

Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (<http://www.ub.tuwien.ac.at>).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (<http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/>).

Technische Universität Wien

DIPLOMARBEIT

Die Entwicklung der Qualitätssicherung in der Regionalentwicklung Von der Evaluation zum Qualitätsmanagementsystem dargestellt am LEADER-Programm

ausgeführt zum Zweck der Erlangung
des akademischen Grades eines **Diplom-Ingenieurs**

unter der Leitung von
Univ.Ass. Dipl.-Ing. Dr.techn. Thomas Dillinger
Departement für Raumentwicklung, Infrastruktur und Umweltplanung
E280/7

eingereicht an der **Technischen Universität Wien**
Fakultät für Architektur und Raumplanung

Ilse Höfling, Matr.-Nr.9425365, 2130 Hüttendorf, Obere Landstraße 87

Wien/Hüttendorf, im September 2008

.....

Vorwort

Im Leben eines Menschen gibt es zahlreiche Ereignisse, die in lebhafter Erinnerung bleiben. Für mich zählt dazu auch das Jahr 1994. Gleich nach der Matura durfte ich als Wahlberechtigte an der Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 12. Juni teilnehmen. Mehr als 66 % der Bevölkerung hat sich für einen Beitritt entschieden. Die EU sollte auch Jahre später nach meinem Studium noch Bedeutung erlangen. Meine Berufslaufbahn hat sich in Richtung Regionalentwicklung und EU-Förderinstrumente bewegt.

Als Weinviertlerin, die den ländlichen Raum als Lebensmittelpunkt gewählt hat, habe ich die Entwicklung der LEADER-Förderkulisse in Niederösterreich auch als Bürgerin wahrgenommen. Meine Heimatgemeinde nimmt schon an der zweiten LEADER-Förderperiode im Rahmen einer Lokalen Aktionsgruppe teil.

Die Bewohner in den strukturschwachen ländlichen Regionen spüren die Kraft der Europäischen Union in den umgesetzten Projekten. Hier zählt aber nicht nur, dass Projekte entwickelt werden, sondern auch dass mit den Fördermitteln, die ja wiederum aus Steuergeldern gespeist werden, sorgsam umgegangen wird. Die Europäische Union nimmt sich dieser Fragestellung immer wieder an: Sie setzt Instrumente wie Monitoring und Evaluation in allen Ebenen von der Programmplanung bis zur Projektumsetzung ein.

Das LEADER-Programm hat für mich immer einen faszinierenden Ansatz verfolgt, sich stetig weiterentwickelt und erstmals den Begriff der Qualitätssicherung in den Bewertungskriterien im Bewerbungsverfahren für LEADER-Regionen für die Periode 2007–2013 aufgegriffen. Und nachdem fast flächendeckend in Österreich Gemeinden im Rahmen von LEADER-Regionen an diesem Förderprogramm in den nächsten 7 Jahren teilnehmen (Ausnahme Bundesland Wien), ist eine effiziente Mittelverteilung von großer Bedeutung.

Das ist auch der Anlass für das Thema meiner Diplomarbeit. Qualitätssicherungssysteme im Rahmen von LEADER sind neu – und es gibt noch kaum bis gar keine Erfahrungen. Fraglich ist noch, inwieweit sich der Aufwand für Qualitätsmanagementsysteme lohnt/Nutzen bringt. Teilweise können Erfahrungen aus der Wirtschaft als Vergleich dienen. Wirtschaftssysteme setzen schon jahrzehntelang dieses Tool ein. Das einfachste Beispiel dafür ist die DIN/ÖNORM-Normierung. Bereits im Jahr 1922 wurde das DIN-A4 Blatt Papier genormt. Jetzt mag die Normierung eines Blattes noch nicht von immenser Bedeutung sein, die ISO-Zertifizierungen z.B. für Sicherheitsvorschriften von Fluglinien geben uns Sicherheit beim Besteigen eines Flugzeuges oder TÜV-Kennzeichen auf Elektrogeräten gewährleisten uns als Konsumenten technische Sicherheit und die Qualität des Produkts.

Ich bin bereits auf das Jahr 2013 – das Ende der LEADER-Förderperiode – gespannt, auf die Ergebnisse bzw. Erfahrungen der letzten 7 Jahre mit dem neuen Ansatz. Sind Qualitätsmanagementsysteme wirklich auch in der Regionalentwicklung einsetzbar oder reichen Monitoring und Evaluation als Beobachtungs- und Verbesserungsinstrumente. Im ersteren Fall könnte das Thema Qualitätssicherung auch außerhalb von LEADER in der Regionalentwicklung bzw. Regionalpolitik Fuß fassen und umgesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1. Problemstellung	6
1.2. Ziel der Arbeit	7
1.3. Aufbau der Arbeit	7
2. Das EU-Förderprogramm LEADER seit der Umsetzung in Österreich 1995	9
2.1. Das LEADER-Programm in EUROPA: Rahmenbedingungen, Hintergrund	9
2.1.1. Die europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums	9
2.1.2. Begriffsdefinition	11
2.1.3. LEADER – ein Hebel für die ländliche Entwicklung in der EU.....	12
2.1.4. Verankerung in Rechtsmaterien/Verordnungen	14
2.1.5. Finanzierung des LEADER-Programms.....	16
2.2. Die LEADER-Methode	20
2.2.1. Die Erklärung von CORK	20
2.2.2. Die LEADER-Methode und die Schwerpunkte	21
2.3. Die Akteure	25
2.3.1. Verwaltungsbehörde/Zahlstelle	26
2.3.2. Begleitausschuss	27
2.3.3. Schwerpunktverantwortliche Landesstelle	27
2.3.4. LEADER-Netzwerke.....	27
2.3.5. Lokale Aktionsgruppe.....	29
2.4. Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich	30
2.4.1. LEADER I: 1991–1993.....	32
2.4.2. LEADER II: 1994/1995–1999.....	32
2.4.3. LEADER +: 2000–2006.....	34
2.4.4. LEADER: 2007–2013.....	37
3. Qualitätssicherungssysteme im Non-profit-Bereich: Das Instrument der Evaluation	41
3.1. Begriffsdefinitionen	41
3.1.1. Begriff Evaluation	41
3.1.2. Evaluation als Element der strategischen Planung	44
3.1.3. Abgrenzung zu anderen Begriffen	45
3.2. Geschichte/Herkunft der Evaluation	48
3.2.1. Die Entwicklung in den USA	48
3.2.2. Die Entwicklung in Europa	48
3.3. Allgemeine Aspekte der Evaluation	50
3.3.1. Die Ziele der Evaluation	50
3.3.2. Die Qualitätsstandards für Evaluationen	51
3.3.3. Die Funktionen der Evaluation	52
3.3.4. Methodenarten	53
a) intern – extern	54
b) ex-ante – mid-term – on-going – ex-post	55
c) formativ – summativ	57
d) zielorientiert – wirkungsorientiert.....	57
e) prozessorientiert – projektorientiert.....	58
f) qualitativ – quantitativ.....	58
g) global – vertiefend.....	58
3.3.5. Die Akteure der Evaluation	59
3.3.6. Der Nutzen der Evaluation	61
3.4. Ablauf einer Evaluation	62
3.5. Grenzen der Evaluation	65
4. Qualitätsmanagementsysteme im Profit-Bereich und Vergleich zum Non-profit-Bereich	67
4.1. Begriffsdefinitionen	68
4.1.1. Begriff Qualität	68
4.1.2. Begriff Qualitätsmanagement.....	70
4.1.3. Begriff Qualitätssicherung	72

4.1.4.	Wichtige Aspekte zum Qualitätsbegriff.....	72
4.2.	Die Entwicklung des Qualitätsmanagements im Profit-Bereich.....	74
4.3.	Ausgewählte Qualitätsmanagementinstrumente im Profit-Bereich.....	76
4.3.1.	Audit.....	77
4.3.2.	Benchmarking.....	78
4.3.3.	Controlling.....	79
4.3.4.	Balanced Scorecard (BSC).....	79
4.3.5.	CE-Zertifizierung.....	83
4.3.6.	DIN EN ISO 9000 ff: 2000.....	83
4.3.7.	Demings Management-Programm.....	84
4.3.8.	Fehlermöglichkeits- und -einflussanalyse (FMEA).....	85
4.3.9.	Total Quality Management (TQM).....	85
4.3.10.	Ishikawa-Diagramm.....	87
4.4.	Vergleich Qualitätsmanagementsysteme im Profit-Bereich und Evaluation.....	87
4.4.1.	Stakeholder-Value versus Shareholder-Value.....	88
4.4.2.	Mitarbeiterbeteiligung.....	88
4.4.3.	Kontinuierliche versus periodische Analyse.....	89
4.4.4.	Interne versus externe Analyse.....	89
4.4.5.	Breite des Untersuchungsgegenstandes.....	89
4.5.	Regionale BSC als Instrument für den Non-profit-Bereich.....	91
4.6.	Anwendbarkeit von Qualitätsmanagementsystemen aus dem Profit-Bereich in der Regionalentwicklung.....	93
5.	Die drei Entwicklungsschritte von der Evaluation zum Qualitätsmanagementsystem dargestellt am LEADER-Programm in Niederösterreich.....	95
5.1.	Die klassische Anwendung des Instruments der Evaluation im LEADER-Programm.....	95
5.1.1.	Der Einsatz von Evaluationen in den EU-Strukturfonds.....	96
5.1.2.	Gesetzliche Vorgaben für Evaluationen im Rahmen von LEADER.....	97
a)	LEADER + 2000–2006.....	97
b)	LEADER 2007–2013.....	99
5.1.3.	Das Instrument der Evaluation als erster Schritt in Richtung Qualitätsmanagement im Rahmen von LEADER seit 1995 in Europa bzw. in Österreich.....	101
a)	LEADER I 1991–1993.....	104
b)	LEADER II 1994–1999.....	105
c)	LEADER + 2000–2006.....	107
d)	LEADER 2007–2013.....	111
5.1.4.	Was erfüllt Evaluation, was erfüllt Evaluation nicht?.....	111
5.2.	Erste Ansätze in Richtung Qualitätsmanagementsystem durch Anwendung der Selbstevaluation in Niederösterreich in LEADER II und LEADER +.....	116
5.2.1.	Niederösterreich als Pionier in der Umsetzung von Selbststeuerungsprozessen bereits in LEADER II.....	117
5.2.2.	Die Weiterentwicklung des Modellversuchs der Selbstbewertung in LEADER + in Niederösterreich.....	118
5.3.	Das Modell zur Umsetzung eines Qualitätsmanagementsystems im Rahmen des LEADER-Programms 2007–2013.....	120
5.3.1.	Die Anforderungen an ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem im LEADER-Programm seitens der Verwaltungsbehörde.....	121
5.3.2.	Die ersten Schritte der Umsetzung eines Qualitätsmanagementsystems in den niederösterreichischen LEADER-Regionen.....	124
5.4.	Was kann die Entwicklung zum Qualitätsmanagementsystem LEADER-Regionen bringen?.....	126
6.	Schlussfolgerungen.....	129
7.	Zusammenfassung.....	132
A)	Abkürzungsverzeichnis.....	136
B)	Abbildungsverzeichnis.....	137
C)	Tabellenverzeichnis.....	138
D)	Literaturverzeichnis.....	139
E)	Anhang.....	149

Anmerkung zur Verfassung der Diplomarbeit:
Geschlechtsspezifische Bezeichnungen werden in ihrer männlichen Form verwendet
und schließen die weibliche Form ein.

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Die Europäische Union unterstützt im Rahmen ihrer Förderprogramme, gespeist aus diversen Strukturfonds, zahlreiche Projekte und Initiativen. Im Bereich der Landwirtschaft bzw. ländlichen Entwicklung sind seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER („Liaison entre actions de développement rurale“, ins Deutsche übersetzt: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft (vgl. EK 2006a, S. 5)) bzw. das Programm zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und darin enthalten der Schwerpunkt 4 (=LEADER) von Bedeutung.

Der Fülle an Förderprogrammen steht ein Wettbewerb der Regionen gegenüber: Fördermittel werden teilweise knapper, weil die Konkurrenz der Regionen durch stetige Weiterentwicklung bzw. Professionalisierung und Innovationen steigt bzw. die Anzahl der Akteure bei der Umsetzung der Strategien in der Regionalentwicklung größer wird. Somit erhöht sich deren Wettbewerb um die Gunst und den Einsatz der „privaten bzw. öffentlichen“ Eigenmittel der Region. Wie also kann man die Planung und Umsetzung („Qualität“) der EU-Programme verbessern?

Die Entwicklung von LEADER seit 1995 in Zahlen zeigt die Bedeutung dieser Förderschiene auf: In der dritten Förderperiode in Österreich konnte eine Steigerung von 18 LEADER-Regionen (1995–1999) auf 85 (2007–2013) erreicht werden. Derzeit sind etwa 85 % der Bundesfläche LEADER-Fördergebiet bzw. mehr als 50 % der Bevölkerung lebt in LEADER-Regionen.

Mit der Steigerung der Anzahl der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) bzw. Vergrößerung des förderfähigen Gebietes wurden auch die monetären Mittel deutlich erhöht (Vervierfachung der Fördermittel zur vorigen Periode). LEADER hat sich von einer Gemeinschaftsinitiative zum 4. Schwerpunkt im Programm der ländlichen Entwicklung entwickelt und soll zur Erhaltung, Weiterentwicklung und Stärkung eines funktionsfähigen ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraums beitragen. (vgl. BMLFUW 2008)

Neben der EU-Programmplanung, in der die Schwerpunkte und Mittelverteilung unter anderem vorgenommen wird, zählt auch die Programmevaluation zu den zentralen Elementen der Verfahrensvorschriften der Struktur- und Regionalpolitik der EU, an denen sich das Mitgliedsland Österreich orientiert. (vgl. Holzinger 1993, S. 1) Die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates sieht zur Effizienz der Strukturinterventionen eine Ex-ante-Bewertung, eine Halbzeitbewertung und eine Ex-post-Bewertung vor. (vgl. VO 1260/1999, Art. 40 Abs. 1) Auch das „Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013“ nennt die obigen Begriffe. (vgl. BMLFUW 2007a) Evaluierung bzw. im Folgenden Evaluation genannt, dient als Lernprozess, um die Qualität des laufenden und des zukünftigen EU-Programms zu ermöglichen.

Evaluation setzt auf allen Ebenen an: Nicht nur die EU-Programme selbst werden von der Europäischen Kommission mit Unterstützung der beteiligten Mitgliedsstaaten evaluiert. Auch die nationalen Programme bzw. deren Umsetzung werden von den zuständigen Programmverwaltungsbehörden bzw. Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen untersucht. Die LEADER-Regionen selbst und auch die umgesetzten/geförderten Projekte unterziehen sich der Evaluation. Evaluation und Monitoring waren bzw. sind geeignete Instrumente für die Verbesserung des LEADER-Programms seit 1991 (LEADER I).

Das „Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013“ geht jedoch noch einen Schritt weiter und formuliert das Qualitätskriterium „Steuerung und Qualitätssicherung“. Ab 2007 soll zusätzlich zur Evaluation (ex-ante, Halbzeit und ex-post) ein begleitendes Qualitätsmanagement als Instrument eingesetzt werden. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 459)

Welche Instrumente soll/kann nun die Regionalentwicklung/Regionalpolitik einsetzen, um die „Qualität“ der Arbeit zu verbessern? Welche Instrumente gibt es, wie funktionieren sie und welche Ergebnisse erhält der Betrachter? Evaluation und Monitoring sind bekannte Instrumente. Liefern sonstige Qualitätsmanagementsysteme mehr Erkenntnisse, um die Qualität zu sichern?

1.2. Ziel der Arbeit

Ziel der Diplomarbeit ist, die umgesetzten und zukünftigen Modelle der Qualitätssicherung in der Regionalentwicklung bzw. -politik zu analysieren und eine Empfehlung für die Zukunft zu geben. Dabei wird als Untersuchungsgegenstand das EU-Förderprogramm LEADER herangezogen und die Weiterentwicklung der drei bisherigen bzw. laufenden Förderperioden in Österreich dokumentiert.

Folgende verschiedene Ebenen werden durchleuchtet:

- Die Ebene der Programmplanung und -bewertung seitens der Europäischen Kommission
- Die nationale Ebene der Programmverwaltungsbehörde (Lebensministerium)
- Die Ebene der Programm- bzw. Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (NUTS 2 Ebene)
- Die Ebene der Lokalen Aktionsgruppen

Der nationale Fokus wird dabei auf das Bundesland Niederösterreich gelegt. Hier wird vor allem die bisherige und zukünftige Qualitätssicherung zwischen verantwortlicher Landesstelle, den LEADER-Regionen (LAGs) und den Projektträgern dargestellt.

Nachdem die „echte“ laufende und begleitende Qualitätssicherung ähnlich der Balanced Scorecard erst nach Genehmigung der LEADER-Regionen in Österreich im Oktober/ November 2007 gestartet wird, können in diesem Bereich noch keine Erfahrungen analysiert werden. Der Schwerpunkt wird daher auf die bisherigen Evaluationen gesetzt, zum Ende der Arbeit mit den zukünftigen Modellversuchen verglichen und dahingehend analysiert, inwieweit eine Entwicklung von der Evaluation in Richtung Qualitätsmanagement eintritt.

1.3. Aufbau der Arbeit

Im Rahmen der Diplomarbeit wird zu Beginn (Kapitel 2) die EU-Fördermaßnahme LEADER erläutert (Entwicklung von der Gemeinschaftsinitiative zum 4. Schwerpunkt im Programm der ländlichen Entwicklung, die Entwicklung der Regionen in Europa/Österreich – Anzahl der Regionen, Fördermittel, Projektschwerpunkte, der LEADER-Ansatz allgemein, die Akteure,...). Das Kapitel soll einen Überblick über das EU-Förderprogramm liefern, da LEADER in den Folgekapiteln als Beispiel für Qualitätssicherung herangezogen wird.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit den Instrumenten im Non-profit-Bereich. Die Evaluation als sozialwissenschaftliches Instrument und am häufigsten im Non-profit-Bereich (in der Regionalentwicklung) angewandtes Analyseinstrumentarium wird in seinen Anwendungsmöglichkeiten erläutert.

Im Profit-Bereich (Wirtschaftssysteme) existiert eine Vielzahl an sonstigen Qualitätsmanagementsystemen, die zum Einsatz kommen. Diese werden überblicksartig im Kapitel 4 in ihren Ansätzen, Vor- und Nachteilen aufgelistet sowie die Grenzen der Anwendbarkeit aufgezeigt. Das geplante Qualitätsmanagementsystem im Rahmen von LEADER bezieht sich auf ein Instrument des Profit-Bereichs. Daher werden die Vor- und Nachteile dieser Systeme dargestellt und dem Instrument der Evaluation gegenübergestellt.

Kapitel 5 zeigt die Entwicklung der Qualitätsmanagementsysteme in LEADER auf. Zu Beginn wird die bisherige Umsetzung des Instruments der Evaluation – von der Ebene der EU bis hin zur nationalen Ebene in Österreich – erläutert. Die gesetzlichen Grundlagen sowie die praktische Anwendung in Form der Ex-ante-, Mid-term- und Ex-post-Evaluation werden dabei durchleuchtet. Weiters wird die Weiterentwicklung in Niederösterreich anhand des Modells der Selbststeuerung der LAGs beschrieben, die schließlich bundesweit – sowie auch in einem eigenen Modell in Niederösterreich – in einem Qualitätsmanagementsystem mündet.

Im abschließenden Kapitel 6 werden die Schlussfolgerungen aus der Entwicklung von der Evaluation zum Modell des Qualitätsmanagementsystems im Rahmen vom LEADER-Programm gezogen.

2. Das EU-Förderprogramm LEADER seit der Umsetzung in Österreich 1995

Kapitel 2 der Diplomarbeit befasst sich mit dem Untersuchungsgegenstand „LEADER“ an sich. Es wird auf die Hintergründe der ländlichen Entwicklung kurz eingegangen. Dabei werden die Entstehungsgeschichte des LEADER-Programms in Europa, die Schwerpunkte und innovativen Ansätze der EU-Maßnahme, die zur Verfügung stehenden Förder-/ Budgetmittel, die relevanten Akteure bei der Planung und Umsetzung sowie die Entwicklung des LEADER-Programms in Österreich mit besonderem Blick auf das Bundesland Niederösterreich dargestellt. Das Kapitel soll dazu dienen, einen fundierten Überblick über LEADER zu erhalten. Im Kapitel 5 wird im Speziellen auf die Umsetzung der Evaluation in diesem Förderprogramm bzw. die Weiterentwicklung in Richtung Qualitätsmanagementsystem eingegangen.

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union hat sich die österreichische Förderlandschaft grundlegend verändert. Eine der Neuerungen ist, dass aus Mitteln der EU-Regionalfonds Förderungen in Anspruch genommen werden können, die die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums unterstützen und somit zu einer wirtschaftlichen, sozialen und umweltorientierten Verbesserung beitragen. (vgl. Pohl 1994, Vorwort)

Österreich kann seit dem Beitritt zur EU am 1.1.2005 an den EU-Förderprogrammen partizipieren. Bereits in diesem Jahr haben einzelne Bundesländer begonnen, LEADER-Programme zu erarbeiten und sie zur Genehmigung an die Europäische Kommission weitergeleitet. Damit wurde der Grundstein für eine neue Politik der Entwicklung des ländlichen Raums geschaffen.

2.1. Das LEADER-Programm in EUROPA: Rahmenbedingungen, Hintergrund

Die mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterstützen mit ihren Steuergeldern Maßnahmen der Europäischen Kommission. Ungefähr 1 % des EU-Volkseinkommens wird jährlich für den Haushalt der EU aufgebracht, um ihre Maßnahmen zu finanzieren bzw. die Initiativen der Mitglieder zu unterstützen. Die Finanzmittel fließen in folgende Bereiche:

- Landwirtschaft, Fischerei
- Infrastruktur
- Ausbildung und Schulung, Kultur
- Beschäftigungs- und Sozialpolitik
- Umweltpolitik

Förderungen im Bereich der Landwirtschaft bzw. der ländlichen Entwicklung sind für Österreich bedeutend und werden unter anderem über das eigentliche EU-Programm „Ländliche Entwicklung“ bzw. die frühere Gemeinschaftsinitiative LEADER umgesetzt. (vgl. Infobüro des Europ. Parlament für Ö 2008, S. 73ff.)

2.1.1. Die europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Mehr als 56 % der Bevölkerung lebt in den ländlichen Regionen der 27 EU-Mitgliedsstaaten. Aus diesem Grund zählt die ländliche Entwicklung zu einem der wichtigsten Politikbereiche der EU und ihre Stärkung zu einer der Prioritäten. Viele dieser Regionen und die darin produzierenden Betriebe stehen vor großen Herausforderungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit. Die Einkommen in den ländlichen, teils peripheren Regionen liegen unter dem Durchschnitt. Der Dienstleistungssektor ist nur mäßig entwickelt. Im Gegensatz dazu können die Regionen auch einiges bieten: Rohstoffe, Erholungswert, Ausgleichsfunktionen zu den Großstädten. Die Potenziale in den ländlichen Regionen nach dem Prinzip der endogenen Regionalentwicklung gilt es also zu nutzen, um sie zu einer lebenswerten Region

Europas zu gestalten und zu erhalten. (vgl. EK o.J.d) Die ländliche Entwicklung strebt die integrierte Entwicklung des ländlichen Raums an, berücksichtigt dabei die Umweltbestimmungen und die Bedürfnisse der Bürger der Europäischen Mitgliedsstaaten. Die Marktmaßnahmen und die ländliche Entwicklung bilden dabei die beiden Pfeiler der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP). (vgl. EK 2006c, S. 5)

Die GAP wurde seit ihrer Einführung mehrfach reformiert. Hauptziel dieser Reform ist eine verstärkte Marktausrichtung der Landwirtschaft, um den Agrarsektor wettbewerbsfähiger zu gestalten. Die GAP soll sich in das Konzept der nachhaltigen Entwicklung einfügen, indem sie insbesondere umweltgerechte Produktionsmethoden sowie einen effizienten Ressourceneinsatz fördert. *„Die Entwicklung des ländlichen Raums, der zweite Pfeiler der GAP, zielt auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete sowie die Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Erbes ab, um die Zukunft der ländlichen Gebiete zu sichern und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern.“* (EK 2006c, S. 5)

Vor Anfang der 90er Jahre wurden verschiedene ländliche Entwicklungsansätze erprobt. Diese sektoralen Ansätze hatten zum Ziel, Strukturveränderungen in der Landwirtschaft herbeizuführen. Die lokalen/regionalen Akteure mussten und sollten nicht an der Gestaltung der Zukunft mitwirken. Der damalige Top-down-Ansatz als Finanzierungsinstrument wurde auf übergeordneter Ebene beschlossen und umgesetzt. Um die eigene Kraft der Regionen zu aktivieren und dadurch Arbeitsplätze in den ländlichen Regionen zu schaffen, begann man sukzessive mit der Umsetzung des Bottom-up-Prinzips und beteiligte die lokalen/regionalen Akteure. Diese neue experimentelle Ebene entwickelte sich mehr und mehr zum idealen Instrument, folglich von der Pilotinitiative zum Mainstream in der EU. (vgl. EK 2006c, S. 6)

Nun soll aber nicht jeder EU-Mitgliedsstaat seine eigene Politik zur Stärkung der ländlichen Regionen entwickeln, sondern die EU definiert eine gemeinschaftliche Politik für die ländlichen Regionen, im Rahmen derer jeder Mitgliedsstaat in der Umsetzung des Programms im Rahmen von Maßnahmen Spielraum hat und auf die eigenen Bedürfnisse Rücksicht nehmen kann. Die EU strebt eine gemeinschaftliche Politik für die ländliche Entwicklung an, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen weiterhin über ausreichend Kontrolle verfügen. Gefördert wird diese Politik zu einem Teil aus dem Gesamthaushalt der EU. Zum anderen Teil wird sie finanziert aus den Haushalten der einzelnen Mitgliedstaaten oder ihren Regionen. (vgl. EK o.J.d)

Die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007–2013 sowie die Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten und Regionen zur Verfügung stehen, sind in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates festgelegt. In der Verordnung wurden die folgenden drei Schwerpunktbereiche, auch „thematische Achsen“ genannt, definiert:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Um ausgewogene Entwicklungen zu gewährleisten, sind die Mitgliedsstaaten – so auch Österreich – verpflichtet, die Finanzierung ihrer ländlichen Entwicklung auf diese drei thematischen Achsen aufzuteilen. Wie bis 2007 muss jeder Mitgliedstaat (oder gegebenenfalls die zuständige Region) ein Programm für die ländliche Entwicklung vorlegen, in dem festgelegt ist, welche Finanzmittel im Zeitraum 2007–2013 für welche Maßnahmen ausgegeben werden. (vgl. EK o.J.d)

Ein Teil der Finanzmittel muss Projekten zukommen, die auf den Erfahrungen der LEADER Gemeinschaftsinitiative beruhen. 1991 startete die damalige Gemeinschaftsinitiative LEADER I erstmals mit dem Ziel, innovative Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung in den benachteiligten ländlichen Regionen zu unterstützen. Jeder EU-Mitgliedsstaat entwickelt ein auf seine Bedürfnisse abgestimmtes Programm im Rahmen der Landwirtschaft. In Österreich ist das Landwirtschaftsministerium zuständig für die Ausarbeitung

dieses Programms: „Leitziel des österreichischen Programms ist es, den ländlichen Raum in seiner Funktionsfähigkeit als Lebens- und Wirtschaftsraum unter Bewahrung und Unterstützung regionaler Identitäten zu erhalten und zu entwickeln.“ (BMLFUW 2007e)

2.1.2. Begriffsdefinition

Das Wort **LEADER** steht für „Liaison entre actions de développement rurale“, ins Deutsche übersetzt: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft. (vgl. EK 2006a, S. 5)

LEADER stellt ein Förderinstrument der Europäischen Union dar und hat seit Beginn der Umsetzung den Regionen Instrumente geliefert, die der Entwicklung der eigenen Zukunft behilflich waren. Die ländliche Entwicklung profitiert daraus, weil der LEADER-Ansatz die Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien unter Beteiligung der lokalen Ressourcen/ Organisationen fördert. Es geht also um eine Methode zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung in lokalen/regionalen Gemeinschaften. Der Bottom-up-Ansatz ist prägnant für die LEADER-Initiative. LEADER sieht keine bzw. kaum Top-down-Maßnahmenpakete für Regionen bzw. Projektträger vor. Das Förderinstrumentarium ist mehr oder weniger ein „Versuchslabor“ zum Erproben von neuen Ideen, um alte Probleme zu lösen und Antworten zu finden. LEADER fördert die Erarbeitung und Umsetzung innovativer und integrierter Strategien im Rahmen einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung. (vgl. ÖAR o.J., S. 6)

„LEADER+, eine von vier aus den EU-Strukturfonds finanzierten Initiativen, soll den Akteuren im ländlichen Raum dabei helfen, das langfristige Potenzial ihres Gebiets zu entwickeln. Es fördert die Durchführung integrierter, qualitativ hoch stehender und origineller Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und legt den Schwerpunkt auf Partnerschaften und Netzwerke für den Austausch von Erfahrungen.“ (EK o.J.b)

Schwerpunkt von LEADER ist folglich die Zusammenarbeit zwischen ländlichen Regionen und deren Vernetzung. Folgende Zielsetzungen verfolgt das LEADER-Programm:

- Unterstützung von beispielgebenden lokalen Entwicklungsinitiativen im ländlichen Raum
- Unterstützung innovativer, mustergültiger und übertragbarer Maßnahmen, die neue Wege der ländlichen Entwicklung aufzeigen
- Austausch von Erfahrungen, Qualifizierung und Weiterbildung
- Unterstützung von Vorhaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den lokalen Akteuren der ländlichen Regionen

(vgl. BMLFUW 2007d)

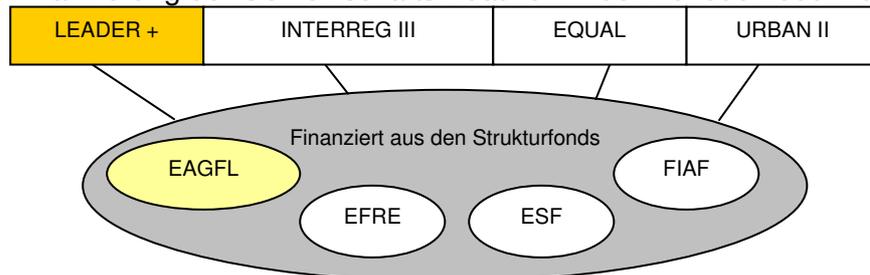
Auf die Schwerpunkte und Ansätze von LEADER sowie auf die Akteure wird in den folgenden Unterkapiteln noch eingegangen.

Die Regionalentwicklung, und hier besonders das LEADER-Programm, basiert auf einem innovativem Paradigma: Der Bottom-up-Ansatz sieht vor, dass Regionalentwicklung auch mit Menschenentwicklung zu tun hat. Möglichst viele Akteure sollen eingebunden werden. Regelmäßige Reflexionen (Selbstevaluation) ermöglichen das Lernen aus Erfahrungen bzw. die Fähigkeit zur Selbstorganisation. Die Abhängigkeit bzw. die „Alleinherrschaft“ des LAG-Managers wird dadurch reduziert und die Region selbst wird handlungsfähig. Die Vernetzung der Regionen untereinander stellt eine Horizonterweiterung dar, die gerne genutzt wird. Somit stellt LEADER sein größtes Kapital in den Vordergrund: seine engagierte, motivierte Bevölkerung, die sich aktiv am Prozess und an der Umsetzung mit Zeit, Know-how und Eigenmitteln beteiligen soll.

Was versteht man unter einer Gemeinschaftsinitiative: *„Die Gemeinschaftsinitiativen stellen jenen Teil der EG-Regional- und Strukturpolitik dar, mit dem [...] die Kommission ihre eigenen Zielvorstellungen verfolgt, indem sie selbst Aktionsbereiche für Programme formuliert.“* (Tödling-Schönhofer&Krajasits 1994, S. 9) Die Abwicklung der Gemeinschafts-

initiativen erfolgte bis 2007 ähnlich wie die Strukturfondsprogramme als mehrjährige operationelle Programme. (vgl. ÖIR/BKA 1994, S. 10) Gemeinschaftsinitiativen gibt es bereits seit der Reform der Strukturfonds im Jahr 1988. Gemeinschaftsinitiativen wurden auch zu dem Zweck entwickelt, dass die Europäische Kommission neben den definierten Zielbereichen für Eigeninitiativen Mittel zur Verfügung stellen konnte. Sie stellten einen Spielraum dar, innerhalb dessen innovative, ergänzende Maßnahmen unterstützt werden konnten. (vgl. Pohl 1994 S. 9, 15) Während die Gemeinschaftsinitiativen – so auch LEADER – in der Periode 1995–1999 noch aus allen Strukturfonds gefördert werden konnten, galt ab dem Jahr 2000 das Monofondsprinzip. LEADER erhielt nur mehr Fördermittel aus dem EAGFL. Neben LEADER wurden noch die weiteren Gemeinschaftsinitiativen INTERREG (für grenzüberschreitende Projekte), EQUAL (für Beschäftigungsprojekte) und URBAN (für städtische Entwicklungen) aus den Strukturfonds unterstützt. (vgl. Regionalentwicklung Vorarlberg o.J.; EK o.J.a)

Abb. 1: Finanzierung der Gemeinschaftsinitiativen in der Periode 2000–2006



Quelle: Amt der NÖ Landesregierung o.J., S. 3, eigene Darstellung im April 2008.

- EAGFL** ... Europäischer Ausrichtungs- und Garantie-Fonds für die Landwirtschaft
- EFRE** ... Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
- ESF** ... Europäischer Sozialfonds
- FIAF** ... Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei

Leitziel des LEADER-Programms in Österreich war und ist, „...den ländlichen Raum in seiner Funktionsfähigkeit als Lebens- und Wirtschaftsraum unter Bewahrung und Unterstützung regionaler Identitäten zu entwickeln.“ (ÖROK 2005, S. 126) Integrierte Strategien für begrenzte homogene Regionen, „Bottom-up“-Ansätze, die Kooperation und Vernetzung sowie Einbindung der regionalen Bevölkerung sind weiterhin prägnant für das Instrument LEADER. (vgl. BMLFUW 2008)

2.1.3. LEADER – ein Hebel für die ländliche Entwicklung in der EU

Die Europäische Union unterstützt mittels verschiedener Förderprogramme die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Regionen. Eines dieser EU-Programme stellt das LEADER-Programm dar, das mit Grundprinzipien wie Innovation, Partizipation sowie Bottom-up-Ansatz die endogene Regionalentwicklung ermöglicht. Die Lebensqualität und wirtschaftliche Lage der lokalen Regionen wird mit Eigeninitiativen verbessert. (vgl. EK 2007c, S. 2)

Vergleicht man die ländlichen Regionen Europas, so stellt man Heterogenität im Bereich Umwelt, Wirtschaft, Politik, Kultur, Sozialsystem fest. Ländliche Regionen sind geprägt durch: Niedrige Bevölkerungsdichte, Rückgang der Bedeutung der Landwirtschaft und ungleiche/instabile Einkommensverhältnisse. Die Top-down-Politik prägte die ländliche Entwicklungspolitik bis in die 80er Jahre. Modernisierung und Intensivierung der Landwirtschaft waren die bezeichnenden Worte. Zahlungsempfänger erhielten Subventionen. Lokale Akteure wurden nicht dazu motiviert, selbst Ideen zu entwickeln. Ziel war es, in Richtung Nachhaltigkeit umzuschwenken, weg von der wachstumsorientierten Agrarpolitik. 1988 spricht die Europäische Kommission erstmals von der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. (vgl. Borchgrave et al 2001, S. 1.7)

Neue Konzepte sollten erprobt werden. Die ländlichen Regionen sollten an der Lösungssuche mitarbeiten. Im Rahmen der 2. Programmplanungsperiode der Strukturfonds wurden die Gemeinschaftsinitiativen geschaffen und das LEADER-Förderinstrument mit einer spezifischen Methode eingebunden. Hintergründe finden sich in der GAP: Ende der 80er Jahre wird erkannt, dass ein neuer Weg bestritten werden muss. Unter anderem aufgrund der Überschüsse in der Produktion der Landwirtschaft wird 1992 die Marktpolitik der GAP reformiert. Die Landwirtschaft soll nun neue Arbeitsplätze mit sozialem und umweltorientierten Hintergrund schaffen. Die Konsumentennachfrage geht mehr und mehr in Richtung hochwertige Produkte, das Bewusstsein steigt.

1991 startete die frühere Gemeinschaftsinitiative LEADER I erstmals mit dem Ziel, innovative Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung in den benachteiligten ländlichen Regionen zu unterstützen. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen wurden die so genannten „Lokalen Aktionsgruppen“ bereits eingesetzt, die sich aus öffentlichen und privaten sozio-ökonomischen Partnern zusammensetzen. Das Folgeprogramm LEADER II umfasste die Programmperiode 1994–1999, anschließend daran LEADER + (auch als inhaltliche Weiterentwicklung zu verstehen und nicht bloß Folgeprogramm) von 2000–2006. Die neue Förderperiode ab 2007 sieht keine Gemeinschaftsinitiativen mehr vor. Folglich wurde die LEADER-Initiative als 4. Schwerpunkt des Programms zur ländlichen Entwicklung für die nächsten 7 Jahre beschlossen.

„LEADER I legte den Grundstein für einen neuen, sowohl gebietsbezogenen als auch integrierten und partizipativen Ansatz in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Mit LEADER II wurde der Ansatz von LEADER I allgemeiner gefasst und der Schwerpunkt auf den innovativen Charakter der Vorhaben gelegt. LEADER + bewahrt seine Funktion als Experimentierstätte für die Entwicklung und Erprobung neuer integrierter und nachhaltiger Entwicklungsansätze, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft beeinflussen, ergänzen und/oder verstärken sollen.“ (EK o.J.c)

LEADER + ist mehr als ein Förderinstrument. Es ist eine Form der ländlichen Regionalentwicklung, getragen von der lokalen Bevölkerung und den regionalen Akteuren aus den verschiedenen Sektoren, unterstützt von Managern. (vgl. Netzwerk der 15 NÖ LEADER + Regionen o.J., S. 38) In vielen ländlichen Regionen in den Mitgliedsstaaten der EU hat LEADER bedeutende Ergebnisse erzielt und spielt eine wichtige Rolle, die ländlichen Regionen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten zu unterstützen, um sich den verändernden Bedingungen anzupassen. (vgl. EK 2006c, S. 5)

Österreich nimmt seit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 am LEADER-Programm teil. *„Nach drei Perioden EU-Strukturfondspolitik (1989–1993, 1994–1999, 2000–2006) wurde auf EU-Ebene entschieden, das Instrument der Gemeinschaftsinitiative nicht weiter zu verfolgen.“ (Knöbl 2006, S. 2)* Auch in der aktuellen Periode konzentriert sich LEADER auf die Erhaltung, Weiterentwicklung und Stärkung eines funktionsfähigen ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraums. (vgl. BMLFUW 2008)

Seit der Einrichtung der LEADER-Methode im Jahr 1991 hat sich die Anzahl der LEADER-Regionen auf EU-Ebene bis zur vorigen Förderperiode (2000–2006) etwa vervierfacht, das Budget insgesamt etwa verfünffacht. Die endgültige Zahl der LEADER-Regionen in der aktuellen Periode kann noch nicht dargestellt werden, nachdem noch Ausschreibungsrunden durchgeführt werden. Auf jeden Fall ist mit einer weiteren Steigerung zu rechnen. Allein in Österreich wurden im Rahmen der ersten Einreichrunde 29 Regionen mehr genehmigt als in der letzten Periode. Vergleiche dazu Tabelle 1.

Tab. 1: Entwicklung der LEADER-Regionen und des Budgets seit 1991 in der EU

	Zeitraum	Zahl der Regionen	EU-Budget
LEADER I	1991–1994	217	442 Mio EURO
LEADER II	1994–1999	906	1,755 Mrd. EURO
LEADER +	2000–2006	893	2,105 Mrd. EURO

Quelle: Borchgrave et al 2001, S. I.15; EK 2006c, S. 7, eigene Darstellung im Mai 2008.

2.1.4. Verankerung in Rechtsmaterien/Verordnungen

Das Instrumentarium „LEADER“ bezieht sich auf zahlreiche Rechtsmaterien auf EU- und nationaler Ebene. Die Europäische Kommission erlässt jeweils zu Beginn jeder Förderperiode eine Verordnung für die ländliche Entwicklung bzw. die frühere Gemeinschaftsinitiative LEADER, auf Basis dessen nationale Programme erarbeitet werden. Seit dem Jahr 2000 beschließt Österreich nur mehr ein für das gesamte Bundesgebiet geltendes LEADER-Programm und nicht mehr einzelne Bundesländerprogramme.

Im Folgenden werden die wichtigsten für die ländliche Entwicklung bzw. das LEADER-Programm geltenden Rechtsvorschriften für die Periode LEADER + 2000–2006 und die aktuelle Programmplanungsperiode aufgezählt.

LEADER + 2000–2006

Das LEADER +-Programm 2000–2006 (als Gemeinschaftsinitiative) basierte im wesentlichen auf Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates sowie auf der Mitteilung der Kommission Nr. 2000/C 139/95 an die Mitgliedsstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER +). (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2003, S. 43; VO 1260/1999, Art. 20)

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds:

Die vier Strukturfonds und ihr Geltungsbereich in den 3 Zielgebieten sowie die Finanzverteilung werden in der Verordnung definiert. Weiters wird die Programmplanung mit den Inhalten der Pläne, Förderkonzepte, operationellen Programme und einheitlichen Programmplanungsdokumente erläutert. Kapitel III beschäftigt sich mit den Gemeinschaftsinitiativen und nennt hier LEADER. Weiters werden unter Titel IV die Akteure (vgl. Verwaltungsbehörde, Begleitausschüsse, Finanzkontrolle, etc.) und ihre Aufgaben vorgestellt. (vgl. VO 1260/1999)

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER +) (ABI 2000/C 139/05):

Die Mitteilung enthält die wesentlichsten Ziele der Gemeinschaftsinitiative, den geographischen Geltungsbereich (Änderung auf alle ländlichen Regionen und nicht nur mehr Ziel 5b), die Definition der Begünstigten, die Erläuterung der 3 Titel, die Grundsätze der zu erarbeitenden Entwicklungsstrategie und der Zielgebiete (10.000-100.000 EW) sowie Bestimmungen zur Durchführung (Verwaltung, Kontrolle, Begleitung/Bewertung). (vgl. Amtsblatt der EG 2000/C 139/05)

Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Juni 2000:

Auf knapp 80 Seiten werden die Schwerpunkte des Österreichischen Programms zur ländlichen Entwicklung und die dazugehörigen Maßnahmen erläutert. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen aus dem ÖPUL-Programm (Österreichisches Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft), die Ausgleichszulage, die Förderung der ländlichen Entwicklung, Investitionsförderung, etc. LEADER als Gemeinschaftsinitiative ist nicht Bestandteil dieses Programms. (vgl. BMLFUW 2000)

Gemeinschaftsinitiative LEADER +, Programmplanungsdokument Österreich, Strukturfondsperiode 2000–2006, genehmigt mit der Entscheidung von der Kommission vom 26.3.2001 K(2001)820:

Das Programmplanungsdokument zu LEADER + enthält auf ungefähr 140 Seiten eine Analyse des ländlichen Raums, Ziele und Strategien, sowie zu den 3 Titeln jeweils die Ziele und eine Beschreibung der Maßnahme. Weiters enthalten sind indikative Finanztabellen und die Beschreibung der Organisationsstrukturen. (vgl. BMLFUW 2006a) Die Erstellung wurde durch eine Ex-ante-Bewertung gemäß Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 unterstützt. (vgl. VO 1260/1999, Art. 41 Abs. 2)

Gemeinschaftsinitiative LEADER +, Ergänzung zum LEADER + Programm Österreich 2000–2006, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), 21.12.2006:

Das bereits ein Jahr vorher beschlossene Programmplanungsdokument wurde 2002 entsprechend einem Stellungnahmeverfahren des Begleitausschusses in einigen Punkten geändert/ergänzt. (vgl. BMLFUW 2006b)

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, ausgegeben am 21. Dezember 2001, Teil I, Nr. 147 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:

Das Bundesgesetzblatt regelt die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der zuständigen Bundes- und Landesstellen und nennt pro Strukturfonds bzw. Gemeinschaftsinitiative die verantwortliche Stelle. Dazu zählen die Verwaltungsbehörden, die Zahlstellen, die Begleitausschüsse und die Finanzkontrolle. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde laut dieser Verordnung mit der Einrichtung des Sekretariats für den Begleitausschuss für alle Strukturfonds beauftragt. Das BMLFUW fungiert als Zahlstelle und Finanzkontrolle für den gesamten EAGFL-A und somit auch für die Gemeinschaftsinitiative LEADER. Die Aufgaben der Verwaltungsbehörde für das Programm LEADER + übernimmt das BMLFUW, Abteilung II/B/9. Als Programmverantwortliche Landesstellen werden die jeweiligen Landesregierungen pro Bundesland eingesetzt. In Niederösterreich ist dies das Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Landwirtschaftsförderung (LF3). (vgl. BGBl Nr. I 147/2001)

LEADER 2007–2013

Nachdem seit 2007 LEADER nicht mehr als Gemeinschaftsinitiative durchgeführt wird sondern als 4. Schwerpunkt in der ländlichen Entwicklung, kommt vor allem die Verordnung 1698/2005 des Europäischen Rates über die Förderung des ländlichen Raums durch den ELER-Fonds zu tragen. Auf nationaler Ebene wurde dazu das Österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums erarbeitet und aufbauend darauf Ende 2007 eine Sonderrichtlinie zu LEADER erlassen. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2008a)

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER):

Die Verordnung definiert die Ziele und Grundregeln für die Förderung im Bereich der Landwirtschaft/ländlichen Entwicklung, strategische Ansätze (nationaler Strategieplan), Programmplanung (Entwicklungskonzepte für den ländlichen Raum) sowie unter Titel IV die 4 Schwerpunkte und die dazugehörenden Maßnahmen (wobei LEADER zum 4. Schwerpunkt zählt). (vgl. VO 1698/2005, Art. 61–68)

Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013, Stand 14.9.2007:

Auf mehr als 500 Seiten wird eine Stärken-Schwächen/Chancen-Risiken-Analyse (SWOT) der ländlichen Entwicklung in Österreich dargestellt. Die Prioritäten, Schwerpunkte und Maßnahmen werden dargelegt. Im Punkt 5.3.4 wird der Schwerpunkt 4, wie er in Österreich umgesetzt werden soll, genau definiert. (vgl. BMLFUW 2007a, Punkt 5.3.4) Dazu zählen der Inhalt der Lokalen Entwicklungsstrategien, die Zusammensetzung und Aufgaben der LAGs, das Auswahlverfahren der LAGs mit den Auswahlkriterien, die Umsetzung der Entwicklungsstrategien, die Maßnahmen und die Förderbestimmungen. Weiters enthält das Programm Finanzierungspläne/indikative Mittelaufteilungen, die zuständigen Behörden und die Technische Hilfe. Die Erstellung wurde durch eine ausführliche Ex-ante-Bewertung unterstützt. (vgl. BMLFUW 2007a, Punkt 3.3)

Sonderrichtlinie des BMLFUW zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 „LEADER“ (BMLFUW-LE.1.1.23/0019-II/6/2007 in Kraft getreten am 5.12.2007):

Die in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen gelten für die Durchführung des Schwerpunkts 4 LEADER. Die Sonderrichtlinie (SRL) enthält die für die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen dieses Schwerpunkts spezifischen Bedingungen und ist integrierter Bestandteil des Fördervertrages mit dem Förderwerber. Die SRL definiert, welche Kosten förderfähig sind/welche nicht, die Mindestkriterien für Förderanträge, klärt die Abwicklung mit der Verwaltungsbehörde, Zahlstelle, SVL, Kontrollstelle und nimmt Bezug auf die 3 weiteren Maßnahmen der Verordnung zur ländlichen Entwicklung. (vgl. BMLFUW 2007b)

2.1.5. Finanzierung des LEADER-Programms

Bisher wurde das LEADER-Programm (bis Ende 2006) aus dem EAGFL, einem der vier Strukturfonds der Europäischen Union, gespeist. Der EAGFL ist einer der beiden ersten Strukturfonds, geschaffen 1958. Der EAGFL stellt das Finanzierungsinstrument der GAP dar. Sie beinhaltet die Aufgaben der Marktstützungen und der Förderung der landwirtschaftlichen Umstrukturierungen. (vgl. Amt der Stmk. Landesregierung o.J.)

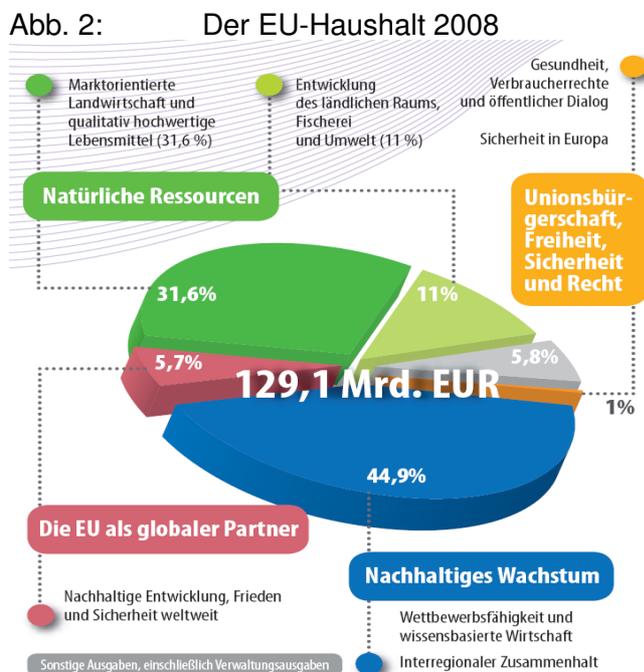
Ab 2007 ist LEADER kein eigenständiges Programm mehr, sondern Teil des Programms „Ländliche Entwicklung“ (Schwerpunkt 4) – also „mainstreamed“ – das aus dem ELER kofinanziert wird. Der ELER wurde aus dem Kohäsionsfonds herausgelöst, der die eigentlichen Initiativen der Regionalentwicklung (regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit) unterstützt. Die Aufbringung der Fördermittel erfolgt in der neuen Förderperiode nicht mehr in eigenständigen LEADER-Programmen mit getrennten Finanzierungen, sondern in den nationalen ländlichen Entwicklungsprogrammen im Rahmen des ELER. (vgl. NÖG 2006, S. 19)

LEADER ist ab 2007 ein bedeutender Bestandteil des Programms der ländlichen Entwicklung geworden. Der 4. Schwerpunktachse LEADER müssen mindestens 5 % der Gesamtmittel für die ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Das entspricht in der Periode 2007–2013 Mitteln in der Höhe von 380,9 Mio Euro österreichweit und 89,9 Mio Euro in Niederösterreich, also einer Vervielfachung der Fördermittel im Vergleich zur Periode 2000–2006. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2008a)

Die Fördermaßnahmen werden ab 2007 stärker auf die strategischen Leitlinien der EU ausgerichtet: Benachteiligte Regionen werden vermehrt unterstützt. Etwa 80 % der Mittel fließen in diese Regionen. Weiters wurde das Maßnahmenpaket für förderfähige Projekte in LEADER erweitert. Projekte sind dann förderfähig, wenn sie einer der ersten 3 Schwerpunktachsen der ländlichen Entwicklung entsprechen. (vgl. NÖG 2006, S. 6)

An die 900 LAGs wurden in Europa im Rahmen von LEADER II im ländlichen Raum gefördert, ausgestattet mit einem Budget von jährlich 300 Mio EURO an EU-Mitteln, aufgestockt durch Kofinanzierung auf 700 Mio EURO. Zu den wichtigsten Themen zählten Tourismus, aber auch die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und die Entwicklung örtlicher Erzeugnisse. Im Folgeprogramm LEADER + wurde der Schwerpunkt auf den Pilotcharakter der Projekte gelegt und die Zusammenarbeit erleichtert. Die Mittelausstattung ist mit der der Vorperiode gleichzusetzen. Im LEADER-Programm 2007–2013 wurden die Mittel derart aufgestockt, dass es zu einer Verdrei- bis Vervielfachung der eingesetzten Fördermittel kommt. (vgl. EK 2004a, S. 21)

Im Jahr 2008 steht den Mitgliedsstaaten ein Haushaltsbudget in der Höhe von 129,1 Mrd. EURO zur Verfügung. Die Abbildung 2 zeigt die Verteilung des Budgets auf die verschiedensten Politikbereiche. Insgesamt stehen für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (natürliche Ressourcen) rund 42,6 % des Budgets zur Verfügung, in Summe also 55 Mrd. EURO. Im Vergleich zum Vorjahr nehmen die Ausgaben für die Landwirtschaft und die Direkthilfen ab. Die Bereiche Umwelt und Entwicklung des ländlichen Raums werden stärker unterstützt.



Quelle: EK 2008b.

Die Mittelverteilung pro Politikbereich bleibt innerhalb einer EU-Periode nicht gleich. Die Ausgaben orientieren sich am Bedarf und können sich jährlich verändern. „Innerhalb dieses Politikbereichs deutet sich eine allmähliche Schwerpunktverlagerung an, denn ein Teil der Mittel wird jetzt direkt in die Bereich[e] Umweltherausforderungen und Förderung der ländlichen Entwicklung fließen.“ (EK 2008e)

Nachfolgend eine Übersichtstabelle (vergleiche Tabelle 2), wie sich die Ausgaben im Bereich Landwirtschaft/ländliche Entwicklung zwischen den Jahren 2007 und 2008 verändern. Die Aufwertung des Bereichs Umwelt mit einem Plus von 12 % zeigt den neuen Trend weg von den Direktzahlungen.

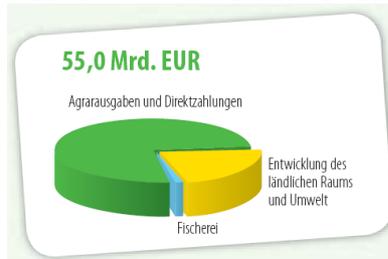
Tab. 2: Der EU-Haushalt 2008 – Ausgabenschätzung nach Politikbereichen

	EU-Haushalt 2008 (in Mrd. EURO)	Veränderung gegenüber 2007
Natürliche Ressourcen	55,0	-1,5 %
Umwelt	0,3	+12,0 %
Ausgaben für die Landwirtschaft und Direkthilfen	40,9	-3,4 %
Entwicklung des ländlichen Raums	12,9	+4,5 %
Fischerei	0,9	+2,2 %

Quelle: EK 2008f, eigene Darstellung im Mai 2007.

Im Zeitraum 2007–2013 werden aus dem EU-Haushalt jährlich **43 Cent** pro Euro für die natürlichen Ressourcen verwendet. (vgl. EK o.J.e) Der Bereich der natürlichen Ressourcen steht für die Stabilität für landwirtschaftlich geprägte Gemeinden/Regionen sowie für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums. In der aktuellen Strukturperiode fließen etwa 80 % der Agrarausgaben in Form von Direktzahlungen an die Landwirte (36,8 Mrd. EURO). Um die Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raums zu stärken, stehen rund 12,9 Mrd. EURO zur Verfügung. Denn mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung lebt im ländlichen Raum, der 90 % der Fläche ausmacht. Die folgende Grafik (vergleiche Abbildung 3) zeigt die Verwendung der Mittel in diesem Bereich.

Abb. 3: Die Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Bereich natürliche Ressourcen



Quelle: EK 2008f.

Betrachtet man die Mittelverteilung gesamt, so werden im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung etwa gleich viel Fördermittel zur Verfügung gestellt wie für regionale Wettbewerbsfähigkeit/Kohäsionsfonds/Strukturfonds, nämlich jeweils in etwa 44 % der Mittel. Dies zeigt sehr wohl die Bedeutung des Themas Landwirtschaft in der Europäischen Union. Gesamt stehen 864,3 Mrd. EURO zur Verfügung. Die Aufteilung auf die verschiedenen Förderbereiche wird in der folgenden Abbildung gezeigt. (vgl. BKA 2007, S. 8)

Abb. 4: Verteilung der EU-Fördermittel in Österreich 2007–2013 nach Bereichen

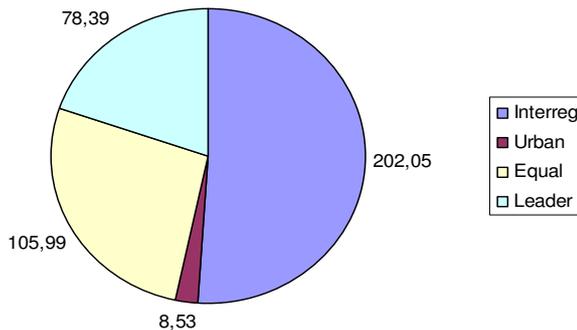


Quelle: BKA 2007, S. 8, eigene Darstellung im April 2008.

Bis zum Jahr 2006 (LEADER I, II, +) wurde LEADER als eine von vier Gemeinschaftsinitiativen abgewickelt. Für den Bereich der grenzüberschreitenden Projekte, des INTERREG-Programms, wurden mehr als die Hälfte der für Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung stehenden Mittel in der dritten Periode aufgebracht (rund 202 Mio EURO), für LEADER selbst ein Fünftel – mehr als 78 Mio EURO. Dies kann deutlich an Abbildung 5 abgelesen

werden. Für das EQUAL-Programm standen mehr als ein Viertel der Mittel zur Verfügung. URBAN ist das „kleinste“ Förderprogramm der Gemeinschaftsinitiativen. Vom Modell der Gemeinschaftsinitiativen ist die Europäische Kommission ab dem Jahr 2007 abgegangen. LEADER ist Bestandteil des Programms zur ländlichen Entwicklung als 4. Schwerpunkt geworden. INTERREG wird als Programm der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) im Rahmen des Kohäsionsfonds weitergeführt. Im Rahmen des Kohäsionsfonds werden die Ziele Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowohl ETZ unterstützt. (vgl. EK 2008d, S. 8f.)

Abb. 5: Gemeinschaftsinitiativen in Österreich 2000–2006: Auszahlungsermächtigungen in Mio EURO, zu Preisen von 2004



Quelle: EK 2004b, S. 14, eigene Darstellung im April 2008.

Die Steigerung der EU-Fördermittel für LEADER-Initiativen von 1991 bis 2007 von 442 Mio Euro auf 7.700 Mio EURO verweist auf eine Bedeutungszunahme der ländlichen Entwicklung im Rahmen der EU-Politiken. Abgeschwächt muss diese Statistik dahingehend werden, als ursprünglich die Maßnahmen nur im Ziel 1 bzw. Ziel 5b-Gebiet zum Einsatz kommen durften und sich dadurch weniger Gemeinden zu LEADER-Regionen zusammenschließen konnten. Folglich wurden in den förderfähigen Regionen, die dringend Unterstützung bedurften, die Mittel eingesetzt. Heute dürfen alle Gemeinden (ausgenommen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) am Programm partizipieren. Daher werden mehr Mittel auf eine größere Anzahl an berechtigten Gemeinden/Regionen aufgeteilt. Trotz allem kann von einem erfolgreichen Förderprogramm gesprochen werden, das in den Mitgliedsstaaten bzw. Regionen gut angenommen und umgesetzt wird.

Tab. 3: Die Entwicklung der LEADER-Fördermittel in Europa nach Förderperioden

LEADER-Periode	EU-Finanzierung
LEADER I	442 Mio EURO
LEADER II	1 755 Mio EURO
LEADER +	2 105 Mio EURO
LEADER 2007–2013	7 700 Mio EURO

Quelle: EK 2006c, S. 7, eigene Darstellung im Mai 2008.

In LEADER II wurden 90 % der EU-Strukturfondsmittel für die Zielprogramme aufgewendet, 9 % der Strukturfondsmittel für die 7 in Niederösterreich relevanten Gemeinschaftsinitiativen, darunter LEADER. Die inhaltliche Gestaltung dieser Initiativen war stärker durch die Europäische Kommission als die sonstigen EU-Programme bestimmt. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 1999, S. 5)

„Insgesamt wurden mit Hilfe der EU-Strukturfonds von 1995–2004 rund 11.000 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 2,3 Milliarden Euro quer durch das „Weite Land“ initiiert[....] Im Rahmen der Agrarförderung sind seit Österreichs EU-Beitritt im Schnitt 370 Millionen Euro pro Jahr nach Niederösterreich geflossen. Während Österreich jährlich mehr

zum gesamten EU-Budget beiträgt, als es aus den Brüsseler Geldtöpfen erhält – 2003 betrug der rot-weiß-rote-Nettobeitrag 336,2 Millionen Euro – ist der Saldo für Niederösterreich positiv. Die Rückflüsse übertreffen die Beiträge um rund 45 Millionen Euro jährlich.“ (Amt der NÖ Landesregierung 2004, S. 5)

2.2. Die LEADER-Methode

LEADER lässt sich nicht mit jedem anderen EU-Förderprogramm vergleichen, weil es seit jeher den Bottom-up-Ansatz unterstützt und so die Eigendynamik der Regionen fördert. Es bedient sich einer Methode zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung in lokalen/regionalen Gemeinschaften. Das Förderinstrumentarium ist mehr oder weniger ein „Versuchslabor“ zum Erproben von neuen Ideen, um Probleme zu lösen und eigene Antworten zu finden.

Was unter der LEADER-Methode mit seinen Ansätzen verstanden wird, wird im Folgenden erläutert. Zu Beginn wird auf die Erklärung von CORK aus dem Jahr 1996 eingegangen, weil im Rahmen dieser Tagung die Leitlinien für die LEADER-Methode erarbeitet wurden, die bis heute Gültigkeit haben und umgesetzt werden.

2.2.1. Die Erklärung von CORK

Vom 7. bis 9. November 1996 fand in der irischen Stadt Cork die Europäische Konferenz über ländliche Entwicklung „Ländliches Europa – Perspektiven für die Zukunft“ statt. Einberufen wurde sie vom damaligen EU-Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Franz Fischler. Er bezweckte damit die Neuorientierung der Politik für den ländlichen Raum. Die Perspektiven der zukünftigen ländlichen Entwicklung sollten gemeinsam erarbeitet werden. Die CORK-Erklärung enthält somit die wesentlichsten Punkte für die Zukunft der Politik für den ländlichen Raum, und somit auch für den Schwerpunkt LEADER.

Die Erklärung dazu fasste in 10 Punkten das zusammen, was sich in den folgenden Jahren als die „LEADER-Methode“ entwickelte: die integrierte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Im Folgenden werden die wesentlichen Inhalte zusammengefasst.

1. **Priorität für den ländlichen Raum**
Ziel der neuen ländlichen Entwicklungspolitik ist, die Tendenz der Landflucht umzukehren, Armut zu bekämpfen, Beschäftigung und Chancengleichheit zu fördern sowie neue Wege in Richtung Qualität, Gesundheit, Sicherheit, Freizeit zu bestreiten. Die Lebensbedingungen im ländlichen Raum sollen verbessert werden. Auf eine ausgewogene Verteilung bei den Ausgaben auf die ländlichen und städtischen Gebiete soll geachtet werden.
2. **Integriertes Konzept**
Ein integriertes Konzept verfolgt einen multidisziplinären Ansatz und eine multi-sektorale Durchführung. Damit verbunden ist eine klare gebietsbezogene Dimension, die für alle Regionen gelten soll, wobei konzentriert auf die bedürftigen Regionen eingegangen wird. Das Konzept umfasst die Entwicklung der Landwirtschaft, die Diversifizierung, die Entwicklung der natürlichen Ressourcen, die Stärkung der Umweltfunktionen, die Förderung von Kultur und Tourismus sowie Freizeitaktivitäten.
3. **Diversifizierung**
Im Rahmen der ländlichen Entwicklung sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit sich private/öffentliche Initiativen selbst tragen können. Unterstützungen in Form von technischer Hilfe sind angedacht. Damit sollen Investitionen, Dienstleistungen für Unternehmen, Infrastrukturen, Bildung, Informationstechnologie, etc. gefördert werden. Die Stärkung der Kleinstädte als Teil der ländlichen Regionen ist genauso vorgesehen wie die Entwicklung ländlicher Gemeinden, z. B. in Form von Dorferneuerungsmaßnahmen.

4. Nachhaltigkeit
Unter dem Leitgedanken der Nachhaltigkeit sollen die Qualität und Attraktivität der ländlichen Regionen für zukünftige Generationen (natürliche Ressourcen, Artenvielfalt, kulturelle Identität) bewahrt werden.
5. Subsidiarität
Die ländlichen Regionen in der EU setzen auf eine dezentralisierte Politik, auf Partnerschaft und Kooperation. Die Beteiligung der Betroffenen gehört zu diesem Konzept genau so wie der Bottom-up-Ansatz, damit die Kreativität der Regionen gefördert wird. Die Entwicklung geht von der lokalen/kommunalen/regionalen Ebene aus und wird nicht top-down verordnet.
6. Vereinfachung
Im Rahmen der ländlichen Entwicklung sollen die EU-Rechtsvorschriften vereinfacht werden und auf allgemeine Bestimmungen beschränkt werden. Die Durchführung der Projekte wird dezentralisiert. Somit entsteht eine höhere Flexibilität. Eine Renationalisierung der GAP ist keinesfalls damit angedacht.
7. Programmplanung
Pro ländlicher Region ist ein eigenes Programm vorgesehen. Die Durchführung beruht auf kohärenten/transparenenten Verfahren.
8. Finanzen
Lokale Projekte der Regionen sollen gefördert werden, wobei die Beteiligung von privaten und öffentlichen Mitteln vorgesehen ist. Dadurch soll die ländliche Wirtschaft diversifiziert werden, Unternehmen gestärkt und Investitionen gefördert werden.
9. Management
Regionale Organisationen sowie auf kommunaler Ebene arbeitende Gruppierungen sollen effizienter werden, indem das Management mit Mitteln der technischen Hilfe und Weiterbildungsmaßnahmen unterstützt wird. Die Unterstützungen tragen zur Steigerung der Kommunikation, Information, Erfahrungsaustausch sowie Netzwerkbildung zwischen den Regionen (national und transnational) bei.
10. Bewertung und Forschung
Bei allen Verfahren wird Transparenz in Form von Begleitung/Bewertung/Erfolgskontrolle angestrebt, um eine sinnvolle Verwendung der Steuermittel gewährleisten zu können. Ein Milieu für Forschung und Innovation soll geschaffen werden. Akteure sind nicht nur in die Durchführung eingebunden, sondern auch in die Begleitung und Bewertung.

Zusammengefasst findet man in der Erklärung von CORK die bis heute geltenden LEADER-Ansätze, die sich über mehr als ein Jahrzehnt etabliert haben und zu einem Erfolgsmodell geworden sind. (vgl. EK 1996)

2.2.2. Die LEADER-Methode und die Schwerpunkte

LEADER ist ein EU-Förderprogramm, das sich der sogenannten „LEADER-Methode“ bedient, um die Entwicklung des ländlichen Raums ihren Bedürfnissen entsprechend anzuregen. Die LEADER-Methode aktiviert Akteure in den Regionen, um Waren/Produkte bzw. Dienstleistungen mit dem Ziel zu erzeugen bzw. anzubieten, Wertschöpfung in die Region zu bringen oder auch zu halten.

Einerseits steckt hinter LEADER ein Förderinstrument der EU – ist also mit Finanzmitteln ausgestattet, um innovative Maßnahmen fördern zu können. Andererseits bedient sich LEADER einer Methode, einer Art Handwerkszeug, um diese Maßnahmen in einer Region zu entwickeln. Um diese Methode in einer Region anwenden zu können, wird zu Beginn eine lokale Entwicklungsstrategie der Region erarbeitet, die sich auf eine Analyse stützt und Bedingung für die Bewerbung als LEADER-Region ist. Nicht einzelne Gemeinden können am LEADER-Programm teilnehmen, sondern sie müssen sich in einem möglichst homogen abgegrenzten ländlichen Raum (Region) zusammenschließen. Dieser Zusammenschluss wird getragen von einer Partnerschaft – der LAG, hinter der die Akteure der Region stehen. Abbildung 6 zeigt die drei wichtigsten Bausteine der LEADER-Methode.

Abb. 6: Die LEADER-Methode



Quelle: Borchgrave et al 2001, S. II.14, eigene Darstellung im Mai 2008.

Als weitere Erfolgsfaktoren der LEADER-Methode gelten:

- Sinnvoller Einsatz des Bottom-up-Ansatzes
- Management in der Region
- Networking in alle Richtungen
- Entsprechendes Budget/Finanzen

(vgl. Netzwerk der 15 LEADER + Regionen in NÖ o.J., S. 39)

Die LEADER-Methode wird klassischerweise anhand von sieben Schwerpunkten definiert. Vergleicht man diese mit den 10 Punkten der Erklärung von CORK aus dem Jahr 1996, so erkennt man zahlreiche Übereinstimmungen. Die sieben Schwerpunkte von LEADER können daher auch als Ergebnis dieser Tagung gesehen werden und gelten bis heute. Ziel ist, dass die ländlichen Regionen effektiver und effizienter mit Unterstützung der lokalen Akteure ihre Entwicklungsstrategien umsetzen, die sie selbst erarbeiten, und die nicht von oben verordnet werden. LEADER unterstützt diese Regionen mit Fördermitteln und technischer Hilfe sowie Vernetzungstätigkeiten, um einen Austausch und ein Lernen voneinander zu ermöglichen. (vgl. EK 2006c, S. 8)

Im Folgenden werden die sieben Schwerpunkte der LEADER-Methode in Abbildung 7 überblicksartig dargestellt und dann einzeln vorgestellt.

Abb. 7: Die 7 Schwerpunkte der LEADER-Methode



Quelle: EK 2006c, S. 8.

Merkmal 1: Territoriale lokale Entwicklungsstrategien/der gebietsbezogene Ansatz

Um sich am LEADER-Programm beteiligen zu können, sind LEADER-Regionen zu bilden. Diese stellen homogene, in sich geschlossene Regionen mit gemeinsamen Traditionen, lokaler Identität bzw. gemeinsamen Bedürfnissen und Erwartungen dar. Lokale Stärken und Schwächen können in diesen Regionen leichter erkannt und aufgearbeitet werden. Die Regionen weisen eine kritische Masse hinsichtlich der

persönlichen, finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen auf. Weiters entsprechen die Grenzen der Regionen nicht unbedingt denen der Verwaltung. Durch die Änderung/Anpassung der wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen kann sich die territorial abgegrenzte Region auch im Laufe der Zeit verändern.

