

Die Evaluation wirtschaftspolitischer Programme — am Beispiel der EU-Strukturfonds-Programme im Land Bremen

Von Ulrike Kugler*

Zusammenfassung

Derzeit befindet sich das fünfte bremische EU-Ziel 2-Programm seit 1989 in der Genehmigungsphase. Dabei kann Bremen auf Erfahrungen der Vergangenheit zurückgreifen, muss aber andererseits zahlreiche neue Anforderungen seitens der EU beachten. Dies betrifft insbesondere die Programmevaluierung, da hier die europaweit allgemeingültigen Anforderungen auf regionale Besonderheiten treffen. Um diesen unterschiedlichen Anforderungen Rechnung zu tragen, wurden die Evaluationen der EU-Programme zusammen mit den bremischen Programmen bis 1999 durch ein landeseigenes Forschungsinstitut durchgeführt. Mit der neuen Förderphase 2000–2006 werden die Evaluationen von einem externen Gutachter durchgeführt, so dass die Verwaltungsbehörde in die Position eines „echten“ Auftraggebers rückt. Zusammen mit den neuen Anforderungen der Kommission zur Evaluierungshäufigkeit, -intensität, Datenerfassung, Dezentralisierung, Finanzkontrolle und Methodik bedingt dies eine nahezu vollständige Neuausrichtung des bremischen EU-Evaluierungssystems. Positiv werden diese Veränderungen auf eine zunehmende Transparenz und Glaubwürdigkeit wirken; eher kritisch ist der gestiegene Aufwand und die erhöhte Distanz zwischen externem Gutachter und verwaltungsinternen Abläufen und Entscheidungsprozessen zu betrachten.

1. Einleitung

Die Evaluation wirtschaftspolitischer Programme stellt Praxis und Wissenschaft vor zahlreiche noch ungelöste Probleme — insbesondere in Hinblick auf die Herstellung von Ursache-Wirkung-Zusammenhängen. Dennoch ist es wichtig, dass über den Einsatz öffentlicher Gelder nicht nur bezüglich ihrer ordnungsgemäßen Verwendung, sondern auch bezüglich ihrer regionalwirtschaftlichen Wirksamkeit Rechenschaft abgelegt werden muss. Der vorliegende Beitrag betrachtet die Organisation, Durchführung und Methodik der Evaluation am Beispiel der Wirtschaftspolitik des Bundeslandes Bremen. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die bremischen Ziel-2-Programme¹, die aus den europäischen Strukturfonds gespeist werden. Bereits seit der ersten Förderphase der Ziel 2-EFRE²-Förderung 1989–92 im Land Bremen werden umfassende Ex-post- und Zwischenbewertungen durchgeführt. Auch Ex-ante Evaluierungen waren bisher

Bestandteil der Programmerstellung, erhalten aber erst mit der anlaufenden Förderperiode 2000–2006 ein höheres Gewicht.

Um die Organisation, Methode und Durchführung der Evaluation adäquat darstellen zu können, wird zunächst die EU-Strukturfondsförderung in Kontext zu den übergreifenden wirtschaftsstrukturpolitischen Interventionen

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen, Referat Regional- und wirtschaftspolitische Programme, Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen; Tel. 0421/3 61-1 19 57 oder e-mail: UKugler@wirtschaft.bremen.de.

¹ Das „Ziel 2“ der Europäischen Union dient der „Umstellung von Regionen oder Teilregionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind“, so die Formulierung des Ziels bis 1999; ab dem Jahr 2000 lautet die Bezeichnung des Ziels: „Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen“.

² EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

des Landes Bremen gesetzt (Kap. 2). Diese wirtschaftspolitischen Aktivitäten werden ihrerseits evaluiert und stehen in einer wechselseitigen Beziehung zu den EU-Strukturfondsprogrammen und ihren Evaluierungen.

Im Anschluss wird eine Erläuterung der bisherigen EU-Programme und des neuen Ziel-2-Programms 2000–06 vorgenommen (Kap. 3), um die thematischen Grundlagen für die Evaluationen darstellen zu können.

Anhand dieser Grundlagen erfolgen Ausführungen zum bisherigen Evaluierungssystem — welche sowohl methodische und organisatorische Aspekte als auch eine partielle Ergebnispräsentation beinhalten (Kap. 4). Bei den Evaluierungen wurde insbesondere, und mit zunehmender Weiterentwicklung der Methode, Wert auf die Ermittlung von Wirkungen der EU-Programme gelegt. Daher wurde schon frühzeitig damit begonnen, über das einfache finanzielle Monitoring hinaus eine theoretisch fundierte und anwendbare Evaluierungsmethode/-systematik zu entwickeln.

Durch die Reform der europäischen Strukturpolitik wird das erprobte System in einigen Teilen einer Anpassung unterzogen. Mit der Einführung einer umfassenden Ex-ante-Evaluierung beginnt der Begleitungs- und Bewertungsprozess bereits bei der Programmerstellung. Die frühzeitige Einbindung eröffnet einerseits die Möglichkeit, Evaluationen den Stellenwert der wissenschaftlichen Politikberatung zuzuweisen; andererseits führt die, seitens der Europäischen Kommission vorgegebene, dichte Abfolge der Evaluierungen auch dazu, dass ihre Ergebnisse in kürzerer Zeit mit einem entsprechenden Mehraufwand ermittelt und auch umgesetzt werden sollten. Zusammen mit den methodischen Veränderungen des Evaluationszeitraums 2000–06 beginnt gleichzeitig auch eine Phase der organisatorischen Anpassung bei der Durchführung der Evaluationen: Wurden die Bewertungen bisher intern, d.h. von einem bei der fondsverwaltenden Behörde angegliederten, wissenschaftlichen Institut durchgeführt, ist nun beabsichtigt — und mit der Vergabe von Aufträgen zur Ex-ante Evaluierung für das Ziel-2-Programm und die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II auch umgesetzt — externe, unabhängige Gutachter mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Erfahrungen mit den durchgeführten Ex-ante Evaluationen zum Ziel-2-Programm 2000–2006 und zur EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II für Bremerhaven aus Auftraggeberperspektive werden in Kap. 5 vorgestellt.

2. Wirtschaftsstrukturpolitische Aktivitäten im Land Bremen

2.1 Das Wirtschaftsstrukturpolitische Aktionsprogramm

Das Wirtschaftsstrukturpolitische Aktionsprogramm (WAP) bündelt seit 1984 die wirtschaftsstrukturpolitischen

Maßnahmen des Landes in einer geschlossenen Programmatik. Anlass für die Entwicklung des WAP waren einschneidende strukturelle Veränderungen insbesondere im Werften- und Stahlbereich, die mit einer hohen Freisetzung von Arbeitsplätzen einhergingen. Die Integration und Konzentration der bis dahin auf Einzelaspekte ausgerichteten Förderpolitiken in einer Gesamtprogrammatik hat sich von Beginn an bewährt. Seit der Einführung des WAP wurden fünf Fortschreibungen vorgenommen. Die weitere Entwicklung des WAP bis zum Jahr 2010 befindet sich derzeit in der fachlichen und parlamentarischen Beratung.

Das WAP verfolgt als übergeordnetes Ziel die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes Bremen, die Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Aspekte des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung sollen im WAP durch schonenden Ressourcenumgang und die Förderung angewandter Umwelttechnik in Unternehmen besondere Beachtung finden.

Zur Umsetzung der Strategie und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Bremen bedient sich das WAP einer Fondsstruktur, welche sowohl überregionale Förderprogramme als auch spezifische Landesprogramme einbezieht. Gleichzeitig erfolgt eine Bündelung der verschiedenen wirtschaftspolitisch relevanten Finanzierungsstränge.

Im Folgenden werden die wichtigsten Fonds und Fachprogramme kurz genannt:

- Mittelstandsförderung
- Bremisches Innovationsprogramm
- IuK-/Multimediaprogramm³
- Dienstleistungsfonds
- Innenstadtprogramm und Tourismusprogramm
- Ökologiefonds
- Integriertes Flächenprogramm
- Sonderprogramm Bremerhaven

2.2 Einsatz der Strukturfonds im Rahmen des WAP

Die in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehende bremische Ziel-2-Förderung steht im Kontext zu den übergeordneten Aktivitäten des WAP und des Investitionssonderprogramms (ISP), auf das unten kurz eingegangen wird.

Seit der grundlegenden Reform der Europäischen Strukturpolitik 1988/1989 (Neuordnung der Strukturfonds) zählen die Städte Bremen (1994 mit rund 299 Tsd. Ein-

³ IuK bedeutet Informations- und Kommunikationstechnologien.

wohnern, ab 2000 mit 220 Tsd. Einwohnern) und Bremerhaven zum Fördergebiet der Gemeinschaft im Rahmen des Ziels Nr. 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen.

Für die Konzipierung dieses Ziel-2-Programms bietet das WAP ideale Voraussetzungen, da auf diese Weise der Forderung der EU, die von ihr geförderten Maßnahmen in ein regionales Entwicklungskonzept einzubinden, Rechnung getragen werden kann. Der konzeptionelle Rahmen des WAP ermöglicht eine enge Einbindung der bremischen EU-Programme in die regionale Strukturpolitik des Landes. Daraus ergibt sich, dass auch die Struktur der EU-Programme so gestaltet ist, dass die EU-Projekte den einzelnen Bereichen des WAP zugeordnet werden können. Die Ziel-2-Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bewirkt somit eine quantitative Aufstockung und zum Teil auch eine qualitative Aufwertung der WAP-Fonds durch eine Verstärkung bereits vorhandener Ansätze oder auch neuer Instrumente wie bspw. in der Technologie- oder Städtepolitik. Das WAP stellt zudem fast ausschließlich die Quelle der Kofinanzierungen zu den EU-Mitteln im Rahmen des Ziel-2-Programms dar. Wie die durchgeführten Evaluierungen gezeigt haben, handelt es sich bei der EU-Förderung insgesamt um wichtige zusätzliche Beiträge, die im Zwei-Städte-Staat Bremen den wirtschaftlichen Wandel forcieren.

Unter der Dachkonzeption des WAP werden weitere Mittel eingesetzt, die Bremen im Rahmen der regionalpolitischen Förderungen durch Bund und Land erhält. Hier ist vor allem die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) zu nennen.⁴ Die GA-Förderung umfasste bis Ende 1999 ganz Bremerhaven wie auch ganz Bremen-Stadt. Auch im Zuge der Fördergebietsabgrenzung ab 2000 konnten beide Städte in die Fördergebietskulisse eingebracht werden. Damit verbunden sind Bundesmittel in Höhe von rd. 10 Mio. DM/a. Die 1994 erfolgte Verkleinerung des Fördergebietes der GA in der Stadtgemeinde Bremen führte zur Einführung eines Landesinvestitionsförderprogramms (LIP) für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Damit wurde für das gesamte Bundesland und insbesondere außerhalb der GA-Gebiete ein Instrument zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen des WAP bereitgestellt.

2.3 Das Investitionssonderprogramm

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 für Bremen eine extreme Haushaltsnotlage konstatiert. Die Gewährung von Leistungen durch Bund und Länder wird jedoch davon abhängig gemacht, dass das betroffene Land ein Sanierungsprogramm aufstellt und durchführt. Das Land ist gefordert, einen erheb-

lichen Eigenbeitrag in Form der Einhaltung von drei Prozent Haushaltswachstum p. a. zu leisten. Ein besonderer Freiraum entstand durch die Möglichkeit, die durch die Entschuldung gesparten Zinsen für zusätzliche Investitionen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft im Rahmen eines Investitionssonderprogramms (ISP) zu verwenden.

Dem Investitionssonderprogramm kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, weil das Bundesverfassungsgericht als eine der Ursachen der extremen Haushaltsnotlage Bremens die Wirtschaftsstrukturechwäche und den erheblichen Rückstand beim Wirtschaftswachstum in der Vergangenheit anerkannt hat. Das ISP bildet zusammen mit dem WAP die aktive wirtschaftsstrukturpolitische Säule des Landes Bremen. Es umfasst eine breite Palette von Investitionen, die im Sanierungszeitraum 1994 bis 2004 realisiert werden. Bei der Erarbeitung des ISP konnte auf den konzeptionellen Arbeiten zum Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm (WAP) aufgebaut werden. Das ISP gliedert sich in vier große Entwicklungsblöcke: die sogenannte WAP-Aufstockung, die Unterstützung von FuE und Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur, ISP-Schwerpunktprojekte sowie Verkehrsprojekte.

