



MEN-D

Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk
Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland



MEN-D

Zukunft von Monitoring und Evaluierung Einfacher, transparenter, effizienter

/// Dr. Sebastian Elbe, Dirk Schubert

Ideen der Geschäftsstelle MEN-D für ein zukünftiges
Monitoring- und Evaluierungssystem, Stand 24. Juni 2010



MEN-D

Aufbau

/// Erfahrungen und erste Ideen für nach 2013

/// Einführung

/// Erfahrungen und Probleme

/// Zukünftige Gestaltung von M+E nach 2013



MEN-D

Einführung

/// Hintergrund der Vorschläge

- /// Eine Aufgabe der Geschäftsstelle MEN-D (GS) ist die Entwicklung von Ideen und konkreten Vorschlägen für ein Monitoring- und Evaluierungssystem (M&E) nach 2013.
- /// M&E ist ein der Programmplanung (insb. EU-Verordnungen) nachlaufendes System. Aus diesem Grund können grundsätzliche Ideen nur zu einem sehr frühen Zeitpunkt eingespeist werden. Steht die Programmplanung, so sind damit in der Regel auch die wesentlichen Rahmenbedingungen für M&E gelegt.
- /// Nach der Diskussion der im Folgenden präsentierten grundsätzlichen Ideen ist geplant, auch sehr viel konkreter formulierte Vorschläge entlang der tatsächlichen Programmplanung auf EU-Ebene zu entwickeln.



MEN-D

Einführung

/// Hintergrund der Vorschläge

/// Als Grundlage für die grundsätzlichen Ideen wurden die MEN-D Workshops insbesondere die Denkwerkstatt, die Gespräche mit BMELV, den Bundesländern sowie die eigenen Auswertungen (insb. M&E in den Strukturfonds, angewendete Methoden) verwendet. Alle Auswertungen sind verfügbar unter www.men-d.de.

/// Im Folgenden werden grundsätzliche **Ideen der Geschäftsstelle MEN-D** vorgestellt. Diese sollen als Grundlage für eine Diskussion mit BMELV und den Ländern sowie den Evaluatoren und der EU-Kommission dienen.



MEN-D

Erfahrungen und Probleme ...

/// ... mit dem laufenden M&E Systems

/// Einigkeit bei BMELV, Ländern und Evaluatoren bestand bei folgenden Punkten:

- /// zu viele **Veränderungen/Anpassungen** der Programme im Zeitverlauf z.B. durch Modulation, Health Check, Konjunkturprogramme verursachen ständige Anpassungen des M&E Systems (insbesondere beim Monitoring). Auch **fest stehende M&E-Grundlagen** werden im laufenden Prozess **nachgebessert** (z.B. BWS, „Leitfadisierung“).
- /// **methodische Probleme**: u.a. Brutto/Nettowirkungen, fehlende Daten, unterschiedliche Methoden.
- /// **geringe Steuerungsrelevanz** von M&E.
- /// **Sehr hoher Aufwand**: Viel Zeit und Geld wurde investiert, um das aktuelle System aufzubauen. Deswegen sollte **kein** Systemwechsel stattfinden, sondern auf dem installierten System aufgebaut, dieses aber nicht 1:1 verlängert werden.



MEN-D

Erfahrungen und Probleme ...

/// ... mit dem laufenden M&E Systems - EU-Ebene



CMEF: some needs



- **“Less must be more!”**
- Simplify: sharper **focus** in choice of data
- Plug the **“gaps”** – e.g. better indicator for climate change
- **Multiple impacts** and multiple causes
- **Indicators alone are not enough**
- Describe **baseline situation** more clearly
- Cut down number of **reports?**

6

Quelle: Loretta Dormal Merino (Deputy Director General, DG AGRI)
RuDI Final Conference, 15 June 2010, Brussels
http://www.rudi-europe.net/rudi_conference.html



MEN-D

Erfahrungen und Probleme ...

/// ... mit dem laufenden M&E Systems

/// Zwischenfazit aus unserer Sicht

- /// Der Stellenwert von M&E wird in Zukunft weiter zunehmen.
- /// Ebenso wird auch die **Notwendigkeit** und damit auch der Stellenwert eines **zentralen, d.h. EU-weiten M&E-Systems** zunehmen: **EU-Förderprogramme müssen ihre Effekte auch EU-weit nachweisen können.**
- /// Hierfür Bedarf es einer einfacheren, transparenteren und effizienteren Ausgestaltung des aktuellen EU-weiten M&E-Systems:
Das Rad darf jedoch nicht neu erfunden werden, sondern es muss auf dem vorhandenen aufgebaut werden.
Der CMEF darf aber auch nicht einfach nur „verlängert“ werden: Überflüssiges ist zu streichen, Erhaltenswertes zu verbessern.



Zukünftige Gestaltung von M+E durch die EU

/// Zwei Varianten zur Vorstellung der Ideen der GS

/// Die Ideen werden entlang von zwei Varianten vorgestellt:

- /// Das **Trend-Variante** „**CMEF+**“ umfasst das aktuelle M&E- System in einer verbesserten Form. Erleichterungen ergeben sich neben den Optimierungen des CMEF dadurch, dass das System zum zweiten Mal durchlaufen wird. Der Aufwand bleibt insgesamt jedoch (zu) hoch.
- /// Das **Variante** „**Fokus EU-Ebene**“ kommt der Forderung nach einem einfacheren, transparenteren und effizienteren System wesentlich näher, weil es das System insgesamt strafft und auf die tatsächlichen Informationsbedarfe konzentriert.



MEN-D

Zukünftige Gestaltung von M+E durch die EU

/// Zwei Varianten zur Vorstellung der Ideen der GS

- /// Die Ideen sind zum Teil sehr weitreichend und versuchen eine **pragmatische Antwort** auf die derzeitige **Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit**, theoretisch machbaren und praktisch umsetzbaren zu geben.
- /// Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht präsentiert, die die Ideen zusammenfasst. Daran anschließend erfolgt die Darstellung der einzelnen Punkte.
- /// Die grundsätzlichen Ideen stellen nur den **Standpunkt der Geschäftsstelle MEN-D** dar. Sie dienen der **Initiierung einer Diskussion** zwischen den Beteiligten auf den unterschiedlichen Ebenen.



MEN-D

	Basisszenario CMEF+	Fokus EU-Ebene
EU-weites M&E zielt auf	EU-weite Informationsbedarfe sowie der Mitgliedstaaten und EPLR-Ebene	EU-weite Informationsbedarfe
Bewertungssystem	Ex Ante-Bewertung wie bisher	Ex Ante Bericht wird durch Programm-Genese-Bericht ersetzt
	Halbzeitbewertung wie bisher	EU-weite HZB entfällt und wird EPLR spezifisch durchgeführt
	Ex Post-Bewertung wie bisher laufende Bewertung wie bisher	Ex Post-Bewertung wie bisher laufende Bewertung wird aufgewertet
Indikatoren	bisheriges Indikatorenset wird ergänzt und optimiert	das Indikatorenset wird stark reduziert
	Basisindikatoren werden durch die Verwaltungsbehörden zusammengestellt	Basisindikatoren werden durch die EU-Ebene bis mindestens NUTS 1 zusammengestellt
	Output-Indikatoren wie bisher bzw. ergänzt	Reduzierung der Output-Indikatoren durch Fokussierung auf EU-weite Bedarfe
	Ergebnis- und Wirkungsindikatoren wie bisher bzw. ergänzt	Reduzierung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren durch Fokussierung auf EU-weite Bedarfe
Methoden	Anwendung unterschiedlicher Methoden	Vorgabe von Methoden/Methodenmix zur Sicherstellung der Aggregier- und Vergleichbarkeit der Daten
Kapazitätsaufbau	EU-Helpdesk wie bisher: Sammlung guter Beispiele	Zwei Bereiche: 1.) Schulungen für Evaluatoren in den festgelegten Methoden und 2.) Sammlung guter Beispiele
Datenaggregation	Aggregation der Daten "bottom up"	Beschränkung der "bottom up" Aggregation, Anwendung makro-ökonomischer Ansätze und EPLR-übergreifender Fallstudien
Zielgruppe der EU-weiten M&E Vorgaben	EU-weite Informationsbedarfe sowie der Mitgliedstaaten und EPLR-Ebene	1.) EU-weit durch KOM 2.) EU-weit durch Verwaltungsbehörden (Erfüllung der Vorgaben der KOM) 3.) EPLR-spezifisch durch Verwaltungsbehörden
Detaillierungsgrad der EPLR	hoch (auf Maßnahmenebene)	niedrig (auf Ebene Schwerpunkte, Ziele/Prioritäten)
Nationaler Strategieplan	ja	Strategieplan auf Ebene EPLR
Änderungen der EPLR	häufig (jährlich)	seltener (max. alle 2 Jahre)



MEN-D

Der Adressat der Informationen aus M&E ...

/// ... bestimmt die notwendigen Informationen (Teil 1)

CMEF+

Die Informationen des EU-weiten M&E-Systems sollen sowohl die Informationsbedarfe der EU-Ebene als auch der Verwaltungsbehörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Ebene der Regionalen Entwicklungsprogramme (EPLR) bedienen.

Fokus EU-Ebene

Die verpflichtend zu erbringenden Informationen sind eindeutig auf die **Informationsbedarfe der EU-Ebene** ausgerichtet.



MEN-D

Der Adressat der Informationen aus M&E ...

/// ... bestimmt die notwendigen Informationen (Teil 2)

CMEF+

Die laufende Bewertung ist fester Bestandteil neben der Ex Ante-, Halbzeit- und Ex Post-Bewertung.

Fokus EU-Ebene

Der **Ex Ante Bericht entfällt** und wird durch einen Programm-Genese-Bericht ersetzt, da wie bisher bei einer begleitenden Ex Ante-Bewertung eigentlich keine Widersprüche zum Programm mehr enthalten sein können. Der Einfluss/Wert eines separaten Ex Ante-Berichts ist nicht mehr nachvollziehbar.

Eine (tabellarische) Darstellung, wie die Empfehlungen der Ex Ante-Evaluatoren berücksichtigt wurden, ist ausreichend.



MEN-D

Der Adressat der Informationen aus M&E ...

/// ... bestimmt die notwendigen Informationen (Teil 3)

CMEF+

Die laufende Bewertung ist fester Bestandteil neben der Ex Ante-, Halbzeit- und Ex Post-Bewertung

Fokus EU-Ebene

Die **begleitende Bewertung ist zentrales Element**, wohingegen die EU-weit und zentral definierte **Halbzeitbewertung entfällt**, da zu diesem Zeitpunkt kaum Wirkungen/Ergebnisse zu messen sind und die HZB für die Diskussionen der neuen Förderperiode zu spät ist.

Ex Post-Bewertung wird freiwilliges Element oder so frühzeitig durchgeführt, dass die Ergebnisse der Förderperiode t0 so rechtzeitig vorliegen, dass für die Ausgestaltung der Förderperiode t+2 verwendet werden können.



MEN-D

Der Adressat der Informationen aus M&E ...

/// ... bestimmt die notwendigen Informationen (Teil 4)

CMEF+

Die laufende Bewertung ist fester Bestandteil neben der Ex Ante-, Halbzeit- und Ex Post-Bewertung

Fokus EU-Ebene

Die bisherige zentrale HZB wird von den Verwaltungsbehörden mit frei zu wählenden Inhalten zu einem „frei“ zu wählenden Zeitpunkt durchgeführt.

Diese programmspezifische HZB wird in Abhängigkeit des Umsetzungsstands und der Zielrichtung im Zeitraum zwischen dem 4 und 6ten Jahr der Umsetzung liegen. Hierdurch kann die HZB zur Steuerung der Umsetzung und/oder Ausgestaltung des neuen EPLR genutzt werden. Der Nutzen für die EU-Ebene ist sekundär.



MEN-D

Gemeinsame Indikatoren und Bewertungsfragen ...

/// ... sind für EU-weite Aussagen notwendig (Teil 1)

CMEF+

Die Trennung zwischen Monitoring und Evaluierung bleibt erhalten.

Das aktuelle Indikatorenset

- Basisindikatoren,
- Output-Indikatoren,
- Ergebnisindikatoren und
- Wirkungsindikatoren

wird optimiert, d.h. eindeutiger definiert und um weitere Indikatoren ergänzt.

Fokus EU-Ebene

Das Monitoring umfasst nur noch die Output-Indikatoren.

Die Ergebnisindikatoren werden dem Evaluierungsbereich zugeordnet.

Das aktuelle Indikatorenset wird zunächst reduziert und erst dann optimiert, d.h. eindeutiger definiert.

Zur Reduzierung trägt die Priorisierung von M+E auf Bereiche mit hoher finanzieller und/oder politischer Bedeutung bei.



MEN-D

Gemeinsame Indikatoren und Bewertungsfragen ...

/// ... sind für EU-weite Aussagen notwendig (Teil 2)

CMEF+

Die **Basisindikatoren** werden in Verantwortung der Verwaltungsbehörden zusammengestellt und aktualisiert

Fokus EU-Ebene

Die **Basisindikatoren** werden von der EU-Ebene (EUROSTAT oder EU-KOM) für EU, NUTS 0 und NUTS 1, bzw. wenn verfügbar auch darunter, zentral zur Verfügung gestellt. Hierdurch wird ein konsistenter EU-weiter Datenkranz möglich.

Die Basisindikatoren werden zudem reduziert, da ihre Aussagefähigkeit aufgrund der Zeitlücke zwischen Datenstand und Umsetzung zu groß ist. Bei Stand 2006 ca. 3,5 Jahre. („Wunsch und Wirklichkeit“). Auf EPLR-Ebene werden spezifische und aktuelle Daten verwendet.



MEN-D

Gemeinsame Indikatoren und Bewertungsfragen ...

/// ... sind für EU-weite Aussagen notwendig (Teil 3)

CMEF+

Die Anzahl der **Output-Indikatoren** wird reduziert.

Die Erfassung der Monitoring-Daten erfolgt wie bisher dezentral. Mitgliedstaaten mit regionaler Programmplanung müssen die Daten selbst aggregieren.

Fokus EU-Ebene

Die **Output-Indikatoren** werden auf das für die **EU-Ebene** tatsächlich zur Programmgenehmigung und -steuerung sowie zur Rechtfertigung notwendige Maß reduziert (ca. -2/3).

Die Erfassung der Monitoring-Daten erfolgt über ein zentrales EU-weites EDV System. Die Aggregation erfolgt vollständig durch die EU-Ebene. Hieraus werden die aggregierten Daten auf Mitgliedstaatsebene zur Verfügung gestellt.



MEN-D

Gemeinsame Indikatoren und Bewertungsfragen ...

/// ... sind für EU-weite Aussagen notwendig (Teil 4)

CMEF+

Die **Ergebnis- und Wirkungsindikatoren** bleiben weitestgehend erhalten und werden durch neue ergänzt. Die Ergebnisindikatoren sind weiterhin Teil des Monitoring.

Fokus EU-Ebene

Die **Ergebnis- und Wirkungsindikatoren** auf das für die **EU-Ebene** tatsächlich zur Programmgenehmigung und -steuerung sowie zur Rechtfertigung notwendige Maß fokussiert und sind Teil der Evaluierung.



MEN-D

Gemeinsame Indikatoren und Bewertungsfragen ...

/// ... sind für EU-weite Aussagen notwendig (Teil 5)

CMEF+

Die Indikatoren sind klar definiert, weitestgehend aggregierbar, die Interventionslogiken sind weitestgehend definiert und schlüssig.

Alle Unterlagen werden nach und nach in die wichtigsten EU-Landessprachen übersetzt.

Fokus EU-Ebene

Die Indikatoren sind klar definiert, aggregierbar, die Interventionslogiken sind definiert und schlüssig.

Alle Unterlagen sind vor Beginn der Förderperiode in allen EU-Landessprachen verfügbar.



Für eine EU-weite Aggregierbarkeit braucht es ...

/// ... gemeinsame Indikatoren und Methoden (Teil 1)

CMEF+

Die Möglichkeit, unterschiedliche Methoden anzuwenden, ist weiterhin möglich. Es wird jedoch empfohlen die Methoden aus den Arbeitspapieren des EU-Hepldesk anzuwenden.

Fokus EU-Ebene

Für die **EU-weit** definierten M&E-Anforderungen werden **Methoden bzw. ein Methodenmix verbindlich** vorgegeben (analog zu den Indikatoren und Bewertungsfragen), um überhaupt eine EU-weite Vergleich- und Aggregierbarkeit herzustellen.

Darüber hinaus gehende, d.h. zusätzliche M&E-Aktivitäten, sind weiterhin möglich.



MEN-D

Für eine EU-weite Aggregierbarkeit braucht es ...

/// ... gemeinsame Indikatoren und Methoden (Teil 2)

CMEF+

Der Kapazitätsaufbau auf EU-Ebene wird im bisherigen Sinne fortgeführt: Es werden gute Beispiele gesammelt und in Arbeitspapieren dokumentiert.

Fokus EU-Ebene

Der **Kapazitätsaufbau** wird neu unterteilt in zwei Bereiche:

1. Schulungen für EvaluatorInnen zur Anwendung der verbindlichen Methoden. Dies führt auch zu mehr Konkurrenz und zum Absenken der Markteintrittsbarrieren für neue EvaluatorInnen.

2. Austausch und Weiterentwicklung von Methoden im bisherigen Stil (Sammlung guter Beispiele).



MEN-D

Für eine EU-weite Aggregierbarkeit braucht es ...

/// ... gemeinsame Indikatoren und Methoden (Teil 3)

CMEF+

Bottom up-Ansatz, d.h. Aggregation der Daten von der Projekt- auf die Maßnahmeebene, über die Ebene der Achsen auf die Programmebene hin zu zur Ebene des Mitgliedstaats und schließlich auf die EU-Ebene bleibt erhalten.

Fokus EU-Ebene

Der **Bottom up-Ansatz** wird auf das für die EU-Ebene tatsächlich zur Programmgenehmigung, -steuerung und Rechtfertigung **notwendige Maß reduziert** (siehe Indikatoren).

Die EU-KOM vergibt **EU-weite Evaluierungsaufträge** innerhalb der Förderperiode für zentrale Themen, insb. auch unter Anwendung makro-ökonomischer Ansätze.



MEN-D

Für eine EU-weite Aggregierbarkeit braucht es ...

/// ... gemeinsame Indikatoren und Methoden (Teil 4)

CMEF+

Bottom up-Ansatz, d.h.
Aggregation der Daten von der
Projekt- auf die Maßnahmeebene,
über die Ebene der Achsen auf
die Programmebene hin zu zur
Ebene des Mitgliedstaats und
schließlich auf die EU-Ebene
bleibt erhalten.

Fokus EU-Ebene

In Mitgliedstaaten mit regionaler
Programmplanung sind
**programmübergreifende
Fallstudien** möglich.

Beispiel: So wird im Bereich
Agrarumwelt z.B. die Steuerung
über Ziele eingeführt und dies im
Rahmen von Fallstudien bewertet.



MEN-D

Zukünftige Gestaltung von M+E durch die EU

/// Methoden IV

/// Exkurs Steuerung über Ziele bei AUM

Action- (prescription-) oriented versus result- (output-) oriented measures

	action-oriented	result-oriented
Target definition	administration	administration
Choice of measures	administration	
Realisation	farmer	
Check of results	administration	
On-the-spot control	administration	administration
Farmer as	„employee“	„entrepreneur“
Measures are	clear-cut/transparent	flexible, but risky
Crucial:	correct prescriptions	correct indicator



Osterburg, 04-2010

13

Quelle: Bernhard Osterburg (2010): Evaluating Agri-Environmental Schemes in Germany – some considerations for the post 2013 period. Vortrag im Rahmen des ENCA Workshop, 22. April 2010. Brüssel.



MEN-D

Die Gewichtung zwischen EU- und EPLR-Ebene ...

/// ... wird klar definiert (Teil 1)

CMEF+

Der umfangreiche CMEF hat weiterhin zum Ziel, sowohl EU- als auch EPLR-spezifische Informationsbedarfe zu decken.

Fokus EU-Ebene

Drei Bereiche der Evaluierung:

1.) **EU-weit** durch die **Kommission**:
Syntheseberichte (wie bisher),
sowie zusätzliche EU-weite
thematische Studien insbesondere
zur Vorbereitung der neuen
Förderperiode.

2.) **EU-weit** in Verantwortung der
Programmbehörden in den
Mitgliedstaaten: Umsetzung der EU-
weit festgelegten M&E-
Anforderungen inkl. Ex Post-
Bewertung.



MEN-D

Die Gewichtung zwischen EU- und EPLR-Ebene ...

/// ... wird klar definiert (Teil 2)

CMEF+

Der umfangreiche CMEF hat weiterhin zum Ziel, sowohl EU- als auch EPLR-spezifische Informationsbedarfe zu decken.

Fokus EU-Ebene

3.) Ergänzend und zusätzlich **programmspezifisch** durch die **Programmbehörden**.

Anreiz: Zweckgebundene Mittel innerhalb der technischen Hilfe für zusätzliche programmspezifische M&E Aktivitäten.



MEN-D

Die Programmplanung ...

/// ... setzt den Rahmen für M&E (Teil 1)

CMEF+

Die Entwicklungsprogramme Ländlicher Raum (EPLR) sind weiterhin stark ausdifferenziert und definieren detailliert jede Maßnahme.

Die EPLR werden durch einen Nationalen Strategieplan koordiniert.

Fokus EU-Ebene

Der **Detaillierungsgrad** der EPLR ist reduziert auf die Ebene von Schwerpunkten bzw. Ziele/Prioritäten (in Anlehnung an Strukturfonds). Hierdurch kann das M&E-System sehr viel stärker fokussiert und zielgenauer ausgestaltet werden.

Die Strategieplanung findet auf der Ebene der EPLR statt. Doppelplanungen bei regionaler EPLR Umsetzung werden so vermieden, d.h. kein NSP bei regionaler Umsetzung.



MEN-D

Die Programmplanung ...

/// ... setzt den Rahmen für M&E (Teil 2)

CMEF+

Die Programme unterliegen weiterhin **häufigen Änderungen** sowohl durch sich ändernde EU-Rahmenbedingungen als auch durch jährliche Änderungsanträge der Verwaltungsbehörden.

Fokus EU-Ebene

Programmänderungen aufgrund veränderter EU-Vorgaben werden auf ein Mindestmaß reduziert. Änderungsanträge der Verwaltungsbehörden sind alle zwei Jahre möglich.

Dadurch dass die Programmplanung auf der Ebene von Schwerpunkten bzw. Zielen/Prioritäten erfolgt, sind Änderungen auch wesentlich seltener notwendig.



MEN-D

Zukünftige Gestaltung von M&E durch die EU

/// bisherige und nächste Schritte

- /// Diskussion im Rahmen des Frühjahrsworkshops des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval in Bremen (27./28. Mai 2010)

- /// Diskussion der Vorschläge mit BMELV und den Programmkoordinierungsreferenten der Länder (PKR) (01. Juli 2010)

- /// Informelle Diskussion der Vorschläge mit den Evaluierungsteams sowie der Evaluation Unit der GD Landwirtschaft, dem EU-Evaluation Helpdesk und der Denkwertstatt MEN-D (ab Juli 2010)



MEN-D

Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk
Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland