



Johann Heinrich
von Thünen-Institut

Institut für Ländliche Räume

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Programmdurchführung – eine Quadratur des Kreises

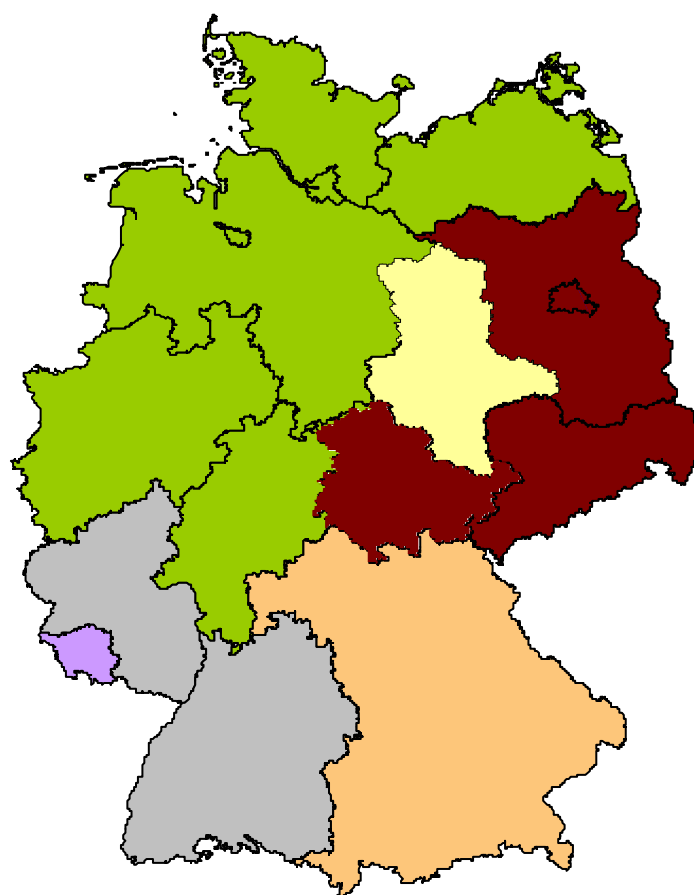
Vereinfachung – Zuverlässigkeit – Zielgerichtetheit - Governance

**49. AWI-Seminar „Ergebnisse und Schlussfolgerungen der
Halbzeitbewertung am 20. Mai 2011 in Wien**

Was will ich Ihnen heute vorstellen?

- **Evaluierungslandschaft in D und die 7-Länder-Bewertung**
- **Maßnahmenstruktur in den evaluierten Programmen**
- **Ergebnisse der Halbzeitbewertung im Bereich Programmdurchführung**