Merkmal 2: Bottom-up-Ansatz

Im Zuge des Bottom-up-Ansatzes werden lokale Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden, sowohl bei der Ausarbeitung der Strategie als auch der Prioritäten für die jeweilige Region. Der Bottom-up-Ansatz soll den Top-down-Ansatz nicht verdrängen, sondern soll diesen vielmehr ergänzen bzw. in Verbindung mit diesem stehen, um ein optimales Gesamtergebnis zu erzielen. Lokale Akteure tragen im Wesentlichen die LEADER-Strategie: zu ihnen zählen die Bevölkerung der Region, die wirtschaftlichen und sozialen Interessensgruppen, öffentliche und private Institutionen. Der Beteiligungsprozess erstreckt sich über die gesamte LEADER-Förderperiode und nicht nur ausschließlich auf die Startphase.

Merkmal 3: Öffentlich-private Partnerschaften/LAGs

Die LAG ist eine Partnerschaft aus verschiedenen sozioökonomischen Bereichen. Entscheidungsgremien sollen sich aus 50 % Vertretern der Zivilgesellschaft und 50 % politisch gewählten Vertretern zusammensetzen. Die LAGs sind nicht zur Gänze gleich organisiert. Sie orientieren sich vielmehr an den nationalen/regionalen/lokalen Bedingungen und können sich auch im Laufe der EU-Periode den sich ändernden Voraussetzungen anpassen. Die Aufgaben der LAGs umfassen die Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategie (LES) sowie deren Umsetzung, die Verteilung und Verwaltung der finanziellen Ressourcen, aber nicht in der Rolle der Zahlungsbehörde. LAGs regen die nachhaltige Entwicklung wesentlich an. Persönliche und finanzielle Ressourcen im öffentlichen und privaten Bereich werden durch sie aktiviert. Unterschiedliche Akteure arbeiten in Gemeinschaftsprojekten zusammen bzw. wird die Kommunikation in den ländlichen Regionen durch sie erhöht. Die lösungsorientierten LAGs unterstützen die Diversifizierung sowie die Erhöhung der Lebensqualität im Rahmen der ländlichen Entwicklung.

Merkmal 4: Innovation

Nachdem die LAG innerhalb ihrer Freiräume flexibel agieren kann, können innovative Ideen und Projekte in der Region umgesetzt werden. Innovation umfasst nicht nur die Produktentwicklung bzw. Forschung im engeren Sinn sondern auch Prozesse, neue Organisationsformen, neue Märkte. Die Übertragung und Anpassung von Innovationen aus anderen Regionen in die eigene und die Förderung der Informations- und Kommunikationsstrukturen ist darunter genauso zu verstehen.

Merkmal 5: Integrierter und multisektoraler Ansatz

LEADER baut nicht auf „mono“-sektoralen Entwicklungsprogrammen auf, sondern muss in seiner lokalen Entwicklungsstrategie multisektoral ausgerichtet werden. Die umgesetzten und geförderten Projekte sollten für sich nicht alleine stehen, sondern sich ergänzen, eine Einheit bilden, aufeinander abgestimmt sein.

Merkmal 6: Netzwerkbildung

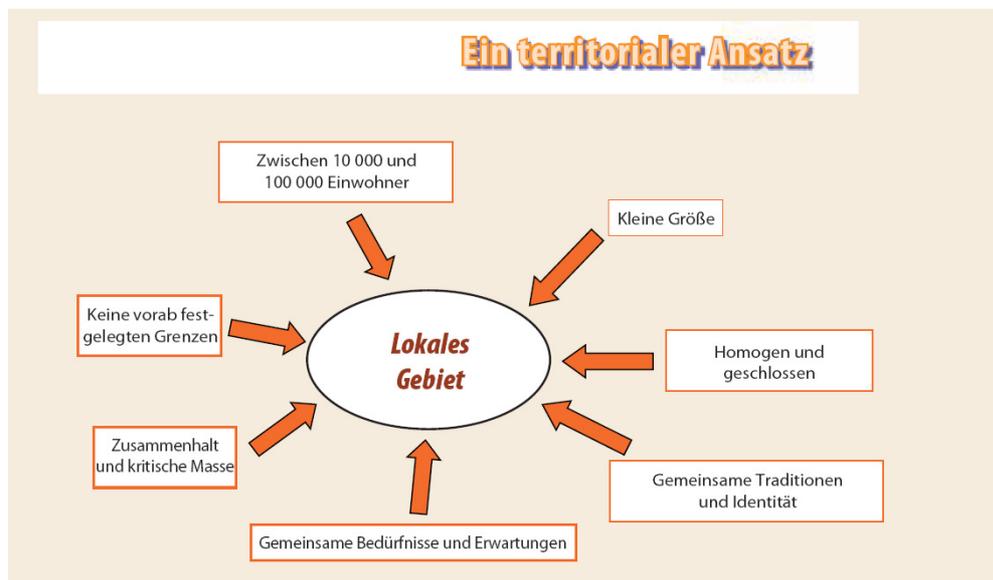
Innovative Ideen und Methoden, die sich im Rahmen des LEADER-Prozesses ergeben, sollen nicht nur der jeweiligen Region zugute kommen. Vielmehr wird der Erfahrungsaustausch in Netzwerken angestrebt. Nicht nur die LAGs tauschen sich dabei aus. Die von der ländlichen Entwicklung Betroffenen wie LEADER-Regionen, Verwaltungsorgane, Organisationen, etc. vernetzen sich, um vom Know-how des anderen zu lernen. Weiteres Ziel liegt in der Schaffung von Kooperationsprojekten zwischen den LEADER-Regionen. Zu den Netzwerken zählen die institutionellen Netzwerke wie das europäische Netzwerk für die ländliche Entwicklung und die nationale ländliche Vernetzungsstelle sowie nationale, regionale und lokale Netzwerke von LEADER-Regionen, die eher informell eingerichtet wurden. Seit 2007 wird diesem Ansatz vermehrt Bedeutung geschenkt und seitens der EU als verpflichtend angesehen.

Merkmal 7: Kooperation

Kooperation übersteigt im Vergleich zu Vernetzung das Maß an Verbindlichkeit. LEADER-Aktionsträger sollen gemeinsam Projekte entwickeln und umsetzen, einerseits innerhalb des eigenen Nationalstaates (interterritorial), aber auch mit anderen Mitgliedsstaaten (transnational). Gemeinsames Marketing, Tourismusinitiativen zählen typischerweise zu diesem Ansatz. Kooperationsprojekte werden zumeist in dafür geschaffenen gemeinsamen Strukturen umgesetzt. (vgl. EK 2006c, S. 8–15; EK 2007a, S. 2ff.; VO 1698/1995)

Der territoriale Ansatz von LEADER ist prägnant für das Instrument. Nicht die EU gibt die Grenzen der Regionen vor, sondern die Gemeinden schließen sich selbst zu sinnvollen Regionen zusammen. Die Verordnungen sehen meist nur minimale und maximale Größenordnungen vor bzw. schließen die Großstädte aus. Gemeinsame Tradition und Identität sollen die Projektkultur in LEADER-Regionen fördern. Abbildung 8 zeigt die Merkmale des territorialen Ansatzes von LEADER, die für die Bildung der LEADER-Regionen von Bedeutung sind.

Abb. 8: Der territoriale Ansatz von LEADER



Quelle: EK 2006c, S. 9.

Der Bottom-up-Ansatz stellt einen besonders innovativen Zugang dar: Im Rahmen des Programms wird nur festgelegt, in welchen Bereichen Fördermaßnahmen umgesetzt werden können. Welche Maßnahmen jedoch in der jeweiligen Region sinnvoll sind und somit zur Stärkung der ländlichen Region beitragen, muss die Region selbst entscheiden. Dies führt zu einer aktiven Bürgerbeteiligung in der LEADER-Region. Die Akteure müssen bezüglich Ideenfindung mobilisiert und aktiviert werden. Dies zählt zu den Aufgaben der LAG. Aber auch Konsensbildung, welche Strategien umgesetzt werden sollen bzw. Konfliktbewältigung zählen dazu. Weiters ist die Entscheidungsfindung nicht auf Verwaltungsebene verankert, sondern auf lokaler/regionaler Ebene: Das LAG-Entscheidungsgremium entscheidet selbst, ob eine Maßnahme entsprechend der Lokalen Entwicklungsstrategie unterstützt werden soll oder nicht.

Will eine Region am LEADER-Programm teilnehmen, so gibt es zahlreiche Erfahrungen, auf die zurückgegriffen werden kann. Werden die unten genannten Punkte von einer Region umgesetzt sowie die oben genannten 7 Merkmale, dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass der Prozess von den Menschen der Region getragen wird und sich diese an Aktivitäten beteiligen.

a) Kapazitätsaufbau

Zu Beginn des Prozesses muss sichergestellt werden, dass sowohl ausreichend personelle als auch finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Bürger der Region bringen ihre Projektideen als auch ihr Know-how in die Region ein. Der Aufbau von Netzwerken und Kommunikation untereinander ist dabei ein wichtiger Schritt. Einerseits sollen Informationen darüber an die Bürger gebracht werden, andererseits sollen sie aber auch zur Mitarbeit an der Lokalen Entwicklungsstrategie und der Umsetzung der Projekte motiviert werden. Der Kapazitätsaufbau passiert in der Gruppe. Die Akteure der Region verinnerlichen die LEADER-Methode, verbreiten diese innerhalb der Region und ziehen einen Nutzen daraus.

b) Zusammenführen lokaler Akteure

Um die Bedürfnisse der Region kennen zu lernen, bieten sich Treffen/Seminare/Workshops an, um die Akteure an einen Tisch zu bringen und mit ihnen Ideen zu sammeln und zu entwickeln. Auch Medien und Telekommunikation sowie Ausstellungen dienen dazu, unterschiedliche Meinungen aufzuzeigen und zu diskutieren.

c) Feststellung vorhandener Aktivitäten/Initiativen

Um bereits vorhandene Initiativen festzustellen, untersuchen die lokalen Akteure in Zusammenhang mit der Analyse der Region die bisher umgesetzten oder geplanten Entwicklungsmaßnahmen. Auf den vorhandenen umgesetzten Aktivitäten soll aufgebaut werden, um Redundanzen zu vermeiden.

(vgl. EK 2006c, S. 16f.)

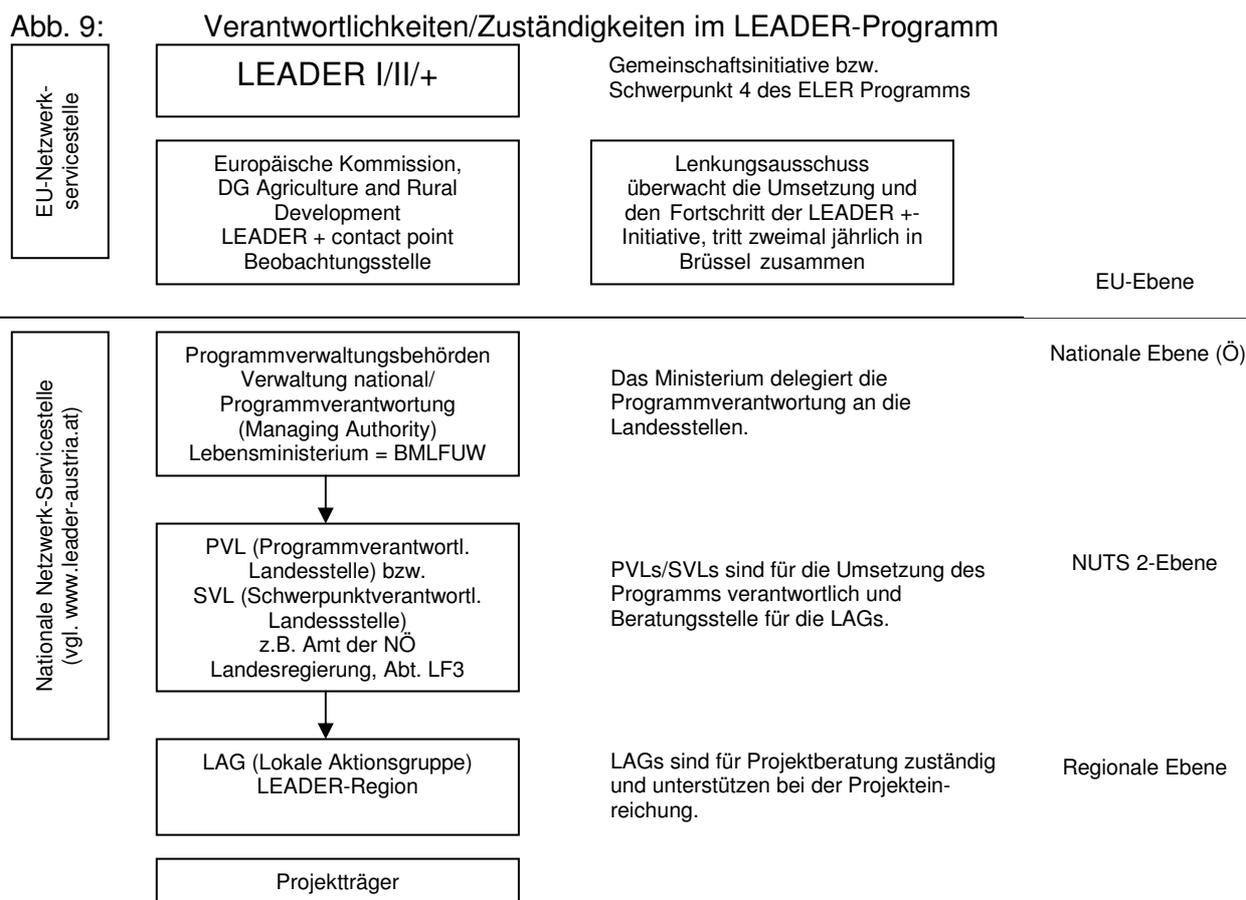
2.3. Die Akteure

LEADER ist ein sehr vielschichtiges Förderinstrumentarium, in dem zahlreiche Akteure eingebunden sind. Im Folgenden werden die wesentlichsten Akteure sowohl auf Programm- als auch Projektebene vorgestellt und ihre Aufgaben erläutert.

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die drei Ebenen, die im Rahmen des LEADER-Programms zusammenarbeiten:

- EU-Ebene (Europäische Kommission, Lenkungsausschuss, EU-Netzwerkstelle)
- Nationale Ebene (Verwaltungsbehörde, Schwerpunktverantwortliche Landesstelle)
- Regionale/lokale Ebene (LAGs)

Abb. 9:



Quelle: VO 1698/2005, Art. 73–83, eigene Darstellung im April 2008.

2.3.1. Verwaltungsbehörde/Zahlstelle

Die Mitgliedsstaaten müssen laut Ratsverordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER eine Verwaltungsbehörde und eine Zahlstelle einrichten. (vgl. VO 1698/2005, Art. 74 und 75)

Verwaltungsbehörden erfüllen folgende Aufgaben:

- Überprüfung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Programms – hinsichtlich Verwaltung und Durchführung, Effizienz und Wirksamkeit
- Überprüfung der zu fördernden Maßnahmen, Erfassung von Statistiken zum Zweck der Begleitung und Bewertung der Maßnahmen
- Information der zur Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen bzw. Projektträger/Begünstigte
- Durchführung und Abgabe der Begleitungs- und Bewertungsmaßnahmen an die nationalen Behörden und die Europäische Kommission
- Leitung des Begleitausschusses, Begleitung der Umsetzung des Programms
- Überprüfung der Einhaltung der Publizitätsvorschriften
- Erstellung des jährlichen Zwischenberichts, Bestätigung durch den Begleitausschuss und Vorlage bei der Europäischen Kommission

Der Verwaltungsbehörde ist es vorbehalten, einen Teil der Aufgaben an andere zu übertragen, behält aber weiterhin die Verantwortung für die Durchführung. (vgl. VO 1698/2005, Art. 75)

In der Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 „LEADER“ wird das zuständige Ministerium – BMLFUW als Verwaltungsbehörde zur Abwicklung genannt. (vgl. BMLFUW 2007b, Punkt 1.9)

Weiters wird in derselben Sonderrichtlinie die „AMA“ als Zahlstelle genannt: „*Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist Zahlstelle im Namen und auf Rechnung des BMLFUW.*“ (BMLFUW 2007b, Punkt 1.9.2) Die Zahlstelle kann beispielsweise die Landwirtschaftskammern mit der Bewilligung und dem Technischen Prüfdienst beauftragen. Bei bundesländerübergreifenden Maßnahmen kann sie wiederum das BMLFUW bezüglich der Bewilligung betrauen. Bis zum Jahr 2007 (also bis einschließlich der LEADER +-Periode 2000–2006) hatte das BMLFUW die Funktion der Zahlstelle inne.

2.3.2. Begleitausschuss

Laut Ratsverordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER hat der jeweilige Mitgliedsstaat binnen drei Monaten nach Programmgenehmigung den Begleitausschuss einzurichten. Den Vorsitz führt ein Vertreter des Mitgliedsstaates oder der Verwaltungsbehörde. Ein Vertreter der Europäischen Kommission kann in beratender Funktion zugezogen werden. (vgl. VO 1698/2005, Art. 77)

Der Begleitausschuss erfüllt folgende Aufgaben:

- Überprüfung der Wirksamkeit des nationalen Entwicklungsprogramms
- Überprüfung der Auswahlkriterien für die zu finanzierenden Maßnahmen
- Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung der Ziele anhand der von der Verwaltungsbehörde vorgelegten Unterlagen
- Prüfung der Umsetzungsergebnisse, Zwischenbewertungen
- Erörterung und Genehmigung des jährlichen Zwischenberichts sowie des Schlussberichts an die Europäische Kommission
- Vorschlagsrecht an die Verwaltungsbehörde bezüglich Anpassung des Programms bzw. Verbesserung der Programmumsetzung

(vgl. VO 1698/2005, Art. 78)

2.3.3. Schwerpunktverantwortliche Landesstelle

Die Programmverantwortliche Landesstelle (PVL) wird ab 2007 zu einer Schwerpunktverantwortlichen Landesstelle (SVL), nachdem diese teilweise für die Umsetzung für den 4. Schwerpunkt im Programm zur ländlichen Entwicklung verantwortlich ist.

Die SVL gilt als bewilligende Stelle, die

- die Förderanträge entgegennimmt,
- die eingereichten Anträge auf Kohärenz mit dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 überprüft,
- die Bewilligung der Anträge vornimmt, sofern zuständig,
- Anträge an die von der Zahlstelle betrauten Stelle bei Bund/Land weiterleitet, wenn der Antrag nicht in die eigene Zuständigkeit fällt.

(Vgl. BMLFUW 2007b, Punkt 1.9.3.)

Die Aufgabe der SVL/PVL liegt darin, das Programm dezentral zu implementieren. Dies haben die Bundesländer (NUTS 2-Ebene) übernommen. Sie steuern/koordinieren die Programmumsetzung auch auf Einzelprojektebene. Die SVLs/PVLs sind die wichtigsten Ansprechstellen für die LAGs. Sie organisieren auf Bundesländerebene Netzwerktreffen bzw. ermöglichen dadurch den Erfahrungsaustausch. Auch das Thema Evaluation gehört zu diesen Treffen dazu. In Niederösterreich ist als SVL das Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung LF3, verantwortlich. (vgl. ÖAR o.J., S. 6f)

2.3.4. LEADER-Netzwerke

Um den LEADER-Ansatz optimal umzusetzen, werden sowohl auf EU-Ebene als auch national/regional Netzwerke implementiert. Diese werden teilweise institutionell als auch auf freiwilliger Basis errichtet.

Folgende Arten von institutionellen Netzwerken werden im Rahmen von LEADER eingerichtet:

- Europäisches Netzwerk für die ländliche Entwicklung (unter der Leitung der Europäischen Kommission)
- Nationale ländliche Vernetzungsstelle (in jedem Mitgliedsstaat)

(vgl. EK 2006a, S. 14)

EU-Netzwerk

Auf EU-Ebene wird ein Netzwerk institutionell eingerichtet. *„Im Einklang [...] wird zur Vernetzung der nationalen Netze sowie der Organisationen und Verwaltungen, die auf Gemeinschaftsebene im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind, ein europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums geschaffen.“* (VO 1698/2005, Art. 67)

Zu den Aufgaben des europäischen Netzwerkes im Bereich ländliche Entwicklung zählen:

- Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen der Gemeinschaft (Informationsaustausch)
- Sammlung und Verbreitung von bewährten Praktiken (Verfahrensanalyse)
- Veranstaltung von Treffen/Workshops auf Gemeinschaftsebene
- Einrichtung und Betreuung von Expertennetzwerken
- Ermöglichung von fachlichem Austausch
- Unterstützung der nationalen Netzwerke und transnationalen Kooperationen

(vgl. VO 1698/2005, Art. 67; EK 2006d, S. 17)

Nationales Netzwerk

Jeder Mitgliedsstaat, so auch Österreich, hat laut Ratsverordnung ein nationales Netzwerk einzurichten. *„Jeder Mitgliedsstaat errichtet ein nationales Netz für den ländlichen Raum, das die Organisationen und Verwaltungen umfasst, die im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind.“* (VO 1698/2005, Art. 68 Abs.1)

Auch Österreich errichtet für die aktuelle Periode wieder ein nationales Netzwerk aus den zuständigen Partnern. Es dient als Informationsträger, definiert optimale Verfahren für die ländliche Entwicklung im Allgemeinen, sorgt für Know-how- und Erfahrungsaustausch. Weiters organisiert es Schulungsmaßnahmen für LAGs und unterstützt die interterritoriale, nationale und internationale Zusammenarbeit der LAGs innerhalb des Mitgliedsstaates bzw. auf EU-Ebene. (vgl. EK 2006d, S. 17)

Netzwerk-Servicestelle

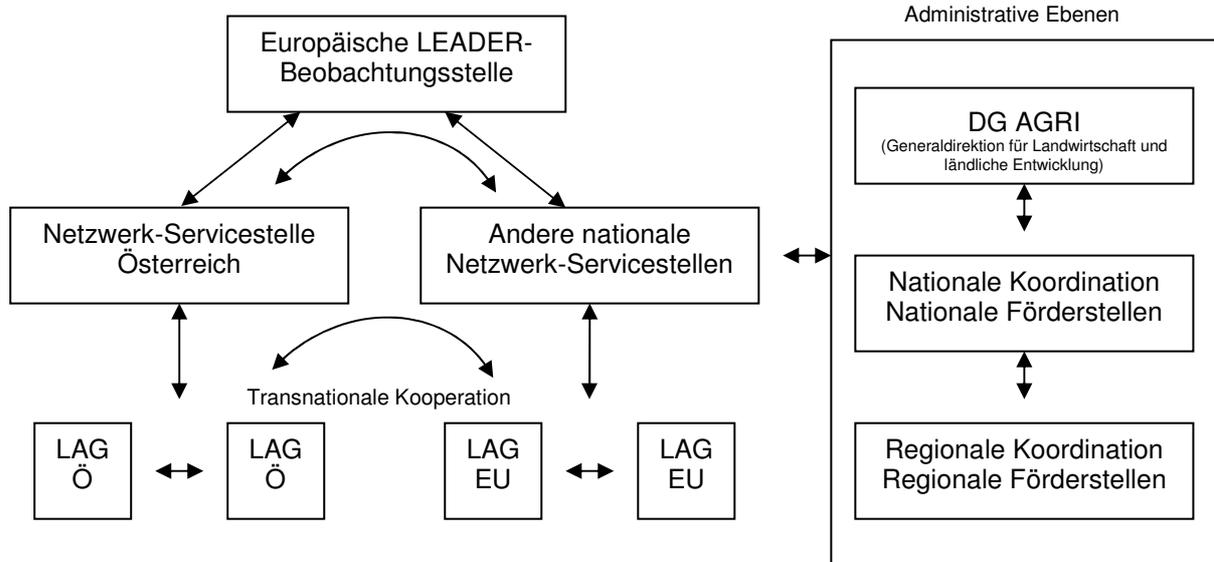
Die Netzwerk-Servicestelle vernetzt die einzelnen Akteure: von den Förderstellen über die LAGs bis hin zu den Projektträgern. Sie übernimmt folgende Aufgaben:

- Serviceleistungen (Coaching und Fachcoaching)
- Veranstaltungsorganisation (thematische Arbeitsgruppen, innovative Werkstätten)
- Veröffentlichung von Publikationen (LEADER-Magazine, Website, Newsletter)
- Informationstransfer
- Weiterbildung
- Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit
- Kooperationsberatung, Aufbau von nationalen und internationalen Projekten

(vgl. Fidischuster & Husak 2003, S. 38)

In Abbildung 10 wird die Struktur des LEADER-Netzwerkes auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene dargestellt, wobei reger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Ebenen herrscht. Die europäische LEADER-Beobachtungsstelle ist bei der Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG AGRI) angesiedelt. Auf nationaler Ebene wurde in jedem Mitgliedsstaat eine LEADER Netzwerk-Servicestelle eingerichtet. Diese Netzwerk-Servicestellen beraten und unterstützen die LAGs. Kommunikation und Austausch herrscht einerseits unter den Netzwerk-Servicestellen, aber auch zwischen den LAGs je Mitgliedsstaat und transnational. (vgl. ÖAR 1997b, S. 18)

Abb. 10: Die Struktur des LEADER-Netzwerkes



Quelle: ÖAR 1997b, S. 18, eigene Darstellung im Juni 2008.

Freiwillige Netzwerke

Weiters bestehen neben den institutionellen Netzwerken auch nationale, regionale und lokale Netzwerke. So haben sich zum Beispiel die niederösterreichischen LEADER +-Regionen mit ihren Managements zu einem Netzwerk in der letzten LEADER +-Periode zusammengeschlossen, um gemeinsam voneinander zu lernen und in Zusammenarbeit mit den Förderstellen und der SVL optimale Verfahren zu entwickeln. Im LEADER-Netzwerk wird das was top-down verordnet wurde, bottom-up entwickelt und vernetzt. „Die Zahl der Lokalen Aktionsgruppen, die sich aktiv für Vernetzung und Erfahrungsaustausch engagieren, nimmt kontinuierlich zu.“ (Fidlschuster & Husak 2003, S. 38)

2.3.5. Lokale Aktionsgruppe

Die lokalen Aktionsgruppen werden in der Ratsverordnung genannt. „Sie [die lokalen Aktionsgruppen] sind Träger einer integrierten örtlichen Entwicklungsstrategie [...] und verantwortlich für deren Umsetzung.“ (VO 1698/2005, Art. 62 Abs. 1) Die LAGs sind eine ausgewogene und repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bereichen der jeweiligen Region. LAGs dürfen sich im Rahmen der Entscheidungsfindungen aus 50 % Vertretern der Zivilgesellschaft (z.B. Landwirte, Jugendliche, etc.) und max. 50 % Vertretern von Wirtschafts- und Sozialpartnern (Behörden, gewählte Vertreter) zusammensetzen.

Auch der Gender-Aspekt ist von Bedeutung. So sind Frauen in den Gremien ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechend zumindest in einer kritischen Masse zu berücksichtigen. Die lokalen Aktionsgruppen sind für die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien verantwortlich und müssen dies auch nachweisen. Sie ermöglichen eine optimale Nutzung des endogenen Potenzials der ländlichen Regionen, die nicht zentral geplant werden kann,

sondern von der LAG angeregt und getragen wird. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der LAG-Mitglieder werden festgelegt. Die Effizienz der Funktionsweise sowie die Entscheidungsmechanismen müssen offen gelegt werden. So werden zum Beispiel Vereinsstatuten erarbeitet, Gesellschaftsverträge, Organisationskonzepte, etc., um die LAG optimal zu organisieren. Die Mitglieder der LAG müssen in der jeweiligen LEADER-Region wohnhaft sein. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 454; Hahne 1999, S. 5)

Die LAG muss weiters folgende Bedingungen erfüllen, um der nachhaltigen Entwicklungsstrategie zu entsprechen:

- Zusammenhängendes Gebiet
- Ausreichende Humanressourcen
- Ausreichende Mittelausstattung/Finanzmittel
- Wirtschaftliches Potenzial

Die LAG wählt die Entwicklungs- und Kooperationsprojekte aus, die der lokalen Entwicklungsstrategie der Region entsprechen. (vgl. VO 1698/2005, Art. 62 Abs. 1)

LAG-Management

Die Aufgabe des LAG-Managements besteht darin, ein einwandfreies Funktionieren der LAG/LEADER-Region zu gewährleisten. Das LAG-Management ist für die operativen Aufgaben der LAG zuständig, entwickelt mit Projektträgern Projektkonzepte und unterstützt bei der Fördereinreichung. Das LAG-Management verfügt über fundierte Projektmanagement- sowie Regionskenntnisse und ist auch im Finanzmanagement firm. Das LAG-Management regt die Mitwirkung der Bevölkerung durch Information, Gespräche, gemeinsame Ausarbeitung bzw. gemeinsame Entscheidungsfindung an. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2008b, S. 221)

2.4. Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich

Erst mit dem Jahr 2005 erlangt der Begriff LEADER seine Bedeutung in Österreich. Denn seit 1. Jänner 2005 ist Österreich eines der drei neuen Mitgliedsländer in der Europäischen Union, die damit auf 15 Mitgliedsstaaten angewachsen ist. Mittlerweile arbeiten 27 Mitgliedsstaaten in der EU zusammen. Somit kann auch Österreich an den neuen Förderprogrammen ab 2005 partizipieren – und dazu gehört auch die damalige Gemeinschaftsinitiative LEADER. Am LEADER I-Programm hat folglich Österreich aufgrund der späteren Mitgliedschaft in der EU noch nicht teilgenommen. Österreich partizipiert seit 1995 an LEADER.

Betrachtet man die Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen in Österreich seit dem EU-Beitritt, so ist das Erfolgskonzept sichtbar: Waren es in LEADER II noch 31 Modellregionen mit 8,5 % der österreichischen Gesamtbevölkerung, so hat sich in LEADER + die Anzahl der Regionen fast verdoppelt (56 LAGs wurden anerkannt). Bereits ein Viertel der Bevölkerung lebt bereits in dieser Phase in einer Förderregion. In der laufenden Förderperiode wurden bereits in der ersten Einreichrunde im Oktober 2007 85 LAGs anerkannt – und bereits mehr als die Hälfte der ÖsterreicherInnen kann aus LEADER-Projekten profitieren. Nachdem eine zweite Einreichrunde für LAGs in der Periode 2007–2013 vorgesehen ist, kann sich die Anzahl der Regionen bzw. die darin lebende Bevölkerung noch erhöhen. Einzig das Bundesland Wien ist von vornherein vom LEADER-Programm ausgeschlossen, weiters Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern. In Tabelle 4 ist die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich dargestellt. Dabei ist eine stetige Steigerung der beteiligten Einwohner, Regionen, Regionsgrößen, etc. zu festzustellen.

Tab. 4: Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich

	LEADER II (1995–1999)	LEADER + (2000–2006)	LEADER (2007–2013)
Anzahl der ausgewählten Regionen in Österreich	31	56	85
Anzahl der ausgewählten Regionen in NÖ	6	15	18
Anteil an der Landesfläche absolut in km ²	17.706 km ²	46.996 km ²	72.000 km ²
Anteil an der Landesfläche in %	22 %	59,6 %	85,8 %
Anzahl der Einwohner in den LAGs	693.979 EW	2.175.079 EW	4.300.000 EW
Anteil der Einwohner in LAGs an der Gesamtbevölkerung in Österreich in %	8,5 %	26,8 %	51,6 %
Anzahl der geförderten Projekte	unbekannt	1.400	offen

Quelle: ÖAR 1997a, S. 2; BMLFUW 2008, eigene Darstellung im April 2008.

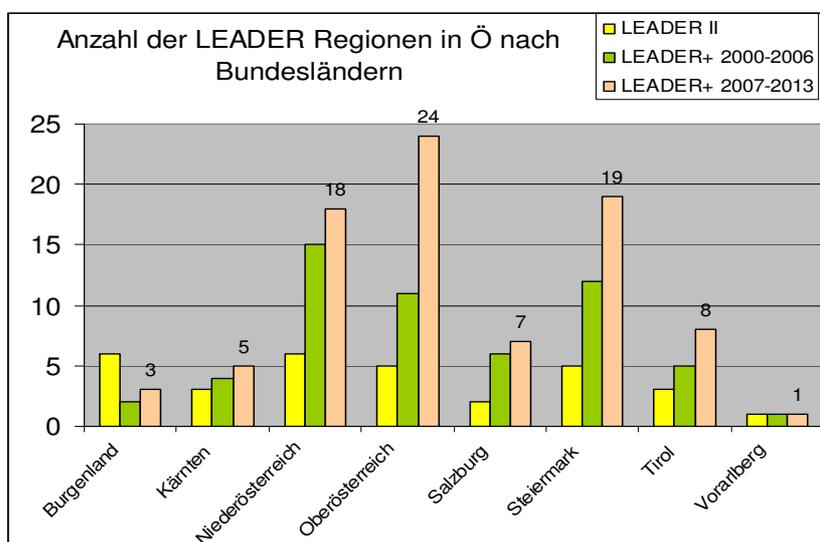
Der Vergleich nach Bundesländern (vgl. Tabelle 5, Abbildung 11) zeigt, dass die Zahl der Regionen in den Bundesländern erhöht wurde. In Niederösterreich hat sich die Zahl von 6 in LEADER I auf 15 in LEADER + und 18 in der aktuellen Periode erhöht. Im Burgenland kam es zu einer Reduktion der Zahl der genehmigten LAGs. Jedoch betrifft dies nicht die Fläche bzw. die Anzahl der Gemeinden. Denn die Regionen wurden effizienter gestaltet, indem sie vergrößert wurden. Es arbeiten jetzt mehr Gemeinden in einer LEADER-Region zusammen.

Tab. 5: Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich nach Bundesländern

	LEADER II	LEADER + 2000–2006	LEADER 2007–2013
Burgenland	6	2	3
Kärnten	3	4	5
Niederösterreich	6	15	18
Oberösterreich	5	11	24
Salzburg	2	6	7
Steiermark	5	12	19
Tirol	3	5	8
Vorarlberg	1	1	1
Gesamt	31	56	85

Quelle: LEADER Netzwerk-Servicestelle o.J.a; Fidschuster 2002a, eigene Darstellung im April 2008.

Abb. 11: Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich nach Bundesländern



Quelle: LEADER Netzwerk-Servicestelle o.J.a; Fidschuster 2002a, eigene Darstellung im April 2008.

2.4.1. LEADER I: 1991–1993

Seit 1991 erprobt die Europäische Kommission das gebietsbezogene Instrumentarium „LEADER“, um den vielfältigen europäischen Raum zu entwickeln. Am 15. März 1991 hat die Europäische Kommission die Weichen für LEADER gestellt: Das Programm wurde erstmals beschlossen, um eigenständige Projekte zu fördern, die die Entwicklung des ländlichen Raums mit Konzepten unterstützen. Bereits in der ersten Förderperiode wurden Projekte von LAGs geprägt, die lokalen Partner einbezogen und eine Entwicklungsstrategie für die begrenzte Region erarbeitet. (vgl. Pohl 1994, S. 51)

Österreich hat am LEADER I-Programm aufgrund des späteren Beitritts zur Europäischen Union noch nicht teilgenommen.

2.4.2. LEADER II: 1994/1995–1999¹

Im für Österreich ersten LEADER-Programm werden noch pro Bundesland eigene Programme erarbeitet (Ausnahme Wien – daher 8 Bundesländerprogramme) und bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung eingereicht. Dies hat sich jedoch mit der nächsten Förderperiode dahingehend geändert, dass Österreich in LEADER + nur mehr ein österreichweit geltendes Programm erarbeitet und eingereicht hat. Das Burgenland hat bereits 1995 als erstes Bundesland sein LEADER-Programm eingereicht und erhielt auch im selben Jahr noch die Genehmigung, die restlichen 7 Bundesländer ohne Wien erst im Jahr 1996. Die ausgewählten Regionen durften eine Größe von 100.000 Einwohnern nicht überschreiten. (Amt der NÖ Landesregierung 1996, S. 3)

LEADER II zielte in den LEADER-Regionen, die in den Ziel 1- oder 5b-Gebieten liegen mussten, auf den Bottom-up-Ansatz ab. Das regionale Potenzial der Akteure sollte genutzt werden, um lokale Kooperationen, regionale Identität und sektorübergreifende Initiativen zu schaffen. Das bedeutet, dass nicht alle Gemeinden im Bundesgebiet sich LEADER-Regionen anschließen konnten, sondern nur jene, die im Zielgebiet lagen. (vgl. Hesina et al. 2002, S. 1)

19 LEADER-Manager koordinierten die Projekte in den Regionen. Weiters wurden auch Berater bzw. Landwirtschaftskammern für die Betreuung eingesetzt. In den 8 Bundesländern wurden bereits Landeskoordinatoren ermittelt, mit den heutigen SVLs vergleichbar. Die Koordination in Österreich erfolgte durchs Bundeskanzleramt, Abteilung Raumplanung und Regionalpolitik. Die ÖAR-Regionalberatung wurde bereits als LEADER Netzwerk-Service-stelle eingerichtet. (vgl. Fidschuster 2002c)

In Österreich wurden in fast 400 Gemeinden LAGs eingerichtet. An die 700.000 Menschen kamen erstmals in den Genuss von LEADER-Fördermitteln. Etwa 300 Mio ATS (22 Mio Euro) standen gesamt in der Periode an EU-Fördermitteln zur Verfügung. In Österreich durfte LEADER nur in den Ziel 1-Gebieten bzw. Ziel-5b umgesetzt werden. 10 % der Mittel durften auch außerhalb der Fördergebiete verwendet werden. (vgl. ÖAR 1997a, S. 2)

¹ Österreich nimmt am zweiten LEADER-Programm erst ab 1995 teil, nachdem Österreich erst nach der Volksabstimmung 1994 im Jahr 1995 ordentliches EU-Mitglied wurde.

Die Programmplanung über 5 Jahre sah schon damals einen längeren Zeitraum vor, um die kontinuierliche Fördertätigkeit zu ermöglichen. Für Niederösterreich standen in dieser Periode 76 Mio ATS (5,5 Mio EURO) an EU-Mitteln und derselbe Anteil an Bundes- und Landesmitteln zur Verfügung (Öffentliche Mittel gesamt 152 Mio ATS (11 Mio EURO)). Zählt man noch die privaten Eigenmittel der Projektträger dazu (20 %), so ergibt sich ein Projektvolumen von 182 Mio ATS (13,2 Mio EURO) über 5 Jahre. Die Finanzierung erfolgte aus den 3 Strukturfonds EFRE, ESF und EAGFL. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J., S. 2)

Budget in Ö: 23,1 Mio EURO (32 %) EU-Mittel (aus 3 Strukturfonds ESF, EFRE, EAGFL)
 23,5 Mio EURO (33 %) nationale öffentliche Mittel
 25,5 Mio EURO (35 %) private Mittel
 72,1 Mio EURO Gesamtmittel/Projektvolumen

(vgl. Fidschuster 2002c)

Die EU-Fördermittel wurden nach den drei Maßnahmen (Erwerb von Fachwissen, innovative Projekte und transnationale Kooperationen) aufgeteilt, wobei der Schwerpunkt mit 91 % der Mittel bei der Unterstützung der innovativen Projekte liegt. Auch für die begleitende Bewertung (Evaluation) waren Mittel in der Höhe von 1 % der Gesamtmittel vorgesehen.

Tab. 6: Die Aufteilung der Fördermittel nach Maßnahmen in LEADER II in Österreich

Maßnahme	Beschreibung	Anteil in Mio EURO	Anteil in %
Maßnahme A	Erwerb von Fachwissen	4,5 Mio	6 %
Maßnahme B	Innovative Projekte	65,9 Mio	91 %
Maßnahme C	Transnationale Kooperation	1,2 Mio	2 %
	Begleitende Bewertung	0,5 Mio	1 %

Quelle: Fidschuster 2002c, eigene Darstellung im Mai 2008.

Im Programmplanungszeitraum 1994–1999 deckte LEADER II 36 % der Fläche der Europäischen Mitgliedsstaaten ab und 12 % der Bevölkerung. Aus den Strukturfonds flossen 300 Mio Euro pro Jahr in diese Initiative, inklusive Kofinanzierung 700 Mio EURO. Zusätzlich zu den direkten Förderzuteilungen zu Projekten hatte LEADER folgende positive Auswirkungen:

- Aufbau der LAGs innerhalb der LEADER-Regionen bzw. lokale Partner/Trägerschaften
- Etablierung des Bottom-up-Ansatzes in der innovativen, sektorübergreifenden Strategie für die ländlichen Regionen
- Unterstützung bei der Netzwerkbildung zwischen den Regionen und Kooperationsaufbau
- Verlagerung der Mittelverwaltung in die Mitgliedsstaaten (Dezentralisierung)

Im Vergleich zur ersten LEADER I-Periode hat sich die Zahl der Förderempfänger als auch das LEADER-Fördergebiet vervierfacht. (vgl. EK 2004a, S. 160f.)

In den folgenden beiden Karten (Abb. 12 und 13) werden die ausgewählten LEADER II-Regionen in Österreich bzw. Niederösterreich dargestellt. Gesamt wurden 31 Regionen in Österreich als LEADER-Region ausgewählt, davon 6 in Niederösterreich.

Abb. 12: Karte der LEADER II-Regionen in Österreich



Quelle: Fidschuster 2002a.

Abb. 13: Karte der LEADER II-Regionen in Niederösterreich



Quelle: Amt der NÖ Landesregierung Jahr o.J., S. 2.

2.4.3. LEADER +: 2000–2006

In LEADER + sollte sich vieles ändern, sowohl auf österreichischer als auch auf EU-Ebene: Einerseits reicht Österreich nur mehr ein Programm zur Genehmigung ein und nicht mehr 8 Bundesländerprogramme. Somit wird die Programmverwaltung vereinfacht, andererseits werden die Prinzipien seitens der Europäischen Kommission verändert: Es gilt nur mehr das Monofondsprinzip. Nur Mittel aus dem EAGFL kommen zum Einsatz für LEADER +. Das LEADER-Programm wird zwar aus dem EAGFL finanziert, lässt aber im Unterschied zum Programm der ländlichen Entwicklung, das nur bestimmte definierte Fördermaßnahmen zulässt, Themen aus allen Strukturfonds zu. Somit bietet sich ein breites Spektrum an Maßnahmen für den Bottom-up-Ansatz. (vgl. ÖAR 2002, S. 2)

Am 13. Juli 2000 wurde das österreichische LEADER +-Programm bei der Europäischen Kommission eingereicht. Das Auswahlverfahren durch das Ministerium startete am 30.3.2001. Am 25.6.2001 fand die Auswahl der LAGs statt. Die Rechtsgrundlage bildet die Ratsverordnung (vgl. VO 1260/1999, Art. 20 Abs.1 lit c) und die Mitteilung an die Mitgliedsstaaten vom 14.4.2000 (vgl. Amtsblatt der EG 2000/C 139/05). LEADER + war in der Periode 2000–2006 eine von 4 Gemeinschaftsinitiativen, wurde aber nur aus einem Strukturfonds finanziert. Im Zeitraum 2000–2006 erhielten die 4 Initiativen 5,35 % der Strukturfondsmittel. LEADER + erhielt laut Monofondsprinzip die Mittel aus dem EAGFL in der Höhe von 2020 Mio EURO. (vgl. BMLFUW 2003b; EK 2004a, S. 160f.)

In zwei Auswahlrunden in den Jahren 2001 und 2002 wurden die 56 LAGs mit etwa 2,2 Mio Einwohnern in Österreich anerkannt. Die Regionsgröße durfte zwischen 10.000 und 100.000 Einwohner/Region betragen. Sie sollten eine geographische, soziale und wirtschaftliche Einheit bilden. Auch für die Regionsauswahl gab es Neuerungen. Es durften alle ländlichen Regionen an der Aktion teilnehmen, also keine Einschränkung mehr auf die Ziel 5b-Regionen. LEADER + stellt nicht bloß eine Weiterführung des alten Programms dar, sondern versucht, verstärkt die Themen der Vernetzung/Zusammenarbeit ländlicher Regionen und Erarbeitung neuer integrierter Strategien zu erarbeiten. In Österreich standen 106 Mio EURO für LEADER zur Verfügung. (vgl. ÖAR 2002, S. 1; ÖAR o.J., S. 7)

Am LEADER +-Programm 2000–2006 durften Gemeinden bis max. 20.000 Einwohner teilnehmen (bzw. sich im Rahmen einer LAG zusammenschließen). In der darauf folgenden Förderperiode galten 50.000 Einwohner als Schranke für die Bewerbung. Dadurch konnten auch Kleinstädte in Österreich erstmals teilnehmen. Die Ausnahme bildet wiederum das Bundesland Wien, das am LEADER-Programm nicht teilnehmen kann. (vgl. BMLFUW 2007e)

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird als Verwaltungsbehörde für die Programmverwaltung in Österreich zuständig. Weiters wird erstmals der Begriff der PVL geprägt, in Niederösterreich die Landwirtschaftsabteilung beim Amt der NÖ Landesregierung. Die LEADER +-Projekte sind der PVL im jeweiligen Bundesland zur Begutachtung vorzulegen. (vgl. Kunze 2006, S. 36)

Das LEADER +-Programm sah für die LAGs folgende Ziele vor:

- Förderung der regionalen Leistungs- und Innovationsfähigkeit
- Stärkung der regionalen Identität und Aufbau eines Regionsbewusstseins
- Sicherung des Einkommens der Bevölkerung
- Integration der LEADER +-Regionen in einen größeren regionalen Kontext
- Intensivierung und Ausweitung der transnationalen Zusammenarbeit
- Intensivierung der nationalen Zusammenarbeit

(vgl. ÖAR o.J., S. 6)

Das LEADER + Programm sieht wiederum 3 Titel vor, sowie die technische Hilfe. Projekte in LEADER + werden vor allem aus dem Titel 1 gefördert, der die meisten Projektmittel (71,6 Mio EURO aus dem EAGFL) vorsieht. Für Kooperationsprojekte werden ca. die vierfachen EU-Mittel vorgesehen als für die Vernetzung. Tabelle 7 zeigt die Budgetverteilung nach den 3 Titeln in Österreich bzw. die Mittelaufteilung durch die EU, nationale Förderstellen bzw. Mittel der privaten Projektträger.

Tab. 7: Budget im LEADER +-Programm in Österreich nach Titeln

Beträge in EURO	Gesamt	EAGFL-Mittel	Öffentliche/ nationale Mittel	Private Mittel
Titel 1	168 Mio	71,6 Mio	26,0 Mio	70,4 Mio
Titel 2	6,7 Mio	3,1 Mio	1,8 Mio	1,8 Mio
Titel 3	1,5 Mio	0,7 Mio	0,8 Mio	0
Technische Hilfe	2,6 Mio	1,3 Mio	1,3 Mio	0
Gesamt	178,8 Mio	76,8 Mio	29,8 Mio	72,2 Mio

Quelle: Fidlschuster 2007, S. 3; BMLFUW 2003a, eigene Darstellung im Juli 2008.

Die Schwerpunkte des LEADER +-Programms gliedern sich in 3 Titel:

- Titel 1: gebietsbezogene integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter
- Titel 2: Förderung der gebietsübergreifenden Zusammenarbeit
- Titel 3: Vernetzung
- Technische Hilfe (Unterstützung der Programmumsetzung)

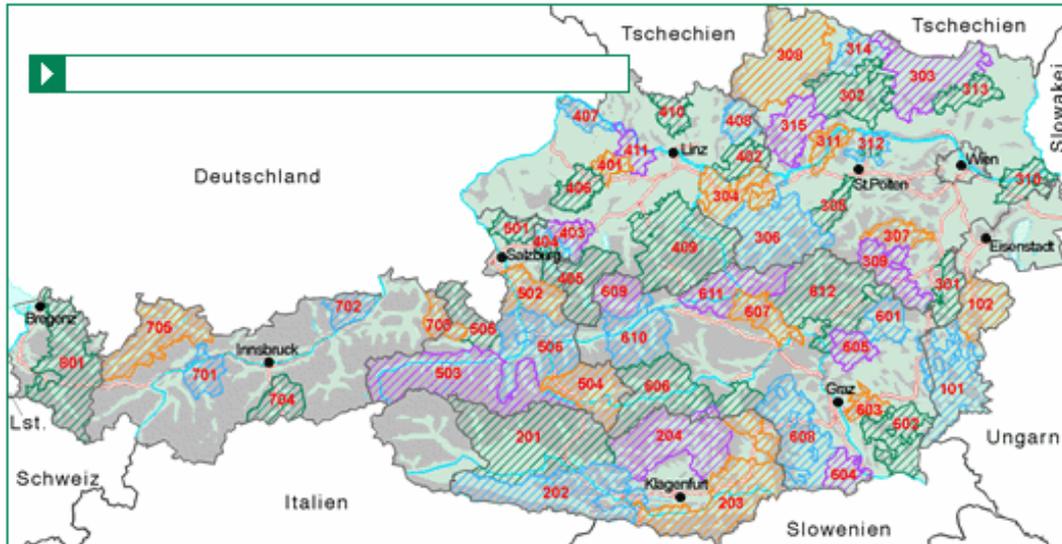
LEADER + wurde bereits mit den doppelten Fördermitteln im Vergleich zu LEADER II ausgestattet. Pro LAG standen in 7 Jahren 3,1 Mio EURO bzw. 445.000 EURO/Jahr an Budget zur Verfügung, investive Maßnahmen nur bis 20.000 EURO. Dabei handelt es sich um ein eher beschränktes Budget. Darum wurden größere Investitionen aus EFRE-Fördermitteln unterstützt.

LEADER + hat zur endogenen Regionalentwicklung in Niederösterreich wesentlich beigetragen. Im Vergleich zur LEADER II-Periode nahmen 15 statt 6 Regionen in 262 Gemeinden teil. Die 540.000 Einwohner der LEADER-Regionen in Niederösterreich (35 % der Bevölkerung) leben auf mehr als der Hälfte der Landesfläche. Bis Ende 2005 wurden immerhin 300 Projekte umgesetzt, durchschnittlich 20 Projekte pro LAG. 2/3 der Projekte umfassten die Themen Wirtschaft und Tourismus, ein Viertel landwirtschaftliche Projekte und die restlichen 7 % aus den Bereichen Naturschutz, Raumordnung, Landschaftsfonds, Kultur. Für die LEADER +-Periode standen in Niederösterreich EU-Fördermittel in der Höhe von 17,8 Mio EURO zur Verfügung sowie nationale öffentliche Mittel in der Höhe von 6,3 Mio EURO. Private Eigenmittel in der Höhe von 5,3 Mio EURO ergänzen die Landes-, Bundes- und EU-Fördermittel. (vgl. Netzwerk der 15 NÖ LEADER + Regionen o.J., S. 5, 38f.)

In einer im Jänner 2008 durchgeführten Umfrage der Verwaltungsbehörden der EU-15-Staaten wurden folgende Statistiken erhoben: An die 80.000 Projekte wurden in der Förderperiode LEADER + gefördert, davon 2188 Kooperationsprojekte: 1330 gebietsübergreifender und 858 transnationaler Ausrichtung. Laut Umfrage wurden 4,4 Mrd. EURO für LEADER +-Projekte ausgegeben. Aus dem EAGFL stammen 40 % der Mittel. 0,2 Mrd. EURO an Fördermitteln wurden für Kooperationsprojekte aufgebracht. (vgl. EK 2008c, S. 1)

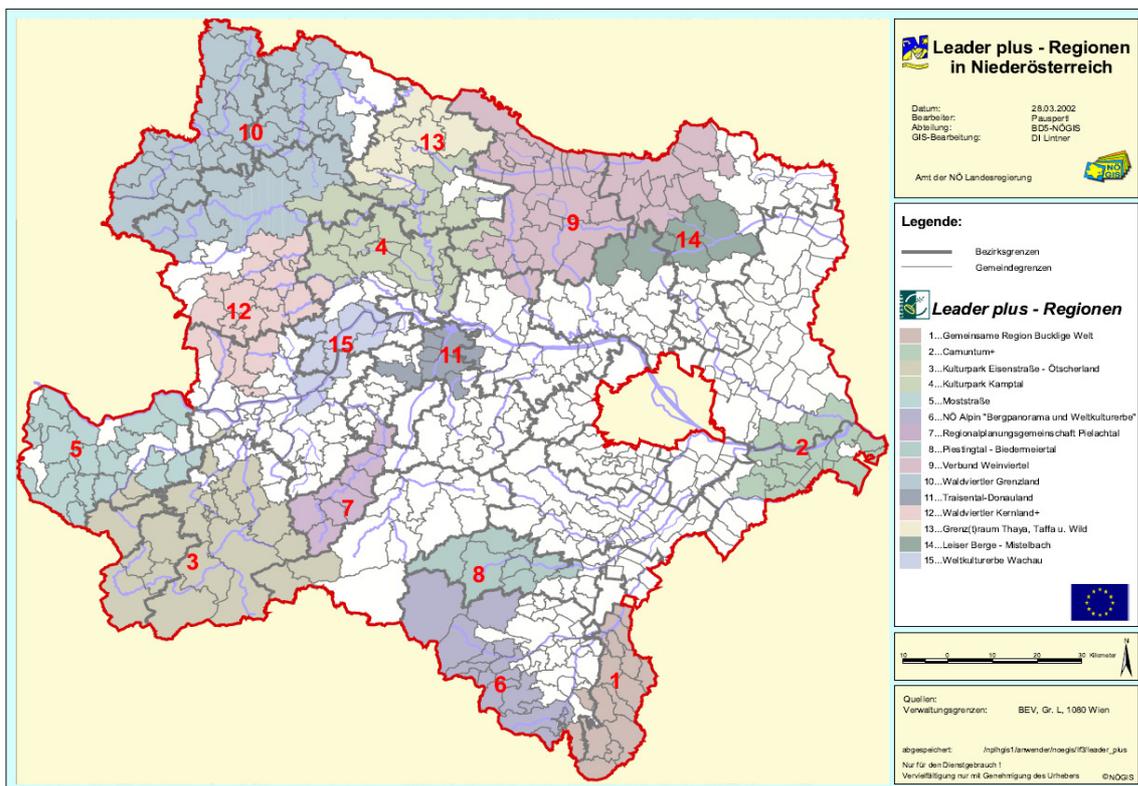
In den folgenden beiden Karten (Abb. 14 und 15) werden die ausgewählten LEADER +-Regionen in Österreich bzw. Niederösterreich dargestellt. Gesamt wurden 56 Regionen in Österreich als LEADER-Region ausgewählt, davon 15 in Niederösterreich.

Abb. 14: Karte der LEADER +-Regionen in Österreich



Quelle: LEADER Netzwerk-Servicestelle o.J.b.

Abb. 15: Karte der LEADER +-Regionen in Niederösterreich



Quelle: Weinviertel Management, persönlich erhoben am 17.3.2008.

2.4.4. LEADER: 2007–2013

Wesentlichste Änderung in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 im Rahmen der Landwirtschaft ist, dass das LEADER-Programm, das ländliche Entwicklungsprogramm sowie der EAGFL Bestandteil des ELER-Fonds werden. ELER ist ab 2007 genauso wie der Europäische Fischereifonds (EFF) nicht mehr Bestandteil der EU-Kohäsionspolitik. LEADER ist ab 2007 auch keine Gemeinschaftsinitiative mehr, sondern wird der 4. Schwerpunkt im Programm der ländlichen Entwicklung. (vgl. EK 2007b., S. 11)

Ziel der Europäischen Kommission war es, mit der neuen Förderperiode die Gemeinschaftsinitiativen in die „großen EU-Programme“ zu integrieren und somit z.B. beim LEADER-Programm die LEADER-Methode in das große „Mainstream-Programm“ ländliche Entwicklung zu integrieren. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2008b)

Wichtigste Neuerung in der Programmverwaltung: Es gibt statt der 3 Programmteile (Programm zur ländlichen Entwicklung, LEADER + und ländliche Entwicklungsmaßnahmen im Ziel 1-Programm) nur mehr ein Programm für die ländliche Entwicklung, in dem LEADER als 4. Schwerpunkt integriert ist.

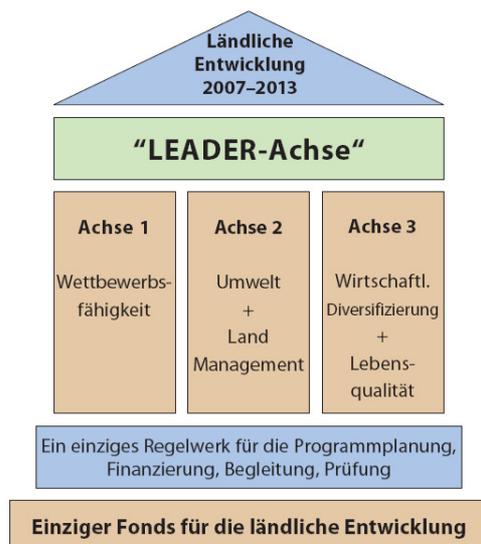
Folgende drei Maßnahmen ersetzen die bisherigen drei Titel der LEADER-Programme:

- **Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft**
Dazu zählt die Investitionsförderung (Niederlassung von Junglandwirten bzw. die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe). LEADER wird nur eingeschränkt/in Einzelfällen über diesen Schwerpunkt Projekte/Maßnahmen fördern.
- **Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft**
Darunter sind die Ausgleichszulagen für Bergbauern und das ÖPUL-Programm (Agrarumweltprogramm) zu verstehen, über diesen Schwerpunkt ist praktisch keine Umsetzung von LEADER-Projekten möglich.
- **Schwerpunkt 3: Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft**
Dazu zählen Diversifizierungsprojekte, die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen, Unterstützung im Bereich Tourismus im ländlichen Raum, Dienstleistungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft bzw. Bevölkerung, Dorferneuerungsmaßnahmen, Weiterbildungsmaßnahmen. Die meisten LEADER-Projekte werden aus diesem Schwerpunkt gefördert.
- **Schwerpunkt 4: LEADER**

(vgl. Amt der Ktn. Landesregierung 2006, S. 12f.)

Die folgende Abbildung stellt das Programm der ländlichen Entwicklung mit ihren drei Achsen sowie dem LEADER-Schwerpunkt dar, der als methodischer Ansatz über allen weiteren drei Schwerpunkten steht.

Abb. 16: Der Aufbau der ländlichen Entwicklung 2007–2013



Quelle: EK 2006d, S. 7.

Die Befürchtung wurde laut, dass sich der multisektorale Ansatz von LEADER durch die Monofondsfinanzierung seit LEADER + komplett ändern könnte bzw. zu einem rein einseitig landwirtschaftlichen Förderprogramm werden könnte. Jedoch hat sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet. Bis heute zählt der breite thematische Ansatz von LEADER zu den Grundsätzen. Auch durch die Entwicklung von der eigenständigen Gemeinschaftsinitiative hin zum 4. Schwerpunkt im Programm der ländlichen Entwicklung entwickelte sich Skepsis gegenüber dem Programm in den Regionen. Denn in LEADER fließen Mittel aus der Landwirtschaft in die Bereiche Tourismus, Kultur und Gewerbe.

Am 19. September 2007 wurde das Österreichische Programm für die ländliche Entwicklung, in dem LEADER den 4. Schwerpunkt darstellt, von der Europäischen Kommission angenommen und am 25. Oktober 2007 genehmigt. Gesamt sind zwei Auswahlrunden für LEADER geplant, die erste fand im Herbst 2007 statt. Eine zweite soll noch 2008 durchgeführt werden. Die Fördermittel erhöhen sich um das Drei- bis Vierfache im Vergleich zur vorangegangenen Periode auf 423 Mio EURO in Ö, davon 213 Mio aus dem ELER. Im Rahmen der ersten Auswahlrunde wurden 85 Regionen auf einer Fläche von 72.000 km² als LAGs anerkannt. In den Regionen leben 4,3 Mio Einwohner – also mehr als die Hälfte der Österreicher. (vgl. EK 2008a, S.1)

Die neue Programmplanungsperiode 2007–2013 wurde mit einem Fördervolumen von 975 Mrd. EURO ausgestattet. Über die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel in den Programmen wird Rechenschaft abgegeben werden müssen. Erhöhte Rechenschaft und Transparenz sollen das Ergebnis, die Wirkungen der EU-Maßnahmen verbessern und die ordnungsgemäße Verwendung der Steuermittel der europäischen Bürger sicherstellen. Die Europäische Kommission ist letztendlich für die Verwendung der Steuergelder verantwortlich, die zu 80 % die Mitgliedsstaaten verwalten. (vgl. EK 2007d, S. 2)

Durchschnittlich können in der aktuellen LEADER-Periode 1 Mrd. EURO öffentliche Mittel im Programm für die ländliche Entwicklung ausgeschöpft werden. Auf den 4. Schwerpunkt entfallen dabei 50 Mio EURO pro Jahr. Bezüglich der Regionsabgrenzung bzw. -größe gibt es aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 eine Veränderung: LEADER-Regionen dürfen eine Größe von 5.000-150.000 Einwohner aufweisen. Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern werden ausgeschlossen. In Österreich wird eine weitere Einschränkung vorgenommen. Gemäß Österreichischem Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 werden nur Gemeinden bis 30.000 Einwohnern als Mitglied einer LAG zugelassen. In der EU-Verordnung wird die Einschränkung mit max. 50.000 Einwohnern definiert. (vgl. VO 1698/2005; BMLFUW 2007a, S. 455)

Folgende vier Schwerpunkte sind Bestandteil der lokalen Entwicklungsstrategie der LEADER-Regionen:

- Erneuerbare Energien
- Kooperation Wirtschaft (Tourismus) und Landwirtschaft
- Qualifizierung
- Innovation (neue Technologien)

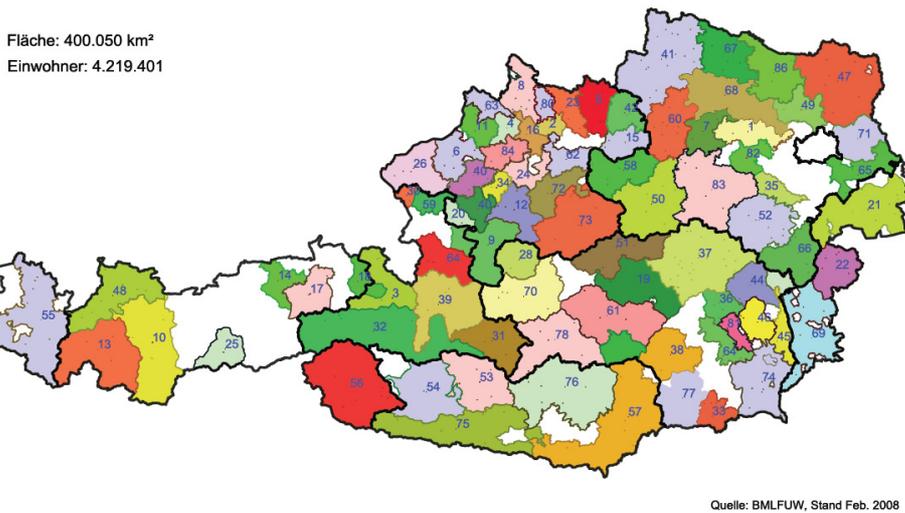
(vgl. BMLFUW 2007a, S. 454)

In der Förderperiode 2007–2013 müssen mindestens 5 % der Mittel des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für LEADER-Initiativen aufgebracht werden. In den 10 neuen Mitgliedsstaaten wird angenommen, dass nur die Hälfte der Mittel für LEADER-Regionen benötigt wird, nachdem noch nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann bzw. sich der innovative Bottom-up-Ansatz etablieren muss. Gefördert werden weiterhin die Kosten der LAG-Strukturen, die Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategien (also die Projekte/Maßnahmen) und die Kooperationsprojekte zwischen LAGs. Durch die Einrichtung von Vernetzungsstellen für die ländliche Entwicklung wird auch auf den Aufbau von Netzwerkstrukturen Wert gelegt. (vgl. EK 2006c, S. 18)

In den ersten drei LEADER-Perioden wurden Projekte aus dem „soft-aid“ Bereich gefördert, also vor allem Machbarkeitsstudien, Marktanalysen. Die investiven Maßnahmen dazu, die sich aus den „soft-aid“ Projekten entwickelt hatten, wurden aus dem Ziel 5b-Programm bzw. Programm der ländlichen Entwicklung gefördert. LEADER diente also als Förderinstrumentarium für Projektentwicklung und als Ideenwerkstatt. Seit der neuen Förderperiode im Jahr 2007 sind erstmals auch investive Maßnahmen aus LEADER-Mitteln kofinanzierbar.

In den folgenden beiden Karten (Abb. 17 und 18) werden die ausgewählten LEADER-Regionen ab 2007 in Österreich bzw. Niederösterreich dargestellt. Gesamt wurden 85 Regionen in Österreich als LEADER-Region ausgewählt, davon 18 in Niederösterreich.

Abb. 17: Karte der LEADER-Regionen in Österreich 2007–2013



Quelle: BMLFUW, Abt. II/6, DI Markus Hopfner (markus.hopfner@lebensministerium.at), email vom 30. Juli 2008, Stand 02/2008.

Abb. 18: Karte der LEADER-Regionen in Niederösterreich 2007–2013



3. Qualitätssicherungssysteme im Non-profit-Bereich: Das Instrument der Evaluation

Um ein Basiswissen über Evaluationen zu vermitteln und die Anwendung und Weiterentwicklung im Rahmen des LEADER-Programms im Kapitel 5 analysieren zu können, wurde im Kapitel 3 das Thema Evaluation aufgearbeitet. Es wird daher der Begriff der Evaluation genauer erklärt, eine Abgrenzung zu anderen Begriffen getroffen, wie z.B. dem Monitoring, und weiters die Ziele und Methoden der Evaluation genauer beschrieben. Zu beachten sind auch die Aufgaben, die Evaluationen erfüllen sollen sowie der Nutzen, der aus den Analysen gezogen werden kann. Weiters wird der Ablauf eines typischen Evaluationsverfahrens erläutert und zu Ende auf die Grenzen der Evaluation eingegangen. Die Begriffe Evaluation (aus dem Englischen) und Evaluierung (im Deutschen verwendet) werden synonym eingesetzt. Ich habe mich auf den internationalen Begriff der Evaluation festgelegt und verwende ausschließlich diesen Begriff im Rahmen der Diplomarbeit. Dem Begriff der „Qualität“ widme ich mich im nächsten Kapitel 4, in dem die Qualitätsmanagementinstrumente aus dem Profit-Bereich vorgestellt werden.

Gute Arbeit für die Regionen zu leisten ist eines der Ziele der Regionalentwicklung. Gemessen wird diese Arbeit am Qualitätsniveau, das zunehmend anspruchsvoller wird. Qualitätssicherungssysteme aus dem Profit-Bereich lassen sich nicht 1:1 auf den Non-profit-Sektor übertragen. Deshalb wird dem Instrument der Evaluation, das besonders in dieser Branche angewendet wird, ein eigenes Kapitel gewidmet. Monitoring und Evaluation werden als „Qualitätsmanagementtools“ in der Regionalentwicklung eingesetzt, unterscheiden sich aber von den „echten“ Qualitätsmanagementinstrumenten des Profit-Bereichs wesentlich, mehr dazu im nächsten Kapitel.

Im Rahmen von Evaluationen werden Fakten mit Hilfe von sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden objektiv erhoben und bewertet. Evaluationen haben in den vergangenen Jahren an Interesse gewonnen. Sie sind „modern“ geworden bzw. werden die Folgen von Handlungen (intendiert oder nicht intendiert) auch von verantwortungsvollen Stellen/Politikern mit Hilfe dieser Methoden ermittelt. In der Raumplanung bzw. Regionalpolitik bestehen zahlreiche Wechselwirkungen zwischen Projekten bzw. Programmen. Deshalb stellen diese Wechselwirkungen besondere Ansprüche an die Methoden bzw. den Ablauf von Evaluationen, weil durch die Evaluation eines einzelnen Projektes auch Wirkungen durch andere Projekte teilweise mit einfließen.

Raumplanung verfolgt die Ziele der Nachhaltigkeit. Will sie diese erreichen, so ist es notwendig, die Ergebnisse der Planungen zu beurteilen und zu überprüfen bzw. gegebenenfalls die Pläne anzupassen. Erfolgskontrollen wie die Evaluation bieten sich dabei als Instrument an, um Nachhaltigkeit umzusetzen. Dabei liefert Monitoring oft die notwendigen qualitativen und quantitativen Daten. (vgl. Keiner 2005, S. 85f.)

3.1. Begriffsdefinitionen

Zu Beginn wird der Begriff der Evaluation definiert und näher erläutert sowie auf das Thema Evaluation als Element der Strategieplanung eingegangen und eine Abgrenzung zu anderen Begriffen wie Monitoring, Benchmarking, etc. getroffen, um Begriffsklarheit herzustellen.

3.1.1. Begriff Evaluation

Im Wesentlichen stellt Evaluation ein sozialwissenschaftlich unterstütztes Instrument des Non-profit-Bereichs dar, bei dem Daten zu einem Analysegegenstand gesammelt und bewertet, Wirkungen beobachtet werden sowie die Kausalitätsfrage zu den Wirkungen gestellt wird. Es stellt nicht zwingend ein laufendes System in einem Vorhaben dar, sondern wird zu bestimmten Zeiten eingesetzt und abgeschlossen. Es schließt bei der Analyse die

Stakeholder, also die Beteiligten ein, die vor allem in die Bewertung der Indikatoren eingebunden werden. Evaluationen dienen dazu, zukünftige Entscheidungen abzusichern oder schon umgesetzte Entscheidungen zu legitimieren. Im Unterschied zu Normierungen werden bei Evaluationen keine Werte bzw. Kriterien vorgegeben, sondern von den eingebundenen Gruppen (Interessensgruppen-Stakeholder, Evaluator) bzw. Auftraggebern definiert und bewertet.

