

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

KAP-EVA

Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung

Bilanzbericht

VerfasserInnen: Gerhard Strohmeier (IFF)

Elisabeth Holzinger (ÖIR)

Wien, Mai 2004

Impressum

© 2004 by Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaberin und Herausgeberin:
Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Geschäftsführer: Johannes Roßbacher / Markus Seidl
Hohenstaufengasse 3, A-1010 Wien
Tel.: +43 (1) 535 34 44
Fax: +43 (1) 535 34 44 – 54
E-Mail: oerok@oerok.gv.at
Internet: www.oerok.gv.at

VORWORT

Der KAP-EVA Bilanzbericht

Die „Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung“, KAP-EVA, war im Jahre 2002 auf Initiative der ÖROK-„AG Verwaltungsbehörden“ als ein Unterstützungsinstrument für die Evaluierung der Strukturfondsprogramme bei der ÖROK Geschäftsstelle eingerichtet worden.

Der folgende Bericht gibt einen Überblick über die Ausgangspunkte und das Zustandekommen der KAP-EVA und über ihre Entwicklungsprozesse und Ergebnisse. Den Abschluss dieses Bilanzberichts bilden Reflexionen und Empfehlungen für die Gestaltung der weiteren Vorgangsweise der KAP-EVA. Der Bilanzbericht wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, an dem eine wichtige Phase der KAP-EVA abgeschlossen wurde – mit dem vorherrschenden Thema Halbzeitbewertung – und eine neue Phase beginnt, die der Vertiefung laufender Lernprozesse dienen soll.

Die AutorInnen des Bilanzberichts konnten in ihrer Rolle als wissenschaftliche Begleitung viele Erfahrungen und Einblicke in die KAP-EVA gewinnen. Für die Gelegenheit der eingehenden „teilnehmenden Beobachtung“ eines innovativen Lernprozesses danken wir dem Team der ÖROK herzlich. Viele Dank auch an Christine Gamper, die uns bei Berichterlegung und Dokumentation in vielfältiger Weise unterstützt hat. Wir hoffen, mit diesem Bericht und unseren Empfehlungen zu einer weiteren fruchtbaren Arbeit der KAP-EVA etwas beizutragen.



Abteilung Stadt, Region und räumliche Entwicklung

Elisabeth Holzinger

Gerhard Strohmeier

Wien, im Mai 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangspunkte	5
1.1	Agenda 2000 setzt neue Akzente	5
1.2	Lehren der Vergangenheit formen das neue Evaluierungsmodell	7
2	Der Evaluierungsprozess startet	9
2.1	Der Workshop „Evaluierung“ stellt Weichen für die Evaluierungsprozesse	9
2.2	Die Evaluierungsprozesse: Schritt für Schritt	12
2.3	Reaktionen	14
3	KAP-EVA: Das Programm	16
4	Die Evaluierung: Konzeptdiskussion	18
4.1	Die Anforderungen an die Evaluierung	18
4.2	Ziele der Evaluierung	19
4.3	Die Evaluierungskonzepte	19
4.4	Die Evaluierungsmethoden	20
5	Technische und inhaltliche Unterstützung der Evaluierung	22
5.1	Monitoring	22
5.2	Nationale Verwaltungsstrukturen	23
5.3	Querschnittsziele: Umweltwirkungen und Gender-Mainstreaming	23
6	Koordination und Abstimmung der Evaluierung	25
6.1	Die ersten Arbeitsschritte	25
6.2	Berichtsentwürfe, Zwischenergebnisse und Handlungsempfehlungen	26
6.3	Diskussion und Bewertung der Berichte	27
7	Begleitende Evaluierung	28
8	KAP-EVA: Die weiteren Arbeitsschritte	30
9	Analysen, Ergebnisse und Empfehlungen	31
9.1	Analyse der Zielerreichung von KAP-EVA	31
9.2	Ergebnisse	35
9.3	Empfehlungen	36

1 AUSGANGSPUNKTE

1.1 AGENDA 2000 SETZT NEUE AKZENTE

Nach der Einigung über die Agenda 2000 im März 1999 trat wenig später die auf dieser Basis erstellte rechtliche Grundlage für die EU-Regionalpolitik für die Periode 2000 – 2006, die Verordnung 1260/1999¹ – in Kraft. Sie enthält eine Reihe von Festlegungen, die indirekt und direkt die Praxis der Begleitung und Bewertung der Strukturfondsprogramme betreffen.

Auf die Gestaltung des Prozesses der Begleitung und Bewertung und die Evaluation der einzelnen Programme hatten folgende Festlegungen direkten Einfluss:

Klare Aufgabenteilung

Im Sinne einer stärkeren Orientierung auf das Subsidiaritätsprinzip kommt den Mitgliedsstaaten in der Periode 2000-2006 ein erhöhtes Maß an Verantwortung zu. Die Strukturfonds-Verordnungen für die Periode 2000-2006 sehen klarere Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung der Programme (Ziele und GIs) vor, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Zentrale „Institutionen“ sind die Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und Begleitausschüsse.

In Österreich wird die Aufgabe der Verwaltungsbehörden (VB) - bei denen auch die Verantwortung für die Ex-ante- und Halbzeitbewertungen liegen - bei den regionalen Zielprogrammen (Ziel 1&2) von den Ämtern der Landesregierungen wahrgenommen, für Ziel 3 vom BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit). Bei den Gemeinschaftsinitiativen trägt das BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) diese Verantwortung für LEADER+, das BMWA für EQUAL und die Magistrate der Städte Wien und Graz für die URBAN II-Programme. Im Bereich von INTERREG wurden unterschiedliche Lösungen gefunden.

Die Zahlstellen (ZS) wickeln den Zahlungsverkehr zwischen der Europäischen Kommission und den Empfängern von Strukturfondsgeldern ab. In Österreich hat man sich entschieden, für jeden der 4 Strukturfonds jeweils eine Zahlstelle auf Bundesebene einzurichten:

- ⇒ für den EFRE: BKA (Bundeskanzleramt)
- ⇒ für den ESF: BMWA (BM für Wirtschaft und Arbeit)
- ⇒ für den EAGFL-A und den FIAF: BMLFUW (BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft)

Die Begleitausschüsse (BA) nehmen quasi die Funktion des „Aufsichtsrates“ bei der Abwicklung der Programme wahr. Sie tagen in der Regel 1 bis 2 Mal jährlich unter der Leitung der Verwaltungsbehörde (s.o.). Die Mitglieder des BA setzen sich hauptsächlich aus Vertretern der beteiligten nationalen Förderstellen sowie der Sozialpartner zusammen, aber auch Vertreter von NGOs (für die Bereichen Umwelt und Gleichberechtigung) werden hinzugezogen. Die Europäische Kommission hat Beobachterstatus.

Bedingt durch das komplexe österreichische Fördersystem, das für einzelne Projekte finanzielle Beiträge von verschiedenen Förderstellen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene ermöglicht, werden in den Programmen für jede „Maßnahme“ sogenannte „Maßnahmenverantwortliche Förderstellen“ (MF) bestimmt, die für die Koordinierung der verschiedenen nationalen öffentlichen Geldgeber in dieser Maßnahme verantwortlich zeichnen. Die Abwicklung der EU-Förderung auf Einzelprojektebene (Antragstellung, Genehmigung, Abrechnung) wird nach wie vor durch die sachlich oder räumlich zuständigen Bundes- oder Landesförderstellen durchgeführt

Um die Verantwortlichkeiten bei der Implementierung der regionalen Strukturfondsprogramme für die Periode 2000 - 2006 auch innerhalb Österreichs klarer zu regeln, wurden diese - aufbauend auf die Erfahrungen mit den Strukturfondsprogrammen der Periode 1994/1995-1999 und unter bestmöglicher Nutzung der bestehenden Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten - in einer Vereinbarung gemäß §15a BV-G zwischen Bund und Ländern festgelegt.²

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L161.1 – Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds

² (BGBl 147/21.12.2002 – Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a- B-VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000 - 2006

Verwaltungsbehörden und Zahlstellen der Strukturfondsprogramme 2000-2006 in Österreich:

Programm	Verwaltungsbehörde	Zahlstelle
Ziele 1 & 2	Bundesländer	EFRE: BKA ESF: BMWA EAGFL und FIAF: BMLFUW
INTERREG III	Programmspezifische Strukturen	Programmspezifische Strukturen
LEADER+	BMLFUW	BMLFUW
URBAN II	Städte Graz und Wien	BKA
Ziel 3	BMWA	BMWA
EQUAL	BMWA	BMWA

Drei Bewertungsphasen

Die Bewertung in drei Programmphasen – ex-ante, nach der halben Laufzeit und ex-post – gehörte schon bisher zum Bewertungskonzept der EU, doch wurden mit der Verordnung 1260/1999 zum Teil neue Aufgabenstellungen und Verantwortlichkeiten festgelegt.

Die Ex-ante-Bewertung dient als Grundlage für die Ausarbeitung der Pläne, der Interventionen und der „Ergänzung der Programmplanung“ und ist Teil der Programmplanungsdokumente (Artikel 41, Verordnung 1260/1999). Durch die Integration der Ex-ante-Evaluierungen in die Planerstellung - seit dem Jahr 2000 ist sie Bestandteil der Programmplanungsdokumente - kommt der Evaluierung eine andere Funktion zu (vergl. dazu auch Punkt 1.2). Anders als in der vorangehenden Programmperiode liegt die Durchführung der Ex-ante-Evaluierung im Verantwortungsbereich der VB des Mitgliedsstaates. Sie verliert damit ihren Charakter einer Argumentationshilfe der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten und wird zu einer Argumentationshilfe der VB gegenüber den programmverantwortlichen Stellen bzw. Projektträgern.

Die Halbzeitbewertung liegt – wie schon in der vorangehenden Programmperiode – im Verantwortungsbereich des Mitgliedsstaates und deren Verwaltungsbehörden. Den rechtlichen Rahmen für ihre Durchführung stellen die bereits erwähnten zwei Gesetzeswerke, die Verordnung 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds und die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 15a-B-VG dar, sowie als Leitlinie - ohne rechtsverbindlichen Charakter - das methodische Arbeitspapier Nr. 8 der Kommission.³ Die in diesem Papier vorgeschlagenen Verfahren und Vorgangsweisen der/bei der Halbzeitbewertung haben Eingang in die Terms of Reference für die Vergabe der Evaluierungsaufträge gefunden. Das Arbeitspapier 8 stellt somit eine wichtige Grundlage für die Pflichtenhefte der Programmevaluierungen dar.

Leistungsgebundene Reserve

Die Mittel der „leistungsgebundenen Reserve“ in Höhe von 4 % der operationellen Programme wurden zur Halbzeit von der Kommission in Absprache mit dem Mitgliedsstaat - auf der Basis der Bewertung der Leistung der Programme im Rahmen der Halbzeitbewertung - den Programmen zugewiesen, deren Leistung als angemessen erachtet wurde. Die Leistungsstärke wurde nach vom Mitgliedsstaat definierten Kriterien gemessen. Eine gegenüber der vorangegangenen Programmperiode neue Aufgabe der EvaluatorInnen war diese Feststellung der Leistungsfähigkeit des Programms zur Halbzeit.

Evaluierung von Querschnittszielen

Die Bewertung der Umweltwirkungen der Programme und der Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter als horizontale Prioritäten wurde in den Zielsetzungen für die Halbzeitbewertungen seitens der EK besonders hervorgehoben

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 5.12.2000: Der neue Programmplanungszeitraum 200 – 2006: methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 8: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen

(vgl. Arbeitspapier Nr. 8). Es sollte überprüft werden, ob diese Prioritäten in den Programmumsetzungen tatsächlich Berücksichtigung fanden.

1.2 LEHREN DER VERGANGENHEIT FORMEN DAS NEUE EVALUIERUNGSMODELL

Ein weiterer Anstoß, der schließlich zum „österreichischen Weg“ bei der Halbzeitbewertung führte, waren die Erfahrungen mit der Evaluierung der Programme der Periode 1995 bis 1999 und die Diskussionen über die Rolle von Evaluation im politischen Prozess, über Modelle und Methoden.

Initiator und Auftraggeber für Studien, Veranstaltungen und einer Koordinationsstelle - „Checkpoint EVA“ – die sich seit Anfang der 90er-Jahre mit dem Thema Evaluierung beschäftigten, war das BKA/Abteilung IV/4 – Raumplanung und Regionalentwicklung.

In der österreichischen Diskussion, die in Publikationen⁴ ihren Niederschlag fand, und auf Veranstaltungen unter Beteiligung von VertreterInnen des BKA, der ÖROK, der Länder und von EvaluatorenInnen⁵ geführt wurde, spielte von Anfang an die Frage nach der Nützlichkeit von Evaluation für das Lernen der Beteiligten eine entscheidende Rolle. Kontrollinstrument versus Reflexionsinstrument, Rechenschaftslegung versus Problemlösung, Wirkungsanalyse versus Prozessanalyse illustrieren die Bandbreite der Diskussion.

Eine wichtige Rolle bei der Auseinandersetzung über Theorie und Praxis der Evaluation spielte das von der EU vorgestellte Logical-Framework-Modell, dessen Möglichkeiten und Grenzen für den Einsatz von Evaluation als Lern- und Reflexionsinstrument kritisch hinterfragt wurde⁶. Das „Logical-Framework-Modell“ zielt auf die Herstellung einer Gesamtrationalität ab bzw. gehe davon aus, dass eine durch Evaluation überprüfbare Ziel-Mittel-Wirkungs-Logik existiere bzw. durch die einzelnen Evaluationsschritte gefördert wird/werden könne. Dass diese bestechende Logik in der Praxis so nicht funktioniert, wird auch in Fachpublikationen der Kommission zugegeben:

„Ideally, the results of this (ex-post-)evaluation should be available when the next programme is planned, that is at least before the end of the programme. However, for the impacts to have been produced, ex post evaluation would have to be performed two to three years after the end of the programming period. While waiting for this period to pass, a provisional review is often requested. (...) The sequence of three evaluation phases in successive cycles creates overlaps that have to be organised.“⁷

Aus der Sicht von systemisch orientierten Forschungsansätzen, die den Begriff der „Lernenden Region“ geprägt haben, sind solche als lineare Abfolgen vorgestellten Programmabläufe überholt. Planung und Regionalentwicklungspolitik sei vielmehr als Prozess zu verstehen, der von den unterschiedlichen Handlungslogiken einer Vielzahl von Beteiligten bestimmt wird und diese zu berücksichtigen hat.

