

Evaluierung in der Stadt- und Regionalentwicklung – Diskussion und Ergebnisse des Workshops vom 10. und 11.04.2003

Kerstin Munsel

Institut für Geographische Universität Jena

Wie sollten Evaluierungen in der Stadt- und Regionalentwicklung aus methodischer Sichtweise aufgebaut und durchgeführt werden? Diese Frage stand im Mittelpunkt des Interesses bei dem Workshop „Evaluierung in der Stadt- und Regionalentwicklung“, welcher am 10. und 11.04. 2003 unter der Leitung von Prof. Dr. SEDLACEK an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena stattgefunden hat. Ausrichter der Veranstaltung war der Arbeitskreis Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung (AK StuRE). Der Workshop ist Teil weiterer Veranstaltungen, die sich mit der oben genannten Thematik auseinandersetzen. So fand bereits im Frühjahr 2002 eine Tagung unter dem Motto „Evaluation in der Stadt- und Regionalplanung“ in Jena statt. Eine anschließende Diskussion bzgl. dieses Themenfeldes fand auf der Jahrestagung der DeGEval in Mainz im vergangenen Herbst statt (siehe hierzu Zeitschrift für Evaluation 01/03). Weitere Workshops zu dem Thema Evaluierung in der Stadt- und Regionalentwicklung finden im Oktober 2003 in Hamburg statt. Hier steht insbesondere die Frage nach der Organisationsentwicklung in Programmen der Stadtentwicklung im Vordergrund.

Der AK StuRE bildet ein Forum für Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Unternehmen zum Austausch von Fragen, Problemen und Erfahrungen im Hinblick auf Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung und deren wissenschaftliche Anforderungen und Standards. Ziel des AK StuRE ist es, geeignete Konzepte, Strategien und Qualitätskriterien zu entwickeln, die den Anforderungen im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung genügen. Der Workshop in Jena befasste sich mit den Fragen, welche Indikatoren ausgewählt werden sollten und welche Schwierigkeiten mit der Indikatorenbestimmung und -findung verbunden sind.

Die Bedeutung der Thematik spiegelte sich in den einleitenden Worten des Gastgebers wieder: Evaluierungen dienen der Konstruktion oder Verdeutlichung eines von uns selbst geschaffenen Bildes der Wirklichkeit, d.h. es werden Kriterien gesucht, die aus unserer Perspektive ein möglichst „objektives“ Bild der Realität wiedergeben. Jedoch verändert jede Methode, jedes einzelne Bewertungskriterium

bereits die Sichtweise auf den betreffenden Sachverhalt. Ergebnis dessen ist eine veränderte Wirklichkeit bzw. die veränderte Wahrnehmung dieser. Den Evaluatoren kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung bei der Auswahl der Erhebungsmethoden und Indikatorenauswahl zu, da Evaluierungsergebnisse in der Regel über das Fortführen, Ausweiten oder Modifizieren von Programmen oder Projekten entscheiden.

Die einzelnen Vorträge des Workshops spiegelten dabei die Bandbreite der Anwendungsvielfalt von Evaluierungen im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung wider bzw. gingen darüber hinaus. *Markus Leibenath*, Mitarbeiter des Instituts für ökologische Raumentwicklung Dresden e.V. (IÖR), bezog sich bspw. auf die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen der „Natura 2000“. In seinem Beitrag stellte er einen Werkstattbericht zur Evaluierung grenzüberschreitender Naturschutzmaßnahmen zwischen der BRD, Tschechien und Polen im Zuge der Umsetzung europäischer Natura-2000-Schutzgebietnetze vor. Zentrale Fragestellungen des Projektes sind, zu untersuchen, „wie Entscheidungen bezüglich der grenzüberschreitenden Koordinierung des Natura-2000-Netzes zustande kommen und welche Erfolgsfaktoren dabei ausschlaggebend sind“, da derzeit nach Meinung *Leibenaths* Unklarheit darüber besteht, welche Faktoren Einfluss auf Entscheidungsprozesse bei der grenzüberschreitenden Kooperation haben. Da sich das Projekt im Anfangsstadium befindet, lag der Schwerpunkt des Vortrags in dem Aufzeigen von Hintergründen, Fragestellungen sowie über die geplante Vorgehensweise zur Evaluierung des vorgestellten Projektes.

Manfred Rolfes von der Universität Osnabrück (FG Geographie) stellte in seinem Vortrag eine Evaluierung anhand von sieben, bis 2002 abgeschlossenen EU-Projekten (z.B. berufliche Integration von Migranten, Existenzgründeragentur für Frauen, Gewerbeflächenschließung) im niedersächsischen Oldenburg vor. Kern des Vortrages war die Frage, welche Potenziale qualitative Erhebungs- und Analyseverfahren für Evaluierungen besitzen. Ebenfalls mit der EU-Förderung setzten sich *Peter Kaiser & Holger Bornemann*, tätig bei der PROGNOSE AG Bremen, auseinander. In ihrem Beitrag „Methodische Herausforderungen bei der Halbzeitbewertung der EU-Strukturfonds – Einige aktuelle Erfahrungen“ gingen die Autoren auf ausgewählte methodische Herausforderungen ein, wie z.B. der Auswahl geeigneter Indikatoren zur Wirkungsmessung, die im Zusammenhang mit der Halbzeitbewertung bei den aus dem EU-Strukturfonds finanzierten Programmen der Förderperiode 2000-2006 stehen. Ziel des EU-Strukturfonds ist es, Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen verschiedenen Regionen und Gebieten zu verringern.

Über methodische Probleme bei der Evaluation integrierter und komplexer Handlungsprogramme und deren Lösung referierte *Ralf Zimmer-Hegmann* vom Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen. Am Beispiel der „Sozialen Stadt“, einem bundes- und landespolitischen Programm zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, stellte *Zimmer-Hegmann* die Evaluierung und das Monitoring eines integrierten Handlungsprogramms mittels eines Bausteinmodells vor.

Während die angesprochenen Referate Beispiele für die Evaluierung in der Praxis aufzeigten, erläuterte *Thomas Weith* in seinem Beitrag „Vom Himmel hoch da komm ich her? Zur theoriebasierten Herleitung von Evaluierungskriterien für Steuerungsansätzen der Siedlungsflächenentwicklung“ die Notwendigkeit der theo-

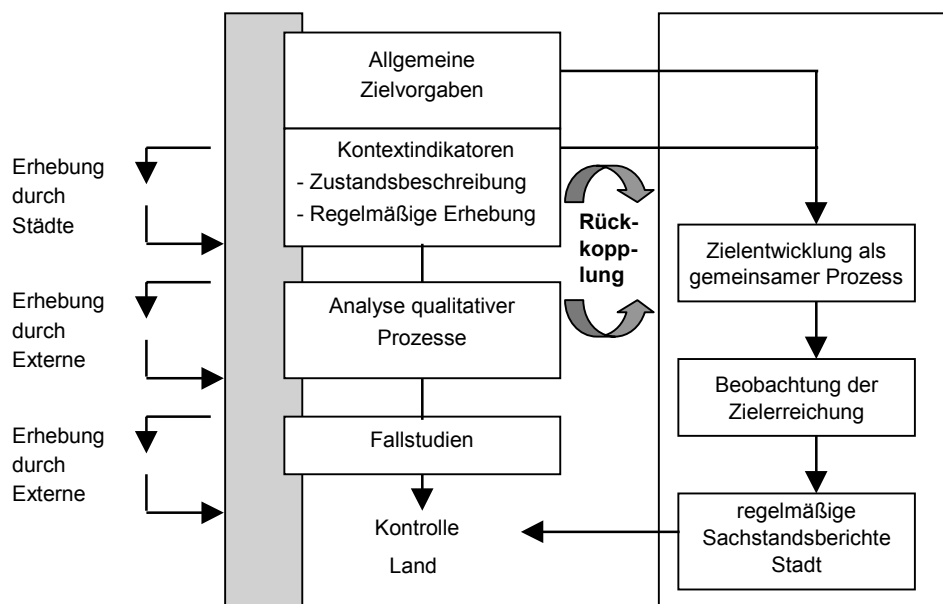
retischen Perspektive, um ein Verständnis zum Herleiten der Evaluationsindikatoren zu entwickeln bzw. die Auswahl kausal begründen zu können. Anhand der regionalen Siedlungsflächenentwicklung entwickelte der Referent von der Universität Potsdam ein Indikatoren-Set und begründete dessen Herleitung und die seiner Einfluss- und Wirkungsgrößen mittels Institutionentheorie und akteurszentriertem Institutionalismus.

Da der Teilnehmerkreis des Workshops in einem überschaubaren Rahmen blieb, waren nach den einzelnen Beiträgen zum Teil sehr intensive und anregende Diskussionen möglich.

Der Workshop verdeutlichte, dass es keinen methodischen Standard für die Evaluation im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung gibt, welcher allgemein für die Bewertung von Programmen und Projekten anwendbar ist. Die Themenvielfalt der Beiträge zeigte, dass dies auch nicht möglich ist, wenn die Individualität der jeweiligen Evaluierungsgegenstände berücksichtigt werden soll. Jedoch kristallisierten sich bestimmte Aspekte heraus, welche in zukünftigen Evaluierungen Beachtung finden können. So machte bspw. *Rolfes* in seinem Vortrag darauf aufmerksam, dass qualitative Verfahren auch in der gängigen Literatur zur Evaluation zu wenig Beachtung erfahren, obwohl gerade diese Verfahren einen wichtigen Beitrag zur Informationsgewinnung beizusteuern vermögen – eine Meinung, die durch die Ausführungen *Sedlaceks* unterstützt wurde.

Allein quantitativ ausgerichtete Messverfahren oder Wirkungsanalysen reichen nicht aus, da hiernach entweder die zu evaluierende Fragestellung zu abstrakt oder die Feinziele im Anfangsstadium der Evaluierung zu diffus bzw. die Zielvorgaben der einzelnen Programme oder Projekte zu komplex sind. Ein mögliches methodisches Vorgehen, dargestellt in Abbildung 1, bei dem qualitative (mittels Fallstudien zur Messung von Wirkungen) als auch quantitative Ansätze (regelmäßige Erhebungen zur Messung von Zuständen) Beachtung finden, stellte *Zimmer-Hegmann* (2003) in seinem Vortrag zur Evaluierung des Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“ vor.

Abbildung 1: Bausteine des Monitoring- und Evaluationsmodells in NRW



(Quelle: Zimmer-Hegmann)

Vorteile der qualitativen Vorgehensweise, die sich nach den Erfahrungen von *Rolfes* im Rahmen seiner Studie an ausgewählten EU-Projekten der Stadt Oldenburg (Niedersachsen) ergeben haben, sind:

- Offenheit gegenüber dem Unbekannten im Gegensatz zu standardisierten Methoden, welche ein Mindestmaß an Strukturierung des Evaluationsgegenstandes voraussetzen,
- Möglichkeit des stärkeren Hervorhebens individueller, wenig gradliniger und komplexer Projektverläufe, wodurch das Verstehen, Nachvollziehen und Interpretieren der Projekt- und Prozessabläufe verbessert wird,
- hohes Maß an Flexibilität bei den Untersuchungen.

Mittels dieser Vorgehensweise werden konkrete Störungen im Projektverlauf sichtbar und es können problemzentrierte Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Die Datenerhebung für die Studie zur Evaluierung von ausgewählten EU-Projekten in Oldenburg unter Leitung von *Rolfes* erfolgte durch das Befragen von Experten, die entweder in das Projekt involviert sind oder besondere Kenntnisse zu der Problematik besitzen. Diskussionsrunden sowie Fallstudien tragen ebenfalls zum detaillierteren Verständnis bzw. zum Erarbeiten von Lösungsansätzen bei, wie auch *Zimmer-Hegmann* besonders hervorhob.

