

Geht Förderung auch einfach(er)?

Erkenntnisse aus der Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme

Regina Grajewski, Stefan Becker

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen



Thünen-Kolloquium, 08.05.2025

Hintergrund

- Administrative Strukturen und Verfahren oft als übermäßig komplex wahrgenommen – mit wirtschaftlichen, politischen und sozialen Folgen
- Verwaltungsvereinfachung/Entbürokratisierung als ein politisches Leitmotiv
- Bürokratie als vielschichtiges Phänomen:

Ebenen
Aufgabenebene
Regulierungsebene
Umsetzungsebene

Betroffene
Unternehmen
Verbände/Vereine
Einzelpersonen
Verwaltung

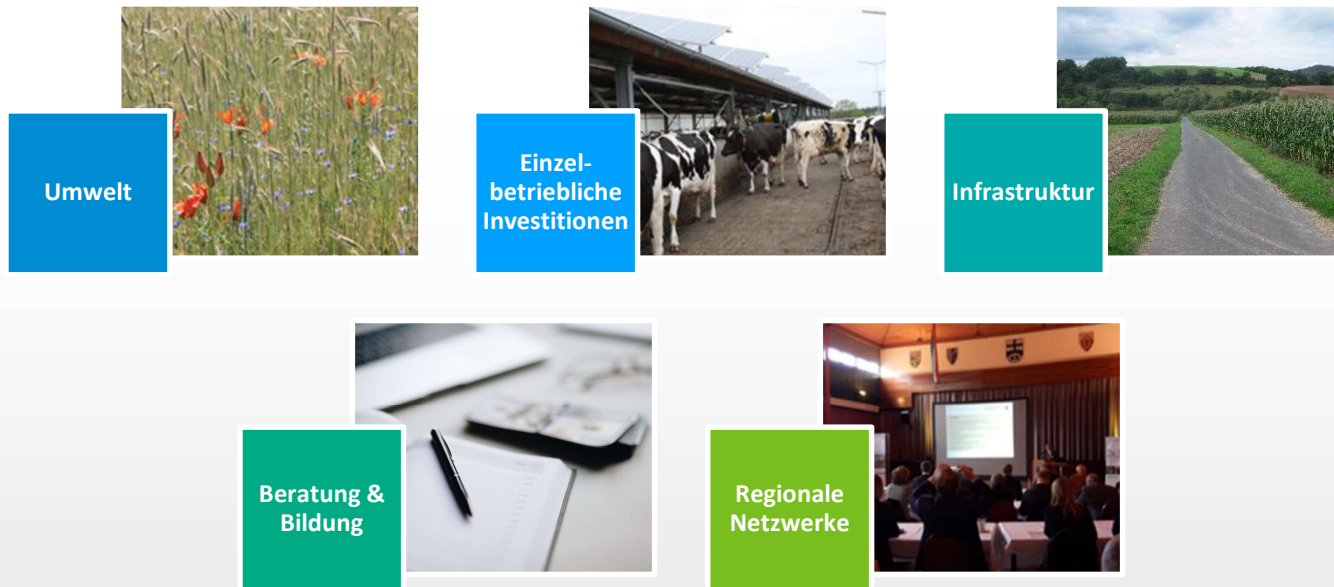
Heutige Agenda

Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung von ländlichen Entwicklungsprogrammen

1. Einführung und empirische Grundlage
2. Ausgewählte Ergebnisse zum Verwaltungsaufwand
3. Fünf Thesen zum Verwaltungsaufwand
4. Fazit: Geht es auch einfach(er)?

