

Analyse von Implementationskosten in der Evaluation ländlicher Entwicklungsprogramme

Was kostet europäische Förderpolitik die nationalen Verwaltungen?

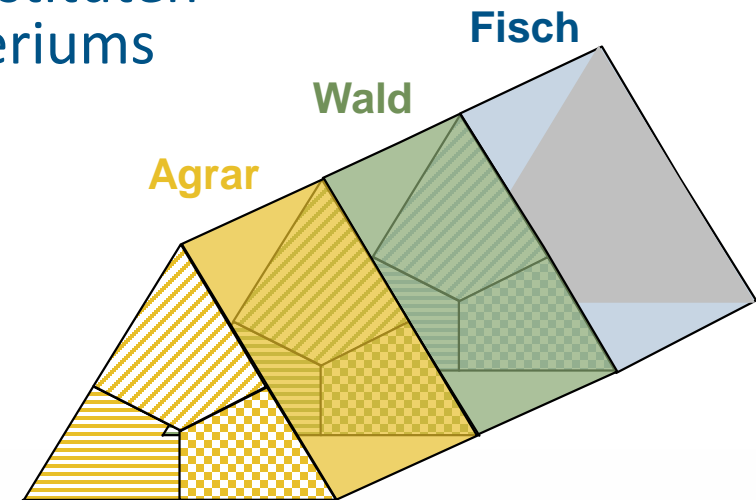
Fährmann, Grajewski, Reiter

Thünen-Institut für Ländliche Räume



Das Thünen-Institut

- Bundesforschungsinstitut mit 14 Fachinstituten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft
- Aufgaben : Politikberatung + Forschung
- **Institut für Ländliche Räume**
- **Evaluierungsexpertise:**



- 2000 – 2006: Zwischenbewertung und Ex-post-Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme (EPLR) von Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Schleswig-Holstein
- 2007 – 2013: Begleitende Evaluierung der EPLR der 6 Länder und Mecklenburg-Vorpommern

Gliederung

- 1. Hintergrund und Einführung: Evaluandum und Motivation der Analyse von Implementationskosten**
- 2. Vorgehensweise**
- 3. Ausgewählte untersuchungsleitende Hypothesen**
- 4. Empirische Ergebnisse von IK-Analysen 2005 und 2011**
- 5. Fazit: Lessons learned**

Hintergrund (1): Maßnahmenspektrum eines EPLR

Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS):

Agrarumweltmaßnahmen (Ökolandbau, Grünlandextensivierung, Vertragsnaturschutz), Ausgleichszulage, Erstaufforstung

Investive Maßnahmen (ELER-Investiv):

Einzelbetriebliche Förderung, Bildung und Beratung, öffentliche Investitionen ländliche Infrastruktur und Grundversorgung, Bottom-up Entwicklungskonzepte und Regionale Prozesse

Finanzvolumen EPLR (EU, Bund, Land) und Anteil an Mitteln aller raumwirksamen Politiken:

