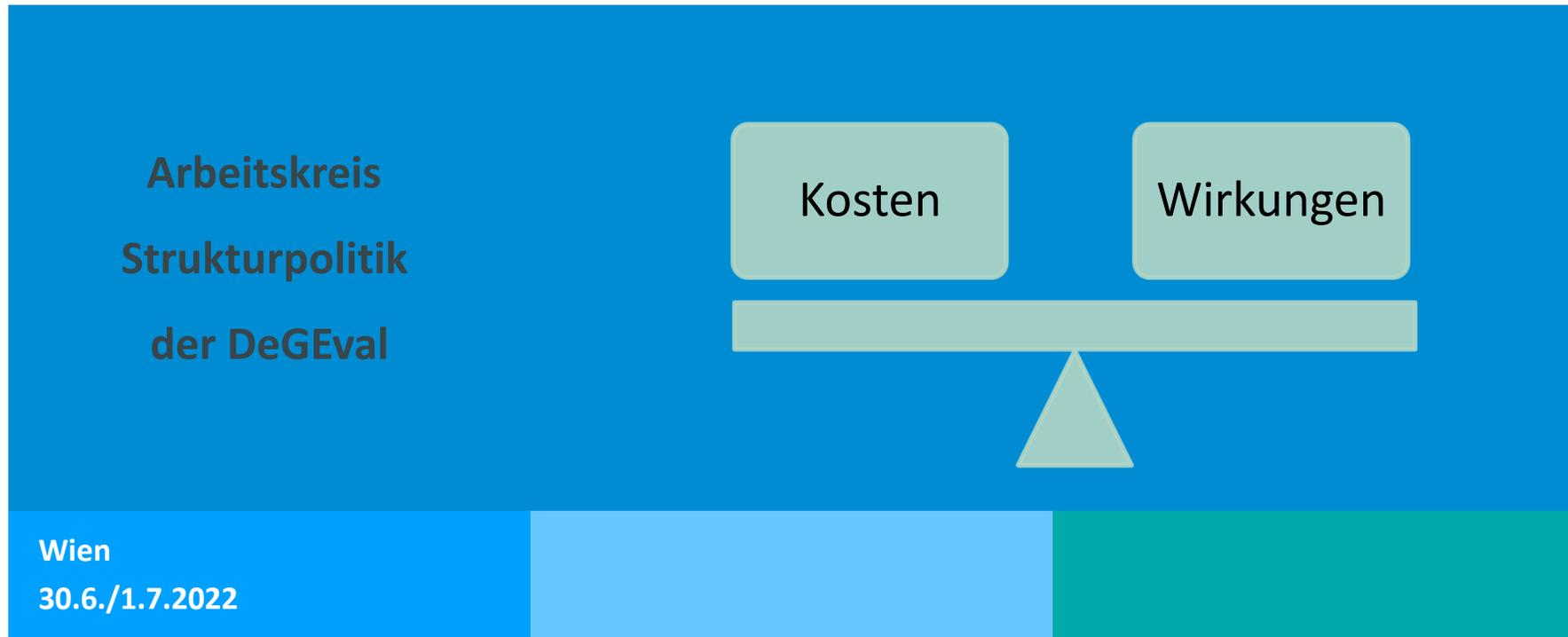


Effizienz von ELER-Programmen

Empirische Befunde und methodische Herausforderungen

Regina Grajewski, Stefan Becker



Effizienzmessung als generelle Vorgabe

Efficiency considers the resources used by an intervention for the given changes generated by an intervention.

Efficiency analysis should look closely at the costs of the EU intervention as they accrue to different stakeholders.

The efficiency analysis should also compare the identified costs with the benefits that were identified under the effectiveness criterion.

Better regulation toolbox 2021

Auch in den EU-Förderprogrammen

Bewertungen werden [...] zur Bewertung ihrer Wirksamkeit, ihrer **Effizienz** und ihrer Auswirkungen vorgenommen

Art. 57 ESIF-VO

When assessing the **efficiency** of their CAP Strategic Plans, Member States shall analyse whether the effects or benefits of the CAP Strategic Plans were achieved at a **reasonable cost** and shall assess **simplification** both for beneficiaries and for the administration, with special focus on **administrative costs** and on the use of digital tools and satellites.