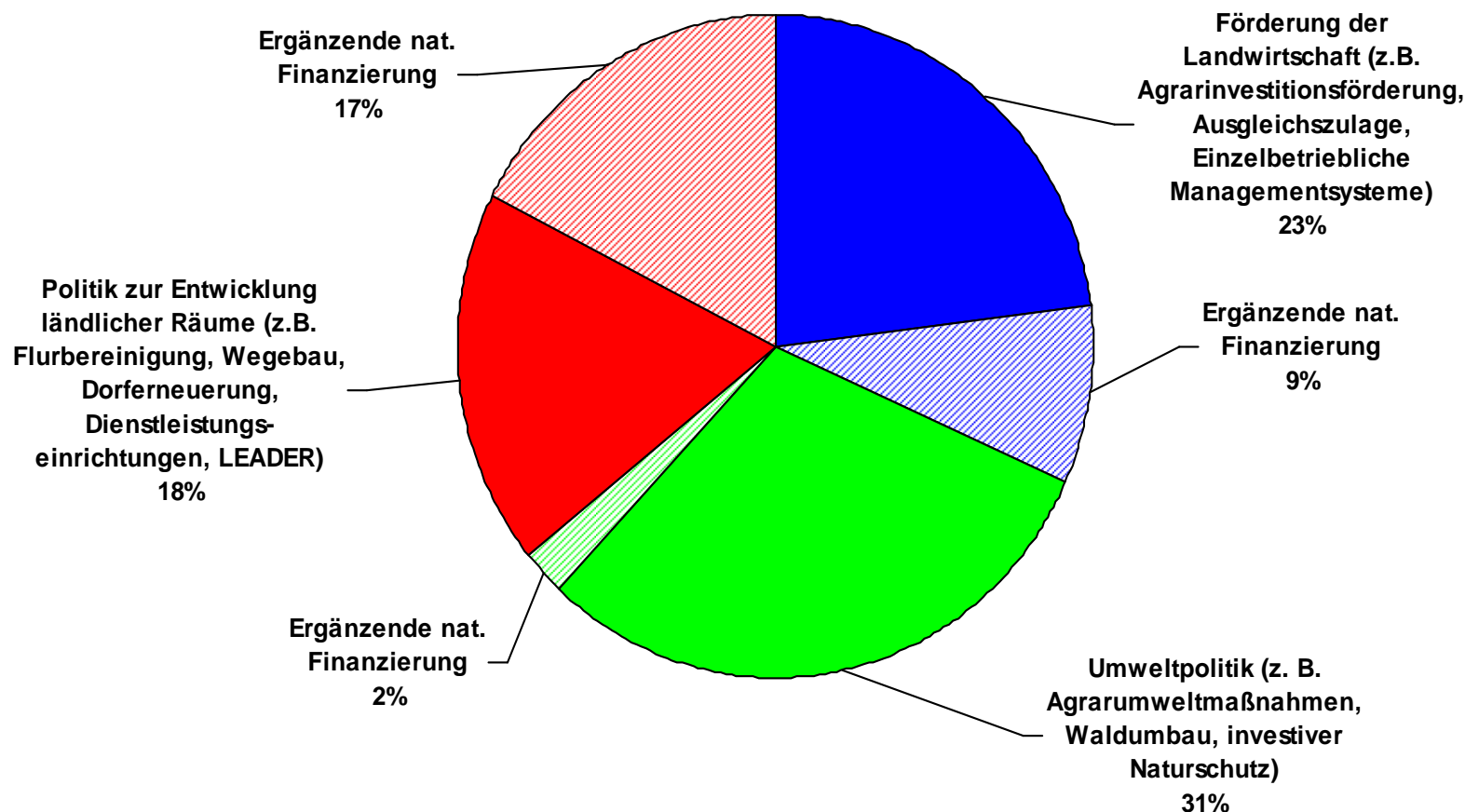
Evaluierungslandschaft in Deutschland



Federführende Einrichtungen

- ART
- vTI
- Großkopf, Doluschitz, Nienaber
- IfLS
- isw Halle
- Bonn eval

Maßnahmenstruktur in den durch vTI evaluierten Programmen (öff. Ausgaben bis 12/2009)



Ohne Maßnahme 126 (Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland)

Erhebungskonzept - Programmdurchführung

Programmbewertung

- 1. Interviews mit**
 - allen Verwaltungsbehörden
 - allen Zahlstellenvertretern
 - einer zuständigen Behörde
 - Koordinierungsstelle des BMELV (615)
 - Fachreferat des BMELV (413)
- 2. Dokumentenauswertung**
- 3. Daten der Kontrollkostenerhebung der EU**
- 4. Interviews mit den EFRE VB**
- 5. Onlinebefragung der WiSo-Partner in den Begleitausschüssen**

Maßnahmenbewertung

Vorgaben für die Erhebungen

- 1. Befragungen von**
 - Fachreferaten
 - Bewilligungsstellen
 - ZuwendungsempfängerInnen
- 2. Workshops im Rahmen länderübergreifenden Arbeitsgruppen**

Verdichtung der wesentlichen Ergebnisse für die Programmbewertung

Lücken: Bescheinigende Stellen, EU-Dienststellen, „Triangulationsrunden“

Systematisierung des Zielsystems für die Programmdurchführung

1. **Stärkere Vereinfachung:** Salzburg 2003 - EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums deutlich vereinfachen, Umsetzungsrahmen auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zuschneiden
2. **Größere Zuverlässigkeit :** Ziel, für das „Sorgenkind“ Ländliche Entwicklung eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung des EuRH zu erhalten
3. **Stärkere Zielausrichtung:** Den europäischen Mehrwert in den Mittelpunkt stellen, Stärkung einer zielorientierten Steuerung des Mitteleinsatzes
4. **Mehr Governance wagen - neues Paradigma für die ländlichen Räume (OECD):** neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen, private Partner einbeziehen und Ressortgrenzen überwinden