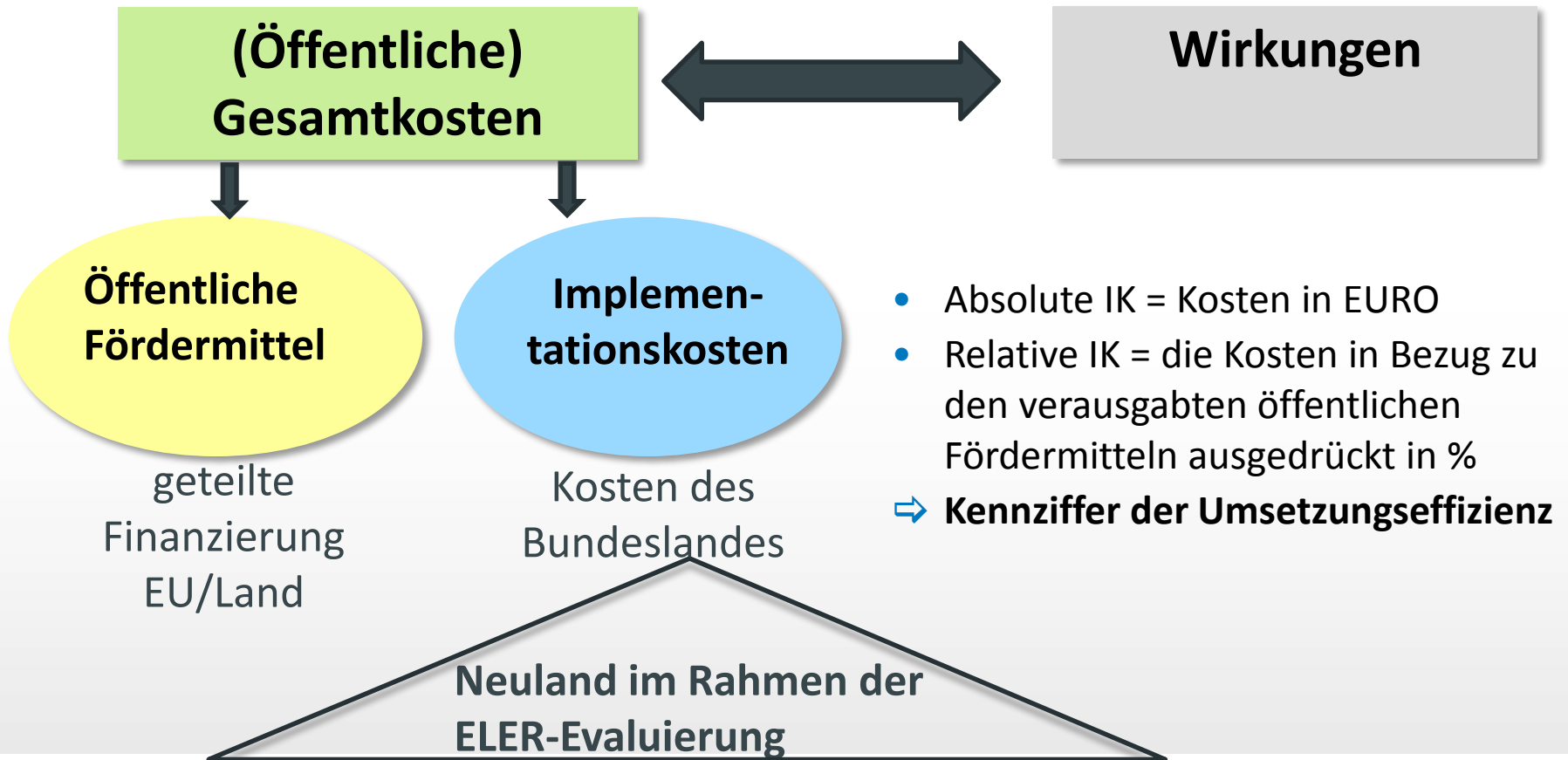
Westdeutschland: 1,4 Mrd. Euro /a = 8,7 %

Ostdeutschland: 0,6 Mrd. Euro /a = 5 %

Quelle: Plankl, R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Landbauforschung 63, H. 1, S. 1-20

Hintergrund (2): Implementationskosten als Gegenstand der Evaluierung

- Zentraler Zweck der Evaluierung: Analyse der Fördereffizienz als Verhältnis aus eingesetzten Mitteln und erzielten Wirkungen



Vorgehensweise (1): Ziele, Daten, Methoden der IK-Analyse

Ziele

- Schaffung von Transparenz über IK
- Ermittlung der Bestimmungsfaktoren
- Stärken und Schwächen der Implementationsstrukturen
- Diskussion der IK vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen

Daten

- Vollerhebung des Umsetzungsaufwands aller beteiligten Verwaltungseinheiten mittels Fragebogen
- Leitfadengestützte Interviews von Bewilligungsstellen, Zahlstellen, Verwaltungsbehörden etc.

