



European Network for
Rural Development

**EU-MAGAZIN
LÄNDLICHER RAUM**
Nr. 20

DEN ENTWICKLUNGSPROGRAMMEN FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM ZU EINEM GUTEN START VERHELFFEN



<http://enrd.ec.europa.eu>

Finanzierung:



Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD) verbindet die in der gesamten Europäischen Union (EU) an der Entwicklung des ländlichen Raums beteiligten Interessengruppen. Es trägt zur wirksamen Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) der Mitgliedstaaten bei, indem es die Erweiterung und den Austausch von Wissen unterstützt, die Verbreitung von Informationen erleichtert und die Zusammenarbeit im ländlichen Europa fördert.

Alle Mitgliedstaaten haben nationale Netzwerke für den ländlichen Raum (NLR) aufgebaut, in denen die an der Entwicklung des ländlichen Raums beteiligten Organisationen und Behörden zusammenarbeiten. Auf EU-Ebene sorgt das ENRD für die Vernetzung der NLR, nationalen Behörden und europäischen Organisationen.

Weitere Informationen hierzu finden Sie auf der ENRD-Website (<http://enrd.ec.europa.eu>).

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Redaktionsleitung: Markus Holzer, Referatsleiter, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Europäische Kommission.

Editor: Tim Hudson, Communications Expert, ENRD Contact Point.

ENRD-Kontaktstelle

Fertigstellung des Manuskripts im Juni 2015. Die Originalfassung ist der englische Text.

Weitere Informationen über die Europäische Union sind im Internet verfügbar (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

ISSN 1831-5275 (print)

ISSN 1831-533X (web)

© Europäische Union, 2015

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Meinung der Organe der Europäischen Union wieder.

Der Wortlaut dieser Veröffentlichung dient lediglich Informationszwecken und ist nicht rechtsverbindlich.

Printed in Italy

Gedruckt auf Recyclingpapier, das mit dem EU-Umweltzeichen für Grafikpapier ausgezeichnet wurde (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>).

Über die Website des EU Bookshop kann ein kostenloses Exemplar dieser Veröffentlichung bezogen werden: <http://bookshop.europa.eu>.

Danksagung

Autoren und Mitwirkende: Paul Soto, Fabio Cossu, Ed Thorpe, Tim Hudson, Veneta Paneva, Matthias Langemeyer, Gregorio Davila-Díaz, Inge Van-Oost, Wolfgang Kahlenborn, Peter Baader, Caroline Raes, Nivelin Noev, Hannes Wimmer, Jela Tvrdonova, Clunie Keenleyside, Lena Lind, Jody Fleck, Tereza Hášová, Ian Dempsey, Ivan McCutcheon, Hans van Ek, Mary Kerrigan, Michael Bain, Lars Luplow, Tom Kelley.

Layout: Benoit Goossens, Tipik

Umschlagbild © Tim Hudson



© Tim Hudson

Den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zu einem guten Start verhelfen.....	2
Die Umsetzung der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum verbessern	5
Nachhaltige Ausrichtung der EPLR auf die vereinbarten Ergebnisse	9
Wie und warum sollte die Durchführung der EPLR vereinfacht werden?.....	14
Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Reduzierung von Fehlern.....	20
Finanzinstrumente: Finanzmittel effizienter einsetzen	30
Einrichtung operationeller Gruppen.....	36
Verzeichnis weiterführender Beratungs- und Informationsangebote	39

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CMES	Gemeinsames Begleitungs- und Bewertungssystem	FI	Finanzinstrumente
EIB	Europäische Investitionsbank	GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
EIP-AGRI	Europäische Innovationspartnerschaft im Bereich Landwirtschaft	LAG	Lokale Aktionsgruppe
ENRD	Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung	LEADER	Aktionen zur ländlichen Entwicklung auf Initiative der Kommission
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum	NLR	Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds	RBAPS	Agrarumweltprogramme mit ergebnisorientierter Honorierung
EU	Europäische Union	SWOT	Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken
EUFRAS	Europäisches Forum für ländliche und landwirtschaftliche Beratungsdienste	TG	Thematische Gruppe
EuRH	Europäischer Rechnungshof	TH	Technische Hilfe
		VKO	Vereinfachte Kostenoptionen



Den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zu einem guten Start verhelfen

© Tim Hudson

Mehr als eine halbe Milliarde Menschen leben in der Europäischen Union. Sie alle können von den Ergebnissen einer Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum profitieren, die qualitativ hochwertige Lebensmittel fördert und zu einer lebendigen und gesunden ländlichen Umwelt beiträgt, in der Menschen gern leben, arbeiten und ihre Freizeit verbringen. Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR), die in allen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, sind ein wertvolles Hilfsmittel, um dies zu erreichen.

Etwa 118 EPLR mit einem voraussichtlichen öffentlichen Förder volumen von rund 160 Mrd. EUR werden im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt werden. Angesichts dieser hohen Beträge liegt es im gemeinsamen Interesse der EU und der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die EPLR höchst effizient umgesetzt werden. Den Programmen von Anfang an zu einem guten Start zu verhelfen, ist daher für alle Bürgerinnen und Bürger der EU von großer Bedeutung.

Das Planungsstadium für die EPLR ist nahezu abgeschlossen, doch die ebenso wichtige Phase der Umsetzung der Maßnahmen steht unmittelbar bevor. Zweckmäßige und mit soliden operationellen Verfahren ausgestattete EPLR auf den Weg zu bringen, ist ein zentrales Anliegen des ENRD in dieser Anfangsphase des Programmzyklus. Spezifische Maßnahmen des ENRD sind darauf ausgerichtet, dieses Ziel durch kontinuierliche Aktivitäten auf EU-Ebene zu unterstützen.

Im Mittelpunkt steht dabei die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der EPLR. Dies wird dadurch erreicht, dass diejenigen, die direkt oder indirekt mit der Umsetzung der EPLR befasst sind, durch die Bereitstellung von Know-how und Instrumenten befähigt werden, wichtige Herausforderungen unmittelbar anzugehen und das Potenzial der Programme von Anfang an auszuschöpfen. Die Erkenntnisse aus dieser Arbeit fließen auch in die prioritären Themen ein, die das ENRD in den kommenden Jahren in Angriff nehmen wird.

Um den Start der EPLR vorzubereiten, hat das ENRD bislang Folgendes unternommen:

- Darlegung der zentralen Prioritäten und Herausforderungen für die Mitgliedstaaten und die EPLR im Hinblick auf die Durchführung und die Leistung der Programme;
- Ermittlung und Erläuterung neuer oder vielversprechender Ansätze für die Programmumsetzung, die

geeignet sind, den festgestellten Erfordernissen und Chancen Rechnung zu tragen;

- Erfahrungsaustausch über Durchführungsansätze und Herausdestillieren von Faktoren, die Erfolg (oder Misserfolg) begünstigen;
- Sensibilisierung für praktische und administrative Hindernisse bei der Durchführung und Aufzeigen von weiterem Handlungsbedarf.

Zuständig für diese Tätigkeiten ist eine thematische Arbeitsgruppe, die vom ENRD im Anschluss an die Sitzung der Versammlung der europäischen Netzwerke des ländlichen Raums und der Lenkungsgruppe⁽¹⁾ eingerichtet wurde. Ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den mit der Ausarbeitung und Durchführung der EPLR befassten Stellen zu fördern. Zu ihren Mitgliedern gehören Vertreter von EPLR-Verwaltungsbehörden, Zahlstellen, nationalen Netzwerken für ländliche

Räume und lokalen Aktionsgruppen im Rahmen von LEADER. Auch die Akteure der ländlichen Entwicklung und ihre Organisationen, die die EPLR „vor Ort“ umsetzen, sind in der Arbeitsgruppe vertreten.

Wissensaustausch

Koordination, Kooperation und Kommunikation – das sind die drei Hauptarbeitsmethoden der thematischen Gruppe. Die Erkenntnisse zu kommunizieren, die die Arbeitsgruppe über die Bedingungen für einen erfolgreichen Start der EPLR gewonnen hat, ist ein wesentlicher Schritt, um das gesammelte Wissen weiterzugeben. Die vorliegende Ausgabe des *EU-Magazins Ländlicher Raum* soll die thematische Gruppe bei ihrer Aufgabe, Informationen zu verbreiten und den Kapazitätsaufbau zu fördern, unterstützen. Sie geht u. a. auf folgende Themen ein:

- Chancen für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von EPLR;
- Bedenken, Hindernisse und Herausforderungen, die in Bezug auf die Umsetzung der EPLR bestehen;
- Lehren aus der Vergangenheit und Empfehlungen für die Zukunft;
- Aufgaben der Akteure bei der Verbesserung der Leistung der EPLR.

Um den EPLR-Behörden dabei zu helfen, ihre Bemühungen auf solche Aspekte zu konzentrieren, werden hier einige der Schlüsselthemen hervorgehoben. Diese betreffen wichtige Anforderungen an die EPLR sowie Erfolgsfaktoren und Umsetzungsinstrumente. Die Themenauswahl erhebt nicht den Anspruch, alle für die Programmplanung relevanten Aspekte abzudecken; es werden vielmehr jene Aspekte beleuchtet, die besonderen Einfluss auf den erfolgreichen Start der EPLR haben können.

Einige der Themen mögen für manche EPLR relativ neu sein. Unter anderem deshalb wurde diese Publikation als Ratgeber konzipiert, der die mit der Verwaltung der EPLR befassten Stellen für wichtige Vorüberlegungen sensibilisieren soll.

Die Broschüre enthält Empfehlungen für die nachhaltige Ausrichtung der EPLR auf die vereinbarten Ergebnisse sowie Hinweise darauf, wie Programmfehler durch Vereinfachung der Verwaltungssysteme und verbessertes Finanzmanagement verringert werden können. Außerdem werden Leitlinien zur Verwendung der relativ neuen Methoden der Umsetzung der EPLR bereitgestellt. Zu den weiteren Themen in dieser Ausgabe des *EU-Magazins Ländlicher Raum* gehören Finanz-

instrumente, operationelle Gruppen und ergebnisorientierte Zahlungsregelungen.

Die in den folgenden Artikeln behandelten Themen sind auf vielfältige Weise miteinander verflochten. Eine Übersicht über die wichtigsten Themenbereiche und ihre Verknüpfungen gibt Abbildung 1.

Die Artikel in dieser Publikation befassen sich mit den in Abbildung 1 dargestellten Themen und ihren Querverbindungen. Die Inhalte wurden bewusst so gestaltet, dass sie den mit der Verwaltung der EPLR befassten Stellen und Entscheidungsträgern nützliche und praxisbezogene Informationen zur Verfügung stellen. Zielgruppen sind die entsprechenden Behörden in allen Mitgliedstaaten und allen EPLR. Themen mit EU-Mehrwert erhielten daher Priorität. Ein besonderes Augenmerk liegt außerdem auf praxisbezogenen Aspekten, die die sozioökonomischen und ökologischen Ziele der EPLR insgesamt betreffen.

Der Zeitfaktor spielt in dieser Publikation ebenfalls eine wichtige Rolle, da sich die Artikel mit Themen befassen, die zum jetzigen Zeitpunkt (Juli 2015) aktuell und relevant sind.

Die Lehren aus der Vergangenheit wurden mit neuen wegweisenden Denkansätzen aus der Praxis kombiniert. Die



Ergebnisse bauen somit auf Bekanntem auf und verknüpfen vorhandenes Wissen mit der Erfahrung von Experten, um daraus Empfehlungen für eine möglichst wirksame Verbesserung der EPLR-Umsetzung abzuleiten.

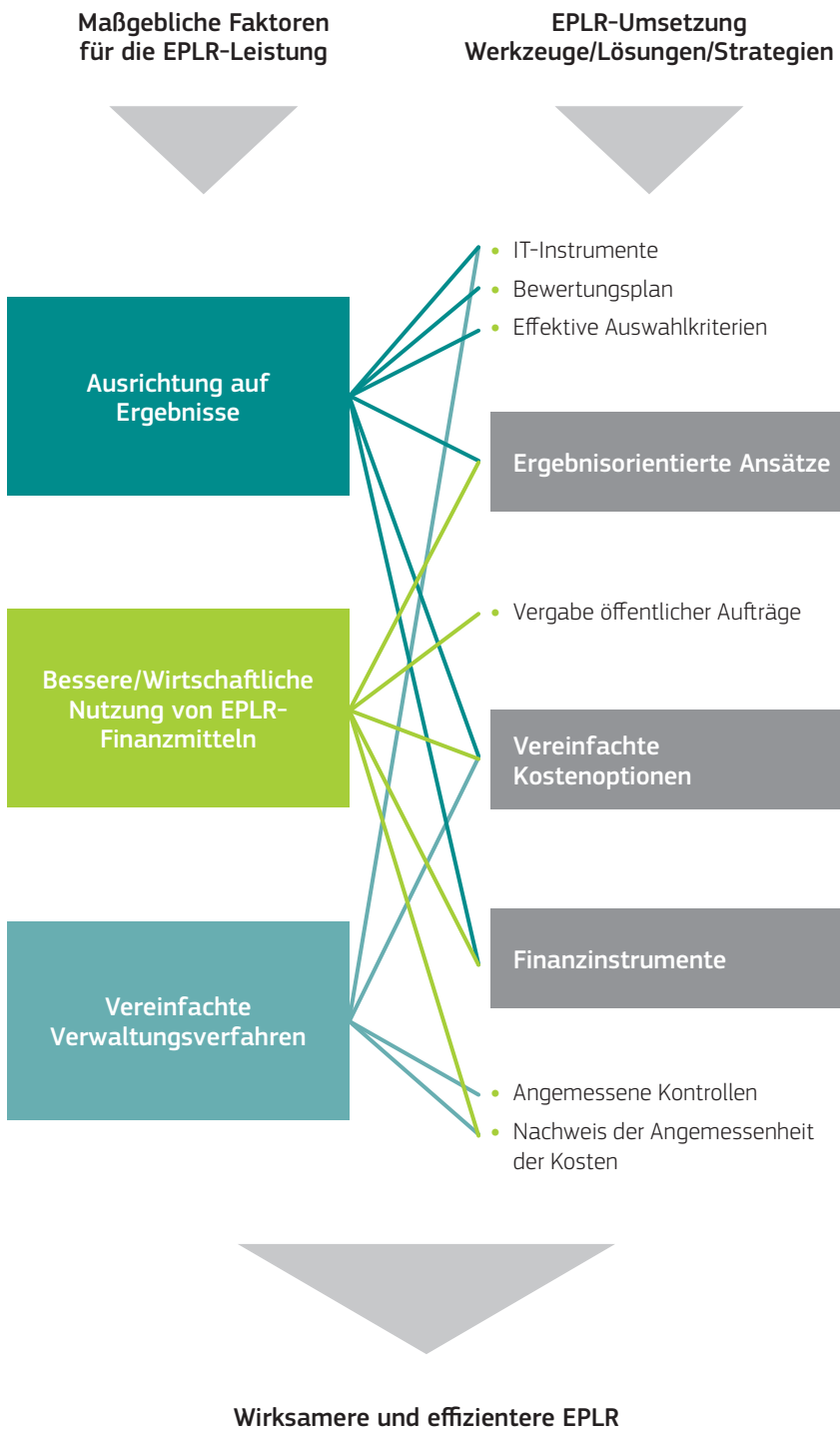
Die Aufgaben der Akteure werden in den Beiträgen ausführlich dargelegt. Darüber hinaus werden verschiedene Instrumente für den Wissensaustausch zur Verfügung gestellt. Dies umfasst Checklisten und Poster.

Diese können als separate Dateien heruntergeladen und zur weiteren Verbreitung, etwa über die sozialen Medien, verwendet werden.

Blankoversionen der Infografiken können auch über die ENRD-Website bezogen werden. Sie enthalten die leeren Textkästen und ermöglichen es den Mitgliedstaaten so, in ihre jeweilige Landessprache übersetzte Fassungen der Informationen zur Verfügung zu stellen.

Bei der Arbeit an dieser Publikation ist deutlich geworden, dass bereits eine Vielzahl bewährter Verfahren für die Umsetzung der EPLR zur Verfügung steht und dieser Wissensfundus kontinuierlich wächst. Die Berücksichtigung und Anpassung dieser Verfahren an die jeweiligen Rahmenbedingungen wird nicht nur den EPLR 2014-2020 von Anfang an zu einem erfolgreichen Start verhelfen, sondern sie wird auch dazu beitragen, dass diese positive Dynamik über die gesamte Programmlaufzeit erhalten bleibt.

Abbildung 1: Wichtige Überlegungen zur EPLR-Planung, die in dieser Publikation behandelt werden





Die Umsetzung der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum verbessern

© Tim Hudson

Von den Maßnahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) profitieren alle Bürgerinnen und Bürger der EU. Der Schwerpunkt, der im neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf der Verbesserung der Umsetzung liegt, kann dazu beitragen, dass dieser Nutzen noch erheblich ausgeweitet und gesteigert wird. In diesem Übersichtsartikel werden einige der wichtigsten Aspekte genannt, die zu einer wirksameren Umsetzung der EPLR beitragen können. Ausführlicher behandelt werden diese Themen in den weiteren Artikeln.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der EU wird kontinuierlich weiterentwickelt, damit sie den übergeordneten strategischen Prioritäten der EU und den sich ändernden Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten Rechnung trägt. So liegt im neuen Programmplanungszeitraum mehr Gewicht auf der Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen sowie auf der Verringerung der negativen Auswirkungen des Klimawandels. Die Land- und Forstwirtschaft, die als Lieferantin hochwertiger Lebensmittel und als Garantin von Umweltgütern im ländlichen Raum eine wichtige Doppelrolle spielt, bildet weiterhin den Hauptschwerpunkt der politischen Maßnahmen. Gleichzeitig trägt die stärkere Koordinierung der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum mit anderen EU-Maßnahmen dazu bei, dass die EPLR vermehrt auf die allgemeineren sozioökonomischen Belange eingehen, mit

denen ländliche Gemeinden konfrontiert sind.

Diese Vernetzung ist ein Eckpfeiler der von der Europäischen Kommission verfolgten Strategie zur Steigerung der Wirksamkeit der EU-Politik insgesamt. Aufeinander abgestimmte, klare und kostenwirksame politische Maßnahmen bilden den Kern der von Präsident Juncker vorgestellten Agenda für Beschäftigung, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, die von größter Bedeutung für die nachhaltige Verbesserung des Wohlstands in den ländlichen Gebieten ist. Die EPLR der Mitgliedstaaten stellen ein nützliches Werkzeug dar, um die politischen Ziele der Kommission zu verwirklichen.

Die Wirksamkeit der EPLR zu optimieren ist daher ein Kernziel der Europäischen Kommission, und es wurden bereits Möglichkeiten ermittelt, wie diese politische Absichtsbekundung für das

ländliche Europa in die Tat umgesetzt werden kann.

Vereinfachung der Verfahren, Ausrichtung auf die Ergebnisse und bessere Ausnutzung der EPLR-Finanzmittel – das sind besonders vielversprechende Optionen für die Optimierung der EPLR-Wirksamkeit, und entsprechende Bemühungen genießen bereits seit einiger Zeit hohe Priorität. So werden die EPLR-Behörden angehalten, ihre Programme im Zeitraum 2014-2020 regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren, damit ein möglichst hoher Nutzen für die europäischen Bürger erzielt wird.

Den Mitgliedstaaten stehen zu diesem Zweck Informationen und Beratungsangebote über erfolgreiche Verfahren zur Verbesserung der EPLR-Umsetzung zur Verfügung. Diese stützen sich auf bewährte Verfahren aus allen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), auf die Lehren aus früheren Programmplanungszeiträumen sowie

auf die Erkenntnisse aus Prüfungen und Bewertungen.

Ausrichtung auf Ergebnisse

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Nutzen der EPLR nachzuweisen. Dies muss bereits bei der Planung der Programme berücksichtigt werden. Sie sind so zu gestalten, dass sie über die gesamte Laufzeit auf die angestrebten Ziele ausgerichtet bleiben und die Gefahr einer Verwendung von Mitteln für unangemessene Zwecke vermieden wird.