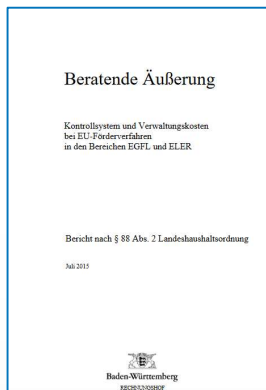
Ländliche Entwicklungsprogramme

- Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, sog. Zweite Säule
- Umsetzung durch Bundesländer, aktuell im nationalen GAP-Strategieplan
- Breites Maßnahmenpektrum:



Vereinfachungsdebatte in der GAP

- Europäische Konferenz 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss deutlich vereinfacht werden.
- Zunehmende Thematisierung von Umsetzungs- und Kontrollkosten



Rechnungshöfe



Förderverwaltung



Wissenschaft/Evaluation



- Aktuelle Dynamik:



Press release | 7 March 2024

The European Commission invites farmers to participate in online survey on simplification



Press release | 22 February 2024

The European Commission presents options for simplification to reduce the burden for EU farmers

©Axel Hindemith / <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

Empirische Grundlage

- Begleitung und laufende Bewertung von ländlichen Entwicklungsprogrammen der Förderperioden 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2022
- Verwaltungsaufwand zur Umsetzung als ein Untersuchungsgegenstand
- Schriftliche Befragung aller beteiligten Stellen + vertiefende Interviews
- Ergebnisse zum Umsetzungsaufwand für Overhead- und Maßnahmenebene



Untersuchungsansatz

Arbeitsaufwand in
Vollzeitäquivalenten
(Basis: Vollerhebung)

Multipliziert mit
Personalkostenpauschalen



Zzgl. weiterer Kosten

Absolute
Implementationskosten
in Euro

Dividiert durch verausgabte
öffentliche Mittel oder
physischer Output (z.B.
Hektar)



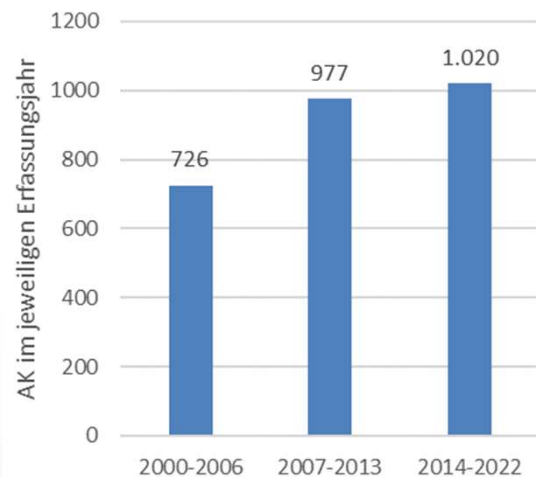
Ein Beispiel: Die relativen
Implementationskosten betragen 15 %.

Heißt: Auf Seiten der Verwaltung
entstehen 15 Cent an Kosten, um 1 Euro
an Fördermitteln zu verausgaben.

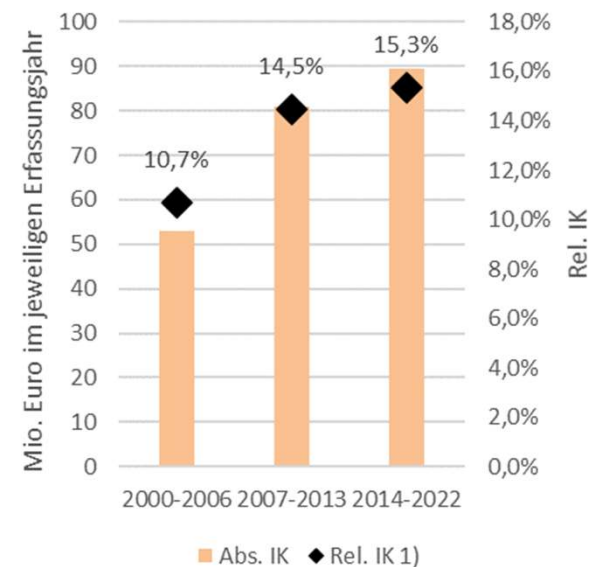
Relative
Implementationskosten
in % oder je Hektar