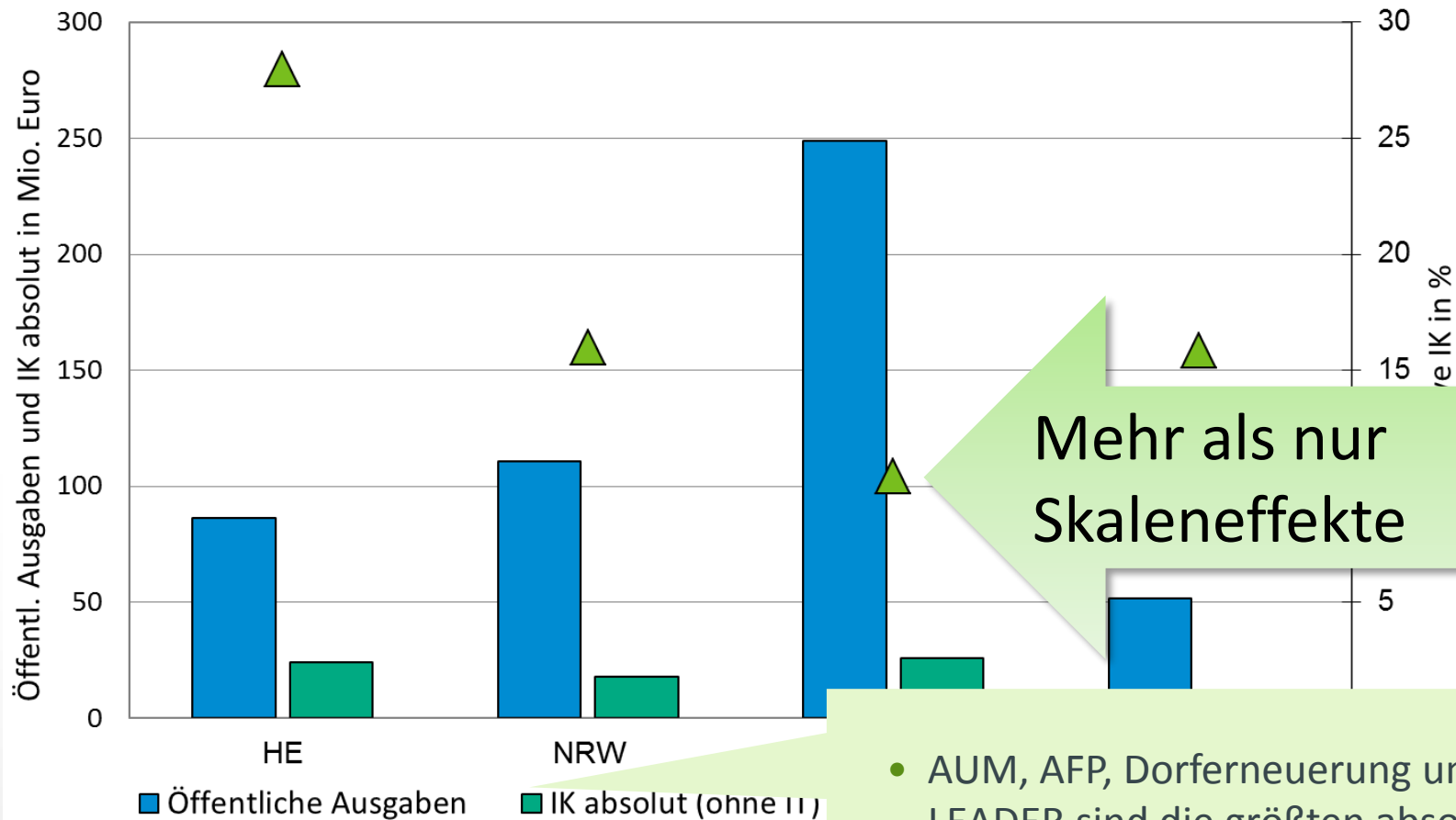
Methoden

- Quantitative IK-Analyse (deskriptiv)
- (qualitative) Kosten-Wirkungs-Synopse
- Qualitative IK-Analyse
- Länderübergreifender und -vergleichende Ansätze
- Modellgestützte Analyse

