

# ZIEL- UND HANDLUNGS- EBENEN IM BLICK

## **EIN ERFOLGREICHES FÖRDER- CONTROLLING SORGT FÜR EINEN EFFIZIENTEN UND EFFEKTIVEN EINSATZ VON STEUERMITTELN.**

**P**olitische Entscheidungen müssen oft schnell getroffen und umgesetzt werden, auch wenn Unsicherheiten bestehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi empfiehlt „bei allen Beschlüssen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen deren Evaluation und die damit verbundenen Erfordernisse wie beispielsweise konkrete Zieldefinition und Datensammlung mitzudenken. Nur auf diese Weise können aus der Erfahrung des politischen Handelns verlässliche Schlüsse für die Zukunft gezogen werden.“ Diese Empfehlung ist bereits an vielen Stellen des Fördercontrollings berücksichtigt.

### **PLANUNGSPHASE EINER FÖRDERMASSNAHME**

Zur Erreichung von politischen Zielen (z. B. Klimaschutz, Sicherung beziehungsweise Schaffung von Arbeitsplätzen) können unterschiedliche Maßnahmen durchgeführt werden, die grob in folgende Kategorien unterschieden werden können:

- Regelungsvorhaben (Gesetze, Verordnungen o. ä.),
- Fördermaßnahmen (Projektförderung),
- steuerliche Förderung und
- sonstige Maßnahmen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Schaffung von Gremien, Netzwerken oder digitalen Formaten zu Information oder Austausch)

Zunächst ist in der Planungsphase zu prüfen, ob und welcher Handlungsbedarf besteht, und wenn dies bejaht wird, warum der Bund handeln soll und darf.

In der ordnungspolitischen Tradition des BMWi gilt es insbesondere, Marktversagen zu identifizieren, das ein aktives Eingreifen des Staates rechtfertigt.

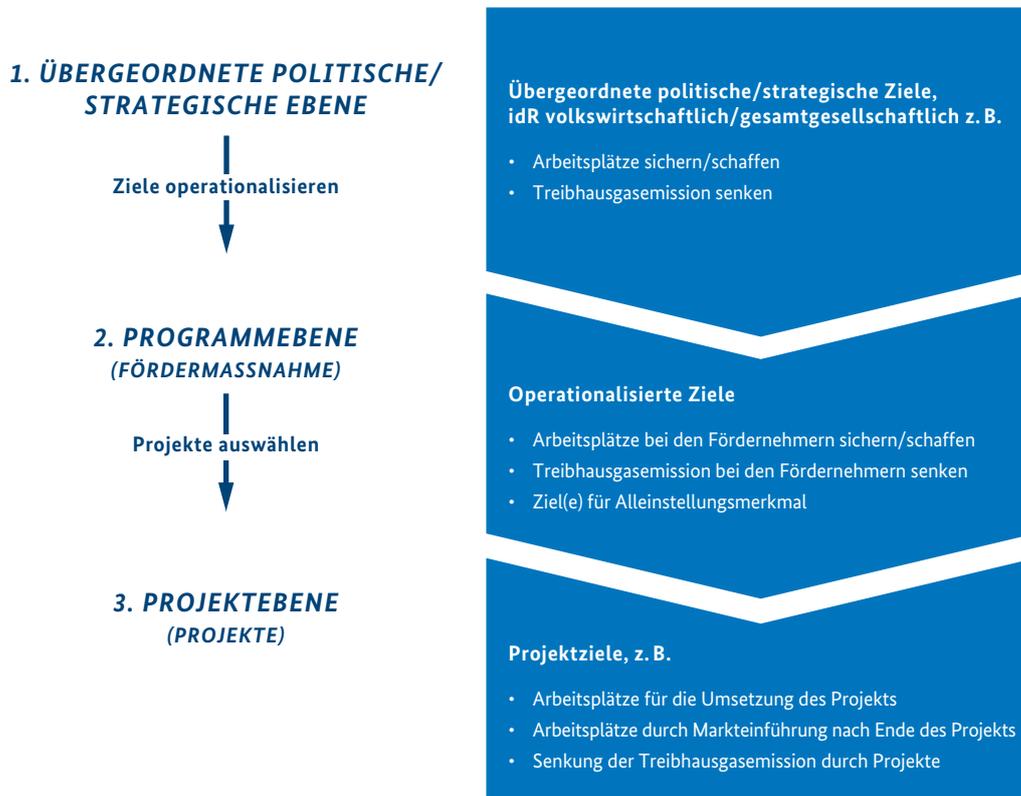
Im nächsten Schritt ist zu entscheiden, mit welcher Art von Maßnahme(n) ein bestimmtes (politisches) Ziel am besten erreicht werden kann, d. h. wie ein möglichst gutes Verhältnis der (erwarteten) Wirkung zu den (erwarteten) Kosten erreicht werden kann.