Nach *Zimmer-Hegmann* leisten Fallstudien einen wichtigen Beitrag zur Vervollständigung des Gesamtbildes. Inwieweit die geplante Evaluierung der Natura-2000-Gebiete durch *Leibenath*, deren Datenerhebung und -auswertung allein auf qualitativ-interpretativen Fallstudien beruhen soll, Erfolg haben wird, bleibt abzuwarten. Aufgrund der Erfahrungen der weiteren Referenten lässt sich als eine Aus-

sage des Workshops festhalten, dass, um ein möglichst wirklichkeitsnahes Bild statt eine breite statistisch fundamentierte Scheingenauigkeit zu zeichnen sowie Lernprozesse durch Evaluationen zu initiieren, ein Methodenpluralismus bzw. eine Methodentriangulation unerlässlich ist (*Kaiser & Bornemann; Sedlacek; Zimmer-Hegmann*).

Zimmer-Hegmann verweist in seinem Vortrag außerdem darauf, dass für das erfolgreiche Durchführen einer Evaluation die Beteiligung und Akzeptanz der betroffenen Akteure Voraussetzung ist, da diese über wichtige und hilfreiche Informationen verfügen, die nicht oder nur schwerlich aus anderen Quellen bezogen werden können.

Ein wesentliches Problem, auf welches *Rolfes* in seinem Vortrag aufmerksam machte, ist das Überprüfen bzw. „Messen“ von regionalen Effekten oder Wirkungen von Interventionen. Dabei stellte *Rolfes* die nicht unwichtige Frage, was überhaupt unter einem „regionalen Effekt“ zu verstehen sei. Letztlich blieb zwar auch er eine Antwort auf dieses Problem schuldig, wies allerdings daraufhin, dass in diesem Zusammenhang die räumliche Maßstabebene sich als nur eingeschränkt oder gar nicht geeignet erweist, um z.B. sozioökonomische Effekte hinreichend abzubilden. Indikatoren seien zudem auch von der zu hinterfragenden Bezugsgröße abhängig. Anzusprechen wäre hierbei, die Verwendung des makro-skaligen Indikators „Bruttosozialprodukt“ bei der Evaluierung mikro-skaliger Ebenen. Problematisch ist des Weiteren, dass die Datenlage für mikro-skalige Ebenen, z.B. zur Bewertung von Veränderungen in einzelnen Stadtteilen, kaum vorhanden ist, wie *Zimmer-Hegmann* betont.

Bezüglich des Messens der Zielerreichung betonten *Kaiser/Bornemann* sowie *Rolfes* in ihren Beiträgen, dass die Zielformulierung häufig zu komplex bzw. die Zielsysteme inkonsistent und widersprüchlich sind, was sich wiederum nachteilig auf die Wahl der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung auswirkt. Komplexe Zielsysteme haben den Nachteil, dass Erkenntnisse über deren Entwicklungsverlauf nur „stichprobenartig“, d.h. auf einzelne Komponenten bezogen, gewonnen werden können, wodurch die Erfassbarkeit der Wirkungszusammenhänge eingeschränkt ist. Ursache-Wirkungs-Beziehungen können verfälscht werden bzw. falsche Rückschlüsse zulassen (*Kaiser/Bornemann*).