Ausgewählte untersuchungsleitende Hypothesen

1. IK erreichen verwaltungswirtschaftlich relevante **Größenordnung** und variieren stark zwischen den Maßnahmentypen/Programmen
2. Es gibt einen **Zusammenhang** zwischen der Höhe der IK und der Wirksamkeit von Maßnahmen
3. Der Durchführungsrahmen beeinflusst das IK-Niveau gleicher Maßnahmentypen, so dass **Organisationseffekte** identifiziert werden können

Hypothese 1: Größenordnung der IK (Programmebene)

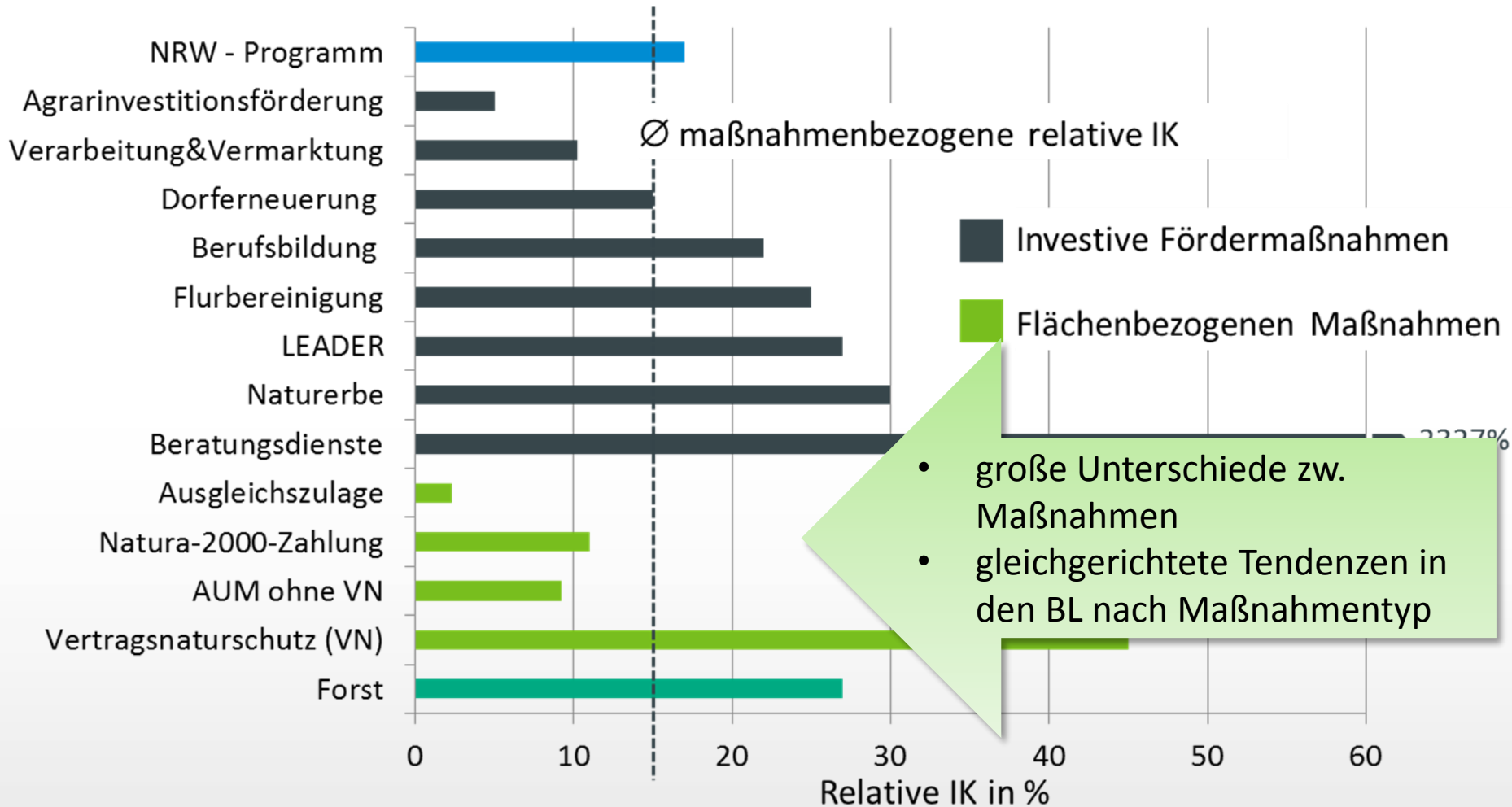


* Öffentliche Ausgaben im Ø der Jahre 2010 – 2012 (in SH 2009 - 2011) inkl. der Mittel für Artikel-89-Maßnahmen; ohne die Maßnahme Küstenschutz

