Auswertung der jährlichen Durchführungsberichte 2016 hinsichtlich Monitoring und Evaluierung

Stand 29.09.2016, abgestimmt mit BMEL

1 Hintergrund

Ab dem 30. Juni 2016 bis einschließlich 2024 sind von den ELER-Verwaltungsbehörden bei der Europäischen Kommission (KOM) jährlich Durchführungsberichte (AIR) vorzulegen. Inhaltlich umfassen die Berichte die zentralen Aussagen zur Durchführung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2014 - 2020 (EPLR) im vorhergehenden Kalenderjahr. Dabei stehen die Beurteilung der Wirksamkeit, der Effizienz und der Auswirkungen der Programme im Fokus der Betrachtung. Die zum 30.06.2016 vorzulegenden Berichte beziehen sich auf die Kalenderjahre 2014 und 2015 (vgl. Verordnung (EU) 1305/2013, Art. 75).

Eine Aufgabe des Monitoring- und Evaluierungsnetzwerks Deutschland (MEN-D) ist es, die AIR hinsichtlich der Monitoring und Evaluierung (M+E) relevanten Aussagen EPLR-übergreifend auszuwerten. Die folgende Auswertung bezieht sich auf M+E relevante Aussagen der zum 30.6.2016 eingereichten AIR der dreizehn deutschen EPLR (vgl. AIR 2016 Kapitel 2 und 3a, siehe Anhang I).

Für alle EPLR wurde bis auf zwei Ausnahmen (Sachsen, Sachsen-Anhalt, in denen die Vergabe im Berichtszeitraum noch nicht erfolgt ist), die laufende Bewertung an externe Dienstleister vergeben.

Die EPLR von Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein werden durch das Thünen-Institut begleitet (5-Länder-Evaluierung). Der inhaltliche Aufbau der AIR folgt aus diesem Grund dem gleichen Muster. Mecklenburg-Vorpommern ist in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht mehr Teil der Mehrländer-Evaluierung, sondern hat einen eigenen Dienstleister beauftragt.

In fast allen Berichten werden in erster Linie umfangreichere Angaben zu den durchgeführten ex-Ante-Bewertungen und den geplanten Bewertungsaktivitäten (z.B. Bewertungspläne/Erarbeitung Feinkonzepte) beschrieben.

2 Auswertung AIR 2016

2.1 Änderungen des Bewertungsplans

In keinem EPLR wurden im Berichtszeitraum Änderungen im Bewertungsplan vorgenommen.

2.2 Abweichungen von EU-Vorgaben

In keinem Bericht werden Abweichungen von EU-Vorgaben beschrieben.

2.3 Bereitstellung und Verwaltung von Daten

Datenbereitstellung

Alle Länder geben an, dass sie über leistungsfähige Datenbanksysteme verfügen und damit dafür Sorge getragen haben, dass die Datenerhebung, -speicherung und -übertragung für die Begleitung und Bewertung des Programms gesichert ist. In fast allen Berichten wird angegeben, wer für die Datenbereitstellung verantwortlich ist, welche Datenquellen genutzt werden und welche zusätzlichen Datenerfordernisse bestehen bzw. wie die erforderlichen Daten erhoben werden sollen. In diesem Kontext wird hervorgehoben, dass die Daten aus dem Monitoring-System vorrangig der Füllung der Monitoring-Tabellen A bis F und damit der Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts dienen. Die Daten bilden eine Ausgangsbasis für die Evaluierung, reichen aber bei weitem nicht aus, um die Bewertungsfragen zu beantworten. Teilweise wurden Aktualisierungen und notwendige Modifikationen der IT-Systeme vorgenommen.

Probleme

Im Zusammenhang mit der Datenverwendung werden vereinzelt Probleme skizziert:

- Die EU-Berichtstabellen wurden für das Berichtsjahr 2015 manuell erstellt. Eine vollständige Automatisierung der Erstellung der Berichtstabellen konnte im Jahr 2015 auf Grund der noch vorliegenden technischen Schwierigkeiten nicht umgesetzt werden.
- Aufbau und Inhalt der Monitoring-Tabellen sind seitens der Kommission zum Jahresende 2015 nicht final geklärt, ebenso deren Implementierung in das Kommunikationssystem SFC2014. Eine abschließende Programmierung aller hierfür notwendigen Daten ist demnach erst in 2016 möglich.

