

Prof. Dr. Michael W. Bauer  
Jean Monnet Professor  
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis  
michael.bauer@uni-speyer.de

April 2016

**MICHAEL W. BAUER**

**EVALUIERUNG DER STRUKTURFONDSPROGRAMME:  
IMPLEMENTATIONSSTEUERUNG ZWISCHEN  
PARTNERSCHAFTSPRINZIP UND  
SUBSIDIARITÄTSGRUNDSATZ**

**Publication Details:**

Michael W. Bauer, 2002: Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaftsprinzip und Subsidiaritätsgrundsatz, in: Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main und New York: Campus (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 6), 104-120.

## 1 Einführung

Die Implementation europäischer Strukturpolitik wird durch programmatische und prozedurale Festlegungen bestimmt, die multilateral auf Ratsebene ausgehandelt werden. Je weiter allerdings der mehrjährige Programmverlauf voranschreitet, desto mehr verändern sich die Spielregeln hin zu einer bilateralen Konstellation, die auf der einen Seite die Europäische Kommission (als Sachwalter der Ratsmehrheit) und auf der anderen Seite die Ministerialverwaltung(en) des jeweiligen Mitgliedsstaates als Hauptakteure aufweist.

Im Folgenden wird auf der Grundlage einiger Fallstudien zur Umsetzung europäischer Strukturpolitik in Deutschland der Frage nachgegangen, ob das sich herausbildende Implementationsmanagement in der Praxis seinen steuerungstheoretischen Standards, wie in den EU Richtlinien fixiert, gerecht zu werden vermag. Angesichts der Komplexität des Gegenstands wird sich die anschließende Diskussion auf prozedurale Aspekte der Umsetzung der Strukturpolitik konzentrieren. Die Frage ist demnach, ob sich der vorherrschende Steuerungsmodus angesichts der Herausforderungen europäischer Programmimplementation, nämlich wie supranationale Politikvorgaben angesichts der Heterogenität regionaler Strukturen bestmöglich umgesetzt werden können, während der vergangenen zehn Jahre bewährt hat.

## 2 Der Ansatz zum Implementationsmanagement der EU Strukturfonds

Das Steuerungsmodell, das der Umsetzung der europäischen Strukturpolitik zugrunde liegt, lässt sich als ›incomplete contracting‹ analysieren, wobei Akteursbeziehungen stark vereinfacht in Principal-Agent Relationen dargestellt werden können (McAleavey 1995; Arrow 1985; Pollack 1997). Gleichzeitig aber ist der Principal-Agent Kern der Programmumsetzung – wie er sich durch die Verfahrensbestimmungen erstens Einreichung eines strategischen Entwicklungsplans, zweitens Verhandlungen zur Festlegung EU-förderfähiger Schwerpunkte in einem Gemeinschaftlichen Förderkonzept und drittens die Ausgestaltungspläne der nationalen/regionalen Behörden in den Operationellen Programmen darstellt – in eine ›partnerschaftliche‹ Ausführungsphilosophie eingebettet (Marks 1992, 1993; Hooghe 1996a; Kohler-Koch 1998a, 1998b).

Das Partnerschaftsprinzip wurde offiziell mit der 1988er Reform der Strukturfonds eingeführt. Zu Anfang wurde darunter die vertikal-administrative Zusammenarbeit der exekutiven Akteure auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene in Hinsicht der Programmformulierung und -umsetzung verstanden.<sup>1</sup> Damit war Partnerschaft neben Konzentration (auf Zielzonen), Additionalität (EU Strukturmittel sollten nationale Mittel ergänzen und nicht ersetzen) und dem Programmansatz (Mehrjahresprogramme anstatt kurzlebiger Projekte) einer der vier zentralen Managementgrundsätze der Neugestaltung der EU Strukturpolitik (Poth-Mögele 1992; Tömmel 1994).

Allerdings kommt dem Partnerschaftsprinzip gegenüber den anderen Grundsätzen eine Sonderrolle zu, da es nicht nur einen administrativen Prozess der Programmerstellung und Implementation vorschreibt, sondern gleichzeitig – wenn auch mehr appellativ denn justiziabel – den überwölbenden Grundsatz des ganzen Politikunternehmens ausdrückt.<sup>2</sup>

Lässt man die Details der Ausführungsbestimmungen einmal beiseite, erkennt man, dass der angewandte Abwicklungsmodus die zentrale EU Programmatik vor den Unwägbarkeiten dezentraler Umsetzung prozedural zu sichern sucht. Verständlicherweise, denn auf supranationaler Ebene fehlen nicht nur die Kompetenzen, sondern insbesondere auch die administrativen Ressourcen für eine interventionistischere Politikgestaltung (Schäfer 1991; Metcalfe 1992). Den Eventualitäten der Programmimplementation ist durch die Aufforderung der partnerschaftlichen Politikgestaltung allerdings so etwas wie eine Rückholmöglichkeit entgegengesetzt worden. Letztere besteht immer dann,

wenn an neuralgischen Punkten der Programmumsetzung Anpassungen vorgenommen werden müssen. Die dafür notwendigen Entscheidungen können aber nur bei Zustimmung *aller* administrativen Partner getroffen werden. Zustimmung aller birgt aus Sicht der implementierenden Instanzen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der Kommission somit bereits im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial.<sup>3</sup>

Aus europäischer Perspektive ergänzen sich damit ›Partnerschaft‹ und ›incomplete contracting‹ in fast idealer Weise und scheinen größtmögliche supranationale Einflussnahme bei Aufrechthaltung vieler Vorteile ressourcenschonender dezentraler Programmerstellung und -abwicklung zu garantieren.