Evaluation sieht zwar vor, dass die Ergebnisse der Evaluation dem Auftraggeber und den Stakeholdern übermittelt werden, aber die Anwendung in einem Regelkreis, der die Nutzung bzw. Umsetzung der Erkenntnisse in der Zukunft mit einschließen würde, ist nicht zwingend Bestandteil der Evaluation. Hier besteht ein großer Unterschied zur Qualitätssicherung aus dem Profit-Bereich, bei der die Umsetzung ein wesentlicher Bestandteil eines Qualitätssicherungssystems genauso wie der laufende und nicht periodische Einsatz der Beobachtung und Steuerung ist. Die Vor- und Nachteile von Qualitätssicherungssystemen, vor allem in Anwendung im Profit-Bereich, werden im nächsten Kapitel noch ausführlich erklärt und mit dem Instrument der Evaluation verglichen.

Reinhard Stockmann beschreibt den Begriff in seinem Handbuch für Evaluation folgendermaßen: *„Demnach stellt Evaluation in seiner allgemeinsten Form eine Bewertung oder Beurteilung eines Sachverhalts oder Objektes auf der Basis von Informationen dar. Dieser Bedeutungsinhalt entspricht auch der lateinischen Herkunft des Begriffs, der sich aus dem Wort „valor“ (Wert) und der Vorsilbe „e“ bzw. „ex“ (aus) zusammensetzt. Daraus ergibt sich: „einen Wert aus etwas ziehen“, also eine Bewertung vornehmen.“* (Stockmann 2007, S. 25)

Auch die folgende Definition stimmt mit der Begriffsdefinition von Stockmann überein: *„Evaluation ist die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes. Solche Evaluationsgegenstände können z.B. Programme, Projekte, Produkte, Maßnahmen, Leistungen, Organisationen, Politik, Technologien, oder Forschung sein. [...] professionelle Evaluation zielt auf eine nachvollziehbare Bewertung ihres jeweiligen Gegenstandes, so dass dessen Güte und/oder Nutzen möglichst genau bestimmt werden kann.“* (Sedlacek 2004, S. 12)

Evaluationen werden kaum im Profit-Bereich angewendet. Es ist ein Instrument, das typischerweise im Non-profit-Bereich eingesetzt wird, weil es den Stakeholder-Ansatz und nicht den Shareholder-Ansatz verfolgt. Im Politik-dominierten öffentlichen Sektor sind zahlreiche nicht direkt zuordenbare Wirkungen feststellbar, die auch im Rahmen dieser Bewertung erhoben werden. Hellmut Wollmann beschreibt Evaluation daher folgendermaßen: *„Als Evaluation (im Öffentlichen Sektor) werden verbreitet Analysen verstanden, die darauf gerichtet sind, die Wirkungen politischen und administrativen Handelns, insbesondere von politischen Interventionen, Programmen, Projekten oder Maßnahmen zu erfassen und zu ermitteln, ob die beobachteten Veränderungen – intendierte wie nicht-intendierte Wirkungen – auf die politischen Programme, Projekte usw. [...] kausal zurückzuführen sind.“* (Wollmann 2000, S. 197)

Stockmann geht in seiner Evaluation noch ein Stück weiter: *„Evaluation steht nicht nur für ein spezifisches Handeln, das sowohl die Gewinnung von Informationen als auch deren Bewertung zum Ziel hat, sondern auch für das Ergebnis dieses Prozesses.“* (Stockmann 2002, S. 219)

Hingegen vertritt er auch die Meinung, dass es sich im wissenschaftlichen Kontext dabei um empirische Methoden bzw. systematische Verfahren zur Informationsgewinnung handelt, und anhand offen gelegter Kriterien eine intersubjektive Nachprüfbarkeit möglich ist. Evaluationen stiften Nutzen und machen Prozesse transparent, dokumentieren Wirkungen bzw. werden Zusammenhänge klar. Aufbauend darauf können bestimmte Entscheidungen getroffen werden. Evaluationen können also, genauso wie Qualitätsmanagementsysteme, zur Qualitätsverbesserung eines Produkts/Dienstleistung beitragen, weil es darum geht, den Wirkungsgrad eines Inputs zu erhöhen bzw. den Output zu maximieren. Also nicht nur das

Ergebnis der Evaluation ist von Bedeutung, sondern auch der Prozess an und für sich kann die Qualität eines Untersuchungsgegenstandes verbessern – unabhängig davon, welches Ergebnis am Ende der Evaluation festgestellt wird. (Stockmann 2002, S. 219f)

Bei Evaluationen zählt nicht immer das Ergebnis der Evaluation, sondern der Prozess, der mit der Analyse verbunden ist. Für Organisationen bietet das Lernen im Prozess, „evaluativ denken zu lernen“, mehr Wert, als nur Ergebnisse am Tisch zu bekommen. Während Ergebnisse nur eine kurze Halbwertszeit vorweisen und bald wieder „verfallen“, bringt das Lernen den Beteiligten und Betroffenen viel mehr. Denn sie können dieses Wissen auch in Zukunft anwenden und daher dauerhaft zu Verbesserungen führen. (vgl. Heiner 1998, S. 55ff.)

Evaluation stützt sich auf sozialwissenschaftliche Methoden. Diese Methoden stellen sicher, dass die Datensammlung und Bewertung nachvollziehbar ist und die Validität bzw. Neutralität der Daten garantiert werden kann, um ein objektives Ergebnis zu erhalten. *„Die Evaluation ist somit Teil der angewandten Sozialforschung, die zur Lösung praktischer, gesellschaftspolitischer Probleme beitragen will, indem sie gezielt und systematisch Grundlagen für außerwissenschaftliche Entscheidungsprozesse bereitzustellen versucht...“* (Stockmann 2007, S. 28) Evaluation steht in einem Spannungsverhältnis zwischen der empirischen Sozialwissenschaft, die bestimmte Standards wissenschaftlich zu erfüllen hat, und der Nützlichkeit für den Verwerter. Die ermittelten Ergebnisse müssen für die praktische Anwendbarkeit abgestimmt sein. Evaluationen werden teilweise ohne dem wissenschaftstheoretischen Hintergrund von Evaluatoren umgesetzt. Die Analyse läuft dabei Gefahr, dass die falschen Fragen den falschen Beteiligten gestellt werden, Bewertungen anders gesetzt werden als sinnvoll und dadurch Ergebnisse schlicht falsch sein können bzw. andere Wirkungen aufzeigen. Andererseits ist es auch wichtig, nicht nur rein wissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen, sondern diese „anwenderfreundlich“ dem Auftraggeber zur Verfügung zu stellen, um damit Folgeentscheidungen treffen zu können bzw. daraus zu lernen.

Evaluationen sind in Mode gekommen. Jeder spricht davon. Mehr und mehr werden sie auch in der Praxis eingesetzt. Aber nicht alle sprechen von derselben Methode. Evaluationen werden in den verschiedensten Situationen eingesetzt und dafür werden auch verschiedenste Evaluations-/Verfahrensmethoden angewandt. Evaluation wird manchmal auch fälschlich für das Ergebnis eines Prozesses verwendet. Auf die Unterschiede der Methoden gehe ich noch später ein. Klar ist, dass nicht nur eine Methode der Evaluation zur Anwendung kommt, sondern je nach Untersuchungsgegenstand verschiedene Arten eingesetzt werden, die verschiedene Zwecke/Funktionen erfüllen.

Der schwedische Experte Evert Vedung vertritt eine ganz eigene Ansicht von Evaluation. Er ist der Meinung, dass Evaluationen abgeschlossene Vorhaben als Untersuchungsgegenstand haben. Er fasst schlüssig zusammen, dass Evaluation bedeutet zurückzuschauen, um besser vorwärts zu kommen. (vgl. Vedung 1999, S. 14) Dementsprechend setzt er Ex-post-Evaluationen ein, die eher summativen Charakter aufweisen und nicht formativ in Form von Ex-ante-Evaluationen sein können. Er unterstreicht jedoch sehr stark, dass sowohl Politik als auch Verwaltung mit Hilfe von Evaluationen die vergangenen Maßnahmen analysieren, um daraus zu lernen und zukünftige Maßnahmen dementsprechend verbessert werden. *„Evaluation ist eine aktuelle Strategie zur Verbesserung der Effektivität, Produktivität und Qualität des öffentlichen Sektors im weitesten Sinn und seiner Aufgeschlossenheit. Evaluation im öffentlichen Dienst fungiert als Mechanismus zur Überprüfung, Verdeutlichung und Rangordnung laufender und vergangener Regierungsmaßnahmen, um politischen Vertretern und Verwaltungsbeamten in ihrer zukunftsorientierten Arbeit die Möglichkeit zu bieten, so verantwortlich, kreativ und effizient wie möglich zu handeln.“* (Vedung 1999, Klappentext)

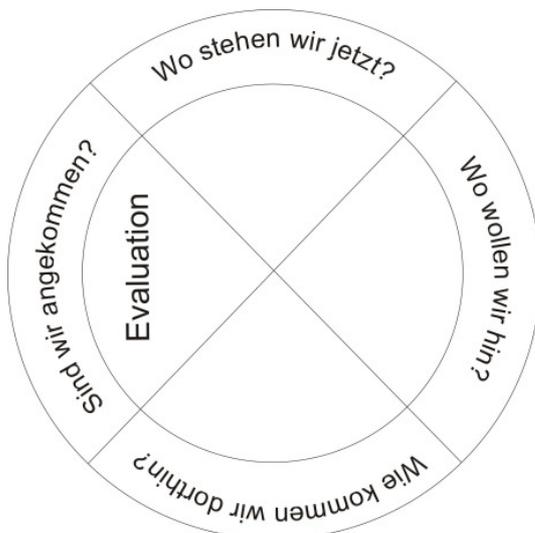
Evaluation wird teilweise dem Begriff des Qualitätsmanagements, der eigentlich aus dem Produktionsbereich bzw. aus der Wirtschaft stammt, gleichgesetzt bzw. über diesen erklärt. Reinhard Stockmann spricht davon, dass Evaluationen Teil eines Qualitätsmanagementsystems sein können. Beide verfolgen aber andere Ziele, setzen andere Akteure ein, etc.

Evaluationen und Qualitätsmanagementsysteme versuchen, Planbarkeit und Steuerungsfähigkeit in Prozessen einzusetzen bzw. zu ermöglichen. Beide haben auch als Ziel, rationale Entscheidungsgrundlagen in Prozessen zu liefern. Sie sollen Entscheidungen zum Teil legitimieren, laufen aber teilweise Gefahr nur in der Analyse stecken zu bleiben, wenn nicht auch die Umsetzung als wichtiger Bestandteil betrachtet wird. Evaluationen sind im Vergleich zu Qualitätsmanagements thematisch und zeitlich begrenzt. Qualitätsmanagements stellen einen kontinuierlichen, zeitlich meist laufenden Prozess dar, der regelmäßig und flächendeckend in allen Themen stattfindet. Evaluationen sind einerseits kostenaufwendiger, erfassen aber auch die „Impacts“, erheben also tiefer gehende Informationen als Qualitätsmanagements. Daher wird im Kapitel 4 der Begriff des Qualitätsmanagementsystems aus dem Profit-Bereich durchleuchtet, um die Unterschiede herauszuarbeiten. (vgl. Stockmann 2002, S. 71, S. 222)

3.1.2. Evaluation als Element der strategischen Planung

Strategische Planungen gehören zu zukunftsorientierter Regionalentwicklung. Jede dieser Planungen stellt im Laufe des Prozesses die Zielerreichungsfrage. Planung bedeutet, auf einem momentanen Status zu stehen, sich aber in eine Richtung weiterentwickeln zu wollen und damit die Frage zu stellen, was man tun muss, um dorthin zu gelangen. Ob man sich während der Planung noch auf dem richtigen Weg befindet oder am Ende der Planungsumsetzung angekommen das Ziel erreicht hat, das man sich als Ziel gesteckt hat, diese Frage versucht Evaluation zu beantworten. Evaluation gehört zu einer gut durchdachten Regionalentwicklung bzw. -planung dazu, entweder während des Prozesses oder am Ende. Abbildung 19 zeigt die Evaluation als 4. Element einer strategischen Planung.

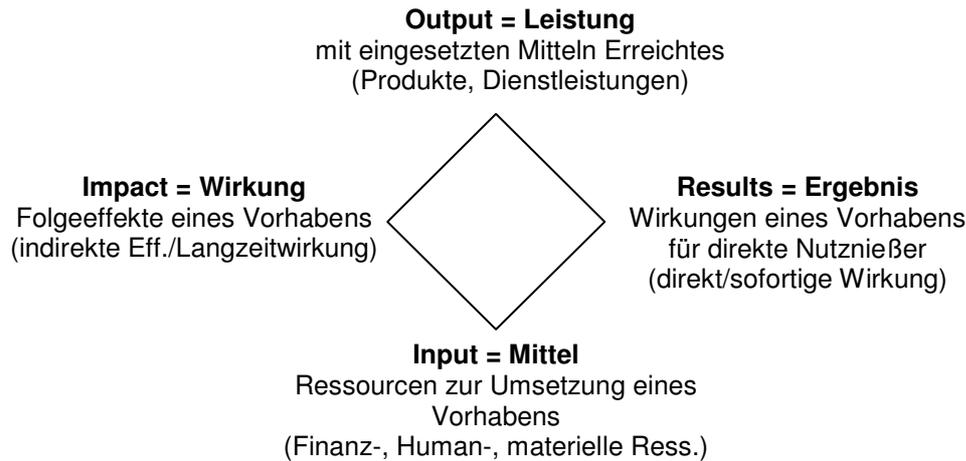
Abb. 19: Evaluation als Element der strategischen Planung



Quelle: UN-Habitat & EPI 2005b, S. 166, eigene Darstellung im Juli 2008.

Im Rahmen dieser Evaluationen werden die vier Elemente Leistung – Mittel, Wirkung – Ergebnis in Verbindung gebracht (vgl. Abbildung 20). Das heißt, im Rahmen einer Planung werden bestimmte Mittel zur Umsetzung des Vorhabens eingesetzt, mit dem Ziel, mit möglichst einer geringen Anzahl an Mitteln den maximalen Output zu erreichen, also Leistung (Anzahl der Produkte, Dienstleistungen) zu maximieren. Diese Leistungen sind mit Wirkungen verbunden, die entweder direkt mit dem Vorhaben in Verbindung gebracht werden (als Ergebnis bzw. Resultat) oder als Wirkung – indirekt mit Langzeitwirkung. Im Rahmen der Evaluationen werden diese vier Indikatorenbereiche erhoben, bewertet und zusammengefasst.

Abb. 20: Begriffserläuterung Input – Output, Impact – Results



Quelle: Hummelbrunner 2004, S. 2.

Stellt man die Frage, wieso Evaluationen im Rahmen von Planungen eingesetzt werden, so können sechs Hauptkriterien genannt werden. Dabei werden unter anderem die vier oben genannten Indikatoren ins Verhältnis gebracht: beim Kriterium der Relevanz wird das Ziel des Vorhabens (des Projektes oder des Programms) ins Verhältnis zu den Bedürfnissen/den Problemen gestellt, die es zu erfüllen oder zu lösen gilt. Ein Projekt ist dann effizient, wenn das Verhältnis zwischen Leistung zu eingesetzten Mitteln passt – also mit möglichst wenig Mitteln hohe Leistungen erbracht wurden. Nachstehend die sechs Hauptkriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Nutzen sowie Nachhaltigkeit und die Relationen zwischen den Indikatoren, anhand derer der Erfolg einer Planung gemessen werden kann:

- Relevanz (Ziel : Bedürfnissen/Problemen)
- Kohärenz (Mittel : festgelegten Zielen)
- Effektivität (Wirkung/Ergebnis : Zielen)
- Effizienz (Leistung/Wirkung : Mitteln)
- Nutzen (Wirkung : Bedürfnissen/Problemen)
- Nachhaltigkeit (Fortdauer von Wirkungen nach Projektabschluss)

(vgl. Hummelbrunner 2004, S. 17; Keiner 2005, S. 87)

Das Untersuchungsspektrum von Evaluationen ist fast uneingeschränkt. Man kann nahezu alles evaluieren, also einer Bewertung unterziehen. Dementsprechend kann man Evaluationen bei sehr vielen unterschiedlichen Planungen, die verschiedene Maßnahmen einschließen, anwenden. Folgende Evaluationsobjekte können analysiert werden:

- Personen/Organisationen
- Umweltfaktoren
- Produkte
- Techniken/Methoden/Maßnahmen
- Zielvorgaben
- Projekte/Programme
- Systeme/Strukturen
- Forschung

(vgl. Bortz & Döring 2006, S. 96f.)

3.1.3. Abgrenzung zu anderen Begriffen

Wie bereits in der Einleitung bzw. Begriffsdefinition erläutert, verwenden selbst Experten oft Begriffe aus anderen Managementbereichen für das Wort „Evaluation“. Die Europäische Kommission verwendet z.B. den Begriff der Bewertung für die Evaluationen und Begleitung für Monitoring (vgl. Kapitel 5).

Folgende Synonyme werden für den Begriff der Evaluation eingesetzt:

- Beurteilung, bewertende Analyse, Bewertung
- Controlling
- Erfahrungsbewertung
- Leistungsvergleich
- Test
- Qualitätsmessung, Qualitätssicherung, Qualitätsbeurteilung, Qualitätskontrolle
- Wertbestimmung
- Absolut-, Vergleichsurteil

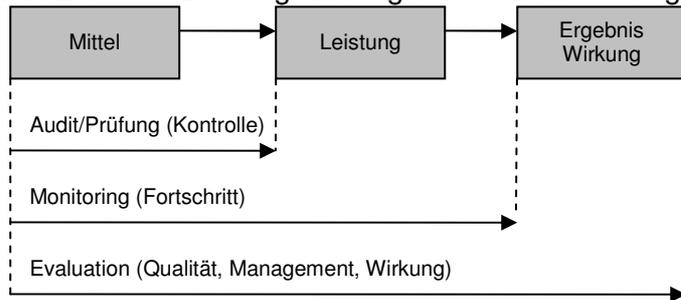
(vgl. Jelitto o.J.)

Auf den ersten Blick mag zwar der synonyme Einsatz dieser Begriffe zulässig sein. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass eine Begriffsabgrenzung sinnvoll ist. Aus diesem Grund werden stellvertretend für zahlreiche andere Definitionen die Begriffe Monitoring, Controlling, Benchmark, Projektmanagement und Projektkontrolle kurz vorgestellt, um die unterschiedliche oder ähnliche Anwendung zum Begriff Evaluation aufzuzeigen.

Monitoring: *„Das ergebnisorientierte Monitoring (wie z.B. die Buchführung) liefert kontinuierliche Informationen, indem das „Ist“ also das, was geleistet oder bewertet wurde mit dem „Soll“ verglichen wird, den in der Planung festgelegten Zielgrößen.“* (Stockmann 2007, S. 17) Monitoring bedeutet den Verlauf beobachten. Es ist ein laufender Prozess des Informationssammelns. Evaluation hingegen verwendet Daten vom Monitoring, um Prozesse mit dem Ziel zu analysieren, sie zu verbessern/anzupassen. Evaluationen unterstützen das Lernen und untersuchen Effizienz und Effektivität. (vgl. UN-Habitat & EPI 2005a, S. 22) Monitoring wird mit laufender Raumbewertung gleichgesetzt. Entwicklungen im Raum werden beschrieben, aber dabei nicht die Kausalitätsfrage gestellt. Es geht hierbei rein um eine Datensammlung. (vgl. Keiner 2005, S. 88f.) Man könnte zwar vielleicht meinen, dass professionelles Monitoring die Evaluation ersetzen könnte. Dies mag vielleicht bei kleinen Projekten der Fall sein, bei denen das Ziel der Analyse Informationsgewinnung an und für sich ist, nicht jedoch bei Projekten, bei denen Nachhaltigkeit, Zukunftsentwicklung gefordert sind oder wenn Entscheidungen aufgrund von Projektergebnissen zu treffen sind. (vgl. Nabris 2002, S. 7) Der Begriff der internen Evaluation kann in Einzelfällen auch als „Monitoring“ bezeichnet werden, wenn nicht alleine zu einem bestimmten Zeitpunkt sondern laufend eine Evaluation durchgeführt wird – also Evaluation zu einer routinemäßigen Aufgabe wird. Es dient als eine Art „Überwachungsinstrument“, um Ressourcen, Zeit und Ziele im Prozess zu beobachten und sammelt kontinuierlich Daten (Bestandsaufnahme). Monitoring, das ebenso wie die Evaluation in den Sozialwissenschaften ihren Ursprung hat, enthält Elemente der Evaluation und der betriebswirtschaftlichen Konzepte. Indikatoren unterstützen die Analyse der Zielerreichung. Sie stellen Mess- oder Beobachtungsgrößen dar, die den Zustand eines zu untersuchenden Sachverhalts beschreiben. Während bei Monitoring eine Vielzahl an Indikatoren untersucht wird (Soll-Ist-Vergleich), konzentriert man sich bei der Evaluation auf jene Indikatoren, die der Bestimmung von Zusammenhängen, Wirkungen, etc. beitragen. (vgl. Keiner 2005, S. 112)

Abbildung 21 stellt die Unterschiede zwischen Audit/Monitoring und Evaluation grafisch dar: Während Audit nur eine Kontrolle der Mittel vorsieht (Verhältnis geplante zu verbrauchten Mitteln), umfasst Monitoring zusätzlich die geplanten und umgesetzten Leistungen. Evaluation geht einen Schritt weiter und umschließt in der Analyse noch die Wirkungen.

Abb. 21: Leistungsumfang von Audit/Monitoring und Evaluation



Quelle: Hummelbrunner 2004, S. 3, eigene Darstellung im Juli 2008.

Controlling

Teilweise wird in der Literatur das Instrument Controlling mit der Evaluation gleichgesetzt. Controlling stammt jedoch eindeutig aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich und nicht dem Non-profit-Bereich. Controlling untersucht sowohl auf der strategischen als auch operativen Ebene. (vgl. Keiner 2005, S. 85f.) Controlling wird teilweise synonym mit dem Begriff „Selbstevaluation“ verwendet. Dabei geht es um ein verwaltungsinternes Informationssystem, das eine laufende Erfassung relevanter Daten/Ergebnisse administrativen Handelns und eine Rückmeldung an die zuständigen Akteure vorsieht. (vgl. Wollmann 2000, S. 210) Roland Scherer definiert Controlling als regelmäßigen und systematischen Vergleich von einem zu definierenden Soll- oder Zielzustand mit der real gegebenen Situation. (vgl. Scherer 2003, S. 51)

Benchmark

Das Wort „Benchmark“ stammt eigentlich aus der Landvermessung und stellt einen Vermessungspunkt dar. Benchmarking ist heute eher ein Instrument der Wirtschaft als im Non-profit-Bereich eingesetzt. Best-Practice-Beispiele werden dabei entweder im selben Bereich oder in komplett anderen Themen gesucht und die guten Methoden und Vorgehensweisen analysiert, um sie selbst in ähnlicher Form im eigenen Projekt/Unternehmen einzusetzen. Beim internen Benchmarking findet ein Vergleich im eigenen Unternehmen statt. Bei funktionalem Benchmarking werden Vergleichspartner aus anderen Bereichen gesucht, die jedoch ähnliche Funktionen anwenden. Benchmarking eingesetzt in der Regionalplanung bedeutet, dass von anderen Regionen, vor allem anhand der Erfolge gelernt wird, die in der eigenen Planung dann angewandt werden sollen. (vgl. Keiner 2005, S. 107f) Der Begriff wird im Kapitel 4 als Managementtool im Profit-Bereich noch näher erläutert.

Projektmanagement: „Projektmanagement kann als Überbegriff für alle planenden, überwachenden, koordinierenden und steuernden Maßnahmen verstanden werden. So allgemein definiert würde Projektmanagement auch jegliches Planen im Sinne der Raumplanung umfassen.“ (Gilgen 2006, S. 22) Projektmanagement ist auf die Durchführung eines Projektes/ Vorhabens ausgerichtet. Zum Unterschied dazu befasst sich Raumplanung oft mit der Erstellung von Plänen, die nicht auf die Realisierung ausgelegt werden müssen. Nicht die Raumplanung selbst wird als „Projekt“ verstanden, sondern z.B. die Durchführung einer Planerstellung. Hierbei sind wiederum die Methoden des Projektmanagements anwendbar. Evaluation kann als ein Bestandteil des Projektmanagements angesehen werden (vgl. dazu auch Abbildung 19).

Projektkontrolle: Eng mit den Begriffen Projekt bzw. Projektmanagement ist auch der Begriff der Projektkontrolle bzw. der Projektsteuerung verbunden. Im Rahmen der Kontrolle werden Arbeitsfortschritt und Terminsituation, Qualität der erbrachten Leistungen und Aufwand (Vergleich Soll-Ist) behandelt. Die Kontrolle erfolgt durch regelmäßig vereinbarte Berichtslegung in Form von schriftlichen Berichten oder Sitzungen/Präsentationen. Die Projektkontrolle kann im Wesentlichen mit dem Begriff eines Monitoring-Systems bzw. der Evaluation gleich gesetzt werden. (vgl. Gilgen 2006, S. 22)

3.2. Geschichte/Herkunft der Evaluation

Sowohl Qualitätsmanagement als auch Evaluation haben ihren Ursprung im amerikanischen Raum. Bereits im frühen 19. Jahrhundert wurde Evaluation in den Vereinigten Staaten eingesetzt, um Gefängnisse, Schulen, Kranken- und Waisenhäuser zu untersuchen – der Sozialbereich als erstes Untersuchungsfeld der Evaluation. Professionell umgesetzte Evaluationen entstanden in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts. Qualitätsmanagementverfahren im heutigen Sinne wurden im Profit-Bereich in den 50er Jahren angewendet – also gut 10 Jahre vorher. Während sich der Qualitätsmanagement-Begriff von den USA aus über Japan entwickelte und erst wieder Ende der 80er Jahre in die USA und weiter nach Europa vordrang, entwickelte sich Evaluation von den USA in Richtung Europa – und hier vor allem in die skandinavischen Staaten und den angelsächsischen Raum. (vgl. Stockmann 2002, S. 229) Diese geschichtliche Entwicklung hat auch Bedeutung für die Evaluationskultur im Rahmen von EU-Programmen.

3.2.1. Die Entwicklung in den USA

Bereits im 19. Jahrhundert wurden systemische Analysen des öffentlichen Mitteleinsatzes umgesetzt. Der Franzose Dupuis hat bereits 1844 die Kosten-Nutzen-Analyse eingeführt, um aufzuzeigen, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel bestmöglichen sozialen Nutzen hervorbrachten. Technische Projekte wie Dammbauten und Projekte zur Kontrolle der Überflutungen wurden erstmals für den Einsatz dieser Analysen herangezogen. Die Kosten-Nutzen-Analyse lies jedoch viele Aspekte einer umfassenden Evaluation außer Betracht und wurde daher laufend angepasst. Evaluation ist zu einem integrativen Element der systemischen Planung im 20./21. Jahrhundert geworden. (vgl. Alexander 2006, S. 5f., 267f.)

Die ersten Evaluationen entwickelten sich in den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts im Sozialbereich – vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen. (vgl. Bortz & Döring 2006, S. 96) Die Arbeitslosigkeit hat die Evaluationskultur in den USA in den 30er/40er Jahren zum Thema gemacht. Um die Arbeitslosigkeit zu vermindern bzw. die sozialen Standards wieder zu verbessern, wurden Evaluationsstudien beauftragt. Während dem 2. Weltkrieg wurden Instrumente zur Stimmungsmessung unter den Soldaten bzw. die Evaluation der Propagandamaßnahmen in Auftrag gegeben. In den 60er Jahren wurden zahlreiche Programme im Bereich Sozialwesen, Bildung, Gesundheit, Ernährung, Infrastruktur entwickelt. Parallel dazu gewannen auch Evaluationen an Bedeutung, um die Wirkungen der Programme zu erforschen. Evaluationen wurden teilweise gesetzlich vorgeschrieben und Finanzmittel dafür bereitgestellt. In den 60er Jahren waren es Präsident Kennedy und Präsident Johnson, die Reformprogramme erstellten, die wiederum die Evaluationskultur wachsen ließen. Präsident Nixon bremste wiederum die Reformierungstendenzen ab 1971. In den Folgejahren bis in die 80er Jahre wurde Evaluationsforschung weiterhin betrieben, obwohl immer wieder Kritik aufflammte. Um Rechenschaft legen zu können, wurde gerne auf das Instrument zurückgegriffen. Die „Sunset-Gesetze“ sahen z.B. vor, dass eingesetzte Programme/Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit mittels Evaluationen untersucht werden mussten. Konnten die geplanten Wirkungen nicht nachgewiesen werden, wurden die Programme in Folge abgesetzt. (vgl. Stockmann 2000, S. 20ff.)

3.2.2. Die Entwicklung in Europa

Der Boom der Evaluationsforschung setzte in Europa erst 10 Jahre verspätet gegen Ende der 60er Jahre ein. Schweden, Großbritannien und Deutschland gehören hier zu den Pionieren. Die Erdölpreiserhöhung 1973 und die wirtschaftlichen Probleme Mitte der 70er Jahre führten zu Finanzierungsengpässen, die auch in der Evaluationsforschung merkbar wurden. Die Effektivität von Programmen wurde mit diesem Instrument geprüft. Erst in den späten 80er und 90er Jahren gewann Evaluation, vor allem im Skandinavischen Raum, Holland und Großbritannien, wieder an Bedeutung durch Schlagworte wie „New Public Management“. Auch die Programmevaluationen der Europäischen Kommission haben im letzten Jahrzehnt zur Entwicklung in diesem Forschungsfeld geführt. In Deutschland wurde in den 60er bis 80er Jahren an einem neuen Modell der Gesamtschule gearbeitet. Zahlreiche

Evaluationen wurden für ein neues Schulmodell beauftragt. Jedoch konnten keine eindeutigen Ergebnisse vorgelegt werden, sodass der Modellversuch mit seinen Evaluationen ohne Umsetzung eingestellt wurde. (vgl. Stockmann 2000, S. 22ff.) In den skandinavischen Ländern hat Evaluation teilweise bereits seit den 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Tradition. (vgl. Wollmann 2000, S. 224)

Evaluationen werden aus den verschiedensten Gründen und mit unterschiedlichsten Ansätzen und Methoden durchgeführt. In Deutschland forderte der Bundesrechnungshof sowohl Ende der 80er als auch Ende der 90er Jahre die Politik und Verwaltung auf, Evaluationen einzusetzen, um die Effektivität und Effizienz der Programme und Maßnahmen zu dokumentieren bzw. weil Erfolgskontrollen in den Ressorts fehlten. Vorgeschlagen wurde, dass externe Gutachter dabei unterstützen sollten und neue Methoden entwickelt werden sollen, sowie die Mitarbeiter im Bereich Evaluation geschult werden. Die Regierung hat sich in Folge verpflichtet, die Erfolgskontrollen vorzuschreiben und durchzuführen. Folgende Faktoren waren zusätzlich förderlich:

- Der neue Ansatz des New-Public-Managements fand auch in Deutschland Eingang.
- Die Budgetprobleme im eigenen Land erforderten die Selektion von Maßnahmen.
- Nachhaltigkeitsuntersuchungen sollten angestellt werden. Evaluationen unterstützen diesen Ansatz.
- Der Bundesrechnungshof als Befürworter von Evaluationen machte „Druck“.
- Innerhalb der EU-Programme sind Evaluationen zum Standard geworden.
- NGOs (Non-governmental Organisations), Verbände, sonstige Organisationen nutzen ebenfalls das Instrument.

(vgl. Stockmann 2000, S. 28ff.)

Im Vergleich zu den USA, wo schon Jahrzehnte vorher Evaluation zum Standard gehörte, gab es gegen Ende des 20. Jahrhunderts in Deutschland eine eingeschränkte Evaluationskultur. Um diese Kultur zu entwickeln, wurde 1997 in Deutschland die Gesellschaft für Evaluation gegründet (degeval), die die Evaluationsforschung in Deutschland vorantrieb. (vgl. Stockmann 2000, S. 7) Gründe für die Weiterentwicklung von Evaluationen in Deutschland lagen unter anderem an der Wiedervereinigung zwischen Ost und West. Neue Programme und Maßnahmen wurden entwickelt und die Wirkungen bzw. die Zielerreichung sollten damit kontrolliert werden. Noch in den 70er Jahren lag das Hauptaugenmerk auf Erfolgs- und Wirkungskontrollen. Mittlerweile geht es mehr um das gemeinsame Lernen, also um die Evaluation selbst. (vgl. Sedlacek 2004 S. 20ff.)

Auf EU-Ebene sah die Reform der Strukturfonds im Jahr 1988 vor, dass der Informationsfluss mittels Politikevaluation zu unterstützen ist. Streitigkeiten zwischen Jacques Delors und Margaret Thatcher im Bereich des EU-Haushalts waren der Auslöser für die Einführung von Evaluationen. Bereits in den Richtlinien 1988 wurden die drei Arten von Evaluationen genannt: ex-ante, on-going und ex-post. In den Revisionen 1993 und 1999 wurden sie weiter präzisiert. Evaluation in diesem Sinn sollte eine Analyse von Wirkungszusammenhängen darstellen und nicht Sanktionsdrohungen enthalten. Auf Evaluation als Kontrollinstrument sollte zugunsten von Programmoptimierung verzichtet werden. (vgl. Conzelmann & Knodt 2002, S. 106ff.) Im Kapitel 5 wird auf die Umsetzung der Evaluation im Rahmen vom EU-Programm LEADER noch eingegangen.

Zwischen 1965 und 1990 hat sich die Methodologie, die Philosophie der Evaluation, auch aufgrund der strukturellen Veränderungen in der Gesellschaft gewandelt. Evaluation wandelte sich von einer monolithischen zu einer vielfältigen Konzeption, von einer quantitativen zu einer qualitativen Methode. Evaluatoren wandelten ihre Stellung von rein wissenschaftlich arbeitenden Experten hin zu Nutzen-stiftenden Experten. Evaluatoren erkannten, dass sie verschiedensten Interessen dienen mussten. Das Ergebnis war, dass sie vielfältige Konzeptionen von Evaluationen, mit verschiedensten Methoden, Maßnahmen, Kriterien, Interessen, Publikum/Beteiligten, etc. erarbeiten mussten. (vgl. House 1993, S. 3ff.)

Folgende Gründe können genannt werden, wieso sich Evaluationen zu einem Trend in Europa entwickelten:

- Der Bottom-Up-Ansatz wird mehr und mehr eingesetzt. Dadurch reduziert sich die Steuerung durch die staatliche bzw. kommunale Politik, zugunsten lokaler/regionaler „Stakeholder“.
- Gleichzeitig müssen Kompetenzen und Finanzierungssysteme auf die EU-Ebene verschoben werden. Die Distanz zwischen Förderungswerber und Förderungsgeber nimmt dadurch wesentlich zu. Die Kontrolle der eingesetzten Mittel gestaltet sich dadurch aber schwieriger.
- Die staatlichen und kommunalen Finanzmittel werden knapper. Deshalb soll der Mitteleinsatz effektiver und effizienter werden.
- Programme werden in Bezug auf ihre Zielsetzungen multiplex.
- Die Instrumente der Regionalentwicklung wandeln sich von harten (Infrastruktur) zu weichen (Image, Identität,...).
- Partizipative Ansätze wie Public-Private-Partnership oder Regionalmanagements sind gefragt.

(vgl. Sedlacek 2004, S. 20ff.)

Vergleicht man diese Gründe mit den Ansätzen der LEADER-Methode (vgl. Punkt 2.2.2), so kann man daraus ableiten, dass auch im Rahmen von LEADER Evaluationen sinnvoll sind.

3.3. Allgemeine Aspekte der Evaluation

Evaluationen stellen sehr komplexe Analysen dar, die verschiedenste Methoden zur Anwendung kommen lassen, um unterschiedliche Ziele zu erreichen. Im folgenden Kapitel werden daher zu Beginn die eigentlichen Ziele erläutert, die mit dem Einsatz von Evaluationen verfolgt werden. Es werden die Funktionen der Evaluationen dargestellt, die diese einnehmen können, sowie die unterschiedlichen Methoden mit Anwendungsbeispielen. Weiters sind Evaluationen an die Einbindung von Akteuren verknüpft, deren Rollen und Funktionen sowie der Nutzen, der mit Hilfe dieses Analyseinstruments gezogen werden kann, werden dargestellt.

3.3.1. Die Ziele der Evaluation

Die Ziele der Evaluation sind eng mit deren Funktionen verknüpft, die im Punkt 3.3.3 „Die Funktionen der Evaluation“ dargestellt sind. Evaluationen dienen der Informationsgewinnung über komplexe gesellschaftliche Prozesse und können versuchen, dieses Wissen zu verbreiten (Forschungsparadigma) oder dienen als Entscheidungsgrundlage. Sie bewerten die verschiedenen Handlungsvarianten, analysieren Prozess- und Organisationsqualität und stellen eine Lernfunktion gleichzeitig für die eingebundenen Akteure dar. Sie können aber auch zu Kontrollzwecken eingesetzt werden oder als Entwicklungsinstrument. Weiters nutzt die Politik oftmals das Instrument, um Maßnahmen und Programme zu legitimieren bzw. Rechenschaft über Maßnahmen abzugeben. Zu guter Letzt dienen sie der Überprüfung von Effizienz, Effektivität, Relevanz und Nachhaltigkeit. (vgl. Scherer 2003, S. 51, 133f.; Kromrey 2000, S. 235)

Von zentraler Bedeutung ist, dass die Evaluationsergebnisse im politischen Auftragsgebiet umgesetzt werden sollen, also nicht nur Wirkungen aufzeigen, sondern daraus Handlungen für die Zukunft abgeleitet werden. Es sollen politische, soziale bzw. wirtschaftliche Veränderungsprozesse damit erwirkt werden. Die Nützlichkeit für Stakeholder und Auftraggeber ist ein wichtiger Faktor. Daher wurde die Umsetzung der Evaluationsergebnisse seit Mitte der 80er Jahre zu einem Schwerpunkt der Evaluationsforschung. (vgl. Stockmann 2000, S. 19) Evaluationen sollen auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien eine Analyse und Bewertung von Wirkungen liefern. Sie zeigen Weiterentwicklungsmöglichkeiten sowie Effektivität und Effizienz der Maßnahmen auf. (vgl. Bangel et al 2000, S. 310)

Die Frage, warum man eigentlich Evaluationen einsetzen soll, kann damit beantwortet werden, dass mit Hilfe dieser Instrumente offen gelegt wird, dass Projekte/Programme erfolgreich, nachhaltig verlaufen. Es wird aufgezeigt, dass die Ergebnisse Nutzen gebracht haben bzw. wer die Nutznießer tatsächlich waren. Aus Fehlern kann gelernt werden. Damit tritt für die Zukunft eine Verbesserung der Projektumsetzung im Sinne eines „Lebenslangen Lernens“ ein. Evaluationen können im Wesentlichen vier Ziele verfolgen: Erkenntnisgewinn, Kontrolle, Entwicklung und Legitimation. (vgl. Stockmann 2007, S. 24)

Evaluation kostet viel Geld. Deshalb wird der Beitrag zur Verbesserung der Qualität in Relation zu den verursachten Kosten gesetzt. In der Praxis muss Evaluation dazu beitragen, dass man danach besser handeln und entscheiden kann. Es stellt also ein Instrument für den Projektalltag dar. Evaluation wird daher auch als Lernprozess verstanden. (vgl. Heiner, 1998, S. 145) Evaluation sollte nützlich sein, meint Evert Vedung. Sie soll zukünftige Programme verbessern, kann aber auch zur Beendigung eines Programms führen, wenn die Weiterführung als nicht sinnvoll erachtet wird. (vgl. Vedung 1999, S. 12)

Im Rahmen von Evaluationen finden Reflexionen statt. Das Handeln der Akteure wird dabei untersucht und kann reformiert werden. Evaluationen bieten den Vorteil, dass Beteiligte die Chance im Ablauf erhalten, durch Feed-back Lernen zu können. Zweck einer Evaluation ist also nicht Kritik an den Handelnden/Beteiligten zu üben, sondern eine neue verbesserte Sicht der Dinge gemeinsam zu erarbeiten. (vgl. Sedlacek 2004, S. 13, 17)

Wie werden die Ergebnisse der Evaluation genutzt?

- Evaluationen dienen dazu, die Berichte mehr oder weniger in einem weiten Kreis zu „verbreiten“. Indem im Prozess viele Beteiligte, die Stakeholders, eingebunden werden, dient Evaluation der Informationsstreuung. Aber auch durch die Veröffentlichung der Ergebnisse wirkt Evaluation als Verbreiterungsinstrument.
- Evaluationen dienen der Verbesserung des Projekt-/Programmablaufs/der Projektdurchführung. Evaluation zeigt die Stärken und Schwächen der Projekte auf und schlägt Lösungen für Probleme vor. Einerseits stellt Evaluation fest, ob man die Ziele erreicht hat. Andererseits werden die Ergebnisse auch genutzt, damit der Projektleiter/-manager zukünftige Projekte besser durchführen kann.
- Evaluationen dienen der Politikentwicklung. Die Ergebnisse werden auf regionaler/nationaler Ebene diskutiert. Sie sind teilweise Basis für künftige Entscheidungen.
- Evaluationen fördern die benötigte Unterstützung von Projekten. Vor allem wenn aufgezeigt wird, dass die Ziele des Projekts erreicht werden und sinnvoll sind.

(vgl. Nabris 2002, S. 43f.)

3.3.2. Die Qualitätsstandards für Evaluationen

Die Professionalisierungswelle aus den USA Ende der 70er Jahre mündete in der Definition von Qualitätsstandards für Evaluationen. Folgende Standards wurden erarbeitet, um die Qualität zu messen (vgl. Widmer 2000, S. 86ff.; Sailer 2002, S. 51):

- a) Nützlichkeitsstandards
- b) Durchführbarkeitsstandards
- c) Korrektheitsstandards
- d) Genauigkeitsstandards

Ad a) „Die **Nützlichkeitsstandards** sollen sicherstellen, dass sich eine Evaluation an den Informationsbedürfnissen der vorgesehenen Evaluationsnutzer ausrichtet.“ (Widmer 2000, S. 87) Dazu zählen unter anderem die Ermittlung der Stakeholder, die Glaubwürdigkeit des Evaluators, die Auswahl der Informationen, die Klarheit des Berichts, die Rechtzeitigkeit und Verbreitung des Berichts und die Wirkung der Evaluation.

Ad b) „Die **Durchführbarkeitsstandards** sollen sicherstellen, dass eine Evaluation *realistisch, gut durchdacht, diplomatisch und kostenbewusst ausgeführt wird.*“ (Widmer 2000, S. 88) Dazu zählen das praktische Verfahren, die politische Tragfähigkeit und die Kostenwirksamkeit.

Ad c) „Die **Korrektheitsstandards** sollen sicherstellen, dass eine Evaluation *rechtlich und ethisch korrekt durchgeführt wird und dem Wohlergehen der in die Evaluation einbezogenen und auch der durch die Ergebnisse betroffenen Personen gebührende Aufmerksamkeit widmet.*“ (Widmer 2000, S. 89) Dazu zählen die formalen Vereinbarungen, der Schutz der individuellen Menschenrechte, die menschlich gestaltete Interaktion, die vollständige und faire Einschätzung, die Offenlegung der Ergebnisse, die Behandlung von Interessenskonflikten sowie die finanzielle Verantwortlichkeit.

Ad d) „Die **Genauigkeitsstandards** sollen sicherstellen, dass eine Evaluation *über die Güte und/oder die Verwendbarkeit des evaluierten Programms fachlich angemessene Informationen hervorbringt und vermittelt.*“ (Widmer 2000, S.90) Dazu zählen die Programmdokumentation, die Beschreibung der Ziele und des Vorgehens, verlässliche Informationsquellen, valide und reliable Informationen, die Analyse von quantitativen und qualitativen Informationen, begründete Schlussfolgerungen, eine unparteiische Berichterstattung und die Meta-Evaluation (summativ und formativ).

3.3.3. Die Funktionen der Evaluation

Je nachdem, welche Anforderungen der Auftraggeber an die Evaluation richtet, unterscheidet man vier wichtige Funktionen:

- Erkenntnisfunktion
- Kontrollfunktion
- Dialogfunktion (Schaffung von Transparenz)
- Legitimationsfunktion (Dokumentation des Erfolgs)

(vgl. Stockmann 2002, S. 220; Bortz & Döring 2006, S. 97; Sedlacek 2004, S. 16)

Erkenntnisfunktion

Erkenntnisse aus Evaluationen nutzen sowohl dem Auftraggeber bzw. den Zielgruppen der Evaluation selbst. Folgende Fragen werden dabei behandelt:

- Funktioniert der Programmablauf reibungslos?
- Welche Bedürfnisse haben die Zielgruppen?
- Erreichen die Maßnahmen die Zielgruppen?
- Gibt es eine positive Akzeptanz des Programms?
- Können die Durchführungsorganisationen das Programm effektiv und effizient umsetzen?
- Haben sich die Rahmenbedingungen verändert?
- Liefert das Programm die Lösungen zu den identifizierten Problemen?

Wissenschaftliche Evaluationen sind vor allem mit Erkenntnisgewinnung verbunden. Hierbei geht es nicht darum, Entscheidung zu begründen bzw. zu untermauern, sondern um die wissenschaftliche Analyse der Strukturen und Prozesse.

Stockmann führt weiters aus: „*Ziel der Informationssammlung ist die Gewinnung von Erkenntnissen, um diese anhand der vereinbarten oder der im Programm bereits vorgegebenen Bewertungskriterien zu beurteilen und um daraus Steuerungsentscheidungen abzuleiten.*“ (Stockmann 2002, S. 220f.)

Kontrollfunktion

Jede Evaluation ist im eigentlichen Sinne auch ein Kontrollinstrument, um offen zu legen, ob alle in einem Prozess/Programm eingebundenen Akteure ihre Aufgabe wahrnehmen und dies auch in der notwendigen Qualität, bzw. ob die geplanten Ziele erreicht werden. Es geht also über die Steuerungsebene hinaus.

Dialogfunktion

In Prozessen/Programmen arbeiten zahlreiche Akteure zusammen. Die Stakeholder (Mittelgeber, Zielgruppen, Beteiligte, Betroffene) können von Evaluationen profitieren, weil eventuelle Defizite in der Zusammenarbeit (sowie die positiven Aspekte der Kooperation) aufgezeigt werden. Daraus soll gelernt werden und die zukünftige Zusammenarbeit dadurch verbessert werden. Dies passiert in Form des „Dialogs“ im Rahmen von Evaluationen. Der Lernprozess, der dabei automatisch eintritt, ist wesentlich für den weiteren Projektverlauf. Denn gerade bei formativen Evaluationen wird dieses Ziel verfolgt.

Legitimationsfunktion

Ein Vergleich von Input und Output sowie der erzielten Wirkungen über die Programmdauer führt zur Legitimation der eingesetzten (Förder-)Mittel bzw. der eigenen Arbeit. Evaluationen sind ein Beitrag zur Nachhaltigkeit, weil der Wirkungsgrad der Projekte bzw. der umgesetzten Maßnahmen dargelegt wird. Evaluationen müssen jedoch nicht immer zwingend nach „außen hin“ zur Legitimation eingesetzt werden. Sie können auch nur intern als Prozess verstanden werden. In Zeiten von immer knapper werdenden Mitteln bzw. steigender „Konkurrenz“ von Projektorganisationen ist es für politische Auftraggeber immer wichtiger, die unterstützten Projekte und Programme zu legitimieren und somit auch die eingesetzten (Förder-)Mittel. Vor allem in Ex-post-Evaluationen wird dieses Ziel zur Darstellung der Nachhaltigkeit eingesetzt.

Weiters erfüllt Evaluation die Funktion einer **Leistungskontrolle** oder **Erfolgskontrolle**. Michael Sailer erläutert den Unterschied anhand eines guten Beispiels: Transportiert man 1000 Tonnen Sand von der Wüste Gobi in die Wüste Sahara, dann hat man eine beachtliche Leistung erbracht. Der Erfolg der Tätigkeit fällt spärlich aus. Oder anders betrachtet – Leistungskontrolle zählt die Anzahl „der Schüsse“ (Leistung), die Erfolgskontrolle „die Treffer“ (Erfolge). Beides kann nicht miteinander verglichen werden. (vgl. Sailer 2002, S. 53)

Je nachdem in welchem Kontext die Evaluation erstellt wird, übernimmt sie weitere Funktionen, die Vollzugs-, Wirkungs- oder Zielkontrolle:

Vollzugskontrolle: Es wird überprüft, ob die zu beurteilenden Mittel überhaupt eingesetzt wurden

Wirkungskontrolle: Diese Form stellt fest, worauf Veränderungen zurückzuführen sind, welche Ursachen sie haben. Die Kausalitätsfrage wird gestellt. Wirkungszusammenhänge sollen dargestellt werden. Nicht immer sind Ziele, Maßnahmen und Wirkungen eindeutig zuordenbar. Auch Maßnahmen außerhalb des Projektes/Programms können Wirkungen im eigenen verursachen – als nicht indizierte, indirekte Wirkungen. Dabei werden oftmals Hypothesen aufgestellt, die plausibel erscheinen sollten.

Zielkontrolle: Der Zielerreichungsgrad mit einem Soll-Ist-Vergleich steht hierbei im Mittelpunkt der Analyse. Die kausale Zuordnung der Veränderung steht dabei nicht im Vordergrund. (vgl. Sailer 2002, S. 44ff; Keiner 2005, S. 87; Sedlacek 2004, S. 14f.)

Evaluation beschränkt sich nicht nur auf die Kontrollfunktion in einer Planung (Projekt oder Programm), sondern stellt ein politisches Instrument dar. Sie ermöglicht unterschiedliche Wirkungen je nachdem welche Funktion es verfolgt, wann und wie regelmäßig sie erstellt wird, welche Form angewandt wird bzw. in welcher Qualität und Umfang. Evaluation liefert in allen Projektphasen Erkenntnisse – von der Projektplanung zur Umsetzung/Implementierung bzw. zur Messung der Wirkungen am Projektende. Evaluation dient nicht nur als Bewertungsinstrument, sondern befasst sich auch mit Management, Beratung, Konfliktmanagement, politischer Meinungsbildung. Evaluationen sind für die Praxis bestimmt und sollen nicht vorrangig Wissen produzieren, meint Elisabeth Holzinger. (vgl. Holzinger 1993, S. 5ff.)

3.3.4. Methodenarten

Wie bereits in der Begriffsdefinition erläutert, umfasst Evaluation eine Vielzahl an unterschiedlichen Methoden, die unterschiedliche Ziele verfolgen. In der Praxis wird meist zwischen ex-ante oder ex-post bzw. intern oder extern unterschieden. Es existiert jedoch

eine Vielzahl weiterer Methoden, wobei die Anwendung einer Methode vor Beginn der Evaluation dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand entsprechend ausgewählt werden muss. Im Folgenden werden die Evaluationsmethoden bzw. der Anwendungszweck kurz erläutert.

- a) intern – extern
- b) ex-ante – mid-term – on-going – ex-post
- c) formativ – summativ
- d) zielorientiert – wirkungsorientiert
- e) prozessorientiert – projektorientiert
- f) qualitativ – quantitativ
- g) global – vertiefend

a) intern – extern

Wird eine Evaluation von der selben Organisation bzw. vom selben Unternehmen durchgeführt, die auch das Projekt bzw. das Programm umsetzt, so spricht man von **interner** Evaluation. „In-house“ Evaluationen sind vorteilhaft, weil sie geringe Kosten, sowohl finanzieller als auch personeller Hinsicht, verursachen. Evaluatoren, die hausintern besetzt werden, haben meist hohe Prozesskenntnisse. Sie können dazu beitragen, dass die Ergebnisse selbst im Unternehmen wieder umgesetzt werden und Know-how nicht extern gespeichert wird. Die Schwächen der internen Evaluation liegen in der teilweise nicht ausreichenden Methodenkompetenz der hausinternen Evaluatoren. Diese sind nicht unabhängig vom untersuchten Unternehmen und fühlen sich deshalb abhängig und dem Auftraggeber verpflichtet. Die zu geringe Distanz zum Unternehmen bzw. zum Programm kann mögliche Alternativen verschleiern. Stimmen Evaluator und Projekt-/Programmumsetzer überein, so spricht man von Selbstevaluation. (vgl. Stockmann 2002, S. 225) Externe Evaluatoren sprechen nicht immer die „selbe Sprache“ wie die Stakeholder. Das ist eindeutig der Vorteil der internen Evaluatoren. Externe müssen sich erst Zugang/Vertrauen zu den Beteiligten erarbeiten, um die benötigten Daten/Fakten sammeln und bewerten zu können bzw. die internen Abläufe kennen lernen. (vgl. Brandt 2007, S. 169ff.) Umgekehrt kann die Objektivität und Aussagekraft intern durchgeführter Evaluationen angezweifelt werden. Die fehlende Neutralität bei der Beurteilung der eigenen Ergebnisse/Maßnahmen gilt als fragwürdig. Evaluationsberichte sollten daher unparteiisch erstellt werden – frei von Verzerrungen durch persönliche Gefühle. Die Verwendung von Checklisten empfiehlt sich, wenn man trotz aller Bedenken eine interne Evaluation mit dem Ziel durchführt, subjektive Interpretationen dadurch zu vermeiden. (vgl. Sailer 2002, S. 196f.)

Zum Unterschied zur internen Evaluation wird bei der externen Evaluation ein vom Auftraggeber unabhängiger Evaluator gewählt, der mit fachlicher Professionalität an den Auftrag herangeht und über die notwendige Methodenkompetenz verfügt. Externe Evaluatoren erleichtern die Umsetzung von notwendigen Reformprozessen, da sie diesen leichter Legitimation verschaffen als interne Evaluatoren. Extern durchgeführte Evaluationen sind mit Kosten verbunden, die aber nicht zwingend höher liegen müssen als intern durchgeführt. Die Schwächen der externen Evaluation liegen in möglichen Abwehrreaktionen, z.B. bei der Umsetzung der im Rahmen der Evaluation sichtbar gemachten Reformschritte. (vgl. Stockmann 2002, S. 225) Professionelle Evaluatoren setzen ihr Erfahrungswissen ein und bringen teilweise Benchmarkimpulse mit in den Prozess ein. Ein wesentlicher Nachteil liegt aber darin, dass der Evaluator nur jene Daten einsetzen kann, die er von den Beteiligten erhält. Werden Inputs nicht eingebracht (vergessen oder verweigert), so läuft die Evaluation lückenhaft, nicht vollständig ab. Durch die vertragliche Abhängigkeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer besteht die Gefahr der Beeinflussung der Ergebnisse. Vollkommen neutrale Ergebnisse erhält man daher auch nicht bei externer Beauftragung. (vgl. Sailer 2002, S. 197) Die Stärken und Schwächen von internen und externen Evaluationen werden in Tabelle 8 dargestellt.

Tab. 8: Vergleich der Stärken/Schwächen von internen und externen Evaluationen

	Interne Evaluationen	Externe Evaluationen
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Kosten (finanziell und personell) • Rasche Umsetzung • Kenntnisse der eigenen Evaluatoren sehr hoch • Umsetzungswahrscheinlichkeit der Ergebnisse hoch • Evaluations-Know-how liegt im Unternehmen selbst 	<ul style="list-style-type: none"> • Unabhängigkeit des Evaluators • Fachliche Professionalität und Methodenkompetenz beim externen Evaluator • Umsetzungswahrscheinlichkeit der Evaluationsergebnisse durch Legitimation des extern Beauftragten erhöht
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine ausreichende Methodenkompetenz der hausinternen Evaluatoren • Keine Unabhängigkeit der Evaluatoren, da dem Unternehmen verpflichtet • Zu geringe „Distanz“ der Evaluatoren, Alternativen im Programm/Prozess dadurch nicht immer sichtbar (betriebsblinde interne Evaluatoren) 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise höhere Kosten durch die externe Beauftragung • Abwehrreaktionen z.B. bei der Umsetzung der Evaluation möglich • Geringe Projekt-/Prozesskenntnisse

Quelle: Stockmann 2002, S. 225, eigene Darstellung im Juni 2008.

In der Praxis erscheint die Teilung des Evaluationsprozesses von Vorteil, also eine Mischung aus intern und extern durchgeführter Analyse: Die Verbindung von besserer Information mit ausgefeilten Methodiken. Die Vorbereitung erfolgt intern auf Basis einer Selbstevaluation. Ein externer Evaluator wird beigezogen, um den Selbstevaluationsprozess zu unterstützen/moderieren. Die Selbstevaluation mag zwar methodisch schwächer sein, jedoch bei näherer Betrachtung wird eine höhere Akzeptanz der Stakeholder merkbar sowie die Umsetzung der Ergebnisse wahrscheinlicher. Weiters sind die internen Strukturen dem Selbstevaluator detailliert bekannt. Bei Ex-post-Evaluationen, bei denen es um die Darstellung der Ergebnisse geht, sollten Externe beigezogen werden (Ergebnisobjektivität ist gefragt). (vgl. Sailer 2002, S. 198)

Wichtig ist, auf die Validität der Daten, die Methodenauswahl und den Evaluationsprozess zu achten. Denn sonst kann die Glaubwürdigkeit der Evaluation leiden. Findet man in einem Projekt/Programm/Unternehmen bereits eine „gelebte Kultur der Selbstevaluation“ vor, so sind auch externe Evaluationen leichter durchführbar. Auswertungen auf Basis von erhobenen Daten werden sinnvollerweise eher von externen Experten durchgeführt. Der Externe verfügt über das notwendig Methodenwissen sowie die Unabhängigkeit, benötigt aber mehr Einarbeitungszeit als der Interne. (vgl. Stockmann 2002, S. 67f.)

b) ex-ante – mid-term – on-going – ex-post

Unterschieden wird nach dem Zeitpunkt der Evaluation:

Ex-ante-Evaluationen werden bereits in der Planungsphase eingesetzt, um die Ziele auf Durchführbarkeit hin zu überprüfen bzw. ob die laut Plan anzuwendenden Maßnahmen überhaupt zu den gewünschten Zielen bzw. Wirkungen führen. Die Steuerung zukünftiger Prozesse wird also ermöglicht. (vgl. Stockmann 2007, S. 19)

Ex-post-Evaluationen ermöglichen summative Analysen zu Ende eines Projektes. Auch Kausalitätsfragen werden mit Hilfe dieser Evaluationen beantwortet: Welche Ursachen haben welche Wirkungen bedingt? Das Ziel der Ex-post-Evaluationen liegt vor allem darin, aus den Ergebnissen für die Zukunft zu lernen. Denn der bereits umgesetzte Prozess kann ja nicht mehr beeinflusst werden. Der Projektträger muss im Rahmen der Projektplanung Indikatoren zur Zielerreichung formulieren. Die Überprüfung der Ziele/Kriterien erfolgt ex-post am Ende des Projektes. (vgl. Stockmann 2003, S. 14f.)

Halbzeitevaluationen (**mid-term**) werden während der Umsetzungsphase, aber noch vor Abschluss des Projektes erstellt, um einerseits den bisherigen Umsetzungsstand bzw. die Zielerreichung zu analysieren, andererseits auch um steuernden Einfluss auf die noch laufende Planung/Umsetzung nehmen zu können. Sie wird daher auch als formativ bezeichnet.

Eine Sonderform stellt die **On-going**-Evaluation dar, die nicht periodisch wie die drei oben genannten Evaluationen sondern begleitend durchgeführt wird. Diese Evaluationen unterstützen die Steuerung der Prozesse, wobei laufend Informationen verarbeitet werden. Die Ergebnisse daraus werden ständig von den Akteuren in das Projekt eingearbeitet. Der Entwicklungs- und Gestaltungsprozess des Projektes/Programms wird dadurch laufend verbessert. Diese Form der Evaluation wird auch als formativ bezeichnet, manchmal auch dem Monitoring gleichgesetzt. (vgl. Sailer 2002, S. 42ff.)

Ex-post-Evaluationen werden auch als summativ bezeichnet und liefern Schlussfolgerungen über zukünftige Problemlösungsansätze. Die Akteure/Beteiligten lernen aus den gewonnenen Erfahrungen. (vgl. Sailer 2002, S. 42ff.) Wirkungsanalysen sind eine Form der Ex-post-Evaluationen. Sie setzen die Umsetzung von geplanten Maßnahmen voraus und untersuchen die Effekte des planerischen Handelns. (vgl. Sedlacek 2004, S. 39) Holzinger setzt diese Form der Evaluation ebenfalls der Erfolgskontrolle gleich. Beide Begriffe werden synonym verwendet. (vgl. Holzinger 1993, S. 22)

Zusammengefasst dargestellt die drei Arten der Evaluation nach ihrem zeitlichen Einsatz:

- Ex-ante: Diese Evaluationsform wird in der Entwicklungsphase, vor Start des Projekts bzw. des Programms eingesetzt. Ziel ist die Überprüfung von Relevanz von Maßnahmen. Die Ex-ante-Evaluation bildet die Grundlage für Monitoring und zukünftige Evaluationen (Machbarkeitsstudien, Implementierungsanalysen, Simulationen, Wirkungsprognosen).
- Begleitend: Die begleitende Evaluation wird während der Durchführung des Projekts bzw. des Programms erstellt. Sie liefert eine Analyse erster Ergebnisse, Feed-back für das Management und die Entscheidungsträger. Korrekturen im Projekt oder Programm können noch angebracht werden (Implementierungsanalyse, Kontextanalyse, Organisationsanalyse).
- Ex-post: Am Ende des Projekts bzw. des Programms werden Ex-post-Evaluationen erstellt, die eine zusammenfassende Beurteilung des Projekts liefern. Die Bewertung von Effizienz und Wirkungen sowie die Überprüfung der Nachhaltigkeit sind Bestandteil der Analyse (Wirkungsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse, Implementierungsanalyse, Zielerreichungsanalyse).

(vgl. Hummelbrunner 2004, S. 8ff.)

Evaluationen können auch nach dem zeitlichen Einsatz (Stadium) sowie nach den Evaluationsobjekten Programm oder Projekt/Maßnahme unterschieden werden. Sedlacek hat dazu in folgender Übersichtstabelle (vgl. Tabelle 9) die verschiedenen Formen differenziert.

Tab. 9: Formen der Evaluation nach Evaluationsobjekten und -stadien

		Evaluationsstadium		
		ex-ante	begleitend/on-going	ex-post
Evaluationsobjekt	Programm	Zielevaluation Kontextevaluation Inpotevaluation	Prozessevaluation Begleitforschung	Ergebnisanalyse Ergebniskontrolle
	Projekt/ Maßnahme	Inpotevaluation Produktevaluation	Begleitforschung On-going-Eval. Monitoring Controlling	Ergebnisanalyse Erfolgskontrolle

Quelle: Sedlacek 2004, S. 15, eigene Darstellung im Juni 2008.

Sailer erörtert den Begriff der Erfolgskontrolle über die Begriffe Prognose, Planung und Kontrolle:

- Die Prognose befasst sich mit einer zukünftigen Wirklichkeit.
- Die Planung befasst sich mit den Aktionsprogrammen zur Veränderung der Wirklichkeit.
- Die Kontrolle befasst sich mit der veränderten Wirklichkeit.

Die Kontrolle stellt fest, ob das gewünschte Ergebnis und die vorhergesehene Prognose eingetreten sind bzw. die Planung erfolgreich war. Kontrolle wird zu einem Messvorgang, der die Veränderung der Zielvorgaben und den Einsatz der Mittel darlegt. Evaluation wird als eine Art von Kontrolle beschrieben. (vgl. Sailer 2002, S. 42ff.)

Vedung ist der Auffassung, dass Evaluation die Bewertung abgeschlossener Aktivitäten ist. Er lässt also nur den Ex-post-Evaluations-Begriff zu und kritisiert auch den Begriff der Prozess-Evaluation, die heute gang und gäbe geworden ist. (vgl. Vedung 1999, S. 8f.)

c) **formativ – summativ**

Bei **formativen** Evaluationen geht es darum, aktiv-gestaltend, prozessorientiert, konstruktiv bzw. kommunikationsfördernd einen Prozess zu begleiten. **Summative** Evaluationen liefern hingegen eine Zusammenfassung, ein Ergebnis bzw. eine Bilanz eines Prozesses. Im Stadium einer Ex-ante-Evaluation geht es meist um formative Analysen, bei Ex-post-Evaluationen um summative. On-going- oder Mid-term-Evaluationen können sowohl formativ als auch summativ angelegt sein. (vgl. Stockmann 2002, S. 223)

Je nachdem ob eine formative oder summative Evaluation beauftragt wurde, müssen verschiedene Rollen seitens des Evaluators eingenommen werden. Bei formativen Evaluationen ist die enge Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber notwendig, weil noch der zukünftige Verlauf des Projekts/Programms gesteuert werden soll. Bei der summativen Evaluation geht es darum, die bereits umgesetzten Maßnahmen mit ihren Zielen und Wirkungen zu analysieren. Die Nähe zu den Stakeholdern/Auftraggebern ist hier zwar auch notwendig, jedoch nicht so intensiv. (vgl. Brandt 2007, S. 173f.)

Evaluationen dienen einerseits der Leistungsmessung – z.B. für die Rechtfertigung von Fördermaßnahmen (summative Evaluationen) oder als Lernmedium, bei denen Ursache-Wirkungszusammenhänge aufgezeigt werden (formative Evaluationen). (vgl. Kuhlmann 2000, S. 299)

d) **zielorientiert – wirkungsorientiert**

Im Rahmen von **zielorientierten** Evaluationen werden die geplanten intendierten Ziele (Soll) mit den tatsächlich erreichten intendierten Zielen (Ist) verglichen. Je mehr das Ist dem Soll entspricht, desto mehr spricht man von einem erfolgreichen Projekt. Die Probleme der zielorientierten Evaluationen liegen vor allem darin, dass auch informelle Ziele in der Projektplanung vorliegen bzw. die Ziele auch Veränderungen im Rahmen des Prozesses unterliegen konnten. Das Ergebnis der Evaluation kann daher mangelhaft oder auch falsch sein. Vor allem die Zielformulierung in der Projektplanungsphase ist – wenn eine zielorientierte Evaluation geplant wird – sehr wichtig und heikel: werden die Ziele nur sehr global formuliert, kann auch die Bewertung im Rahmen der Evaluation sehr diffus sein. Der Interpretations- bzw. Auslegungsgrad liegt sehr hoch. Andererseits kann die Zielerreichung so gering gelegt werden, dass ein Scheitern des Projekts durch die Evaluation vermieden wird. Der Soll-Ist-Vergleich „darf“ kein negatives Ergebnis bringen. Denn sonst könnte die eigene Arbeit in Frage gestellt werden. Das Lernen aus der Evaluation wird dadurch nicht ermöglicht. Denn die nicht-intendierten (unbeabsichtigten) Wirkungen werden gänzlich außer Acht gelassen.

Bei der **wirkungsorientierten** Evaluation werden auch die nicht-intendierten Wirkungen mit in die Analyse einbezogen. Es werden umfassendere Bestandsaufnahmen durchgeführt. Bei der wirkungsorientierten Evaluation werden folglich die intendierten und nicht-intendierten

Wirkungen erhoben und die Ursachen dazu erforscht und nicht allein (wie bei der zielgerichteten Evaluation) nur die Ziele analysiert. Unterschieden werden interne und externe Wirkungen: interne Wirkungen werden vom durchführenden Projektträger verursacht. Externe Wirkungen werden bei Zielgruppen/Beteiligten sichtbar. Die Wirkungen werden zuerst erhoben, strukturiert und mit den Zielen verglichen. Erst dann werden sie auf ihre Verursacher hin untersucht. Wichtig ist dabei, dass es sich bei den Wirkungen nicht um die Outputs handelt – also z.B. die Anzahl der behandelten Patienten, sondern um den verbesserten Gesundheitszustand der Patienten. Wirkungen stellen immer Veränderungen dar. Die Komplexität von Projekten oder Programmen schließt auch die Evaluation der nicht-intendierten Wirkungen mit ein. (vgl. Stockmann 2007, S. 64ff.)

e) prozessorientiert – projektorientiert

Evaluationen sehen vor, dass möglichst viele Stakeholder einzubinden sind, also maximale Aktivitäten der Beteiligten im Verlauf, um einen Konsens in der Entscheidung/im Ergebnis zu erlangen. Der **Prozess** der Evaluation, des gemeinsamen Bewertens und Analysierens, steht im Vordergrund, während das Ergebnis am Ende in Form eines Berichts eher vernachlässigt wird. Partizipation wird in den Vordergrund gestellt. (vgl. Alexander 2006, S. 273) Auch der Prozess einer Planung erlangt an Bedeutung. Weder der Weg einer Planung noch das Ergebnis eines Projekt können immer im Vorhinein exakt bestimmt werden. Der Schwerpunkt rückt deshalb in Richtung Planungsprozess, in dem verhandelt, diskutiert und gemeinsam an Lösungen gearbeitet wird. Auch im Bereich der Regionalentwicklung wird prozessorientiertes Arbeiten immer bedeutender. Deshalb findet hier sehr oft prozessorientierte Evaluation statt. (vgl. Albert 2000, S. 12)

Der Evaluator kann wissenschaftlich **projektorientiert** arbeiten, zielorientierte Ansätze verfolgen und sich weniger um den partizipativen Prozess kümmern. Der Evaluator als Wissenschaftler hat den Vorteil, dass seine Position und seine Ergebnisse als eher glaubwürdig betrachtet werden. Wenn die Evaluation in kurzer Zeit Ergebnisse liefern soll, ist diese Methode sinnvoller als die Stakeholder zusätzlich partizipativ einzubinden. (vgl. Brandt 2007, S. 172f.)

f) qualitativ – quantitativ

Evaluationen stellen entweder eine **quantitative** Methode dar, wenn Indikatoren mit Messinstrumenten gemessen und analysiert werden können, oder eine **qualitative** Methode, wenn vor allem externe Evaluatoren gefragt sind, um die Validität der Antworten sowie der Analyse/Bewertung zu gewährleisten.

- Quantitative Methoden messen und zählen. Indikatoren werden mit Messinstrumenten bewertet. Die Methode eignet sich für standardisierte Messungen großer Datenmengen.
- Qualitative Methoden beschäftigen sich mit dem „Fragen und Beobachten“. Der ermittelte Wert ist stark abhängig vom Evaluator.