Ein hoher Stellenwert wird im neuen Programmplanungszeitraum bestimmten Querschnittsthemen der ländlichen Entwicklung und den entsprechenden bereichsübergreifenden Ergebnissen beigemessen. Auch diese müssen bereits in den frühen Phasen der Programmplanung gebührend berücksichtigt werden, damit die EPLR auf einen guten Weg gebracht werden.

Die übergeordneten Leitprinzipien und Erfolgsfaktoren ergeben sich hier aus

der essenziellen Bedeutung einer auf die Ziele der EPLR ausgerichteten Programmplanung. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass EPLR-Behörden und andere Akteure vertraute Methoden aufgeben und neue Wege beschreiten müssen, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen.

Wirtschaftlicher Einsatz von Finanzmitteln

Bevor die EPLR anlaufen, müssen in den Mitgliedstaaten solide Verfahren für die Finanzverwaltung eingerichtet werden. Bei EPLR-Prüfungen wurde festgestellt, dass einige Finanzverfahren noch verbesserungsfähig sind und alle Programme die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) stärker berücksichtigen sollten.

Eine wiederkehrende Feststellung des EuRH lautet, dass die mitgliedstaatlichen Behörden nicht in ausreichendem Maße sicherstellen, dass die für Beihilfen zur ländlichen Entwicklung genehmigten Kosten angemessen sind ⁽²⁾.

Obwohl wirksame Instrumente und Verfahren zu diesem Zweck zur Verfügung stehen, besteht weiterhin ein klarer Nachbesserungsbedarf in diesem Bereich.

Prüfungen der Wirtschaftlichkeit früherer EPLR zeigen, dass Schwachstellen sowohl auf Verwaltungsverfahren als auch auf Fehler seitens der Begünstigten zurückzuführen sind. Empfehlenswert sind daher umfassende Ansätze, die es den EPLR-Behörden erlauben, Schwachstellen sowohl innerhalb der Systeme als auch bei der Umsetzung der Systeme anzugehen.

Einige allgemeingültige Lösungen für die tieferen Ursachen von finanziellen Fehlern wurden von der Europäischen Union aufgezeigt. Dazu gehören:

- Zuverlässige und transparente Vergleiche verschiedener Preisangebote;
- repräsentative Referenzkosten;
- kompetente Bewertungsausschüsse;

PLANUNG DER BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Die Planung der Bewertung ist in einen neuen operationellen Rahmen eingebettet. Dieser regt die Programmgestalter dazu an, genau zu überlegen, wie sie die Bewertung als Instrument zur dauerhaften Ausrichtung der EPLR auf Ergebnisse nutzen können. Der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung erläutert, was dies in der Praxis für den Start der Programme bedeutet: „Die Programmbehörden müssen bereits im Vorfeld darüber nachdenken, wie sie nachweisen wollen, dass die im Rahmen der Prioritäten und Schwerpunktbereiche für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Ziele erreicht wurden.“

„Der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung bietet fachliche Unterstützung, um die Methoden, die Werkzeuge, das Know-how und das Verständnis in Bezug auf die Bewertung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und der EPLR zu verbessern. Er ist neben der ENRD-Kontaktstelle und dem Service Point der Europäischen Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP-AGRI) eine der Beratungsstellen des ENRD.“

„Die Bewertung ermöglicht es, die Leistung des Programms und seine Fortschritte bei der Erfüllung des in der SWOT-Analyse festgestellten Entwicklungsbedarfs fortlaufend zu überwachen. Dies soll den Mitgliedstaaten dabei helfen, vermehrt strategische Informationen zur Programmverwaltung für Begleitausschüsse und andere Akteure der ländlichen Entwicklung zu erhalten.“

„Die Inhalte der EPLR-Bewertungspläne beziehen sich auf zeitgebundene Berichtsanforderungen, die weitere Anreize für die EPLR-Verwalter schaffen, die Programme regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich das Erreichen, was sie bezwecken.“

„Um die Wirksamkeit, die Effizienz, die Ergebnisse und die Auswirkungen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erfassen, wurde ein Gemeinsames System für die Begleitung und Bewertung (CMES) geschaffen. Gegenüber den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen enthält das neue gemeinsame Bewertungssystem eine geringere Anzahl von gemeinsamen Bewertungsfragen und Indikatoren, um die Auswirkungen der Programme und deren Fortschritte bei der Verwirklichung der in den Prioritäten und den Schwerpunktbereichen für die ländliche Entwicklung festgelegten Ziele zu erfassen.“

„Die EPLR-Behörden werden ermutigt, das Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem durch eigene programmspezifische Elemente zu ergänzen. Dadurch können sie noch aussagekräftigere Informationen zu den spezifischen Ergebnissen und Auswirkungen ihres Programms erhalten. Erst die Kombination von gemeinsamen und programmspezifischen Begleitungs- und Bewertungselementen stellt sicher, dass die Bewertungsergebnisse für die Programmakteure relevant und zugleich die Informationen auf EU-Ebene vergleichbar sind“, erläutert der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung.

Die korrekte Umsetzung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems wird es den EPLR-Behörden ermöglichen, den Nutzen hochwertiger Projekte nachzuweisen und sicherzustellen, dass die Mittelzuweisungen für die verschiedenen Maßnahmen die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen hervorbringen.

⁽²⁾ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 22/2014: „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_22/SR14_22_DE.pdf), http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm

- wirksamer Nachweis der „Angemessenheit der Kosten“;
- ordnungsgemäße Anwendung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Ausführlichere Informationen zu diesen und anderen Lösungen für Fehler, die die Wirtschaftlichkeit der Programme beeinträchtigen, finden Sie in den folgenden Artikeln. Sie machen deutlich, wie nützlich eine angemessene Planung zuverlässiger Finanzverfahren im Rahmen der Ausarbeitung der Programme ist. Solche Verfahren sollten auf *Optimierung* anstatt auf *Maximierung* der Verwaltungssysteme ausgerichtet sein. Sachverständige des EuRH, die auf die Finanzverwaltung von EPLR spezialisiert sind, weisen darauf hin, dass dies der „Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“ ist.

Eine angemessene Planung und Prüfung der Finanzverwaltungssysteme in der Phase der Programmausarbeitung hilft, nachträgliche Korrekturmaßnahmen zu vermeiden. Nützlich sind auch Indikatoren zur Messung des Erfolgs der Systeme (z. B. verringerte Fehlerquoten oder stärkere Inanspruchnahme der für Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel) sowie eine regelmäßige Analyse der Verfahren im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten. Erfolgsindikatoren werden zusammen mit den Daten zur Ausgangslage ebenfalls am besten in der Programmplanungsphase festgelegt, bevor mit der Umsetzung der EPLR-Vorhaben begonnen wird.

„ Wir sollten nicht immer versuchen, weniger auszugeben, sondern stattdessen sicherstellen, dass Mittel sinnvoll ausgegeben werden. Zum Beispiel müssen wir die Begünstigten nicht zwingen, die billigste Ausrüstung zu kaufen, wenn anzunehmen ist, dass häufige und kostspielige Reparaturen die Folge sind oder sie nach kurzer Zeit ganz ersetzt werden muss. Was wir brauchen, ist ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis.“

Mitglied der thematischen Arbeitsgruppe des ENRD zur Verbesserung der EPLR-Umsetzung



© ENRD CP Tim Hudson

Vereinfachte Verfahren

Alle Mitgliedstaaten haben inzwischen in Abstimmung mit der Europäischen Kommission Aktionspläne zur Verringerung der EPLR-Fehlerquoten ausgearbeitet. Diese wurden 2013 eingeführt, um den auf EU-Ebene bestehenden Bedenken in Bezug auf Ausgabenfehler bei den EPLR Rechnung zu tragen.

Die Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne variieren, doch hat die Europäische Kommission auf die Verbesserungen hingewiesen, die sich erzielen lassen, wenn alle Aktionspläne als Instrumente zur kontinuierlichen Leistungs-

verbesserung und nicht nur als einmalige Korrekturmaßnahme konzipiert werden.

Viele Aktionspläne umfassen Vorschläge für vereinfachte Verwaltungsverfahren und klarere Vorschriften für die Förderfähigkeit von Kosten, die Vergabe von Aufträgen und Standards für die Projektumsetzung. Von besonderer Relevanz ist die Vereinfachung für die Vielzahl kleinerer Mittelauszahlungen, die im Rahmen der EPLR getätigt werden. Hierbei wird oft zwischen Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums und anderen ESI-Fonds unterschieden. Den entsprechenden Verwaltungsaufwand auf einen verhältnismäßigen Umfang zu begrenzen,

Die Vereinfachung der GAP hat für Kommissar Hogan höchste Priorität, und die Mitgliedstaaten haben positiv auf seinen Aufruf reagiert, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Diese werden derzeit im Hinblick auf folgende Aspekte analysiert:

- Vereinbarkeit mit den grundlegenden politischen Entscheidungen der 2013 verabschiedeten GAP-Reform;
- keine negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder auf die Fehlerquote bei den GAP-Ausgaben;
- Priorität sollte denjenigen Bereichen beigemessen werden, die Landwirten und anderen Begünstigten am wichtigsten sind.

Von vorrangiger Bedeutung für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zum jetzigen Zeitpunkt ist es, dass die Mitgliedstaaten einfache und überprüfbare Vorhaben für die Förderung der ländlichen Entwicklung festlegen und eine Überlastung der Programme durch unnötige und aufwendige zusätzliche Bedingungen vermeiden.

ist daher weiterhin ein vorrangiges Ziel für alle EPLR-Akteure.

Die Vereinfachung der EPLR ist Teil eines umfassenderen Plans zur Verbesserung der Kosteneffizienz und der Wirksamkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) insgesamt. Der Europäische Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Phil Hogan, hat auf die Bedeutung früherer Bemühungen um Vereinfachung verwiesen ⁽³⁾ und die Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz in beiden Säulen der GAP verstärkt.

Die Vorteile, die sich aus einer Vereinfachung der EPLR ergeben können, sind bekannt und definiert ⁽⁴⁾. Zu ihnen gehört vor allem ein geringerer Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten, was dazu führen kann, dass Entwicklungschancen in ländlichen Gebieten besser genutzt werden. Vereinfachte Verwaltungsverfahren können den Begünstigten außerdem mehr Flexibilität bieten und tragen zur Senkung der Fehlerquoten bei.

Die Herausforderung besteht weiterhin darin, Systeme zu ermitteln, zu testen und einzusetzen, die durch Vereinfachung der Verwaltungsanforderungen zu einer wirksameren Umsetzung der EPLR beitragen können. Wesentliche Schritte hierbei sind die Identifizierung und Beseitigung möglicher Schwierigkeiten von Programmbeginn an. Ein solcher Ansatz schafft Klarheit darüber, in welchen Bereichen klarere Vorschriften und Verfahren den größten Nutzen für die Kunden erbringen.

Vernetzung und der Austausch bewährter Verfahren können den Mitgliedstaaten dabei helfen, potenziellen Problemen frühzeitig zu begegnen. Das ENRD wird diese Tätigkeiten daher weiterhin aktiv unterstützen. Zum Beispiel hat es Schulungen zur Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen (VKO) und zu Agrarumweltprogrammen mit ergebnisorientierter Honorierung (RBAPS) organisiert, die beide das Potenzial haben, sowohl die Fehlerquote als auch den Verwaltungsaufwand zu verringern. So gelang es zum Beispiel bei anderen ESI-Fonds (etwa dem Europäischen Sozialfonds), durch die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen Fehler vollständig zu beseitigen. Ausführlichere Informationen zu den vereinfachten Kostenoptionen finden Sie auf den folgenden Seiten.

Umsetzungsinstrumente

Die vorliegende Ausgabe des *EU-Magazins Ländlicher Raum* widmet sich auch der Frage, wie andere EPLR-Umsetzungsinstrumente wirksamer genutzt werden können. Dies betrifft zum Beispiel den verstärkten Einsatz von Finanzinstrumenten (FI), die durch Wiederverwendung von Mitteln und Steigerung der Hebelwirkung dafür sorgen, dass die im Rahmen der EPLR bereitgestellten Mittel größere Wirkung entfalten.

Der EuRH ist bei seiner jüngst vorgenommenen Bewertung des Einsatzes von Finanzinstrumenten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums ⁽⁵⁾ zu dem Ergebnis gekommen, dass diese

„revolvierenden Fonds“ zwar erhebliche Chancen bieten, dass der Einsatz wirksamer Kredit-, Kapitalbeteiligungs-, Wagniskapital- und Garantienstrumente im Rahmen der EPLR jedoch noch weiterer Anstrengungen bedarf. Unterstützung auf diesem Gebiet können die EPLR-Behörden von der EU-Beratungsplattform „Fi-Compass“ ⁽⁶⁾ erhalten, die einen Schwerpunkt darauf legt, sicherzustellen, dass EPLR-Finanzinstrumente die tatsächliche Dynamik der Marktnachfrage widerspiegeln.

Unterstützung bei der Ausarbeitung und Umsetzung erfolgreicher Innovationsprojekte steht den EPLR-Akteuren über die operationellen Gruppen der EIP-AGRI ⁽⁷⁾ zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, das Potenzial dieser Gruppen, das über Forschungsaufgaben weit hinausgeht, voll auszuschöpfen, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Erfolg dieser Gruppen von einer gründlichen Vorarbeit abhängt.

Vernetzung von Know-how

Neu strukturiert und mit einem überarbeiteten Unterstützungsrahmen steht das ENRD allen EPLR zur Verfügung, um sie bei der bestmöglichen Nutzung der oben skizzierten Möglichkeiten für eine Verbesserung der EPLR-Verwaltung zu unterstützen.

Die nationalen Netzwerke für ländliche Räume, die ENRD-Kontaktstelle, der EIP-AGRI Service Point und der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung – sie alle sind darauf ausgerichtet, die EPLR bei diesen Themen zu unterstützen und ihnen so zu einem erfolgreichen Start zu verhelfen.

Der vom ENRD geförderte Wissensaustausch über bewährte Verfahren und neue Erfahrungen bei der EPLR-Verwaltung stellt auch künftig ein leistungsfähiges Instrument dar, um die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern. Die folgenden Artikel geben einen Überblick darüber, wie dies in der Praxis aussehen kann. Außerdem werden die Leser auf weiterführende Informationsquellen aufmerksam gemacht, denen ausführlichere Hinweise und Leitlinien entnommen werden können.



© ENRD CP Tim Hudson

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_de.htm
⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_en.pdf
⁽⁵⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf
⁽⁶⁾ www.fi-compass.eu
⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>



Nachhaltige Ausrichtung der EPLR auf die vereinbarten Ergebnisse

© Tim Hudson

Ein wirksames Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) bleibt über seine gesamte Laufzeit auf die angestrebten Ergebnisse ausgerichtet und weist dies durch Leistungen nach. Die EPLR müssen daher so konzipiert sein, dass alle auf Maßnahmenebene zur Verfügung gestellten Mittel klar mit einer vereinbarten und strategischen „Interventionslogik“ verknüpft werden können.

Mehrere Reformen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums waren darauf ausgerichtet, die Sichtbarkeit, Validität und Wertschätzung der im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) durchgeführten Aktivitäten zu verbessern. Die Ergebnisse der EPLR belegen die Bedeutung dieser Politik, doch nur, wenn sie in direktem Zusammenhang mit den strategischen Prioritäten des Programms stehen (die wiederum EU-weite, nationale und/oder regionale Ziele widerspiegeln).

Schwachstellen in früheren EPLR wurden durch unzureichende Kontrollen verursacht, die nicht sicherstellen konnten, dass die Vorhaben vor Ort zur übergeordneten Strategie beitragen. Ein vorrangiges Anliegen bei der Programmplanung der neuen EPLR 2014-2020 ist der Wunsch, dieses Problem künftig zu vermeiden. Bemühungen zu diesem Zweck zielen darauf ab, die EPLR-Behörden bei der Einrichtung von Systemen zu unterstützen, die sicherstellen, dass alle EPLR-Maßnahmen (und Teilmaß-

nahmen) einen positiven Beitrag zu den angestrebten Ergebnissen leisten.

„Konzentrieren wir uns auf konkrete Ergebnisse.“

Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission

Um zu verhindern, dass sich Verbesserungsbemühungen auf solche Maßnahmen konzentrieren, die relativ problemlos auf Ergebnisse ausgerichtet werden können, während schwierigere Maßnahmen weniger Aufmerksamkeit erhalten, wurden umfassende Ansätze gefördert.

Vorbildlich ist zum Beispiel ein Ansatz, bei dem Wert darauf gelegt wird, dass für das gesamte Spektrum von EPLR-Aktivitäten (einschließlich Investitionsmaßnahmen, Flächenzahlungen, LEADER und Querschnittsthemen) ergebnisorientierte Systeme verwendet werden.

Die EPLR-Akteure sind sich der Bedeutung dieses Punkts durchaus bewusst,

wie Lena Lind von der schwedischen Verwaltungsbehörde betont. Sie stellt fest: „Wir wollen sicherstellen, dass das EPLR ein Maximum an Vorteilen bringt, und daher halten wir es für essenziell, dass das Programm auf die vereinbarten Maßnahmen fokussiert bleibt. Um dies zu gewährleisten, prüfen wir verschiedene Möglichkeiten für den verstärkten Einsatz von ergebnisorientierten Systemen im Bereich der Flächenzahlungen, und es wäre sehr nützlich, wenn wir ähnliche Prinzipien auch auf die Investitionsmaßnahmen der EPLR anwenden könnten.“

Die Fokussierung auf Ergebnisse in allen Bereichen der EPLR kann nicht nur die Leistung der Programme in Bezug auf die Entwicklungsziele verbessern, sondern auch Chancen für den Einsatz vereinfachter Interventionssysteme bieten. Es wird erwartet, dass die EPLR, in denen bereits eine solche Programmphilosophie verfolgt wird, reichen Nutzen aus ihren Bemühungen ziehen werden, auch wenn es dazu vielleicht erforderlich war,

KLARHEIT ÜBER DIE ERGEBNISSE VON AGRARUMWELT- UND KLIMASCHUTZMASSNAHMEN GEWINNEN

Die Ergebnisse von EPLR-Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zu beziffern war bisher ein komplexes Unterfangen. Inzwischen stehen jedoch Instrumente zur Verfügung, um die spezifischen ökologischen und ökonomischen Ergebnisse von Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen auf Betriebsebene zu berechnen. Ein solches Werkzeug wurde im Rahmen des Projekts „AgriClimateChange“ validiert, das aus EU-Mitteln gefördert wurde. Dieses Instrument ist in der Lage, für jeden beliebigen landwirtschaftlichen Betrieb ein Paket von Klimaschutzmaßnahmen zu ermitteln – von Energieeffizienzmaßnahmen bis zu alternativen Produktionsverfahren.

Mithilfe des Werkzeugs wird ein Aktionsplan erstellt, in dem die Klimaergebnisse detailliert aufgeschlüsselt werden, zum Beispiel Bezifferung der eingesparten Treibhausgasemissionen oder der verbesserten Kohlenstoffbindung. Der finanzielle Nutzen und die Kosten jeder Investition werden von diesem Instrument ebenfalls berechnet. Die Europäische Kommission und das Parlament begrüßen das neue Instrument und die wertvollen Möglichkeiten, die es bietet, um den Beitrag der EPLR zum Querschnittsziel des Klimaschutzes zu beziffern. Weitere Informationen über den Aktionsplan sind abrufbar unter: www.agriclimatchange.eu

gewohnte Wege zu verlassen und neue Methoden und Instrumente einzuführen.

Gute Planung und Verwendung intelligenter Umsetzungsinstrumente

Bei der Planung sollte sichergestellt werden, dass in jedem EPLR das Potenzial der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen, eine bestimmten Art, Menge

und Qualität von Ergebnissen zu erzielen, genau bestimmt werden kann. Eine unzureichende oder schlechte Planung wird sich negativ auf die Fähigkeit der EPLR-Maßnahmen auswirken, die gewünschten Ergebnisse zu erreichen.