Art.1, Abs. 3 der Durchführungsverordnung zu Evaluierung und der Datenbereitstellung für Monitoring und Evaluierung

Effizienz von Förderprogrammen

Kosten

Öffentliche Ausgaben

Implementationskosten
(IK) - Administration

Kosten
Zuwendungsempfänger
(ZWE)

Wirkungen

Quantitativ messbar

Qualitativ -
Wirkungsstärken

Umsetzungseffizienz: Relation von Implementationskosten (+Kosten ZWE) zu öffentlichen Ausgaben

Fördereffizienz: Relation von öffentlichen Ausgaben (+Implementationskosten) zu Wirkungen

Im Weiteren geht es um ...

- Umsetzungseffizienz
 - Methoden und Begrenzungen
 - Empirische Befunde
 - Erklärungsgründe
- Fördereffizienz
 - Empirische Befunde für ökologische Wirkungen (Wasser, Biodiversität, Klima)
- Effizienzbetrachtungen in der Evaluation

Umsetzungseffizienz: Methodisches Vorgehen

Schriftliche Erhebung der eingesetzten Arbeitskrafteinheiten bei allen umsetzenden Verwaltungseinheiten in einem Jahr zuzüglich IT-Kosten

- Umrechnung in Kosten je Maßnahme
- Absolute Werte und relative Werte (IK/1 Euro Fördermittel)

Interviews mit ausgewählten Verwaltungseinheiten

- Zur vertieften Analyse der Umsetzungsbedingungen

Zufriedenheitsabfrage bei Zuwendungsempfänger:innen

- Keine Kostenermittlung, sondern Identifikation von Problembereichen

Methodische Herausforderungen

Kostenermittlung

- Detailgrad, Zeitbezug, Kostenpositionen, Erfassungsweg, Erfassungseinheiten

Effizienzmaßstab

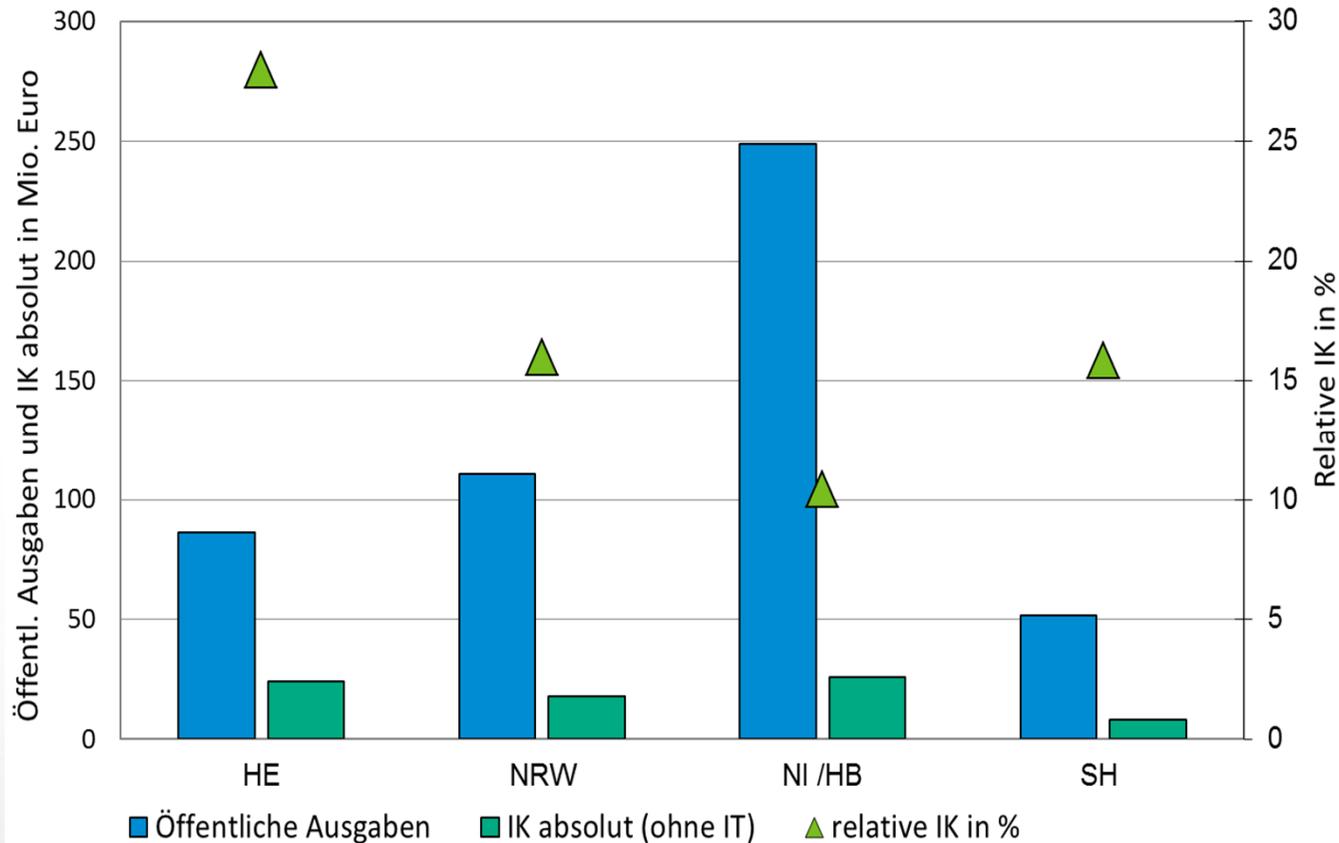
- Monetäre Größen: Auszahlungen, Bewilligungen
- Hektar, Vorhaben, Anträge, ...

