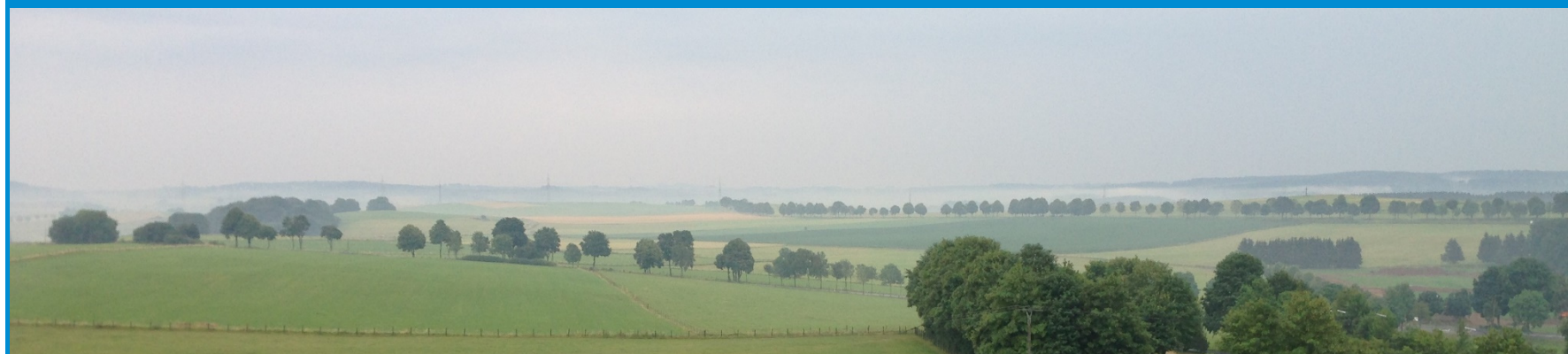


Mehrkosten und Mehrwert bei LEADER – Untersuchungsansätze und Evaluierungsergebnisse

Kim Pollermann, Lynn-Livia Fynn

Thünen-Institut/ Institut für Lebensverhältnisse in ländliche Räumen



Frühjahrsworkshop des
AK Strukturpolitik der DeGEval
26.04.2024

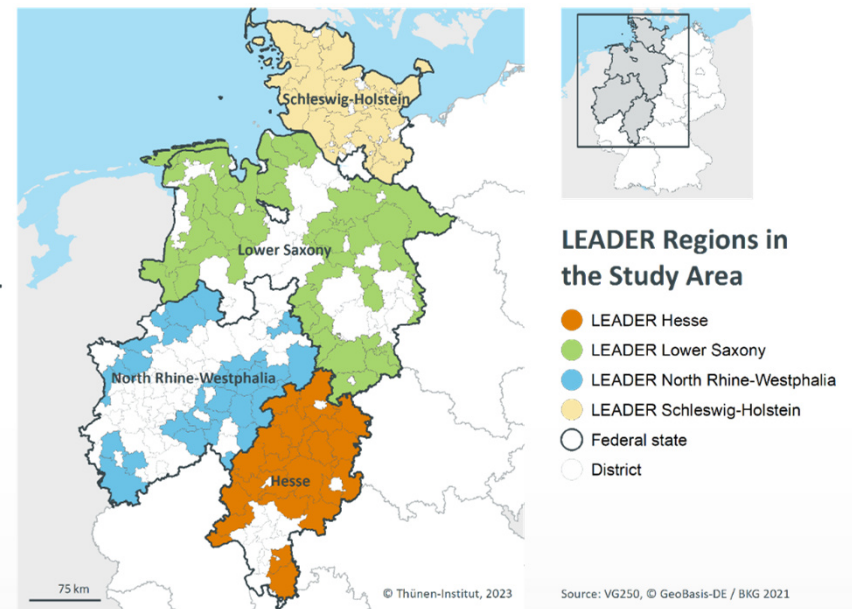
Foto: Kim Pollermann

Hintergrund LEADER / CLLD – Community-Led Local Development

Mein Bezug zu LEADER:

seit 2008 am Thünen-Institut:

5-Länder Evaluierung der Entwicklungs-
programme für den Ländlichen Raum
(ELER) 2014-22,
vorher: 7-Länder-Evaluierung
2007-2013



Mitwirkung an der “Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER” (June 2023)

Methodische Herausforderungen

Effizienzbetrachtung: Mehrwert / Mehrkosten

„Added Value“:

- sozioökonomische Wirkungszusammenhänge in vielfältigen Handlungsfeldern mit ganz unterschiedlichen Interventionslogiken, wechselnde Bedingungen (z.B. Corona)
- Operationalisierung & Quantifizierung “weicher” Wirkungen
- Zeithorizonte
- Monetarisierung? (absoluter Wert oder relative Wirkungsvergleiche für LEADER-Umsetzungsvarianten)

„Additional Costs“: Abgrenzung, Monetarisierung, Zeit = Geld? => Erfahrung aus Implementationskostenanalyse



Angela Parszyk / pixelio.de

Hintergrund: Mehrkosten und Mehrwert

Europäischer Rechnungshof fragt wiederholt:
„Ist der Zusatznutzen von LEADER ausreichend belegt?“

- Aufgabe der Evaluierung, die in den MS sehr unterschiedlich erfolgt, Guidelines/Bewertungsfragen entlang der LEADER-Prinzipien, Governance, Ergebnis-Indikatoren (nicht ausreichend!) >>> Implementationskosten
- Auftrag: “Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER” (June 2023)

Verwendete Studien: „Costs and benefits...” / “5-Länder-Evaluierung”

1) Evaluation support study „Costs and benefits of the implementation of LEADER” (Juni 2023)

Auftrag: EU-Kom an EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis

Ziel: Den Mehrwert von LEADER zu bewerten und festzustellen, inwieweit die höheren Kosten der Umsetzung des LEADER-Konzepts durch den zusätzlichen Nutzen gerechtfertigt sind.

Geografischer Bezug: EU27 - Programm: 2014-2022

Download: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-costs-and-benefits-implementation-leader_en?prefLang=de

2) „5-Länderevaluierung“

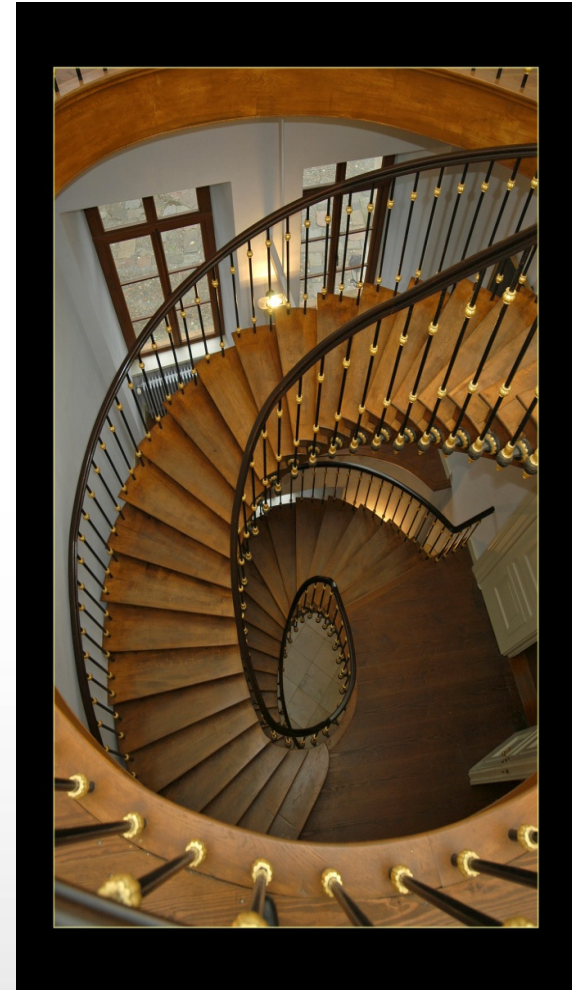
Auftrag/geografischer Bezug: 5 Bundesländer (2014-22)

Ziel: LEADER-Evaluierung als Teil der Berichtspflicht an EU / Implementationskostenanalyse

