

„Monitoring und Evaluierung 2014+: Gegenwärtige Erfahrungen und zukünftige Entwicklungen“

Der diesjährige Frühjahrsworkshop des AK Strukturpolitik am 26./27. April 2012 im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Berlin beschäftigte sich mit den Erfahrungen bei Monitoring und Evaluierung in der Förderperiode 2007 bis 2013. Darüber hinaus wurde ein Überblick zum Stand der Systeme ab 2014 gegeben und diskutiert.

An den beiden Tagen fanden sich 50 bis 60 Teilnehmer zusammen, die einen unterschiedlichen Zugang zu Monitoring und Evaluierung haben. Zum einen war die nationale Verwaltungsseite vertreten, die Auftraggeber und Nutzer von Evaluationen sind. Außerdem war die EU-Kommission mit Vertretern der Evaluationsabteilungen und der Länderreferate aktiv beteiligt. Zum anderen waren zahlreiche EvaluatorenInnen der verschiedenen EU-Fonds vertreten. Vorgeschaltet zum Workshop wurde von den SprecherInnen des Arbeitskreises eine Online-Befragung der EU-Verwaltungsbehörden durchgeführt. Gegenstand waren Erfahrungen und Einschätzungen zu den bestehenden und zukünftigen Monitoring- und Evaluierungssystemen.

Der erste Tag beschäftigte sich im Schwerpunkt mit dem Monitoring im EFRE und im ELER sowie den daraus abzuleitenden Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung. Am zweiten Tag stand dann das gegenwärtige und zukünftige Evaluationssystem einschließlich der Interventionslogik im Vordergrund.

Vorträge und Diskussionen des 1. Tages

Monitoringsysteme im EFRE/ESF – Ein guter Grundstock für eine laufende Bewertung

Exemplarisch für ein Monitoringsystem aus dem Bereich der EU-Strukturfonds wurde zunächst das niedersächsische Monitoringsystem im EFRE und ESF von **Ralph Rautenberg (prognos)** und **Nebejsa Djordjevic (Steria Mummert Consulting)** vorgestellt.

Anknüpfung an die Erfahrungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde ein webbasiertes Monitoringsystem aufgebaut, das in ein umfassendes System der Begleitforschung eingebettet ist. Der Aufbau des Systems nahm in etwa ein halbes Jahr in Anspruch.

Diskussion

¹ Dank an die beiden Protokollantinnen Barbara Fährmann und Heike Peter vom vTI in Braunschweig, an Thomas Horlitz (entera) für die Fotos und alle ReferentInnen für ihre interessanten Vorträge.

In der Diskussion wurde u. a. die Frage nach der Steuerungsrelevanz der im Monitoring-system abgebildeten Indikatoren für die Verwaltungsbehörde gestellt. Laufend genutzt wird ein kleinerer Anteil des umfangreichen Indikatorensets. Der größere Teil ist die grundlegende Informationsbasis für die Durchführung des Programms. Der Vorteil des Systems ist, dass schnell und umfassend Fragen aus dem administrativen und politischen Raum beantwortet werden können. Die Monitoringdaten werden plausibilisiert durch den Abgleich mit Bewilligungssummen und über „Feldstudien“. Im Ergebnis werden die Daten als valide erachtet. Die Monitoringdaten sind nicht mit dem Zahlungssystem verknüpft, d. h. es erfolgt kein Abgleich mit Auszahlungsdaten.

Querschnittsziele wie Umwelt werden im System abgelegt, allerdings nicht über objektive Indikatoren sondern als reine Beitragseinschätzung der Projektträger zu den verschiedenen Schutzgütern.

Die Projektträger tragen in unterschiedlichem Rhythmus ihre Projektdaten ein. Grundsätzlich werden aber noch zwei Jahre nach Abschluss Daten abgefragt, z. B. nach Arbeitsplatzeffekten. Es gibt eigentlich eine Verpflichtung für die Projektträger, Daten bereitzustellen. Der Rücklauf liegt aber „nur“ bei 90 %. Sich um die verbleibenden zehn Prozent zu kümmern und diese an die Verpflichtung zur Datenlieferung zu erinnern, ist Aufgabe der Förderbank. Das derzeit bestehende System baut auf Vorarbeiten schon aus der letzten Förderperiode auf, so dass es inzwischen bei den Projektträgern inzwischen gut etabliert ist. Man braucht mindestens zwei Jahre Vorlauf, um eine umfassende Akzeptanz auf Seiten der Projektträger und Unternehmen zu erreichen.

