

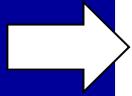
Evaluierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse des deutschen EMFAF- Programmes (September 2024 bis April 2025)

**Präsentation beim Frühjahrsworkshop des AK-Strukturpolitik
der DeGEval**

26./27. Juni 2025

Andreas Resch, M&E factory, Constanze Tröltzsch, COFAD

Im Auftrag BM für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)



Ziel des Auftrages: Die Evaluierung soll einen Erkenntnisgewinn für die Nachsteuerung in der aktuellen Förderperiode und für die Planung des neuen Programms bringen

- ▶ Reduktion des Verwaltungsaufwandes
- ▶ Nutzung von Digitalisierungspotenzialen
- ▶ Verbesserung der Programmumsetzung

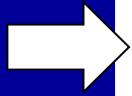
⇒ Aus Sicht der Evaluierung ist eine **mehrdimensionale** Betrachtung des administrativen **Aufwandes & Förderziel & erzielte Wirkungen** notwendig

Die Prozessevaluierung kombiniert Außen- und Innenperspektive



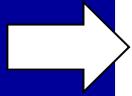
Quelle: Evaluationsteam





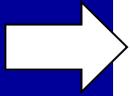
Von den fünf in der DachVO (EU) 2021/1060, Art. 44, genannten Evaluierungskriterien werden in der Prozessevaluierung die zwei Kriterien Effektivität und Effizienz adressiert

	Abwicklungsmodell	Aufwand für die Programmadministration	Verausgabe öffentliche Fördermittel	Effektivität/ Wirksamkeit der Fördermaßnahmen
Berücksichtigt:				
Effektivität	X			
Verwaltungseffizienz / Vereinfachung	X			
Umsetzungseffizienz		X	X	
Fördereffizienz		X		X
Nicht berücksichtigt (Ex-Post):				
Kosten-Wirksamkeit		X		X