In der Praxis ist damit aber auch schon das die Umsetzung der europäischen Strukturpolitik prägende Spannungsverhältnis bezeichnet: Größtmögliche Fügsamkeit in die EU Programmatik soll in einer monetär angetriebenen Planungs- und Umsetzungs Kooperation mit nationalen und regionalen Akteuren erreicht werden, in welcher der Europäischen Kommission eine potenziell prekäre Doppelrolle zukommt. In Hinsicht auf die nationale Programmerstellung und -ausführung ist sie Partner; gleichzeitig ist sie aber gegenüber anderen supranationalen Institutionen verantwortlich für die Zielerreichung der europäischen Dimension der Strukturpolitik. Damit ist die Kommission Kontrolleur und (Mit-)Konstrukteur der EU Strukturpolitik in einem.

### 3 Evaluierung im Kontext der EU Strukturpolitik

In steuerungstheoretischer Perspektive ist ein zentrales Element dieser Implementationskonzeption die ausreichende Versorgung der Partner mit ›objektiven‹ Informationen die Qualität der Programmplanung, -umsetzung sowie tatsächliche Zielerreichung betreffend. Die 1988er Reform der Strukturfonds sah denn auch vor, dass Informationsfluss und -akkumulation durch Politikevaluierungen sicherzustellen sind (Weiss 1972, 1980). Zu diesem Zeitpunkt war das Instrument der systematischen ›policy evaluation‹ innerhalb der Gemeinschaftsorgane allerdings noch praktisch unbekannt (Kowalski 1992; Wollmann 1992).

Es ist hier aufschlussreich zu sehen, dass die Auseinandersetzung zwischen Jacques Delors und Margaret Thatcher nicht unerheblich zur Einführung von Programmevaluation in die europäische Regionalpolitik beigetragen hat. Ersterer wollte eine für EG-Verhältnisse atemberaubende budgetäre Mittelaufstockung zugunsten südländischer Liberalisierungsverlierer (zusammen mit entsprechenden Kompetenzgewinnen für die Gemeinschaftsorgane; Hooghe 1996b) durchsetzen, wohingegen letztere vor allem an einem Faustpfand interessiert war, mit dem ein Mindestmaß an transnationaler Kontrolle in Hinsicht auf eine effiziente Nutzung gemeinschaftlicher Ressourcen garantiert werden konnte (Goybet 1998). Wobei hierzu zu sagen wäre, dass sich im europäischen Vergleich Großbritannien traditionell für rationalisierendes Politikmanagement US-amerikanischer Provenienz am empfänglichsten gezeigt hat, und dass Politikevaluierungsstrategien, die in den USA seit Johnsons ›war on poverty‹ Ende der 60er Jahre gängig sind und ihren Weg über Weltbank und OECD in den 80er Jahren auch nach Europa fanden, insbesondere in den Verwaltungen des Vereinigten Königreichs so etwas wie eine Hochkonjunktur erlebten (Derlien 1990).

Die 1988er Richtlinien etablierten Evaluierung demnach ganz im Sinne eines Politik-optimierenden Instruments. Die drei Grundelemente des klassischen Evaluierungsansatzes, nämlich ›ex-ante‹ eine Strategie zu definieren, die auch messbare Ziele enthalten sollte, ›ongoing‹ – oder wie es auch heißt: ›formativ‹ – die Durchführung zu begleiten sowie ›ex-post‹ Wirkungsbewertungen möglichst von externen Fachmännern erstellen zu lassen (Hellstern und Wollmann 1984), sind, auch wenn die exakte Terminologie nicht immer eingehalten wird, klar in der 1988er Richtlinie vorhanden und wurden in den Revisionen der Jahre 1993 und 1999 weiter präzisiert sowie ausgeweitet. Im Übrigen ist die EU Strukturfondsevaluierung wiederum explizit auf der Basis des Partnerschaftsprinzips durchzuführen. Allerdings wurden die Evaluierungsbestimmungen in der Folge nicht unbedingt mit gleichem Engagement in allen drei benannten Kategorien vorangetrieben – ein Fakt, auf den noch zurückzukommen sein wird. Daneben ist auch zu berücksichtigen, dass entsprechend den Gepflogenheiten in der EU Richtlinien durch detailliertere Durchführungsbestimmungen weiter ausgestaltet werden, die einer erneuten Zustimmung des Rates nicht mehr bedürfen. Evaluierung macht da keine Ausnahme und die sich entwickelnde Strukturfondsevaluierung wurde dementsprechend insbesondere durch Kommissions- initiativen und -leitlinien weiter konkretisiert.

Es ist sicher richtig, dass ein wesentlicher Faktor bei der Einführung von Evaluierung – wie oben angesprochen – gewöhnlich darin besteht, dass sie von

einflussreichen Akteuren als eine Handhabe zur Politikkontrolle und damit indirekt zu einer möglichen Korrektur finanzintensiver gesellschaftlicher Interventionsprogramme angesehen wird, nachdem letztere aus den institutionellen Entscheidungszentren in die Durchführungsphase getreten sind. Allerdings hat die Evaluierungsforschung in diesem Zusammenhang überzeugend nachgewiesen, dass dieses sicher vorhandene Kontrollpotenzial nur bedingt ›steuerungseffizient‹ eingesetzt werden kann, da Implementeure und pro-aktive Politikunternehmer die Kontrollabsicht, die bei tatsächlicher Schwachpunktaufdeckung natürlich negativ auf die eigene Machtstellung rückzuwirken droht, antizipieren und beispielsweise durch Informationszurückhaltung konterkarieren können. Dabei sind offensichtliche methodische Schwierigkeiten bei der Zuordnung kausaler Effekte und staatlicher Interventionen, die verständlicherweise von Evaluierungsgegnern in der politischen Auseinandersetzung oft instrumentalisiert werden, noch gar nicht berücksichtigt (Frankenfeld 1997).