Monitoringsysteme im EFRE/ESF – Erfahrungen der EFRE/ESF-Verwaltungsbehörde in Berlin

Dorit Drost von EFRE-Verwaltungsbehörde des Landes Berlin stellte das Begleitsystem des Programms vor. Diese ist so aufgebaut, dass es für die formalen Berichtspflichten, in starkem Maße aber auch für die interne Steuerung genutzt werden kann. Dieser Aufbau folgte auch der Erkenntnis, dass die reine Datenerfassung für die Steuerung des Programms nicht ausreichend ist. Letztendlich ist die Ebene der einzelnen Maßnahmen und Aktionen für den Programmerfolg (über die rein finanzielle Abwicklung hinaus) maßgeblich. Es sind daher verschiedene Informations- und Kommunikationsinstrumente (Aktionsberichte, Strategiegespräche, Internes Programm...) eingeführt worden. Diese basieren auf dem Datensystem des Monitorings. Sie sind einerseits arbeitsintensiv, führen aber andererseits zu einer Qualitätssteigerung der Förderung und zu einer Beschleunigung der Prozesse.

Bei der Evaluierung hat Berlin sowohl eine punktuelle Gesamtüberprüfung (Halbzeitbewertung), als auch begleitenden und vertiefende Evaluationen eingesetzt. Bei letzteren sind spezifische Themen oder einzelne Instrumente betrachtet. Aus Sicht der Verwaltungsbehörde sind die vertiefenden Bewertungen flexibler und besser umzusetzen.

Diskussion

Im Anschluss an die Präsentation hat sich eine breite Diskussion entwickelt, die folgende Themen berührte:

Zunächst wurde der Umfang der Indikatoren und die Verknüpfung zum Nationalen Strategieplan diskutiert. Insgesamt gibt es zwischen den Bundesländern nur wenige Schnittmengen, so dass die Aggregation auf Bundesebene nur für die Hauptindikatoren erfolgt.

Die DG Regio hat sich bei den Pflichtindikatoren bewusst zurückgehalten, weil sie den Mitgliedstaaten Freiheiten lassen wollte, die für ihr eigenes Programm wichtigen Indikatoren festzulegen.

Es wurden Bedenken geäußert, dass angesichts der Partnerschaftsvereinbarung in der nächsten Förderperiode die Anforderungen an die Indikatoren und deren Vergleichbarkeit über alle Fonds noch steigen werden. Auch durch den Leistungsrahmen und die Festsetzung der leistungsgebundenen Reserve erhalten Indikatoren ein anderes Gewicht. Zumindest für den EFRE wird eine Vereinheitlichung als schwierig erachtet, da alle Bundesländer an ihren Monitoringsystemen hängen. Es gab z. B. für die Umweltthemen einen Versuch, über alle Bundesländer ein gemeinsames Indikatorenset zu entwickeln, bislang ohne konkretes Ergebnis.

Ein weiterer Diskussionsblock drehte sich um die Frage der Zielwerteermittlung für die Indikatoren. Einen systematischen Prozess gab es hier nach einhelliger Meinung bisher nicht. Aus den Erfahrungen der DG Regio ist die Festlegung realistischer Ziele problematisch. Dies zeigt auch die Begrenztheit einer ausschließlichen Fokussierung auf Zahlen ohne entsprechende Interpretation. Eine Steuerung über Indikatoren ist ohnehin kaum möglich. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit Performancemessungssystemen. Wenn die Systeme zu rigide werden, kommt es zu Entwicklungen wie „gaming“ and „cheating“. Aus der Diskussion des New Public Management sind die Folgen von rigiden Systemen bekannt. D. h., Indikatoren sollten Hilfsmittel bleiben, um die zentralen Fragen zu stellen, nicht, um sie als Grundlage beispielsweise für eine leistungsgebundene Reserve zu nutzen.

Aus Sicht der umsetzenden Behörden ist die Frage wichtig, wie künftig mit der Anpassung von Zielen umgegangen wird. Zielwerte müssen jetzt festgelegt werden, auch für die Partnerschaftsvereinbarung, ohne dass die Art der Messung bereits feststeht. Methodische und handwerkliche Probleme sind vorprogrammiert.

Für die zukünftige Programmplanungsperiode ist aus Sicht der Berliner EFRE-Verwaltungsbehörde wichtig, dass die Programmerstellung und die Strategische Umweltprüfung (SUP) nicht zeitgleich ablaufen. Das Operationelle Programm ist viel zu abstrakt und daher wenig geeignet, um umweltrelevante Erkenntnisse daraus abzuleiten. Für den ELER wird als wichtig erachtet, dass für Indikatoren methodische Fragen vorab geklärt

werden. Und dass allen Beteiligten bewusst sein sollte, dass „Zielwerte“ nicht gleichzusetzen sind mit zielführend.

Monitoringsysteme im ELER - ein Bananenprodukt? Ein Überblick und Erfahrungen eines Bundeslandes

Regina Grajewski (vTI) gab einen Überblick über die Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der Monitoringsysteme im ELER. Auf dieser Grundlage ergänzte **Franz Geberth (LEL)** am Beispiel Baden-Württembergs die Erfahrungen und Probleme eines Bundeslandes.