Gefordert wurde daher von vielen Seiten einerseits eine flexible Handhabung des als „Korsett“ empfundenen Ablaufschemas und andererseits urgiert, neben diesem für Rechenschaftslegung konzipierten Modell auch andere anzuerkennen und anzuwenden. Das Logical-Framework-Konzept stelle eine Simplifizierung der Wirklichkeit dar und solle daher mit aller Vorsicht dafür genutzt werden, wofür es sinnvoll ist, nämlich um Planung transparenter zu machen, implizite Annahmen und unausgesprochene Erwartungen offen zu legen und sich daran zu gewöhnen, Angaben darüber zu machen, woran man die Erreichung gemeinsam gesetzter Ziele merken kann. Es ist weniger gut geeignet, unbeabsichtigte Wirkungen und unvorhergesehene Wege der Umsetzung zu finden, Umsetzungsfortschritte und Wirkungen in einem komplexen Programmkontext zu erforschen oder die Frage zu beantworten, warum welche Wirkungen nicht/schon eingetreten sind. Von einem namhaften Vertreter der Evaluationsforschung – Eliot Stern – wird eine auf einer linearen Ziel-Mittel-Wirkungs-Relation beruhende Modellvorstellung auch als „old politics“ bezeichnet.

⁴ Holzinger, E. Programm-Evaluation – Theoretische Grundlagen und Anwendungsmöglichkeiten in Raumordnung und Regionalpolitik (1993) und Programm-Evaluation – Patentrezept für Effizienz (1994);
Checkpoint EVA der Jahrgänge 1996 bis 1999, newsletter von Checkpoint EVA – Koordinierungsstelle für Evaluation von Regionalpolitik und regionalpolitischen Programmen

⁵ ÖIR-Plattformen

⁶ Hummelbrunner, R.: Stärken und Schwächen des Planungs- und Evaluationskonzepts der EU“, Referat gehalten auf der ÖIR-Plattform „Evaluation der Evaluationen“ am 26. Februar 1997

⁷ MEANSCollection (1999): Band 1, S. 53, 54

Das Problem „... how do we handle complexity, multiple programmes in single areas, how do we handle the interface between mainstream programmes and special programmes, mainstream services, routine services delivered within areas by a broad variety of actors“⁸ verlange nach alternativen Lösungen.

Solche kritischen Überlegungen und die Erfahrungen mit der Zwischenevaluierung der Programmperiode 1995 – 1999 brachte der Ausspruch „Der Apfel war sauer – der nächste wird süßer“⁹ auf den Punkt. Neben ungünstigen Rahmenbedingungen, technischen Problemen (Monitoring und Indikatoren) und der zu wenig ausgeprägten Reflexionskultur und Rollenunsicherheit der Beteiligten wurde auch das Timing als ein entscheidendes Hindernis für die Nützlichkeit der Evaluationen im Sinne eines Lernprozess offensichtlich. Das Problem einer an einem Stichtag orientierten Bewertung (Halbzeit des Programms) sei, dass der Zeitpunkt für 50 % der Fragestellungen falsch gewählt sei. Für eine Kurskorrektur kommen die Ergebnisse zu spät, für die Feststellung von Wirkungen ist es noch zu früh“ – „wenn es interessant wird, ist der Evaluierungsauftrag vorbei“¹⁰. Ein weiteres Hindernis für einen Lern- und Reflexionsprozess aller Beteiligten stelle die Fixierung auf Wirkungsfragen und die Vernachlässigung von Fragen nach der Wirkungsweise dar.

Schon damals wurde auf den Vorteil eines sich auf die gesamte Programmlaufzeit erstreckenden Evaluationsauftrags – wie bereits beim Ziel 3-Programm praktiziert – hingewiesen. Ein stärker prozessorientierter Ansatz sei geeigneter für das Lernen der Beteiligten und biete mehr Möglichkeiten, qualitative Methoden anzuwenden und Fragen vertiefend zu beantworten.

Auch die kritischen Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten der Neuregelungen der Begleitung und Bewertung für die neue Programmperiode, die von den österreichischen VertreterInnen der Arbeitsgruppe Evaluation bei der DG XVI (jetzt DG REGIO) während der Arbeiten an der Reform der EU-Strukturpolitik vorgebracht und auch in die österreichische Diskussion eingebracht wurden, bezogen sich auf mögliche Behinderungen für einen Lernprozess.

Während die Dezentralisierung der Verantwortung auf allgemeine Akzeptanz stieß, wurden andere Elemente des neuen Reglements bis zu ihrer Festschreibung in der Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates und danach in der Phase der Umsetzung auf europäischer¹¹ und nationaler Ebene¹² kritisch diskutiert. Umstritten war die Einführung der leistungsgebundenen Reserve, die als Verstärkung des Kontrollaspekts von Evaluationen betrachtet wurde. Kontrolle und Sanktionen seien jedoch einem an Lernprozessen orientierten Evaluierungsgeschehen nicht förderlich. Darüber hinaus erhöhe eine Sanktion den Druck auf die ProjektträgerInnen und forcieren u.U. wegen des drohenden Mittelverfalls die Umsetzung von Maßnahmen, die nicht unbedingt sinnvoll sind.

Die Neuregelung bei der Ex-ante-Evaluierung, deren Integration in die Programmerstellung, erzeugte nach Bekanntwerden vorerst Erklärungs- und Klärungsbedarf¹³. Die durchgeführten Ex-ante-Evaluationen können aber als Anwendungsbeispiele einer feedbackgestützten Programmierung angesehen werden und weisen Elemente einer Prozessevaluierung auf.

Gemäß Art. 26 – Beurteilung und Bewertung – der EWG-Verordnung Nr. 2082/93 wurden für die verschiedenen Strukturfonds der Periode 1995 – 1999 Zwischenbewertungen der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Aktionen im Rahmen der Einheitlichen Programmplanungsdokumente in Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und auch der Kommission vorgenommen. Bereits in dieser Phase wurde auf eine österreichweit vergleichbare Struktur und Methode der Zwischenbewertungen abgezielt, um vergleichbare Ergebnisse zu ermöglichen.

Die hier nur kurz angedeuteten Themen, die seit Beginn der 90er-Jahre bei der Auseinandersetzung mit Evaluation eine Rolle spielten, die Erfahrungen, die in Österreich bei der ersten Generation der Programmevaluierungen gesammelt werden konnten, aber auch der internationale Diskussionszusammenhang¹⁴, stellten neben den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen die entscheidenden Einflussfaktoren dar, die schließlich zum „österreichischen Weg“ bei der Gestaltung der Halbzeitevaluierung führte.

⁸ Eliot Stern beim Round-table-Gespräch auf der Konferenz der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ der EK in Edinburgh im September 2000

⁹ Diskussionsbeitrag von Rudolf Schicker auf der ÖIR-Plattform „Bilanz der Zwischenevaluationen“ am 24. März 1998

¹⁰ „Was wird diskutiert“, in: Holzinger, E. (2001): 6 Jahre Programm-Evaluation – eine Bilanz, Wien, S 45 f

¹¹ Arbeitsgruppe Evaluation der DG Region

¹² ÖIR-Plattform AgendaEVALUATION im Mai 1999 und ÖIR-Plattform „6 Jahre Evaluation in Österreich“ im September 2001

¹³ der auf der ÖIR-Plattform AgendaEVALUATION und in bilateralen Gesprächen zwischen VB und EvaluatorenInnen befriedigt wurde

¹⁴ vgl. die Ergebnisse der Diskussionen auf den Konferenzen der EES (European Evaluation Society) und die von der Europäischen Kommission herausgegebenen 5 Bände der MEANS-Collection

2 DER EVALUIERUNGSPROZESS STARTET

2.1 DER WORKSHOP „EVALUIERUNG“ STELLT WEICHEN FÜR DIE EVALUIERUNGSPROZESSE

Im Jahr 2002 mussten die Evaluierungsaufträge für die Halbzeitevaluierung vergeben werden, um die Endberichte vorschriftsmäßig am 31.12.2003 vorlegen zu können. Um den „nächsten Apfel süßer zu machen“ *und* um den Anspruch an die Nützlichkeit von Evaluierungen im Sinne eines Lern- und Reflexionsprozesses zu erhöhen, wurden die wesentlichen Protagonisten auf Auftraggeberseite aktiv – allen voran die ÖROK als Generalauftraggeberin der letzten Programmperiode, das BKA als Koordinierungsstelle und die Verwaltungsbehörden der Länder als programmverantwortliche Stellen.

Die Arbeitsgruppe Verwaltungsbehörden einigte sich prinzipiell darauf, neben der von der Kommission in der Verordnung 1260/1999 allgemein festgelegten und im Arbeitspapier Nr. 8 detailliert angeführten Anforderungen für die Halbzeitbewertung auch eine begleitende Evaluierung durchzuführen. Die Geschäftsstelle der ÖROK wurde in dieser Periode als Koordinationsstelle für die Durchführung der Evaluationen der regionalen Zielprogramme bestimmt.

In dieser Funktion und mit dem Ziel, den größtmöglichen Nutzen für die Beteiligten bei der gemeinsamen Gestaltung des zukünftigen Evaluierungsprozesses sicher zu stellen und Evaluierung als Bewertungsverfahren und als Lernprozess zu verankern, initiierte die ÖROK einen Workshop, der am 21.3.2002 stattfand.¹⁵ Als Ziele waren für diesen Workshop formuliert worden:

- Gemeinsame Gestaltung der künftigen Evaluierungsprozesse, um den größtmöglichen Nutzen für die Beteiligten zu erzielen
- Verankerung von Evaluierung als Bewertungsverfahren (Mid-Term-Evaluation) *und* als Lernprozess (begleitende Evaluierung).

TeilnehmerInnen waren die für die Evaluierungen verantwortlichen Verwaltungsbehörden, die beteiligten Bundesstellen und potentiell in Frage kommende EvaluatorenInnen.

Im Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den Verwaltungsbehörden und EvaluatorenInnen sollten

- die Erwartungen und das Erkenntnisinteresse, die mit den Evaluierungen verbunden sind, offengelegt werden,
- die Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierungstätigkeit und deren Ergebnissen unter den gegebenen Rahmenbedingungen aufzeigt und ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit der Programmevaluation ein gemeinsames Verständnis über das Konzept der begleitenden Evaluation, die die Halbzeitbewertung einschließt, hergestellt werden,
- die Gestaltung des Evaluierungsprozesses festgelegt sowie eine Verständigung auf die Methodik der begleitenden Evaluierung unter Berücksichtigung der terminlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen erzielt werden,
- die Ansprüche an die Halbzeitbewertung unter Berücksichtigung der Anforderungen der Europäischen Kommission genau definiert werden,
- Grundlagen für die Terms of Reference erarbeitet werden, damit größtmögliche Klarheit über Konzept, Aufgabenstellung, Rollenverteilung und Ablauf der Bewertungsarbeit hergestellt und die Nützlichkeit für alle Beteiligten sichergestellt werden kann.

Der Workshop „Evaluierung“ spielte eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Evaluierungen und der Gestaltung des gesamten Prozesses; auf ihm wurden letztlich die wichtigsten Entscheidungsgrundlagen erarbeitet, die KAP-EVA einzurichten.

¹⁵ Dokumentation des Workshops „Evaluierung“, Bericht an die ÖROK, ÖIR, Wien, April 2002

Die Themen des Workshops:

Erfahrungen und Erwartungen

In der Absicht, in der kommenden Evaluierungsperiode die Möglichkeiten von Evaluation besser ausschöpfen zu können, wurden die bisherigen Erfahrungen kritisch analysiert (vergleiche auch Punkt 1.2.) und die Ergebnisse einer gemeinsamen Einschätzung auf den Punkt gebracht: Die Evaluierungen waren statisch, zeitpunktbezogen, sie ließen wenig Raum für einen Dialog, bei den Daten und der Informationsverbreitung gab es erhebliche Mängel und Veränderungswille und -möglichkeiten entwickelten sich spät: „Als es spannend wurde, war's vorbei“.

Positiv eingeschätzt wurde der Evaluierungsprozess des Ziel3-Programmes seitens der Vertreterin des ESF aufgrund der guten Erfahrungen mit einer begleitenden Evaluierung. Um erfolgreich zu sein, müssten für einen über die gesamte Periode laufenden, die Halbzeitbewertung integrierenden Evaluierungsprozess einige Voraussetzungen geschaffen werden: Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, laufende Abstimmung zwischen VB, EvaluatorInnen und Kommission, Ressourcen für die Datenbereitstellung und einer klare Definition der Zugriffsebenen für die Daten. Die Einigung auf eine jährliche Berichtslegung für die begleitende Evaluierung sollte darüber hinaus den kontinuierlichen Informationsfluss und die Möglichkeiten zur Gegensteuerung sichern.

Die Erwartungen für die kommende Evaluierungsperiode richteten sich auf die Verbesserung der Datenqualität und des Monitoring sowie auf die Abstimmung der Evaluierungsansätze, die es ermöglichen sollte, ein gemeinsames Verständnis von Evaluierung herzustellen. Dies sollte dazu beitragen, die Umsetzung und Nutzung der Evaluierungsergebnisse zu verbessern.

In der Diskussion wurde betont, dass die Anforderungen der Kommission zwar eine Basis für die Evaluierungen seien, die Qualität und Nützlichkeit der Evaluierungen aber vor allem vom Erkenntnisinteresse, von der Dialog- und Veränderungsbereitschaft, der Nutzung von Synergien zwischen Programmen und einer guten Abstimmung zwischen EFRE und ESF abhängen.

Begleitende Evaluierung: Vorteile und Anforderungen

Aufbauend auf den Erfahrungen und Erwartungen wurden schließlich die Vorteile einer begleitenden Evaluierung betont. In der anschließenden Diskussion wurde aufs Neue bekräftigt, dass ein kontinuierlicher Abstimmungs- und Kommunikationsprozess die Nachteile einer zeitpunktbezogenen Bewertung aufheben, die Steuerungskapazität der Evaluierungen erhöhen und insgesamt einen Reflexions- und Lernprozess besser unterstützen könnte.

Offene Fragen

Eine Reihe von Fragen, die insbesondere aus den besonderen Anforderungen an eine kombinierte Halbzeitbewertung und begleitender Evaluierung resultierten, konnten auf dem Workshop nicht vollständig beantwortet werden. Es ging darum, wer über die Wahl des Modells entscheiden und welche Vorgangsweise bei der Beauftragung der Programm-Evaluierungen gewählt werden soll, welche Stützstrukturen – Stichwort Lernplattform – notwendig wären und welche Kosten sich durch eine kombinierte Halbzeitbewertung und begleitende Evaluierung ergeben.