Nützliche Synergien lassen sich erzielen, wenn eine solche Ergebnisplanung mit den vorbereitenden Arbeiten für

die Einführung von EPLR-Umsetzungsinstrumenten, wie zum Beispiel Finanzinstrumenten (FI), verknüpft wird. Auf die Ausgestaltung solcher EPLR-Elemente wird später noch ausführlicher eingegangen. Dabei werden auch die detaillierten Anforderungen an die Ex-ante-Bewertung erläutert, die dazu dient, die erwartete Nachfrage nach bestimmten Maßnahmen und nach den damit verbundenen Ergebnissen im Vorfeld zu bestätigen. Dieses Vorabwissen gibt den für die Verwaltung der Finanzinstrumente und der EPLR zuständigen Stellen mehr Sicherheit, dass die Mittel für den vorgesehenen Zweck verwendet werden.

Vorteilhaft kann auch die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen (VKO) sein, die in dieser Ausgabe ebenfalls noch genauer vorgestellt werden. Dabei wird erläutert, wie die Verwendung von Einheitskosten, pauschalen Vergütungen oder Pauschbeträgen für bestimmte Ergebnisse (z. B. die Anzahl von Schulungsteilnehmern oder die Fläche des wiederaufgeforsteten Lands) das Erreichen der Ziele unterstützen und zugleich das Risiko, dass Mittel für nicht vorgesehene Zwecke verwendet werden, verringern kann.

Einheitskosten sollten sich nach Möglichkeit am „Ergebnis“ („Outcome“) und nicht am „Output“ orientieren (das heißt, es sollten die Kosten pro Kilowatt der aus erneuerbaren Quellen erzeugten Energie und nicht die Kosten pro Quadratmeter der errichteten Anlage für erneuerbare Energien betrachtet werden).



© Tim Hudson

WUSSTEN SIE, DASS ...

vereinfachte Kostenoptionen und Finanzinstrumente (wie z. B. revolving Kreditfonds oder Kapitalbeteiligungssysteme) wesentlich dazu beitragen können, dass die EPLR die gewünschten Ergebnisse erzielen? Der Grund ist, dass diese „intelligenten“ Umsetzungsinstrumente ihren Fokus darauf legen, was und nicht wie es erreicht werden soll.

Wirksame Auswahlkriterien

Ergebnisorientierte EPLR machen Gebrauch von wirksamen Auswahlkriterien, die sicherstellen, dass eine Förderung ausschließlich solchen Vorhaben zugutekommt, die die gewünschten strategischen Ergebnisse hervorbringen. Vorschriften und Kriterien für die Förderfähigkeit spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Unsicherheit, indem Vorschläge, die nicht die gewünschten Ergebnisse erbringen, herausgefiltert werden.

Auswahlkriterien stellen somit ein höchst wirkungsvolles und transparentes Instrument dar, um die nachhaltige Ausrichtung der EPLR auf die angestrebten Ergebnisse zu gewährleisten. Die Beschränkung der potenziell für eine Förderung in Betracht kommenden Bereiche auf eine begrenzte Zahl von Maßnahmen kann sowohl die Wirksamkeit des Auswahlverfahrens steigern als auch das Fehlerrisiko verringern.

Weiter verbessern lässt sich das Auswahlverfahren durch die Hinzuziehung von Kommunikationsfachleuten für die Erstellung von Leitlinien, die klarstellen, welche Fördermöglichkeiten mit den Vorschriften in Einklang stehen (und die

Zweifel in Bezug auf nicht förderfähige Details ausräumen). Weitere bewährte Verfahren, um die EPLR-Akteure bei der nachhaltigen Fokussierung auf Ergebnisse zu unterstützen, bestehen in der Nutzung elektronischer Hilfsmittel zur Beurteilung der Förderanträge und zur Verwaltung der Berichtspflichten.

Diese Werkzeuge sollten so gestaltet sein, dass nur mit den Vorschriften konforme Anträge bei den EPLR-Behörden ankommen. IT-Instrumente sind auch wertvolle Hilfsmittel, um später zu gewährleisten, dass nur die erforderlichen Ergebnisse und Daten gemeldet und von den EPLR-Behörden erfasst werden.



© Tim Hudson

VERBESSERUNGEN BEI E-LEADER

Im Rahmen der Förderung von LEADER-Vorhaben kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Problemen beim Nachweis der geforderten engen Verknüpfung zwischen den Projektergebnissen und den strategischen Zielen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Kapazitätsprobleme innerhalb einiger Lokaler Aktionsgruppen (LAG) in Verbindung mit der Vielzahl der von LAGs unterstützten kleineren Vorhaben können das Risiko erhöhen, dass Fördermittel für Projekte bereitgestellt werden, die nicht notwendigerweise das geforderte Maß an Übereinstimmung mit den anvisierten EPLR-Ergebnissen aufweisen.

Elektronische Antrags- und Auszahlungsverfahren können zur Lösung dieses Problems beitragen, indem sie den LAGs ein nützliches Hilfsmittel zur Ausrichtung ihrer gesamten LEADER-Tätigkeiten auf die strategischen Prioritäten der EPLR an die Hand geben. Die Beschränkung der infrage kommenden Projektarten auf solche, die geeignet sind, gewünschte Ergebnisse (z. B. im Bereich Beschäftigung oder in Bezug auf Querschnittsthemen) hervorzubringen, wird den lokalen Gemeinschaften die Möglichkeit geben, gezielter darüber nachzudenken, wie sie ihre Entwicklungsvorschläge

ausgestalten können, damit diese zu den EPLR-Ergebnissen beitragen.

LAGs in vielen Mitgliedstaaten, wie z. B. in Dänemark und im Vereinigten Königreich (insbesondere Schottland), wenden sich verstärkt ergebnisorientierten Ansätzen zu, indem sie neue elektronische Projektüberwachungssysteme einsetzen. Diese Systeme verwenden Online-Menüs, um die Antragstellung zu vereinfachen, und ordnen die Projekte bestimmten Ergebniskategorien zu. Oftmals werden klare Anleitungen zur Verfügung gestellt, um die Begünstigten dabei zu unterstützen, Projekte auszuarbeiten, die sowohl mit den strategischen Gesamtzielen der EPLR als auch mit der lokalen Entwicklungsstrategie der jeweiligen LAG übereinstimmen.

Die Verbesserungen, die ein solches e-LEADER-System hervorbringen kann, dürften langfristig allen Akteuren nutzen. Die neuen IT-Werkzeuge können den Mitgliedstaaten auch helfen, das Ziel der EU, die Antragstellung für EPLR-Fördermittel ab 2016 auf Online-Verfahren umzustellen, zu erreichen. Letzteres wird die Fokussierung aller EPLR auf Ergebnisse weiter stärken.

Umdenken bei den flächenbezogenen Beihilfen

Die Bereitstellung von EPLR-Mitteln für die Förderung von Umweltergebnissen ist für alle Mitgliedstaaten von höchster Bedeutung. Zahlungen, die im Zusammenhang mit der Erhaltung von Ökosystemen stehen, werden voraussichtlich mehr als 40 % des Gesamtbudgets für die Entwicklung des ländlichen Raums ausmachen. Angesichts der beträchtlichen Summen öffentlicher Gelder, die hierfür aufgewendet werden, versteht es sich von selbst, dass die Maßnahmen

nachweislich angemessene Ergebnisse hervorbringen müssen.

Gleichwohl wirft der Nachweis der Ergebnisse von Flächenzahlungen nach wie vor Schwierigkeiten auf. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat dafür eine Reihe von Gründen ermittelt⁽⁹⁾. Unter anderem stellte er fest, dass die Begünstigten nicht das taten, wofür sie Zahlungen erhielten. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Kontrollsysteme für die flächenbezogenen Beihilfen zu ver-

bessern, um sicherzustellen, dass qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielt und nachgewiesen werden.

Auch in den Mitgliedstaaten werden verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation untersucht, darunter zum Beispiel Agrarumweltprogramme mit ergebnisorientierter Honorierung. Sie stellen eine weitere Innovation dar, die nützlich sein kann, um die Ergebnisse von EPLR nachzuweisen.

DIE UMWELTERGEBNISSE FLÄCHENBEZOGENER MASSNAHMEN VERBESSERN

Bei Agrarumweltmaßnahmen mit ergebnisorientierter Honorierung (Results-Based Agri-Environment Payment Schemes – RBAPS) erhält der Landwirt eine Vergütung bei Erzielung *eines festgelegten Umweltergebnisses*; die Wahl der geeignetsten landwirtschaftlichen Methode zur Erzielung dieses Ergebnisses bleibt ihm selbst überlassen. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den meisten bestehenden Agrarumweltprogrammen, bei denen die Zahlung für eine *festgelegte landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethode* geleistet wird.

Durch eine erfolgsabhängige Honorierung können die EPLR-Ausgaben stärker auf Umweltergebnisse fokussiert werden, da die Zahlungen in direktem Zusammenhang mit den erreichten Biodiversitätszielen stehen. Darüber hinaus lassen sich die Beihilfen auch einfacher und kostenwirksamer auf die gewünschten Ziele ausrichten, da die Landwirte nur solche Flächen auswählen werden, bei denen sie zuversichtlich sind, die gewünschten Ergebnisse erzielen zu können. Davon hängen schließlich ihre Prämien ab.

Sehr wirksam sind ergebnisorientierte Beihilfen dort, wo wichtige Lebensräume, Landschaften oder Arten mit hohem Erhaltungswert bedroht sind, deren Erhaltung von der Beibehaltung bestehender Bewirtschaftungsverfahren abhängt. Die Landwirte können in diesem Fall ihr landwirtschaftliches Wissen, ihre berufliche Erfahrung und ihre Ortskenntnis einsetzen, um im Rahmen ihrer normalen Landbewirtschaftung Biodiversität „zu erzeugen“. Diese Regelung kann so ausgestaltet werden, dass sehr spezifische Biodiversitätsziele verwirklicht werden.

Wirkungsvolle ergebnisorientierte Beihilferegulungen erfordern eine sehr sorgfältige Planung und Umsetzung, insbesondere:

- fundierte wissenschaftliche Kenntnisse der Lebensräume und Arten, die Gegenstand der Maßnahme sind, sowie die Kompetenz, Schlüsse aus diesem Wissen zu ziehen;
- Umweltziele, die die Landwirte verstehen und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreichen können;

- Ergebnisindikatoren, die als geeignete „Kennzahlen“ für dieses Ziel dienen können. Die Indikatoren müssen empfindlich auf die Veränderung landwirtschaftlicher Verfahren reagieren, zeitlich jedoch relativ stabil sein, und sie dürfen nicht übermäßig durch externe Faktoren beeinflussbar sein, die außerhalb der Kontrolle des Landwirts liegen;
- einfache und eindeutige Methoden zur Messung der Ergebnisindikatoren, die die Landwirte nachvollziehen und zur Bewertung ihrer eigenen Leistung nutzen können. Solche Methoden müssen auch für die Zahlstellen geeignet sein, die sie zur Überprüfung der Zahlungen nutzen.

Das Vertrauen und die Unterstützung der Landwirte und anderer Akteure zu gewinnen und sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt aktiv einzubeziehen erleichtert die Umstellung auf ergebnisorientierte Regelungen, was für alle Beteiligten ein wichtiger Schritt ist. Sowohl für die Verwaltungsmitarbeiter als auch für die Landwirte kann es nützlich sein, wenn die Gestaltung und Durchführung einer Regelung in einem Pilotvorhaben getestet wird. Sicherzustellen, dass die Landwirte während der Laufzeit der Maßnahme Expertenrat in Anspruch nehmen können, trägt ebenfalls dazu bei, Vertrauen zu schaffen.

Die Erfahrung mit ergebnisorientierten Regelungen im Rahmen der EPLR betrifft bislang hauptsächlich artenreiche Wiesen und Weiden, doch gibt es noch weitere Anwendungsmöglichkeiten. Einige der Grünlandmaßnahmen werden derzeit weiterentwickelt, um Landwirte zu ermutigen, Anstrengungen zur Verbesserung dieses Lebensraums zu unternehmen. Dazu werden anspruchsvollere Indikatoren entwickelt und höhere Zahlungen für das Erreichen ehrgeizigerer Ziele gewährt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, den Ansatz auf weitere Umweltmaßnahmen auszudehnen. Dies umfasst auch Waldumweltmaßnahmen und (nichtproduktive) Investitionen in den Umweltschutz.

Weitere Informationen zur Einführung von Agrarumweltprogrammen mit erfolgsabhängiger Honorierung, die als EPLR-Umsetzungsinstrument immer mehr an Bedeutung gewinnen, enthalten die Leitlinien und Fallstudien der EU unter: http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm.



© Tim Hudson

Die Rolle der Bewertung

Die neuen Ansätze, die bei der Konzipierung des EPLR-Bewertungsrahmens 2014-2020 verfolgt wurden, können den Mitgliedstaaten bei der Integration ergebnisorientierter Prinzipien helfen. Der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung bietet den Akteuren Beratung, wie sie die neuen Chancen der Bewertung am wirksamsten zur Verbesserung der EPLR 2014-2020 nutzen können. „Es besteht heute mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Programme; jedes EPLR wird mit allgemeinen und programmspezifischen Elementen der Begleitung und Bewertung verknüpft, sodass sich die Bewertung besser als in der Vergangenheit auf die Ergebnisse und Auswirkungen der Programme konzentrieren kann“, so der Helpdesk.

„Jedes EPLR verfügt heute über einen Bewertungsplan, der von Anfang an sicherstellt, dass alle notwendigen Elemente für die Durchführung zuverlässiger Bewertungstätigkeiten während und nach Beendigung der Programmlaufzeit vorhanden sind. Um den Erfolg bei der Umsetzung der politischen Ziele anhand von Indikatoren messen zu können, müssen zu gegebener Zeit ausreichende Da-

ten und Informationen zur Beurteilung der Ergebnisse und Auswirkungen des EPLR zur Verfügung stehen.“

„Zu diesem Zweck enthält das Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungssystem (CMES) einen kohärenten Satz von gemeinsamen Indikatoren und Bewertungsfragen, der den Mitgliedstaaten gleichwohl Spielraum für die eigene Gestaltung lässt. So können die Programmbehörden die Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz, Ergebnisse und Auswirkungen auf ihre jeweiligen EPLR zuschneiden und zusätzliche programmspezifische Indikatoren und Bewertungsfragen einführen.“

„Die Bewertung der *Wirksamkeit* gibt Aufschluss darüber, inwieweit die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden. Ebenso wichtig ist es jedoch, zu verstehen, wie verschiedene Maßnahmen und Finanzierungsmechanismen eingesetzt werden können, um ein Maximum an Ergebnissen zu erzielen (*Effizienz*). Die Untersuchung dieser Frage sollte Aufschluss darüber geben, wie sich die gewünschten Ergebnisse am besten erreichen lassen, und dies stellt auch für die Programmverwalter eine wertvolle Information dar.“

„Eine zunehmende Fokussierung auf Ergebnisse und Wirkungen (anstatt auf Outputs) wird außerdem dazu beitragen, dass die EPLR-Verantwortlichen die tatsächliche Leistung ihrer Programme in Bezug auf die Verwirklichung der Entwicklungsziele besser einschätzen können. Dies erfordert eine gute Planung und vorbereitende Tätigkeiten, die die Programmbehörden zwingen, gründlich darüber nachzudenken, was sie genau mit ihren Programmen erreichen wollen und wie sie deren Erfolge in den verschiedenen Schwerpunktbereichen zu messen gedenken.“

„Die Änderungen, die beim Begleitungs- und Bewertungsrahmen eingeführt wurden, sorgen dafür, dass eine verlässlichere Basis zur Verfügung steht, anhand derer die tatsächlichen Auswirkungen der EPLR auf den Entwicklungsbedarf in ländlichen Gebieten bewertet werden können. Um zu beurteilen, welche Auswirkungen wirklich auf das Programm zurückzuführen sind, dürfen nur die ‚netto‘ erzielten Ergebnisse und Auswirkungen des EPLR berücksichtigt werden. Dies wird den politischen Entscheidungsträgern und anderen Akteuren der ländlichen Entwicklung helfen, den tatsächlichen Nutzen der EPLR vor Ort besser zu ermessen.“



Wie und warum sollte die Durchführung der EPLR vereinfacht werden?

© Tim Hudson

Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission stehen vor der Aufgabe, die Wirksamkeit der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) zu steigern. Jedes EPLR benötigt zu seiner Umsetzung ein System von Verwaltungsverfahren, und diese können vereinfacht werden.

Die Vereinfachung der EPLR-Verwaltungssysteme kann dazu beitragen, dass alle an der Umsetzungskette Beteiligten größeren Nutzen aus den Programmen ziehen. Dazu zählen neben den EPLR-Begünstigten und den Programmverwaltern auch diejenigen, die die EPLR-Mittel bereitstellen – die europäischen Steuerzahler.

„Einfachere Vorschriften werden sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken, was wiederum das Beschäftigungspotenzial der Landwirtschaft, der ländlichen Gebiete und des Agrarhandels stärken wird.“

Phil Hogan, Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

In einer Studie der Europäischen Kommission zur Erfassung der positiven Auswirkungen vereinfachter EPLRs⁽⁹⁾ wurde festgestellt, dass erhebliches Potenzial für eine Verringerung des

Verwaltungsaufwands besteht. Als besonders vielversprechend wurden die EPLR-Maßnahmen mit den größten Budgets erachtet (darunter insbesondere die Agrarumweltprogramme und die Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe). Hier wurden verschiedene Aspekte im

Verwaltungsablauf identifiziert, die im Hinblick auf mögliche Vereinfachungen untersucht werden sollten.

Die oben genannten Feststellungen bezogen sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013. In diesem Zeitraum wurden aus Mitteln des ELER rund 1,4 Millionen Projekte im Rahmen von 88 EPLR durchgeführt. Bis Ende 2015 werden voraussichtlich 118 EPLR startbereit sein, sodass der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission noch steigen dürfte. Die Durchführung der EPLR zu vereinfachen ist daher weiterhin von großer Relevanz.

Abbildung 2: Bereiche des EPLR-Projektzyklus mit Vereinfachungspotenzial



Vorschläge für Vereinfachungen:

- Beschränkung der notwendigen Begleitdokumente auf knappe und aussagekräftige Informationen;
- Anwendung vereinfachter Kostenerstattungsverfahren wie standardisierte Einheitskosten, Pauschalsätze und Pauschalbeträge;

- Ausarbeitung von Leitlinien und anderen Anleitungstools (unter Einbeziehung von Kommunikationsfachleuten), diese Instrumente sollten alle Maßnahmen abdecken, eine große Reichweite haben und regelmäßig bewertet werden;
- Anwendung intelligenter elektronischer Verwaltungsinstrumente, die Dateneingaben behalten und Formulare automatisch vorausfüllen und die die Eingabe falscher oder überflüssiger Informationen verhindern;
- Koordinierung und Optimierung der Verfahren zwischen verschiedenen EPLR-Behörden in zentralen Anlaufstellen („One-Stop-Shop“). Dies umfasst auch die Koordinierung der Fristen und Informationsanforderungen für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sowie für Auszahlungsanträge auf regionaler, nationaler und EU-Ebene.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit

Die Verbesserung des Know-hows in Bezug auf Möglichkeiten, die Komplexität der EPLR-Verwaltung zu verringern und Verfahren zu vereinfachen, stellt für alle EPLR-Akteure in dieser frühen Phase des Programmzyklus eine hohe Priorität dar. Ein nützliches Vorgehen in der Anfangsphase besteht darin, zunächst diejenigen EPLR-Maßnahmen und Teilmaßnahmen zu ermitteln, die voraussichtlich die größten Schwierigkeiten aufwerfen oder bei denen Probleme hinsichtlich der Effizienz zu erwarten sind. Diese sollten erfasst und entsprechend ihrer Bedeutung angegangen werden. Ebenso sollten die potenziellen positiven Auswirkungen von Vereinfachungen ermittelt werden.

Eine weitere wichtige Empfehlung erfahrener Programmverwalter betrifft das Prinzip, Kontrollen zu *optimieren* statt zu *maximieren*. Um ein optimales Kontrollsystem festlegen zu können, muss eine gewisse Risikoanalyse stattfinden. Dabei gilt es, die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Gelder mit der Notwendigkeit einer wirkungsvollen Entwicklung des ländlichen Raums in Europa in Einklang zu bringen.

