

# Verwaltungskosten von ausgewählten Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (ELR) 2007-2013 der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol

Florian Thaler und Jochen Kantelhardt<sup>1</sup>

**Abstract - Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Verwaltungskosten ausgewählter Fördermaßnahmen der Europäischen Union im Bereich der ländlichen Entwicklung zu erheben. Die ausgewählten Maßnahmen werden einer strukturellen Analyse unterzogen. Des Weiteren werden die auftretenden Transaktionskosten für die Maßnahmen ermittelt. Die Untersuchung erfolgt am Beispiel ausgewählter Maßnahmen in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol.**

## EINLEITUNG

Im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2007-13 der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol (ELR) werden umfangreiche Fördermittel zur Verfügung gestellt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Fördermittel effizient verwaltet werden. So fallen neben den eigentlichen Fördergeldern auch Kosten für Verwaltung und Kontrolle an, die so genannten Transaktionskosten (OSTERBURG et al., 2007). Die Transaktionskosten sind ein Kriterium zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit politischer Maßnahmen (FÄHRMANN und GRAJEWSKI, 2008).

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, für ausgewählte Fördermaßnahmen des Südtiroler ELRs die behördlichen (d. h. die öffentlichen) und auf regionaler Ebene (d. h. in der Verwaltung der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol) anfallenden Transaktionskosten zu ermitteln. Ferner werden die mit der Auszahlung und Kontrolle der Fördermittel verbundenen behördlichen Prozesse (bzw. Verwaltungsabläufe) und Strukturen analysiert. Untersucht werden die Maßnahmen 112 (Erstniederlassung von Junglandwirten), 211 (Ausgleichszulage), 214 (Agrarumweltprämie) und 321 (Strukturinvestitionsförderung).

## METHODISCHES VORGEHEN

Als Methode zur Zuteilung der entstehenden Transaktionskosten zu den einzelnen Fördermaßnahmen dient die Prozesskostenrechnung. Dabei werden die einzelnen behördlichen Aktivitäten in Prozesse unterteilt und den jeweiligen Maßnahmen zugeordnet. Das Ziel der Prozesskostenrechnung ist es also, Gemeinkostenblöcke transparent zu machen, um zu einer verursachergerechten Kostenkalkulation einzelner Verwaltungsbereiche zu gelangen (KINDER, 2005). Die Prozesskosten werden ermittelt, indem die mit den jeweiligen Prozessen beschäftigten Per-

sonen direkt befragt werden (vgl. auch FÄHRMANN und GRAJEWSKI, 2008).

Der methodische Aufbau der vorliegenden Arbeit gliedert sich in drei Bereiche, die im Folgenden näher vorgestellt werden. (1) Zunächst werden anhand ausgewählter quantitativer und qualitativer Kriterien die zu untersuchenden Maßnahmen festgelegt. Insbesondere wird darauf geachtet, dass die ausgewählten Maßnahmen von strategischer Bedeutung für das Land Südtirol sind. Des Weiteren wird die finanzielle Ausstattung der Maßnahmen berücksichtigt; auch sie ist ein Kriterium für die Wichtigkeit der Maßnahme. (2) Die ausgewählten Maßnahmen werden dann einer strukturellen Analyse unterzogen. So werden mit Hilfe von Experten aus der Landesverwaltung zunächst die Dienststellen erhoben, die an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt sind. In einem zweiten Schritt werden dann für jede Dienststelle (bzw. dienststellenübergreifend) die behördlichen Leistungen definiert und den einzelnen Maßnahmen zugeordnet. (3) Im abschließenden Schritt werden die Transaktionskosten ermittelt. Die Zuteilung der Kosten zu den einzelnen Maßnahmen erfolgte insbesondere nach dem Verursachungs- und dem Einwirkungsprinzip. Die ermittelten Kosten werden ferner untergliedert in Büroarbeitsplatzkosten, Kosten für EDV Programme und Kosten für von der Verwaltung vergebene externe Aufträge.