Vergleich EU-Verfahren zu nationalen Verfahren

- Nationale Verfahren in der gelebten Verwaltungspraxis oder gemäß BHO/LHO und Verwaltungsverfahrensgesetz

Ländervergleich – Programmebene

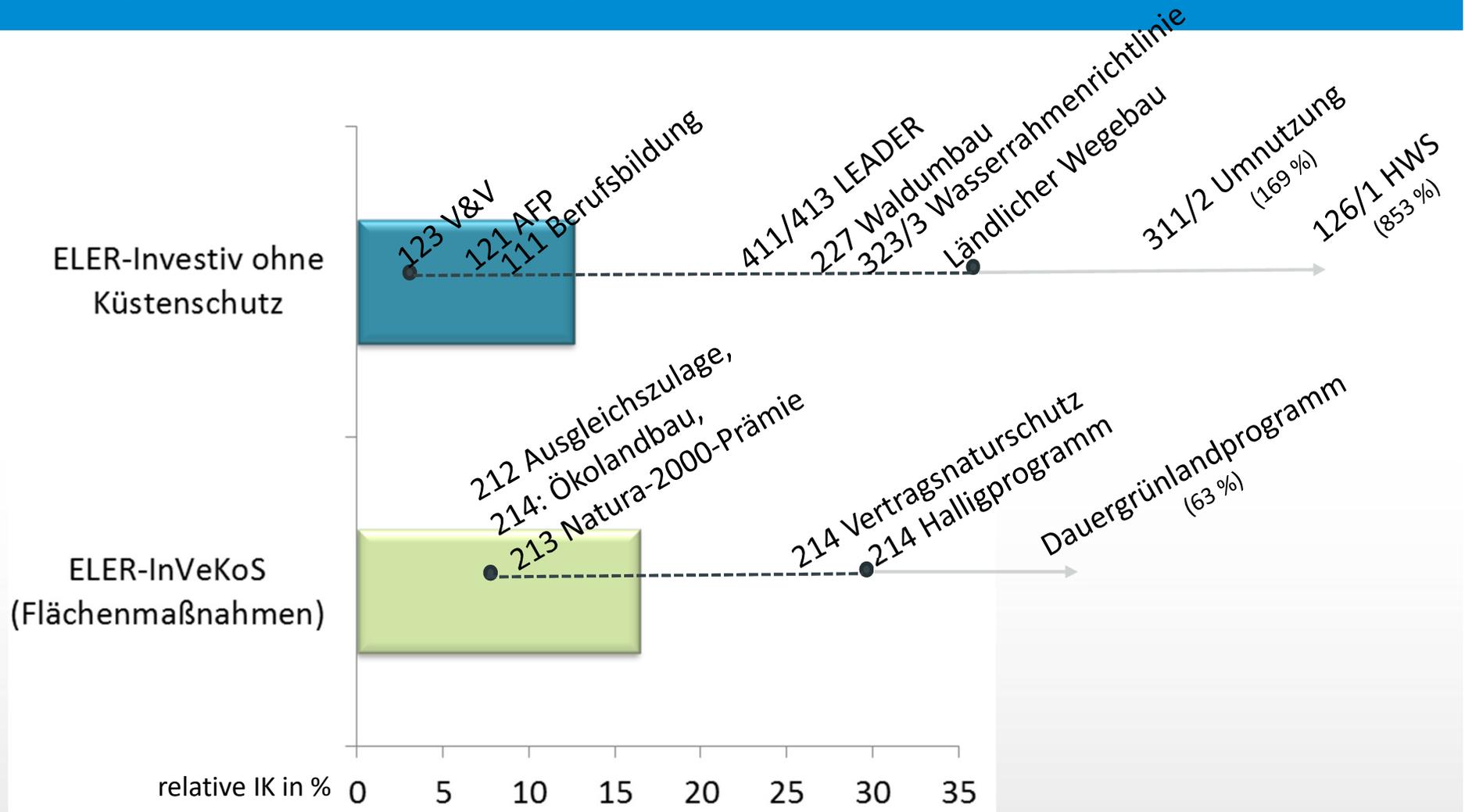
Umsetzungseffizienz in ELER-Programmen der Förderperiode 2007 -2013