Ergebnis 1: Aufwand- und Kostenentwicklung

AK-Aufwand zur Umsetzung der EPLR in HE, NI/HB, NRW und SH

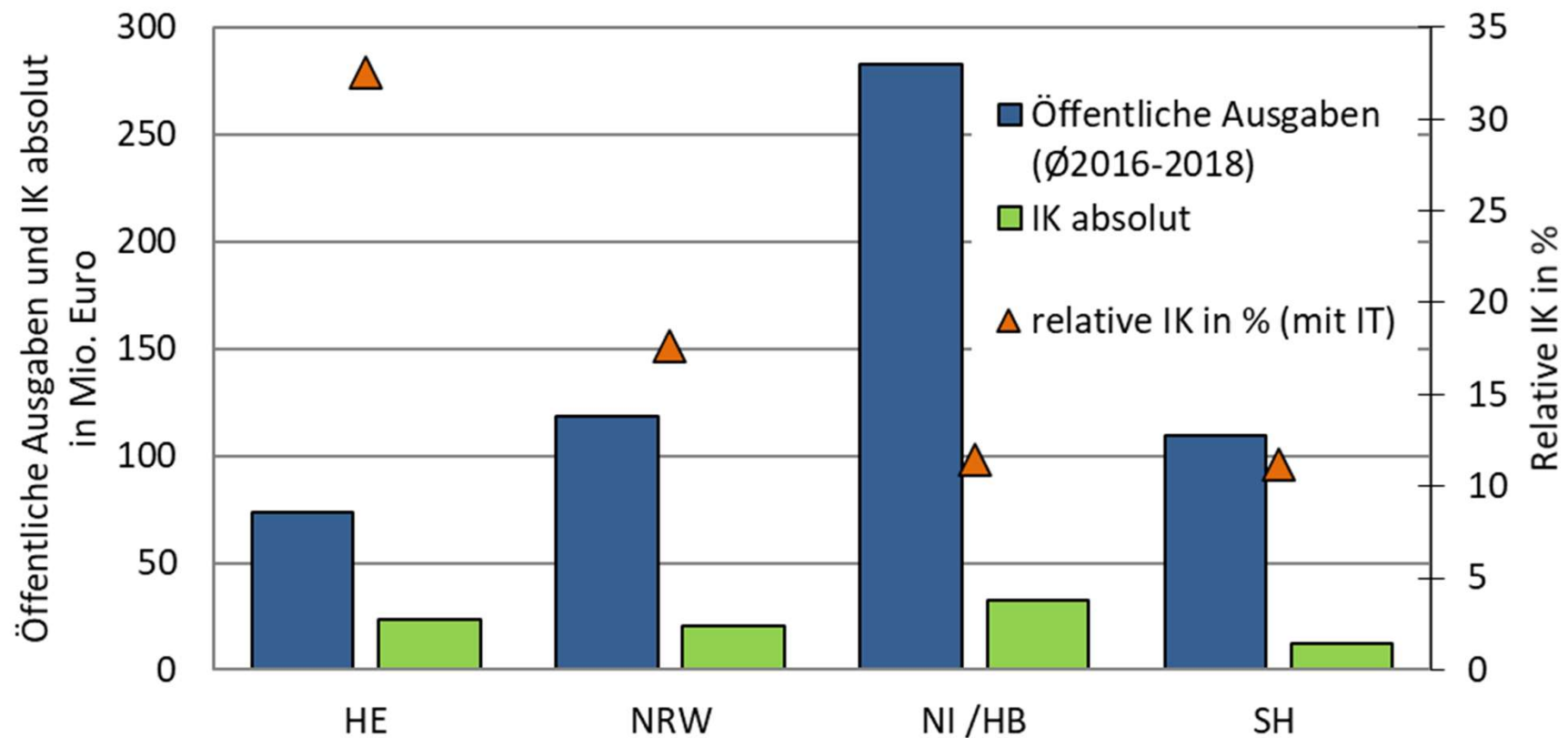


Absolute und relative Implementationskosten zur Umsetzung der EPLR in HE, NI/HB, NRW und SH



1) Absolute IK jeweils bezogenen auf einen jährlichen Durchschnitt verausgabter öffentlicher Mittel, siehe IK-Berichte der jeweiligen Förderperiode (www.eler-evaluierung.de)

