt? Wieviele Logo-Nutzer gibt es?	Befragung LAG-Manager und Akteure	Aktualisierung
	Welche Wirkung hatten Aktivitäten, die eine Verbesserung der Identifikation zum Ziel hatten? (Z.B. Zahl der „Botschafter“ die für eine Region aktiv sind, Zahl der gemeinsamen Messeauftritte, Zahl der Kooperationsvorhaben aller LAG-Gemeinden usw.)	Befragung der Akteure	Aktualisierung
	Existiert eine Regionalmarke? Wie viele Markennutzer gibt es?	LEON, Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
	Umsatzentwicklung der Produkte der Regionalmarke	LEON und Befragung Akteure	Aktualisierung
	Kritische Masse: Welche „identitätsstiftenden“ Projekte wurden ausschließlich durch den Zusammenschluss der LAG-Akteure ermöglicht?	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
	Zahl und Intensität der Inanspruchnahme von Dienstleistungen der LAG (Zahl der Informationsgespräche, Beratungen, Moderationen usw.)	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
	Durch LEADER+ wurden neue Aktivitäten mit identitätsstiftenden Charakter ausgelöst, die nicht Teil der L+-Strategie waren.	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 1.1.4. Der Bottom-up Ansatz hat die Beteiligung lokaler Akteure gefördert, die sich für die lokale Entwicklung einsetzen.	Entwicklung der Zahl an Personen, die in L+-Arbeits- oder Projektgruppen oder Ähnlichem mitarbeiten	LEON	Aktualisierung
	Entwicklung der Zahl und Struktur der Projektträger (haben immer nur die selben Akteure Projekte beantragt oder wird der Prozess von einer zunehmenden Anzahl von Akteuren getragen)	LEON und / oder VAIF	Aktualisierung
	Wie viele Anfragen wurden an die LAG gerichtet von Unternehmen Verbänden Vereinen Sonstigen (Privatpersonen, ...)	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
	Anzahl/Anteil der Privatpersonen an den Endbegünstigten	Jährliche Fortschrittsberichte	Aktualisierung
	Anzahl/Anteil privater Organisationen an den Endbegünstigten	Jährliche Fortschrittsberichte	Aktualisierung
	Anzahl/Anteil des öffentlichen Sektors an den Endbegünstigten	Jährliche Fortschrittsberichte	Aktualisierung
Titel 1.2. Inwieweit hat LEADER+ durch einen Bottom-up Ansatz und eine integrierte Pilotstrategie Komplementarität zwischen Akteuren der ländlichen Entwicklung auf lokaler Ebene gefördert and entwickelt?			
Titel 1.2.1. Ländliche Akteure kooperieren innerhalb and außerhalb des Strategierahmens	Zahl der Fachgruppen (Arbeitsgruppen, Netzwerke einschl. der Kooperationen außerhalb von LEADER+)	LEON	Jetzt und Aktualisierung
	Anzahl der verschiedenen Akteure, mit denen eine LAG regelmäßig Kontakt hat (s. o.)	LEON (AK-Beteiligte, Projektpartner)	Jetzt und Aktualisierung
	Anzahl an LEADER+-Projekten, an denen zwei oder mehr Akteure beteiligt sind (Kooperationsprojekte)	LEON	Jetzt und Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 1.2.2. Die geförderten Aktivitäten sind hinsichtlich Zielsetzungen und Umsetzung ergänzend.	Zahl der „Komplex-Projekte“ die aus mehreren ergänzenden Teilprojekten bestehen	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
	Aus welchen Projekten sind die größten Synergieeffekte entstanden?	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
Titel 1.3. Inwieweit haben die ausgewählten übergeordneten Themen dazu beigetragen, eine wirklich integrierte and konzentrierte Entwicklungsstrategie auf Ebene der LAG zu gewährleisten?			
