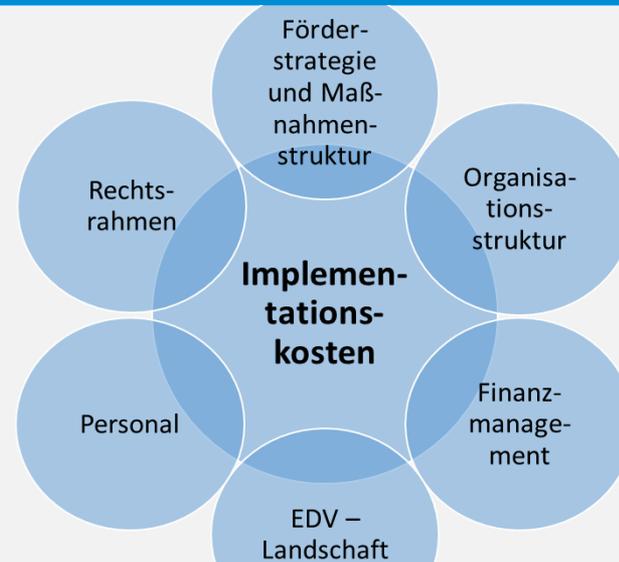


Vereinfachung und Evaluierung

Was heißt einfach(er)? Zu Notwendigkeiten, Risiken und Nebenwirkungen

Barbara Fährmann, Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume

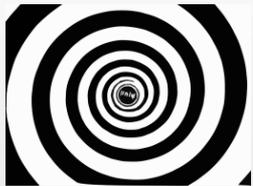


Roter Faden

- Vereinfachung. Ein weites Feld. Sehnsucht und Imagination
 - Ausgangslage im ELER und EFRE
 - Akteursfeld
 - Aktivitäten/Studien
 - Rolle und Aufgaben der Evaluierung
- Berücksichtigung von Implementationskosten in der Evaluierung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum
 - Ausgewählte empirische Ergebnisse
- Schlussfolgerungen

Besonderheiten des ELER als 2. Säule der GAP

- **Politikfeld von der Philosophie/Akteuren der 1.-Säule der GAP geprägt**
 - Zahlungen an Landwirtschaft zu 100 % aus EU-Mitteln
 - Lange reines Einkommensziel dominierend
 - Abwicklung/Kontrollen über Mengenansätze möglich (z.B. Fläche)
 - Stetig wiederkehrende Antragstellungen: Missbrauchsprävention über Sanktionen
 - Legitimierung der Zahlungen? Durch „penible“ Kontrollen?
- Hohe Regelungs- und Kontrolldichte auf allen Ebenen, Nulltoleranz gegenüber Abweichungen, drastische Anlastungen (Finanzkorrekturen)
- Anwendung gleicher Regeln/Kontrollpraktiken für anreizbasierte Förderpolitik des ELER zur **Erreichung fachpolitischer Ziele** (u.a. Umwelt, Daseinsvorsorge,...)



➤ **Hohe Fehlerquoten: Verschärfung und Ausdifferenzierung der Regelungen Zunahme der Kontrolldichten**

**hoher
Leidensdruck
durch
unpassenden
Rahmen**

Ausgangslage im Bereich der Strukturfonds

- **Im Vergleich zum ELER lange „Insel der Glückseligen“**
 - trotz hoher Fehlerquoten
 - z. B. Eigenerklärungen statt Nachweise, Anlastung weniger virulent
 - Politikfeld mit weniger Geld - mehr „Vorschusslorbeeren“: Image etwas zu bewegen.
- **Inzwischen viele parallele Entwicklungen**
 - Steigendes Anforderungsniveau an Verfahren, zunehmende Regelungsdichte
 - Designierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme: extrem aufwendig
 - „Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen konterkarieren Förderziele“
- **Tlw. inhaltlich andere Schwerpunkte der Vereinfachungsdebatte**
 - Mehr Harmonisierung ja, aber NICHT in Richtung ELER

Vereinfachung – im ELER seit 2003 ein dringliches Anliegen

- Europäischen Konferenz 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss deutlich vereinfacht werden

1. Was heißt Vereinfachung

2. Für wen Vereinfachung?

- Die EU-Kommission? Die nationalen Verwaltungen? Die Antragstellenden?

3. Durch wen?

- Wer ist Verursacher der hohen Komplexität?

4. Durch was?

- Weniger Anforderungen an die Förderinhalte oder die Umsetzungssysteme?