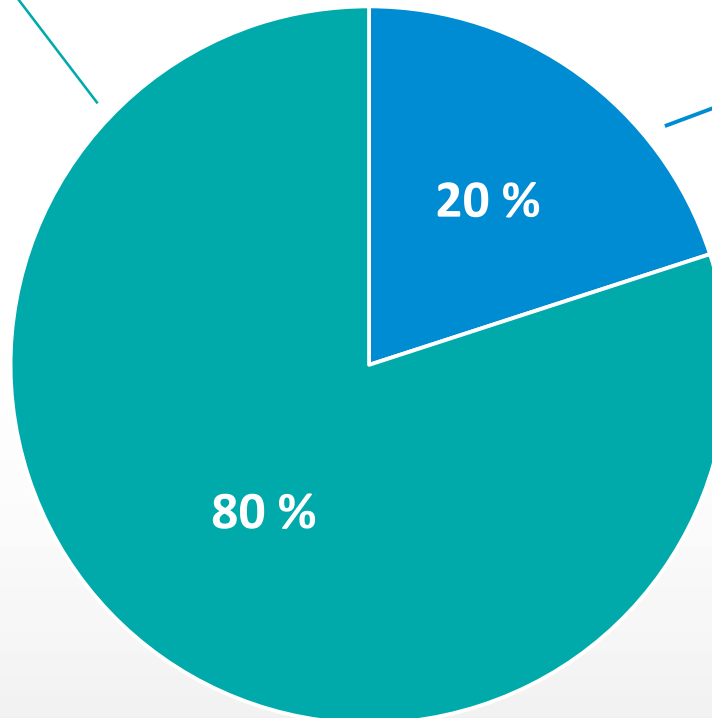
Ergebnis 2: Unterschiede zwischen Programmen



Ergebnis 3: Overhead vs. Umsetzung

Maßnahmenumsetzung

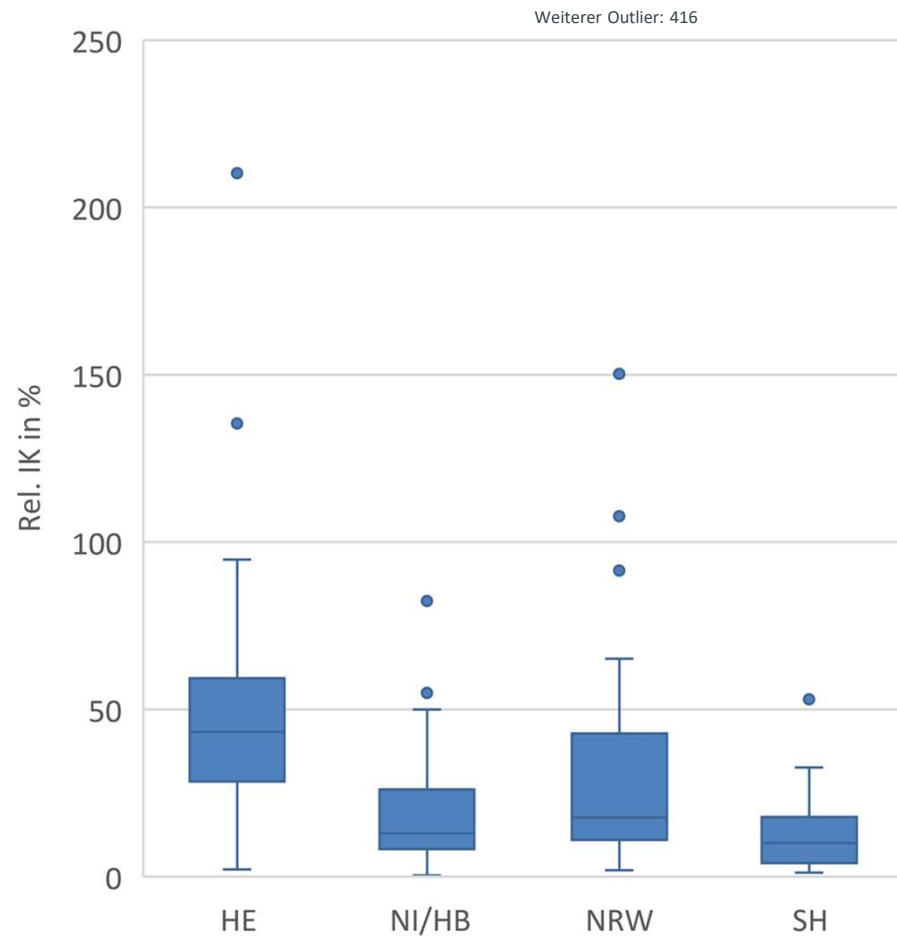
- Fachreferate in den Ministerien
- Bewilligungsstellen
- Technische Prüfdienste (Vor-Ort-Kontrollen)
- Auszahlungen