Titel 1.3.1. Die geförderten Aktivitäten sind effektiv mit den übergeordneten Themen verbunden.	Hat eine Konzentration der geförderten Aktivitäten im Hinblick auf das übergeordnete Thema stattgefunden?	Befragung LAG-Manager,	Aktualisierung
	Waren die Aktivitäten effektiv für die Erreichung der Ziele der LAG/des Programmes? Fallweise Überprüfung der Indikatoren aus Programmplanungsübersichten (REK) und den realisierten Projekten eines Handlungsfeldes (LEON)	Befragung LAG Manager, Vergleich REK-Ziele mit LEON-Indikatoren	Aktualisierung
Titel 1.4. Inwieweit haben die Pilotstrategien Auswirkungen auf das Gebiet gehabt?			
Titel 1.4.1. Ländliche Akteure stärker mit dem Gebiet identifiziert.	Standardisierte Befragung von Schlüsselpersonen (qualitative Einschätzung von wichtigen Entwicklungsmerkmalen)	Workshop	Aktualisierung
Titel 1.4.2. Das sozioökonomische, umweltbezogene und geographische Verständnis des Gebietes bei den ländlichen Akteuren hat sich während der Umsetzung der Strategien verbessert.	Standardisierte Befragung von Schlüsselpersonen (qualitative Einschätzung von wichtigen Entwicklungsmerkmalen)	Workshop	Aktualisierung
Neue zusätzliche Frage zu Titel 1.4: 1.4.3 Innovations- und Kooperationsfähigkeit wurden zum wichtigen „Kapital“ des Gebiets	Zahl der neuen Kooperationen Zahl der Neuerungen Abbau von Innovationsbarrieren Teilnahme an Wettbewerben, Messen Auslobung von Innovationspreisen und/oder anderen regionalen „Wettbewerbspreisen“ Zahl der durch die L+-Pilotstrategien in den gewählten Handlungsfelder zusätzlich ausgelösten Aktivitäten, die keine Förderung erhalten Pilotstrategien fördern die Kontaktintensität der regionalen Schlüsselakteure (qualitative Bewertung)	Befragung LAG-Manager Denkbar wäre evtl. eine thematische Fallstudie: z.B. Befragung von Akteuren in bis zu 3 Regionen	Aktualisierung

2.2 Titelspezifische Fragen: Fragen zu Titel 2 „Gebietsübergreifende Zusammenarbeit“			
Titel 2: Förderung der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten			
Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 2.1 Inwieweit hat LEADER+ durch Kooperation den Transfer von Informationen, bewährten Verfahren und Know-how im Bereich der ländlichen Entwicklung gefördert?		Anmerkung: Diese Frage ist inhaltlich kongruent zur Frage 3.1	
Titel 2.1.1. Die Partner, ländlichen Akteure und die Bevölkerung im Allgemeinen haben durch LEADER+- Kooperationsmechanismen nützliche Informationen und Know-how für ihre eigenen Entwicklungsaktivitäten erhalten. (Anmerkung: Eine Bevölkerungsbefragung ist sehr aufwändig und bringt voraussichtlich nicht den gewünschten Evaluationsbeitrag; die Befragung einer repräsentativen Stichprobe aus Akteuren (= Zielgruppen der LEADER-Strategie) ist zielführender.	Wie häufig hat die Suche nach Kooperationspartnern stattgefunden? Wie oft war die Suche nach Kooperationspartnern erfolgreich? Qualitativ: Welche Kooperationsmechanismen waren die wichtigsten im Hinblick auf Know-How-Transfer und Information für die Umsetzung der eigenen Entwicklungsstrategie (Austausch von Infos, Erreichen einer kritischen Masse, Komplementarität...)	Befragung LAG-Manager, und ergänzend regionaler Akteure und Projektträger (s.u.)	Aktualisierung
	In welchen Bereichen waren Know-How und Information für die Realisierung Ihres Projekts besonders nützlich? Projektentwicklung / Projektmanagement Markterschließung / Marketing Rechtliche / vertragliche Fragen Finanzierungsfragen Technisch-organisatorisches Know-how Sonstige Bereiche:	Befragung LAG-Manager und einer repräsentativen Auswahl von Projektträgern und beteiligten Akteuren	Aktualisierung
Titel 2.2. In welchem Maße hat LEADER+ zur Realisierung von Entwicklungsprojekten durch gebietsübergreifende Zusammenarbeit beigetragen?			