(vgl. Hummelbrunner 2004, S. 23)

g) global – vertiefend

Zu guter Letzt können Evaluationen nach dem Umfang ihres Untersuchungsgegenstandes unterschieden werden:

- Gesamtevaluation (**global** – eher oberflächlich)
- **Vertiefende** Evaluation (thematisch, Fokus auf bestimmtes Thema, Zielgruppe)

(vgl. Hummelbrunner 2004, S. 12)

Anhand der hier dargestellten Methodenarten sieht man die Vielfalt an Anwendungsmöglichkeiten von Evaluationen. Im Kapitel 5 wird später das Beispiel der Evaluation im LEADER-Programm anhand dieser Methodenarten analysiert.

3.3.5. Die Akteure der Evaluation

Evaluationen sind geprägt von drei Akteursgruppen:

- Auftraggeber (verfolgen einen Zweck oder ein Ziel mit dem Einsatz des Instruments)
- Stakeholder (setzen sich aus Politik, Verwaltung, Betroffenen etc. zusammen)
- Evaluator (verfolgt den wissenschaftlichen Ansatz)

In der folgenden Abbildung sind die drei Akteursgruppen dargestellt, die Sedlacek „die drei Welten der Evaluation“ nennt. Jeder der Akteure hat seine eigenen Vorstellungen und Anforderungen an die Evaluation bzw. deren Ergebnisse. (vgl. Sedlacek 2004, S. 18)

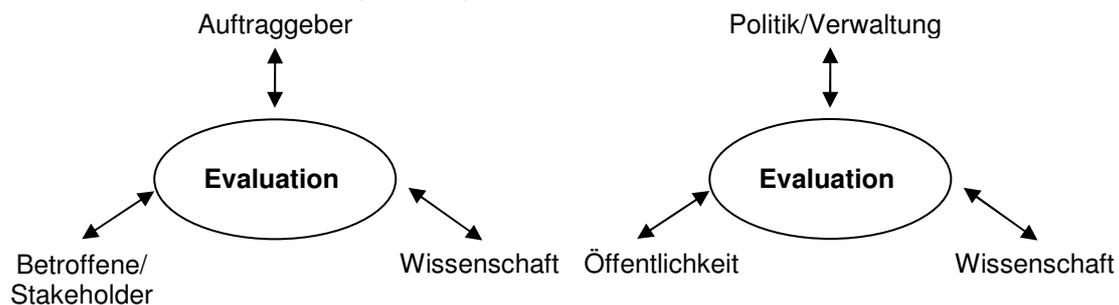
Abb. 22: Die drei Welten der Evaluation – die Akteure



Quelle: Sedlacek 2004, S. 18, eigene Darstellung im Juli 2008.

Vor allem den Erwartungen der Beteiligten und Betroffenen muss eine Evaluation entsprechen, nämlich einen Nutzen bringen. Evaluation steht im Spannungsfeld zwischen den Akteuren Politik und Verwaltung, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Ein wenig anders sieht Thomas Widmer die Evaluation im Spannungsfeld zwischen Politik/Verwaltung – Wissenschaft und Öffentlichkeit (vgl. dazu Abbildung 23).

Abb. 23: Evaluation im Spannungsfeld der Akteure/Interaktionstheoretisches Modell



Quelle: Sedlacek 2004, S. 67; Widmer 2000, S. 82, eigene Darstellung im August 2008.

Politik und Verwaltung: Sie sind meist die Auftraggeber der Evaluation, aber auch Informations-/Datenquelle und Nutzer. Durch das Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis sind die Evaluatoren von der Politik abhängig und müssen ihren Ansprüchen genügen, um Folgeaufträge zu erhalten. Ihre Ansprüche an die Vorgangsweise und Ergebnisse liegen in der Nützlichkeit, Zeitgerechtigkeit, Sparsamkeit, Praktikabilität und Korrektheit.

Wissenschaft: Evaluationen tragen dazu bei, das Wissenschaftssystem zu legitimieren. Die Evaluation ist auf die Wissenschaft als Lieferant von wissenschaftlichen Methoden/Erkenntnissen angewiesen.

Öffentlichkeit: Evaluatoren müssen nicht mit der Öffentlichkeit in Kontakt treten. Ein demokratisch angelegter Prozess sieht jedoch von Anfang an die Einbindung der Beteiligten und Betroffenen (Stakeholder) vor. (vgl. Widmer 2000, S. 83f.)

Evaluationen stehen im Spannungsverhältnis zwischen Stakeholdern und dem wissenschaftlichen Anspruch. Evaluatoren werden zunächst mit den Erwartungen der Auftraggeber und in Folge mit denen der Betroffenen konfrontiert. Beide verfolgen bestimmte, teils unterschiedliche Ziele und haben auch unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Ergebnisse. Evaluation ist aber nicht eine reine Dienstleistung für/zugunsten des Auftraggebers, damit Legitimität geschaffen wird bzw. ein Projekt in der Öffentlichkeit Akzeptanz findet. Evaluationen sind auch den eingebundenen Beteiligten/Stakeholdern und nicht nur dem Auftraggeber gegenüber verpflichtet, der die finanziellen Mittel dafür aufbringen muss, wenn auch die Wirkungen sehr wohl bezüglich der Stakeholder untersucht werden sollen. Die

Ergebnisse müssen daher valide und nachvollziehbar dargelegt werden. Neben diesen beiden Ansätzen muss Evaluation aber auch dem wissenschaftlichen Anspruch genügen. Die Berichte müssen seriös und glaubwürdig nach wissenschaftlichen Kriterien erarbeitet werden. (vgl. Sedlacek 2004, S. 66)

Im Rahmen von Evaluationen wird immer wieder von **Stakeholdern** gesprochen: Stakeholder sind Gruppen/Akteure, die eine Rolle und Interesse an den Zielen und der Umsetzung eines Programms oder Projekts haben. Damit sind die Zielgruppen gemeint, direkt Betroffene, Verantwortliche für die Planung, Finanzierung, etc. (vgl. Nabris 2002, S. 50) Die richtigen Stakeholder in ausreichender repräsentativer Zahl zu finden ist schwierig und muss mit dem Auftraggeber abgestimmt werden. Denn die Variation an Interessen soll ja abgebildet werden und nicht nur eine einseitige Sichtweise der Strukturen und Prozesse. Nicht immer werden auch die Ergebnisse „akzeptiert“ sondern geleugnet. Daher ist es wichtig, dass sich Evaluatoren sowohl bei quantitativen als auch qualitativen Aussagen auf Datenmaterial berufen, das diese Aussagen untermauert bzw. argumentativ stützt.

Folgende Stakeholder werden im Rahmen einer Evaluation identifiziert:

- Auftraggeber
- Geldgeber der Evaluation/des Auftrags
- Geldgeber des zu evaluierenden Projekts/Programms
- Programmleiter/-manager/-mitarbeiter
- Diverse Zielgruppen des Projekts/Programms (nehmen direkte Wirkungen wahr)
- Evaluationsteam
- Betroffene (nehmen die indirekten Wirkungen des Projekts/Programms wahr)

Je nachdem, welche Stakeholdergruppe man betrachtet, werden auch unterschiedliche Interessen vertreten: Der Geldgeber ist am effizienten Mitteleinsatz interessiert. Der Projektleiter an der Legitimität seiner Arbeit, damit er seinen Arbeitsplatz weiter behält und weitere Projektaufträge erhält. Die Zielgruppen des Programms sind an den positiven Wirkungen und Maßnahmen interessiert. Diese unterschiedlichen Interessensansätze bedingen nun auch Konflikte/Spannungen im Rahmen eines Evaluationsvorhabens. Darum ist es von besonderer Bedeutung, dass die verschiedenen Stakeholder auch in der Evaluation von vorn herein Berücksichtigung finden. (vgl. Brandt 2007, S. 164ff.)

Um die Akzeptanz und das Lernen aus den Ergebnissen seitens der Auftraggeber und Stakeholder zu erhöhen, wird folgende Vorgangsweise empfohlen:

- Die Stakeholder müssen in allen Phasen der Evaluation aktiv/partizipativ eingebunden werden. Ihre Bedeutung für das Ergebnis ist ihnen zu kommunizieren. Sie sollen sich sowohl positiv als auch negativ (wenn es angebracht und notwendig ist) einbringen.
- Der Teamgedanke muss innerhalb des Evaluationsprozesses aufgebaut werden. Kompromissbereitschaft muss bei Bedarf geschaffen werden. Aber auch die individuellen eigenen Bedürfnisse der Stakeholder (bzw. der verschiedenen Interessensgruppen) dürfen nicht vereinheitlicht werden, sondern dürfen bestehen bleiben.
- Die Ergebnisse dürfen nicht nur dem Auftraggeber zur Verfügung gestellt/präsentiert werden, sondern müssen allen Beteiligten als Abschluss kommuniziert werden.

(vgl. Brandt 2007, S. 177ff.)

Aufgaben und Kompetenzen des **Evaluators**:

Er dient als „facilitator“, der die Rolle eines Moderators im Prozess übernimmt. Der Evaluator sollte soziale und fachliche Kompetenz mitbringen. (vgl. Bortz & Döring 2006, S. 103f.) Neben wissenschaftlichen und methodischen Fachkenntnissen sind die Sozialkompetenzen bei der Auswahl der Evaluatoren von besonderer Bedeutung. Gerade bei formativen Evaluationen ist auf das Vorhandensein aller drei Kompetenzen zu achten. Kommunikative und organisatorische Fähigkeiten müssen eingebracht werden sowie die Bereitschaft des Evaluators zur Selbstreflexion. (vgl. Brandt 2007, S. 186). Die Rolle des Evaluators im Prozess wird geprägt von drei Faktoren:

- Wie ist der Evaluator in der Analyse eingebunden – intern oder extern?
- Welche Rolle nimmt der Evaluator ein – wissenschaftlicher Gutachter, Berater, Moderator?
- Welche Zielsetzungen und Erfordernisse sind der Evaluation zu Grunde gelegt?

Vergleiche dazu auch die Methodenarten in Punkt 3.3.4.

3.3.6. Der Nutzen der Evaluation

Warum werden Evaluationen durchgeführt? *„Sie werden durchgeführt, um die Qualität [...] zu verbessern, um aus den Evaluationsresultaten Hinweise zu gewinnen, wo etwas verbesserungsbedürftig ist und wie es verbessert werden kann.“* (Kromrey 2000, S. 251)

Folgenden Nutzen kann man aus Evaluationen ableiten:

- Wie vorher erläutert, können Evaluationen preformativ in der Planungsphase eingesetzt werden, um die geplanten Schritte/Ziele zu überprüfen und noch Fehler in der Planung auszubessern. Im Ablaufprozess selbst, also während der Implementierung, werden Evaluationen formativ eingesetzt, um den laufenden Prozess zu steuern. Überprüft wird, ob die Zeitpläne eingehalten werden, ob die Ressourcen ausreichend geplant wurden bzw. zur Verfügung stehen, ob die Beteiligten/Stakeholder einen Nutzen daraus ziehen können, welche Konflikte aufgetreten sind und wie diese vermieden werden können, ob die Kommunikation zwischen den Akteuren funktioniert.
- Die Zielerreichung zählt zweifelsohne zu einem der wichtigsten Untersuchungspunkte der Evaluation. Hierbei werden Soll-Ist-Vergleiche angestellt.
- Ziele und Maßnahmen lösen auch Wirkungen aus. Diese Wirkungen werden sehr stark ins Visier der Evaluationen genommen. Egal ob intendiert oder nicht intendiert. Eine Gesamtbilanz aller ausgelösten Wirkungen eines Projektes bzw. Programms stellt die positiven und negativen Wirkungen gegenüber.
- Evaluationen gehen über die Betrachtung von Monitoring hinaus, wo Hauptaugenmerk darauf gelegt wird, ob man noch auf dem richtigen Weg ist, also mit den zur Verfügung stehenden Mitteln in einer definierten Zeit die geplanten Ziele erreicht hat. Evaluation geht einen Schritt weiter und fragt nach, ob der eingeschlagene Weg überhaupt der richtige ist, um die gewünschten Wirkungen am Ende zu erzielen. Ergebnis einer Evaluation kann auch sein, dass man eigentlich einen anderen Weg einschlagen sollte als geplant.

Nicht immer können erhobene Wirkungen dem analysierten Projekt selbst zugeschrieben werden. Genau hier setzt auch Evaluation an, indem es die Kausalitätsfrage stellt – welche Wirkungen haben welche Ursachen.

(vgl. Stockmann 2007, S. 35f.)

Evaluationen machen nur dann Sinn/bringen einen Nutzen, wenn die Ergebnisse auch genutzt werden. Folgende Faktoren sind der Nutzung von Evaluationsergebnissen förderlich:

- Die Ergebnisse müssen relevant für die Entscheidungsträger, Auftraggeber und/oder für die Stakeholder sein.
- Die Einbeziehung der Stakeholder in den gesamten Ablauf ist von besonderer Bedeutung.
- Die Glaubwürdigkeit, Unabhängigkeit und Professionalität des externen Evaluators muss gegeben sein.
- Die Ergebnisse müssen kommuniziert werden (in Bezug auf Zeitnähe, Häufigkeit, Methodik).
- Unterstützend für die Nutzung der Ergebnisse müssen Handlungsempfehlungen entwickelt werden.

(vgl. Stockmann 2006, S. 277)

3.4. Ablauf einer Evaluation

Zu Beginn einer Evaluation ist es sinnvoll die „5-W-Fragen“ zu beantworten, um den genauen Zweck der Analyse herauszufinden, den Zeitpunkt für die Evaluation zu wählen – z.B. Ex-post-Evaluation, den genauen Gegenstand der Evaluation zu definieren, die Beteiligten „Stakeholder“ festzuhalten, die im Rahmen der Evaluation wichtige Player sind und mitarbeiten sollen, sowie die Methoden der Evaluation festlegen – z.B. prozessorientiert. Die „5-W-Fragen umfassen folgende Fragewörter:

- Wozu? (Evaluationszweck)
- Wann? (Evaluationszeitpunkt)
- Was? (Evaluationsgegenstand)
- Wer? (Evaluationsbeteiligte)
- Wie? (Evaluationsmethoden)

(vgl. Hummelbrunner 2004, S. 4)

Ein typischer Ablauf einer Evaluation beginnt mit der Informationssammlung, führt dann eine Bewertung der Daten durch, stellt Wirkungen und Ursachen dar, um Entscheidungen daraus zu abzuleiten.

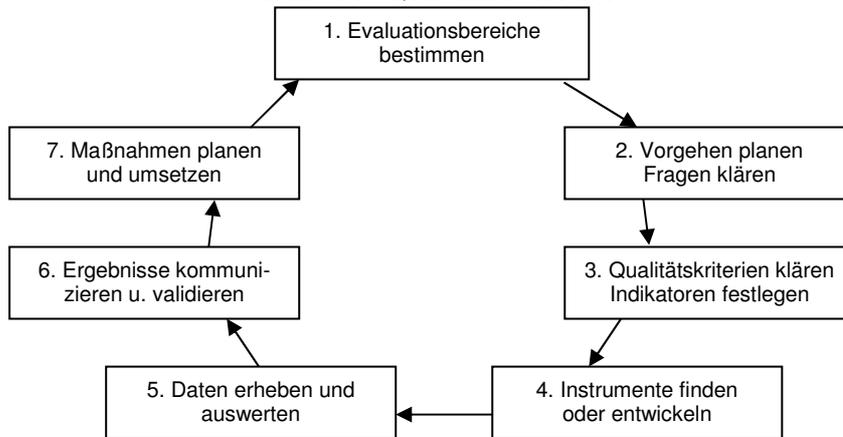
Im Detail werden folgende Schritte im Zuge einer Evaluation durchlaufen:

- Vertragsverhandlungen mit dem Auftraggeber
- Organisation der Evaluation (Auswahl des Teams, Vorbereitungen)
- Identifikation der Stakeholder (Bestimmung der Leistungsnutzer, Interessentengruppen, Nutzen und Risiken für einzelne Personen und Organisationen etc.)
- Einrichtung von Zirkeln zur gemeinsamen Rekonstruktion des Sinnzusammenhangs der zu evaluierenden Maßnahmen
- Rekonstruktionsprozess (Einbindung der Stakeholder, Spiegelung von Erfahrungen und Dokumentation, Literaturinput etc.)
- Konsensbildung (Identifikation der zentralen Anforderungen, Bedürfnisse, Ansprüche und Überführung in eine gemeinsame Position)
- Prioritätensetzung (Partizipative Festlegung des weiteren Vorgehens)
- Informationssammlung (Erhebung zusätzlicher Daten, die für den weiteren Prozess benötigt werden)
- Vorbereitung und Durchführung der abschließenden Verhandlungen (Aufbereitung der Ergebnisse, Auswahl der Gesprächspartner, Präsentation und Moderation etc.)
- Berichterstattung und Neustart des Evaluationsprozesses

(vgl. Meyer 2007, S. 151)

Die folgende Abbildung (vgl. Abbildung 24) zeigt den schematischen Ablauf/Kreislauf einer Evaluation von der Planung der Evaluation zur Durchführung und Umsetzung der Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse.

Abb. 24: Der Kreislauf der Qualitätsevaluation



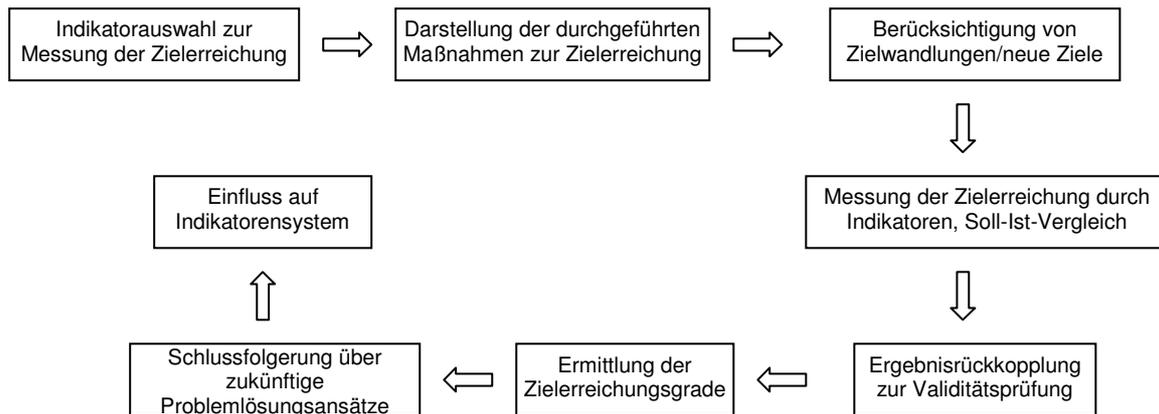
Quelle: Büeler 2000, S. 277, eigene Darstellung im Juli 2008.

Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung einer Evaluation ist, dass unterschiedliche Ziele von Evaluationen auch die Anwendung von unterschiedlichen Verfahren notwendig machen. Zu Beginn der Evaluation ist die exakte Zielbestimmung daher unerlässlich. Vor allem wenn neben der externen Begleitung auch das Instrument der Selbstevaluation eingesetzt wird. Nachdem Evaluation als wissenschaftliche Analyse gilt, ist auf die Objektivität des Ablaufs bzw. des Verfahrens zu achten. Das heißt, dass vorab eine genaue Planung den Gegenstand der Evaluation genau beschreibt und die Ziele definiert werden. Das Evaluationsdesign ist schriftlich mit dem Auftraggeber bzw. den Beteiligten festzuhalten. (vgl. Röbbcke & Simon 2001, S. 15, 117)

Zu Beginn ist ein Treffen aller Beteiligten einzuberufen, um den Zweck der Evaluation genau zu definieren. Auch Partnerorganisationen sind einzubeziehen. Auf die Zusammensetzung des Evaluationsteams sollte geachtet werden (Mischung nach Herkunft, Geschlecht, professioneller Hintergrund/Branche, Erfahrungen,...). Nur unabhängige/externe Evaluatoren können neue Sichtweisen einbringen. Auf die zukünftige Akzeptanz der Beteiligten für die Ergebnisse der Evaluation ist zu achten. Interne Evaluationen machen dann Sinn, wenn es unabdingbar ist, die beteiligten Organisationen, die lokalen/regionalen Gegebenheiten und das Projekt zu kennen, um eine bessere Rückkopplung der Ergebnisse der Evaluation zu ermöglichen. Direkt Projektverantwortliche sollen aber nicht Teil des internen Evaluationsteams sein. Der Projektleiter/-verantwortliche soll lediglich die Evaluation mit Informationen unterstützen. Dem Lernen aus Erfahrung soll mehr Bedeutung beigemessen werden als der Kontrollfunktion einer Evaluation. Ein Evaluationsteam besteht im Idealfall aus mindestens zwei Personen, die die Qualifikation bzw. Fachwissen mitbringen und die administrative und interdisziplinäre Arbeit gewohnt sind. Der Gender-Aspekt wird in das Evaluationsprojekt eingebunden. Die richtige Auswahl der Beteiligten im Prozess ist von Bedeutung für das Ergebnis bzw. die Umsetzung der Erkenntnisse aus der Evaluation. (vgl. EZA O.J., S. 7ff.)

Die Definition von Zielen zu Projektbeginn ist unerlässlich, damit vor allem Ex-post-Evaluationen Sinn machen. Folgende Schritte dargestellt in Abbildung 25 werden im Rahmen dieser Evaluationen durchlaufen, von der Auswahl der Indikatoren über die Messung, Bewertung hin zu den Schlussfolgerungen zur Problemlösung.

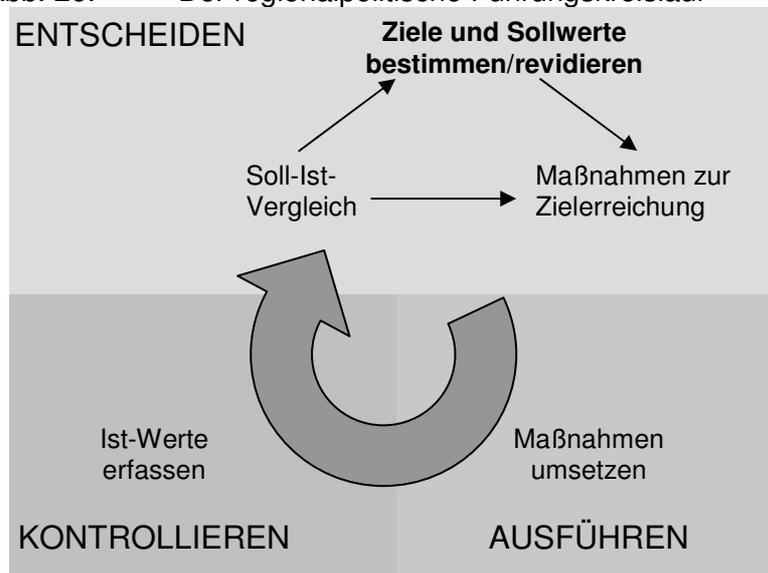
Abb. 25: Möglicher Ablauf einer flexiblen Ex-post-Erfolgskontrolle



Quelle: Sailer 2002, S. 67, eigene Darstellung im Juli 2008.

Das Denken in Kreisläufen ist typisch für Planungen. Zu Beginn werden Ziele/Sollwerte bestimmt und Maßnahmen zur Zielerreichung definiert. In Phase zwei werden die Maßnahmen umgesetzt. Zu guter Planung gehört in Phase 3 auch die „Kontrolle“ bzw. Evaluation, die die Istwerte den Sollwerten gegenüberstellt. Aufgrund der Ergebnisse/Empfehlungen kann der Projektleiter die Ziele revidieren (vgl. Abbildung 26). Die Umsetzung der Empfehlungen der Evaluationen ist aber nicht zwingend vorgeschrieben. Im Vergleich dazu bildet die Umsetzungsphase einen integrierten Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems (vgl. dazu Kapitel 4).

Abb. 26: Der regionalpolitische Führungskreislauf



Quelle: Scherer 2003, S. 50.

Im Rahmen des Evaluationsablaufs werden folgende Fragen gestellt und beantwortet:

- Welche Ziele werden mit dem Projekt/Programm verfolgt?
- Welche Interessen verfolgen die Beteiligten (Stakeholder)?
- Welche Kompetenzen/Erfahrungen bringen die Projektbeteiligten/Projektleiter/-team ein?
- Wie sehen die organisatorischen Strukturen im Rahmen des Projektes aus?
- Funktioniert die Zusammenarbeit und Kommunikation im Projektteam/zwischen den Beteiligten?
- Stehen genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um das Projekt/Programm durchzuführen?

- Ändern sich wichtige Strukturen/Voraussetzungen während des Programmablaufs?
- Funktioniert das Projekt-/Programmmanagement?
- Harmonisieren die eingesetzten Planungs- und Steuerungsinstrumente mit den benötigten, um Probleme lösen zu können?

(vgl. Stockmann 2003)

3.5. Grenzen der Evaluation

Das Problem der Umsetzung von Evaluationen liegt darin, dass Evaluationen teilweise noch nicht als Bestandteil eines Projektes gesehen werden, sondern als separat zu finanzierende Zusatzmaßnahme gegen Ende eines Projektes. Evaluationen erfordern ein gewisses Maß an Kritikfähigkeit von den Auftraggebern bzw. Beteiligten, weil im Rahmen von Evaluationen auch Fehler aufgedeckt werden. Beispielsweise wurden Entscheidungen falsch getroffen. Dadurch entstehen Wirkungen, die nicht beabsichtigt waren. Ziel jedes Projektes ist, die finanziellen und personellen Ressourcen optimal einzusetzen und positive Wirkungen zu erzielen. Dies gelingt nur, wenn die Beteiligten in einem Evaluationsverfahren bereit sind, die erarbeiteten Ergebnisse auch anzunehmen. Egal ob positiver oder negativer Natur. Oftmals werden die Ergebnisse dahingehend untersucht, was man im Projekt falsch gemacht hat. Besser wäre zu definieren, was man aus der Evaluation lernen kann, um es beim nächsten Mal besser machen zu können. Evaluationen dienen also nicht dazu, Fehler aufzudecken und „Schuldigen“ diese Fehler zuzuschreiben, sondern einen Lernprozess für die Zukunft einzuführen.

Während die Sinnhaftigkeit von Qualitätsmanagementsystemen im Bereich der Wirtschaft, also der Einsatz in Unternehmen, unumstritten zu sein scheint, weil der Konkurrenzdruck am freien Markt Qualität erzwingt, wird im öffentlichen Sektor die Umsetzung von Qualitätsmanagementmaßnahmen noch eher als „Kostenfaktor“ gesehen. Die Instrumente Controlling, Benchmarking, Monitoring oder Evaluation können ebenso gute Analysen liefern und die Qualität der Arbeit steigern. Im Gegenteil, Kosten sollen dadurch gesenkt werden, weil Fehlentwicklungen vermieden werden.

Evaluationen dienen Akteuren, die Projekte bearbeiten, als Analyseinstrument, mit dem sie die eigene Arbeit bewerten können. Sie zielen darauf, selbst zu lernen und in Folge steuernd eingreifen zu können. Werden Evaluationen intern durchgeführt, so können Evaluatoren zu Moderatoren der eigenen Prozesse werden.

Evaluationen bleiben manchmal in der „Analysephase“ stecken. Die Evaluationsergebnisse umzusetzen sollte zwingender Bestandteil der beauftragten Evaluation sein. Daher ist schon beim Design der Evaluation festzulegen, wem die Ergebnisse präsentiert werden sollen, wer die Nutzer der Analyse und Bewertung sind. Dies können die Auftraggeber selbst sein, aber auch die Beteiligten im Projekt/Programm, also die Stakeholder.

Teilweise werden Evaluationen als Prüf- und Kontrollinstrumente verstanden. In erweiterter Sicht dienen sie den Akteuren der Selbststeuerung. Evaluationen befassen sich nicht nur mit „harten“ Indikatoren wie z.B. monetären Größen, sondern auch mit qualitativen Kriterien.

Der externe Evaluator gilt zwar als Unabhängiger, läuft aber in der Evaluation Gefahr, vom externen Experten zum intern involvierten Akteur zu werden. Er muss sich also immer seine Rolle vor Augen halten und selbst beobachten.

Der Ablauf und die Methoden der Evaluationen erscheinen zwar logisch, trotzdem können folgende Unklarheiten/Probleme auftreten:

- Die Evaluationsziele werden unklar formuliert.
- Die Zielvorstellungen in der Planung sind vage und unerfüllbar.
- Die Definition von Projekterfolg wird nicht erstellt.

- Die Stakeholder leisten Widerstand.
- Die Wirkungen sind nicht (direkt) zuordenbar.
- Die Darstellung und Identifikation der gesamten Wirkungen ist erschwert.
- Evaluationen sollen nur eine Legitimations- oder Alibifunktion erfüllen.
- Einer Knappheit an Mitteln im Programm stehen relativ hohe Evaluationskosten gegenüber.

(vgl. Holzinger 1993, S. 35)

Erfolge und Wirkungen im Bereich der Raumordnung/Regionalentwicklung werden laut Hoffmann erst langfristig sichtbar. Erst nach 5 bis 10 Jahren treten die zu evaluierenden Wirkungen ein. Dies steht jedoch den Erwartungen der Politik entgegen, die innerhalb einer Legislaturperiode die Erfolgskontrolle „am Tisch“ haben wollen. Weiters sieht er als Problem von Evaluationen in der Regionalentwicklung, dass „fast alles mit allem zusammen hängt“. Nicht immer können Schlussfolgerungen bezüglich Wirksamkeit von Instrumenten gezogen werden. (vgl. Hoffmann 2004, S. 95)

Röbbecke und Simon stellen als These des Umsetzungserfolges auf: *„Der Nutzen der von den Gutachtern ausgesprochenen Empfehlungen hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Institute Evaluationen als einen Lernprozess begreifen.“* (Röbbecke & Simon 2001, S. 125) Holzinger ist der Auffassung, dass rein ergebnisorientierte Evaluationen nicht immer Sinn machen. Wirkungskontrollen müssten durch Prozesskontrollen ergänzt werden. (vgl. Holzinger 1993, S. 23)

Evaluationen sind nicht immer leicht in ein Unternehmen oder einen Prozess zu implementieren. Sie können auch „unbequeme“ Konsequenzen nach sich ziehen. Eine breit angelegte Partizipation der Beteiligten führt zu höheren Umsetzungswahrscheinlichkeiten bzw. weniger Ablehnung der Ergebnisse. Das bedeutet, dass ein höherer zeitlicher und organisatorischer Aufwand für die Einbindung möglichst vieler Betroffener (Stakeholder) auch zu mehr Akzeptanz führt. Somit besteht ein höherer Nutzen der Umsetzung. (vgl. Röbbecke & Simon 2001, S. 133)

Auftraggeber meinen, bereits das Ergebnis zu kennen und lassen sich durch Ergebnisse nicht überraschen. Teilweise kennen die Auftraggeber die Schwächen in Projekten, handeln aber nicht sofort, wenn sie diese zumindest im Unterbewusstsein bemerken. Die eingesetzten Methoden der Evaluationen werden kritisiert. Jeder Akteur im Rahmen von Evaluationen (auch die Stakeholder) sieht sich als „Methodenexperte“.

Im Rahmen der Durchführung kann der Evaluator auf einige Probleme stoßen, die nicht vorhersehbar/geplant waren: Das zugesagte Datenmaterial wird nicht zur Verfügung gestellt. Die einzubeziehenden Akteure können nicht aktiviert werden, etc. All diese Probleme müssen vom Evaluator dokumentiert werden, um spätere Vorwürfe entkräften zu können. Die Durchführung der Evaluation hat unparteiisch zu erfolgen. Der Evaluator muss fair mit den Beteiligten umgehen und darf sich nicht „auf eine Seite stellen“. Dies betrifft sowohl den Prozess als auch das Ergebnis/den Bericht.

4. Qualitätsmanagementsysteme im Profit-Bereich und Vergleich zum Non-profit-Bereich

Wie schon der Titel der Diplomarbeit besagt – von der Evaluation zum Qualitätsmanagementsystem in der Regionalentwicklung – wird nun zum besseren Verständnis der Begriff des Qualitätsmanagements näher erläutert. Kapitel 3 ist bereits auf das Instrument der Evaluation eingegangen, das im öffentlichen Sektor Anwendung findet. Nun werden Qualitätsmanagementsysteme erläutert, die im Unternehmensbereich (Profit-Sektor), teilweise bereits abgewandelt auch im Non-profit-Bereich eingesetzt werden. Die Erläuterungen rund um den Qualitätsbegriff dienen genauso wie das Kapitel 3 dazu, um im Kapitel 5 die Anwendung im Rahmen des LEADER-Programms darzustellen und Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Anwendbarkeiten analysieren zu können.

Wirtschaftsunternehmen greifen nicht auf Evaluationen zur Ziel- und Wirkungsüberprüfung zurück, weil sie andere Steuerungs- und Qualitätsmanagementinstrumente benötigen. Umgekehrt entdeckt aber der öffentliche Sektor mehr und mehr die Instrumente des modernen Qualitätsmanagements aus der Privatwirtschaft. (vgl. Stockmann 2007, S. 71) Bereits seit den 90er Jahren „kopiert“ der öffentliche Sektor Managementmodelle aus dem Non-profit-Bereich. Nur teilweise werden die für diesen Sektor entwickelten Modelle erfolgreich auf den Non-profit-Bereich umgelegt. Die Ergebnisse sind nicht immer zufriedenstellend. Der Grund liegt eben darin, dass beide Sektoren unterschiedliche Strukturen aufweisen. Regionen und deren öffentliche Einrichtungen sind nicht mit Wirtschaftsunternehmen vergleichbar. Sie sind nur teilweise auf Gewinn ausgerichtet. Deshalb lassen sich die dort angewandten Qualitätsmanagementsysteme nicht 1:1 auf die Regionalentwicklung übertragen, aber Ziele, Vorgangsweise, Methodiken in abgewandelter Form anwenden. Die folgende Tabelle stellt die Unterschiede zwischen Profit- und Non-profit-Organisationen dar.

Tab. 10: Unterschiede zwischen Profit- und Non-profit-Organisationen

Profit-Organisationen	Non-profit-Organisationen
<ul style="list-style-type: none"> • Gewinnerzielungsabsicht, Handeln zum eigenen Nutzen • Finanzierung über für Produkte u./o. Dienstleistungen erzielte Preise • Klares Oberziel (z.B. Gewinnmaximierung) • Eindeutige Messgrößen (z.B. Gewinn, Dividende, Shareholdervalue) • Offener Wettbewerb • Freie Wahl des Anbieters • Produkte und Dienstleistungen • Eindimensionale Produzenten-Kunden-Beziehung 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Gewinnerzielungsabsicht, Nutzen für andere • Finanzierung über kollektive Entgelte (z.B. Steuern, Beiträge, Spenden) • Komplexe Zielsysteme • Messgrößen müssen bestimmt werden (variabel, multidimensional) • Teilweise gar kein, oft eingeschränkter Wettbewerb • Teilweise gar keine, oft eingeschränkte Wahl des Anbieters • Dienstleistungen • Mehrdimensionale Ebenen-Beziehungen (u.a. Geldgeber, Auftraggeber, Produzenten, Adressaten)

Quelle: Stockmann 2007, S. 104, eigene Darstellung im Juli 2008.

„Qualität“ ist ein moderner Begriff, den man gerne anwendet. Jeder Kunde und Produzent wünscht sich Qualität in den Produkten und den Dienstleistungen, auf der einen Seite beim Verkauf, auf der anderen Seite beim Einkauf. Was versteht man unter guter Qualität? Und was ist mit Qualitätssicherung gemeint? Um diese Begriffe zu verstehen, wird im Rahmen dieses Kapitels zuerst der Qualitätsbegriff erläutert. Im Anschluss daran werden die Qualitätsmanagementinstrumente aus dem Profit-Bereich dargestellt, wobei vor allem die Modelle des Total Quality Managements (TQM) bzw. die Balanced Scorecard (BSC) ausführlicher erläutert werden. (vgl. Heiner 1998, S. 68ff.)

Um die Unterschiede zwischen den Methoden des Profit-Bereichs und denen des Non-profit-Bereichs verstehen zu können, muss auch von den Unterschieden der Akteure gesprochen werden. Evaluationen verfolgen den Stakeholder-Ansatz, Qualitätsmanagementinstrumente

aus dem Unternehmenssektor den Shareholder-Ansatz. Was versteht man unter Stakeholdern? Darunter versteht man Personen, die am Projekt oder Programm direkt beteiligt sind oder am Ablauf interessiert, bzw. die von den Auswirkungen, Zielen oder Ergebnissen betroffen sind. Stakeholder wollen die Projekt- bzw. Programmziele mitbestimmen und am Verlauf teilhaben. Spricht man von den Stakeholdern, so meint man die „Beteiligten“ im Projekt oder Programm. Im Vergleich dazu der Shareholder-Ansatz, der zwar den Kunden in den Vordergrund stellt, jedoch im Wesentlichen den Unternehmenserfolg gegenüber dem Geldgeber als Ziel hat. Unternehmen arbeiten gewinnorientiert und nicht für die Gunst der Allgemeinheit. Das englische Wort „share“ bedeutet Aktie bzw. Aktionär. (vgl. Drews & Hillebrand 2007, S. 187)

4.1. Begriffsdefinitionen

Im Folgenden werden die Begriffe Qualität, Qualitätsmanagement, Qualitätssicherung definiert sowie weitere wichtige Aspekte zum Begriff der Qualität erläutert.

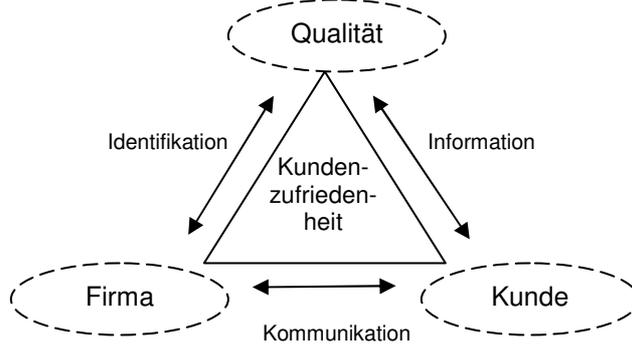
4.1.1. Begriff Qualität

Das Wort „Qualität“ stammt aus dem Lateinischen und bedeutet: Qualis=Beschaffenheit eines Gegenstandes, Qualitas=Verhältnis zu den Dingen. (vgl. Zollondz 2006, S.8f)

Der Begriff der Qualität stammt nicht aus der Neuzeit – wie man vielleicht meinen könnte – in Zusammenhang mit der Industrialisierung. Nein, er stammt bereits aus dem Altertum. Würde man Qualität anhand einer Formel erklären wollen, so wäre Qualität = Technik + Geisteshaltung. Der Qualitätsbegriff umfasst nicht nur die Produkte oder Dienstleistungen allein, sondern auch die Gesamtheit der Merkmale jener Leistungen, die dem Kunden angeboten werden und das Zusammenwirken dieser Leistungen. Die Wünsche der Kunden werden vorrangig behandelt. Kommunikation innerhalb und außerhalb des Unternehmens gehört zu gutem Qualitätsmanagement. (vgl. Kamiske & Brauer 2002, S. 60) Unter Qualität kann man also die Erfüllung der Kunden-Erwartungen verstehen. (vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 134) Oder anders ausgedrückt *„Qualität ist die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalsausprägungen) bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen.“* (Stockmann 2002, S. 210)

„Qualität ist die Erfüllung der Anforderungen und Erwartungen unserer Kunden. Der Kunde entscheidet über unsere Qualität.“ (Benes et al. 1997, S. 75) D.h. der Kunde muss davon überzeugt sein, dass die Qualität des Produkts der einen Firma besser ist als die der anderen Mitbewerber und muss darüber informiert sein. Deshalb muss das Unternehmen wissen, welche Qualität der Kunde benötigt. In anderen Worten ausgedrückt: Kunde und Produzent müssen in Kommunikation treten und über Wünsche, Anforderungen und tatsächlich produzierte Qualität Bescheid wissen. Der Kunde wird dann zufrieden gestellt, wenn ihm die Qualität geboten wird, die er benötigt. Diese Konstellation lässt sich anhand des folgenden didaktischen Dreiecks darstellen (vgl. Abbildung 27).

Abb. 27: Didaktisches Dreieck der Kundenzufriedenheit



Quelle: Mohr 2004, S. 49, eigene Darstellung im Juli 2008.

Reinhard Stockmann geht noch einen Schritt weiter in der Definition von Qualität. Sie hängt nicht nur vom subjektiven Nutzerverhalten ab, sondern auch „...vom jeweiligen situativen Kontext, den kulturellen Besonderheiten und auch der Art des Produkts...“ (Stockmann 2002, S. 210) Als Beispiel nennt er die Qualität des Trinkwassers in einem Nomadenzelt in der Wüste im Vergleich zum Trinkwasser in europäischen Hotels. Ein Tourist würde die Trübheit von Trinkwasser in heimischen Hotels nie akzeptieren. In einem Zelt in Somalia würde er andere Qualitätskriterien festlegen und akzeptieren. Was für ein und denselben Kunden in zwei unterschiedlichen Situationen gilt, muss nicht immer identisch sein. Die Begriffsdefinition wird noch schwieriger, wenn die Qualität des Gesamtangebots und nicht nur des Produkts alleine beurteilt wird: Die Präsentation, die Einführung des Kunden in die Handhabung, das Serviceangebot, die termingerechte Leistungserbringung, die ökologische Verträglichkeit, die gesundheitliche Unbedenklichkeit, die politische Korrektheit und der Preis bestimmen die Qualität.

„Als Qualität wird die Beschaffenheit einer Leistung definiert. Der Qualitätsbegriff ist damit grundsätzlich neutral, kann aber positiv oder negativ beurteilt werden. Weiters ist Qualität eine kontinuierliche Größe, d. h. sie ist nicht entweder vorhanden oder nicht vorhanden. Ferner ist Qualität nicht absolut, sondern nur im Vergleich zu einem Bewertungsmaßstab bestimmbar (d. h. relativ).“ (Pechlaner & Fischer 2006, S. 73)

- „Qualität ergibt sich aus einem Vergleich zwischen erwarteter und erbrachter Dienstleistung.“
- Qualität bedeutet die Erfüllung von Anforderungen, wobei der Kunde über die Erfüllung entscheidet.
- Nicht zuletzt beeinflusst selbstverständlich der Preis die Qualitätsbeurteilung.“

(Pechlaner & Fischer 2006, S. 98)

Der Kunde bestimmt den Qualitätsbegriff subjektiv. Qualität ist mit einer Vielzahl von Faktoren verbunden. Deshalb ist Qualität auch nicht als physikalische Größe eindeutig messbar. Qualität kann nicht durch einen binomen Begriff ja/nein beschrieben werden. Nicht nur die technische Komponente bestimmt den Qualitätsbegriff. (vgl. Benes et al. 1997, S. 119)

„Als Qualität im engeren Sinn soll die Funktionalität des Produktes im Sinne von „fit for use“ verstanden werden. Qualität im weiteren Sinn soll dasjenige bezeichnen, was der Kunde bekommen möchte, d.h. wofür er zu bezahlen bereit ist.“ (Benes et al. 1997, S. 136)

Qualität ist einerseits mit der Beschaffenheit des Produkts an und für sich verbunden. Ein Ziegel muss z.B. eine genau definierte Größe vorweisen. Andererseits geht es auch um die Kaufabwicklung bzw. die Eignung/Nützlichkeit des Produkts. Zu beachten ist, dass die Erwartungen von Kunde zu Kunde unterschiedlich sind bzw. sich mit der Zeit ändern, also nicht konstant bleiben. Weiters hängt der Kundenwunsch auch von dem ihm für den Kauf des Produkts oder der Dienstleistung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ab. Der Markterfolg eines Unternehmens hängt folglich von Produkt- und Prozessqualität ab. (vgl. Benes et al. 1997, S. 116ff.)

Der Qualitätsbegriff wird im heutigen Verständnis nicht nur für Produkte, sondern auch für Dienstleistungen und Prozesse verstanden. Folgende drei Qualitätsdimensionen eignen sich zur Erklärung:

- **Strukturqualität** (untersucht die Organisationsform des Unternehmens, die Qualifikation der Mitarbeiter, die Verfügbarkeit von Ressourcen)
- **Prozessqualität** (untersucht, wie die Akteure miteinander umgehen und die Arbeitsschritte umsetzen)
- **Ergebnisqualität** (untersucht den Zustand, der beim Kunden durch das Produkt oder die Dienstleistung hervorgerufen wird, z.B. Verbesserung des Gesundheitszustandes)

(vgl. Meinhold 1998, S. 26f.)

Qualität aus technischer Sicht wurde früher mittels objektiven Kriterien beurteilt, die unabhängig vom Prüfer waren. Setzt man z.B. die Lebensdauer als Normierungsgröße an, so ist diese Zahl auch einer subjektiven Beurteilung zu unterziehen. So wird z.B. ein Küchengerät nur eine begrenzte Lebensdauer aufweisen und der Kunde akzeptiert, dass das Gerät nach einigen Jahren repariert werden muss. Im Vergleich dazu die Lebensdauer bzw. fehlerfreie Funktion eines Herzschrittmachers. Hier akzeptiert der Patient keinen Ausfall. Die Toleranz eines Fehlers ist wesentlich geringer. Diese beiden Beispiele zeigen, dass Qualität sowohl einer objektiven als auch subjektiven Bewertung unterzogen werden sollte. Die absolut fehlerfreie Funktion war einst das Maß der Qualität. Das hat sich in den letzten Jahren jedoch gewandelt. (vgl. Stockmann 2002, S. 209)

4.1.2. Begriff Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement wird definiert als „...aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zur Leitung und Lenkung einer Organisation bezüglich Qualität.“ (Kamiske & Brauer 2002, S. 60)

Der Begriff des Qualitätsmanagements befasst sich damit, „...den Nutzen eines Produkts/ einer Dienstleistung festzulegen, zu gestalten und ständig zu verbessern sowie die weitgehende Fehlerfreiheit zu gewährleisten.“ (Stockmann 2002, S. 211) Im Rahmen des Qualitätsmanagements werden die Qualitätspolitik, die Ziele und die Verantwortungen festgelegt. Der Prozess des Qualitätsmanagements wird dabei in 4 Schritte unterteilt: Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung, Qualitätsverbesserung.

a) Qualitätsplanung

Zuerst werden die Qualitätsziele und die Qualitätskriterien sowie die Schritte für die Umsetzung der Ziele definiert bzw. festgelegt. Die Bedürfnisse der Kunden und deren Erwartungen an den Produkten und Dienstleistungen müssen bekannt sein. Eine Erhebung ist daher notwendig. Im Anschluss daran werden Produktionsprozesse geplant, um neue verbesserte Leistungen in Bezug auf die Erwartungen der Kunden zu definieren. Die Qualitätsplanung umfasst alle Bereiche eines Unternehmens: von der Marktforschung, Produktentwicklung, bis zur Produktionsplanung, etc. Die Qualität eines Produkts ist folglich abhängig vom Einbeziehen aller Mitarbeiter/Abteilungen eines Unternehmens und nicht nur einer Qualitätsabteilung.

b) Qualitätslenkung

Hierbei ist es notwendig, einen Soll-Ist-Vergleich anzustellen: Stimmt die Qualität des Endprodukts (Ist) mit der geplanten, den Kundenwünschen entsprechenden Qualität (Soll) überein? Die Prozesse und Abläufe müssen bei der Herstellung des Produkts im Unternehmen so gesteuert werden, dass möglichst fehlerfreie Produktionen möglich werden.

c) Qualitätssicherung

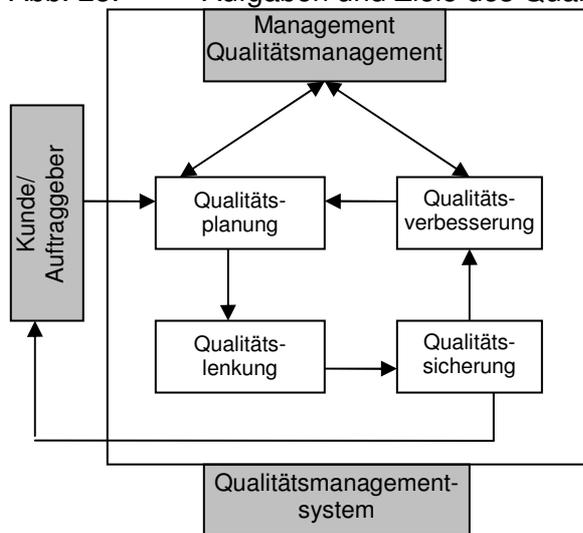
Oftmals wird Qualitätssicherung auch mit Qualitätsmanagement gleichgesetzt. Im eigentlichen Sinn versteht man darunter, dass innerhalb und außerhalb eines Unternehmens Vertrauen in die Qualitätsarbeit ermöglicht wird.

d) Qualitätsverbesserung

Eine qualitätsorientierte Unternehmenskultur beinhaltet einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, sowohl der Produkte als auch der Prozesse. D.h., dass auch das Qualitätsbewusstsein der Mitarbeiter laufend erhöht wird. (vgl. Stockmann 2002, S. 211ff.)

Ein weiterer Begriff soll näher erläutert werden – das Qualitätsmanagementsystem: Darunter versteht man ein Inspektions- bzw. Kontrollsystem mit dem Ziel, eine Qualitätskultur in ein Unternehmen einzuführen, die in Form von Prinzipien und Normen festgehalten wird. Das Kontrollsystem dient dabei als Überwachungsinstrument bzw. um die Qualitätsarbeit zu steuern. Unter Qualitätsmanagementsystemen können einerseits die Normenreihen verstanden werden (vgl. DIN/ISO) bzw. die umfassenden Qualitätsmanagements, z.B. das TQM. Bei diesen Methoden geht es darum, die Organisationsstruktur, die Prozesse und die Produkte selbst bzw. die Dienstleistung in ihrer Qualität zu sichern/verbessern. Produkte können dann miteinander verglichen werden, wenn die Qualitätsstandards ähnlich sind. Im Rahmen der Normierungen wird dies dem Kunden schlussendlich ermöglicht. Die Abbildung 28 zeigt Qualitätsmanagementsysteme mit ihren Abläufen, Aufgaben und Zielen. Zu Beginn wird die Qualitätsplanung eingesetzt. Damit wird die Qualität „gelenkt“ und entwickelt. Um die Qualität aber auf dem gewünschten Niveau halten zu können, muss sie gesichert oder verbessert werden und greift schließlich wieder in die ursprüngliche Qualitätsplanung ein.

Abb. 28: Aufgaben und Ziele des Qualitätsmanagements



Quelle: Stockmann 2002, S. 213, eigene Darstellung im Juli 2008.

Qualitätsmanagement wird manchmal auch mit Überlegungen in Richtung Einsparungen verbunden. Dies stimmt teilweise auch. Auf jeden Fall wenn es um einen reibungslosen Prozess in der Produktion von Gütern geht oder in der zur Verfügung Stellung von Dienstleistungen. Aus diesem reibungsloseren Vorgehen kann Fall ein Nutzen gezogen werden. Mit der eingesparten Zeit kann wiederum Kreativität und Innovation für neue Produkte/ Dienstleistungen möglich werden. Qualitätsmanagement darf nicht in eine eigens dafür eingerichtete abgeschlossene Abteilung abdriften, sondern muss zur Unternehmensphilosophie werden. Es ist kein Teil eines Unternehmens, sondern umschließt die gesamten Abteilungen als Managementkonzept. Qualitätsmanagement steht auch nicht als alleiniges Konzept den Unternehmen zur Verfügung. Es entwickelt sich parallel, in Kombination mit anderen Managementstrukturen – den „Lernenden Organisationen“, Organisationsentwicklung, Benchmarking oder Wissensmanagement. (vgl. Zollondz 2006, S. 1)

Die Qualitätspolitik stellt einen wichtigen Bestandteil des Qualitätsmanagements dar. Die Ziele der Unternehmensleitung werden in der Qualitätspolitik zusammengefasst. Im Qualitätsmanagementhandbuch fasst schließlich das Unternehmen die Einstellungen des Managements sowie die Maßnahmen zur Lenkung, Sicherung und Verbesserung der Qualität zusammen. Es dokumentiert die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Qualitätsmanagements sowie die Verfahren zur Umsetzung der Maßnahmen. Das Qualitätsmanagementhandbuch wird einerseits intern verwendet und hierfür laufend an die Gegebenheiten angepasst. Andererseits wird es nach außen zur Selbstdarstellung des Unternehmens, zur Kundeninformation und als Werbemittel eingesetzt. (vgl. Kamiske & Brauer 2002, S. 62f.)

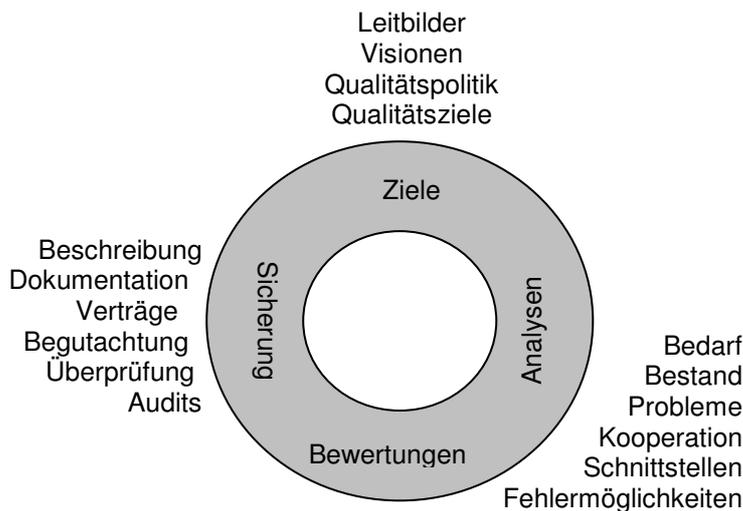
4.1.3. Begriff Qualitätssicherung

„Qualitätssicherung umfasst die Verfahren, mit der in einer Einrichtung die Qualität der angebotenen Leistungen kontrolliert und weiterentwickelt wird.“ (Heiner 1998, S. 68ff.)

Qualitätssicherung und Evaluation scheinen zwar auf den ersten Blick recht ähnlich, unterscheiden sich jedoch in einigen Punkten. Unter Evaluation versteht man die Überprüfung und Bewertung eines Projekts/Programms oder einer Dienstleistung. Dabei können Produkt- oder Prozessevaluationen intern oder extern oder auch eine Selbstevaluation durch die Mitarbeiter durchgeführt werden. Qualitätssicherung wird umfassender und kontinuierlicher als Evaluation gesehen. Evaluation befasst sich mit einem Gegenstand nur über einen bestimmten Zeitraum, wenn auch kontinuierlich. (vgl. Meinhold 1998, S. 55f.)

Damit Qualitätssicherung funktioniert, muss kontinuierlich an der Verbesserung bzw. am Halten des Qualitätsniveaus gearbeitet werden. Das Denken in Kreisläufen wird notwendig (vgl. Abbildung 29). Zu Beginn werden Ziele in Leitbildern oder Visionen definiert. Diese Ziele werden analysiert bzw. bewertet. Die Bewertung erfolgt nach Bedarfskriterien des Kunden. Aufgetretene Fehler und Probleme werden erfasst. Anschließend versucht man die Qualität festzumachen, zu dokumentieren und wiederum in die Ziele des Unternehmens zu implementieren.

Abb. 29: Qualitätssicherungskreislauf



Quelle: Heiner 1998, S. 80, eigene Darstellung im Juni 2008.

Das Denken in Kreisläufen ist auch in der Planung üblich, findet also auch in der Regionalentwicklung statt. Anhand des Kapitels 3 wurde jedoch aufgezeigt, dass Evaluationsergebnisse nicht zwingend in die Realität umgesetzt werden müssen und hier zwischen beiden Instrumenten ein wesentlicher Unterschied besteht.

4.1.4. Wichtige Aspekte zum Qualitätsbegriff

Nachdem zu Beginn des Kapitels nun die Begriffe Qualität, Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung erläutert wurden, sollen nun einige weitere wichtige Aspekte rund um den Qualitätsbegriff dargestellt werden, um die Notwendigkeit und den Nutzen von Qualitätsmanagementsystemen besser verstehen zu können.

Neben Qualität zählen noch der Faktor Zeit und Kosten zu den drei wichtigen Wettbewerbsfaktoren. In einem Unternehmen geht es folglich darum, diese drei Komponenten derart optimal einzusetzen, dass eine Qualitätssteigerung nicht zur Kostenexplosion führt und die Produktionsdauer nicht unnötig erhöht wird. Unternehmen arbeiten nach 10 Qualitätsgrundsätzen, die folgendermaßen beschrieben werden:

1. Kundenorientierung
2. Prozessorientierung
3. Mitarbeiterorientierung
4. Gesetzesorientierung
5. Ressourcen und Ausstattung
6. Qualitätsplanung
7. Information
8. Wettbewerbsfähigkeit
9. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
10. Qualitätskontrolle.

(vgl. Mohr 2004, S. 9ff.)

Qualitätsmanagementsysteme werden im Unternehmensbereich immer beliebter. Nachfolgend einige Gründe, wieso diese Instrumente eingesetzt werden:

- Der Trend zu Effizienz und Fehlervermeidung im Wettbewerb mit anderen Unternehmen steigt.
- Der Technologiefortschritt schreitet immer schneller voran.
- Qualitätsfähigkeit wird als Wettbewerbsvorteil gesehen.
- Zunehmend wird ein Qualitätsnachweis in Richtung Produkthaftung gefordert.
- Lieferanten am internationalen Markt orientieren sich an internationalen Qualitätsmanagement-Normen.
- Herkunftszeichen „Made in...“ reichen dem Kunden nicht mehr. Auch Billiglohnländer setzen mittlerweile auf Qualität. Nicht nur der Preis gilt als Kriterium.

(vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 20)

Die Gründe für den Einsatz von Qualitätsmanagementinstrumenten liegen also vor allem beim Markt bzw. Kunden. Welchen Nutzen können nun die Unternehmen aus der Anwendung ziehen?

- Mit Hilfe der Instrumente werden Schwachstellen in der Produktion beseitigt.
- Schnittstellen zwischen den Bereichen werden definiert.
- Abläufe werden mit klaren Verantwortlichkeiten verknüpft.
- Schwächen bei bereichsübergreifenden Abläufen werden bereinigt.
- Das Qualitätsbewusstsein in der Führungsebene wird gesteigert.
- Qualitätsmanagementsysteme setzen vorbeugende Qualitätssicherungsmaßnahmen ein, um die Prüfkosten im Nachhinein zu verringern.
- Lieferanten bevorzugen Unternehmen, die Qualitätsmanagementsysteme einsetzen.
- Auch bei den Mitarbeitern ist ein erhöhtes Qualitätsbewusstsein merkbar.
- Im Wettbewerb mit anderen Unternehmen zählt auch ein „Qualitätsimage“.
- Die Instrumente wirken sich positiv auf die Kundenbindung aus.

(vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 20f.)

Der Kunde als Nutzer eines Produkts oder einer Dienstleistung ist bekannt. Mittels Kundenbefragungen wird die Zufriedenheit abgefragt. Er wird aber nicht in die Angebotsplanung oder die Formulierung der Qualitätsziele eingebunden. Bei Evaluationen wird der Kunde, in diesem Fall ist er meist als Beteiligter ein „Stakeholder“, teilweise in die Zieldefinition bzw. Bewertung eingebunden. (vgl. Meinhold 1998, S. 126) Auch hier ist ein Unterschied zwischen dem Instrument der Evaluation und dem Qualitätsmanagement feststellbar.

4.2. Die Entwicklung des Qualitätsmanagements im Profit-Bereich

Der Qualitätsbegriff ist kein neuer. Bereits im Altertum wurde im Codex des Hammurabi um 1700 vor Christus die Haftpflicht des Baumeisters bei Qualitätsmängeln definiert. Im Mittelalter übernahmen die Zunftmeister die Aufgabe der Qualitätsüberwachung. Die Waren hatten einem bestimmten Qualitätsniveau zu entsprechen bzw. mussten die Zunftvorschriften in den Werkstätten eingehalten werden, damit das Zunftzeichen verliehen wurde. Mit dem Zeitalter der Industrialisierung wurden die Qualitätsprüfer durch interne Qualitätsmanagementsysteme abgelöst. Bis in die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zählte noch die Herkunftsbezeichnung (z.B. Made in Germany) zu den Qualitätskriterien. Durch die ständige Weiterentwicklung vor allem in Japan genügte den Kunden diese Bezeichnung alleine nicht mehr. (vgl. Benes et al. 1997, S. 10ff.)

Der Begriff „Qualität“ wird schon seit Jahrtausenden diskutiert. Der moderne Begriff „Qualitätsmanagement“ ist noch keine fünfzig Jahre alt. Bereits im Taoismus hat Lao-tse im 4. Jahrhundert vor Christus den Begriff der Qualität dem der Güte zugeordnet. Aber auch Philosophen wie Platon, Sokrates und Aristoteles haben sich bereits um die Jahrtausendwende mit dem Qualitätsbegriff beschäftigt. (vgl. Zollondz 2006, S.8f.)

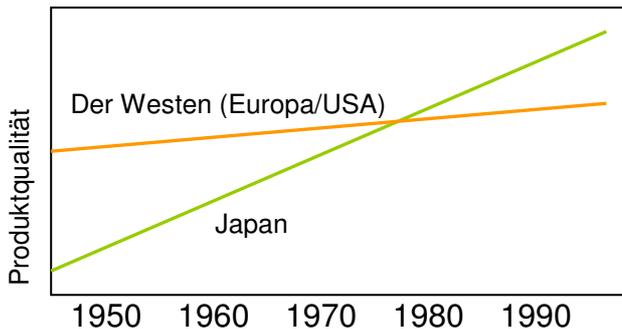
Die ersten Schritte in Richtung Qualitätsmanagement wurden von Henry Ford eingeleitet, der die Fließbandfertigung in der Automobilindustrie eingeführt hat. Die Produktivität in dieser Zeit wurde extrem gesteigert, sowie der Kontrollaufwand reduziert. Frederick Winslow Taylor hingegen zerlegt die Produktion in Einzelabschnitte und wählte pro Teilbereich die beste Methode und besten Mitarbeiter. Zusätzlich wurden „Funktionsmeister“ mit Kontrollfunktionen eingesetzt, die die Überwachung des Prozesses übernahmen. Walter Andrew Shewhart befasste sich mit statistischen Daten und entwickelte dazu „Control Charts“, Qualitätsregelkarten, die zum Ziel hatten, die Qualität von Produktionsprozessen anhand von statistischen Zahlen zu analysieren. Auch die Qualitätsansprüche von Militär sowie Luft- und Raumfahrt haben die rasante Weiterentwicklung vorangetrieben. Die Grundbausteine der ISO-Normierung liegen in den angewandten Analysen des amerikanischen Militärs während des 2. Weltkriegs. Jahrzehnte später wurden sie von Deutschland übernommen und sind heute weiterentwickelt als ISO-Zertifizierung bekannt. Japan arbeitete bereits in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts am TQM, das erst später von den USA und Europa übernommen wurde. (vgl. Zollondz 2006, S. 45ff.; Dietzel & Seitschek 1993, S. 109)

Einen Meilenstein in der Geschichte des Qualitätsmanagements hat William Edwards Deming, ein Schüler von W.A. Shewhart, gelegt. Der nach Deming benannte PDCA-Zyklus (vgl. dazu Punkt 4.3.7) geht in seinen Wurzeln eigentlich auf seinen Lehrer zurück. Deming, selbst Amerikaner, lehrte seine Management-Methoden nach dem 2. Weltkrieg in Japan. Deming fand deshalb so hohen Anklang im Ausland, weil er die Bedürfnisse der Kunden erstmals als Indikator festlegte.

Stellt man sich die Frage, wieso gerade Japan die Demingschen Ideen weiterentwickelte, so geht man in die Nachkriegszeit des 2. Weltkrieges zurück. Die Automobilindustrie in Japan hatte mit Problemen zu kämpfen bzw. musste am Konkurrenzmarkt bestehen bleiben. Ein kleiner Absatzmarkt stand auf der einen Seite, der Druck ebenso eine große Angebotspalette wie der amerikanische Markt produzieren zu können auf der anderen. Es wurde auf Teamarbeit und Qualifikation Wert gelegt. Vor allem die Firma Toyota setzte Verbesserungen in der Produktion seit den 50er Jahren ein. Erst Mitte der 80er Jahre sollte sich dieses neue Denken auch in den westlichen Staaten einbürgern. Die von Deming nach dem 2. Weltkrieg in Japan gelehrt Theorie entwickelte sich in Richtung TQM. Ende der 70er Jahre änderte sich auch im Westen wieder das Qualitätsbewusstsein. Daher reisten Experten nach Japan, um die dort vorherrschende andere Sichtweise von Qualität zu analysieren. Sie kamen jedoch zur Ansicht, dass in Japan eine andere „Unternehmens- und Qualitätskultur“ herrsche und daher diese Sichtweisen nicht auf die westliche Welt übertragbar wären. Qualitätssicherung im Westen war Aufgabe der Führungsebene. In Japan wurden auch Mitarbeiter

einbezogen, die freiwillig in Qualitätszirkeln an der Verbesserung der Produkte arbeiteten. Mit erhöhter Mitarbeitermotivation stieg auch die Qualität der Produkte. Im Westen versuchte man, diese Qualitätszirkel einzusetzen, in denen Mitarbeiter teilweise ohne Entlohnung in Japan am Qualitätsbegriff arbeiteten. Das Management hatte Angst vor zu viel Macht dieser fast autonomen Qualitätszirkel. Japan war bezüglich Qualitätsentwicklung soweit, die westlichen Industrienationen (Europa und USA) zu überholen. Die Staaten reagierten aber bis Ende der 70er Jahre vorerst nicht darauf. Die Tatsache, dass in den 80er Jahren Japan den Westen in Bezug auf Produktqualität überholt hatte, wird grafisch in Abbildung 30 dargestellt. (vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 97ff., S. 131; Meinhold 1998, S. 48)

Abb. 30: Qualitätsentwicklung in Japan und im Westen



Quelle: Dietzel & Seitschek 1993, S. 132, eigene Darstellung im August 2008.

Die folgende Tabelle zeigt einen schematischen historischen Überblick von 1900 bis zur Jahrhundertwende im Hinblick auf die Entwicklung der Qualitätsmanagementmethoden. Die einzelnen Phasen der Weiterentwicklung der Qualitätsmanagementmethoden sind mit den Entwicklern Ford, Taylor, Shewhart, Deming und Ishikawa verbunden.

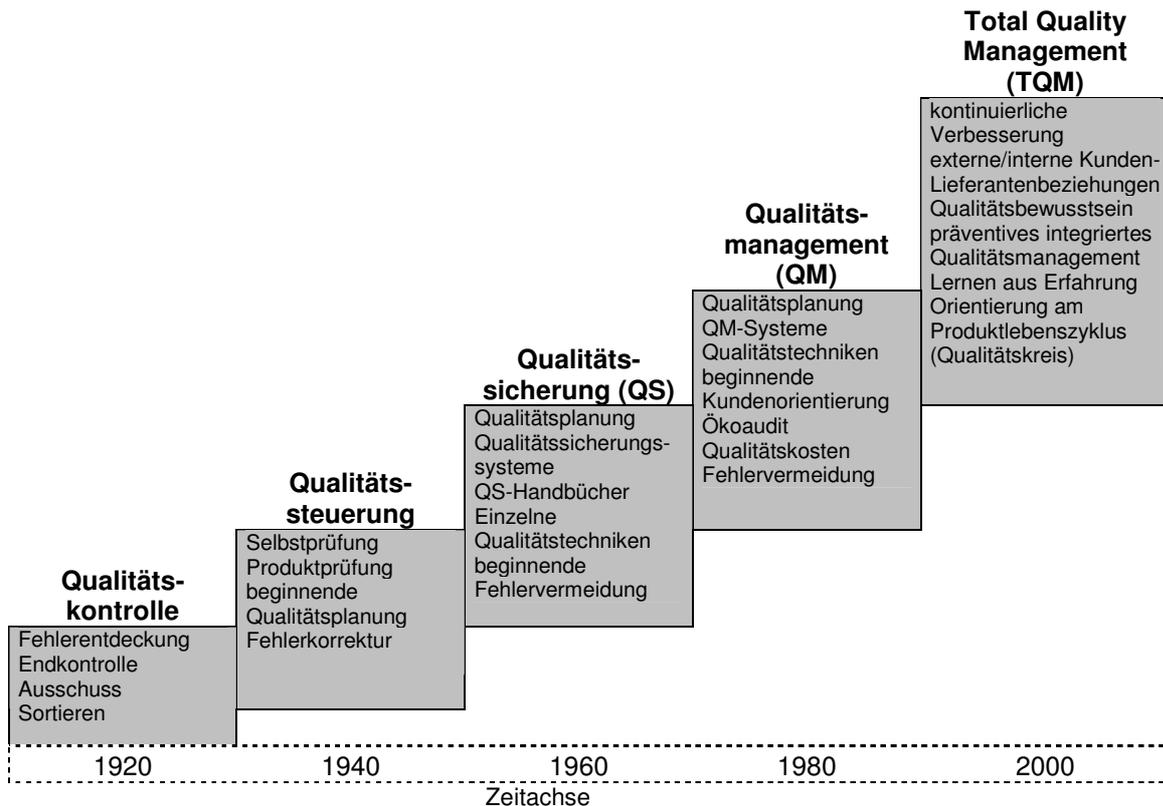
Tab. 11: Historische Entwicklung der Qualitätsmanagementmethoden

Jahr	Entwicklung	Neuerung	Entwickler
1900	Qualitätsentwicklung	Aussortieren von fehlerhaften Produkten	Ford, Taylor
1930	Qualitätsprüfung	Steuerung basierend auf Statistiken	Shewhart
1960	Qualitätsmaßnahmen im gesamten Unternehmen	Vorbeugende Maßnahmen, frühes Fehlerentdecken	Deming
1985	TQM	Qualität als Systemziel, Fehlervermeidung vor Fertigung	Deming
1990	Umfassendes Qualitätskonzept	Integration von Teilkonzepten	Ishikawa

Quelle: Zollondz 2006, S. 57-112, eigene Darstellung im Juli 2008.

Qualitätsmanagement hat sich in den letzten 100 Jahren vom einfachen Fehlerentdecken zur präventiven Fehlervermeidung entwickelt. Die folgende Abbildung zeigt schematisch die Steigerung von Qualitätskontrolle/-steuerung/-sicherung/-management hin zum Total Quality Managementsystem (vgl. Abbildung 31). Die Modelle entwickelten sich vom reinen Kontrollvorgang in Richtung Steuerung, bis schließlich auch die Sicherung der erreichten Qualität im Vordergrund stand. Erst ab den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde Qualitätsmanagement als umfassendes Instrument eingesetzt und schließlich zum TQM weiterentwickelt.