Qualitätssicherung

Teilweise wird beschrieben, dass zur Qualitätssicherung und zum Kapazitätsaufbau der Bewertung die Evaluatoren-Teams dazu verpflichtet wurden, relevante Weiterbildungsangebote wahrzunehmen und sich aktiv und in angemessenem Umfang an entsprechenden Veranstaltungen und an den Netzwerkaktivitäten zu beteiligen.

Zusätzlich wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass Regelungen zu Datenaustausch, -sicherheit und -schutz vereinbart wurden.

2.4 Durchgeführte Bewertungstätigkeiten

Der für den AIR 2016 relevante Berichtszeitraum bezieht sich auf die Jahre 2014/2015 und war vor allem vom Start der Förderperiode 2014-2020 (inkl. Genehmigung der EPLR) geprägt. Das heißt es

wurden zunächst alle **technischen und organisatorischen Vorkehrungen zur Umsetzung der EPLR** getroffen. Dies umfasst insbesondere die folgenden Aktivitäten:

- Ausschreibung und Beauftragung externer Dienstleister
- Schaffung der Strukturen zur Begleitung und Bewertung. Darunter fallen in allen Ländern die Einrichtung der Begleitausschüsse und erste Sitzungen derselben. Darüber hinaus werden die folgenden Besonderheiten erwähnt:
    - Die Verwaltungsbehörden der an der 5-Länder-Evaluierung beteiligten Länder bilden einen Lenkungsausschuss. Ihm obliegt die Aufgabe, ein möglichst einheitliches Vorgehen bei der Begleitung und Bewertung untereinander und mit den Evaluatoren abzustimmen.
    - Evaluierungsbeirat in Brandenburg/Berlin für verwaltungsrationelle Abstimmungs- und Beratungspraxis.
    - Gemeinsamer Begleitausschuss EFRE, ESF und ELER in Brandenburg/Berlin zur „Sicherstellung und Überwachung der ordnungsgemäßen und effektiven Durchführung der jeweiligen Programme der EU-Fonds, ressort- und fondsübergreifend sowie unter Einbeziehung der Partner.
    - Auch in Sachsen-Anhalt ist „als Neuerung in der Förderperiode 2014-2020 der fondsübergreifende Ansatz zur Umsetzung der ESI-Fonds-Programme genutzt worden, um einen gemeinsamen regionalen Begleitausschuss für den ELER, EFRE und ESF einzurichten.
- Klärung von Zuständigkeiten/gemeinsames Verständnis der Bewertungsaufgaben
- Kapazitätsaufbau (Schulungen/Informationsveranstaltungen)
- Vorbereitung/Erstellung Feinkonzepte

Ausgehend von den Ergebnissen der ex Ante Bewertungen und den darin enthaltenden Interventionslogiken / Prioritätensetzungen der Programme, wurden darüber hinaus die notwendigen **inhaltlichen Vorarbeiten** geleistet. Darunter fallen vor allem:

- Spezifizierung der für das jeweilige EPLR relevanten und durch das EU-Begleitungs- und Bewertungssystem vorgegebenen Bewertungsthemen und Bewertungsfragen
- Überprüfung der Bewertungskriterien und -indikatoren
- Identifikation der Datenerfordernisse und zusätzlich benötigter Informationen
- Benennung möglicher Erhebungs- und Bewertungsmethoden
- Veröffentlichung erster Aufrufe zur Antragstellung
- Diskussion zu Querschnittszielen und Sekundärwirkungen, Datenabfrage zu den vorhabenbezogenen Auswahlkriterien und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
- der Beschluss erneut eine Implementationskostenanalyse durchzuführen

2.5 Abgeschlossene Bewertungstätigkeiten

Bewertungsergebnisse werden im Jahr 2017 erwartet.

