

Institut für Europäische
Veränderungsprozesse in
Bund, Land und Kommune



Discussion Paper

4.2012

Die Management- instrumente Monitoring, Reporting und Controlling zur Umsetzung der Operationellen Programme in der Kohäsionspolitik

Prof. Dr. Volkmar Kese
Dipl.-Verwaltungswirt Christoph
Mittermayr M. A.

Verfasser

Prof. Dr. Volkmar Kese, Leiter des Instituts für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Dipl.-Verwaltungswirt Christoph Mittermayr M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Angewandte Forschung vom 01.10.2011 bis 29.02.2012

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und Kommune

Discussion Paper

4.2012

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Institut für Angewandte Forschung
Reuteallee 36
71634 Ludwigsburg
www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Ansprechpartner

Daniel Zimmermann M. A.
Tel.: (07141) 140-505
E-Mail: zimmermann@hs-ludwigsburg.de

Der notwendige Einsatz von Managementinstrumenten bei der Umsetzung der Strukturpolitik

Die Umsetzung der Fördermaßnahmen der europäischen Kohäsionspolitik stellt die nationalen Ministerien seit jeher vor komplexe Herausforderungen im Hinblick auf die Überprüfung der Ergebnisse und Wirkungen der Strukturfondsmittel. Gerade das operative Management sieht sich seit der Strukturfondsreform im Jahr 2000, neben der wachsenden Verbindlichkeit der Ziele, auch zunehmend mit den verstärkten Bemühungen der Europäischen Kommission konfrontiert, die Anforderungen an das Monitoring und die Evaluierung der Fördermaßnahmen weiter anzuheben und rechtsverbindlicher auszugestalten.

Dieser Ansatz der Kommission erfordert von den nationalen Programmmanagern die Etablierung geeigneter Verfahren bzw. den Einsatz von konzeptionellen Managementinstrumenten, um den gestiegenen Qualitätsanforderungen, und folglich der Mehrbelastung durch zusätzlichen Verwaltungsaufwand, gerecht zu werden.

Die Managementinstrumente Monitoring und Evaluierung, Reporting und Controlling

Neben der rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung eines Monitoring- und Evaluierungssystems bedingt die Komplexität der Umsetzung ein umfassendes Informationsmanagement. Folglich müssen auch die weiteren Managementinstrumente, wie bspw. das strategische und operative Controlling sowie ein internes und externes Reporting, bei der Implementierung der Fördermaßnahmen Beachtung finden.

Monitoring und Evaluierung

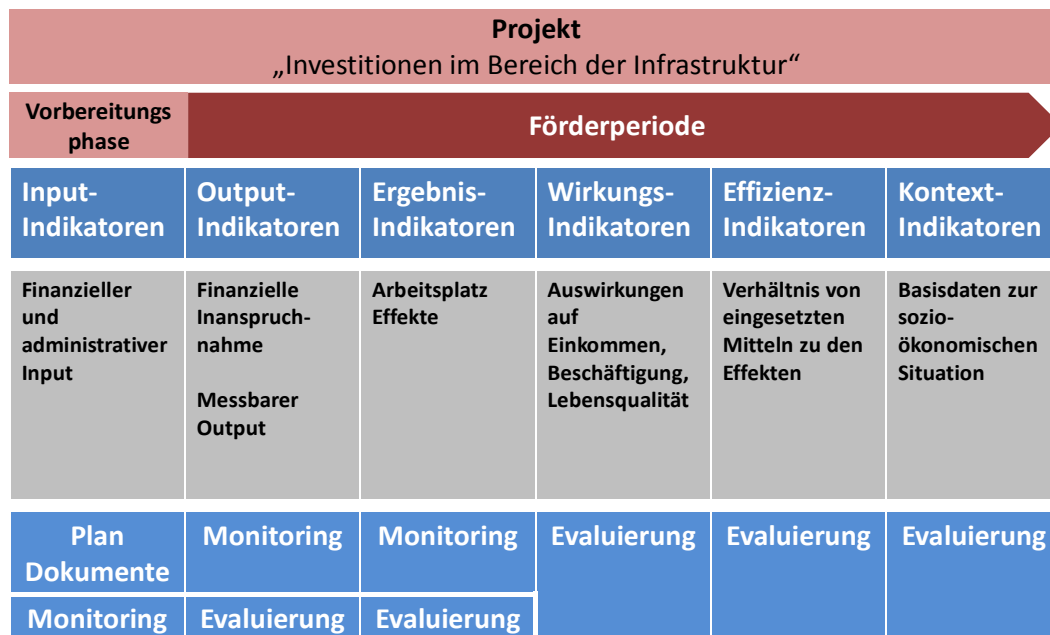
Unter Monitoring versteht man ganz allgemein die systematische, begleitende Beobachtung eines Implementierungssystems. Durch das Monitoring werden für die Operationellen Programme (OPs) die finanziellen und materiellen Verlaufsdaten sowie die teilnehmerbezogenen Daten zu bestimmten, vorher festgelegten, Indikatoren erfasst. Aufgrund der unterschiedlichen Informationsbedürfnisse umfasst das Monitoring sowohl Input- und Outputindikatoren als auch Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Praktisch realisiert wird dieses umfangreiche Indikatorenset im Rahmen eines darauf ausgerichteten IT-Systems.