3. Die Rolle der EU-Strukturfonds

Die Europäische Union stellt in ihrem Budget seit 1989 jährlich merklich steigende Mittel für die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung. In der Planungsperiode 2000–2006 handelt es sich um 213 Mrd. Euro. Die Ausgaben für Struktur- und Kohäsionsfonds machen inzwischen rund 35 Prozent des gesamten EU-Haushalts aus und stellen nach der Agrarpolitik (knapp 50 Prozent) den zweitgrößten Posten dar.

3.1 Die EU-Strukturfondsprogramme 1989–2006

Seit der ersten Förderperiode der EU-Strukturfonds 1988/89 spielt die EU-Förderung eine große Rolle bei der Unterstützung der bremischen Wirtschaftspolitik. Im Rahmen der europäischen Förderung kamen in den europäischen Zielen 2, 3, 4 und 5b durch die Fonds EFRE, ESF, EAGFL (Abteilung Garantie) und den FIAF⁵ bis 1999 zusätzliche Mittel dem Land zugute. Neben dieser so-

⁴ Zur Förderung durch die GA im Lande Bremen siehe Wiebe (1999).

⁵ ESF: Europäischer Sozialfonds; EAGFL: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und FIAF: Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei.

nannten „Ziel“-Förderung wurden auch Mittel der europäischen Gemeinschaftsinitiativen eingesetzt, wie z. B. die Initiative KMU zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, URBAN zur Unterstützung von städtischen Problemgebieten, KONVER zur Unterstützung der Umstellung von Konversionsgebieten.

Die Konzipierung der Programme von EFRE, FIAF und EAGFL sowie ihre Verwaltung wird in Bremen vom Wirtschaftsressort durchgeführt. Die inhaltliche Gestaltung und Verwaltung des ESF erfolgt in Bremen über das Arbeitsressort.

In Tabelle 1 wird ein Überblick über die EFRE-Interventionen gegeben, die beim Senator für Wirtschaft und Häfen bis zum Jahr 1999 abgewickelt wurden bzw. ab 2000 vorgesehen sind.⁶

Es zeigt sich, dass die Ziel-2-Förderung den größten Umfang der Fördergelder gebunden hat. Anhand der Vielzahl der aufgeführten Interventionen, also der Ziel 2-Programme und der verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen wird zudem deutlich, dass das Land mit Unterstützung der Europäischen Union vielfältigen wirtschaftsstrukturellen Problemfeldern begegnen kann.

So umfassten beispielsweise die bremischen Ziel-2-Programme der Förderperiode 1994–99 ein breit gefächertes Bündel von Interventionen und Projekten zur weiteren Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur.⁷ Inhaltlich ist der Bogen u. a. von Zuschüssen zu betrieblichen, arbeitsplatzschaffenden Investitionen, der Wiederherrichtung altindustrieller Flächen, der Technologieförderung — u. a. im Bereich angewandte Umwelttechnologien — und der Entwicklung des Dienstleistungssektors und damit insgesamt auf positive Rahmenbedingungen zur Schaffung neuer und der Modernisierung vorhandener Arbeitsplätze im Land gespannt. Dabei erfolgte auch eine Koordinierung der öffentlichen und privaten Investitionen, die aus dem EFRE und dem WAP gefördert wurden, mit arbeitsmarktpolitischen Begleitmaßnahmen, die aus dem ESF mit Kofinanzierung seitens des Arbeitsressorts Unterstützung fanden.⁸

Durch die Ziel-2-Programme kamen Bremen zwischen 1994 und 1999 rund 195 Mio. DM an EU-Fördermitteln zu (davon ca. 136 Mio. DM aus dem EFRE). Sie stellen bereits zwei Drittel der EU-Fördermittel dar, die dem Land insgesamt seitens der EU zur Verfügung stehen. Im Zeitraum 1994 bis 1999 konnten damit nahezu 800 Einzelprojekte aus EFRE-Mitteln gefördert werden.

3.2 Das neue Ziel-2-Programm 2000–2006

Mit Beschluss vom 9. Februar 2000 nahm die Kommission Bremerhaven sowie ein Teilgebiet von Bremen-Stadt mit rd. 220 000 Einwohnern in die neue Ziel-2-Fördergebietskulisse, die für den Zeitraum 2000–2006 gilt, auf.⁹ Damit verbunden ist eine Mittelzuweisung aus dem EFRE

Tabelle 1

Die EU-Programme im Land Bremen 1989–2006 mit EFRE-Beteiligung

Programm	Mittelvolumen in Mio. DM			
	Laufzeit	EFRE und nationale Mittel*	ESF und nationale Mittel*	Gesamt
Ziel 2 (I)	1989–6/1992	89,5	53,0	142,5
Ziel 2 (II)	1992–1993	80,0	58,7	138,7
RENAVAL	1989–1993	78,9	0,0	78,9
PERIFRA	1991–6/1993	3,4	0,0	3,4
STRIDE	1992–1993	1,6	0,0	1,6
KONVER (I)	1993–1994	5,9	2,5	8,4
Ziel 2 (III)	1994–1996	119,3	67,3	186,5
Ziel 2 (IV)	1997–1999	144,1	85,3	229,4
KONVER (II)	1994–1999	25,1	0,0	25,1
KMU	1994–1999	3,1	0,0	3,8
RESIDER	1994–1999	12,9	0,0	12,9
URBAN (I)	1994–1999	26,3	5,3	31,6
PESCA	1994–1999	10,4	0,0	10,4
Art. 10 EFRE-VO	1997–1999	7,7	0,0	7,7
Ziel 2 (V)**	2000–2006	442,2	0,0	442,2
URBAN (II)**	2000–2006	36,5	0,0	36,5
GESAMT	1989–2006	1086,9	272,1	1359,6

* Die „nationalen“ Mittel sind die von Land und/oder Bund zu leistenden Kofinanzierungen, die beim EFRE in der Regel 50 % der Mittel umfassen.
 ** noch nicht von der EU-Kommission genehmigt.
 Quelle: eigene Darstellung, Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000.

in Höhe von rd. 221 Mio. DM, welche in mindestens gleicher Höhe durch das Land kofinanziert werden muss. Das Volumen des neuen Programms wird sich damit auf rd. 442 Mio. DM belaufen.¹⁰

Für die kommende Förderperiode 2000–2006 begannen erste konzeptionelle Vorarbeiten bereits Ende 1998. Nach Genehmigung der gesamten Fördergebietskulisse für Deutschland durch die Europäische Kommission im Januar 2000 reichte das bremische Wirtschaftsressort im April 2000 den Entwurf für ein Ziel-2-Programm über das Bundeswirtschaftsministerium bei der EU-Kommission ein.

⁶ Die Darstellung der Förderungen (und ihrer Evaluationen) aus FIAF, EAGFL und die meisten Gemeinschaftsinitiativen (mit Ausnahme von URBAN II) werden sowohl in dieser Tabelle, als auch für die weiteren Ausführungen ausgeklammert. Dies gilt ebenso für die ESF-Interventionen, sofern sie nicht auch Bestandteil der Ziel-2-Förderung waren.

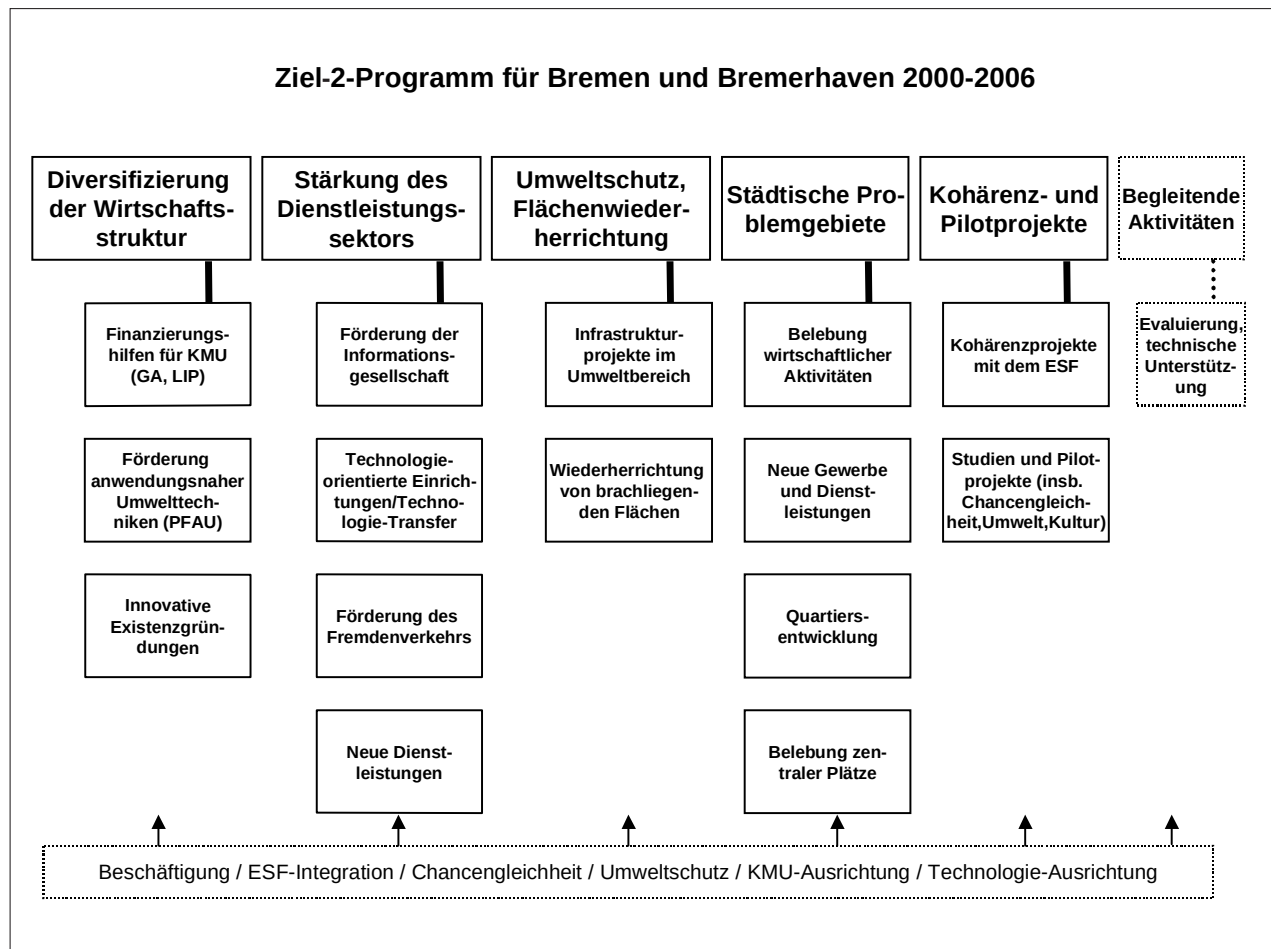
⁷ Bei den Programmen handelt es sich um das Ziel-2-Programm 1994–96 und das Programm 1997–99, welches sich derzeit noch in der Ausfinanzierung bis Ende 2001 befindet. Die Struktur der beiden Programme war in diesem Zeitraum identisch.

⁸ Zum Ziel-2-Programm 1997–99 vgl. Wiebe (1997).

⁹ Zur Abgrenzung der Fördergebietskulisse siehe Wiebe (1999).

¹⁰ Die Ausfinanzierung des Programms wird voraussichtlich bis Ende 2008 laufen, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die EU-Kommission.