Gerade auf Grund der Multifunktionalität von Evaluierung als Mittel zur Informationsbeschaffung und -transmission, Durchführungssteuerung sowie neuartiger Politikkontrolle wurde seitens der Evaluierungsforschung daher die Empfehlung gegeben, die Analyse von Wirkungszusammenhängen von Sanktionsdrohungen möglichst frei zu halten und damit bewusst auf Kontrollmöglichkeiten im Austausch für Programmoptimierung zu verzichten. Als Strategie zur Erreichung dieses Ziels wird angeraten die ›ownership‹ von Evaluierung entsprechend auf möglichst viele Beteiligte auszuweiten.

Schon diese verkürzte Darstellung zeigt, dass, was für die Strukturfondsevaluierung im Besonderen gilt, paradigmatisch für die Steuerungsproblematik der europäischen Regionalpolitik insgesamt zutrifft: Der angewandte Steuerungsansatz ist in seiner Konzeption hybrid. Zwar werden Strukturen aufgebaut, die durch eine frühzeitige Beteiligung lokaler wie regionaler Instanzen einen optimalen Input sachnaher Expertise in das System erlauben und durch weitreichende Partizipationsangebote post-dezisionale Widerstände der Stakeholder tendenziell minimieren. Die zugrundeliegende subsidiäre Vision wird aber nicht konsequent durchgehalten. Denn dem Angebot an die nationalen und subnationalen Ebenen sich in eine ›europäisierte‹ Politikformulierung zu integrieren (das ja angesichts mangelnder EU Ressourcen nichts anderes als eine blanke Notwendigkeit darstellt), steht die überwachende Partizipation der Europäischen Kommission bei der Umsetzung der vereinbarten Politikprogramme auf lokaler und regionaler Ebene gegenüber. Damit wird die vielgepriesene Subsidiarität mithilfe der entwickelten Evaluierungsstrategie ›partnerschaft-

lich< überformt, was in der Praxis zentrale Zugriffsmöglichkeiten auf das Implementationsmanagement schafft.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass Evaluierung ein verbindendes Element darstellt, das zwischen die mehrstufige Planung der Strukturfondsintervention in der ›Partnerschaft‹ und deren subsidiäre Implementation tritt. Evaluierung bleibt in diesem Zusammenhang aber nicht neutral, sondern je nachdem ob ihre Kontroll- oder ihre Aufklärungsfunktion betont wird, erhöht sie eher die Effizienz der technischen Vorbereitung und damit die Implementationskompetenz zentraler Akteure oder aber sie bietet verbesserte Anhaltspunkte für Autokorrekturen in der Peripherie.

Mit diesem Raster soll nun die Praxis der Implementation europäischer Strukturpolitik in Deutschland analysiert werden. Die konkrete Frage ist, ob Evaluierung hier mehr als Kontroll- oder als Aufklärungsinstrument gehandhabt wird und wie die deutschen Implementeure darauf reagieren.

#### 4 Der Ausbau der Managementfunktion der Strukturfondsevaluierung

Nachdem die 1988er Reform der Strukturfonds Grundformen der Politikevaluierung skizzierte, waren die ersten Anwendungserfahrungen eher enttäuschend. De facto wurden die in aller Eile erstellten Direktiven nur vereinzelt umgesetzt, denn viele nationale Verwaltungen betraten hier Neuland. Zu bedenken ist auch, dass Evaluierung nicht nur etwas Ungewohntes darstellte, sondern der gesamte Implementationsmechanismus erst mühsam erlernt und in die institutionelle Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten transponiert werden musste. Im Zweifel war aber auch der Kommission wichtiger, den Mittelabfluss voranzutreiben, als durch Beharren auf paragraphengetreue Durchführung der Evaluierungsbestimmungen das gesamte Reformvorhaben zu gefährden. Zumal Evaluierung auch unter den Kommissionsbeamten durchaus nicht zum Standardrepertoire zählte (Bougas 1994; Schoneweg 1994; Vanheukelen 1994).

Evaluierung rückte erst in den Mittelpunkt als es eigentlich schon wieder auf die Planung für die zweite Programmperiode zugeht. Nachdem zum Jahreswechsel 1991/92 alle Gemeinschaftlichen Förderkonzepte und Operationellen Programme endlich genehmigt waren, wurden Informationskampagnen zur

Sensibilisierung und Instruktion der nationalen Verwaltungen in Sachen Evaluierung gestartet. In diese Zeit fällt auch die Initiierung des MEANS Projekts<sup>4</sup>, das insbesondere methodische Schwachstellen der Evaluation der Strukturfonds identifizieren und beheben helfen sollte. MEANS lieferte auch die Grundlagen, auf denen die Kommissionsentwürfe zu den Richtlinienrevisionen der Jahre 1993 und 1999 betreffend Evaluierung beruhten.