Um die Qualität, Konsistenz und Kohärenz der OPs sicherzustellen, setzt die Evaluierung an den gewonnenen Daten des Monitorings an, um Rückschlüsse über die Ergebnisse und Wirkungen laufender sowie bereits abgeschlossener Fördermaßnahmen zu erhalten. Die Kohäsionspolitik sieht dabei unterschiedliche, sich ergänzende Evaluierungstypen vor.

Die formative oder auch begleitende Evaluierung läuft während der Implementierungsphase ab, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse zeitnah bewertet und ggf. kurzfristige Veränderungen vorgenommen werden können.

Summative Evaluierungen (ex-post) werden hingegen nach Abschluss der Fördermaßnahmen durchgeführt. Sie zielen darauf ab, eine abschließende Wertung über die Fördermaßnahmen zu erhalten.

Komplettiert wird das Evaluierungsset durch die sog. Ex-ante-Evaluierung, die vor einer Fördermaßnahme bzw. einem Projekt durchgeführt wird. Sie dient dazu, bereits im Vorfeld die möglichen Auswirkungen abzuschätzen und diese, wenn möglich, zu quantifizieren.



Wie die Grafik zeigt, die exemplarisch nochmals den Einsatz von Monitoring und Evaluierung am Beispiel eines Projektes darstellt, sind die beiden Managementsysteme zum Monitoring und zur Evaluierung eng miteinander verknüpft. Das Monitoring stellt dabei die Grundlage für eine erfolgreiche Evaluierung dar, da die Evaluatoren auf umfangreiche und zuverlässige Informationen über die Förderprojekte angewiesen sind.

Deshalb empfiehlt es sich, dass die Verwaltung eng mit den externen Evaluatoren bei der Entwicklung eines gemeinsamen Indikatorensystems zusammenarbeitet.

Reporting

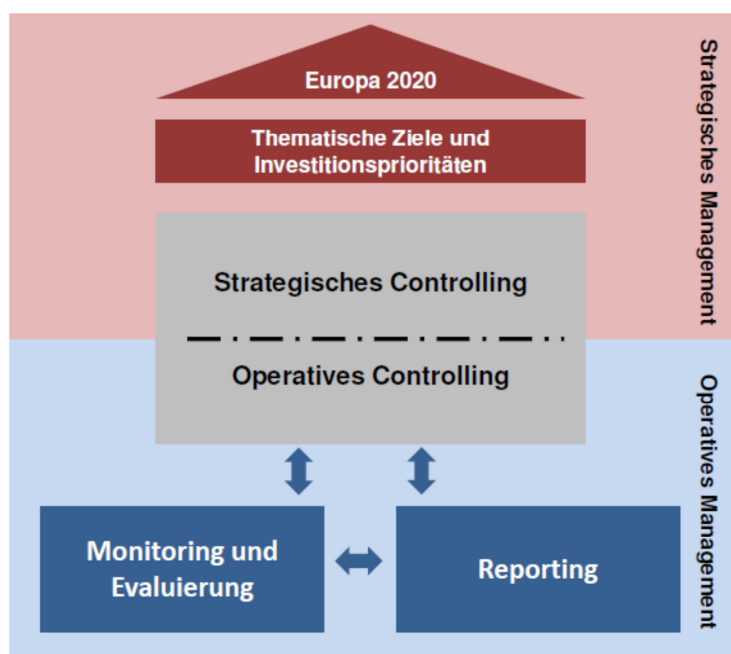
Das Reporting umfasst alle systematisch erstellten, entscheidungs- und führungsrelevante Informationen enthaltenden Berichte in schriftlicher oder elektronischer Form. Es soll in seiner Funktion die Aufgaben des Controllings flankierend unterstützen, indem es sicherstellt, dass die notwendigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt an die betroffenen Akteure gelangen. Es hat dabei sowohl eine interne als auch eine externe Funktion. Das interne Reporting versorgt den Controller mit den benötigten, meist durch das Monitoring gewonnenen, Informationen und ermöglicht es so den Programmmanagern, bei eventuellen

Zielabweichungen zeitnah die notwendigen Korrekturen einzuleiten. Durch das externe Reporting hingegen soll den Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Union nachgekommen werden.

Controlling

Das Controlling ist – funktional gesehen – dasjenige Subsystem des Managements, das die Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.

Das Controlling hat somit eine bereichsübergreifende Funktion inne, durch die das Informationsmanagement für das strategische und operative Management bei ihren Entscheidungen sichergestellt werden soll. Es besteht eine grundsätzliche Unterscheidung in ein operatives und ein strategisches Controlling.



Die Grafik versucht, nochmals den Zusammenhang der drei Begriffe darzustellen. Das Subsystem des Controllings dient dabei der Unterstützung des strategischen und operativen Managements. Da die zentrale Aufgabe des Controllings die optimale Informationsversorgung der jeweiligen Akteure darstellt, bedarf es den Einsatz weiterer Instrumente.

Mithilfe des Monitorings sollen aufschlussreiche Informationen über die Fördermaßnahmen gesammelt werden, die dann später in der Evaluierung aufgegriffen werden und Rückschlüsse über die Auswirkungen und die Wirksamkeit liefern sollen. Über das Reporting sollen diese Informationen an die richtigen Stellen gelangen – sowohl an externe als auch interne Akteure.

Vereinfacht ausgedrückt ist das Controlling die Informationsversorgung bzw. das Informationsmanagement, während sich das Monitoring der Informationsgewinnung widmet und das Reporting die Informationsverteilung regelt.

Die Auswirkungen der Neuerungen der Förderperiode 2014–2020 auf die Managementinstrumente Monitoring, Reporting und Controlling

Die Änderungen in der Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2014–2020 bringen auch neue Herausforderungen für den Einsatz der Managementinstrumente Monitoring und Evaluierung, Reporting sowie Controlling mit sich. Gerade durch den verstärkten Strategieansatz in der kommenden Förderperiode, der sich insbes. auch in ihrer Ergebnisorientierung ausdrückt, muss der Einsatz der Managementinstrumente künftig noch besser geplant werden.

Die Aufnahme von Konditionalitäten stellt eine weitere Verschärfung der Rechtsverbindlichkeit des Einsatzes von Managementinstrumenten dar, da bei einer Zielverfehlung der Fördermaßnahmen die Fördermittel erstmals gekürzt oder sogar gänzlich gestrichen werden könnten.

Der neue strategie- und erfolgsorientierte Ansatz der EU in der Strukturpolitik bedingt daher einen noch gezielteren und optimierteren Einsatz von Controlling-, Monitoring- und Reportingsystemen. Auch die Aufnahme von mehr Leistungspflichten, bei denen die umsetzenden Akteure ihren Berichtspflichten künftig an vorher festgelegten Phasen der Förderperiode nachkommen müssen, erfordert einen auf die Leistungspflichten ausgerichteten Einsatz der bestehenden Managementinstrumente.

Um diesem hohen Anspruch künftig gerecht zu werden und um der Gefahr einer eventuellen Mittelkürzung zu entgehen, empfiehlt es sich daher, bereits im Vorfeld der Förderperiode ein Gesamtkonzept für die Ausgestaltung der Instrumente zu konzipieren.

Ziel muss es sein, durch eine gelungene Vernetzung mittels IT-Unterstützung zu einer zwar umfangreichen, aber dennoch einfachen Lösung zu kommen, die den Mehraufwand in Grenzen hält und zeitgleich einen Mehrwert bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen erzielen kann.