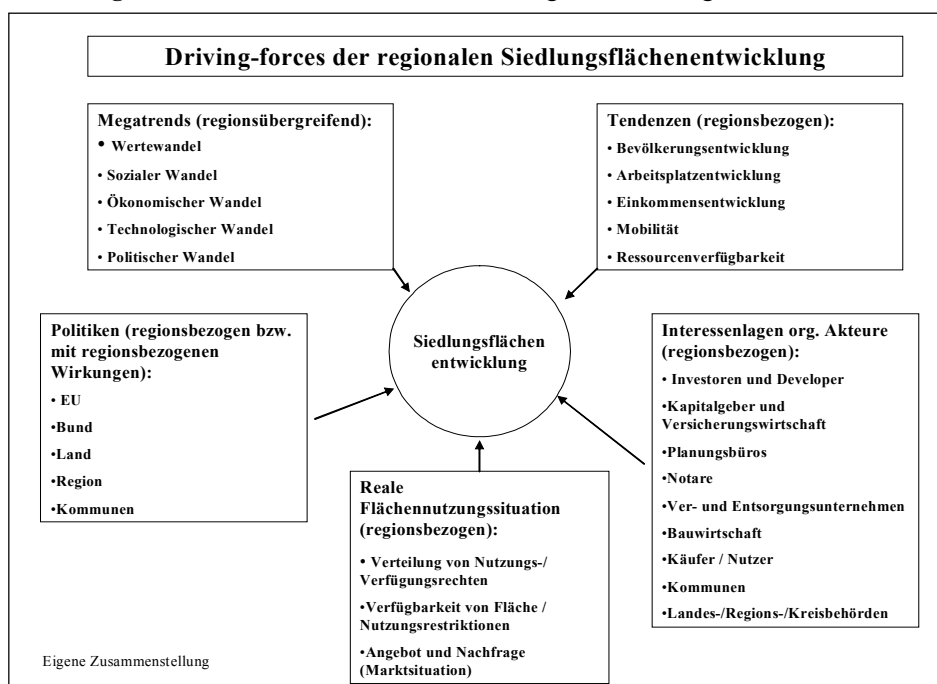
Sowohl *Kaiser/Bornemann*, *Weith* als auch *Zimmer-Hegmann* sprachen in ihren Beiträgen das Problem der Auswahl von geeigneten Indikatoren an, die zur Analyse und Evaluierung des interessierenden Sachverhaltes herangezogen werden können. Nach Meinung *Weiths* wird dieses Problem häufig zu oberflächlich behandelt. Die Auswahl erfolgt oftmals nur nach pragmatisch-normativen Gesichtspunkten, ohne dass eine Bezugnahme oder Benennung von Wirkungszusammenhängen oder Handlungsmodellen stattfindet. Dies widerspricht jedoch nach Ansicht *Weiths* den allgemeinen wissenschaftlichen Anforderungen sowie den Evaluationsstandards. Dieser intensiv diskutierte Beitrag ließ allerdings mehrere Probleme offen:

Welche Bedeutung wird den einzelnen Indikatoren zugewiesen oder anders formuliert, welchen Umfang darf die Erklärung der Auswahl der Indikatoren in einer wissenschaftlichen Arbeit einnehmen, ohne dass die Auswahlbeschreibung der Indikatoren letztlich den Hauptteil der Arbeit ausmacht und den eigentlichen Gegenstand in den Hintergrund drängt? *Weith* macht geltend, dass ein stärkerer Theorie- und Modellbezug, z.B. zur Institutionentheorie, dem akteurszentrierten Institu-

tionalismus oder dem handlungstheoretischen Ansatz die Ableitung von Bewertungskriterien unterstützt. Da jedoch Evaluierungen dem Prinzip der Nützlichkeit unterliegen und gerade in der Praxis Anwendung finden sollen, ist es notwendig abzuwägen, wie viel theoretisches Herleiten sein muss bzw. sein darf, um den Anforderungen des Auftraggebers gerecht zu werden. Das Problem des Spagats zwischen wissenschaftlich Wünschenswertem und politisch und finanziell Machbarem griff auch *Zimmer-Hegmann* auf und stellte ihm das Baustein-Modell (vgl. Abb. 1) entgegen.

Weith stellte in seinen Ausführungen des Weiteren ein Indikatoren-Set vor, dargestellt in Abbildung 2, welches auf den beschriebenen Überlegungen basiert und Trends und Rahmenbedingungen aufzeigt, welche die Siedlungsflächenentwicklung beeinflussen (so genannte *driving-forces*).

Abbildung 2: Indikatoren-Set für die Evaluierung von Siedlungsflächen



(Quelle: Weith)

Wird von der Kategorie „Reale Flächennutzungssituation“ einmal abgesehen, so ist dieses Indikatoren-Set so allgemein gehalten, dass es auf jede andere Problematik übertragbar ist. Hier stellt sich dann aber die Frage: Was ist das spezielle Indikatorenraster für die Siedlungsflächenentwicklung, das Bezugsbeispiel seiner Untersuchung? Letztlich gilt hierbei abermals, dass jeder Evaluierungsgegenstand eine individuelle Komponente aufweist und von daher ein solch allgemeines Schema dem nur wenig gerecht wird. Zudem stellt sich hier wiederum das Problem der verschiedenen Ebenen und „Skalenniveaus“ der einbezogenen Daten.