Mehr als nur Skaleneffekte

- AUM, AFP, Dorferneuerung und LEADER sind die größten absoluten „Kostenträger“ der EPLR

Hypothese 1: Kostenstrukturen der Maßnahmen am Beispiel NRW



Hypothese 1: Einfluss der finanztechnischen und inhaltlichen Programm- und Maßnahmenausrichtung

Finanztechnik

- geringes Programmvolumen (Fixkosten)
- hohe Maßnahmenvielfalt (Programmoverhead!)
- Maßnahmen mit geringem Mittelvolumen (Eigene Kooperationsstruktur und Prüfpfade, Abbildung in den IT Systemen, fehlende Rückmeldung an den Bewilligungsstellen)

Inhaltliche Ausrichtung

- hoher Anteil nicht-standardisierter Maßnahmen
- niedriger Anteil sektoraler Maßnahmen
- niedrige Bagatellgrenzen für die Teilnahme an Maßnahmen
- Detaillierungsgrad der Auflagen (Beratung, Akquise, Kontrollen)

Struktur und

Wirkungen

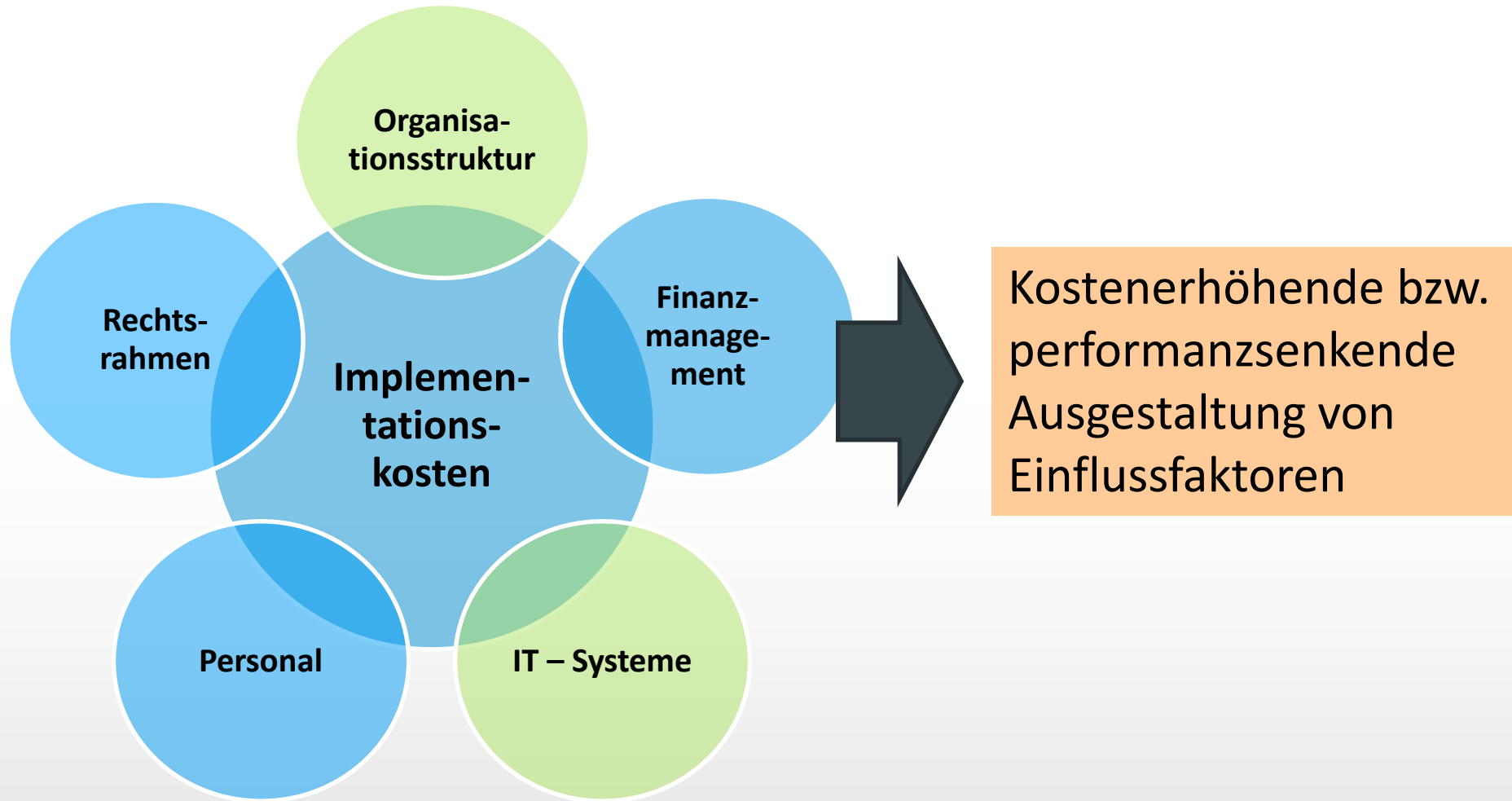
Hypothese 2: Hohe relative IK = Hohe Wirksamkeit am Beispiel Biodiversität in Niedersachsen

