

## Zwischenevaluation INTERREG II am Oberrhein

Ruggero Schleicher-Tappeser, EURES-Institut Freiburg

Evelyne Denny, DENNY Consultants, Strasbourg

Alain Thierstein, SIASR / HSG , St. Gallen

1	Der Auftrag	2
1.1	Auftragsvergabe	2
1.2	Besonderheiten der Zwischenevaluierung	2
2	Die verwendete Methode	3
2.1	Der Ansatz	3
2.2	Ablauf der Untersuchung	4
2.3	Die Produkte der Evaluierung	6
3	Die Ergebnisse	6
3.1	Der Kontext	6
3.2	Zielerreichung	7
3.3	Vorschläge zur Programmierung	8
3.4	Vorschläge zu den Verfahren	9
4	Die Evaluation im Rückblick	10
4.1	Die Reaktion der Auftraggeber	10
4.2	Die konkreten Erfahrungen am Oberrhein	11
4.3	Konstruktive Evaluation	11
4.4	Zu den Besonderheiten der Evaluierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit	13

# 1 Der Auftrag

## 1.1 Auftragsvergabe

Bereits Anfang 1996 befaßten sich die Begleitausschüsse der Programme Oberrhein Mitte Süd und Pamina mit der Vergabe der Zwischenevaluation des INTERREG-Programms II. Im Laufe des Jahres wurde ein Pflichtenheft erarbeitet und darauf basierend eine Ausschreibung durchgeführt. Unter mehreren Bewerbern wurde schließlich eine Arbeitsgemeinschaft unter Leitung des EURES-Instituts ausgewählt, zu der außerdem das Büro Denny in Straßburg und das SIASR in St. Gallen / Schweiz gehören. Diese Arbeitsgemeinschaft führte die Zwischenevaluierung der beiden Programme zwischen November 1996 und Mai 1997 parallel durch.

Auf der Seite der Auftraggeber wurde eine gemeinsame Projektgruppe gebildet, mit der die Evaluatoren engen Kontakt hielten und sehr gut zusammenarbeiteten. Die Arbeitsgemeinschaft der Evaluatoren zeichnete sich dadurch aus, daß die drei Institute mit den Gegebenheiten in allen drei Teilregionen, auf die sich die grenzüberschreitenden Programme beziehen, bestens vertraut waren, daß die Institute bereits vorher zusammengearbeitet hatten, und daß ihre Mitarbeiter Erfahrungen in mehreren Kulturen besaßen und die Sprachen der beteiligten Länder beherrschten. Das Pflichtenheft sah vier zentrale Fragenstellungen vor.

1. Zielübereinstimmung der Programmebenen
2. Zielerreichung des Programms
3. Effizienz
4. Effektivität

## 1.2 Besonderheiten der Zwischenevaluierung

Als die Evaluierung begann, hatten die meisten Projekte erst vor kurzem angefangen. Außerdem war die Programmierung noch nicht abgeschlossen, d.h. die zur Verfügung stehenden Gelder waren erst zum Teil vergeben. Eine abschließende Beurteilung der Wirkung von Projekten und Programmen war daher noch nicht möglich. Auf der anderen Seite gab es die Möglichkeit, aufgrund der sich abzeichnenden Tendenzen sowohl bei den Projekten als auch auf Programmebene Einfluß auf die weitere Arbeit zu nehmen.

In Abstimmung mit den Auftraggebern wurden folgende Schwerpunkte für die Evaluierung festgelegt:

- Die Überprüfung der Zielsetzungen des gesamten Programms, dazu gehören ihre Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit, die Zielgruppen, mögliche Zielkonflikte und Zielveränderungen.

- Die Bewertung der bisherigen projekt- und programmorientierten Zielkontrollen und z.T. die Formulierung neuer Indikatoren.
- Die Identifizierung von Defiziten bei der Programmdurchführung auf allen Ebenen und die Formulierung von Empfehlungen.

## 2 Die verwendete Methode

### 2.1 Der Ansatz

Die von den der Arbeitsgemeinschaft EURES / DENNY / SIASR eigens entwickelte Methode kann durch fünf wesentliche Punkte charakterisiert werden:

- dialogorientierte Selbstevaluation
- Evaluierung von unten nach oben, im Gegenstrom zur Programmierung
- Verwendung verschiedener Informationsquellen
- Aktive Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren
- Verwendung standardisierter Prozeduren