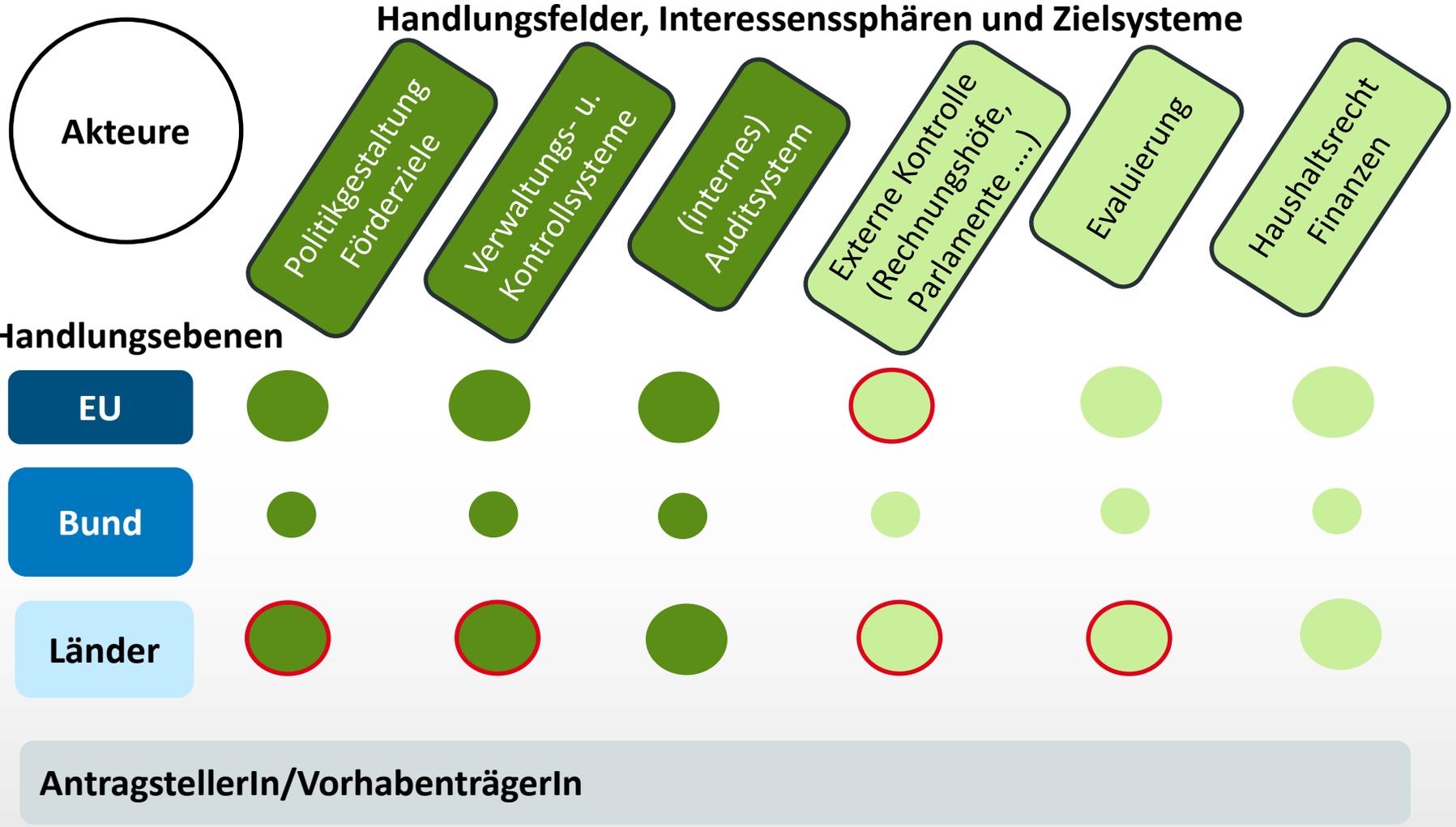
- Diese Fragen gelten auch für die anderen Fonds

„Mache die Dinge *so einfach wie möglich* - aber nicht einfacher.“ (Albert Einstein)

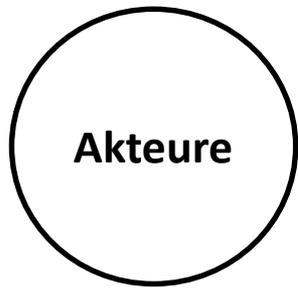
Vereinfachung heißt:

- Politische Strategien sowie Rechtsrahmen sind nicht komplexer als für das wirksame Erreichen der **angestrebten Ziele** erforderlich
- Maßstab und Referenz für das „so einfach wie möglich“ ist das jeweilige Zielsystem und Aufgabenfeld der unterschiedlichen Akteure
- Geforderte Aktivitäten (**für wen, durch wen und durch was**) hängen von der Position des jeweiligen Akteurs im Politikfeld ab