Darstellung der Studie „Costs and benefits of the implementation of LEADER“

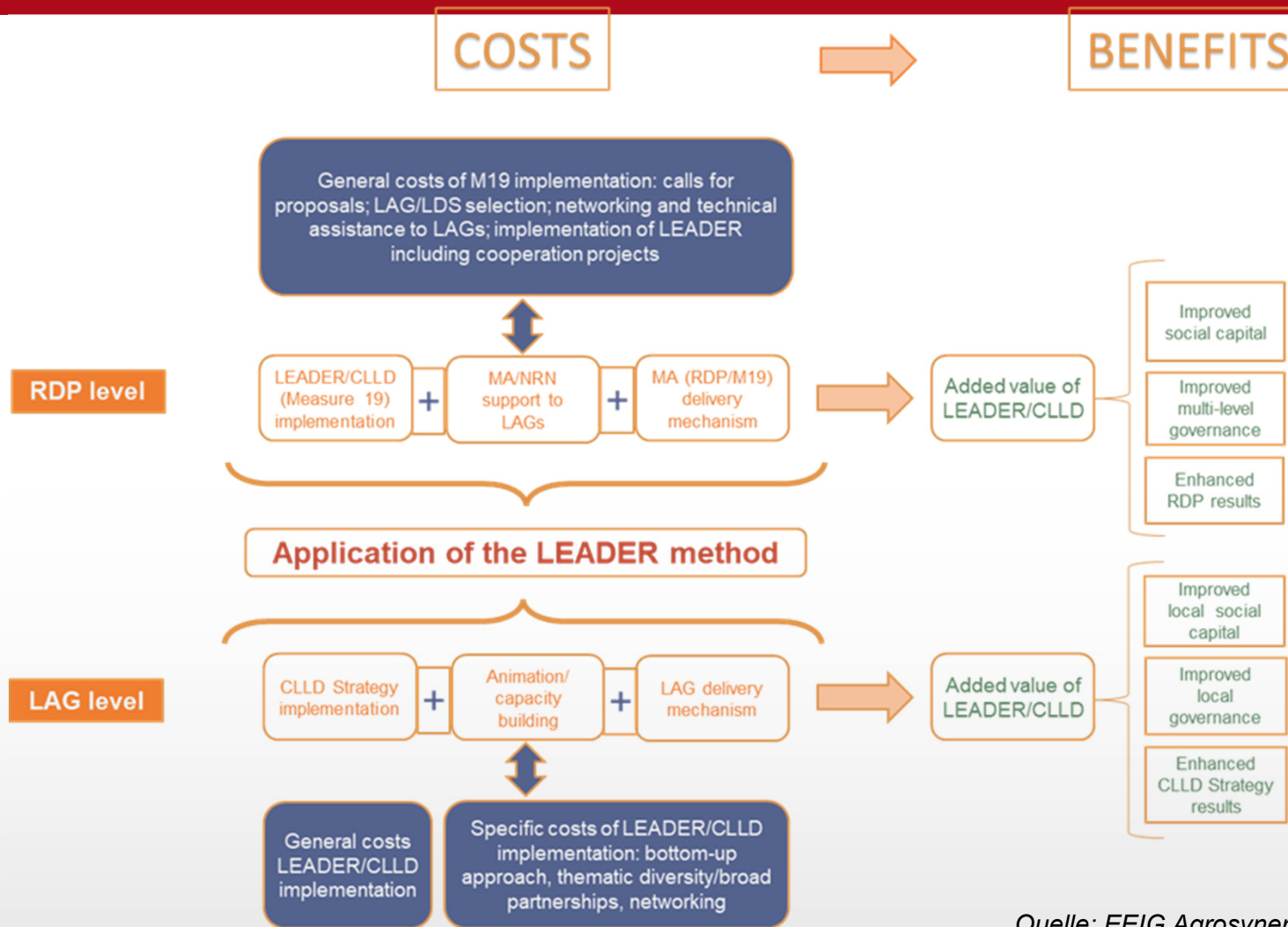
Strukturierung des **Added value** folgt den Guidelines zur Evaluierung von LEADER/CLLD (2017) des European Evaluation Helpdesk for Rural Development mit der Kombination von:

