

Martin Gornig und Kathleen Toepel

Evaluierung von Wettbewerbsmodellen in der Regionalpolitik

Das Regionalprogramm in Schleswig-Holstein

Kurzfassung

Die Differenzierung sowohl der regionalen Problemlagen als auch der betrieblichen Standortanforderungen macht es aus regionalwissenschaftlicher Sicht notwendig, die Regionen stärker in die Regionalpolitik einzubeziehen. In der praktischen Politik haben daher die Bemühungen zur verstärkten Einbindung der Regionen in die Förderpolitik der Länder zugenommen. In Schleswig-Holstein wird dies im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs regionaler Projekte verfolgt. Die Regionalisierung der Regionalpolitik und insbesondere ein solcher Qualitätswettbewerb stellt hohe Anforderungen an die Evaluierung. Am Beispiel des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein wird hier ein Evaluierungsdesign vorgestellt, das praktikable Lösungsvorschläge für die Ex-ante-, begleitende und Ex-post-Bewertung solcher Förderprogramme bietet.

1 Ausgangssituation

Die Regionalpolitik in Deutschland steht in den 90er Jahren vor neuen Herausforderungen.¹ Sie sind zum einen bestimmt durch die zunehmende Differenzierung regionaler Problemlagen, die vor allem mit der deutschen Vereinigung und der Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas im Zusammenhang stehen. So sind sowohl die Bandbreiten klassischer Problemkonstellationen in ländlich-peripheren und altindustriellen Regionen in bezug auf Industrialisierungsgrad und Sektorausrichtung der Monostrukturen weit größer geworden als in der Vergangenheit, als auch neue Problemsituationen hinzugekommen (z.B. Grenzpendler, Konversionslasten). Als neue Herausforderung für die Regionalpolitik stellen sich zum anderen zunehmende Differenzierungen betrieblicher Entwicklungsprozesse im Rahmen des technologisch-organisatorischen Wandels der Wirtschaft dar. Sie lassen sich u. a. an der verstärkten Internationalisierung von Produktion und Absatz immer weiterer Wirtschaftsbereiche festmachen. Als Folge unterscheiden sich die Anforderungen der Wirtschaft an das regionale Umfeld auch in den Fördergebieten je nach Branche und

Unternehmenstyp noch stärker als bisher.

Diesen neuen Herausforderungen kann insbesondere durch eine stärkere Einbeziehung der Regionen in die Regionalpolitik begegnet werden, vor allem, weil in den Regionen die konkreten Defizite und der spezifische Förderbedarf unmittelbar wahrgenommen werden.² Zu den frühen Beispielen der Umsetzung solcher Ansätze in der deutschen Regionalpolitik zählen die Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen. In jüngerer Zeit sind solche Aktivitäten auch in einigen neuen Bundesländern, wie z.B. in Sachsen-Anhalt, zu beobachten. Im Zentrum steht dabei der Entwurf regionaler Entwicklungskonzepte durch die gesellschaftlichen Gruppen vor Ort. Über die mögliche Präferenzierung der aus den Entwicklungskonzepten abgeleiteten Projekte in den fachspezifischen Landesprogrammen gegenüber anderen³ finden sie indirekt Eingang in die Fördermaßnahmen.

Ein anderer Weg zur Stärkung der Partizipation der Regionen ist in Schleswig-Holstein beschritten worden. Das Land hat Mitte der 90er Jahre seine vielfältigen regionalen Förderaktivitäten in einem Regionalprogramm für

strukturschwache ländliche Räume gebündelt. Fördergebiete sind die Westküste, der Landesteil Schleswig und Teile der Kreise Rendsburg-Eckernförde, Plön und Ostholstein. Schwerpunkt der Förderung ist die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Hierunter fällt vor allem die Erschließung oder Wiedernutzbarmachung von Industrie- und Gewerbegebieten, die Errichtung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, Technologie- und Gründerzentren sowie Erschließungsmaßnahmen für den Fremdenverkehr, z.B. auch durch Kultur- und Freizeitprojekte. Die Projektauswahl auf der Landesebene findet im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs statt. In diesen Wettbewerb bringen die Förderregionen ihre Projekte mit unterschiedlicher Prioritätensetzung ein. Ansätze in ähnlicher Richtung gibt es beispielsweise auch in Niederösterreich.⁴