- 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 des ELER-Programms Schleswig-Holstein 2007-2013



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

„Eh-da“-Kostensockel und EU-Rahmen

Bewilligungsverfahren im Shared Management

- Hohe Fixkosten durch Standardisierung der Abläufe
- EU-Regularien + nationales Haushaltsrecht (Huckepackverfahren)
- Hohe Komplexität, hohe Kontrolldichte, Sanktionen und Anlastungsrisiko, geringe Fehlertoleranzen, Reduzierung des Ermessensspielraums

Beispiel **Vergabe**: Extrem komplexes, sich kontinuierlich wandelndes Rechtsgebiet mit hohem Verstoßrisiko
National: meist ohne Konsequenzen (außer Subventionsbetrug),
EU: 100%-Kontrolle, häufige Fehlerquelle, sanktionsbewährt



Trifft bestimmte Gruppen von ZWE, z.B. Wasser- und Bodenverbände, bei denen Vorstände (Ehrenamt) mit ihrem Privatvermögen haften

➤ **Rein national fördern**

Organisationseffekte und EU-Rahmen

Relative Implementationskosten (rel. IK) 2011

Maßnahme	NRW	Hessen	Niedersachsen	
Ökolandbau	5 %	10 %	4 %	Zentrale Bewilligungsstruktur
Einzelbetriebliche Förderung	5,2 %	17,9 %	3,5 %	Dezentrale Bewilligungsstruktur - Landesverwaltung
LEADER	26,8 %	45,9 %	13,9 %	Dezentrale Bewilligungsstruktur - Kommune

- Organisationsstruktur beeinflusst IK
 - Vielfältige Institutionentypen, kleinteilige/dezentrale Bewilligungsstrukturen, viele Schnittstellen
 - EU-Rahmen fordert einheitliche Umsetzung
- Entscheidungen über Organisation der Länderverwaltung werden unabhängig von EU-Programmen getroffen
- Förderbanken in den Strukturfonds

Wirksamkeit kostet

Steigende Implementationskosten

Kaum Auflagen, geringe Fördervoraussetzungen, wenig Beratungsbedarf, keine Akquise nötig, Standardmaßnahmen, IT-gestützt

Ausgleichszahlungen

Zielspezifische Auflagen, hohe Fördervoraussetzungen, hoher Beratungsbedarf, Akquise nötig, viele Einzelfälle

Vertragsnaturschutz, LEADER, Dorferneuerungsplanung, Europäische Innovationspartnerschaft

- Geringe IK nicht per se ein Ziel
- Anspruchsvolles Maßnahmendesign muss auch mit quantitativ und qualitativ ausreichendem Personal unterlegt sein
- Auch bei hoch wirksamen Maßnahmen Vereinfachungspotential ausloten

Umsetzungseffizienz im Rahmen der Evaluierung

Analyse der Wechselwirkungen von Umsetzungsrahmen, Förderausgestaltung und Wirkungen

- Angemessenheit der implementierten Regeln und Umsetzungsstrukturen (Verwaltung + ZWE)