- **Improved social capital:** mehrdimensionales Konzept, bezieht sich auf Netzwerke, Normen und soziales Vertrauen, Erleichterung von Koordination und Kooperation zum gegenseitigen Nutzen
- **Improved governance:** umfasst Institutionen, Prozesse und Mechanismen, zum Zusammenwirken öffentlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, um öffentliche Angelegenheiten auf kooperative Art zu regeln.
- **Enhanced results and impacts of project:** im Hinblick auf eine größere Hebelwirkung, nachhaltigere Projekte, innovativere Projekte und neue Projektträger im Vergleich zur Durchführung ohne die LEADER-Methode => Vergleichsbasis ?



Joachim Schiemenz / pixelio.de

Ebenen und Kosten/Nutzen-Bezug



Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

Methodik der Studie „Costs and benefits of the benefits of the implementation of LEADER“

Mixed-method Ansatz mit qualitativen & quantitativen Methoden auf drei Ebenen: EU27, 10 ausgewählte RDP und 13 Fallstudien LAG (aus den ausgewählten RDP)

=> Auswahl nach geografischer Verteilung, Datenbasis => Fragebögen (MA), Interviews (MA, PA, LAG), Fokusgruppen, Berichte der LAGn

- Sekundärdaten für RDP-Ebene (v.a. Finanzen, Indikatoren):
 - DG AGRI: Annual Implementation Reports of RDPs Indicators_in_AIR_with_Historical_data_2021
 - DG AGRI: Delivery Cost Survey – 2021
 - DG AGRI: ESIF 2014-2020 Finance Implementation Details (ODP) (2022)
 - DG AGRI: EAFRD declared expenditure by measure and year (Q2/2022)
 - DG AGRI: Number of controls EAFRD (CY 2020)

=> sehr kurzer Zeitraum, begrenzte Kapazitäten => Restriktionen der Aussagetiefe

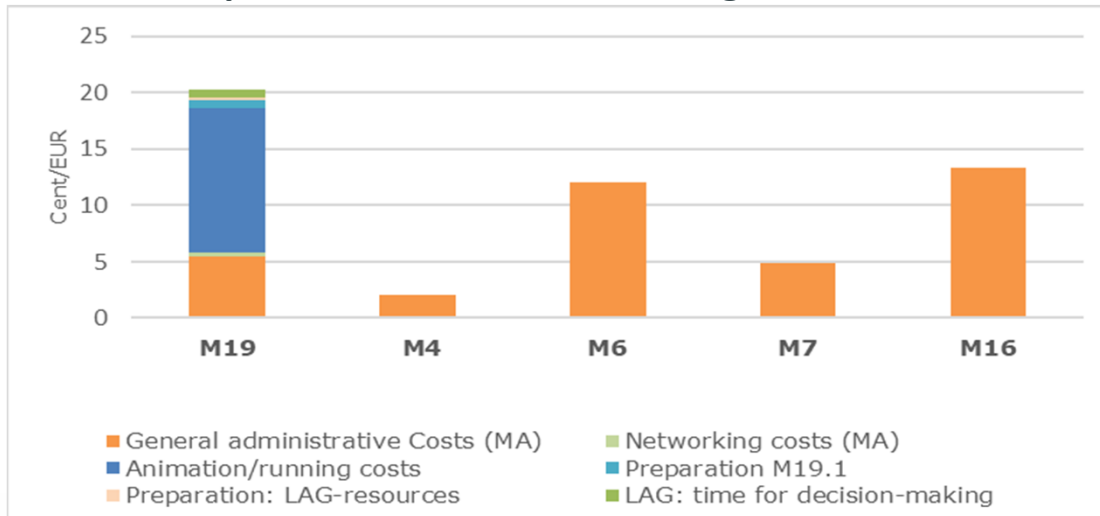
Operationalisierung Zusatznutzen und Kosten