In der Arbeit werden ausschließlich die in den Jahren 2007 bis 2009 auf öffentlicher Ebene angefallenen Transaktionskosten erhoben und auf die Förderperiode 2007-2013 aufgerechnet. Kosten, die in diesem Zeitraum auf übergeordneten behördlichen Ebenen entstanden sind, werden nicht berücksichtigt. Diese Vereinfachung erscheint gerechtfertigt, da nach MANN (2000) Transaktionskosten für (landwirtschaftliche) Fördermaßnahmen vor allem vor Ort auf regionaler Ebene entstehen. Des Weiteren werden auch auf privater Ebene entstandene Transaktionskosten nicht berücksichtigt.

## AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE

Die Ergebnisse der strukturellen Analyse zeigen, dass die für die Zuteilung der Mittel erforderlichen Verwaltungsabläufe teilweise sehr komplex sind. Die betrifft insbesondere die Maßnahmen 211 (Ausgleichszulage) und 214 (Agrarumweltprämie). Beide Maßnahmen beschäftigen zahlreiche Dienststellen und erfordern einen dementsprechend hohen Koordinierungsaufwand. Eine Schlüsselrolle in der Abwicklung der beiden Maßnahmen nehmen die Infor-

<sup>1</sup> F. Thaler: Abteilung Landwirtschaft, Autonome Provinz Bozen-Südtirol (florian.thaler@provinz.bz.it).

J. Kantelhardt: Institut für Agrar- und Forstökonomie, Universität für Bodenkultur Wien (jochen.kantelhardt@boku.ac.at).

matikabteilung und zahlreiche extern beauftragte Personen ein, die für die Entwicklung der EDV-Programme zur Durchführung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS) verantwortlich sind. Besonders komplex sind ferner behördliche Arbeitsschritte, bei denen mehrere Dienststellen zusammenarbeiten. Beispielsweise sind an der Abwicklung der Vorortkontrollen vier Dienststellen beteiligt.

Abbildung 1 zeigt, dass die einzelnen Maßnahmen Transaktionskosten in sehr unterschiedlicher Höhe verursachen. So reichen die Transaktionskosten von 0,7 Mio. € für die Maßnahme 112 bis zu rund 11 Mio. € für die Maßnahme 214. Ordnet man die anfallenden Kosten den verschiedenen Kostenarten zu, erkennt man, dass für die Maßnahmen 112 und 321 nahezu ausschließlich verwaltungsinterne Büroarbeitsplatzkosten anfallen. Für die Maßnahmen 211 und 214 hingegen entstehen die Kosten zu einem Großteil auch durch externe Aufträge und durch externe EDV-Programmierungskosten (vgl. Abb. 1).

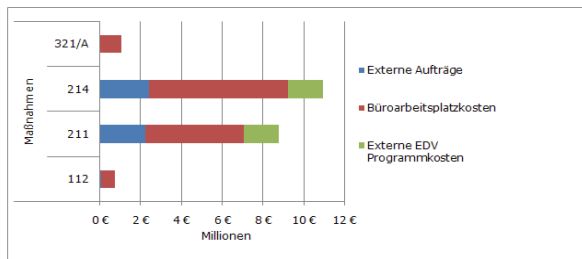


Abbildung 1. Absolute Transaktionskosten, 2007-2013.

Stellt man den absoluten Transaktionskosten die Fördermittel gegenüber, so erhält man die relativen Transaktionskosten. Tabelle 1 fasst die relativen Transaktionskosten der vier untersuchten Maßnahmen zusammen. Bei der sehr umfangreich ausgestatteten Maßnahme 214 werden ferner auch die sieben Einzelvorhaben ausgewiesen.