Spannungsfeld der durchführungsbezogenen Ziele



Zuverlässigkeit: Berichtslegungen im ELER



	Kommission	Verwaltungsbehörde	Zahlstelle	Bescheinigende Stelle
Jan		Zuarbeit Bedarfsvorausschätzung	31.01. Ausgabenerklärung und Bedarfsvorausschätzung	Januar Rechtzeitige Lieferung der Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Feb				
Mrz		Februar bis April Erstellung eines Vorentwurfs für den jährlichen Zwischenbericht	01.02. Übermittlung aller Unterlagen für den Rechnungsabschluss des Vorjahres mit der Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle	Systemprüfungen
Apr		Befassung des Begleitausschusses	30.04. Ausgabenerklärung	Prüfung einzelner Geschäftsgänge
Mai	Bis 30.04. Rechnungsab- schlussentscheidung anschließend Konformitätsprüfung			
Jun		30.06. Übermittlung des Zwischenberichts an die Kommission	15.7. Bericht über alle Kontrollen (Artikel 34)	
Jul		Zuarbeit Bedarfsvorausschätzung	31.07. Ausgabenerklärung und Bedarfsvorausschätzung	
Aug	Bis 30.08 Stellung- nahme zum jährl. Zwischenbericht			
Sep	Bis 01.09. Jährl. Finanzbericht an das Parlament	Vorbereitung jährliches Änderungsverfahren	31.10 Ausgabenerklärung	
Okt				
Nov				
Dez				

Zuverlässigkeit: Berichtslegungen im ELER



	Kommission	Verwaltungsbehörde	Zahlstelle	Bescheinigende Stelle
Jan		Zuarbeit		Januar
Feb		Bedarfsvorausschätzung	31. 01. Ausgabenerklärung und Bedarfsvorausschätzung	Rechtzeitige Lieferung der Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Mrz		Februar bis April	01. 02. Übermittlung aller Unterlagen für den Rechnungsabschluss des Vorjahres mit der	Systemprüfungen
Apr		Erstellung eines Vorentwurfs für den		
Mai	Bis 30.04. Rechnungsabschlussentscheidung			zelner nge
Jun	anschließend Konformitätsprüfungen			
Jul				
Aug	Bis 30.08 Stellungnahme zum jährlichen Zwischenbericht			
Sep	Bis 01.09. Jährl. Finanzbericht an das Parlament	Vorbereitung jährliches Änderungsverfahren		
Okt			31.10 Ausgabenerklärung	
Nov				
Dez				

Zahlreiche Termingeschäfte:

- Kontrollwesen !!! und Auszahlungen
- Änderungsanträge
- Beteiligungen der Begleitausschüsse
- Zulieferung zur nationalen Strategie ...

Zuverlässigkeit – Kontrolldichte

Interne Kontrollinstanzen

Kommission (Revisionsdienst)

Zuständige Behörde

Zahlstelle

Fachreferate

Interner Revisionsdienst

Technische Prüfdienste

Bewilligungsstelle

Externe Kontrollinstanzen

Europäischer Rechnungshof

Zunehmend: LRH und BRH

Bescheinigende Stelle (BS)

 Verbunden mit möglichen Einzelfallkontrollen

Bündelungsgebot aus VO (EG) Nr. 1975/2006 Artikel 5 (2) ist kaum umsetzbar

Kommunikation? Austausch? Ergebnissrückkopplung?

Zuverlässigkeit - Problembereiche bei den Kontrollen/Sanktionen

- **Agrarumweltmaßnahmen: Was ist Dauergrünland? Wie wird mit Verunkrautung / unerwünschter Vegetation verfahren? Unklarheiten zwischen 1. (GlöZ) und 2. Säule**
- **Anwendung der „3% Sanktionsregelungen“ bei ELER-investiv komplex**

Zuverlässigkeit - Kontinuierliche Anhebung des Anforderungsniveaus

- **Unterschiedliche „Prüfphilosophien“ der Prüfinstanzen sowie der einzelnen Prüfteams**
- **Kontinuierliche Rechtsauslegung durch Kontroll- / Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen**
 - **Auswahlkriterien und deren Abbildung im Zahlstellensystem**
- **Änderungen des Kontrollsystems in 2011**
 - **Jahresvergleiche erschwert**
 - **Kontrollbereich wird nach Aussagen der ZS arbeitsaufwändiger, komplexer, risikoreicher (ohne erkennbaren Mehrwert)**