Abbildung 1



Ein Reihe neuer inhaltlicher und formaler Anforderungen seitens der EU sind mit der Entwicklung und Durchführung der Strukturfondsprogramme in der anlaufenden Förderperiode verbunden. Als wesentliche Stichwörter für diese Anforderungen können die Unterstützung der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes, der Chancengleichheit und der Beschäftigung, die Verstärkung der Begleitung und Bewertung sowie der Finanzkontrolle und der Publizitätsmaßnahmen genannt werden.

Das Ziel-2-Programm wurde als sogenanntes Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) auf Grundlage von Zwischen- und Ex-post-Bewertungen seiner Vorgängerprogramme und einer Ex-ante-Evaluierung im Entwurf bei der Europäischen Kommission eingereicht. Mit der Genehmigung kann erst zum Jahresanfang 2001 gerechnet werden. Welche Schwerpunkte im Einzelnen für das Ziel-2-Programm vorgesehen sind, ist der Abbildung 1 zu entnehmen.

Wie in der Vergangenheit ist das Programm hauptsächlich auf (harte und weiche) Infrastrukturförderung ausgerichtet. Grundlage für diese Schwerpunktsetzung waren

unter anderem die Ergebnisse der Evaluierungsbilanz für den Zeitraum 1994–99 sowie die im Rahmen der Programmierung erstellte sozioökonomische Analyse, die für die Infrastrukturausstattung einen deutlichen Handlungsbedarf konstatierte. Einzelbetriebliche Förderungen sind ebenfalls ein wichtiger Bestandteil des geplanten Maßnahmenbündels und werden voraussichtlich 10–20 % des Programmvolumens in Anspruch nehmen. Auch hier konnten die Empfehlungen der Evaluierungsbilanz 1994–99 umgesetzt werden: Die Konzentration der einzelbetrieblichen Förderung in einem Programmschwerpunkt und die Einrichtung einer eigenen Maßnahme für innovative Existenzgründungen wurden bei der Programmkonzeption berücksichtigt. Andere Empfehlungen der genannten Evaluierung ließen sich hingegen nicht in der vorgeschlagenen Form verwirklichen. So konnte die vom Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung (BAW) in seiner Evaluierungsbilanz 1994–99¹¹ geforderte Stärkung des sogenannten „Kohärenzfonds“ zunächst nicht umgesetzt wer-

¹¹ vgl. Schwender, et al. (2000).

den. Bis einschließlich 1999 wurden ESF- und EFRE-Mittel im Rahmen des Kohärenzfonds für die Förderung gemeinsamer Projekte eingesetzt. Der Kohärenzfonds bildete eine von fünf Förderachsen der Ziel-2-Programme 1994–96 und 1997–99. Hier wurden gemeinsame Projekte von Wirtschafts- und Arbeitsressort des Landes Bremen umgesetzt. Dabei wurden die investiven Projektbausteine jeweils vom Wirtschaftsressort aus dem EFRE finanziert, die arbeitsmarktpolitischen Bestandteile der Projekte wurden aus dem ESF durch das Arbeitsressort gefördert. In der neuen Förderperiode haben sich die Rahmenbedingungen verändert: Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wird das neue Programm keine Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) mehr beinhalten. Alternativ dazu wurde allerdings beschlossen, dem Senator für Arbeit, der den ESF in Bremen weiterhin verwaltet, 18 % der EFRE-Mittel für (investive) Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Daher ist das neue Ziel-2-Programm ein sogenanntes Monofondsprogramm, welches jedoch gemeinsam mit dem Arbeitsressort durchgeführt wird. Diese Mittel sollen u. a. im Rahmen der „Kohärenzprojekte“ (hier auch in Verbindung mit ESF-Geldern aus der Ziel-3-Förderung) in der gleichnamigen Achse des Programms und in der Maßnahme technologieorientierte Einrichtungen und Technologietransfer (Programm Arbeit und Technik) eingesetzt werden.

Im Zuge eines Auswahlverfahrens, das im März 2000 durch das Bundeswirtschaftsministerium abgeschlossen wurde, konnten sich 12 deutsche Städte für eine Anmeldung von Fördergebieten im Rahmen der URBAN II — Gemeinschaftsinitiative (GI) qualifizieren, darunter auch ein Stadtgebiet Bremerhavens mit ca. 23 000 Einwohnern. Die GI URBAN II zielt auf die „wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung“ benachteiligter Stadtquartiere. Das zu erstellende URBAN II-Programm Bremerhavens soll mit einem Volumen von rd. 36,5 Mio. DM (davon rd. 18,2 Mio. DM EFRE-Mittel) gefördert werden.

4. Evaluation wirtschaftspolitischer Aktivitäten

Besonderes Augenmerk bei der Förderung wird neben der Stärkung der Wirtschaftsstruktur auf die Entwicklung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen gelegt. Primäres Ziel der verschiedenen Evaluationen wirtschaftspolitischer Programme des Landes Bremen ist die Ermittlung der regionalwirtschaftlichen Effekte der Fördermaßnahmen. Dabei findet jedoch kein einheitliches, allumfassendes Evaluierungssystem Anwendung, sondern ein auf die einzelnen Förderprogramme abgestimmtes Instrumentarium. Die Wirkungen, hervorgerufen durch eine breite Palette von Instrumenten sollen weiterhin den einzelnen Programmen, insbesondere dem Ziel 2-Programm, zurechenbar sein. Nur so besteht die Chance, laufende Programme effektiv zu steuern oder geplante

Programme in ihrer Struktur oder ihrem Instrumentarium anzupassen. Im Rahmen der bremischen Evaluationen wird versucht, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den Fördermaßnahmen und ihren Auswirkungen herzustellen. Dort, wo relativ deutliche Kausalitäten nachweisbar sind, können die Ergebnisse quantitativ ermittelt werden. Es zeigte sich in der Evaluierungspraxis, dass ein eindeutiger Nachweis der Zusammenhänge und damit auch die Angabe quantifizierter Ergebnisse oft nicht möglich ist. Dementsprechend ist es notwendig, die beabsichtigten und tatsächlichen Wirkungen einzelner Förderungen auch über qualitative Aussagen darzustellen.

4.1 Evaluation der übergeordneten strukturpolitischen Aktivitäten

Die vorgestellten Förderprogramme WAP, ISP und Ziel 2 greifen einerseits in ihrer Programmatik und Durchführung eng ineinander, werden jedoch getrennt voneinander evaluiert. Vor dem Hintergrund, dass die Förderprogramme zwar miteinander verflochten sind, andererseits aber die ermittelten Wirkungen den einzelnen Programmen direkt zugeordnet werden sollen, ist die Trennung der Evaluierungsaktivitäten erforderlich. Weitere Gründe für die Trennung der Bewertungen sind die unterschiedlichen inhaltlichen wie auch zeitlichen Anforderungen an die zu ermittelnden / ermittelbaren Ergebnisse. Während bei der Evaluation der Ziel-2-Förderung die EU-Bewertungskriterien zu erfüllen sind, gelten für das WAP als Landesprogramm spezifisch zugeschnittene Kriterien und beim ISP sind Anforderungen des Bundes zu berücksichtigen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass durch die Programme ISP und WAP, die mit einem sehr hohen Finanzvolumen ausgestattet sind, gesamtwirtschaftliche, makroökonomische Wirkungen (z. B. auf das bremische Bruttoinlandsprodukt oder die Beschäftigung) erzielt und auch valide ermittelt werden können. Solche makroökonomischen Wirkungen sind für die finanziell weitaus geringer ausgestattete Ziel-2-Förderung sicherlich kaum sinnvoll zu ermitteln.

Die Ermittlung der regionalwirtschaftlichen Effekte des ISP (Volumen rd. 4,8 Mrd. DM von 1994–2004) und seiner Auswirkungen auf den bremischen Landeshaushalt ist ein Evaluierungsvorhaben, das im Umfang seines Auftrags bezogen auf das Programmvolumen und seine Dauer einmaligen Charakter in der Bundesrepublik haben dürfte. Zum laufenden Investitionssonderprogramm 1994–2004 hat das Land Bremen im Dezember 1998 dem Wirtschaftsforschungsinstitut Prognos GmbH einen umfassenden Auftrag erteilt, gemeinsam mit bremischen Wissenschaftlern und unter Projektleitung des Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung (BAW) eine systematische Evaluierung der ISP-Projekte vorzunehmen. Ziel ist es dabei, Effekte bereits realisierter Vorhaben zu ermit-

teln und basierend auf zum Teil neuen methodischen Verfahren Hochrechnungen für geplante und in der Durchführung befindliche Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel vorzunehmen. Ausgehend von der Mikroebene (= Projektbewertung) werden auch Betrachtungen der Mesoebene (Branchen-, Berufs-, Qualifikationsstruktur) und Makroebene (volkswirtschaftliche Modellbildung) vollzogen. Darüber wird es eine möglichst genaue und vollständige Erfassung und Quantifizierung der regionalwirtschaftlichen Effekte des ISP geben.

Die Evaluierung des WAP ist im Gegensatz zur ISP-Bewertung verwaltungsintern organisiert. Ab 1992 wurde vom Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung (BAW) damit begonnen, dem bis dato umfassenden Controllingsystem eine Evaluierungsmethode zugrunde zu legen. Mit den Arbeiten zur Evaluierungsmethodik wurde parallel zum Start der Phase III des WAP (1992–95) begonnen, um eine Nutzung der ermittelten Ergebnisse für die Programmsteuerung und zukünftige Programmkonzeption des WAP zu ermöglichen.¹² Der BAW war bis Mitte 1998 ein landeseigenes Forschungsinstitut mit direkter Angliederung an das programmverwaltende Wirtschaftsressort. Nach der Ausgliederung und Gründung als landeseigener GmbH 1998 blieb die Evaluierung des WAP im bremischen Wirtschaftsressort. Mit dieser Umstrukturierung konnten im Hinblick auf die Evaluierung sowohl die Fortführung und Weiterentwicklung der Methode als auch des Controlling, als zentralem Baustein der WAP-Evaluierung, in einer Einheit zusammengefasst werden. Diese Organisationsform hat sich bisher, sofern das aufgrund des kurzen Erfahrungshorizontes vollständig beurteilt werden kann, als effektiv erwiesen, da auf diese Weise kurzfristige parlamentarische Anfragen z. B. im Zuge der Haushaltsüberwachung zeitnah eingehalten werden können.

Erste Ergebnisse für die Evaluierungen der wirtschaftsstrukturpolitischen Aktivitäten des Landes Bremen zeigen, dass die Fördermaßnahmen in 1999 in erheblichem Ausmaß arbeitsplatzrelevant waren. Danach konnten in Bremen 1999 in Folge der Aktivitäten 4 081 direkte (Brutto)-Arbeitsplätze neugeschaffen und 10 982 Arbeitsplätze gesichert werden.¹³

4.2 Evaluation der bremischen Strukturfondsprogramme

4.2.1 Grundlagen der Evaluierung bis 1999

Die rechtlichen Grundlagen der Begleitung und Evaluierung von Strukturfondsprogrammen zwischen 1989 und 1999 sind in den Verordnungen (VO) 2052/88 bzw. 2081/93 (Artikel 6) des Rates (sogenannte Rahmenverordnung) sowie der Koordinierungsverordnung 4253/88 bzw. 2082/93 (Artikel 25 und 26) beschrieben worden. Darin

heißt es: „Damit die Effizienz der Strukturinterventionen beurteilt werden kann, wird die Gemeinschaftsaktion nach ihrer Wirkung, bezogen auf die Ziele gemäß Artikel 1, und nach ihren Auswirkungen auf spezifische Strukturprobleme vorausbeurteilt, begleitet und ex-post-bewertet“ (VO 2081/93, Art. 6 (2)). Und weiter: „Die Beurteilung und die Bewertung obliegen im Rahmen der Partnerschaft sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Kommission. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten leisten ihren Beitrag, damit die Beurteilung und die Bewertung möglichst effizient durchgeführt werden können“ (VO 2082/93, Art. 26 (1)).