Die Regionalisierung der Regionalpolitik im allgemeinen und insbesondere in Form eines Qualitätswettbewerbs stellt hohe Anforderungen an die Evaluierung. Sie bewegen sich in einem Spannungsverhältnis, das sich aus der komplexen Bewertung von Projektqualität, den externen Evaluierungsanforderungen des Landes und der EU

sowie der Notwendigkeit verwaltungstechnisch praktikabler und akzeptabler Lösungen ableitet. Im Rahmen einer Untersuchung des DIW⁵ wurde ein Evaluierungsdesign zur Bewertung und Weiterentwicklung des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein entwickelt. In diesem Beitrag, der die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung widerspiegelt, wird zunächst ein Überblick über mögliche Evaluierungsformen gegeben und deren Bedeutung für die spezifische Bewertung von Wettbewerbsmodellen betrachtet. Anschließend werden die in Schleswig-Holstein im Rahmen des Qualitätswettbewerbs konkret angewandten Auswahlverfahren und -kriterien der Projektauswahl analysiert und die ersten Förderergebnisse 1994 bis 1996 bewertet. Zusammenfassend werden schließlich Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bewertungsverfahren im Regionalprogramm in Schleswig-Holstein vorgestellt.

2 Evaluierungsformen: Schwerpunktsetzung bei Wettbewerbsmodellen

Der Forschungsbereich „Evaluierung“ hat in den letzten Jahren einen starken Entwicklungsschub erfahren.⁶ Im Rahmen einer umfassenden Funktionsbeschreibung von Evaluierung geht es dabei nicht mehr nur um die Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Wirkungen, sondern auch um die Bewertung der Konzeption, Ausgestaltung und Umsetzung staatlicher Interventionsprogramme. Mit dieser Ausweitung hat zugleich eine Ausdifferenzierung der Forschungsansätze eingesetzt. Zur Systematisierung der unterschiedlichen Evaluierungsformen können zwei Dimensionen unterschieden werden:⁷

- Evaluierungsstadium,
- Evaluierungsobjekt.

Evaluierung ist in verschiedenen Stadien möglich: vor Beginn der Intervention, begleitend während der Durchführung und nach Abschluß von Maßnahmen. Entscheidend für diese

Differenzierung ist der Zeitpunkt der Durchführung der Evaluierung (zeitlicher Standpunkt des Evaluators). In der Terminologie haben sich für die drei Evaluierungsstadien bzw. -standpunkte die Bezeichnungen Ex-ante-, begleitende (on-going) und Ex-post-Evaluierung etabliert.⁸

Die Unterscheidung nach der Art des Evaluierungsobjekts berücksichtigt die unterschiedlichen Aggregations Ebenen, auf denen die Maßnahmen betrachtet werden können. Sie beziehen sich entweder auf das Interventionsprogramm insgesamt (Makroebene) oder die einzelnen konkreten Projekte eines Programms (Mikroebene). Auf der Programm- oder Makroebene stehen die Gesamtstruktur des Programms und die Ausgestaltungsregelungen auf dem Prüfstand. Auf der Projekt- oder Mikroebene ist es der Erfolg der Einzelmaßnahme.

Die Bedeutung der nach Evaluierungsstadium und -objekt differenzierten Evaluierungsformen kann je nach Interventionstyp und Maßnahmenart unterschiedlich sein. Werden beispielsweise Fördermittel nach einem festen Kriterienraster vergeben, wie in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, ist für den Fördererfolg die zieladäqua-

te Festlegung des Kriterienrasters entscheidend. Entsprechend ist bei solchen Maßnahmen die Ex-ante-Evaluierung auf Programmebene von besonderer Bedeutung. Betrachtet man dagegen Fördermodelle wie die Investitionspauschale für ostdeutsche Gemeinden, beschränkt sich die Evaluierung weitgehend auf die Überprüfung, ob die Förderung sachgerecht eingesetzt wurde und ob sie insgesamt erfolgreich war. Im Mittelpunkt steht in diesem Fall daher die Ex-post-Evaluation des Programms.

Mit dem Wettbewerbscharakter des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein verbinden sich wiederum andere spezifische Anforderungen an die Bedeutung der einzelnen Evaluierungsformen (Übersicht 1). Die Schlüsselgröße für den regionalpolitischen Erfolg ist die „richtige“ Projektauswahl. Besonders hohe Anforderungen sind daher an die Ex-ante-Evaluierung auf Projektebene zu stellen. Die Evaluierung muß auf den möglichen Beitrag der Projekte zur Zielerreichung ausgerichtet sein. Eine Gegenüberstellung zu den erwarteten Kosten sollte darüber hinaus zumindest grobe Abschätzungen des Nutzen-Kosten-Verhältnisses beinhalten. Auf der Seite der Programmträger bedeutet dies, daß eine klare und nachvoll-

Übersicht 1

Bedeutung unterschiedlicher Evaluierungsformen im Regionalprogramm Schleswig-Holstein

Evaluierungs- objekt	Evaluierungsstadien		
	ex-ante	begleitend	ex-post
Programme			
Projekte			

 = mäßige Bedeutung
  = hohe Bedeutung
  = sehr hohe Bedeutung

ziehbare Zielstellung des Programms formuliert werden muß. Eine Abschätzung des Zielerreichungsbeitrags der Projekte setzt die konkrete Ableitung von Zielindikatoren voraus. Diese können sowohl quantitativen als auch qualitativen Charakter besitzen.