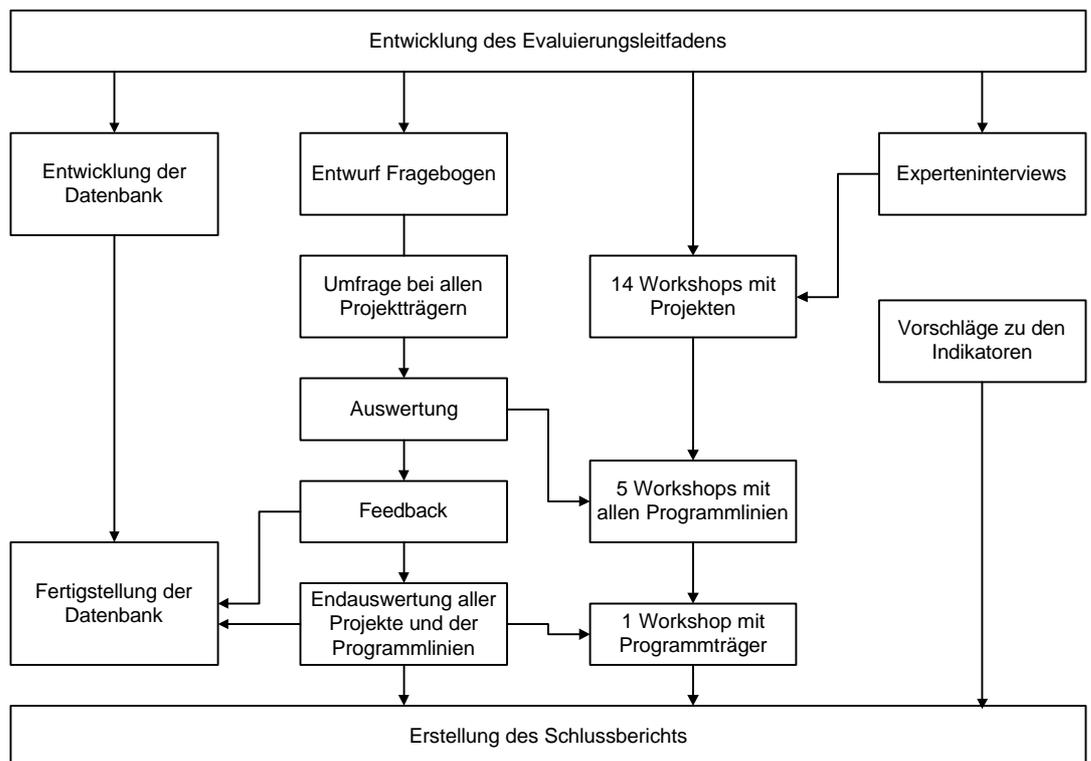
Das wesentliche Merkmal dieses Ansatzes ist die Dialogorientierung. Insbesondere im Rahmen einer Zwischenevaluierung, die allen Beteiligten Anregungen für die Weiterarbeit geben soll, scheint diese Form sinnvoll. Der Grundsatz der geleiteten Selbstevaluation regt die Verantwortlichen auf allen Ebenen zu Selbstreflektion an und nimmt die Angst vor einer externen Prüfung. Die Projekt- und Programmverantwortlichen auf den verschiedenen Ebenen wurden entlang einem zuvor entwickelten Schema nach ihren Einschätzungen befragt und mit den Aussagen anderer Akteure konfrontiert. Die Evaluatoren haben sich bis auf wenige, auch im Evaluierungsbericht besonders gekennzeichnete Ausnahmen eigener Urteile enthalten.

Ein solches Verfahren vermeidet Fehleinschätzungen, denn externe Evaluatoren werden nie so genau über die Abläufe Bescheid wissen, wie die Beteiligten selber. Der dialogorientierte Ansatz verlangt es, ganz bewußt Dialogsituationen zu schaffen, die geeignet sind, neue Erkenntnisse hervorzubringen. Hierzu wurde vor allem mit Workshops gearbeitet. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß verschiedene Sichtweisen von verschiedenen Akteuren innerhalb des Programms miteinander konfrontiert werden. Und schließlich ist es für die Schaffung von Vertrauen ganz wesentlich, daß die Verantwortlichen auf den verschiedenen Ebenen Gelegenheit haben, sich zu den Ergebnissen der Evaluation zu äußern, bevor den Auftraggebern ein Bericht abgeliefert wird.

## 2.2 Ablauf der Untersuchung

Wir haben versucht, diese Anforderungen mit einem Ablauf der Evaluierung zu erfüllen, wie er in der folgenden Abbildung dargestellt ist. Die vier Spalten der Abbildung entsprechen den vier verwendeten Informationsquellen: Schriftliche Unterlagen (Grundlage für die Datenbank), Fragebogen (an alle Projekte), Workshops auf mehreren Ebenen, sowie Experteninterviews.

Untersucht wurden drei Ebenen, die Ebene der Projekte, die Ebene der Programmlinien und die Ebene der Programme. Während die Programmierung von oben nach unten verläuft, d.h. von den Programmen über die Programmlinien bis zur Ebene der Projekte, wurde in der Evaluierung umgekehrt verfahren. Es wurden zunächst die Projekte im Einzelnen untersucht, daraus Konsequenzen für die Zielerreichung der Programmlinien gezogen und diese wurden wiederum mit den Zielsetzungen auf der Programmebene konfrontiert.



