

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, strategietragende 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
Über horizontale Finanzierungsverordnung verknüpft

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

EGFL

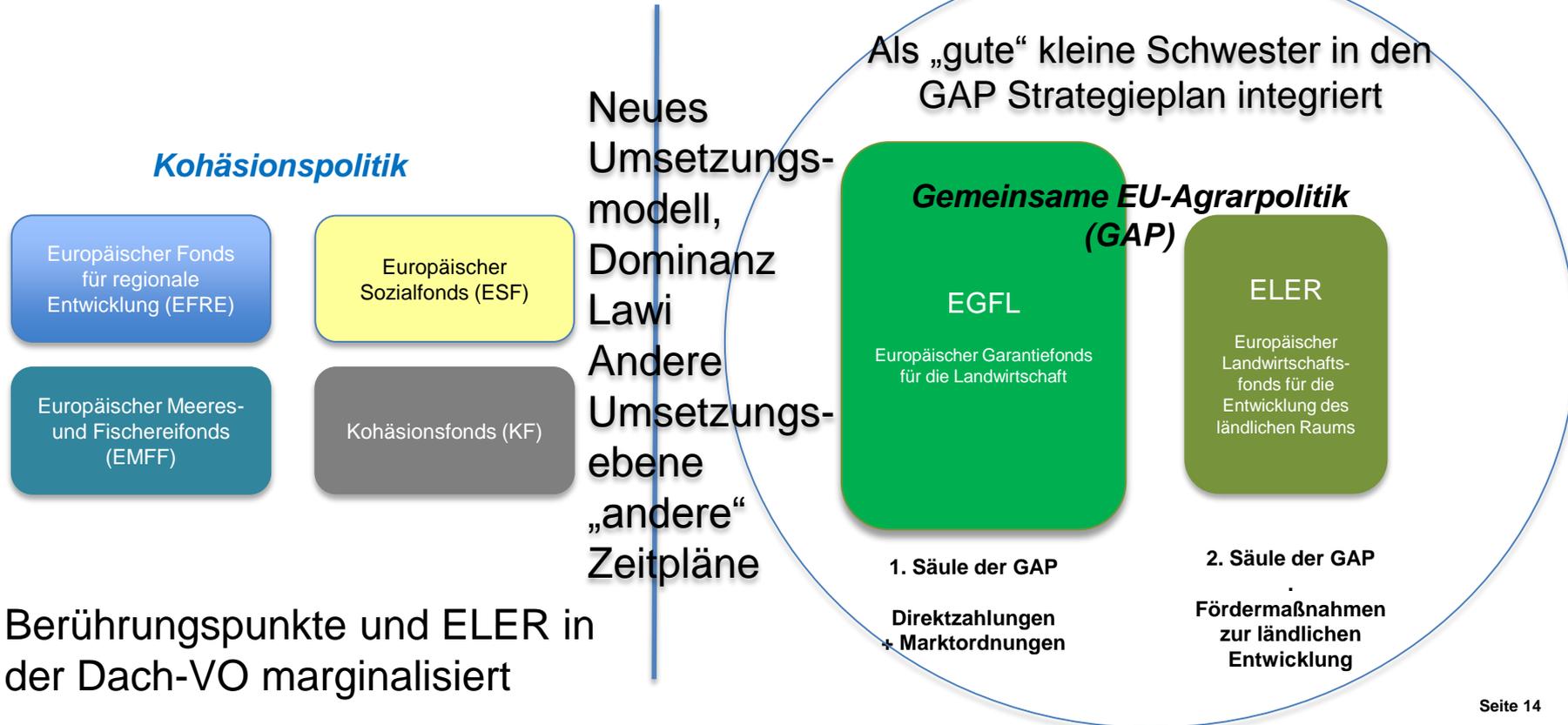
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

1. Säule der GAP

Direktzahlungen + Marktordnungen

Diener zweier Herren Dilemma und Mehraufwand

Einordnung des ELER in die EU-Förderlandschaft 2021- 2027

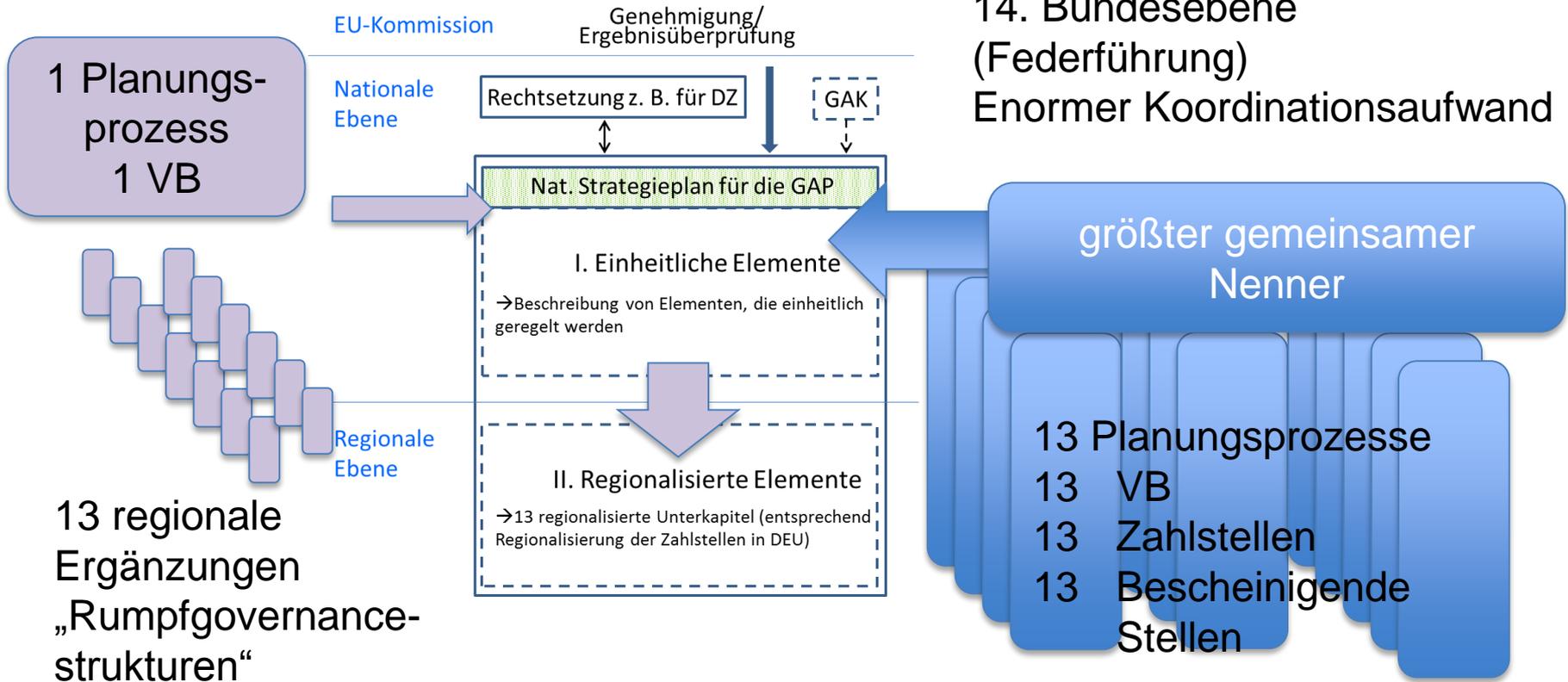


Vertikale Integration : 1 Plan = Vereinfachung

- 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