Abb. 31: Entwicklungsetappen des Qualitätsmanagements in Anlehnung an das amerikanische/europäische Modell von 1920 bis heute



Quelle: Zollondz 2006, S. 28, eigene Darstellung im Juni 2008.

Den Kunden in die Bewertung mit einzubeziehen wurde erst in den 60er Jahren bedeutend. Somit fanden subjektive Kriterien Eingang in die Qualitätsbeurteilung. Nützlichkeit und Verwendbarkeit aus Kundenperspektive ergänzten die Bewertung der Produkte. Die Bedürfnisse der Nutzer werden subjektiv mit eingebunden. (vgl. Stockmann 2002, S. 210)

1987 wurden DIN EN ISO 9000ff als Zertifizierung eingeführt, die sich sehr stark an der Technik orientierte, jedoch den Kunden vorerst außer Acht gelassen hat. (vgl. Benes et al. 1997, S. 2ff.)

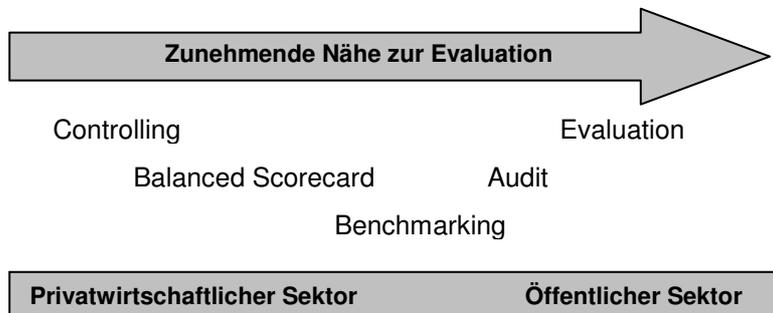
Die Geschichte des Qualitätsmanagements ist also wesentlich älter als die der Evaluation. Beide haben jedoch ab den 50er/60er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine stetige Weiterentwicklung erfahren. Während Qualitätsmanagementsysteme sich über Amerika nach Japan und dann wieder in den Westen retour entwickelten, stammt das Instrument der Evaluation ebenso aus Amerika. Es wurde direkt von dort aus von Europa übernommen (vgl. Punkt 3.2).

4.3. Ausgewählte Qualitätsmanagementinstrumente im Profit-Bereich

Während im Non-profit-Bereich nur wenige Qualitätssicherungsinstrumente zur Anwendung gelangen, hat sich in den vergangenen 100 Jahren eine Vielzahl an Modellen im Profit-Bereich entwickelt. Die wichtigsten Instrumente, die von Unternehmen eingesetzt werden, werden in den folgenden Punkten erläutert. Zu Beginn werden die Instrumente Audit, Benchmarking, Controlling und BSC erläutert, nachdem auf diese Modelle auch der Non-profit-Bereich zurückgreift. Anschließend werden weitere Modelle aufgezeigt, die bisher kaum Anwendung gefunden haben, aber trotzdem interessante Ansätze verfolgen, wie z.B. das Kreislaufdenken von Deming oder das Fischgräten-Modell von Ishikawa.

Die folgende Abbildung zeigt, dass Audit und Benchmarking eine wesentlich höhere Nähe zur Evaluation aufweisen und näher am öffentlichen Sektor liegen, während Controlling und die BSC im privatwirtschaftlichen Sektor vermehrt Anwendung finden (vgl. Abbildung 33).

Abb. 32: Verortung der Steuerungs- und Bewertungsinstrumente aus Sozialwissenschaft und Betriebswirtschaft



Quelle: Stockmann 2007, S. 100, eigene Darstellung im Juli 2008.

4.3.1. Audit

Darunter versteht man „die systematische, unabhängige Untersuchung einer Aktivität und deren Ergebnisse, durch die Vorhandensein und sachgerechte Anwendung spezifizierter Anforderungen beurteilt und dokumentiert werden.“ (Kamiske & Brauer 2002, S. 9)

Es dient zur Vorgabe von Zielen und informiert das Management über die Zielerreichung.

Drei Arten von Audits werden unterschieden:

- Produktaudit
- Verfahrensaudit
- Systemaudit

Audits werden entweder von den eigenen Mitarbeitern oder von neutralen externen Stellen durchgeführt, um die Qualitätsentwicklung zu beobachten. Die Beurteilung der Qualitätssituation bzw. die Dokumentation aufgrund gesetzlicher Bestimmungen wird extern im Rahmen von Systemaudits ermittelt. Sie weisen teilweise auch den Charakter einer Zertifizierung auf. Werden Audits extern durchgeführt, so unterstützt sie das Management bzw. ein Audit-Team. Der Auditbericht dient der Umsetzung der angeregten Verbesserungsmaßnahmen. Die Einhaltung dieser Maßnahmen wird wiederum einem Audit-Verfahren unterzogen.

Vor allem der Bereich der Performance-Audits ähnelt sehr stark den Evaluationen. Audits und Evaluationen nähern sich immer mehr, auch wenn z.B. die Methoden der Datengewinnung und Analyse unterschiedlich sind. Effizienz-Fragen bzw. Kosten-Nutzen-Analysen sind eigentlich klassische Fragen von Audits. Sie wurden mittlerweile auch bei Evaluationen als Kriterium übernommen. Die Wurzeln beider Verfahren liegen eindeutig an unterschiedlichen Bereichen: Audits stammen aus der Buchhaltung des 19. Jahrhunderts. Evaluationen entstanden in den 60er Jahren in der Sozialwissenschaft. Deshalb ist beobachtbar, dass Audits mehr ein administratives Vorgehen darstellen, an Evaluationen wissenschaftlich herangegangen wird. Audits orientieren sich an einer genau vorgegebene Aufgabenstellung. Im Gegensatz dazu weisen Evaluationen ein breites Aufgabenspektrum auf. Audits vergleichen das aktuelle Ist mit dem Soll. Sie sind also immer rückblickend angelegt, wobei Evaluationen auch formativ eingesetzt werden können. Auch die Rolle der Auditoren bzw. Evaluatoren ist nicht zu vergleichen: Evaluatoren sind abhängig von den Aussagen/Daten der Evaluierten. Die Datenherausgabe basiert auf Freiwilligkeit. Auditoren haben einen klaren hoheitlichen Auftrag und können die Datenanalyse „erzwingen“. Auch hinsichtlich der Umsetzung der Ergebnisse haben es Audits leichter. Evaluationen müssen auf die Umsetzung „hoffen“. Sie liefern zwar Berichte/Reportings, die Umsetzung liegt aber in der Hand der Auftraggeber und landet fallweise „im Schreibtisch“. (vgl. Stockmann 2007, S. 89ff.)

Reinhard Stockmann beschreibt den wesentlichsten Unterschied zwischen Evaluation und den betriebswirtschaftlichen Managementinstrumenten folgendermaßen: *„Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass Evaluation generell offener, partizipativer, umfassender, wissenschaftlicher [...], weniger normativ, vom Untersuchungsfeld und den verwendeten Kriterien her breiter angelegt, methodenreicher (quantitative und qualitative Aspekte umfassend), und an ein vielschichtiges Adressatfeld gerichtet ist. Dafür ist sie jedoch auch weniger fokussierend und hat für die Steuerungsverantwortlichen weniger Verbindlichkeit als betriebswirtschaftliche Instrumente und das Audit.“* (Stockmann 2007, S. 100)

4.3.2. Benchmarking

Den Prozess des Vergleichens der eigenen Produkte, Dienstleistungen und Prozesse mit den Wettbewerbern oder Marktführern bezeichnet man als Benchmarking. Benchmarking verfolgt das Ziel, die wirkungsvollsten Methoden der anderen zu analysieren und für das eigene Unternehmen anzuwenden. Benchmarking versucht, Unterschiede zu erkennen, Verbesserungsansätze zu erarbeiten und Leistungspotenziale zu erhöhen. Verbesserungen können demnach dann eingesetzt werden, wenn ein Vergleich mit anderen Unternehmen angestellt wurde und die Ursachen für das „Besser sein“ ergründet wurden. Die Fließbandarbeit gilt als eines der bekanntesten Verfahren, das durch „Benchmarking“ entstanden ist. Henry Ford kopierte die Fließbandarbeit aus Großschlachtereien auf die Automobilindustrie und leitete damit ein neues Zeitalter der Produktion ein. Ziel des Benchmarking ist, besser zu werden als die anderen, also eine bessere Position am Markt einzunehmen. (vgl. Kamiske & Brauer 2002; Mohr 2004, S. 39)

Ursprünglich verstand man unter „benchmark“ eine Markierung auf einer Werkbank, um Rohre gleicher Länge abzuschneiden. Der „benchmark“ gilt also als Referenzpunkt für die eigene Leistung. Weiters wird unter dem Begriff ein Vermessungspunkt verstanden (vgl. Punkt 3.1.3 im Kapitel Evaluation).

Es geht dabei darum, nicht immer das „Rad neu erfinden zu müssen“. Auch andere haben gute Methoden entwickelt. Benchmarking zielt darauf ab, vorhandene Lösungen auf die eigenen Probleme zu übertragen, um Prozesse/Produkte in ihrer Qualität zu verbessern. Dementsprechend ist die Wahl des Benchmarking-Vergleichspartners von besonderer Bedeutung. Man vergleicht sich mit den Besten, um von diesen zu lernen. Verglichen werden nicht nur die Produkte oder Dienstleistungen selbst, sondern auch Prozesse, Methoden, etc. Drei Formen des Benchmarking werden unterschieden:

- **Unternehmensinternes Benchmarking** (internal benchmarking)
Damit werden Leistungsunterschiede innerhalb von Abteilungen im eigenen Unternehmen aufgezeigt. Die Methode zeigt nicht immer die gewünschte Wirkung. Der Vergleich mit „Externen“ erbringt bessere Ergebnisse.
- **Brancheninternes/wettbewerbsorientiertes Benchmarking** (competitive benchmarking)
Man vergleicht sich mit Mitbewerbern, die die selben Produkte oder Dienstleistungen anbieten, die in der selben Branche am Markt auftreten. Nachdem diese Methode stark in Richtung Spionage abdriften kann – denn wer gibt schon freiwillig gut eingesetzte Methoden/Prozesse seinen Konkurrenten preis – werden diese Analysen meist von externen Dritten durchgeführt. Der dadurch gewonnene Nutzen liegt meistens sehr hoch.
- **Branchenübergreifendes/funktionales Benchmarking** (functional benchmarking)
Am wirkungsvollsten sind branchenübergreifende Benchmarkings. Jedes Unternehmen, unabhängig davon, was produziert wird, kann zum Vergleich herangezogen werden. Der Vorteil liegt darin, dass gänzlich neue Methoden/Prozesse kennen gelernt werden. Neue Lösungen werden gefunden. Branchentypische Schwächen werden leichter überwunden. Hier stehen nicht die Produkte oder Dienstleistungen im Vordergrund, sondern die Prozesse/Methoden. Dabei ist wichtig, dass sich diese Verfahren auch auf das eigene Unternehmen anwenden lassen. Die Gefahr der Spionage besteht hier nicht. Folglich gelingt ein Daten-/Erfahrungsaustausch viel

leichter. Das branchenfremde Unternehmen ist schneller zum Austausch von Daten bereit, weil beide Unternehmen nicht im Wettbewerb zueinander stehen. Der Nachteil der Methode liegt darin, den geeigneten Partner zu finden, eine Vergleichbarkeit zu erzielen bzw. die Best-practice-Beispiele auch übertragen zu können. Die Stärkung der Positionierung am Markt muss damit nicht gelingen.

Benchmarking kann sowohl für Produkte, Dienstleistungen, Prozesse oder Strategien angewendet werden. Benchmarking ist stark prozessorientiert angelegt. Es kopiert gute Methoden, interessiert sich aber nicht dafür, wie diese zu Stande gekommen sind und welche Ursachen sie haben. Es erfasst sowohl quantitative als auch qualitative Kennzahlen. Benchmarking zeigt die meisten Ähnlichkeiten im Ablauf zur formativen Ex-ante-Evaluation. Es befasst sich überhaupt nicht mit den Stakeholdern. Die Vergleichskriterien orientieren sich an den Vergleichsunternehmen. Die Bandbreite an Indikatoren bei Evaluationen ist viel weiter. (vgl. Stockmann 2007, S. 83ff.; Kamiske & Brauer 2002; Mohr 2004, S. 39)

4.3.3. Controlling

Controlling, ein Begriff aus dem Rechnungswesen, ist ein Teilsystem des Unternehmensmanagements, das „...*Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.*“ (Stockmann 2007, S. 72 zitiert nach Horváth 1996, S. 141) Unter Controlling versteht man nicht das “Kontrollieren”, sondern den englischen Begriff “to control”, also steuern, lenken. Reinhard Stockmann beschreibt den Begriff Controlling folgendermaßen: „*Controlling ist ein Subsystem des Managements, das Informationen und relevante Daten über bereits eingetretene Veränderungen der Umwelt als auch über mögliche künftige Umweltveränderungen bereitstellt, um damit die Voraussetzungen für Anpassungshandlungen sowie umweltbeeinflussende Maßnahmen zu schaffen.*“ (Stockmann 2007, S. 75)

Controlling ist also für die Informationsbeschaffung sowie -weiterleitung zuständig. Es hat auch koordinierende Aufgaben und soll den Informationsbedarf rechtzeitig erkennen. Es achtet auf die Umsetzung im Management bzw. erhöht den Umsetzungsdruck. Das Controlling stellt eine Art „Service“ für das Management dar, das die Entscheidungen zu treffen hat. Es liefert Soll-Ist-Vergleiche, damit das Unternehmen rechtzeitig steuernd korrigieren kann. Das Instrument Controlling wird in der Privatwirtschaft sowohl bei der Produktion von Gütern als auch im Dienstleistungsbereich eingesetzt. Der öffentliche Sektor griff bisher kaum auf dieses Instrument zurück, vor allem nicht im strategischen Bereich. Controlling kann in einigen Punkten mit dem Monitoring verglichen werden, weil es ebenso kontinuierlich einen Soll-Ist-Vergleich liefert. Beide Verfahren bewerten die Daten nicht und greifen auch nicht in die Entscheidung ein. Aber auch Unterschiede sind feststellbar: so übernimmt das Controlling Koordinationsaufgaben. Monitoring hat einen klaren Auftrag der alleinigen Informationsbeschaffung. Die Berichte unterscheiden sich ebenfalls. Controlling liefert fast ausschließlich Daten zur Kostenstruktur (nur quantitative Zahlen und keine qualitative). Auch in der Informationsbeschaffung wird der Unterschied merkbar: während Monitoring den Bottom-up-Ansatz verfolgt, arbeitet Controlling nach dem Top-down-Prinzip. Beteiligte werden nicht eingebunden.

4.3.4. Balanced Scorecard (BSC)

Die BSC wurde Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts von Kaplan und Norton in Harvard entwickelt. Beide Entwickler verfolgten das Ziel, die zu stark finanziell ausgerichteten amerikanischen Managementsysteme in die Richtung umzulenken, sodass ein ausbalanciertes Set an finanziellen und nichtfinanziellen Messgrößen für die Planung und das Berichtswesen erarbeitet wird. Einige wenige, dafür bedeutende Messgrößen genügen, um das Unternehmen bezüglich Strategieumsetzung zu steuern. (vgl. ÖAR 2005b, S. 9)

Die BSC bedient sich ausgewählter Kennzahlen, um Veränderungen bzw. Verbesserungen in einem Unternehmen messen zu können. Bei den Kennzahlen handelt es sich meist um Prozess-beschreibende, die den Innovationsgrad messen bzw. die Kundenbeziehung darstellen. Anhand dieser Kennzahlen greift die Unternehmensführung steuernd in die Prozesse ein. „Balanced“ bedeutet dabei nicht nur Finanzindikatoren zu verwenden, sondern ein ausgewogenes Set an Indikatoren – kurz- und langfristige, interne und externe – zu erarbeiten. Mit „Scorecard“ ist eine Art „Anschlagtafel“ gemeint, die der Berichtslegung und Selbststeuerung dient. (vgl. Baumfeld 2006)

Würde man BSC ins Deutsche übersetzen versuchen, so würde man mit den Begriffen „gewichtete Zielekarte“, „ausgewogener Zielebogen“ oder „Konzept der strategischen Anzeigetafel“ dies verdeutlichen. Die BSC stellt ein ganzheitliches Unternehmenssteuerungssystem dar. Wichtig ist die Erkenntnis, dass jede Ursache viele Wirkungen hat, aber jede Wirkung auch viele Ursachen haben kann. Deshalb sind Wirkungsschleifen bei der Umsetzung mit zu bedenken. Im Rahmen der BSC reicht es nicht, einfach Kennzahlen wie im Controlling zu erheben, sondern die Ursache-Wirkungsketten herzustellen. *„Die Balanced Scorecard dient der Umsetzung von Strategien im Unternehmen anhand von ausgewogenen Zielen, Zielwerten, Messgrößen und der Festlegung von strategischen Aktionen.“* (Morganski 2001, S. 9) In diesem Punkt ist ein starker Konnex zur Evaluation feststellbar.

Die BSC hat sich zu einem Managementinstrument etabliert, das als Ziel hat, die Vision und Strategien im Unternehmen umzusetzen bzw. zu kommunizieren, die Mitarbeiter einzubinden und zu motivieren, um dauerhaft einen wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen. Sie dient in der Betriebswirtschaft der Strategieumsetzung bzw. -kommunikation. Die BSC ist der Ansicht, dass motivierte Mitarbeiter gute Leistungen bringen und somit auch die Kunden zufrieden gestellt werden. Damit verbunden steigt der Umsatz bzw. der Gewinn des Unternehmens. Es tritt also ein allumfassendes Denken im Unternehmen ein. Die BSC ist mehr als nur ein Kennzahleninstrument, wie vielleicht anfangs angenommen. Sie muss top-down angeregt werden, um im Unternehmen zu funktionieren und sich in Folge über alle Hierarchiestufen vom Management bis zum Mitarbeiter durchsetzen. Bottom-up-Ansätze können im Rahmen der BSC nicht funktionieren. (vgl. Morganski 2001, Vorwort; Horváth & Partners 2007, S. V) In diesem Punkt unterscheiden sich die BSC und die Evaluation.

Reinhard Stockmann definiert die BSC prägnant: *„Bei der Balanced Scorecard handelt es sich um eine weiterentwickelte Controllingkonzeption, die die Unternehmensstrategie in ein „ausgewogenes“ Kennzahlensystem übersetzt.“* (Stockmann 2007, S. 81)

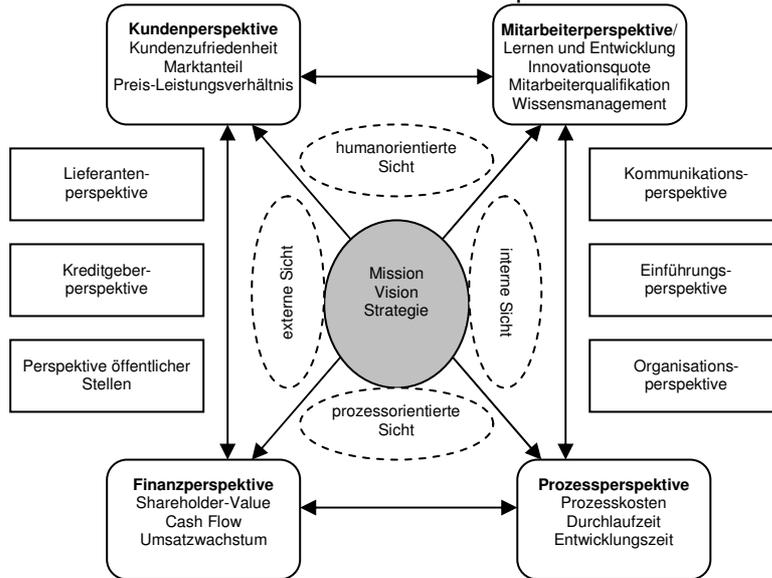
Die BSC wird aus folgenden vier Perspektiven aufgebaut (vgl. auch Abbildung 33):

- Finanzperspektive
- Prozessperspektive
- Mitarbeiterperspektive/Lernen und Entwicklung
- Kundenperspektive

(vgl. Morganski 2001, S. 16)

Pro Perspektive sollen im Rahmen der BSC nur 4–7 Ziele und Kennzahlen ermittelt werden. Die BSC kann auf einer Seite zusammengefasst werden und bleibt übersichtlich und überschaubar. Die BSC stellt eine externe Sichtweise einer internen Sichtweise gegenüber. Ziele und Indikatoren werden für die externe Sichtweise in Bezug auf die Lieferanten, Kreditgeber, etc. gesucht. D.h. die Kundenperspektive wird sehr stark damit angesprochen. Im Unternehmen selbst beschäftigt sich die BSC mit der Kommunikations- bzw. Organisationsperspektive. Es wird die Frage gestellt, ob die Kommunikation im Unternehmen passt oder verbessert werden sollte. Hier wird die Mitarbeiter- bzw. die Prozessperspektive angesprochen. Die Kreditgeber bzw. die Unternehmensführung selbst sind besonders an der Finanzperspektive interessiert, denn der Shareholder-Value soll mit einer Qualitätssteigerung verbessert werden. Die vier Perspektiven und Sichtweisen sind in der Abbildung 33 dargestellt.

Abb. 33: Die Sichtweisen und Perspektiven der BSC



Quelle: Morganski 2001, S. 32; Kamiske & Brauer 2002, S. 14; Stockmann 2007, S. 79, eigene Darstellung im Juli 2008.

Der Gewinn im Unternehmen wird erhöht, indem die Produktionskosten sinken. Dies kann parallel dazu zu Qualitätseinbußen führen. Kaplan und Norton stellten also fest, dass es einem ausgewogenen (balanced) Konstrukt aus Kennzahlen bedarf und diese auf einem „Berichtsbogen“ (Scorecard) festgehalten werden sollen. (vgl. Stockmann 2007, S. 77ff.)

Alle Prozesse werden dabei über Ursache-Wirkungsketten miteinander verbunden. Klar ist, dass trotz allem der Bereich der finanziellen Kennzahlen von Bedeutung bleibt. Die Aufgabe vom Controlling ist, Zahlen für die BSC zu liefern. Die BSC soll sich auf etwa 20-25 Indikatoren beschränken. Sowohl qualitative als auch quantitative Kennzahlen werden ermittelt. Die BSC stellt ein strategisches Managementsystem dar, das auch auf die Ursachenfaktoren, die Stockmann als „Treibergrößen“ definiert, Rücksicht nimmt. (vgl. Stockmann 2007, S. 81)

Wie unterscheidet sich nun die Balanced Scorecard von der Evaluation? Die BSC, die im Unterschied zum Controlling untersucht bereits Ursache-Wirkungen, rückt zwar mit der Betrachtung dieser Faktoren in Richtung Evaluation, unterscheidet sich trotz allem von dieser in einigen Punkten. U.a. bezieht sie nicht alle Beteiligten mit ein. Es besteht also keine Verpflichtung, auch die Stakeholder zu befragen oder diese bewerten zu lassen. Auch die Orientierung an den finanziellen Kennzahlen, die Nicht-Berücksichtigung von nicht-intendierten Wirkungen oder aber auch das Nicht-Hinterfragen der vier Kennzahlen macht den Unterschied klar.

Die folgende Tabelle (vgl. Tabelle 12) zeigt ein Muster einer BSC nach ihren vier Perspektiven, indem Ziele und Kennzahlen pro Perspektive ermittelt werden. In jeder der bereits vorgestellten vier Perspektiven wird zu Beginn ein Ziel definiert und mit einer Kennzahl verbunden.

Am Beispiel der Finanzperspektive gezeigt, will die Geschäftsführung den Teilhabern finanziellen Erfolg präsentieren. Dies wird erreicht, indem Gewinnsteigerung oder Produktivitätssteigerung als Ziel gesetzt werden. Schließlich muss der Ersteller der BSC noch geeignete Kennzahlen suchen, die die Zielerreichung messen können. Dies wären z.B. die Rentabilität oder die Kostensenkung in der Produktion. Wichtig dabei ist, dass immer für alle vier Perspektiven Ziele und Kennzahlen ermittelt werden, nicht nur für einzelne. Eine Ausgewogenheit der Sichtweisen muss hergestellt werden.

Tab. 12: Beispiel einer BSC nach den vier Perspektiven

Perspektive	Grundfrage	Ziele	Ausgewählte Kennzahlen
Finanzen	Wie sollen wir gegenüber Teilhabern auftreten, um finanziellen Erfolg zu haben?	Gewinnsteigerung	Umsatzwachstum Rentabilität Neuproduktanteil
		Produktivitätssteigerung	Mitarbeiterproduktivität Kostensenkung Kostenanteile
		Nutzung von Vermögenswerten	Investitionsanteil Kapitalrentabilität Working Capital
Kunden	Wie sollen wir gegenüber unseren Kunden auftreten, um unsere Visionen zu verwirklichen?	Identifikation und Durchdringung der Kunden- und Marktsegmente, in denen das Unternehmen tätig ist oder werden will.	Kundenzufriedenheit Kundentreue Kundenaquisition Marktanteil
Interne Geschäftsprozesse	In welchen Geschäftsprozessen müssen wir die Besten sein, um unsere Teilhaber und Kunden zu befriedigen?	Ausrichtung der internen Prozesse auf die Erfordernisse der Kunden und die Ziele der Anteilseigner.	Prozesszeit/-qualität/-kosten Innovationszeit/-qualität/-kosten Kundendienstqualität
Lernen und Entwicklung	Wie können wir unsere Veränderungs- und Wachstumspotenziale fördern, um unsere Visionen zu verwirklichen?	Schaffung der für die Erreichung der Ziele der anderen Perspektiven notwendigen Infrastruktur.	Mitarbeiterzufriedenheit Mitarbeitertreue Mitarbeitermotivation Informationsnutzung

Quelle: Stockmann 2007, S. 80, eigene Darstellung im Juli 2008.

Was leistet die BSC? Sie ist auf jeden Fall kein Instrument, um in einem Unternehmen Strategien zu entwickeln. Vielmehr hilft sie, die bereits definierten Strategien umzusetzen. Darin besteht ein wesentlicher Unterschied. Die Strategie ist immer Aufgabe des obersten Managements – also der Führungsebene. Wie die Strategie mithilfe von Zielen umgesetzt wird, muss definiert werden.

Wie hilft die BSC bei der Strategieumsetzung? Anhand weniger, aber bedeutender Kennzahlen wird das Unternehmen effizient, effektiv und flexibel geleitet. Dies gilt sowohl für Unternehmen als auch für Non-profit-Organisationen. Es geht dabei nicht darum, einen allumfassenden Baum von Kennzahlen zu finden und zu analysieren, sondern die wichtigsten Indikatoren zu wählen und zu untersuchen. Die Führungsebene muss von der BSC überzeugt sein und die Mitarbeiter zur Mitarbeit und Umsetzung der Ziele motivieren. Es muss eine eigene Kommunikation geben, die von den Managern getragen wird.

Wie wirkt BSC? Die BSC ermöglicht Ertragswachstum und Effizienzsteigerung, indem sich das Unternehmen auf die wirklich wichtigen strategischen Geschäftsfelder und Maßnahmen konzentriert. Mittels der verstärkten Kommunikation motiviert sie die Mitarbeiter, die wiederum effizienter arbeiten. Durch innerbetriebliche Synergiepotenziale ist ein steigender Ertrag beobachtbar. Das Unternehmen an sich wird gestärkt, weil die Mitarbeiter sich mit der Strategie des Unternehmens identifizieren und zur Umsetzung beitragen. Weiters werden Kosten gleichzeitig gesenkt, weil sich das Management auf die wirklich wichtigen Prozesse und Maßnahmen konzentriert.

Wann soll die BSC eingesetzt werden? Die BSC wird eingesetzt, wenn innerbetriebliche Potenziale nicht genutzt werden und das Management erkennt, dass diese ausgeschöpft werden sollen. Auf immer schneller veränderten Märkten müssen sich Unternehmen neu positionieren. Die „Halbwertzeiten“ der Strategien werden immer kürzer. Immer wieder werden neue Unternehmenskulturen geschaffen oder neue Nachfolger rücken im Unternehmen nach. In all diesen Situationen kann die BSC zur schnelleren und besseren Strategieumsetzung beitragen. (vgl. Morganski 2001, Vorwort)

Basis jeder BSC ist die formulierte Strategie, die durchgehend kommuniziert werden muss. Ohne strategischer Planung entsteht das Risiko der Fehlentscheidungen bzw. können Ziele und Fortschritte nicht kontrolliert werden. Ein kurzfristiges Reagieren auf Veränderungen am

Markt ist notwendig. Trotz allem ist eine langfristig ausgerichtete Unternehmensstrategie nicht unerlässlich. Unternehmen definieren eine Mission (entspricht einem Leitbild) und eine Vision für ihr Unternehmen. Daran orientiert sich die Strategie, die mit Zielen und Maßnahmen verknüpft wird. (vgl. Morganski 2001, S. 1, 42) Auch hier ähneln sich Evaluation und BSC. Denn beide legen zuerst mittels Planung eine Strategie mit Zielen fest.

Ausgewogenheit ist eines der Stichwörter der BSC. Das Wort „balanced“ beschreibt bereits, dass bei der Auswahl der Kennzahlen die Balance gehalten werden soll. Verglichen mit einer Waage liegen auf beiden Waagschalen folgende ausgewogene Kennzahlen, die teilweise auch schon in Abbildung 33 enthalten sind:

- Interne – externe Sicht
- Kurzfristige – langfristige Ziele
- Ergebniszahlen – Leistungs-/Erfolgszahlen
- Monetäre – nichtmonetäre Kennzahlen

(vgl. Morganski 2001, S. 21)

Die BSC wird zwar von der Führungsebene top-down verordnet, aber die strategischen Ziele, Messgrößen, Erfolgsfaktoren, etc. müssen mit Hilfe der Beteiligten/Mitarbeiter identifiziert werden. Nicht maßlos viele Faktoren werden definiert, sondern jene Erfolgsfaktoren, die den größten Beitrag zu den gesteckten Zielen leisten. Diese müssen weiters noch messbar gemacht werden. Auf die geplante Umsetzung der BSC in der Regionalentwicklung im Rahmen vom LEADER-Programm wird im Kapitel 5 noch eingegangen.

4.3.5. CE-Zertifizierung

Alle in der EU hergestellten Produkte müssen bestimmten Sicherheitsrichtlinien entsprechen und ein Kennzeichen tragen. Die technischen Harmonisierungsrichtlinien der Europäischen Union für Erzeugnisse werden mittels CE-Zeichen umgesetzt. CE steht für Communauté Européene (Europäische Gemeinschaft). Der Produzent erklärt mit dem CE-Zeichen, dass sein Produkt den gültigen Vorschriften entspricht. Dabei handelt es sich vor allem um Schutzvorschriften. Die Verantwortung für CE-Kennzeichen liegt beim Hersteller. Die Anwendung der Richtlinien wird behördlich nicht geprüft. Das CE-Kennzeichen ist kein Qualitätsnachweis. Das Kennzeichen gilt z.B. für medizinische Geräte, Aufzüge, Spielzeug, Elektrogeräte,... (vgl. Kamiske & Brauer 2002; Mohr 2004, S. 35)

4.3.6. DIN EN ISO 9000 ff: 2000

Die Zertifizierung wurde 1987 entwickelt, 1994 überarbeitet sowie im Jahr 2000 abermals reformiert. Sie stellt ein Qualitätsmanagementsystem, einen Leitfaden zur Qualitätsverbesserung dar, der die Leitung in die Verantwortung der Qualitätsumsetzung nimmt und die laufende Verbesserung im Rahmen der Qualitätspolitik fordert. Die Prozessorientierung wird mit dem Ziel in den Vordergrund gestellt, die Kundenwünsche zu erfüllen. Die Normierung ist unabhängig von der Branche in allen Bereichen anwendbar. (vgl. Kamiske & Brauer 2002)

Zertifizierungen gewinnen immer mehr an Bedeutung. Sie ersetzen aber nicht Qualitätsmanagement- bzw. Qualitätssicherungssysteme. Sie bilden nicht den Abschluss dieses Prozesses, sondern stellen die Grundlage für Qualitätsverbesserung dar. Der Kunde ist dann mit dem Produzenten bzw. dem Produkt/der Dienstleistung zufrieden, wenn die Qualität passt, also die Funktion, Lebensdauer, Lieferzeit, Betreuung bzw. der Kundendienst. Kunden werden auch in Hinblick auf Qualität immer anspruchsvoller. Diesem Anspruch müssen vermehrt auch die Unternehmen entgegenkommen. Qualitätsfähigkeit der Unternehmen wird mittlerweile auch als Wettbewerbsvorteil gesehen. (vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 9f.)

Folgende Argumente können für Zertifizierungen genannt werden:

- Der Kunde möchte nur mit zertifizierten Betrieben/Lieferanten zusammenarbeiten.
- Die Zertifizierung dient auch als Marketing-Instrument (Image).
- Die Abläufe im Unternehmen werden durchleuchtet und verbessert.

- Fehler werden möglichst früh erkannt und vermieden statt ausgebessert.
- Die Mitarbeiter werden motiviert, indem sie in den Qualitätsprozess eingebunden werden.

Folgende Argumente können gegen Zertifizierungen genannt werden:

- Die Kosten müssen in Relation zum Nutzen stehen, ansonsten wird Zertifizierung als „Bürokratieaufwand“ verstanden.
- Zertifikate verlangen detaillierte Aufzeichnungen der Arbeitsabläufe. Somit wird Kreativität eingeschränkt bzw. soll nur mehr nach schematisch vorbestimmten Abläufen vorgegangen werden.

Daher soll Zertifizierung bzw. Qualitätsmanagement nicht nur „am Schreibtisch“ geplant werden, sondern in das Unternehmen integriert werden. Im Qualitätshandbuch soll ausreichend viel, aber nicht zu viel festgeschrieben werden, damit noch flexibel genug gearbeitet werden kann. Die grafische Darstellung empfiehlt sich als Überblick über die Abläufe. Die Mitarbeiter müssen sich mit den Zielen und Abläufen identifizieren können. (vgl. Benes et al. 1997, S. 46ff.; Dietzel & Seitschek 1993, S. 111; Meinhold 1998, S. 60)

Die Normierung (z.B. ISO) legt kein Qualitätsniveau fest sondern definiert Mindeststandards an die Qualitätsmanagementsysteme. Die Arbeitsabläufe müssen dabei genau dokumentiert werden. Erst durch die Überprüfung durch ein Normungsinstitut (z.B. TÜV) wird ein Produkt/ ein Unternehmen nach ISO-Normen zertifiziert. Eine Garantie für ein funktionierendes Qualitätsmanagement ist die Normierung jedoch nicht. Wurden früher noch nationale Rechtsvorschriften für Zertifizierungen erlassen, so werden diese heute auf europäischer Ebene harmonisiert und im Sinne des Verbraucherschutzes vereinheitlicht. (vgl. Benes et al. 1997, S. 4ff.)

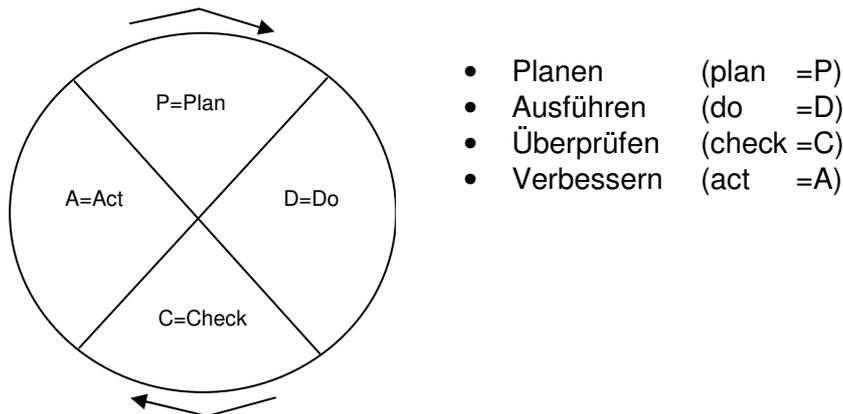
4.3.7. Demings Management-Programm

Die Bedeutung der Lehren von Deming in der Geschichte der Qualitätsmanagemententwicklung wurde bereits im Punkt 4.2 erläutert. Deming entwickelte in den 50er Jahren in Amerika eine Unternehmensphilosophie, die zunächst in Japan Anklang fand und eingeführt wurde. Erst in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden seine Ansätze wieder in den westlichen Industriestaaten angewandt. Er legte dabei Wert auf Qualität und ständige Verbesserung des Produktionsprozesses. Alle Mitarbeiter des Unternehmens müssen dabei eingebunden werden. Im Rahmen seiner Philosophie ist ein klares Bekenntnis der Führungsebene zum Qualitätsmanagement von großer Bedeutung. Er meint, dass damit radikale Änderungen in der Ausrichtung des Unternehmens oft notwendig sind und diese nur umsetzbar sind, wenn sie von der „Spitze“ ausgehen. Seine Philosophie ist von drei Grundregeln geprägt: Jede Aktivität und somit jeder Prozess kann verändert werden. Problemlösungen zu suchen reicht nicht. Veränderungen müssen erreicht werden. Die Unternehmensführung muss Handlungen setzen, damit sich Qualität verbessert. (vgl. Kamiske & Brauer 2002)

Er entwickelte die Demingsche Reaktionskette, die aus folgenden „Gliedern“ besteht: Qualitätsverbesserung=> Kostenreduktion (weniger Nacharbeit)=> Weniger Fehler, bessere Nutzung von Material und Produktionsmittel=> Erhöhte Produktivität=> Wettbewerbsfähige Preise=> Neue Märkte aufgrund besserer Qualität bei geringeren Kosten=> Sicherung der Marktposition=> Existenzsicherung des Unternehmens=> Arbeitsplatzsicherung, neue Arbeitsplätze=> Return on Investment. (vgl. Zollondz 2006, S. 83)

Der von ihm entwickelte Deming-Kreis oder auch PDCA-Zyklus genannt enthält die Elemente Planen, Ausführen, Überprüfen und Verbessern (vgl. Abbildung 34).

Abb. 34: Deming-Kreis/PDCA-Zyklus



Quelle: Zollondz 2006, S. 85, eigene Darstellung im Juli 2008.

Das Denken in Kreisläufen, wie es bereits in Abbildung 29 dargestellt wurde, ist erkennbar.

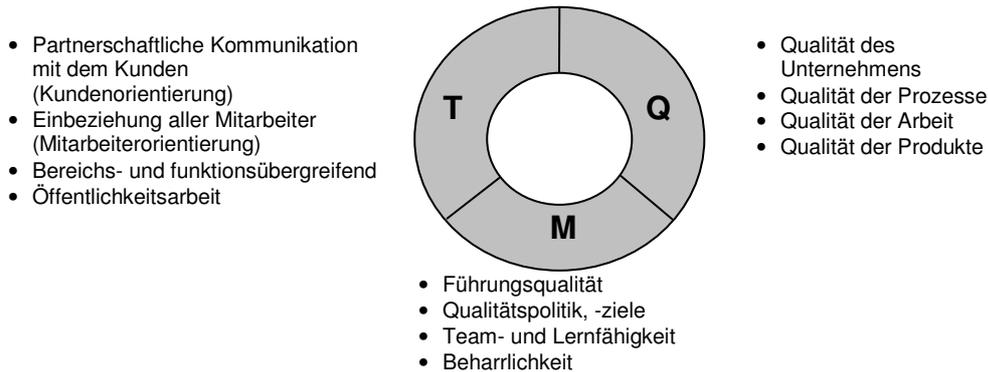
4.3.8. Fehlermöglichkeits- und -einflussanalyse (FMEA)

Die FMEA stellt eine Methode dar, um frühzeitig Probleme und ihre Folgen zu identifizieren und vor der Entstehung zu erfassen. Ein bereichsübergreifendes Team zeigt das mögliche Auftreten von Fehlern unter den bisherigen Erfahrungswerten und Fachkenntnissen auf. Es versucht, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung zu definieren. Die FMEA muss in der frühen Phase des Produktionsprozesses angewendet werden und vor Beginn der Fertigung abgeschlossen sein. (vgl. Kamiske & Brauer 2002). FMEA arbeitet also vorbeugend. Risiken werden damit frühzeitig sichtbar. Das Unternehmen muss Maßnahmen zur Vermeidung treffen. (vgl. Mohr 2004)

4.3.9. Total Quality Management (TQM)

Übersetzt bedeutet TQM umfassendes Qualitätsmanagement. Die drei Buchstaben T, Q und M fassen die Inhalte des Programms zusammen. T bedeutet, dass es einen interdisziplinären Ansatz verfolgt sowie geschäftsbereichsübergreifend denkt. Q steht für Qualität. M steht für die Umsetzung der Qualitätsziele sowie die Vorbildwirkung des Managements. Erst Mitte der 80er Jahre findet man den Begriff als Weiterentwicklung von anderen Ansätzen aus den 60er Jahren, die in Japan vorangetrieben wurden und schließlich im TQM endeten. Die gesamte Unternehmensphilosophie muss bei dieser Managementmethode nach dem Qualitätsziel ausgerichtet werden. Man geht teilweise noch weiter und bezieht das Umfeld des Unternehmens mit ein, also die Kunden und Lieferanten. Das bedeutet, dass sich die Unternehmenskultur an diesen Leitzielen orientieren muss. Abbildung 35 führt noch genauer aus, welche Begriffe mit den Buchstaben T, Q und M verbunden sind. (vgl. Kamiske & Brauer 2002)

Abb. 35: Das Modell des TQM



Quelle: Kamiske & Brauer 2002, S. 95, eigene Darstellung im Juli 2008.

Im Rahmen des TQMs soll Qualität zu einem wichtigen Bestandteil eines Unternehmens werden. Zu den wichtigsten Grundsätzen zählen dabei:

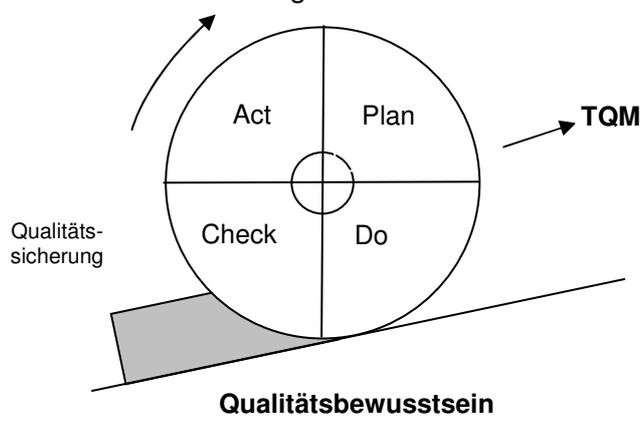
- Kundenorientierung
- Prozessorientierung
- Kontinuierliche Qualitätsverbesserung
- Qualitätssicherung
- Management

(vgl. Stockmann 2002, S. 214)

TQM hat Kundenzufriedenheit als oberstes Ziel. Die Kundenwünsche werden ermittelt und in Form von Qualität erfüllt. Die Organisationsabläufe, die Produkte, das Management, die Personalentwicklung und die Reklamationsabteilung, all diese Bereiche müssen in Hinblick auf Qualitätsentwicklung durchleuchtet werden. TQM wird also zur Philosophie des Unternehmens, das eine positive Haltung gegenüber Qualität haben muss. TQM ist keine statische Methode, sondern die Bereitschaft des Unternehmens, laufend vernetzt in allen Produktionsbereichen zu denken und zu verbessern. TQM wird dementsprechend nicht nur punktuell eingesetzt, sondern stellt einen kontinuierlichen Prozess dar. (vgl. Mohr 2004)

TQM kann auch mit einem Rad auf einer ansteigenden Strecke verglichen werden (vgl. Abbildung 36). Das Qualitätsbewusstsein der Kunden steigt stetig an. Dementsprechend muss der Demingsche Kreis mit Planen-Durchführen-Überprüfen-Korrigieren ständig weiterentwickelt und an die Wünsche der Kunden angepasst werden. Qualitätssicherung stützt das „Rad der Weiterentwicklung“ im bildlichen Sinn.

Abb. 36: Zusammenhang zwischen Qualitätssicherung und TQM



Quelle: Dietzel & Seitschek 1993, S. 238, eigene Darstellung im Juli 2008.

TQM selbst ist kein Modell, sondern der Wille zum dauernden, ganzheitlichen und vernetzt denkenden Verbessern. TQM darf nicht nur in die Verantwortung einer einzelnen Qualitätsabteilung übertragen werden, sondern muss Ziel aller Mitarbeiter sein. Qualitätsmanagement-Systeme sind nur dann erfolgreich, wenn sowohl Führungsebene als auch Mitarbeiter vom Nutzen überzeugt sind. (vgl. Benes et al. 1997, S. 4ff.; Kamiske & Brauer 2002)

Unterschied zwischen Qualitätsmanagement und TQM:

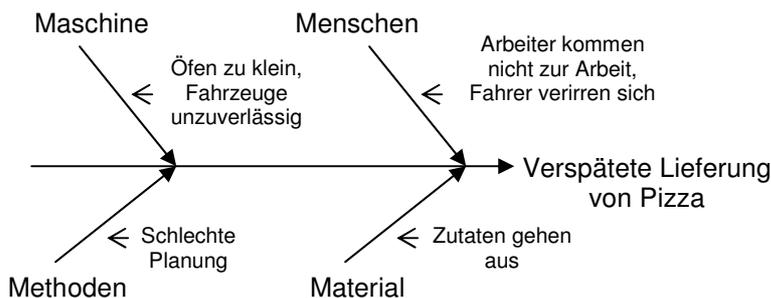
Qualitätsmanagement setzt auf Produktqualität und nimmt Korrekturmaßnahmen bei Fehlern vor. TQM setzt den Fokus auf Prozessqualität, durchleuchtet das gesamte Unternehmen und geht den Weg der kontinuierlichen Verbesserung. (vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 133)

4.3.10. Ishikawa-Diagramm

Dieses Diagramm wird aufgrund seiner „Optik“ auch Fischgrätendiagramm genannt. Damit wird grafisch festgehalten, welche Ursachen zu bestimmten Wirkungen führen. Als Hauptpfeile werden Material, Maschine, Methode, Umfeld, Management, Messung, Prozesse eingetragen. Darauf treffen horizontale Pfeile, an denen die möglichen Ursachen der Probleme eingetragen werden. Anhand dieser Grafik können Aktivitäten in Prozessen strukturiert bzw. Prozesse analysiert werden. An der Spitze der Fischgräte, also am Kopf, steht das Ergebnis des Prozesses. Die Fischgräten stellen einzelne Aktivitäten dar. (vgl. Mohr 2004)

Die Abbildung 37 zeigt ein mögliches Beispiel eines Ishikawa-Diagramms.

Abb. 37: Beispiel eines Ishikawa-Diagramms



Quelle: Mohr 2004, S. 19, eigene Darstellung im August 2008.

Zusammengefasst: Einer Normierung geht meist ein Audit voran. Im Anschluss werden die Managementmethoden Controlling und Balanced Scorecard eingesetzt, um die Normierungskriterien laufend zu überprüfen. Benchmarking wird gerne im Zuge eines TQMs eingesetzt, da die Vergleiche mit anderen Unternehmen Anregungen liefern, wie man die eigene Qualität verbessern kann.

4.4. Vergleich Qualitätsmanagementsysteme im Profit-Bereich und Evaluation

Beide Instrumente haben unterschiedliche wissenschaftstheoretische Wurzeln: Während Qualitätsmanagementsysteme aus dem Profit-Bereich sich an die Betriebswirtschaftslehre anlehnen, orientieren sich Evaluationen an der Sozialwissenschaft. Auch aufgrund dessen verfolgen beide Analysen verschiedene Ausrichtungen. So weisen auch Ähnlichkeiten auf.

Entwickelt bei produzierenden Betrieben wurden Qualitätsmanagementsysteme zunehmend auch im Dienstleistungsbereich als sinnvoll erachtet und eingesetzt. Die Anwendbarkeit im Bereich des öffentlichen Sektors, hier vor allem für NGOs bzw. Non-profit-Organisations (NPO) ist teilweise noch umstritten. Der Einsatz kann nicht 1:1 aus der Privatwirtschaft auf diesen Sektor übertragen werden. NPOs weisen andere Charakteristika als Unternehmen auf. Die klassischen Märkte und Kunden aus dem Produktionsbereich, das Regelspiel aus Angebot und Nachfrage, die Beziehung zwischen Produzent und Kunden, die Preis-

gestaltung auf den Märkten, die Konkurrenzsituation – all das findet sich abgewandelt oder gar nicht im öffentlichen Bereich. Geht man davon aus, dass für Qualitätsmanagementsysteme dieses Regelwerk des Wettbewerbs notwendig ist, können diese Instrumente nur teilweise auf NPOs angewendet werden (vgl. Tabelle 10 in der Einleitung des Kapitels 4).

Der Bestand von Organisationen im öffentlichen Bereich ist meistens gesichert. Sie sind nicht von der optimalen Kundenzufriedenheit abhängig, weil der Konkurrenzdruck fehlt. Kunden haben „keine freie Wahl am Markt“. Die Organisationen bestehen, auch wenn sie nicht optimal betrieben werden. In den vergangenen Jahren hat sich auch hier ein Wandel vollzogen. Der Kunde im öffentlichen Bereich wird wahrgenommen. Seine Anforderungen und Wünsche werden ins Organisationskonzept aufgenommen. Der Antragsteller soll zufrieden gestellt werden. (vgl. Stockmann 2002, S. 230ff.)

Im Folgenden werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede erläutert und abschließend in einer Tabelle (vgl. Tabelle 13) überblicksartig dargestellt.

4.4.1. Stakeholder-Value versus Shareholder-Value

Qualitätsmanagement: Die Strategie eines Unternehmens wird von der Leitung bzw. vom Management festgelegt (also vom Entscheidungsträger innerhalb der Firma). Der Produzent – das Unternehmen mit den Mitarbeitern – und die Kunden sind die zentralen Akteure. Qualitätsmanager haben die Aufgabe, die Produkt- oder Dienstleistungsqualität zu steigern bzw. die Mitarbeiter des Unternehmens von der Qualitätsarbeit zu überzeugen. Die Strategie des Unternehmens wird in diese Richtung gelenkt. Der Kunde steht im Vordergrund, damit er mit größtmöglicher Zufriedenheit das Produkt oder die Dienstleistung kauft und der Gewinn im Unternehmen gesteigert wird. Der „Shareholder-Value“ soll gesteigert werden. Der Kunde steht nur deshalb im Mittelpunkt der Qualitätsmanagementsysteme, weil er für die Gewinnmaximierung im Unternehmen maßgebend ist.

Evaluationen: teilweise legt auch hier der Entscheidungsträger die Entwicklungsziele fest. Sehr oft werden diese von den Beteiligten im Prozess beeinflusst und bestimmt. Beteiligte sind also mehr als nur Kunden, die mit einem Produkt oder einer Dienstleistung zufrieden gestellt werden sollen. Sie sind partizipativ eingebunden. Diese Stakeholder-Gruppen arbeiten sehr oft auch an der Evaluation mit und haben einen viel größeren Einfluss auf das Ergebnis als bei Qualitätsmanagementsystemen. Es geht darum, die Situation des Beteiligten zu verbessern, also den „Stakeholder-Value“ zu steigern. Verschiedene Zielgruppen/Beteiligte sollen einen Nutzen aus dem Programm ziehen. Auch die nicht intendierten Effekte von Maßnahmen werden ins Visier genommen und daher der Kreis der Analysegruppen der Evaluation viel breiter gespannt.

Zusammengefasst:

- Qualitätsmanagement-Systeme erhöhen den Shareholder-Value.
- Evaluationen erhöhen den Stakeholder-Value.

(vgl. Stockmann 2002, S. 232f.)

4.4.2. Mitarbeiterbeteiligung

Qualitätsmanagement in Unternehmen wird als Top-down-Ansatz angesehen. Die Implementierung wird „von oben“ vorgegeben. Die Strategie wird vom Management festgelegt. TQM-Systeme sehen keine bzw. kaum Einbindung der Mitarbeiter in die Auswahl der Bewertungskriterien, etc. vor, weil sich diese meist an Normen (z.B. ISO) oder Parametern orientieren. Alle Mitarbeiter im Unternehmen werden aber aktiv in die Umsetzung einbezogen. Denn nur wenn diese davon überzeugt werden, ist Qualitätsmanagement auch sinnvoll.

Evaluationen binden Stakeholder als Informationsträger ein. Sie können im Prozess partizipieren. Mitarbeiter der Organisation und Stakeholder können gemeinsam an einer Evaluation aktiv zusammenarbeiten, oder im Falle von empirisch-wissenschaftlichen Analysen nur ihre Expertise einbringen. Mitarbeiter und Stakeholder werden in der Designphase der Evaluation, bei der Definition der Ziele, bei der Auswahl der Bewertungskriterien, etc. eingebunden. Deshalb können Evaluationen als „Bottom-up-Prozesse“ in der Entwicklung ange-

sehen werden. Evaluatoren sammeln dieses Wissen, bewerten und werten es aus. Dabei sind sie „neutral“ und distanziert gegenüber dem Auftraggeber, also der Organisation. Anders als bei Qualitätsmanagementsystemen spielt die Umsetzung durch die Mitarbeiter/Stakeholder keine verpflichtende Rolle. (vgl. Stockmann 2002, S. 233)

4.4.3. Kontinuierliche versus periodische Analyse

Qualitätsmanagement ist ein kontinuierlicher Prozess in einem Unternehmen, der alle Bereiche umfasst.

Evaluationen sind periodische Tätigkeiten, zumeist extern durchgeführt, die beauftragt werden müssen bzw. bei denen ein Anlass vorliegt. Dabei werden punktuell die festgelegten Ziele selbst bzw. auch die Sinnhaftigkeit des Projektplans überprüft. Im Falle eines Monitorings – wird oft intern durchgeführt – kann auch Evaluation zu einem kontinuierlichen Prozess entwickelt werden. Dabei werden der Planungsablauf und die Zielerreichung laufend beobachtet. Evaluationen greifen auf Daten aus Monitoring-Erhebungen zurück, da Evaluationen meist von kurzer Dauer sind und die Datenerhebung dadurch erleichtert wird. Periodische Evaluationen und laufendes Monitoring gemeinsam umzusetzen, wäre die Ideal-lösung: Monitoring analysiert die Frage des planmäßigen Ablaufs – also ob man noch im geplanten Projektplan liegt oder vom Kurs abgedriftet ist. Und Evaluation beschäftigt sich mit den Wirkungen – ob der umgesetzte Kurs überhaupt der richtige ist und damit die gewünschten Ziele erreicht werden. (vgl. Stockmann 2002, S. 234)

4.4.4. Interne versus externe Analyse

Die Qualität von Produkten und Dienstleistungen wird bei TQMs im Selbstbewertungsverfahren durchgeführt – also interne Analysen. Jedoch sind auch externe, fremd gesteuerte Verfahren möglich, z.B. wenn Normierungen (vgl. Punkt 4.3.6 ISO) eingesetzt werden.

Die Vor- und Nachteile von internen und externen Evaluationen wurden bereits im vorhergehenden Kapitel behandelt. Beide Varianten sind möglich, zumeist werden aber Evaluationen extern beauftragt und durchgeführt. Monitoring wird im Gegensatz dazu sehr oft intern umgesetzt. (vgl. Stockmann 2002, S. 234)

4.4.5. Breite des Untersuchungsgegenstandes

Qualitätsmanagements befassen sich hauptsächlich mit zwei wichtigen Parametern: Kundenzufriedenheit steht an oberster Stelle, gefolgt von langfristigem Geschäftserfolg – also Gewinnmaximierung. Mitarbeiterzufriedenheit oder gesellschaftliche Verantwortung werden zwar auch betrachtet, aber zweitrangig behandelt. Diese Instrumente befassen sich nicht damit, ob ein erzeugtes Produkt überhaupt gesellschaftlich relevant ist oder nicht. Der Kunde muss zufrieden gestellt und der Unternehmenserfolg sichergestellt werden. Die Frage der Nachhaltigkeit ist nicht immer Untersuchungsgegenstand bei Qualitätsmanagementsystemen. Welche Auswirkungen die Strategie eines Unternehmens hat, ist nur in Richtung Kunde-Markt-Absatz von Interesse.

Evaluationen dienen zur Informationsbeschaffung sowie zur Bewertung dieser für Entscheidungsträger. Das Analysespektrum von Evaluationen ist wesentlich breiter als das von Qualitätsmanagementsystemen. Die Effizienz, die Wirksamkeit sowie Nachhaltigkeit von Maßnahmen in Programmen werden „unter die Lupe“ genommen. Intendierte und nicht intendierte Wirkungen werden ermittelt und gemessen. Evaluationen beschäftigen sich auch mit den Folgen von gesetzten Maßnahmen, ob diese wiederum Folgewirkungen haben, ob sie gesellschaftlich von Bedeutung sind, etc. Kausalanalysen erfassen Ursache-Wirkungszusammenhänge, die auch die Gesellschaft im Hintergrund mit einbezieht. Während z.B. die Tabakindustrie nur am Absatz von Zigaretten interessiert ist, würde sich eine Evaluation auch mit den Auswirkungen der Zigaretten befassen, also den Erkrankungen der Lunge als Folgeerscheinung, etc. Ein Qualitätsmanagementsystem zieht diese Betrachtungsweise nicht heran. (vgl. Stockmann 2002, S. 235f.)

TQM-Modelle und Evaluationen verfolgen gleiche Ziele, haben auch ähnlichen Ursprung. Beide sind darauf ausgerichtet, Qualitätsverbesserung eines Produkts oder einer Dienstleistung zu erwirken. Beide stammen ursprünglich aus dem amerikanischen Raum. Während Evaluationen in den 60er Jahren im Sozialbereich entstanden sind und vor allem durch die „Great-Society-Gesetze“ professionalisiert wurden, gelten Deming und Juran als die „Erfinder“ des modernen Qualitätsmanagements, das sich über Japan weiter entwickelte. Auslöser dürften in beiden Fällen Rationalitätskriterien basierend auf der Moderne gewesen sein. Beide Systeme schaffen rationale Entscheidungsgrundlagen für das Management – sowohl in Unternehmen als auch im Non-profit-Bereich. Beide Verfahren müssen die Umsetzung als Ziel haben, sonst dienen sie nur „als Zierde“ und stellen ein teures Unterfangen ohne Nutzen dar. (vgl. Stockmann 2006, S. 83f.)

Die soeben beschriebenen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Qualitätsmanagementsystemen und Evaluationen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tab. 13: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Qualitätsmanagementsystemen aus dem Profit-Bereich und Evaluationen

Gemeinsamkeiten	
Ziel der Qualitätsverbesserung Amerikanischer Ursprung Instrumente moderner, rationaler Unternehmensführung bzw. -politik Akzeptanzprobleme	
Unterschiede	
Qualitätsmanagementsysteme Profit-Bereich	Evaluation
Herkunft: privatwirtschaftlicher Sektor, insb. produzierender Sektor Betriebswirtschaft Anwendungsfeld: gewinnorientierte Privatwirtschaft, Wettbewerb Kundenorientiert, klare Zielgruppen Zentrale Ausrichtung: top-down Bewertungskriterien vorgegeben "Shareholder-Value" verpflichtet Bei Umsetzung alle Mitarbeiter einbezogen Kontinuierliche Aktivität Intern (Selbstbewertungsprozess), bei Normierungen auch extern Schmales, auf Kunden bezogenes Untersuchungsfeld	Herkunft: öffentlicher Sektor, Non-profit-Organisationen, Programmsteuerung Sozialwissenschaft Anwendungsfeld: keine Gewinnorientierung, kaum Wettbewerb Zielgruppenorientiert, komplexes Stakeholdergeflecht Partizipatives Vorgehen (bottom-up), aber auch top-down Bewertungskriterien variabel "Stakeholder-Value" verpflichtet Bei Umsetzung Mitarbeiter teilweise ausgeschlossen Periodische Aktivität (Ausnahme on-going) Intern und/oder extern Breites Untersuchungsfeld, intendierte und nicht-intendierte Wirkungen, Ursachenanalyse

Quelle: Stockmann 2006, S. 84, eigene Darstellung im August 2008.

Bezüglich der Akzeptanz und Umsetzung haben beide mit ähnlichen Problemen zu kämpfen: Evaluationen bleiben ungenutzt, wenn es bei der Umsetzung an politischem Willen fehlt oder auch die enormen Beharrungskräfte der Bürokratie zu spüren sind bzw. die Evaluationsergebnisse nicht veröffentlicht und abgelegt werden. Qualitätsmanagementsysteme, die nicht interaktiv ausgerichtet sind, sondern nur in Normierungen und Handbüchern enden, sind nicht ziel- und umsetzungsorientiert angelegt. Bei Beiden kann beobachtet werden, je intensiver die externe Erstellung ohne Einbezug der internen Strukturen desto geringer die Nutzung. (vgl. Stockmann 2006, S. 85)

Folgende Unterschiede können weiters aufgezählt werden:

- Die zentrale Ausrichtung eines Unternehmens an den Kundenwünschen gehört zu einem TQM. Die eindimensionale Kunden-Produzenten-Beziehung existiert im öffentlichen Bereich nicht. Auch die Entscheidungssouveränität ist nicht gegeben.
- Auftraggeber des TQM ist die Leitung bzw. das Management des Unternehmens, das auch die Strategie bestimmt. Die Mitarbeiter gelten als die Produzenten, die Kunden als die Nachfrager und sind eindeutig bestimmt. Die Bewertungskriterien werden im Vorhinein festgelegt. Evaluationen legen die Ziele und Kriterien durch die Auftraggeber, die Stakeholder oder Evaluatoren erst im Prozess fest. Zumindest in der Zielformulierung spielen die Stakeholder eine Rolle und bestimmen den Prozess weit mehr mit als bei TQM.
- Evaluationen gelten als partizipativer Bottom-up-Prozess. Dies ist unvorstellbar bei TQMs, in denen die Strategie von der Leitung/Management top-down vorgegeben wird. Andererseits wird bei der Implementation von TQMs jeder Mitarbeiter miteinbezogen, was bei Evaluationen nicht der Fall ist.
- Das Erkennen von Ursache-Wirkungsbeziehungen (kausale Ursachen) stellt einen typischen Bereich der Evaluationen dar. TQMs beschäftigten sich nur dann damit, wenn es sich um unternehmensspezifische Ursache-Wirkungsbeziehungen handelt.

(vgl. Stockmann 2006, S. 85-96)

Evaluationen und Qualitätsmanagementsysteme werden selten gemeinsam genutzt. *„Dennoch stellen sie eher sich ergänzende, als sich gegenseitig ausschließende Konzepte mit unterschiedlichen Leistungspotenzialen dar.“* (Stockmann 2006, S. 93)

Stockmann erläutert weiters, dass aus dem Bereich des Qualitätsmanagements für Evaluationen gelernt werden kann. Es soll auf eine kontinuierliche Informationsbeschaffung umgelenkt werden, systematisches laufendes Monitoring ergänzt um periodische Evaluationen eingesetzt werden. Die Vorteile aus interner und externer Methode lassen sich dabei kombinieren. Weiters kann die verpflichtende Umsetzung der Ergebnisse durch alle Mitarbeiter im Vorhinein mit dem Auftrag der Evaluation definiert werden. (vgl. Stockmann 2006, S. 93ff.)

4.5. Regionale BSC als Instrument für den Non-profit-Bereich

Der von Norton und Kaplan entwickelte Ansatz der BSC findet mehr und mehr Anklang in der Regionalentwicklung. Mit der abgeänderten/angepassten „regionalen Balanced Scorecard“ wird eine Art Controlling der Regionalentwicklung versucht. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich findet man erste Ansätze dazu. Im Rahmen von LEADER wird ab 2008 dieses Modell in den Regionen eingesetzt werden.

Ausgehend von der LEADER Netzwerk-Serviceestelle arbeiteten seit Dezember 2004 Experten mit sechs ausgewählten LEADER-Regionen an der Entwicklung einer regionalen BSC. Das Modell wird im Kapitel 5 noch näher erläutert. Das Instrument sollte zur Planung, Kontrolle und Steuerung kommunaler bzw. regionaler Entwicklungsstrategien eingesetzt werden. (vgl. ÖAR 2005, S. 9f.)

Regionale Entwicklungsprogramme stellen die Basis für die Arbeit in den Regionen dar. Neben einem strategischen Gesamtkonzept für die Region werden auch Einzelprojekte definiert. Sowohl Gesamtkonzept als auch Einzelprojekte werden mit Zielen verknüpft, die es zu erreichen gilt, damit das Programm erfolgreich in der Umsetzung wird. Beispielsweise soll eine bestimmte Anzahl an Arbeitsplätzen in der Region geschaffen werden. Anhand dieser Kennzahl wird u.a. der Erfolg gemessen. Weicht das Ergebnis ab, so wird nach Ursachen/Begründungen gesucht. Die Schwierigkeit der Erfolgskontrolle zeigt sich aber auch darin, dass nicht immer Zahlen direkt gemessen werden können bzw. sich der Erfolg erst nach Jahren einstellt. Die Evaluation all dieser Faktoren erscheint nicht einfach und kann in einem

„Zahlenfriedhof“ landen, mit dem kein Akteur arbeiten kann. Florian Weig beschreibt deshalb eine mögliche Vorgangsweise: *„Um eine effektive Unterstützung des Management von Entwicklungsprogrammen zu erreichen, müssen die Kennzahlen strukturiert und nach ihrer Bedeutung sortiert werden. Hier kann ein Transfer betriebswirtschaftlicher Konzepte nützlich sein.“* (Weig 2003, S. 24)

Unterschiede zwischen Profit- und Non-profit-Unternehmen (sowie Regionen) bestehen. Trotzdem kann die BSC angepasst an die regionalen Strukturen angewendet werden. Die vier Perspektiven der BSC, die im Punkt 4.3.4 bereits erläutert wurden, können auch für die regionale BSC eingesetzt werden. Im politischen Raum stellen Regierungserklärungen, Vereinbarungen, Parteiprogramme, Leitbilder, Agenda-Prozesse oder andere Dokumente im Wesentlichen Strategien dar, die mit Strategien aus dem Profit-Bereich vergleichbar erscheinen. Sie ermöglichen daher die Anwendbarkeit einer BSC. Ähnlich verhält es sich mit den strategischen Zielen und den Aktionen, die im Rahmen einer BSC erfasst werden. Die Senkung der Arbeitslosenquote, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, etc. stellen strategische Ziele in der öffentlichen Verwaltung/Non-profit-Bereich dar. Teilweise gibt der Gesetzgeber und nicht die Verwaltung Ziele vor. Die Politik setzt sich das Ziel, die Strategien zu realisieren, die Zielerreichung zu überprüfen bzw. zu messen. In der Privatwirtschaft erscheint es einfacher, auf Kennzahlensysteme zurückzugreifen und die Ziele mit Messgrößen zu verknüpfen. Aber auch im Non-profit-Bereich ist es nicht unmöglich, diese Messgrößen zu identifizieren. Schon der gesamte Planungsprozess ist auf die Zielerreichung und die Ergebnisse hin auszurichten. Die strategischen, politischen Ziele sind mit der Ressourcenplanung zu verbinden. Die öffentliche Verwaltung ist dem Steuerzahler gegenüber verpflichtet, Rechenschaft über die Aktivitäten und den Ressourcenverbrauch abzugeben.

Vorgegangen werden muss wie bei der BSC im Unternehmenssektor: Ein Leitbild bzw. eine Vision ist zu erarbeiten. Aufgrund derer ist die Strategie für die nächsten Jahre festzulegen. Diese bildet die Basis für die Ziele, die wiederum mit Aktionen verknüpft werden, die Wirkungen auslösen. Auch im öffentlichen Sektor muss Strategie Aufgabe des Top-Managements sein, d.h. der Verwaltungsspitze bzw. der politischen Entscheidungsträger, damit die BSC zu einem Strategieumsetzungsinstrument wird. Die Strategie wird top-down festgelegt und die Produkte und Kennzahlen auf den Strategiegehalt hin bottom-up untersucht. Während in der Privatwirtschaft die Wertsteigerung des Eigenkapitals im Sinne des Shareholderansatzes im Vordergrund steht, ist im öffentlichen Bereich die Zufriedenheit der Anspruchsteller/Projektträger bzw. die Erfüllung des Leistungsauftrages von zentraler Bedeutung. (vgl. Horváth & Partners 2007, S. 380ff.)

Die Umsetzung einer BSC im öffentlichen Bereich lässt sich beispielhaft in 5 Stufen erläutern. Die benötigte Strategie der Region muss dafür bereits erstellt worden sein und als akzeptiertes Papier vorliegen:

- Phase 1: Organisatorischen Rahmen schaffen (Perspektiven festlegen, klären, wofür BSC eingesetzt werden soll, Zusammensetzung der Workshopgruppe mit ungefähr 10 Teilnehmern – Leitung, Führungskräfte 2. Ebene, Controlling, Moderator/Koordinator – definieren)
- Phase 2: Strategische Grundlagen mit Hilfe der strategischen Analyse klären (Strategie festlegen mit Hilfe der Trend- und Szenarioanalyse, SWOT-Analyse)
- Phase 3: BSC entwickeln (strategische Ziele definieren – maximal 20 Ziele. Jene wählen, die den Erfolg der Strategie am meisten beeinflussen und zum Erfolg führen. Diese durch Ursache-Wirkungsketten verknüpfen, in der Strategy-Map grafisch darstellen, geeignete Messgrößen festlegen, auf Basis von Ist-Werten Zielgrößen definieren und schließlich strategische Aktionen planen)
- Phase 4: Organisation strategieorientiert ausrichten (alle Bereich des Unternehmens/der Organisation auf die Strategie und Zielerreichung ausrichten, pro Bereich den Beitrag zur Strategieumsetzung erarbeiten)

Phase 5: Kontinuierlichen BSC-Einsatz sicherstellen (BSC mit bestehenden Steuerungsinstrumenten verknüpfen)

Ziel der BSC ist, die strategisch bedeutsamsten Indikatoren/Ziele zu finden, mit Hilfe von Kennzahlen zu messen, damit zu planen und zu steuern. (vgl. Horváth & Partners 2007, S. 392f.)