**Abbildung 1:** Aufbau und Ablauf der Zwischenevaluierung

Die Untersuchung der Projekte stützte sich zum einen auf Fragebögen, zum anderen auf Workshops. Jedes Projekt mußte einen umfangreichen Fragebogen ausfüllen, der zu einem Teil direkt auf das einzelne Projekt zugeschnitten war. Er enthielt erstens Fragen zur Charakterisierung des Projekts. Ein zweiter Teil

umfaßte Fragen nach dem Stand des Projekts, nach Zielsetzungen, Zielverschiebungen und erwarteter Zielerreichung, sowie den Beiträgen zur Zielerreichung der Programmlinie. Ein dritter Teil war den Erfahrungen mit der administrativen Durchführung gewidmet. Die Fragebögen wurden ausgewertet und in eine Datenbank eingegeben, die auch allgemein verfügbare Angaben zu den Projekten enthielt.

Der größere Aufwand für die Evaluierung der Projekte lag jedoch in der Vorbereitung und Durchführung von Workshops für vierzehn ausgewählte Projekte in beiden Programmen. Die Grundidee dieser Workshops war ein vertrauensvoller Dialog, deshalb wurden sowohl Vertreter der Projektträger als auch Projektmitarbeiter zu diesen Workshops eingeladen. Für jedes der ausgewählten vierzehn Projekte fand ein solcher Workshop mit einer Dauer von ca. drei Stunden statt. Um die Ergebnisse vergleichen zu können, wurden in einem moderierten und für alle sichtbar dokumentierten Gespräch zehn Fragen durchgegangen. Hieraus ergaben sich häufig angeregte Diskussionen. Für die Evaluatoren war damit einerseits eine Vertiefung der kurzen Antworten aus den Fragebögen möglich, manchmal wurde ein erstaunliches Spektrum von Meinungen sichtbar und die Dynamik der Projekte konnte nachvollzogen werden. Andererseits stellte die Diskussion dieser Fragen für die Projektbeteiligten häufig eine Gelegenheit zur Selbstreflektion dar, die mitunter auch zur Klärung von Erwartungen und neuen Einsichten führte.

Die Evaluationsberichte zu den einzelnen Projekten wurden mit Hilfe der Datenbank zusammengestellt und vor der Abgabe den Projektverantwortlichen zur Kommentierung vorgelegt.

Auf der nächsten Ebene, der Ebene der Programmlinien, wurden Workshops mit den Programmverantwortlichen und einzelnen Projektvertretern durchgeführt. Das Thema dieser Workshops waren die Ziele der Programmlinien, die zu erwartende Zielerreichung durch die einzelnen Projekte sowie das Verfahren der Programmierung. Die Teilnehmer der Workshops wurden zunächst mit Thesen konfrontiert, die die Evaluatoren aufgrund der vorhandenen Unterlagen und der Ergebnisse der Evaluierung der Einzelprojekte zusammengestellt hatten.

Mit einer ähnlichen Methode fand schließlich je ein Workshop mit den Programmverantwortlichen der beiden Programme statt. Themen waren die Ziele der Programme, die Zielerreichung mit Hilfe der Programmlinien, die Verfahren der Programmierung und nicht zuletzt auch die Verfahren der administrativen und finanziellen Abwicklung der Programme. Auch hier wurden die Teilnehmer zunächst mit Thesen konfrontiert, die die Evaluatoren aus der bisherigen Arbeit gewonnen hatten.

All diese Informationen wurden von den Evaluatoren verarbeitet, um Empfehlungen zu formulieren. Vor der endgültigen Abgabe des Schlußberichtes wurden diese Empfehlungen mit der Arbeitsgruppe der Auftraggeber ausführlich diskutiert.

## 2.3 Die Produkte der Evaluierung

Am Ende des Evaluationsprozesses lagen folgende Produkte vor:

- ein zusammenfassender Bericht von ca. 30 Seiten, der auch die Empfehlungen enthält;
- ein umfangreicher Anhang mit Vorschlägen zu den Indikatoren für Programmlinien und Projekte, der detaillierten Evaluation der Programmlinien und der detaillierten Evaluation aller Projekte;
- eine Datenbank mit den grundlegenden Daten aller Projekte, die auch für die Weiterarbeit der Programmverantwortlichen verwendet werden kann;

und nicht zuletzt

- ein Lernprozeß bei allen Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen.

## 3 Die Ergebnisse

### 3.1 Der Kontext

Die Evaluation hat eine Reihe von Kritikpunkten und Verbesserungsvorschlägen ergeben. Um diese richtig einzuordnen ist es jedoch notwendig, den Gesamtzusammenhang der INTERREG-Projekte am Oberrhein kurz darzustellen.