Da noch keine Bewertungsergebnisse vorliegen bzw. nur vorbereitende Bewertungsaktivitäten durchgeführt wurden, werden auch keine Folgemaßnahmen (vgl. AIR Kap. 2g) beschrieben.

2.6 Kontrollsystem

Aussagen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem finden sich in den Berichten nur vereinzelt und dann zumeist mit dem Hinweis, dass es im Berichtszeitraum noch keine Kontrollen mit ELER-Bezug durch die einschlägigen Prüforgane gegeben hat ; bzw. sich das System der Förderphase 2007-2013 bewährt hat und mit den erforderlichen Anpassungen in die Förderphase 2014-2020 übernommen wurde .

In einem wird darauf hingewiesen, dass „alle (Teil)-Maßnahmen von der Zahlstelle und der Verwaltungsbehörde auf ihre Kontrollierbarkeit nach Artikel 62 der ELER-Verordnung überprüft wurden“. In einem anderen Bereich wird angemerkt, dass „die im Jahr 2014 begonnene Kontrolle des Thüringer Rechnungshofes zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen des ELER mit Erweiterung um den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) nach wie vor offen ist“.

2.7 Kommunikationstätigkeiten

Die Beschreibung der Kommunikationstätigkeiten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Bewertungsergebnissen (vgl. AIR Kap. 2f) sich zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls schwerpunktmäßig auf vorbereitende/zukünftige Aktivitäten und umfasst

- die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Schulungen zu geplanten Bewertungsaktivitäten (etwa Vorstellung Bewertungsplan/Eckpunkte Feinkonzept, Workshops mit VB, Evaluatoren-Team und Fachreferaten zu Neuerungen im Bereich Evaluierungen und anschließender Besprechung der fachspezifischen Erfordernisse in Kleingruppen) und
- die Aufbereitung von Informationsmaterial z.B. für potenzielle Antragsteller (u.a. maßnahmenspezifische Projektauswahlkriterien, Fördervorgaben etc. über Leitfäden, Internetportal).

3 Zusammenfassung

Mit Blick auf den zeitlich sehr verspäteten Start der Umsetzung der Programme fallen die AIR 2016 erwartungsgemäß schlank aus. Die Berichte beziehen sich vor allem auf die Darstellung der vorbereitenden Bewertungsaktivitäten (insbesondere Schaffung der Strukturen zur Begleitung und Bewertung, Erstellung des Feinkonzepts zum Bewertungsplan) und auf die Ergebnisse der ex-Ante-Bewertung.

Neben dem übergeordneten Problem des späten Starts (schleppende Bereitstellung erforderlicher Informationen durch die KOM und Notifizierung der Programme) der Förderperiode werden mit einer Ausnahme keine spezifischen Probleme benannt, die konkrete Abhilfemaßnahmen erforderlich gemacht hätten.

Anhang 1

Inhalte Kapitel 2 und 3, AIR 2016

2. Stand der Umsetzung des Bewertungsplans

2.a) Beschreibung etwaiger im Jahresverlauf vorgenommener Änderungen des Bewertungsplans im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, mit Begründung

2.b) Beschreibung der im Jahresverlauf durchgeführten Bewertungstätigkeiten

2.c) Beschreibung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Verwaltung von Daten

2.d) Liste abgeschlossener Bewertungen, mit Angabe der Website, auf der sie veröffentlicht wurden

2.e) Zusammenfassung abgeschlossener Bewertungen, mit Schwerpunkt Bewertungsergebnisse

2.f) Beschreibung der Kommunikationstätigkeiten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Bewertungsergebnissen

2.g) Beschreibung der Folgemaßnahmen zu Bewertungsergebnissen

3. Probleme, die die Programmleistung betreffen, und Abhilfemaßnahmen

3.a) Beschreibung der Schritte, die zur Gewährleistung der Qualität und der Wirksamkeit der Programmdurchführung unternommen wurden