Ermittlung der Kosten

- Transparenz der Kosten und Kostenstrukturen
- Identifizierung der Erklärungsgründe

Bewertung von Änderungen im Umsetzungsrahmen und der Förderausgestaltung

- Auf Umsetzungseffizienz und Wirksamkeit



Wirkungen

- Auf instrumenteller Ebene bezogen auf die angestrebten Ziele
- Sehr breites Zielspektrum in den ELER-Programmen
- Unterschiedliche Wirkungsbetrachtungen
 - Qualitativ (Wirkungsstärken: 0, +, ++, +++)
 - Quantitativ, soweit aussagefähige und messbare Indikatoren für Zielbereiche vorliegen



Beispiele für Effizienzbetrachtungen in den Wirkungsbereichen Wasser, Biodiversität und Klima

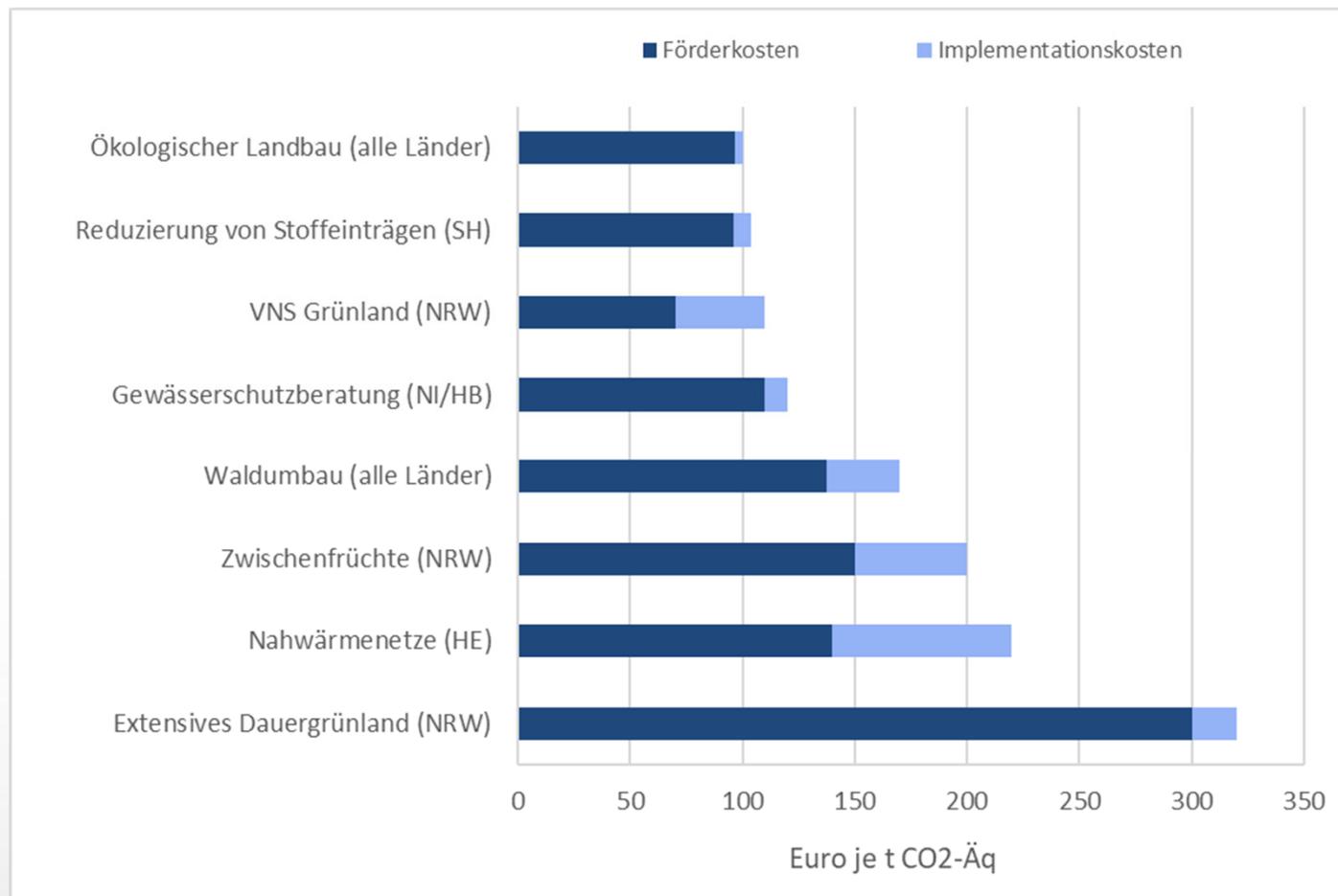
Beispiel 1: Wasser - Minderung von N-Bilanzen