#### **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nicht einfach**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein wird nach wie vor erschwert durch verschiedene Sprachen. Auch wenn es nur zwei Sprachen in drei Ländern sind, schafft dies Probleme, denn insbesondere im deutschen und im französischen Teil der grenzüberschreitenden Region versteht man vielfach die Sprache des Nachbarn nicht. Zudem weisen das französische und das deutsche administrative System beträchtliche Unterschiede auf. Dies hat einerseits formale Probleme in der Zusammenarbeit zur Folge, zum anderen erfordert es einen beträchtlichen Aufwand, sich auch im Verwaltungssystem des Nachbarlandes zurechtzufinden. Die gemeinsamen Erfahrungen und die gemeinsamen Strukturen sind auch nach jahrzehntelanger grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Grunde noch recht wenige. Dementsprechend sind viele Akteure, Beamte in lokalen Verwaltungen, Mitarbeiter in Unternehmen usw. noch recht unsicher, wenn es um grenzüberschreitende Zusammenarbeit geht. Der Umgang mit Institutionen und Firmen im eigenen Land ist nach wie vor so viel vertrauter und scheinbar einfacher, daß er der grenzüberschreitenden Kooperationen meist vorgezogen wird. In den letzten Jahren ließ sich am Oberrhein jedoch eine deutliche Intensivierung der Zusammenarbeit feststellen.

### **INTERREG hat viel bewegt**

Das Programm INTERREG I hat ganz bedeutende Anstöße für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein geben können. Es hat geholfen, Netzwerke zu knüpfen; es wurden spezielle grenzüberschreitende Institutionen aufgebaut; es wurden Verfahren der Zusammenarbeit eingeübt, und Hunderte von Akteuren in der Region haben konkrete Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemacht, die ihnen bei zukünftigen Projekten von großem Nutzen sein werden. Insbesondere die INFOBEST-Stellen und das Euro-Institut in Kehl tragen zu einer Verbreiterung der Zusammenarbeit bei.

### **INTERREG sollte als Lernprozeß verstanden werden**

Die konkreten handfesten Ergebnisse der einzelnen Projekte sind vielfach weniger wichtig, als dieses Gewinnen von Erfahrungen in der Zusammenarbeit. Dieses Lernen bezieht sich nicht nur auf die individuellen Erfahrungen der Projektteilnehmer, sondern auch auf das Lernen der beteiligten Institutionen und das Erarbeiten neuer Vorgehensweisen, Verfahren und Einrichtungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auf die Offenheit und Flexibilität der Partner, auf ihre Fähigkeit, vertraute Gewohnheiten, Vorgehensweisen und Verfahren und Gewohnheiten aus einem anderen Blickwinkel in Frage zu stellen. Dieses Lernen sollte im Vordergrund des Programms stehen und in diesem Sinne sollten auch die verschiedenen Programmlinien verstanden werden. Dieses notwendige Lernen betrifft auch das INTERREG-Programm selbst. Tatsächlich gibt es noch keine Routine im INTERREG-Prozeß. Verfahren wurden entwickelt, Erfahrungen gesammelt, doch was hier, auch in seinen Schwierigkeiten entstanden ist, ist noch nicht alltägliche Selbstverständlichkeit geworden. Dafür sind auch in den Abläufen noch viele Veränderungen und Vereinfachungen notwendig. Konstruktive Kritik ist deshalb wichtig. Gerade im INTERREG-Programm, das helfen soll, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu lernen, sind Evaluierungen hilfreich, die den Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten fördern und Hinweise darauf geben, was in Zukunft anders, besser gemacht werden könnte.

## **3.2 Zielerreichung**

Die Vielzahl der Einzelergebnisse ist für ein breites Publikum weniger interessant. Für die Weiterentwicklung der Programme sind jedoch vielleicht einige Ergebnisse bezüglich der erwarteten Zielerreichung bemerkenswert. Im Pamina-Raum wurde erwartet, daß die Projekte zu den Zielen „Schaffung von Arbeitsplätzen“ und „gemeinsame Raumordnung“ nur sehr wenig beitragen konnten. Sehr hoch dagegen wurde der Beitrag zu den Zielen „Zusammenarbeit der Teilräume“, „Umweltschutz“ und „Erhalt der Lebensqualität“ eingeschätzt. Im Programmraum Mitte-Süd war man der Meinung, daß die organisatorische Kohäsion durch die Projekte ganz beträchtlich gefördert werden kann, daß auf der anderen Seite die tatsächliche Überwindung von Defiziten, die durch die Grenzsituation bedingt sind, durch diese Projekte nur zu

einem ganz geringen Teil möglich ist. Bezüglich aller anderen Programmziele gab es sehr unterschiedliche Meinungen.

### **3.3 Vorschläge zur Programmierung**

Gestützt auf die Diskussion in den verschiedenen Workshops und Gruppen haben die Evaluatoren für die Weiterentwicklung der Programme im wesentlichen fünf Vorschläge gemacht.