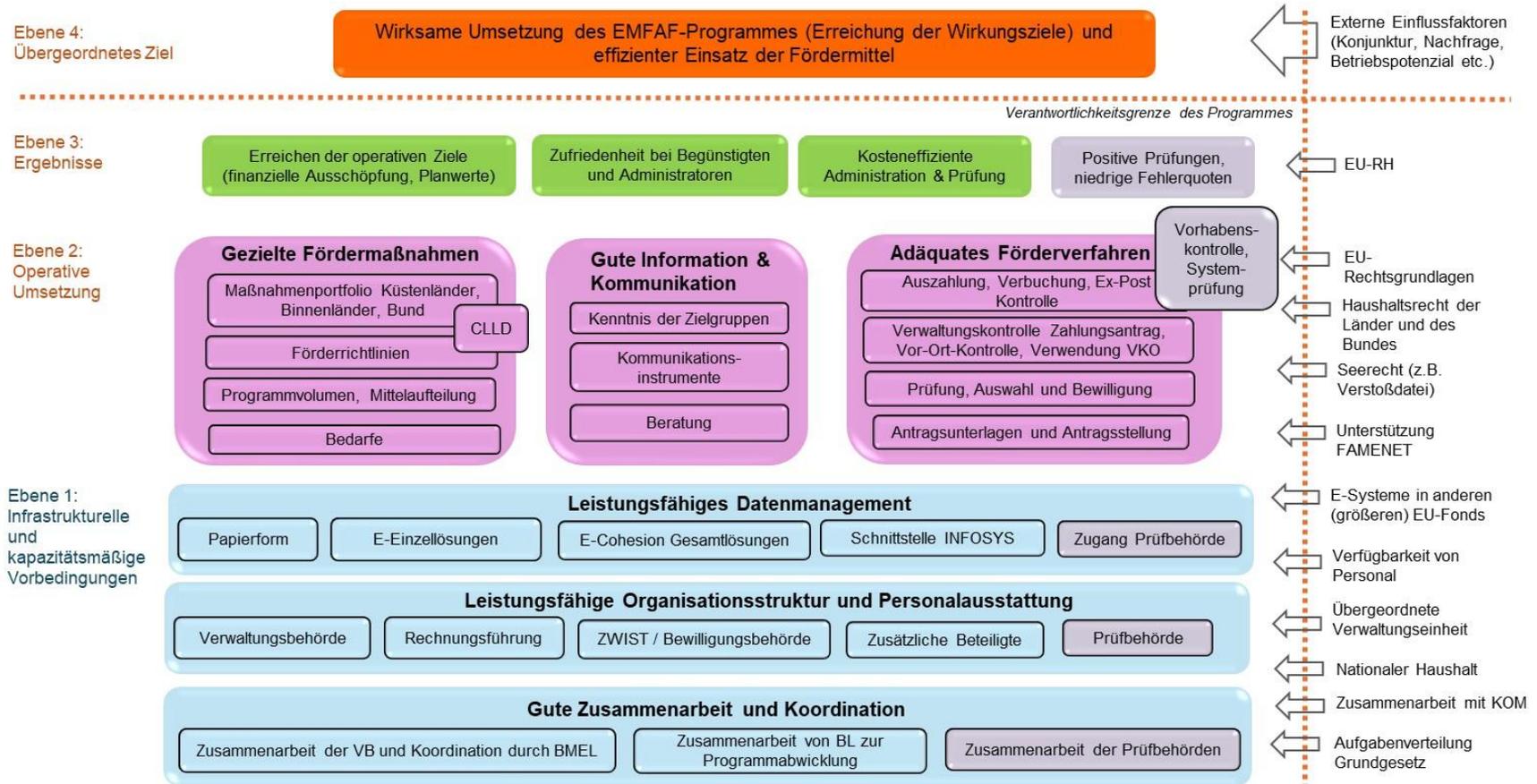


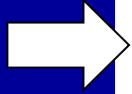
Die Eckpunkte der Methodik und vor allem die verfügbaren Informationsquellen wurden mit einem begleitenden Lenkungsausschuss abgestimmt

- ▶ Erstellung **Wirkungsmodell** (siehe nächste Folie)
- ▶ **Operationalisierung** der Erfolgsbedingungen und Einflussfaktoren in einem Bewertungsrahmen
- ▶ Interviews, Erhebungen und Workshops mit der **Verwaltung**. Keine Befragung der Zielgruppe und der Begünstigten
- ▶ Keine Voll- und Teilkostenrechnung der Implementationskosten



Für eine verwaltungseffiziente und wirksame Programmumsetzung müssen viele interne und externe Erfolgsbedingungen zusammenwirken