Zuverlässigkeit – Positive und negative Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Merkmale	Zuverlässigkeit	Vereinfachung (IK)	Zielgerichtetheit	Governance
Mehr Berichtslegungen	Stärkeres Bewusstsein d. Beteiligten, wegen Fülle kaum Rückkopplung	Engpässe und Arbeitsspitzen		Größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene wird nicht erreicht
Zusätzliche Kontrollen/ Sanktionen	Mehr „Fehler“ werden aufgedeckt, sinnstiftend?	Enormer Aufwand bei Prüfungen	Schwindende Akzeptanz in VW und bei Zuwendungsempfängern	
Kontinuierliche – auch rückwirkende Anhebung des Anforderungsniveaus	Vorauselender Gehorsam, z.T. noch engere nationale Auslegungen	„Kontrollorgien“	Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswillen	„Wagnisbereitschaft“ der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor

Folgen für die Umsetzungsstrukturen

- ⇒ Sehr hohe Anforderungen an
 - ⇒ Schnittstellenmanagement
 - ⇒ Koordination und Steuerung
 - ⇒ Wissenstransfer
- ⇒ Hoher Aufwand für den Aufbau und Erhalt dezentraler EU-Expertise
- ⇒ Hohe Lernkosten und Fixkosten für EU-Förderung
- ⇒ Strukturbrüche und Weggang zentraler Personen (selbst normale Fluktuationsrate) kaum ausgleichbar

Problematische Entwicklungen in den Ländern

- **Implementationsstruktur**
 - Brüche durch Verwaltungsstrukturreformen
 - Kommunalisierung, dezentrale Abwicklung
 - Starker Personalabbau, verstärkt Engpässe
 - Teilweise zu wenig Kapazitäten für Steuerung und Koordination dezentral organisierter Maßnahmen
- **Nutzung der EU-Kofinanzierung als Schutzschirm vor Mittelkürzungen**
 - Alle Maßnahmen werden in das Programm integriert = bei finanzschwachen wenig standardisierbaren Maßnahmen besonders hohe Fixkosten der Umsetzung
 - Streckung des EU-Geldes auf alle Maßnahmen = geringer EU-Fördermittelanteil pro Maßnahme

Folgen für die Implementationskosten

- Implementationskosten 2005 im Ø der Länder in Bezug auf die ausgezahlten öffentlichen Fördermittel
 - ca. 10 % (7 bis ca. 20 %)
 - Spannbereite der Implementationskosten der Maßnahmen zwischen 0,2 % und 70 %
- Umfang der geschätzten Kostenersparnis bei rein nationaler Finanzierung unterschiedlich, z. T. bis zu 80 %
- Kontrollkostenerhebungen durch KOM 2008 (13 % der öff. Ausgaben in D)

Folgen für die Programminhalte und -ausrichtung

- Der EuRH befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung könnten missverstanden werden
(Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008)
- Erste Schlussfolgerung zur HZB: EU-Rechtsrahmen dient weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung, sondern den besonderen Anforderungen an die Zuverlässigkeitserklärung des EuRH
 - Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswillen
 - „Wagnisbereitschaft“ der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor
 - Belastung von Schwerpunkt 3 und Leader
 - „Verdrängung“ des Ehrenamtes für den Naturschutz

Die eingeführten Regelungen erhöhen den Standardisierungsdruck und stehen „in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung.“
(BMELV, 2010)

Was sollte sich grundsätzlich am EU-Umsetzungsrahmen ändern?

- **Abbau der Misstrauenskultur**, von der die derzeitigen Durchführungsvorschriften geprägt sind ⇒ Ziel einer aktivierenden Förderung nicht beeinträchtigen
- Mehr **Eigenverantwortung** auf der Umsetzungsebene, einheitliches Vorgehen kann von der Kommission in den 27 Mitgliedstaaten nicht hergestellt werden
- Stärkung der **Sensibilität für die Umsetzungsrealitäten** und die Folgekosten gesetzter Rahmenbedingungen und deren Modifizierungen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

(regina.grajewski@vti.bund.de)