Dimension	Added value features of LEADER	Cost items
Non-tangible benefits of LDS in terms of improved governance	Improved coordination between different levels of governance	LAG level <ul style="list-style-type: none"> FTE employed by LAGs / M EUR LAG financial allocation M19 (%) LAG employed personnel dedicated to M&E, communication, and coordination of transnational cooperation (Y/N) LAG Total 19.4 animation & running costs / LAG financial allocation M19 (%) Decision making costs for LAG Board members (hours per year) Total LAG additional costs / LAG financial allocation M19 (cents/EUR or %)
	Improved quality of interactions between relevant institutions	
	More involvement/participation of the local population in the design and implementation of LDS	
	More involvement/participation of women and young people in the design and implementation of LDS	
	Promoting involvement of new actors in LEADER who would not normally apply for EU funding	
	LEADER brings the EU closer to citizens	
Non-tangible benefits of LDS in terms of improved social capital	Improved relations and social trust within the LAGs	RDP level <ul style="list-style-type: none"> LAG selection Running Cost MA/PA
	Improved relations among local actors in the LEADER areas	
	Improved relations through inter-territorial and transnational cooperation (sub-measure 19.3)	
Enhanced results of LEADER projects	Promote collaboration among local actors, cooperation or collective process to reinforce local production and local assets	RDP level <ul style="list-style-type: none"> LAG selection Running Cost MA/PA
	Promote projects with innovation at the local level	
	More sustainable or cheaper projects due to knowledge of local conditions (e.g., diversification)	
	Better performance of funded projects thanks to LAG assistance/training	
	Valorisation of unique territorial assets to contribute to the socio-economics dynamics thanks to the integrated territorial approach	

Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

Ergebnisse: Mehrkosten

Relative Implementationskosten im Vergleich



Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

Auch geringere Kosten durch LEADER:

- Kürzere Zeit für die Projektgenehmigung für LEADER im Vergleich zu anderen RDP-Maßnahmen (M4, M6, M16)
- Weniger Zeitaufwand, den die die Begünstigten für administrative Aufgaben benötigen (dank der Unterstützung durch Regionalmanagements)

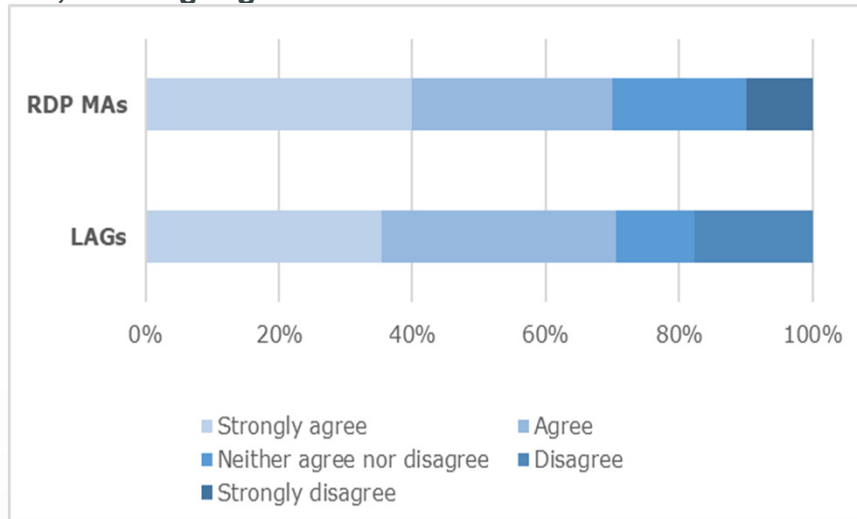
Spezifische LEADER-Kosten v.a. Unterstützung der Beteiligung und

Vernetzung => überwiegend keine „dead costs“, sondern Investition zur Schaffung eines Mehrwerts in Form von verbessertem Sozialkapital, der Schaffung von Netzwerken und bürgerschaftlichem Engagement

=> auch Zeit der Freiwilligen (time for decision making) direkter Bezug zu Nutzen => Sozialkapital/Governance

Ergebnisse: Mehrwert zu Governance

Einschätzungen, inwieweit die LEADER-Umsetzung zu einem effektiven “multi-level governance system” zwischen MA, Bewilligungsstellen und LAG



Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

Basiert auf subjektiven Einschätzungen von Beteiligten !