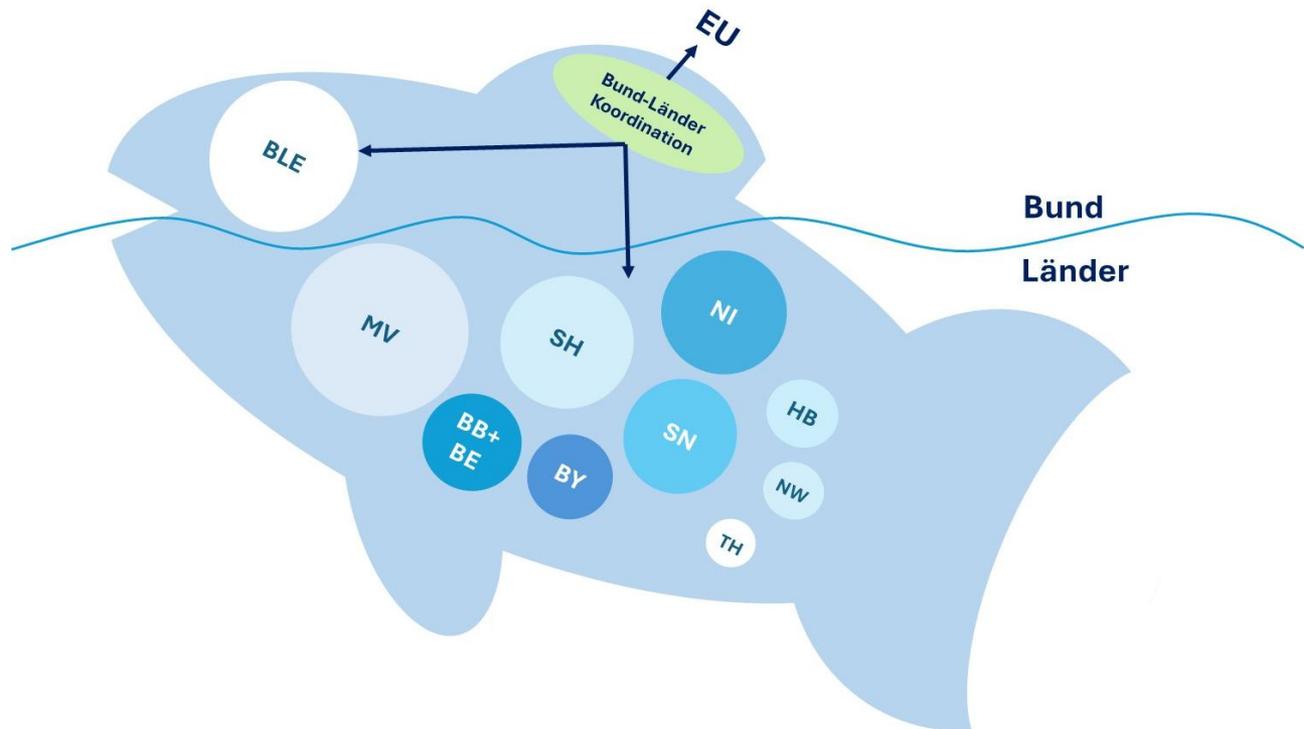




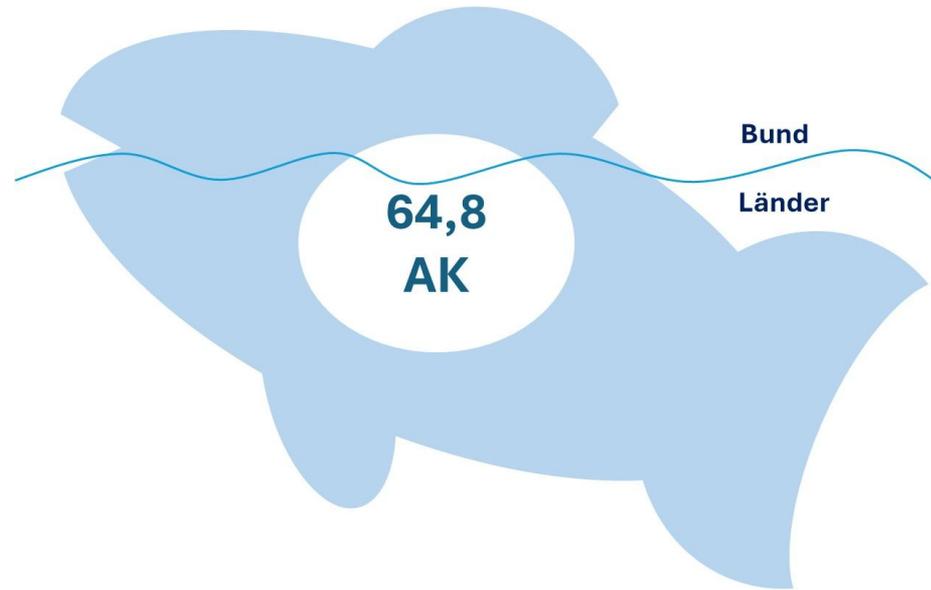
Im Zuge der Evaluierung wurden vier große Arbeitspakete im engen Austausch mit BMEL und Programmbehörden umgesetzt

- ▶ Erfassung der **Abwicklungsstrukturen** des EMFAF-Programmes und Vergleich mit anderen Modellen
- ▶ **Stärken/Schwächen-Analyse** der Erfolgsbedingungen für eine verwaltungseffiziente und wirksame Umsetzung des Programmes
- ▶ **Vertiefte Bewertung der „Maßnahmenarten“**
Verhältnis von administrativem Aufwand der Fördermaßnahmen und der Wirksamkeit
- ▶ **Zusammenfassende Bewertung und Ableitung von Empfehlungen** für eine (schrittweise) Optimierung der Umsetzungsstrukturen und -prozesse

Der EMFAF (303 Mio.) wird mit einem Bund-Länder-Modell umgesetzt, in dem die 10 Länder autonom agieren, die BLE, als VB des Bundes, Maßnahmen umsetzt, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen und eine Koordinierungsstelle beim Bund die Umsetzung koordiniert