In der begleitenden Evaluierung eines Wettbewerbsmodells wie in Schleswig-Holstein kommt es vor allem darauf an, in der Umsetzungsphase Informationen über die Paßfähigkeit der Programmstruktur zu gewinnen. Größere Fehlentwicklungen können so vermieden werden. Auf der Projektebene ist es dazu erforderlich, zumindest Informationen über den Abruf der Mittel, über den Stand der Projektrealisierung und über die unmittelbaren Wirkungen kontinuierlich aufzubereiten. Bei der Ex-post-Evaluierung stehen in Wettbewerbsmodellen die einzelnen Projekte im Mittelpunkt, um durch die Gegenüberstellung der tatsächlichen Ergebnisse mit den erwarteten Ergebnissen aus der Ex-ante-Evaluierung eine ständige Weiterentwicklung der Zielgenauigkeit im Auswahlverfahren zu erreichen.

3 Projektauswahl im Regionalprogramm: Bisheriges Verfahren

In Schleswig-Holstein ist durch die verstärkte Einbindung der regionalen

Ebene in die Entscheidungsabläufe ein vergleichsweise neuer Politikansatz gewählt worden. Die verschiedenen Akteure sollen dabei ihre unterschiedlichen Sichtweisen und Beurteilungskriterien in den Wettbewerb einbringen. An dem Auswahlverfahren sind regionale Beiräte und Geschäftsstellen, Fachressorts in den einzelnen Ministerien und der Staatskanzlei (Landesplanung), ein Koordinierungsreferat im Wirtschaftsministerium und eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) beteiligt. In diesem Abschnitt werden die Aufgaben der Akteure im Verfahren sowie die zugrundegelegten Bewertungskriterien systematisiert und Probleme im bisherigen Ex-ante-Evaluierungsverfahren herausgearbeitet. Die Übersichten 2 und 3 verdeutlichen den bisherigen Ablauf.

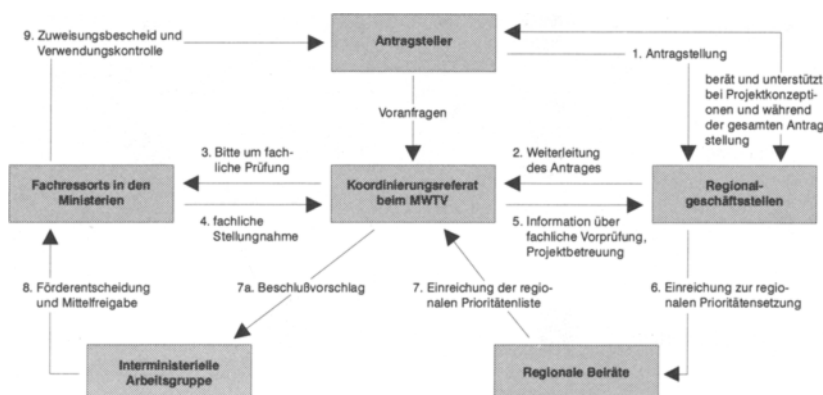
Bei der regionalen Prioritätensetzung der Förderanträge im Regionalprogramm kommt den *Regionalen Beiräten* eine zentrale Rolle zu. In allen Regionen sind die Beiräte aus Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften und der Wirtschaft (Kammern, Gewerkschaften u. a.) zusammengesetzt. Die Regionalen Beiräte haben u. a. die Aufgabe, „Projektanträge der jeweiligen Region zu begutachten und aus regionaler Sicht Förderprioritäten entsprechend der Zielsetzung des Regionalprogramms festzulegen“.⁹ Die Beschlüsse der Beiräte haben jedoch nur empfehlenden Charakter. Die regionalen Prioritätenlisten kommen aufgrund

regionaler Kenntnis der Problemlagen, Bedarfe und der Projektträger sowie auf der Basis von regionalen Zielvorstellungen zustande. Die zugrundegelegten Kriterien sind bisher allerdings wenig transparent, da auch die regionalen Zielvorstellungen nur implizit vorhanden sind. Erste Ansätze zur Ausarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten als Grundlage der Bewertung der Einzelprojekte sind inzwischen vorhanden.