Die BSC sollte sich im Berichtswesen wieder finden. Dafür eignet sich vor allem die Darstellung anhand der Strategy-Map, bei der der Umsetzungsstatus mit einem Ampelsystem rot-gelb-grün visualisiert wird. Erreicht man mit den gesetzten Aktionen das geplante Ziel bis zur Jahresende überhaupt nicht, wird die Farbe rot gewählt. Ist die Zielerreichung gefährdet – gelb, und wird mit Bestimmtheit das gesetzte Ziel erreicht, wird die Farbe grün zugeordnet. (vgl. Horváth & Partners 2007, S. 415)

Horváth beschreibt in seinem Buch über die BSC, dass seit mehr als 5 Jahren die BSC im öffentlichen Bereich angewandt wird. Sowohl auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene lässt sich das Kommunikations- und Reflexionsinstrument einsetzen. Auch der öffentliche Sektor profitiert von der Auseinandersetzung und Zielerreichung der Strategie. Dabei legt er folgende wichtige Erfolgsfaktoren fest:

- Die Führungsebene muss von der BSC überzeugt sein. Strategieentwicklung ist deren Aufgabe.
- Die Strategie-Entwicklung und die BSC dürfen nie als Bottom-up-Ansatz gesehen werden. Bei der Zieldefinition müssen die Akteure der unteren Ebene eingebunden werden. Dies geschieht bottom-up.
- Ein Wille zur Veränderung und Gestaltung muss vorhanden sein. Die Führungsebene muss die Einführung der BSC an die restlichen Mitarbeiter kommunizieren und sie ins strategische Zielsystem einbinden. Der Nutzen der BSC muss hervorgehoben werden und erkennbar sein.
- Kommunikation vor und während der Entwicklung ist von größter Bedeutung.
- Die BSC darf nicht in der Entwicklungsphase stecken bleiben, sondern muss auch umgesetzt werden. Die Ziele müssen mit Aktionen verbunden werden, die überprüft werden. Der Fortschritt ist laufend zu erheben und zu kommunizieren.

Horváth ist der Meinung, dass sich in den nächsten Jahren die BSC zu einem wichtigen Managementinstrument in der öffentlichen Verwaltung entwickeln wird. (vgl. Horváth & Partners 2007, S. 417f.)

4.6. Anwendbarkeit von Qualitätsmanagementsystemen aus dem Profit-Bereich in der Regionalentwicklung

Organisationen und Institutionen haben großes Interesse an Evaluation und Qualitätsverbesserung. Sei es, weil sie selbst vom diesbezüglichen Nutzen überzeugt sind, oder weil politische oder wirtschaftliche Vorgaben dies erfordern. So müssen Projekte oftmals hinsichtlich ihrer Planungs- und Durchführungsqualität, ihrer Nachhaltigkeit und der externen und internen Wirkung regelmäßig bewertet werden. Evaluation zielt in erster Linie auf Qualitätsverbesserung und -sicherung ab. Mit der systematischen Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden erhält man Hilfestellung bei der Beurteilung von Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und Nutzen von Projekten. Nachdem ein Drittel des Haushalts der Europäischen Union in regionalpolitische Maßnahmen fließt, wurde das Instrument der Evaluation zur Legitimation der Mittelverteilung bisher eingesetzt, bzw. um die Wirkungen zu analysieren. (vgl. Stockmann 2003, S. 19)

Regionalentwicklung als Querschnittsmaterie – und hier vor allem die endogene Regionalentwicklung – lässt sich nicht „als Unternehmen abbilden“ und analysieren. Die Kunden sind nicht immer bekannt. Die Wirkungen setzen teilweise erst Jahre bzw. Jahrzehnte später ein. Die Grenzen der Regionalentwicklung sind unscharf. Unternehmen setzen das Modell der Qualitätssicherung ein, um das Geflecht zwischen Wirkungen, Ressourcen, Umsetzungs-

prozessen und Lernen&Entwicklung darzustellen. Verbesserungsmaßnahmen werden entwickelt, um die Umsetzung der Strategien zu unterstützen. Regionalentwicklung funktioniert zwar anders als ein klassisches Wirtschaftsunternehmen. Qualitätssicherung kann aber die Umsetzung von Strategien bewirken. Für die Träger der Regionalentwicklung (Politik) und das Regionalmanagement zeigt Qualitätsmanagement auf, ob man noch auf dem richtigen Weg ist. Dadurch werden rechtzeitig Maßnahmen ergriffen, um die Ziele bestmöglich zu erreichen. Förderstellen können anhand des Qualitätsmanagements den Einsatz der Fördermittel verbessern. Für die Bevölkerung bzw. die „Region“ kann Qualitätsmanagement eine Motivation für die aktive Mitarbeit in der Regionalentwicklung sein.

Die Einführung von Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor hat einige Auslöser: Einerseits ist die Verwaltung zum Sparen angehalten. Andererseits schreiten Verwaltungsmodernisierungen voran (in Richtung Public Management). Im Gesundheitsbereich wächst beispielsweise das konkurrenzierende Angebot. Dienstleister müssen Qualitätsstandards nachweisen. Weiters werden immer öfters Leistungsverträge im sozialen Bereich ausgeschrieben. Qualität zählt hier zu einem der Entscheidungskriterien. Erfolgskontrollen werden in Verbindung mit diesen Verträgen vereinbart. Deshalb müssen von den Auftragnehmern intern Schritte gesetzt werden, damit Qualität geleistet wird. Teilweise werden in diesem Bereich Qualitätskriterien aus gesetzlichen Vorgaben abgeleitet – wie beispielsweise in der Chirurgie. (vgl. Meinhold 1998, S. 9ff.)

Tipps für die Qualitätsmanagement-Umsetzung in der Regionalentwicklung:

- Für die Implementierung müssen ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden – finanzielle, zeitliche und personelle.
- Qualitätsmanagement muss von oben top-down eingesetzt werden. Das Management muss davon überzeugt sein.
- Qualitätsmanagement darf nicht Sache einer eigenen Qualitätsmanagement-Abteilung sein, sondern über alle Bereiche gelegt werden.
- Die Richtlinien und Kriterien müssen mit dem Projektteam/Stakeholdern gemeinsam festgelegt werden. Damit steigert man die Akzeptanz und Mitarbeit.
- Auf die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen hat das Management zu achten bzw. auch im Rahmen von Audits zu kontrollieren.
- Die Implementierung erfolgt schrittweise. Auch schon kleine Anfangserfolge müssen aufgezeigt werden. Dort wo der „Schuh am meisten drückt“, beginnt man im Rahmen eines Pilotprojekts.
- Qualität muss den Anforderungen des Kunden entsprechen.
- Qualitativ hochwertige Arbeit der Mitarbeiter wird dementsprechend belohnt, nicht nur die Qualitätsarbeit der Führungsebene.

(vgl. Dietzel & Seitschek 1993, S. 87ff.)

Zusammenfassend betrachtet stellt man fest, dass Evaluationen bzw. die sonstigen Steuerungsinstrumente nicht immer ausreichend genutzt werden. Dadurch werden erhebliche Innovationspotenziale vergeudet. Evaluationen ergänzt um Kennzahlen liefernde Instrumente (z.B. Controlling oder BSC) sowie kontinuierliche Beobachtungen (z.B. Monitoring) würden eine optimierte Steuerung von Projekten/Programmen bzw. Organisation ermöglichen.

Professionelles Qualitätsmanagement spielt z.B. im Tourismus eine zentrale Rolle, weil Bestleistungen den Kunden begeistern müssen. Aufgrund steigender Wettbewerbsbedingungen ist Qualitätsmanagement ein Erfolgsfaktor für Destinationen. Über Kundenorientierung und professionelles Management der Kundenzufriedenheit werden Gäste gebunden und damit ein Wettbewerbsvorteil geschaffen. (vgl. Pechlaner & Fischer 2006)

Die Anwendbarkeit von Qualitätsmanagementsystemen (z.B. TQM, BSC oder Benchmarks) ist auf jeden Fall auch in der Regionalentwicklung gegeben. Das zukünftig zum Einsatz kommende Modell der regionalen BSC wird im nächsten Kapitel 5 noch genauer vorgestellt.

5. Die drei Entwicklungsschritte von der Evaluation zum Qualitätsmanagementsystem dargestellt am LEADER-Programm in Niederösterreich

In Kapitel 3 und 4 wurden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Evaluationen und Qualitätsmanagementsystemen aus dem Profit-Bereich bereits erläutert und gegenübergestellt. Qualitätsmanagementsysteme weisen einige positive Merkmale auf, die bei der Umsetzung der Evaluation nicht berücksichtigt werden (z.B. das Denken in Regelkreisen nach Deming). Im Zuge des LEADER-Programms ist eine Entwicklung von der Evaluation in Richtung Selbststeuerung weiter in Richtung Qualitätsmanagementsystem nach der Methode der BSC feststellbar. Dabei liegt das Modell vor. Eine Umsetzung ist erst ab Herbst 2008 vorgesehen. Diese Entwicklung erfolgte in drei Schritten, die im Kapitel 5 aufgezeigt wird.

Im ersten Schritt wird deshalb die traditionelle Anwendung des Instruments der Evaluation im Rahmen des LEADER-Programms erläutert. Dabei werden die gesetzlichen Vorgaben aus den Verordnungen und Programmen als Grundlage für die Umsetzung erörtert. Weiters werden die durchgeführten Evaluationen seit LEADER I in Österreich und auf EU-Ebene vorgestellt. Diese können als erster Schritt in Richtung Qualitätsmanagementsystem bereits gesehen werden. Im nächsten Schritt wird die Weiterentwicklung anhand des in Niederösterreich bereits seit LEADER II im Einsatz befindlichen Instruments zur Selbststeuerung und Selbstevaluation auf regionaler Ebene aufgezeigt. Erste Ansätze eines Qualitätsmanagementsystems sind bereits erkennbar. Niederösterreich leistet damit Pionierarbeit. (vgl. Kofler 1999, S. 1) Bereits in LEADER + wird am dritten Schritt gearbeitet. Die Entwicklung mündet schließlich in einem Modell zur Umsetzung eines Qualitätsmanagementsystems im Rahmen des LEADER-Programms 2007–2013.

Anhand dieser drei Schritte wird die Entwicklung von der Evaluation zum Qualitätsmanagementsystem im LEADER-Programm dargestellt.

Um Zusammenhänge zwischen Evaluation und Umsetzung/Entwicklung zum Qualitätsmanagementsystem feststellen zu können, wurden Interviews mit 11 Experten aus folgenden Bereichen geführt:

- Verwaltungsbehörde und SVL (BMLFUW, BKA und Amt der NÖ Landesregierung)
- ÖROK, LEADER Netzwerk-Servicestelle
- LEADER-Evaluator
- Berater/Entwickler des Qualitätsmanagementsystems
- LEADER-Manager

Der Interviewleitfaden dazu wird im Anhang beigelegt. Die Interviewpartner werden im Literaturverzeichnis aufgelistet.

5.1. Die klassische Anwendung des Instruments der Evaluation im LEADER-Programm

Die klassischen Instrumente der Evaluation und des Monitorings werden im Rahmen der Europäischen Union auf allen Ebenen eingesetzt. Die Europäische Kommission mit ihren Generaldirektionen hat sich selbst einer Evaluation zu unterziehen. Sie muss die Zielerreichung sowie Mittelverteilung analysieren und die erreichten Wirkungen darstellen. Im Rahmen ihrer Verordnungen setzt sie seit 1988 im Bereich der Strukturfondsprogramme auf das Instrument der „Begleitung und Bewertung“ (damit sind Monitoring und Evaluation gemeint) und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung. Auch in Österreich wurden zahlreiche Evaluationen seit LEADER II durchgeführt, um Zielerreichung und Wirkungen zu analysieren und dadurch die Qualität der Programme zu erhöhen. (vgl. Schwarz 1996, S. 235)

„Der Frage der Bewertung des Erfolgs der verschiedenen Politikbereiche der Europäischen Union (EG) wird eine immer größere Bedeutung beigemessen. So verlangt die Haushaltsordnung der EG ganz generell, dass die Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, insbesondere der Sparsamkeit und der Kosten-Nutzenverhältnisse zu verwenden [sind]. Es sind quantifizierte Ziele festzulegen, und die Fortschritte bei der Verwirklichung sind zu beurteilen.“ (Friedmann 1996, S. 3)

Aufgrund des jährlich verpflichtend zu erstellenden Berichtswesens werden die Mitgliedsstaaten zu laufenden Erfassungen zumindest im Monitoring angehalten. Im Rahmen der Begleitung und Bewertung wird nicht nur die Ebene der Mitgliedsstaaten eingebunden. Die Basisdaten des Monitorings werden von den Projektträgern (in den Gemeinden und Regionen) im Rahmen der Projektanträge und Projektabrechnungen selbst in Fragebögen eingegeben. Die LEADER-Regionen ihrerseits liefern ebenfalls Daten fürs Monitoring und werden im Rahmen der Evaluationen mittels Fragebogen bezüglich Umsetzung in der Region eingebunden. Die Verwaltungsbehörden sind die verantwortlichen Stellen für die Evaluation der Programme. (vgl. Schwarz 1996, S. 235)

Im Folgenden werden die gesetzlichen Grundlagen für die Erstellung der Bewertungen und schließlich die umgesetzten Evaluationen in Österreich und auf Ebene der EU von LEADER I bis LEADER 2007–2013 dargestellt. Der Einsatz dieser Instrumente kann bereits als erster Schritt in Richtung Qualitätsmanagement bezeichnet werden. Die Akteure gewinnen Erkenntnisse daraus, die zur Verbesserung der Programmdurchführung beitragen.

5.1.1. Der Einsatz von Evaluationen in den EU-Strukturfonds

In den 70er Jahren war im Rahmen der EU-Politik eine Evaluation der damit verbundenen Fördermaßnahmen noch nicht vorgesehen. Zu Beginn wurde Evaluation als buchhalterische Prüfung der Arbeit der Fonds gesehen. Für die Europäische Kommission stand die Finanzmittelverteilung und nicht die Umsetzung dieses Instruments im Vordergrund. Im Laufe der Jahre rückten die Ergebnisse in den Vordergrund. (vgl. EK 2004a, S. VIIff.)

Evaluationen haben seit der Strukturfondsreform 1988 – auch aufgrund der Erhöhung der dafür bereitgestellten Mittel – an Bedeutung zugenommen, um öffentliche Politiken zu gestalten und umzusetzen. Das Instrument der Evaluation wird im Rahmen der EU-Regionalpolitik seither vermehrt eingesetzt, um die Wirksamkeit der Strukturfonds zu verbessern. In den Vorschlägen zur Reform der Kohäsionspolitik wird vermerkt, dass ein stärkerer Akzent auf Leistung und Qualität gelegt werden soll. (vgl. EK 2004a, S. XXXVII)

Evaluationen wurden schon damals in den Verordnungen verankert. Die Mitgliedsstaaten setzten jedoch die gesetzlichen Vorgaben aufgrund mangelnder Erfahrungen nicht um. Deshalb startete 1991/1992 die Europäische Kommission eine „Evaluationskampagne“. Aufgrund nicht einheitlicher Bewertungskonzepte in den Programmen der Strukturfonds wurde 1992 eine eigene Arbeitsgruppe „Bewertung“ eingeführt, die sich aus Vertretern der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten zusammensetzte. Auch das **MEANS**-Projekt (Méthodes d'Evaluation des Action de Nature Structurelle) fällt in diese Zeit. Es sollte Schwachstellen der Evaluation in den Strukturfonds aufzeigen und beheben helfen. Die Revision der Strukturfondsrichtlinien in Bezug auf Evaluation wurde von den MEANS-Ergebnissen geprägt. Vor allem der Europäische Rechnungshof und das Europäische Parlament machten Druck auf die Umsetzung der Evaluation. Seit der Förderperiode 1994–1999 wurden auch die nationalen Verwaltungsstellen in die Verantwortung der Umsetzung genommen. (vgl. Conzelmann & Knodt 2002, S. 109ff.; Friedmann 1996, S. 71)

Seit 1994 wird den Bewertungen mehr Augenmerk geschenkt. Evaluatoren mussten sich an den Bewertungsleitfäden orientieren, konnten aber noch flexibel Methoden und Instrumente bis 1999 frei wählen. In den Strukturfondsperioden bis 1999 wurden Evaluationen nicht zeitgerecht erstellt. Somit konnten die Ergebnisse nicht mehr in der selben Periode umgesetzt werden. Deshalb wurde in der Strukturfondsperiode 2000–2006 auf Fristen der Bewertung gesetzt, die mit der leistungsgebundenen Reserve verknüpft wurden. (vgl. VO 1260/1999; VO 1698/2005; Dethier et al 1999, S. 7ff.)

Evaluation wurde also von der Europäischen Kommission immer als Top-down-Maßnahme gesehen, um den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel zu überprüfen: *„Durch die Einbindung in das europäische Mehrebenensystem besteht [...] die stetige Versuchung, Evaluation zu einem Kontrollinstrument oder top-down-Steuerinstrument zu machen.“* (Toepel & Schwab 2005, S. 71)

5.1.2. Gesetzliche Vorgaben für Evaluationen im Rahmen von LEADER

Evaluationen sind seit der Strukturfondsreform zwingend in den Verordnungen der Programme enthalten und standardisiert. Damit ist der Stellenwert der Evaluation innerhalb der Europäischen Kommission als besonders wichtig gesetzt. Rechtlich geregelt sind die Evaluationen in den EU-Verordnungen für die Strukturfonds, im jeweiligen LEADER-Programm oder im Programm zur ländlichen Entwicklung. In den Verordnungen wird vorgegeben, welche Formen von Evaluationen anzuwenden sind (Ex-ante-, Halbzeit-, Ex-post-Bewertung), wer die Verantwortung dafür trägt, welche Konsequenzen damit verbunden sind, wem Schlussberichte vorzulegen sind bzw. zu welchen Zeitpunkten Evaluationen an die Europäische Kommission weiterzuleiten sind. Indikatoren werden nicht in die Verordnungen integriert, sondern in zusätzlichen Leitlinien und Arbeitspapieren von der Europäischen Kommission zusammengefasst. (vgl. ÖROK 2005, S. 71)

Im Folgenden werden die wichtigsten Rechtsdokumente in Bezug auf Evaluationen im Rahmen von LEADER + und LEADER 2007–2013 erläutert.

a) LEADER + 2000–2006

Die Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist die bedeutendste Verordnung für die Umsetzung der Evaluation im Rahmen des LEADER-Programms. Im Jahr 2000 wurden die Leitlinien der Gemeinschaftsinitiative LEADER + veröffentlicht, die weitere Präzisierungen vornehmen. Auf Ebene des Mitgliedsstaates Österreich wurde für die Gemeinschaftsinitiative LEADER + das Programmplanungsdokument erarbeitet, verabschiedet und eine Ergänzung zu diesem Programm erstellt. Im Folgenden werden die vier Dokumente bezüglich ihrer Aussagen zu Evaluationen zusammengefasst.

Strukturfondsverordnung VO (EG) Nr. 1260/1999

Nachdem LEADER + aus dem EAGFL gefördert wurde, waren die Bestimmungen auch auf die Gemeinschaftsinitiative anzuwenden. Ein Bemühen um Effizienz gilt als Grundprinzip in dieser Verordnung. Es wird ausgeführt, dass die Tätigkeiten des Fonds effizient und transparent gestaltet werden sollten. Dafür sei es erforderlich, die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten zu definieren und im Bereich der Programmplanung, Begleitung und Bewertung festzulegen. Partnerschaft ist ein Leitgedanke der Europäischen Kommission. Deshalb sieht sie auch die Einbindung der jeweiligen Partner (z.B. Wirtschafts- und Sozialpartner, regionale und lokale Behörden, etc.) in die Vorbereitung, Begleitung und Bewertung der Interventionen vor. Die Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen erfolgt dezentral. Deshalb müssen die Mitgliedsstaaten auf die Qualität der Durchführung der Programme achten und Bewertungen einsetzen. (vgl. VO 1260/1999, Erwägungsgründe Pkt. 25–27, 35)

Die Verwaltungsbehörde trägt die Verantwortung für die Wirksamkeit des Programms und ist für die Erfassung der Indikatoren, für die Begleitung und die Durchführung der Bewertung zuständig. Effizienz und Qualität der Durchführung der Interventionen werden vom Begleit-

ausschuss geprüft. Weiters werden die Indikatoren für die Begleitung genannt, die Bestandteil der Einheitlichen Programmplanungsdokumente oder Operationellen Programme sind. Die Europäische Kommission stellt dafür Leitlinien und Listen mit Beispielen von Indikatoren zur Verfügung. (vgl. VO 1260/1999, Art. 34–36)

Die Gesamtauswirkungen sowie Auswirkungen je Priorität bzw. Schwerpunkt sollen in den Bewertungen dargestellt werden. Die im Rahmen der Begleitung erhobenen Indikatoren werden für die Bewertung herangezogen. (vgl. VO 1260/1999, Art. 40)

Ex-ante-Bewertung

Die Bewertung dient der Ausarbeitung der Pläne und ist Bestandteil dieser. Die Verantwortung der Durchführung der Bewertung liegt bei jener Behörde, die auch die Programmplanung vornimmt. Sie dient der Analyse der Stärken und Schwächen und stellt die voraussichtlichen Wirkungen der geplanten Prioritäten dar. Die geplanten Ziele sowie die Ausgangssituation werden quantifiziert. Die Ex-ante-Bewertung hat insbesondere auf die sozioökonomische Situation, den Zustand der Umwelt und die Chancengleichheit einzugehen. (vgl. VO 1260/1999, Art. 41)

Halbzeitbewertung

Sie misst die ersten Ergebnisse und bezieht Stellung zur Ex-ante-Bewertung, ob die angestrebten Ziele verwirklicht wurden bzw. ob sie noch von Relevanz sind. Weiters werden die Verwendung der Finanzmittel und der Verlauf der Begleitung und Durchführung analysiert. Die Halbzeitbewertung muss bis spätestens 31.12.2003 fertig gestellt sein. Weiters wird die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hier geregelt, die bis 31.12.2005 abgeschlossen sein muss. (vgl. VO 1260/1999, Art. 42)

Ex-post-Bewertung

Die Erstellung der Ex-post-Bewertung liegt in der Verantwortung der Europäischen Kommission und nicht des Mitgliedsstaates. Sie strebt aber die Zusammenarbeit mit diesem an. Sie berücksichtigt die vorliegenden Bewertungsergebnisse, gibt Aufschluss über die Verwendung der Mittel, Wirkung und Effizienz der Interventionen sowie der Auswirkungen. Spätestens drei Jahre nach Ablauf der Programmplanungsperiode muss die Bewertung abgeschlossen sein. (vgl. VO 1260/1999, Art. 43)

Die leistungsgebundene Reserve (4 % der Gesamtmittel) wird auf Basis der Halbzeitbewertung an die leistungsstärksten Programme bzw. Schwerpunkte bis spätestens 31. März 2004 zugewiesen. (vgl. VO 1260/1999, Art. 44)

Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative LEADER +

Die in etwa ein Jahr nach Veröffentlichung der Strukturfondsverordnung im April 2000 kommunizierten Leitlinien für LEADER enthalten ebenso Bestimmungen zum Thema Bewertung. Die Ex-ante-Bewertung hat laut dieser Leitlinie Bestandteil des LEADER-Programms zu sein. Die Modalitäten der Finanzverwaltung sollen im Rahmen der Ex-ante-Bewertung überprüft werden. (vgl. Amtsblatt der EG 2000/C 139/05, Abs. 26 und 31) Die in der Strukturfondsverordnung genannten Indikatoren für die ländliche Entwicklung werden hier um die spezifischen Indikatoren für LEADER ergänzt. (vgl. Amtsblatt der EG 2000/C 139/05, Abs. 34)

Gemeinschaftsinitiative LEADER + Programmplanungsdokument Österreich, Strukturfondsperiode 2000–2006

Die Ex-ante-Bewertung bildet einen integrierten Bestandteil des Programms. Die Evaluation analysiert die Erfahrungen aus LEADER II, prüft Kohärenz und Wirkungen sowie die Durchführungs- und Begleitmodalitäten. Die von der Europäischen Kommission laut Bewertungsvorschriften verpflichtend vorgegebenen Indikatoren werden um zusätzliche qualitative und quantitative Indikatoren zu den drei Titeln erweitert. (vgl. BMLFUW 2006a, S. 84–116 und 131–133)

Ergänzung zum LEADER +-Programm 2000–2006

Im Rahmen der Ergänzung zum LEADER +-Programm werden die gemeinsamen Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung im Anhang beigelegt. Das Arbeitspapier enthält drei Teile: Allgemeine Einführung in die Begleitindikatoren, Erläuterung zum Ausfüllen

der Tabellen und aktualisierte Tabellen für die gemeinsamen Begleitindikatoren. In diesem Arbeitspapier der Europäischen Kommission werden nur die materiellen und finanziellen Indikatoren aufgenommen. Es sind jedoch keine Ergebnis- oder Wirkungsindikatoren enthalten, die im Rahmen der periodischen Bewertung analysiert werden. (vgl. BMLFUW 2006b, S. 68–107)

b) LEADER 2007–2013

Im Rahmen der aktuellen LEADER-Periode trifft die VO 1698/2005 die Festlegungen hinsichtlich Evaluationen im Programm der ländlichen Entwicklung und gilt somit auch für den 4. Schwerpunkt LEADER. Die Durchführungsverordnung VO 1974/2006 bezieht sich in ihren Aussagen stark auf die Verordnung zur ländlichen Entwicklung.

Österreich hat für das Programm zur ländlichen Entwicklung ein einziges bundesweites Programm erstellt, in dem auch der 4. Schwerpunkt LEADER geregelt ist. In diesem werden Evaluation und Qualitätssicherung für LEADER-Regionen behandelt. Im Folgenden werden die drei Dokumente bezüglich ihrer Aussagen zu Evaluationen zusammengefasst.

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum Programm der ländlichen Entwicklung

Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum haben im Anhang eine Ex-ante-Bewertung zu enthalten sowie die zu erwarteten Auswirkungen als Input daraus und eine Beschreibung der Begleitungs- und Bewertungssysteme. (vgl. VO 1698/2005, Art. 16)

Die Verwaltungsbehörde hat über die Aufzeichnung und Erfassung der Informationen zum Zweck der Begleitung und Bewertung Sorge zu tragen, sowie für die fristgerechte Durchführung der Bewertungen gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. (vgl. VO 1698/2005, Art. 74)

Der Begleitung und Bewertung im Detail ist ein eigener Titel gewidmet. Die Qualität der Umsetzung des Programms liegt dabei in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde und des Begleitausschusses. Beide begleiten das Programm anhand von Finanz- und Ergebnisindikatoren. (vgl. VO 1698/2005, Art. 79) *„Fortschritt, Effizienz und Wirksamkeit der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Vergleich zu ihren Zielen werden anhand von Indikatoren für die Ausgangssituation sowie für die finanzielle Abwicklung, die Ergebnisse und die Wirkung der Programme gemessen.“* (VO 1698/2005, Art. 81 Abs. 1)

Seitens der Mitgliedsstaaten ist ein jährlicher Zwischenbericht mit den Ergebnissen der laufenden Bewertung, der Beschreibung der Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und Effizienz der Programmumsetzung sowie den Maßnahmen zur Begleitung und Bewertung zu erstellen. (vgl. VO 1698/2005, Art. 82)

Wiederum sind die drei Formen der Evaluation vorgesehen: Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung. Die Bewertung soll durch einen externen Evaluator erstellt werden. Der Mitgliedsstaat soll geeignete Personal- und Finanzressourcen dafür vorsehen und auf die aus dem Begleitsystem stammenden Erhebungen zurückgreifen. (vgl. VO 1698/2005, Art. 84)

Die **Ex-ante-Bewertung** ist Bestandteil des Entwicklungsprogramms und liegt in der Verantwortung des Mitgliedsstaates. Die Inhalte und Vorgangsweise der Evaluation im Vergleich zum LEADER +-Programm bleiben gleich. Die Verwaltungsbehörden müssen im Rahmen der Programmumsetzung eine **laufende Bewertung** einrichten. Gemeinsam mit dem Begleitausschuss nutzt sie diese Bewertung, um anhand der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren die Ziele zu überprüfen und den Fortschritt des Programms zu messen. Die Qualität der Programme wird dadurch verbessert und eventuelle Änderungsanpassungen werden vorgenommen, sowie als Basis für die Halbzeit- und Ex-post-Bewertung. Ab dem Jahr 2008 ist der Europäischen Kommission jährlich ein Bericht mit den Ergebnissen der laufenden Bewertung zu übermitteln. Im Jahr 2010 muss die **Halbzeitbewertung** erstellt werden, 4 Jahre nach Programmstart. Die Europäische Kommission erstellt in Folge eine Zusammen-

fassung aller Halbzeitbewertungsberichte. Ende 2015, zwei Jahre nach Programmende, muss schließlich vom Mitgliedsstaat eine **Ex-post-Bewertung** erstellt werden. Neu hinzugekommen ist, dass die Kommission Maßnahmen zur Fortbildung, zum Austausch und zur Information anbietet und dabei Evaluatoren, Experten und die Mitglieder des Begleitausschusses informiert. Die Europäische Kommission trägt die Verantwortung für die **Zusammenfassung** aller nationalen **Ex-post-Bewertungen** und führt diese bis 3 Jahre nach der Periode durch, also bis zum 31.12.2016. (vgl. VO 1698/2005, Art. 85–87)

Durchführungsverordnung VO 1974/2006 zum Programm der ländlichen Entwicklung

Die Durchführungsverordnung zum Programm der ländlichen Entwicklung sieht für die Strategie und Programmplanung vor: „Die nationalen Strategiepläne werden nach Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum insbesondere anhand der quantifizierten Zielvorgaben, die sich aus der Ex-ante-Bewertung dieser Programme ergeben, bestätigt oder angepasst.“ (VO 1974/2006, Art. 3 Abs. 4) Die Verordnung sieht die Ex-ante Bewertung vor, die dem ländlichen Entwicklungsprogramm als Anhang beigegeben werden soll. (vgl. VO 1974/2006, Anhang II)

Im Falle der zu späten Übermittlung der Bewertungen an die Europäische Kommission kann diese die Zwischenzahlungen vorübergehend einstellen. Im Anhang der Verordnung befindet sich der Aufbau und Inhalt der jährlichen Zwischenberichte, die auch Maßnahmen zur Begleitung und Bewertung zu enthalten haben. Weiters werden die gemeinsamen Basis-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für die Entwicklungsprogramme genannt. Diese Indikatorenliste bildet den „Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen“. (vgl. VO 1974/2006, Art. 60–62 und Anhang VII)

Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Die Ex-ante-Bewertung ist nicht mehr integrativer Bestandteil des Programms, sondern wird als Anhang dem Programm beigelegt. Es werden die erwarteten Auswirkungen im Hinblick auf die gewählten Prioritäten dargestellt. Die prognostizierten Wirkungen der Maßnahmen werden mit den Ergebnissen der beiden vorangegangenen Evaluationen der vorigen Periode untermauert. In den weiteren Unterpunkten werden die Basis-, Kontext- und Wirkungsindikatoren beschrieben und die Ausgangswerte festgelegt. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 83-91) Im Rahmen des Programms wird das gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem erarbeitet, für die künftigen Evaluationen werden Input-, Output-, Ergebnis- und Auswirkungsindikatoren vorgesehen. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 501–505)

Vergleicht man die gesetzlichen Bestimmungen der LEADER +-Periode mit der Aktuellen, so stellt man fest, dass die Verantwortung für die Evaluationen jeweils bei der Verwaltungsbehörde liegt. Auch von der zeitlichen Bindung der drei Evaluationen wird nicht abgegangen. Trotzdem sind folgende Unterschiede zwischen beiden Perioden aus den Verordnungen ablesbar:

- In LEADER + war die Ex-ante-Bewertung im LEADER-Programm integriert. In der neuen Periode wird die Bewertung als Anhang dem Programm der ländlichen Entwicklung beigelegt.
- Ab 2007 wird die laufende Bewertung eingeführt, die die Verwaltungsbehörde jährlich zu erstellen hat.
- Nur LEADER + sieht die Aktualisierung der Halbzeitbewertung vor.
- Die Ex-post-Evaluation ist in der aktuellen Förderperiode auch vom Mitgliedsstaat zu erstellen. Sie wird erst danach von der Europäischen Kommission auf EU-Ebene zusammengefasst.

(vgl. VO 1260/1999; VO 1698/2005)

Während in LEADER II noch recht einfache Vorgaben seitens der Europäischen Kommission für Evaluationen definiert wurden, wurden sie in LEADER + weiter spezifiziert (vgl. Tabelle 14). In LEADER II waren für die Ex-ante-Evaluation noch der Mitgliedsstaat und die Europä-

ische Kommission verantwortlich, ab dem Jahr 2000 musste der Mitgliedsstaat eigenverantwortlich die Evaluation erstellen. Die Bewertung war auch Bestandteil der nationalen Programmplanungsdokumente und nicht davon zu trennen. Weiters wurden in LEADER + die globalen Themen Beschäftigung, Chancengleichheit und Umwelt in der Bewertung einbezogen. Halbzeitbewertungen wurden erst in LEADER + vorgeschrieben. Die Mitgliedsstaaten mussten externe Gutachter beauftragen. Im Rahmen der Ex-post-Evaluation änderten sich die Verantwortlichkeiten. Während in LEADER II die Europäische Kommission und der Mitgliedsstaat verantwortlich waren, wurde in LEADER + dem Mitgliedsstaat die Verantwortung entzogen und ein externer Gutachter beauftragt. In der zweiten LEADER-Periode waren nur Auswirkungen und Ziele zu definieren. In LEADER + war der genaue Zweck in der Verordnung detailliert beschrieben. Die leistungsgebundene Reserve wurde erst im Jahr 2000 eingeführt. Vorgegebene Indikatoren bildeten die Basis für die Halbzeitbewertung, an die die Zuteilung der Mittel geknüpft wurde. Für die Halbzeit- und Ex-post-Evaluationen wurden in LEADER + zeitliche Vorgaben gestellt: Fertigstellung der Halbzeit-evaluation Ende 2003 bzw. 2005, die Ex-post-Evaluation Ende 2009. In LEADER II konnte noch ein individueller Zeitpunkt gewählt werden. (vgl. EK 1999, S. 29)

Tab. 14: Vergleich von LEADER II und LEADER + bezüglich der Bewertung

LEADER II 1994–1999	LEADER + 2000–2006
Ex-ante-Bewertung	
<ul style="list-style-type: none"> • EU-Kommission und Mitgliedsstaat verantwortlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedsstaat verantwortlich • Bewertung als Bestandteil der Pläne der Mitgliedsstaaten • Themen der Bewertung vorgegeben (Beschäftigung, Chancengleichheit und Umwelt).
Halbzeitbewertung	
<ul style="list-style-type: none"> • Keine Erstellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedsstaat verantwortlich • Beauftragung eines externen Gutachters • Fertigstellung bis Ende 2003 • Aktualisierung – Fertigstellung Ende 2005, dient Programmierung des Folgeprogramms
Ex-post-Bewertung	
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Aufgabe EU-Kommission und Mitgliedsstaaten • Auswirkungen und Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Kommission hauptverantwortlich • Zweck laut Verordnung • Beauftragung eines externen Gutachters • Fertigstellung spätestens Ende 2009
Leistungsgebundene Reserve	
<ul style="list-style-type: none"> • Nicht vorgesehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Halbzeitbewertung als Basis für die Zuteilung • Indikatoren von Kommission vorgegeben

Quelle: EK 1999, S. 29, eigene Darstellung im August 2008.

5.1.3. Das Instrument der Evaluation als erster Schritt in Richtung Qualitätsmanagement im Rahmen von LEADER seit 1995 in Europa bzw. in Österreich

Evaluationen sind seit der Strukturfondsverordnung für LEADER-Programme vorgeschrieben. 1995 wurde das burgenländische LEADER II-Programm eingereicht, 1996 folgten die restlichen Bundesländer ohne Wien, das aufgrund der Größe am Programm nicht teilnehmen darf. Im Rahmen der Programmierungen wurde jedoch in keinem der 8 Bundesländerprogramme eine Ex-ante-Evaluation durchgeführt, obwohl sie von der Europäischen Kommission vorgeschrieben waren. Für die Durchführung der Halbzeit- und Ex-post-Evaluationen in LEADER II einigten sich die Bundesländer auf eine gemeinsame Ausschreibung (ausgenommen Burgenland). Die Koordination übernahm die ÖROK. Sowohl die Halbzeit- als auch die Ex-post-Evaluation wurden für das Ziel 5b- und das LEADER II-Programm in einem Bericht zusammengefasst. In dieser für Österreich ersten Förderperiode wurde das gemeinsame Monitoringsystem erst aufgebaut, das eigentlich die Daten für die Evaluation liefern sollte. Deshalb wurde auch die Evaluation mangelhaft durchgeführt, weil das benötigte Datenmaterial nicht zur Verfügung stand. (vgl. ÖROK 1999a; Hesina et al 2002)

Ab LEADER + greifen die Evaluationen bereits auf einheitliche Monitoringdaten zurück. Daher verbessern sich die Evaluationen auch hinsichtlich der Bewertung der Indikatoren und Aussagen. Seit 2000 werden die von der Europäischen Kommission vorgeschriebenen Evaluationen je Strukturfondsperiode durchgeführt. Denn die EU setzt ab dieser Periode auch Sanktionsmittel ein, indem die leistungsgebundene Reserve in der Höhe von 4 % der Gesamtmittel an die Halbzeitbewertung gebunden ist bzw. Zahlungen gestoppt werden können, wenn die Bewertungen nicht zeitgerecht durchgeführt werden. In LEADER + werden nur mehr für das LEADER-Programm alleine (nicht mehr gemeinsam mit dem Ziel 5b-Programm bzw. dem Programm der ländlichen Entwicklung) eine Ex-ante-Evaluation (in der Programmplanung enthalten), eine Halbzeitbewertung Ende 2003 und eine Aktualisierung der Halbzeitbewertung Ende 2005 durchgeführt. Eine Ex-post-Evaluation ist Ende 2006 nicht mehr von den Mitgliedsstaaten zu erarbeiten, sondern wird ausschließlich auf Ebene der EU durchgeführt. Ab LEADER + werden Fristen für die Abgabe der Evaluation seitens der Europäischen Kommission in der Verordnung vorgegeben. D.h. die Mitgliedsstaaten dürfen die Halbzeitbewertungen nicht nach dem jeweiligen zeitlichen Bedarf durchführen. (vgl. Resch et al 2003; Resch et al 2005; VO 1260/1999; Holzinger & Strohmaier 2004, S. 12) Bei den Evaluationen im Zeitraum 2000–2006 forderte die Europäische Kommission detaillierte Aufschlüsselungen von quantitativen Kriterien. Es ging dabei nicht mehr darum, angemessene Evaluationsmethoden in Form von interaktiven Methoden, systematischen Ansätzen, oder ähnlichem einzusetzen. Es ging eher darum, das Pflichtprogramm bei der Europäischen Kommission zeitgerecht abzuliefern. (vgl. ÖIR 2007, S. 46)

In der LEADER-Periode 2007–2013 bleiben zwar die Ex-ante-Evaluation (als Teil der nationalen Programmplanung) und die Halbzeitbewertung (vier Jahre nach Programmbeginn) weiterhin bestehen und verpflichtend mit Fristen verbunden, jedoch fällt die Aktualisierung der Halbzeitbewertung weg. Anstatt dieser wird eine Ex-post-Evaluation auf nationaler Ebene der Mitgliedsstaaten vorgesehen, wie sie schon in LEADER II durchgeführt wurde. Sie ist zwei Jahre nach Programmende fertigzustellen. (vgl. BMLFUW 2007a; VO 1698/2005) Auch in der EU-Politik ist ein Wandel bei Evaluationen bemerkbar. Die Einbindung der Programmteilnehmer, kooperative Verfahrensansätze, kollektive Lernprozesse rücken gegenüber dem reinen Soll-Ist-Vergleich mehr und mehr in den Vordergrund. Begleitende Evaluation wird erstmals in dieser Programmplanungsperiode eingesetzt. (vgl. ÖROK 2005, S. 72)

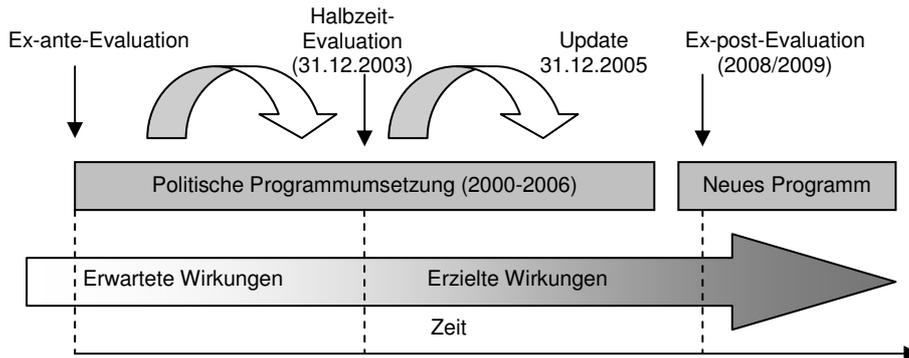
Auf EU-Ebene wurde durch die Europäische Kommission eine Ex-post-Evaluation in LEADER I 6 Jahre nach Programmende durchgeführt, eine weitere Ex-post-Evaluation in LEADER II nach mehr als drei Jahren nach Fertigstellung des Programms, sowie eine Synthese der Halbzeitbewertung in LEADER + (die eine Zusammenfassung aller nationalen Halbzeitbewertungen mit Stand Ende 2003 darstellt). Für die aktuelle Förderperiode ist nur mehr eine Ex-post-Evaluation vorgesehen, die Ende 2016 Jahre fertigzustellen ist. (vgl. Dethier et al 1999; VO 1698/2005)

Anhand Abbildung 39 wird klar, dass die Ex-post-Evaluation eine summative Evaluation darstellt und nicht mehr formativ in der darauf folgenden Programmplanung eingesetzt werden kann. Die nächste Periode hat bereits längst begonnen. Die Ergebnisse fließen frühestens in die Planungen der übernächsten Periode ein. Die Ex-ante-Evaluationen werden ausschließlich formativ für die Programmplanung auf nationaler Ebene eingesetzt. Die Halbzeitbewertungen, die im vierten Jahr nach Programmbeginn durchgeführt werden, sind einerseits summativ, weil sie die Zielerreichung der ersten Jahre überprüfen, andererseits formativ, weil die Ergebnisse und Empfehlungen noch in den restlichen drei Jahren des Programmzeitraums umgesetzt werden können. Der Zeitraum von vier Jahren ist eher eingeschränkt zu sehen. Die nationalen Programme wurden erst ein bis zwei Jahre nach Programmgenehmigung auf EU-Ebene (also Beginn der Programmplanungsperiode) genehmigt und ab dann Projekte entwickelt und eingereicht. Der Beobachtungszeitraum der Halbzeitbewertung erstreckt sich daher eigentlich auf ungefähr zwei Jahre Projektentwicklung und -umsetzung. Die zeitliche Bindung der Halbzeitbewertung wurde von einigen Mitgliedsstaaten als Einschränkung empfunden. Weiters wurden die zu späten Ergebnisse

der Ex-post-Evaluation zwei Jahre nach Programmabschluss kritisiert. Von der Europäischen Kommission wurde zwar erkannt, dass Bewertungsprogramme zu entwickeln sind, die den regionalen und nationalen Bedürfnissen angepasst sind, die zeitlichen Fristen wurden in LEADER 2007–2013 trotzdem beibehalten. (vgl. EK 2004a, S. 167)

In Abbildung 38 wird der Zusammenhang zwischen Programm- und Evaluationszeitpunkt am Beispiel von LEADER + dargestellt. Im Rahmen der Ex-ante-Evaluation werden erwartete Wirkungen definiert. Ex-post-Evaluationen überprüfen die erzielten Wirkungen. Halbzeitbewertung und das Update analysieren sowohl erwartete als auch erzielte Wirkungen.

Abb. 38: Zusammenhang zwischen Programm- und Evaluationszeitpunkt



Quelle: Elbe 2005, S. 77, eigene Darstellung im Juni 2008.

In Abbildung 39 sind die Zeitpunkte der Veröffentlichungen bzw. Fertigstellungen der Endberichte der Evaluationen zusammengefasst. Im Balken über den Jahreszahlen sind die Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, DG AGRI dargestellt. Die Evaluationen unter den Jahreszahlen wurden von der Verwaltungsbehörde Österreich auf Mitgliedsstaaten-Ebene vergeben. Die hier dargestellten Evaluationen werden noch einzeln vorgestellt.

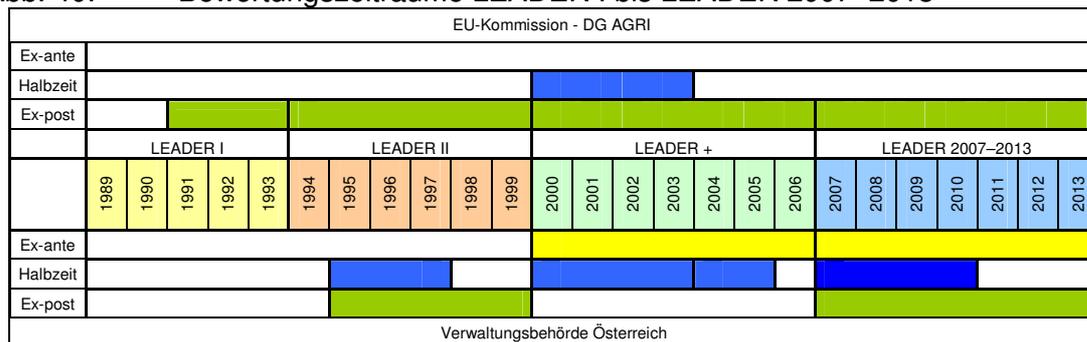
Abb. 39: Veröffentlichungen/Fertigstellungen der Endberichte der Evaluationen

	LEADER I																LEADER II				LEADER +				LEADER 2007–2013					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
EU-Kommission – DG AGRI																														
Verwaltungsbehörde Österreich											Halbzeitbewertung 1995–1997	Ex-ante Bewertung 1995–1999		Ex-post-Bewertung 1995–1999	Halbzeitbewertung 2000–2003		Update-Halbzeitbewertung 2000/2003–2005		Ex-ante-Bewertung 2007–2013			Halbzeitbewertung 2007–2010						Ex-post-Bewertung 2007–2013		

Quelle: Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Tödting-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006, eigene Darstellung im Juli 2008.

In Abbildung 40 sind die Bewertungszeiträume für LEADER-Evaluationen dargestellt: Auf EU-Ebene werden nie Ex-ante-Evaluationen erstellt, weil diese formativen Evaluationen den Mitgliedsstaaten für die Programmierung dienen. Die Halbzeitevaluation wurde einmalig im Zeitraum 2000–2003 von der Europäischen Kommission erstellt. Ex-post-Evaluationen werden seit Beginn an durch sie erstellt. Österreich hat zwar in der ersten Periode die Erstellung der Ex-ante-Evaluation verabsäumt, jedoch ab der Halbzeitbewertung in LEADER II alle verpflichtenden Evaluationen durchgeführt. Nur in LEADER + war keine Ex-post-Evaluation auf dieser Ebene verpflichtend durchzuführen. Ansonsten sind immer alle drei Formen vom Mitgliedsstaat anzuwenden. Die Balken über der Zeitleiste stellen wiederum die Beauftragungen seitens der Europäischen Kommission dar. Die Evaluationen dargestellt am Balken unter den Jahreszahlen hat die Verwaltungsbehörde in Österreich beauftrag.

Abb. 40: Bewertungszeiträume LEADER I bis LEADER 2007–2013



Quelle: Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Töttling-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006, eigene Darstellung im August 2008.

Im Folgenden werden die oben genannten Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Evaluationen je Periode und Ebene vorgestellt.

a) LEADER I 1991–1993

Ex-post-Bewertung auf EU-Ebene 1991–1993

Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Evaluation wurde in den Jahren 1996 bis 1998 erstellt und erst 6 Jahre nach Programmende veröffentlicht. 60 Experten aus den 12 Mitgliedsländern haben daran mitgearbeitet. Die Datensammlung erfolgte einerseits mittels Umfrage in 217 LAGs, andererseits fanden Erhebungen auf EU-, nationaler/ regionaler und lokaler Ebene statt. Eine tiefere Analyse mit 50 LAGs lieferte Antworten auf qualitative Fragen zu Aktionsprogrammen, Modellabläufen, Auswirkungen auf lokaler Ebene. Weiters wurden die Partnerschaften und Vernetzungen zwischen den Regionen analysiert. Als Untersuchungsgegenstände wurden der generelle Programmablauf, die Partnerschaften, die Netzwerke sowie die Finanzierungen gewählt. Ein einheitliches Monitoring war nicht Grundlage der Auswertungen der Evaluationen. Aufgrund der Erhebungen und Auswertungen wurden schließlich folgende Empfehlungen für die kommende Periode ausgesprochen:

- Auf Ebene der LAGs sollen die Instrumente Monitoring und Evaluation eingesetzt werden, weil die Entscheidungsfindungen auf LAG-Ebene nicht nachvollziehbar bzw. unstrukturiert sind.
- Die Einbindung von Stakeholdern in die Entscheidungsprozesse soll verstärkt werden. Somit soll der starke politische Einfluss reduziert werden, um dem partizipativen Ansatz gerecht zu werden.
- Damit die Vernetzung zwischen den Regionen angeregt wird, sollen Foren mit Best-practice-Beispielen und innovativen Methoden angeboten werden. Die Vernetzung soll aus Mitteln der „technischen Hilfe“ finanziert werden.
- Nicht nur die LAGs sollen sich vernetzen, auch der Erfahrungsaustausch auf Ebene der Verwaltungen wurde erkannt und soll im Rahmen von Netzwerken organisiert werden.

Die Evaluation wurde wie bereits erwähnt sehr spät fertig gestellt, weil keine Fristen zur Fertigstellung vorgesehen waren. Deshalb wurde angemerkt, dass Evaluationen kurz vor Ende der Programmperiode oder gleich im Anschluss daran Sinn machen. (vgl. Dethier et al 1999) Im Folgeprogramm LEADER II wurde zwar darauf Rücksicht genommen, erst in LEADER + wurde durch die Fristenvorgabe die Fertigstellung gesetzlich geregelt.

b) LEADER II 1994–1999

Ex-ante-Bewertung LEADER II 1994–1999

LEADER II war in Österreich auf Bundesländerebene organisiert. Deshalb hätten für alle 8 Länderprogramme Ex-ante-Evaluationen durchgeführt werden müssen. Sie wurden wie in vielen anderen Mitgliedsstaaten aber gar nicht durchgeführt. Die Europäische Kommission hat keine Sanktionen aufgrund der fehlenden Berichte ausgesprochen. (vgl. ÖROK 1999a, Vorwort)

Halbzeitbewertung LEADER II in Österreich 1995–1999

Die Bundesländer einigten sich auf eine gemeinsame Vergabe der 7 Bundesländerevaluationen. Das Burgenland hat als einziges Bundesland seine Evaluation gemeinsam mit dem Ziel 1-Programm erstellt. Die Bewertung wurde gemeinsam mit der für das Programm Ziel 5b erstellt und vom Sekretariat des Begleitausschusses, der ÖROK, beauftragt. Als Grundlage für die Bewertung wurden Daten aus den Bundesländern mit Stand Mitte 1997 herangezogen. Dabei ist zu beachten, dass die Länderprogramme für LEADER erst 1995 (Burgenland) bzw. 1996 eingereicht und genehmigt wurden. Das bedeutet, dass sich die Evaluation nur auf einen Untersuchungszeitraum von einem Jahr bezog und Zielerreichung und Wirkungen bewertet werden mussten. (vgl. ÖROK 1999a, S. 103ff.)

Die Evaluation enthält eine Bewertung hinsichtlich der Effizienz der Programmverwaltung, die Wirkungen, die Synergien zu den 5b-Programmen sowie Empfehlungen zur Optimierung der Programmumsetzung bis zum Ende der Förderperiode. Aufgrund der späten Genehmigung der nationalen Programme im Jahr 1996 konnte nur die Programmumsetzung von einem Jahr analysiert werden. Deshalb lagen kaum Projekterfahrungen vor, weil sich diese erst in Umsetzung bzw. in Vorbereitung befanden. Ein weiterer Faktor bereitete der Evaluation Probleme: Die LEADER-Programme der Bundesländer enthielten jeweils unterschiedliche Indikatoren zu den Maßnahmen. Eine bundesweite Auswertung wurde dadurch erschwert. Weiters wurde im Rahmen des Ländermonitorings nur die Anzahl der Projekte erfasst, aber noch keine spezifischen Kennzahlen, auf die die Bewertung hätte zurückgreifen können. Das Monitoring lieferte folglich keine Daten, somit wurden Gespräche mit den PVLs und LAGs geführt, um Daten für die Auswertung zu erhalten. Ein bundesweit einheitliches Monitoring war für LEADER II nicht vorgesehen. (vgl. ÖROK 1999a, S. 103ff.)

Im Bereich der Qualifizierung wurden kaum Projekte entwickelt, weil das zuständige Ministerium keine Kofinanzierungsmittel zum ESF vorgesehen hatte. Bis Mitte 1997 wurden immerhin innerhalb eines Jahres 18,2 % der vorgesehenen Mittel bewilligt. Deutliche Unterschiede in der Projektumsetzung wurden aber zwischen den Bundesländern festgestellt. Es wurden zwar 235 Projekte bereits genehmigt, umgesetzte Projekte findet man aber kaum. Weiters wurde festgestellt, dass „Hardware-Projekte“ aus dem Ziel 5b-Programm gefördert wurden, „Softmaßnahmen“ aus LEADER. All diese Aussagen gründen sich jedoch auf Aussagen und keine quantitativen Messgrößen. Zu den Wirkungen wurden noch keine Aussagen getroffen, weil dafür der Beobachtungszeitraum zu kurz war. (vgl. ÖROK 1999a, S. 128ff., S. 138ff.)

Folgende Empfehlungen zur Optimierung der Programmumsetzung wurden mit der Bewertung ausgesprochen:

- Ein Monitoring soll vereinheitlicht und strukturiert aufgebaut werden (Differenzierung der Daten nach Geschlecht, Alter, Beruf,...), um für die Ex-post-Evaluation eine Datenbasis darstellen zu können.
- Im Bereich der Qualifizierung sollen Projekte umgesetzt werden. Dafür ist es notwendig, dass nationale Kofinanzierungsmittel für den ESF reserviert werden.

(vgl. ÖROK 1999a, S.140ff.)

Ex-post-Bewertung LEADER II in Österreich 1995–1999

Die Evaluation wurde wiederum gemeinsam mit der Evaluation vom Ziel 5b-Programm für ganz Österreich erstellt. Die Evaluation hat bereits auf das MEANS-Schema Bezug genommen. D.h. sie hat sich an den Richtlinien der Europäischen Kommission orientiert, die 1996 veröffentlicht wurden. Die Datenerhebung wurde auf Ebene der EU vereinheitlicht: Die Europäische LEADER-Beobachtungsstelle (AEIDL) erstellte Fragebögen für die Ex-post-Evaluationen in Europa. Anhand dieser wurden alle LEADER-Regionen befragt. (vgl. Hesina et al 2002, Kurzfassung, S. I-de ff.)

Folgende Feststellungen wurden im Rahmen der Bewertung getroffen:

- Es wurden kaum transnationale Kooperationsprojekte eingereicht.
- Die Operationellen Programme der Bundesländer enthielten unrealistische Annahmen bzw. Zielvorstellungen.
- Niederösterreich wird als Modellregion mit der begleitenden Selbstbewertung hervorgehoben.
- In den anderen Bundesländern werden Abstimmungsdefizite zwischen PVLs und den LAGs festgestellt. Dadurch können Synergien nicht genutzt werden.
- Die Europäische LEADER-Beobachtungsstelle in Brüssel wird nicht als Servicestelle von den Verwaltungsbehörden genutzt.
- Die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren sind unzureichend und sollten durch qualitative Größen ergänzt werden.

Folgende Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung getroffen:

- Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in den Verwaltungen soll forciert werden.
- Evaluationen sollen sich nicht nur mit quantitativen Zahlen beschäftigen, sondern auch qualitative Indikatoren einbeziehen.
- Die PVLs sollen die Angebote der AEIDL nutzen und sich vernetzen.
- Im Rahmen der Monitorings sollen umfangreichere Daten erhoben werden.
- Das Monitoringsystem, die Jahresberichte an die Europäische Kommission und die für die Evaluation festgelegten Indikatoren sind aufeinander abzustimmen.
- Die begleitende Evaluation (in Anlehnung an das Modell in Niederösterreich) soll eingeführt werden.

(vgl. Hesina et al 2002, Kurzfassung, S. XI-de ff.)

Ex-post-Bewertung LEADER II auf EU-Ebene 1994–1999

Die Datensammlung basierte auf einer Analyse von 217 Regionen in der EU sowie der 102 Operationellen Programme. Ein Fragebogen wurde an 20 % der LAGs verschickt (202 Regionen). 34 Programmregionen (etwa 1/3) und die EU-Verwaltung wurden direkt befragt. Weiters wurden Fallstudien zur Zusammenarbeit und Kostenwirksamkeit erstellt und Workshops mit einer Auswahl an LAGs aus 13 Staaten durchgeführt. (vgl. Tödtling-Schönhofer et al 2003, Zusammenfassung in D, Kapitel 2, S. 3ff.) Für die Zielüberprüfung wurden 52 Indikatoren herangezogen, die einer detaillierten Analyse unterzogen wurden.

Folgende Feststellungen wurden im Rahmen der Bewertung getroffen:

- Beim Bewerbungsverfahren für die Teilnahme am LEADER-Programm findet keine selektive Auswahl statt. Regionen, die die Kriterien erfüllen, werden auch anerkannt.
- Im Bereich Tourismus werden viele Fördermittel ausgeschöpft.
- Der Schwerpunkt der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und Vernetzung wird zu wenig genutzt.
- In einigen Ländern herrschen strenge Kontrollen seitens der Verwaltungsbehörden. Dadurch wird der Bottom-up-Ansatz eingeschränkt.
- Die Mitgliedsstaaten erstellten keine Ex-ante-Bewertungen, nur wenige die Halbzeitbewertungen.
- Nachdem die Ex-post-Bewertungen auf nationaler Ebene sehr unterschiedlich erstellt wurden, war eine Zusammenfassung auf EU-Ebene nicht möglich.

Folgende Auswirkungen wurden im Rahmen der Bewertung festgestellt:

- In etwa 100.000 Arbeitsplätze wurden geschaffen und gesichert.
- Ungefähr 20 % der Regionen nahmen Selbstbewertungen vor.

Folgende Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Ins LEADER-Programm sollen Kleinstädte und urbane Gebiete miteinbezogen werden können.
- Die teils komplizierten Antragsverfahren sollen vereinfacht werden.
- Im Bereich der Vernetzung müssen mehr Mittel reserviert werden.
- Der Bedarf für Selbstbewertungen wird erstmals erkannt. Die Europäische Kommission soll Maßnahmen für die Umsetzung in den Regionen entwickeln.
- Der zu umfangreiche Fragebogen für die Erhebungen in den LAGs soll auf 40 Fragen reduziert werden.
- Die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation sollen aufgrund der späten Vorlage erst in die Programmierungen der übernächsten Programme einfließen.
- Die Indikatorensysteme sind hinsichtlich der quantitativen und qualitativen Messgrößen zu überprüfen.

(vgl. Tödting-Schönhofer et al 2003, Zusammenfassung in D, Kapitel 2, S. 7ff.)

c) LEADER + 2000–2006

Ex-ante-Bewertung LEADER + in Österreich 2000–2006

Die Ex-ante-Evaluation ist im „Österreichischen Programm LEADER +“ enthalten und wurde nicht gesondert publiziert. Anfang 2000 lag das Österreichische Programm als Entwurf vor. Die Evaluation musste innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden, weil am Programmwurf weitergearbeitet werden musste. Es wurden die bisherigen Erfahrungen/Evaluationen aus LEADER berücksichtigt. Die Evaluation hat sich an den offiziellen Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission orientiert. Das Hauptinteresse der Evaluation lag darin, die Frage zu beantworten, inwiefern der vorliegende LEADER-Programmwurf Grundlagen zu Entwicklungsinitiativen sowie Anreize zu Vernetzung schaffen würde. Die Evaluation überprüfte die Berechtigung und Begründung des Programms, die Kohärenz, die Durchführungs- und Begleitmodalitäten und erstellte eine Wirkungsanalyse. Die Evaluation enthält auch ein Muster für ein Datenerfassungsblatt mit Indikatoren für die Projekte. Der Bedarf an qualitativen Indikatoren wird wieder wie in vorigen Evaluationen angemerkt. Die Evaluatoren stellten als Ergebnisse fest, dass das Programm wenig Initiativen in Richtung Vernetzung zeigt, weil bisher in diesem Bereich kaum Projekte eingereicht wurden. Das Programm sieht aber eine Anpassung vor, wenn der Bedarf seitens der Projektträger wieder steigt. Weiter wurde angemerkt, dass mehr Frauen und Jugendliche eingebunden werden sollen. Als Empfehlung merkten die Evaluatoren an, dass eine Professionalisierung der LAGs angestrebt werden sollte, indem die Prozesse extern begleitet werden und entsprechende Instrumente dies unterstützen. Die Evaluation hat eher beschreibenden Charakter – ohne Messung – und ist typisch für eine formative Evaluation. (vgl. BMLFUW 2006a, Punkt 10, S. 84-116)

Halbzeitbewertung LEADER + in Österreich 2000–2006

Nach nur 3,5 Monaten wurde die Halbzeitevaluation LEADER + im Dezember 2003 fertig gestellt. Die AEIDL als Vertretung der Europäischen Kommission wurde beratend den Workshops beigezogen. Die Datenerhebung erfolgte mittels Befragung aller 56 LAGs, der PVLs, Verwaltungsbehörden sowie der DG AGRI. Die Berichte der Netzwerk-Servicestelle wurden eingesehen. Daten aus den 8 Ländermonitorings wurden erhoben, nachdem sich das Bundesmonitoring erst in der Erstellungsphase befand. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus der Verwaltungsbehörde, den PVLs, einzelner LAGs, sowie der Netzwerk-Servicestelle wurde gebildet. Daten aus zwei Jahren Programmumsetzung dienten als Basis für die Evaluation. Nachdem die Europäische Kommission die Ergebnisse auf EU-Ebene vergleichen wollte, wurde das vorgegebene einheitliche Bewertungsverfahren mit 23 Bewertungsfragen, gegliedert in 5 Abschnitte für die Evaluation herangezogen. Die Bewertung erfolgte einerseits verbal, andererseits anhand einer Skala von A (gute Zielerreichung) bis D (keine Zielerreichung). Zu den 23 vorgegebenen Pflichtfragen definierte das Evaluationsteam sechs neue Österreich-spezifische dazu. (vgl. Resch et al 2003, S. 1ff.)

Folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten liegt unter den Erwartungen. Auch im Bereich der europäischen Vernetzung wurden wenige Initiativen gesetzt.
- Im Rahmen der Projekte, Prozesse und Strukturen sind zu wenige Frauen und Jugendliche beteiligt.
- Tourismusprojekte haben 50 % der Gesamtmittel ausgeschöpft.
- Im Bereich der Selbstevaluation ist ein Defizit erkennbar.
- Nachdem es zu Verzögerungen bei Förderabwicklungen gekommen ist, sollten klarere Förderkriterien entwickelt und Förderberatungen durch die PVLs angeboten werden.
- Der Informationsfluss zwischen LAG und PVL ist nicht in allen Bundesländern zur Zufriedenheit aller gelaufen.

Folgende kurzfristige Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Programmanpassungen sind vorzunehmen, weil in einzelnen Maßnahmen mehr Mittel benötigt werden.
- Im Bereich der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten (Titel 2) sollen Projekte forciert werden.
- Das Instrument der Selbstevaluation soll eingeführt werden. Die Netzwerk-Servicestelle und die PVLs sollen dabei unterstützen.
- Das Monitoringsystem muss verbessert werden.

Folgende langfristige Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Die Gebietsauswahl ist generell zu überdenken. Entweder werden in Zukunft LEADER-Regionen flächendeckend entwickelt oder speziell innovative Regionen aufgebaut.
- Die Förderabwicklung ist aufgrund der komplizierten Abrechnungen zu vereinfachen.
- Die Sicherung der Finanzierung und damit der Aufrechterhaltung der LAG-Strukturen auch nach Ende der LEADER-Förderperiode ist zu gewährleisten.

(vgl. Resch et al 2003, S. 109ff.)

Aktualisierung der Halbzeitbewertung LEADER + in Österreich 2000–2006

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde wiederum vom selben Evaluationsteam wie im Jahr 2003 vorgenommen. Die Befragung der 56 LEADER-Regionen mittels Fragebogen wurde abermals durchgeführt sowie die Arbeitsgruppe wieder eingesetzt. Weiters konnten bereits Daten aus dem bundeseinheitlichen Monitoring entnommen werden. 848 Projekte wurden bis Mai 2005 im Monitoringsystem erfasst. Auch die Ergebnisse der Selbstbewertungen aus den Bundesländern Tirol, Steiermark und Niederösterreich flossen in die Datenerhebungen ein. Die bereits 2003 bewerteten Fragen wurden abermals gemäß der

Skala von A bis D bewertet. 8 Indikatoren haben sich verbessert, alle anderen Fragestellungen sind hinsichtlich ihrer Bewertung gleich geblieben. Ein halbes Jahr nach Fertigstellung der vorigen Halbzeitbewertung fand ein Workshop mit der Arbeitsgruppe statt, um die Umsetzung der Empfehlungen zu diskutieren. Die Verwaltungsbehörde hatte mit zwei PVLs bereits einen Leitfaden für die Abwicklung von Titel 2 Projekten bis dahin erarbeitet. Auch an der Empfehlung der Ausarbeitung des bundeseinheitlichen Monitorings wurde zu diesem Zeitpunkt gearbeitet. Die Ergebnisse dieses Workshops flossen in die Aktualisierung der Halbzeitbewertung mit ein. (vgl. Resch et al 2005, S. 13ff und S. 92ff.)

Im Vergleich zur vorhergegangenen Halbzeitbewertung war eine wesentliche Steigerung von Titel 2-Projekten feststellbar. Der Tourismusschwerpunkt ist wieder erkennbar. 45 % der Projektfördermittel wurden dem Schwerpunkt Tourismus, Kultur, Dorferneuerung zugeteilt. Beim Vergleich mit den Planwerten wurde festgestellt, dass die Anzahl der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze bereits übertroffen wurde und ein deutlicher Anteil an Frauenarbeitsplätzen erkennbar war.

Im Rahmen der Evaluation wurden die LAG-Managementkosten ins Verhältnis zu den genehmigten Gesamtinvestitionen gesetzt. Dabei wurde festgestellt, dass bei 55 % der LAGs die Managementkosten mehr als 21 % der Gesamtinvestitionskosten betragen, somit die „Rentabilität der LAGs“ nicht gegeben ist. (vgl. Resch et al 2005, S. 26ff.)

Folgende Schwächen wurden im Rahmen von LEADER + identifiziert:

- Förderabrechnungen sind noch immer kompliziert zu erstellen. Die Projektträger und die LAGs haben zu wenig Know-how, um diese Abrechnungen ordnungsgemäß durchführen zu können.
- Die nationalen Förderstellen sind untereinander zu wenig koordiniert.
- Das bundeseinheitliche Monitoring ist noch nicht standardisiert.
- Das Instrument der Selbstevaluation wird noch immer nicht in den Regionen eingesetzt.
- Während im Gewerbebereich zu wenige Projekte entwickelt werden, ist weiterhin ein Überhang im Tourismus feststellbar.
- Auf transnationaler Ebene findet kaum Vernetzung statt.

Folgende langfristige Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Die PVL soll Plausibilitätsüberprüfungen der Monitoringdaten-Eingabe durchführen. Damit soll die Dateneingabe anhand der von den Projektträgern ausgefüllten Antragsformulare einheitlich und auswertbar werden.
- Die Effizienz der LAG-Managements soll dahingehend überprüft werden, dass der Anteil der Personalkosten in einem geringen Verhältnis zu den beantragten Fördermitteln steht.
- Die Europäische Kommission soll eine koordinierende Vorgangsweise für Kooperationsprojekte zwischen den LAGs überlegen.
- Die Förderabwicklung von kleinen Projekten soll unbürokratischer gestaltet werden. Im Gegensatz dazu könnten Prüfverfahren für größere Projekte eingeführt werden.
- Im Wirtschafts-/Gewerbebereich sollten Anreize für neue Projekte geschaffen werden, damit Projektträger auch in diesem Bereich Fördermittel ausschöpfen.
- Die Verwaltungsbehörde soll Leitfäden für Selbstevaluationen der LAGs erarbeiten und wenn notwendig auch externe Unterstützung zur Verfügung stellen.

(vgl. Resch et al 2005)

Halbzeitbewertung LEADER + auf EU-Ebene 2000–2006

Die Europäische Kommission war verpflichtet, eine Zusammenfassung aller Halbzeitbewertungen der Mitgliedsstaaten im Beobachtungszeitraum 2000–2003 durchzuführen.

Ein Kernteam und ein geographisches Team haben an der Ausarbeitung der Evaluation gearbeitet. Eine umfangreiche Analyse der Halbzeitbewertungsberichte der Mitgliedsstaaten bildete die Basis der Evaluation. Weiters wurden Fallstudien analysiert und 49 definierte Evaluationsfragen gestellt, sowie Schlussfolgerungen zu Schlüsselbereichen von LEADER gezogen. (vgl. Schuh et al 2006, Kurzfassung in Deutsch S. XXVIIff.)