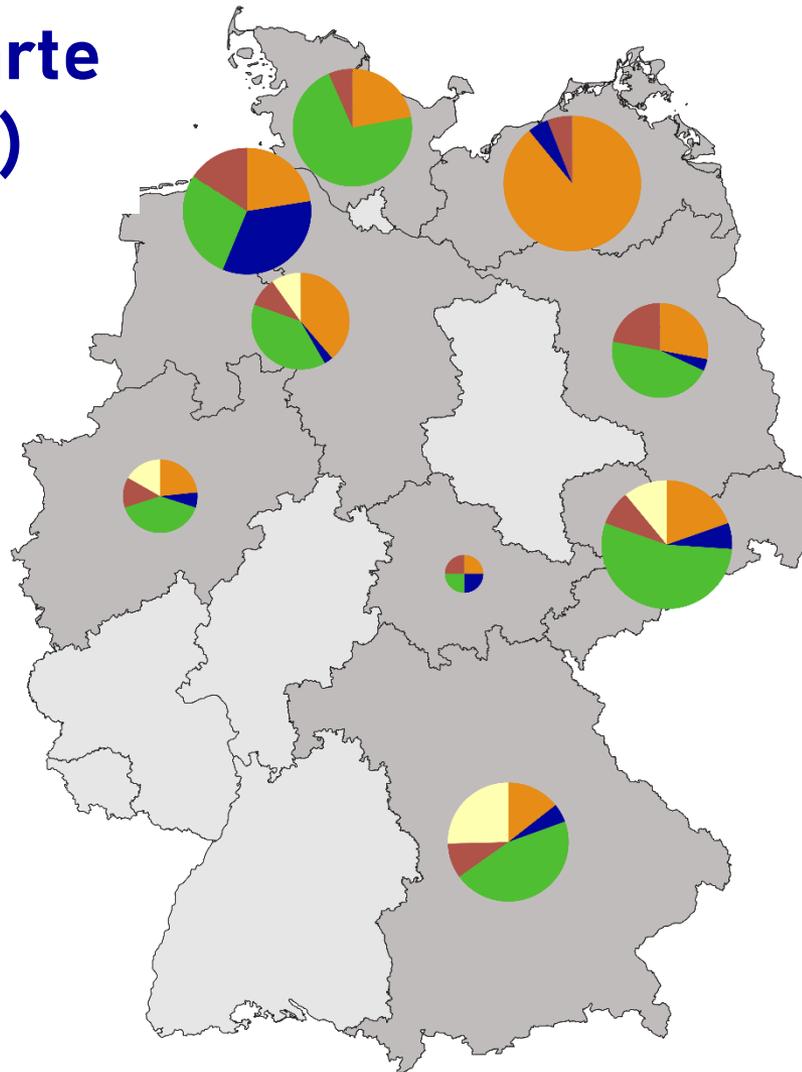
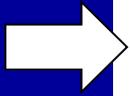


Eckdaten des Bund-Länder- Modells



- ▶ An der Abwicklung des EMFAF-Programmes sind auf **Bundes- und Landesebene 64,8 AK** in VZÄ (VB, BS, PB, ZS, Koordination) beteiligt
- ▶ Nichtberücksichtigt sind: CLLD-Management, BGA, DG MARE
- ▶ Durch die TH (12 Mio.) können **theoretisch ca. 33% der geschätzten Personalkosten** für die gesamte Programmperiode finanziert werden

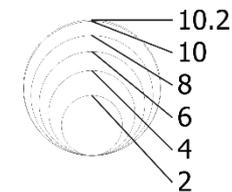
Struktur- landkarte (10 BL)



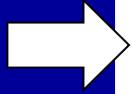
Struktur der EMFAF-Verwaltung

- Beteiligte Bundesländer
- Verwaltungsbehörde
- Rechnungslegende Stelle
- Zwischengeschaltete Stelle/Bewilligung
- Prüfbehörde
- Zusätzliche Beteiligte

Diagrammgröße entspricht Anzahl an VZÄ



Unterschiede durch
zweistufigen oder
dreistufigen
Verwaltungsaufbau



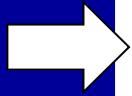
Vorgeleistete Arbeiten von Fährmann, Grajewski et al zu Implementationskosten* lassen unschwer erkennen.....

- ▶ Das EMFAF-Programm (geringes Programmvolumen, viele kleinteilige Fördermaßnahmen, dezentrale Umsetzung mit hohem Koordinierungsaufwand, heterogene IT-Systeme) gehört zur **potenziellen Risikogruppe** von EU-Programmen mit geringer Umsetzungseffizienz
- ▶ Ist dieses Risiko nicht nur potenziell, sondern auch faktisch gegeben?

* Quellenhinweis:

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter (2014); NRW Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen

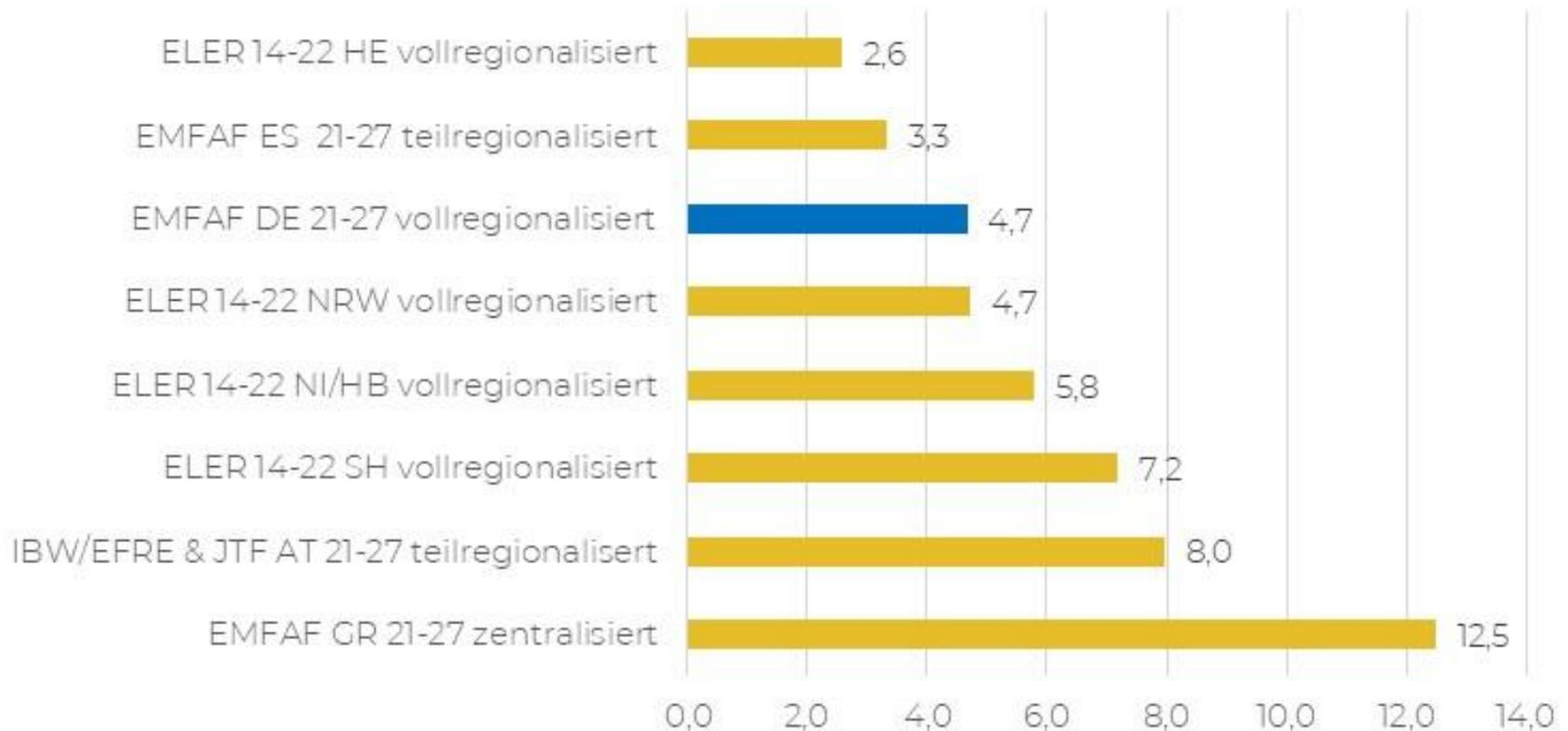
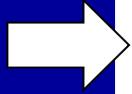
Regina Grajewski, Stefan Becker (2024); Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren

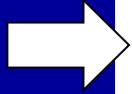


Vergleich mit anderen Abwicklungsmodellen: Es können grundsätzlich drei Abwicklungsmodelle für die geteilte EU- Fondsverwaltung unterschieden werden:

- ▶ **Zentralisierte** Abwicklung: Beispiel EMFAF Griechenland
- ▶ **Teilregionalisierte** Abwicklung: Beispiele IBW/EFRE & JTF 21-27 in Österreich oder EMFAF Spanien
- ▶ **Vollregionalisierte** Abwicklung: EMFAF DE 21-27, ELER 14-22 / GSP 23-27 in deutschen Bundesländern

Wie viele Mio. EUR können mit 1 AK in VZÄ abgewickelt werden können? Rein quantitative Fragestellung ohne Berücksichtigung der Qualität der Abwicklung