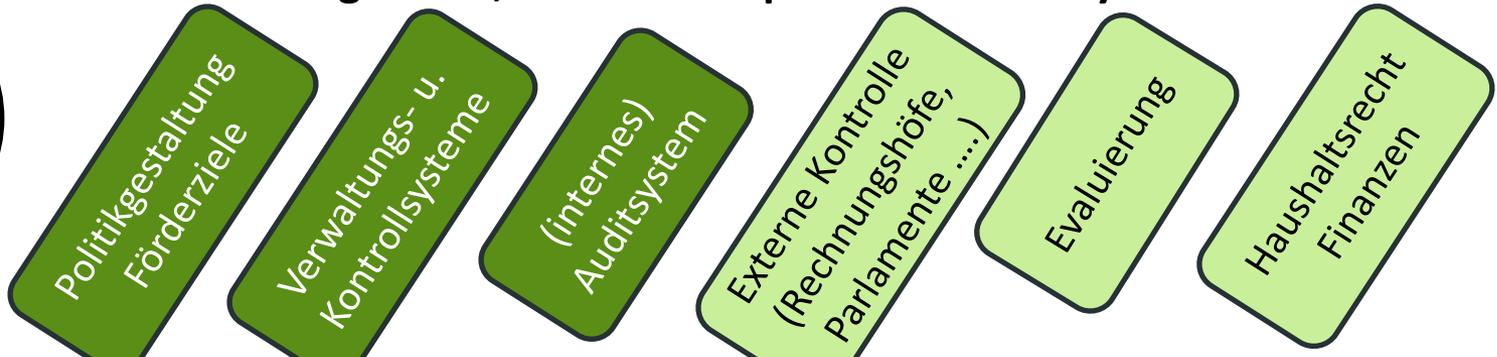
Perspektiven auf Vereinfachung: Heterogenes Akteursfeld und Zielsysteme



Perspektiven auf Vereinfachung: Heterogenes Akteursfeld und Zielsysteme



Handlungsfelder, Interessenssphären und Zielsysteme



Handlungsebenen

EU

Bund

Länder

Problem

- gegenseitige Verantwortungszuweisung
- isolierte Betrachtungen

Herausforderung

- integrierte Debatten
- Wechselwirkungen und Nebenwirkungen beobachten

AntragstellerIn/VorhabenträgerIn

Für WEN Vereinfachung: Ausgewählte Aktivitäten der EU zur Vereinfachung und Hauptadressaten

CEC (2005): Communication from the Commission on Simplification and Better Regulation for the Common Agricultural Policy	A
2007: „High Level Group of Independent stakeholder on administrative burden “ - Stoiber Gruppe und Action programme for reducing administrative burdens	A
CEC 2009: Simplification of the CAP: outcome of assessment of 39 simplification suggestions	A V EU
CEC (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP	A V EU
CEC (2012): Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (SWECO für DG Regio)	A V EU
Council conclusions on the Simplification of the Common Agriculture Policy (2015): “ 4 Wellen der Vereinfachung ” (OMNIBUS-VO eine Welle davon ...)	A V
CEC (2012): Refit - making EU law simpler and less costly (Refit-Platform 2015)	A
European Parliament’s Committee on Regional Development (2016): Simplified Cost Options in practice	A v
Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP) (2017)	A

A = Antragstellende, V = nationale Verwaltungen, EU = Europäische Kommission

Für WEN Vereinfachung: Ausgewählte Aktivitäten der EU zur Vereinfachung und Hauptadressaten

CEC (2005): Communication from the Commission on Simplification and Better Regulation for the		A
2007: „I... Gruppe“	• Fokussierung richtig ?	A
CEC 200...	• Quantifiziertes 25%-Reduktionsziel für den sogenannten „administrative burden“ der Wirtschaftsakteure/Antragstellenden wurde erreicht	A V EU
CEC (20... Simplifi	• Im ELER?	A V EU
CEC (20... cost and	• Für die Verwaltungen ist der Aufwand stetig gestiegen	A V EU
Council Wellen	• Ansatz der Abfrage in den Konsultationsprozessen nach der „schlimmsten“ zu ändernden/abzuschaffenden Regelung trägt nicht	A V
CEC (20...	• Viele Probleme ergeben sich durch die Kontroll- und Auslegungspraktiken der Prüfdienste und die quasi Verrechtlichung von Leitlinien und Prüfbeanstandungen	A
European in pract		A v
Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP) (2017)		A

A = Antragstellende, V = nationale Verwaltungen, EU = Europäische Kommission

Für WEN Vereinfachung: Ausgewählte Aktivitäten der Mitgliedstaaten und Bundesländer

Roza, P. und Selnes, T. (2012): Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. Gutachten des LEI im Auftrag des niederländischen und schwedischen Landwirtschaftsministeriums	A V EU
Beratende Äußerung des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg: Kontrollsystem und Verwaltungskosten im ELER, Juli 2015	V
Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft Sachsen (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-Reset)	V A
Sachsen-Anhalt (2016): Revitalisierung der Kohäsionspolitik	V A
AMK Beschluss Eckpunktepapier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung (2017)	V A
BMWi (2017): Einfach besser - besser einfach: Eckpunkte für eine Vereinfachung der ESIF-Verordnung in der Förderperiode 2021+	V A