Overhead

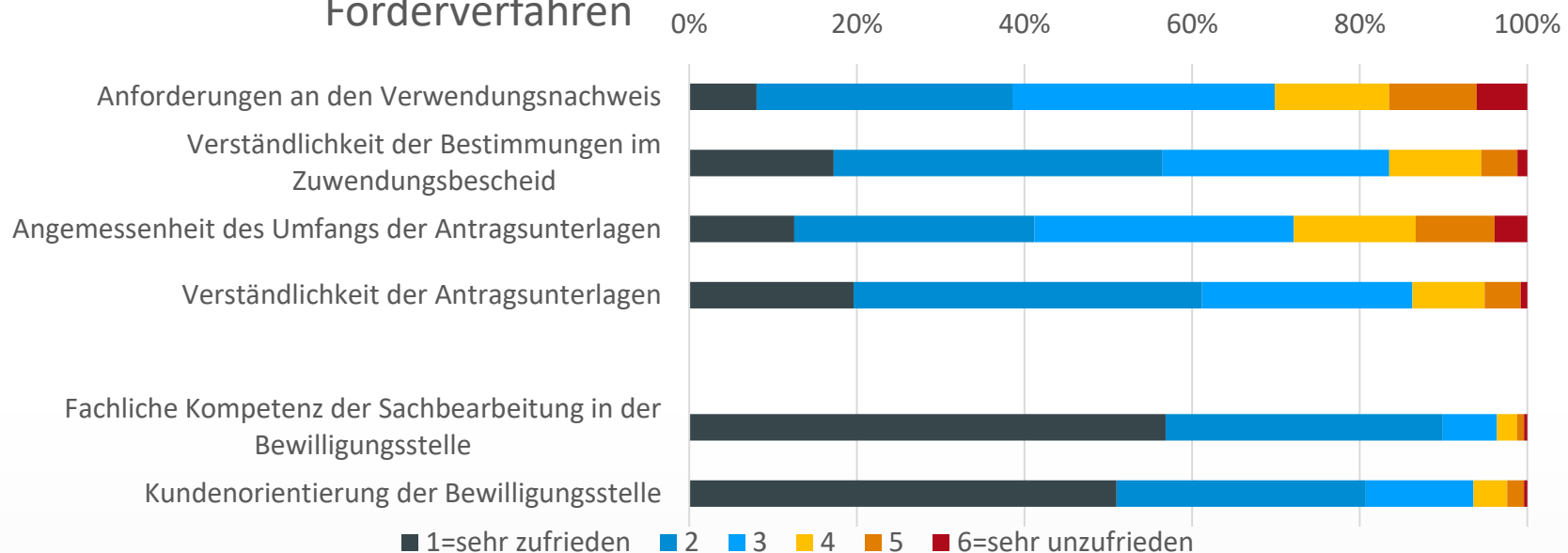
- IT-Software
- Vorgegebene Einrichtungen (Zuständige Behörde, Verwaltungsbehörde, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle)
- Monitoring und Evaluierung

Ergebnis 4: Unterschiede zwischen den Maßnahmen



Ergebnis 5: Perspektive der Begünstigten

Zufriedenheit von Gebietskörperschaften mit dem Förderverfahren



Bewilligungsstellen kompensieren oft durch ihre Unterstützung die Komplexität der Förderverfahren

EU-Förderverfahren v. a. für Nicht-Profis aufwändig und risikobehaftet

Fünf Thesen zum Verwaltungsaufwand

Inhaltliche Offenheit macht es kompliziert.