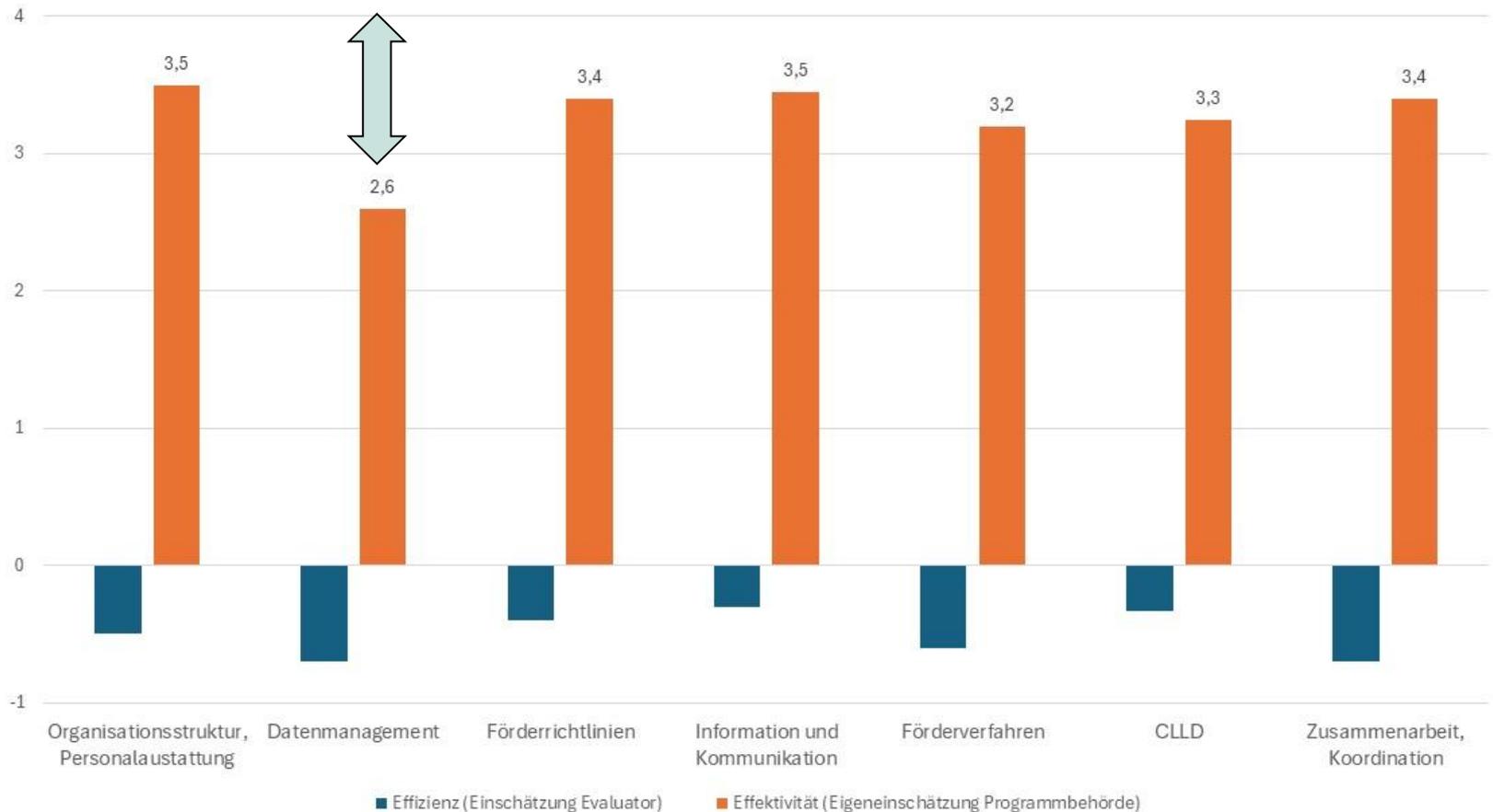




Die Detailbewertung der Umsetzungsstrukturen und – prozesse des EMFAF in DE umfasste vielfältige Aspekte

- ▶ Organisationsstruktur und Personalausstattung
- ▶ Datenmanagement
- ▶ Förderrichtlinien
- ▶ Information und Kommunikation
- ▶ Förderverfahren
- ▶ CLLD
- ▶ Koordination und Zusammenarbeit
- ▶ Prüfbehörden
- ▶ Aufwand und Wirksamkeit der Maßnahmenarten
- ▶ Rahmenbedingungen der Programmumsetzung