Das Monitoring im ELER ist ganz anders aufgestellt als im EFRE. Dies liegt zum einen an der unterschiedlichen Programmstruktur und zum anderen an wesentlich detaillierteren Vorgaben. Im ELER ist bis auf die Ebene von Teilmaßnahmen hinunter zu berichten, sowohl für investive als auch für flächenbezogene Maßnahmen. Die Vorgaben der EU waren unzureichend und änderten sich zudem auch noch im Zeitablauf, so dass ein erheblicher Definitions- und Programmierungsaufwand erforderlich war, um die Daten jährlich zusammenzustellen. Zu berichten sind nicht nur die EU-kofinanzierten Maßnahmen, sondern auch die rein national finanzierten Maßnahmen. Das Monitoring beinhaltet auch Auszahlungsdaten, so dass ein Link zu den Ausgabenerklärungen hergestellt wird. Am Beispiel Baden-Württembergs wird deutlich, wie komplex und aufwändig das Berichtswesen von ELER-Programmen ist, ohne dass das Monitoring aber sinnvolle Daten für eine Programmsteuerung liefert.

Diskussion

Das ELER-Monitoring, so wurde in der Diskussion noch einmal herausgestellt, ist im Vergleich zum EFRE völlig anders aufgestellt. Es gibt eine klare Verknüpfung zur Finanzberichterstattung, da Auszahlungen zu erfassen sind. Daher ist die EU-Zahlstelle auch stark involviert. Geodaten/GIS spielen aufgrund der Flächenförderung eine wichtige Rolle und stellen die Verwaltungsbehörden vor große Herausforderungen, da die räumlichen Daten in unterschiedlicher Auflösung vorliegen. Die Kritik an den z. T. inkonsistenten Vorgaben der EU für das derzeitige Monitoring ist groß. Ob sich das System für die nächste Förderperiode grundlegend verbessert, ist fraglich. Derzeit ist der Prozess bottom-up organisiert, wobei es sinnvoller wäre, die Informationsbedarfe auf den unterschiedlichen Ebenen zu definieren und ein zukünftiges EU-weites Indikatorenset auf die wenigen Indikatoren zu beschränken, die die EU zur Deckung ihres Informationsbedarfs benötigt.

Monitoring und Evaluierung 2014+: Gegenwärtige Erfahrungen und zukünftige Entwicklungen – Ergebnisse einer Online-Befragung bei Fondsverwaltungen und Verwaltungsbehörden

Vorgelegt wurden die Ergebnisse einer im März/April 2012 durchgeführten Online-Befragung des SprecherInnenteams des AK-Strukturpolitik. Zur Teilnahme aufgefordert wurden 52 Fondsverwaltungen und Verwaltungsbehörden. Die Rücklaufquote lag bei 50 %. Die Ergebnisse wurden getrennt nach ELER und EFRE/ESF aufbereitet. **Regina Grajewski** vom **vTI** stellte zunächst die Ergebnisse für den Bereich des Monitorings vor. Bezogen auf die Datenerfassung ist festzustellen, dass zentrale Monitoringsysteme nur im EFRE/ESF existieren. Im ELER gibt es ausschließlich Mischsysteme, die auf dezentralen Datenbanken aufbauen, teilweise auch noch viel „Handarbeit“ erforderlich machen. Diese Systemunterschiede führen auch dazu, dass die Daten im EFRE/ESF wesentlich aktueller als im ELER bereitgestellt werden können. Ausgewertet werden die Daten aus dem ELER vorrangig für den Jahresbericht an die KOM. Ein Zusatznutzen des Monitoringsystems wird von allen Befragten aus dem Bereich EFRE/ESF gesehen, im ELER nur zum Teil. Der Gesamtnutzen des Monitorings wird auf einer Skala von 1=sehr hoch bis 6=sehr gering im EFRE/ESF im Durchschnitt bei 2,15 eingeschätzt, beim ELER mit 3.

Einführung und aktueller Stand des Projekts eCohesion bei der zukünftigen EU-Strukturpolitik

Das Projekt eCohesion wird seit einiger Zeit intensiv diskutiert. **Frau Schreckenberger** ist im **BMWi** für das Projekt eCohesion zuständig und gibt in ihrem Vortrag sowohl einen Überblick über Ziel und wesentliche Elemente des Projektes als auch über den aktuellen Verhandlungsstand.



eCohesion ist ein Projekt, das zunächst von der DG Regio angeschoben wurde und in Zusammenhang mit der Forderung nach Bürokratieabbau beim Endbegünstigten steht. Im Kern geht es darum, dass Verwaltungskosten beim Endbegünstigten gesenkt werden, indem dieser Daten nur noch

einmal einspeisen soll. Die gesamte Interaktion des Endbegünstigten und der beteiligten Verwaltungseinheiten soll nur noch in digitaler Form erfolgen.

In den Strukturfonds ist die Diskussion schon weiter fortgeschritten, im Bereich des ELER steht sie unter den Stichwort eGovernance noch am Anfang. Die Diskussion zur eCohesion ist von der Diskussion über das künftige Monitoringsystem zu trennen, wobei es natürlich viele Schnittstellen vor allen auf der umsetzenden Ebene in den Bundesländern gibt und es darum geht, Parallelstrukturen zu vermeiden.

Deutschland hat eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Stellungnahme abgegeben. Aus Sicht Deutschlands sind ganz wesentliche Fragen, vor allem an der Schnittstelle zum Audit und zu dem ambitionierten Zeitplan, noch zu klären.

Diskussion:

In der Diskussion wurden verschiedene Punkte angesprochen. Zum einen wurde seitens des BMWi darauf verwiesen, dass eine ganz wesentliche Forderung Deutschlands darin besteht, dass die Ausgestaltung von eCohesion den Anforderungen der Finanzkontrolle und des Audits genügen muss. Es ist nicht hinnehmbar, dass auf der einen Seite das papierlose Büro gefordert ist, während seitens des Audits weiterhin Originalrechnungen verlangt werden. Es gibt verschiedene Änderungen in den Vorschlägen zur eCohesion in den derzeit diskutierten Verordnungsentwürfen, die aus Sicht des BMWi in die richtige Richtung gehen. So ist die Antragstellung nicht mehr als verbindliches Element von eCohesion enthalten. Auch wurde der Zeitraum zur Einführung von eCohesion auf 2016 verlängert. Die Diskussion über eGovernance im ELER läuft zeitverzögert, wobei die wesentlichen Kritikpunkte aus deutscher Sicht der Diskussion in den Strukturfonds entsprechen.

Ob im Rahmen der Ex-ante-Bewertung die Funktionsfähigkeit der IT-Systeme (auch der eCohesion) geprüft werden muss, blieb offen. Die bisher vorliegenden Vorgaben (in der GSR-Verordnung) sind nicht konkret genug, als dass man eine umfassende Prüfaufgabe der Evaluation hier ableiten könnte. Aus Sicht der DG Regio hat die Ex-ante-Evaluation vorrangig Programminhalte zu bewerten und nicht technische Umsetzungsfragen.

Bei den bislang im Bereich eCohesion vorliegenden Kompromissvorschlägen handelt es sich um Vorschläge der Dänischen Ratspräsidentschaft, die von den MS weitgehend geteilt werden. Die KOM selbst gibt keine abschließenden Äußerungen zu strittigen Themen ab.

Vorträge und Diskussionen des 2. Tages

Am zweiten Tag ging es vorrangig um die Evaluierungssysteme im EFRE und ELER. Gestartet wurde von Stefan Meyer mit der Vorstellung der Ergebnisse der Online-Befragung zum Themenbereich Evaluation.

Monitoring und EVALUATION 2014+ – Ergebnisse der Befragung der EU-Verwaltungsbehörden

Die Ergebnisse der Befragung der Verwaltungsbehörden und Fondsverwaltungen der Bundesländer wurden von **Stefan Meyer** kurz vorgestellt. Der Fokus lag dabei auf dem Nutzen der Evaluationen für die Auftraggeber. Die Evaluationssysteme der Strukturfonds und des ELER sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Einschätzungen über den über die Erfüllung formaler Anforderungen hinausgehenden Nutzen fallen unterschiedlich aus.

Diskussion

In der Diskussion wurde zum einen die Frage des Nutzens von Evaluation thematisiert, zum anderen das Instrument des Evaluationsplans.

Für Österreich wurde hervorgehoben, dass der Nutzen der ELER-Evaluierung eher für Intermediäre, d. h. Fachreferate, umsetzende Stellen, besteht und weniger für die Verwaltungsbehörde, die eher formalistisch agiert. D. h., programmstrategische Fragen spielen eine geringe Rolle, eher die Unterstützung von konkreten Entscheidungsprozessen durch Evaluierung. In Österreich steht eher der ELER an der „Evaluierungsfront“, im Gegensatz zu Deutschland, den Ergebnissen der Online-Befragung folgend. Hier wurde der Beitrag der ELER-Evaluierung für die Unterstützung von Entscheidungsprozessen wesentlich geringer eingeschätzt als im EFRE. Ein Erklärungsgrund in der Diskussion wurde in den dominanten Lobbygruppen gesehen. Allerdings sind die Verbandsinteressen pluralistischer geworden, Umwelt- und Naturschutzverbände, Verbraucherorganisationen treten neben die früher dominanten Landwirtschaftsverbände.

Formal vorgesehen ist der Evaluierungsplan in der jetzigen Förderperiode nur für die Strukturfonds. Hier bildet er eine Grundlage für die Ausschreibung der Evaluierung. Im Wesentlichen ist er von der Verwaltungsbehörde erstellt. Die Funktion des Evaluierungsplans wird am Beispiel des ESF in Österreich eher als Instrument der KOM gesehen, zur eigenen Information und als Rechtfertigung. Für den Mitgliedstaat selbst ist dies Instrument von nachrangiger Bedeutung.

Wettbewerb der Systeme? EFRE-Evaluierungen 2007 bis 2013 und Ausblick

Oliver Schwab vom **Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik** in Berlin stellte die verschiedenen Evaluierungsansätze im EFRE in der jetzigen Förderperiode vor. Die DG Regio hat im Gegensatz zu DG Agri kaum verpflichtende Vorgaben für die Evaluierung im EFRE gemacht. Dadurch finden sich im EFRE sehr unterschiedliche Evaluierungssysteme, sowohl bezogen auf den Hauptzweck, das Evaluations-Setting als auch das Evaluations-Design.