Darüber hinaus hat die Kommission zur Unterstützung und Systematisierung der Evaluierung im Mai 1995 sog. „Gemeinsame Leitlinien für die Begleitung und Zwischenbewertung“ vorgelegt. Was die Evaluierungsmethodik im einzelnen angeht, waren diese Leitlinien zunächst sehr allgemein gehalten und konzentrieren sich eher auf rechtliche und verfahrensmäßige Hinweise, während dagegen konkrete Aussagen zur Methodik weniger zu finden waren.¹⁴ Darin wurde festgestellt, dass die Begleitung erfolgen kann

- in quantitativer Form mit Hilfe einiger *Indikatoren* (Basis-Indikatoren, Indikatoren der Wirksamkeit und der Effizienz)
- in *deskriptiver* oder *qualitativer* Form, auf der Grundlage verfügbarer Informationen bzw. der Ergebnisse diverser Untersuchungen und Analysen.

Problematisch bei der Identifizierung von geeigneten Indikatoren waren von Beginn an u. a. die mangelnden kausalen Beziehungen zwischen Ergebnissen und Maßnahmen, die komplexen Messverfahren oder die mangelnde Möglichkeit der Informationsgewinnung. Neben der Quantifizierung war es daher notwendig auch qualitative Ergebnisse zu ermitteln.¹⁵

Mit der Vorlage der MEANS-Sammlung 1995/96¹⁶, die seit 1992 sukzessive entwickelt wurde, legte die EU-Kommission einen weiteren wichtigen Baustein zur Entwicklung einer umfassenden Evaluationsmethode vor. Mit dieser Sammlung stellte die Kommission ein Arbeitsinstrument zur Verfügung, das für die Evaluierungspraxis Anregungen gibt. Allerdings zeigte sich auch frühzeitig, dass durch die Programm- und Problemvielfalt regionaler Strukturpolitiken in Europa eine Vereinheitlichung der Methodik nur bedingt möglich ist.

¹² Ende 1995 wurde die erste Phase der WAP-Evaluierung abgeschlossen. Siehe: Gürbüz (1996).

¹³ Entnommen aus dem (noch nicht) veröffentlichten Bericht: Wirtschaftsstandort Bremen 1999–2000, Sen. für Wirtschaft.

¹⁴ Vgl. Frankenfeld (1996).

¹⁵ Vgl. Frankenfeld (1994), 14 f.

¹⁶ MEANS: Means for Evaluating Actions of a Structural Nature.

4.2.2 Methodische Aspekte der durchgeführten Evaluierungen¹⁷

Die Ausführungen der Kommission (v. a. in den MEANS Dokumenten und den Leitlinien) beziehen sich ausdrücklich auf die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen. Die Steigerung der Beschäftigung ist sicherlich das Kernziel regionaler Wirtschaftspolitik und steht deshalb im Fokus aller Regionalprogramme. Dessen ungeachtet ist bei Evaluierungen eine Konzentration auf die Beschäftigung ein relativ enger Ansatz, um die Wirkungen von Regionalprogrammen umfassend zu ermitteln. Die Beschäftigungseffekte sind ein zentraler, jedoch nicht der ausschließliche Gegenstand der Evaluierung der Strukturförderung.

Die Kommission stellte in den oben genannten Dokumenten eine begriffliche Systematik der Evaluation zur Ermittlung von Arbeitsplatzeffekten vor, die in drei Schritte unterteilt wurde. Im *ersten Schritt* werden zusätzliche Arbeitsplätze als direktes Ergebnis, als direkte Folge oder als indirekte Folge von regionalpolitischen Aktivitäten unterschieden. Dabei handelt es sich um Brutto-Effekte. In einem *zweiten Schritt* wird differenziert zwischen befristeten/temporären Arbeitsplatzeffekten, Dauerarbeitsplätzen und zwischen gesicherten (erhaltenen) Arbeitsplätzen. Schließlich werden in einem *dritten Schritt* die Brutto-Größen auf Netto-Größen reduziert. Das heißt: Zum einen sollen die Mitnahmeeffekte abgezogen werden, zum anderen soll das Ergebnis um Verlagerungs- und Substitutionseffekte bereinigt werden. Es zeigte sich im Rahmen der Anwendung zur Ex-post Evaluation zur Phase II der Ziel-2-Förderung (1992–93), dass die begriffliche Systematik in Bezug auf die einzelbetrieblichen Förderungen (mit Einschränkungen) anwendbar ist und im Sinne der Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der Evaluierung auch genutzt wurde. Die folgenden Ausführungen zur Begriffssystematik gehen noch einmal grundsätzlich auf die Anwendung und Problemlagen der Systematik ein. Dies ist erforderlich, da sich ihre Anwendung anfänglich eher auf die Ex-post Evaluationen bezog; mit der neuen Förderphase 2000–2006 wird von Seiten der Kommission bereits in der Ex-ante Evaluierung die Anwendung der Methodik gefordert, was als problematisch anzusehen ist.¹⁸

Bestimmung von Netto-Effekten

Das eigentliche Problem einer Evaluierung besteht zunächst darin, die Netto-Effekte annähernd verlässlich schätzen zu können. Denn Mitnahmeeffekte auch nur grob beziffern zu können, ist ein bislang kaum gelöstes Problem. Selbst wenn die Zahlen in großen Korridoren angegeben werden — um die mangelnde Präzision von Schätzungen zu kennzeichnen — bleiben die Ergebnisse

eher fragwürdig. Auf Grundlage dieser Einschränkungen können quantitative Aussagen bei einer weitgehend standardisierten Investitionsförderung möglich sein. Weniger möglich ist dies bei anderen privatwirtschaftlichen Förderungen wie im FuE-Bereich, bei Beratungen oder bei Existenzgründungen. Bei der Infrastrukturförderung scheidet die Schätzung von Mitnahmeeffekten insgesamt weitgehend aus.

Die Bezifferung von Verlagerungs- und Substitutionseffekten können ex-post teilweise geschätzt werden, eine zuverlässige Informationsbasis gibt es jedoch praktisch nicht. Aber auch Ex-post Evaluierungen sind insgesamt nicht sehr präzise, da der Grad der Information erst im Zeitverlauf zunimmt. Außerdem ist oft ein hoher Erhebungsaufwand zur Datengewinnung erforderlich. Je weiter man von der Projektentscheidung entfernt ist, desto umfangreicher und präziser werden die möglichen Informationen. Allerdings nimmt die Relevanz der Ergebnisse mit zunehmender zeitlicher Distanz ab, da im nachhinein immer weniger Möglichkeiten der Beeinflussbarkeit und Umsteuerung gegeben sind. Gänzlich problematisch ist jedoch, Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte im voraus — also ex-ante — schätzen zu wollen. Dies würde u.a. voraussetzen, dass in der regionalen Strukturpolitik eine überwiegend standardisierte Förderpalette eingesetzt wird und wenig Vielfalt bei der Entwicklung regional angepasster Projekte herrschen würde.

Ermittlung temporärer Effekte

Die Ermittlung von befristeten (temporären) Arbeitsplatzeffekten ist zwar schwierig, wenngleich sie auch grundsätzlich möglich ist. Da die regionale Strukturpolitik mehr auf strukturelle Effekte abzielt, welche die Wirtschafts- und Finanzkraft mittel- und langfristig steigern sollen, macht die Ermittlung befristeter Effekte für die Bewertung eines Programms relativ wenig Sinn. Temporäre bzw. befristete Arbeitsplatzeffekte sind zwar eine positive Randerscheinung regionalpolitischer Aktivitäten. Sie sind jedoch kaum geeignet, die Konzeption und Ausrichtung der Regionalprogramme zu rechtfertigen.

Weitere methodische Probleme

Während die Betrachtung von temporären Arbeitsplatzeffekten vor allem auf Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur zutrifft, haben die Dauerarbeitsplätze sowie

¹⁷ Die Darstellung methodischer Ansätze erfolgt in enger Anlehnung an die umfassenden Ausführungen zur Methodik von Frankenfeld (1997).

¹⁸ Diese Forderung wird in dem (bisher inoffiziellen) „Verhandlungsmandat“ zum Ziel-2-Programmtextwurf von Seiten der Kommission erhoben.

die Umrechnung von Brutto- zu Nettoeffekten eher die betriebliche Förderung als Basis. Die strukturellen Wirkungen von wirtschaftsnaher Infrastruktur, welche erst die Voraussetzungen für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen schafft, sind bei diesen Schätzungen jedoch weitgehend ausgeklammert. Da in vielen Regionalprogrammen die Infrastrukturförderung dominiert, ist es schwierig, die vorgegebene/vorgeschlagene Systematik der Kommission konsequent umzusetzen.

Des weiteren ist nicht zu vernachlässigen, dass es bei der Quantifizierung von geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätzen zu Doppel- oder Mehrfachzählungen kommen kann. Da neben der EU-Förderung auch weitere Förderinstrumente zum Einsatz kommen wie z.B. WAP, ISP, GA oder LIP, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die ermittelten Wirkungen (z. B. direkt oder indirekt geschaffener Arbeitsplätze) in den Evaluierungen nicht exakt auf eine der Fördermaßnahmen zurückgeführt werden können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die entstandenen Wirkungen aufgrund des kombinierten Mitteleinsatzes eingetreten sind.

Konsequenzen für Evaluierungssysteme

In der Evaluationspraxis zeigte sich, dass die begriffliche Systematik der Kommission lediglich für einen begrenzten Ausschnitt der Förderungen aus Ziel-2-Programmen anwendbar war. Für infrastrukturelle Förderung greift die Systematik praktisch nicht. Denn die temporären Effekte bleiben eher nebensächlich und die indirekten Effekte sind vor allem bei kleinen Programmen schwer zu ermitteln. Infrastrukturelle Planungen machen jedoch beispielsweise in bremischen Ziel-2-Programmen zwischen 70 und 80 Prozent der öffentlichen Programmmittel aus.

Selbst wenn man sich auf den Bereich der privaten Unternehmensförderung bezieht, können die begrifflichen Unterscheidungen nur auf Teile der Förderung angewandt werden. Während die Wirkungen der „klassischen“ Investitionsförderung (GA u. ä.) mit den verfügbaren Evaluierungsmethoden weitgehend ermittelt werden konnten, waren die FuE-Förderungen, Beratung von Unternehmen oder Existenzgründungsförderung dagegen nur geringfügig erfassbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich wie in Bremen um ein im Verhältnis zum ISP und zum WAP kleines Programm handelt. Daher ist zu vermuten, dass die Wirkungen der Programme niedriger eingeschätzt werden, als sie in Wirklichkeit sind.

4.2.3 Der bremische Evaluierungsansatz

Um die europäische Ziel-2-Förderung evaluieren zu können, wurde von bremischer Seite bereits zur Phase I der Evaluierung der Ziel-2-Förderung ein methodischer

Ansatz entwickelt, der zur Zwischenbewertung der Phase III verfeinert und ausdifferenziert wurde.¹⁹

Die Kernpunkte des bremischen Evaluierungsansatzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Standpunkt der Evaluierung (Ex-ante, Ex-post, Interim) ist zunächst festzustellen. Abhängig davon ist die Reichweite der ermittelbaren Ergebnisse (Vollzugskontrolle, Wirkungskontrolle oder Zielerreichungskontrolle) zu bestimmen.
- Die Evaluierung erfolgt hauptsächlich auf der Projektebene (mikroökonomischer Ansatz); meso- und makroökonomische Ansätze der Evaluation werden lediglich ergänzend hinzugezogen.²⁰
- Die Evaluierung erstreckt sich auf das gesamte Programm und nicht selektiv auf ausgesuchte Förderinstrumente, die am einfachsten zu evaluieren sind oder zu sein scheinen (zusätzliche Evaluierungen z. B. zu speziellen Themen sind dabei natürlich nicht ausgeschlossen).
- Die Evaluierung erfolgt auf der Grundlage von Einzelindikatoren. Diese können quantitativer wie qualitativer Art sein. Wo es möglich ist, wird quantifiziert; wo dies zu keinen oder unsinnigen Ergebnissen führt, wird versucht qualitative Ergebnisse zu ermitteln.
- Nicht ein einzelner Indikator, sondern ein System von ineinandergreifenden quantitativen und qualitativen Informationen und Daten werden zur Evaluierung jedes einzelnen Förderinstrumentes hinzugezogen.
- Die Indikatoren werden hierarchisch in einem Tableau (Schema) geordnet, um sie den Zielsystemen der Programme anzupassen. Damit kann zwar nicht eine Kumulierung der Aussagen zu einem Gesamtindikator erfolgen, jedoch sind Gesamtaussagen zu dem Grad des Erfolges dieser Regionalpolitik möglich.

