

Frühjahrstagung des AK-Strukturpolitik der DeGEval 2019
27./28. Juni 2019 in Berlin

Der nationale GAP- Strategieplan aus Sicht eines Bundeslandes

Barbara Fährmann

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Referat 103 – ELER Koordinierung



EUROPÄISCHE UNION



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

Was bringen...

- Ergebnisorientierung
- Nationaler GAP Strategieplan

für

- Ausrichtung der GAP/ELER auf Wirksamkeit und Fokussierung auf zentrale Handlungsfelder
- Verringerten Verwaltungsaufwand, angemessene Umsetzungssysteme
- für landespolitische Ziele und Planungsprozesse

 **Schlaglichter, keine technischen Details**

Ergebnisorientierung



EUROPÄISCHE UNION



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

Ergebnisorientierung heißt ... (1)

- **Ergebnisorientierte Leistungsüberprüfung & Rechenschaftslegung gegenüber EU-KOM**
- **Nicht** ergebnisorientierte Förderansätze: Anzahl Arten, kg Stickstoffreduzierung, unversehrte Tiere etc. - falsche Assoziationen!
- Ergebnisse entsprechen weitgehend Outputs und Anteilsberechnungen = weitgehend altes Monitoringsystem
- Rechtscharakter des Monitoring ändert sich, da Gegenstand des Leistungsabschlusses
- Von diesem Ansatz gehen KEINE neuen **inhaltlichen** Impulse für die Förderung aus
- Fast identisches Ziel- und Interventionsportfolio („Unterbelichtung“ des ländlichen Raums)
- Aussagen von KOM-VertreterInnen: alles was bisher ging, wird weiterhin möglich sein

Ergebnisorientierte Überprüfung heißt ...

- Neue Berichtsformen und Rechenschaftslegung: Performance-Clearance und Performance Review
- Neues Sanktionssystem: Abweichungen von Ausgaben, Output und Ergebnissen kann für den MS finanzielle Folgen haben

Erfordert:

- hohe Investitionen in neu aufzubauende IT-Systeme
- hohe Sorgfalt bei der Quantifizierung und Erfassung der Indikatoren
- Neuen Prüftyp: Data Reliability Prüfung

Neuer Aufwand
durch
Etablierung
neuer Systeme

Ergebnisorientierte Überprüfung erfordert ...

- Ex-ante Schätzung pro Intervention: wieviel ha Förderung/Vorhaben mit welchen Kosten
- Festlegung von **Einheitsbeträgen** als Mess- und Kontrollgröße für Ergebniserreichung
 - Investive Maßnahmen: Was ist ein durchschnittliches Dorferneuerungs-/LEADER-Vorhaben
 - Flächenmaßnahmen: jede Prämie eines gleichen Interventionstyps = eigenständige Teilmaßnahme

Wirkt wie ...

- **Leistungsrahmen xxi**: jährlich vorgesehene Leistungsüberprüfung (ggf. alle 2 Jahre)
 - Negative Auswirkungen auf Programminhalte: Anpassung an Berichtsformate und Indikatorik
Prognosesicherheit der Inanspruchnahme vor Wirksamkeit
 - Hoher Begründungsaufwand bei Abweichungen
 - Aufwand und Lenkungswirkung aus dem Berichtsjahr 2019 noch sehr präsent: Schrittweises Anpassen der Ziele an die Realität durch zahlreiche Änderungsanträge



Ergebnisorientierte Überprüfung kann zur „Zementierung“ von Förderansätzen führen....

Es sind neue Ideen und Ansätze gefragt!

Erfolgsfaktor für Leistungsüberprüfung: „ausgetretene Pfade“ für gesicherten Mittelabfluss

- Signale für Bewährtes
- „Sichere Bank“ Maßnahmen

Neue Ansätze müssen frühzeitig kommuniziert und durch entsprechende Beratungs- und Unterstützungsstrukturen flankiert werden

Ergebnisorientierte Überprüfung ersetzt **NICHT** die Rechtmäßigkeit

- Slogan Ergebnisorientierung statt Rechtmäßigkeit irreleitend - Beides ist zu überprüfen!
- Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontrollsysteme entscheidend für Entlastungsrendite! Größere Freiheit der MS bei Ausgestaltung **eröffnet Chancen** ... wenn...
- Leitgedanke der Angemessenheit und „Minimal Regelung auf EU-Ebene für Delegierte Rechtsakte/Durchführungsrechtsakte durchgehalten wird
- Nationales Zuwendungsrecht/LHO/BHO „modernisiert“ werden
- **Kritisch:** Governance/Akteurskonstellation bleibt: Die größte Schwierigkeit der Welt besteht nicht darin, Leute zu bewegen, neue Ideen anzunehmen, sondern alte zu vergessen.“ John Maynard Keynes (1883 - 1946) Englischer Ökonom
- Wesentlich: **keine Sanktionsregelungen** im ELER – so wie in den ESI-Fonds: **Abbau von Angstkultur** kann mittelbaren **Entlastungseffekt** haben

Noch Black-Box, aber Chance für angemessene Umsetzung

Mehr wirkungs- und gemeinwohlorientierte GAP durch ...

- Gesellschaftlich breit getragene Klimaschutzbewegung (Wahlergebnisse!)
- Bericht „Zustand der Artenvielfalt“ (Weltbiodiversitätsrat), Volksbegehren „Rettet die Bienen“
- Vertragsverletzungsverfahren gegen DE (Nitrat, Natura-2000)
- Ausgestaltung der Programmgenehmigung durch die KOM: Hinterfragung von Begründungszusammenhängen und Wirkungsmechanismen
- Weniger Geld!
- Wirksame Ausgestaltung Konditionalitäten, ECOSCHEMES die die 2. Säule finanziell entlasten oder entsprechende Umschichtungshöhen
- Kooperative, strategiegetragene Ansätze

Der Nationale GAP-Strategieplan - starker horizontaler und vertikaler Kraftakt -



EUROPÄISCHE UNION



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

VO-Vorschlag über den GAP-Strategieplan:

„Jeder Mitgliedstaat erstellt einen einzigen GAP-Strategieplan für sein gesamtes Hoheitsgebiet.“



Horizontale Integration: Umfasst Interventionen der 1. & 2. Säule der GAP

Vertikale Integration : Umfasst Bundes- und Länderzuständigkeiten

- **1. Säule: Direktzahlungen:** Durchführungsrechtsetzung in Bundeszuständigkeit (konkurrierende Gesetzgebung; BRat)
 - verwaltungsmäßige Durchführung in DEU in eigener Zuständigkeit der Länder
 - 100 % EU-finanziert
- **ELER:** Ausgestaltungs- und Durchführungskompetenz bei den Ländern; regionaldifferenzierte Umsetzung in 13 Länderprogrammen (nationale Kofinanzierung durch Landesmittel und Bundesmittel über GAK)

Vertikale Integration: Fachpolitischer Mehrwert?

- „Erziehung der 1. Säule“: Direktzahlungen in zielorientierten Strategieprozessen eingebunden
 - Stärkere Kohärenz zwischen den Politikansätzen?
 - Historie, Ausrichtung, Begründungszusammenhänge, Akteure sehr unterschiedlich
-
- 👍 Diskussion der grünen Architektur und Umschichtung „ganzheitlicher“
 - 👎 „Dominanz der Interessen der 1. Säule“ in den Prozessen - auf allen Ebenen
 - 👎 Zwei Politikansätze unter einem Dach (Konditional- und Zweckprogramm) bestimmt die Ausrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme
 - 👎 Debatte dreht sich fast ausschließlich um Landwirtschaft und Umwelt – kaum Diskurs über ländliche Räume und neue Ansätze für deren Entwicklung
 - 👎 Ferne zu den Strukturfonds wächst – auch zeitlich

Einordnung des ELER in die EU-Förderlandschaft 2014 - 2020

Als ESI-Fonds in die Partnerschaftsvereinbarung integriert

Kohäsionspolitik

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Europäischer Sozialfonds (ESF)

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Kohäsionsfonds (KF)

Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP)

ELER

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

2. Säule der GAP

Fördermaßnahmen zur ländlichen Entwicklung

Über horizontale Finanzierungsverordnung verknüpft

EGFL

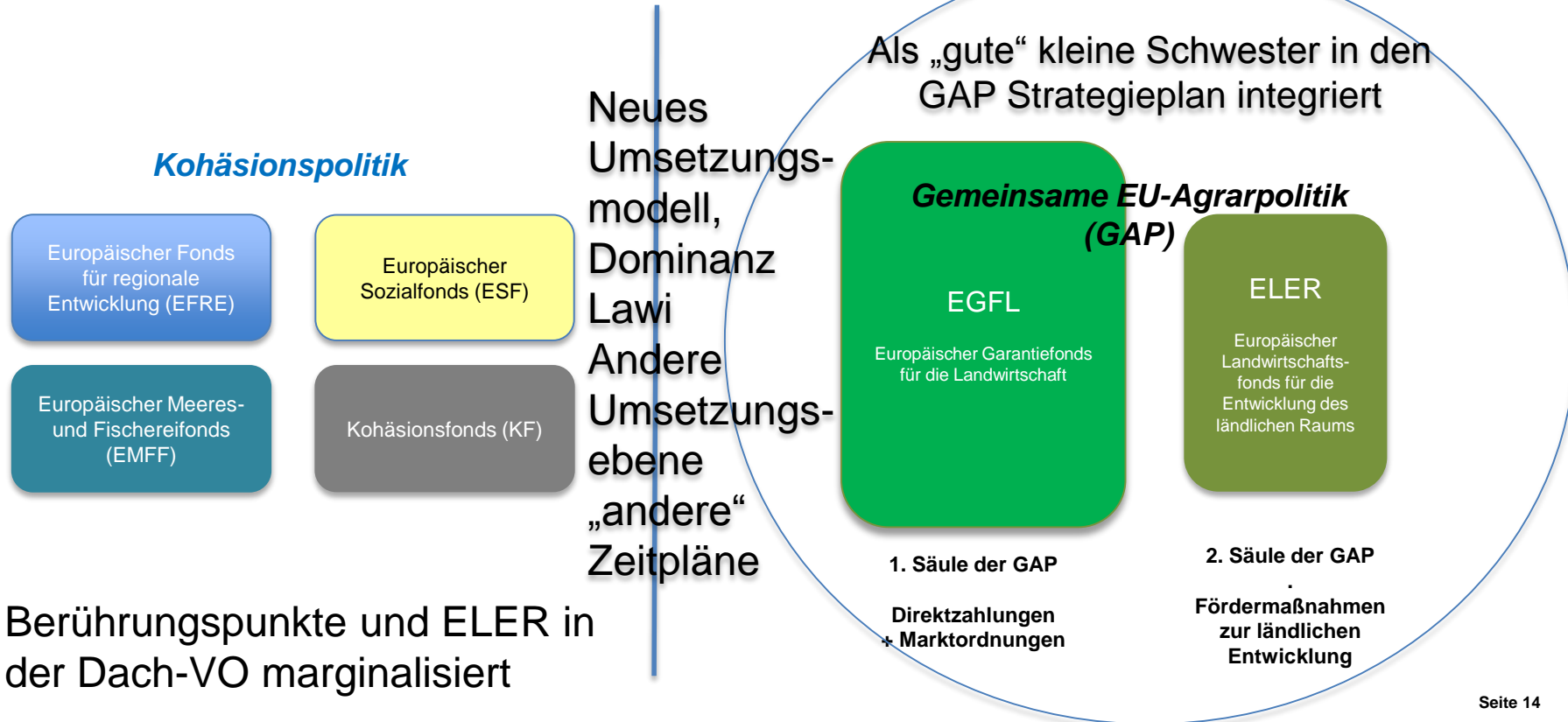
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

1. Säule der GAP

Direktzahlungen + Marktordnungen

Diener zweier Herren Dilemma und Mehraufwand

Einordnung des ELER in die EU-Förderlandschaft 2021- 2027

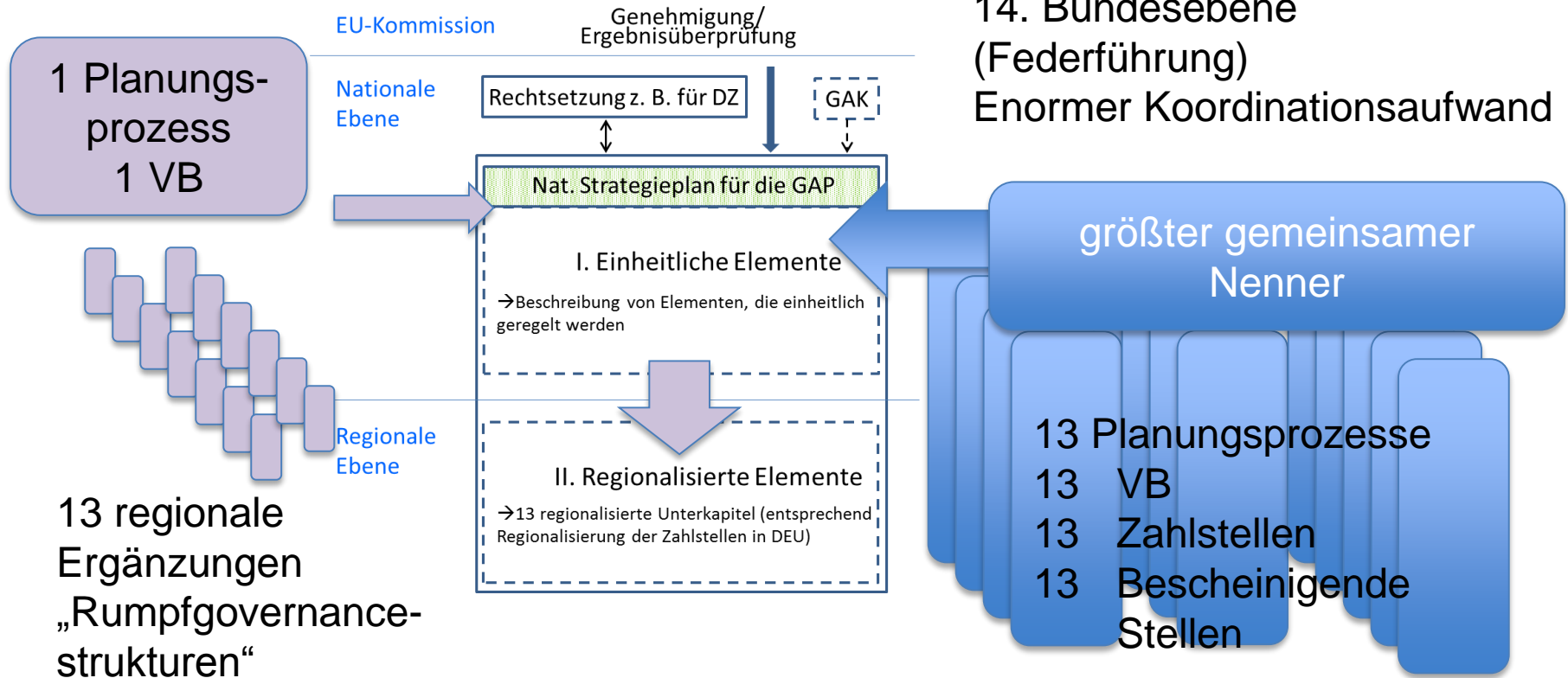


Vertikale Integration : 1 Plan = Vereinfachung

- Der Bund macht alles, GAP Strategieplan bleibt sehr abstrakt
- Länder gleichen sich in den Ansätzen an
- Umsetzung in den Ländern „unter dem Radar“ von Bundestabellen
- Weniger Änderungs- und Nachsteuerungsaufwand

Mit Konkretisierung der Anforderungen und Prozesse bleibt wenig von „Vereinfachungsphantasien“ → Programmierung und Umsetzung

- Annäherungen begrenzt: Erfahrungen, Strukturen, politische Ziele und Bedarfe heterogen
- Programmierungstiefe flacher? Blackbox Differenzierungsanforderungen an SWOT/Strategie/Bedarfe bei regional angebotenen Interventionen & Prämien
- Föderale Kompetenzen – Länder sind zuständig und VERANTWORTLICH für Umsetzung & Daten
- „Regionale Tabellen“ auch Gegenstand der KOM Überprüfungen



Kollateralschaden der komplexen Systemumsteuerung: Zeitplanung

Realistischer Zeitplan für GAP Strategieplan:

- 2021 Veröffentlichung der EU-Verordnung über GAP-Strategiepläne + Weitere delegierte Rechtsakte + Erstellung des GAP-Strategieplans DE
- Beginn der Förderperiode für den **ELER 2023!**
- Wenn: EP nicht Berichte ablehnt und große inhaltliche Neuverhandlungen anstrebt!
- Wenn der Brexit vollzogen wird
- Wenn...

- Strukturfonds kommen mind. ein Jahr früher raus
- Partnerschaftsvereinbarung soll inhaltlich im Juli 2020 stehen!
- Festlegung auf Ebene der spezifischen Ziele

... GAP Ausgestaltung und Bedarfe des Landes/der Partner



EU KOM, BMEL, ELER-VB, MB



EUROPÄISCHE UNION



Freie
Hansestadt
Bremen



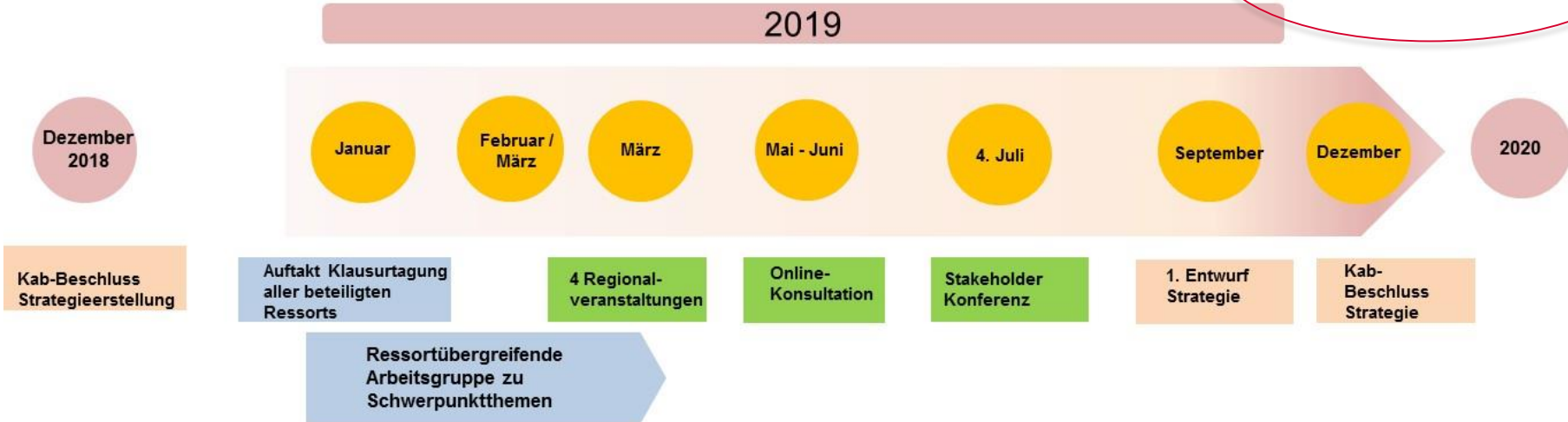
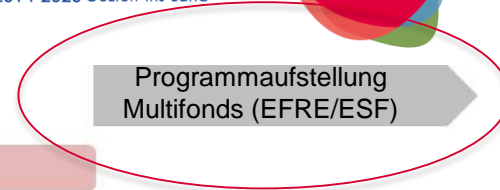
Niedersachsen

Kabinettsbeschluss für fondsübergreifende Landesförderstrategie als Leitplanke

- ➔ möglichst optimale und gut verzahnte Förderlandschaft
- (Ressortübergreifend) fokussieren und priorisieren: Zentrale Themen und Bedarfe
- Konzentrieren: Weniger Fördergegenstände vorsehen
- Effizienz, Vereinfachung für Antragsteller und Verwaltung

- ➔ Einbindung vieler Perspektiven:
 - Fachpolitiken und Fachverwaltungen
 - Regionen und Kommunen
 - Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner

Strategieprozess EU-Förderung: Bausteine



- **Problematisch:** Asymmetrie der Verhandlungsstände und Zeitplanungen
- **Relevant u. a. für LEADER:** fondsübergreifender CLLD Ansatz?
 - Muss zur Landesförderstrategie und PV feststehen
 - Da steckt der ELER noch in grundlegenden Diskussionsprozessen

Innovation und wirtschaftlicher Wandel

Welche sind aus Sicht der Befragten die drei wichtigsten Förderbereiche?

Rang

1

Soziale Innovationen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen durch den demografischen Wandel (z.B. Versorgung, Attraktivität für junge Menschen, gute Rahmenbedingungen für Beruf und Familie) vor allem in ländlichen Räumen

2

Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für die Bürgerinnen und Bürger

3

Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (einschließlich Handwerk) durch Innovation

3

Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene

Angaben in %



35

ELER
„außerland-
wirtschaftlich“
stark gefordert



29



21



21

Das muss von den
Fonds gemeinsam
angegangen
werden können!
Harmonisierte
Umsetzungsbe-
dingungen

Partnerschaft: Partnerbeteiligung und Begleitausschüsse

- Partnerschaft braucht Regionalität und Verlässlichkeit der zeitlichen Prozessausgestaltung
- Nachbesserungen in den VO Entwürfen: Möglichkeit für die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von (regionalen) Unterausschüssen zum Begleitausschuss (Art. 111)
- Herausforderung: Zuständigkeitsverteilung

Ausgestaltung der Evaluierung

- Bundesstrategie zu abstrakt, um dagegen zu „evaluieren“, Landesstrategien nicht „offiziell“
- Sollte für Wirkungsfelder regional „komplett“ erfolgen: Bundes- & Landesmaßnahmen
- Ex-ante-Evaluierung in Vorbereitung: Beauftragung durch BMEL im 1. HJ 2020 angestrebt
- Anspruch: Soll prozessbegleitend - auch für die regionalen Prozesse aufgesetzt werden
- Leistungsfähigkeit! Hohe Anforderungen an Ausschreibung und Steuerung der Evaluierung

Fazit



EUROPÄISCHE UNION



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

- Neue Rollenverteilung zwischen EU und MS eröffnet Chancen
- Ambitionsniveau hängt vom Gestaltungswillen der MS ab!
- Externe „Treiber“ hierfür momentan stark
- Neues Deliverymodell kann sich negativ auf „Ambitionsniveau“ auswirken und führt zu neuem Verwaltungsaufwand
- Fraglich ob durch angemessene VKS-Ausgestaltung ein positives Aufwandssaldo entsteht
- Durch nationalen Plan steigen Koordinationsaufwand und Konformitätsdruck
- Kohärenter Politik- und Umsetzungsrahmen für die EU-Fonds wird durch Politikdesign der GAP erschwert