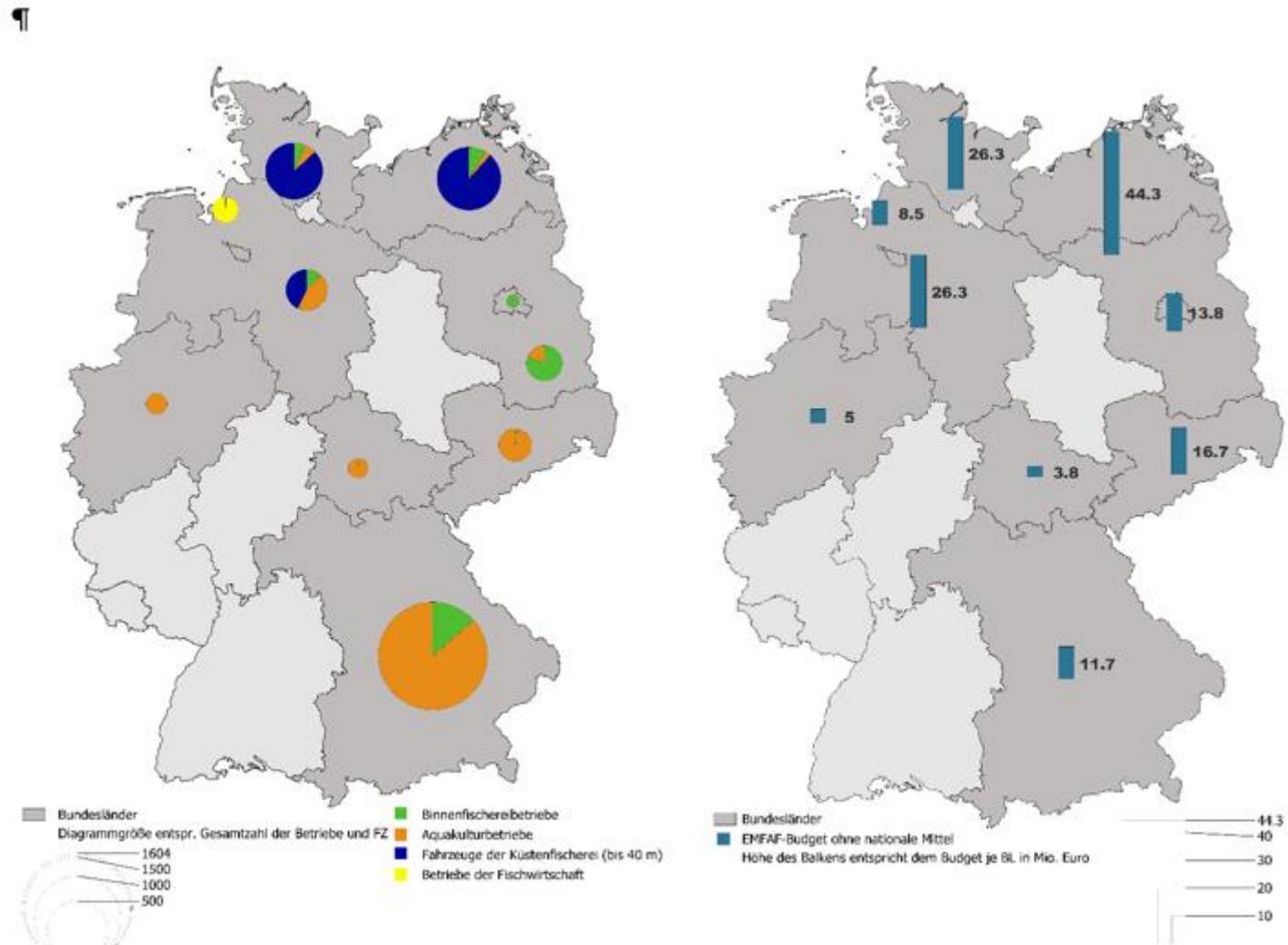
Ergebnis: Struktur und Prozesse sind bei allen Aspekten leistungsfähig (Abstriche beim Datenmanagement). Bei der Effizienz gibt es noch Potenzial (abhängig von externen & internen Bedingungen)

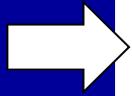


Die historisch gewachsene Verteilung der Programmmittel sollte im Lichte der veränderten Bedarfe reflektiert werden



Abbildung 9: Größe der Zielgruppe (links) im Vergleich zu den EMFAF-Budgets der Bundesländer (rechts)



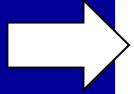


Es gibt ein großes Potenzial für die Vereinfachung und Standardisierung von Antragsformularen am Beispiel: Investitionen in Aquakultur

Tabelle 6: Umfang der Antragsformulare für Investitionen in Aquakultur

BL	Anzahl Datenfelder	Anzahl Anlagen	Verfügbarkeit
NI	35	14	
SH	45	7	Zugang online
SN	49	11	Zugang online
BE- & BB	56	8	Zugang online mit BetriebsNr.
NW	74	9	
BY	78	10	Zugang online mit BetriebsNr.
HB*	86	10	Förderprogramm in Vorbereitung
MV	118	13	Förderprogramm in Vorbereitung
TH	121	10	