Damit werden die vorhandenen Informationen und Daten zu Aussagen formuliert, die jedoch keine Behauptungen zu Wirkungen aufstellen, die nicht abgestützt werden können. Entscheidend zur Methodik ist, dass Aussagen zu Oberzielen — teils quantitativer teils qualitativer Art — systematisch aus den Basis-Indikatoren abgeleitet werden, Gesamtaussagen und Einzelindikatoren werden also stringent miteinander verknüpft.

Die gesamten hier vorgestellten methodischen Überlegungen gilt es zu berücksichtigen, wenn man seitens der Verwaltung ein Anforderungsprofil für Evaluierungsvorhaben definiert; insbesondere dann, wenn eine Leistungsbeschreibung für die Auftragsvergabe einer Evaluation an einen externen Gutachter erfolgen soll.

¹⁹ Frankenfeld (1994); ders. (1995).

²⁰ Im Rahmen der ISP-Evaluierung stehen bspw. makro- und mikroökonomische Evaluierungsmethoden — im Gegensatz zur Vorgehensweise bei der Ziel-2-Evaluation — gleichberechtigt nebeneinander.

4.3 Organisation der Evaluierung im Land Bremen

Die bis einschließlich 1998 durchgeführten Evaluationen waren ausschließlich verwaltungsintern organisiert. Dabei führte der BAW als landeseigenes Forschungsinstitut, mit Angliederung ans Wirtschaftsressort, sowohl die Programmkonzeption, -verwaltung und -evaluation durch. Eine explizite Auftragsvergabe für Evaluationen, bspw. durch das Land/den Senator für Wirtschaft, wurde aufgrund der Eingliederung des BAW in die Verwaltung nicht notwendig. Der BAW wurde aufgrund seiner Evaluierungserfahrung allerdings über das bremische Wirtschaftsressort hinaus auch von Dritten als externer Gutachter beauftragt. So wurde bspw. eine Zwischenevaluierungsstudie zu den Ziel-2-Programmen und den Gemeinschaftsinitiativen Resider II und Rechar II der Programmperiode 1995–99 in Österreich durchgeführt.

Als vorteilhaft für die Evaluierungsaktivitäten der Ziel-2-Förderung erwies sich bei der internen Organisation die inhaltliche (und räumliche) Nähe zwischen Wissenschaft und Verwaltung. Insbesondere der Zugang zu den notwendigen Informationen konnte so leichter hergestellt werden. Für den Zugang zu Informationen ist es ganz entscheidend, dass der Recherchierende über ein gewisses Maß an Kenntnis über Verwaltungsstrukturen und -abläufe verfügt. Dies führt einerseits zu einem notwendigen Verständnis für die Belange der datenaufbereitenden Einheiten, andererseits ermöglicht es auch eine stärkere Steuerung bei der Datensammlung. Das Vorgehen bei der Informationsbeschaffung spielte vor allem in den Evaluierungsanfängen eine Rolle, da die elektronische Datenerfassung Anfang der 90er Jahre noch nicht umfassend ausgeprägt war. Die Evaluatoren des BAW begannen zwar frühzeitig mit der Einrichtung eines speziellen Datenbanksystems um Informationen über die Ziel-2-Förderung gebündelt zu sammeln, die intensive Recherche und das Auswählen von Daten blieb dennoch notwendig. Gerade bei der Informationsrecherche zeigte sich, wie wichtig es einerseits ist, den projektumsetzenden Referaten und Institutionen die Erfassung so einfach wie möglich zu gestalten, andererseits wie wichtig auch das Verständnis der umsetzenden Einheiten für Evaluierungsangelegenheiten ist. Dafür war von Seiten der evaluierenden Stelle ein hohes Maß an organisatorischem, personellem und inhaltlichem Einsatz notwendig, um die Informationsbeschaffung so effizient wie möglich zu gestalten (zur Organisationsstruktur vgl. Abb. 2).

Mitte 1998 erfolgte eine institutionelle Trennung von Wirtschaftsressort und BAW. Dies hatte zur Folge, dass für das geplante Evaluierungsvorhaben zur Förderphase 1994–99 andere Rahmenbedingungen eintraten. Um die Evaluierung dennoch umsetzen zu können, wurde der BAW mit der Durchführung beauftragt. Um die Evaluierung auf der Verwaltungsseite als „Auftraggeber“ umset-

zen zu können, wurde eigens eine Evaluierungsstelle aus Mitteln der Technischen Hilfe des Ziel-2-Programms eingerichtet. Diese Evaluierungsschnittstelle war das Bindeglied zwischen dem BAW als „Auftragnehmer“ und der übrigen Verwaltung. Im Rahmen der Durchführung zeigte sich sehr bald, dass eine intensive Koordinierung für die Evaluierungsarbeiten erforderlich ist. Dies gilt sowohl in Bezug auf die zu recherchierenden Daten bei den einzelnen Fachreferaten und anderen Verwaltungsressorts als auch in Abstimmung mit dem Gutachter bezüglich Methodik und Aufbereitung der Informationen. Umzusetzen waren diese Anforderungen nur durch einen kontinuierlichen, interaktiven Prozess zwischen dem Gutachter und dem „auftraggebenden“ Verwaltungsreferat einerseits und dem Verwaltungsreferat mit den zuständigen Fachreferaten/ anderen Ressorts auf der anderen Seite. Eine ständige Dokumentation über die erforderlichen Aufgaben und geleisteten Tätigkeiten und eine Reflexion/Rückkopplung der ermittelten Ergebnisse ist damit von Seiten des „Auftraggebers“ unabdingbar.

4.4 Durchgeführte Evaluierungen der Ziel 2-Programme in Bremen 1989–99

In Anbetracht des umfassenden finanziellen Engagements von EU, Bund und Land wird verständlich, dass es sowohl für die Europäische Gemeinschaft insgesamt wie für das Land Bremen von Interesse ist, wie effizient und zielgerecht diese Mittel eingesetzt werden. Die Ermittlung von Effizienz und Zielgerichtetheit der Mittel war für Bremen der Hauptantrieb, Evaluierungen ein- und durchzuführen. Entsprechend sind weitreichende Evaluierungsaktivitäten entwickelt worden, die den Mitteleinsatz bewerten sowie Vorschläge zur Verbesserung aufzeigen. Dabei hat das Land Bremen die Evaluierung der EU-Strukturfondsprogramme als Chance begriffen, den Beitrag der Programme zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und zur mittel- und langfristigen Modernisierung und Diversifizierung seiner Regionalökonomie zu messen.

In Tabelle 2 werden die Evaluationen, die alle vom BAW durchgeführt wurden, aufgeführt. Dieser Auflistung ist deutlich zu entnehmen, dass sich der Abschluss der durchgeführten Ex-post Evaluationen mit dem Anlaufen der jeweils neuen Förderperioden überschneidet. Diese zeitliche Überschneidung hatte zur Folge, dass eine effektive Steuerungsfunktion und wissenschaftliche Politikberatung zur Ausrichtung der neuen Programme durch die ermittelten Ergebnisse nur partiell möglich waren. Aufgefangen werden konnte dieser „Time-lag“ durch die regelmäßige Beobachtung (Monitoring) der Programmentwicklung. So konnten zumindest kurzfristig ermittelte Ergebnisse für die folgende Programmkonzeption verwendet werden. Um genau diese zeitliche Überschnei-

dung bei der Programmkonzeption für die Phase 2000-2006 zu vermeiden, wurde die Erstellung einer „Ersten Evaluierungsbilanz ...“ veranlasst.²¹

Gleichfalls wurden von der Europäischen Kommission eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, um aus übergeordneter Perspektive und europaweit vergleichend die Strukturfondsaktivitäten zu bewerten. So wurde beispielsweise das Beratungsunternehmen Ernst & Young von der Kommission mit der Koordinierung einer Ex-post-Bewertung der Ziel-2-Programme für den Zeitraum 1989–93 und der Vorbereitung eines „Synthesis Reports“²² beauftragt. Im Rahmen dieser Evaluation wurde das Land Bremen in einer Tiefenstudie untersucht, die von einem weiteren, von der EU-Kommission beauftragten Gutachter durchgeführt wurde.²³ Diese Evaluation stellte gemäß der Verordnung 2081/93 die eigentliche, offizielle Ex-post Evaluierung der Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten und damit auch in Bremen dar. Die von Bremen durch den BAW durchgeführte Ex-post Evaluierung zu den Phasen 89–93 erfolgte damit in erster Linie zum Nutzen des Landes und stellte darüber hinaus einen zusätzlichen Beitrag für die Kommission dar, ihre Evaluierungsaktivitäten zu unterstützen.

Aus der Übersicht wird zudem deutlich, dass keine eigenen Ex-ante Evaluierungsstudien erstellt wurden. Dies war aufgrund der Verordnungen für die Regionen einerseits nicht gefordert, andererseits ist, wie in den Ausführungen zur Methodik (s. o.) kurz erläutert wurde, eine Vorausschätzung von Wirkungen problematisch. Die Programme ab 1989 enthielten aber gemäß der Forderung der Kommission Vorausbeurteilungen, die jedoch nicht als eigenständiges Gutachten vom Mitgliedstaat der Region erstellt wurden, sondern vielmehr in Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaat eine Beurteilung und Überprüfung darstellte.

Beispiel: Evaluierungsbilanz 1994–99

Das folgende Evaluierungsbeispiel bezieht sich ausschließlich auf die Evaluierungsbilanz für die Phase 1994–99, da die daraus ermittelten Ergebnisse und abgeleiteten Wirkungen aktuell sind und für die Programmkonzeption 2000–2006 Relevanz hatten.

Im Herbst 1999 wurde eine Evaluierungsstudie des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung (BAW) abgeschlossen, die eine Ex-post Evaluierung für das Ziel-2-Programm 1994–96 und eine Zwischenbewertung des Programms 1997–99 der EFRE-finanzierten Projekte umfasste. Diese „Evaluierungsbilanz“ beinhaltete darüber hinaus auch einige thematische Aspekte der Programmumsetzung, wie z. B. eine Bewertung der KMU- und FuE-Förderung sowie die Beurteilung des Programms hinsichtlich seiner Wirkungen auf die Aspekte Umweltschutz/Nachhaltigkeit und Chancengleichheit.

Tabelle 2

Durchgeführte Evaluationen in Bremen

Förderperiode	Ausfinanzierung des Programms	Evaluation ¹⁾	Abschluss der Evaluation
1989–1991/92	1993	Ex-post Evaluation	Mitte 1994
1992–1993	1995	Ex-post Evaluation	Ende 1996
1994–1996	1998	Zwischenbewertung	April 1997
		Ex-post Evaluation*	August 1999
1997–1999	2001	Zwischenbewertung*	August 1999

* Die Ex-post Evaluation 94–96 und die Zwischenbewertung 97–99 wurden zusammen in der BAW-Evaluierungsbilanz 1994–99 (vgl. Schwender, 2000) vorgenommen.

¹⁾ Die Veröffentlichungen zu den einzelnen Evaluationen sind im Literaturanhang aufgeführt.

Quelle: eigene Darstellung, Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000.