Im Folgenden liegt der Fokus auf Fördermaßnahmen bzw. Förderprogrammen und es wird auf die Besonderheiten und die Komplexität bei deren Planung und Umsetzung sowie der Erfolgskontrolle eingegangen, die aus der intendierten gesamtwirtschaftlichen Wirkung, mehrerer Ziel- und Handlungsebenen und einer Vielzahl beteiligter Akteure resultiert.

Unter einer Fördermaßnahme wird in diesem Kontext eine Förderung auf Grundlage einer Förderrichtlinie bzw. Förderbekanntmachung verstanden, auf deren Basis eine größere Anzahl von Projekten gefördert wird. In der Förderrichtlinie oder Förderbekanntmachung werden insbesondere die konkreten, operationalen und überprüfbareren Ziele der Förderung, der Fördergegenstand, die Zuwendungsempfänger und die Zielgruppe, die Art und Höhe der Förderung und das Förderverfahren festgelegt.

Hierzu müssen übergeordnete, politische Ziele heruntergebrochen bzw. so operationalisiert werden, dass sich diese auf die konkrete Förderung beziehen und die Erreichung der Ziele überprüfbar wird. Während der Umsetzung der Fördermaßnahme werden die Ziele dann weiter auf die einzelnen Projekte heruntergebrochen. Eine Fördermaßnahme hat zudem in der Regel mehrere Ziele, für die jeweils ein Herunterbrechen und Konkretisieren erfolgen muss.

**ABBILDUNG 1: HERUNTERBRECHEN UND KONKRETISIEREN VON ZIELEN ÜBER DREI ZIEL- BZW. HANDLUNGSEBENEN**



### ZIEL- UND HANDLUNGSEBENEN

Es sind daher mindestens drei Ziel- und Handlungsebenen zu unterscheiden: (1.) die übergeordnete, politisch-strategische Ebene, (2.) die Ebene der Fördermaßnahme/des Förderprogrammes (Programmebene) und (3.) die Ebene der geförderten Vorhaben/Projekte (Projektebene).

Das Herunterbrechen der Ziele von der politisch-strategischen Ebene auf konkrete und überprüfbare Ziele auf der Programm- und Projektebene stellt in der Praxis oftmals eine große Herausforderung dar. In Abbildung 1 ist exemplarisch dargestellt, wie Ziele zunächst immer weiter konkretisiert werden können.

Während der Planung einer Förderung ist es wichtig, sich die grundlegenden Annahmen bzw. akzeptierte wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirkung der geplanten Intervention bewusst zu machen

und diese zu dokumentieren. Es hat sich bewährt, dies in Form von Wirkmodellen zu beschreiben.

Ein Wirkmodell beschreibt die Ablauflogik und die Wirkungsannahmen, in der Regel in einer grafischen Darstellung (siehe Abbildung 2). In Bezug auf Fördermaßnahmen beschreibt ein solches Modell die in der Planungsphase erwartete Wirkung, basierend auf den eingebrachten Ressourcen (Input; insbesondere Budget, Personaleinsatz), und den daraus resultierenden direkten Ergebnisse wie z. B. Mittelabfluss oder Zahl der Projekte (Output), der Wirkungen bei den Geförderten (Outcome) und der gesamtwirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Wirkung (Impact). Auch im Wirkmodell spiegeln sich die verschiedenen Ziel- und Handlungsebenen wider. →

**ABBILDUNG 2: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG EINES WIRKMODELLS**



### ERFOLGSKONTROLLE

#### IN KÜRZE

*Ebenso wie die Operationalisierung der Ziele ist auch die Erfolgskontrolle in der Praxis oftmals eine Herausforderung.*

Soll nun mit wissenschaftlichen Methoden untersucht werden, ob die Annahmen aus der Planungsphase einer Fördermaßnahme eingetroffen sind, muss gedanklich der umgekehrte Weg vom einzelnen Projekt zum strategischen Ziel beschritten werden (Abbildung 3): Es muss zunächst ermittelt werden, ob die einzelnen Projekte ihre Ziele erreicht haben. Dann stellt sich die Frage, wie die Projekte zur Erreichung der Ziele der Fördermaßnahme insgesamt beitragen. Dementsprechend erfordert die Entscheidung über die Förderfähigkeit eines Projektes vorab klar definierte Kriterien. Im Verlauf einer Fördermaßnahme müssen – methodisch einheitlich über viele Projekte – Kennzahlen und Indikatoren bestimmt werden, die zusammengefasst (im Idealfall zusammengerechnet) werden können.

Die Erkenntnisse zur Zielerreichung sind ein wichtiger Baustein, reichen allein aber nicht aus, um den Erfolg einer Fördermaßnahme insgesamt zu überprüfen. Um den Impact, also den Beitrag einer Fördermaßnahme zu einem übergeordneten politischen Ziele zu ermitteln, muss weiter aggregiert werden. Erforderlich ist eine umfassende Erfolgskontrolle unter Berücksichtigung der drei Ziel- und Handlungsebenen (Abbildungen 1 und 3). Außerdem müssen die intendierten und nichtintendierten, positiven wie negativen Wirkungen sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme untersucht werden. Insbesondere die Wirkungsanalyse einschließlich der Frage, ob die Förderung ursächlich für die beobachtete Wirkung war, erfordern komplexe wissenschaftliche Methoden,

nach Möglichkeit einen Vergleich von geförderten und nicht-geförderten Einrichtungen („Kontrollgruppenansatz“) sowie Informationen zum Umfeld der Förderung und zu sich ändernden Rahmenbedingungen.

In der Wissenschaft anerkannte Wirkungszusammenhänge können dabei als gegeben angesehen werden und müssen nicht in jedem Fall neu nachgewiesen werden. Ein Beispiel ist der Wirkungszusammenhang zwischen Innovationsförderung und Produktivität bzw. Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, der als wissenschaftlich anerkannt gilt.

Während die Erreichung auf Ebene der übergeordneten politischen Ziele oftmals in nationalen und europäischen Berichtspflichten darzustellen ist, bezieht sich die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle primär auf eine Betrachtung innerhalb der jeweiligen Handlungsebene. Für beide Betrachtungen können jedoch oftmals die gleichen Daten bzw. quantitativen Indikatoren oder qualitativen Kriterien herangezogen werden, und so Synergien entstehen. Die Aggregation der Erkenntnisse über Zielerreichung und Wirkung ist in Abbildung 3 schematisch dargestellt.

Ebenso wie die Operationalisierung der Ziele ist auch die Erfolgskontrolle in der Praxis oftmals eine Herausforderung. Gerade im ressortübergreifenden Austausch bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses und Erkenntnisstandes. Dies gilt auch für weitere, wesentliche Akteure wie die mit der Administration der Förderung beauftragte

Stelle (i.d.R. Projektträger, nachgeordnete Behörde), die Zuwendungsempfänger und/oder die Zielgruppe, ggf. weitere Intermediäre wie Expertenjurys, Fachbeiräte, zertifizierte Berater, Geschäftsstellen, Plattformen, Netzwerke oder auch weitere Auftragnehmer, z. B. für die Durchführung einer Begleitforschung oder Evaluation.

Durch Transparenz kann auch Akzeptanz für den Aufwand der Beschaffung von verlässlichen Daten geschaffen werden. Deshalb ist es zentral, schon in der Planungsphase ein Konzept für die spätere Erfolgskontrolle zu entwickeln. Ein solches Konzept sollte die relevanten Akteure, deren Aufgaben und Zusammenwirken definieren, die Grundannahme für das Wirkmodell der Förderung beschreiben sowie ein Ziel- und Indikatoren-system mit einem entsprechenden Konzept zur Datenerhebung umfassen. Sofern weitere nationale oder europäische Berichtspflichten existieren, sollten diese in die Überlegungen einbezogen werden, weil bei den erforderlichen Daten und Indikatoren oft Synergien gehoben werden können.

## **ES IST ZENTRAL, SCHON IN DER PLANUNGSPHASE EIN KONZEPT FÜR DIE SPÄTERE ERFOLGSKONTROLLE ZU ENTWICKELN.**

Zudem besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Erkenntnisinteresse und dem möglichen bürokratischen Aufwand für die Zuwendungsempfänger bzw. die Zielgruppe. Hierbei ist deshalb sowohl auf Angemessenheit zu achten als auch auf die effiziente, möglichst begleitende Erhebungen von Informationen.

### **ZIELE UND INDIKATOREN**

Da Aussagen zur Zielerreichung und zur Wirkung über mehrere Handlungsebenen aggregiert werden müssen, bedarf es einheitlicher Indikatoren und Kriterien. Dies umfasst nicht nur die Nennung des jeweiligen Indikators, sondern auch dessen konkrete Definition und die Darstellung der Berechnungsmethode. Auch der Umgang mit der jewei-

ligen Messunsicherheit, dem Vertrauensintervall bzw. der statistischen Belastbarkeit ist bei der Aggregation zu beachten.

Soll die Umsetzung eines politischen Ziels durch verschiedene Fördermaßnahmen erreicht werden, so ist eine Vereinheitlichung der Indikatoreik sinnvoll. Ausgehend von der Evaluation des Energieeffizienzfonds wurde ein Methodikleitfaden für alle Energieeffizienzmaßnahmen im BMWi entwickelt, mit dem Ziel, im Bereich Energieeffizienz ein zentrales Methoden- und Indikatoren-system zu entwickeln. Diese Arbeit ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine Vereinheitlichung von Indikatoren und Kriterien über mehrere Fördermaßnahmen und Handlungsebenen erfolgen kann, denn es fand zugleich ressortübergreifend ein Austausch mit der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesumweltministerium statt. Damit steht mit dem Methodikleitfaden, insbesondere für die Indikatoren zu Energieeinsparung und Reduktion von Treibhausgasen, auch eine gute Basis für künftige Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen zur Verfügung. Der Methodikleitfaden kann genutzt werden, um die Entwicklung neuer Fördermaßnahmen zur Umsetzung des Klimaschutzpakets unterstützen.

### **FÖRDERZYKLUS**

Insgesamt ergibt sich von der Planung bis zur Erfolgskontrolle ein Förderzyklus, der schematisch in Abbildung 4 dargestellt ist. Ausgangspunkt einer neuen oder weiterentwickelten Fördermaßnahme ist in der Regel eine politische Vorgabe oder Entscheidung (z. B. ein Kabinettsbeschluss). Die konkrete Planung und Umsetzung ist Aufgabe der Verwaltung.

In der Planungsphase wird eine neue Fördermaßnahme ausgearbeitet bzw. eine bestehende Fördermaßnahme weiterentwickelt. Grundlage der Förderung ist in der Regel eine zeitlich befristete Förderrichtlinie oder →

### **IN KÜRZE**

*Durch Transparenz kann auch Akzeptanz für den Aufwand der Beschaffung von verlässlichen Daten geschaffen werden.*

ABBILDUNG 3: AGGREGATION ZU ZIELERREICHUNG UND WIRKUNG ÜBER DREI ZIEL- BZW. HANDLUNGSEBENEN

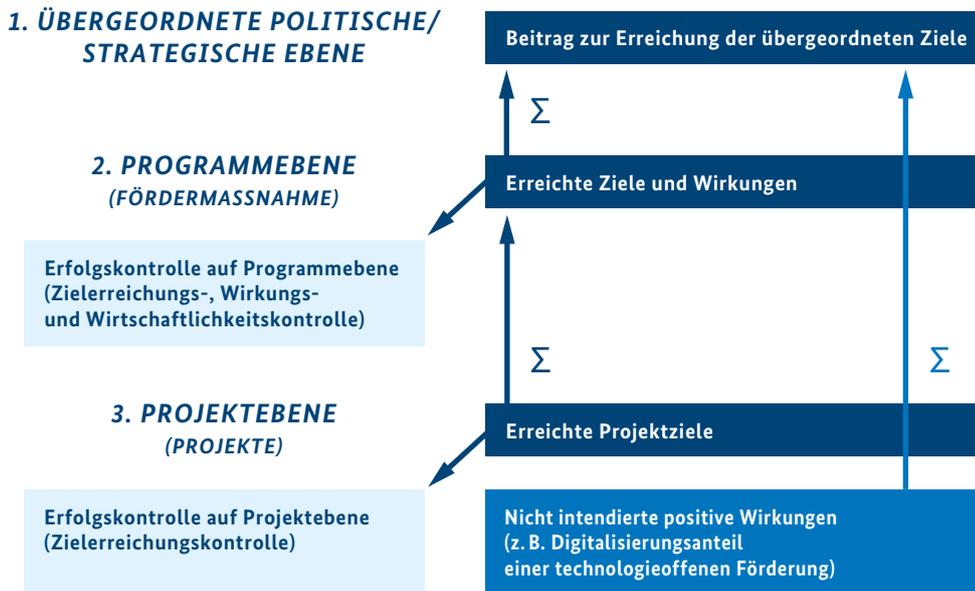
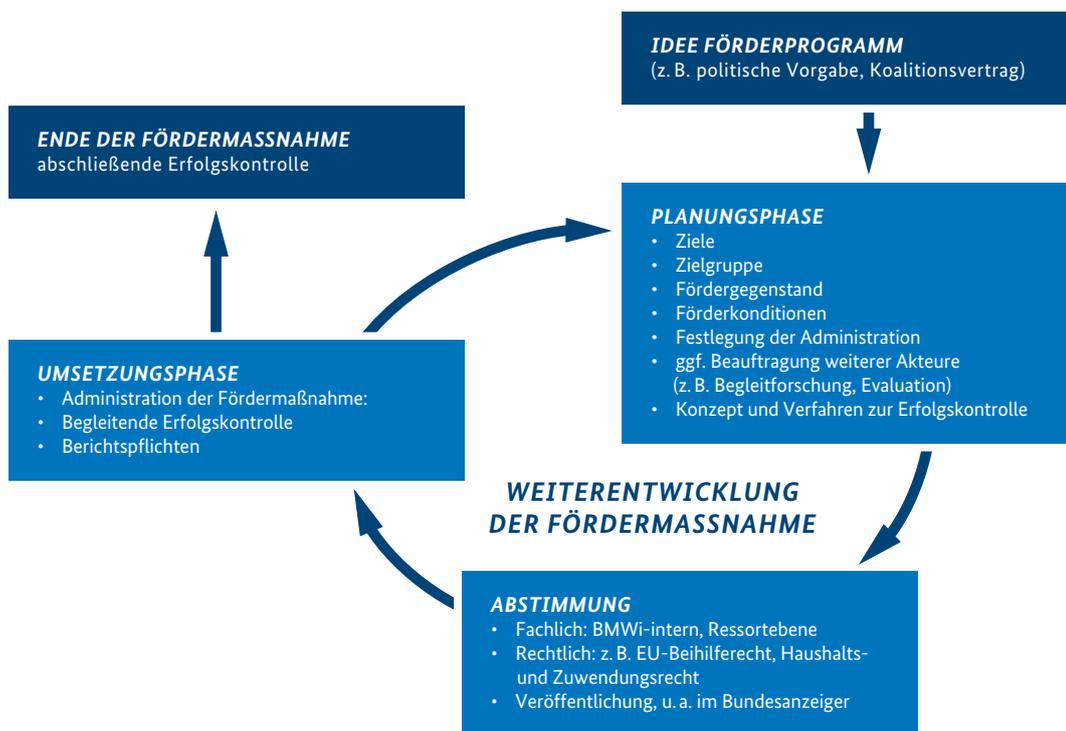


ABBILDUNG 4: FÖRDERZYKLUS



Förderbekanntmachung, die im Bundesanzeiger veröffentlicht wird und zum Beispiel zugänglich ist unter ► [www.foerderdatenbank.de](http://www.foerderdatenbank.de)

In der nächsten Phase wird dann die Fördermaßnahme umgesetzt. Die Administration übernimmt in der Regel ein Projektträger oder eine nachgeordnete Behörde. Diese bearbeitet die Anträge, entscheidet (mit), welche Projekte gefördert werden, prüft im Verlauf der Projekte die Berichtspflichten und kontrollieren den Erfolgsbeitrag zur Erreichung der Projektziele. Am Ende der Laufzeit der Förderrichtlinie oder Förderbekanntmachung ist zu entscheiden, ob und wie es mit der Förderung weiter geht. Wird die Fördermaßnahme weiterentwickelt, beginnt die nächste Planungsphase.

#### AUSBLICK

Fördermaßnahmen sind ein wichtiges Instrument, um politisch zu handeln und zu gestalten. Da sie gesamtwirtschaftlich bzw. gesamtgesellschaftlich wirken sollen, sind in der Regel mehrere Ziel- und Handlungsebenen zu betrachten und es bedarf komplexer wissenschaftlicher Methoden, vor allem für Wirkungsanalysen. Die Komplexität ist deshalb hoch, weil häufig mehrere Ziele verfolgt werden, eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist und auch das Umfeld, die Rahmenbedingungen und Nichtgeförderte einbezogen werden müssen. Eine differenzierte Betrachtung und das gelungene Zusammenwirken von Personen und Einrichtungen sind dafür notwendig.

## **FÖRDERMASSNAHMEN SIND EIN WICHTIGES INSTRUMENT, UM POLITISCH ZU HANDELN UND ZU GESTALTEN.**

Potenzial für Verbesserungen bei der Planung und Umsetzung von Fördermaßnahmen ergibt sich insbesondere beim Wissenstransfer zwischen allen Akteuren sowie einer frühzeitigen Planung der

Verfahren und Kriterien der Erfolgskontrolle einschließlich eines Datenkonzepts. Im Idealfall wird die Ausgangslage mit denselben Methoden und Indikatoren beschrieben, mit denen später auch die Wirkungen der Förderung untersucht werden. Ein sogenanntes Wirkmodell kann dann eine Hypothese darstellen, die mit realen Daten aus der Förderung überprüft und verbessert werden kann – ähnlich wie auch Ingenieure technische Produkte durch einen Zyklus von Simulation und realen Tests weiterentwickeln. Im Sinne der Datenstrategie der Bundesregierung sollten die Chancen der Digitalisierung auch für die Umsetzung und Evaluation politischer Maßnahmen stärker genutzt werden. Vor allem die Nutzbarkeit vorhandener Wissens und vorhandener Datenbanken sollte durch effiziente Auswertungsinstrumente (Data Ware House-Dienste) erhöht werden.

## **IM SINNE DER DATEN- STRATEGIE DER BUNDES- REGIERUNG SOLLTEN DIE CHANCEN DER DIGI- TALISIERUNG STÄRKER GENUTZT WERDEN.**

Das für Fördercontrolling zuständige Fachreferat berät und unterstützt die Fachreferate des BMWi in der Planungsphase von Fördermaßnahmen bei der Formulierung überprüfbarer Ziele, der Entwicklung von Datenkonzepten und zu Verfahren und Kriterien der Erfolgskontrolle. Zudem beteiligt es sich am ressortübergreifenden Austausch. —

#### KONTAKT

DR. FRIEDERIKE WERITZ,  
DR. CHRISTIANE KOZIOLEK  
Referat: ZB7 „Fördercontrolling, Evaluation, profi;  
Zentrale Vergabestelle“

[schlaglichter@bmwi.bund.de](mailto:schlaglichter@bmwi.bund.de)