A = Antragstellende, V = nationale Verwaltungen, EU = Europäische Kommission

- Durch WEN: Vereinfachung?: In erster Linie durch Änderungen auf der EU-Ebene

Vereinfachung: Rolle der Rechnungshöfe/EuRH

Impulse aus unterschiedlichen Prüfungsarten/-kammern

- Prüfung der Rechnungsführung/Formalkontrolle
- Performanzprüfungen

- Bericht AUM (7/2011): klarere Ziele, stärkere Differenzierung, mehr Nutzen gefordert
- Bericht zu LEADER (5/2010): Mehrwert nicht gehoben + Risiken nicht minimiert
- Bericht zur Technischen Hilfe (4/2015): Schärfung/Eingrenzung der Mittelverwendung



- Höheres/differenzierteres Auflagenniveau bei AUM (dark-green)
- mehr Regeln bei LEADER
- komplexes Verfahren zur Verwendung der Mittel der TH

- EuRH-Bericht 2016: Fehlerquote v.a. wegen der komplexen Vorschriften hoch*
- Wird der EuRH immer richtig interpretiert? Schlussfolgerungen richtig?

* <http://diepresse.com/home/ausland/eu/5119390/Hohe-Fehlerquote-bei-EUMitteln>

Vereinfachung aus Sicht der Evaluierung

- Maßstab und Referenz für das „so einfach wie möglich“: Effektiver Mitteleinsatz = relevant und wirksam für **angestrebte Förderziele**
- Förderausgestaltung und Umsetzungssysteme müssen i.d.S.
 - Effektivität/Wirksamkeit der Förderung unterstützen
 - Mehrkosten ohne Mehrwert für die Zielerreichung vermeiden
- Vereinfachung sollte nicht bei der Förderausgestaltung ansetzen, weil Umsetzungssysteme „unpassend“ sind → Zielverfehlungskosten*
- Vereinfachungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bzw. Ziel der „kostengünstigen“ Umsetzung sollten nicht zu Lasten der Zielerreichung gehen
- Handlungspotenzial muss/kann auf allen Ebenen ausgelotet werden

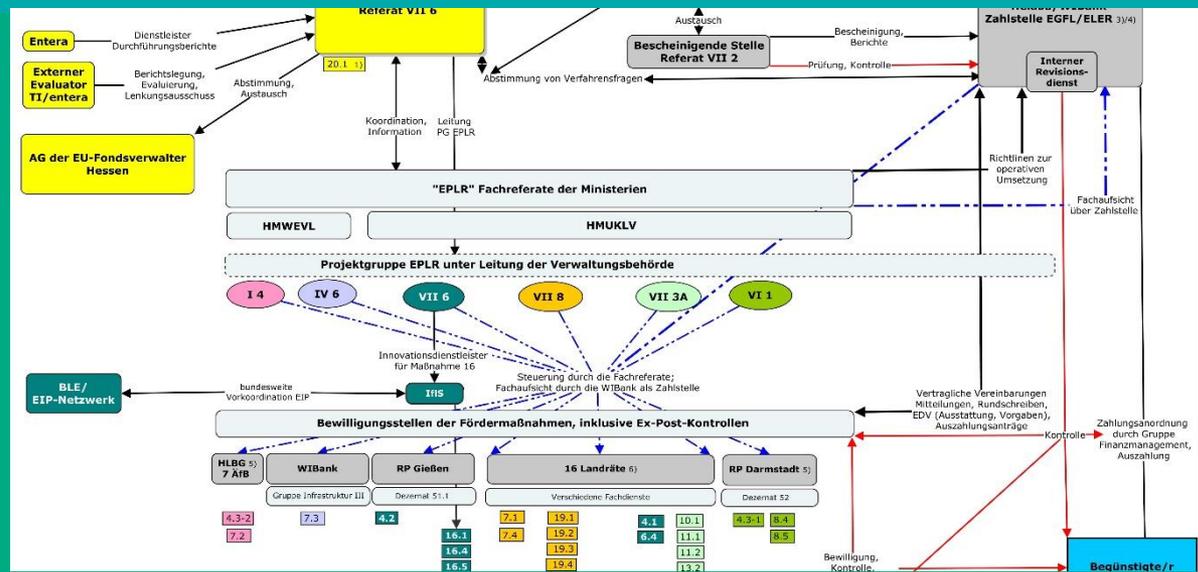
* Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. Ecology Letters 15, H. 5, S. 406-414

