

**Entwicklung von Performanzindikatoren als
Grundlage für die Evaluierung von
Förderprogrammen in den finanzpolitisch
relevanten Politikfeldern**

**Endbericht
Summary und Kurzfassung**

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2009

Entwicklung von Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen in den finanzpolitisch relevanten Politikfeldern

Endbericht

Bearbeitung:

Wolfgang Jaedicke

Prof. Dr. Helmut Karl (Ruhr-Universität Bochum)

Timo Mitze (GEFRA)

Dr. Oliver Schwab (Projektleitung)

Kristin Schwarze

Falk Strotebeck (Ruhr-Universität Bochum)

Dr. Kathleen Toepel

Prof. Dr. Gerhard Untiedt (GEFRA)

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2009

Gesellschafter:

Dr. Reinhard Aehnelt

Prof. Dr. Christian Diller

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler

Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke

Peter Luther, M.A.

Dr. Oliver Schwab

Dipl.-Hdl. Gisela Seidel

Dipl.-Geogr. Jürgen Vesper (Geschäftsführer)

Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken

Prof. Dr. Hellmut Wollmann

Dr. Katrin Zapf

Kurztitel:

Performanzindikatoren Summary- IfS I31/5

1. Nontechnical Summary

Focusing policies on result and outcome is an important issue in international debates on public sector reform. In this context, there is a growing need for information on processes and results caused by policies in society and economy.

The purpose of this report is the presentation of a number of so called “performance indicators”, i.e. indicators that are able to represent input, output, result or outcome of funding instruments. The focus is on financial support programmes. To cover the most important policies in financial terms at federal level, five policy fields have been selected: innovation policy, sectoral and regional structural policy, energy policy, agricultural policy, and housing and urban development policy. Within each of these fields, selected groups of funding instruments are covered.

For each of the groups of instruments, a set of performance indicators has been developed, based on a model of the effects. This model-based indicator approach can be used for various purposes: First, it can be used in the planning process, e.g. when defining the objectives for a programme. Second, it is a useful tool for the measurement of results. Finally, it can lay grounds for more in depth-analysis of causal effects.

The indicators are being developed on the basis of rather abstract models of effect which aim to describe the general theory underlying the different groups of funding instruments. The models assume that impact is achieved via 1) a financial impulse leading to 2) changes and reactions on the level of the recipients causing 3) effects on macro-level. Not all relevant processes can be easily grasped with indicators (e.g. networking effects). Indicators have been developed distinguishing between input, output, result and outcome.

The input is normally to be measured by the subsidies spent. Output indicators show immediate financial effects, like the overall investment. Output also includes physical data available immediately at the end of the single projects (e.g. km of road built). Result indicators are still to be measured at the single projects in most cases. The outcome level is finally dealing with the aggregate values policy is aiming at, like for instance GDP or employment, but also with meso-level information relating to a sector or region.

In any case, the indicators that are presented on the level of groups of programmes are a sound basis for the specification of indicators related to concrete programmes. The project aims to give support to the efforts of strengthening outcome orientation of funding policies.

2. Kurzfassung

Die Nutzung von Indikatoren ist ein zentraler Bestandteil der Politik- und Verwaltungsmodernisierung, wie sie seit spätestens den 1980er Jahren international diskutiert wird. Eine Grundtendenz ist dabei die wachsende Bedeutung von Output-, Ergebnis- und Wirkungsgrößen gegenüber Inputgrößen für die Politik- und Verwaltungssteuerung. In diesem Zusammenhang werden Verfahren des Monitorings, Controllings, der Leistungsmessung und Wirkungsanalyse eingesetzt.

Generell gewinnen im Zuge dieser Reformtendenzen Indikatoren als Methode zur Beschaffung von Informationen an Bedeutung. Schließlich war es ein Kernbestandteil der Reformen, für Entscheidungs- und Steuerungsverfahren eine breitere Informationsbasis als bisher zu nutzen. Indikatoren sind als Informationsbeschaffungsinstrumente daher in einer modernen Verwaltung unverzichtbar. Dies gilt insbesondere für diejenigen Indikatoren, die Informationen über Ergebnisse und Wirkungen greifbar machen, die sich außerhalb von Politik und Verwaltung manifestieren. In diesem Sinne sind die hier vorgeschlagenen "Performanzindikatoren" ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung politisch-administrativer Steuerungs- und Entscheidungsverfahren.