Die *regionalen Geschäftsstellen* bereiten die Entstehung der regionalen Prioritätenlisten vor. Zu ihrem Aufgabenbereich zählt darüber hinaus auch die Beratung und Information von Projektträgern sowie die direkte Akquisition von neuen Projekten. Noch vor Befassung des Regionalen Beirats mit den einzelnen Projekten wird von den Geschäftsstellen i. d. R. mit den Fachressorts in den Landesministerien abgeklärt, ob das jeweilige Projekt grundsätzlich förderfähig wäre. Zur Vorbereitung der IMAG-Sitzungen füllen die Mitarbeiter der Geschäftsstellen (seit Ende 1995) einen vorgegebenen Fragebogen gemeinsam mit dem Projektträger aus, der neben den fachlichen Stellungnahmen der Landesministerien die Entscheidungsgrundlage für die IMAG-Mitglieder bilden soll.

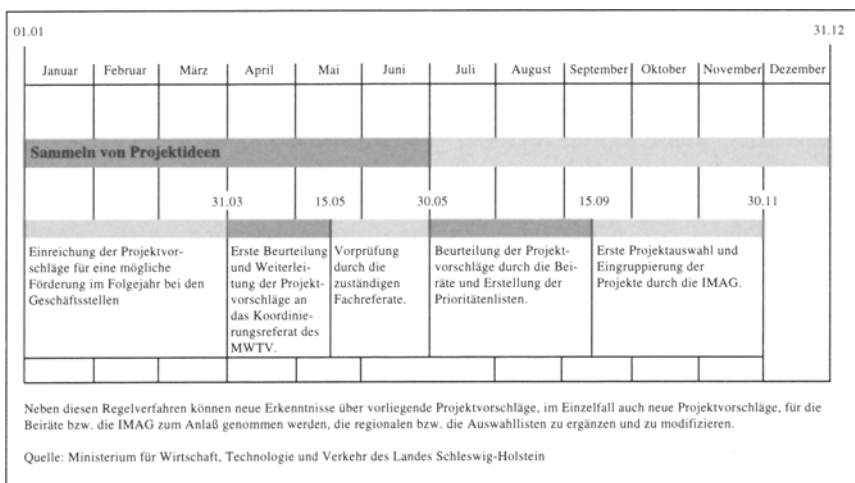
Das *Koordinierungsreferat* im Wirtschaftsministerium fordert die für das Projekt zuständigen Fachressorts zur Stellungnahme auf. Die fachbezogenen Einschätzungen beruhen in erster Linie auf den Antragsunterlagen des Projektträgers in Abhängigkeit vom Projekttyp. An dieser Stelle gehen auch übergeordnete Zielvorstellungen des Landes in das Verfahren ein. Von der Landesplanung werden die Projekte dahingehend bewertet, ob sie in die raumordnerischen Leitbilder und Zielvorstellungen (z. B. in Bezug auf Schwerpunkttore) passen. Beurteilt wird von den Fachressorts weiterhin die Paßfähigkeit des Einzelprojektes in fachspezifische Konzeptionen (z. B. Hafenentwicklungskonzept, Touris-muskonzeption). Außer dem Weg über das Koordinierungsreferat bestehen im Vorfeld häufig direkte Kontakte der

Übersicht 2
Antrags- und Bewilligungsverfahren im Regionalprogramm



Übersicht 3

Zeitliches Verfahren im Regionalprogramm



Ressorts zum Projektträger, der sich durch die Fachressorts informieren und beraten läßt. Die fachlichen Stellungnahmen werden vom Koordinierungsreferat gemeinsam mit den regionalen Prioritätenlisten zu einem Beschlußvorschlag für die IMAG zusammengeführt.

Die *IMAG-Mitglieder* erhalten vor dem Sitzungstermin als Entscheidungsgrundlage den Beschlußvorschlag des Koordinierungsreferats. Er beinhaltet den vom Projektträger ausgefüllten Fragebogen, eine Kurzfassung der fachlichen Stellungnahme des zuständigen Ministeriums und eine Information über die Position des jeweiligen Projekts auf der regionalen Prioritätenliste. Im Rahmen der Untersuchung ergab sich allerdings, daß die Unterlagen zur Beurteilung „fachfremder“ Projekte nicht ausreichend sind. Für eine Beurteilung der Projekte nach den übergreifenden Zielstellungen des Regionalprogramms fehlen systematisierte und vergleichbare Kriterien. Neben dem Einholen von fachlichen Bewertungen relevanter Projekte im eigenen Haus bleibt für die Beschlußfassung über fachfremde Projekte im Vertrauen auf die Richtigkeit der Stellungnahmen anderer Fachressorts lediglich das Merkmal „Projekt ist allgemein/regional sinnvoll“ ausschlaggebend, ohne daß dafür einheitliche Entscheidungskriterien vorliegen. Die

IMAG stuft die Projekte auf ihrer Sitzung entsprechend ihrer Förderwürdigkeit ein bzw. lehnt sie für eine Förderung ab.