In der Diskussion über die Eckpunkte der Vorgangsweise stellte sich heraus, dass über die Begrifflichkeit (Unterschied zwischen begleitender Evaluierung und Prozessevaluation) und in Bezug auf die Optionen bei der Vorgangsweise noch Klärungsbedarf besteht. Es wurden daher im Anschluss an den Workshop Unterlagen für die Arbeitsgruppe VB erstellt, um die Entscheidungsfindung zu erleichtern. In diesen Unterlagen wurden Evaluierungsmodelle skizziert, Begriffsklärungen vorgenommen und Optionen zur die Vorgangsweise der Koordinierung der Evaluierungen pointiert dargestellt:

Kasten 1: Ergebnisorientiertes versus prozessorientiertes Evaluierungsmodell

Evaluationsfrage	Ergebnisorientiert – Wirkungsanalyse	Prozessorientiert – Prozessanalyse
WAS?	Output/Wirkung/Effizienz	Handlungsvollzüge/ Handlungsrahmen Organisation Kommunikation Entscheidung
WER?	EvaluatorIn in der Rolle „externe BewerterIn“	EvaluatorIn in der Rolle „ModeratorIn“
WANN?	Im nachhinein	Laufend
WARUM?	Bewerten, ob ... Rechenschaft/Optimierung	Verstehen, warum ... Problemlösung
WIE?	Quantitativ, datengestützt	Qualitativ, diskursiv

Kasten 2: Begriffsklärung zu Evaluierungsmodellen

Zieldimension	ergebnisorientiert	Prozessorientiert
Zeitdimension	zu einem Stichtag	Laufend

Typus	Vorteile	Nachteile
ergebnisorientiert	Wirkung ist überzeugendstes Erfolgskriterium	große methodische Probleme der Isolierung von Mitnahmeeffekten, Ermittlung von Netto-Effekten und Ausgrenzung von externen Einflüssen
prozessorientiert	Informationen über hemmende und fördernde Umsetzungsstrukturen laufendes Feedback und (Gegen)Steuerungsmöglichkeiten Teilberichte erlauben sofortige Informationsverarbeitung in kleineren Dosen	Voraussetzung: Klima des Vertrauens, geeignete Kommunikations-plattformen und Organisation von Feedback, Kritikfähigkeit, Konflikt- und Veränderungsbereitschaft
zu einem Stichtag		oft zu früh für Ergebnisse und zu spät für Veränderungsmöglichkeiten Es muss auf einmal ein erhebliches Informationspaket erstellt und bewältigt werden.
laufend	laufendes Feedback und (Gegen-)Steuerungsmöglichkeiten – sowohl im ergebnis- als auch im prozessorientierten Modell Teil- bzw. Jahresberichte erlauben Informationsverarbeitung in kleinen Dosen	

Kasten 3: Optionen für die Vorgangsweise bzw. Rollenverteilung zwischen Koordinatorin (ÖROK) und Verwaltungsbehörden der Länder

ÖROK	Länder
A Ausschreibung und Durchführung der Halbzeitbewertung für alle Programme	Durchführung der begleitenden Evaluierungen mit thematischen Schwerpunkten (auch prozessorientierte Fragestellungen)
B Ausschreibung und Durchführung der begleitenden und Halbzeitbewertung für alle Programme	Durchführung der Evaluierungen von thematischen Schwerpunkten
C Musterverträge und Abfragemasken, Koordination zur Nutzung von Synergien und Beachtung von Synopsen Organisation einer Lernplattform	Ausschreibung und Durchführung der begleitenden und Halbzeitbewertung der Programme und Auswahl thematischer Schwerpunkte

Folgende Klärungen erfolgten auf einer Sitzung der Arbeitsgruppe VB und in anschließenden bilateralen Gesprächen zwischen ÖROK und VB.

- Die Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit einer begleitenden Evaluierung wurde bekräftigt.
- Die Aufgabenteilung zwischen ÖROK und VB der Länder erfolgt gemäß „Option C“ (vgl. Kasten 3). Das bedeutet, dass jedes Land für sich Auftraggeber der Programm-Evaluierungen ist und es den VB der Länder freigestellt ist, ob sie „nur“ eine Halbzeitbewertung („Pflicht“) oder auch eine begleitende Evaluierung („Kür“) beauftragen. Die ÖROK arbeitet ein Muster für Terms of Reference aus.
- Die ÖROK wird mit der Einrichtung einer Lernplattform beauftragt.

Nach der Diskussion auf dem Workshop und den daran anschließenden Klärungen und Festlegungen startete der Evaluierungsprozess in einem breiter abgestützten System von Koordinierung und gegenseitigem Austausch aller Beteiligten.

2.2 DIE EVALUIERUNG SCHRITT FÜR SCHRITT

Ausschreibung, Terms of Reference

Das von der ÖROK zur Verwendung für die VB vorgeschlagene Muster für die Terms of Reference enthielt neben der Leistungsbeschreibung für die Halbzeitbewertung und für die begleitende Evaluierung auch eine Bekräftigung der Bedeutung, die der begleitenden Evaluierung seitens der Auftraggeber beigemessen wird.

Im Juli 2002 erging das Muster der Terms of Reference, die die Länder für ihre Ausschreibungen nutzen konnten. Alle VB folgten im großen und ganzen den vorgeschlagenen Ausschreibungsbedingungen. Die Länder Tirol, Vorarlberg und Wien beauftragten keine begleitende Evaluierung.

Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung – KAP-EVA

In den Terms of Reference wird ausdrücklich auf die erhöhten Abstimmungserfordernisse hingewiesen:

„Als Ergebnis eines österreichweiten Abstimmungsprozesses wird diese verpflichtende Halbzeitbewertung Teil eines über diesen Zeitraum andauernden Bewertungsprozesses sein. Die Wahl dieses kombinierten Modells hat den Vorteil, dass die Anforderungen der EU an die Halbzeitbewertung für die Entwicklung vertiefender Fragestellungen genutzt werden und laufend aktuelle Informationen zur Programmumsetzung vorliegen. Die Entscheidung für einen das Programm über die gesamte Laufzeit hinweg begleitenden Bewertungsprozess erfordert Koordination, Kooperation und Diskussion. Um dies zu ermöglichen, richtet die Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz eine gesamtösterreichische „Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung“ (in der Folge KAP-EVA genannt) ein.“

Im Zuge der Einrichtung der KAP-EVA wird das Aufgabenspektrum bzw. der zu erwartende Nutzen der KAP-EVA wie folgt beschrieben:

- Erfahrungs- und Meinungsaustausch ermöglichen
- Wissen und der Erfahrungen aller Beteiligten nutzen
- Querschnittsmaterien gemeinsam behandeln
- Expertenwissen zur Unterstützung der Entscheidungs- und Beurteilungsfähigkeit zur Verfügung stellen
- gemeinsame Strategieentwicklung
- programmübergreifende Vergleiche ermöglichen
- eines gemeinsamen Verständnisses von Evaluierungsprozessen herstellen
- Synergien nutzen
- Qualitätssicherung des Evaluierungsprozesses sowie der einzelnen Evaluierungen
- Beratung/Diskussion der Evaluierungsberichte
- überflüssige Redundanzen vermeiden
- gemeinsame Lösung offener Probleme ermöglichen

Es wurde festgelegt, dass die KAP-EVA aus der ÖROK-Geschäftsstelle, den Mitgliedern der ÖROK-Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“ und den EvaluatorenInnen der einzelnen Strukturfondsprogramme besteht. Im Bedarfsfall sollte diese Personengruppe um andere ProgrammakteurInnen bzw. ExpertInnen erweitert werden können.

Wissenschaftliche Begleitung der KAP-EVA

Das Konzept für die KAP-EVA wurde parallel zur Ausarbeitung des Musters für die Terms of Reference von der ÖROK zusammen mit der wissenschaftlichen Begleitung – Elisabeth Holzinger vom ÖIR und Gerhard Strohmeier vom IFF - entwickelt.

Aufgabe der wissenschaftliche Begleitung ist die Förderung der gezielten und anwendungsorientierten Auseinandersetzung mit den Evaluationsergebnissen und den Problemen, die sich im Zuge der Durchführung der Evaluierungen ergeben. Sie initiiert eine systematische Reflexion des Arbeits-, Lern- und Diskussionsprozesses, indem sie

- durch ein geeignetes Setting die Kommunikation und den Erfahrungsaustausch zwischen den an der KAP-EVA Beteiligten insbesondere zwischen den Verwaltungsbehörden und den EvaluatorenInnen) ermöglicht
- Probleme und Konflikte sichtbar macht und deren Lösungen unterstützt
- die Grundlagen für Entscheidungen (über weitere Vorgangsweisen, vertiefende Studien, Setzen von Themenschwerpunkten, Empfehlung für die Heranziehung externer ExpertInnen, etc.) aufbereitet
- Expertenwissen einbringt (eigenes und dieses ergänzendes) und Empfehlungen abgibt
- durch Dokumentation (zu einzelnen Schritten und als erste Bilanz) die Lern- und Diskussionsprozesse transparent macht.
- die Diskussionsprozesse der KAP-EVA bewertet

Um diese Aufgaben zur Unterstützung der ÖROK zu erfüllen, wurden zwischen der ÖROK-Geschäftsstelle und dem Team der wissenschaftlichen Begleitung vertraglich mehrere Treffen – eintägige Workshops - im Rahmen der KAP-EVA festgelegt, die durch die wissenschaftliche Begleitung in Absprache mit der Auftraggeberin ÖROK konzipiert, moderiert und dokumentiert werden sollten. Neben der Vorbereitung, Moderation und Dokumentation der Workshops war die „wissenschaftliche Begleitung“ auch aufgefordert, ihr Fachwissen als SozialwissenschaftlerInnen und EvaluatorenInnen einzubringen bzw. nach Bedarf auch Fachwissen von außen zuzuziehen.

Für jeden Workshop wurde eine Dokumentation angefertigt, die den Ablauf des Workshops dokumentieren und Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die weiteren Evaluationsarbeiten und für die Gestaltung der Kommunikations- und Lernprozesse im Rahmen der KAP-EVA enthalten sollte.¹⁶

Nach Abschluss der Halbzeitevaluierungen der Strukturfondsprogramme war Bilanz über die Tätigkeit der KAP-EVA sowie den Arbeitsprozess zu erstellen.

Im Zuge der Ausschreibungsverfahren durch die 9 VBs kristallisierten sich im Laufe des Herbstes 2002 fünf verschiedene Evaluierungsteams heraus, die folgende Programme bearbeiteten:

Kasten 4: Die mit den Evaluierungen beauftragten Evaluierungsteams und die von ihnen zu evaluierenden Programme

Die Evaluierungsteams:

- **Seibersdorf Research**, ARCS, unter der Leitung von Petra Wagner, für Ziel 2 Salzburg und Tirol, sowie Ziel 1 Burgenland
- **ÖIR, Regional Consulting (RC-ZT GmbH), ÖAR**, ÖIR/RC, unter der Leitung von Christof Schremmer, für Ziel 2 Niederösterreich und Oberösterreich
- **Joanneum Research, ÖAR**, LOA/ÖAR, unter der Leitung von Markus Gruber und Richard Hummelbrunner, für Ziel 2 Steiermark und Kärnten (im Folgenden: JOA/ÖAR)
- **Universität St.Gallen**, USG unter der Leitung von Roland Scherer, für Ziel 2 Vorarlberg
- **L&R**, unter der Leitung von Ferdinand Lechner, für Ziel 2 Wien

2.3 REAKTIONEN

Die Reaktionen auf den „österreichischen Weg“ reichten von Skepsis bis zu positiver Bestärkung. Auf dem ersten Workshop der KAP-EVA äußerte sich der Vertreter der DG REGIO skeptisch gegenüber einer „begleitenden Evaluierung“ und riet davon ab. Empfohlen wurde, den Querschnittsthemen – Umweltwirkungen, Gender Mainstreaming und Europäischer Mehrwert – besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Kombination von begleitender Evaluierung und Halbzeitbewertung und deren Unterstützung durch die KAP-EVA wurde auch innerhalb des IQ-Net reflektiert. IQ-Net, Improving the Quality of Structural Fund Programming through Exchange of Experience, ist ein Netzwerk zum Austausch von Erfahrungen in den Strukturfonds-Programmen, Ziel 1 und Ziel 2, und wird durch die University of Strathclyde, Glasgow, organisiert. Ruth Downes war für Recherchen und Feldstudien zum Zeitraum der Einrichtung der KAP-EVA in Österreich und hatte mit mehreren Beteiligten an der KAP-EVA Gespräche geführt. Die Zusammenfassung ihrer Recherchen und die Einschätzung des österreichischen „Experiments“ wurde in das IQ-Net Thematic Paper 12(1) aufgenommen:

„In this paper it is worth highlighting a particularly good experience in this area which is being experimented in Austria.“¹⁷

Nach einer kurzen Beschreibung der KAP-EVA wird auf Bedenken seitens der Beteiligten hingewiesen, die bereits zu Beginn des Prozesses ausgeräumt werden konnten und einer generell positiven Einschätzung Platz machten:

„Despite some concerns on the part of programme managers and evaluators on this new initiative, primarily because they saw it as a source of additional work and commitment, it is now felt that it has the potential to become a useful and more efficient forum for addressing common issues and problems and potentially raising the quality of the evaluation process. A potential positive effect of the group, for example, would be to encourage coordination between the evaluators, also outside the framework of the formal meetings. Now that the contracts have been awarded, the evaluators are not in direct competition with each other, and there may be more potential for genuine exchange of methods and experience which

¹⁶ Die Dokumentationen der KAP-EVA Workshops 1 bis 4 stehen auf der Webpage der ÖROK als Download zur Verfügung

¹⁷ Taking Stock of Structural Fund Implementation: Current Challenges and Future Opportunities, IQ-Net Thematic Paper 12(1), Glasgow 2003, S. 20

could increase the overall quality of the evaluation process. An initial point of contact is also created through the academic institutes accompanying the process and the evaluators can contact them for inclusion of particular items in the meeting agendas.”¹⁸

Die KAP-EVA wird in diesem Paper darüber hinaus in einem gesonderten Abschnitt hervorgehoben und ausführlich beschrieben.¹⁹

¹⁸ ebenda

¹⁹ ebenda, S. 21

3 KAP-EVA: DAS PROGRAMM

Auf dem Workshop „Evaluierung“ am 21. März 2002 wurden grundlegende Entscheidungen für die Unterstützung der Evaluierungen vorbereitet, unter anderem wurde durch den Vorschlag, eine „Lernplattform“ einzurichten, die Grundlage für die KAP-EVA geschaffen. In dieser Entscheidung kam das einvernehmliche Interesse der zuständigen Verwaltungsstellen zum Ausdruck, die Evaluierungen aufeinander zu beziehen, sie zu koordinieren, gemeinsame Strategien zu entwickeln, das Wissen aller Beteiligten zu nutzen und sich auf einen gemeinsamen Lernprozess einzulassen. Aus den bisherigen Erfahrungen in den Evaluierungen entstand das Bedürfnis, Schritte zur Vorbereitung und zur Strukturierung eines gemeinsamen Lernprozesses und einer lernorientierten Koordination der Strukturfonds-Evaluierungen zu setzen. Besonders im Vordergrund standen dabei vier Bereiche der Unterstützung der Evaluierung, die Programmpunkte für die KAP-EVA wurden:

- Der erste Bereich – auch als Einstieg in die Arbeit auf der KAP-EVA – bestand in der Diskussion und Abstimmung der Evaluierungskonzepte, der Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses von Evaluierung.
- Zweiter Bereich war die Koordinierung und Abstimmung der verpflichtenden Halbzeitbewertung, wobei methodische und methodologische Fragen ebenso diskutiert werden sollten, wie technische und praktische abwicklungsbezogene Fragen. Damit wurde auch eine Reihe organisatorischer Unterstützungen, etwa Zeit- und Ablaufkoordination, Gegenstand der Arbeit auf der KAP-EVA.
- Der dritte Bereich war eine besondere Unterstützung für die beiden Querschnittsthemen der Halbzeit-Bewertungen: Gender-Mainstreaming und Umweltwirkungen.
- Als vierter Bereich, in den Erwartungen an die KAP-EVA gesetzt wurden, war die Unterstützung und Koordinierung der begleitenden Evaluierungen, in denen gemeinsame und programmübergreifende Schwerpunkte gesetzt werden sollten, um Vergleiche zu ermöglichen.