#### **Animation du territoire**

Die Programmverantwortlichen sollten aktiver als bisher innovative Projekte in der Region anregen, Probleme aufgreifen und auf mögliche Projektträger zugehen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit lebt von ihrer Vielfalt. Ganz unterschiedliche Akteure sollten in die Zusammenarbeit miteinbezogen werden.

#### **Wirkung statt Inhalt**

Konkreter Inhalt vieler Projekte ist die Lösung von Sachproblemen. Auch wenn diese grenzüberschreitender Art sind, ist die konkrete Lösung von Problemen nicht die Hauptaufgabe des INTERREG-Programms. Stärker als bisher sollte auf die Wirkung von Projekten geachtet werden, auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung und Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Gerade im Bereich von Kultur, Kommunikation und Bildung kann hier die Wirkung besonders hoch sein.

#### **Ein einziges föderales Programm?**

Zur Frage der Organisation der künftigen INTERREG-Programme gibt es in der Region sehr unterschiedliche Meinungen. Ein denkbares Modell besteht darin, ein übergreifendes Programm für die heutigen Programmregionen Oberrhein-Mitte-Süd und Pamina zu schaffen, das sich seinerseits in drei kleinräumige Unterprogramme gliedert. Die Gliederung des Programms sollte öffentlich und ausführlich diskutiert werden, gerade auch im Hinblick darauf, welche Strukturen bei einem Zurückgehen der finanziellen Förderung aus Brüssel überlebensfähig sein werden.

#### **Nutzung von Synergien durch Projektkooperation**

Viele der INTERREG-Projekte laufen unabhängig nebeneinander her. In vielen Fällen könnten Erfahrungsaustausch und direkte Kooperation zu einer deutlich besseren Nutzung der Ressourcen beitragen. Dies anzuregen und zu organisieren, könnten die Programmverantwortlichen einen wesentlichen Beitrag leisten.

#### **Projektbetreuung**

Eine intensivere Betreuung der Projekte, gerade auch bei Partnern, die noch wenig Erfahrung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben, könnte zu einer wesentlich wirksameren Nutzung der eingesetzten Ressourcen beitragen.

All diese Aufgaben erfordern zusätzliche Arbeit der Programmverantwortlichen, die mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden müssen. Andererseits ist es denkbar, daß der formelle bürokratische Aufwand auf die Dauer sinkt und ein stärkeres Gewicht auf die inhaltliche Betreuung gelegt werden kann.

### **3.4 Vorschläge zu den Verfahren**

Der administrative Aufwand wurde von den meisten Projekten als sehr hoch kritisiert. Die langwierigen und nicht immer transparenten Verfahren bis zur Projektbewilligung wurden als beträchtliche Zugangshürde betrachtet. Für eine größere Wirksamkeit des Programms sind hier Verbesserungen wünschenswert.

#### **Auswahlkriterien klären**

Für Antragsteller ist nicht durchsichtig, nach welchen Kriterien die Projekte ausgewählt werden. Dies hängt nicht nur von den lokalen Verantwortlichen ab, sondern auch von der Handhabung der Auswahlkriterien in Brüssel. Eine größere Transparenz kann hier zu einer höheren Motivation der Antragsteller führen.

#### **Antragsverfahren vereinfachen**

Das Antragsverfahren für INTERREG-Projekte ist nach wie vor sehr aufwendig, langwierig und undurchschaubar. In den letzten Jahren sind hier wesentliche Verbesserungen erreicht worden, doch weitere Fortschritte sind denkbar. Damit könnte auch die Beteiligung von privaten Partnern gefördert werden.

#### **Einzelvereinbarungen beschleunigen**

Für jedes einzelne Projekt wird eine Vereinbarung zwischen einer Vielzahl von Behörden in drei verschiedenen Ländern abgeschlossen. Die praktische Durchführung dieses Vorgehens führt zu beträchtlichen und abschreckenden Verzögerungen. Die Einzelvereinbarungen haben allerdings im Vergleich zu anderen INTERREG-Regionen dazu geführt, daß später relativ wenig Streitigkeiten und Unklarheiten auftreten. Das Verfahren bis zu ihrem Abschluß könnte jedoch beschleunigt werden.

#### **Vorfinanzierung der letzten Rate**

Im Gegensatz zu Programmregion PAMINA, wo eine vorbildliche Lösung gefunden worden ist, müssen die Programmträger im Programmgebiet Oberrhein-Mitte-Süd unerträglich lange auf die Bezahlung der letzten Rate warten. Dies schafft für viele Programmträger große Probleme und schreckt potentielle Antragsteller ab. Hier ist eine Vorfinanzierung durch eine regionale Institution anzustreben.

#### **Klare Regelung der Anrechenbarkeit der Ausgaben**

Nach wie vor scheint nicht eindeutig geregelt zu sein, welche Ausgaben bei Projektende als anrechenbar anerkannt werden. Bei den verschiedenen an INTERREG

beteiligten Strukturfonds gibt es unterschiedliche Regelungen. Dies führt bei den Projektträgern teilweise zu unkalkulierbaren Risiken und Unsicherheiten. Die Programmverantwortlichen sollten hier in Zusammenarbeit mit Brüssel für Klarheit sorgen.