Vereinfachung: Rolle und Aufgaben der Evaluierung

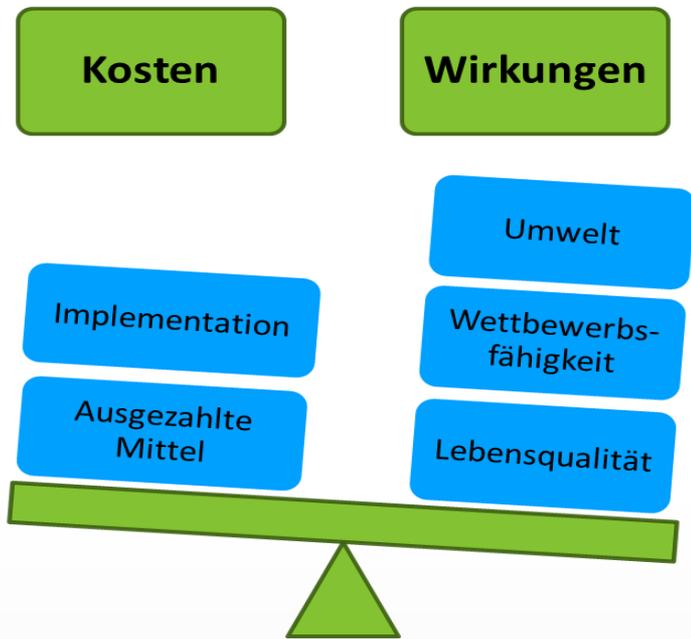
- Analyse der Wechselwirkungen von Umsetzungsrahmen, Förderausgestaltung und Wirkungen
 - Angemessenheit der implementierten Regeln und Umsetzungsstrukturen
 - Bewertung der Umsetzungseffizienz gemessen in Implementationskosten relativ zu ausgezahlten Mitteln/erzielten Ergebnissen
 - Transparenz der Kosten und Kostenstrukturen
 - Identifizierung der Erklärungsgründe
 - Bewertung der Fördereffizienz: Gesamtkosten ↔ Ergebnisse
- **Ex-post 2008**
 - **Ex-post 2016**
- Analyse der Auswirkungen von Vereinfachungsvorschlägen bzw. Neuausrichtung der Förderung
 - auf Förderstrategie und Wirksamkeit/Zielgerichtetheit
 - auf Evaluierung: Rolle der Evaluierung bei Messung der erzielten Ergebnisse (z. B. ergebnisorientierte Haushaltsvollzug)

Ausgewählte empirische Ergebnisse von Implementationskostenanalysen

EPLR 2007 – 2013 von NRW, Hessen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein



Berücksichtigung von Implementationskosten (IK)



Erhebung der IK:

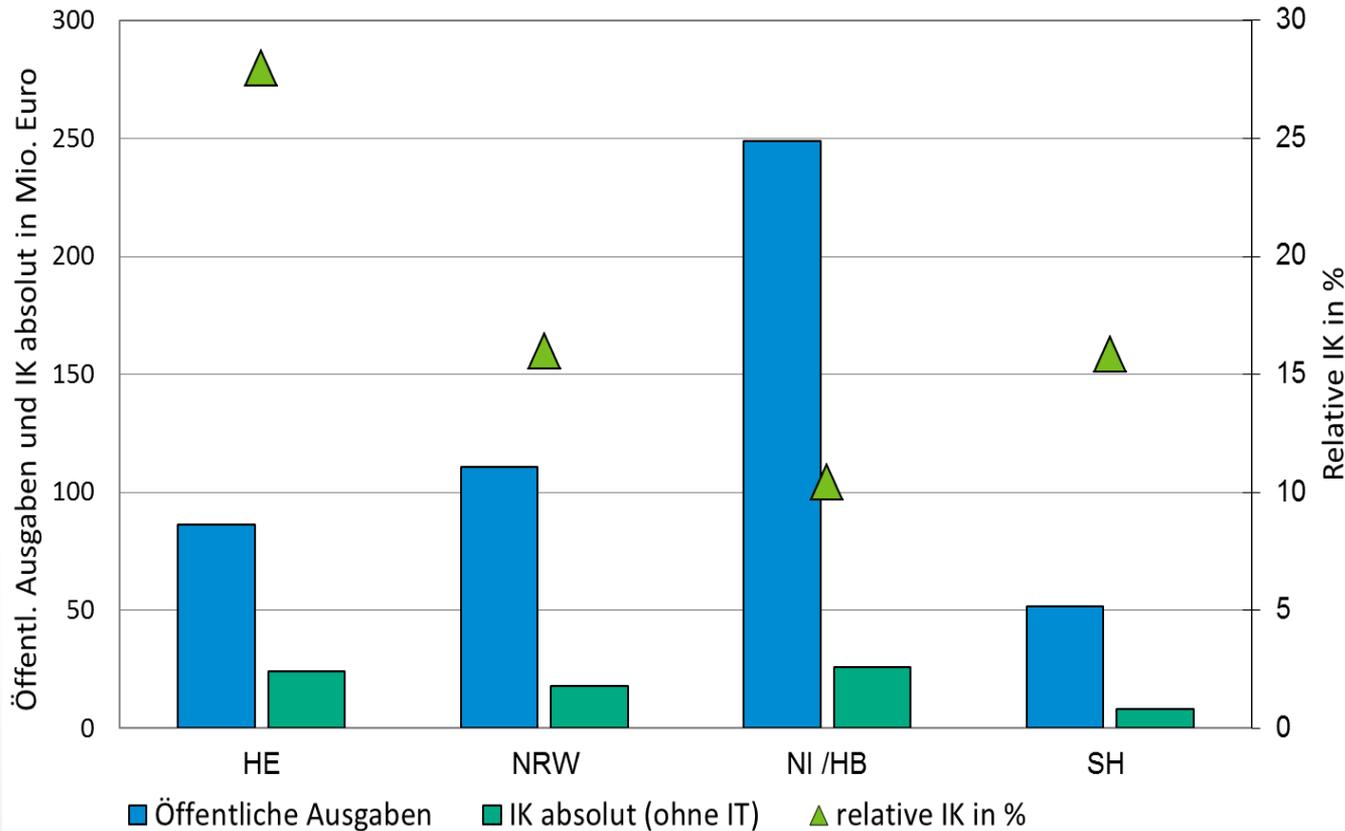
- direkte und indirekte Personalkosten auf allen Vollzugsebenen im Bundesland
- IT-Kosten
- Differenziert nach Maßnahmen