Maßnahme	Effektivität	Mitnahme	Gesamteffekt	Effizienz		
				Fördermittel/ kg N	IK/ kg N	Gesamtkosten/ kg N
	Kg N/ha	in %	Kg N			
Trinkwasser- schutzberatung	15	0	1.449.780	2,9	0,1	3,0
Ökolandbau	60	0	3.204.120	5,2	0,3	5,5
Gülleaus- bringung	15	75	1.007.190	19,2	2,8	22,0
Zwischen- fruchtanbau	10	60	238.004	4,3	17,4	21,7
Blühstreifen (mehrjährig)	60	0	6.900	4,0	0,3	4,4

Beispiel 2: Biodiversitätswirkungen

Maßnahme	Biodiversitätswirkungen		Implementations-, Gesamtkosten	
	Stärke	Mitnahme	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro
Erschwernis- ausgleich	0	n.r.	38	172
Grünland- extensivierung	+	50	18,1	116
Blühstreifen, einjährig	++	0	60,2	567
Blühstreifen, mehrjährig lagegenau	++	0	1.310,5	1.675
Vertrags- naturschutz	++	0	44,5	251

Beispiel 3: Klima – Emissionsvermeidung



Vermeidungskosten bei alleiniger Betrachtung des Klimaschutzziels in Euro je Tonne CO₂-Äquivalent für die klimateffizientesten Maßnahmen im Untersuchungsgebiet, 2007-2013 Abkürzungen: VNS = Vertragsnaturschutz

Effizienzbetrachtungen erfordern ...

eine Ermittlung der Kosten

- Für die IK sehr aufwändig im Rahmen einer Evaluierung

Wirkungsmessungen je Ziel auf Ebene der einzelnen Instrumente

- Monetär (?)
- Quantitativ (N-Bilanzen, CO₂-Äquivalente, ???)
- Qualitativ (Wirkungsstärken)
- Problem: methodisches Vorgehen bei Instrumenten mit breiten Wirkungen

Vergleichsmaßstäbe

- Mehr Maßnahmen mit einem Ziel
- Ergebnisse für andere Politikbereiche (zur Einordnung)

Fazit

Breites Verständnis vom Effizienz unter Einbeziehung der Umsetzungseffizienz sinnvoll.

Liefert Grundlagen für eine Diskussion, wie

- Fördergestaltung und Umsetzungssysteme die Wirksamkeit der Förderung unterstützen,
- Mehrkosten ohne Mehrwert für die Zielerreichung vermieden werden,
- unter einer Gesamtkostenbetrachtung die effizientesten Instrumente innerhalb eines Politikfeldes gewählt werden können.

regina.grajewski@thuenen.de

www.eler-evaluierung.de

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen



©Schnaut



©Bathke



©Forstner

Literatur I

EU-COM [European Commission] (2021) Better regulation toolbox, zu finden in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

European Commission. Directorate General for Agriculture and Rural Development., ECORYS. (2019) Analysis of administrative burden arising from the CAP: final report, zu finden in <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=dabd45ab-9baf-11e9-9d01-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

Spatial Foresight, t33 (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burden, hg. v. European Commission (EU-COM), zu finden in https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf

Literatur II

Fährmann B, Grajewski R (2018) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes?: 162nd Seminar, April 26-27, 2018, Budapest, Hungary 271961, European Association of Agricultural Economists, zu finden in <https://ideas.repec.org/p/ags/eaa162/271961.html>

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf

Pufahl A, Schwarze S, Roggendorf W, Sander A, Bathke M, Bergschmidt A (2022) Wirksamkeit und Effizienz der ELER-Förderung für Ressourcenschutz, Klimaschutz und Tierwohl. Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Aktuelle Beiträge, Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Aktuelle Beiträge. Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, zu finden in <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/395>