Abgleich: Evaluierungsergebnisse der 5-Länder

Evaluierung zeigen Validität solcher Methoden =>

Konflikte zeigen sich deutlich in Befragungsergebnissen

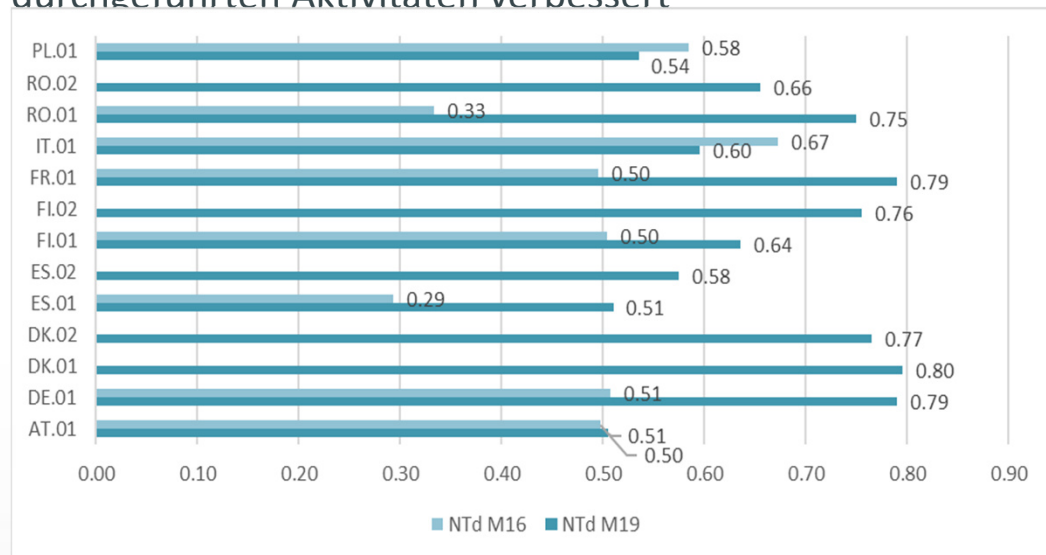
Multi-Level-Governance: Überwiegend positive Einschätzung zur Zusammenarbeit der Ebenen

Local Governance: Die Governance-Arrangements sind insgesamt in der Lage, eine Beteiligung zu gewährleisten. Die Fallstudien zeigen jedoch, dass junge Menschen in den Vorständen der LAG kaum vertreten sind und nur etwa 1/3 der Mitglieder Frauen sind.

Ergebnisse: Mehrwert zu Sozialkapital

In den meisten Fällen hat sich das Vertrauen in der LAG dank der von der LAG und ihrem Netzwerk während des Programmplanungszeitraums durchgeführten Aktivitäten verbessert

In den meisten ausgewählten Fallstudien ist das strukturelle Sozialkapital der LAG höher als das strukturelle Sozialkapital der operationellen Gruppen der EIP-AGRI.

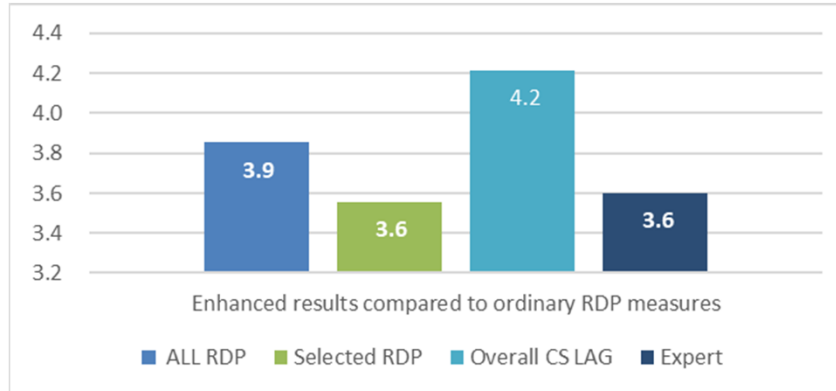


Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

=> Die Leistung der LAG zur Verbesserung des Sozialkapitals ist positiv mit der Zeit korreliert, die die LAG für die Entscheidungsfindung aufwenden, und in geringerem Maße ebenfalls korreliert mit dem Vorhandensein von qualifiziertem Personal, das von der LAG beschäftigt wird.

Ergebnisse: Mehrwert zu besseren Projekten

Einschätzung zur Erzielung besserer Ergebnisse im Vergleich zu Nicht-LEADER-Projekten



Quelle: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis, 2023

LEADER-Projekte sind hinsichtlich Ausgaben / geschaffenen Arbeitsplatz effizienter als andere ELER-Maßnahmen (21.124 vs. 61.219 €/Job, **aber Vergleichsbasis methodisch problematisch**)

Aus der Kosten-Nutzen-Perspektive ist dieses wichtige Mehrwert-Element signifikant positiv korreliert mit den spezifischen LEADER-Kosten für die Bereitstellung der Unterstützung für die Begünstigten und für die Vernetzung

Ähnliches gilt für „innovative“ Projekte => LEADER ist innovativer als Nicht-LEADER => positive Korrelation zwischen höheren Ausgaben für LEADER und größerem Innovationsanteil

Die Analyse zeigt, dass die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze (Ergebnis-indikator!) als wichtiges Ziel von LEADER, nicht vollumfänglich erhoben werden kann, das Monitoring der LAG nicht immer so strukturiert sind, dass sie diese Daten liefern !

5-Länder-Evaluierungsergebnisse: Innovative Projekte

5-Länder-Evaluierung: Anteil Innovativer Projekt bei LEADER

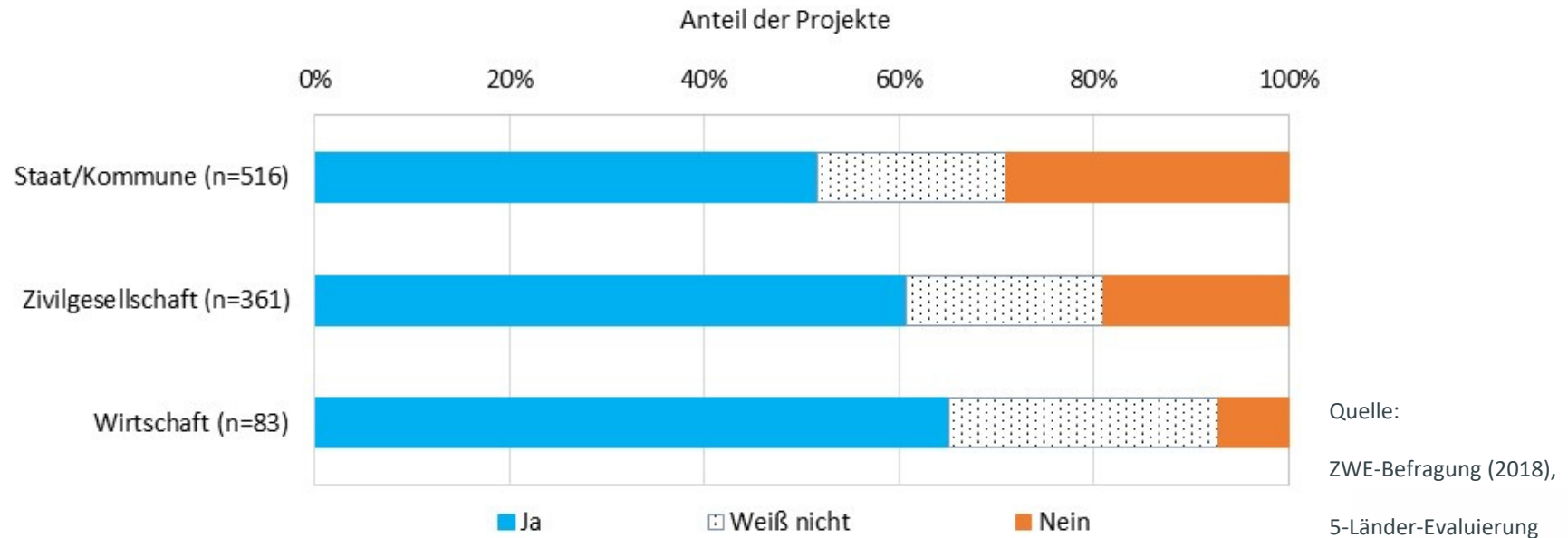
(Selbsteinschätzung zu „neu für die Region“, ZWE-Befragung 2018)

- **Hessen:** 61 % JA (13 % NEIN, 27 % keine Einschätzung)
- **Niedersachsen:** 44 % JA (40 % NEIN, 16 % keine Einschätzung)
- **Nordrhein-Westfalen:** 66 % JA (17 % NEIN, 17 % keine Einschätzung)
- **Schleswig-Holstein:** 51 % JA (25 % NEIN, 24 % keine Einschätzung)

Was begünstigt innovative Projekte ?

