



Analyse der Implementationskosten, Implementationsstrukturen und Kosten-Wirksamkeitsbetrachtungen

Kontext

Seit Jahren wird der hohe bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Entwicklungsprogramme für Ländliche Räume (EPLR) kritisiert und seit der Konferenz von Salzburg 2003 die dringende Vereinfachung des Rechtsrahmens eingefordert. Tatsächlich hat sich der Verwaltungsaufwand in den letzten Förderperioden erhöht: Die derzeit bestehende dichte Regelungs- und Kontrollkaskade bindet viele Ressourcen in den Fachverwaltungen und erhöht gleichzeitig die Fehleranfälligkeit der Förderung. Zur Reduzierung möglicher Anlastungsrisiken für die nationalen Haushalte sind Fehler jedoch absolut zu vermeiden. Fehlervermeidung und planmäßiger Mittelabfluss werden zunehmend zum „Leitmotiv“ der Förderverwaltungen. Aber auch die Akzeptanz von Fördermaßnahmen sinkt durch den hohen Aufwand und den ausgeprägten Sanktionsgedanken im ELER. Das trifft besonders auf AntragstellerInnen zu, die nicht regelmäßig Anträge stellen und damit die erforderliche Expertise aufbauen können. Für innovative und ausdifferenzierte problem-/regionsspezifische Förderansätze jenseits von Standardinvestitionen und -flächenförderungen ist der ELER-Förderrahmen nur sehr bedingt geeignet. Mit diesen Maßnahmen sind aber oft besonders hohe Wirkungen verbunden.

Gerade die unterschiedlich starken Auswirkungen des Umsetzungsrahmens auf die verschiedenen ELER-Maßnahmen(typen) mit unterschiedlichen Wirkungspotenzialen bergen aus dem Blickwinkel der Effektivität das Risiko negativer Rückkopplungseffekte auf Programmstrategie, Umsetzung und Akzeptanz. Nach Aussagen der Verwaltungen geht die Schere zwischen dem, was administrativ von Verwaltungen im Rahmen der Förderung verlangt wird, was fachlich aufgrund der Herausforderungen erforderlich wäre und was Verwaltung fachlich und „mengenmäßig“ leisten kann, immer weiter auseinander (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Aufgrund der wachsenden Kritik am Umsetzungs- und Kontrollsystem des ELER rücken in Deutschland die Kosten der Förderung zunehmend in den Fokus der Betrachtung. Rechnungshöfe beschäftigen sich seit mehreren Jahren intensiver mit den Kosten der ELER-Förderung und haben deren Höhe kritisiert (LRH RP, 2002; ORH, 2012). Eine jüngst veröffentlichte Studie untersuchte das Verhältnis von Kontrollkosten zur aufgedeckten Fehlerhöhe (LRH BW, 2015). Eine Würdigung von bestimmten Maßnahmenmerkmalen bzw. ein Bezug zu den intendierten Maßnahmenwirkungen ist mit diesen Analysen allerdings nicht bzw. nur nachrangig verbunden.

Im Rahmen von Evaluierungen fehlt bislang eine systematische Berücksichtigung von Verwaltungsaufwand bzw. Implementationskosten (IK), deren Bestimmungsfaktoren und Rückwirkungen auf den Fördererfolg. Vorliegende Studien thematisieren in erster Linie die Kosten des Letztempfängers (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011; ENRD, 2011). Durch

den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmals explizit adressiert, aber methodisch nicht weiter präzisiert.

Implementationskostenanalysen im Rahmen der „Mehr-Länder-Evaluierung“

Das Fehlen von systematischen empirischen Befunden über die Höhe von IK der EPLR, deren Bestimmungsfaktoren und ihren Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Maßnahmen hat das Thünen-Institut für Ländliche Räume dazu veranlasst, im Rahmen der Evaluierung von EPLR mehrerer Bundesländer Implementations(kosten)analysen (IKA) durchzuführen. Erstmals erfolgte diese Analyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 (u. a. Fährmann und Grajewski, 2008) und erneut im Rahmen der Evaluierung der Förderperiode 2007 bis 2013 (u. a. Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015).