Die Problemfelder im bisherigen Auswahlverfahren lassen sich zu drei Kernpunkten zusammenfassen:

- Die komplexe Zielstellung des Regionalprogramms fordert von den einzelnen Akteuren eine vielfältige Bewertung aller Projekte, die auf der Basis der bisherigen Informationsgrundlagen kaum zu leisten ist.
- Das Verfahren ist hinsichtlich der Ableitung der Projektauswahl aus den verschiedenen Ober- und Unterzielen des Regionalprogramms wenig transparent.
- Dem hohen politischen Stellenwert des regionalen Votums wird im Auswahlverfahren nur indirekt Rechnung getragen.

Bei der Weiterentwicklung des Qualitätswettbewerbs sollten diese Probleme berücksichtigt werden. Im einzelnen geht es darum, die Informationsgrundlagen der beteiligten Akteure und die Verarbeitung der Informationen zu verbessern, die Ableitung der Projektauswahl aus dem komplexen Zielkatalog transparenter zu gestalten sowie einen Vorschlag zur direkten Einbeziehung der regionalen Einschätzungen in das Auswahlverfahren zu entwickeln.

4 Förderung aus dem Regionalprogramm: Ergebnisse 1994–1996

Um erstmals ein Bild über die erreichten Förderergebnisse des Regionalprogramms und damit auch über die Zielgenauigkeit des Qualitätswettbewerbs bei der Programmsteuerung zu gewinnen, führte das DIW für den Förderzeitraum 1994 bis 1996 eine Ex-post-Evaluierung des Regionalprogramms durch. In diesem Zeitraum wurden mit Fördermitteln in Höhe von rund 87 Mio. DM insgesamt 58 Projekte gefördert. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug ca. 156 Mio. DM.

Der festgestellte hohe Bewilligungs- und Auszahlungsstand spricht dabei für eine gute Akzeptanz des Regionalprogramms durch die Projektträger. Das Verfahren der Regionalprogrammförderung wird von den Projektträgern überwiegend positiv beurteilt. Ein deutlicher Schwerpunkt bei der Förderung wird im Bereich der Gewerbegebietserschließungen und anderen Projekten der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Abwasserprojekte, touristische Infrastrukturen etc.) gesetzt. Diese Projekte haben mit über 80 % der Bewilligungen und geförderten Investitionen ein deutliches Übergewicht. Dies entspricht den Vorgaben der Programmsteuerung, die sich aus den Aufforderungen des Parlaments und des Landesrechnungshofes ergeben.

Bei der Beurteilung der Effekte der Förderung stehen entsprechend der Zielstellung des Regionalprogramms die Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkungen im Mittelpunkt. Die Ermittlung und Abschätzung der Gesamtbeschäftigungswirkung des Regionalprogramms und der damit verbundenen Wirkungen auf Qualifikation und Beschäftigung gestaltet sich jedoch derzeit äußerst schwierig. Eine durchgängige Quantifizierung der Beschäftigungseffekte konnte hier allerdings für den Bereich der unmittelbaren Beschäftigungswirkungen vorgenommen werden.

Zu den unmittelbaren Wirkungen zählen Beschäftigungseffekte während der Bau- und Erstellungsphase der Infrastruktureinrichtungen und sonstiger Projekte in der Größenordnung von 5 000 Personenmonaten sowie die Beschäftigungseffekte direkt in den geförderten Infrastruktureinrichtungen. Für das Gesamtprogramm errechnet sich ein direkter Beschäftigungseffekt von rund 550 erhaltenen und 90 neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Die Projekte der Gewerbegebietserschließungen und im Tourismusbereich tragen hierzu am stärksten bei.

Von den meisten bisher geförderten Projekten gehen keine Qualifizierungswirkungen aus. Lediglich die Projekte direkt zum Um- oder Ausbau von Ausbildungseinrichtungen tragen konkret zur Verbesserung der Qualifikationen des Erwerbspersonenpotentials bei. Sieht man einmal davon ab, daß jeder erhaltene Arbeitsplatz auch zum Erhalt der jeweilig erforderlichen Qualifikation beiträgt, sind z.B. Gewerbegebietserschließungen und Instandhaltungsarbeiten in Häfen zur Verbesserung der Qualifikationen ungeeignet.