- In NRW: anspruchsvolle Formulierung zum Fördergegenstand
- Mehr LEADER ? + RM-Kapazität, + Typ der Projektträger, - LAG

Anteil innovativer Projekte nach Projektträger-Typ



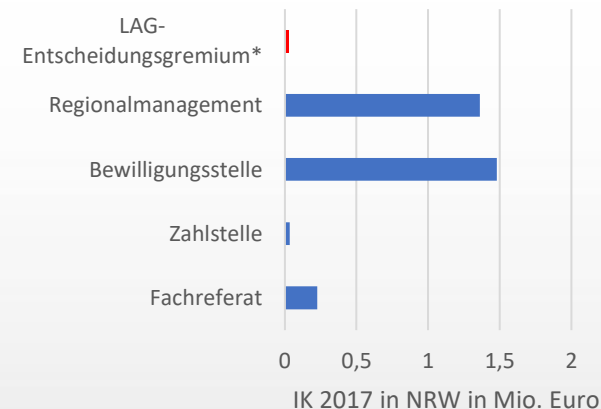
Empfehlungen:

- RM-Kapazitäten mit Mindestvorgabe sinnvoll
- Rahmenbedingungen auch für nicht-kommunale Projekte optimieren (Kofinanzierung, Entbürokratisierung)
- Weiterverbreitung der Innovationen ? Vernetzung !

Evaluierungsergebnisse: LEADER-Implementationskosten => Beispiel NRW

Jahr der Erhebung	AK	Verausgabe/ geplante öff. Mittel 07-13 bzw. 14-20 in Mio. Euro	Abs. IK in Mio. Euro	Rel. IK in % (bez. auf 7-Jahres-Ø insg. verausgabt bzw. geplant)	Zahl der LAG	IK je LAG in Mio. Euro	Rel. IK in % aller Nicht-InVeKoS-Maßnahmen
2011	8,8	30,7	0,64	15,0	12	0,05	13,4
2017	41,2	75,6	3,1	28,7	28	0,11	14

- ➔
- Mehr öffentliche Mittel und anspruchsvollere Anforderungen an LAG und Regionalmanagements
 - IK je LAG verdoppelt => Relative IK fast verdoppelt
 - Anteil der Kosten mit Mehrwertgenerierung => 44 % der abs. IK durch Regionalmanagements



* nachrichtlich

Quelle: Grajewski/Becker (2024) Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022 – Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren (www.eler-evaluierung.de)

Fazit

- 5-Länder-Evaluierung orientierte sich auf Politikberatung zur Ausgestaltung der LEADER-Stellschrauben, weniger der Kosten-Nutzen Gegenüberstellung
- Ergebnisse der Evaluation study relativieren die „Mehrkosten“ und belegen, dass oft „mehr LEADER“ auch zu „mehr Mehrwert“ führt, in Bezug setzen Herausforderung
- Herausforderungen der Wirkungserfassung zu vielen Aspekten bleiben => Optimierungsfragen (über Rahmensetzung)

Wesentliche Empfehlungen:

- Mindestbudget bei LEADER pro LAG für **effiziente Umsetzung**
- Für **Nachweis des Mehrwertes**: Datenbasis verbessern ohne „Datenfriedhöfe“ einzufordern => an Evaluation study anknüpfen
- Absicherung der **Qualität der LEADER-Umsetzung durch EU-Vorgaben** (frühzeitige Kommunikation)

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit !

kim.pollermann@thuenen.de

Thünen-Institut/ Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen



Jakob Ehrhardt / pixelio.de

<https://www.thuenen.de/>

www.eler-evaluierung.de