### **Regionaler Fond für grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Ein Vorschlag, der in mehreren Workshops diskutiert wurde, scheint den Evaluatoren diskussionswürdig: Die größte Hürde für das Zustandekommen von Projekten ist meist die Kofinanzierung durch öffentliche Stellen in den verschiedenen Partnerregionen. In vielen Fällen führt das zu einer sinnvollen Einbindung derer, die für die jeweiligen Probleme zuständig sind. Häufig jedoch werden die Verfahren und die Projektstrukturen dadurch unnötig kompliziert. Eine mögliche Lösung für dieses Problem wäre die Einrichtung eines regionalen Fonds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in den Institutionen aus den beteiligten Teilregionen zu vornherein größere Teilbeträge einzahlen. Aufgrund des zuvor beschlossenen Programms könnte dann das Leitungsgremium dieses Fonds von sich aus über die Kofinanzierung entscheiden und so die Vielzahl der Partner in vielen Projekten deutlich reduzieren. Mit diesem Fond würde zudem eine Institution geschaffen, die nach einem möglichen Auslaufen der INTERREG-Förderung durch die Europäische Union eine dauerhafte grenzüberschreitende Institution darstellen könnte, die weiterhin die Finanzierung von gemeinsamen grenzüberschreitenden Projekten sicherstellt.

## **4 Die Evaluation im Rückblick**

### **4.1 Die Reaktion der Auftraggeber**

Die Auftraggeber haben sich sehr zufrieden über den Evaluationsbericht sowie über den Evaluationsprozeß geäußert. Der Begleitausschuß Oberrhein-Mitte-Süd hat in einer ausführlichen Stellungnahme zu den einzelnen Kritikpunkten und Anregungen Stellung genommen. Bezüglich der Programmverwaltung wurde auf die Vorteile der heutigen Verfahren gegenüber möglichen grundlegenden Neuerungen hingewiesen.

Als Reaktion auf die Evaluation wurden erstens einige kleinere kurzfristige Maßnahmen eingeleitet, die insbesondere eine bessere Information und Betreuung der Antragsteller und Projektleiter sowie die grundsätzliche Klärung einiger Bestimmungen beinhalten. Zweitens wurde der Arbeitsgruppe der Auftrag erteilt, Verbesserungsvorschläge zu folgenden Punkten zu erarbeiten:

- Kriterien für die Förderfähigkeit
- Verfahren für den Abschluß der Projektvereinbarungen
- Finanzierungsaufgaben für die Projektträger
- geographische Strukturierung der Programme

## 4.2 Die konkreten Erfahrungen am Oberrhein

Das Echo der Teilnehmer am Evaluationsprozeß war überwiegend positiv. Es ist, wie beabsichtigt, gelungen, die Zwischenevaluation als gemeinsamen Lernprozeß zu gestalten. Die Zusammenarbeit mit allen Beteiligten war vertrauensvoll und fruchtbar. Misstrauen und Ängste, die anfangs teilweise durchaus vorhanden waren, konnten abgebaut werden.

Die direkten Auftraggeber der Evaluierung waren die Verantwortlichen der beiden INTERREG-Programme. Sie waren ihrerseits von der Kommission damit beauftragt worden, eine solche Evaluierung durchführen zu lassen. Dies war im Prinzip keine einfache Konstellation, denn die Aufgabe der Evaluatoren war es damit, auch das Verhalten ihrer Auftraggeber zu untersuchen. Anfangs bestand diesbezüglich auch einige Unsicherheit. Im Laufe der Arbeit wurde jedoch deutlich, daß die Mitglieder der Projektgruppe auf der Auftraggeberseite sehr konstruktiv an einer kritischen Evaluierung mitarbeiteten.

Der Aufwand für die Entwicklung und erste Anwendung der Methode war groß. Umfang und Qualität des Ergebnisses gingen über den Auftrag hinaus. Eine kleinere Anzahl von Workshops hätte die Qualität des Berichts kaum beeinträchtigt. Nachdem die Methode entwickelt und eingeübt ist, sind zukünftige Evaluationen hoher Qualität mit vertretbarem Aufwand durchführbar.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die hier entwickelt dialogorientierte Methode gut bewährt hat und für Zwischenevaluationen, insbesondere in der interkulturellen Zusammenarbeit empfohlen werden kann. Bei einer Schlußevaluation könnte die Motivation zu lernen jedoch geringer sein.

## 4.3 Konstruktive Evaluation

Nach wie vor wird Evaluierung von vielen vor allem als ein Instrument der formalen Kontrolle ordnungsgemäßer Abwicklung, insbesondere der Finanzkontrolle angesehen. Mit dieser Ausgangshaltung waren die Evaluatoren auch am Oberrhein vielfach konfrontiert. Ein solcher Ansatz greift jedoch bei Programmen mit komplexen Zielsystemen wie dem INTERREG-Programm, oder allgemeiner den Strukturfondsprogrammen der EU, zu kurz. Hier muß die Erreichung verschiedener Ziele im Gesamtzusammenhang gewürdigt werden.