DER GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT IN DER PRAXIS

Die Vermeidung einer übermäßigen Verwaltung durch die Gestaltung von Verwaltungssystemen, die in angemessenem Verhältnis zum Risiko stehen, ist ein bewährtes Verfahren, das für alle EPLR empfohlen wird.

Ein Beispiel hierfür liefert das Vereinigte Königreich, genauer gesagt, das schottische EPLR mit seinem „zweigliederten Bewertungssystem“. Hier kommt bei kleineren Beträgen ein „abgespecktes“ Verfahren zum Einsatz. Das zweigliederte System wurde für die flächenbezogenen Maßnahmen des EPLR eingeführt und ist Teil umfassenderer Verbesserungen der EPLR-Antrags- und Genehmigungsverfahren.

Die „erste Stufe“ des Verfahrens betrifft Anträge bis zu einer Summe von 75 000 GBP (circa 100 000 EUR); diese Anträge werden in der Region, in der der landwirtschaftliche Betrieb ansässig ist, geprüft und genehmigt. Die „zweite Stufe“ betrifft Anträge ab einer Summe von 75 000 GBP; sie werden auf nationaler Ebene von einem Gremium von Experten aus Behörden und anderen relevanten Stellen unter Einbeziehung der Akteure geprüft.

Der Zweck des vereinfachten Verfahrens besteht darin, die Genehmigung von kleineren Beihilfebeträgen zu beschleunigen.

Die Vorteile, die sich aus einem solchen Ansatz ergeben, sind die Mühe jedoch zweifellos wert.

Die Mitglieder der ENRD-Arbeitsgruppe zur Verbesserung der EPLR-Umsetzung haben darauf hingewiesen, dass es für Zahlstellen und Verwaltungsbehörden sehr wichtig ist, kundenorientiert zu arbeiten.

Der Wissensaustausch über solche vereinfachten Verfahren bietet den EPLR-Behörden vielfältige Gelegenheit,

voneinander zu lernen, und fördert die Verbreitung solcher Verfahren. Nützliche Foren für den Wissensaustausch und das Peer-Learning sind das ENRD und die nationalen und bilateralen Netzwerke von EPLR-Akteuren.

Besonders nützlich ist das Peer-Learning für Organisationen, die neue Programme und/oder neue Ansätze einführen. Im Rahmen der technischen Hilfe werden Möglichkeiten für das Peer-Learning zwischen EPLR-Behörden unterstützt.

PEER LEARNING IN PRACTICE

Der länderübergreifende Austausch über die Vereinfachung von EPLR hat bereits Erfolge gezeitigt. So hat zum Beispiel Frankreich von Deutschland gelernt, wie Landwirten, die an Agrarumweltprogrammen teilnehmen, durch ergebnisorientierte Ansätze mehr Flexibilität eingeräumt werden kann, was die Durchführung der Maßnahmen für Viehhalter vereinfacht hat.

Cécile Bayeul vom Naturpark Nordvogesen erinnert sich: „Wir suchten nach Möglichkeiten, die Wirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung des artenreichen Grünlands im Park zu steigern. Unsere Berater informierten uns über ergebnisorientierte Ansätze, die in Deutschland erfolgreich angewendet worden waren, und so bemühten wir uns um Zuschüsse der örtlichen Behörden zur Finanzierung eines Pilotvorhabens, bei dem die Idee eines ‚Wiesenwettbewerbs‘ getestet werden sollte. Bei der Durchführung machten wir uns einige der Erkenntnisse aus Deutschland zunutze; zum Beispiel erstellten wir einfach anzuwendende Leitlinien zur Auswahl der Indikatoren und bezogen die Landwirte in die Überwachung der Ergebnisse ein. Heute können wir eine spezielle Maßnahme für ‚Blumenwiesen‘ im EPLR verwenden, die es uns ermöglicht, diesen nützlichen ergebnisorientierten Ansatz weiterzuentwickeln.“

Zu ausführlicheren Informationen über Agrarumweltprogramme mit ergebnisorientierter Honorierung (RBAPS) siehe den vorstehenden Beitrag.

Klarere Vorschriften

Ein wichtiger Aspekt der Vereinfachung, bei dem vermehrter Wissensaustausch zur Verbesserung der guten Verwaltungspraxis beitragen kann, ist die Gestaltung klarerer EPLR-Vorschriften und Verfahren. Unmissverständliche Bestimmungen und leichter zu befolgende Verfahren sorgen bei Begünstigten und Verwaltern gleichermaßen für mehr Stabilität und Vertrauen.

Die Beseitigung von Unklarheiten führt bei allen Beteiligten zu effizienteren Arbeitsabläufen. Dies muss jedoch auf transparente Weise geschehen, und Vertrauen und Kontrolle müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

EPLR-Akteure in der Tschechischen Republik profitieren bereits von einem solchen Ansatz, der zu verbesserten Vorschriften und Verfahren für die Festlegung der förderfähigen Kosten bei bestimmten landwirtschaftlichen Investitionen beigetragen hat. Tereza Hášová vom staatlichen Interventionsfonds für die Landwirtschaft erläutert die Vereinfachung des tschechischen EPLR: „Wir haben eine Liste förderfähiger Ausgaben für landwirtschaftliche Geräte und Technologien erstellt, die mehrere Kategorien umfasst. Vorher hatten wir nur eine Datenbank mit Obergrenzen für Baupreise und einigen wenigen Arten von Maschinen.“

„Unsere neue Liste umfasst derzeit 16 Kategorien, in denen etwa 300 bis 350 Ausgabenposten enthalten sind. Es ist

geplant, diese Liste im kommenden Programmplanungszeitraum weiter auszubauen. Momentan ist die Liste als Anhang zu den [EPLR-]Vorschriften verfügbar, doch beabsichtigen wir, sie in Zukunft online zur Verfügung zu stellen.“

„Der Hauptgrund für die Erstellung der Liste war, das Risiko überteuerter Ausschreibungen zu beseitigen bzw. zu begrenzen. Da es sich um feste Obergrenzen handelt, können wir auf diese Weise auch überflüssigen Ausgaben aufgrund unnötiger Sonderwünsche entgegenwirken; zum Beispiel wenn der Begünstigte eine Erntemaschine anschaffen möchte, die über ein GPS-System oder eine Klimaanlage verfügt; solche Extras werden

nicht durch die EU finanziert, sondern für sie muss der Begünstigte selbst aufkommen.“

„Aus der Verwaltungsperspektive erleichtert ein solches System mit Obergrenzen und Beschränkungen den Verwaltungsaufwand bei der Kontrolle der Angemessenheit der Kosten. Es ist nicht mehr erforderlich, die einzelnen Maschinen zu inspizieren und zu prüfen, ob der Anschaffungspreis angemessen war. Für die Begünstigten wiederum kann eine solche Liste als Anhaltspunkt für die Preise solcher technischen Geräte dienen. Sie wissen genau, in welcher Höhe Kosten erstattet werden, sodass mögliche finanzielle Korrekturen im Fall überteuerter Maschinen entfallen.“

VERMEIDUNG VON ÜBERREGULIERUNG UND ÜBERSPEZIFIZIERUNG („GOLD-PLATING“)

Bei den Bemühungen um Vereinfachung der EPLR sollte ein besonderes Augenmerk auf die Ermittlung und Verhinderung von Überregulierung und Überspezifizierung gelegt werden. Solche schlechten Verwaltungspraktiken gefährden die Effizienz und führen zu übermäßiger oder unverhältnismäßiger Bürokratie. Ein Beispiel hierfür ist die Aufwertung von EPLR-finanzierten Maßnahmen durch nicht wesentliche Merkmale oder Verbesserungen (z. B. Verwendung einer höheren Qualität oder Spezifikation als erforderlich).

Zu Überregulierung kann es auch kommen, wenn verschiedene Organisationen unter dem Vorwand, Vorschriften an spezifische Bedingungen anzupassen, zusätzliche Bestimmungen einführen, die die Verwaltung unnötig komplex machen. Eine der Hauptaufgaben der Netzwerke für ländliche Entwicklung in der Anfangszeit der Programme 2014-2020 könnte darin bestehen, zur Überwindung solcher wechselseitig verursachter Umsetzungsprobleme beizutragen, indem sie die Beteiligten zu Gesprächen zusammenbringen.



VEREINFACHTE KOSTENOPTIONEN

Einer der Hauptgründe für die Vereinfachung der EPLR besteht darin, dass alle Beteiligten besser in die Lage versetzt werden sollen, „sparsam zu wirtschaften“. Dieser Begriff aus der Wirtschaftlichkeitsprüfung bezieht sich darauf, dass die im Rahmen der EPLR geförderten Vorhaben kostenwirksam sein sollen, das heißt, dass ihre Ergebnisse durch wirtschaftliche Haushaltsführung erreicht werden sollen.

Vereinfachte Kostenoptionen (VKO) bieten den EPLR nützliche Möglichkeiten, um Einsparungen zu erzielen, und so wurden solche Optionen im regulatorischen Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 umfassend gefördert.

Bei vereinfachten Kostenoptionen werden (wie im oben beschriebenen Fall der Tschechischen Republik) feste Preise für bestimmte Maßnahmen vereinbart. Dies erspart es den Begünstigten, detaillierte Belege für die Ausgaben vorlegen zu müssen, und verringert den Verwaltungsaufwand. Vereinfachte Kostenoptionen bieten auch wichtige Vorteile bei der Verringerung von Fehlerrisiken und bei der Verbesserung der Möglichkeiten, EPLR auf die Erbringung nachweislicher Ergebnisse auszurichten.

Zur Anwendung vereinfachter Kostenoptionen⁽¹⁰⁾ in allen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) stehen spezielle Leitlinien zur Verfügung. Darin werden die drei Hauptarten vereinfachter Kostenoptionen, die im Rahmen der EPLR genutzt werden können, beschrieben:

- **Standardeinheitskosten:** Der Beihilfebetrags wird auf der Grundlage von zuvor festgelegten Kosten pro Einheit berechnet. Zum Beispiel: Einem Landbesitzer wird für das Anlegen einer neuen, wildtierfreundlichen Hecke mit einheimischen Baumarten eine Beihilfe gewährt. Die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle können Standardeinheitskosten pro Meter Hecke berechnen, die im Voraus veröffentlicht werden. Liegen die Standardeinheitskosten für 1 Meter Hecke beispielsweise bei 50 Euro

und legt der Landbesitzer eine 100 Meter lange Hecke an, so wird eine Beihilfe in Höhe von 5 000 Euro (50 Euro × 100) ausgezahlt, unabhängig von den beim Erwerb der Pflanzen und beim Anlegen der Hecke tatsächlich entstandenen Kosten.

- **Pauschalsätze:** Für bestimmte Kategorien zuschussfähiger Kosten wird der Beihilfebetrags bestimmt, indem ein Prozentsatz auf andere Kategorien zuschussfähiger Kosten angewendet wird. Zum Beispiel: Einem Landwirt wird für den Bau eines neuen Rinderstalls mit Kosten von 100 000 Euro eine Beihilfe gewährt. Die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle können einen Pauschalsatz für die Honorare von Architekten und Baubetreuern berechnen, der im Voraus veröffentlicht wird. Beträgt die Pauschale beispielsweise 10 %, erhält der Landwirt zusätzlich zur Beihilfe für den Bau an sich eine Beihilfe in Höhe von 10 000 Euro für die Kosten von Architekten und Baubetreuern, unabhängig von den tatsächlich gezahlten Honoraren.
- **Pauschalbeträge:** Bei Abschluss bestimmter Tätigkeiten bzw. bei Erreichen bestimmter Outputs oder Ergebnisse wird ein festgesetzter Beihilfebetrags gezahlt. Zum Beispiel: Eine Gemeinde erhält eine Beihilfe für die Organisation einer Veranstaltung. Die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle können einen Pauschalbetrags berechnen, der im Voraus veröffentlicht wird. Beträgt der Pauschalbetrags für solche Veranstaltungen beispielsweise 10 000 Euro, erhält die Gemeinde diesen Betrag unabhängig von den ihr tatsächlich entstandenen Kosten, unter der Voraussetzung, dass sie die Beihilfebedingungen hinsichtlich Teilnehmerzahl und Dauer der Veranstaltung erfüllt. Pauschalbeträge sind bis zu einer Höhe von 100 000 Euro möglich.

Vereinfachte Kostenoptionen können im Rahmen von Programmänderungen je-

derzeit während der Laufzeit des EPLR eingeführt werden. Flexibilität ist auch dadurch gegeben, dass die Programmgestalter in ihren ersten Programmunterlagen angeben können, dass für bestimmte Maßnahmen vereinfachte Kostenoptionen angewendet werden sollen. Zu diesem Zeitpunkt müssen die Kosten pro Einheit, der Pauschalsatz oder der Pauschalbetrags noch nicht festgelegt werden. Außerdem ist es möglich, die vereinfachten Kostenoptionen bei jeder Ausschreibung für eine Maßnahme oder Teilmaßnahme zu ändern⁽¹¹⁾.

„Investitionen in die Vereinfachung zu Beginn der Programmlaufzeit können langfristig zu klareren Ergebnissen führen und eine wirtschaftliche Haushaltsführung fördern.“

GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Wann sind VKO sinnvoll?

Die oben erwähnten EU-Leitlinien zu den vereinfachten Kostenoptionen enthalten einen Anhang, in dem alle EPLR-Maßnahmen aufgeführt sind, für die vereinfachte Kostenoptionen infrage kommen. Vereinfachte Kostenoptionen erweisen sich in der Regel als nützlich,

- wenn die EPLR stärker auf Leistungen und Ergebnisse als auf Vorleistungen ausgerichtet werden sollen;
- wenn die tatsächlichen Kosten schwierig zu überprüfen und nachzuweisen sind (z. B. viele kleine zu überprüfende Posten, die geringe oder keine singulären Auswirkungen auf die erwartete Leistung der Vorhaben haben, oder wenn die Berechnung der förderfähigen Kosten komplizierte Verteilungsschlüssel erfordert);
- wenn zuverlässige Daten zur Festlegung der Kosten pro Einheit, des Pauschalsatzes und/oder des Pauschalbetrags zur Verfügung stehen;

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_de.pdf

⁽¹¹⁾ Diese Bestimmung ist EPLR-spezifisch und gilt nicht für andere ESI-Fonds.

- wenn das Risiko besteht, dass die Buchungsbelege nicht ordnungsgemäß aufbewahrt werden (z. B. von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben oder kleinen NRO);
- wenn die Vorhaben Teil eines Standardrahmens sind;
- wenn bereits Methoden der vereinfachten Kostenooptionen für ähnliche Arten von Vorhaben vorliegen.

Es gibt vereinfachte Kostenooptionen, zu deren Durchführung keine Berechnungen erforderlich sind. In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen⁽¹²⁾ werden verschiedene Möglichkeiten aufgeführt, darunter zum Beispiel die Verwendung einer auf nationaler oder europäischer Ebene bestehenden VKO-Regelung oder die Verwendung von vorgegebenen Pauschalsätzen für indirekte Kosten.

Bei im Voraus zu berechnenden vereinfachten Kostenooptionen ist sicherzustellen, dass sie sparsames Wirtschaften ermöglichen. Zu beachten ist unter anderem, dass die Vorausberechnungen für vereinfachte Kostenooptionen ressourcenintensiv sein können und dass es in manchen Fällen schwierig ist, im Voraus die Belege zu erhalten, die Rechnungsprüfer zufriedenstellen. Trotzdem muss eine

Verwaltungsbehörde in der Lage sein, ihre Entscheidung für einen bestimmten Betrag zu begründen. Es muss angegeben werden, welche Informationen berücksichtigt wurden, welcher Zeitraum zugrunde gelegt wurde und welche anderen Informationsquellen konsultiert wurden.

Im Falle der Entscheidung für vereinfachte Kostenooptionen sollten daher die Verwaltungsbehörden und die Zahlstellen eng zusammenarbeiten, um faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnungsmethoden zu vereinbaren. Die Vorschriften sehen in diesem Fall vor, dass die Angemessenheit und Richtigkeit der Berechnungen für die vereinfachten Kostenooptionen von einer unabhängigen Stelle bestätigt wird. Alle vereinfachten Kostenooptionen müssen mit den nationalen Vorschriften für staatliche Beihilfen vereinbar sein. Einen Überblick über die wichtigsten Schritte bei der Einführung vereinfachter Kostenooptionen für ein EPLR bietet das Schaubild auf der folgenden Seite.

Um wirksame Verfahren für die vereinfachten Kostenooptionen festzulegen, können in jeder Phase Mittel aus dem Budget für technische Hilfe genutzt werden; dies gilt auch für die Aktualisierung vereinfachter Kostenooptionen bei Verwendung eines auf „Marktpreisen“ be-

ruhenden Systems. Solche Systeme werden als vorteilhafter für eine sparsame Haushaltsführung erachtet als die Verwendung von „Lieferantenpreisen“, die unter Umständen anfälliger für Manipulationen sind.

Beispiele für eine EPLR-Förderung, bei der Marktpreise verwendet werden⁽¹³⁾:

- Dorferneuerungsprojekte in Italien, bei denen ein System zum Einsatz kommt, das Preise aus einer regionalen Baupreisliste als Obergrenze verwendet. Diese Preislisten werden jährlich aktualisiert und enthalten durchschnittliche Marktpreise, die aus den Daten öffentlicher Vergabeverfahren ermittelt wurden.
- Polnische Begünstigte nutzen eine Referenzpreisdatenbank für Waren und Dienstleistungen, die von den nationalen Behörden regelmäßig unter Verwendung von Marktforschungsergebnissen aktualisiert wird.
- In der französischen Online-Datenbank SimCoGuide werden Marktpreise für landwirtschaftliche Geräte verwendet, die jährlich von einer unabhängigen Organisation aktualisiert werden.

Der Erfolg der Vereinfachung

Alle EPLR-Verwaltungsbehörden sollten bei der Gestaltung ihrer Programme großen Wert auf die Messung des Erfolgs ihrer Vereinfachungsbemühungen legen. Zu wissen, wer auf welche Weise und in welchem Umfang von der Vereinfachung profitiert, ist von großer Bedeutung. Ohne ein solches Wissen ist es unmöglich, den Wert von Vereinfachungsmaßnahmen nachzuweisen.

Es sollten daher gleich zu Beginn grundlegende Leistungsindikatoren festgelegt werden, anhand derer der Erfolg von Programmvereinfachungen gemessen werden kann. Dieser vorbildliche Ansatz gilt sowohl für die EU-Ebene als auch für die Ebene der Mitgliedstaaten. Er sollte zusätzlich zu den normalen Überwachungs-

und Berichtspflichten der EPLR-Behörden angewendet werden und über sie hinausgehen. Wie alle anderen Aspekte der EPLR-Bewertung sollte auch die Messung des Erfolgs der Vereinfachung als wichtiges Verwaltungsinstrument gewürdigt und keinesfalls als bürokratischer Aufwand empfunden werden.

Zur Bewertung des Erfolgs werden Ausgangsdaten benötigt. Als mögliche Indikatoren kommen u. a. folgende Parameter in Betracht: direkt auf Vereinfachungsmaßnahmen zurückzuführende verringerte Fehlersätze, höhere Inanspruchnahme der Maßnahmen durch Begünstigte infolge der Vereinfachung, Rückgang von Beschwerden gegen Überregulierung. Die endgültige Auswahl der Leistungsindikatoren für Vereinfachungsmaßnahmen sollte den Beson-

derheiten des EPLR Rechnung tragen. Sehr bewährt hat es sich auch stets, die Nutzer der vereinfachten Systeme in die Auswahl der Indikatoren einzubeziehen. Dies fördert das Gefühl der Eigenverantwortung für die Überwachungsverfahren, was wiederum zu einer wirksameren Anwendung der Indikatoren führen kann.