**Tabelle 1.** Relative Transaktionskosten für ausgewählte Maßnahmen und Vorhaben, 2007-2013.

Maßnahmen und Vorhaben	Relative öffentliche Transaktionskosten (%)
112 (Niederlassung von Junglandwirten)	1,8
211 (Ausgleichszulage)	6,8
214 (Agrarumweltprämie - alle Vorhaben)	8,9
1 (Umweltprämie - Grünland)	7,7
2 (Umweltprämie - von Auflassung bedrohte Tierrassen)	12,9
3 (Umweltprämie - Getreideanbau im Berggebiet)	60,5
4 (Umweltprämie - Weinbau)	14,1
5 (Umweltprämie - Biologischer Anbau)	6,8
6 (Umweltprämie - Alpungsprämie)	6,6
7 (Umweltprämie - Landschaftspflege)	14,1
321 (Strukturinvestitionsförderung)	7,6

Die relativen Transaktionskosten reichen von 1,8% für die Maßnahme 112, 6,8% für die Maßnahme 211, 7,6% für die Maßnahme 321 bis zu 8,9% für die Maßnahme 214. Betrachtet man die sieben Einzelvorhaben der Maßnahme 214, so errechnen sich

für das Vorhaben 3 mit 60,5% die höchsten und für das Vorhaben 6 mit 6,6% die niedrigsten relativen Transaktionskosten.

#### DISKUSSION UND AUSBLICK

Die in diesem Beitrag ermittelten relativen Transaktionskosten liegen je nach Maßnahme zwischen rund 2 und 9% der Fördersummen und entsprechen damit den Ergebnissen vergleichbarer Studien (vgl. z. B. FÄHRMANN und GRAJEWSKI, 2008). Die ermittelten Werte berücksichtigen allerdings nur die in der regionalen öffentlichen Verwaltung entstehenden Kosten. Bei Einbeziehung der Kosten übergeordneter öffentlicher Verwaltungen, sowie privater Transaktionskosten würden die Werte höher ausfallen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Transaktionskosten der einzelnen Maßnahmen stark variieren und teilweise eine beträchtliche Höhe erreichen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass geringe relative Transaktionskosten nicht grundsätzlich „gut“ und hohe relative Transaktionskosten nicht grundsätzlich „schlecht“ sind. So kann der Umfang der ermittelten Transaktionskosten auf methodische Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Gemeinkosten zurückzuführen sein. Des Weiteren sind bei einer solchermaßen Beurteilung die tatsächlich erzielten Wirkungen der einzelnen Maßnahmen zu betrachten. Trotz dieser methodischen Schwierigkeiten erlaubt die Transaktionskostenanalyse eine erste Einschätzung der Mittelleffizienz staatlicher Fördermaßnahmen und zeigt dementsprechend Verbesserungspotential auf. Unsere Ergebnisse zeigen allerdings auch, dass das unmittelbare Kosteneinsparungspotential meist gering ist, da der Anteil der den Maßnahmen direkt zuordenbaren Einzelkosten vergleichsweise gering ist.

Die Struktur und die Verwaltungsabläufe der Maßnahmen 211 und 214 sind sehr komplex und binden viele Dienststellen in die Arbeit ein. Es wäre zu untersuchen, inwieweit sich die durch diese Maßnahmen verursachten Transaktionskosten durch angepasste Verwaltungsabläufe vermindern lassen. Grundsätzlich ist auch eine vereinfachte Abwicklung der Förderungen von Seiten der EU zu prüfen.

#### LITERATUR

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008). Ex- post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL). Materialband zu Kapitel 10. Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig.

Kinder, K. (2005). Konzipierung und Einführung der Prozesskostenrechnung als eines Bestandteils des Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung. Heft 03/2005. Wismar.

Mann, S. (2000). Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - Ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49, H. 7, S. 259-269.

Osterburg, B., Rühling, I., Runge, T., Schmidt, T.G. und Seidel, K. (2007). Kosteneffiziente Maßnahmenkombination nach Wasserrahmenrichtlinie zur Nitratreduktion in der Landwirtschaft. Institut für ländliche Räume. Braunschweig.