Das Programm und die Meilensteine für die KAP-EVA wurden auf dieser Basis konzipiert und durch eine Reihe von Workshops markiert. Mehrere Workshops waren bereits zu Beginn der KAP-EVA recht klar thematisch festgelegt worden, und sie wurden auch terminlich langfristig geplant. Zum Zeitpunkt des Werkstattberichts waren vier Workshops durchgeführt worden, weitere sollen stattfinden (vgl. Kasten 5).²⁰

Für die einzelnen Workshops waren bereits eine Reihe von Programmpunkten zu Beginn der Arbeit der KAP-EVA vorgegeben gewesen. Diese Programmpunkte waren durch die ÖROK vorgeschlagen und in den Treffen der Begleitausschüsse abgestimmt worden. Der Ablauf der KAP-EVA war also langfristig vorbereitet worden und auf die für die Evaluierung vorgegebenen Termine, vor allem jenen der Halbzeitbewertung, bezogen worden. Für die Zwischenberichte - vorzulegen im Juni 2003 - wurde die Diskussion der Entwürfe und die Abstimmung der Berichte festgelegt, für den Endbericht war ebenfalls die Diskussion des Entwurfs und der bereits erfolgten abgestimmten Version vorgesehen. Diese Dichte der Berichtsentwurfs- und Berichtsdiskussionen löste zu Beginn der KAP-EVA auch einige kritische Fragen aus, wobei vor allem die Evaluierungsteams eine tendenzielle Überbeanspruchung ihrer Zeitressourcen äußerten.

Für die einzelnen Treffen bzw. Workshops war ein dichtes Programm vorgesehen. Der Spielraum für offene Diskussionen oder zusätzliche Themen war relativ eng. Für ergänzende Angebote und Themen wurden dann auch zusätzliche Workshops und Treffen vereinbart.

Zu den bereits am Anfang festgelegten Programmpunkten kamen so im Laufe der KAP-EVA noch einige weitere hinzu, entsprechend den Fragen und Bedürfnissen, die sich während der Evaluierungen stellten.

Zwischen den Workshops wurden durch Abstimmungen im „ÖROK-Unterausschuss Regionalwirtschaft“ und der Arbeitsgruppe Verwaltungsbehörden, in den regional eingerichteten programmspezifischen Steuerungsgruppen sowie in Zusammenarbeit von ÖROK und wissenschaftlicher Begleitung die Arbeitsprozesse auf der KAP-EVA unterstützt. Die wichtigsten Prozesse und Entscheidungen zwischen den Workshops waren die Klärung der Themen, die Terminsetzungen und die Dokumentation der Workshops. Ergänzend waren Begleitmaßnahmen organisiert worden, begleitende Workshops und Expertisen, die durch die ÖROK zur Verfügung gestellt worden waren. Sowohl die kontinuierliche Abstimmung als auch die begleitenden und ergänzenden Workshops und Expertisen mündeten in einem zeitweise sehr dichten Programm, was auch immer wieder in Rückmeldungen v.a. seitens der EvaluatorInnen zum Ausdruck kam, die gerade in dieser Phase der Evaluierungen ein ohnehin großes Arbeitspensum zu absolvieren hatten.

²⁰ Die Dokumentationen der KAP-EVA Workshops 1 – 4 sind auf der Webpage der ÖROK: <http://www.oerok.gv.at> als Download verfügbar.

Kasten 5: Die KAP-EVA Workshops 1 – 4 und ihr Programm

Workshop1

28. und 29. Oktober 2002.

Programm:

- Die Inhalte und das Programm von KAP-EVA
- Die Anforderungen an die Evaluierungen
- Die Präsentation und Diskussion der Evaluierungskonzepte
- Querschnittsmaterien und technische Inputs

Workshop 2

19. März 2003

Programm:

- Erste Arbeitsschritte, erste Erfahrungen
- Themenschwerpunkt: “Gender-Mainstreaming”

Workshop 3

13. Mai 2003

Programm:

- Diskussion und Abstimmung der Berichtsentwürfe
- Schwerpunktthemen

Workshop 4

21. Oktober 2003

Programm

- Stand der Halbzeitbewertung
- Stand und weitere Vorgehensweise in der begleitenden Evaluierung

4 DIE EVALUIERUNG: KONZEPTDISKUSSION

4.1 DIE ANFORDERUNGEN AN DIE EVALUIERUNG

Die Arbeitsgrundlage für die Halbzeitbewertung der Strukturfondsprogramme 2000 – 2006 ist das Arbeitspapier 8 der EK, in dem deren Anforderungen festgelegt wurden. Die darin festgelegten Verfahren und Inhalte gelten als Mindeststandards, die auch für die Akzeptanz der Programmbewertungen durch die Kommission ausschlaggebend waren.

Auf dem KAP-EVA Workshop 1 nahm ein Vertreter der GD-Regio teil, der die Anforderungen seitens der EK präziserte. Die Kernpunkte der vorgegebenen Anforderungen bestehen in den Terminvorgaben, in der Festlegung der Verantwortlichkeit der Verwaltungsbehörden, den Inhalten der Halbzeitbewertung und der Durchführung der Bewertung durch unabhängige EvaluatorenInnen.

Die Pünktlichkeit der Berichterlegung wurde in den Anforderungen der EK ganz Vorne gereiht.

Als Terminvorgaben für den Zeitplan wurden besonders die zwei wichtigsten Termine für die Halbzeitevaluierungen betont: 31. Dezember 2003 als Termin für die Berichte mit den Halbzeitbewertungen und der 31. März 2004 für die Zuteilung der leistungsgebundenen Reserve.

Der Inhalt der Halbzeitbewertung sollten jedenfalls folgende Elemente umfassen:

- Frühere Bewertungen
- Gültigkeit der ex-ante Situationsbewertung und der SWOT
- Gültigkeit der Relevanz und Kohärenz der Strategie
- Gültigkeit der Quantifizierungen
- Bisherige Wirksamkeit und Effizienz, Bewertung der Mittelausstattung
- Qualität der Durchführungs- und Begleitmodalitäten
- Leistungsbezogene Reserve
- Europäischer Mehrwert

Besonders betont wurden durch den Vertreter der GD-Regio folgende Punkte:

- Für Klärungen hinsichtlich der „Reflexion über den europäischen Mehrwert“ war auf ein Dokument der DG Regio verwiesen worden.²¹
- Als Konsequenzen der Kritik an der bisherigen Evaluierungspraxis wird empfohlen, den analytischen Teil der Bewertung zu verstärken.
- Um den Gestaltungsspielraum der Evaluierung zu erhöhen, wird auf die Möglichkeit, Mittel aus der technischen Hilfe zu verwenden, hingewiesen.
- Für den Umfang des Berichts an die EK wird eine knappe Fassung empfohlen (max. 100 Seiten).

Die Position der EK zur „begleitenden Evaluierung“ war skeptisch; der Vertreter der GD Regio riet auf dem KAP-EVA Workshop 1 explizit von begleitender Evaluierung ab. Empfohlen wurde demgegenüber, die Querschnittsthemen – Umweltwirkungen, Gender Mainstreaming und Europäischer Mehrwert - besonders zu beachten.

In den Anforderung an die Evaluierungen seitens der Verwaltungsbehörden ist neben der Bezugnahme auf die präskriptiven und detaillierten Festlegungen des Arbeitspapiers 8 vor allem die Frage des Nutzens der Evaluierung für die Programmgestaltung und –umsetzung gestellt worden.

Mit den Festlegungen hinsichtlich der Koordination der Evaluierung und der kommunikativen und reflexiven Gestaltung der Evaluierungsprozesse wurden eine Reihe zusätzlicher Anforderungen definiert: die Halbzeitbewertungen sollten mit begleitender Evaluierung verbunden werden, in denen einige dieser zusätzlichen Anforderungen erfüllt werden sollten. Darin waren nicht nur hohe Erwartungen hinsichtlich eines Lernprozesses enthalten, sondern es wurde auch eine Reihe

²¹ Arbeitspapier der EK, GD REGIO: „Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik – Definition und Bewertungskriterien“, Fassung vom Januar 2002

von Vorteilen für die Evaluierungen gesehen, die etwa durch die methodischen Abstimmungen und organisatorischen Vorkehrungen für gemeinsame Reflexion und Lernen – auf nationaler und regionaler Ebene – erzielt werden sollten.

Die Einrichtung von regionalen Arbeitsgruppen als Abstimmungsorgane für die jeweiligen Evaluierungen und die überregional gewählte Vorgangsweise der Koordinierung durch die KAP-EVA wurden entschieden, um diesen Anforderungen entsprechen zu können.

Als notwendige Bedingungen für die erfolgreiche Bewältigung der anstehenden Evaluierungen wurden zusammenfassend seitens der Verwaltungsbehörden gesehen:

- „Klare Erläuterungen der Evaluierungsinhalte für regionale Arbeitsgruppen
- Aktuelle, verwertbare Daten
- Genaue, verlässliche Terminplanung“

Als weitere Bedingungen für eine Optimierung der operationalen Umsetzungen wurden „Coaching als Grundprinzip“ für die kommunikative Abstimmung, Rollendefinition für die offene Kommunikation, ein Lernklima und der kontinuierliche Austausch zwischen den AkteurInnen (VBs, MFs, Evaluierungsteams) genannt. Mögliche Hilfen wurden vor allem in Unterstützungen und „Simplifications“ bei Projekt- und Zahlungsabwicklung gesehen; auch als „Hilfe zur Selbsthilfe“.

4.2 ZIELE DER EVALUIERUNG

Von den Evaluierungsteams wurden in den Zielsetzungen recht unterschiedliche Akzente gesetzt. Es zeigte sich, dass eine durchaus originelle und kreative Auslegung der Aufgabenstellungen mit Betonung auch der regionalen Vielfaltigkeit erfolgte.

Die Präsentation der Evaluierungskonzepte zeigte, wie unterschiedlich die Zielformulierung von den Evaluierungsteams vorgenommen worden war: sehr allgemein und offen gehaltene Zielperspektiven fanden sich neben konkreten und detaillierten Bewertungszielen bis auf Schwerpunkts- und Maßnahmenebene.

Bei den Zielformulierungen wurde neben den unterschiedlichen Gewichtungen der vorgegebenen Ziele auch die verschiedenen Haltungen zur begleitenden Evaluierung deutlich, die bei einigen Evaluierungsteams sehr deutlich berücksichtigt wurde, bei anderen nur implizit angeführt worden war.

4.3 DIE EVALUIERUNGSKONZEPTE

Diskussion und Abstimmung zum Evaluierungsverständnis

Als Einblick in das Evaluierungsverständnis seien hier einige Auszüge aus den Präsentationen der Konzepte bei der KAP-EVA angeführt:

- „Lernprozess
- ... ziel- und ergebnisorientiert (= nutzerorientiert)
- ... prozess- und dialogorientiert
- ... partizipativ (bedeutet ein Rollenverständnis der EvaluatorInnen als Expertinnen und als „Facilitator“; aktive Beteiligung der Stakeholder)“

- ... „eine beratungsorientierte Grundphilosophie,
- ... keinen (wissenschaftlichen) Selbstzweck, sondern ein Instrument, ... um die Qualität und Relevanz der Programmplanung und –umsetzung ... zu verbessern.“

- „Evaluierung als gemeinsamer Lernprozess
- Umsetzungsorientierung
- Partnerschaftliche Reflexion
- Schaffung und Sicherung eines offenen Lernklimas

- Beachtung des Programm-Kontexts.“
- Evaluierung als ...“umfassende Wirkungsanalyse, ... welche über den enger gefassten Vergleich von Soll- / Ist-Werten hinausgeht.“
- „Zwischenform“ zwischen Evaluationsstudie und Programmcontrolling.
- „Lerneffekte“ für ... beteiligte Akteure, ... Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit...“²²

Deutlich war die durchgängige Orientierung der Evaluierungsteams erkennbar, neben dem „added value“, also der Wirksamkeit der Evaluierung zur Verbesserung der Programmgestaltung und -abwicklung, die Lernperspektive in den Vordergrund zu stellen. Es wurde für die Evaluierungen ein Lern- und Veränderungsprozess angestrebt, der in der Verbesserung von Programmdurchführung und Wirksamkeit resultieren sollte.

