



Analyse der Implementationsstrukturen und -kosten und Kosten-Wirkungs-Synopse im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung

Kontext

Bereits in den Förderperioden 2006-2013 und 2007-2013 fand eine intensive Auseinandersetzung mit den Umsetzungsstrukturen in den Bundesländern und den Umsetzungskosten (Implementationskosten, IK) der Förderprogramme und ihrer Maßnahmen statt. Die Erfahrungen aus den letzten Förderperioden haben gezeigt, dass Umsetzungs- und Durchführungsaspekte die Effektivität von Fördermaßnahmen unterstützen bzw. hemmen können. Der Leitfaden der EU zur Evaluierung empfiehlt zudem, Fragestellungen, die im ausdrücklichen Interesse der Verwaltungsbehörden liegen (Leistungsfähigkeit der Durchführungsstruktur, der Verteilungsmechanismen etc. (EEN und EU-COM, 2014)), in das Evaluierungsdesign aufzunehmen. Mit der Frage nach der Leistungsfähigkeit und Angemessenheit der Strukturen ist dies für die 5-Länder Evaluierung der aktuellen Förderperiode vorgesehen. Geplant ist ein Dreiklang aus Nachverfolgung, Aktualisierung und Ergänzung der Implementationsanalysen der Programme aus 2007 bis 2013.¹

Schlüsselfragen und Herausforderungen im Rahmen der Evaluierung

- 1) Identifizierung der mit der Programmimplementation verbundenen öffentlichen Kosten innerhalb der Förderperiode 2014 bis 2020,
- 2) Identifizierung wesentlicher Merkmale der institutionellen Rahmenbedingungen (Organisationsstruktur, Ablauforganisation, Rechtsrahmen, Personalsituation, IT-Landschaft) und deren Stärken und Schwächen im Hinblick auf die effiziente Umsetzung des Förderprogramms,
- 3) Identifizierung wesentlicher aufwandsbestimmender Merkmale des Programms und seiner Fördermaßnahmen, aktuell und im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013,
- 4) Identifizierung von Optimierungspotenzialen aus Sicht verschiedener Akteure der Programmumsetzung,
- 5) Versuch einer Differenzierung bei den aufwandbestimmenden Merkmalen zwischen den Verursachern EU, Bund (z. B. BHO) und Land,
- 6) Diskussion von Fragestellungen zur Fördereffizienz als dem Verhältnis von Wirkungen und Gesamtkosten (Fördermittel und Implementationskosten). Identifizierung des Erklärungsgehaltes von Organisationseffekten bzw. der Wirkungsintensität der Fördermaßnahmen an den IK.

¹ Fährmann B., Grajewski R., Reiter K. (2015): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen, Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NIHB_Implementationskosten_Bericht_endg.pdf.

Methodik, geplante Untersuchungen und Erfahrungen (aus der Evaluierung der Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013)

Bei der Implementations(kosten)analyse handelt es sich um einen modularen Untersuchungsansatz, dessen einzelne Module sich auf unterschiedliche Methoden stützen. Die einzelnen Module wurden aufgrund der zurückliegenden Erfahrungen modifiziert und weiterentwickelt:

- 1) Quantitative Analyse der IK (Umsetzungseffizienz): Erfahrungen aus der IK-Analyse in der FP 2007 – 2013 haben gezeigt, dass die Daten von Kosten-Leistungsrechnungen (KLR) nur lückenhaft und zudem nicht in dem Differenzierungsgrad vorliegen, um die IK auf (Teil-)Maßnahmenebene abbilden zu können. In den Verwaltungen vorliegende KLR-Daten werden nur zu Zwecken der Plausibilitätsprüfung herangezogen. Eine Vollerhebung der programm- und maßnahmenbezogene IK (Vollzeitäquivalente, Personalkosten, IT-Kosten) basiert daher auf einer schriftlichen Erhebung mit spezifischer Definition des zu berücksichtigenden Aufgabenkatalogs. Es werden die absoluten und relativen IK in Bezug zu den verausgabten Fördermitteln dargestellt und nach Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv, Forst, Humankapital-Maßnahmen) und Schwerpunktbereichen länderspezifisch und länderübergreifend diskutiert. Geplantes Referenzjahr für die Erhebung der IK ist das Kalenderjahr 2017.
- 2) Die qualitative Analyse zu den Bestimmungsgründen der IK-Höhe basiert auf qualitativen Daten aus Leitfaden gestützten Telefoninterviews zu relevanten Einflussgrößen auf die Programmumsetzung (institutioneller Rahmen) und die Wirksamkeit (Förderstrategie, Maßnahmenausgestaltung). Die verschriftlichen Interviews werden einer kategoriengeleiteten Inhaltsanalyse unterzogen. Bei der Auswahl der Interviewpartner wird ein länderübergreifendes Design verfolgt, um für die jeweiligen Maßnahmengruppen (siehe unter 1) eine ausreichende Fallgruppengröße zu erzielen. Einschätzungen der Maßnahmenverantwortlichen (Fachreferate, Bewilligungsstellen) werden mit denen der Programmverantwortlichen (Verwaltungsbehörden, Zahlstellen-Leitungen, Bescheinigenden Stellen) gespiegelt.
Als neue Methode soll eine länderübergreifende Fokusgruppendifkussion zur Reflektion der länderspezifischen Erkenntnisse zu Vereinfachungspotenzialen und Auslegung bestimmter Regelungsbereiche durchgeführt werden. Die Fokusgruppe soll sich aus VertreterInnen der Zahlstellen, Verwaltungsbehörden und Maßnahmenverantwortlichen zusammensetzen.
- 3) Die Darstellung der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen der EPLR stützt sich auf die maßnahmenbezogenen quantitativen und qualitativen Wirkungsanalysen (auf Ebene der Schwerpunktbereiche). Bisher war es schwierig, die Wirkungen verschiedener Maßnahmen auf physische oder monetäre Einheiten zu kalibrieren. Daher wurden die Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Bewertungen für die einzelnen Wirkungsbereiche in einer ordinalen Skala abgebildet. Nur für die Wirkungsbereiche, in denen sich die Effekte verschiedener Maßnahmen auf einen Indikator reduzieren lassen (CO₂-Äquivalente, Nitratbilanzsaldo) ist tatsächlich die Ermittlung von Kosten je Wirkeinheit möglich.
- 4) Die qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zielt darauf ab, Gesamtkosten (Fördermittel und IK) und Wirkungen der Maßnahmen zusammenzuführen und zu diskutieren. Hierfür werden die Gesamtkosten der Maßnahmen den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet und damit die Kosten-Wirkungsstruktur der Programme illustriert. Im Rahmen der Synopse wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit ein Zusammenhang zwischen der Höhe der absoluten/relativen Implementationskosten und der Wirkung von Maßnahmen besteht und hohe Implementationskosten als Indiz für eine effiziente Fördermittelverwendung gewertet werden können.

- 5) Zur Ex-post-Bewertung 2024 ist zudem geplant, den Erklärungsgehalt von institutionellen Rahmenbedingungen und Wirkungsintensität auf die Höhe der relativen IK anhand modellgestützter Analysen zu diskutieren. Hiermit soll auch der Zusammenhang zwischen der Höhe der absoluten/relativen IK und der Wirkung von Maßnahmen geschätzt werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Analyse der Implementationskosten und Kosten-Wirkungs-Synopse	
Mitgliedsland	Deutschland	
Ländliche Entwicklungsprogramme	Ländliche Entwicklungsprogramme der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein	
Schlagworte	Programmevaluierung, Fördereffizienz, Methodik	
Kontakt	Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Thünen Institut für Ländliche Räume (TI-LR), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig Tel.: 0531/596-5247 E-Mail: barbara.faehrmann@thuenen.de	
Art der aktuellen Praxis	x	1. Evaluierungsmethode
		2. Evaluierungsprozess
		3. Weiteres
Bezug der aktuellen Praxis zu den ELER-Achsen	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene
		Achse 1
		Achse 2
		Achse 4