Erklärungsgründe/Einflussfaktoren:

- Deskriptive und modellgestützte Analysen
- Interviews und Gruppendiskussionen

- IK-Höhe EIN Bewertungskriterium – nicht DAS Bewertungskriterium
- Schlussfolgerungen stark von dem WARUM der Kosten abhängig
- Diskurs erforderlich: Wie teuer darf eine wirksame Maßnahme sein?

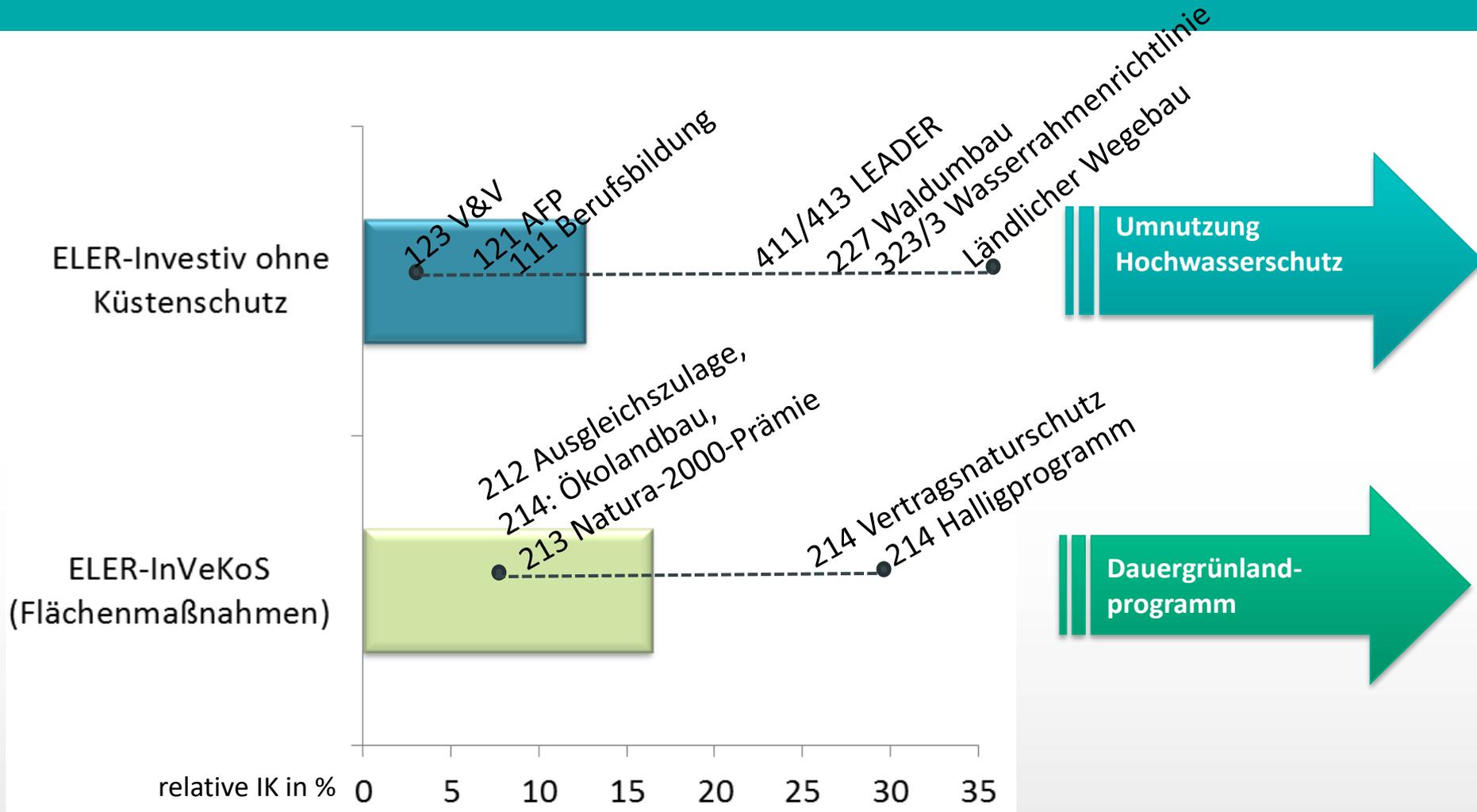
Ländervergleich – Programmebene



- Große Spanne der Programmvolumina
- Rel. IK zwischen ca. 10 und 28 % (ohne IT)
- Nicht nur Skaleneffekte

* Öffentliche Ausgaben im Ø der Jahre 2010 – 2012 (in SH 2009 - 2011) inklusive Zuckerdiversifizierung und für NI/HB, HE, NRW inkl. der Mittel für Artikel-89-Maßnahmen; ohne die Maßnahme Küstenschutz; Darstellung ohne IT-Kosten

Durchschnitt und Spannweiten innerhalb eines Programms (Beispiel ZPLR Schleswig-Holstein)



Zusammensetzung und Entstehungsgründe für IK



IK = Investitionen in hohe Wirksamkeit/Effektivität

- Empirische Befunde stützen Zusammenhang zwischen Wirkungsintensität und Höhe der IK

IK = Preis ineffizienter Rahmenbedingungen

- Implementierte Organisationsstrukturen und IT-Lösungen (v.a. Landesebene)
- Rechtsrahmen: von Verordnungen - Dienstanweisung

Unvermeidliche Umsetzungskosten von Förderung