Etwas unterschiedlich wurde von den Evaluierungsteams der kommunikative Ansatz betont: Während das Evaluierungsverständnis auf einer Seite sehr dezidiert auf eine partnerschaftliche, dialogische Durchführung der Evaluierung ausgerichtet war, waren auch andere Verständnisweisen der Rollen von Evaluierung zum Ausdruck gebracht worden, die ein etwas distanzierteres Rollenverhältnis enthielten; in der Diskussion wurde auf mögliche Rollenkonflikte bei einem zu partnerschaftlich orientierten Evaluierungsprozess hingewiesen. EvaluatorInnen müssten den Mut zum Widerspruch aufbringen, zu korrigieren, zu kritisieren und auf Probleme hinzuweisen, auch auf die Gefahr hin, dass der Auftraggeber unzufrieden ist. Damit Widersprüche und Konflikte thematisiert werden können, muss ein geeignetes Setting entwickelt werden bzw. muss ein Klima des Vertrauens gegeben sein, um Konflikte und Kritik fruchtbar in einen Lernprozess einbringen zu können

4.4 DIE EVALUIERUNGSMETHODEN

Die präsentierten Konzepte unterscheiden sich hinsichtlich der Explizität und Detaillierung der jeweiligen methodischen Ansätze. Während von einzelnen Evaluierungsteams in der Präsentation bereits eingehend methodische Schritte skizziert wurden, stellten andere Teams ein Ablaufdesign dar, in dem die methodische Umsetzung offen gehalten wurden. In der Präsentation der Evaluierungskonzepte wurden übergeordnete methodische Ansätze vorgelegt, beispielsweise:

- „Methoden-Mix
 - Datenanalyse (Monitoring)
 - Dokumentenanalyse
 - Experteninterviews
 - Workshops
 - (Schlüssel-)Projekte
- „Methodisches Konzept
 - Zielsystem als Maßstab hinsichtlich der Beurteilung der Zielerreichung
 - quantifizierte Ziele auf Programm-, Schwerpunkt- und Maßnahmenebene mit
 - projektbezogenen Indikatoren (Monitoring) bewertet
 - Qualitative Ziele ... mit eigenen Methodik und mittels ergänzender Daten bewertet ...“
- „Ablaufdesign
 - Zusammenspiel unterschiedlicher Lernniveaus
 - Abfolge von Reflexionsschleifen
 - ... zu Beginn nur grob festgelegt
 - ... Arbeitsgruppe konkretisiert Aufgabenstellungen ...“²³

²² vgl. Dokumentation KAP-EVA Workshop 1, S. 47ff

²³ vgl. Dokumentation KAP-EVA Workshop 1, S. 47ff

Zum Zeitpunkt der Diskussion der methodischen Konzepte standen die Evaluierungen unmittelbar am Anfang oder sogar noch vor der Beauftragung, was die Offenheit der methodischen Festlegungen erklärt. Dennoch wurde bereits erkennbar, dass, neben den statistischen Aufbereitungen von Daten, kommunikative Designs gewählt wurden, um analytische Bewertungsmethoden auch auf qualitative Daten (v.a. Interviews) stützen zu können.

In allen methodischen Konzepten wurde der Prozesscharakter der Evaluierung betont und der notwendige organisatorische Aufbau kommunikativer Prozesse.

Im Zuge der Diskussion der methodischen Ansätze wurde auf dem KAP-EVA Workshop 1 auch eine Auseinandersetzung über die Eignung quantitativer und qualitativer Methoden für die Bewertung geführt. Folgende Schlussfolgerungen wurden aus der Diskussion gezogen:

- Es muss immer ein Methoden-Mix eingesetzt werden. Bei der Methodenwahl müssen Schwerpunkte gesetzt werden. Man kann nicht in allen Bereichen flächendeckend und mit dem gesamten Methoden-Mix arbeiten.
- Im Prinzip gibt es drei methodische Standbeine: Datenanalysen, Gespräche mit den VBs, Interviews. Das Ausmaß an Fallstudien und Interviews mit Endbegünstigten, d.h. die Anwendung qualitativer Methoden ist eine Frage der Dotierung.
- Um Lernprozesse auszulösen, müssen auch wirklich neue, vertiefende Einblicke geboten werden. Hier bieten sich stichprobenartige sekundärstatistische Analysen an, die auch auf Rohdaten zurückgreifen.
- Die Entscheidung, wann welche Methoden angewandt werden, z.B. wann Interviews mit Endbegünstigten sinnvoll sind, kann nur nach genauer Kenntnis der Abläufe erfolgen.

5 TECHNISCHE UND INHALTLICHE UNTERSTÜTZUNG DER EVALUIERUNG

In der Arbeit der KAP-EVA wurde eine Reihe von Unterstützungen sowohl für verfahrenstechnische und operationale Handlungszusammenhängen als auch für die inhaltliche Gestaltung der Evaluierung bereitgestellt. Dabei standen technische Fragen des Monitoring und der Verwaltungsstrukturen, sowie die Unterstützung bei der Behandlung der Querschnittsthemen und insbesondere für die Berichtslegung der Halbzeitbewertungen auf dem Programm der KAP-EVA.

5.1 MONITORING

Es wurden drei für das Monitoring relevante Einrichtungen dargestellt, die statistisch erfasste und für die Evaluierung aufzubereitende Daten anbieten: Das im Rahmen des EFRE vollzogene Monitoring, das ESF – Monitoring und die im Rahmen des EAGFL stattfindende Datenerfassung und -aufbereitung. Ziel war; eine klare Orientierung für die Evaluierungsteams zu schaffen, wie sie auf welche Daten in welchem Modus zugreifen können. Dabei wurden auch Fragen der Erfassungsweisen und der Terminabstimmung der Verfügbarkeit von Daten zu klären versucht.

EFRE – Monitoring

Die Präsentation des EFRE-Monitorings umfasste die Erfassungsweisen der Daten (inhaltliche und Finanzdaten) sowie deren Aktualisierung. Detailliert wurde dargelegt, wie das Monitoring auf Einzelprojektebene erfolgt, wie die Meldungen vorgenommen und erfasst werden. Die Datenaufbereitung wurde in ihrer technischen Modalität beschrieben.

Für Berichte, Öffentlichkeitsarbeit, etc. wurden standardmäßige Festlegungen im System integriert, um leichte Abfragen und Auswertungen zu ermöglichen. Dabei wurden auch Inhalt und Methoden des Datenaustauschs zwischen Österreich und der EK sowie die Datenaufbereitung für Finanzkontrollen vorgestellt.

In einem Überblick wurden die Informations- und Mittelflüsse der EFRE-Zahlungsdurchführenden Stelle, die Informationsflüsse der zentralen Monitoringstelle und die Struktur der Stammdaten im EFRE-Monitoring-System dargestellt.²⁴

ESF – Monitoring

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der ESF-Endbegünstigten (bzw. Maßnahmenverantwortlichen Förderstelle) sind im Verhältnis zum Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Zahlstelle sowie Monitoringstelle für alle ESF-Mittel geregelt. Diese Regelung ist die Basis für die verpflichtende Übermittlung der Daten an die Monitoringstelle. In der ESF-Datenbank werden diese Daten automatisiert erfasst und sind für Evaluierungen verfügbar. Der Aufbau der ESF-Datenbank wurde in der KAP-EVA detailliert beschrieben.²⁵

EAGFL

Die EAGFL Datenerfassung erfolgt in drei Datenbanken:

- DB 1: Investitionen / Jungübernehmer
- DB 2: Verarbeitung und Vermarktung
- DB 3: Bildung, Forst, ländliche Entwicklung, Fischerei

In die Datenbanken werden Betriebs-Stammdaten, Projektdaten, Prozessdaten und Indikatoren, sowie die Zahlungsdaten aufgenommen. Mehrere Berichte und Verwendungsnachweise der Fördermittel auf der Basis aggregierter Daten sind vorgesehen. Das EAGLF-Monitoring ist dem Monitoring für den ländlichen Raum entnommen und ermöglicht eine Zusammenschau über Förderungen für die Entwicklung ländlicher Räume Österreichs.

Viele offene technische Details zum Monitoring, die es noch zu klären bzw. abzustimmen gab, führten zum Vorschlag, einen eigenen Monitoring-Workshop zu veranstalten, der speziell das EFRE-Monitoring behandeln sollte. Der Workshop wurde rasch vorbereitet und noch in der Anfangsphase der Evaluierungen durchgeführt.

²⁴ vgl. Dokumentation KAP-EVA 1, Anhänge

²⁵ ebenda, Anhänge

Dieser Workshop zur Unterstützung der Halbzeitevaluierung wurde von den Evaluierungsteams als sehr nützlich bewertet; einhellig wurde festgestellt, dass eine deutliche Verbesserung der Datengrundlagen der Evaluierungen erzielt worden war.

5.2 NATIONALE VERWALTUNGSSTRUKTUREN

Durch KAP-EVA wird versucht, eine Abklärung der Rollen und der Aufgabenteilung von Bundesdienststellung und Verwaltungsbehörden vorzunehmen. Die komplexen Verwaltungsstrukturen in Österreich erfordern eine genaue Berücksichtigung der jeweils festgelegten Zuständigkeiten für die Evaluierungen, die in der Bund – Länder Vereinbarung erfolgt sind. Die Vielzahl der Beteiligten und ihre unterschiedlichen Interessen, die oft bestehende Diskrepanz offizieller Ziele und sogenannter „hidden agendas“ stellen beträchtliche Herausforderungen an die Evaluierung dar. Man brauche zu deren Bewältigung ein kommunikatives Netzwerk der Beteiligten, in dem Erfahrungsaustausch und Lernprozesse organisiert werden. „Organisiertes Verwaltungslernen“ wurde auf der KAP-EVA als eines der übergeordneten Ziele der Evaluierungen angesehen.

Seit 1999 war an einer gemeinsamen Rechtsgrundlage und an klaren Vorgaben für die Zuständigkeiten in der Abwicklung der Strukturfondsprogramme gearbeitet worden: Für diese Programmperiode lagen vor dem Anfang der Halbzeit-Evaluierungen bereits einheitliche und vereinfachte Abwicklungsstrukturen vor. In den Programmplanungsdokumenten waren die maßnahmenverantwortlichen Förderstellen, sowie Zahl- und Monitoringstellen klar definiert. Es wurde auf Dokumente verwiesen, in denen die Festlegungen der Zuständigkeiten publiziert sind.²⁶

Die Diskussion der Verwaltungsstrukturen bei der KAP-EVA zeigte dennoch einen weiterhin aufrechten Klärungsbedarf. Zur weiteren Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde ebenfalls ein Workshop durchgeführt, der „Workshop-Verwaltungsstrukturen“, der in der Anfangsphase der Evaluierungen die noch erforderlichen Klärungen vornehmen konnte.

5.3 QUERSCHNITTSZIELE: UMWELTWIRKUNGEN UND GENDER-MAINSTREAMING

Die in den Anforderungen seitens der EK betonten horizontalen Themen „Wirkungen auf die Umwelt“ und „Gleichstellung der Geschlechter“ waren wichtige Themen, in denen seitens der ÖROK durch die KAP-EVA einige thematische und methodische Unterstützungen angeboten wurden

Querschnittsziel Umweltwirkungen

Um für die Berücksichtigung der Umweltwirkungen in den Evaluierungen ein methodisches Instrumentarium zur Verfügung zu haben, war durch die ÖROK bereits vor Beginn der Evaluierungen an das ÖIR der Auftrag erteilt worden, eine Studie zur Methode der Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfonds-Programme durchzuführen. Auf dem KAP-EVA Workshop 1 wurde eine Kurzfassung der Studie präsentiert.²⁷

Querschnittsziel Gleichstellung

Für die Bedeutung des Schwerpunkts Gender-Mainstreaming in EU-Politiken war seitens des BKA eine Studie in Auftrag gegeben worden, die zum Zeitpunkt des KAP-EVA Workshop 2 noch nicht fertiggestellt war. Aus der noch laufenden Untersuchung wurden Thesen zum Zusammenhang von Gleichstellung der Geschlechter und Regionalpolitik präsentiert und diskutiert.²⁸

In der Diskussion der Thesen zu „Gender-Mainstreaming“ und Regionalpolitik wurde generell angemerkt, dass die Wirkungen der Strukturfondsprogramme auf die Gleichstellung von Mann und Frau methodisch schwer greifbar sind; es fehlen Indikatoren.

²⁶ BKA, Abt. IV/4: „Abwicklungsstrukturen in Österreich 2000-2006“; Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 21. Dezember 2001: „Bund - Länder - Vereinbarung“

²⁷ siehe Dokumentation KAP-EVA Workshop 1, „Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen“, S. 63ff

²⁸ vgl. ÖROK Schriftenreihe Nr. 165, „EU-Regionalpolitik und Gender Mainstreaming in Österreich. Anwendung und Entwicklungsansätze im Rahmen der regionalen Zielprogramme“, 2004.

Und pointierter wurde gefragt: Kann man Gleichstellung überhaupt über Regionalpolitik fördern? Warum ist innovationsorientierte Regionalpolitik eine Männervision? Was wäre die weibliche Perspektive der Regionalentwicklung? Als Antwort wurde argumentiert, dass Technologie und Innovation Österreichs einzige Chance ist, GM zu betreiben: Erst der dadurch geschaffene Reichtum schafft einen Dienstleistungssektor, der dann den Frauen/der Frauenbeschäftigung zugute kommt.

Durch die ÖROK wurde eine Studie zur Berücksichtigung von GM in der Evaluierung der Strukturfond-Programme in Auftrag gegeben, sie wurde noch 2003 fertiggestellt (vgl. Fußnote 29). Ihr Inhalt wurde in Arbeitsgruppen im Rahmen der KAP-EVA vorstrukturiert; gebündelt wurden die Ergebnisse in drei Themen:

- Darstellung der bisherigen Erfahrungen, Reflexion über vorhandene Studien
- Evaluierung der Programme (ausgehend von den Ergebnissen der programmspezifischen GM-Evaluierungen im Rahmen der Halbzeitbewertung)
- Empfehlungen aus der GM – Perspektive für die (kurzfristige) Programmsteuerung, weitere Evaluierungsschritte sowie Programmplanung für die Periode nach 2006.

6 KOORDINATION UND ABSTIMMUNG DER EVALUIERUNG

6.1 DIE ERSTEN ARBEITSSCHRITTE

Anknüpfend an den KAP-EVA Workshop 1, Oktober 2002, auf dem die Evaluierungskonzepte behandelt worden waren, fand der KAP-EVA Workshop 2 im März 2003 nach dem bereits erfolgten Einstieg in die Evaluierungen statt. Alle Evaluierungen waren zu diesem Zeitpunkt bereits in Auftrag gegeben, erste Arbeiten bereits geleistet und erste Erfahrungen gesammelt worden. Der Workshop KAP-EVA 2 war der Präsentation und Bearbeitung dieser ersten Erfahrungen in den Evaluierungen gewidmet.

Die wissenschaftliche Begleitung legte für die Diskussion der ersten Erfahrungen eine thematisch gegliederte Übersicht vor, die den Stand der Evaluierungen vergleichend sichtbar machen sollte. Als Material für diese Übersicht standen der wissenschaftlichen Begleitung kurze Berichte der Evaluierungsteams zur Verfügung, die nach einer Reihe von vorgegebenen Themen erstellt worden waren.