Auf detailliertes Nachzeichnen der Entwicklung der drei Evaluierungskategorien (›ex-ante‹, ›ongoing‹, ›ex-post‹) muss hier allerdings verzichtet werden (Bauer 2001; Bachtler und Michie 1994; Monnier 1997). Zusammenfassend lässt sich aber Folgendes sagen: Zum einen nahm der Druck auf die Kommission, die Strukturfondsevaluierung zu professionalisieren, seitens anderer europäischer Akteure wie Europäisches Parlament und Europäischer Rechnungshof Anfang der 1990er stark zu (Ries 1992). Ferner fällt auf, dass Evaluierung mit jeder Strukturfondsrevision an Bedeutung gewinnt. Beispielsweise nehmen rein quantitativ die entsprechenden Artikel in den Verordnungen immer mehr Raum ein und wurden auch immer detaillierter. Diese Konkretisierung und Vertiefung kommt den einzelnen Evaluierungsdimensionen allerdings – zweitens – nicht in gleicher Weise zugute. ›Ex-ante‹ Zielfestsetzungen, auch wenn deren grundlegende Bedeutung für die nachfolgende Bewertungsübung rhetorisch immer unterstrichen wird, wurden substanziell weniger entwickelt als ›ongoing‹ und ›ex-post‹ Instrumente. Im Vergleich zwischen den Letzteren sind es aber offensichtlich die ›ongoing‹ Evaluierungskapazitäten (Monitoring in den Begleitausschüssen, Berichtspflichten der implementierenden Instanzen, Zwischenbewertung, Leistungsreserve), die am stärksten ausgebaut wurden. Damit wohl in Verbindung stehend, setzt ab Mitte der 90er Jahre, drittens, eine teilweise Politisierung der Evaluierungsstrategie im Kontext der EU Strukturförderung ein. Der Zusammenhang zwischen dem zweiten und dritten Punkt ist für die hier gestellte Frage von besonderer Bedeutung und soll daher anhand zweier Beispiele kurz ausgeführt werden.

## 5 Zwischenbewertung und Leistungsreserve

Im Rahmen der Verhandlungen zur ersten Revision der Strukturfondsrichtlinien für die Förderperiode 1994-1999 wurden auch die Evaluierungsbestimmungen gründlich überarbeitet. Gemäß des Kommissionsvorschlags wurde in den neuen Richtlinien die Mitverantwortung der nationalen Instanzen für die



Abwicklung der Evaluierung unterstrichen. Zielsetzungen der Programme seien besser zu quantifizieren und die nationalen Berichtspflichten auszuweiten. Darüber hinaus wurde betont, dass alle beteiligten Partner gemeinsam daran arbeiten sollten, die Evaluierungsergebnisse besser in den Politikzyklus rückzubinden. Gerade beim letztgenannten Punkt hatten sich in der zu Ende gehenden ersten Programmperiode prekäre Defizite der Evaluierungskonzeption der Strukturfonds aufgetan. Denn die Ergebnisse der ersten ex-post Evaluierungen kamen tendenziell zu spät, weil in der Praxis das Ende der ersten Förderperiode mit der strategischen Planung der nächsten zeitlich zusammenfiel, gleichzeitig aber Verzögerungen des Mittelabflusses aus budgettechnischen und politischen Gründen unbedingt vermieden werden mussten. In der Regel lagen die Ergebnisse aus den ersten flächendeckenden ex-post Evaluierungen also zu spät vor, um ihre volle Wirksamkeit zu entfalten. Daher schlug die Kommission vor, eine sogenannte Zwischenevaluierung einzuführen: Die einzelnen Strukturfondsprogramme sollten bereits zur Mitte der Förderperiode mithilfe der gängigen Methoden evaluiert werden. Damit verband sich die Hoffnung erste wenn auch nur vorläufige Ergebnisse dann vorliegen zu haben, wenn die Weichen für folgende Jahre zu stellen wären. Der Rat konnte sich für dieses Instrument allerdings nicht entscheiden und somit wurde die Zwischenevaluierung aus dem Kommissionsentwurf wieder herausgestrichen.

*»Aber die Kommission wollte auf ihre Zwischenbewertung nicht verzichten und hat das dann in die Standardklauseln des GFK, die auch partnerschaftlich zu vereinbaren waren, wieder reingeschrieben. Und das hat natürlich unheimlich böses Blut gegeben, dass die Kommission jetzt quasi hintenrum das wieder aushebelt, was der Rat nicht in die Verordnung reingesetzt hatte. Die GD XVI, die das gemacht hat, hat eben damals beim Ziel 1 gesagt, das waren die ersten Programme, die fertig waren, da hat die Kommission gesagt, wir nehmen die Programme nicht an, wenn ihr dem nicht zustimmt. Das war nun ziemlich massiv und politisch etwas zweifelhaft, aber so kam die Zwischenbewertung auf jeden Fall dann doch wieder rein. Und dadurch, dass es diesen Konflikt gegeben hat, war das natürlich dann auch in aller Menschen Bewusstsein, dass die Welt nun anders aussah als vorher. Und dass die Kommission auf Evaluierung viel mehr Wert legen würde und viel mehr Druck machen würde als in der ersten Förderphase, als die Strukturen noch nicht so da waren und keiner so genau wusste.« (Interview, 29.4.1999, Brüssel)*

Im Nachhinein lässt sich sagen, dass dieser Streit um die Zwischenevaluierung die ohnehin kritische Einstellung der deutschen Ministerialverwaltung auf Bundes- wie auf Landesebene zur Strukturfondsevaluierung nachhaltig geprägt

hat. Dennoch wurde die Zwischenevaluierung in den Jahren 1996 und 1997 EU-weit durchgeführt (Kommission 1998). Von Interesse ist vor allem, wie die Kommission die Einführung der Zwischenbewertung verteidigte. Sie rekurriert dabei gerade auf den zu erwartenden Steuerungsmehrwert der Strukturfondsevaluierungen, wodurch die Programmabwicklung verbessert würde und zu einer ›Managementkultur durch Bewertung‹ beitrüge (Kommission 1995, 21; Kommission 1998). Management wird hier allerdings nicht dezentral und subsidiär verstanden, sondern eben ›partnerschaftlich‹ im Sinne eines Aufbaus supranationalen Steuerungskapazitäten.