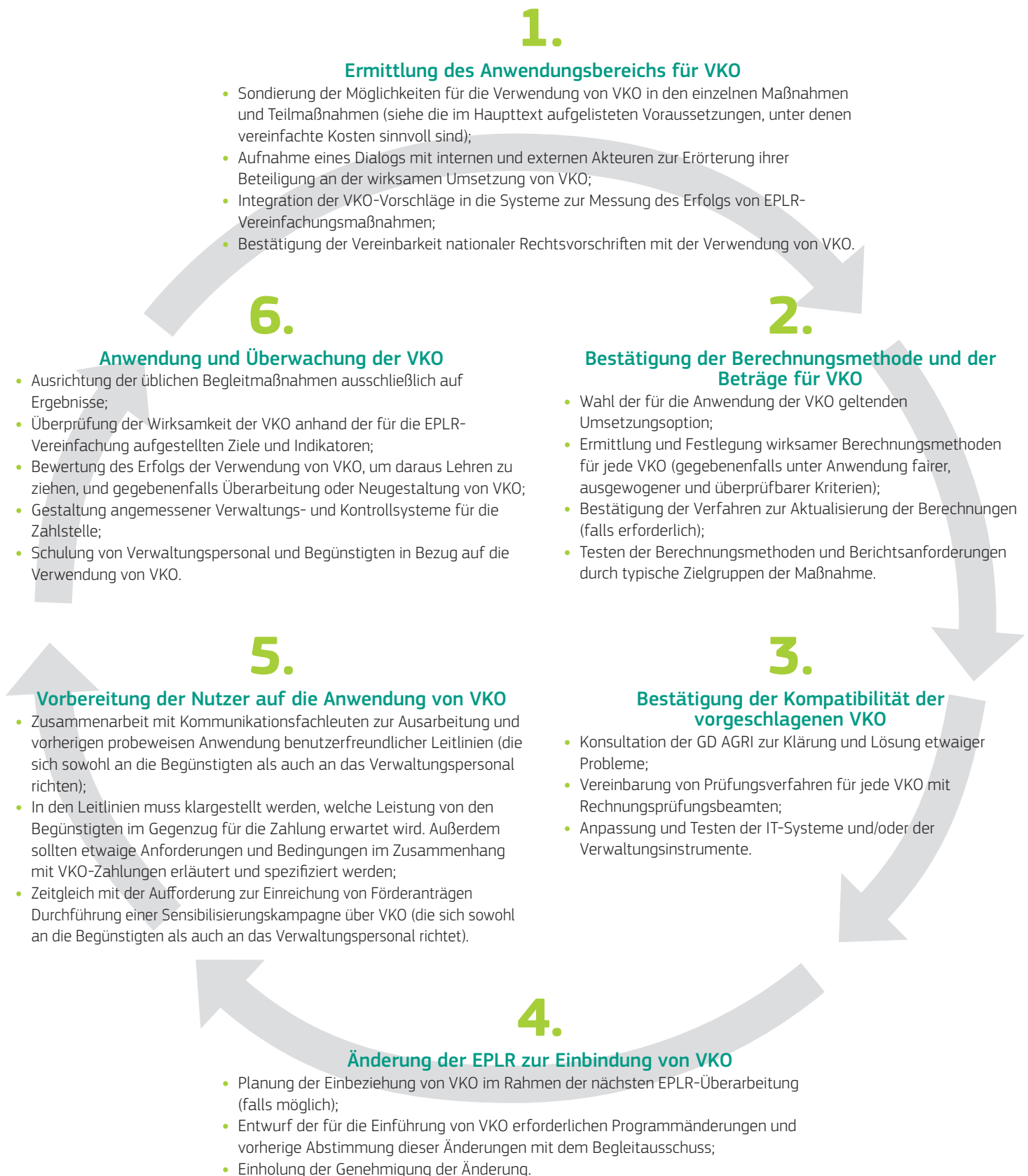
„Die Vereinfachung der niederländischen Agrarumweltprogramme hat zu besseren Naturschutzergebnissen geführt, den Verwaltungsaufwand für die Zahlstellen verringert und den Landwirten mehr Flexibilität eingeräumt.“

Jan Gerrit Deelen, Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Niederlande

⁽¹²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

⁽¹³⁾ Siehe den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes: „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (Abbildung 6). http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_22/SR14_22_DE.pdf

ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN SCHRITTE BEI DER EINFÜHRUNG VEREINFACHTER KOSTENOPTIONEN FÜR EPLR ⁽¹⁴⁾



⁽¹⁴⁾ Um die Verbreitung dieses bewährten Verfahrens zu fördern, kann eine Datei mit einer Blankversion dieses Schaubilds von der ENRD-Website abgerufen werden. Sie enthält die leeren Textfelder, in die Sie Ihre Übersetzung des Textes einfügen können.



Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Reduzierung von Fehlern

© ENRD CP Tim Hudson

Wirtschaftlichkeit ist eine wesentliche Grundlage der Integrität jedes Projekts, jedes Programms und jeder Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Systeme für eine wirtschaftliche Haushaltsführung können die Qualität der Ergebnisse von Aktivitäten zur ländlichen Entwicklung sicherstellen, während unzureichende finanzielle Kontrollen die Glaubwürdigkeit solcher Tätigkeiten bei den Akteuren insgesamt untergraben können.

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat jüngst bei der Überprüfung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) ⁽¹⁵⁾ eine Reihe von bewährten Verwaltungsverfahren hervorgehoben, aber auch auf zahlreiche finanzielle Fehler hingewiesen. Diese Fehler betrafen sowohl Verfahrensfragen als auch Probleme bei der Durchführung der Kontrollen. Zusammengefasst ergab sich daraus auf EU-Ebene eine anhaltend hohe Gesamtfehlerquote.

Die EPLR-Behörden sind sich bewusst, dass hohe Fehlerquoten alle Beteiligten betreffen und dass deshalb alle Beteiligten (die Begünstigten ebenso wie das Verwaltungspersonal) eine Rolle dabei spielen können, durch Wachsamkeit die langfristige Integrität der EU-Finanzierung für die Entwicklung des ländlichen Raums zu schützen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Bemühungen um eine Verringerung der Fehlerquoten nicht zu Überregulierung bzw. „Gold-Plating“ führen ⁽¹⁶⁾.

„Eine enge Zusammenarbeit der EPLR-Verwaltungsbehörden und Zahlstellen, die sich auf koordinierte Maßnahmen und gegenseitiges Verständnis stützt, kann wesentlich zur Verringerung des Fehlerrisikos beitragen.“

GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat für Rechnungsprüfung

Ein Instrumentarium, das sowohl Anreize als auch Sanktionen umfasst, steht zur Verfügung, um die EPLR bei einer wirtschaftlichen Haushaltsführung zu unterstützen (Ersteren ist dabei der Vorzug vor Letzteren zu geben). Neue Befugnisse auf EU-Ebene sehen die Möglichkeit vor, Kostenerstattungen auszusetzen, und diese Bedingungen können an die EPLR-Begünstigten weitergegeben werden.

Erfreulicherweise stehen auch vorbeugende Maßnahmen zur Verfügung, die helfen können, nachteilige Auswirkungen von vornherein zu vermeiden; viele da-

von sind in den „Frühwarn“-Checklisten auf den nachstehenden Seiten skizziert.

Die Checklisten decken die wichtigsten Fehlerquellen ab und enthalten Empfehlungen für eine Reihe von Themen, vom „sparsamen Wirtschaften“ über die Kontrolle der „Angemessenheit der Kosten“ bis zu den Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Weitere Aspekte betreffen die Anwendung klarerer Vorschriften und Verfahren zur Erleichterung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Checklisten sind eine Zusammenfassung der Leitlinien und Empfehlungen, die die Europäische Kommission und der Europäische Rechnungshof zur Beseitigung der tieferen Ursachen von EPLR-Fehlern herausgegeben haben.

Aus Rechnungsprüfungen lernen

Viele der in den nachstehenden Checklisten beschriebenen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind aus Erkenntnissen abgeleitet, die bei Rech-

⁽¹⁵⁾ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 12/2013, „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/BrowsePublications.aspx?k=CMEF&tv=Special%20Report&y=&top>
Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/2014, „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=31291>

⁽¹⁶⁾ Zur Definition des Begriffs „Gold-Plating“ siehe den vorigen Artikel.

**VOM EURH ERMITTELTE HÄUFIGE FEHLER BEI EPLR-ZAHLUNGEN
(AUS EINER ZUFALLSSTICHPROBE VON 461 EPLR-ZAHLUNGEN IM ZEITRAUM 2011 BIS 2013)**

„Nahezu ein Drittel der Fehlerquote [in der Stichprobe] ist auf Fehler bei flächenbezogenen Beihilfen zurückzuführen, wobei die Nichteinhaltung der Agrarverpflichtungen die Hauptursache war. Dafür gibt es drei Erklärungen: geringe Anreize für die Betriebsinhaber, die Vorschriften einzuhalten, ein niedriger Kontrollsatz bei den Verpflichtungen und eine niedrige Sanktionsrate bei Nichteinhaltung. Die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, die ähnliche Merkmale wie die Maßnahme zur Unterstützung der Niederlassung von Junglandwirten aufweisen, sind dagegen weniger mit Fehlern behaftet.“

„Unbeabsichtigte Verstöße öffentlicher und privater Begünstigter gegen die Förderfähigkeitskriterien machten ein Viertel der Fehlerquote [in der Stichprobe] aus. Mutmaßlich vorsätzliche Verstöße privater Begünstigter trugen zu einem weiteren Achtel der Fehlerquote [in der Stichprobe] bei. Der Hof stellte fest, dass die Maßnahme zur Unterstützung der Verarbeitung

von Agrarerzeugnissen am fehlerträchtigsten war, wohingegen die Maßnahme zur Unterstützung der Erstniederlassung von Junglandwirten nicht mit Förderfähigkeitsfehlern behaftet war.“

„Ein Achtel der Fehlerquote [in der Stichprobe] ist auf die Nichteinhaltung der für die Vergabe öffentlicher Aufträge geltenden Vorschriften zurückzuführen. Bei den Verstößen handelte es sich in erster Linie um die ungerechtfertigte direkte Vergabe von Aufträgen ohne Ausschreibungsverfahren, die fehlerhafte Anwendung der Auswahl- und Vergabekriterien oder die Ungleichbehandlung von Bietern. Fehlende Kenntnisse bei der Anwendung der für Vergabeverfahren geltenden Vorschriften und die Präferenz einer Zusammenarbeit mit bestimmten Lieferanten waren die Haupterklärungen für solche Fälle.“

Auszug aus dem Sonderbericht Nr. 23/2014 des EuRH: „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“⁽¹⁷⁾

nungsprüfungen gewonnen wurden. Die EPLR-Behörden können von solchen unabhängigen Analysen ihrer Programme viel lernen.

Die Entwicklungspartnerschaft „West Cork Development Partnership“ (WCDP) ist eine Lokale Aktionsgruppe (LAG) im Rahmen von LEADER, die den Wert von Rechnungsprüfungen als nützliches Instrument des Lernens zu schätzen weiß. Ian Dempsey, der Leiter der WCDP, erinnert sich: „Nach einer Prüfung durch den EuRH wurde uns klar, dass es nützlich wäre, unser Team um einen Mitarbeiter zu erweitern, der auf Finanzverwaltungssysteme spezialisiert ist. Außerdem entschlossen wir uns, einen Mitarbeiter speziell für den Bereich der öffentlichen

Auftragsvergabe zu schulen, da dieses Aufgabenfeld ein weiterer wesentlicher Bestandteil unserer Tätigkeit ist.“

„Wir sind überzeugt von der Bedeutung ständiger Verbesserung, und diese neuen Ressourcen haben uns dabei geholfen, Systeme für eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu etablieren, von denen sowohl die Projektbegünstigten als auch unsere Kollegen in den nationalen Behörden profitieren. Darüber hinaus haben wir ein spezielles Instrument für die Verwaltung unserer Kundenbeziehungen eingeführt, das die Wirksamkeit und Effizienz unserer Finanzverwaltung weiter verbessert. Dabei handelt es sich um ein Datenbankpaket, in dem alle Informationen, die wir und unsere Kunden zur Orga-

nisation unserer Entwicklungsaufgaben benötigen, zentral erfasst werden.“

Sämtliche Daten eines Projekts, von den Sitzungsprotokollen aus der Projektentwicklungsphase bis zu den Fotos von Kontrollbesuchen, können in der Datenbank miteinander verknüpft werden. Neben vielen anderen nützlichen Funktionen bietet dieses Instrument die Möglichkeit, Fortschrittsberichte zu sammeln und eine Gegenüberstellung von finanziellen Ausgaben und Ergebnissen vorzunehmen. Es kann auch dazu dienen, geografische Gebiete zu identifizieren, in denen sich Aktivitäten häufen oder in denen umgekehrt kaum Mittel in Anspruch genommen werden.

„*Unser Instrument für die Verwaltung der Kundenbeziehungen [im Rahmen von LEADER] mindert das Risiko, dass Informationen verloren gehen, und trägt dazu bei, Doppelarbeit zu vermeiden. Dadurch sind unsere Verfahren für die Finanzkontrollen viel systematischer geworden. Außerdem kann das System dezentral genutzt werden, was nützlich ist, wenn Mitarbeiter Entwicklungsprojekte vor Ort begleiten.*“

West Cork Development Partnership,
Irland.



© Fuchsia Brands Ltd. / Catherine Cronin

⁽¹⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_DE.pdf

Unter Verweis auf andere nützliche Lehren, die aus Rechnungsprüfungen gezogen wurden, hält es Ian Dempsey für sehr wichtig, dass ein Austausch über Prüfergebnisse stattfindet. „In Irland wurde ein Papier ausgearbeitet, in dem die Ergebnisse und Empfehlungen verschiedener Prüfungen aus dem Bereich der ländlichen Entwicklung zusammengefasst wurden. Dies war aufschlussreich, weil wir ja bisher stets nur unsere eigenen Prüfberichte kannten. Informationen über andere Erfahrungen und Ideen zu erhalten, von denen man lernen konnte, war jedoch sehr nützlich.“

Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und/oder nationale Netzwerke für ländliche Räume in der gesamten EU-28 können von dieser wertvollen Erfahrung profitieren und eigene Programme zum Kapazitätsaufbau für EPLR-Akteure entwerfen, bei denen Erkenntnisse aus Prüfungen

genutzt werden. Für andere wichtige Fragestellungen kann es nützlich sein, Rechnungsprüfer bereits von einem frühen Zeitpunkt der Programmplanung an mit Vertretern von Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zu gemeinsamen Workshops und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau zusammenzubringen.

Trotz des offensichtlichen Nutzens von Rechnungsprüfungen ist das Lernen daraus nicht immer so beliebt, wie es sein könnte. Die Verwaltungspraxis für das Finanzmanagement lässt sich daher in der gesamten EU dadurch verbessern, dass die Arbeitsbeziehungen zwischen Prüfern und Geprüften verbessert werden.

Mit Blick auf die konträren Haltungen, die sich manchmal zwischen den an einer Prüfung Beteiligten herausbilden können und die einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Weg stehen, ist

Ian Dempsey der Ansicht, dass durch die gleichrangige Behandlung aller Beteiligten das Vertrauen in den Wert der Prüfung verbessert werden kann. Seiner Meinung nach ist es außerdem notwendig, proaktiv nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Beziehungen entlang der gesamten Prüfkette positiver und für alle Beteiligten gewinnbringender gestaltet werden können. „Es ist wichtig, dass die für die Kontrollen zuständigen Stellen unabhängig bleiben und dass sich, so selbstverständlich es klingen mag, alle darum bemühen, besser zusammenzuarbeiten. Es kann sehr spürbare Folgen haben, wenn dies in der Praxis nicht geschieht.“

Rechnungsprüfer des EuRH, die vor Kurzem die Systeme der Mitgliedstaaten daraufhin überprüften, ob im Rahmen der EPLR erstattete Kosten angemessen sind, stimmen dem zu und begrüßen Be-

WELCHE ARTEN VON RECHNUNGSPRÜFUNGEN GIBT ES?

Prüfungen zur Rechnungsführung dienen der objektiven Feststellung, ob die Finanzinformationen über ein Projekt oder Programm korrekt und zuverlässig sind. Es wird geprüft, ob die Finanzdaten ordnungsgemäß aufgezeichnet und angemessen belegt wurden. Außerdem werden vorangegangene Abschlüsse auf ihre Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Fairness und Genauigkeit geprüft.

Konformitätsprüfungen konzentrieren sich auf Kontrollen zur Feststellung, ob alle finanziellen Transaktionen den Regeln entsprechend durchgeführt wurden. Dabei kann es

sich um Rechtsvorschriften, Verordnungen, vertragliche oder regulatorische Anforderungen, Verhaltensrichtlinien oder interne Grundsätze und Verfahren handeln.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen (auch als **Leistungsprüfungen** bezeichnet) analysieren, wie gut ein Projekt oder eine Organisation die angestrebten Ergebnisse erreicht hat. Sie dienen der Bewertung der Effizienz und der Wirksamkeit von Projekten oder Programmen. Oftmals werden Leistungsindikatoren verwendet, um spezifische Ergebnisse zu bestätigen bzw. quantitativ oder qualitativ zu erfassen.



© Tim Hudson

strebungen, die für mehr Verständnis für den Wert von Prüfungen werben. Besonders wichtig ist dies für die vom Rechnungshof durchgeführten „Wirtschaftlichkeitsprüfungen“, die im Mittelpunkt der jüngsten EPLR-Prüfungen standen.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind nicht darauf ausgerichtet, einzelne Probleme, die bei bestimmten EPLR festgestellt werden, als schlechte Verfahrenspraxis bloßzustellen und zu sanktionieren. Genau das Gegenteil ist der Fall, und es wäre sehr hilfreich, wenn alle Beteiligten Prüfungen als etwas Nützliches betrachten könnten. In jüngerer Zeit durchgeführte EPLR-Prüfungen konzentrierten sich zum Beispiel darauf, Möglichkeiten zu ermitteln, wie die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Leistung ihrer EPLR unterstützt werden können. Dieser Ansatz beruht im Wesentlichen darauf, nach bewährten Verfahren zu suchen, die leicht auf andere EPLR übertragen werden können.

In ihrem Sonderbericht Nr. 22/2014 („Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“) haben die Prüfer des EuRH eine Reihe von bewährten Verfahren identifiziert. Diese werden in dem Bericht vorgestellt und sollten nach Auffassung der Prüfer von den EPLR-Behörden stärker gewürdigt werden, zum Beispiel, indem sie die Informationen, die sich aus den Feststellungen des Rechnungshofes ergeben, in größerem Umfang verbreiten.

Ein stärkerer Austausch über die positiven Erfahrungen des Lernens aus Rechnungsprüfungen (anstatt in erster Linie die Gefahr möglicher Sanktionen zu betonen) wird den EPLR-Akteuren dabei helfen, ihre Systeme zu verbessern und somit Fehler zu vermeiden. Dies ist von zentraler Bedeutung, damit die Erkenntnisse von jeder Prüfungsebene – von der regionalen und nationalen Ebene bis zur EU-Ebene – verbreitet werden. „Wenn mehr EPLR-Entscheidungsträger erkennen, dass der Prozess der Rechnungsprüfung nützlich für sie ist, dann werden weniger Menschen Grund haben, sich davor zu ängstigen“, so der Kommentar des Rechnungshofes.

Einstellungen zur Prüfung

Kulturelle Einstellungen können das notwendige Umdenken beeinflussen. Rechnungsprüfungen nicht mehr ausschließlich als Instrument zur Durchsetzung zu betrachten, wie dies in manchen Mitgliedstaaten üblich ist, kann viel dazu beitragen, einen für alle Beteiligten auf lange Sicht viel nützlicheren Ansatz zu entwickeln.

„Wenn eine Prüfung darauf ausgerichtet ist, die verantwortlichen EPLR-Behörden dabei zu unterstützen, effektiver zu werden, kann dies zu einer kontinuierlichen (und nicht nur einmaligen) Verbesserung der Leistung führen“, so die Prüfer des EuRH. Derzeit stellen die Prüfer noch ein hohes Fehlerniveau bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen

Raums fest, doch sind sie überzeugt, dass sich diese Probleme lösen lassen.

Die Planung ist dabei von entscheidender Bedeutung. Programme mit weniger Fehlern werden sich dadurch auszeichnen, dass sie von Anfang an geeignete Verfahren verwenden, etwa zur Ausrichtung der Maßnahmen auf klare Ziele oder zur Verwendung von Kontrollen, die die Angemessenheit der Kosten klar nachweisen. Die Prüfberichte des EuRH enthalten Vorschläge, wie dies erreicht werden kann.

Ein Bereich, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf, ist die ordnungsgemäße Anwendung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die EPLR-Akteure sollten daher Zugang zu qualitativ hochwertigen Beratungsdiensten zur öffentlichen Auftragsvergabe haben. Die

EMPFEHLENSWERTE UND WENIGER EMPFEHLENSWERTE VERFAHREN FÜR DIE VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE IM BEREICH DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS ⁽¹⁸⁾

Planungsphase

Wenden Sie genügend Zeit für die Planung auf, um eine genaue Kostenkalkulation sicherzustellen und das Risiko unerwarteter Projektänderungen zu minimieren .	Leiten Sie kein Vergabeverfahren ein, ohne über angemessene Planungs-, Genehmigungs- und Kontrollsysteme zu verfügen.
Veröffentlichen Sie eine ausreichend detaillierte Auftragsbekanntmachung für jeden Auftrag mit einem Gesamtwert oberhalb der gesetzlichen Schwellenwerte.	Leiten Sie kein Vergabeverfahren ein, ohne für dessen angemessene Bekanntmachung zu sorgen, und nehmen Sie keine künstlichen Kostenaufteilungen für das Projekt vor.

Vergabephase

Wenden Sie transparente und einheitliche Vergabeverfahren an.	Nehmen Sie nach dem Öffnen der Angebote keine Änderungen an den Bewertungskriterien vor.
Kontrollieren Sie, ob Erklärungen über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten unterzeichnet werden müssen.	Sorgen Sie dafür, dass niemand an der Vorbereitung oder Auswertung einer Ausschreibung teilnimmt, der sich möglicherweise oder tatsächlich in einem Interessenkonflikt befindet.

⁽¹⁸⁾ Quelle: Auf der Grundlage von Hinweisen und Empfehlungen der Europäischen Kommission.



© Tim Hudson

Programmverwalter müssen sich bewusst sein, dass Kosten nicht allein deshalb als angemessen betrachtet werden können, weil ein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt wurde. Das Gleiche gilt für die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen. In beiden Fällen kann es zu Fehlern kommen.

Die EPLR-Behörden müssen daher weiterhin sehr sensibel für diejenigen Bereiche sein, die ein hohes Fehlerrisiko aufweisen.

Eine stärkere Beachtung der Lehren aus den Wirtschaftlichkeitsprüfungen wird dazu beitragen, dass die EPLR von Anfang an auf einer guten Basis stehen, was ihnen zu einem guten Start verhilfen wird.

Behandlung von Fehlern

Ein häufiger Gegenstand der nationalen Aktionspläne zur Verringerung der EPLR-Fehlerquoten sind die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe. Alle Mitgliedstaaten haben Aktionspläne ausgearbeitet, die derzeit umgesetzt werden und die kontinuierlich alle sechs Monate aktualisiert werden können, um ihre fortgesetzte Relevanz zu gewährleisten. Wie die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung betont, ist ein wichtiger Aspekt dabei die beständige Ausrichtung der Maßnahmen des Akti-

onsplans auf die ermittelten Bedürfnisse. Bei ihrer Ausgestaltung sollte während der gesamten Programmlaufzeit das Feedback aus regelmäßig durchgeführten Überprüfungen der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden.

Weitere neue Maßnahmen, die die Aktionspläne ergänzen (und die EPLR-übergreifend koordiniert werden), sind regulatorische Vorschriften für die künftige Ausweitung der Kontrollen durch die mit den Zahlstellen zusammenarbeitenden Zertifizierungsstellen. Dadurch können Fehler früher ermittelt und behoben werden. Die Fähigkeit der Zahlstellen, Fehler zu erkennen und zu beseitigen, wurde auch durch eine Reihe von Seminaren zur Betrugsbekämpfung und zur Behandlung von Unregelmäßigkeiten gestärkt ⁽¹⁹⁾.

Diese Veranstaltungen, die von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung organisiert wurden, haben dazu beigetragen, das Wissen über die Häufigkeit von Betrugsfällen und anderen schweren Unregelmäßigkeiten im Rahmen der EPLR in allen Mitgliedstaaten zu verbreiten. Bislang wurden mehr als 3 300 Mitarbeiter aus Zahlstellen, Verwaltungsbehörden, anderen Ministerien, Polizeidiensten und internen Prüfstellen durch die strategische Initiative miteinander vernetzt.

Die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung verweist auf den Erfolg dieser Maßnahme, die „einen offeneren Austausch zwischen den Zahlstellen [fördert], als dies bisher der Fall war“. Dieses bewährte Verfahren der gegenseitigen Vernetzung und Zusammenarbeit eignet sich auch gut, um es auf andere Themen und Akteure zu übertragen, die für den Erfolg der EPLR wesentlich sind.

Verschiedene Workshops, die das ENRD zur Verringerung der EPLR-Fehlerquoten organisiert hat, ergänzen die von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung bereitgestellten Leitlinien für die Mitgliedstaaten ebenfalls. Diese Schulungen haben die Teilnehmer für kritische Themen im Zusammenhang mit der EPLR-Umsetzung und der Verringerung der Fehlerquote sensibilisiert. Erörtert wurden unter anderem Fragen im Zusammenhang mit den vereinfachten Kostenoptionen, der öffentlichen Auftragsvergabe, der Angemessenheit der Kosten und den erfolgsabhängigen Agrarumweltzahlungen.

Ein weiteres bewährtes Verfahren für die Vernetzung von EPLR-Verwaltungsbehörden, das sich gut übertragen lässt, ist das treffend benannte „Learning Network“, eine Online-Plattform, die den Austausch zwischen Zahlstellen und Koordinierungsstellen in der EU fördert ⁽²⁰⁾. Es handelt sich um eine sehr nützliche

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_de.htm

⁽²⁰⁾ <https://learningnetwork.pleio.nl/>

ENGE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN EPLR-VERWALTUNGSBEHÖRDEN UND DEN ZAHLSTELLEN:

Die Zahlstellen und die Verwaltungsbehörden der EPLR sind gemäß Artikel 62 Absatz 1 der Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) verpflichtet, gemeinsam die Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der EPLR-Maßnahmen zu bestätigen. Diese Bewertung sollte kontinuierlich überwacht und angepasst werden.

Im Rahmen der verschiedenen EPLR wurden hierzu vielfältige bewährte Verfahren entwickelt, die ausgetauscht werden können. Einige nützliche Beispiele wurden bereits über Netzwerke verbreitet ⁽²¹⁾. In Italien zum Beispiel wurde im Rahmen des nationalen Agrarinformationssystems (SIAN) ein System eingerichtet, das die Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen (ÜKM) sicherstellen soll. Dieses System wurde gemeinsam vom Landwirtschaftsministerium, den EPLR-Verwaltungsbehörden und den Zahlstellen entwickelt.

Die Ergebnisse des ÜKM-Systems sollen durch einen integrierten Ansatz rasche Interaktionen zwischen allen Verwaltungsbehörden und allen Zahlstellen erleichtern. Dies unterstützt die Wirksamkeit und Überprüfbarkeit der Förderfähigkeitskriterien, Verpflichtungen und anderen Auflagen, die für jede EPLR-Maßnahme bestehen. Für die Durchführung der Ex-ante-Bewertungen wurden EDV-gestützte Verwaltungsverfahren und standardisierte

Verwaltungsabläufe genutzt, die im Rahmen der späteren laufenden Bewertung der Maßnahmen weiter verwendet werden können. Dies erleichtert künftig die Ermittlung potenzieller Risiken und die Überwachung der EPLR-Fehlerquoten.

Vor dem Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums beschrieb Alessia Fuzio von der italienischen Zahlstelle für Agrarzahlungen (AGEA) dieses System folgendermaßen: „Konkret handelt es sich um ein Instrument, in das alle Informationen über die Maßnahmen, die Arten von Vorhaben und die Vorhaben eingegeben werden können, und das es dann erlaubt, ihre Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit ex-ante und laufend zu bewerten sowie die Fehlerquote unter Kontrolle zu halten.“

Die Erfahrungen aus Sachsen (die ebenfalls vor dem EU-Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgestellt wurden) geben weitere wertvolle Einblicke in die Zusammenarbeit zwischen Zahlstellen und Verwaltungsbehörden bei der Analyse der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der EPLR-Maßnahmen. Die Zusammenarbeit umfasste einen gemeinsamen Aktionsplan zur Analyse und Verringerung der Fehlerquote sowie Verbesserungen bei der Verwaltung der Agrarumweltmaßnahmen wie beispielsweise ein abgestuftes System für Sanktionen und Kürzungen.

Anwendergemeinschaft („Community of Practice“), der man beitreten kann und die dem informellen Dialog gewidmet ist (der Dialog gibt nicht die Positionen der Mitgliedstaaten wieder). Zu den Themen, die im Netzwerk diskutiert werden, gehören auch Möglichkeiten für die Vereinfachung von EPLR. Mitarbeiter aus verschiedenen EPLR-Verwaltungsbehörden zählen zu den Mitgliedern. Die Zusammenarbeit findet sowohl online als auch im Rahmen von Treffen und Konferenzen statt.

Nachhaltig leistungsfähige Programme

Dieser Überblick über Faktoren, die die Wirtschaftlichkeit der EPLR beeinflussen, zeigt, dass es bereits viele bewährte Verfahren und positive Ansätze zur Verringerung der Fehlerquoten gibt. Dies sollte die EPLR-Behörden zuversichtlich stimmen, dass sie mit ihren Bemühungen nicht alleinstehen und dass sie das Wissen anderer Programmverwalter nutzen können, um voranzukommen.

Die Erfahrungen und Ideen, die hier vorgestellt wurden, unterstreichen also das Potenzial, das für einen noch weitaus umfangreicheren Austausch bewährter Verfahren zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit besteht, und alle EPLR-Akteure (insbesondere die Mitglieder der Begleitausschüsse, die Verwaltungsbehörden und die Zahlstellen) sollten sich um verstärkte Förderung des Wissenstransfers zur Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Haushaltsausführung der EPLR bemühen.



⁽²¹⁾ Anlässlich der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für die Entwicklung des ländlichen Raums und des Ausschusses für die Agrarfonds am 14. Oktober 2014.

FRÜHWARN-CHECKLISTE

KLARERE VORSCHRIFTEN UND VERFAHREN*

Gestützt auf die Leitlinien und Empfehlungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofes ⁽²²⁾ zur Beseitigung der Ursachen von EPLR-Fehlern.

*Um die Verbreitung dieses bewährten Verfahrens zu fördern, kann eine Datei mit einer Blankoversion dieses Schaubilds von der Website des ENRD abgerufen werden. Sie enthält die leeren Textfelder, in die Sie ihre Übersetzung des Textes einfügen können.

Problem	Lösung
Verwaltung	
Kontrollen der Finanzverwaltungssysteme erfolgen zu spät, um auftretende bzw. sich verschärfende Probleme rechtzeitig zu erkennen.	<input type="checkbox"/> Erstellung und Nutzung von „Frühwarn“-Checksystemen, um etwaige Korrekturen, Verzögerungen, erhöhte Kosten und mögliche Nichtzahlungen zu vermeiden.
Institutionelle Denkmuster behindern die Wirksamkeit der Programme.	<input type="checkbox"/> Heranziehung von Sachverständigen, um kostenwirksame, kundenorientierte Prinzipien und Verfahren einzuführen, die für alle Programmvorhaben gelten und von allen Behörden anzuwenden sind. Einbeziehung dieser Prinzipien in die Schulungen und Verfahren im Rahmen der Personaleinweisung sowie Dokumentation aller diesbezüglichen Informationen, um ein „institutionelles Gedächtnis“ aufzubauen.
Zahlungsverarbeitungssysteme enthalten keine angemessenen Kontrollen in Bezug auf die Auszahlungsanträge der Begünstigten.	<input type="checkbox"/> Bereitstellung von Schulungen für Verwaltungspersonal (unter Heranziehung von Kommunikationsfachleuten) zu den vorgeschriebenen Verfahren für die Dokumentation von Kontrollen in kritischen und möglicherweise fehlerträchtigen Bereichen.
Verwaltungsverfahren werden nicht ausreichend dokumentiert, sodass nicht nachgewiesen ist, dass alle Kontrollen durchgeführt wurden.	<input type="checkbox"/> Erstellung eines gemeinsamen Formulars und Sicherstellung, dass die Mitarbeiter es bei allen Maßnahmen zur Dokumentation der Kontrollen verwenden (in dem Formular sollte Platz für Anmerkungen und Erläuterungen zu etwaigen Ermessensentscheidungen vorgesehen werden).
Fehlerkontrollen erfassen nur eine Stichprobe der EPLR-Maßnahmen.	<input type="checkbox"/> Ausdehnung der Kontrollen auf eine größere Zahl von EPLR-Maßnahmen.
Der Geltungsbereich von Maßnahmen ist zu breit, was eine Beurteilung des relativen Werts und der relativen Qualität ähnlicher Finanzierungsvorschläge erschwert.	<input type="checkbox"/> Engere Fokussierung des Geltungsbereichs von Maßnahmen, um die Vergleichbarkeit von Finanzierungsvorschlägen zu verbessern.
Die Kriterien für die Förderfähigkeit von EPLR-Maßnahmen sind zu allgemein.	<input type="checkbox"/> Verwendung einer begrenzten Zahl von Kriterien zur Beurteilung der Förderfähigkeit von Maßnahmen. Erstellung von Förderfähigkeitsbedingungen, die sicherstellen, dass nur Vorhaben gefördert werden, die einen eindeutigen Beitrag zu den strategischen Zielen der Maßnahme und des EPLR leisten.
Zahlungsbedingungen sind zu streng oder übermäßig komplex.	<input type="checkbox"/> Vermeidung von Bedingungen, die das System unnötig verkomplizieren, etwa durch die Verpflichtung der Begünstigten zu Tätigkeiten, <ul style="list-style-type: none"> • die in keinem spezifischen Zusammenhang mit dem Ziel der Maßnahme stehen (z. B. sozioökonomische Ergebnisse bei Umweltzahlungen und umgekehrt), oder • die langfristig schwierig zu überprüfen sind (z. B. quantifizierbare Besatzdichten oder verringerter Einsatz von Agrarchemikalien). Regelmäßige Prüfung aller Maßnahmen auf ihre Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit.
Leitlinien und bewährte Verfahren für die wirtschaftliche Haushaltsführung stehen Programmverwaltern und Begünstigten nicht im Voraus zur Verfügung und/oder sind unzureichend.	<input type="checkbox"/> Ausarbeitung, Umsetzung und regelmäßige Bewertung einer gezielten Kommunikationsstrategie zur Förderung der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Sicherstellung, dass sie konsistente Botschaften und technische Informationen für Verwaltungspersonal und Begünstigte enthält. Zusammenarbeit mit Kommunikationsfachleuten, um im Vorfeld zweckmäßige, auf die Zielgruppe(n) abgestimmte und leicht verständliche Leitlinien und Ratgeber zu bewährten Verfahren zu erstellen. Testen aller Leitlinien durch die anvisierten Zielgruppen vor Veröffentlichung und Sondierung neuer Techniken (z. B. Videomaterial, Peer-Learning).
Bei Verwaltungspersonal und/oder Begünstigten bestehen Kompetenzlücken in Bezug auf die Finanzverwaltung.	<input type="checkbox"/> Bereitstellung von Schulungen zum Kapazitätsaufbau unter Heranziehung von Kommunikationsfachleuten. Erwägung obligatorischer Schulungen in folgenden Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> • Förderfähigkeit der landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Fläche; • Förderfähige Ausgaben im Rahmen von Investitionsmaßnahmen; • Verständnis der Verpflichtungen im Rahmen flächenbezogener Maßnahmen; • Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Verpflichtungen (für Begünstigte); • Einreichung von Auszahlungsanträgen (für Begünstigte). Dokumentation aller Informationen zum Kapazitätsaufbau, um ein „institutionelles Gedächtnis“ aufzubauen.
Behinderung der wirtschaftlichen Haushaltsführung durch sonstige Schwachstellen.	<input type="checkbox"/> Förderung von Verfahren, die sich in anderen EPLR und anderen EU-Fonds bewährt haben, um Zuversicht aufzubauen. Durchführung von „Roadshow“-Informationsveranstaltungen und anderen Sensibilisierungskampagnen, um in abgelegenen und isolierten ländlichen Gebieten Schulungen bereitzustellen. Dokumentation aller Informationen zum Kapazitätsaufbau, um ein „institutionelles Gedächtnis“ aufzubauen.

⁽²²⁾ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 12/2013, „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“
 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/2014, „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“
 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Bewertung der Fehlerursachen und Korrekturmaßnahmen in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Das System der Kürzung von Beihilfezahlungen im Falle der Nichteinhaltung von Verpflichtungen ist nicht verhältnismäßig.



Veröffentlichung von Regeln zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit des Systems der Zahlungskürzung bei Verstößen.
Einheitliche und transparente Anwendung der Vorschriften sowie Dokumentation aller Entscheidungen und ihrer Begründungen.

Die Verwaltungssysteme schöpfen die Möglichkeiten der modernen Informationstechnik nicht aus.



Nutzung bewährter oder „gebrauchsfertiger“ IT-Systeme, die leicht angepasst und geprüft werden können, zum Beispiel im Hinblick auf Folgendes:

- Elektronische Anwendungen mit aktuellen Hinweisen und unterstützenden Informationen für Begünstigte;
- Elektronischer Datenaustausch zwischen den an der Durchführung beteiligten Behörden;
- Versenden von Textnachrichten an Begünstigte, um sie an Fristen im Zusammenhang mit zeitgebundenen Verpflichtungen zu erinnern;
- Prüfung der Angemessenheit von Kosten und Preisen.

Mangelnder Informationsaustausch zwischen den an der Durchführung einer EPLR-Maßnahme beteiligten Behörden.



Ermittlung und Dokumentation von Themen, bei denen die Akteure auf Maßnahmenebene kooperieren und sich abstimmen sollen. Bereitstellung von Schulungen unter Heranziehung von Kommunikationsfachleuten. Erwägung obligatorischer Schulungen zu Themen, die möglicherweise besonders fehleranfällig sind, wie z. B.:

- Austausch von Daten und Informationen zwischen den an der Durchführung beteiligten Behörden (insbesondere im Zusammenhang mit dem ökologischen Landbau und Naturparks);
- Verfahren für die Bearbeitung der Auszahlungen an Begünstigte;
- Systeme zur Prüfung der Angemessenheit von Kosten und Preisen;
- Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge;
- Verbesserung der Kontrollen und Überprüfungen;
- Bearbeitung der Auszahlungsanträge.

Begünstigte

Begünstigte tun nicht, was von ihnen erwartet wird, z. B.:

- Der Begünstigte konnte aufgrund der Wetterbedingungen seinen Verpflichtungen nicht nachkommen.
- Der Begünstigte vergaß, eine zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllende Verpflichtung einzuhalten.
- Der Begünstigte unterließ es vorsätzlich, Verpflichtungen nachzukommen, um von vorteilhafteren Agrarpreisen profitieren zu können.
- Mit bestimmten Verpflichtungen verbundene Dokumentationsanforderungen wurden nicht erfüllt (z. B. Aufzeichnungen über die angewandten landwirtschaftlichen Verfahren).
- Der Viehbestand eines landwirtschaftlichen Betriebs verstieß gegen die Bedingung der Mindestbesatzdichte.
- Usw.



Bereitstellung von Schulungen zum Kapazitätsaufbau für Begünstigte (unter Heranziehung von Kommunikationsfachleuten). Erwägung obligatorischer Schulungen in folgenden Bereichen:

- Förderfähigkeit der landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Fläche unter Verwendung der für das Programm festgelegten Definitionen;
- Förderfähige Ausgaben im Rahmen von Investitionsmaßnahmen;
- Verständnis der Verpflichtungen im Rahmen flächenbezogener Maßnahmen;
- Vorschriften und Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- Einreichung von Auszahlungsanträgen.

Förderung von Verfahren, die sich bei anderen Begünstigten bewährt haben, um Zuversicht aufzubauen. Veröffentlichung von Regeln zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit des Systems der Zahlungskürzung bei Verstößen.

Einheitliche und transparente Anwendung der Vorschriften und Dokumentation aller Entscheidungen und ihrer Begründungen.

Begünstigte reichen fehlerhafte Ausgabenerklärungen ein oder machen Fehler beim Ausfüllen der Auszahlungsanträge, z. B.:

- Geltendmachen von nicht förderfähigen Kosten und Zahlungen;
- Nichteinhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer.
- Die Posten in den Auszahlungsanträgen stimmen nicht mit den Posten bei Vor-Ort-Kontrollen überein.
- Bei Anträgen auf Kostenerstattung fehlen Ausgabenbelege.
- Fristen für die Durchführung von Investitionsvorhaben werden nicht eingehalten.
- Kosten werden mehr als einmal geltend gemacht.
- Ergebnisse werden mehr als einmal geltend gemacht.



Bereitstellung von Schulungen unter Einbeziehung von Kommunikationsfachleuten und Erwägung obligatorischer Schulungen in folgenden Bereichen:

- Zahlungserklärung: Förderfähigkeit von Flächen;
- Förderfähige Ausgaben im Rahmen von Investitionsmaßnahmen;
- Verständnis der Verpflichtungen im Rahmen flächenbezogener Maßnahmen
- Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Verpflichtungen (für Begünstigte);
- Einreichung von Auszahlungsanträgen (für Begünstigte).

Veröffentlichung von Regeln zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit des Systems der Zahlungskürzung bei Verstößen.

Einheitliche und transparente Anwendung der Vorschriften sowie Dokumentation aller Entscheidungen und ihrer Begründungen.

FRÜHWARN-CHECKLISTE

SPARSAM WIRTSCHAFTEN*

*Um die Verbreitung dieses bewährten Verfahrens zu fördern, kann eine Datei mit einer Blankoversion dieses Schaubilds von der Website des ENRD abgerufen werden. Sie enthält die leeren Textfelder, in die Sie Ihre Übersetzung des Textes einfügen können.

Problem	Lösung
Angemessenheit der Kosten	
Verwaltung	
<p>Unzureichende Analyse der Risiken: Beihilfeforderungen sind möglicherweise zu hoch, wenn sie für unnötige Kosten oder auf der Grundlage nicht wettbewerbsfähiger Preise gewährt werden.</p>	<p>Die vorgeschlagenen Kosten sollten unter Verwendung einheitlicher und transparenter Systeme angemessen bewertet werden, um sicherzustellen, dass die Spezifikationen angemessen sind. Standardberechnungen und Vergleiche mit Richtwerten ermöglichen es, etwaige überspezifizierte Anträge rasch zu erkennen.</p>
<p>Kontrollen und Überprüfungen sind für alle Beihilfesätze gleich – der Anreiz für Begünstigte, ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis sicherzustellen, ist jedoch geringer, wenn für ein Projekt nur in geringem Umfang eigene Mittel eingesetzt werden.</p>	<p>Strengere Anforderungen und/oder Kontrollen bei höheren Beihilfesätzen.</p>
<p>Kontrollen und Überprüfungen sind für alle Projekte unabhängig von der Höhe ihres Budgets gleich – das Risiko substanzieller Fehler ist jedoch bei teureren Projekten größer.</p>	<p>Strengere Anforderungen und/oder Kontrollen bei teureren Projekten.</p>
<p>Kontrollsysteme sind darauf ausgerichtet, die in den Beihilfeanträgen angegebenen Preise von Gegenständen oder Arbeiten zu prüfen, während der Frage, ob die Gegenstände/Arbeiten notwendig/sinnvoll sind, weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird.</p>	<p>Festlegung des Standards auf der Grundlage des niedrigsten Preises, mit dem das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Wenn ein Begünstigter darüber hinausgehende Anforderungen hat, muss dies in vollem Umfang begründet, kontrolliert, validiert und dokumentiert werden. Dazu werden klare Vorschriften und Kriterien benötigt. Wenn beispielsweise eine prozentuale Abweichung von den Referenzpreisen automatisch akzeptiert wird, muss sichergestellt sein, dass dieser Prozentsatz unter Bezug auf die realen Marktpreise begründet werden kann.</p>
<p>Standardreferenzkosten sind mit Schwächen behaftet und stellen ein Risiko für überhöhte Zahlungen dar, zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preise beruhen auf Berechnungen, die nicht repräsentativ für die Marktpreise sind. • Preise entsprechen den jeweils teuersten Ausführungen. • Datenbanken sind nicht detailliert genug und/oder werden nicht regelmäßig aktualisiert (sodass sinkende Preise, beispielsweise für Solarmodule, nicht berücksichtigt sind). 	<p>Nach Möglichkeit Festlegung von Höchstkosten oder Verwendung vereinfachter Kostenoptionen; Durchführung regelmäßiger Kontrollen, damit diese die Marktpreise nicht überschreiten. Verwendung von tatsächlichen Marktpreisen als Referenzpreise für Geräte und Maschinen, nicht von Listenpreisen der Lieferanten oder theoretischen Berechnungen. Preise sollten nicht zu hoch festgelegt werden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Geräte und Maschinen eine lange Lebensdauer haben (und Preise in dieser Zeit sowohl fallen als auch steigen können). Marktrecherchen können dazu dienen, unabhängige Preisvergleichsinformationen für einzelne Projekte zu erhalten. EPLR-Verwaltungsbehörden sollten regelmäßige Überprüfungen der Einheits-/Referenzkosten vorsehen (idealerweise einmal jährlich) und sicherstellen, dass sie große regionale Unterschiede, soweit vorhanden, widerspiegeln. Einrichtung eines Frühwarnsystems zur Ermittlung und Durchführung angemessener Kontrollen bei Anträgen mit hohem Risiko – insbesondere bei Anträgen, die den Erwerb von Gütern aus dem Ausland oder von Gebrauchsgütern betreffen.</p>
<p>Systeme erlauben keinen objektiven Vergleich von Angeboten verschiedener Lieferanten zur Ermittlung von Marktpreisen.</p>	<p>Es müssen Sicherheitsvorkehrungen gegen Manipulation und Betrug getroffen werden. Verfahrensmanipulationen mit dem Zweck, einen bestimmten Lieferanten zu begünstigen, müssen durch die Verwendung transparenter Methoden verhindert, aufgedeckt oder korrigiert werden. Wenn nur ein Angebot eingeht, oder wenn die eingegangenen Angebote nicht vergleichbar sind, sollten alternative Methoden zur Kontrolle der Angemessenheit von Preisen verwendet werden. Klare Vorschriften, ausdrückliche Erklärungen und Kontrollen von Stichproben von Zahlungen können von einer Verschleierung von Preisnachlässen, Rabatten und anderen von Lieferanten gewährten Vergünstigungen, die zu einer Senkung der tatsächlichen Kosten führen, abhalten. Befolgen Sie die Leitlinien der Kommission zur Betrugsverhinderung und -bekämpfung. (http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_de.htm).</p>
<p>Begünstigte haben Zugang zu den Referenzpreisen. Dies birgt die Gefahr, dass Begünstigte diese als Standardpreise verwenden, was wettbewerbliche Ausschreibungen und Kostenangemessenheit verhindert.</p>	<p>Listen mit Referenzpreisen sollten interne Referenzinstrumente bleiben und regelmäßig aktualisiert werden.</p>

Durch Projektänderungen nach Bewilligung der Beihilfe kann es zu Schlupflöchern kommen, die es ermöglichen, dass neue oder zusätzliche Kosten erstattet werden, deren Angemessenheit im Vorfeld nicht überprüft wurde. Wesentliche Änderungen sollten nicht zu unangemessenen Preisen in der Auszahlungsphase führen.



Verwendung eines Frühwarnsystems zur Ermittlung von Projekten, die geändert wurden, und Einführung von Kontrollen zur Überprüfung der Angemessenheit etwaiger neuer oder zusätzlicher Kosten nach Änderung des Projekts.

Die Kosten sollten sowohl im Beihilfe- als auch im Zahlungsantrag klar aufgeschlüsselt werden. Die Angaben zu den Projektkosten in der Beihilfevereinbarung sollten die gleiche Detailgenauigkeit aufweisen wie für die Kontrollen bei Genehmigung des Antrags.

Aufstellung klarer Vorschriften und Verfahren zur Kontrolle, dass die Kosten wesentlicher Änderungen gegenüber den genehmigten Projektkosten angemessen sind und dass etwaige Einsparungen nicht für Überspezifizierungen eingesetzt werden.

Der Bewertungsausschuss weist Schwächen auf, zum Beispiel:

- Die Mitglieder des Bewertungsausschusses verfügen nicht über genügend Erfahrung auf dem betreffenden Gebiet.
- Ermessensentscheidungen sind in unververtretbarem Maße uneinheitlich.
- Die Arbeit des Gremiums wird nicht ordnungsgemäß dokumentiert.



Sachverständigengutachten können Sicherheit liefern, dass Spezifikationen angemessen sind, sofern die Sachverständigen ausreichend qualifiziert und unabhängig und ihre Gutachten ordnungsgemäß dokumentiert und konsistent sind.

Begünstigte

Überspezifizierung in der Antragsphase: Quantität und Qualität von Gegenständen, für die eine Förderung beantragt wird, übersteigen möglicherweise das tatsächlich Notwendige.



Einfache Maßnahmen

- Begrenzung von Beihilfen auf die Kosten einer Standardspezifikation, wenn es viele ähnliche Projekte oder häufig vorkommende Ausgabenarten gibt.

Komplexe Maßnahmen

- Überprüfung des Projekts zur Sicherstellung, dass alle als notwendig angegebenen Dinge tatsächlich benötigt werden;
- Überprüfung der Preise aller Posten auf Angemessenheit;
- Durchführung von Standardberechnungen und Vergleiche mit Richtwerten zur raschen Ermittlung von Anträgen, die überspezifiziert sind;
- Bewertung der Kosten darauf hin, ob sie bezüglich der Kriterien „Kostenwirksamkeit“ bzw. „effizienter Mitteleinsatz“ angemessen sind;
- Dokumentation der Bewertung, ob Spezifikationen angemessen sind, sowie der Grundlage dieser Bewertung (z. B. Vergleich mit anderen Projekten, technische Bewertung oder Urteil nach gesundem Menschenverstand);
- Wenn Beihilfen nicht auf dem niedrigsten gültigen Angebot beruhen, Erstellung klarer Kriterien zur Bewertung, ob die Kosten der höheren Angebote angemessen sind (Dokumentation der Bewertung und der Entscheidung für die höheren Kosten);
- Heranziehung von Gutachten unabhängiger Sachverständiger als Sicherheit, dass Spezifikationen angemessen sind, insbesondere wenn Projekte aufgrund ihrer Größe, technischen Komplexität oder aufgrund fehlender Vergleichsinformationen Risiken aufweisen.

Fehlerhafte Anwendung von Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, zum Beispiel:

- Anwendung neuer (ab 2016 geltender) Verfahren für Projekte, die unter den alten (vor 2016 geltenden) Bedingungen genehmigt wurden;
- Ausschreibungsverfahren entsprechen nicht den nationalen Rechtsvorschriften, z. B. unzureichende Dokumentation der Auswahl der Auftragnehmer, Gleichbehandlung aller Bieter;
- Anwendung falscher Verfahren im Zusammenhang mit bestimmten Projektarten (z. B. Anwendung der für Dienstleistungsverträge geltenden Vorschriften auf Bauaufträge);
- Anwendung falscher Vorschriften im Zusammenhang mit Projektschwellenwerten (z. B. unnötig komplexe Regeln für einfachere Projekte).



Bereitstellung von Schulungen zum Kapazitätsaufbau für Begünstigte und Verwaltungspersonal (unter Heranziehung von Kommunikationsfachleuten). Erwägung obligatorischer Schulungen für das mit der öffentlichen Auftragsvergabe befasste Personal auf der Grundlage der einschlägigen Leitfäden der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm.

Veröffentlichung von Regeln zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit des Systems der Zahlungskürzung bei Verstößen.

Einheitliche und transparente Anwendung der Vorschriften sowie Dokumentation aller Entscheidungen und ihrer Begründungen.





Finanzinstrumente: Finanzmittel effizienter einsetzen

© Tim Hudson

Die von der EU bereitgestellten Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums bewirken für die Bürgerinnen und Bürger der EU einen erheblichen Nutzen. Dieser Nutzen kann durch die Verwendung von Finanzinstrumenten (FI), bei denen die Mittel in das Instrument zurückfließen und so für weitere Projekte zur Verfügung stehen, noch beträchtlich gesteigert werden.

Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) können eine Kombination von Beihilfen und Finanzinstrumenten zur Finanzierung von Projekten und Vorhaben verwenden. Beihilfen sind nicht rückzahlbare Zuschüsse, während Finanzinstrumente über Kredite und Mikrokredite, Garantien, Beteiligungen, Zinszuschüsse oder andere Risikoteilungsinstrumente Mittel für Investitionen bereitstellen, die von den Begünstigten zurückgezahlt werden müssen.

Solche „revolvierenden“ EPLR-Finanzierungsinstrumente sind nützlich, um Begünstigten besseren Zugang zu Finanzmitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums zu ermöglichen. So kann ein Landwirt beispielsweise über sein EPLR eine Kombination aus Zuschüssen, Darlehen und Bankgarantien in Anspruch nehmen, die zusammen genommen einen weit größeren Teil der Kosten eines Projekts zur ländlichen Entwicklung abdecken. Außerdem können

EPLR-Finanzinstrumente künftig auch für Betriebskapital in Anspruch genommen werden, was ihren potenziellen Nutzen weiter steigert.

Ein weiterer Vorteil, den ländliche Betriebe möglicherweise zu schätzen wissen, besteht darin, dass die revolvingierenden Fonds keine rückwirkenden Rückzahlungen für Projekte vorsehen und die Mittel direkt bei Projektbeginn zur Verfügung gestellt werden. Anträge für Mittel aus Finanzinstrumenten können für gewöhnlich das ganze Jahr über gestellt werden und sind nicht an Aufforderungsfristen gebunden.

Die Projektträger profitieren von solchen Bedingungen, da Finanzierungsentscheidungen auf diese Weise schneller getroffen werden können. Dies macht Finanzinstrumente zu einer attraktiven Finanzierungsquelle für kommerzielle Projekte im Bereich der ländlichen Entwicklung, wie etwa im

Agrar- und Nahrungsmittelsektor, in der Forstwirtschaft, im ländlichen Tourismus, im Hightech-Sektor und in anderen Unternehmenssektoren.

Marktintervention

Finanzinstrumente, die im Rahmen von EPLR gefördert werden, dürfen öffentliche Mittel nicht einsetzen, um privatwirtschaftliche Finanzinstitutionen zu verdrängen. EPLR dürfen nur in Fällen nachgewiesener Marktschwächen oder Angebotslücken tätig werden. Tatsächlich können solche EPLR-Interventionen für privatwirtschaftliche Finanzinstitutionen sogar vorteilhaft sein – dann nämlich, wenn sie am Erfolg der EPLR-Instrumente sehen, dass eine Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen besteht, die auch sie mit Gewinn bereitstellen könnten.

In solchen Fällen können die im Rahmen der EPLR eingesetzten Finanzinstrumente indirekt zu einem besseren

Funktionieren regionaler Finanzmärkte beitragen, indem sie bessere Rahmenbedingungen schaffen. Synergien wie diese können die gesamte Wirtschaft in einem ländlichen Gebiet wettbewerbsfähiger und kohärenter machen.

Was den Aspekt der Effizienz betrifft, so ist festzustellen, dass der Verwaltungs-

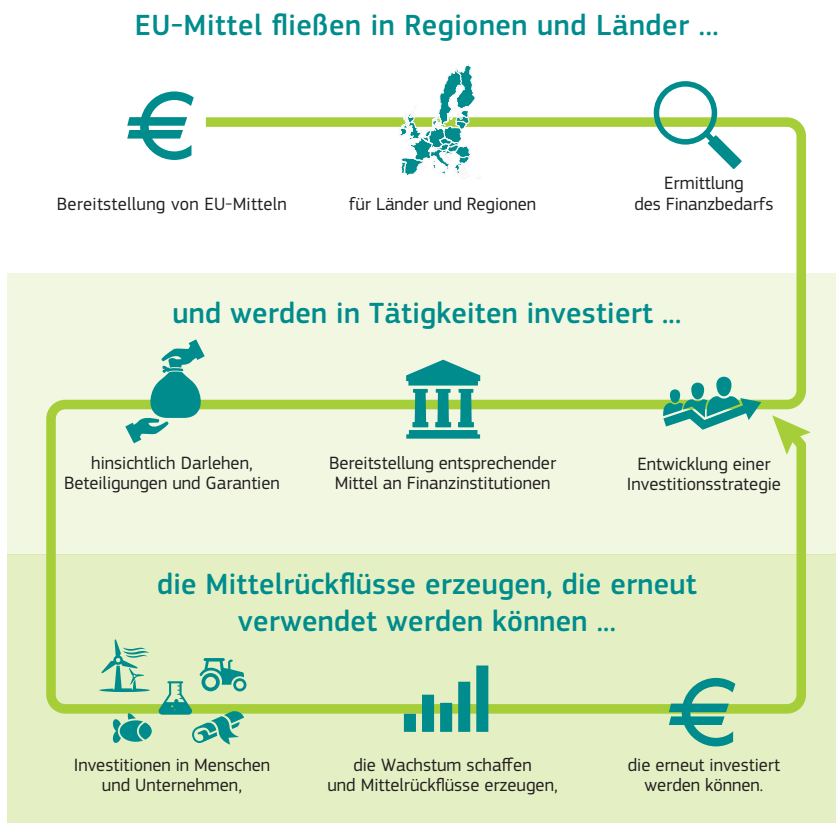
aufwand für Antragsteller bei Finanzinstrumenten meist geringer ist als bei Zuschüssen. Dies liegt daran, dass jedes Unternehmen, das ein Finanzinstrument in Anspruch nimmt, die Mittel bei einem zwischengeschalteten Fonds (und nicht direkt bei den EPLR-Verwaltungsbehörden) beantragt und diesem gegenüber

rechenschaftspflichtig ist. Die zwischengeschalteten Fonds können in einer Verwaltungsbehörde oder im Finanzministerium angesiedelt sein, aber sie können auch von externen Einrichtungen wie spezialisierten Landwirtschaftsbanken oder Entwicklungsorganisationen verwaltet werden.

DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS IN BEZUG AUF DEN ERFOLGREICHEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN IN EPLR LAUTEN ⁽²³⁾:

- Es sollten Ex-ante-Bewertungen und Sachverständigengutachten genutzt werden, um Überkapitalisierung zu vermeiden (siehe den nachstehenden Kasten zu den wesentlichen Anforderungen an die Ex-ante-Bewertung von EPLR-Finanzinstrumenten).
- Die Hebelwirkung und der revolvingierende Effekt sollten als zentrale Leistungsindikatoren festgelegt werden.
- Die neuen Rechtsvorschriften sollten so umgesetzt werden, dass größtmögliche Flexibilität sichergestellt ist, zum Beispiel durch die Einrichtung eines einzigen Finanzinstruments (sowohl für Kredite als auch für Garantien), mit dem der Bedarf in den Zielsektoren gedeckt werden kann.
- Bei der Bewertung von Finanzierungsanträgen sollten insbesondere die potenziellen Risiken von Mitnahme- oder Verdrängungseffekten berücksichtigt werden, indem angemessene Indikatoren verwendet werden. Wo diese Risiken bestehen, könnten Finanzinstrumente zur bevorzugten Option werden.
- Es sollte untersucht werden, wie Zuschüsse und Finanzinstrumente kombiniert werden können, um die Mittel durch eine Optimierung von Hebelwirkung und revolvingierendem Effekt so effizient wie möglich einzusetzen.
- Es sollte ein bestimmter Anteil des ELER-Haushalts für Finanzinstrumente vorgesehen und dafür gesorgt werden, dass diese Instrumente in klar definierten Situationen attraktiver sind als Zuschüsse.