Die ersten Erfahrungen zu den einzelnen Themen:

Kommunikation

Von allen Evaluierungsteams wurde auf die laufende Kommunikation mit den Verantwortlichen der Verwaltungsbehörden hingewiesen; neben Interviews, Workshops wurde laufender Informationsaustausch berichtet. Einzelne Berichte verwiesen auch auf den Austausch mit den Maßnahmenverantwortlichen Förderstellen, mit Vertretern aus Regionen (Fallstudien).

Themenschwerpunkte

Seitens der einzelnen Evaluierungsteams wurden sehr verschiedene Schwerpunkte für die Bearbeitung im Rahmen der begleitenden Evaluierung vorgeschlagen; sie sollten im weiteren Verlauf der KAP-EVA entschieden werden.

Querschnittsthemen

Wurde von einigen Evaluierungsteams nicht behandelt, weil dazu zum Zeitpunkt des Workshops KAP-EVA 2 keine Fragen oder Probleme vorlagen, bzw. nichts zu berichten war. Zu Umwelt bzw. Europäischem Mehrwert wurde auf die weitere Abstimmung auf der KAP-EVA verwiesen. Hinsichtlich der Umweltwirkungen schienen Interpretationen aufgrund komplementärer Förderaktionen auf nationaler Ebene schwierig zu sein.

Monitoringdaten

Generell wurde die Zusammenarbeit mit den Monitoringstellen als sehr gut bezeichnet; die bereits verfügbaren Daten befinden sich bereits in Auswertung.

In den Berichten wurden einige Probleme angesprochen, wie etwa die Verfügbarkeit der ESF-Monitoringdaten erst im Mai 2003 und ein hoher Aufwand zu Beginn, um Stärken / Schwächen des Monitoringsystems zu verstehen. Die genaue Kenntnis der Praxis der Datenerfassung ist notwendig, um nicht falsch zu interpretieren: zusätzliche Gespräche vor allem zur Interpretationen der unterschiedlichen Mittelausschöpfung sollen geführt werden.

Regionsspezifische Evaluierungsfragen

Wichtig für die Evaluierungen sind spezifische regionale Gegebenheiten, die erfasst werden müssen: „Wie werden die Regionen einbezogen?“, „Wie nehmen Regionen das Programm an?“ Wie werden regionale Auswirkungen der Programme sichtbar?“

Verwaltungshandeln und Verwaltungskulturen

Bei der Erfolgsbewertung von Programmen bzw. Maßnahmen wird deutlich, welchen Einfluss unterschiedliche Verwaltungskulturen haben. Die Berücksichtigung der Art des Verwaltungshandelns ist interessant für die Erfolgsbewertung: Wurde die Strategie für eine Maßnahme gemeinsam von Verwaltung und Projektträgern ausgearbeitet? Wurde ein über das klassische (reaktive) Verwaltungshandeln hinausgehendes gemeinsames System (proaktiv) konstituiert?

Dateninterpretation

Es gibt verschiedene Meldepraxis, mit großer Bandbreite. Es gibt keinen Überblick, welche Projekte in welcher Realisierungsphase sind, deshalb sind Recherchen über die Meldepraxis erforderlich. Die Potentialabschätzung ist für manche Projekte sehr schwierig. Probleme gibt es hinsichtlich der Sicherheit der Information, auch in Datenschutzfragen bei „potentiellen“ Projekten.

Für die Kategorisierung der Daten erfolgte eine Einigung auf die folgenden Kategorien: genehmigte Projekte, bei denen Auszahlung erfolgt ist; genehmigte Projekte, bei denen Auszahlung sicher ist, geplante Projekte mit großer Realisierungswahrscheinlichkeit und der Rest: Projekte, deren Realisierung offen ist.

Umschichtungen

Umschichtungen bzw. Veränderungen sind erst nach offizieller Genehmigung wirksam. Basis für die Zwischenberichte sind die derzeit gültigen Versionen, der aktuelle Programmstand

6.2 BERICHTSENTWÜRFE, ZWISCHENERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Berichtsentwürfe wurden gemeinsam von Evaluierungsteams und den jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden auf dem KAP-EVA Workshop 3, Mai 2003, vorgestellt. Deutlich wurde die gute Zusammenarbeit und generell guten Kommunikationsstrukturen, die für die Evaluierungsprozesse hergestellt worden waren. Es wurden einige wenige Punkte herausgearbeitet, in denen noch Ergänzungen erforderlich waren.

Durch die wissenschaftliche Begleitung wurde zusammenfassend ein Überblick gegeben, der besonders auf eine vergleichende Betrachtung abzielte.

Generell wurde hervorgehoben, dass eine genaue Termineinhaltung vorlag. Sehr positiv wurde die Vollständigkeit und bisher feststellbare überwiegend hohe Qualität der Berichtsentwürfe angemerkt. Gemeinsam war den Berichtsentwürfen prozessorientierte Empfehlungen, was durchaus auf die bereits integriert laufende begleitende Evaluierung hinweist. Die Berichtsentwürfe waren entsprechend der Anforderungen an die Zwischenbewertung überwiegend quantitativ orientiert und bauten auf überwiegend zahlenbasierte Argumentation auf.

Unterschiedlich war die Betonung, die auf die Programmumsetzung gelegt worden war bzw. die Diskussion der Umsetzung auf Maßnahmenebene und auch die Darstellungsform, wobei eine jeweils doch deutlich verschiedene Berichtsstruktur bei vollständiger Beachtung der inhaltlichen Anforderungen gewählt worden war.

Im Ergebnis hinsichtlich der Programmqualität wurde durchgehend eine Verbesserung gegenüber der Periode 95 – 99 konstatiert. An der Programmqualität wurden kritisiert: inkohärentes Zielsystem, strukturkonservierende Wirkung, Verzicht auf klare/regionale Schwerpunktsetzung, teilweise (zu) ambitioniert bei dennoch häufig zu kleinen oder einseitigen Schwerpunkten.

Die Ergebnisse zur Programmumsetzung zeigten, dass die Programmumsetzung im einzelnen sehr heterogen beurteilt worden war: strukturell, programmspezifisch, zielspezifisch.

Festgestellt wurde ein hoher Verwaltungsaufwand und Aufwand für Vernetzung und Matching der Maßnahmen. In den Ergebnissen wurde deutlich, dass der Akteur Verwaltungsbehörde in der Programmumsetzung stärker gefordert ist.

Auf der Maßnahmenebene zeigten die Ergebnisse, dass die Mittelausschöpfung und Auszahlung zum Zeitpunkt der Berichterstellung sehr unterschiedlich erfolgt war. Manche Maßnahmen waren „maßgeschneidert“, andere hatten „null Erfolg“ (Spannweite von 0 bis 150 %). Wirkungen wurden als noch sehr gering bzw. schwer feststellbar bezeichnet (sowohl regionale Wirtschaft, Arbeitsmarkt, als auch GM, Umwelt).

In den Empfehlungen wurde hinsichtlich der Programmqualität auf einen weiteren Anpassungsbedarf hingewiesen:

- Konzentration bei Zielen und Maßnahmen
- Intensivierung strategischer Schwerpunkte
- Akzentuierung bei Zielen und Strategien
- Maßnahmenintegration (EFRE-ESF).

In der Programmumsetzung werden folgende Anpassungen und Veränderungen empfohlen:

- gezielte Programmentwicklung notwendig
- EFRE-ESF-Abstimmung verbessern
- Steigerung der Innovationskapazitäten
- Verbesserte Informations- und Akquisitionsaktivitäten
- gezieltes Programm-Marketing
- Anpassung der Umsetzungsmethoden
- Aufbau von „robusten“ Projektträger.

Entlang der Diskussion der Berichtsentwürfe kann grundsätzlich angemerkt werden, dass sich im KAP-EVA Workshop 3 gezeigt hat, dass doch eine Reihe von offenen Fragen bestanden, für die Diskussions- und Klärungsbedarf gegeben war. Es wird als Vorteil des offenen Diskussionsprozesses auf der KAP-EVA gesehen, dass diese Fragen angesprochen werden, und damit tendenziell auf Klärungsmöglichkeiten hingesteuert wird.

Die offenen Fragen betrafen in unterschiedlichem Maß sowohl die Evaluierungsteams als auch die Verwaltungsbehörden und den Bund. In der Diskussion kam es zu einer Bündelung der Fragen, wobei in der Regel eine „entschärfende“ Haltung eingenommen worden war, ausgleichende Positionen und konstruktive Lösungsvorschläge vorherrschten. Erwartungen sollten grundsätzlich nicht zu hoch geschraubt werden; unterstützende Aktivitäten, Expertisen, vertiefende Analysen werden auch weiterhin Gegenstand der begleitenden Evaluierung und der KAP-EVA sein.

6.3 DISKUSSION UND BEWERTUNG DER BERICHTE

Im KAP-EVA Workshop 4, Oktober 2003, wurden die Berichte zu den Halbzeitbewertungen vor der endgültigen Fertigstellung noch einmal einzeln diskutiert. Sie wurden generell angenommen, wobei Unterschiede zwischen einzelnen Evaluierungen erkennbar waren.

Zusammenfassend wurden im Workshop 4 die Evaluierungen als durchgehend gelungen eingeschätzt:

- Es gab eine gute Kooperation zwischen den Evaluierungsteams und den VB; teilweise wurde der Übergang von der Halbzeitbewertung in die begleitende Evaluierung explizit erwähnt. Es wurde über Termindruck geklagt und teilweise zu wenig Feedback.
- Die bisherigen Ergebnisse sind gut; sie wurden bereits seitens der VBs angenommen und es wurde auch schon versucht, die Handlungsempfehlungen umzusetzen.
- Was nicht passieren sollte, ist, dass die Diskussion bzw. der Prozess abbricht. Neben der weiteren Diskussion wurde weitere Koordination und Abstimmung der Umsetzung gewünscht.

Der Workshop ermöglichte im Anschluss an die Präsentationen noch die Klärung einiger offener technischer Fragen, vor allem die Frage der Zuteilung der leistungsgebundene Reserve wurde diskutiert. Es wurde der Beschluss getroffen, dass 50% der Ausgaben der entsprechenden Maßnahmen / des Schwerpunkts mit Indikatoren abgedeckt sein sollen.

Zur offiziellen Präsentation der Halbzeitbewertungen wurde ein Termin für eine Veranstaltung festgelegt, auf der die qualitativen Aspekte und die Lerneffekte im Vordergrund stehen sollten.

7 BEGLEITENDE EVALUIERUNG

Die begleitende Evaluierung wurde entlang bereits getroffener Festlegungen gemeinsam mit der Halbzeitbewertung durchgeführt: Festlegungen zu Zielen und Inhalten waren bereits in den Terms of Reference und in den ersten KAP-EVA Workshops getroffen worden. So waren dabei für die begleitende Evaluierung Jahresberichte (einer bereits für 2003) vorgesehen. Der Inhalt sollte die vier Themen Kohärenz, Vollzugsanalyse, Wirkungsanalyse und Prozessanalyse umfassen, weiters sollten Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert werden.

Schon zu Beginn der Arbeit der KAP-EVA wurde von den Evaluierungsteams auf eine zu geringe Dotierung für dieses große Aufgabenspektrum hingewiesen. Vor allem hat dies bei den sogenannten kleinen Programmen zu einer prekären Situation geführt: Die Budgets für die Evaluierungen wurden an die Programmdotierung gebunden, dennoch blieb auch für die Evaluierungen der niedriger dotierten Programme das gleiche Aufgabenspektrum bestehen. Dieses Problem wurde durch KAP-EVA keiner Lösung zugeführt – die Verträge waren bereits abgeschlossen.

Bei den Diskussionen zur Aufgabenüberlastung im Rahmen der KAP-EVA Workshops wurde auch ein zu breiter Anforderungskatalog der begleitenden Evaluierung deutlich, nämlich: Evaluierung sollte begleitend, prozessorientiert, dialogorientiert, beratungsorientiert und auf strategische Umsetzung orientiert sein.

Festlegungen zu Inhalt, Zielen und Prozess(en) der begleitenden Evaluierung sollten durch KAP-EVA, zwischen Verwaltungsbehörden und den EvaluatorInnen getroffen werden, wo auch Lösungen für das Problem einer zu hoch angesetzten „Latte“ gefunden werden sollten.

Ergebnisse der Diskussionen auf bisherigen KAP-EVA Workshops:

- Jahresberichte der begleitenden Evaluierung sind von der Agenda der KAP-EVA abhängig und Angelegenheit der Vereinbarung zwischen den Verwaltungsbehörden und den EvaluatorInnen. Auf den Bericht 2003 ist durch die Verwaltungsbehörden und EvaluatorInnen einvernehmlich verzichtet worden; Protokolle und Rückmeldungen zum Evaluierungsprozesse waren für den Zweck der Evaluierungs-internen Berichtlegung als ausreichend erachtet worden.
- Es wurde an die folgenden Voraussetzungen für die begleitende Evaluierung erinnert:
 - laufende Aktualisierung des Informationsstandes
 - Geeignete Kommunikationsstrukturen
 - Kommunikationskompetenz - Kritikfähigkeit, Konflikt- und Veränderungsbereitschaft
 - Klima des Vertrauens
 - Know-How in qualitativen Verfahren
- An Vorteilen wurden bislang gesehen:
 - sich entwickelnde Akkumulation von Einsichten in die Programmqualität Teil - bzw. Jahresberichte erlauben Informationsverarbeitung in kleinen Dosen
 - zeitgerechte (Gegen)Steuerungsmöglichkeiten

Durch die „wissenschaftliche Begleitung“ wurde darauf hingewiesen, dass in der Evaluierung zwei Zielsetzungen gesehen werden können, und zwar das Verstehen von Handlungsvollzügen, qualitativ und prozessbezogen, und die Bewertung von Wirkungen unter Einbeziehung von Prozesswissen.

Die Inhalte der begleitenden Evaluierung sollten gemeinsam ausgewählt und bearbeitet werden. Von den Methoden her waren die Einbeziehung vertiefender Fallstudien und vergleichende Zugänge angesprochen worden.

Neben der Behandlung der horizontalen Themen Umweltwirkungen, Chancengleichheit / Gender-Mainstreaming und Europäischer Mehrwert („Innovation“?) war die Behandlung eigener Themen-schwerpunkte für vertiefende Behandlung vorgesehen, zu denen bereits in den vorhergegangenen Workshops Vorschläge eingebracht und gesammelt worden waren; diese waren für den Workshop 4 durch die ÖROK und die wissenschaftliche Begleitung selektiv in Themengruppen zusammengestellt worden.

Themengruppen

Für die Diskussion der Themenschwerpunkte in Arbeitsgruppen war durch die wissenschaftliche Begleitung eine Gruppierung der bislang genannten Themenschwerpunkte in prozessanalytische und ergebnisanalytische Themen vorgenommen worden

- **Prozessanalytische Themen:**

- Unterschiedliche Verwaltungskultur(en) und –struktur(en)
- Ressourcen (welcher Aufwand ist sinnvoll?)
- Steuerungskapazität, Steuerungskompetenz (Programmsteuerung: was geht, was geht nicht?)
- Unterstützungsstrukturen (MF, RMs; Vergleich der Umsetzungsstrukturen)
- Maßnahmenstruktur
- Projektgenerierung, Projektentwicklung

- **Ergebnisanalytische Themen:**

- Innovation (Definitionen / Verständnisweisen)Zielinnovationen (im Vergleich!)Bereiche der Innovation (Wirtschaftsbereiche, Infrastruktur/„soft skills“)Regionale Wirkungen/Innovationen
- Programmwirkungen: „strukturkonservierende“ versus „innovative“ Wirkung.

Es wurden in grundlegenden Entscheidungen zur begleitenden Evaluierung folgende Fragen geregelt :

- Thematisch inhaltliche Entscheidungen zur begleitenden Evaluierung und Steuerung des Prozesses erfolgen bilateral: VB und Evaluierungsteams. Nur bei gemeinsamen Anliegen wird ein bilaterales Verfahren geöffnet und werden größere Gruppen gebildet.
- Die Evaluierungsteams üben bei der begleitenden Evaluation die Funktionen der Moderation/ Beratung /Coaching im Budgetrahmen aus. Externe Inputs können durch zusätzliche Evaluierungsaufträge eingeholt werden. Ressourcen: Zusätzliche Mittel können über die „Technische Hilfe“ lukriert werden; Durch Kooperationen (siehe Beispiel URBAN - Graz) könnten neue Ressourcen erschlossen werden.
- Berichtlegung: Die Berichtslegung über die begleitende Evaluierung erfolgt nicht unbedingt in Form von Jahresberichten sondern als „living papers“ bzw. als Protokolle des Umsetzungsprozesses. Die Form der Berichtlegung wird zwischen EvaluatorInnen und VB vereinbart.
- Programmspezifisch übergreifende Themen zu behandeln ist nicht geplant. Eine regions- bzw. programmübergreifende Bearbeitung findet derzeit in einem ausreichenden Maß bereits statt.

8 KAP-EVA: DIE WEITEREN ARBEITSSCHRITTE

Zur Weiterführung von KAP-EVA wurden auf dem KAP-EVA Workshop 4 einige Entscheidungen getroffen, die eine Veränderung des Charakters von KAP-EVA als „Koordinations- und Arbeitsplattform“ bedeutet.

Im Rahmen von KAP-EVA sollten im weiteren Verlauf seminarartige Veranstaltungen stattfinden. Ein erster Themenschwerpunkt dafür könnte die Diskussion der Erfahrungen und Ergebnisse der Halbzeit-bewertungen sein.

Weitere Themen für die KAP-EVA :

- Methoden der Evaluierung in der Regionalpolitik (auch auf spezielle, einzelne Programme, z.B. Wirtschaftsförderung, abzielend)
- Strukturfondsevaluierung in Europa

Für diese thematisch orientierten Seminare könnten zusätzliche externe ExpertInnen eingeladen werden; auch, um internationale Vergleiche zu ermöglichen und die EK stärker einzubeziehen. Die Häufigkeit der künftigen Treffen könnte bei ein – zwei Mal im Jahr liegen.

9 ANALYSEN, ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

Die Entscheidung für das kombinierte Modell begleitende Evaluierung unter Einschluss der Halbzeitbewertung war und ist mit den hohen Erwartungen verbunden, einen gemeinsamen Lernprozess einzuleiten und sowohl die Anforderungen an die Halbzeitbewertung optimal zu erfüllen als auch vertiefende Fragestellungen zu entwickeln und laufend aktuelle Informationen über die Programmumsetzung auszutauschen. Die gesamtösterreichische Kommunikations- und Arbeitsplattform KAP-EVA sollte den organisatorischen Rahmen für das dazu notwendige kommunikative Netzwerk der Beteiligten darstellen. Zu überprüfen ist nun, ob sie diese Funktion erfüllt hat. Seitens der „wissenschaftlichen Begleitung“ wird eine Analyse der Zielerreichung vorgenommen, werden die Ergebnisse kritisch reflektiert und zusammenfassend Empfehlungen an die Organisatoren formuliert.

9.1 ANALYSE DER ZIELERREICHUNG VON KAP-EVA

Als Kriterien für die Beurteilung dienen die Erwartungen an KAP-EVA, die in einer zwölf Punkte umfassenden Liste von Aufgaben formuliert worden waren. Sie können zu vier Zielbereichen zusammengefasst werden:

Wissen - Wissenserweiterung

Erwartungen:

- Wissen und Erfahrungen aller Beteiligten nutzen
- Expertenwissen zur Unterstützung der Entscheidungs- und Beurteilungsfähigkeit zur Verfügung stellen

Kommunikation - Kooperation – Reflexivität , Kooperationsfähigkeit

Erwartungen:

- Erfahrungs- und Meinungs austausch ermöglichen
- Querschnittsmaterien gemeinsam behandeln
- gemeinsame Strategieentwicklung
- programmübergreifende Vergleiche ermöglichen
- Beratung und Diskussion der Evaluierungsberichte
- gemeinsame Lösungen offener Probleme ermöglichen

Verständnis von Evaluierung – Entwicklung der Evaluationskultur

Erwartungen:

- gemeinsames Verständnis von Evaluierungsprozessen herstellen

Effektivität von Evaluierung – Effektivität der Abwicklung erhöhen

Erwartungen:

- Synergien nutzen
- überflüssige Redundanzen vermeiden
- Qualitätssicherung des Evaluierungsprozesses sowie einzelner Evaluierungen

Analyse: Zielbereich Wissen – Wissenserweiterung

Wie wurde mit Wissen umgegangen? Welche Themen wurden behandelt?

Neben dem Wissen, das durch Präsentation der Evaluationskonzepte, der Umsetzungsschritte und Handlungsempfehlungen über theoretische und praktische Fragen der Evaluation und ihrer Diskussion vertieft werden konnte, trugen zusätzliche Inputs über die komplexen Verwaltungsstrukturen, das Monitoringsystem und die Querschnittsthemen Umwelt und Gleichstellung zur Erweiterung des Wissens aller Beteiligten bei. Wir haben es dabei mit einer engen Verknüpfung von KAP-EVA-internen Wissensbeständen – getragen durch VertreterInnen der ÖROK, der Bundeseinrichtungen, der Verwaltungsbehörden und durch die EvaluatorInnen – und externem Expertenwissen zu tun. Zusätzliche Expertisen als Inputs wurden durch die KAP-EVA nach Bedarf angefragt – und auch großteils „just in time“ durch die ÖROK bzw. andere Stellen (etwa: ERP-Fonds für Monitoring) als Unterstützungsleistung organisiert. KAP-EVA hat damit ein eigenes offenes „Wissenssystem“ gebildet, in dem gerade das Wissen aktualisiert und angeboten worden war, dass auch benötigt wurde.

Um die komplexen Verwaltungsstrukturen im föderalen Österreich, die durch klare Vorgaben für die Zuständigkeiten in der Abwicklung der Strukturfondsprogramme im Rahmen der 15a-Vereinbarung (Bund – Länder – Vereinbarung) vereinheitlicht und vereinfacht wurden, transparenter zu machen, wurde auf der im KAP-EVA Workshop 1 die Abhaltung eines „Workshop BUND“ zum Zweck der Abstimmung mit den Bundesförderstellen und zur Klärung horizontaler und länderspezifischer Fragen angeregt, unter aktiver Mitarbeit von EvaluatorInnen vorbereitet und durchgeführt.

Ein großer Fortschritt gegenüber der Vorperiode war nicht nur die Beteiligung aller drei Monitoringstellen (EFRE, ESF, EAGFL) an der KAP-EVA, die einen unmittelbaren Informationsfluss ermöglichten. Das ausgezeichnete EFRE-Monitoring und die aktive Mitarbeit der Verantwortlichen für das EFRE-Monitoring stellte darüber hinaus einen wichtigen Informationsinput dar. Laufend – auf den einzelnen KAP-EVA Workshops - wurden den Evaluierungsteams sehr eingehende Klärungen von technischen Fragen zum Monitoring angeboten. Auf einem eigenen Workshop konnten die EvaluatorInnen weitergehende Fragen ausführlich behandeln: Der „Workshop MONI“ wurde ebenfalls auf dem KAP-EVA Workshop 1 beschlossen und noch im Dezember 2002 durchgeführt.

Beide Workshops trugen nach Einschätzung der EvaluatorInnen erheblich zum besseren Verständnis und zur Erleichterung der Arbeit bei.

Als Informationsgrundlage zur verpflichtenden Behandlung der horizontalen Wirkungen der Programme auf die Umwelt und auf die Gleichstellung der Geschlechter konnten mehrere wissenschaftliche Expertisen bzw. Studien für die Bewertungsarbeit genutzt werden.

Schon zu Beginn der Evaluierungsarbeit stand die von der ÖROK bereits im Zuge der Vorbereitung der Programmevaluierungen beauftragte Studie: „Methoden zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme“ zur Verfügung. Die Ergebnisse wurden im KAP-EVA Workshop 1 von Christof Schremmer, ÖIR, gleichzeitig Evaluator der Ziel 2-Programme Oberösterreich und Niederösterreich, präsentiert. Im Rahmen des KAP-EVA Workshops 2 präsentierte die Projektleiterin der Studie „Grundlagen für eine ‚gleichstellungsorientierte‘ Regionalentwicklung“, Elisabeth Aufhauser, Universität Wien, Thesen aus der durch das BKA in Auftrag gegebenen Studie. Die Unsicherheit, die hinsichtlich der Berücksichtigung von Gender-Mainstreaming und von Gleichstellungsfragen in der Evaluierung auf den KAP-EVA Workshops zum Ausdruck gebracht worden war, die Unzufriedenheit mit den verfügbaren Indikatoren und die mangelnden theoretischen Konzepte zu gender-relevanten Programmwirkungen veranlassten die ÖROK, eine eigene Studie zu „EU-Regionalpolitik und Gender Mainstreaming in Österreich“ in Auftrag zu geben. In einem eigenen Workshop der VB und EvaluatorInnen präsentierten die AutorInnen die Ergebnisse der Studie: praxisbezogene Anwendungen und Entwicklungsansätze zu Gender Mainstreaming im Rahmen der regionalen Zielprogramme.

Analyse: Zielbereich Kommunikation/Kooperation – Reflexivität/Kooperationsfähigkeit

Wie intensiv, offen und problemorientiert war der Kommunikations- und Kooperationsprozess?

Abgesehen vom – bis auf wenige entschuldigte Ausnahmen - immer vollständigen Teilnehmerkreis und der Intensität der Beteiligung an den Diskussionen und Arbeitsgruppen, kann als Indikator für eine erfolgreiche Kommunikation und Kooperation die Behandlung und schrittweise Lösung offener Fragen herangezogen werden.

Jede Diskussion auf KAP-EVA Workshops endete mit einer Liste offener Fragen, die diskutiert, sofort gemeinschaftlich gelöst oder zur Behandlung auf weiteren Treffen aufgehoben wurden.

In einem offenen, partnerschaftlichen Gesprächsklima wurden thematische, methodische bzw. abwicklungstechnische Fragen ausführlich diskutiert, Missverständnisse ausgeräumt und Beschlüsse über die weitere Vorgangsweise gefasst. Möglicherweise haben auch die offenen und problemorientierten Diskussionen im Rahmen der KAP-EVA Workshops dazu beigetragen, dass der Prozess der Zusammenarbeit zwischen VB und EvaluatorenInnen nach Abschluss der Halbzeitevaluierungen von allen Teams äußerst positiv beurteilt wurde. Es sei zu einer Intensivierung des Informationsaustausches, zur laufenden, arbeitserleichternden Abstimmung und zu einer produktiven Zusammenarbeit bekommen.

Neben der Kommunikation und Kooperation, die auf der KAP-EVA hergestellt worden war, gab es weiterhin in nationalem Rahmen die Abstimmungen im Begleitausschuss und zusätzlich wurden noch funktionierende regionale Abstimmungs-Gruppen auf Programmebene eingerichtet, die die Kommunikation und Kooperation zwischen den VB und den Evaluierungsteams absicherten: Steuerungsgruppen bzw. Evaluierungsgruppen.

Analyse: Zielbereich Verständnis und Haltungen – Entwicklung der Evaluationskultur

Wurde das Verständnis von Evaluation thematisiert?

Wie hat sich die Haltung gegenüber Evaluation entwickelt?

Die Auseinandersetzung mit dem Evaluationsverständnis wurde gleich am Anfang der Workshop-Reihe KAP-EVA anlässlich der Vorstellung der Evaluierungskonzepte durch die EvaluatorenInnen geführt und spiegelte einen sehr differenzierten Zugang zum Thema Evaluation wider.

Die EvaluatorenInnen formulierten eine beratungs- und umsetzungsorientierte Grundphilosophie. Evaluation sei nicht als Selbstzweck sondern als Instrument zur Verbesserung der Qualität und Relevanz der Programmplanung und –umsetzung zu sehen. Sie gingen davon aus, dass Evaluierung als gemeinsamer Lernprozess angelegt sein sollte, für den eine partnerschaftliche Reflexion aller Beteiligten in einem offenen Klima des Vertrauens notwendig sei. Die Rolle der EvaluatorenIn sei die einer ExpertIn *und* FaciliatorIn, einer Person mit hoher fachlicher und sozialer Kompetenz, die analysieren, aber auch - ähnlich wie Coachs – Hilfe zur Selbsthilfe geben, abgrenzen, zuhören, fragen, definieren, und Diskussionsprozesse begleiten könne. Dieses Evaluationsverständnis fand die volle Zustimmung der VB.

Als intensive Nutzung des Wissens der Beteiligten kann auch die sich durch alle KAP-EVA Workshops ziehende Diskussion über Themenschwerpunkte für die begleitende Evaluierung bezeichnet werden. In diesen Diskussionen wurden beispielsweise generelle Fragen der Wirkung der Programme (innovativ versus strukturkonservierend), Lerneffekte der Verwaltungsorganisation in der Programmumsetzung (initiativ, nach Außen gehend versus administrativ orientiert) angesprochen. Wissen der KAP-EVA TeilnehmerInnen wurde dabei auch hinsichtlich Perspektiven und Zielvorstellungen für die Evaluierungen ausgetauscht, die zur Qualität des Verständnisses für notwendige Lernprozesse beitrug.