Titel 2.2.1. Es sind Projekte gestartet worden, die ohne gebietsübergreifende Zusammenarbeit nicht umgesetzt worden wären/hätten umgesetzt werden können.	Anzahl der Projekte, die aus Titel 2 finanziert wurden	VAIF und LEON	Aktualisierung
	Interventionsschwerpunkt der Projekte, die aus Titel 2 finanziert wurden	VAIF und LEON	Aktualisierung
	Verlauf und Ergebnisse der Projekte	Befragung der LAG Manager, LEON	Aktualisierung
Titel 2.2.2. In Zusammenarbeit entwickelte Projekte waren für die Bedürfnisse des vom Programm abgedeckten Gebietes relevant	Auf welche Art der spezifischen Stärken und Schwächen haben sich die Aktivitäten konzentriert? Vorteile/Synergien der Zusammenarbeit (fallweise Beschreibung)	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 2.3. Inwieweit sind Kooperationsaktivitäten über das LEADER+-Programm hinausgegangen?			
Titel 2.3.1. Es sind Kooperationsaktivitäten mit Gebieten außerhalb des Programms (im selben Mitgliedstaat, in anderen Mitgliedstaaten oder außerhalb der EU) begründet worden	Wurden Kooperationspartner gesucht und/oder Kooperationsprojekte durchgeführt, die nicht in direktem Zusammenhang mit LEADER+ stehen?	Befragung regionaler Akteure	Aktualisierung
2.3 Fragen zu Titel 3 "Vernetzung"			
Titel 3.1. Inwieweit hat LEADER+ durch Vernetzung den Transfer von Informationen, bewährten Verfahren und Know-how im Bereich der ländlichen Entwicklung gefördert?		Anmerkung: Diese Frage ist inhaltlich kongruent zur Frage 2.1	
Neue Frage zu Titel 3.1 3.1.0 Wie groß war die Beteiligung an Vernetzungsaktivitäten	Wieviele und welche „Vernetzungsaktivitäten“ fanden statt? Wieviele Teilnehmer waren vertreten?	Befragung der LAG-Manager	Jetzt und Aktualisierung
Titel 3.1.1. Die Partner, ländlichen Akteure und die Bevölkerung im Allgemeinen haben durch LEADER+-Vernetzungsmechanismen nützliche Informationen und Know-how für ihre eigenen Entwicklungsaktivitäten erhalten. (Anmerkung: Diese Frage ist inhaltlich kongruent zur Frage 2.1.1); (Anmerkung: Eine Bevölkerungsbefragung ist sehr aufwändig und bringt voraussichtlich nicht den gewünschten Evaluationsbeitrag; die Befragung einer repräsentativen Stichprobe aus Akteuren (= Zielgruppen der LEADER-Strategie) ist zielführender.	Bedeutung der Vernetzungsaktivitäten für die Vermittlung von nützlichen Informationen und Know-How (qualitative Bewertung anhand von Wertungsskalen): Informationsfluss hat sich generell verbessert Stärkere Nutzung von spezifischen Information zur Aktivierung von Akteuren (Mobilisierung) Intensiver Erwerb von Know-how für Projektentwicklung Zunahme der Kooperationsbereitschaft (Projektrealisierung, Finanzierungsbeiträge,) Mehr Engagement von Akteuren der öffentlichen Hand (Kommunen, Behörden) Mehr Engagement der Kammern, Verbände und Interessenvertreter (IHK, HWK, BBV, Tourismus, Bildungsträger ...) Mehr Engagement von Akteuren der Wirtschaft (KMU) Mehr Engagement von Bürgern, Vereinen, ...	Befragung lokaler Akteure, LAG-Manager	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
Titel 3.2. In welchem Maße hat die Vernetzung die Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten erleichtert?			