Indikatorendefinition und –nutzung erfolgt in der Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit der Einrichtung von Systemen der Leistungsmessung, des Monitorings, der Erfolgskontrolle oder Evaluierung. Die Erarbeitung eines Vorschlages von Performanzindikatoren für wichtige Politikfelder der Bundespolitik kann daher für mehrere aktuelle Reform- und Diskussionsprozesse auf Bundesebene wichtige Beiträge liefern. Kennzahlen und Indikatoren sind zentrale Elemente einer Erfolgskontrolle nach Bundeshaushaltsordnung (BHO), der ergebnisorientierten Haushaltsführung sowie der umfassenden Evaluierung. In diesem Sinne können die hier vorgeschlagenen Indikatoren insbesondere bei der konkreten Übertragung allgemeiner Reformkonzepte auf die einzelnen Fachpolitiken in den hier abgedeckten Politikfeldern eine Arbeitshilfe sein, wenn es um die Entwicklung von Kennziffernsystemen für die jeweils spezifische Nutzung geht.

Gegenstand des Gutachtens

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Erarbeitung von Indikatorenvorschlägen für die Förderprogramme in finanzpolitisch wichtigen Politikfeldern. Folgende Politikfelder wurden ausgewählt:

- Innovationspolitik,

- Sektorale und Regionale Strukturpolitik,
- Umwelt- und Energiepolitik,
- Landwirtschaftspolitik,
- Wohnungs- und Städtebaupolitik.

Die Abgrenzung der Politikfelder erfolgt nach ihrer inneren Wirkungslogik und folgt somit nicht zwangsläufig dem Ressortzuschnitt. So umfasst beispielsweise die Innovationspolitik Förderprogramme aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Die Performanzindikatoren sollen in der Lage sein, in den Politikfeldern als Grundlage für Evaluierungen, d. h. umfassendere Wirkungsanalysen, zu dienen.

Als Grundlage für die Erarbeitung der Indikatorenvorschläge wurde eine Systematik entwickelt, mit deren Hilfe die Indikatoren in einem einheitlichen Rahmen dargestellt und strukturiert werden. Die Basis ist die Darstellung von Wirkungszusammenhängen, auf denen aufbauend systematisch verschiedene Gruppen von Indikatoren gebildet werden können. Die Wirkungszusammenhänge werden sowohl auf der Ebene der Politikfelder als auch spezifischer Programmgruppen dargestellt.

Die konkret erarbeiteten Indikatoren werden für jedes Politikfeld und jede Programmgruppe entsprechend der Kategorien von Input, Output, Ergebnis und Wirkung sortiert. Die einheitliche Strukturierung ermöglicht es, die jeweiligen Indikatoren systematisch für verschiedene Aspekte zu nutzen.

Ausgehend von den Wirkungsmodellen und konkreten Indikatoren werden verschiedene Anwendungsmöglichkeiten der Indikatoren aufgezeigt, beispielsweise im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle. Dabei legt die hier zu Grunde gelegte Systematik einen besonderen Schwerpunkt auf die Nutzbarkeit der Indikatoren im Rahmen von Wirkungsanalysen (Evaluierungen). Darüber hinaus werden auch weitere Nutzungsperspektiven, etwa im Rahmen von Zielerreichungskontrollen, Wirtschaftlichkeitskontrollen oder im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase aufgezeigt.

Ausgangslage und Problemstellung

Aktuell stellt sich im Bereich der betrachteten Politikfelder auf Bundesebene der Stand der Indikatorenentwicklung für Förderpolitiken uneinheitlich dar. Einerseits kann man davon

ausgehen, dass bei der Formulierung von Förderprogrammen nicht systematisch auf die Definition überprüfbarer Ziele hinsichtlich der in Wirtschaft und Gesellschaft durch das Förderprogramm angestrebten Veränderungen geachtet wird. Andererseits ist festzustellen, dass Informationen aus der Umsetzung häufig, wenn auch nicht immer, strukturiert erhoben und ausgewertet werden. Im Vordergrund steht aber zumeist die Beobachtung der finanziellen Umsetzung, wohingegen Informationen über die Ergebnisse und Wirkungen eine relativ geringere Rolle spielen. Wo sie erhoben werden, werden sie häufig eher von den mit der Umsetzung der Programme beauftragten nachgeordneten Behörden oder Dienstleistern ausgewertet als von den programmverantwortlichen Stellen der Fachressorts. Eine Rückkopplung in den Bereich der Politikformulierung scheint eher die Ausnahme als die Regel. Die Erhebungen beschränken sich in aller Regel auf Informationen, die im Verlauf der Förderverfahren gewonnen werden. Für die Durchführung von Evaluierungen sind innerhalb der Bundesregierung erhebliche Unterschiede festzustellen. Teils werden Wirkungsanalysen in den Fachpolitiken bereits regelmäßig durchgeführt, teils noch eher in Ausnahmefällen. Auch bezüglich der eingesetzten Methoden unterscheiden sich die Ressorts spürbar, wie an den Abschnitten zum Stand der Wirkungsanalyse in den politikfeldbezogenen Kapiteln deutlich wird. Die Indikatorenentwicklung ist daher in den Politikfeldern auch unterschiedlich entwickelt.