Wirksamkeit kann kosten.

Unterschätze niemals die Organisation.

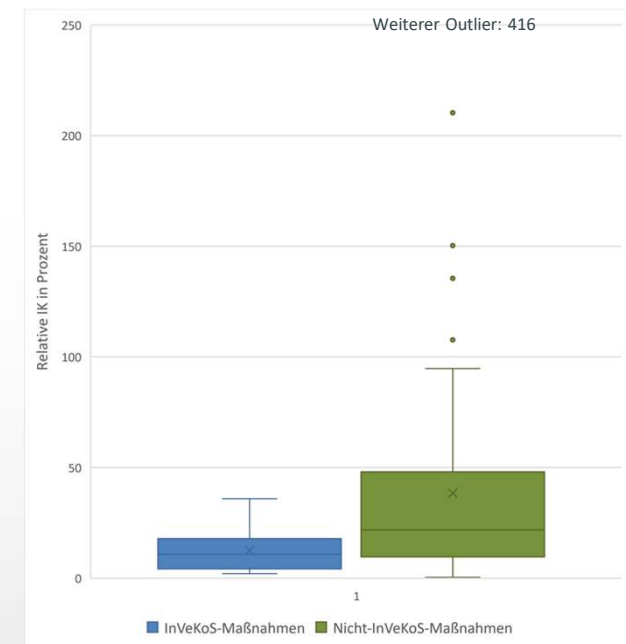
Ein stabiler und angemessener Rechtsrahmen ist gefragt.

Digitalisierung hilft, ist aber kein Allheilmittel.

Inhaltliche Offenheit macht es kompliziert

- Je enger die Ziele und Gegenstände der Förderung,
 - desto einfacher sind Routinen (bis hin zu Massenverfahren) zu etablieren und
 - desto berechenbarer die Zielgruppe.
- Beispiel:

Die meist enger definierten InVeKoS-Maßnahmen mit landwirtschaftlichen Antragstellenden haben länderübergreifend durchschnittlich geringere IK.



Inhaltliche Offenheit macht es kompliziert

- Teil der Förderung zielt auf – ex ante schwer zu fassende – lokale Bedarfslagen
- Mehrwert der Offenheit wird in höher Passgenauigkeit und Effektivität gesehen
- Beispiel: LEADER, Bottom-up-Prozess mit sehr vielfältigem Förderspektrum

→ Heterogene Vorhaben, oft tiefgehende Prüfungen, geringe Routinegewinne

- Wie ginge es einfacher?
 - Ziele und Gegenstände der Förderung eingrenzen
 - übergreifendes Wissensmanagement installieren

Wirksamkeit kann kosten

Maßnahme	Fördervoraussetzungen und Auflagen	Einzelflächenbegutachtung	Individuelle Vertragsgestaltung	Akquise	Biodiversitätswirkung	Relative IK in %	IK in Euro je Hektar
Vielfältige Kulturen	gering				+	2,0	2
Extensive Grünlandnutzung	hoch				++	7,4	9,1
Blühstreifen	hoch				++	9,3	68
Vertragsnaturschutz	hoch	•	•	•	+++	35,9	160
Ökolandbau	hoch				++	2,8	6

- Es gibt einen Zusammenhang zwischen Implementationskosten und Wirksamkeit, dem ein logischer Kausalzusammenhang zugrunde liegt.
- Detailsteuerung + Auflagendichte = Hoher Kontrollaufwand + viele Änderungsbewilligungen

Wirksamkeit kann kosten

*Bei über die Richtlinie hinausgehenden fachlichen Anforderungen an das Flächenmanagement sollte daher sorgfältig abgewogen werden, welche weiteren Anforderungen **verbindlich als Auflage** geregelt werden und bei welchen eine **Empfehlung** im Bewilligungsbescheid ausreicht.“*

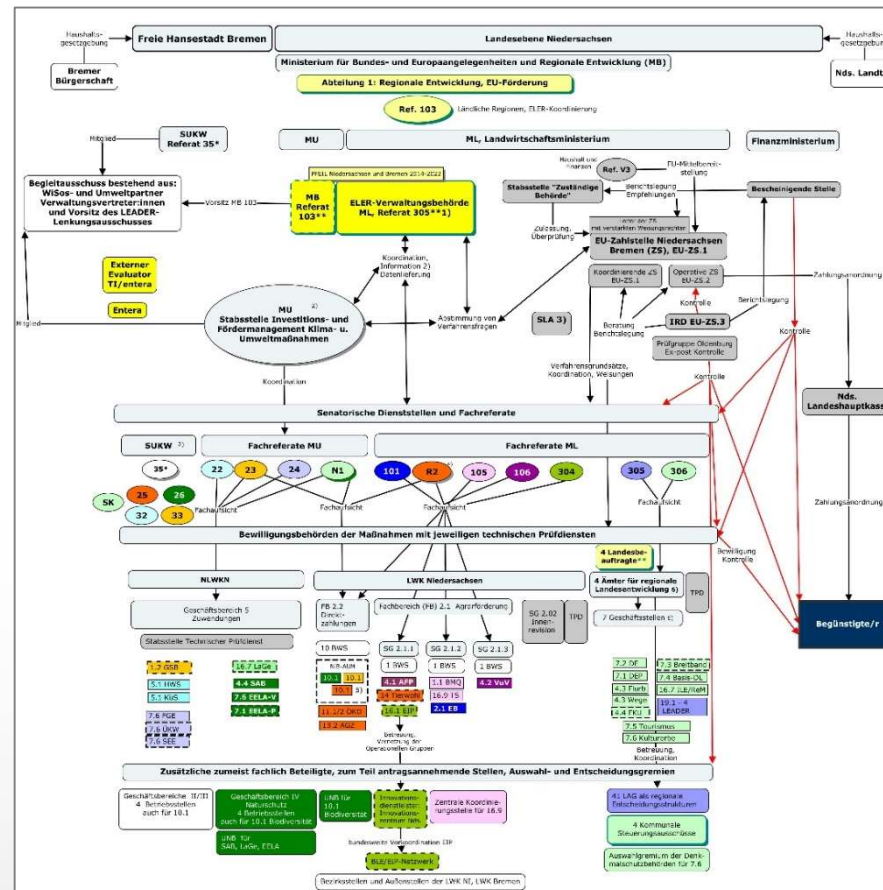
Anwenderhandbuch Vertragsnaturschutz NRW

„Aber es ist natürlich so, wenn [...] etwas unbedingt erforderlich ist, kann ich das nicht empfehlen. Dann muss ich das festschreiben. Und dann müssen wir aus fachlichen Gründen sagen, ja, diese Vereinfachung ist zwar schön, aber die sichert nicht das, was wir mit dem Vertrags-Naturschutz eigentlich wollen.“ (Untere Naturschutzbehörde NRW)

Wie ginge es einfacher?

- Weniger Detailsteuerung, mehr Ermessen, erfordert aber mehr Dokumentation und fachliche Begleitung vor Ort

Unterschätze niemals die Organisation



Strukturlandkarte PFEIL (NI/HB)

Unterschätze niemals die Organisation

- Organisationsstrukturen sind wesentliche Determinante des Aufwands
- Besondere Aufwände entstehen bei:
 - Mehreren federführenden Ressorts
 - Starker Dezentralisierung/Verästelung der Bewilligungsstruktur
 - Vielfältigen Institutionstypen
- Wie ginge es einfacher?
 - Förderprogramm fokussieren und dadurch beteiligte Stellen reduzieren
 - Bewilligung zentralisieren, wo keine Effektivitätsverluste zu erwarten sind
 - aber: Organisationsentscheidungen stark politisch getrieben

Ein stabiler und angemessener Rechtsrahmen ist gefragt

EU-Rechtsrahmen



Geringe Fehlertoleranzen und
Anlastungsrisiko



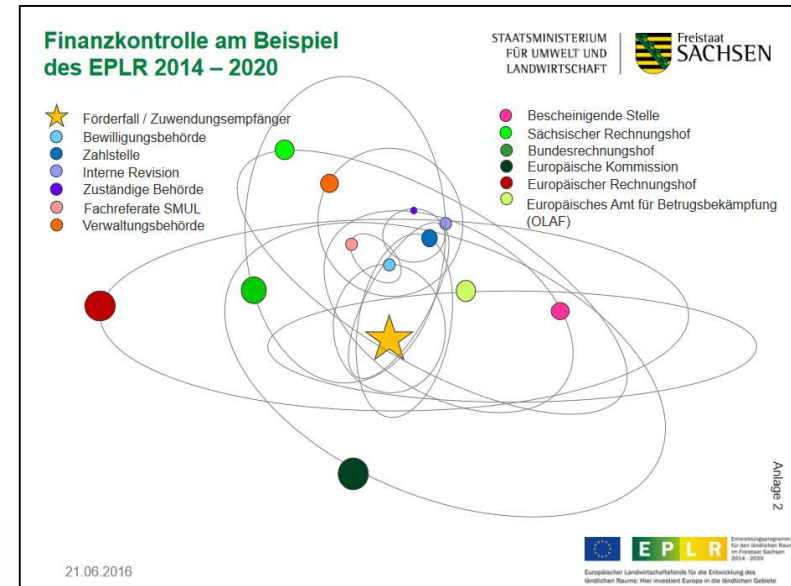
Ausuferndes Kontrollsystem
(intern und extern)



Leitlinien und Prüffeststellungen
werden zu „Quasirecht“



Hohe Anpassungskosten IT,
Know-How-Aufbau



- Wie ginge es einfacher?
 - Single Audit Prinzip umsetzen
 - Tolerable Risk of Error
 - Stabilität im System (Mal einfach nichts ändern!)

Ein stabiler und angemessener Rechtsrahmen ist gefragt

- Shared Management System
 - Im „Huckepack“ sind alle nationalen Regelungen auch zu kontrollieren und zu sanktionieren, z.B. Vergabe auch im Unterschwellenbereich
- Übertragung von 1.-Säule-Regelungen auch auf die 2. Säule
 - Genauigkeit auf 4 Nachkommastellen, Beihilfefähigkeit
- Sanktionsregelungen
 - Aufwändige Verfahren und im investiven Bereich fragwürdig in Präventionswirkung.



Wie ginge es einfacher?

- Entschlackung des Haushalts- und Zuwendungsrechts (z.B. AnBest-ELER),
- Dem Förderzweck angemessene Regelungen auch seitens der EU

Digitalisierung hilft, ist aber kein Allheilmittel

- Grundsätzlich senkt Digitalisierung den Verwaltungsaufwand
- Nettowirkungen auf Verwaltungsaufwand meist erst mittelfristig zu erwarten, jeder Digitalisierungsschritt braucht Investitionen in Hardware, Software, Personal
- Manche Fördermaßnahmen haben begrenzte Digitaldividende in der Umsetzung – hier ist die Zahl und Komplexität der Unterlagen wichtiger
- IT-Governance wird immer wichtiger, gerade in komplexen Strukturen
- Digitalisierung sollte daher auch Anlass zur Prozessoptimierung und Reflexion der Förderarchitektur sein

Fazit: Geht es auch einfach(er)?

Ja! Es gibt viele Ansatzpunkte zur Vereinfachung, **aber** ...

- Mancher Förderzweck erfordert hohen Aufwand.
- Vereinfachung sollte nicht heißen, möglichst günstig Mittel zu verteilen.
- Vereinfachung kann mitunter Wirksamkeit reduzieren.
- Vereinfachung ist auch eine politische Frage.
- Reformen im EU-Mehrebenensystem (und auch national) sind kompliziert.
- Die Erfahrung lehrt: Einfacher wird es selten.