Trotz der Schwächen in bezug auf die qualifikationsspezifischen Ziele sind insgesamt die Vorgaben der Programmsteuerung hinsichtlich des fachlichen und regionalen Projektmixes im wesentlichen erfüllt worden. Es besteht jedoch die Gefahr, daß durch eine zu starke Lenkung des Qualitätswettbewerbs in diese Richtung den Regionen der Weg verbaut wird, auch andere Projekte außerhalb der „harten“ wirtschaftsnahen Infrastruktur in die Förderung aus dem Regionalprogramm aufzunehmen. Angesichts der bereits erreichten Förderergebnisse sollte der Schwerpunkt der Förderung zwar auf dem Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur bestehenbleiben, aber der Spielraum für andere Projekte, z.B. fremdenverkehrsrelevante Infrastrukturen, Ausbildungseinrichtungen, technologieorientierte Infrastrukturvorhaben, sollte größer werden. Richtschnur für die Entscheidung über das konkrete Projekt sollte dabei seine

Paßfähigkeit in die regionalen Entwicklungskonzepte sein. Wo erschlossene Gewerbegebiete der entscheidende Engpaßfaktor für die regionale Entwicklung sind, sollte dementsprechend auf eine Förderung solcher Projekte aus dem Regionalprogramm weiterhin nicht verzichtet werden.

5 Weiterentwicklung des Regionalprogramms: Vorschläge zum Auswahlverfahren

Bei der Weiterentwicklung des Auswahlverfahrens sollte die Beschreibung der regionalen Bedeutung von einzelnen Projekten stärker auf die Beziehung des jeweiligen Projekts zur wirtschaftlichen Ausgangssituation der Region und zur regionalen Entwicklungsstrategie eingehen. Hierzu sind durch die Beschreibung von regionalen Stärken-Schwächen-Profilen¹¹ erste Grundlagen entwickelt worden, die den regionalen Akteuren einen Anstoß geben sollen, sie weiter zu konkretisieren, zu ergänzen und hinsichtlich der Ausrichtung der regionalen Entwicklungsstrategie zu bewerten.

Verbesserungen des Auswahlverfahrens müssen zudem vor allem am Grundproblem der Notwendigkeit fachfremder Bewertungen durch die IMAG-Mitglieder ansetzen. Grundgedanke der längerfristigen Weiterentwicklung des Qualitätswettbewerbs ist daher die Überlegung, daß jeder Vertreter von seinem fachlichen Standpunkt aus den Beitrag der einzelnen Projekte zu den Zielen des Programms am besten beurteilen kann. Dasselbe gilt für die regionalen Vertreter hinsichtlich ihrer regionalen Kenntnis sowie für die Landesplanung in bezug auf die raumordnerischen Zielvorstellungen. Umgesetzt werden könnte dies durch die Einführung einer „Fachbewertungsmatrix“, aus der über gewichtete zielbereichsbezogene Einzelbewertungen der Vorschlag einer Prioritätenliste über alle Projekte abgeleitet werden kann.

Die Orientierung auf eine fachliche Einzelbewertung kann zunächst zu ei-

ner Straffung der Verwaltungsabläufe im Auswahlverfahren beitragen, da die intensive Analyse von fachfremden Bereichen durch die jeweiligen Fachressorts entfällt. Vor allem aber soll mit der Weiterentwicklung des Auswahlverfahrens die Umsetzung des komplexen Zielsystems des Regionalprogramms bei der Projektbewertung transparenter gemacht werden, um den internen und externen Anforderungen an die Evaluierung besser gerecht zu werden als bisher.

Die Zielbereiche lassen sich dabei unmittelbar aus der Förderrichtlinie des Programms ableiten. Hauptziel ist derzeit die Verbesserung der Beschäftigungs- und Qualifizierungschancen, wobei beides nach der Formulierung der Richtlinie als gleichwertig anzusehen ist. Herausgehoben wird in diesem Zusammenhang die Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkung insbesondere auch für Frauen. Die vorrangig zu fördernden Leitprojekte sollen darüber hinaus positive Effekte in möglichst vielen anderen Bereichen haben, die untereinander als gleichwertig anzusehen sind. Dazu zählen die Bereiche Agrarstrukturwandel, Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Marketing, Information und Kommunikation, Natur- und Umweltschutz. Bei einem solchen Fachbewertungskonzept wäre vom Land festzulegen, wer von den Fachressorts für welchen Zielbereich zuständig ist, um von ihrem Fachstandpunkt aus für den jeweiligen Zielbereich eine Bewertung der Projekte (über alle Förderregionen) vorzunehmen.