Folgende Schlussfolgerungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Zögerliche Starts in den LEADER-Programmen bzw. LAGs hängen vor allem mit den Spezifikas der LEADER-Methode zusammen.
- Die LAG-Managements sollen nicht mit „Bürokratie“ überschüttet werden, sondern Projekte entwickeln.
- Im Rahmen der „Auswahlverfahren“ wird nur die Erfüllung der Kriterien überprüft. Eine Auswahl der Regionen im engeren Sinn findet nicht statt.
- In einigen Regionen Europas (z. B. in Spanien) wird vom Bottom-up-Ansatz abgegangen. Die Strukturen entwickeln sich eher top-down.
- Die Strategien der LAGs sind auf eine längere Laufzeit als die Förderperiode ausgerichtet.
- Es erfolgt wenig Wissenstransfer zwischen aufeinander folgenden Perioden.
- Die Einwohnergrenzwerte für die Regionsbildung (10.000-100.000 Einwohner) behindern einige Regionen bei der Entwicklung, weil Kleinstädte in ländlichen Gebieten funktionell in Zusammenhang gesehen werden müssen. Deshalb haben 15 % der Regionen eine Ausnahme bezüglich der Regionsgröße beantragt.
- Titel 2-Projekte werden eher in der 2. Halbzeit der Periode umgesetzt.
- Der Anteil der weiblichen Projektinitiatoren liegt bei 20–50 %, die LAGs sind durchschnittlich mit 30 % Frauen besetzt. Jugendliche in den Regionen werden zu wenig angesprochen und eingebunden.
- Die Ex-ante-Bewertungen haben kaum zu Veränderungen der Programmentwürfe geführt.
- Die von der Europäischen Kommission erarbeiteten Beurteilungskriterien/Indikatoren wurden von den Mitgliedsstaaten positiv angenommen.
- Selbstevaluationen auf LAG-Ebene nehmen zu. Nationale Netzwerke nehmen dabei keine Unterstützungsrolle ein. Meist handelt es sich um einmalige Selbstevaluationen.

(vgl. Schuh et al 2006, Kurzfassung in Deutsch S. XXVIIIff.)

Folgende Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Dem Bottom-up-Ansatz von LEADER entsprechend soll den LAGs genug Autonomie zugestanden werden.
- Auf die Zusammensetzung der LAG ist zu achten, vor allem auf die Einbindung von mindestens 50 % der nicht-öffentlichen/privaten Partner.
- Projekte im Bereich transnationaler Kooperationen sollen entwickelt werden.
- Die Schwellenwerte bei Regionsgrößen sollen abgeschafft werden, damit auch Kleinstädte in LEADER-Regionen integriert werden können.
- Das Instrument der Selbstevaluation soll in LAGs begleitend eingesetzt werden.
- Die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen soll im Rahmen der Auswahlkriterien der LAGs verpflichtend vorgesehen werden.
- Die Indikatoren auf europäischer Ebene sollen vereinheitlicht und reduziert werden. Dabei könnte das Modell der BSC angewandt werden.
- Externe Evaluationen oder Selbstevaluation der LAGs sollen mit in die nationale Programmplanung aufgenommen werden.

(vgl. Schuh et al 2006, Kurzfassung in Deutsch S. LIff.)

Ex-post-Bewertung LEADER + auf EU-Ebene 2000–2006

Die Ex-post-Bewertung befindet sich noch in Erstellung und muss spätestens 3 Jahre nach Ende der Periode – folglich Ende 2009 – fertig gestellt werden.

d) LEADER 2007–2013

Ex-ante-Bewertung LEADER in Österreich 2007–2013

Nachdem die Ex-ante-Evaluation für das gesamte Programm der ländlichen Entwicklung und nicht nur für LEADER erstellt wurde, wurde ein Team aus 23 Evaluatoren zusammengestellt. Ein Evaluationskoordinator wurde eingesetzt, um die Einzelteile der Evaluation zusammenzutragen und einen zusammenfassenden Bericht zu erstellen. Der Entwurf der Programmierung lag im Februar 2006 vor und wurde in den folgenden Wochen im Rahmen der Ex-ante-Evaluation bearbeitet und analysiert. Die Bewertung wurde anhand eines Ex-ante-Leitfadens der Europäischen Kommission erstellt. Auch die Erfahrungen aus der Halbzeit- und Update-Evaluation des ländlichen Entwicklungsprogramms aus der Periode 2000–2006 sind eingeflossen. Die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertung wurden im Programm selbst sowie im Anhang erläutert. Weiters wurde eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erstellt, die die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Programms anhand der vorgeschlagenen Maßnahmen analysieren sollte. Ein Modell für das Monitoring- und Evaluationssystem lag zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht vor. Jedoch wurde auf die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren verwiesen. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 68-70)

„In der Ex-ante-Evaluierung wird

- *dargelegt, welche Probleme mit dem ländlichen Entwicklungsprogramm gemildert oder gelöst werden sollen;*
- *geschätzt, wie viel mit dem Programm erreicht werden kann;*
- *ein Überblick darüber gegeben, inwieweit sich die verschiedenen Maßnahmen aufeinander beziehen bzw. ergänzen;*
- *dargelegt, in welcher Beziehung das Programm zu andern Programmen auf EU-Ebene steht;*
- *überprüft, inwieweit Alternativen zu den geplanten Maßnahmen sinnvoll wären;*
- *gezeigt, wie das Begleit- und Evaluierungssystem konzipiert und organisiert ist und*
- *über die Ergebnisse der strategischen Umweltprüfung berichtet.“*

(BMLFUW 2007a, S. 69)

Folgende Empfehlungen wurden im Rahmen der Bewertung ausgesprochen:

- Nachdem in der aktuellen Förderperiode Regionen ohne LEADER-Erfahrung teilnehmen, ist diesen neuen LAGs in besonderem Maß Hilfestellung zu geben.
- Frauen sollen stärker in die Prozesse eingebunden werden.
- Die LAGs sollen regionsübergreifende Kooperationen initiieren.
- Das Programm ist sektorübergreifend auszurichten. Dementsprechend sind auch die Projekte in den Regionen zu entwickeln.
- Eine Abstimmung mit anderen EU-Programmen, die ebenfalls Maßnahmen in ländlichen Gebieten fördern, ist vorzusehen.
- Das Monitoring auf Länder- bzw. Bundesebene soll weiter ausgebaut werden.
- Die Netzwerk-Servicestelle ist rasch nach dem Auswahlverfahren der LAGs einzurichten, um diese bei der Entwicklung und Vernetzung bestmöglich zu unterstützen.

(vgl. BMLFUW 2007a, Anhang S. 110–115)

5.1.4. Was erfüllt Evaluation, was erfüllt Evaluation nicht?

Wie bereits im Kapitel 3 dargestellt, sollen im Rahmen einer Evaluation Daten zu einem Analysegegenstand gesammelt, bewertet und die Wirkungen dargestellt werden. Sie wird meist periodisch und nicht begleitend eingesetzt. Sie bezieht die Beteiligten – die sogenannten Stakeholder – mit in die Bewertung der Indikatoren ein.

Evaluationen im Rahmen von EU-Programmen werden zwar gemäß den Verordnungen gesetzlich vorgeschrieben, dennoch gewinnen die Auftraggeber bzw. die eingebundenen Akteure Erfahrungswerte daraus. Dies bestätigten auch die Interviewpartner in den durchgeführten Gesprächen. Evaluationen bringen einen Nutzen und steigern die Qualität der Arbeit. Bei näherer Betrachtung stellt man fest, dass Evaluation nicht alle Bedürfnisse erfüllt. Deshalb suchen die Akteure nach weiteren Instrumenten für die Qualitätssicherung. Im Folgenden wird dargestellt, welche Ansprüche Evaluationen erfüllen bzw. welche sie nicht erfüllen.

Die Funktionen von LEADER-Evaluationen

Vergleicht man die im Rahmen des LEADER-Programms durchgeführten Evaluationen mit den Funktionen, die Evaluationen erfüllen können (vgl. Punkt 3.3.3), so stellt man Folgendes fest:

LEADER-Evaluationen erfüllen die **Erkenntnisfunktion**, weil sie die Strukturen, die eingesetzten Mittel, die Wirkungen und die Zielerreichungen betrachten. Auf vielen Ebenen des LEADER-Ansatzes gewinnen die Akteure Erkenntnisse. Die Europäische Kommission setzt das Instrumentarium auch als **Kontrollinstrument** ein, um die Mittelverwendung zu analysieren, z.B. ob die Schwerpunkte und Maßnahmen gemäß den Programmen umgesetzt wurden. Der **Dialog** der Evaluation im Rahmen von LEADER beschränkt sich hauptsächlich auf die Programmierungsebenen der Europäischen Kommission und der Verwaltungsbehörde. Teilweise bezieht sie auch die SVLs ein. LEADER-Evaluationen erfüllen die **Legitimationsfunktion**, sowohl auf EU-Ebene für die zuständigen Generaldirektionen, EU-Politiker, etc. aber auch auf nationaler Ebene. Die Verteilung der öffentlichen Mittel und die Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen werden anhand des extern erstellten Gutachtens/der Evaluation legitimiert. Mängel sind im Rahmen der Dialogfunktion feststellbar. Nur die Ebene der Verwaltungsbehörde bzw. die SVLs sind eingebunden. Die regionalen Stakeholder werden jedoch kaum integriert. Im Rahmen der Halbzeitbewertung in LEADER + wurden drei Vertreter von LAGs zu einem Workshop eingeladen, jedoch nicht alle weiteren LAGs über die Vorgangsweisen und Ergebnisse der Evaluation informiert. (vgl. Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Tödting-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006)

Die Erfüllung der Ansprüche nach den Methodenarten

Genau dieser Mangel an Dialog bzw. Einbindung der Stakeholder wird dadurch verstärkt, weil LEADER-Evaluationen nur extern durchgeführt werden bzw. projekt- und nicht prozessorientiert angelegt sind. Die folgende Tabelle (vergleiche Tabelle 15) zeigt die Einordnung der Evaluationen nach den Methodenarten, die im Punkt 3.3.4 vorgestellt wurden. Keine der Evaluationen wurde intern durchgeführt. Dadurch laufen Evaluationen Gefahr, dass das Know-how beim externen Evaluators liegt und die Verantwortung zur Umsetzung der Ergebnisse sinkt. Von den drei Formen der Ex-ante-, Mid-term- und Ex-post-Evaluation kommen alle zum Einsatz. Sie decken daher die summative und die formative Form der Evaluation ab. Evaluationen im Rahmen von LEADER beschäftigen sich sehr stark mit der Zielerreichung. Daher sind sie meist zielorientiert angelegt. Im Rahmen der Ex-ante-Evaluationen werden auch die zukünftigen Wirkungen, die die geplanten Maßnahmen im Programm auslösen könnten, analysiert. Das Instrument der Evaluation wird projektorientiert eingesetzt. Das bedeutet, dass die Analyse als Endbericht mit der Darstellung der Ergebnisse und nicht so sehr der Prozess im Vordergrund steht. Nachdem die Evaluationen unter Zeitdruck erstellt werden müssen, bleibt kaum Zeit für die Einbindung der Stakeholder. Die Ex-ante-Evaluationen werden in ca. 4 Wochen erstellt, weil sich der Programmwurf in der Erstellungsphase zur Einreichung befindet. Die Halbzeit- und Ex-post-Evaluationen müssen dem vorgegebenen Zeitplan der Europäischen Kommission entsprechend zu einem Stichtag abgegeben werden. Dieser Zeitdruck bewirkt, dass die Einbindung der Stakeholder nur punktuell und nicht in dem von typischen Evaluationen geforderten Ausmaß erfolgt. Die Ex-ante-Evaluationen beziehen ihren Analysegegenstand aus dem vorliegenden Programmwurf der Verwaltungsbehörde. Daher erfolgt die Analyse qualitativ und ist vom Evaluator stark abhängig. Bei den beiden sonstigen Formen der Evaluation wird auf Datenmaterial aus

dem Monitoring zurückgegriffen bzw. auf Fragebogenerhebungen bei den LAGs. Sie bedienen sich eher quantitativer Methoden, beziehen aber einzelne qualitative Fragestellungen ein. Evaluatoren üben genau an diesem Punkt Kritik, weil sich Regionalentwicklung mehr qualitativer Indikatoren bedienen müsste als quantitativer. LEADER-Evaluationen sind thematisch breit angelegt. Die Europäische Kommission gibt diese Breite mit den definierten Indikatoren vor. Vertiefende thematische LEADER-Evaluationen findet man nicht. (vgl. Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Tödting-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006)

Tab. 15: Einordnung der Evaluationen nach den Methodenarten

	Intern	Extern	Ex-amte	Mid-term	Ex-post	Zielorientiert	Wirkungsorientiert	Prozessorientiert	Projektorientiert	Qualitativ	Quantitativ	Global	Vertiefend
EU-Ex-post-Evaluation LEADER I		X			X	X			X		X	X	
Ö-Halbzeitevaluation LEADER II		X		X		X			X		X	X	
EU-Ex-post-Evaluation LEADER II		X			X	X			X		X	X	
Ö Ex-ante-Evaluation LEADER +		X	X				X		X	x		X	
Ö Halbzeitevaluation LEADER +		X		X		X			X		X	X	
Ö Update Halbzeitevaluation LEADER +		X		X		X			X		X	X	
EU-Halbzeitevaluation LEADER +		X		X		X			X		X	X	
EU-Ex-post-Evaluation LEADER +		X			X	X			X		X	X	
Ö Ex-ante-Evaluation LEADER 2007–2013		X	x				X		X	x		X	

Quelle: Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Tödting-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006, eigene Darstellung im August 2008.

Die Einbindung der Stakeholder

Die Einbindung von Stakeholdern in Evaluationen ist typisch für dieses Instrument. Bei genauer Betrachtung der LEADER-Evaluationen wird dieses Kriterium aber nur eingeschränkt erfüllt. Die Rollen und Verantwortlichkeiten der Akteure sind im Rahmen der LEADER-Evaluationen aufgrund der Verordnungen klar geregelt. Wann und wie intensiv die Stakeholder in den Prozess einzubinden sind, sehen die Verordnungen nicht vor. Die folgende Tabelle (vergleiche Tabelle 16) beschreibt die Einbindung der Stakeholder in die verschiedenen Phasen der Evaluation – von der Datenerhebung bis zur Datenauswertung und Kommunikation. Die Aufstellung lässt sich im Wesentlichen auch auf die Ex-post-Evaluation übertragen. Anhand der Tabelle erkennt man, dass vor allem nach der Datenerhebung die Einbindung der lokalen Ebene kaum mehr gegeben ist. Die Ergebnisse werden auf Landes-, Bundes- bzw. EU-Ebene als Know-how-Einsatz für die Programmierung aber nicht direkt auf lokaler Ebene genutzt. D.h. der Nutzen der Evaluation liegt auf übergeordneter Ebene. Der regionalen bzw. lokalen Ebene nutzt die Evaluation nur mehr indirekt. Sie bräuchte daher eigene Instrumente, die auch immer wieder in Form der Selbstevaluation in den LEADER-Programmevaluationen angesprochen werden. Im Rahmen einer „klassischen“ Evaluation werden die Stakeholder schon in die Designphase der Evaluation eingebunden (vgl. Punkt 4.4.2). In LEADER werden die Stakeholder nicht in die Entwicklung des Monitorings eingebunden. Dies liegt nur in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde bzw. der Europäischen Kommission, die den Rahmen vorgibt. Bei der Erfassung der Monitoringdaten werden die Projektanträge und Projektabrechnungen der Projektträger – also die lokale Ebene – herangezogen. Die PVL ist für die Dateneingabe ins System verantwortlich. Nachdem die Europäische Kommission einen gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen vorgibt sowie in Leitfäden Indikatorenlisten, können nur die Verwaltungsbehörde

bzw. die PVL gemeinsam mit dem Evaluator eigene Indikatoren vorschlagen und zusätzlich auf freiwilliger Basis bewerten. Die lokale Ebene hat hier keine Möglichkeit zur Mitarbeit. Die LAGs werden im Rahmen von Fragebogenerhebungen in den Prozess eingebunden. Sie gestalten den Fragebogen selbst nicht mit, denn dieser wird ausschließlich vom Evaluator in Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde erstellt. Die PVL, die Verwaltungsbehörde und die Kommission als Berater nehmen an den Evaluationsworkshops teil. Sowohl die PVL als auch die LAGs nehmen eigene Bewertungen im Rahmen der Fragebögen vor. Der Endbericht wird nach Fertigstellung an die Europäische Kommission übermittelt. Die Verwaltungsbehörde kennt die Inhalte als Auftraggeber. Die PVLs erhalten einerseits ebenfalls den Endbericht zur Verfügung gestellt, andererseits werden sie in einen Umsetzungsworkshop eingebunden. Den 56 LAGs wird das Ergebnis der Evaluation nicht präsentiert. Es wird auch keine Zusammenfassung des Endberichts an sie übermittelt.

Tab. 16: Einbindung der Stakeholder dargestellt am Beispiel der Halbzeitevaluation LEADER + in Österreich

Phasen der Evaluation	Lokale Ebene (LAG, Region, Projektträger)	PVL	Verwaltungsbehörde (Auftraggeber)	EU-Kommission	Evaluator
Entwicklung des Monitorings	nicht eingebunden	nicht eingebunden	verantwortlich für das bundesweite System	legt einheitlichen Begleitungs-/ Bewertungsrahmen fest	nicht eingebunden
Erfassung der Monitoringdaten	erfasst Daten in Projektanträgen/– abrechnungen	Dateneingabe in die Datenbank	nicht eingebunden	nicht eingebunden	nicht eingebunden
Erstellung der Indikatorenlisten	kein Einfluss	schlägt zusätzliche Indikatoren vor	definiert zusätzliche Indikatoren	gibt gemeinsamen Begleitungs-/ Bewertungsrahmen vor	schlägt zusätzliche Indikatoren vor
Erhebungen/Einbindung im Rahmen der Evaluation	Fragebogen/ Einzelgespräche	Teilnahme Evaluationsworkshop/ Fragebogen	Teilnahme Evaluationsworkshop	beratende Funktion im Evaluationsworkshop	koordiniert die Erhebungen
Bewertung der Indikatoren	im Rahmen eines Fragebogens	im Rahmen eines Fragebogen	überprüft Bewertung des Evaluators	nicht eingebunden	verantwortlich
Kommunikation der Auswertungen/Ergebnisse der Evaluation	keine	im Rahmen Umsetzungsworkshop	kennt sie als Auftraggeber	erhält die Ergebnisse in Form des Endberichts	nicht eingebunden

Quelle : Resch et al 2003; VO 1260/1999; BMLFUW 2006a, eigene Darstellung im August 2008.

Die Umsetzung von Erkenntnissen aus der Evaluation

Wenn auch der Nutzen der Evaluation auf LAG-Ebene nicht direkt feststellbar ist, so erkennt man bei genauerer Betrachtung doch einen Nutzen, der aus der Anpassung der Programmierung auf EU- bzw. nationaler Ebene abzuleiten ist. Es werden Empfehlungen zu Ende der Evaluation im Schlussbericht vermittelt, die teilweise in den Planungen der Europäischen Kommission bzw. Österreich umgesetzt werden. Die Verwaltungsbehörde bzw. die SVL zieht einen Nutzen daraus. Anhand von drei Beispielen wird gezeigt, dass Evaluation die Erkenntnisfunktion verfolgt und diese Erkenntnisse auch umgesetzt werden. Das bedeutet, dass die Umsetzung der Erkenntnisse nicht zwingender Bestandteil der Evaluation ist. Trotzdem werden einige der Ergebnisse genutzt und umgesetzt.

Selbstevaluation

Im Rahmen der Ex-post-Evaluation in LEADER I durchgeführt von der Europäischen Kommission wurde festgestellt, dass Selbstevaluationen auf LAG-Ebene Sinn machen würden. Auch im Rahmen der Halbzeitbewertung LEADER + in Österreich stellten die Evaluatoren fest, dass auf lokaler Ebene Selbstevaluationen eingeführt werden sollten. D.h. in beiden Evaluationen wurde dieselbe Empfehlung ausgesprochen. Niederösterreich hat seit LEADER II bereits dieses Instrument im Einsatz. Andere Bundesländer in Österreich haben auf diese Empfehlung nicht reagiert und keine Evaluationen auf LAG-Ebene vorgesehen. In LEADER + wurde bereits in drei Bundesländern das Instrument eingesetzt. Parallel dazu hat die Verwaltungsbehörde mit der Entwicklung eines bundeseinheitlichen Selbstbewertungsinstruments gestartet, das im Modell der BSC-Regio mündete. Im Österreichischen Programm zur ländlichen Entwicklung 2007–2013 wurde die Einführung dieses Systems als Qualitätskriterium schließlich genannt und soll ab Herbst 2008 eingeführt werden. (vgl. Dethier et al 1999; Resch et al 2003; BMLFUW 2007a)

Regionsgröße

Im Zuge der Synthese der Halbzeitbewertung LEADER +, durchgeführt von der Europäischen Kommission, wurde die Erkenntnis gewonnen, dass 15 % der Regionen die vorgeschriebenen Regionsober-/untergrenzen nicht einhalten. Kleinstädte in ländlichen Gebieten können daher nicht in den LEADER-Regionen integriert werden. Die Halbzeitbewertung empfiehlt die Ober- und Untergrenzen der Regionen gänzlich aufzulassen. Jede Regionsgröße soll bei der nächsten Ausschreibungsrunde für LEADER-Regionen zugelassen werden. Betrachtet man die Entwicklung dieser Grenzen, so ist in LEADER + noch eine Größe von max. 20.000 Einwohner/Stadt möglich. Die Regionen durften zwischen 10.000 und 100.000 Einwohner aufweisen. Seit LEADER 2007–2013 können auch Städte bis 50.000 Einwohner teilnehmen. Die Regionen dürfen eine Regionsgröße bis 150.000 Einwohner aufweisen. Das bedeutet, die Europäische Kommission schafft zwar nicht generell die Größenbeschränkung ab, nähert sich jedoch der Empfehlung und den Bedürfnissen der Regionen an. (vgl. Schuh et al 2006; VO 1698/2005)

Gender/Chancengleichheit

In der Synthese der Halbzeitbewertungen LEADER +, durchgeführt von der Europäischen Kommission, wurde die durchschnittliche Frauenbeteiligung von 20–50 % ermittelt. Auch in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung in Österreich stellte man im Rahmen der Indikatorenbewertung fest, dass zwar der Frauenanteil beim LAG-Management sehr hoch liegt, jedoch im Vorstand recht niedrig. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten wird die Beteiligung bzw. Einbindung von Frauen sowohl im Rahmen der Projekte als auch in den Strukturen empfohlen. Die Verwaltungsbehörde in Österreich regelt ab 2007 die Zusammensetzung der LAG im Rahmen des Österreichischen Programms. Eine Beteiligung der Frauen nach dem Anteil in der Bevölkerung wird angestrebt. In Niederösterreich wurde die Drittelquote zumindest als Zielgröße für die Bildung der LAGs für die Periode 2007–2013 genannt. Weiters wurde vorgegeben, eine Gender-Vertreterin in die LAG aufzunehmen. Die SVLs werden im Rahmen der Auswertungen des Monitorings für die Jahresberichte, aber auch aufgrund der Auswertung der Indikatoren des Qualitätsmanagementsystems, in dem ein Indikator die Beteiligung von Frauen beschreibt, den Frauenanteil beobachten und bei Bedarf steuernd eingreifen. (vgl. Dethier et al 1999; ÖROK 1999a; Hesina et al 2002; Tödting-Schönhofer et al 2003; Holzinger & Strohmeier 2004; BMLFUW 2006a; Resch et al 2003; Resch et al 2005; Schuh et al 2006)

5.2. Erste Ansätze in Richtung Qualitätsmanagementsystem durch Anwendung der Selbstevaluation in Niederösterreich in LEADER II und LEADER +

Die Evaluationen auf nationaler Ebene sahen zwar teilweise bei der Datenerhebung die Einbindung der Stakeholder, im speziellen die LAGs, vor, jedoch wurden die Ergebnisse und Empfehlungen meist nur auf Ebene der Verwaltungsbehörde bzw. der PVLs kommuniziert. Das heißt, dass der Nutzen der Evaluation wurde kaum direkt auf Ebene der LAGs merkbar. Die Evaluation erzielte als Steuerungs- und Analyseinstrumentarium auf lokaler Ebene keine Wirkungen. Bereits in LEADER II wird das Modell der Selbstevaluation (Selbststeuerung) auf LAG-Ebene als Pionierprojekt in Niederösterreich umgesetzt. In der österreichischen Ex-post-Evaluation wurde positiv hervorgehoben, dass einzig in diesem Bundesland die Selbstevaluation in den LAGs angewendet wurde. Gleichzeitig wird auch der Einsatz der begleitenden Evaluation von der Evaluatoren empfohlen. (vgl. Hesina et al 2002). Die von der Europäischen Kommission beauftragte Ex-post-Evaluation erkennt ebenfalls den Bedarf für Selbstevaluationen auf lokaler Ebene und empfiehlt die Entwicklung von dementsprechenden Maßnahmen und Angeboten dazu. (vgl. Tödtling-Schönhofer et al 2003)

Im Rahmen der Halbzeitevaluation LEADER + wurde als kurzfristige Empfehlung die Umsetzung des Instruments der Selbstevaluation angesprochen. Die Netzwerk-Servicestelle bzw. die PVL sollten die Durchführung unterstützen. (vgl. Resch et al 2003) Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitevaluation LEADER + wurde als Schwäche identifiziert, dass das Instrument der Selbstevaluation noch immer nicht in den Regionen eingesetzt wurde. Nur Niederösterreich, Tirol und Steiermark hatten bis dahin das Instrument im Einsatz. (vgl. Resch et al 2005) Die Synthese der Halbzeitbewertungen der Europäischen Kommission stellte als Schlussfolgerung fest, dass zwar Selbstevaluationen auf LAG-Ebene zunehmen, diese aber meist einmalig durchgeführt werden und von den nationalen Netzwerken nicht unterstützt werden. (vgl. Schuh et al 2006)

Das bedeutet, in LEADER II hat alleine das Bundesland Niederösterreich Selbstevaluationen eingesetzt. In LEADER + haben bereits drei Bundesländer den Bedarf gesehen und das Instrument angewandt. Auf EU-Ebene sind zwar Ansätze vorhanden, die Europäische Kommission sieht aber keinen verpflichtenden Ansatz zur Durchführung vor wie bei der Evaluation, die im Rahmen der Verordnungen geregelt ist.

Selbstevaluationen auf LAG-Ebene sind deshalb sinnvoll, weil die LAGs eine Analyse der eigenen Aktivitäten erhalten. Sie arbeiten danach wirkungsvoller/effizienter bzw. haben Inhalte für die verpflichtend zu erbringenden Tätigkeitsberichte an übergeordnete Stellen zur Verfügung. Die nationale Ebene ist am Vergleich zwischen den LEADER-Regionen interessiert. Sie will die Regionen bei der Entwicklung unterstützen, indem sie ein Beratungsangebot für die begleitende Bewertung zur Verfügung stellt. Ihr Interesse gilt den Auswirkungen, damit die Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung durch die Initiative effektiver werden. (vgl. AEIDL 1999, S. 7)

Während in Niederösterreich Selbstbewertungen regelmäßig in den LAGs eingesetzt wurden, findet man in Oberösterreich ein Beispiel für einen einmaligen Einsatz in einer LEADER-Region. In der LAG stellte sich einige Jahre nach Strategieentwicklung und Projektumsetzung Ernüchterung ein. Die regionalen Akteure konnten kaum mehr zur Projektentwicklung gewonnen werden. Deshalb wurde mit Hilfe einer Selbstevaluation überprüft, ob die im Rahmen der Strategie entwickelten Maßnahmen noch aktuell umsetzbar waren. Die Strategie wurde hinterfragt und überarbeitet. Eine neue Vision und ein Maßnahmenkatalog wurden entwickelt. Mit Hilfe der Evaluation wurden wieder Ideen für die weiteren Jahre gesammelt. (vgl. ÖAR 2005, S. 21)

Im Folgenden wird der Einsatz der Selbstevaluation bzw. -steuerung im Bundesland Niederösterreich in den Perioden LEADER II und LEADER + vorgestellt.

5.2.1. Niederösterreich als Pionier in der Umsetzung von Selbststeuerungsprozessen bereits in LEADER II

Bereits das Operationelle Programm für LEADER II in Niederösterreich sah eine interne Bewertung der LAGs bezüglich Programm- bzw. Projektfortschritt vor. Ecoplus (Niederösterreichs regionale Entwicklungsagentur) wurde für die begleitende Beratung genannt. Die Beratung sollte auf freiwilliger Basis erfolgen. Das Bewertungssystem wurde in der Gruppe erarbeitet sowie weitgehend von den LEADER-Regionen selbst in Form der Selbstbewertung durchgeführt. Unter Bewertung wurde damals bereits verstanden, einerseits die Leistung zu verbessern, andererseits eine Hilfestellung zu geben, um künftig besser planen zu können. Die Bewertung diente

- zur Problemlösung in den Regionen,
- zur Überprüfung der Zielerreichung sowie
- zur Identifikation von Stärken und Defiziten in der Organisation und im Management.

Bewertung sollte nicht als Kontrollinstrument oder Berichtswesen an die PVL verstanden werden. Die extern unterstützte Selbstbewertung sollte vielmehr zum Erfahrungsaustausch mit neuer Impulssetzung dienen, Stärken und Schwächen offen legen und Lösungsansätze aufzeigen. Dabei wurde auf die individuellen Bedürfnisse der verschiedenen LAGs Rücksicht genommen bzw. das Lernen voneinander in den Vordergrund gestellt. Die PVL in Niederösterreich bestätigte im Interview, dass sie mit dem Einsatz des Instruments nicht einen Vergleich der Regionen bezweckte. Sie sah in der Selbstevaluation eine Unterstützung der LAGs in Richtung Qualitätsverbesserung der Arbeit in den Regionen. (vgl. Kofler 1999, S. 3ff.)

In den sechs niederösterreichischen LEADER-Regionen wurde die Selbstbewertung durchgeführt. Jede LAG richtete ein internes Bewertungsverfahren ein, um den Fortschritt der Regionalen Entwicklungsprogramme zu analysieren. Die Selbstevaluation war prozessbegleitend angelegt. Ein Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen fand im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung im Rahmen von Workshops statt, der durch einen externen Berater unterstützt wurde. (vgl. Kofler 1999, S. 3ff.)

In Anlehnung an die LEADER-Methode der Selbstentwicklung nach dem Bottom-up-Ansatz sollte auch die Selbstbewertung der LEADER-Regionen statt einer externen Evaluation angewendet werden. Diese Selbstbewertung stützte sich auf folgende drei Themen:

- Bewertung der Strategieumsetzung (Liegen wir noch auf dem geplanten Kurs in Bezug auf die Strategie? Setzen wir die geplanten Schwerpunkte oder andere um?)
- Bewertung der Projektmanagementkompetenz (Wie funktioniert das Projektmanagement in der Region in Bezug auf Projektentwicklung, -controlling? Wie geht das Management mit Konflikten um? Wie kommt man zu Lösungen?)
- Bewertung der LEADER-Führung (Funktionieren die Selbststeuerungsstrukturen für die Umsetzung von LEADER? Funktioniert die Führungsrolle des Managements?)

(vgl. Kofler 1999, S. 10f.)

Weiters wurde ein „Selbstbewertungskompass“ entwickelt, der die LEADER-Strategie, die Evaluation der Einzelprojekte, die LEADER-Führung und das LEADER-Projektmanagement zum Inhalt hatte. In den 3 Bereichen wurden unter Fragestellungen zu den Selbstbewertungskriterien erarbeitet:

LEADER-Strategie:

- In welchem Zusammenhang stehen die umgesetzten Projekte mit der ursprünglich festgelegten Strategie?
- In welchen Schwerpunkten der Strategie werden viele, in welchen wenige Maßnahmen umgesetzt?
- Entsprechen die Projekte den Zielen?
- Besteht zur Halbzeit ein Reformbedarf der Strategie?
- Werden innovative Projekte in den Regionen entwickelt?

LEADER-Projekte:

- Tragen die Projekte zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung bei?
- Leisten die Projekte einen Beitrag zur regionalen Identität?
- Erwirken die Projekte neue Kooperationen?
- Wie setzt sich das Projektteam zusammen?
- Wird das Projekt von den Betroffenen akzeptiert?
- Werden Prioritäten bei der Projektauswahl gesetzt und werden diese kommuniziert?

LEADER-Projektmanagement:

- Sind die Aufgaben des Managements klar geregelt?
- Ist das Management mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet?
- Übernimmt das Management die Leitungsfunktion?
- Funktioniert die Kommunikation zwischen den verschiedenen Teams/Gremien?
- Ist die Organisation funktionell und schlank aufgebaut?
- Sind die Rollen zwischen den Akteuren klar verteilt und kommuniziert?
- Wendet das Management Projektmanagement-Methoden in der Beratung an?
- Erarbeitet das Management ein funktionelles Berichtswesen mit Business-Plänen?

(vgl. Kofler 1999, S. 12ff.)

Durch den Einsatz des Instruments der Selbstevaluation wurden Erkenntnisse gewonnen, die Verbesserungen erwirkten. So wurden z.B. nicht funktionierende Organisationsstrukturen angepasst. Damit wurden Aufgabenverteilungen innerhalb der LAGs klarer geregelt. Entscheidungen wurden von einem schlanken Gremium rasch getroffen. In die Strategieentwicklung sollten alle Akteure der LAG auf breiter Basis eingebunden werden, die auf längere Sicht gelten soll und die Basis für die Entscheidungen darstellt. Das LEADER-Management konnte nicht gleichzeitig Projekte beraten und umsetzen. Deshalb sollten Projektberatung und Projektumsetzung personell getrennt werden. Das LEADER-Management soll nur mehr für die Beratung zuständig sein. Die Umsetzung sollen eigene LEADER-Projektbetreuer vornehmen. Auch der Einsatz von jährlichen Zielsystemen wurde als Bedarf im Rahmen der Selbstevaluationen erkannt und folglich auch eingeführt. Die Selbstbewertung lieferte somit einen wertvollen Beitrag für die Beteiligten, um das LEADER-Programm optimal umzusetzen. (vgl. Kofler 1999, S. 23f.)

Auch für die darauf folgende LEADER-Förderperiode 2000–2006 wurden Empfehlungen basierend auf die Selbstbewertung ausgesprochen. So sollten in Zukunft bereits in der Startphase klare LAG-Strukturen mit Entscheidungsfunktionen festgelegt werden. Weiters wurde empfohlen, dass sich Regionen mehr auf Kernkompetenzen konzentrieren sollten und nicht „einen Bauchladen“ an Projektideen im Rahmen der Strategie verfolgen. Das Management sollte weiters sowohl Managementkompetenz als auch inhaltliche Projektentwicklungskompetenz aufweisen. (vgl. Kofler 1999, S. 59ff.)

5.2.2. Die Weiterentwicklung des Modellversuchs der Selbstbewertung in LEADER + in Niederösterreich

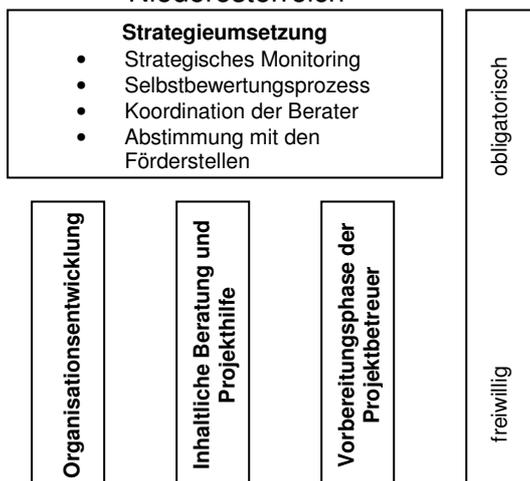
Von Beginn an hat sich die PVL in Niederösterreich bemüht, die Besonderheiten des LEADER-Ansatzes auch in Bezug auf Qualitätsmanagement/Selbststeuerung zu beachten. Nachdem LEADER als vernetzendes System gilt, wurde auch die Selbststeuerung als Netzwerk angelegt. Einerseits richtete jede LEADER-Region ein internes Bewertungssystem ein, das den Programmfortschritt auf regionaler Ebene unter Heranziehung der Methode der Selbstbewertung dokumentierte. Andererseits vernetzten sich die LEADER-Regionen hinsichtlich ihrer Selbstbewertungen, um Erfahrungen auszutauschen bzw. von den anderen zu lernen. Als Erfolgskriterium für die Selbstbewertung wurde abermals genannt, dass ein wechselseitiges Lernen und eine strategische Fokussierung stattgefunden haben. (vgl. Schwaiger 2006, S. 4)

Die Selbstbewertung erfolgte wie in LEADER II nicht periodisch mit Hilfe von quantitativ messbaren Indikatoren, sondern als begleitender Beratungsprozess. Evaluation sollte nicht ein starrer Prozess werden, sondern flexibel angepasst an die jeweilige Situation und den Unterstützungs- und Austauschbedarf bleiben. Wieder wurde ein externer Berater als Moderator des Prozesses beauftragt. Wie bereits in der vorigen Förderperiode unterstützte eine Kombination aus individuellen Beratungsgesprächen und gemeinsamen Workshops den Selbststeuerungsprozess. (vgl. Schwaiger 2006, S. 5ff.)

In LEADER + wurde die Begleitung der LEADER-Qualitätssicherung geteilt: In die obligatorische Strategieumsetzung, unterstützt durch einen Berater, und den freiwilligen Teil der Organisationsentwicklung, inhaltlichen Beratung und Vorbereitungsunterstützung der Projektbetreuer (vgl. Abbildung 41). (vgl. Schwaiger & Kofler 2007, S. 40)

Im Jahr 2004 wurde bereits ein einfaches Selbstbewertungssystem innerhalb der LAG diskutiert. Es sollte bewusst keine extern durchgeführte Evaluation sein. Zentrale Fragen dabei waren, inwiefern LEADER einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Region geleistet hat, ob eine neue Qualität der Zusammenarbeit in der Region geschaffen wurde bzw. die LEADER-Projekte und der LEADER-Prozess nachhaltig sind. (vgl. Schwaiger & Kofler 2007, S. 4ff.)

Abb. 41: Vorgeschlagene Beratungsarchitektur der LEADER +-Begleitung in Niederösterreich



Quelle: Schwaiger & Kofler 2007, S. 40, eigene Darstellung im Juli 2008.

Folgende Module wurden im Rahmen der Selbststeuerung durchgeführt:

- Strategieumsetzung: Die LEADER-Manager überprüften im Rahmen der Selbstevaluation laufend die Einhaltung der Strategie. Einerseits tauschten sie Erfahrungen dazu in den Netzwerktreffen aus, andererseits unterstützte der externe Berater die LEADER-Manager direkt bei Treffen auf LAG-Ebene.
- Organisations- und Strukturentwicklung: Dabei unterstützte der externe Berater die LEADER-Manager bei der Optimierung der Strukturen und Prozesse der LAGs.
- Fachliche Projektmanagementberatung: Die LEADER-Manager erhielten Unterstützung bei der Entwicklung von Projekten. Geeignete Projektmanagement-Instrumente und Methoden wurden vom externen Berater vorgeschlagen und sollten zum Einsatz kommen.

Im Rahmen der Vernetzungsworkshops der LAG-Manager bzw. der Selbstbewertungen wurden einige Ideen bzw. Maßnahmen umgesetzt. So wurde z.B. ein einheitliches abgestimmtes Projektportfolio für die Bewertung der Förderprojekte erarbeitet, damit in allen niederösterreichischen LAGs nach demselben Schema Projekte bewertet werden. In einigen LAGs wurden die Strukturen gemäß den Bedürfnissen angepasst. In anderen Regionen wiederum wurde die im regionalen Entwicklungskonzept enthaltene Strategie überarbeitet, weil ein Änderungsbedarf festgestellt wurde. (vgl. Schwaiger 2006, S. 13)

Wieder wurden Empfehlungen für die folgende LEADER-Förderperiode basierend auf die Selbstbewertung ausgesprochen. Die Regionen waren oft zu klein, um die Strategien umsetzen zu können. Deshalb sollten Regionen mit durchschnittlich 50.000 Einwohnern gebildet werden. Auch aufgrund der höheren finanziellen Eigenmittel würde dadurch die Region gestärkt und handlungsfähiger werden. Nachdem nicht alle Gemeinden in Niederösterreich in LEADER-Regionen zusammengeschlossen waren und nicht alle LEADER-Fördermittel lukrieren konnten, wurde für die nächste Periode eine flächendeckende Entwicklung empfohlen. In LEADER + wurden einige Regionale Entwicklungskonzepte durch Externe erstellt. Dadurch identifizierte sich die LEADER-Region nicht mit der eigenen Strategie. Daraus resultierend wurde empfohlen, die regionalen Akteure bei der Strategieerstellung bestmöglich einzubinden, damit eine Identifikation hergestellt wird. Bereits im Rahmen der Strategieerstellung sollten Schlüsselprojekte erarbeitet werden. Damit sollte ein Nutzen und Akzeptanz des LEADER-Programms rasch hergestellt werden. (vgl. Schwaiger & Kofler 2007, S. 18ff.)

Niederösterreich war in Österreich ein Pionier in Bezug auf Qualitätsmanagement. Auf die Erfahrungen in diesem Bundesland konnte unter anderem beim bundesweit vorgesehenen Qualitätsmanagementsystem zurückgegriffen werden. (vgl. Schwaiger & Kofler 2007, S. 6f.)

5.3. Das Modell zur Umsetzung eines Qualitätsmanagementsystems im Rahmen des LEADER-Programms 2007–2013

Der Einsatz der Selbstevaluation in Niederösterreich war noch nicht das Ende des Weges in Richtung Qualitätsmanagementsystem. Die LAGs profitierten von den Steuerungsmechanismen in LEADER +, denn die begleitende Bewertung legte bereits Wert auf Qualitätssicherung und -verbesserung der LEADER-Arbeit. Die Selbstevaluationen sollten in der nächsten Förderperiode in einem Qualitätsmanagementsystem münden. Bereits in der LEADER + Periode 2000–2006 wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe „Systemische Instrumente“ – koordiniert von der LEADER Netzwerk-Serviceestelle – mit 6 LAGs ein Modell der BSC für die Regionen diskutiert. Die Verwaltungsbehörde beauftragte schließlich Berater mit der Entwicklung eines Modells. Es sollte ab der neuen Periode 2007–2013 einsetzbar und in das Österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen werden, und zwar in Form eines Qualitätskriteriums beim Auswahlverfahren der LAGs. Dabei sollten die LAGs schon in den lokalen Entwicklungsstrategien das geplante Qualitätsmanagementsystem, die geplanten Maßnahmen und einen Zeitplan für die Durchführung vorsehen. Weiters waren die geplanten Ressourcen (finanzielle und personelle) sowie die regionale Einbindung darzustellen. Die Ergebnisse mündeten in einem „Indikatorenset für LEADER 2007–2013 zur Steuerung und Qualitätssicherung“, das als Modell vorliegt und ab Ende 2008 in den LAGs eingesetzt werden soll. (vgl. ÖAR 2005, S. 9f.; BMLFUW 2007a S. 458f.; BMLFUW 2007c; Baumfeld und Fidschuster 2007)

Auch in der Dokumentation des LEADER +-Begleitprozesses 2002–2006 in Niederösterreich wird die Methode der BSC erläutert. Bereits seit 2002/2003 flossen Elemente der BSC in die Workshops ein. Einerseits wurden die Strategien, die Basis der BSC sind, durchleuchtet, andererseits wurden Zieldefinition, Messgrößen und die 4 Perspektiven bereits diskutiert. Die Elemente der BSC waren in LEADER + aber nur als Input zu verstehen und wurden noch nicht als Methode in den LAGs umgesetzt. Der beauftragte Berater entwickelte in Abstimmung mit dem von der Verwaltungsbehörde beauftragten Berater ein Modell der regionalen BSC für Niederösterreich. Es unterscheidet sich nur in wenigen Punkten vom Österreich-Modell. Die SVL/PVL war an der Entwicklung interessiert, informierte die LAGs über das Modell und plant die Umsetzung ebenfalls für Ende 2008. Die beiden Systeme (auf Österreich- bzw. Niederösterreich-Ebene) sollen sich nicht konkurrenzieren, sondern „ergänzen“ bzw. ein koordiniertes System darstellen. (vgl. Kofler und Schwaiger 2007; Schwaiger 2006; Kofler und Kuscher 2007; Angerler 2007)

Die LEADER-Regionen in Österreich wurden im Rahmen der ersten Auswahlrunde im Herbst 2007 festgelegt und müssen in Zukunft jährlich (Meldung der Ergebnisse an die Verwaltungsbehörde) bzw. halbjährlich (Meldung der Ergebnisse an die SVL in Niederösterreich) ab Ende 2008 das Qualitätsmanagementsystem einsetzen. Die definierten Indikatoren werden mit einem Qualitätsmanagement-Team bewertet und ein Reporting (Ergebnisbericht) erstellt. Die LEADER Netzwerk-Servicestelle soll die LAGs bei der Qualitätssicherung, Selbstevaluation und Steuerung der Strategie-Umsetzung unterstützen sowie Methoden und Instrumente einbringen. Der Nutzen bzw. die Steuerungsfunktion bleibt dabei auf Ebene der LAGs. Die SVLs bzw. Verwaltungsbehörde wollen einen Überblick über den Stand der Strategieumsetzungen in den Regionen erhalten und bei Bedarf auch steuernd eingreifen. Die regionale BSC soll dabei nicht als Kontrollinstrument eingesetzt werden. (vgl. BMLFUW 2007a, S. 529)

Im Folgenden werden die beiden Modelle vorgestellt, einerseits das von der Verwaltungsbehörde erstellte Modell für alle österreichischen LAGs mit der Vorgangsweise und den Inhalten, andererseits das von der SVL in Niederösterreich vorgesehene. Beide unterscheiden sich nur in einzelnen Punkten.

5.3.1. Die Anforderungen an ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem im LEADER-Programm seitens der Verwaltungsbehörde

Die Verwaltungsbehörde entwickelte schon in der vorigen Periode die Idee, jährlich ein Mindestmaß an Informationen von den LAGs zu erheben und dafür ein Indikatoren-Set erarbeiten zu lassen. Die Indikatoren sollten Aufschluss über die Qualität der Arbeit vor Ort und Umsetzung der LEADER-Methode liefern. Das Indikatorenbündel sollte gleichzeitig von den LEADER-Regionen als Basis für ein eigenes Qualitätsmanagementsystem genutzt werden, sofern sie noch kein eigenes entwickelt hatten.

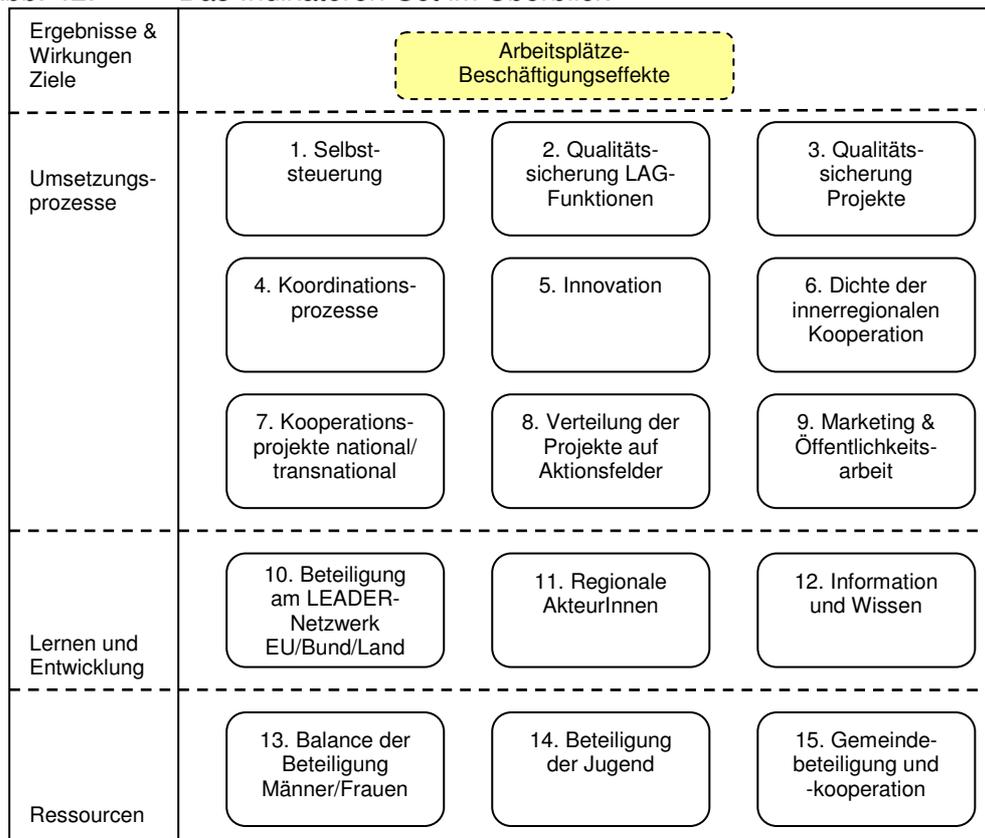
„Das Indikatorenset des Bundes versteht sich als notwendiger Teil einer ganzheitlichen Qualitätssicherung auf allen Ebenen: Bund, Länder, LEADER-Regionen (Selbstbewertung im Rahmen eigener Qualitätssicherungssysteme). Wenn es gelingt, diese durchgängige Qualitätssicherung zu implementieren und im Laufe der künftigen LEADER-Periode weiterzuentwickeln, bedeutet dies, dass LEADER Österreich seine Vorreiterrolle im gesamteuropäischen LEADER-Kontext weiter ausbauen kann. Denn: eine strukturierte Qualitätssicherung, die den Informations- und Steuerungsbedarf aller Ebenen berücksichtigt, gibt es derzeit noch in keinem Mitgliedsland der EU.“ (Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 4)

Geplant ist nach dem Modell der BSC aus dem Profit-Bereich vorzugehen. Dabei werden zu Beginn 4 Perspektiven festgelegt: Die Ergebnisse und Wirkungen, die die Sicht von außen darstellen, die Prozesse, die in der Region stattfinden, die Perspektive der Ressourcen, die kurzfristig zu beeinflussen ist und die langfristige Perspektive des Lernens und der Entwicklung in der Region (vgl. Punkt 4.5). Bevor mit der BSC-Regio gestartet wird, muss die Strategie der LAG vorliegen, die bereits für die Bewerbung als LEADER-Region erstellt wurde. Pro Perspektive sollten zwischen 4 und 7 Messgrößen bzw. Indikatoren definiert werden. Um ein überschaubares Bild (eine Scorecard) zu erhalten, sollen maximal 15–20 Indikatoren ausgewählt werden. Ziel dabei ist, sich auf die wichtigsten Indikatoren zu beschränken, die die Qualität der Arbeit in der Region am stärksten beeinflussen. Ein gutes Ergebnis wird dann erzielt, wenn eine Ausgewogenheit bezüglich der Anzahl der Indikatoren pro Perspektive vorherrscht. Im Rahmen der BSC-Regio für die LEADER-Regionen wurden einige Indikatoren bereits von der Verwaltungsbehörde vorgegeben. Die LAGs können bei Bedarf noch eigene definieren und sie im Zuge des Bewertungsprozesses analysieren. Pro Indikator werden Messgrößen und Ziele definiert, die erreicht werden sollen. Für die Bewertung der Indikatoren sollen eigene „Qualitätsteams“ gebildet werden, die sich aus Akteuren der Region zusammensetzen. Die Bewertung soll einmal jährlich anhand einer 5-teiligen Skala durch dieses Gremium erfolgen. Weiters soll die Zielerreichung mit Hilfe eines Ampelsystems farblich dargestellt werden. Die tatsächlich erreichten Werte werden mit den Zielwerten verglichen. Rot bedeutet, dass man das Ziel nicht erreicht hat, grün bedeutet, dass man bezüglich dieses Indikator gute Arbeit geleistet hat. Somit erhält man rasch eine

Übersicht (eine „Scorecard“). Auf einen Blick kann abgelesen werden, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Nach Fertigstellung der Bewertung werden die Ergebnisse an die Verwaltungsbehörde kommuniziert. (vgl. Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 5ff; ÖAR 2005, S. 10f.)

Um die Bewertungen der einzelnen LAGs vergleichen zu können, wurden einheitliche Indikatoren seitens der Verwaltungsbehörde festgelegt, die die Regionen bewerten sollen. Die SVLs bzw. LAGs können für den eigenen Bedarf noch weitere Indikatoren definieren und ebenfalls bewerten. Die Verwaltungsbehörde legte jene Indikatoren fest, die für sie am stärksten von Interesse waren. Im Bereich der Ergebnisse und Wirkungen ist nur die Anzahl der Arbeitsplätze als Indikator festgelegt. Das Indikatoren-Set des Bundes enthält in der Perspektive der Umsetzungsprozesse die Selbststeuerung der LAG, die Qualitätssicherung der LAG-Funktionen bzw. der Projekte, die Koordinationsprozesse, das Thema der Innovation, die innerregionalen Kooperationen, nationale und transnationale Kooperationsprojekte, die Verteilung der Projekte auf Aktionsfelder sowie den Bereich des Marketing und der Öffentlichkeitsarbeit. Diese Perspektive enthält die meisten zu bewertenden Indikatoren. In der langfristig ausgelegten Perspektive des „Lernens und der Entwicklung“ wird die Beteiligung der LAG am LEADER-Netzwerk, die Nutzung des Wissens der regionalen Akteure sowie die Sicherung der Information und des Wissens in der LAG selbst bewertet. Im Rahmen der Ressourcen beschäftigt sich das Qualitätsteam mit Fragestellungen zum Thema Beteiligung von Männern und Frauen, Jugendlichen und die Beteiligung von Gemeinden an Projekten sowie bei der Umsetzung der Strategie. In der folgenden Abbildung sind jene Indikatoren enthalten, die die Verwaltungsbehörde vorsieht. (vgl. Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 6)

Abb. 42: Das Indikatoren-Set im Überblick



Quelle: Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 8, eigene Darstellung im August 2008.

Die folgende Tabelle zeigt eine mögliche Skalierung des Indikators „Die Balance der Beteiligung von Männern und Frauen“. Die Region setzt sich zu Beginn ein Ziel, das sie bis Ende der LEADER-Periode erreichen möchte. Sie möchte z.B. den Wert 5 erreichen, sodass Frauen und Männer zu je 50 % in den Gremien vertreten sind. Die Mitglieder des Qualitäts-

teams bewerten den Status zum Beobachtungszeitpunkt. Liegt der Frauenanteil z.B. bei 10–20 %, so wird die Note 2 vergeben. Der Wert wird in das EDV-System übertragen. Dieses vergleicht den Soll- mit dem Ist-Wert und ordnet die Farbe rot zu, weil das Ziel nicht erreicht wurde. Anhand der Farbe erkennt das Qualitätsteam bzw. auch die LAG, dass Handlungsbedarf bezüglich dieses Indikators besteht und muss Maßnahmen definieren. D.h. sie muss bis zur nächsten Bewertung in einem Jahr an der Umsetzung von Maßnahmen arbeiten, um das Ziel zu erreichen. Dargestellt anhand dieses Beispiels werden alle Indikatoren bewertet, mit den Zielwerten verglichen und Maßnahmen zur Verbesserung daraus abgeleitet. Die Bewertung soll eine Reflexion innerhalb des Bewertungsteams bzw. der LAG auslösen und zu Entwicklungszielen für das nächste Jahr führen. (vgl. Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 8f)

Damit ist die Basisarbeit erledigt. In Folge müssen jährlich die Indikatoren beobachtet und gemessen werden sowie daraus resultierende Maßnahmen zur Steuerung gesetzt werden. Die BSC-Regio ist wirkungsorientiert angelegt. Sie macht Leistungen und Wirkungen sichtbar. Sie ermöglicht ein kontinuierliches Lernen daraus, um Planung, Kontrolle und Steuerung zu erleichtern. (vgl. ÖAR 2005, S. 9f.)

Tab. 17: Beispiel der Bewertung des Indikators „Die Balance der Beteiligung von Männern und Frauen“

1	2	3	4	5
In den LAGs und den Arbeitsgruppen beträgt der durchschnittliche Frauenanteil unter 10 %.	In den LAG-Körperschaften beträgt der Frauenanteil durchschnittlich 10 % - 20 %.	Der Anteil der Frauen in den LAG-Körperschaften liegt zwischen 20 % - 30 %.	Der Anteil der Frauen in den LAG-Körperschaften liegt zwischen 30 % - 40 %.	Der Anteil der Frauen in den LAG-Körperschaften liegt zwischen 40 % - 50 %.

Quelle: Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 21, eigene Darstellung im August 2008.

Folgende Ziele werden mit dem Einsatz der BSC-Regio verfolgt:

- Die Zusammenarbeit zwischen LEADER-Managern, LAG-Mitgliedern und Projektträgern in der Region wird gestärkt.
- Die Selbstreflexion in der Region wird aufgebaut.
- Die Selbstevaluation der LAGs soll kein Kontrollinstrument der Verwaltungsbehörde sein, sondern Unterstützung für die Regionen leisten.
- Es gibt kein Ranking zwischen den Regionen und damit keine Aussage über „gute und schlechte“ Regionen.
- Mit den jährlich an die Verwaltungsbehörde zu meldenden Analyseergebnissen werden keine Sanktionierungen verbunden.
- Bestehen regionseigene Qualitätsmanagementsysteme, so soll das von der Verwaltungsbehörde vorgeschlagene Modell dieses nicht ersetzen sondern integriert werden.

Folgende Wirkungen werden damit erreicht:

- Die Ergebnisse der Qualitätsmanagements werden in Abstimmung mit den SVLs von der LEADER Netzwerk-Servicestelle ausgewertet und passende Unterstützungsangebote für LEADER-Regionen entwickelt bzw. eine Zusammenschau kommuniziert.
- Die Verwaltungsbehörde muss im Rahmen der Jahresberichte Daten an die Europäische Kommission melden. Die von den LAGs gemeldeten Daten helfen, die auf die LAGs bezogenen Daten aggregiert und realitätsnah an die Europäische Kommission zu melden.
- Nachdem in der aktuellen LEADER-Förderperiode neue Regionen gegründet wurden, die noch keine LEADER-Erfahrung haben, wird rasch ein Lerntransfer für diese neuen Regionen ermöglicht. Diese neuen Regionen können von den bisherigen lernen.

- Nur einzelne Regionen haben bisher mit Qualitätsmanagementmethoden gearbeitet. Das bereitgestellte System mit dem Indikatorenbündel soll den Einstieg für diese Regionen in Richtung Qualitätsarbeit erleichtern. Es lässt einen individuellen Spielraum in Bezug auf die Definition der Indikatoren zu.

(vgl. Baumfeld & Fidschuster 2007, S. 4f)

5.3.2. Die ersten Schritte der Umsetzung eines Qualitätsmanagementsystems in den niederösterreichischen LEADER-Regionen

Das Qualitätsmanagementsystem für Niederösterreich wurde von den zuständigen Förderstellen und zwei LAG-Vertretern mit Unterstützung eines Beraters entwickelt. Dabei wird als wichtigster Fortschritt – in Bezug auf das bisherige Modell der Selbstbewertung – das laufende Beobachten, Bewerten von Indikatoren und Reporten gesehen, damit sich der Prozess des Qualitätsmanagements über die gesamte Programmdauer zieht und nicht nach der Startphase wieder eingestellt wird. (vgl. Angerler 2007, Folie 2ff.)

Seit 2008 ergänzt ein umfassenderes Qualitätssicherungssystem mit einem eigens bestimmten Qualitätssicherungsteam das bisherige Modell der Selbstevaluation, das weitergeführt wird. Die Strategie, die Basis für die Bewerbung als LEADER-Region ist, stellt das Grundgerüst für das Qualitätsmanagementsystem dar. Darin enthalten sind die strategischen Ziele, die laufend kontrolliert/„gemonitort“ werden. Von jeder LAG werden qualitative und quantitative Kriterien je Indikator/Ziel mit Messgrößen verbunden und bewertet. Die Kriterien werden von jeder LAG selbst definiert und nicht von der SVL starr vorgegeben. Jede LAG soll individuelle Ziele und Indikatoren finden, die der eigenen Selbststeuerung dienen. Die Inhalte entsprechen im Wesentlichen den 4 Perspektiven der BSC-Regio, die auch vom Bund vorgeschlagen werden (vgl. Punkt 5.3.2). Um die Implementierung des Systems bestmöglich zu unterstützen, wird die SVL einen externen Berater in der heiklen Anfangsphase zur Verfügung stellen. (vgl. Schwaiger 2006)

Die geplante Vorgangsweise zur Umsetzung entspricht im Wesentlichen der des Modells der Verwaltungsbehörde. In jeder Region wird ein Qualitätsteam eingerichtet, das für die Bewertung der festzulegenden Indikatoren zuständig ist. Es setzt sich aus 3 bis 7 Personen zusammen und stellt eine Mischung aus verschiedenen Akteuren der LEADER-Region dar. In Niederösterreich ist ein halbjährliches Reporting an die SVL unter Nutzung eines einheitlichen Reportingsystems vorgesehen. Ein einfaches Ampel-System mit den Farben rot-gelb-grün, das EDV-gestützt angeboten werden soll, ergänzt das Bewertungstool. Es macht einerseits das Qualitätsteam auf Defizite oder Erreichtes aufmerksam, andererseits können die SVLs bzw. die Förderstellen auf Problembereiche schneller reagieren. Im Rahmen der Vernetzungsworkshops der LEADER-Regionen in Niederösterreich wird ein Austausch über die Vorgangsweise des Qualitätsmanagements ermöglicht. (vgl. Angerler 2007, Folie 7ff.)

Auch in Niederösterreich hat sich das Entwicklungsteam mit der Definition von möglichen Indikatoren auseinandergesetzt und einen Vorschlag erarbeitet. Folgende Indikatoren werden pro Perspektive genannt, wobei die Bewertung der Indikatoren mit Hilfe einer 10-teiligen Skala (0=nicht vorhanden, 10= hervorragend vorhanden) erfolgen soll.

Im Bereich der Ressourcen werden die finanzielle Effizienz, die Stabilität sowie die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen vorgeschlagen. Gemessen werden können diese Indikatoren anhand der Verwaltungskostentangente, dem Vergleich zwischen geplanten und tatsächlichen Budget bzw. anhand der Darstellung/Herkunft der Eigenmittelaufbringung durch die Projektträger.

In Bezug auf die Wirkungen wird untersucht, ob die Gesamtstrategie umgesetzt wurde, ob die Effekte in den einzelnen Aktionsfeldern gemäß der Strategie erreicht wurden, welche Effekte die Schlüsselprojekte der LAG ausgelöst haben bzw. wie die „Kunden“ – also die Projektträger – mit der Arbeit der LAG zufrieden waren. Vor allem bei den Effekten sind von

der LAG eigens dafür abgestimmte Messgrößen festzulegen. Sie werden somit nicht skaliert von der SVL vorgegeben. Im Bereich der Zufriedenheit kann ein Feedback der Stakeholder/ Projektträger eingeholt werden.

Um die Prozesse zu analysieren, werden folgende Indikatoren festgelegt: Die Arbeit/Effizienz des Programm- bzw. Projektmanagements, die Informations- und Koordinationsprozesse nach innen und nach außen sowie die Prozesse, die zum Marketing und Imageaufbau der Region beitragen. Die Arbeit des Programmmanagements kann z.B. anhand der Anzahl der Nachbesserungen bei Projektanträgen gemessen werden. Je weniger Nachbesserungen von den Förderstellen gefordert werden, desto besser hat das Management beraten. Um die Qualität der Informationsprozesse nach innen messen zu können, kann z.B. die Qualität der durchgeführten Sitzungen abgefragt werden. Für die Bewertung der Prozesse nach außen werden die Vernetzungsarbeiten mit anderen LAGs national bzw. transnational untersucht. Das Image kann z.B. anhand des Bekanntheitsgrades der Region abgefragt werden.

Die langfristige Perspektive des Lernens und der Entwicklung sieht als Indikatoren das laufende Lernen und den ständigen Verbesserungsprozess in der Region bzw. die Zufuhr von Wissen von außen in die Region vor. Als Messgröße für das laufende Lernen wird die Zeit der Reflexionen vorgeschlagen, die sich die LAG nimmt, z.B. die Zahl der Workshops oder die externe Unterstützung durch Organisationsberatung. Das Einholen von Inputs aus anderen Regionen wird als Messgröße für den zweiten Indikator in dieser Perspektive gesehen.

Tab. 18: Qualitätskriterien und Messgrößen für das Qualitätsmanagementsystem in Niederösterreich

Perspektive	Indikator	Messgrößen (beispielhaft)
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Effizienz • Finanzielle Stabilität/Zukunftssicherung • Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungskostentangente • Budgeteinhaltung Ist-Soll • Diversifizierungsgrad bei Eigenmittelaufbringung
Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Effekte, Gesamtstrategie (qualitativ/quantitativ) • Effekte in den einzelnen Aktionsfeldern (strategische Schwerpunkte) – in der Regel zwei bis 4 Aktionsfelder • Effekte bei den LAG definierten Schlüsselprojekten • Zufriedenheit der Kunden (Projektträger/Verwaltung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Messgröße aus LES, z.B. führend im Sektor erneuerbare Energie in Ö • Z. B. für Innovation, Kulinarik, Wein-Qualität,.. • Speziell definierte Messgrößen • Feedback der Stakeholder, Einschätzung der Förderstelle
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Programm- und Projektmanagement • Informations- und Koordinationsprozesse (nach innen) • Koordinations- und Kooperationsprozesse (nach außen) • Marketing- und Imageprozesse 	<ul style="list-style-type: none"> • Nachbesserungen bei Projekteinreichungen • Qualität der Sitzungen und Dokumentation, Zusammenspiel LAG-Manager-Vorstand • Qualität der Netzwerkarbeit nach außen (Netzwerk, LAGs) • Öffentlichkeitsarbeit, Bekanntheitsgrad
Lernen & Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Laufendes Lernen und ständiger Verbesserungsprozess • Zufuhr von Wissen von außen – Lernen als Organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeit der Reflexionen (Workshops, Organisationsentwicklung) • Einholen von Inputs aus anderen Regionen, Schulungsteilnahmen in %

Quelle: Angerler 2007, Folie 10ff.; Kofler & Kuscher 2007, eigene Darstellung im August 2008.

Bezüglich der methodischen Vorgangsweise stimmen die Modelle der BSC-Regio von Bund und Land Niederösterreich weitestgehend überein. Derzeit sehen beide noch unterschiedliche Indikatoren vor, die die Qualitätsteams zu bearbeiten haben bzw. unterschiedliche Skalierungen. Der Bund schlägt eine 5-teilige Skala vor, das Land Niederösterreich eine 10-teilige. Weiters sieht das bundesweite Modell eine jährliche, das Modell auf Länderebene eine halbjährliche Bewertung vor.

5.4. Was kann die Entwicklung zum Qualitätsmanagementsystem LEADER-Regionen bringen?

Die BSC-Regio als Selbstbewertungsinstrument und Evaluation ersetzen sich nicht, sondern ergänzen sich. Beide verfolgen eigene Ansätze. Evaluationen dienen vor allem dazu, Programme auf EU-Ebene bzw. nationaler Ebene zu verbessern, die Zielerreichung zu kontrollieren, Handlungen daraus auf diesen Ebenen abzuleiten und Wirkungen festzustellen. Dadurch wird die Qualität der Arbeit auf Ebene der Europäischen Union bzw. der Mitgliedsstaaten (Verwaltungsbehörde, SVL bzw. PVL) verbessert. Die Europäische Kommission führt eigene Ex-post-Evaluationen durch, um einen Überblick über alle LEADER-Regionen bzw. Mitgliedsstaaten zu erhalten und Erkenntnisse daraus zu gewinnen. Zur Qualitätsverbesserung direkt auf Ebene der LEADER-Regionen wurde außer der Selbstevaluation, die nicht in allen LEADER-Regionen zum Einsatz kam, bisher kein Instrument eingesetzt. Mit dem System des Qualitätsmanagements wird ein Ansatz gewählt, um die Qualität der Arbeit in den LEADER-Regionen mit den Stakeholdern bzw. den LAGs zu verbessern (vgl. Tabelle 19). Die direkten Nutznießer von Qualitätsmanagementsystemen sind also die LAGs bzw. die sonstigen Stakeholder in der LEADER-Region.

Tab. 19: Direkte Nutznießer der Evaluationen bzw. der Qualitätsmanagementsysteme

	EU	Verwaltungs- behörde	PVL/SVL	LAG	Projekträger/ Stakeholder in der Region
Ex-ante-Evaluation auf nationaler Ebene		X	X		
Halbzeitevaluation auf nationaler Ebene		X	X		
Ex-post-Evaluation auf nationaler Ebene		X	X		
Ex-post-Evaluation auf EU-Ebene	X				
Qualitätsmanagementsystem auf lokaler Ebene				X	X

Quelle: Angerler 2007; Schuh et al 2006; Resch et al 2003; BMLFUW 2006a; Hesina et al 2002, eigene Darstellung im August 2008.

Stellt man die Frage, was die Entwicklung von der Evaluation über die Selbstevaluation hin zu einem Qualitätsmanagementsystem (vgl. BSC-Regio) den LEADER-Regionen bringt, so können folgende Antworten genannt werden:

Durchführung von Selbstreflexionen in den Regionen

Der Einsatz der BSC-Regio in den Regionen führt zur Selbstreflexion in den LAGs, weil ein Qualitätsmanagementteam Indikatoren selbst bewertet. Dadurch beschäftigen sich die Akteure selbst damit, was gut und was weniger gut gelaufen ist. Das Wissen bzw. die Erkenntnisse bleiben in der Region und nicht beim externen Evaluator. Das Qualitätsmanagementteam bzw. die LAG muss sich Maßnahmen überlegen, wie sie die Bewertung der Indikatoren verbessern könnte. Das heißt, die LAG muss einerseits einen Blick in die Vergangenheit werfen und reflektieren, andererseits auch Maßnahmen definieren, um gesetzte Ziele zu erreichen. Beide Elemente sind Bestandteil der BSC-Regio. Das Instrument hilft also der Region, aus der Bewertung Handlungen abzuleiten, um sich schrittweise in der Qualität der eigenen Arbeit zu verbessern. Die Ziele werden mit Hilfe der BSC jährlich/halbjährlich überprüft und die Maßnahmen angepasst.

Anregung zum Denken in Kreisläufen

Dadurch, dass die Bewertungen nicht periodisch z.B. als Halbzeit- oder Ex-post-Evaluation eingesetzt werden, sondern regelmäßig/begleitend das Qualitätsmanagementteam zusammentritt, entsteht ein kontinuierlicher Kreislauf des Planens – Umsetzens – Überprüfens. Zu Beginn werden Ziele für die Indikatoren gesteckt, die Zielerreichung laufend überprüft, aber auch an der Umsetzung gearbeitet, damit die Ziele zu Ende der Periode bestmöglich erreicht werden.