Die methodischen Schritte und Gewichtungen der quantitativen und qualitativen Analysen haben sich in diesem Rahmen weiterentwickelt und verschoben. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf beide bereits durchgeführten IKA. Ihr analytischer Rahmen deckte folgende Fragestellungen und Zielsetzungen ab:

- Erhebung der IK der EPLR und ihrer einzelnen Maßnahmen für ein Referenzjahr.
- Analyse von Ursachen für die IK des Programms und einzelner Maßnahmen, unterschieden nach spezifischen Maßnahmenmerkmalen, Umstellungsstrukturen und Auswirkungen von Förderbestimmungen (EU, Bund, Land).
- Analyse von Stärken und Schwächen der in den Ländern geschaffenen Implementationsstrukturen, der Personalsituation und der IT-Landschaft und Ableitung von Optimierungsmöglichkeiten.
- Identifizierung von Wechselwirkungen zwischen IK bzw. Belastungen der AntragstellerInnen und Verwaltungen und der Akzeptanz sowie Ausrichtung der Fördermaßnahmen.
- Diskussion von Umsetzungskosten vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Unter diesem Aspekt geht es auch darum herauszustellen, welche Kostenanteile auf Organisationseffekte und welche durch eine höhere Wirksamkeit der Maßnahmen (hohe Förderauflagen, effektive Steuerung, passgenaue Ausgestaltung etc.) zu erklären sind.

Der Begriff Implementation umfasst alle Aufgaben von der Konzeption, Steuerung, Bewilligung, Kontrolle und finanzieller Abwicklung auf Ebene der Maßnahmen als auch die Aufgaben der programmbezogenen Einrichtungen wie Verwaltungsbehörde, Zahlstellenleitung, Bescheinigende Stelle, IT-Referate und zuständige Behörde. Die IK sind die dabei entstehenden Kosten der öffentlichen Hand – sei es innerhalb von Landes- oder Kommunalverwaltungen oder beauftragter Stellen Dritter.

Herauszustellen ist, dass die IKA jeweils parallel in vier bis fünf Bundesländern durchgeführt und neben den landesspezifischen Auswertungen auch länderübergreifende Analysen vorgenommen wurden. Dadurch konnten die Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller und organisatorischer Rahmensetzungen auf ansonsten ähnlich ausgestalteten Maßnahmen aufgezeigt werden. Diese Möglichkeit im Rahmen der Mehrländer-Evaluierung trägt entscheidend zur Belastbarkeit der Ergebnisse und Interpretationen bei.

Daten, methodische Bausteine und beispielhafte Ergebnisdarstellungen

Die Implementationskostenanalyse umfasst mehrere Module und stützt sich sowohl auf quantitative als auch qualitative Daten und Methoden.

Quantitative Daten zur Analyse der Umsetzungseffizienz gemessen in relativen IK: Daten zu den IK wurden durch eine Vollerhebung des Umsetzungsaufwands in Vollzeitäquivalenten für einen vorab definierten konkreten Aufgabenkatalog generiert. Einbezogen wurden alle beteiligten Verwaltungseinheiten im jeweils gewählten Referenzjahr: Ministerien, Landes- und Fachverwaltungen sowie kommunale Verwaltungen und beauftragte Dritte. Die auf Selbsteinschätzung beruhenden Werte wurden gemäß der jeweiligen Besoldungs-/Vergütungsgruppe in Kosten umgerechnet. Diese beinhalten sowohl direkte als auch indirekte Personalkosten. Zusätzlich wurden die förderprogrammspezifischen IT-Kosten erfasst. Bei der Erhebung als auch bei der Ergebnisdarstellung wurden zwei Ebenen (Maßnahmen, Programm) unterschieden. Alle Kosten, die sich konkret einzelnen Fördermaßnahmen oder Teilmaßnahmen zuordnen lassen, wurden maßnahmenbezogen erfasst und dargestellt. Kosten im Zusammenhang mit übergeordneten programmbezogenen Aufgaben fallen unter den Programmoverhead. Die gewählte Differenzierung der Kostenerfassung auf Maßnahmen- bzw. Teilmaßnahmenebene wurde analog zum Differenzierungsgrad der Wirkungsbewertung vorgenommen. Vereinzelt konnten Daten der Kosten-Leistungsrechnungen (KLR) der Länder verwendet werden, zum einen direkt für die Kostendarstellung, zum anderen für die Plausibilisierung der erhobenen Vollzeitäquivalente. Eine direkte Verwendung von KLR-Daten setzt allerdings voraus, dass die EPLR-Fördermaßnahmen in der Produktstruktur der Daten abgebildet werden. Dies ist nur in einigen Systemen gegeben (z. B. bei den Landwirtschaftskammern oder Landesbetrieben).