Evaluation wurde von allen Beteiligten als nützliches Lern- und Reflexionsinstrument und Funktion von KAP-EVA als kommunikatives Netzwerk der Beteiligten bekräftigt, in dem Erfahrungsaustausch und Lernprozesse organisiert werden, um „organisiertes Verwaltungslernen“ zu ermöglichen.

Beim KAP-EVA Workshop 1 standen noch elementare Fragen zur Vorgangsweise im Rahmen der begleitenden Evaluierung im Vordergrund, etwa:

- Sollen im Rahmen der begleitende Evaluierung Jahresthemen behandelt werden? Wenn ja, welche?
- Sollte zuerst die Halbzeitbewertung durchgeführt und auf ihr aufbauend der Einstieg in die begleitende Evaluierung erfolgen?
- Soll die begleitende Evaluierung analytischen Charakter haben und prozessorientierte Fragen der Umsetzung behandeln?

Im Laufe der Arbeit auf der KAP-EVA klärten sich diese Fragen im wesentlichen oder wurden durch pragmatische Entscheidungen gelöst. So wurden – nach der Klärung grundlegender Fragen zur begleitenden Evaluierung – Themenstellungen für eine vertiefende Behandlung und deren Bearbeitung abgefragt. Nach und nach wurde die Liste der möglichen zu behandelnden Fragen immer länger, bis schließlich auf dem KAP-EVA Workshop 3 eine Auflistung der angesprochenen und vorgeschlagenen Themen vorgenommen und auf dem KAP-EVA Workshop 4 von der wissenschaftlichen Begleitung eine systematische Liste von prozessanalytischen und ergebnisanalytischen Themenschwerpunkten präsentiert wurde, ohne letztendlich eine gemeinsame Entscheidung erzielen zu können.

Die Unklarheiten hinsichtlich gemeinsamer Schwerpunktsetzungen wurden durch alle KAP-EVA Workshops mitgeschleppt, sie wurden immer wieder angesprochen, ohne sie einer früheren Klärung zu unterziehen. Durch die starke Konzentration der KAP-EVA auf die Halbzeitbewertung wurden zwar immer wieder auch Fragen der begleitenden Evaluierung mitbehandelt, aber nicht so zielgerichtet wahrgenommen, um auch die Themenschwerpunkte klärend anzupacken.

Die durch den ganzen KAP-EVA Prozess mitlaufende Themensammlung trug jedoch dazu bei, dass noch während der Arbeit an der Halbzeitevaluierung ein fließender Übergang von der Halbzeitbewertung zur begleitenden Evaluierung erfolgte. Beim KAP-EVA Workshop 4 wurde dann auch klargestellt, dass die Evaluationsteams mit ihren VB bereits grobe Festlegungen über die weitere Vorgangsweise getroffen hatten. Eine regions- bzw. programmübergreifende Bearbeitung finde – so die Einschätzung der VBs und ihrer Evaluationsteams - bereits in einem ausreichenden Maß statt. Themenschwerpunkte von allen Bundesländern in allen Programmen gemeinsam und vergleichend zu behandeln, sei nicht mehr geplant. Man einigte sich im KAP-EVA Workshop 4 auch auf die Form der weiteren Steuerung der begleitenden Evaluierung und die jeweilige Rolle der EvaluatorInnen (Moderation/Beratung/Coaching) sowie die Form(en) der Berichterlegung – etwas spät, da die Termine für die Berichtslegung zur begleitenden Evaluierung bereits verstrichen waren. Hinsichtlich der Rolle der EvaluatorInnen in der begleitenden Evaluierung – gleichzeitig moderierend, coachend und beratend in der Steuerung eingesetzt und auch teilweise durchführende Akteure – werden mögliche Rollenkonflikte zu bedenken gegeben.

Abschließend wurden hinsichtlich des Evaluierungsverständnisses die Erwartung formuliert, dass nun, da die Schwierigkeiten der ersten Generation der Strukturfondsevaluierungen überwunden waren, die Zeit, die früher für Datenbeschaffung und Überzeugungsarbeit investiert werden musste, nun für inhaltliche Diskussionen und die Weiterentwicklung des Know-Hows verwendet werden könne.

Analyse: Zielbereich Effektivität – Erhöhung der Abwicklungseffektivität

Hat die KAP-EVA dazu beigetragen, den Evaluationsprozesses effektiv zu gestalten?

Eine positive Beurteilung dieses Zielbereichs ergibt sich bereits aus den Ausführungen zu den drei anderen Zielbereichen.

Die eingebrachten Wissens Elemente, der intensive Meinungs- und Erfahrungsaustausch darüber trugen dazu bei, dass die Halbzeitevaluierungen der Programme mit hoher Qualität abgeschlossen wurden, die jedoch von unterschiedlichen Beteiligten auch unterschiedlich bewertet wurde.

Die gemeinsame Beschlussfassung in allen Bearbeitungsphasen und die systematische Behandlung offener Fragen trug in erheblichen Maß zu Steigerung der Wirksamkeit des Evaluationsprozesses bei, indem Redundanz vermieden wurde und Synergien genutzt werden konnten.

Das Verständnis von Evaluation als Reflexions- und Lernprozess hat Kommunikation und Kooperation gefördert und damit zur Erhöhung der Effektivität beigetragen.

9.2 ERGEBNISSE

Aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitung der KAP-EVA kann eingeschätzt werden, dass es gelungen ist, das Aufgabenspektrum und die Erwartungen, die an KAP-EVA gestellt waren, zu erfüllen. Die KAP-EVA stellte eine nützliche Unterstützungsstruktur zur Erweiterung des Wissens, zur Erhöhung der Reflexivität und Kooperationsfähigkeit, zur Entwicklung der Evaluationskultur und zur Erhöhung der Effektivität der Abwicklung dar.

Diese Aussagen gelten uneingeschränkt für den Beitrag, den die KAP-EVA zur Unterstützung des Prozesses der Halbzeitbewertung geleistet hat. Da ein wesentliches Motiv für die Einrichtung der KAP-EVA die Unterstützung des gesamten Prozesses – begleitende Evaluierung über die volle Programmlaufzeit einschließlich Halbzeitbewertung – war, kann Zielerreichung und Erfolg von KAP-EVA noch nicht endgültig beurteilt werden. Es fand zwar – laut Aussagen der EvaluatorInnen und VB – ein fließender Übergang zur begleitenden Evaluierung bereits statt, der Umsetzungsprozess war aber bisher noch nicht Gegenstand von Diskussionen von KAP-EVA, es liegen auch noch keine Ergebnisse vor.

Positiv ist der Beitrag von KAP-EVA in Bezug auf die begleitende Evaluierung schon jetzt insofern zu beurteilen, da von Anfang an immer wieder Ideen und Vorschläge zur vertiefenden und programmübergreifenden Behandlung von Themenschwerpunkten gemacht wurden, zur Diskussion standen und auch in einzelnen Evaluierungen bereits umgesetzt werden. Es wurden damit entscheidende Weichenstellungen für die weitere Vorgangsweise und inhaltliche Ausrichtung getroffen.

Allerdings wurden beim vierten Workshop zwei Beschlüsse gefasst, die eine Veränderung sowohl der Aufgaben und Themenstellungen der KAP-EVA als auch der Vorgangsweise bei der begleitenden Evaluierung darstellen. Es wurde beschlossen, dass die Steuerung des Prozesses und inhaltliche Entscheidungen bilateral durch VB und EvaluatorInnen-Teams erfolgen sollen und das Aufgabenspektrum der KAP-EVA neu zu definieren sei.

Das bedeutet, dass begleitende Evaluierung dialogisch und bilateral – nicht ganz wie ursprünglich beabsichtigt – von den Programmbeteiligten gemeinschaftlich gesteuert und abgestimmt wird. Offen ist damit auch, wie weit der Prozess der begleitenden Evaluierung im Rahmen von KAP-EVA behandelt wird. Der Vorschlag lautet, dass die KAP-EVA den Charakter einer fachbezogenen Diskussionsplattform erhalten soll.

Die begleitende Evaluierung vorzuschlagen und sie in den ToR zu verankern, war eine wichtige und auch mutige Entscheidung, den Prozess der Evaluierungen zu beleuchten und zu reflektieren. Einen Lernprozess vorzusehen, und in diesem Sinn neben die Anforderung der EU nach Halbzeitbewertung die Anforderungen einer prozessorientierten begleitenden Evaluierung zu stellen, bedeutete auch, sich nicht auf die Erfüllung der Anforderungen der EK zu beschränken, sondern darüber hinaus auf einen eigenen „österreichischen Mehrwert“ abzielen. Der Vertreter der EK beim ersten KAP-EVA Workshop hatte ganz deutlich das Desinteresse der EK an begleitender Evaluierung geäußert und damit auch etwas der KAP-EVA auf dem Weg mitgegeben: eine Unsicherheit, wie weit die EK die Anstrengungen begleitender Evaluierung in ihrer Beurteilung der Evaluierung aufnehmen würde. Hier bleibt noch anzumerken, dass die österreichischen Ansprüche an die begleitende Evaluierung und der Aufbau einer koordinierenden Unterstützung durch KAP-EVA in der europäischen Diskussion beachtet und der Ansatz positiv kommentiert wurde.²⁹

Die starke Konzentration von KAP-EVA auf die Halbzeitbewertungen mag auch als eine Reaktion auf die Position der EK gesehen werden. Dass die Konzentration auf die Halbzeitbewertung auch zu einer weniger starken Berücksichtigung der begleitenden Evaluierung in KAP-EVA führte, kann am Beispiel der Terminplanung gezeigt werden. Ein ganz wichtiger Beitrag von KAP-EVA zur Koordination der Evaluierungen war die genaue Terminvorgabe und Kontrolle der Einhaltung der Termine, die auf jedem KAP-EVA Workshop erfolgt war. Die Termine für die begleitende Evaluierung – vor allem der erste Bericht im Juni 2003 – fehlten jedoch auf allen Terminlisten der KAP-EVA Workshops. Dies kann möglicherweise auch aus der Problematisierung der vielen Berichtlegungstermine auf dem ersten Workshop durch die EvaluatorInnen erklärt werden und dem Versuch, hier keine Überforderung durch weitere Termine auszulösen. Faktum ist jedoch, dass kein Bericht zur begleitenden Evaluierung abgegeben worden war.

Die Qualität der Reflexion auf der KAP-EVA war sehr hoch; das hohe Niveau kritischer Auseinandersetzung und Rückmeldungen wurde gegenseitig noch gestützt. Eine sehr kritische Selbstbeobachtung vor allem der EvaluatorInnen trug zu diesem hohen Niveau der Reflexion noch zusätzlich bei. Viele Fragen, in denen eine Selbstreflexion angelegt war, etwa die Frage der Verwaltungskulturen oder der Maßnahmenumsetzung, wurden eingehend diskutiert und sehr grundsätzlich behandelt; es kann davon ausgegangen werden, dass viele Anregungen in weiteren Evaluierungen und auch in Lernprozessen der VB wirksam werden.

²⁹ IQ-Net, Thematic Paper 12(1), 2003

9.3 EMPFEHLUNGEN

Die KAP-EVA soll zur Unterstützung von Lernprozessen im Rahmen von Evaluierungen weitergeführt werden. Im Sinne der auf dem KAP-EVA Workshop 4 diskutierten Vorschläge für eine Veränderung der Ausrichtung und Inhalte könnte die KAP-EVA folgende Aufgaben wahrnehmen:

- KAP-EVA soll weiterhin als Koordinations- und Arbeitsplattform für die begleitende Evaluierung fungieren. Auch wenn die Koordinationsaufgabe für die Halbzeitbewertung positiv erledigt worden ist, gibt es eine Reihe von sinnvollen Aufgaben für die Koordinierung der begleitenden Evaluierung, wie den Erfahrungsaustausch über methodische Ansätze oder über Ergebnisse prozessanalytischer Fragestellungen und von vertiefenden Fallstudien. Als Arbeitsplattform kann KAP-EVA theoretische und methodische Fragen aufgreifen und sie einer expertengestützten Behandlung zuführen. Dabei ist die aktive Einbeziehung der EvaluatorInnen und der Verwaltungsbehörden anzustreben.
- Eine wissenschaftliche Begleitung von KAP-EVA kann in Richtung wissenschaftlicher Expertise ausgebaut werden. Die moderierende und organisatorisch unterstützende Rolle der wissenschaftlichen Begleitung könnte dabei etwas reduziert werden zugunsten einer wissenschaftlichen Beratung in theoretischen und methodologischen Fragen. Externe, in- und ausländische ExpertInnen können und sollen verstärkt zugezogen werden.
- Empfohlen wird eine stärkere Auslagerung abwicklungstechnischer Fragen aus den KAP-EVA-Workshops. Spezielle begleitende Angebote könnten in ergänzenden Workshops behandelt werden, um eine geeignete Form für Beratungen und technische Expertisen zu gewährleisten. Auf diese Weise könnten sie mehr Raum in den KAP-EVA Workshops für die Behandlung und Abstimmung von Ergebnissen ermöglichen. Sie können bereits vor dem Start der Evaluierungen vorbereitet werden (etwa analog der bereits vor den aktuellen Evaluierungen erfolgten Auftragsvergabe für eine Studie zu „Umweltwirkungen“).
- KAP-EVA sollte verstärkt zu einer „Kommunikationsplattform“ werden: Mehr Zeit sollte für freie aktuelle Themen und offene Diskussion bzw. Gespräche zur Verfügung gestellt werden. Der Wert von „open spaces“, von nicht vorbereiteten Diskussionsphasen, in denen aktuelle Bedürfnisse nach Abstimmung erfüllt werden können, ist sehr hoch einzuschätzen. In den Feed-Backs zu den Workshops wurde das Bedürfnis nach offeneren Designs der Workshops zum Ausdruck gebracht.
- KAP-EVA könnte eine wichtige Rolle für die Planung und Gestaltung der Evaluierungen der nächsten Programmperiode spielen: die Ergebnisse der Evaluierungen der laufenden Periode bezüglich Programmgestaltung und –umsetzung sollen weiter bearbeitet und gezielt in die Programmplanung eingebracht werden. Damit kann KAP-EVA genutzt werden, um die Weichen für die Evaluierungen in der nächsten Programmperiode frühzeitig zu stellen. Durch eine Begleitung schon während der Programmerstellung ließe sich vermeiden, dass Termindruck entsteht. Es wird empfohlen, am Anspruch von Evaluierung als gemeinsamen Lernprozess festzuhalten und wieder eine begleitende Evaluierung vorzusehen. Schwerpunkte für vertiefende qualitative Studien sollten bereits vorab geklärt und in die Ausschreibungen integriert werden.