Bei einem Konzept der durchgängig zielbereichsbezogenen Fachbewertung wäre es darüber hinaus möglich, die regionale Bedeutung und Paßfähigkeit der Projekte als eigenständigen Zielbereich anzusehen. Ihr besonderes Gewicht leitet sich aus den Zielsetzungen des Regionalprogramms ab. Neben der Bewertung hinsichtlich der Zielbereiche durch die Landesbehörden würde im hier vorgeschlagenen Verfahren auch die regionale Stellungnahme zur Förderpriorität der Projekte gleichberechtigt abgebildet. Zuständig für die Bewertung der regionalen Bedeutung

wären die regionalen Beiräte und, soweit es sich um Projekte mit überregionaler Bedeutung handelt, die Landesplanung.

Die zielbereichsbezogene fachliche/regionale Bewertung sollte nach einem einheitlichen Darstellungsmuster vorgenommen werden. Aufgrund der auch auf der fachlichen/regionalen Ebene nicht eindeutigen Ex-ante-Ermittlung der jeweiligen potentiellen Zielbeiträge der Projekte kann dabei nur eine grobe Unterteilung in den Bewertungsdarstellungen erfolgen.

Das Koordinierungsreferat führt die fachbezogenen und regionalen Bewertungen zu einer Bewertungsmatrix mit den Zielbereichen (Spalten) und Einzelprojekten (Zeilen) zusammen (Übersicht 4). Aus dem Gesamteindruck der Einzelbewertungen könnte nach einem „freien Verfahren“ der Abwägung der Projekte untereinander unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedeutung der einzelnen Zielbereiche und anderen zu beobachtenden Bedingungen, wie die des fairen oder gebremsten Wettbewerbs (regionale Ausgewogenheit), ein Vorschlag einer Prioritätenliste der Projekte erstellt werden.

Alternativ zu einem „freien Verfahren“ der Zusammenführung der zielbereichsbezogenen Einzelbewertungen durch das Koordinierungsreferat wäre

auch eine formale Ableitung der vorläufigen Prioritätenliste aus dem Zielsystem des Regionalprogramms möglich. Bei der Erstellung der Prioritätenliste über konkret festgelegte Gewichte der einzelnen Zielbereiche könnte die Transparenz des Auswahlverfahrens in bezug auf das Zielsystem noch erhöht werden. Voraussetzung für die formale Ableitung der Prioritätenliste aus den gewichteten Einzelbewertungen für die Zielbereiche ist allerdings eine quantitative Umsetzung des Bewertungsschemas.¹²

Bedingung für eine quantitative Umsetzung des Bewertungsschemas ist die Zuordnung von Gewichten für die einzelnen Zielbereiche. Gemäß der jetzigen Förderrichtlinie müßten die Einschätzungen zu den Beschäftigungs- und Qualifizierungswirkungen das höchste Gewicht erhalten, gefolgt von der frauenpolitischen Bewertung und den anderen fachbezogenen Zielbereichen. Entschieden werden müßte weiterhin, welches Gewicht den regionalen Rangfolgen zukommen soll. Gemäß den bisher ausgesprochenen Willenserklärungen zur regionalen Mitsprache bei der Entscheidungsfindung im Regionalprogramm sollte der regionalen Bewertung ein hohes Gewicht zukommen.

Bei der Verwendung einer quantitativen „Fachbewertungsmatrix“ darf allerdings nicht übersehen werden, daß

ein solches „technisches“ Verfahren der Ermittlung eines Rangfolgenvorschlags auch methodisch bedingte Gefahren in sich birgt. Die entstehende Förderrangfolge wäre in jedem Fall lediglich scheinbar objektiv. So ist die Gefahr „strategischer“ Punktvergabe sicher nicht auszuschalten. So hat die Ausschöpfung bzw. Nichtausschöpfung der Bandbreite der Differenzierungsmöglichkeiten (d.h. Gleichbewertung aller Projekte) durch einzelne Akteure Einfluß auf ihr tatsächliches Gewicht bei der Bestimmung der Förderpriorität innerhalb der Fachbewertungsmatrix. Jedoch ergibt sich daraus ein durchaus beabsichtigter Disziplinierungseffekt zur Offenlegung der jeweiligen Präferenzen.

6 Fazit

Der Wettbewerbscharakter von regionalen Förderprogrammen – wie dem in Schleswig-Holstein – stellt hohe Anforderungen an die Evaluierung. Dies gilt in erster Linie für die Ex-ante-Evaluierung von Projekten. Will man allerdings die Regionalisierung der Regionalpolitik über die Formulierung unverbindlicher regionaler Entwicklungsziele hinaus vorantreiben, sind komplexe Bewertungsverfahren bei der Projektauswahl unumgänglich.

Das Regionalprogramm in Schleswig-Holstein zeigt dabei, daß durch ein Wettbewerbsverfahren durchaus ein praktikabler Weg zur stärkeren Mitbestimmung der Regionen in der Regionalpolitik unter Beachtung raumordnerischer Zielsetzungen entwickelt werden kann. So erscheinen auch die Probleme im bisherigen Projektauswahlverfahren durchaus lösbar.