Wesentlich für die Qualität der Daten ist die genaue und zwischen den Fördermaßnahmen innerhalb eines Programms und zwischen den Ländern vergleichbare Definition der zu berücksichtigenden Aufgaben. Daher wurde der oben genannte Aufgabenkatalog aufgrund der Erfahrungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 noch einmal deutlich genauer verfasst und vorab ausführlich getestet. Bei einer Vielzahl der Maßnahmen ist die Systemgrenze zwischen Aufgaben der Förderverwaltung und Aufgaben der Fachverwaltung fließend. Durch klare Vorgaben muss daher versucht werden, eine einheitliche Abschneidegrenze zu definieren. Das Gleiche gilt für die zu ziehende Systemgrenze zwischen dem Aufwand für die Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen der 1. Säule (Direktzahlungen) und der 2.-Säule-Maßnahmen (z. B. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund des integrierten Kontroll- und Verwaltungssystems bauen die ELER-Maßnahmen auf die Antragsverfahren, IT-Systeme, Referenzflächenpflege der 1. Säule auf. Der Aufwand, der für diese betrieben wird, ist somit anteilig auf die ELER-Flächenmaßnahmen anzurechnen. Hierfür müssen bestimmte Festlegungen getroffen werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die IK analog zum Verhältnis der über die 1.- und 2.-Säule-Maßnahmen ausgezahlten Mittel aufzuteilen.

Die auf diese Weise ermittelten IK wurden absolut betrachtet (absolute IK) und in Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln bzw. dem erreichten Output (z. B. Förderfläche in Hektar) einer Maßnahme gesetzt (relative IK). Damit die Werte der relativen IK so wenig wie möglich von Schwankungen der Auszahlungen und Vorhabenrealisierungen beeinflusst werden, wurden die IK einem Durchschnittswert aus Auszahlungs- bzw. Förderdaten aus drei Jahren gegenübergestellt (das Jahr vor und nach der IK-Erfassung). Hierdurch werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet.

Die relativen IK beschreiben den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszus zahlen. Die Höhe der (relativen) IK trifft keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen. Sie ist eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz von Maßnahmen und Förderverwaltungen.

Tabelle 1 zeigt beispielhaft die maßnahmenbezogene Ergebnisaufbereitung der IK-Erhebung für das NRW-Programm Ländlicher Raum.

Tabelle 1: Absolute und relative IK der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 nach Maßnahmengruppen und Höhe der relativen IK