Flächenbezogene Maßnahmen	Biodiversitätsziel	Wirkungsstärke	Mitnahmeeffekte	IK/ha in Euro	Gesamtkosten (Prämie+IK)/ha
Ausgleichszulage	ja	0	vorhanden	0,4	35
MDM-Verfahren	(ja)	+	vorhanden	3,2	43
Pfluglose Narbenerneuerung	(ja)	+	vorhanden	5,2	49
Ökolandbau	(ja)	+	vorhanden	6	167
Grünlandextensivierung	ja	+	vorhanden	18,1	116
Vertragsnaturschutz	ja	++	nein	45	251
Blühstreifen, einjährig	ja	++	nein	60,2	567
Kennarten GL	ja	++	nein	71,1	180
Schonstreifen	ja	++	nein	110,7	223

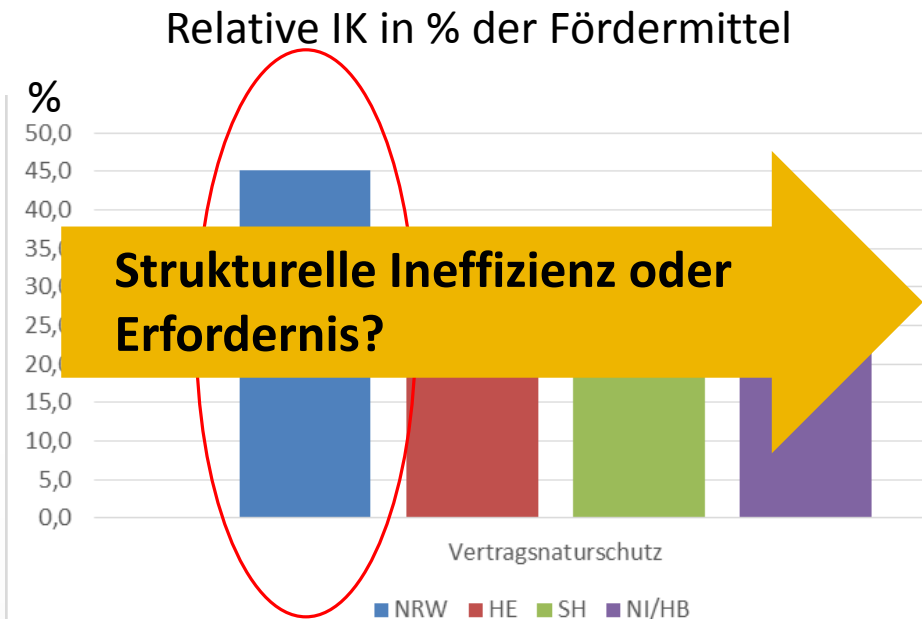
Wirkungsstärke: + = gering, ++ bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel

Sander, A. und Bormann, K. (2013): PROFIL 2007-2013 Plan der Länder Niedersachsen und Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes - Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität. Hannover, Hamburg

Hypothese 3: Organisationseffekte jenseits der Wirksamkeit



Organisationseffekte im Vertragsnaturschutz: Bewilligungsstruktur und IT

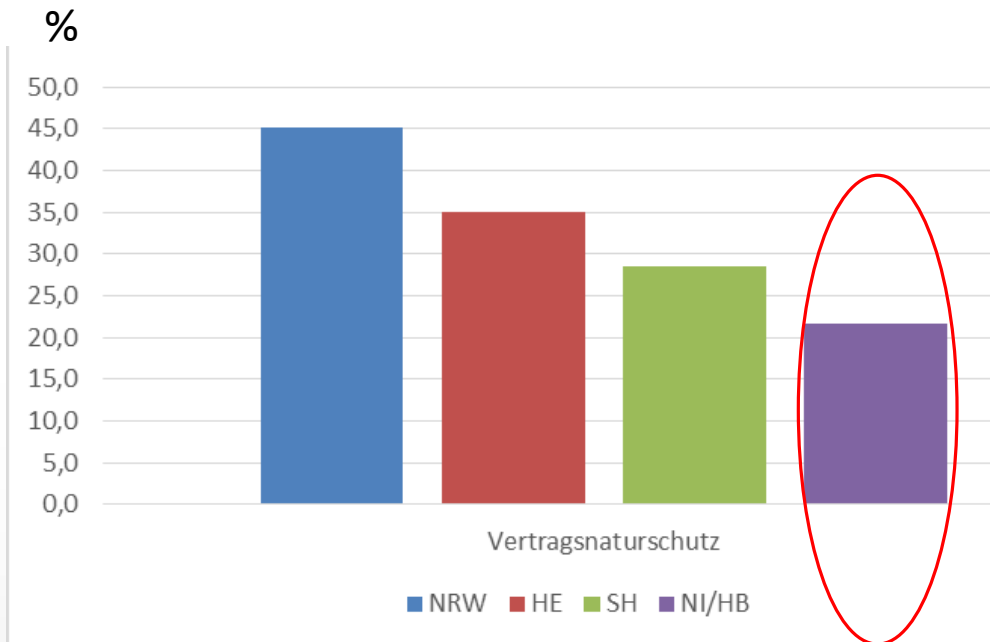


NRW:

- Separate Abwicklung von anderen AUM
- 38 Untere Landschaftsbehörden + 38 Biologische Stationen + Koordinierungsstelle
- Teilweise nur 0,2 AK für Bewilligungsgeschäft
- Abwicklung über veraltete Software ohne Schnittstelle zum InVeKoS_System (Referenzflächensystem 1.Säule)

Zoom: Organisationseffekte im Vertragsnaturschutz

Relative IK in % der Fördermittel



Niedersachsen/Bremen

- Realisierung von Synergieeffekten durch integrierte Abwicklung mit anderen AUM über die Kammer – 10 Bewilligungsstellen
- Funktionale IT- Lösungen
- Intensive Schulungen der Bewilligungsstellen sowohl von Seiten der Landwirtschaft als auch des Naturschutzes

Lessons learned: IK sind ein vielschichtiges Feld



- ⇒ Anteil der Komponenten variiert zwischen Maßnahmen und Bundesländern
- ⇒ Belastbare Interpretationen/Schlussfolgerungen bedürfen eines Methodenmix

Vielen Dank!

Gerne Fragen, Anmerkungen, Diskussionsbeiträge

Weitere Informationen:

Barbara.Faehrmann@ti.bund.de

www.eler-evaluierung.de

Fährmann und Grajewski 2013: How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes

<http://erae.oxfordjournals.org/content/early/2013/02/15/erae.jbs045.full.pdf?keytype=ref&ijkey=0tQGRIXYI8P1roD>