Auch diese Studie basierte auf einem mikroökonomischen Evaluierungsansatz, wie er bereits in den Studien zu den Programmen 1989–91 und 1992–93 angewendet wurde. Dabei standen die qualitativen und quantitativen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen im Mittelpunkt der Untersuchung. Ziel der Studie war, neben den zu ermittelnden Wirkungen, auch Empfehlungen für die Programmgestaltung der Förderphase 2000–06 zu geben. Da aufgrund der sozioökonomischen Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation des Landes Bremen absehbar war, dass das Land erneut in die Förderung durch die EU aufgenommen werden würde, sollte auch eine vollständige Programmkonzeption für Anfang 2000 vorliegen. Damit stand für die Durchführung des Gutachtens „Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen ...“, mit dem im Dezember 1998 der BAW als mittlerweile ausgegliedertes Institut beauftragt wurde, nur knapp ein dreiviertel Jahr zur Verfügung. Um dieses terminlich gesetzte Ziel zu erreichen, musste auf eine vollständige Anwendung der entwickelten Indikatorensystematik zur Bewertung des Programms (s.o. zur Methodik) verzichtet werden. So wurde zwar einerseits erreicht, dass bereits kurz nach Abschluss der Maßnahmen der Phase 94–96 erste Ergebnisse präsentiert werden konnten und erstmals ein solches Gutachten rechtzeitig zur Programmgestaltung einer neuen Phase vorlag. Andererseits sind die ermittel-

²¹ Vgl. Schwender (2000). Dies geschah u. a. auf Empfehlung der Kommission, die eine „Erste Abschlussbilanz“ (so der eigentliche Begriff für das Evaluierungsvorhaben) forderte.

²² European Commission (1997).

²³ Insgesamt wurden 22 Regionen durch Tiefenstudien evaluiert; neben Bremen waren darunter auch Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Hierzu gibt es Abschlussberichte, die jedoch nach Kenntnisstand der Autorin nicht veröffentlicht wurden.

ten Ergebnisse, die bei wirtschaftspolitischen Programmen erst längerfristig zum Tragen kommen, noch nicht sehr belastbar.

Als direkter Effekt des Ziel-2-Programmes 94–96 ermittelte der BAW, dass rund 1 600 direkte (Netto-) Arbeitsplätze, mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen öffentlicher Mittel von 100 TDM, geschaffen wurden. Weitergehende indirekte Arbeitsplatzeffekte — vor allem durch infrastrukturelle Maßnahmen — sind wegen ihrer langfristigen Wirkung derzeit noch nicht messbar und können frühestens bei der Erstellung der Ex-post Evaluierung (ab 2002) erfasst werden. Der Ermittlung indirekter Arbeitsplatzeffekte kommt eine besondere Bedeutung zu, da diese erfahrungsgemäß überwiegend durch infrastrukturelle Maßnahmen ausgelöst werden. Die infrastrukturelle Förderung schafft dabei die Voraussetzungen für Errichtung neuer und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Da die Infrastrukturförderung eine Programmanteile von 70–80 % umfasst, kann davon ausgegangen werden, dass hierdurch erhebliche Wirkungen erzielt werden. Insgesamt gingen bzw. gehen damit von dem Programm erhebliche regionalwirtschaftliche und innovative Effekte aus, wie im Evaluierungsprozess ermittelt werden konnte.

Die Studie stellte zudem Empfehlungen für die Programmkonzeption der Förderperiode 2000–2006 vor. Die Erstellung von Empfehlungen war ausdrücklich bei der Auftragsvergabe von Seiten der Verwaltung in den Anforderungskatalog für den „Auftragnehmer“, also den BAW, mit aufgenommen worden. Anzumerken ist hierzu, dass der Auftraggeber auch für die Erarbeitung von Empfehlungen eigene konzeptionelle und inhaltliche Überlegungen anstellen muss. Denn auch bei diesem Punkt ist eine Steuerung durchaus erforderlich, um am Ende auch Empfehlungen zu erhalten, die tatsächlich umsetzbar sind. Steuerung bedeutet in diesem Zusammenhang eine wechselseitige Abstimmung darüber, in welcher Form und Tiefe die Empfehlungen gestaltet werden können, um daraus den Nutzen für den Auftraggeber zu optimieren. Diese Abstimmung ist aus bremsischer Perspektive sowohl notwendig als auch selbstverständlich, da sinnvolle Empfehlungen nur durch einen intensiven Dialog, dem ein Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zugrunde liegt, entstehen können. So hilft es dem Auftraggeber bspw. wenig, wenn sich die gutachterlichen Ratschläge am Ende nur auf die Verbesserung des Datenbanksystems beziehen oder die Vorschläge so allgemein gehalten sind, dass eine Realisierung nicht möglich ist. Insofern findet durch diese „Steuerung“ sicherlich keine Beeinflussung des Gutachters hinsichtlich seiner Unabhängigkeit statt. Dieses Verfahren ist vielmehr Bestandteil des Evaluationsprozesses.

Die Empfehlungen der Evaluierungsbilanz gingen unter anderem in die Richtung, die einzelbetriebliche Investi-

tionsförderung in einem Schwerpunkt zu konzentrieren, den sogenannten Kohärenzfonds (gemeinsame Projekte des Wirtschafts- und Arbeitsressorts) zu stärken sowie die Aspekte Förderung von Existenzgründungen und von benachteiligten Stadtteilen explizit aufzugreifen. Weitere, eher indirekte Empfehlungen sprachen sich bspw. für die Vermeidung von Zielkonflikten in zukünftigen Programmen aus oder wiesen auf eine frühzeitige Anpassung der Evaluierungsindikatoren während der Programmdurchführung hin.

5. Der Evaluierungszeitraum 2000–2006

Mit der neuen Förderperiode werden neben konzeptionellen und verwaltungstechnischen Veränderungen des Ziel-2-Programms auch Änderungen im Hinblick auf die Evaluierungstätigkeit wirksam. Nicht nur der Ex-ante Evaluierung kommt eine herausgehobene Stellung zu, auch die Halbzeitevaluierung gewinnt an Bedeutung. Zudem werden die bisher vorhandenen Systeme des finanziellen Monitoring und der Begleitung, die in engem Zusammenhang zu den Evaluationsaktivitäten stehen, stärker verzahnt und verknüpft.

5.1 Grundlagen

Basis für die Evaluierungstätigkeiten der Phase 2000–2006 sind die einschlägigen Artikel der Strukturfonds-Grundverordnung 1260/1999. Insbesondere zu nennen sind die Artikel 40–43 des Kapitels „Bewertung“, der Artikel 19 zum „Einheitlichen Programmplanungsdokument“, die Artikel 34–37 über die „Begleitung“ sowie Artikel 44 zur Zuweisung der „leistungsgebundenen Reserve“. Hinzu kommen die von der Kommission erarbeiteten (internen) methodischen Arbeitspapiere 1 bis 4 (s. Literaturliste). Die Arbeitspapiere erläutern die Vorstellung der Kommission hinsichtlich der Programmgestaltung (Vademekum), der Ex-ante Evaluierung, der Indikatoren für die Begleitung und Bewertung und die Durchführung der „leistungsgebundenen Reserve“. Daneben wurden zu einigen Schwerpunkten noch „Thematische Dokumente“ entwickelt (z. B. Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit in den EU-Strukturfonds), die ebenfalls evaluierungsrelevant sind.

Als Leitfaden für sämtliche Evaluierungsaktivitäten wurde die MEANS-Sammlung Ende 1999 in aktualisierter, erweiterter und umstrukturierter Form von der EU-Kommission vorgelegt.²⁴ Die MEANS-Sammlung stellt nach ersten Einschätzungen der Autorin durchaus ein praktisches Handbuch dar. Es zeichnet sich jedoch ab, dass

²⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1. Grundlagen der Evaluierung.

nach wie vor aufgrund der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der Förderprogramme kaum eine einheitliche Evaluationsmethode entwickelt werden kann und die getätigten Ausführungen eher abstrakt sind. Die Ausführungen zur Evaluationsmethode konzentrieren sich in weiten Teilen von MEANS eher auf große Programme und Aktivitäten der Gemeinschaft (Kohäsionsfonds, Ziel-1-Programme). Daher ist der direkte Bezug zum eigenen Programm oft nicht erkennbar. Dennoch ist der „Schuber“ mit den MEANS-Bänden in der bremischen Evaluierungspraxis ein zunehmend genutztes Werkzeug.

Die Tabelle 3 veranschaulicht die anstehenden Evaluierungstätigkeiten für die anlaufende Förderphase, wie sie sich aus der Verordnung 1260/99 ergeben. Die durchzuführenden Evaluierungen beziehen sich sowohl auf das Ziel-2-Programm als auch auf die Gemeinschaftsinitiative URBAN II für Bremerhaven. Deutlich wird hierbei vor allem, dass eine nahezu kontinuierliche Evaluierungstätigkeit der programmverantwortlichen Behörde zu leisten ist. Dies setzt voraus, dass von Seiten des programmverwaltenden Referats als Auftraggeber nicht nur für entsprechende Personalkapazitäten Sorge getragen wird, sondern auch, dass die Daten- und Informationsbeschaffung möglichst stringent organisiert wird, um bei den dezentralen, projektdurchführenden Einheiten den Aufwand für Datenerfassung und Personal zu beschränken.

5.2 Ex-ante Evaluation des Ziel 2-Programms und der Gemeinschaftsinitiative Urban II für Bremerhaven

Erstmals in der „Evaluierungs-Geschichte“ der Ziel-2-EFRE-Förderung des Landes Bremen wurde Ende 1999 eine beschränkte Ausschreibung für die Vergabe eines Evaluierungsauftrages getätigt. Dies bedeutet einen grundlegenden Wandel der bisherigen Organisationsstrukturen im Evaluierungsbereich: Mit der Ausschreibung begann die Phase der externen Evaluationen.

Unter Hinzuziehung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) wurden im Rahmen der Ausschreibung fünf unabhängige Gutachter aufgefordert, ein Angebot für die Ex-ante Evaluation zur Ziel-2-Programmierung 2000–2006 beim Senator für Wirtschaft einzureichen. Die Leistungsbeschreibung für den Auftrag umfasste die in den Verordnungen festgelegten und die in den Arbeitspapieren empfohlenen Kriterien der Kommission. Insbesondere die Einschätzungen zur Beschäftigungslage, zu den Umweltauswirkungen und der Chancengleichheit von Männern und Frauen im Ziel-2-Programm sollten Berücksichtigung finden. Kernaufgaben der Ex-ante Evaluation, die in Bremen als Teil des Erstellungsprozesses des EPPD (Einheitliches Programmplanungsdokument) betrachtet wird, sind

Tabelle 3

Evaluierungstätigkeiten während der Förderphase 2000–2006

Zeitraum	Art der Evaluierung	Grundlage	Wirkung	Durchführung
1999/2000	Ex-ante Evaluierung der Programmentwürfe	Art. 41 VO 1260/99	Prüfung, Beurteilung der Programmentwürfe	Regionen, externe Evaluatoren
2001/2002	Ex-post Evaluierung des Ziel 2-Programms 1997–99	Art. 6 Rahmen-VO 2081/93; Art. 25 & 26 VO 2082/93;	Bewertung des Programms und Empfehlung für Programmumsetzung der Phase 2000–2006	Regionen, Kommission, externe Evaluatoren
Ende 2003	Halbzeitevaluierung	Art. 42 VO 1260/99	Erste Ergebnisse, evtl. Re-Programmierung	Regionen, externe Evaluatoren
Ende 2003	Leistungsbeurteilung	Art. 44 VO 1260/99	Zuweisung der Leistungsgebundenen Reserve bis Ende März 2004	Mitgliedstaat, Regionen, Kommission
Ende 2005	Aktualisierung und Abschluss der Halbzeitevaluierung	Art. 42 VO 1260/99	Beurteilung des aktuellen Programms, Vorbereitung für zukünftige Interventionen	Regionen, externe Evaluatoren
2006/2007–2009	Ex-post Evaluierung	Art. 43 VO 1260/99	Abschließende Bewertung der Intervention	Kommission, Regionen
2000–2006	Thematische Evaluierungen		Bewertung spezifischer Aspekte wie KMU, FuE	Kommission, Regionen
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Allgemeine Verordnung des Rates 1260/99, Rahmenverordnung des Rates 2081/93 und Koordinierungsverordnung des Rates 2082/93.				

- Analyse der Stärken, Schwächen und Chancen der Region
- Beurteilung der Kohärenz von Strategie und Zielen
- Ermittlung der voraussichtlichen Wirkungen der beabsichtigten Aktionsprioritäten.

Um die Vorgaben der EU-Kommission zur Einbeziehung eines externen Ex-ante-Gutachters erfüllen zu können, war es zunächst erforderlich, sämtliche Verordnungen, Arbeits- und Themenpapiere mit den Anforderungen zur Evaluation nicht nur zu „beachten“, sondern vor allem diese Unterlagen im Hinblick auf die zum Beauftragungszeitpunkt bereits angelaufene Konzeption des Ziel-2-Programms zu prüfen. Erst nach dieser internen Prüfung und Rückkopplung über Ziele und Ansprüche der Evaluation des Ziel-2-Programms konnte ein Auftrag mit einer umfassenden Leistungsbeschreibung formuliert werden. In der Praxis bedeutete dies, dass die Verwaltungsbehörde zunächst auf Basis der Kommissionsvorgaben ein eigenes Evaluierungskonzept erstellen musste, da für die Durchführung einer Ex-ante Evaluation in diesem Umfang noch keine Erfahrungen vorlagen.

Mit der Beauftragung eines externen Gutachters Ende Dezember 1999 wurde der programmbegleitende, „interaktive“ Prozess der Ex-ante Evaluierung begonnen. Die Ex-ante Bewertung wurde als gesondertes Dokument zusammen mit dem Ziel-2-Programmmentwurf im April 2000 bei der EU-Kommission vorgelegt. Der Zeitraum bis zur Einreichung von Programmmentwurf und Ex-ante Dokument bis Ende April bei der Kommission umfasste relativ genau vier Monate.

Bereits im Juli 2000 wurde eine zweite Ex-ante Bewertung in einer begrenzten Ausschreibung vergeben: Die Ex-ante Evaluierung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Urban II für einen Stadtteil von Bremerhaven. Auch in dieser Ausschreibung wurden die (gleichen) Anforderungen der Kommission wie Verordnungen, Arbeits- und Themenpapiere berücksichtigt. Zu der Erstellung einer Leistungsbeschreibung im Rahmen der Auftragsvergabe mussten jedoch noch die sogenannten „Leitlinien“ für die URBAN-Gemeinschaftsinitiative und ein eigenes Vademekum für die Erstellung des Programms einbezogen werden. Außerdem sollten die Grundlagen des Aktionsrahmens für eine „Nachhaltige Stadtentwicklung in der EU“ bei der Ausschreibung und der Programmerstellung berücksichtigt werden. Für das Wirtschaftsressort bedeutete die Pflicht zur Einbeziehung dieser zusätzlichen Kommissionsdokumente, sich wiederum mit neuen inhaltlichen und methodischen Aspekten auseinander zu setzen. Bei dieser Auftragsvergabe konnte dabei bereits auf die Erfahrungen des Ausschreibungsverfahrens zum Ziel-2-Programm zurückgegriffen werden. Auch die bei der Ziel-2-Beauftragung gesetzten Maßstäbe und konzeptionellen Grundlagen wurden im Zuge der URBAN-Ex-ante Evaluierung angewandt. Da sich sowohl das UR-

BAN-Programm als auch die dazugehörige Ex-ante Evaluierung derzeit noch vollständig in der Konzeption befinden, soll darauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Die Terminplanung für die Einreichung des Programms und der Ex-ante Evaluation bei der Kommission ist hier allerdings noch etwas enger gesetzt, als bei der Ziel-2-Programmierung. Bereits Mitte November sind die Dokumente über das Bundeswirtschaftsministerium bei der Kommission vorzulegen. Aufgrund der späten Entscheidung der Kommission zur Einrichtung einer solchen Gemeinschaftsinitiative blieb hier kein Spielraum für konzeptionelle und organisatorische Vorarbeiten, wie es für das Ziel-2-Programm möglich war. Das bedeutet für das Wirtschaftsressort als programmverantwortlicher Behörde und die Stadt Bremerhaven als programmerstellender Behörde einen extrem hohen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf, abgesehen von den inhaltlichen, strategischen und methodischen Belangen, die hier im Vordergrund stehen. Dies gilt nicht nur für die Programmerstellung sondern auch für die Evaluierungstätigkeit. Dies führt zu einem sehr schnellen zeitlichen „Umschlag“ an Informationen und Daten, bei dem alle Beteiligten ständig auf dem aktuellen Stand sein müssen. Bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN kommt hinzu, dass das „Partnerschaftsprinzip“ einen besonderen Stellenwert erhalten hat. Entsprechend viele Akteure sind vor allem vorort in die Programmerstellung zusätzlich involviert.²⁵

5.3 Vorgehensweise und Organisation

Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich hauptsächlich auf die Erfahrungen aus dem Prozess der Ex-ante Evaluation zum Ziel-2-Programm. Allerdings können die Beschreibungen in ganz ähnlicher Weise auf die Gemeinschaftsinitiative URBAN übertragen werden, so dass auf diese im Folgenden kein gesonderter Bezug genommen wird.

Es zeigte sich von Beginn an, dass bei der Erstellung einer Ex-ante Evaluation ein intensiver Dialog zwischen Gutachter und Programmerstellern sowohl notwendig als auch wünschenswert ist. Die Notwendigkeit zu einem umfangreichen Dialog ist gegeben, da die Erfahrungen mit der Erstellung der „neuen“ Ex-ante Evaluation noch vergleichsweise gering sind. Wünschenswert ist dieser Prozess, da die regelmäßige Konsultation und Rückkopplung tatsächlich zu einer Optimierung des Programms geführt haben.

²⁵ Für die Ex-ante Evaluation gilt das Partnerschaftsprinzip in dieser Weise nicht. Hier ist jedoch die Vielzahl der an der Programmkonzeption beteiligten Verwaltungsakteure partnerschaftlich organisiert.

In dem Prozess wurden vom programmerstellenden Referat fertiggestellte Teile des EPPD-Entwurfs an den Auftragnehmer, also den Gutachter, übermittelt. Dieser erstellte im Gegenzug kurzfristige Stellungnahmen, die wiederum von der Evaluierungsstelle des Ressorts entgegengenommen und überprüft werden mussten. Diese Überprüfung beinhaltete zum einen, dass die Vorschläge des Gutachters hinsichtlich ihrer methodischen und inhaltlichen Umsetzbarkeit im Programmentwurf gegeben sein sollte. Der Prozess kann auch als „Kompatibilitätsprüfung“ bezeichnet werden, indem kontinuierlich die Vorgaben der Kommission und die eigenen Ansprüche der verantwortlichen Verwaltung mit den Vorstellungen des Gutachters abgeglichen werden. Die Vorschläge und Anmerkungen des Gutachters bezogen sich einerseits auf inhaltliche, strategische Aspekte des Programms, andererseits aber auch auf seine Gliederung bzw. den Aufbau. So wurde bspw. mit dem Gutachter eine intensive Diskussion über die Einrichtung eines eigenen Innovations-Schwerpunktes geführt. Wie das Verhandlungsmandat, welches die Meinung der Kommission zu dem vorgelegten Programmentwurf dezidiert darstellt und das Ende August bei der Verwaltungsbehörde einging, aussagt, wird auch von Kommissionsseite die Einrichtung eines solchen Schwerpunktes empfohlen.

Im Ergebnis ist für die durchgeführten Ex-ante Evaluationen, wie sie von der EU-Kommission im Rahmen der Programmierungsprozesse verlangt werden, positiv festzuhalten, dass die vom Auftraggeber vollzogenen Überlegungen und Prozesse zu mehr Transparenz und Offenheit führen können. Darüber hinaus eröffnet der Dialog mit und die abschließende Bewertung von einem Gutachter die Möglichkeit, die Programme weiter zu optimieren und die Erfordernisse von Politik und Planern zu überprüfen. Kritisch anzumerken ist, dass die sehr hohen Ansprüche seitens der Kommission, v.a. im Vergleich zu den weitaus geringeren (bis gar nicht vorhandenen) Anforderungen vorangegangener Förderperioden, zu einem Aufwand führen, der an einigen Stellen kaum noch vertretbar scheint. Dieser hohe Aufwand gilt eben nicht nur für das programmerstellende Referat und seine Evaluierungsschnittstelle, sondern insbesondere auch bei dezentralen Organisationseinheiten. Diese organisatorischen Zusatzansprüche werden ergänzt durch methodische Rückschritte bei den Evaluierungserfordernissen: Wurde bis 1999 bei der Programmierung noch die Möglichkeit eingeräumt, zwischen quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden zu wählen, wird nun der Region anscheinend ein Zwang zur Quantifizierung auferlegt. Bereits ex-ante Brutto- und Nettoarbeitsplätze, direkte und indirekte, geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze zu unterscheiden, wie es die Kommission in seinem Verhandlungsmandat zum bremischen Ziel-2-Programm fordert, ist ein äußerst fragwürdiges Anliegen. Zudem wurden diese Forderungen, wohl aus gutem Grund, weder in den Verordnungen noch in den Ar-

beits- und Themenpapieren der Kommission in dieser Begriffssystematik den Regionen zwingend auferlegt. Die Kommission empfiehlt zwar im Arbeitspapier 3 „allen Mitgliedstaaten, ihre Schätzungen und Erhebungen von Daten über die direkten Beschäftigungswirkungen zu verbessern und Schritt für Schritt von der Quantifizierung der Brutto-Arbeitsplätze zur Quantifizierung der Netto-Arbeitsplätze überzugehen“; allerdings fordert sie es nicht ein (vgl. Europäische Kommission 1999b).

Die Abbildung 2 zeigt zusammenfassend den Wandel in den Organisationsstrukturen der Evaluationen der Förderprogramme im bremischen Wirtschaftsressort auf. Deutlich sichtbar wird hier die Zunahme der Interaktionen und Aufgaben. Die im bremischen Wirtschaftsressort eingerichtete Evaluierungsschnittstelle lenkt und „pflegt“ dabei die Kontakte zu allen an der Evaluation beteiligten Akteure.

5.4 Die Halbzeit- und Ex-post Bewertung

Zur Halbzeit- und Ex-post Bewertung können aus heutiger Sicht noch keine konkreten Erfahrungen dargestellt werden. Vorab kann für die „Interim“-Evaluierung, die zur offiziellen Programmhälfte bis Ende 2003 durchzuführen ist, nur eine Einschätzung abgegeben werden. So wird von der Verwaltungsbehörde erneut ein unabhängiger Bewertungssachverständiger beauftragt werden, um die während der Förderphase ermittelten Daten zu bewerten. Der Zweck der Halbezeitevaluierung ist durch die Verordnung 1260/99 (Art. 42) festgelegt: „Die Halbzeitbewertung misst unter Berücksichtigung der Ex-ante Bewertung die ersten Ergebnisse der Interventionen, ihre Relevanz und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Verwendung der Finanzmittel sowie den Verlauf der Begleitung und Durchführung.“ Für die Verwaltungsbehörde würde dies bedeuten, dass die Datensammlung über ein funktionsfähiges, weitgehend optimiertes EDV-Programm bis dahin zu installieren ist. Das bisher in der programmverwaltenden Stelle vorhandene, vom heutigen Stand der Technik zwar veraltete, aber dennoch funktionierende Erfassungssystem kann auf die neuen Anforderungen nur schwer angepasst werden. Daher wurden von Bremer Seite bereits 1999 erste Überlegungen zur Errichtung eines neuen Datenbanksystems (u.a. im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Kommission zum „Elektronischen Datenaustausch“) gestartet. Die intensive Mitwirkung durch das bremische Wirtschaftsressort bei der Gestaltung eines neuen Datenerfassungssystems erweist sich als sinnvoll und notwendig aber auch personalintensiv. Auch die technische und personelle (Qualifikation der Mitarbeiter) Implementation des neuen Erfassungssystems wird voraussichtlich durch einen hohen Aufwand begleitet.