Methodisch sind die durchgeführten Evaluierungen sehr umsetzungsnah-deskriptiv. Man findet kaum anspruchsvollere Untersuchungsansätze: Kontrollgruppenansätze oder theoriebasierte Evaluationsansätze. Die Evaluierung bewegt sich im Spannungsfeld, ad-hoc den Informationsbedarf der Auftraggeber zu befriedigen und langfristig relevante Wirkungsanalysen, die aufwändigere Ansätze erfordern, durchzuführen.

Diskussion

Im EFRE sind viele Evaluationen stark formativ angelegt. Gefährdet die Nähe zum Auftraggeber nicht die Neutralität und Unabhängigkeit des Evaluators? Dieses Spannungsfeld erfordert ein Rollenbewusstsein. So sind Monitoring- und Evaluierungsaufgaben klar zu trennen, um so der Gefahr der „Verwaltungsabsorption“ zu begegnen.

Der eingeschlagene Weg der DG wird in der Diskussion positiv gesehen. Auch nach 2014 sollten die Freiheiten in der Gestaltung des Evaluierungsdesigns/-ablaufs beibehalten werden. Es sollte nicht so viele Berichtspflichten geben. Es sollte keinen Kontrollanspruch der KOM geben, wie Evaluation gemacht wird.

Auch wenn im EFRE keine Halbzeitbewertung verpflichtend vorgegeben war, wurde sie dennoch von einzelnen Bundesländern im Auftrag gegeben. Der Nutzen liegt in einer übergreifenden strategischen Gesamtbewertung, wobei dieser Anspruch eine methodische Herausforderung für die EvaluatorInnen darstellt. Demgegenüber schafft eine begleitende Evaluation mehr Prozesswissen.

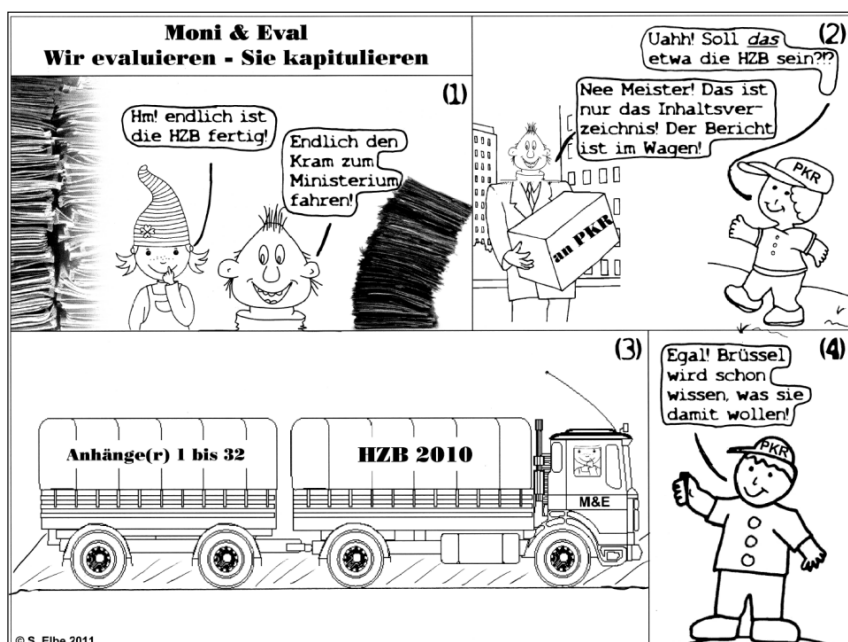
Als wesentlich wurde für ein Evaluierungsdesign erachtet, dass es nicht in Formalismus ausartet, sondern Evaluierungsanlässe geschaffen und vor allem gute Fragen gestellt werden.

Diskutiert wurden die Erfahrungen und Perspektiven mit counterfactual-Evaluierungen. In den letzten Jahren gibt es vielfältige Beispiele für solche Ansätze, z. B. in Österreich bei Jugendhilfemaßnahmen, im Bereich des EFRE bei Unternehmensförderungen, in Deutschland im Bereich F&E und der GRW. Es bestehen allerdings vielfältige Datenprobleme und Probleme in der Interpretierbarkeit der Ergebnisse. Kontrollgruppenansätze sind nicht geeignet, Fragen nach dem Warum funktioniert etwas oder nicht? zu beantworten. D. h., eine Dateninterpretation ist immer erforderlich. Und eine Eignung von Kontrollgruppenansätzen ist ohnehin nur für einen Teil des Förderspektrums gegeben.

Evaluierungssystem im ELER – Viel hilft viel?

Der Vortrag von **Sebastian Elbe (sprint)** beschäftigte sich mit dem gegenwärtigen Evaluierungssystem im ELER, das wesentlich stärker als im EFRE durch EU-Vorgaben bestimmt ist, und ging umfänglich auf die künftige Rahmensetzung für die Förderperiode 2014 bis 2020 ein. Es ist bislang nicht erkennbar, dass die neuen Vorschläge zu deutli-

chen Verbesserungen/Vereinfachungen im Monitoring- und Evaluierungssystem führen werden und damit die Erfahrungen aus dem bisherigen System aufgegriffen werden.