Einen ähnlichen heuristischen Ansatz wie *Weith*, wenn auch nicht so detailliert, beschreibt *Leibenath* für die geplante Evaluierung der Natura-2000-Gebiete. Danach sind folgende Indikatoren – insbesondere für Evaluierungen im Umweltbereich – einzubeziehen:

- Akteure mit ihren Ressourcen, Interessen und den gegenseitigen Verflechtungen,
- Strategien, die von den Akteuren zur Lösung von Problemen verfolgt werden,
- strukturelle Rahmenbedingungen, die die Handlungsmöglichkeiten der Akteure bestimmen,
- situative Rahmenbedingungen, die kurzfristigen Einflüssen unterliegen, und
- der Charakter des zu lösenden Problems.

Dem gegenüber zeigt *Zimmer-Hegmann* zehn konkrete Kontextindikatoren, wie z.B. Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Gebäude- und Wohnungsbestand, Bildung, zur Stadtteilanalyse, die sich z.T. bereits aus sich selbst heraus erklären bzw. auch ohne eine ausschweifende Erklärung einem konkreten Gegenstand zugeordnet werden können. Nach Meinung von *Kaiser/Bornemann* müssen ausgewählte Indikatoren als Beitrag zur Erklärung der Zielerreichung nachvollziehbar, vergleichbar, weitgehend objektiv und operationalisierbar sein. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass es neben den gewählten Indikatoren vielleicht noch andere Ursachen gibt, welche bisher außerhalb des Betrachtungsfeldes lagen, für die Entwicklung eines bestimmten Sachverhaltes jedoch verantwortlich sind.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Methoden und Indikatoren eine besondere Rolle im Rahmen einer Evaluierung eines Sachverhalts zukommt. Lösungsansätze und Arbeitsmodelle hinsichtlich der Vorgehensweise wurden auf dem Workshop des Arbeitskreises Stadt- und Regionalentwicklung unter dem Motto „Evaluierung in der Stadt- und Regionalplanung“ Anfang April dieses Jahres in Jena vorgestellt und diskutiert. Aufgrund der weitreichenden Themenpalette ist es nicht möglich, ein allgemein gültiges Modell mit Standardindikatoren, die den wissenschaftlichen und evaluatorischen Anforderungen in der Stadt- und Regionalentwicklung genügen, zu formulieren, da jedes Projekt oder Programm bzw. jeder Fall ein gewisses Maß an Individualität aufweist. In den Vorträgen lag der Akzent im Wesentlichen auf den folgenden zwei Punkten:

- Grundlage für die Evaluierung in der Stadt- und Regionalentwicklung sollte eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden sein. Ein Methodenmix ist deswegen notwendig, um mit Hilfe von Fallbeispielen ein schärferes Bild hinsichtlich von Umsetzungsschwierigkeiten und Lösungsansätzen aus der großen, statistisch-quantitativen Masse zu zeichnen.
- Für die Schlüssigkeit und die Auswahl der Indikatoren in Bezug auf den zu evaluierenden Sachverhalt sind genaue Vorüberlegungen unumgänglich. Hier wird in den Vorträgen in diesem Zusammenhang auf verschiedene Schwierigkeiten hingewiesen, z.B. mangelnde Übereinstimmung der Bezugsgrößen „Daten“ und „Untersuchungsraum“ oder zu komplexe Zielvorstellungen innerhalb des Projekts oder Programms. In welchem Umfang tiefgründige theoretische Überlegungen stattzufinden haben oder nicht, konnte jedoch nicht geklärt werden.

Abschließend sei erwähnt, dass die Beiträge des Workshops im Herbst in den „Jenaer Geographischen Manuskripten“ erscheinen werden.