- Hoher Fixkostensockel im Rahmen von EU-Programmen

⇒ Anteil der Komponenten variiert zwischen Maßnahmen und Bundesländern

IK Zusammensetzung der EPLR - Sockelkosten



Bestimmte Förderinhalte/Merkmale/Ziele sind von dem Rechtsrahmen besonders betroffen

- **Innovatives und problem-/flächenspezifisches**
- **Wenig standardisierbare/weiche Maßnahmen**
- **Neue Akteure/Ehrenamt**



Quantitative Verursacherzuweisung des IK-Anteils nicht eindeutig möglich



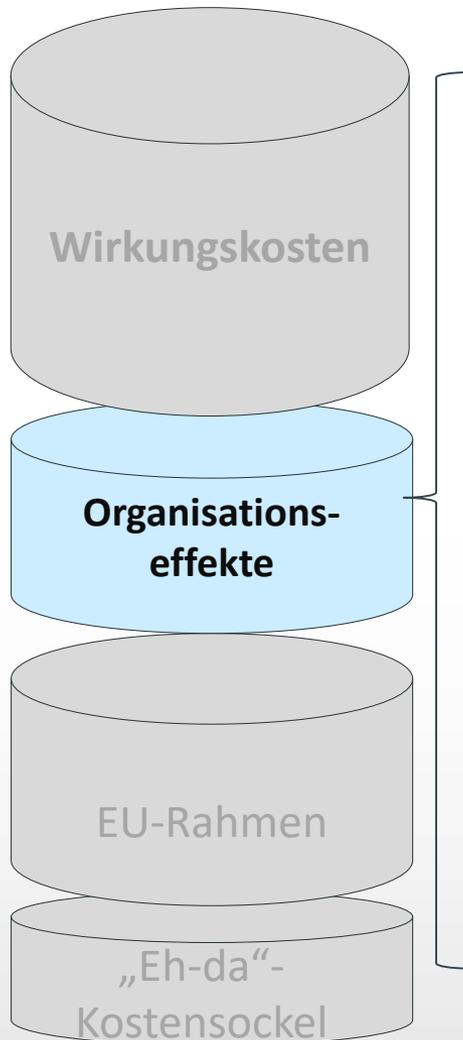
- Hohe Komplexität und wachsende Ausdifferenzierung
- vielfache Kontrollen
- Sanktionen und Anlastungsrisiko
- geringe Fehlertoleranzen

Wirkungskostenanteil der IK:



- Je höher, desto höher der Anteil von „einzelfallspezifische“ Maßnahmentypen:
 - Hohe Bedeutung lokal-/regionalspezifischer Ansätze zur Stärkung der „Passgenauigkeit“ und Zielgerichtetheit (z.B. LEADER)
 - „ermöglichende“ Verwaltung auch für die Projekte außerhalb der Kernkompetenz und „Kernklientel“ der Agrarstrukturverwaltung: fachliche Expertise, Unterstützungsleistung
 - Hoher Anteil von flächenspezifischen Vertragsnaturschutzmaßnahmen
- Je zielspezifischer das Auflagenniveau/Fördervoraussetzungen und je geringer Mitnahmeeffekte