Evaluierung kann als motivierender Lernprozeß angelegt werden, der hilft, auf Programmebene, auf Projektebene und in deren Zusammenspiel neue, wirksamere Lösungen zu finden. Ein solcher Ansatz wird für eine möglichst wirksame Verwendung der Mittel weit mehr erreichen können, als eine formale Kontrolle. Dies erfordert jedoch einerseits eine Programmierung, die zunächst von der obersten Programmebene bis zum einzelnen Projekt so präzise wie möglich Ziele formuliert und angibt, wie deren Erreichung festgestellt werden kann, und die fähig ist, diese weiterzuent-

wickeln. Andererseits müssen die Evaluatoren imstande sein, interdisziplinär zu arbeiten und so kommunikationsfähig sein, daß sie neue Lernprozesse zwischen den Beteiligten am Programm anregen können.

Die Praxis der Programmierung und der Projektbegleitung läßt in dieser Hinsicht noch viel zu wünschen übrig. Die Erarbeitung von Präzisierungsvorschlägen für Ziele und Indikatoren war ein recht aufwendiger Teil der Evaluierungsarbeit am Oberrhein. Dabei fiel auf, daß auf Projektebene französische Projektleiter eher geübt waren, operationalisierbare Ziele aufzustellen, als deutsche. Insgesamt jedoch spielten in der Praxis der Programmierung und der Projekte die explizit formulierten Ziele fast eine kleinere Rolle als nicht ausgesprochene, implizite Zielvorstellungen. Solche unausgesprochenen Zielvorstellungen bewußt zu machen und möglicherweise damit zusammenhängende Missverständnisse und Konflikte deutlich zu machen, ist eine wichtige Aufgabe der Evaluatoren.

In innovativen Programmen und Projekten stellt sich jedoch das Problem, daß Zielvorstellungen teilweise erst im Laufe der Projekte entwickelt werden oder sich beträchtlich verschieben. Eine statische Vorstellung von Programmierung, die darauf beharrt, daß hierarchisch vorgegebene Ziele eingehalten werden, stößt hier schnell an Grenzen. Die Folge ist, daß Ziele und Indikatoren oft so vage formuliert werden, daß sie für eine Evaluierung unbrauchbar werden. Will man hier trotzdem eine Kohärenz des Programms gewährleisten, so ist eine intensive Projektbegleitung und eine regelmäßige Überprüfung nicht nur der Zielerreichung sondern auch der Ziele selber auf allen Ebenen des Programms notwendig. Eine Zwischenevaluierung ist hierfür ein ganz wesentlicher Schritt. Während in der Programmierung Ziele und Mittelallokation systematisch von oben nach unten geplant werden, stellt die Zwischenevaluation eine systematische Rückkopplung dar, in der von unten nach oben Erreichung und Erreichbarkeit der Ziele überprüft werden. In innovativen Programmen und Projekten, bei denen das Resultat nicht von vornherein feststeht (wie etwa bei der Sanierung einer Kanalisation), hat eine Zwischenevaluierung somit weit weniger die Aufgabe eine „ordnungsgemäße“ Durchführung der Projekte zu kontrollieren und anzumahnen, als vielmehr das gesamte System von Zielen und Mitteleinsatz vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen zu überprüfen und gegebenenfalls Veränderungen vorzuschlagen. Dies kann nur dann gut funktionieren, wenn Ziele ausdrücklich und sorgfältig formuliert und immer wieder diskutiert und abgestimmt werden. Dies sollte ein laufender Prozeß sein, der auch eine nicht zu unterschätzende Personalkapazität im Programmmanagement erfordert. Eine Zwischenevaluierung kann nur systematisch zusammenfassen, aber keine Projektbegleitung ersetzen.

Eine „Kultur der Evaluierung“ würde bedeuten, daß nicht nur das einzelne Projekt, sondern das ganze Programm als Lernprozeß angesehen wird, in dem alle Beteiligten gemeinsam die Ziele und den Mitteleinsatz auf den verschiedenen Ebenen weiterentwickeln. Dafür müssen sie auch ein gemeinsames Problemverständnis und eine gemeinsame „Sprache“ entwickeln. In vielen Programmen wird heute die Projektebene kaum in einen solchen Prozeß einbezogen. Die Projektverantwortlichen sehen dann das Programm nur als Finanzierungsquelle, das es ihnen ermöglicht, ihre

eigenen Ziele zu verfolgen. Damit wird unter Umständen eine wichtige Chance vertan, die finanzierten Aktivitäten optimal auf die Erreichung der Programmziele auszurichten.