Quelle: Evaluationsteam; * in HB nur Verarbeitung und Vermarktung, keine Aquakultur



Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit für EMFAF-Maßnahmenarten

- ▶ Bewertung von Aufwand und Wirksamkeit für 29 von insgesamt 35 „Maßnahmenarten“
- ▶ Erfassung mit Hilfe eines EXCEL-basierten Formblattes durch die Verwaltung selbst (in getrennten Arbeitsschritten)

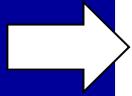


Erfassung des administrativen Aufwandes aus Sicht der Verwaltung für Maßnahmenarten (semi-quantitativ)

- ▶ Inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen
- ▶ Aufwand für Koordination und Austauschprozesse
- ▶ Finanztechnische Steuerung
- ▶ EDV
- ▶ Information, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit
- ▶ Auswahl von Projekten
- ▶ Bewilligung von Projekten
- ▶ Verwaltungsprüfungen inklusive Vor-Ort-Kontrollen
- ▶ Rückforderungen, Sanktionen
- ▶ Monitoring und Evaluierung, inklusive Berichtswesen

Einschätzung der Wirksamkeit der Maßnahmenarten nach folgenden Kriterien (semi-quantitativ)...früher Zeitpunkt

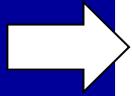
- ▶ Die anvisierte Zielgruppe wird erreicht
- ▶ Die geplanten Mittel können weitgehend ausbezahlt werden
- ▶ Operative Ziele von Output- und Ergebnisindikatoren werden weitgehend erreicht
- ▶ Neben den operativen Zielen werden auch die Wirkungsziele weitgehend erreicht
- ▶ Die geförderten Projekte erweisen sich weitgehend als nachhaltige Intervention
- ▶ Evaluierungen / Expert:innen / Praktiker:innen aus dem betroffenen Förderbereich geben eine positive Rückmeldung zu den erzielten Ergebnissen



Kombinationsvarianten des administrativen Aufwandes und der Wirkungsstärke auf Ebene der Maßnahmenarten

		Wirksamkeit	
		niedrig-bis-mittel	hoch-bis-sehr-hoch
Aufwand	niedrig-bis-mittel	diffus	ideal
	hoch-bis-sehr-hoch	kritisch	vertretbar

Quelle: Evaluationsteam



Ergebnis: Bei 48% der Fördermaßnahmen ist das Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirksamkeit ideal oder vertretbar. Bei ca. 22% wird das Verhältnis als kritisch und bei 30% als diffus oder unklar eingeschätzt

Tabelle 10: Ergebnisse der Bewertung in Prozent der Fördermaßnahmen (ohne Thüringen)¶¶

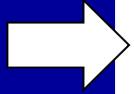
ideal	vertretbar	kritisch	diffus	unklar
22,5%	25%	22,5%	20%	10%

Quelle: Evaluationsteam auf Basis der Befragung. Die Grundgesamtheit für die Prozentangabe ist die Gesamtzahl an Bewertungen der Verwaltungsbehörden für die Maßnahmenarten ihres Bundeslands bzw. der BLE. Im Ganzen sind dies 142 Bewertungen, da nicht alle Maßnahmenarten (35) von allen antwortenden Behörden (9) verwaltet werden.¶¶



Eine Auswahl an Befunden....

- ▶ Die Kleinteiligkeit der Maßnahmen ist durch die **Sektorpolitik** vorgegeben und erfordert einen erhöhten administrativen Aufwand im Vergleich zu Programmen mit großen standardisierten Maßnahmen
- ▶ Die dezentrale Umsetzungsstruktur – obwohl im Vergleich administrativ aufwändig – funktioniert in der **effektiven Aufgabenerfüllung gut** und sollte kontinuierlich weiterentwickelt werden
- ▶ Das **Maßnahmenportfolio** im Hinblick auf Aufwand und Wirksamkeit laufend optimieren
- ▶ Die hohen Investitionen in die **Digitalisierung** bestmöglich für die Verwaltungsvereinfachung nutzen



Publikation der Evaluierung auf dem „Portal Fischerei“

- ▶ <https://www.portal-fischerei.de/bund/fischereipolitische-schwerpunkte/europaeischer-meeres-fischerei-und-aquakulturfond-2021-bis-2027-emfaf/evaluierung-und-programmbegleitung>