Anteil der Organ



Geringer Anteil wenn

- **Organisationsstruktur** der Umsetzung: schlank, „homogen“, strukturelle und personelle Kontinuität = Funktionsfähigkeit und Umsetzungseffizienz, konstruktiv und dialogfähig
- **Rechtsrahmen:** Entschärfung praxisferner EU-Rahmensetzung durch pragmatische Lösungen
- **Finanztechnik:** z. B. gezielte Förderung ohne EU-Kofinanzierung von kleineren Vorhaben des investiven Naturschutzes
- **IT-Systeme:** gute Unterstützungsleistung

Hoher Anteil wenn

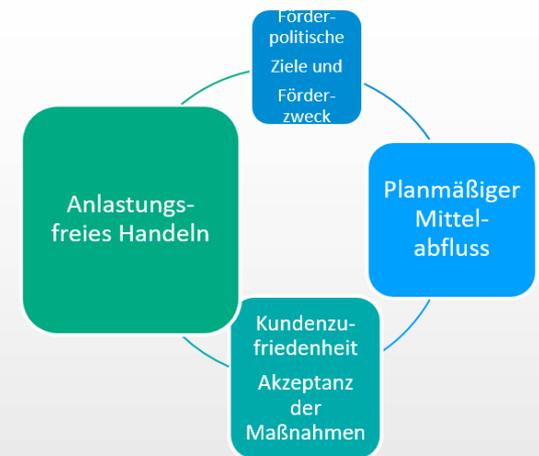
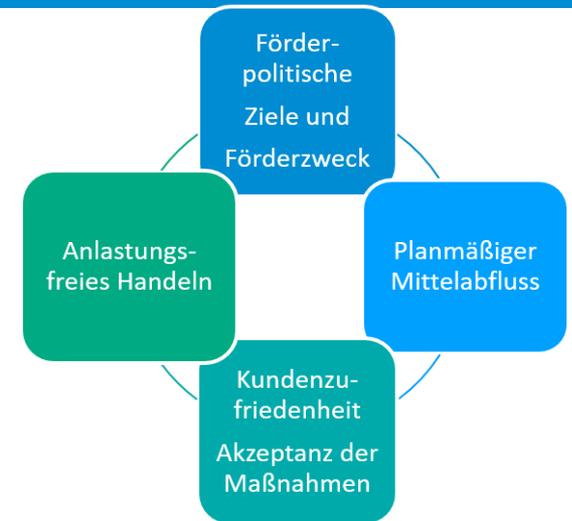
- **Organisationsstruktur:** vielfältige Institutionstypen, kleinteilige/dezentrale Bewilligungsstrukturen hohe Anzahl an Schnittstellen
- **Rechtsrahmen:** Nicht ausgeschöpfte Harmonisierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten (z.B. Vergaberechtsanwendung)
- **IT:** Eingeschränkte Benutzerfreundlichkeit und Funktionalität Nacherfassungsaufwand durch Programmierungseingpässe

Schlussfolgerungen

- **Ein Teil der IK kann als Investitionen in eine hohe Wirksamkeit gewertet werden**
- **Es gibt aber Vereinfachungs-/Neuausrichtungsbedarf da....**
 - Umsetzungskosten tlw. unverhältnismäßig hoch sind
 - Ressourcen gebunden werden, ohne Mehrwert für Förderziel/Wirksamkeit
 - EU – Rahmen hohe (Fix)Kosten verursacht
 - Länderlösungen und Regelungen teilweise suboptimal sind
 - Maßnahmen/Akteure asymmetrisch betroffen sind = Verzerrungseffekt
 - „Fehlentwicklungen“ in den Förderverwaltungen deutlich werden

„Misstrauenskultur“ und Anpassungsstrategien

- **Optimierung des korrekten Checklisten gestützten Handelns vor Sachlogik und Förderzweck**
- **„Flucht“ aus der EU-Förderung (wenn das Land es sich leisten kann**)
 - **Anspruchsvolle/Maßnahmen werden aus den Programmen in die nationale Förderung überführt (Hessen, NI etc.)**



Ausblick und Diskussion

Handlungsfelder, Interessenssphären und Zielsysteme



Handlungsebenen

EU

Bund

Länder

- Es liegen viele Vorschläge auf dem Tisch:
- Wie kann eine integrierte Perspektive auf Vereinfachung sichergestellt werden?
- Was kann aus den unterschiedlichen Perspektiven bereits realisiert werden?

AntragstellerIn/VorhabenträgerIn (Interessenvertretungen)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

www.evaluiierung-eler.de

Barbara.Faehrmann@thuenen.de

www.thuenen.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume