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	absolute IK	öffentliche	relative IK
		in Mio. Euro	Fördermittel	in %
		2011	in Mio. Euro ¹⁾	
		[1]	Ø 2010 - 2012	[1]/[2]*100
			[2]	
ELER-Investiv				
121	AFP	1,03	19,80	5,2
321-C	Breitbandförderung	0,35	4,75	7,4
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,49 ⁶⁾	4,80	10,2
313, 321, 322	LE/Dorferneuerung	1,40 ²⁾	9,54	14,7
111	Qualifizierung	0,09	0,39	22,0
125-A	Flurbereinigung	0,54	2,16	25,2
311	Diversifizierung	0,20	0,80	25,3
413	LEADER Umsetzung	0,41	1,54	26,8
323	Naturschutzmaßnahmen	0,71	2,29	30,9
421	LEADER Kooperationsprojekte	0,05	0,09	59,2
431	LEADER laufende Kosten	0,18	0,14 ²⁾	122,8
114	Beratungsdienste	0,13	0,01	2327,4
Summe ELER-Investiv		5,59	46,3	12,1
ELER-InVeKoS				
212	Ausgleichszulage	0,23	10,28	2,3
215	Tierschutzmaßnahmen	0,54	6,13 ⁵⁾	8,8
213	Natura 2000	0,34	3,05	11,1
214	Agrarumweltmaßnahmen_gesamt	6,89 ⁷⁾	36,62 ³⁾⁴⁾	18,8
Summe ELER-InVeKoS		8,01	56,1	14,3
ELER-Forst				
123-B	Holz 2010	0,21	1,34	16,0
125-B	Forstlicher Wegebau	0,32	1,72	18,6
227	Forstliche Förderung	1,35	4,69	28,7
221	Erstaufforstung	0,21	0,39	54,9
224	Natura 2000 im Wald	0,15	0,16	94,9
Summe Forst		2,25	8,31	27,1

1) Berechnung auf der Grundlage der Finanztabellen für die Jahresberichte 2010 - 2012; inkl. HC, Mitteln für Artikel-89-Maßnahmen aus der Zuckerdiversifizierung (121) und des Kyrill-Sonderprogramms (125-B, 227).

2) Abzüglich bzw. zuzüglich der Mittel zur Förderung des RM für den Aufgabenbereich des Projektmanagements.

3) Ohne Mittel für Altverpflichtungen. 4) Im Durchschnitt der Jahre 2011/2012.

5) Auszahlung des Jahres 2012, da Mittelwertbildung nicht sinnvoll.

6) Mit Stabstelle Regionalvermarktung, ohne 0,40 Mio. 7) Inklusive Biologische Stationen.

Quelle: Fähmann, Grajewski und Reiter, 2016

Qualitative Daten und Methoden zur Bestimmung der Erklärungsgründe für die IK-Höhe:

Neben den Kostendaten wurde über leitfadengestützte Interviews mit Bewilligungsstellen, Zahlstellen, Verwaltungsbehörden etc. und Gruppendiskussionen qualitative Daten gewonnen. Die Interviews wurden transkribiert und MaxQDA gestützt einer Kriterien geleiteten Inhaltsanalyse unterzogen. Für die Kriterienbildung wurde auf theoretische Grundlagen aus den Bereichen der Verwaltungswissenschaften sowie Steuerungs- und Implementationsforschung zurückgegriffen. Im Zentrum stand die Identifizierung von Erklärungsgründen für die ermittelten Kostenstrukturen von Maßnahmen und der Gesamtprogramme. Es wurde der Frage nachgegangen, welche Ausprägungen von Maßnahmenmerkmalen und Umsetzungssystemen aufwanderhöhend bzw. aufwandssenkend wirken. Es konnte ein Set von Parametern aus den Faktorenkomplexen Rechtsrahmen, Organisationsstrukturen, Personalsituation und IT-Landschaft abgeleitet werden. In einer länderübergreifenden **Regressionsanalyse** wurde der Zusammenhang zwischen der Höhe der absoluten und relativen IK (zu erklärende Variablen) je (Teil-)Maßnahme und verschiedenen Erklärungsfaktoren aus den oben genannten Faktorenkomplexen näher untersucht. Drei verschiedene Modelle wurden geschätzt: Für alle Maßnahmen, nur für die InVeKoS-Maßnahmen und für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (umfassen Bildung/Beratung, Forst und investive Maßnahmen). Die Ergebnisse sind im Modulbericht (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015, Kapitel 7) enthalten.

Methoden zur Analyse des Zusammenhangs zwischen IK-Höhe und Wirksamkeit von Maßnahmen bzw. Berücksichtigung der IK in Kosten-Wirksamkeitsbetrachtungen

In diesem Modul der IKA stehen zwei Aspekte im Mittelpunkt. Zum einen geht es um den Zusammenhang zwischen der Höhe der Wirksamkeit und der Höhe der relativen IK von (Teil-)Maßnahmen. Zum anderen wurden Möglichkeiten aufgezeigt, die IK in die Bewertung der Fördereffizienz in Form von Kosten-Wirksamkeits-Relationen einzubeziehen. Unterschiedliche methodische Ansätze wurden in den Evaluierungen erprobt.

Ansatz in der Förderperiode 2000 bis 2006

Die Darstellung der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen der EPLR basiert auf den maßnahmebezogenen quantitativen und qualitativen Wirkungsanalysen zu Einkommens-, Beschäftigungs- und Umweltwirkungen. Da es keine Möglichkeit gab, die Wirkungen verschiedener Maßnahmen auf physische oder monetäre Einheiten zu kalibrieren, wurden die Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Bewertung für die einzelnen Indikatoren in eine siebenstufige Wirksamkeitsskala (- - -, --, -, o, +, ++, +++) eingestuft. Analog hierzu wurden die relativen IK in drei Stufen unterteilt: niedrige, mittlere und hohe IK. Das Verhältnis aus Wirksamkeitseinstufung und „IK-Kostenklasse“ konnte auf diese Weise visualisiert und diskutiert werden (u. a. Fährmann und Grajewski, 2008).

Im Rahmen der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Methode wurde mittels einer modellgestützten Regressionsanalyse nach Abschluss der Evaluierung analysiert, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit der Zuordnung einer Maßnahme zu einer höheren Wirksamkeitsstufe besteht, wenn sie einer hohen IK-Klasse angehört. Dieser Ansatz und die Ergebnisse sind genauer beschrieben in Fährmann und Grajewski, 2013.

Ansatz in der Förderperiode 2007 bis 2013

Ein Schwerpunkt dieser Studie lag auf der Integration der IK in unterschiedliche Kosten-Wirksamkeitsbetrachtungen, um die Fördereffizienz von Maßnahmen bezüglich bestimmter Ziel-

und Wirkungsausrichtungen zu bewerten. Diese Effizienzbewertungen erfolgten in erster Linie auf Ebene der den Wirkungsindikatoren zugeordneten Vertiefungsthemen der begleitenden Evaluierung (Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz etc.).

Tabelle 2 stellt beispielhaft für das Ziel Biodiversität die Wirkungen und Kosten von (Teil-) Maßnahmen sowie deren Verhältnis dar. Für den Bereich der Biodiversität wurden die unterschiedlichen Wirkungsintensitäten anhand einer 5-stufigen Skala abgebildet.

Tabelle 2: Wirkungsstärke und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität, NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Code	Maßnahmenbezeichnung	Biodiversitätsziel	Wirkung		IK bzw. Gesamtkosten		
			Wirkungsdauer	Wirkungsstärke	relative IK in % ¹⁾	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro ²⁾
125-A	Flurbereinigung	(ja)	--->	+	25	k. A.	k. A.
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung	ja	----	+	11	10	98
214	Agrarumweltmaßnahmen						
	Ökologischer Landbau	(ja)*	----	+	4	9	206
	Extensive Dauergrünlandnutzung	ja	----	+	6	7	108
	Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	ja	----	+	11	7	69
	Anlage von Blühstreifen	ja	----	++	13	124	1.078
	Anlage von Uferrandstreifen	(ja)*	----	++	12	89	855
	Vertragsnaturschutz	ja	----	++	45	176	565 ⁵⁾
	Forstliche Maßnahmen						
224	Natura 2000 Wald	ja	----	++	95	43	88
227	Teilmaßnahme: Waldumbau, Waldrand	ja	--->	++	27	1.150 ³⁾	4.650
227	Teilmaßnahme: Naturschutz im Wald	ja	--->	++	92	828	828
323	Ländliches Erbe	ja	--->	++	20	1.415 ⁴⁾	8.400

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Biodiversitätsziel: ja = Hauptziel, (ja) = Nebenziel, (ja)* = integrierte Ziele der Agrarumweltmaßnahmen

1) Bezogen auf die Fördermittel im Ø der Jahre 2010 - 2012. 2) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und IK.

3) Inklusive Förderflächen aus dem Kyrrillsonderprogramm. 4) Bezogen auf die ca. 500 ha Biotoppflegemaßnahmen/a.

5) Die Werte beziehen sich auf den Durchschnitt aller Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die Spannweite zwischen ackerbezogenen und grünlandbezogenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist sehr groß und reicht von etwa 510 Euro/ha für Grünland bis über 1.600 Euro/ha für ackerbezogene Maßnahmen.

Quelle: Moser et al., 2016

Tabelle 2 verdeutlicht die weite Spanne von Maßnahmen mit der Zielausrichtung Biodiversität in Bezug auf deren relative IK, IK pro ha, Gesamtkosten sowie Wirkungsintensität. Deutlich werden die vergleichsweise hohen Kosten der hoch wirksamen Maßnahmen (++) sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien) pro ha. Insgesamt liegen die IK/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen.

Für wasserschutzbezogene Fragestellungen konnten die IK auch in quantitativen Kosten-Wirkungsrelationen einfließen. So wurde für die Reduktion der N-Bilanzsalden für die einzelnen Teilmaßnahmen der AUM eine Fördereffizienzberechnung durchgeführt (Reiter et al., 2017). Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms N-Bilanzüberschuss unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK (Gesamtkosten).

Tabelle 3: Wirkungs-, Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Agrarumweltmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘

AUM-Teilmaßnahmen	Wirkung /ha		Ranking nach	
	[kg N/ha]	Wirkungsintensität [kg N/ha]	Umsetzungs-effizienz [€ IK/ha]	Fördereffizienz [€/kg N]
Ökolandbau (ÖKW)	60	1	2	3,34
Extensive Grünlandnutzung (EXG)	30	4	1	4,25
Zwischenfrüchte (ZWF)	20	5	3	5,21
Uferrandstreifen (UFE)*	60	1	5	13,3
Blühstreifen (BLÜ)*	60	1	4	17,85
Erosionsschutz im Ackerbau (MDM + Streifen) (ERO)*	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vertragsnaturschutz (VNS)*	23	6	6	22,73

n.b.: nicht berechenbar

* Teilmaßnahmen UFE, BLÜ, ERO und VNS zielen nicht auf Minderung von N-Bilanzen ab.

Quelle: Moser et al. nach Reiter et al., 2017

Tabelle 3 verdeutlicht die divergierenden Ergebnisse in Abhängigkeit davon, ob für die Bewertung einer Maßnahme ihre Wirkungsintensität, Umsetzungseffizienz oder Fördereffizienz (Gesamtkosten pro Wirkungseinheit) zu Grunde gelegt wird.

Erkenntnisse und Erfahrungen

Die bisherigen Untersuchungen zeigen, in Übereinstimmung mit den Analysen der Rechnungshöfe, dass die IK der Förderprogramme relevante Größenordnungen erreichen. Die Varianz zwischen den Ländern und unterschiedlichen Fördermaßnahmen ist sehr groß. Erklärungsgründe liegen in den ELER-Durchführungsbedingungen sowie Maßnahmen- und Programmcharakteristika. Daher sind die entstehenden IK ein Bewertungskriterium, das der Einordnung in einen größeren analytischen Kontext bedarf, um daraus Schlüsse für die Politikgestaltung ziehen zu können.

Die Schlussfolgerungen hängen von den Kostenursachen ab. So lässt sich ein Teil der maßnahmenbezogenen IK als „Investition“ in eine höhere Wirksamkeit der Förderung und einen damit insgesamt effektiven Mitteleinsatz werten. Für das Erreichen förderpolitischer Ziele sind ambitionierte Maßnahmen notwendig, die einer aktivierenden Verwaltung bedürfen und oftmals mit einem hohen Beratungs-, Betreuungs- und Kontrollaufwand verbunden sind. Hohe Umsetzungskosten, die der Zielerreichung dienen, sind anders zu beurteilen, als hohe Umsetzungskosten, die in erster Linie auf strukturelle Ineffizienzen im Rechtsrahmen sowie dysfunktionale Organisations- und IT-Lösungen zurückzuführen sind.

Hierzu konnten aus den IKA eine Reihe an Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowohl für die EU-KOM als auch für die Länder abgeleitet werden. Mit den Ergebnissen haben sich die Verwaltungen, insbesondere die Steuerungsebene der Programme, intensiv auseinandergesetzt.

Die Erhebung und Verbreitung von IK in der Evaluierung ist aber auch mit Risiken verbunden. Diese liegen in der Gefahr der Instrumentalisierung der Ergebnisse für rein verwaltungsökonomische Schlussfolgerungen. Diese könnten einen Ausstieg aus Fördermaßnahmen mit einem zu hohen IK-

Anteil ohne Berücksichtigung der Wirksamkeit und Förderzielerreichung bewirken. Damit würden Standardmaßnahmen und einfache Maßnahmenausgestaltung durch Evaluierung scheinbar legitimiert. Mit diesen „Verselbständigungstendenzen“ von Zahlen muss entsprechend sensibel umgegangen werden.

Die IKA werden verwaltungsseitig überwiegend als nutzbringend gewertet, auch wenn die Datenerhebung einen relativ großen Aufwand verursacht. Die Machbarkeit und eine insgesamt verhältnismäßige Aufwand-Nutzen-Relation des methodischen Ansatzes der IKA ist insbesondere durch den Mehrländeransatz gegeben. Nur die breite Datenbasis der Mehrländerevaluierung ermöglichte es, modellgestützte Analyseverfahren und vergleichende Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Förderstrategien und Umsetzungsorganisationen auf die Kosten und die Wirksamkeit der Förderung anzuwenden. Bei Evaluierungen einzelner Förderprogramme sollte der Schwerpunkt ggf. auf die qualitative Analyse zur Implementation und zur Angemessenheit des Durchführungsrahmens gelegt werden

Vorgesehene Untersuchungen

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 ist ein Update der vorhergehenden Studien vorgesehen. Quantitative Daten werden für das Jahr 2017 Anfang 2018 erhoben werden. Im Rahmen der interviewbasierten Erhebung qualitativer Daten ist geplant, sowohl neue Akteure einzubeziehen als auch mit den InterviewpartnerInnen der Jahre 2013/2014 wiederholende Interviews zu führen. Das eröffnet die Möglichkeit, förderperiodenübergreifende Analysen durchzuführen. Die Ergebnisse werden in den erweiterten Durchführungsbericht 2019 einfließen. Die Veröffentlichung der vollständigen Studien ist für Ende 2019 vorgesehen. Damit sollen die Ergebnisse noch parallel zur anstehenden Neuprogrammierung 2021ff zur Verfügung gestellt werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik 10_Langfassung

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

Literatur

- Deloitte, Caggemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. 173 S., Brüssel.
- ENRD, European Evaluation Network for Rural Development (2011): Thematic Working Group 4 Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg: http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf.
- LRH RP, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html.
- ORH, Bayerischer Oberster Rechnungshof (2012): Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds. Internetseite Bayerischer Oberster Rechnungshof: <http://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/aktuell/jahresbericht-2011/wirtschaftlichkeit/647-tnr-12-verwaltungs-und-kontrollsysteme-bei-den-eu-agrar-und-strukturfonds110.html>. Zitiert am 2.9.2014.

Folgende Literatur ist unter www.eler-evaluierung.de zu finden

- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-236.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? European Review of Agricultural Economics 40, H. 4, S. 541-572. <http://erae.oxfordjournals.org/content/40/4/541.full.pdf+html>
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR. Modulbericht 10.2_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und 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 10.2_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.
- Moser, A, Grajewski, G., Bergschmidt, A., Bormann, K., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fährmann, B., Fengler, B., Forstner, B., Horlitz, T., Peter, H., Pollermann, K., Pufahl, A., Raue, P., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M., Techen, A.-K., Tietz, A. und Bathke, M. (2016): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Liebersbach, H., Schmelmer, K. und Techen, A.-K. (2017): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig: Thünen-Institut.