Diskussion

DG Regio verweist darauf, dass der Leistungsrahmen nicht mit den Monitoring- und Evaluierungserfordernissen verwechselt werden darf. Zielsetzungen sollen auf finanzieller und Outputebene erfolgen, entsprechend den Um-

setzungsschritten. Der Leistungsrahmen erfordert aber keine Bewertung, sondern nur eine Lieferung der entsprechenden Daten an die KOM. Bezüglich der Jahresberichte gibt es deutliche Vereinfachungen, nur zwei umfassende Berichte sind zu liefern. Der Bericht für 2014 entfällt, ansonsten wurden die jährlichen Berichtspflichten verschlankt. Auch schon derzeit waren Vereinfachungen im Strukturfondsbereich möglich. Dass die Jahresberichte ‚as usual‘ geschrieben werden, hat eher mit einem Gewöhnungseffekt der nationalen Verwaltungsbehörden zu tun, die verzögert auf Änderungen reagieren.

Widerspruch zu den sehr kritischen Aussagen von Sebastian Elbe wurde geäußert, da formalistische Entscheidungen auch große positive Wirkungen entfalten können. Aus österreichischer Sicht gehen beispielsweise von der künftig vorgesehenen Partnerschaftvereinbarung Impulse aus, um ländliche Entwicklungsakteure stärker zu integrieren. Die verbindlich vorgegebene Halbzeitbewertung des ELER hat einen Druck auf die Verwaltungsbehörde ausgeübt, z. B. ihre Monitoringssysteme anzupassen. Für Deutschland wird darauf verwiesen, dass die KOM nur einen Rahmen setzt, der – wenn man möchte – sehr flexibel ausgestaltet werden kann. Die meisten Verwaltungsbehörden nutzen diese Spielräume allerdings nicht und haben 1 zu 1 den Rahmen der KOM auch in den Leistungsbeschreibungen übernommen. Ein Problem, das daraus resultiert, sind sehr umfassende Berichte, weil man den verschiedenen Adressaten gerecht werden möchte. Besser wäre es, wenn die KOM ihr Pflichtenheft reduzieren würde und die Evaluierung insgesamt modularer gestaltet werden könnte, um der Unterschiedlichkeit der Ansprüche der verschiedenen Adressaten gerecht zu werden.

Eine deutliche Veränderung hat sich auch durch die Beteiligung der Begleitausschüsse ergeben. Evaluierungsergebnisse werden im Vergleich zu früheren Förderperioden stärker wahrgenommen und diskutiert.

Die Ex-post-Bewertung soll in der nächsten Förderperiode im ELER weiterhin auf Programmebene verbindlich vorgegeben sein. Die Verwaltung selbst ist an den Ergebnissen weniger interessiert, weil sie sich schon mitten in der neuen Förderperiode befindet. Für die EvaluatorInnen bietet die Ex-post-Bewertung allerdings die Chance anspruchsvollerer Evaluierungsdesigns, weil die Datengrundlage (auch der amtlichen Statistik) besser ist als zu früheren Zeitpunkten.

Verhandlungsposition Deutschlands zu den Legislativvorschlägen der KOM und Stand der EU-Beratungen

Gerhard Thissen vom BMELV stellte die Legislativvorschläge der KOM vor allem unter den Blickwinkeln strategische Planung und Monitoringserfordernisse vor. Besser wäre eine bedarfsorientierte Planung statt einer Planung auf sehr abstrakte Ziele. Problematisch ist aus Sicht des BMELV, dass für die Förderperiode 2014+ – anders als bisher - die Programmierungsarbeiten sowie die Vorbereitung der Partnerschaftvereinbarung schon zu einem sehr Zeitpunkt anlaufen müssten, zu dem weder die Ratsverordnung verabschiedet noch die Umsetzungsregelungen bzw. Durchführungsrechtsakte richtig bekannt seien, und das bei insgesamt deutlich gestiegenen inhaltlichen und formalen Anforderungen. Dabei sei auch der Zeitplan extrem eng. Abgesehen davon sei nicht klar, wie viel Mittel zur Verfügung stehen werden. Programme und Partnerschaftvereinbarung müssten zum 01.07.2013 zeitgleich bei der KOM eingereicht werden. Mit Blick auf den Zeitplan müssten aber bereits jetzt für den Entwurf der Partnerschaftvereinbarung indikative Finanzansätze bezogen auf die thematischen Ziele dargestellt werden, ohne dass der konkrete Bedarf und auch die verfügbaren Mittel schon feststünden. Hier sei ein Nachjustieren und damit zusätzliche Bürokratie vorprogrammiert. Der Zeitplan, an dem die KOM festhalten wolle, sei schon jetzt ziemlich unrealistisch.