Die Rolle der Evaluatoren bleibt wohl in jedem Evaluationsprozeß eine Herausforderung, auf die je nach Situation eine passende Antwort gefunden werden muß. Sie müssen einerseits als unabhängige Außenstehende einen distanzierten Blick auf das Ganze bewahren und wenn nötig auch unangenehme Fragen stellen können. Andererseits müssen sie tief genug in die Programme und Projekte eintauchen, um die Dynamiken zu verstehen sowie Chancen und Probleme zu erkennen. Die Evaluatoren haben in mehrfacher Hinsicht eine Vermittlerrolle. Vor allem ist es wichtig, daß sie die unterschiedlichen Perspektiven der Akteure vor Ort und der finanzierenden Institutionen miteinander konfrontieren und ins Gespräch bringen. Als Moderatoren sollten sie zwischen allen Beteiligten eine gemeinsame Sicht der Ziele, der Schwierigkeiten und der unterschiedlichen Rollen der Akteure herstellen. Im Grunde besteht ihre Aufgabe darin, aus einer unabhängigen Perspektive den Diskussionsprozeß zwischen allen Programmbeteiligten zu strukturieren und anzuregen. Dies kann mit einer einmaligen Evaluation nicht immer dauerhaft erreicht werden. Es könnte sinnvoll sein, externe Evaluatoren bereits für den Aufbau eines Monitoring-Systems und dann dieselben auch für die Zwischen- und Schlußevaluation hinzuzuziehen.

Evaluieren heißt demnach vor allem, Kommunikation über Zielsetzungen und Zielerreichung herstellen. Sofern es sich um öffentlich finanzierte und öffentlich diskutierte Programme handelt, sollten auch die Ergebnisse der Evaluation öffentlich zugänglich gemacht werden.

#### **4.4 Zu den Besonderheiten der Evaluierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit**

Die Evaluierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist aus mehreren Gründen besonders schwierig.

Zum ersten gibt es Schwierigkeiten in der interkulturellen Kommunikation. Dies betrifft nicht nur die Sprache. Verständigungsschwierigkeiten und Missverständnisse tauchen auch auf wegen unterschiedlicher administrativer Systeme und Verfahren, unterschiedlichen Umgangsformen, unterschiedlichen Gewohnheiten, Projekte zu formulieren und zu leiten. Hier Verständigung über Ziele, Erwartungen, und Zielerreichung herzustellen, setzt Vertrautheit mit allen beteiligten Kulturen voraus und stellt besondere Anforderungen an das Evaluationsteam.

Zum zweiten gibt es in den INTERREG-Programmen zwei Arten von Zielen, deren Verhältnis nicht immer klar ist: Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist ein Ziel für sich, dazu kommen fachliche bzw. Inhaltliche Ziele in den einzelnen Aktionsfeldern. Beide Arten von Zielen stehen mitunter im Widerspruch miteinander. Während der Aufbau grenzüberschreitender Zusammenarbeit ein

langfristiger Prozeß ist, für den in mehrjährigen Projekten manchmal überhaupt erst die Voraussetzungen geschaffen werden können, ist die Erwartung an Resultate bei den inhaltlichen Zielen viel kurzfristiger. Unter dem Gesichtspunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist ein Projekt unter Umständen gerade dort besonders sinnvoll, wo große Verständigungsschwierigkeiten vorhanden sind. Im Zielsystem des INTERREG-Programms sollte ein größeres Gewicht auf die Intensivierung der Zusammenarbeit gelegt werden. Für die Formulierung von operationalisierbaren Zielen und für die Evaluation ist das jedoch kein einfaches Thema. Zu einem beträchtlichen Teil geht es hier um indirekte Wirkungen, die im Rahmen einer üblichen Evaluierung kaum erfaßt werden können. Hier sollte überlegt werden, ob im Rahmen der Programme nicht längerfristige Begleitstudien sinnvoll wären.

Zum dritten ergibt sich aus dieser Zweischichtigkeit der Ziele ein besonderes Problem der Kommunikation zwischen Programm- und Projektebene. Stärker als in vielen anderen Programmen unterscheidet sich die Logik des Programms von derjenigen der Projekte. Während die Programmverantwortlichen vor allem die Intensivierung der Zusammenarbeit im Auge haben, sind die Projektverantwortlichen vor allem an der Lösung ihres Fachproblems interessiert.

So bleibt am Schluß die Feststellung, daß die INTERREG-Programme von ihrem Anspruch her tatsächlich nach wie vor sehr innovativ sind und viele ungelöste Fragen aufwerfen. Eine Intensivierung der Programmbegleitung und der Evaluierung könnte vermutlich wesentlich zu einer größeren Wirksamkeit der Programme beitragen und wichtige Anstöße für andere europäische Programme geben.

Kontakt:

Ruggero Schleicher-Tappeser

EURES-Institut, Basler Str. 19, D-79100 Freiburg

r.schleicher@eures.de