Titel 3.2.1. Durch die Vernetzungsinstrumente von LEADER+ wurde die Partnersuche gefördert und erleichtert.	Wie haben Vernetzungsinstrumente die Partnersuche gefördert oder erleichtert? Qualitative Beschreibung der Bedeutung der Vernetzungstreffen auf LAG-Ebene, auf Landesebene, auf Bundesebene, auf europäischer Ebene Zahl der Partner in den entstandenen Netzwerken Zahl der tatsächlich aus diese Vernetzungstreffen entstandenen Projektideen/Projekten?	Befragung lokaler Akteure / Befragung LAG-Manager	Aktualisierung
Titel 3.2.2. Die Vernetzungsinstrumente von LEADER+ haben die Umsetzung von Kooperationsaktivitäten erleichtert.	Zahl der initiierten Kooperationsprojekte (vgl. Indikatoren zu Titel 2); Ergebnisse der Kooperationsprojekte (fallweise)	Befragung LAG-Manager; LEON, VAIF	Aktualisierung
Titel 3.2.3. Die Vernetzung hat das Entstehen von informellen Netzen zwischen ländlichen Akteuren gefördert.	Welche informellen Netzwerke gibt es innerhalb und zwischen den LEADER+-Regionen sowie mit anderen Regionen? Beitrag von LEADER+ zum Aufbau (thematischer) Netzwerke	Befragung LAG-Manager	Aktualisierung

3. Fragen zur Auswirkung des Programms auf das Gebiet hinsichtlich der Gesamtzielsetzungen des Strukturfonds			
Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
3.1. Inwieweit hat das LEADER+- Programm zum Umweltschutz in den begünstigten Gebieten beigetragen?			
3.1.1. Die Kombination von geförderten Aktivitäten, in deren Mittelpunkt Entwicklung/Produktion und/oder die Umwelt stehen, bringt positive Wirkungen für die Umwelt hervor. Vorschlag zur Neuformulierung der Frage 3.1.1: Die geförderten regionalen Entwicklungsprojekte dienen gleichzeitig der Verbesserung der Umweltsituation („Kombi-Leistung“)	Wieviele Projekte zielten auf eine Verbesserung der Umweltsituation ab? Anzahl der Projekte mit den Zielen Nutzung regenerativer Energie? Nutzung Nachwachsender Rohstoffe? Einsparung von Emissionen? Förderung ökologisch/extensiv erzeugter Produkte? Erweiterung/Verbesserung von schutzwürdigen Gebieten? (diesbezüglich Erfassung von quantifizierbaren Daten, soweit verfügbar)	REK und LEON	Jetzt und Aktualisierung
3.1.2. In den begünstigten Gebieten sind natürliche Ressourcen verbessert worden.	Die qualitative Beurteilung der Umweltwirkungen wird bereits in Frage 3.1.1. durchgeführt. Wirkungen auf die natürlichen Ressourcen sind im Rahmen der Evaluierung nur fallweise quantifizierbar.		
3.2 Welches war der Beitrag des LEADER+- Programms, um die Situation der Frauen in den begünstigten Gebieten zu verbessern? Und die Situation der Jugendlichen?			
3.2.1. Ein geschlechtsspezifisches Profil der durch die Förderung begünstigten Bevölkerung trägt zum Erhalt bzw. zur Schaffung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur bei.	Frauenanteil der Endbegünstigten (Projektförderung)	VAIF Jahresberichte	Aktualisierung
	Frauenanteil an den Teilnehmern von Maßnahmen (z.B. Vernetzungseminare, Fortbildungen, ...)	LEON, LAG-Befragung	Aktualisierung
	Zahl neu geschaffener „Dienstleistungen“, die die Lebensqualität von Frauen, Senioren und Jugendlichen im ländlichen Raum verbessern	LEON	

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
3.2.3. Bei der Auswahl von Aktivitäten werden die Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten berücksichtigt.	Ist die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen ein Auswahlkriterium von Projekten auf LAG-Ebene	Auswahlverfahren der LAGs; REK	Jetzt
	Anzahl der Projekte zur Verbesserung der Chancengleichheit (z.B. mit Frauen als spezifischer Zielgruppe)	LEON	Aktualisierung
3.2.4. Ein Altersprofil der durch die Förderung begünstigten Bevölkerung trägt zum Erhalt bzw. zur Schaffung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur bei?	Altersstruktur kann nicht erfasst werden!	-----	-----
3.2.5. Für junge Menschen werden Anreize (Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze, Dienstleistungen...) geboten, damit sie in den ländlichen Gebieten bleiben.	Anzahl von Projekten mit Jugendlichen als spezifische Zielgruppe	LEON	Aktualisierung
3.3 Inwieweit hat LEADER+ dazu beigetragen, in den begünstigten ländlichen Gebieten neue Wege zur Verbesserung der sozio-ökonomischen Existenz and der Lebensqualität zu erkunden?		Bei den nachfolgenden Datenquellen sind stichprobenweise Vor-Ort-Interviews geplant	
3.3.1. Es sind neue, nachhaltige Einkommensquellen geschaffen worden.	Anzahl der Projekte, mit denen neuen Einkommensquellen geschaffen wurden Anzahl der geschaffenen/erhaltenen Arbeitsplätze (Hochrechnung der Einkommenseffekte)	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
3.3.2. Es sind neue/bessere Dienstleistungen geschaffen oder entwickelt worden, die den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entsprechen.	Anzahl und Art neu entwickelter Dienstleistungen	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
3.3.3. In den begünstigten Gebiete ist das Kulturerbe ausgeweitet worden.	Anzahl an Projekten zur Verbesserung des kulturellen Angebots	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
3.3.4. Die demographische Situation in den begünstigten Gebieten hat sich hinsichtlich der Altersverteilung oder Entvölkerung verbessert.	Stark abhängig von exogenen Faktoren, daher im LEADER+-Zusammenhang nicht (valide) zu beantworten.	-	Jetzt und Aktualisierung
3.3.5. Die lokale Wirtschaft hat sich vielfältiger gestaltet und gefestigt.	Anzahl der Existenzgründungen	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
	Zahl neuer Aktivitäten (Leistungsschauen, Standortmarketing, e-business, usw.)		

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
	Zahl neuer Kooperationen zwischen Wirtschaftsakteuren	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
3.3.6. Neue, verbesserte lokale Produkte sind wettbewerbsfähiger.	Anzahl und Art der neu geschaffenen Produkte	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
	Umsatzentwicklung regionaler Produkte	LEON, VAIF	Jetzt und Aktualisierung
3.3.7. Hochwertige, nachhaltige Arbeitsplätze sind in den begünstigten Gebieten geschaffen oder erhalten worden.	Anzahl der Arbeitsplätze, die mit LEADER+ geschaffen worden sind Arbeitsplätze insgesamt erhalten und geschaffen dav. dauerhafte Arbeitsplätze dav. höherwertige Arbeitsplätze (gemessen am Ausbildungsgrad der Beschäftigten)	LEON und ergänzende Befragung von Projektträgern	Jetzt und Aktualisierung

4. Fragen zur Auswirkung des Programms auf das Gebiet hinsichtlich der spezifischen Zielsetzungen v. LEADER+			
Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
4.1 Inwieweit hat LEADER+ dazu beigetragen, durch die Anwendung seiner besonderen Merkmale, insbesondere den Pilotcharakter der Strategien, der Zusammenarbeit und der Vernetzung, neue integrierte Ansätze für die ländliche Entwicklung zu fördern und zu verbreiten? (Anmerkung: Für diese Frage wäre eine Vergleichsgruppen-Analyse (Mit-Ohne-Vergleich) zwischen L+-Gebieten und Nicht-LEADER-Gebieten am aussagekräftigsten. Problem: Vergleichsregionen sind kaum erfassbar; als Grundlage könnten sowohl dynamische oder auch unterdurchschnittlich ländliche Regionen herangezogen werden.		Voraussichtlich ist diesbezüglich nur ein Vorher-Nachher-Vergleich machbar	
4.1.1 Die Strategien der LAG haben neue Ansätze in die lokale Entwicklung integriert, die in anderen LEADER+-Gebieten umgesetzt werden?	Zahl übertragener (bzw. adaptierter) Arbeitsmethoden Zahl übertragener (bzw. adaptierter) Projektideen (Anmerkung: Antwort sollte mit Antworten zu den titelspezifischen Fragen 2 und 3 übereinstimmen)	LAG-Manager	Aktualisierung
4.1.2 Die Zusammenarbeit zwischen LAGs hat zum Austausch und zur Umsetzung von bewährten Verfahren und Know-how geführt	(Anmerkung: Antwort sollte mit Antworten zu der titelspezifischen Frage 2 übereinstimmen)	LAG-Manager	Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
4.1.3 Vernetzungsmechanismen haben effizient Informationen, bewährte Verfahren und Know-how im gesamten LEADER+-gebiet verbreitet	Vgl. Abschnitt 2, Frage zum Titel 3.1.1 (Anmerkung: Antwort sollte mit Antworten zu der titelspezifischen Frage 3.1.1 übereinstimmen)	LAG-Manager, Deutsche Vernetzungsstelle	Aktualisierung
4.2 Inwieweit hat LEADER+ zu einer effizienteren Nutzung von endogenen Ressourcen (physische, menschliche, umweltbezogene ...) in ländlichen Gebieten beigetragen?			
4.2.1 Der territoriale Ansatz hat eine effizientere Identifikation und Nutzung der endogenen Ressourcen in den begünstigten Gebieten gefördert. (Anmerkung: Sehr spezifische Frage, die nur selektiv beantwortet werden kann; Problem: Definition der endogenen Ressourcen (fixe Bestandsgröße oder dynamische Strömungsgröße, z.B. Humanressourcen, soziales Kapital)? Wahrscheinlich lässt sich nicht isolieren, ob der territoriale Ansatz oder ein anderes LEADER-Merkmal (Innovativer, multisektoraler Ansatz usw.) die Nutzungs-Effizienz erhöht!	Welche lokalen/regionalen Besonderheiten wurden intensiver genutzt?	LAG-Manager, Workshop	Jetzt, Workshop: Aktualisierung
	Spezielle regionsbezogene Problemlösungen für Zielgruppen wurden erarbeitet	LEON	Aktualisierung
	Das Versorgungsangebot wurde verbessert	LEON	Aktualisierung
	Region hat sich als „Pilotregion“ für die Nutzung einer regionalen Ressource entwickelt	LAG-Manager	Aktualisierung
	.... Fallweise Beschreibung der endogenen Potenziale und deren Nutzbarmachung	REK, LEON, Workshop	Jetzt, Workshop: Aktualisierung
4.2.2 Der bottom up – Ansatz hat die Identifikation von Entwicklungsbedürfnissen auf lokaler und regionaler Ebene verbessert und die Umsetzung angemessener Reaktionen auf solche Bedürfnisse erleichtert	.... Fallweise Beschreibung der Vorgehensweise zur Analyse der endogenen Potenziale und deren Nutzbarmachung: z.B. Aktivierungsgrad der Akteure (Bereitschaft zur Teilnahme an Aktionen) Einbindung wichtiger Promotoren, Moderatoren, Entscheider, Unternehmer, Repräsentanten usw. (Zahl, Ausgewogenheit und Intensität der Beteiligung) Zahl der begleiteten/beratenden Akteure (Coaching)	REK, LAG-Manager, Workshop	Jetzt Workshop: Aktualisierung
4.2.3 Die LAG haben insbesondere die Verbesserung der endogenen Ressourcen angesprochen.	.... Fallweise Beschreibung der LAG-Aktivitäten zur Nutzbarmachung der endogenen Potenziale	REK, LAG-Manager, Workshop	Jetzt Workshop: Aktualisierung
4.2.4 Die Entwicklung von integrierten Pilotstrategien und die übergeordneten Themen haben zu einem angemesseneren Ansatz bei der Ausnutzung endogener Ressourcen geführt.	.... Fallweise Beschreibung der endogenen Potenziale und deren Nutzbarmachung durch Pilotstrategien	LAG-Manager, Workshop	Jetzt Workshop: Aktualisierung
4.2.5 Zusammenarbeit und Vernetzung haben dazu beigetragen, Methoden der Identifikation und Nutzung von endogenen Ressourcen auszutauschen und zu nutzen	Vgl. Fragen in Abschnitt 2 (Titel 2.1.1 und Titel 3.1.1) sowie 4.1.1 (Antworten zu diesen Fragen sollten übereinstimmen)		Jetzt Workshop: Aktualisierung

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
4.3 Inwieweit hat das Programm durch die LEADER-Methode die Mainstream-Politik der ländlichen Entwicklung im Zielgebiet ergänzt, beeinflusst oder verstärkt?			
4.3.1 Zwischen den Programmaktivitäten und den Mainstream – Aktivitäten der ländlichen Entwicklung haben sich im Gebiet Synergien entwickelt.	Zahl der von der LAG befürworteten und durchgeführten Projekte, die aus anderen Förderprogrammen gefördert wurden	LEON, LEADER-Manager	Aktualisierung
4.3.2 LEADER+-Ansätze oder Aktivitäten sind in die regionale oder nationale Mainstream-Politik der ländlichen Entwicklung übertragen worden	LEADER+ Merkmale finden sich in anderen Programmen oder Modellvorhaben der für LEADER zuständigen Ressorts oder anderer Fachministerien	Ministerien	Aktualisierung

5. Fragen zu Finanzierung, Management und Bewertung des Programms			
Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
5.1. Welche Vorkehrungen wurden getroffen, um neue LAG und neue Gebiete einzubringen? Die LAG betreffend, die bereits an L I und L II teilgenommen haben: wie haben sie von ihrer Erfahrung profitiert, insbesondere im Hinblick auf die maximale Erhöhung des Mehrwerts der Besonderheiten?			
5.1.1 Verglichen mit der vorhergehenden Programmperiode sind neue Gebiete in das Programm aufgenommen worden	Zahl der in L+ neu ausgewählten LAG-Gebiet; Zahl der L II-Gruppen, die ihr Gebiet erheblich erweiterten (Anteil der hinzugekommenen Gebiete an der aktuellen Größe, gemessen an Fläche und Einwohnerwerten)	L II Endbewertung LEON, Ministerium	Jetzt und Aktualisierung
5.1.2 Die bereits an vorhergehenden Phasen des Programms beteiligten LAG haben die in der Vergangenheit gelernten Lektionen verinnerlicht, um ihre Strategien und Programme zu verbessern.	Einführung/Verbesserung methodischer Standards; Vergrößerung des Gebiets (kritische Masse); Neue Organisations-Strukturen	LAG-Manager Workshop	Jetzt
5.2 Inwieweit haben die von den Behörden, Verwaltungen und lokalen Partnern vorgelegten derzeitigen Vorkehrungen für das Management und die Finanzierung zu einer Maximierung der Auswirkung des Programms beigetragen? Inwieweit haben sie diese Auswirkung behindert?			
5.2.1 Die Auswahl der LAG erfolgte offen, im Wettbewerb und rigoros	Verhältnis der ausgewählten zu nicht ausgewählten Gebieten Anteil der ausgewählten zu allen Bewerber-Gebieten Angewandte Auswahl- bzw. Ausschluss-Kriterien	Protokolle des Auswahlverfahrens	Jetzt und Aktualisierung (3. Auswahlrunde)
5.2.2 Die Aufnahme in das Programm und in die LAG (durch 250 Betriebe, Unternehmen, Verbände, Einzelpersonen, etc.) betrifft diejenigen, die das größte Potenzial für die ländliche Entwicklung in den ausgewählten Gebieten haben; und zwar durch die Kombination von Umsetzungsvorkehrungen wie a) Bekanntgabe von Fördermöglichkeiten b) Arrangements für Partnerschaften c) Verfahren/Kriterien für die Projektauswahl d) keine unnötigen Verzögerungen und bürokratischen Kosten für diese Begünstigten	a) Zahl der im Entscheidungsgremium vorgestellten und/oder beratenen Projekte b) Anteil der abgelehnten Projekte (gemessen an a) c) Anteil der realisierten Projekte (gemessen an a) d) Anteil der realisierten Projekte im Verhältnis zu den ursprünglich im REK geplanten Projekten e) Anteil der neu hinzugekommenen (nicht im REK geplanten) Projekte an den realisierten Projekten Fallweise Analyse der Auswahl- und Genehmigungsprozeduren nach den Kriterien 5.2.2 (a-d) Vgl. auch die qualitativen Wertungsfragen in Frage 5.3.1	LAG-Manager, LEADER-Manager, LAG- Entscheidungsgremium, REK, LEON Bewilligungsstellen (Regierungen)	Jetzt Und Aktualisierung

²⁵⁰ Das Wort „durch“ wurde in der Bewertungsfrage gestrichen, da sich ansonsten keine stimmige Bewertungsfrage ergibt.

Fragen und Kriterien	Indikatoren	Datenquelle	Erfassungszeitpunkt
5.3 Inwieweit haben die derzeitigen Vorkehrungen für das Management und die Finanzierung auf allen Ebenen die Umsetzung der LEADER+-Methode und allen besonderen Merkmalen erleichtert?			
5.3.1 Die Aufteilung der Arbeitskräfte zwischen den Programmbehörden und den LAG gewährleistet den Bottom up-Ansatz und den territorialen Ansatz während der Umsetzung. Es ist eine vertikale Partnerschaft begründet worden.	<p>Funktionsfähigkeit der ressortübergreifenden Koordination der LEADER-Manager ist gewährleistet:</p> <p>a) Zahl der Projekte, die von LEADER-Managern oder anderen Programmbehörden optimal an die LEADER-Förderrichtlinien angepasst wurden;</p> <p>b) Zahl der Projekte, die aufgrund mangelnder Koordination nicht realisiert werden konnten</p> <p>Qualitative Bewertung (anhand von Bewertungsskalen), z.B.:</p> <p>a) Partnerschaft der LAG mit den Programmbehörden war konstruktiv</p> <p>b) Entscheidungen über LEADER-Vorhaben wurden so dezentral wie möglich getroffen (=mit Einbindung der LAG)</p> <p>c) Entscheidungen über LEADER-Vorhaben wurden so unbürokratisch wie möglich getroffen (=mit hoher Flexibilität)</p> <p>Welche administrativen Prozeduren verhindern eine bessere Programmumsetzung?</p>	Befragung LEADER-Manager und der LAG-Manager	Jetzt und Aktualisierung
5.3.2 Mechanismen zur Information, Beteiligung und Unterstützung der lokalen Bevölkerung bei der Umsetzung des Programms sind eingerichtet und auf lokaler Ebene funktionsfähig	Inhaltlich kongruent zu Abschnitt 2, Frage zu Titel 1.1.1	LEON	Aktualisierung
5.3.3 Mechanismen zur Erleichterung von internationaler und gebietsübergreifender Zusammenarbeit und Vernetzung sind eingerichtet und funktionsfähig.	Zahl der Treffen / Kooperationsbörsen / ...	Befragung DVS	
5.4 Falls zutreffend, welche Bewertungsaktivitäten sind auf Ebene der LAG ausgeführt worden? (Permanente oder periodische Selbstbewertung, spezifische Studien, Datenerfassung für die Bewertung, etc.) In welchen LAG und welche Art von Aktivität?		Workshops; Beschreibung und Bewertung sonstiger Selbstevaluierungen	