Ausgewogene und nicht einseitige Auswahl von Indikatoren

Die BSC-Regio beschränkt sich wie bereits erwähnt auf ca. 15–20 Indikatoren und empfiehlt, pro Perspektive 5–7 Indikatoren auszuwählen. Die Regionen bewerten lang- und kurzfristige Sichtweisen, nach innen und nach außen wirkende Fragestellungen. Dadurch kann gewährleistet werden, dass sich die Regionen nicht einseitig z.B. nur mit den Ressourcen der Region beschäftigen, sondern ein ausgewogenes Bild der Bewertung entsteht. Es wird nicht nur in einzelnen Bereichen an der Qualität der Arbeit in der LEADER-Region gearbeitet, sondern in den 4 Perspektiven der BSC. Regionen beschäftigen sich nicht nur mit den kurzfristigen Indikatoren, die leichter zu beeinflussen sind, sondern auch mit den langfristigen Wirkungen, die durch die Arbeit in der Region beobachtbar sind.

Einbindung der Stakeholder in die Bewertung

Durch die Einbindung der Stakeholder ins Qualitätsmanagementteam befassen sich nicht nur die formalen Strukturen der LAG mit dem Thema der Qualitätssicherung, sondern auch jene, die von der Umsetzung betroffen sind. D.h. Qualitätssicherung wird auf einer breiten Basis der Beteiligung gesehen. Qualitätsmanagement ist nicht nur Aufgabe der Politik oder des LEADER-Managers, sondern auch der Betroffenen/Beteiligten. Die LEADER-Methode sieht den Bottom-up-Ansatz vor. Diese Einbindung der Stakeholder in den Qualitätsmanagement-Prozess unterstützt diesen Ansatz.

Einsatz der BSC-Regio als Instrument unter Anwendung einer Methode

Die Selbstevaluation, die die LEADER-Regionen in Niederösterreich in LEADER II und LEADER + begleitet hat, war zwar unterstützend für die Reflexion der Regionen, jedoch bediente sich die Selbstevaluation keiner „Methode“. Sie wurde individuell an den jeweiligen Bedarf der LEADER-Manager angepasst. Die BSC-Regio sieht eine eigene von vorn herein durchdachte Methode vor, die regelmäßig eingesetzt werden soll und die nicht nur einzelne Schwerpunkte nach Bedarf vorsieht.

Beschränkung der Bewertung auf die wichtigsten Indikatoren

Die BSC-Regio sieht nicht alle Indikatoren vor, die zur Qualitätsverbesserung in der LEADER-Region beitragen könnten, sondern nur die wichtigsten. Evaluationen untersuchen meist eine Vielzahl fast unüberschaubarer Indikatoren, die auch aufwändig zu messen und bewerten sind. Die Anwendung des Qualitätsmanagementsystems BSC-Regio bietet der Region ein relativ beschränktes, aber überschaubares Instrument, um rasch an den bedeutendsten „Hebeln“ der Qualität ansetzen zu können.

Sichtbarmachen kleiner Erfolge

Die BSC muss begleitend eingesetzt werden. Dadurch werden Erfolge und Misserfolge bei der Zielerreichung laufend erkannt und sichtbar gemacht. Würden nur periodische Bewertungen durchgeführt werden, wäre der Zeitraum zwischen den Bewertungen viel größer. Der laufende Erfolg wäre für die LEADER-Region nicht darstellbar. Auch kleine Anfangserfolge lassen sich damit darstellen. Der Zielerreichung kann sich die LEADER-Region Stufe für Stufe in kleinen zu überwachenden Schritten nähern.

Vergleicht man die BSC-Regio mit dem Instrument der Evaluation, so lässt sich darstellen, wieso ein Qualitätsmanagementsystem mehr den LEADER-Regionen bringt als eine Evaluation (vgl. Tabelle 20): Beide Instrumente verwenden Indikatorenlisten. Der Evaluation geht jedoch eine umfangreiche aufwändige Erhebungsphase mit der Auswertung der Daten

des Monitoringsystems, Workshops, Fragebogenerhebungen, persönliche Gespräche, etc. voraus. Der externe Berater führt die Bewertung in Abstimmung mit dem Auftraggeber durch. Im Fall der BSC-Regio bewertet ein Qualitätsmanagementteam die Indikatoren recht zügig im Rahmen des Bewertungsworkshops einmal jährlich. Die im Rahmen des Qualitätsmanagementteams eingesetzten Stakeholder arbeiten meist freiwillig und unbezahlt mit und wollen rasch ein überschaubares Ergebnis vorliegen haben. Deshalb eignet sich die Methode der Selbstbewertung eindeutig besser.

Die BSC-Regio stellt eine formative Analyse dar. D.h. sie versucht, den zukünftigen Verlauf der LEADER-Arbeit zu verbessern. Ex-post-Evaluationen arbeiten summativ und stellen die Ergebnisse in Form eines Endberichts dar. Die Ex-ante- bzw. die Halbzeitevaluation sind zwar ebenfalls formativ ausgelegt, nur von der sonstigen Methodik her unterschiedlich. Ein sehr wichtiges positives Kriterium für den Einsatz der BSC stellt die Prozessorientierung dar. Es geht nicht darum, einmalig eine Bewertung vorzunehmen, sondern kontinuierlich die Werte immer wieder selbst zu überprüfen und an der Verbesserung zu arbeiten. Deshalb ist es auch von besonderer Bedeutung, dass die Stakeholder eingebunden werden, die den Prozess tragen sollen. Evaluationen sind projektorientiert angelegt. Sie werden von der Europäischen Kommission vorgegeben, dementsprechend abgewickelt und als Endbericht zusammengefasst. Die BSC-Regio bewertet nur die wichtigsten Indikatoren und beschränkt sich auf ca. 20 Fragestellungen. Evaluationen sind meist sehr breit angelegt und bewerten im Rahmen von LEADER mehr als 50 Indikatoren. Während bei der BSC-Regio sofort Maßnahmen definiert werden, damit im Rahmen des jeweiligen Indikators die Bewertung in Richtung Zielerreichung geführt werden kann, erfolgt die Umsetzung von Empfehlungen im Rahmen von Evaluationen auf freiwilliger Basis und ist nicht an Zeitpläne gebunden. Teilweise werden die Ergebnisse erst in der nächsten Förderperiode wirksam. Für LEADER-Regionen wären diese Zeiträume nicht angepasst. Sie benötigen ein sofort wirksames Instrument. Auch aufgrund der Ressourcen sind große Unterschiede zugunsten der BSC-Regio zu sehen. Der finanzielle und personelle Aufwand für die Bewertung im Rahmen der BSC-Regio ist sehr beschränkt. Nachdem die Bewertung intern erfolgt, werden keine Honorare wie bei der Vergabe von Evaluationen an Externe fällig. Auch der zeitliche Aufwand liegt bei der BSC-Regio bei durchschnittlich einem Tag pro Mitglied des Qualitätsmanagementteams. Im Falle einer umfangreichen Evaluation sind Auftragsgespräche, Bewertungsworkshops, Abnahme der Endberichte, etc. zeitlich einzuplanen und würden die Zeitressourcen der LEADER-Regionen überschreiten.

Tab. 20: Vergleich der BSC-Regio und der Evaluation im Rahmen von LEADER

	BSC-Regio	Evaluation
Vorgangsweise	Selbstbewertung anhand Indikatorenliste	Umfangreiche Erhebung, externe Evaluation anhand einer Indikatorenliste
Intern vs. extern	Intern (Qualitätsmanagementteam)	Externer Evaluator
Laufend vs. periodisch	Laufend	Periodisch
Formativ vs. summativ	Formativ	Summativ: Ex-post-Evaluation, Formativ: Ex-ante-/Halbzeit-Evaluation
Prozess- vs. projektorientiert	Prozessorientiert	Projektorientiert
Global vs. vertiefend	Vertiefend (max. 20 Indikatoren)	Umfassend (ca. 50 Indikatoren)
Umsetzung der Ergebnisse/Empfehlungen	Maßnahmen zur Verbesserung ableiten, Umsetzung sofort möglich	Umsetzung auf freiwilliger Basis, tw. erst in der nächsten Förderperiode
Ressourcen	Finanziell: keine Personell: ca. 1 Tag/Bewerter pro Jahr/Halbjahr	Finanziell: relativ hoch (Honorare von externem Evaluator) Personell: einige Tage pro Teilnehmer

Quelle: Baumfeld & Fidschuster 2007; Angerler 2007; Schuh et al 2006; Resch et al 2003; BMLFUW 2006a; Hesina et al 2002, eigene Darstellung im August 2008.

Die Gegenüberstellung von Evaluation und Qualitätsmanagementsystem zeigt, dass Evaluation auf Ebene der Europäischen Kommission ein geeignetes Instrument sein mag, für die LEADER-Regionen die Vorteile des Qualitätsmanagementsystems eindeutig überwiegen.

6. Schlussfolgerungen

Regionalentwicklung funktioniert auch ohne den Einsatz von Evaluationen und Qualitätsmanagementsystemen. Interviewpartner bestätigten in den durchgeführten Gesprächen, dass diese Analysen bzw. Reflexionen im Berufsalltag sinnvoll wären. Auch wenn dafür personelle und finanzielle Ressourcen benötigt werden, gewinnen der Auftraggeber und die Beteiligten hilfreiche Erkenntnisse. Der verpflichtende Einsatz der beiden Instrumente wird dabei nicht immer als „Zwang“ gesehen, sondern als „positiver Anstoß“ zur Reflexion der Vergangenheit und Steuerung der Zukunft. Im Rahmen der Diplomarbeit wurde festgestellt, dass beide Instrumente in unterschiedlicher Weise zur Qualitätssicherung beitragen.

Zwei Jahrzehnte an Erfahrungen mit Evaluationen im Rahmen des LEADER-Programms haben gezeigt, dass die Empfehlungen bzw. Ergebnisse auch in der Praxis Anwendung finden. Der Erkenntnisgewinn liegt meist auf Ebene der Verwaltungsbehörde bzw. jener Akteure, die für die Programmierung der LEADER-Förderinitiative verantwortlich sind. Evaluationen im Rahmen von LEADER liefern interessante Empfehlungen, die auch auf nationaler Ebene in Österreich umgesetzt werden. Sie werden aber nicht in Zusammenhang mit der Evaluation gesehen sondern als „Alltagserkenntnisse“. Einerseits wird die Evaluation als „Pflichtprogramm“ betrachtet, das die Europäische Kommission einfordert. Andererseits ist eindeutig ein Nutzen feststellbar, der aufgrund fehlender Kommunikation und Evaluationskultur nicht diesem Instrument zugeschrieben wird. Zur Verbesserung bieten sich zwei Schritte an:

- Der Durchführung der Evaluation muss die Umsetzung der Empfehlungen folgen. Schon bei der Auftragsvergabe durch die Verwaltung muss sichergestellt sein, dass bei Vorliegen des Schlussberichts an der Umsetzung der Empfehlungen gearbeitet wird. Verantwortlichkeiten und Umsetzungszeitpläne müssen dazu erarbeitet werden.
- Die Ergebnisse und Empfehlungen müssen auf breiter Basis den Stakeholdern kommuniziert werden. Im Rahmen des LEADER-Programms wäre zumindest eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse der lokalen Ebene zu übermitteln. Dies könnte im Rahmen der Netzwerktreffen auf nationaler oder Bundesländer-Ebene stattfinden.

Evaluationsergebnisse werden dann am besten in einen Entscheidungsprozess aufgenommen, wenn sie gut kommuniziert werden. Um die Nutzung dieser Ergebnisse zu verbessern, ist es wichtig, den Entscheidungsträgern bzw. den Beteiligten die Evaluationsergebnisse so aufzubereiten, dass klar und transparent die zu setzenden nächsten Schritte abgeleitet werden können. Im Qualitätsmanagementsystem würde dieser Schritt im Qualitätsmanagementhandbuch beschrieben werden. Darin wird für jede Abteilung/jeden Mitarbeiter festgehalten, wer was wie zu erfüllen hat, um zur Qualität des Produkts bzw. der Dienstleistung beizutragen. Auch Evaluationen könnten ein derartiges „Handbuch“ zur Umsetzung vorsehen.

Die Europäische Kommission lernt aus den Erfahrungen und versucht, den Einsatz des Instruments ständig zu verbessern. Die zeitliche Bindung mit Stichtagen, wann eine Halbzeit- und Ex-post-Evaluation fertig zu stellen ist, stellt für die Mitgliedsstaaten eher eine Hürde dar. Die Beobachtungszeiträume für die Evaluationen sind meist zu kurz. Aus Sicht der Europäischen Kommission, die eine einheitliche Zusammenschau daraus ableiten möchte, ist die Vorgangsweise verständlich. Sie möchte von allen Mitgliedsstaaten an einem Stichtag die Bewertungsergebnisse standardisiert vorgelegt bekommen. Während die DG AGRI im Rahmen von LEADER an diesen Zeitplänen festhält, bestätigten die Experten in den Interviews, dass andere EU-Programme bereits flexible Zeitpunkte der Evaluationen zulassen. Das bedeutet, dass der Zeitpunkt für die Evaluationen – vor allem für die Halbzeitbewertung – von den Mitgliedsstaaten selbst festgelegt werden könnte. Das Ergebnis der Evaluation würde sich dadurch verbessern, weil der Beobachtungszeitraum optimal gewählt werden kann. Gerade die Halbzeitbewertung, die formativ und summativ

angelegt ist, sollte zeitlich nach den Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten gewählt werden. Sie soll ja vorrangig dem Mitgliedsstaat dienen und nicht der Europäischen Kommission. Die Festlegung eines Stichtages bei der Ex-post-Evaluation erscheint sinnvoll, denn auf die nationalen Ergebnisse bezieht die Europäische Kommission auch ihre eigene Ex-post-Evaluation auf EU-Ebene.

Die Einbindung der Stakeholder in Evaluationen – sowohl in die Definition der Indikatoren als auch in die Bewertung – ist typisch für dieses Instrument. Im Rahmen von LEADER sind hier Defizite erkennbar: Einerseits werden die Indikatoren bereits von der Europäischen Kommission im Rahmen der gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen vorgegeben und können von den Mitgliedsstaaten nur mehr angepasst werden. Diese Tatsache wird sich auch in Zukunft nicht ändern, weil die Europäische Kommission einheitliche Bewertungen erhalten möchte, um diese auf Europäischer Ebene vergleichen zu können. Andererseits werden in die Bewertung die Verwaltungsbehörde bzw. die SVLs/PVLs eingebunden, aber nur in geringem Ausmaß die lokale Ebene der LAGs. Gerade aber die LEADER-Regionen tragen zur Umsetzung der LEADER-Methode und der Erarbeitung von Projekten bei. Wie bereits im Kapitel 5 festgestellt wurde, liegt deshalb der Nutzen der LEADER-Evaluationen auf Programmierungsebene und nicht auf lokaler Ebene. Auch in den Interviews bestätigten die LAG-Manager, dass sie zwar die Fragebögen als Datenbasis für die Evaluation ausfüllen, die Evaluation aber für sie ansonsten keinen direkten Nutzen bringt. Daraus könnte man ableiten, dass die Ebene der LAGs stärker in die Evaluation der LEADER-Programme einzubinden wäre. Dem Bedarf der LEADER-Regionen an Reflexion wird aber mittels der Instrumente der Selbstevaluationen bzw. dem Qualitätsmanagementsystem entsprochen. Aus diesem Grund entwickelte sich auch das bundesweite Modell der BSC-Regio.

Sowohl Evaluation als auch die BSC-Regio sind Lerninstrumente, um Umsetzungen und Planungen zu analysieren, Wirkungen und Ursachen festzustellen und Maßnahmen daraus abzuleiten, um den weiteren Projektverlauf zu steuern bzw. zu verbessern. In diesen Ansätzen stimmen beide Instrumente überein. Bei genauerer Betrachtung sind sie nicht kongruent, denn schon die Analyse der Theorie von Evaluation und Qualitätsmanagementsystemen zeigte, dass einige wesentliche Unterschiede zwischen den Instrumenten bestehen:

- Evaluationen haben einen breiten Ansatz und analysieren eine Vielzahl von Indikatoren, während sich die BSC auf die wichtigsten Faktoren beschränkt.
- Evaluationen werden meist (in Ausnahmefällen bei prozessbegleitenden) periodisch extern erstellt, Qualitätsmanagementsysteme werden intern und laufend eingesetzt.
- Evaluationen beinhalten zwar Empfehlungen, die Umsetzung passiert aber aufgrund von Freiwilligkeit. Qualitätsmanagements denken in Regelkreisen und sehen die Umsetzung der Erkenntnisse als zwingenden Bestandteil.
- Evaluationen sehen die Einbindung der Stakeholder von Anfang an vor, weil sie bottom-up entwickelt werden. Sie sind in die Indikatorenfindung, Bewertung, Diskussion der Ergebnisse, etc. eingebunden. Qualitätsmanagementsysteme werden top-down von den Führungskräften eingesetzt. Sie sehen die Einbindung der Mitarbeiter nur im Bereich der Umsetzung vor.

Beide Instrumente verfolgen also interessante Ansätze. Weder Evaluation noch Qualitätsmanagementsysteme sind optimal für die Regionalentwicklung ausgerichtet. In der Praxis ist wohl eine „Mischung“ aus beiden Instrumenten sinnvoll.

Der Einsatz des Qualitätsmanagementsystems der BSC-Regio stellt keine Weiterentwicklung dar, sondern eine Ergänzung zum bestehenden Instrument der Evaluation. Beide ersetzen sich nicht, sondern sollen je nach Anforderung Anwendung finden. Auf lokaler Ebene der LAGs bzw. LEADER-Regionen zeigt das Modell der Selbstbewertung anhand der BSC-Regio mehr Wirkung. Die Bewertung wird nicht extern durchgeführt. Dadurch wird das Wissen sofort intern genutzt. Eine Selbstreflexion wird dadurch ausgelöst. Sie bewirkt, dass begleitend gesteuert und beobachtet wird. Auf dieser Ebene kann relativ flexibel gearbeitet

werden und identifizierte Richtungsänderungen umgesetzt werden. Der Dialog ist im Rahmen dieser Bewertung mehr von Bedeutung, weniger die Legitimation bzw. die Kontrolle. Die nationale sowie EU-Ebene sind in relativ starren Systemen verankert und benötigen Evaluationen, die auf Ebene der Erkenntnis-, Kontroll- und Legitimationsfunktion ansetzen. Im Rahmen der LEADER-Evaluationen steht die Dialogfunktion eindeutig nicht im Vordergrund. Die Kommunikation mit den Stakeholdern könnte aber vor allem in Richtung Umsetzung einen wichtigen Beitrag liefern.

Bezüglich der Frage, ob Qualitätsmanagementsysteme nur im Profit-Bereich Einsatz finden können, stellt man am Beispiel der BSC-Regio fest, dass zwar Begriffe wie „Kunden“ geändert werden müssen und sich die Indikatoren wesentlich unterscheiden, ansonsten die Grundzüge/Perspektiven des Modells auch Anwendung in der Regionalentwicklung finden können. Die Definition von ausgewogenen Indikatoren nach den 4 Perspektiven und die Beschränkung auf die wichtigsten Indikatoren, die kontinuierlich bewertet werden, ist auch für die Qualitätssicherung in der Regionalentwicklung hilfreich. Neben dem Aspekt der Prozessbegleitung muss aber auch das Denken in Regelkreisen – also die Umsetzung der Empfehlungen in Maßnahmen, damit kontinuierlich und nicht einmalig an der Qualität gearbeitet wird – hervorgehoben werden. Vor allem im Bereich Tourismus gibt es bereits Erfahrung mit TQM-Systemen, die gute Ergebnisse liefern und die Qualität der Angebote und Dienstleistungen verbessern.

Sind Qualitätsmanagementsysteme in der Regionalentwicklung anwendbar?

Darauf kann man eindeutig mit „Ja“ antworten. Die Diplomarbeit hat zwar das Förderinstrument „LEADER“ als Analysegegenstand herangezogen, LEADER wird aber – wie bereits der Begriff besagt – in den ländlichen Gebieten eingesetzt und liefert somit einen Beitrag zur Regionalentwicklung. Auf lokaler bzw. regionaler Ebene sind die Instrumente des Qualitätsmanagements bzw. der Evaluation genauso außerhalb von LEADER-Regionen einsetzbar, z.B. auf Ebene der Kleinregionen, regionalen und transnationalen Kooperationen sowie sonstigen Regionalentwicklungsprojekten. Qualitätsmanagementsysteme würden auch dort einen Beitrag zur Qualitätssicherung liefern. Ziel wäre, dass sich eine „Qualitätskultur“ in der Regionalentwicklung aufbaut und somit die Programme, Projekte und Maßnahmen effizienter und effektiver umgesetzt werden.

7. Zusammenfassung

Ziel der Diplomarbeit ist, die umgesetzten und zukünftigen Modelle der Qualitätssicherung in der Regionalentwicklung zu analysieren. Dabei wird als Untersuchungsgegenstand das EU-Förderprogramm LEADER herangezogen – mit Fokus auf das Bundesland Niederösterreich – und die Weiterentwicklung der Instrumente in den drei bisherigen bzw. laufenden Förderperioden untersucht.

LEADER (Liaison entre Actions des Developpement de l' Economie Rural) ist ein EU-Förderinstrument zur Unterstützung von innovativen Maßnahmen in ländlichen Gebieten und besteht seit 1991. Österreich nimmt seit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 Fördermittel aus dem LEADER-Programm in Anspruch. LEADER war ursprünglich eine Gemeinschaftsinitiative der EU, wurde ins Programm der ländlichen Entwicklung integriert und wird aus Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds finanziert. LEADER zeigt einen positiven Entwicklungstrend: In Österreich beteiligen sich derzeit 85 Regionen am Programm. LEADER bedient sich einer besonderen Methode, bei der eine lokale öffentlich-private Partnerschaft bottom-up Projekte entwickelt, die eine Entwicklungsstrategie verfolgen.

Neben der EU-Programmplanung, in der die Schwerpunkte und Mittelverteilung festgelegt werden, zählt auch die Programmevaluation zu den zentralen Elementen der Verfahrensvorschriften der Struktur- und Regionalpolitik der EU. Seit der Strukturfondsreform 1988 sehen die diversen Verordnungen der Europäischen Kommission die Instrumente der Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Evaluation vor. Auch Österreich führt diese verpflichtend vorgesehenen Evaluationen im Rahmen des LEADER-Programms durch. Evaluation dient als Lernprozess, um die Qualität des laufenden und des zukünftigen EU-Programms zu verbessern. Evaluation ist ein Instrument der Sozialwissenschaft und wird im Non-profit-Bereich eingesetzt, bei dem Daten zu einem Analysegegenstand gesammelt, bewertet sowie die Wirkungen dargestellt werden. Evaluationen nehmen dabei 4 Funktionen ein: die Erkenntnisfunktion, die Kontrollfunktion, die Dialogfunktion oder die Legitimationsfunktion. Je nach Anwendungsfall bedienen sich Evaluationen verschiedener Methoden: Sie werden formativ oder summativ, ziel- oder wirkungsorientiert, prozess- oder projektorientiert eingesetzt. Unabhängig davon, welche Methode angewendet wird – der Nutzen dieses Instruments liegt darin, die „Qualität“ der Arbeit zu verbessern bzw. die Zielerreichung zu überprüfen. Im Gegensatz dazu werden Qualitätsmanagementsysteme im Unternehmenssektor eingesetzt, um die Qualität von Produkten und Dienstleistungen sowie der Prozesse gewinnmaximierend zu verbessern. Vergleicht man Evaluationen mit den Instrumenten aus dem Profit-Bereich, so stellt man zahlreiche Unterschiede fest: Evaluationen sind periodisch angelegt, steigern den Stakeholder-Value, werden oft extern durchgeführt und weisen einen breiten Untersuchungsgegenstand auf. Qualitätsmanagementsysteme hingegen sind kontinuierlich, prozessbegleitend, steigern den Shareholder-Value, werden meist intern durchgeführt und konzentrieren sich auf die wichtigsten Faktoren zur Qualitätssteigerung.

Bisher wurden 6 Evaluationen von der Verwaltungsbehörde in Österreich erstellt. Die Europäische Kommission hat 4 Bewertungen in Auftrag gegeben. Die Analysen zeigten Stärken und Schwächen der Programmumsetzungen auf und enthielten zahlreiche Empfehlungen, um die „Qualität“ der Programme zu verbessern. Beispielsweise wurden die Vorgaben für die Regionsgrößen an den Bedarf der Regionen angepasst.

Seit LEADER II 1995–1999 hat Niederösterreich sich der Methode der Selbstbewertung in den LEADER-Regionen bedient und war somit Pionier in Österreich. Nicht nur die Ebene der Programmverwaltung sollte ein Instrument zur Qualitätsverbesserung einsetzen, auch in den LAGs sollte mit Hilfe der Selbstreflexion an der Verbesserung der Arbeit vor Ort gearbeitet werden.

Bereits in LEADER + 2000–2006 wurde an der Weiterentwicklung in Richtung Qualitätsmanagementsystem gearbeitet. Dabei haben sowohl Niederösterreich als auch die Verwaltungsbehörde in Österreich ein Modell der BSC für die Regionen adaptiert, das ab der aktuellen Förderperiode 2007–2013 eingesetzt werden soll. Das Modell der BSC-Regio sieht vor, kontinuierlich den Prozess und die Maßnahmen zu reflektieren, um daraus Maßnahmen abzuleiten, damit die festgelegte Strategie der Region effizienter und effektiver erreicht werden kann. Die „Qualität“ der Arbeit der LAGs soll damit verbessert werden. Nachdem die begleitende Qualitätssicherung erst im Herbst 2008 gestartet wird, können in diesem Bereich noch keine Erfahrungen analysiert werden.

Qualitätsmanagementsysteme ersetzen keine Evaluationen, sondern ergänzen diese. Auf lokaler Ebene hat sich gezeigt, dass die BSC-Regio – als Steuerungs- und Reflexionsinstrument – in einem kontinuierlichen Prozess besser geeignet ist als die periodische Evaluation, die meist extern durchgeführt wird. Die Zielerreichung zu überprüfen bzw. Fehlentwicklungen offen zu legen und noch steuernd in Planungs- und Umsetzungsprozesse eingreifen zu können ist auch in der Regionalentwicklung sinnvoll. Diese Instrumente sind nicht nur in Verbindung mit dem Förderinstrument LEADER zu sehen, sondern sollten auch in sonstigen Programmen und Projekten in der Regionalentwicklung Eingang finden.

Abstract

The development of quality assurance in regional development From evaluation to quality management system based on the LEADER programme

Aim of the diploma thesis is to analyse realized and future models of quality in regional development. Focusing on the province of Lower Austria, as object of investigation is considered the LEADER grant programme and the further development of the instruments in the three past resp. present funding periods.

LEADER (Liaison entre Actions des Developpement de l' Economie Rural) is an EU funding instrument for supporting innovative measures in rural areas and exists since 1991. Austria accesses funds from the LEADER programme since its EU accession in 1995. Originally LEADER was a community initiative of the EU, has been integrated to the programme of rural development and is financed from appropriation of the European Agricultural Funds. LEADER uses a special method with which a local public-private partnership develops bottom-up projects, which pursue a development strategy.

Besides EU programme planning, in which priorities and funds allocation are stated, programme evaluation is counted among the central aspects of procedural rules in structural and regional policy of the EU. Since the reform of structural funds in 1988 several regulations of the European commission deal with the instruments of ex-ante, mid-term or ex-post evaluation. Austria implements these compulsorily fixed evaluations in the LEADER programme as well. Evaluation is meant as a learning process in order to improve the quality of the present and future EU programme. Evaluation is an instrument of social sciences and is implemented in non-profit sector, when data from an object of analysis are collected, evaluated and their effects are to be presented. Evaluation has 4 functions: realisation, monitoring, dialog or legitimating. Depending on the application evaluation makes use of different methods: They are implemented either in a formative or summative way or oriented on aims, effects, processes or projects. Irrespective of the used method the benefit of this instrument is in improving the "quality" of work resp. to check the target achievement. In contrast, quality management systems are used in the profit sector to improve the quality of products and services as well as to increase the profit maximalisation of processes. Comparing evaluation by the instruments of the profit sector results in several differences: Evaluations are periodically planned, increase the stakeholder value, are often externally realised and have a wider object of investigation. Quality management systems, however, are continuous, accompanying the process, increase the shareholder value, are mainly internally realised and focus on the most important factors of quality increase.

By now in Austria 6 evaluations have been carried out by the Managing Authority. The European Commission has ordered 4 evaluations. The analyses show strengths and weaknesses of the programme implementation and contain several recommendations for improving the "quality" of the programmes.

Since LEADER II 1995–1999 Lower Austria has made use from the method of self-evaluation in the LEADER regions and thus became a pioneer in Austria. Not only the level of programme administration was asked to use an instrument for quality improvement but also the LAGs had to carry out an improvement of work by self-reflection.

Already in LEADER + 2000–2006 further development was made towards quality management systems. Therefore a model of the BSC for regions, being implemented from the present funding period 2007–2013 onwards, was adapted both in Lower Austria and for the Managing Authority in Austria. The BSC-Regio model envisions a continuous reflection of processes and measures in order to develop measures to meet stated strategies of the region more efficient and effective. Thereby the "quality" of the LAG work is to be improved.

Since in-process quality assurance cannot be started before autumn 2008, no experience can yet be analysed.

Quality management systems do not replace any evaluation but complete it. On local level it is visible that BSC-Regio as control and reflection element in a continuous process is more appropriate than periodical evaluation which is mainly externally carried out. To check the target achievement resp. to uncover misguided developments and to step in processes of planning and implementation makes sense as well in regional development. These instruments are not to be considered directly linked to the LEADER funding instrument, but should find an entry as well in other programmes and projects of regional development.

A) Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Begriffserläuterung
AEIDL	European Association for Information on Local Development
AMA	Agrarmarkt Austria
BKA	Bundeskanzleramt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BSC	Balanced Scorecard
CE	Conformité Européenne (Produktkennzeichnung in der EU)
CEN	Comité Européen de Normalisation (Europäisches Komitee für Normung)
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik
DIN	Deutsche Normung, Deutsches Institut für Normung
DIN-EN	Europäische Normung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für die Regionalentwicklung
EK	Europäische Kommission
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative mit dem Ziel der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FMEA	Fehler-Möglichkeiten-Einfluss-Analyse
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen der Europäischen Union
ISO	International Organization for Standardization – internationale Normung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
MEANS	Méthodes d'Evaluation des Action de Nature Structurelle
NGO	Non governmental organisation
NÖ	Niederösterreich
NPO	Non profit organisation
NUTS	Systematik der Gebietseinheiten der EU für die Statistik
ÖNORM	Österreichische Normung, Österreichisches Normungsinstitut
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PDCA	Plan-Do-Check-Act ("Deming-Zyklus")
PVL	Programmverantwortliche Landesstelle
QM	Qualitätsmanagement
QS	Qualitätssicherung
SRL	Sonderrichtlinie
SUP	Strategische Umweltprüfung
SVL	Schwerpunktverantwortliche Landesstelle
SWOT	Stärken-Schwächen/Chancen-Risiken-Analyse
TQM	Total Quality Management
URBAN	Gemeinschaftsinitiative zur dauerhaften Entwicklung städtischer Krisengebiete in der Europäischen Union
Ziel 1-Gebiet	Abgegrenztes Gebiet mit Entwicklungsrückstand, in dem Fördermittel aus Strukturfonds gewährt werden
Ziel 5b-Gebiet	Abgegrenzte ländliche Gebiete, in denen Fördermittel aus Strukturfonds gewährt werden

B) Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Finanzierung der Gemeinschaftsinitiativen in der Periode 2000–2006	12
Abb. 2:	Der EU-Haushalt 2008	17
Abb. 3:	Die Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Bereich natürliche Ressourcen	18
Abb. 4:	Verteilung der EU-Fördermittel in Österreich 2007–2013 nach Bereichen	18
Abb. 5:	Gemeinschaftsinitiativen in Österreich 2000–2006: Auszahlungsermächtigungen in Mio EURO, zu Preisen von 2004	19
Abb. 6:	Die LEADER-Methode	22
Abb. 7:	Die 7 Schwerpunkte der LEADER-Methode	22
Abb. 8:	Der territoriale Ansatz von LEADER	24
Abb. 9:	Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten im LEADER-Programm	26
Abb. 10:	Die Struktur des LEADER-Netzwerkes	29
Abb. 11:	Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich nach Bundesländern	31
Abb. 12:	Karte der LEADER II-Regionen in Österreich	34
Abb. 13:	Karte der LEADER II-Regionen in Niederösterreich	34
Abb. 14:	Karte der LEADER +-Regionen in Österreich	37
Abb. 15:	Karte der LEADER +-Regionen in Niederösterreich	37
Abb. 16:	Der Aufbau der ländlichen Entwicklung 2007–2013	38
Abb. 17:	Karte der LEADER-Regionen in Österreich 2007–2013	40
Abb. 18:	Karte der LEADER-Regionen in Niederösterreich 2007–2013	40
Abb. 19:	Evaluation als Element der strategischen Planung	44
Abb. 20:	Begriffserläuterung Input – Output, Impact – Results	45
Abb. 21:	Leistungsumfang von Audit/Monitoring und Evaluation	47
Abb. 22:	Die drei Welten der Evaluation – die Akteure	59
Abb. 23:	Evaluation im Spannungsfeld der Akteure/Interaktionstheoretisches Modell	59
Abb. 24:	Der Kreislauf der Qualitätsevaluation	63
Abb. 25:	Möglicher Ablauf einer flexiblen Ex-post-Erfolgskontrolle	64
Abb. 26:	Der regionalpolitische Führungskreislauf	64
Abb. 27:	Didaktisches Dreieck der Kundenzufriedenheit	69
Abb. 28:	Aufgaben und Ziele des Qualitätsmanagements	71
Abb. 29:	Qualitätssicherungskreislauf	72
Abb. 30:	Qualitätsentwicklung in Japan und im Westen	75
Abb. 31:	Entwicklungsetappen des Qualitätsmanagements in Anlehnung an das amerikanische/europäische Modell von 1920 bis heute	76
Abb. 32:	Verortung der Steuerungs- und Bewertungsinstrumente aus Sozialwissenschaft und Betriebswirtschaft	77
Abb. 33:	Die Sichtweisen und Perspektiven der BSC	81
Abb. 34:	Deming-Kreis/PDCA-Zyklus	85
Abb. 35:	Das Modell des TQM	86
Abb. 36:	Zusammenhang zwischen Qualitätssicherung und TQM	86
Abb. 37:	Beispiel eines Ishikawa-Diagramms	87
Abb. 38:	Zusammenhang zwischen Programm- und Evaluationszeitpunkt	103
Abb. 39:	Veröffentlichungen/Fertigstellungen der Endberichte der Evaluationen	103
Abb. 40:	Bewertungszeiträume LEADER I bis LEADER 2007–2013	104
Abb. 41:	Vorgeschlagene Beratungsarchitektur der LEADER +-Begleitung in Niederösterreich	119
Abb. 42:	Das Indikatoren-Set im Überblick	122

C) Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Entwicklung der LEADER-Regionen und des Budgets seit 1991 in der EU	14
Tab. 2:	Der EU-Haushalt 2008 – Ausgabenschätzung nach Politikbereichen	18
Tab. 3:	Die Entwicklung der LEADER-Fördermittel in Europa nach Förderperioden	19
Tab. 4:	Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich	31
Tab. 5:	Die Entwicklung der LEADER-Regionen in Österreich nach Bundesländern	31
Tab. 6:	Die Aufteilung der Fördermittel nach Maßnahmen in LEADER II in Österreich	33
Tab. 7:	Budget im LEADER +-Programm in Österreich nach Titeln	36
Tab. 8:	Vergleich der Stärken/Schwächen von internen und externen Evaluationen.....	55
Tab. 9:	Formen der Evaluation nach Evaluationsobjekten und -stadien	56
Tab. 10:	Unterschiede zwischen Profit- und Non-profit-Organisationen.....	67
Tab. 11:	Historische Entwicklung der Qualitätsmanagementmethoden	75
Tab. 12:	Beispiel einer BSC nach den vier Perspektiven	82
Tab. 13:	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Qualitätsmanagementsystemen aus dem Profit-Bereich und Evaluationen	90
Tab. 14:	Vergleich von LEADER II und LEADER + bezüglich der Bewertung	101
Tab. 15:	Einordnung der Evaluationen nach den Methodenarten	113
Tab. 16:	Einbindung der Stakeholder dargestellt am Beispiel der Halbzeitevaluation LEADER + in Österreich.....	114
Tab. 17:	Beispiel der Bewertung des Indikators „Die Balance der Beteiligung von Männern und Frauen“	123
Tab. 18:	Qualitätskriterien und Messgrößen für das Qualitätsmanagementsystem in Niederösterreich.....	125
Tab. 19:	Direkte Nutznießer der Evaluationen bzw. der Qualitätsmanagementsysteme	126
Tab. 20:	Vergleich der BSC-Regio und der Evaluation im Rahmen von LEADER.....	128

D) Literaturverzeichnis

Zitierte Literatur

- AEIDL (1999): Der Mehrwert des LEADER-Ansatzes. Ein Leitfaden für die Bewertung der besonderen Merkmale von LEADER. Innovation im ländlichen Raum, Heft Nr. 4. Brüssel.
- Albert, S., Kistenmacher, H. (2000): Informelle Kooperationen als Aufgabe der Raumplanung. Kistenmacher, H. (Hrsg.), Universität Kaiserslautern, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung. Kaiserslautern.
- Alexander, E.R. (Hrsg.) (2006): Evaluation in Planning. Evolution and Prospects. Ashgate. Hampshire.
- Amt der Ktn. Landesregierung (2006): RaumUmbau. lebensräume.kärnten.extra, Ausgabe April 2006. Klagenfurt.
- Amt der NÖ Landesregierung (1996): EU-Regionalpolitik. LEADER II in Niederösterreich. Operationelles Programm 1995–1999. Wien.
- Amt der NÖ Landesregierung (2004): 10 Jahre Verbindungsbüro des Landes NÖ in Brüssel. Brüssel.
- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (1999): Aufgabe, Erfolge und Zukunftsperspektiven der EU-Regionalpolitik in Niederösterreich. St.Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2003): Niederösterreich und die Unterstützungsaktivitäten aus der Europäischen Union. EU-Regionalpolitik in Niederösterreich. St.Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (o.J.): LEADER II in Niederösterreich. Ein Leitfaden zur Projekteinreichung. Baden.
- Amtsblatt der EG 2000/C 139/05: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader +), ABI C 139/5 vom 18.5.2000.
- Angerler, G. (2007): LEADER im Rahmen des Programms Ländliche Entwicklung 2007–2013. Geplantes QM System in Niederösterreich. Präsentationsunterlage vom 27.3.2007, Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Landwirtschaftsförderung. St. Pölten.
- Bangel, B., Brinkmann, S., Deeke, A. (2000): Arbeitsmarktpolitik. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Verlag Leske + Budrich. Opladen. S. 309–341.
- Baumfeld L. (2007): Managementinstrumente für Leader Regionen. Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift, Jahrgang 2007, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). Wien.
- Baumfeld, L., Fidschuster, L. (2007): Indikatorenset für LEADER 2007–2013 zur Steuerung und Qualitätssicherung. Version 1.1, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). Wien.
- Benes, G., Feyerabend, F-K., et al (1997): Qualitätsmanagement als interdisziplinäres Problem. Deutscher UniversitätsVerlag. Wiesbaden.
- BGBI Nr. I 147/2001; Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Teil I, Nr. 147, Jahrgang 2001, ausgegeben am 21. Dezember 2001, 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 bis 2006 (NR: GP XXI RV 564 AB 889 S. 83. BR: AB 6503 S. 682.)
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2006): Gemeinschaftsinitiative LEADER +. Programmplanungsdokument Österreich. Strukturfondsperiode 2000–2006, genehmigt mit: Entscheidung der Kommission vom 26.3.2001 K(2001)820, geändert mit der Entscheidung der Kommission vom 6.10.2006 K(2006)4830 über die Gewährung eines Zuschusses aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, für ein Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER + in Österreich. Wien.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2000): Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums. Juni 2000. Wien.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2006): Gemeinschaftsinitiative LEADER +. Ergänzung zum LEADER + Programm Österreich 2000–2006. Version 6.0, letzte Änderung beschlossen vom Begleitausschuss mit Rundlaufbeschluss vom 13.06.2006, Stand 21.12.2006. Wien.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2006): Österreichisches Programm für die Ländliche Entwicklung 2007–2013. Ex-ante-Evaluierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 Art. 85. Wien.

- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007): Österreichs Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013. Stand 14.09.2007. Wien.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007): Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 "Leader". BMLFUW-LE.1.1.23/0019-II/6/2007 in Kraft getreten am 05.12.2007. Wien.
- Bortz, J., Döring, N. (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. überarbeitete Auflage, Springer Verlag, Heidelberg.
- Brandt, T. (2007): Sozialer Kontext der Evaluation. In: Stockmann, R. (2007): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Band 6, Waxmann-Verlag. Münster. S.164–194.
- Büeler, X. (2000): Qualitätsevaluation und Schulentwicklung. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Verlag Leske + Budrich. Opladen. S. 259–286.
- Bundeskanzleramt Österreich (BKA) (2007): innovative Strategien. Regionalentwicklung und EU-Strukturpolitik in Österreich. Wien.
- Conzelmann, T., Knodt, M. (Hrsg.) (2002): Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Campus Verlag. Frankfurt/Main.
- Dethier, J.L. et al (1999): Ex-post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989–1993. Final Report March 1999. CEMAC und Partner im Auftrag der Europäischen Kommission. Brüssel.
- Dietzel, H-U., Seitschek, V. (Hrsg.) (1993): Schlüsselfaktor Qualität. Total Quality Management erfolgreich einführen und praktizieren. MANZ Verlag. Wien.
- Drews, G., Hillebrand, N. (2007): Lexikon der Projektmanagement-Methoden. 1. Auflage, Haufe Verlag. München.
- EK (Europäische Kommission) (1999): Strukturpolitische Maßnahmen 2000–2006. Kommentare und Verordnungen. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2004a): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2004b): Im Dienst der Regionen. Europäische Kommission, GD Regionalpolitik. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2006a): Der LEADER Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2006b): LEADER + Magazine. Schwerpunkt Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials. Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2006c): Fact Sheet. Der LEADER-Ansatz. Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2006d): Die EU-Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2007a): Eine Auswahl vorbildlicher Verfahren im Rahmen von LEADER +. Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2007b): Die Kohäsionspolitik 2007–2013 – Erläuterungen und offizielle Texte. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2007c): Eine Auswahl vorbildlicher Verfahren im Rahmen von LEADER +. Europäische Kommission, Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2007d): Neue Fonds, bessere Regeln. Ein Vademekum für Anfänger. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2008a): FlashNews. Ausgabe Nr. 75. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008b): EU Haushalt 2008. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2008c): FlashNews. Ausgabe Nr. 77. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008d): EU Regionalpolitik 2007–2013. Europäische Kommission, GD Regionalpolitik, Arbeiten für die Regionen. Brüssel.
- Elbe, S. (2005): Evaluierung im Spannungsfeld von Kontrolle und Lernprozess. Das Beispiel der EU-Strukturpolitik. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2005): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 75–92.
- EZA (Österreichische Entwicklungszusammenarbeit) (o.J.): Leitfaden zur praktischen Durchführung von Evaluierungen. O.O.
- Fidlschuster, L. (2007): Leader +: Innovative und integrierte Strategien für ländliche Regionen. Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift, Jahrgang 2007, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). Wien.

- Fidlschuster, L., Husak, C. (2003): Innovation Chancengleichheit. In: ÖAR (2003): LEADER Magazin Österreich. Nr. 2_03, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramts. Wien. S. 0.
- Friedmann, B. (1996): Evaluierungsansätze zu ausgewählten Politikbereichen der Europäischen Union. Europäischer Rechnungshof, Europa Union Verlag, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Bonn/Luxemburg.
- Gilgen, K. (2006): Planungsmethodik in der kommunalen Raumplanung. Institut für Raumentwicklung, Angewandte Forschung und Planungsbegleitung, Hochschule Rapperswil, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. Zürich.
- Heckl, E., Sheikh, S. (2005): Die Nutzung von Evaluierungsergebnissen für die Programmoptimierung. Das Beispiel der begleitenden Evaluierung von Equal Österreich. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2005): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 49–61.
- Heiner, M. (Hrsg.) (1998): Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen. Juventa Verlag. München.
- Hesina, W. et al (2002): Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich. Band II-LEADER II, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 161. Wien.
- Hoffmann, J. (2004): Perspektiven der Regionalentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Institut für Umweltgeschichte und Regionsentwicklung (Hrsg), 1. Auflage, Verlag für Wissenschaft und Forschung. Berlin.
- Holzinger, E. (1993): Österreich Programm-Evaluation. Theoretische Grundlagen und Anwendungsmöglichkeiten in Raumordnung und Regionalpolitik. Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung, Nr. 23, Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4 - Raumplanung und Regionalpolitik. Wien.
- Holzinger, E., Strohmeier, G. (2004): KAP-EVA. Koordinierungs- und Arbeitsplattform Evaluierung. Bilanzbericht. ÖROK. Wien.
- Horváth & Partners (Hrsg.) (2007): Balanced Scorecard umsetzen. 4. Auflage, Schäffer-Poeschl Verlag. Stuttgart.
- Horváth, P. (1996): Controlling. 6. Auflage, Vahlen. München.
- House, E.R. (1993): Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences. Sage Publications. California.
- Hummelbrunner, R. (2004): Monitoring und Evaluierung. Tagungsunterlage LEADER + Thematische AG-Systemische Instrumente, Steinschallerhof 29.-30. Juni 2004. Graz.
- Informationsbüro des Europäischen Parlament für Österreich (2008): Europa 2008/2009. Was sie schon immer über die Europäische Union wissen wollten. 4. Auflage. Wien.
- Kamiske, G.F., Brauer J-P. (2002): ABC des Qualitätsmanagements. 2. Auflage, Hanser-Verlag. München-Wien.
- Keiner, M. (2005): Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland. Geografie Innsbruck Eigenverlag. Innsbruck.
- Knöbl, I. (2006): Überlegungen zu LEADER 2007–2013. In: ÖAR (2006): LEADER Magazin Österreich. Nr. 1_06, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramts. Wien. S. 2–3.
- Kofler, A. (1999): Die Kunst der Balance in komplexen Projekten. Handbuch zur Dokumentation der Begleitung der NÖ LEADER-Gruppen bei der Selbstbewertung und Organisationsentwicklung 1997–1999. Wien.
- Kofler, A., Kuscher K. (2007): LEADER 2007–2013. Vorschlag für das Qualitätsmanagement-System der Lokalen Aktionsgruppen. Präsentationsunterlage. Wien.
- Kromrey, H. (2000): Qualität und Evaluation im System Hochschule. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Verlag Leske + Budrich. Opladen. S. 233–258.
- Kuhlmann, S. (2000): Evaluation in der Forschungs- und Innovationspolitik. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Verlag Leske + Budrich. Opladen. S. 287–307.
- Meinhold, M. (1998): Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit. 3. Auflage, Lambertus-Verlag. Freiburg bei Breisgau.
- Meyer, W. (2007): Evaluationsdesigns. In: Stockmann, R. (2007): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Band 6, Waxmann-Verlag. Münster. S. 143–163.
- Mohr, R. (2004): Qualitätsmanagement. Skript, Grin Verlag für akademische Texte. Köln.
- Morganski, B. (2001): Balanced Scorecard. Auf dem Weg zum Klassiker. Verlag Vahlen. München.
- Nabris, K. (2002): Monitoring & Evaluation. Based on a PASSIA Training Course. PASSIA Publication. Jerusalem.

- Netzwerk der 15 NÖ LEADER + Regionen (o.J.): LEADER +. Gelebte Verantwortung für und in 15 Regionen. Die LEADER + Bilanz Niederösterreich 2000–2006. O.O.
- NÖG (Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft) (2006): NÖ Grenzland News. Ausgabe 13, 10/2006. Wien.
- ÖAR (1997a): LEADER info Österreich. Nr. 1, ÖAR-Regionalberatung im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR (1997b): LEADER info Österreich. Nr. 5, ÖAR-Regionalberatung im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR (2002): LEADER Magazin Österreich. Nr. 1_02, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR (2005): LEADER Magazin Österreich. Nr. 1_05, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR (2006): LEADER Magazin Österreich. Nr. 1_06, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR (o.J.): Innovationen. LEADER + Österreich 2000–2006. ÖAR-Regionalberatung im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖIR (2007): Raum. Nr. 67, Ausgabe September 2007. Wien.
- ÖIR/BKA (Österreichisches Raumordnungsinstitut/Bundeskanzleramt) (1994): Regionale Implementierung von EU-Strukturfondsprogrammen. Erfahrungsbericht aus ausgewählten Ziel 2 und 5B Gebieten. Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung, Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4 - Raumplanung und Regionalpolitik, Band 27. Wien.
- ÖROK (1999): Zwischenevaluierung der INTERREG IIA-Außengrenzprogramme 1995-1999 in Österreich. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 149. Wien.
- ÖROK (2005): Elfter Raumordnungsbericht. Analysen und Bericht zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2002–2004. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 170. Wien.
- ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (1999): Zwischenbewertung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 144. Wien.
- Pechlaner, H., Fischer, E. (2006): Qualitätsmanagement im Tourismus. Schriftenreihe Management und Unternehmenskultur der Europäischen Akademie, Band 15, Linde Verlag. Wien.
- Pohl, B. (1994): Informationshandbuch EU-Gemeinschaftsinitiativen. Arbeitsgruppe AGIL im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 117. Wien.
- Resch, A., et al (2003): Halbzeitbewertung des LEADER + Programms Österreich 2000–2006. Endbericht 2003, Version 15.12.2003 im Auftrag des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- Resch, A., et al (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des LEADER +-Programms Österreich 2000–2006. Bericht 2005, Version 23.12.2005, im Auftrag des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- Röbbecke, M., Simon, D. (2001): Reflexive Evaluation. Ziele, Verfahren und Instrumente der Bewertung von Forschungsinstituten. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, edition sigma. Berlin.
- Sailer, M. (2002): Evaluierung auf kommunaler Ebene. Ein erweitertes Modell der Erfolgskontrolle in der Stadtanierung. Region – Nation – Europa, Band 11, Lit Verlag. Münster.
- Scherer, R. (2003): Prozessbegleitende Evaluation mit "verborgenen Hypothesen" – praktische Erfahrungen am Beispiel der EU Gemeinschaftsinitiative Interreg III A. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2003): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2003, Verlag Leske + Budrich. Leverkusen. S. 47–63.
- Schuh, R., et al (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER + programmes. Final report. ÖIR-Managementdienste GmbH, commissioned by European Commission, DG AGRI. Wien/Brüssel.
- Schwaiger, H. (2006): "Selbstevaluierung der NÖ LEADER-Gruppen". Tagungsunterlage LEADER Tagung in Werfenweng November 2006. Wien.
- Schwaiger, H., Kofler, A. (2007): leadership in Niederösterreich. Dokumentation des LEADER +- Begleitprozesses 2002–2006. Wien.
- Schwarz, W. (Hrsg.) (1996): Perspektiven der Raumforschung, Raumplanung und Regionalpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Raumordnung, Landes- und Regionsentwicklung in Niederösterreich. Festschrift für Gerhard Silberbauer, Mitteilungen des Arbeitskreises für Regionalforschung, Vol. 26. Wien.

- Sedlacek, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell, Band 90, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage. Wiesbaden.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 1, Leske + Budrich. Opladen.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2002): Zeitschrift für Evaluation. Band 2/2002, Leske + Budrich. Leverkusen.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2003): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2003, Leske + Budrich. Leverkusen.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2005): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 5, Waxmann-Verlag. Münster.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2007): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 6, Waxmann-Verlag. Münster.
- Tödtling-Schönhofer, H. et al (2003): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. ÖIR Managementdienste GmbH, commissioned by European Commission, DG Agriculture, Unit A.4. Brüssel.
- Tödtling-Schönhofer, H., Krajasits, C. (1994): Informationshandbuch II EU-Gemeinschaftsinitiativen. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 119. Wien.
- Toepel, K., Schwab, O. (2005): Evaluationen in der europäischen Strukturpolitik. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2005): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 63–74.
- UN_HABITAT und EPI (EcoPlan International Inc.) (2005): Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 1, Quick Guide, United Nations Human Settlements Programme. Nairobi.
- UN_HABITAT und EPI (EcoPlan International Inc.) (2005): Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 2, Manual, United Nations Human Settlements Programme. Nairobi.
- Vedung, E. (1999): Evaluation im öffentlichen Sektor. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 64, Böhlau Verlag. Wien/Köln/Graz.
- VO 1260/1999; Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABI L 161/1 vom 26.6.1999.
- VO 1605/2002; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABI L 248/1 vom 16.9.2002.
- VO 1698/2005; Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABI L 277/1 vom 21.10.2005.
- VO 1974/2006; Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABI L 368/15 vom 23.12.2006.
- VO 2342/2002; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur C1 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABI L 357/1 vom 31.12.2002.
- Weig, F. (2003): Aufbau einer regionalen Balanced Scorecard unter Einsatz von Internetumfragen. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2003): Zeitschrift für Evaluation. Band 1/2003, Verlag Leske + Budrich. Leverkusen. S. 19–31.
- Widmer, T. (2000): Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Band 1, Verlag Leske + Budrich. Opladen. S. 77–102.
- Wollmann, H. (2000): Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotential und -defizit. In: Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Band 1, Verlag Leske + Budrich. Opladen. S.195–231.
- Zollondz, H.-D. (Hrsg.) (2006): Grundlagen Qualitätsmanagement. Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte. 2. Auflage, R.Oldenbourg Verlag. München.

Webrecherche

- Amt der NÖ Landesregierung (2008a): LEADER 2007–2013. Amt der NÖ Landesregierung, URL: <http://www.noel.gv.at/Land-Forstwirtschaft/Laendliche-Entwicklung/LEADER/LEADER.html>, Stand: o.A., abgefragt am 25.07.2008.
- Amt der NÖ Landesregierung (2008b): LEADER 2007–2013. Amt der NÖ Landesregierung, URL: <http://www.noel.gv.at/Land-Forstwirtschaft/Landwirtschaft/Foerderungen/LEADER.html>, Stand: o.A., abgefragt am 21.04.2008.
- Amt der Stmk. Landesregierung (o.J.): EAGFL. Amt der Stmk. Landesregierung, URL: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10020934/265335>, Stand: 2008, abgefragt am 30.04.2008.
- Baumfeld, L. (2006): BSC-Regio. Regionalentwicklung steuern. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://www.leader-austria.at/network/downloads/02-06-11-02-LB-BSC-Regio-1.ppt>, Stand: o.A., abgefragt am 29.04.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2003a): Finanzielle Eckpunkte. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://www.landnet.at/article/articleview/17746/1/5141>, Stand: 08.04.2003, abgefragt am 21.04.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2003b): Programminhalte. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://www.landnet.at/article/articleview/17747/1/5141>, Stand: 08.04.2003, abgefragt am 21.04.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007c): Auswahlkriterien für die LAG 2007–2013. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://land.lebensministerium.at/filemanager/download/22737/>, Stand: 26.03.2008, abgefragt am 21.02.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007d): Finanzierungsinstrumente. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://umwelt.lebensministerium.at/article/articleview/27358/1/7144>, Stand: 12.03.2007, abgefragt am 21.04.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007e): LEADER +-Programm Österreich 2000–2006. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://www.landnet.at/article/articleview/17749/1/5141>, Stand: 20.07.2007, abgefragt am 21.04.2008.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2008): 85 LEADER-Regionen ausgewählt. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, URL: <http://land.lebensministerium.at/article/articleview/63095/1/1465>, Stand: 02.01.2008, abgefragt am 21.04.2008.
- Borchgrave, C. et al. (2001): LEADER – von der Initiative zur Methode, Material Set zur LEADER-Methode, eine europäische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Europäische Beobachtungsstelle LEADER/AEIDL, URL: <http://www.fao.org/sard/static/leader/de/dossier/chap1.pdf>, Stand: 2001, abgefragt am 29.04.2008.
- Dangl, R. (2007): LEADER Regionen in NÖ 2007–2013. Amt der NÖ Landesregierung, URL: <http://www.noel.gv.at/bilder/d24/Leader-Karte.jpg?9893>, Stand: o.A., abgefragt am 30.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (1996): Die Erklärung von Cork. Europäische Beobachtungsstelle LEADER/AEIDL, URL: <http://www.fao.org/sard/static/leader/de/dossier/cork.pdf>, Stand: 2001, abgefragt am 29.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (2007e): Evalsed: the resource for the evaluation of socio economic development, welcome. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm, Stand: 29.10.2007, abgefragt am 21.08.2008.
- EK (Europäische Kommission) (2007f): European Evaluation Network for Rural Development Introduction. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm, Stand: 16.06.2007, abgefragt am 28.04.2008.

- EK (Europäische Kommission) (2008e): Laufendes Haushaltsjahr. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm, Stand: o.A., abgefragt am 28.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (2008f): EU-Haushalt 2008, Europäische Kommission. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_de.pdf, Stand: o.A., abgefragt am 28.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (o.J.a): Community Initiative Leader + in Austria. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country_sheets/AT.pdf, Stand: o.A., abgefragt am 20.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (o.J.b): Einführung. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_de.htm, Stand: o.A., abgefragt am 20.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (o.J.c): Einführung. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/intro_de.htm, Stand: o.A., abgefragt am 21.04.2008.
- EK (Europäische Kommission) (o.J.d): Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_de.htm, Stand: o.A., abgefragt am 20.02.2008.
- EK (Europäische Kommission) (o.J.e): Wofür wird Geld ausgegeben und mit welchen Ergebnissen. Europäische Kommission, URL: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_de.htm, Stand: o.A., abgefragt am 25.07.2008.
- Fidlschuster, L. (2002a): Rural-Austria. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://php.leader-austria.at/hpold/>, Stand: 22.02.2002, abgefragt am 30.04.2008.
- Fidlschuster, L. (2002b): EU-Infoblatt. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://php.leader-austria.at/hpold/euifo.htm>, Stand: 22.02.2002, abgefragt am 25.07.2008.
- Fidlschuster, L. (2002c): LEADER Österreich. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://php.leader-austria.at/hpold/oesterreich.htm>, Stand: 22.02.2002, abgefragt am 24.04.2008.
- Hahne, U. (1999): Integrierte regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung, Anspruch und Realität. Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume, URL: <http://www.leaderplus.de/downloads/free/hahne.pdf>, Stand: o.A., abgefragt am 21.02.2008.
- Jelitto, M. (o.J.): Definitionen für Begriffe rund um Evaluation. URL: <http://www.evaluiere.de/evaluat.ion/definiti.htm>, Stand: 04.01.2006, abgefragt am 21.02.2008.
- Kunze, E. (2006): Regionalpolitik in der EU. ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz), URL: http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2000_2006_i_D/regpol_d_eu_dr_kunze.pdf, Stand: o.A., abgefragt am 29.04.2008.
- LEADER Netzwerk-Serviceestelle (o.J.a): LEADER +. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://www.leader-austria.at/network/leaderplus>, Stand: o.A., abgefragt am 24.04.2008.
- LEADER Netzwerk-Serviceestelle (o.J.b): Regionen. LEADER Netzwerk-Serviceestelle, URL: <http://www.leader-austria.at/regions>, Stand: o.A., abgefragt am 30.04.2008.
- Regionalentwicklung Vorarlberg (o.J.): LEADER +. Regionalentwicklung Vorarlberg, URL: <http://leader-vlbg.telesis.eu/leader/allgemein/index.htm>, Stand: 23.03.2005, abgefragt am 20.04.2008.

Interviews

Name	Organisation	Datum des Gesprächs
DI Eva Eichinger	Amt der NÖ Landesregierung, Abt. LF3, SVL NÖ	5. August 2008, 09.00–11.30
Mag. Andreas Maier	ÖROK, KAP-EVA Koordinator	6. August 2008, 09.00–10.30
DI Otto Hofer	BMLFUW, Abteilung II/5	28. Juli 2008, 10.00–10.30
Magdalena Stacher	BMLFUW, Abteilung II/5	28. Juli 2008, 10.30–11.00 6. August 2008, 10.30–11.15
DI Markus Hopfner	BMLFUW, Abteilung II/6	30. Juli 2008, 14.30–15.45
Leo Baumfeld	ÖAR Regionalberatung GmbH	4. August 2008, 15.00–18.00
Mag. Luis Fidschuster	ÖAR, LEADER Netzwerk-Servicestelle	8. August 2008, 09.00–11.00
DI Manfred Bruckmoser	Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4	25. Juli 2008, 10.00–10.30
DI Hannes Weitschacher	LAG-Manager Weinviertel-Manhartsberg	26. August 2008, 13.00–15.00
Mag. Carmen Zottl	Ehemalige LAG-Managerin LEADER + Verbund Weinviertel, selbständige Beraterin	4. August 2008, 10.00–12.00
DI Andreas Resch	Regional Consulting international, Evaluator für LEADER +	8. August 2008, 13.30–15.00

Weitere Literatur

- Amt der NÖ Landesregierung (1995): Programm für die Entwicklung und Strukturanpassung des ländlichen Raumes in NÖ gemäß Ziel 5b der EU-Strukturfonds. Einheitliches Dokument für die Programmplanung 1995–1999. Stand 4. April 2005, Einreichversion. Baden.
- Amt der NÖ Landesregierung (2008): Niederösterreichische Charta für den Ländlichen Raum. Leitlinie für die Zukunft. Bekenntnis zu den Regionen. Kurzfassung. St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung (2008): Niederösterreichische Charta für den Ländlichen Raum. Leitlinie für die Zukunft. Bekenntnis zu den Regionen. Langfassung. St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung (o.J.): LEADER – Innovation im ländlichen Raum. St. Pölten.
- Amt der Stmk. Landesregierung (o.J.): Zukunft LEADER. Strategische Positionierung 2007–2013. Graz.
- Amtsblatt der EG 2001/C 357/07: Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Regionale Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum (eine politische Evaluierung)", ABI C 357/27 vom 14.12.2001.
- Amtsblatt der EG 2006/C 302/01: Rechnungshof Sonderbericht Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994–1999 (Strukturfonds), zusammen mit den Antworten der Kommission, ABI C 302/1 vom 12.12.2006.
- ARL (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Verlag der ARL. Hannover.
- Bauer-Wolf, S. et al (2005): "Europaregionen" – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 169. Wien.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2003): LEADER Forum. Ausgabe 1/2003, o.O.
- BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) (2003): Bewertung und Planung von nachhaltigen Strategien und Projekten. Forschungsforum 1/2003. Wien.
- Cools, M., Fürst, D., et al (2003): Parametrische Steuerung. Operationalisierte Zielvorgaben als neuer Steuerungsmodus in der Raumplanung. Stadt und Region als Handlungsfeld, Band 2, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.
- EK (Europäische Kommission) (2001): Im Dienst der Regionen. Europäische Union, Generaldirektion Regionapolitik und Generaldirektion Presse und Kommunikation. Belgien.
- EK (Europäische Kommission) (2001): Info LEADER Nr. 84. Nr. 01/2001. Nachrichtenblatt des LEADER II Programms der Europäischen Union. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2006): Die EU-Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013. Fact Sheet. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2007): A selection of LEADER + best practices. Brüssel
- EK (Europäische Kommission) (2007): Der Haushalt der Europäischen Union auf einen Blick. Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2007): LEADER + Magazine. Schwerpunkt Vernetzung im Rahmen von LEADER +. Europäische Kommission, Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2007): LEADER + Magazine. Special Focus Governance in Leader +. Nr. 8/2007, Europäische Kommission. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): Eine Auswahl vorbildlicher Verfahren im Rahmen von LEADER +. Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): FlashNews. Ausgabe Nr. 72. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): FlashNews. Ausgabe Nr. 73. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): FlashNews. Ausgabe Nr. 74. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): FlashNews. Ausgabe Nr. 76. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): FlashNews. Ausgabe Nr. 78. Brüssel.
- EK (Europäische Kommission) (2008): In unsere Zukunft investieren. Der Finanzrahmen der Europäischen Union 2007–2013. 2. überarbeitete Fassung. Luxemburg.
- EU (Europäische Union) (2007): Regionalpolitik. Europäische Regionalpolitik. Die Grundlagen. Brüssel
- EuropeDirect (2007): Die Europäische Union, gestern heute morgen. EuropeDirect, Europa-Informationsstelle des Landes Oberösterreich, Verfassungsdienst, 2. Auflage. Linz.
- Gerhardter, G., Gruber, M. (2001): Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung. Bundeskanzleramt, Abt. IV/4 – Koordination in Angelegenheiten der Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 32. Wien.

- Hesina, W., Schiebel, E. (1990): Das Regional-Portfolio – eine Methode zur technologieorientierten Analyse regionaler Strukturen zur Ableitung von Strategien für eine positive Regionalentwicklung. Ö Forschungszentrum Seibersdorf. Seibersdorf.
- Hiess, H., et al (2006): Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regional Governance. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 171. Wien.
- Holling, H., Gediga, G. (Hrsg.) (1999): Evaluationsforschung. Hogrefe-Verlag. Göttingen.
- Holzinger, E., Strohmeier, G. (2002): KAP-EVA, 1. Workshop. Dokumentation, IFF. Wien.
- Hummelbrunner, R. (2004): Evaluierung regionaler Projekte und Programme. Grundlagen und Alternativen aus systemischer Sicht. Paper für die LEADER + thematische Arbeitsgruppe "Systemische Instrumente", 29./30. Juni 2004. Graz.
- Hummelbrunner, R. (2004): Systemische Evaluierung. Tagungsunterlage LEADER + thematische AG-Systemische Instrumente, Steinschallerhof, 29.-30. Juni 2004. Graz.
- Kuckartz, U., Dresing, T., et al (2007): Qualitative Evaluation. Der Einstieg in die Praxis. 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Mohr, R. (2004): Qualitätsmanagement-Handbuch. Skript, Grin Verlag für akademische Texte. Köln.
- ÖAR (2003): LEADER Magazin Österreich. Nr. 2_03, ÖAR-Regionalberatung GmbH im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramts. Wien.
- ÖAR Regionalberatung (2008): Bewegte Menschen. ProjektträgerInnen im Porträt. LEADER + Österreich 2000–2006. ÖAR Regionalberatung im Auftrag des BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramts. Wien.
- ÖAR Regionalberatung GmbH (2004): LEADER Magazin Österreich 2_04. ÖAR Regionalberatung GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie des Bundeskanzleramts. Wien.
- ÖAR-Regionalberatung (1997): LEADER info Österreich. Nr. 2, ÖAR-Regionalberatung im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖAR-Regionalberatung (1997): LEADER info Österreich. Nr. 3, ÖAR-Regionalberatung im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ÖIR (2006): Raum. Nr. 64, Ausgabe Dezember 2006. Wien.
- ÖROK (1995): Durchführung der EU-Regionalpolitik in Österreich (Organisationsschema). Empfehlung Nr. 42. Wien.
- ÖROK (2002): Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich. Band I-Ziel 5b, ÖROK Eigenverlag. Wien.
- ÖROK (2003): Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen. Festschrift für Eduard Kunze. ÖROK-Schriftenreihe, Sonderserie Raum & Region, Heft 1. Wien.
- Peitsch, A. (2005): Strategisches Management in Regionen. Eine Analyse anhand des Stakeholder-Ansatzes. Deutscher Universitätsverlag. Wiesbaden.
- Rolfes, M., Weith, T. (o.J.): Evaluation in der Praxis. Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung. Universitätsverlag Potsdam. O.O.
- Schindegger, F. (1999): Raum.Planung.Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. böhlau Verlag. Wien.
- Schremmer, C., Hiebl, U., et al (2002): Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme. ÖROK-Schriftenreihe 164. Wien.
- Schwaiger, H. (2008): Evaluierung der Qualifizierungsmaßnahmen in NÖ im Rahmen von LEADER +, Präsentationsunterlage des ÖIEB/ecoplus im Rahmen eines Workshops im Jänner 2008. St.Pölten.
- Strejcek, G., Theil, M. (Hrsg.) (1996): Regionalisation in Österreich und in Europa. Eine Untersuchung über rechtliche, politische und ökonomische Aspekte regionaler Entwicklungen. WUV Universitätsverlag. Wien.
- Strohmeier, G., Gamper, C. (2004): KAP-EVA, 5. Workshop. Dokumentation, IFF. Wien.
- Strohmeier, G., Gamper, C. (2005): KAP-EVA, 6. Workshop. Dokumentation, IFF. Wien.
- Strohmeier, G., Holzinger, E. (2003): KAP-EVA, 2. Workshop. Dokumentation, IFF. Wien.
- Strohmeier, G., Holzinger, E. (2003): KAP-EVA, 3. Workshop. Dokumentation, IFF. Wien.
- Strohmeier, G., Holzinger, E., Gamper, C. (2003): KAP-EVA, 4. Workshop, Dokumentation, IFF. Wien.
- VO 1975/2006; Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, ABI L 368/74 vom 23.12.2006.
- Weiland, U. (Hrsg.) (1999): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. 1. Auflage, VWF Verlag für Wissenschaft und Forschung. Berlin.

nehmung und dadurch zu kurzen Bewertungszeiträumen für die Halbzeitbewertung. Zu welchen Problemen kann dies führen? Sind Halbzeitbewertungen trotzdem aussagekräftig?

6. Wie sieht Politik die Arbeit der Evaluation? Wie nutzt die Politik die Ergebnisse, wie nutzt die Verwaltung diese?

D) Evaluation – Entwicklung in Richtung Qualitätsmanagementsystem

1. Stellt das Qualitätsmanagementsystem eine Weiterentwicklung der Evaluation bzw. der Selbstbewertung dar? Welche Erwartungen werden an das Qualitätsmanagementsystem ab 2008 gelegt?
2. Welche Besonderheiten weist das neue Qualitätsmanagementsystem auf?
3. Werden Kriterien/Indikatoren vorgegeben?
4. Werden gemeinsame Workshops angeboten? Wird es begleitendes Coaching durch einen Experten geben?
5. Wie geht die SVL/Verwaltungsbehörde mit den halbjährlich/jährlich zu liefernden Reportings des Qualitätsmanagements um? Welche Handlungsaktivitäten werden daraus abgeleitet?
6. Werden die Ergebnisse/Bewertungskriterien gemeinsam in Workshops ausgetauscht?
7. Sind Sanktionen bei Nicht-Durchführung des Qualitätsmanagements vorgesehen?