Weitergehende Informationen über die Durchführung der Halbzeitbewertung von Seiten der Kommission, z. B.

in Form eines Arbeitspapiers, gibt es zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Es ist allerdings vorauszusehen, dass die Halbzeitevaluierung, in deren Abhängigkeit unter anderem die „Leistung“ des Programms²⁶ mittels festgelegter Indikatoren zu beurteilen ist, und die Programme erst 2001 anlaufen werden, mit einem enormen Aufwand verbunden sein wird. Insbesondere im Hinblick darauf, dass die Datenerfassung und –auswertung über das bisherige Monitoring hinausgehen sollen. In Anbetracht der Tatsache, dass in den Verordnungen bis einschließlich 1999 noch keine Halbzeitbewertungen und vor allem keine „leistungsgebundene Reserve“ vorgesehen waren wird dies einen zusätzlichen (Personal-)Einsatz von Seiten der Verwaltungsbehörde erforderlich machen. Für die Halbzeitbewertung ist nicht nur eine „einfache“ erste Abschätzung zur Programmentwicklung erforderlich, sondern es ist beabsichtigt, bereits zu diesem Zeitpunkt die Leistung (Wirksamkeit) des Programms zu ermitteln. Zur Folge haben kann ein als nicht leistungsgerecht bewertetes Programm, dass eine „Reprogrammierung“ nötig wird und die Mittel aus der Leistungsreserve des EU-Haushalts dem Programm nicht zugestanden werden. Zudem wird bis Ende 2005 eine Aktualisierung der Halbzeitbewertung in den Verordnungen gefordert, die mit Blick auf die Vorbereitung späterer Interventionen zu erstellen ist. Aus heutiger Sicht kann dazu festgestellt werden, dass durch das vorgeschlagene System der „On-going Evaluation“ von Seiten der Kommission die bisherigen Vorstellungen bezüglich der Methodik zur Ermittlung der längerfristigen regionalwirtschaftlichen Effekte sicherlich nicht erfüllt werden können.

Die Ex-post Bewertung der Ziel-2-Förderphase wird unter Federführung der Europäischen Kommission und Mitwirkung der Mitgliedstaaten/Regionen bis spätestens drei Jahre nach Ablauf des Programmplanungszeitraums durchgeführt werden. Der Zweck der Ex-post Evaluierung ist zwar festgelegt, zur konkreten Umsetzung der Evaluation unter Verantwortung der Kommission können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden.

6. Fazit und Ausblick

Die Evaluierung wirtschaftsstrukturpolitischer Programme im Land Bremen und hier insbesondere die Bewertung der EU-Strukturfondsprogramme gehört zum Selbstverständnis der wirtschaftspolitischen Aktivitäten, wie auch die Evaluationen des WAP und ISP zeigen, und ist trotz der erhöhten Anforderungen durch die neuen Verordnungen nicht nur eine Pflichtaufgabe. Mit der neuen Ziel-2-Förderphase 2000–06 werden sowohl umfassende organisatorische/strukturelle Veränderungen als auch methodische Anpassungen im Rahmen des Bewertungs- und Begleitprozesses eingeleitet. Der organisatorische Wandel von der internen zur externen Evaluation, der im

Rahmen der Ex-ante Evaluation vollzogen wurde, kann aus Sicht des Auftraggebers durchweg als positiv beschrieben werden. Perspektivisch ist jedoch davon auszugehen, dass zeigen die ersten Erfahrungen, dass die Verwaltung im Hinblick auf die Evaluierungstätigkeiten mehr Offenheit und Transparenz demonstrieren muss, um den erhöhten Anforderungen Rechnung tragen zu können. Vor allem die Forderung nach Transparenz wird mit zunehmender Evaluierungshäufigkeit, der Dezentralisierung der Programmumsetzung, der ständigen Begleitung (on-going Evaluation) und den strengen Kontrollmechanismen nahezu obligatorisch. Vorteilhaft ist dies, da somit verwaltungsintern die vielfältigen Strukturen und Prozesse offensichtlicher werden, als auch der Öffentlichkeit die Aufgaben und Tätigkeiten transparenter dargestellt werden können. Allerdings zeichnen sich bereits vom heutigen Standpunkt Grenzen hinsichtlich des Transparenzkriteriums ab: Die Vielzahl der an der Programmgestaltung und -umsetzung beteiligten Akteure (ressortinterne Referate, andere Ressorts, projektentwickelnde Gesellschaften, Projektträger) bringen auch zukünftig Informationsverluste mit sich, die kaum vermeidbar sind. Durch die Hinzuziehung externer Gutachter zur Evaluation der EU-Programme wird jedoch bereits ein gewisses Maß an Transparenz „eingefordert“. Insofern ist die organisatorische Veränderung von der internen zur externen Evaluation, wie es von Seiten der EU-Kommission verlangt wird, zu begrüßen. Problematisch erscheint hingegen die Zunahme des Verwaltungsaufwandes, die durch die neuen Regelungen impliziert wird. Durch Evaluierungshäufigkeit, Datenerfassung, Controlling, Publizität, Finanzkontrollen und neue Leistungskriterien steht zu vermuten, dass der Einsatz von Personal- und Sachkosten zur Erfüllung dieser Aufgaben erweitert werden muss. Es ist daher besonders wichtig darauf zu achten, dass die zu erfüllenden Kriterien in einem vertretbaren Verhältnis zum Programmvolumen stehen, d. h. ein bestimmter Prozentsatz am gesamten Volumen des Programms sollte nicht überschritten werden.

Was bedeutet dies für die Evaluierungskonzeption in Bremen? Es ist absehbar, dass sich der Evaluierungsschwerpunkt von der Ex-post Bewertung zu einer laufenden Bewertung verlagern wird/muss, um die Anforderungen der Kommission erfüllen zu können. Ermöglicht werden soll dies durch eine verbesserte Datenerfassung und

²⁶ Im Rahmen der „Leistungsgebundenen Reserve“ weist die Kommission bis zum 31. 3. 2004 „auf Grundlage des Vorschlags des Mitgliedstaats die Mittel, die im Rahmen der indikativen Mittelzuweisungen je Mitgliedstaat zu Beginn des Planungszeitraums in eine Reserve eingestellt wurden (4 %), als „leistungsgebundene Reserve“ denjenigen OP oder EPPD zu, deren Leistung als angemessen betrachtet wird. Die Leistung wird anhand von Indikatoren beurteilt, die vom Mitgliedstaat in Absprache mit der Kommission festgelegt werden und Aufschluss über die Wirksamkeit, die Verwaltung und die finanzielle Abwicklung geben“ (Europäische Kommission (2000), 29.

eine zunehmende Standardisierung des Berichtswesens. Dabei sind die zeitliche Nähe zum Programmvollzug und die Dezentralisierung bei der Datenerfassung entscheidende Kriterien bei der Umsetzung der gestellten Forderungen. Diese Entwicklung dürfte — aus heutiger Sicht — zu Lasten einer tatsächlichen Ermittlung der Wirkungen

gehen, die überwiegend erst langfristig eintreten. Es bleibt deshalb zu beobachten, ob eine wissenschaftliche Politikberatung und zielgerichtete Steuerung regionalwirtschaftlicher Programme, die auf eine längerfristige Stabilisierung der Wirtschaftsstrukturen abzielen, hierdurch verbessert wird.

Literaturverzeichnis

- BAW* (1994): Evaluierungsstudie zum operationellen Ziel-2-Programm der Phase I (1989–92) im Land Bremen; Teil B; Der Senator für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Juni.
- BAW* (1997a): Zwischenbewertung des Operationellen Ziel-2-Programms der Phase III (1994/96) — Evaluierung der investiven Förderung (EFRE-Evaluierung), Mai.
- BAW* (1997b): Evaluierung der investiven Ziel-2-Förderung (EFRE-Evaluierung) zum operationellen Ziel-2-Programm der Phase II (1992/93); Band B, im Auftrag des Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten, Juni.
- BAW* (1999): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen im Rahmen der Ziel-2-Förderung (1994–99) insbesondere der Phase III (1994–96) im Land Bremen; Endbericht; im Auftrag des Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten, November.
- Bachtler, J., R. Downes* (1996): Ex-ante Evaluierung der Strukturfonds: Erfahrungen und Erkenntnisse. In: *Raumforschung*, H. 23/96, 44–49.
- Europäische Kommission* (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994–1999, Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg.
- European Commission* (1997): Ex-post Evaluation of the 1989–1993 Objective 2 Programmes. Synthesis Report, (Series: Evaluation and Documents No. 4, September 1997), Brussels.
- Europäische Kommission* (1999a): Die Ex-ante-Bewertung der Strukturfondsinterventionen („Methodisches Arbeitspapier 2“); Brüssel.
- Europäische Kommission* (1999b): Indikatoren für die Bewertung und Begleitung: Eine indikative Methode („Methodisches Arbeitspapier 3“); Brüssel.
- Europäische Kommission* (1999c): Durchführung der leistungsgebundenen Reserve für die Strukturfondsinterventionen („Methodisches Arbeitspapier 4“), Brüssel.
- European Commission* (1999d): MEANS Collections, Evaluation of socio-economic programmes, Luxemburg.
- European Commission* (1999e): Objective 2 — Experiences, Lessons and Policy Implications, Brussels.
- Europäische Kommission* (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000–2006, Kommentare und Verordnungen; Luxemburg.
- Frankenfeld, P.* (1994): Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung, in: Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung — *BAW* (Hrsg.) Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (BZW), 17. Jg., Nr. 4.
- Frankenfeld, P., M. Wildner, A. Frede* (1995): Wandel der Instrumente — Wandel der Bewertungen! Evaluierungen von bremischen Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik. In: *BAW-Monatsbericht* Nr. 4.
- Frankenfeld, P.* (1996): Leitgedanken der WAP-Evaluierung. In: *BAW* (Hrsg.): BZW, 19. Jg., Nr. 4, 7–28.
- Frankenfeld, P.* (1997a): Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen — Bewertungen regionaler Strukturpolitik im Spannungsfeld zwischen überzogenen Erwartungen und Verweigerungen. In: *BAW* (Hrsg.): BZW, 20. Jg., Nr. 4, 5–50.
- Frankenfeld, P.* (1997b): Zum Stand der Kunst — Teil II. In: *BAW-Monatsbericht*, Nr. 4.
- Gürbüz, M.* (1996): Projekt-WAP-Evaluierung; Zwischenbericht, *BAW-Arbeitspapier* Nr. 15.
- Jakoby, H.* (1999): Reform der EU-Strukturfonds — Handlungsbedarf in den Ländern für die neue Programmperiode 2000–2006. In: *WSI-Mitteilungen*, 52. Jg. Nr. 6, 407–414.
- Ridder, M.* (2000): Ex-ante Evaluierung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Ziel 2-Förderung 2000–2006 im Land Bremen, Delmenhorst 2000.
- Schwender, T., M. Pohl, A. Fischer* (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen im Rahmen der Ziel-2-Förderung (1994–99) insbesondere der Phase III (1994–96) im Land Bremen. In: *BAW* (Hrsg.), Regionalwirtschaftliche Studien Nr. 16.
- Wiebe, S.* (1997): Die neue Ziel-2-Förderung in Bremen (1997–1999). In: *BAW-Monatsbericht*, Nr. 10.
- Wiebe, S.* (1999): Regionalpolitik in Bremen ab dem Jahr 2000. In: *BAW-Monatsbericht*, Nr. 10.

**Evaluation of Economic Development Programmes —
The Case of the EU Structural Funds Programmes in Bremen**

Summary

The fifth Objective-2-Programme of the European Structural Funds for the Free Hanseatic City of Bremen is under consultation for its approval. On one hand, Bremen can rely on experiences of former EU programming periods, but has, on the other hand, to take various new requirements of the EU-Commission into account — particularly concerning evaluation activities. Beside those EU requirements, Bremen also has to consider its own regional economic programmes and their evaluation standards. Until 1999, the evaluations were performed internally by an administrative unit. Starting with the new period 2000–2006, the evaluations are performed by an external evaluator. Together with the extended requirements of the Commission regarding evaluation frequency and intensity, data coverage, decentralisation, financial control and evaluation methods this leads to a nearly complete readjustment of the existing evaluation system. Positive effects will be a higher transparency and credibility; negative impacts will be caused by higher expenditure and more distance between the evaluator and the administrative procedures.