Diskussion

Diskutiert wurde die Notwendigkeit, die durch die Allgemeine Verordnung vorgegebene Zielstruktur und die Schlüsselaktionen umfassend zu bedienen. Interpretiert wurden die Vorgaben so, dass nicht alle Prioritäten bedient werden müssen und sich die Schwerpunktsetzung aus der SWOT-Analyse ableiten lassen muss. Allerdings fehlen hier noch entsprechende Klarstellungen seitens der KOM. Der Gemeinsame Strategische Rahmen soll die EU-2020-Ziele übersetzen und operativ auf die Operationellen Programme herunterbrechen. Damit erhalten die Programmbehörden eine größere Flexibilität, da im ELER derzeit sehr strikte Interventionslogiken vorherrschen, nach denen eine Maßnahme immer nur einem Ziel zugeordnet werden kann. Der Mehrwert des GSR besteht auch in der Abstimmung der Politikansätze zwischen den Generaldirektionen der KOM. Es stellt sich auch die Frage, ob der neue strategische Überbau tatsächlich zu einer verstärkten Ausrich-

tung auf EU 2020 führt, oder ob es nicht zu einer Fortsetzung des Altbewährtem nur neu „verpackt“ kommt. Zumindest die Erfahrungen mit dem strategischen Überbau der jetzigen Förderperiode lassen dies vermuten, da dessen Steuerungsrelevanz sehr gering war.

Evaluation 2014+: Qualität, Kontinuität, Experimente (EFRE, CF)

Deutlich wird bei dem Vortrag von **Kai Stryczynski (DG Regio)**, wie stark die konzeptionellen Vorstellungen bezüglich Evaluierung im EFRE von denen des ELER abweichen,



obgleich es zukünftig durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen und die dazugehörige Berichterstattung noch stärkere Querbezüge gibt. Evaluierung soll vielmehr darlegen, wie weit die Interventionen einen Beitrag zu den auf Ebene der Prioritäten wesentlicher konkreter gefassten Zielen leisten. Monitoring und Evaluierung sind klar voreinander abzugrenzen. Evaluierung hat Wirkungen zu erfassen und zu erklären, in kontrafaktischen Evaluierungsdesigns.

Diskussion

Die Baseline für die Ergebnisindikatoren soll 2013 sein; wenn diese Werte noch nicht vorliegen, dann sollen die aktuellst verfügbaren Daten herangezogen werden. Die Begrifflichkeit der Ergebnisindikatoren wurde intensiv diskutiert. Ein Indikator ist immer eine Reduzierung einer komplexen Wirklichkeit. Ein Zielbündel kann damit nicht abgebildet werden. Das ist auch nicht das Ziel der DG Regio mit der Überarbeitung des Indikatorenschemas. Es sollen keine langen, hochkomplexen Wirkungsketten gebaut werden. Im Vordergrund steht die konkrete Benennung eines Ziels. Was soll mit der Maßnahme erreicht werden und woran kann erkannt werden, dass an der richtigen Stelle das Geld ausgegeben wird. Lange Wirkungsketten (Straßenbau trägt über viele Stufen zur Armutsbekämpfung bei), die nicht evaluiert werden können, führen nur zu schwammigen, nicht belastbaren Aussagen. Die neue Definition der Ergebnisindikatoren entspricht der aus der Familie der kontrafaktischen Evaluierung.

Im Bereich des ELER ist die Indikatorenhierarchie beibehalten worden. D. h., mit den Ergebnisindikatoren, die EU-seitig vorgeben werden, sollen direkte Effekte der Interventionen gemessen werden. Über den Ergebnisindikatoren gibt es immer noch die Ebene der Wirkungen, als Nettobetrachtung. Beide Konzepte gehen davon aus, dass die Evaluierung Aussagen über die Nettoeffekte der Interventionen trifft. Warum die Vorgaben und Definitionen so stark abweichen, ist nicht klar ersichtlich.

Im ELER sind einzelne Ergebnisindikatoren als „target-Indikator“ vorgesehen. Es herrscht Unklarheit, ob diese „target-Indikatoren“ zur Festsetzung der leistungsgebundenen Reserve dienen sollen. Laut der KOM-VertreterInnen sollen die Indikatoren zur Festsetzung der leistungsgebundenen Reserve allerdings eher Finanz- und Outputindikatoren sein. Diese Diskussion wird nach dem Vortrag von Hannes Wimmer vom EU-Helpdesk noch einmal aufgegriffen.

Künftiger Rahmen für die Evaluierung im ELER

Hannes Wimmer vom Help desk des European Evaluation Network for Rural Development stellte den Rahmen für das künftige Monitoring- und Evaluierungssystem des ELER in der Förderperiode 2014 bis 2020 vor, das sich derzeit parallel zur Diskussion der Legislativvorschläge in einem intensiven Abstimmungsprozess befindet. Die DG Agri ist bemüht, verschiedene Akteure innerhalb der Kommission, das Evaluation Expert Committee und die Mitgliedstaaten in diesen Prozess einzubeziehen. Im Wesentlichen geht es in der derzeitigen Diskussion um das künftige Indikatorenschema. Die Indikatorenhierarchie von Output- über Ergebnis- zu Wirkungsindikatoren soll beibehalten werden. Die Wirkungsindikatoren sollen zukünftig nicht mehr ausschließlich die 2. Säule der GAP reflektieren, sondern auch die 1. Säule der GAP. In dem Vortrag wird auf die Ergebnisse eines Workshops am 14./15. März 2012 in Brüssel eingegangen, bei der die Mitgliedstaaten umfangreiche Kritik und Änderungswünsche an dem vorgestellten Indikatorensystem geäußert haben. Obgleich die Vorgaben für M&E noch nicht abschließend fertig gestellt sind, bereiten die Mitgliedstaaten derzeit die Ausschreibungen für die Ex-ante-Bewertungen vor; einige wenige haben sogar schon ausgeschrieben. Die unklaren Bedingungen sind in den Ausschreibungen zu berücksichtigen. Daher bereitet das Help desk einen Leitfaden für die Ex-ante vor, der im Sommer 2012 veröffentlicht werden soll.

Diskussion

Die Diskussion rankte in starkem Maße um die Indikatoren, die sich derzeit im Abstimmungsprozess mit der DG Agri befinden. Viele der vorgeschlagenen Indikatoren werden als nicht machbar erachtet, die vorgeschlagenen Wirkungsindikatoren können aus Sicht des BMELV nicht Maßnahmenwirkungen messen, sondern sind eher als Kontext zu verstehen. Die leistungsgebundene Reserve ist wenig sinnvoll und sollte nicht wieder eingeführt werden. Eine Klarstellung ist erforderlich, wofür die „target-Indikatoren“ gedacht sind und wie das Verhältnis zu den Meilensteinen der leistungsgebundenen Reserve ist. Aus Sicht der KOM wird für die künftige Förderperiode daran festgehalten, dass die Ex-post-Bewertung des ELER in der Verantwortung der Mitgliedstaaten durchgeführt wird.

FAZIT aus Sicht des SprecherInnenteams

Der Workshop hat einen guten Überblick über die Erfahrungen und die Fortschritte im Monitoring und in der Evaluation von (europäischer) Strukturpolitik einschließlich des ELER gegeben. So wurden z.B. der Umfang der Monitoringsysteme und die Definition

von (quantifizierten) Zielen kritisch diskutiert, aber schlussendlich nicht grundsätzlich und umfänglich in Frage gestellt. Gerade der Vergleich mit nationalen und regionalen Programmen zeigt, dass eine gute Informationsbasis und eine angepasste Berichterstattung hilfreiche Instrumente für eine effektive Steuerung von Förderprogrammen sind bzw. sein können. Wie das Beispiel aus Berlin gezeigt hat, ist die Legitimation eines Monitoringsystems auch davon abhängig, dass es für die interne und externe Kommunikation und die Steuerung des Programms aktiv genutzt wird. Im Vergleich zwischen ELER und EFRE/ESF zeigt sich aber auch, dass Flexibilität und Gestaltungsspielraum den Nutzen für die Verwaltungsbehörden erhöhen.

Auch die Evaluierung von Strukturfonds- und ELER-Programmen wurde breit diskutiert. Ein wesentlicher Punkt war dabei, die Adressaten, die Nutzer und den Zweck der Evaluation klar zu bestimmen. Gerade wenn Evaluierungen (auch) eine Pflichtaufgabe sind, ist das Verhältnis zwischen „freier“ Analyse und konkreter Entscheidungsvorbereitung nicht immer geklärt. Ein weiterer Diskussionspunkt war das „Aggregationsproblem“ bei übergreifenden Evaluationen eines heterogenen Gesamtprogramms – etwa bei einer Halbzeitbewertung. Hier besteht eine Herausforderung darin, programmatische und strategische Empfehlungen bei strategisch oft wenig fundierten Programmen zu entwickeln.

Ein wesentlicher Diskussionspunkt war natürlich die Ausgestaltung der zukünftigen Systeme von 2014 an. Die geplanten Veränderungen wurden intensiv diskutiert; die angekündigten Vereinfachungen eher kritisch kommentiert, die stärkere Ergebnisorientierung und die angestrebte Konzentration der Programme eher begrüßt.

Deutlich wurde aus den Vorträgen und den Diskussionen, dass trotz zukünftiger Partnerschaftsvereinbarung aller GSR-Fonds die Vorstellungen über M&E zum Teil sehr konträr sind und zwischen den Generaldirektionen anscheinend wenig „über den Tellerrand geschaut wird“, um von den positiven wie auch negativen Erfahrungen der jeweils anderen GDs zu profitieren.

Insgesamt hat der Frühjahrsworkshop große Resonanz gefunden und zu intensiven Diskussionen geführt. Die zukünftigen Monitoring- und Evaluationssysteme werden fondsübergreifend und -vergleichend weiter diskutiert werden – auch in den folgenden Workshops des Arbeitskreises.

Regina Grajewski, Stefan Meyer, Juni 2012