Ohne eine systematische Erhebung des Ist-Standes im Rahmen des Projektes vorgenommen zu haben, stellt sich die Situation aber durchaus so dar, dass Performanzindikatoren, die die Ergebnisse und Wirkungen der Förderpolitiken abbilden können, in allen Politikfeldern bereits zum Einsatz kommen. Ihre Einbindung in ein explizit formuliertes Zielsystem, ihre Nutzung im Rahmen von Wirkungsanalysen (Evaluierungen), die Art der Erhebung und Auswertung variieren aber erheblich zwischen den Politikfeldern.

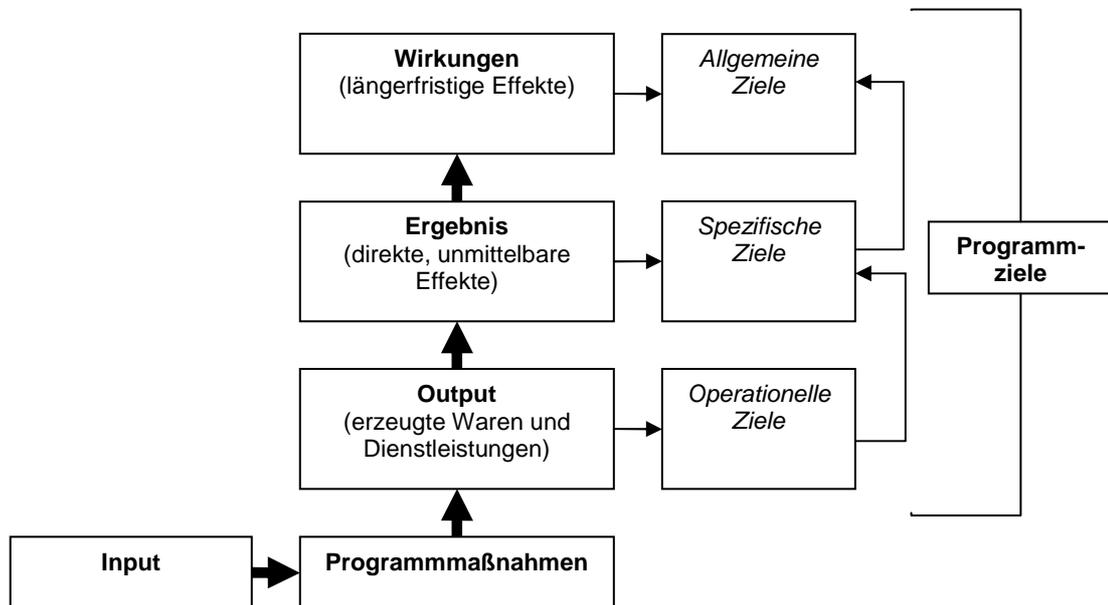
Auch wenn somit insgesamt die ergebnisorientierte Politikgestaltung in Deutschland auf Bundesebene sicherlich weniger weit entwickelt ist als in anderen Staaten, gibt es bereits vielfältige Erfahrungen mit der Entwicklung von Indikatoren, der Zieldefinition und der Effizienz- und Wirkungsanalyse (Evaluierung), auf die zur Weiterentwicklung zurückgegriffen werden kann. Die in diesem Gutachten vorgestellte wirkungsmodellbasierte Indikatoren-systematik möchte zu dieser Entwicklung beitragen. Exemplarisch werden relevante Indikatoren auf Ebene von Förderprogrammgruppen vorgeschlagen. Von daher bedürfen die Indikatorenvorschläge stets der Anpassung und Konkretisierung in Bezug auf die Ziele und Ausgestaltung spezifischer Förderprogramme. Hinsichtlich der Wirkungserfassung sind außerdem Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoeffekten, unter Umständen längere Wirkungsketten sowie gegebenenfalls komplexe Interdependenzen in den Wirkungsbeziehungen zu berücksichtigen. Dennoch sind geeignete Indikatoren kernbestandteil aller Evaluierungsansätze. Für die fünf ausgewählten Politikfelder wurden aufbauend

auf die jeweiligen Wirkungsmodelle und unter Berücksichtigung der bisherigen nationalen und internationalen Erfahrungen Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung benannt.

Wirkungsmodellbasierte Indikatorensystematik

Die Indikatoren werden für die Politikfelder im Rahmen einer einheitlichen Systematik dargestellt. Der Grundgedanke ist, dass die Indikatoren Wirkungszusammenhänge der Förderung abbilden. Dabei werden die Wirkungszusammenhänge in Wirkungsmodellen dargestellt, aus denen dann die Indikatoren abgeleitet werden. Ausgehend von einem gewissen Input wird im Rahmen der im jeweiligen Förderprogramm umgesetzten Maßnahmen zunächst ein Output produziert. Von diesem Output, der meist die unmittelbaren Effekte der einzelnen Projekte umfasst, werden weitere Ergebnisse und Wirkungen angestoßen. Dabei liegt die Unterscheidung zwischen Ergebnissen und Wirkungen zum einen in zeitlicher Hinsicht – die Wirkungen sind erst längerfristig sichtbar – zum anderen liegen Wirkungen häufig auch auf einer aggregierten Ebene „oberhalb“ der einzelnen Förderfälle (ein Sektor, eine Region, etc.).

Abbildung 1: Idealtypisches Wirkungsmodell eines Förderprogramms



Quelle: Europäische Kommission (2006): 9

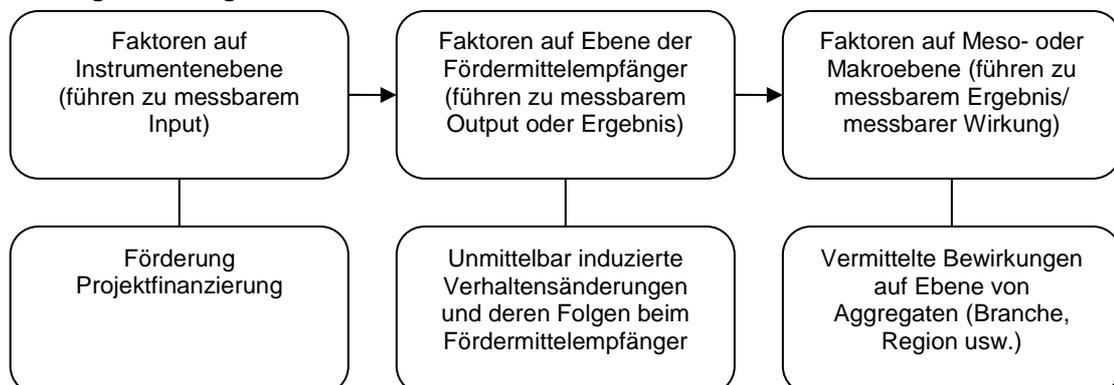
Die Wirkungsketten stellen ausgehend von einer staatlichen Intervention die angestrebten Veränderungen in der Gesellschaft dar. Für die Förderpolitiken gilt, dass die Impulse der

Politik grundsätzlich über monetäre Anreize vermittelt werden. Die im Weiteren dargestellten Wirkungsketten bauen im Wesentlichen auf der hier grob umrissenen Abfolge von Ereignissen auf:

1. Der Staat adressiert an bestimmte Zielgruppen unter bestimmten Bedingungen einen monetären Anreiz.
2. Die Adressaten der Förderung reagieren auf die Anreize, indem sie ihr Verhalten ändern: So können etwa durch Investitionszuschüsse die Kapitalkosten so reduziert werden, dass Investitionen getätigt werden, die ohne Zuschuss nicht vorgenommen worden wären. Die Verhaltensänderungen der einzelnen Adressaten stehen am Anfang einer Abfolge von Effekten die durch die Förderung angestoßen werden. Auf Ebene der einzelnen Adressaten können Output und Ergebnis der Förderung, wie beispielsweise Investitionen oder Energieeinsparungen festgestellt werden.
3. Zumeist setzt Förderpolitik aber nicht nur auf die Nachfrageeffekte. Vielmehr wird auch angestrebt, die Funktionsbedingungen in Teilbereichen der Gesellschaft zu verändern: So will die Investitionsförderung auch dazu beitragen, Strukturwandel zu unterstützen und die Produktivität der Wirtschaft zu fördern. Schließlich stehen am Ende der Ketten häufig gesamtgesellschaftliche Wirkungen wie Wachstum, Beschäftigung oder nachhaltige Entwicklung, die natürlich von den Effekten eines einzelnen Programms nicht vollständig determiniert sind.