Kern des Verfahrensvorschlags für die Projektauswahl in einem Wettbewerbsmodell ist eine „Fachbewertungsmatrix“. Sie dient zunächst der Herstellung von Transparenz bei der Bewertung von Projekten hinsichtlich ihres Zielbeitrags in einem komplexen Zielsystem. Mit diesem Verfahren ist es möglich, den Stellenwert der einzelnen Ziele über die Setzung von ent-

Übersicht 4
„Fachbewertungsmatrix“

Zielbereich	Regionale Rangfolge	Beschäftigung	Qualifizierung	Frauen	Agrarstrukturwandel	Technologietransfer	Forschung und Entwicklung	Marketing	Information Kommunikation	Natur- und Umweltschutz
Zuständigkeit ²⁾ (Vorschlag)	Regionale Beiräte	VII/IX	III/VII	III	VIII	VII/X	X	VII	VII/X	XI
Projekt	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾	Bewertung ¹⁾
Projekt A										
Projekt B										
Projekt C										
Projekt D										
Projekt E										
Projekt F										
Projekt G										

1) Zielbeitrag: klein / mäßig / hoch / sehr hoch.
2) Die römischen Ziffern stehen für die einzelnen Ressorts:
III: Frauen/Bildung
VII: Wirtschaft
VIII: Landwirtschaft
IX: Arbeit/Soziales
X: Wissenschaft/Forschung/Kultur
XI: Natur/Umwelt

sprechenden Gewichten abzubilden. Abgesichert wird dabei die gleichberechtigte Berücksichtigung aller Zieldimensionen bei allen Projekten. Zugleich kann das regionale Votum direkt in die Bewertung eingehen.

Anmerkungen

(1)

Vgl. Gornig, M. u.a.: Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. – Berlin 1996. = Sonderheft des DIW, Nr. 157 und Klemmer, P.: Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume. – Sprockhövel 1995

(2)

Scharff, R.: Grundzüge einer entwicklungsorientierten Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Raumforschung und Raumordnung, Bonn (1993) H. 4; Ziegler, A.: Die deutsche Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen. In: WSI-Mitteilungen, Düsseldorf (1995) H. 3; Peters, H.-R.: Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland? In: Wirtschaftsdienst, Hamburg (1992) H. IV

(3)

Vgl. für Nordrhein-Westfalen: Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, Bonn (1994) H. 3

(4)

Palme, G.: Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den 90er Jahren. Schriftenreihe der österreichischen Invest Kredit, Bd. 24. – Wien 1993; Fischer, M.M. u.a.: Industriestandort Niederösterreich. = Studien des Industriewissenschaftlichen Instituts Bd. XXIV. – Wien 1995

(5)

Vgl. Gornig, M.; Toepel, K.: Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle – Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. – Berlin 1998 = Sonderheft des DIW Nr. 166 sowie Tissen, G.; Toepel, K.: Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum. Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994–1996). – Frankfurt a.M. 1998. = Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2271

(6)

Hofmann, G.: Evaluationsforschung. In: Wörterbuch der Soziologie, Hrsg.: Endruweit, G. und Trommsdorff, G. – Stuttgart 1989 und Blaschke, H.-E.; Nagel, E.: Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung.

In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (1992) H. 3

(7)

Rossi, P.H.; Freemann, H.E.; Hofmann, G.: Programm-Evaluation. – Stuttgart 1988 und Frankenfeld, P.: Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bremen (1994) H. 4

(8)

Cavalheiro, A.; Molosa, J.; Aernoudt, R.: Begleitung, Kontrolle und Bewertung der vom ESF kofinanzierten Aktionen. In: Soziales Europa (1991) Nr. 2 und Hasan, A.: Evaluation of Employment, Training and Social Programmes – An Overview of Issues. In: Evaluating Labour Market and Social Programmes – The State of a Complex Art. Eds. OECD. – Paris 1991

(9)

Förderrichtlinie des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume Schleswig-Holstein (1995), Ziffer 2.1

(10)

Gornig, M.; Toepel, K.: Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle . . . , a.a.O. [siehe Anm. (5)]

(11)

Erarbeitet von Hahne, U. (Bildungswissenschaftliche Hochschule-Universität Flensburg, Institut für Geographie). Vgl. Gornig, M.; Toepel, K.: Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle . . . , a.a.O. [siehe Anm. (5)]

(12)

Ebenda

Dipl.-Volksw., Dipl.-Ing. Martin Gornig
Dr. Kathleen Toepel
Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung (DIW)
Abt. Regional- und Verkehrsforschung
Königin-Luise-Straße 5
14191 Berlin