Noch deutlicher wurde die Betonung der Managementfunktion der Evaluierung durch die Kommission bei den Verhandlungen zur jüngsten Revision der Strukturfondsrichtlinien im Jahr 1999. Hier war es insbesondere der Vorschlag der Kommission eine ›Leistungsreserve‹ einzuführen, welche die Gemüter erhitze (Europastaatssekretäre 1998). Durch diese Leistungsreserve sollten Teile eines Programmbudgets solange zurückgehalten werden, bis eine Zwischenbewertung die Effektivität und Effizienz der Mittelverwendung bestätigt hätte. ›Schlechte‹ Programme hätten dann Kürzungen bis zu 10% zu befürchten, während ›gute‹ zusätzliche Mittel einzuwerben in der Lage wären. Nach den Plänen der Kommission wäre sogar möglich geworden, so freiwerdende Haushaltsmittel transnational umzuverteilen. Leistungsschwache Programme in Finnland hätten somit Teile ›ihrer‹ Mittel beispielsweise an erfolgreiche griechische ›verlieren‹ können. Wie es ein Kabinettsmitglied aus der DG XVI ausdrückte: die Leistungsreserve würde die Kommission endlich mit Zuckerbrot ausstatten, wo sie bisher nur eine Peitsche hatte, um damit nationale Verwaltungen zur strikteren Umsetzung des europäischen Programmansatzes zu veranlassen (Vanheukelen 1998).

Angesichts solcher Argumente kann es nicht überraschen, dass die Kommission die Mitgliedstaaten nicht vom Wert ihrer Konzeption der Leistungsreserve überzeugen konnte. Zwar findet sich diese Instrument dann doch in der 1999er Richtlinie wieder. Ihre finanzielle Ausstattung beläuft sich allerdings nur auf 4% und Umverteilungen können nur innerhalb eines Landes stattfinden, womit – wie sich ein Kommissionsbeamter ausdrückte – die ›Musik aus der Sache wieder raus war‹.

Wichtig ist diese Episode für die hier verfolgte Fragestellung insbesondere deshalb, weil sie Aufschlüsse darüber gibt, in welche der angedeuteten Richtungen die Strukturfondsevaluierungen weiter entwickelt wurden. Zwischenbewertung und Leistungsreserve verdeutlichen eindrücklich, dass es den supranationalen Akteuren in diesem Zusammenhang vor allem um die Stärkung des

›formativen‹ Potenzials der Evaluierung geht, das einen klaren Mehrwert in Hinsicht auf Kontroll- und Managementkapazitäten abwirft. Die Aufklärungsfunktion von Evaluierung scheint dabei in den Hintergrund zu treten.

*»The idea was to find an instrument that would discriminate in terms of performance and that - and this is often forgotten - would also provide a very powerful way to make evaluation and monitoring an even more central part of the structural funds implementation regime than is currently the case. [...] We had an official objective, which was to reward good performance, but we also knew that monitoring and mid-term evaluation would only be taken seriously by the member states if they were forced. Now, they are forced, because there is the performance reserve. And if they do not have the monitoring systems, and if their mid-term evaluations are performed badly, this will be a reason for the Commission to say, you are not going to get money. So, now we have a financial leverage to make sure that member states take monitoring and evaluation much more seriously.« (Interview, 27.4.1999, Brüssel)*

Angesichts der beschriebenen Konfliktlage verwundert es wenig, dass die Fallstudien zur Implementation der EU Regionalpolitik in fünf ausgewählten Bundesländern, auf deren Ergebnisse dieser Aufsatz aufbaut,<sup>5</sup> eine äußerst reservierte bis offen ablehnende Haltung der deutschen Ministerialverwaltungen zur Strukturfondsevaluierung zutage förderten. Die überwältigende Mehrheit der befragten Ministerialbeamten erkannte zwar den potenziellen Wert der Evaluierungsübungen grundsätzlich an, kritisierte dann aber vehement die aktuell betriebene Form als methodisch zweifelhaft und übermäßig bürokratisch sowie, gemessen an den anfallenden Kosten, als von zu geringem Nutzen für die praktische Arbeit der Fondsverwalter. Als eigentlicher Nutznießer der Evaluierung wurde immer wieder die Kommission selbst genannt.

Der Kommission wird insbesondere ›Zahlenfetischismus‹ (Interview, 18.2.1999, Wiesbaden) vorgeworfen. In Bezug auf Auflagen, jährlich mitunter mehrmals ausführliche Dokumente zum Stand der Abwicklung zu erstellen, an welche die Überweisung der EU Mittel gebunden ist, ist von ›Berichtsabsurdität‹ (Interview, 4.3.1999, Mainz) die Rede. Darüber hinaus wurde einige Male auf die ›Taktik‹ der Kommission hingewiesen, informell auf bilateraler Ebene oft weiter gehende Informationen zu verlangen, als die offiziellen Dokumente vorsehen (Interviews, 25.2.1999, Erfurt; 7.5.1999, Stuttgart). Die expandierenden Evaluierungswünsche der supranationalen Ebene wurden auch schon einmal als ›Keule im Kreuz‹ (Interview, 4.3.1999, Mainz), im Sinne einer konti-

nuierlichen Überwachungssituation, der sich die Implementeure ausgesetzt sehen, beschrieben.

Es ist hinzuzufügen, dass trotz dieser ansteigenden Opposition innerhalb der deutschen Verwaltung gegenüber Strukturfondsevaluierung, die Bestimmungen formal eingehalten wurden und werden. Und es mag auf den ersten Blick wenig über den Wert dieses Instruments aussagen, wenn sich bei denjenigen nationalen Stellen, wo Neuerungen Mehrkosten verursachen und alte Entscheidungsmuster einer ungewohnten Transparenz unterwerfen, Widerstand bildet (Hooghe und Keating 1994). Je mehr allerdings Evaluierung gerade im Implementationsumfeld auf ihre Kontrollfunktion reduziert wird und damit zur ›Pflichtübung‹ (Interview, 17.2.1999, Wiesbaden) degeneriert, desto geringer ist die Chance, dass sich ihr Aufklärungspotenzial entfaltet und desto größer wird die Gefahr, dass aus der Perspektive des Gesamtsystems ihre potenzielle Steuerungsleistung wirkungslos verpufft.

Die Fragen wie sich Defizite der Strukturfondsevaluierung in ihrer heutigen Form tatsächlich bemessen lassen und inwieweit durch suboptimales Implementationsmanagement in diesem Zusammenhang die Steuerungseffizienz beeinträchtigt wird, sind natürlich empirischer Art und müssen daher in einem breiteren Forschungskontext geklärt werden. Es wäre dabei sicherlich auch zu beachten, dass systematische Formen der Politikevaluierung etwas fundamental Neues für das deutsche politisch-administrative System darstellen und daher diagnostizierte Umsetzungsdefizite in Deutschland nicht ohne weiteres auf andere EU Mitglieder übertragen werden können. In Großbritannien mag die Verwaltung professioneller im Umgang mit diesem Instrument sein als beispielsweise in Deutschland, Frankreich oder etwa in Finnland (Pollitt 1997; Fontaine und Warin 2001; Viinamäki 2001).

Zusammenfassend kann aber beansprucht werden, dass trotz möglicher Einschränkungen, was die Generalisierbarkeit anbelangt, die Ergebnisse der empirischen Untersuchung an der Richtigkeit der Beobachtungen in zweierlei Hinsicht wenig Zweifel aufkommen lassen. Zum einen wurde im Verlauf der 90er Jahre die potenziell für zentrales Politikmanagement relevanten Bestandteile der Strukturfondsevaluierung ausgebaut. Zum anderen hat sich daran – zumindest innerhalb der deutschen Ministerialverwaltung – eine Politisierung entzündet, die auf der Ebene der Fondsverwalter ihren Ausdruck in einer steigenden Skepsis gegenüber diesem Instrument findet, welche die Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Evaluierungsfunktion in erster Linie als ungerechtfertigten Versuch supranationaler Kontrollausweitung erscheinen lässt.

## 6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Es ist aber nicht der Nachweis einer möglicherweise flächendeckenden Suboptimalität der durch die EU etablierten Evaluierungsfunktion, der an dieser Stelle von Interesse ist. Sondern im Mittelpunkt stehen die zu gewährenden Auswirkungen auf den Umsetzungsmodus der europäischen Strukturpolitik insgesamt, wie sie von einer undurchdachten Ausgestaltung der Evaluierung ausgehen. Zu konstatieren ist hier, dass die Akteure der verschiedenen Ebenen gerade dadurch, dass sie sich auf Grundlage ihrer unterschiedlichen Situationswahrnehmungen rational verhalten, die Steuerungseffizienz des Gesamtansatzes unterminieren. Zu beobachten ist doch, dass die Kommission als einziges (allerdings schlecht ausgestattetes) europäisches Exekutivorgan im Gefüge ihrer supranationalen Abhängigkeiten Rechenschaft über die Qualität der EU Strukturpolitik abzulegen hat und daher großes Interesse an frühstmöglicher und umfassender Information über die Umsetzungsfortschritte der Strukturprogramme haben muss, um notfalls noch während der laufenden Programmausführung die nationalen/regionalen Akteure zur stärkeren Beachtung der europäischen Vorgaben anhalten zu können. Wohingegen die Implementeure die ‚Europäisierung‘ ihrer Arbeit, wie sie sich durch Transparenzaufgaben, Vetorechte und das Anlegen externer Bewertungsmaßstäbe bemerkbar macht, zusehends als unstatthaften Eingriff in ihre Handlungsautonomie und immer weniger als ›Optimierungshilfe‹ begreifen.

Es mag dabei durchaus so sein, dass der Kommission bei der Gradwanderung zwischen (Mit-)Konstrukteur und Kontrolleur mehr an der kurzfristig ausgerichteten Positionssicherung als ›Principal‹ der Programmimplementation gelegen ist und sie daher einem Ausbau hierarchischer Managementkapazitäten durch Evaluierung größere Bedeutung zumisst als der auf Systemerfolg abzielenden ›Instandsetzung‹ regionaler Akteure zur kooperativen Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien.<sup>6</sup> Wobei die Kommission allerdings wissen müsste, dass ihr für einen Ausbau der hierarchischen Komponente des Steuerungsmodus der europäischen Strukturpolitik die nötigen personellen sowie sachlichen Ressourcen letztendlich fehlen.

Dabei ist zu unterstreichen, dass das Spannungsverhältnis zwischen Partnerschaftsprinzip und Subsidiarität nicht automatisch zu Implementationsstörungen führen muss. Ein belastbares Gleichgewicht könnte sich durchaus, quasi aus der Praxis einer kontinuierlichen Zusammenarbeit der Akteure, einstellen. Evaluierung müsste dann aber tatsächlich in ihrer aufklärerischen Funktion von supranationalen und (sub-)nationalen Beteiligten gemeinsam ausgestaltet und

umgesetzt werden. Im vergleichsweisen institutionsarmen Kontext einer europäischen Strukturfondsförderung, wo verschiedene Administrationsebenen überbrückt werden müssen, ist es aber gerade der Mangel an gegenseitigem Vertrauen, welcher der Entwicklung einer nachhaltigen Form der Programmimplementation über die Ebenengrenzen hinweg im Wege steht (Schmitter 2000).

Sowenig das Spannungsverhältnis Partnerschaft und Subsidiarität automatisch zum Verlust von Implementationseffizienz führen muss, sowenig kann eine konsequente Re-Nationalisierung der Strukturpolitik die Steuerungsproblematik entschärfen, da anzunehmen ist, dass eine innovationsfeindliche Einkapselung unter den Bedingungen interdependenter Problemlagen letzten Endes auch nur suboptimale Politikergebnisse bringen würde.

Auf der Grundlage der durchgeführten Analyse scheint es allerdings zwei sich nicht gegenseitig ausschließende Optionen zu geben, wie einer weiteren Politisierung des Steuerungsansatz der EU Strukturpolitik entgegengewirkt werden kann.

Zum einen ist daran zu erinnern, dass »wenn der Programmerfolg von der Kooperation zwischen verschiedenen Organisationen, der Initiative und der eigenständigen Maßnahmenplanung auf nachgeordneter bzw. lokaler Ebene abhängt, ein noch so detailliert ausformuliertes Programm bald an die Grenze seiner Steuerungswirkung [stößt]« (Mayntz 1982, 85). Zentrale Steuerungsansprüche, wie sie über den Ausbau der Evaluierungsfunktion indirekt angemeldet und durchgesetzt werden, sollten daher wieder auf ein realistisches Maß gekürzt werden. Ferner müsste mehr Freiraum geschaffen werden, um Steuerungsleistungen prozedural und dezentral zu erbringen.

Zum anderen könnten Spannungen vermieden werden, wenn sich die Kommission aus der Organisation des Evaluierungsgeschehens zurückzöge und diese Aufgabe möglicherweise ganz an autonome Strukturen abgäbe. Sicherlich würde die Kommission auch dann noch als supranationaler Kontrolleur wahrgenommen werden, aber wahrscheinlich in einem sehr viel geringerem Umfang, was ihr vielleicht erlauben würde mehr als kooperativer Mitgestalter der Implementation in Erscheinung zu treten. Wenn das Potenzial von Evaluierung dezentral als Managementhilfe ausgeschöpft würde, zentral-supranational aber auf Rechenschaftsablegung begrenzt bliebe, könnte tatsächlich die Chance bestehen, das Partnerschaftsprinzip und den Subsidiaritätsgrundsatz als zentrale Steuerungselemente der EU Strukturpolitik ins Gleichgewicht zu bringen.

## Anmerkungen

- 1 Ab 1994 erhielt das Partnerschaftsprinzip durch die Etablierung partizipativer Strukturen der Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen wie Wirtschafts- und Sozialpartner auch explizit eine ›horizontale‹ Komponente.
- 2 Vgl. Artikel 4 der 1988 und 1993 sowie Artikel 8 der 1999 Richtlinien.
- 3 Diese Vetoposition scheint formell durch Änderungen der 1999 Revision abgeschwächt. Bezeichnend ist aber, dass die regionalen Implementeure trotzdem nicht mit wesentlichen Änderungen in der Praxis der Strukturfondsimplementation rechnen. Dies jedenfalls belegen die in diesem Zusammenhang geführten Experteninterviews (Bauer 2001).
- 4 MEANS steht für ›Méthodes d'Evaluation des Action de Nature Structurelle‹.
- 5 Ich beziehe mich hier in der Hauptsache auf Interviews, die ich im Rahmen meines Dissertationsprojektes am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz, in den Jahren 1998 und 1999 in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie im Bundesarbeits- und Wirtschaftsministerium geführt habe (siehe Bauer 2001).
- 6 Äußerungen von Kommissionsbeamten legen eine solche Interpretation nahe: »Evaluation is most useful for us here in Brussels, since we are further away from the actual implementation [...] and we do not have the ›feeling‹ about what exactly goes on there. With evaluation we get access to information from which we are usually cut off. Especially since we are not always on the same mental ›wavelength‹ with the national administrations - which often creates a kind of information filter in our relations to them. They are far from telling us everything. [...] For improving our programme conceptions and programme steering evaluation proved to be of a very particular value« (Interview, 29.4.1999, Brüssel).

## Literatur

- Arrow, Kenneth J. 1994. »The Economics of Agency«. In *Principals and Agents: The Structure of Business*; hrsg. von John W. Pratt und Richard J. Zeckhauser. Boston: Harvard Business School Press: 37-51.
- Bachtler, John und R. Michie. 1994. »Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds«. In *Regional Studies* 28: 789-96.
- Bauer, Michael W. A. 2001. *Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*. Dordrecht: Kluwer International Publishers.
- Bougas, Anastase. 1994. *The Evaluation of the Community Structural Policies*. (Paper Presented at the European Evaluation Society Conference, the Hague, November 30 - December 2). Brussels.
- Commission, European. 1998. *Evaluation Review 1998*. Brussels: DG XIX.
- . 1995. *Guide for Monitoring and Interim Evaluation*. Brussels: DG XVI.

- Derlien, Hans-Ulrich. 1990. »Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective«. In *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*; hrsg. von Ray C. Rist. New Brunswick: Transaction Publishers: 147-77.
- Europastaatssekretäre, Bundesregierung. 1998. *Protokoll der Sitzung der Europa-Staatssekretäre Am 1. April 1998, Bonn*. Bonn: unveröffentlichtes Dokument.
- Fontaine, Joseph und Philippe Warin. 2001. »Evaluation in France, a Component of Territorial Public Action«. In *Public Administration* 79: 361-181.
- Frankenfeld, Peter. 1997. »Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen«. In *Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 20: 7-51.
- Goybet, Philippe. 1998. »Developing Evaluation at Community Level. Challenges and Prospects«. In *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3: 357-68.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann 1984. *Handbuch Zur Evaluierungsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hooghe, Liesbet. 1996b. »Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission«. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*; hrsg. von Liesbet Hooghe. Oxford: Oxford University Press: 89-126.
- . 1996a. »Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity«. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*; hrsg. von Liesbet Hooghe. Oxford: Oxford University Press: 1-24.
- Hooghe, Liesbet und Michael Keating. 1994. »The Politics of European Union Regional Policy«. In *Journal of European Public Policy* 1: 367-93.
- Kohler-Koch, Beate. 1998a. »Europäisierung Der Regionen: Institutioneller Wandel als sozialer Prozess«. In *Interaktive Politik in Europa: Regionen Im Netzwerk Der Integration*; hrsg. von Beate Kohler-Koch u.a. Opladen: Leske & Budrich: 13-31.
- . 1998b. »Leitbilder und Realität der Europäisierung der Regionen«. In *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*; hrsg. von Beate Kohler-Koch u.a. Opladen: Leske & Budrich: 229-53.
- Kowalski, Leo. 1992. »Der Regionalfonds der Europäischen Gemeinschaften - Erfahrungen mit der Evaluation seiner Aktivitäten«. In *Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*; hrsg. von Klaus Lenk. München: Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e.V.: 127-42.
- Marks, Gary. 1993. »Structural Policy and Multilevel Governance in the EC«. In *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond*; hrsg. von Alan W. Cafruny und Glenda Rosenthal. Essex: Boulder: 391-411.
- . 1992. »Structural Policy in the European Community«. In *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*; hrsg. von Alberta M. Sbragia. Washington: The Brookings Institution: 191-224.
- Mayntz, Renate. 1982. »Problemverarbeitung durch das Politisch-Administrative System: Zum Stand der Forschung«. In *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 13*; hrsg. von Jens Joachim Hesse. Opladen: Westdeutscher Verlag: 74-89.



- McAleavey, Paul. 1995. *Policy Implementation as Incomplete Contracting: The European Regional Development Fund*. Phd Thesis, Florence: EUI.
- Metcalf, Les. 1992. »After 1992: Can the Commission Manage Europe?«. In *Australian Journal of Public Administration* 51: 117-30.
- Monnier, Eric. 1997. *Partnerships: The Opportunities and Constraints Which They Pose for High Quality Evaluations*, (Keynote Address for the Partnership Workshop at the European Cohesion Forum, 26-27 April 1997). Brussels: European Commission.
- Pollack, Mark A. 1997. »Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community«. In *International Organization* 51: 99-134.
- Pollitt, Christopher. 1997. »Evaluation and the New Public Management: An International Perspective«. In *Evaluation Journal of Australasia* 9: 7-15.
- . 1998. »Evaluation in Europe. Boom or Bubble?«. In *Evaluation* 4: 214-24.
- Poth-Mögele, Angelika. 1992. *Das Prinzip der »Partnerschaft« in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft dargestellt an den Beispielen Bayerns und Schottlands*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Ries, Hartmut O. 1992. »Die Finanzkontrolle des Europäischen Rechnungshofs und Evaluation«. In *Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*; hrsg. von Klaus Lenk. München: Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e.V.: 77-89.
- Schäfer, Günter F. 1991. »Die Institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft: Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen«. In *Die Öffentliche Verwaltung* 44: 261-71.
- Schmitter, Philippe C. 2000. *Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context*. (Paper Prepared for the Conference »Democratic and Participatory Governance: From Citizens to Holders?«, EUI, 14-15 September 2000, Florence). Florence: EUI.
- Schoneweg, Egon. 1994. *Die Evaluierung im Rahmen der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft*. (unveröffentlichtes Manuskript). Brüssels: DG XVI.
- Tömmel, Ingeborg. 1994. *Staatliche Regulierung und Europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*. Baden-Baden: Nomos.
- Vanheukelen, Marc. 1994. *Budget Evaluation of European Public Policies*. (Paper Presented at the European Evaluation Society Conference, the Hague, 30 November - 2 December 1994). Brussels.
- . 1998. *Evidence - House of Lords - Select Committee on the European Communities, the Reform of the Structural Funds and Cohesion Policy, Session 1997-98, 30th Report*. (HL Paper 138). London: House of Lords.
- Viinamäki, Olli-Pekka. 2001. *Experiences of Evaluation Practices of EU Structural Funds in Finland*. (Paper Prepared for the Egpa Conference in Vaasa, 5-8 September 2001). Egpa Research Group: Public Administration in an Integrated Europe.
- Weiss, Carol H. 1972. *Evaluating Action Programms: Readings in Social Action and Education*. Boston: Allyn and Bacon.
- . 1980. *Making Bureaucracies Work*. Beverly Hill: Sage.

Wollmann, Hellmut. 1992. »Subsidiarität der EG-Ebene und Programmforschung«. In *Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*; hrsg. von Klaus Lenk. München: Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e.V.: 143-77.