Die Zusammenhänge können wie folgt grafisch in einem Wirkungsmodell zusammenfassend dargestellt werden:

Abbildung 2: Wirkungsmodell - Grundstruktur



Das Wirkungsmodell gibt idealtypischerweise Auskunft über die Art der Verbindung zwischen den verschiedenen Wirkungsdimensionen und benennt die mit der Förderung jeweils zu erreichenden Veränderungen. Durch die Betrachtung von Wirkungsbeziehungen

stellen die Performanzindikatoren auch auf die Kausalität zwischen Intervention, Verhaltensänderung, Veränderung der Funktionsbedingungen von Teilsystemen und gesamtgesellschaftlichen Effekten ab. Allerdings können mit einzelnen Indikatoren keine belastbaren Aussagen über tatsächlich erzielte und kausal einem Förderprogramm zuzurechnende Wirkungen gemacht werden. Hierzu sind vertiefende Analysen mit aufwändigeren Methoden erforderlich, was methodisch streng genommen die Untersuchung einer nicht-geförderte Vergleichsgruppe mit einschließt. Durch die Rückbindung an ein Wirkungsmodell werden die Performanzindikatoren anschlussfähig an derartige vertiefende Wirkungsanalysen.

Performanzindikatoren - Überblick

Im Bericht werden für die einzelnen Programmgruppen innerhalb der fünf ausgewählten Politikfelder jeweils Performanzindikatoren dargestellt, d.h. Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren:

Auf Ebene des **Inputs** wird die Umsetzung der Förderung anhand des Finanzvolumens der Fördermittel abgebildet. Dabei sollten sofern relevant verschiedene Quellen der Fördermittel unterschieden werden.

Auf Ebene des **Outputs** stehen die ersten Effekte der Förderung wie z. B. die Anzahl der unterstützten Projekte oder das geförderte Investitionsvolumen. Oft beschränken sich die Outputindikatoren auf derartige finanzielle Größen oder Anzahlen. Ergänzend werden gelegentlich noch die gesamten mit der Förderung verbundenen Investitionen als Indikator vorgeschlagen. Neben der Anzahl der Förderfälle kann außerdem noch die Zahl der begünstigten Akteure (etwa Unternehmen) erfasst werden. Diese Größe kann wiederum nach strukturellen Merkmalen aufgeschlüsselt werden (etwa nach Branchen). Wo ein Förderprogramm eine differenzierte Binnenstruktur aufweist und unterschiedliche Arten von Projekten fördern kann, ist außerdem die Verteilung der Förderfälle wie auch der Fördermittel auf diese verschiedenen Kategorien von Interesse (etwa die Aufschlüsselung nach Art der Infrastruktur, z.B. Gewerbefläche usw.).

Ebenfalls in die Kategorie Output fallen die unmittelbar bei Projektende messbaren materiellen Ergebnisse. Der konkrete Indikator ist abhängig von der Art des Projektes. Beispiele für diese Art von Indikatoren können sein: die Zahl der geleisteten Beratungen von KMU, die Zahl wiedehergestellter Gebäude oder die Fläche von wiedergenutzten Branchen.

Als **Ergebnisindikatoren** werden vor allem Größen eingesetzt, die beim jeweiligen Begünstigten die in Folge des Outputs eintretenden Effekte abbilden. Sofern sich die Förderung beispielsweise auf Unternehmen bezieht, können die getätigten Investitionen als Ergebnisindikator dienen. FuE-Ergebnisse können etwa mit der Anzahl der angemeldeten Patente erfasst werden.

Auf Ebene der **Wirkungen** stehen vorrangig Indikatoren, die sich entweder vom einzelnen Förderfall lösen und Informationen auf Meso- oder Makroebene abgreifen, oder sinnvoll auf Ebene des Förderfalls erst mit Zeitverzug erfasst werden können. Typische Beispiele für Meso- oder Makroindikatoren sind: zusätzliche Investitionen, Zunahme der sektoralen Wertschöpfung, Anteil erneuerbarer Energien. Auf Ebene des einzelnen Förderfalls messbar sind z. B.: Anteil neuer Produkte/Verfahren am Umsatz, einzelbetriebliche Produktivitätssteigerung, Überlebensrate von Neugründungen.

Für alle Performanzindikatoren gilt gleichermaßen, dass sie nur die Bruttoeffekte abbilden können. Jede der genannten Wirkungsgrößen - und auch bereits etliche der Output- oder Ergebnisindikatoren - werden außer durch die Förderung durch eine Reihe weiterer Faktoren beeinflusst. Es dürfen also mit derartigen Indikatoren gemessene Ergebnisse nicht ausschließlich den Programmen zugeschrieben werden. In aller Regel sind außerdem Veränderungen derartiger Größen durch die Interventionen auch erst mit Zeitverzug nach Abschluss der Förderung zu erwarten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die zentralen Indikatoren auf Ebene der Politikfelder.

Tabelle 1: Zentrale Performanzindikatoren für die Politikfelder

Input	Output	Ergebnis	Wirkung
Innovationspolitik			
Fördermittel (in €), unterschieden nach Finanzierungsquelle (EU, Bund, Land, Kommune, sonstige)	Volumen der FuE-Projekte (in €)	FuE-Aufwendungen (in €), unterschieden nach Aufwendungen der Unternehmen und öffentlichen Aufwendungen	Anteil forschungsintensiver Branchen am BIP (Prozent)
	Geförderte Vorhaben (Anzahl)	FuE-Personal (in Vollzeitäquivalenten)	Anteil der Umsätze mit neuen Produkten/Verfahren am Gesamtumsatz (Prozent)
	FuE-Personal im Projekt (Vollzeitäquivalent)	Veröffentlichungen/Zitationen (Anzahl)	
		Patentanmeldungen (Anzahl)	
		Ausgründungen aus Forschungseinrichtungen (Anzahl)	
		Existenzgründungen in technologieintensiven	

Input	Output	Ergebnis	Wirkung
Umwelt- und Energiepolitik			
Fördermittel (in €) unterschieden nach Finanzierungsquellen (EU, Bund, Land, Kommune)	Förderfälle (Anzahl), ggf. untergliedert nach Fördermaßnahme, Energieträger, Adressatengruppe Volumen der ausgelösten Investitionen (in €)	Eingesparte Energie (in kWh/a) Strom- und Wärmeerzeugungskapazitäten aus erneuerbarer Energie (in kWh/a)	Anteil der erneuerbaren Energie an der gesamten Strom- und Wärmeversorgung (Prozent) CO ₂ -Minderung: jährliche CO ₂ -Vermeidung (CO ₂ und CO ₂ -Äquivalente) (in t/a) Fördereffizienz: Energieeinsparung über Lebensdauer der geförderten Investition/Fördersumme, energiebezogen (kWh/€) oder CO ₂ -bezogen (CO ₂ und CO ₂ -Äquivalente) (t/€)
Sektorale und Regionale Strukturpolitik			
Fördermittel (in €), unterschieden nach Finanzierungsquellen (EU, Bund, Land, Kommune)	Zahl der Beratungen im Bereich der KMU-Förderung Zahl der geförderten Projekte/Unternehmen	Private Investitionen Gesamtes Investitionsvolumen Materielle Ergebnisse der Infrastrukturförderung Anteil der öffentlichen Mittel am Umsatz des unterstützten Sektors	Zusätzliche Beschäftigung Zusätzliche Wertschöpfung Verbesserungen der Produktivität
Landwirtschaftspolitik			
Fördermittel (in €), unterschieden nach Finanzierungsquellen (EU, Bund, Land, Kommune)	Anzahl der Förderfälle Anzahl der geförderten Unternehmen und Einrichtungen Anzahl der Teilnehmer Anzahl der spezifisch subventionierten Leistungen (Beratung, FuE-Projekte, Produkteinführung usw.)	Private Investitionen Öffentliche Investitionen Materielle Ergebnisse der Infrastrukturförderung	Zusätzliche Beschäftigung Verbesserungen der Produktivität Bevölkerungsstruktur/ Altersstruktur Umweltorientierte Flächenindikatoren
Wohnungs- und Städtebaupolitik			
Fördermittel (in €) nach Finanzierungsquelle (EU, Bund, Land, Kommunen sonstige) private Mittel (in €) Gesamtkosten (in €)	Zahl der mit der Förderung erreichten Wohnungen (differenziert nach Neubau und Bestand)	Ausstattungs- und Modernisierungsgrad der geförderten Objekte Miete bzw. Wohnkosten der betroffenen Haushalte (in €)	auf Ebene der Wohnungsmärkte: Verhältnis von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage Anteil der Wohnungen mit modernem Bad, WC Höhe der Mieten, Höhe der Wohnkostenbelastung

Input	Output	Ergebnis	Wirkung
Fördermittel (in €) nach Finanzierungsquelle (Bund, Land, Kommunen, EU, sonstige) Private Mittel (in €)	Zahl der wiederhergestellten Gebäude mit historischer Bedeutung Zahl der (sonstigen) sanierten Wohngebäude Zahl der der von Wiederherstellung bzw. der Sanierung von Wohngebäuden betroffenen Wohnungen Fläche des aufgewerteten bzw. neu geschaffenen Wohnumfelds und öffentlichen Raums Fläche der einer Wiedernutzung zugeführten Brachen Zahl der neu gebauten oder modernisierten Einrichtungen der sozialen Infrastruktur Zahl der rückgebauten Wohnungen Zahl der angepassten oder rückgebauten Infrastruktureinrichtungen Zahl der geförderten nicht-investiven Maßnahmen (Stadtteil-/Quartiersmanagement, Bürgermitwirkung usw.)	Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation der Eigentümer (z. B. Jahresergebnis aus der Immobilie, Eigenmittelrentabilität)	Eigentumsquote quantitative Indikatoren (Gebiet und Gesamtstadt) Einwohnerzahl Zahl der Zu- und Fortzüge Zahl der Beschäftigten Zahl der Arbeitslosen und Anteil an der Bevölkerung Zahl der Wohnungen Zahl der Wohnungsleerstände und Leerstandsquote qualitative Indikatoren (aus Bewohnerbefragungen, bezogen auf Gebiet, ggf. auch Gesamtstadt) Einschätzung der Lage und der Veränderungen im Gebiet Bewertung der städtebaulichen Qualität

Diese Indikatoren sind vor dem Hintergrund der in den Wirkungsketten dargestellten Zusammenhänge für das jeweilige Politikfeld von besonderer Bedeutung. Für die Anwendung im Rahmen konkreter Instrumente müssen diese Indikatoren angepasst und um weitere spezifische ergänzt werden. Unterhalb der Ebene der Politikfelder werden im Gutachten auch Indikatoren für die wichtigsten Programmgruppen präsentiert.

Ausblick

Die hier vorgestellten Performanzindikatoren können die gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen für Förderprogramme mit ihren Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle unterstützen und somit zur Umsetzung der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) beitragen.

Um von den vorgeschlagenen Performanzindikatoren ausgehend die Entwicklung von Systemen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle im Sinne der BHO voranzutreiben, sind für jedes Förderprogramm eine Reihe vertiefender und konkretisierender Schritte erforderlich. Die folgenden Punkte machen deutlich, wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase, Zielerreichungskontrolle und Wirkungskontrolle ineinander greifen und aufeinander aufbauen können und welchen Beitrag die hier präsentierte wirkungsmodellbasierte Indikatorensystematik leisten kann:

1. Darstellung von Wirkungszusammenhängen: Das dem jeweiligen Förderprogramm, der Programmgruppe oder dem Politikfeld zu Grunde liegende Wirkungsmodell sollte explizit dargestellt werden. Erst wenn die Annahmen über die Wirkung der Förderung offengelegt werden, können sie später erforderlichenfalls im Rahmen einer Wirkungskontrolle überprüft und hinterfragt werden.

Die in diesem Bericht herangezogenen Wirkungsmodelle basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen. Sie beziehen auch Zielformulierungen der jeweiligen Fachpolitiken mit ein. Dennoch ist nicht gewährleistet, dass die Wirkungsmodelle alle von den politischen Zielsetzungen her intendierten oder in der Förderpraxis zusätzlich integrierten Zielsetzungen und Beziehungen aufgreifen. Die Wirkungsmodelle dieses Berichtes können somit eine Grundlage für die Erarbeitung und Offenlegung der Wirkungsmodelle der einzelnen Förderinstrumente, Programmgruppen oder Politikfelder sein, müssen aber auf die konkrete Anwendung hin angepasst werden. Im Idealfall sollten die Wirkungsannahmen eines Förderprogramms bereits in der Planungsphase vor dem Hintergrund des aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstandes geprüft und gegebenenfalls hinterfragt werden.

2. Formulierung von Zielen: Wenn die Annahmen über Wirkungsbeziehungen offengelegt sind, können die konkret mit dem jeweiligen Förderprogramm, der Programmgruppe oder dem Politikfeld angestrebten Ziele formuliert und wenn möglich quantifiziert werden. Die Zieldefinition und -quantifizierung schafft die Grundlage für die erste Stufe der Erfolgskontrolle nach § 7 BHO, die Zielerreichungskontrolle.

Mit den Indikatoren, die im auf der Grundlage von Wirkungsmodellen abgeleitet werden, wird in diesem Bericht auch eine Hilfestellung zur Formulierung von quantifizierten Zielen gegeben. Die Anforderungen an die Qualität von Zielformulierungen werden allerdings nicht dargestellt.

3. Ableitung von Indikatoren: Aufbauend auf der expliziten Darlegung der angenommenen Wirkungsbeziehungen sowie der Zieldefinition können schließlich die für das jeweilige Programm, die Programmgruppe oder das Politikfeld geeigneten Indikatoren

für die Abbildung von Input, Output, Ergebnissen und Wirkungen definiert werden. Die Indikatorendefinitionen müssen konkreter gefasst werden als in diesem Bericht geschehen. Insbesondere müssen beispielsweise Fragen des Messzeitpunktes im Verhältnis zum Projektablauf geklärt werden.

Mit den in diesem Bericht vorgeschlagenen Performanzindikatoren wird eine Grundlage für die Definition von Indikatoren gelegt. Eine Anpassung vor dem Hintergrund des letztlich von den zuständigen Akteuren erarbeiteten Wirkungsmodells sowie der Zieldefinitionen für ein konkretes Programm wird aber unerlässlich sein.

4. Sicherstellung der Datenerfassung, -aufbereitung und -auswertung: Die Definition von Indikatoren alleine ist nur die Grundlage für ein funktionierendes Begleitungs- und Bewertungssystem. Eine strukturierte und auf Qualitätssicherung ausgelegte Datenerhebung, die Erfassung der Daten in einer Form, die eine Aufbereitung und Auswertung erlaubt, sowie die Klärung der Frage, wie (etwa für welche Zeiträume, in welchen Abständen, für wen) ausgewertet werden soll, sind wichtige Aspekte dieses Schrittes.
5. Erarbeitung eines Evaluierungskonzeptes: Neben diesen Grundlagen für eine effektive Wirkungskontrolle sollte auch geklärt werden, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt eine vertiefende Evaluierung erfolgen soll. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass je nach Art der Förderung Wirkungen erst mit Zeitverzug sichtbar werden. Gleichzeitig sollte berücksichtigt werden, welche Entscheidungen über Fortführung und ggf. Änderung der Förderung anstehen. Evaluierungen können sinnvoll in Verbindung mit mittelfristigen Planungen, Haushaltsverfahren oder Politikreformen im Zusammenhang stehen.
6. Steuerung des Evaluierungsprozesses: Nach der konzeptionellen Planung ist die Umsetzung des konkreten Evaluierungsprozesses die nächste Aufgabe. Es sollte geklärt werden, welche Akteure dabei beteiligt werden sollen. Die Einrichtung einer evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe hat sich häufig als sinnvoll erwiesen. Schließlich fällt auch die nicht triviale technische Abwicklung des Evaluierungsprozesses - von der Ausschreibung bis zur Umsetzung der Ergebnisse - unter diese Aufgabe.
7. Nutzung der Ergebnisse: Um Evaluierung fruchtbar zu machen, müssen die Ergebnisse für Lernprozesse und die Weiterentwicklung der Förderung genutzt werden. Konkrete Schlussfolgerungen mit unmittelbarer Konsequenz für die Förderung, mittelfristige Anpassungs- und Veränderungsperspektiven oder strategische Empfehlungen für die Ausrichtung der Politik können je nach Ausrichtung der Evaluierung genutzt werden. Auch die Nutzung erfordert wiederum die Abstimmung und Kooperation verschiedener Akteure aus Verwaltung und ggf. auch Politik.

Mit diesen Schritten sind in Umrissen die Aufgaben skizziert, die sich bei der Einrichtung von Evaluierungssystemen stellen, welche die Anforderungen der Erfolgskontrolle auf Ebene von Förderprogrammen erfüllen können.

Die in diesem Bericht vorgelegten Wirkungsmodelle auf Ebene der Politikfelder, Programmgruppen und zum Teil einzelner Programme sowie die Indikatoren bilden eine Grundlage für die Erarbeitung derartiger Systeme. Sie zeigen zentrale Indikatoren auf, wobei in Abhängigkeit von den konkreten Zielen und Ausgestaltungen für die einzelnen Förderprogramme eine weitere Anpassung und Konkretisierung erforderlich sein kann. Sie bieten jedoch ein Instrumentarium an, mit dem zentrale Aufgabenstellungen der Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle von Förderprogrammen unterstützt werden können.

Die einheitliche Herangehensweise über fünf zentrale Politikfelder hinweg sowie die systematisch ähnlich strukturierte Präsentation der Wirkungsmodelle und vorgeschlagenen Performanzindikatoren bietet den Ressorts Ansatzpunkte, ihre Herangehensweise bei der Einführung von Erfolgskontrollsystemen zu vereinheitlichen und damit zu vereinfachen. Neben den inhaltlichen Anregungen kann auch die Form der Aufbereitung von Wirkungsketten und Indikatorenübersichten hierbei Unterstützung leisten.