Wie funktionieren Finanzinstrumente?



© fi-compass

Die Europäische Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten daher, das Volumen der im Programmplanungszeitraum 2014-2020 für Finanzinstrumente zur Verfügung gestellten Mittel gegenüber dem vorherigen Programmzeitraum zu verdoppeln. Gleichwohl kann ein Mangel an Erfahrung, Know-how und Vertrauen bei einigen EPLR-Behörden dazu führen, dass die von Finanzinstrumenten gebotenen Möglichkeiten nur in beschränktem Umfang wahrgenommen werden.

Finanzberatung

Erfreulicherweise steht eine Vielzahl neuer Hilfsangebote zur Verfügung, um EPLR-Akteure bei der Planung und Einrichtung erfolgreicher Finanzinstrumente zu unterstützen. So wurden zum Beispiel die Erfahrungen, die in den früheren EPLR mit finanztechnischen Maßnahmen gesammelt wurden, ausgewertet und die gezogenen Lehren in den jetzigen EU-Verordnungen zur Entwicklung des ländlichen Raums berücksichtigt. Diese Verordnungen enthalten umfassende Informationen für die Programmgestaltung ⁽²⁴⁾, die den EPLR-Verantwortlichen

⁽²³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf

⁽²⁴⁾ Siehe Titel IV der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32013R1303>).

bei der Einführung von Finanzinstrumenten helfen sollen.

Weitreichende fachliche Unterstützung wird den EPLR-Behörden neuerdings auch im Rahmen der EU-Initiative „Fi-Compass“ (www.fi-compass.eu) zur Verfügung gestellt, einer Internet-Plattform, die auf der langjährigen Erfahrung der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) mit revolvierenden Finanzinstrumenten aufbaut. Das gesammelte Know-how dieser beiden Institutionen bildet eine umfangreiche Wissensbasis, auf die die EPLR-Behörden frei zugreifen können, um sich über bewährte Verfahren für die Planung, Verwaltung und Kontrolle von Finanzinstrumenten zu informieren.

Wichtiger noch: Der Fi-Compass bietet eine auf die Ziele der ländlichen Entwicklung abgestimmte Unterstützung. Dies umfasst Merkblätter, Schritt-für-Schritt-Anleitungen, Handbücher und verschiedene „gebrauchsfertige“ Standard-Finanzinstrumente für EPLR. Darüber hinaus werden im Rahmen der Initiative nützliche Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau sowie Schulungen zu revolvierenden EPLR-Fonds organisiert. Diese werden in allen Mitgliedstaaten angeboten. Nähere Informationen zu den laufenden Veranstaltungen können auf der Website der Initiative abgerufen werden.

FINANZINSTRUMENTE HABEN FÜR DIE EPLR-BEHÖRDEN ZAHLREICHE VORTEILE:

- Besserer Zugang zu einem breiteren Spektrum von Finanzierungsinstrumenten zur Umsetzung der politischen Ziele;
- Stärkere Beteiligung des Privatsektors an der Politikumsetzung in Form der Bereitstellung von Finanzierungen und Know-how;
- Steigerung der Wirkung der EPLR durch die Hebelwirkung der Finanzierungsmittel;
- Hohe Wirksamkeit und Effizienz aufgrund des revolvierenden Charakters der Finanzmittel, die im Programmgebiet verbleiben und für ähnliche Zwecke wiederverwendet werden können;
- Begünstigte übernehmen mehr Verantwortung für die Projektqualität, da die Investitionen zurückgezahlt werden müssen;
- Vereinfachte Verwaltungsanforderungen für die Empfänger von Finanzierungen verringern das Fehlerrisiko;
- Bessere Ausrichtung der EPLR, da die Nachfrage bestimmter Zielgruppen nach Krediten, Garantien oder Beteiligungen durch Ex-ante-Bewertungen bestätigt wird.

Die vielfältigen neuen Angebote zur Unterstützung der EPLR-Behörden beim Einsatz von Finanzinstrumenten sollten zu einer Einstellungsänderung in den Mitgliedstaaten und Regionen beitragen, indem sie deutlich machen, dass revolvierende Finanzierungsmittel in jedem EPLR nutzbringend eingesetzt werden können.

Die notwendigen Vorarbeiten für die Einrichtung eines Finanzinstruments können aus den EPLR-Haushaltsmitteln für technische Hilfe gefördert werden. Dies ist nützlich, da viele EPLR-Verwalter noch nicht über die erforderliche Fachkenntnis für den Einsatz solcher Arten von Finanzierungsinstrumenten verfügen.

FI-Experten mit Erfahrung auf dem Gebiet der Kreditvergabe für Entwicklungszwecke ⁽²⁵⁾ können beauftragt werden, die Sondierungsarbeiten für ein EPLR-Finanzinstrument durchzuführen und



© Tim Hudson

⁽²⁵⁾ Dazu gehören zum Beispiel auch Dienststellen der EIB-Gruppe, die von EPLR-Behörden beauftragt werden können, Ex-ante-Untersuchungen oder andere Vorarbeiten und Verwaltungstätigkeiten durchzuführen.

© Tim Hudson



seine Gestaltung und sogar Umsetzung zu unterstützen (die laufenden Kosten werden jedoch normalerweise durch die bei der Kreditvergabe erhobenen Standardgebühren gedeckt).

Die Hinzuziehung von Fachleuten kann besonders bei den Verhandlungen mit Finanzinstituten hilfreich sein, die als Geschäftspartner an einem Finanzin-

strument beteiligt werden sollen. Die hinzugezogenen externen Berater unterstützen die EPLR-Akteure dabei, in den Verhandlungen „dieselbe Sprache zu sprechen“ wie Banker, Wagniskapitalgeber und Beteiligungsgesellschaften. Davon können EPLR-Behörden viel lernen. In den Verträgen über technische Hilfe können außerdem Maßnahmen für den Wissenstransfer oder den institutionel-

len Kapazitätsaufbau für Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zu diesem Thema vorgesehen werden.

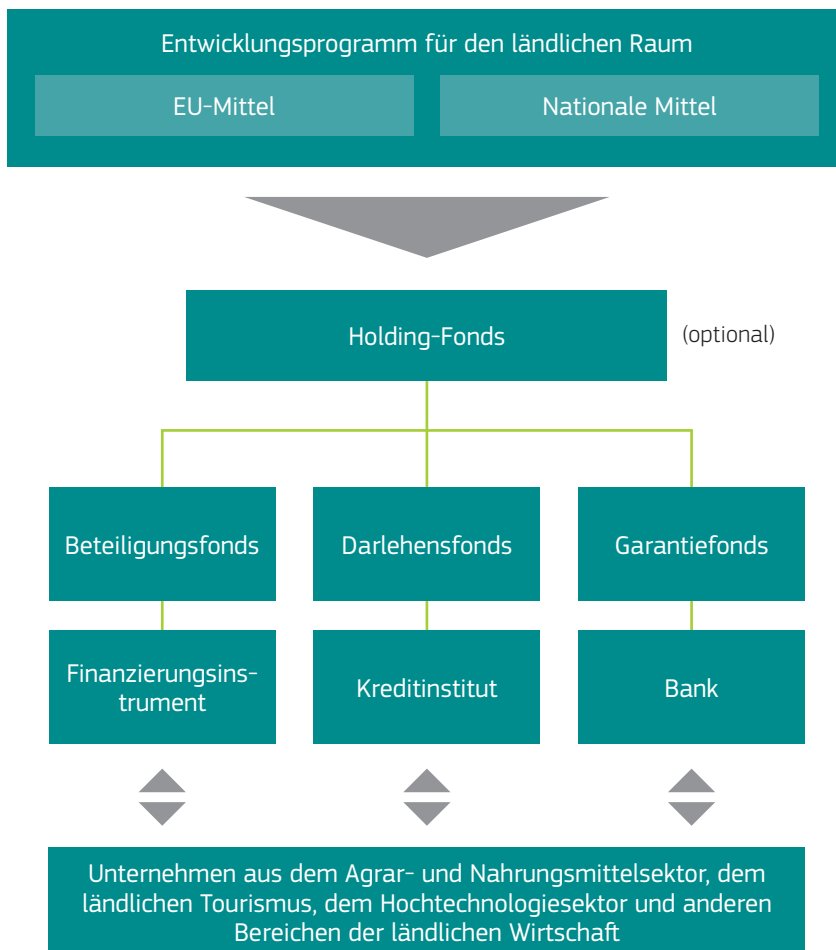
Durchführungsmechanismen

Eine wertvolle Kompetenz, die EPLR-Behörden dabei erwerben und weiterentwickeln werden, betrifft die Auswahl der Durchführungsmechanismen für revolvingierende Fonds. Holding-Fonds auf nationaler Ebene (wie sie etwa in der Slowakei ⁽²⁶⁾ und anderen Ländern verwendet werden) sind ein Beispiel für nützliche „Dachstrukturen“ zur Koordinierung und Kanalisierung der finanziellen Unterstützung. Die zentrale Verwaltung und das gebündelte Know-how sorgen nicht nur für Effizienzsteigerungen, sondern ermöglichen auch die Durchführung optimierter Strategien zur Entwicklungsförderung, wodurch Doppelfinanzierungen und Doppelarbeit vermieden werden.

Die Auswahl der Geschäftspartner für Holding-Fonds (und Finanzinstrumente im Allgemeinen) ist von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit dieses Instruments. EIB-Vizepräsident Wilhelm Molterer betont: „Es ist wichtig, einen professionellen Partner zu haben, der die Branche gut kennt.“

Ein bewährtes Verfahren für die EPLR-Behörden besteht also darin, mit Finanzinstituten zusammenzuarbeiten, die sich mit ländlichen (und insbesondere landwirtschaftlichen) Betrieben und Unternehmen und den entsprechenden Geldflüssen auskennen. Partner, die wissen, welchen Einfluss einschlägige Rechtsvorschriften wie Umweltschutznormen oder Standards für Lebensmittelsicherheit haben, sind ebenfalls von Vorteil.

Abbildung 3: Mittelflüsse von den Finanzinstrumenten zu den EPLR-Begünstigten



⁽²⁶⁾ <http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/Martin%20Polonvi.pdf>

WICHTIGE ANFORDERUNGEN AN DIE EX-ANTE-BEWERTUNG VON EPLR-FINANZINSTRUMENTEN (27):

- Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen für Politikbereiche und thematische Ziele oder Investitionsprioritäten. Diese Bedarfsanalyse ist nach bewährten verfügbaren Verfahrensweisen durchzuführen;
- Bewertung des Mehrwerts der Finanzinstrumente im Vergleich zu anderen Formen der öffentlichen Intervention, die den gleichen Markt betreffen, sowie der etwaigen Auswirkungen von staatlichen Beihilfen, der Verhältnismäßigkeit der geplanten Intervention und der Maßnahmen, um Marktverzerrungen auf ein Mindestmaß zu beschränken;
- Abschätzung der erwarteten Hebelwirkung⁽²⁸⁾ (zusätzliche öffentliche und private Mittel, die durch das Finanzinstrument bis hinunter auf die Ebene des Endbegünstigten eventuell aufzubringen sind), gegebenenfalls einschließlich einer Einschätzung des Bedarfs und Umfangs der vorrangigen Vergütung, um entsprechende Kofinanzierungsmittel seitens privater Investoren zu mobilisieren und/oder eine Beschreibung der Mechanismen – beispielsweise eines wettbewerbsfähigen oder hinreichend unabhängigen Bewertungsprozesses –, die zur Feststellung des Bedarfs und des Umfangs dieser vorrangigen Vergütung verwendet werden sollen;
- Bewertung der Erfahrungen, die mit ähnlichen Instrumenten und Ex-ante-Bewertungen, die die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit durchgeführt haben, gesammelt wurden, und der daraus für die Zukunft zu ziehenden Lehren;
- Darlegung der Details der vorgeschlagenen Investitionsstrategie, einschließlich einer Prüfung der Optionen für die Einsatzregelung, der anzubietenden Finanzprodukte, der anvisierten Endbegünstigten und gegebenenfalls der Optionen für die Kombination mit Zuschüssen;
- Spezifizierung der erwarteten Ergebnisse und der Art und Weise, wie das Finanzinstrument zum Erreichen der Ziele und Zielvorgaben der einschlägigen Priorität beitragen wird.
- Vorsehen von Bestimmungen, die gegebenenfalls eine Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung ermöglichen, wenn die Verwaltungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass sie nicht mehr den Marktbedingungen zum Zeitpunkt des Einsatzes entspricht.

Die Empfehlung der EIB für die Auswahl des idealen Finanzpartners für EPLR lautet daher: „Wählen Sie einen, der nicht vor unbekanntem Risiken zurückschreckt und der weiß, dass Betriebskapital über einen Zeitraum von 12 Monaten zur Verfügung stehen muss, auch wenn die Betriebe möglicherweise nur einige Male pro Jahr Einnahmen erzielen, z. B. nach der Ernte.“

Wirksame Ex-ante-Bewertungen

Bei der Ex-ante-Bewertung, die für jedes EPLR-Finanzinstrument durchzuführen ist, sollte auch die Eignung der vorgesehenen Partnerinstitute bestätigt werden. Die Anforderungen an diese

vorab durchzuführenden Analysen für EPLR-Finanzinstrumente waren Gegenstand umfangreicher Beratungen, und deren Ergebnisse stehen auf der Plattform des Fi-Compass zur Verfügung. Der nachstehende Kasten gibt einen Überblick über die wichtigsten Inhalte der Ex-ante-Bewertung. Er verdeutlicht, wie wichtig eine fundierte Wissensgrundlage ist, damit ausschließlich faktenbasierte Entscheidungen über den bestmöglichen Einsatz von Finanzinstrumenten getroffen werden.

Die über den Fi-Compass erhältlichen detaillierten Anforderungen an die Ex-ante-Bewertung werden den Umfang jedes einzelnen Finanzinstruments

beeinflussen, wobei größere Gesamtbudgets für Finanzinstrumente möglicherweise zu besseren Skaleneffekten führen. Dies kann auch für Finanzinstrumente gelten, die Unterstützung für Mikrofinanzierungen bereitstellen.

Präzise Programmplanung

Die zeitliche Planung ist bei der Einführung von Finanzinstrumenten von großer Bedeutung und muss von den EPLR-Behörden genau überlegt werden. Am vorteilhaftesten ist es, wenn bereits in der ersten validierten Version des EPLR Bezug auf sie genommen wird. Dies gestattet es den Verwaltungsbehörden, von den für Finanzinstrumente zur Verfügung stehenden höheren Interven-



© Tim Hudson

⁽²⁷⁾ Aus den Leitlinien des Fi-Compass für die Ex-ante-Bewertung (http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/fi-compass_Ex_ante_quick_reference_guide_2015_final.pdf).

⁽²⁸⁾ Anhang II des Sonderberichts Nr. 2/2012 des Europäischen Rechnungshofs („Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“) enthält Diagramme, in denen anhand von Beispielen erläutert wird, wie die Hebelwirkung verschiedener Arten von Finanzinstrumenten (Darlehen, Beteiligungskapital, Garantien) berechnet wird. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_DE.PDF



© Tim Hudson

tionssätzen (+10 %) zu profitieren, da diese gleich zu Anfang im Rahmen des Finanzierungsbeschlusses für das EPLR genehmigt werden.

Zwar können EPLR geändert und neue Finanzinstrumente nachträglich eingeführt werden, für die dann ebenfalls die höheren Interventionsätze gelten, doch hat die Integration und Kompensation dieser höheren Interventionsätze zu einem späteren Zeitpunkt Auswirkungen auf die Förderung für andere Maßnahmen. Wichtiger noch, die Einführung eines Finanzinstruments nach Programmstart erfordert in der Regel eine „strategische Änderung“ des Programms. Nur drei solche strategischen Änderungen sind während der Laufzeit des Programms zulässig, und sie sollten gegebenenfalls umfassenderen taktischen Änderungen der EPLR vorbehalten werden und nicht lediglich technischen Anpassungen dienen.

Die Berechnungen für Finanzinstrumente in den ursprünglichen Finanzierungsbeschluss für das EPLR aufzunehmen, bietet daher die Flexibilität, Finanzinstrumente einzuführen, wenn sie verfügbar sind (d. h. nach einer positiven Ex-ante-Bewertung und der Festlegung und Genehmigung einer umfassenden Strategie für den Einsatz).

Weitere Aspekte, die bei der zeitlichen Planung von Finanzinstrumenten zu berücksichtigen sind, stehen mit dem neuen Zahlungsrahmen in Zusammenhang, der für revolvierende EPLR-Fonds gilt. Er-

stattungen müssen künftig der Leistung entsprechen, und Mittelübertragungen müssen gestaffelt werden. Die Finanzplaner der EPLR sollten diesem Ausgabenprofil Rechnung tragen, und die Daten, die sie dazu benötigen, sollten ihnen die Ex-ante-Bewertungen liefern.

Weitere Informationen und Leitlinien zu Faktoren, die die Entscheidungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten beeinflussen, stehen den EPLR-Akteuren über die in Luxemburg angesiedelte Beratungsplattform „Fi-Compass“ zur Verfügung. Dies umfasst u. a. Informationen über Möglichkeiten, wie Finanzinstrumente von mehreren EPLR eingesetzt werden können ⁽²⁹⁾, sowie die sehr nützlichen Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs ⁽³⁰⁾ für die Verbesserung des Einsatzes von Finanzinstrumenten in den Entwicklungsprogrammen des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020.

Vom Nutzen der Bewertung

Die Berichterstattung über die Bewertung der EPLR beginnt 2017, wenn in den jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten erstmals in größerem Umfang die Fortschritte bei der Verwirklichung der EPLR-Ziele bewertet werden. Daten zu Ergebnissen werden von den Begünstigten bis dahin voraussichtlich noch nicht in ausreichendem Maß vorliegen, sodass es für eine genaue Bewertung der Wirkung von Finanzinstrumenten zu diesem Zeitpunkt noch zu früh ist. Ein erheblicher Teil der in den Durchführungsberichten 2017 enthaltenen

Bewertungen könnte folglich dazu genutzt werden, den Erfolg der EPLR-Umsetzungsprozesse – einschließlich der Verwendung von Finanzinstrumenten als Durchführungsinstrumente – zu bewerten.

Dies bietet die Chance, Bewertungen zu planen, in denen die Vor- und Nachteile einer kombinierten Verwendung von Zuschüssen und Finanzinstrumenten unter verschiedenen Bedingungen untersucht werden. „Die Erkenntnisse aus solchen Analysen werden für die Bewertung der Ergebnisse nützlich sein, etwa für die Frage, welchen Einfluss die EPLR auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen haben“, so der Europäische Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung. (Grund ist, dass Finanzinstrumente normalerweise kein Risiko von Mitnahmeeffekten aufweisen sollten.)

Ein Vergleich der Wirkung verschiedener Finanzierungsinstrumente sollte auch Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf die Kostenwirksamkeit der EPLR-Vorhaben insgesamt aufzeigen sowie die 2019 vorzulegenden Bewertungen und die Ex-post-Bewertungen vorbereiten. Der relativ frühe Zeitpunkt der Bewertung in den Durchführungsberichten 2017 ist sehr nützlich, da er es erlaubt, Verbesserungen frühzeitig einzuführen, was wiederum dazu beiträgt, dass sich der vielfältige Nutzen, den die EPLR-Finanzinstrumente für die Bürgerinnen und Bürger der EU erbringen, über einen längeren Zeitraum entfalten kann.

⁽²⁹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/qa_guide.pdf

⁽³⁰⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf



Einrichtung operationeller Gruppen

© Tim Hudson

Die Europäische Innovationspartnerschaft im Bereich Landwirtschaft (EIP-AGRI)⁽³¹⁾ dient der Förderung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft. Die operationellen Gruppen, die sich im Rahmen dieser Partnerschaft zusammenschließen, sind die zentralen Organisationseinheiten für die Umsetzung ihrer Ziele, und so ist es nützlich zu wissen, wie das Potenzial dieser Gruppen gesteigert werden kann.

„**M**it weniger Ressourcen mehr und Besseres erreichen“ – so lässt sich das Hauptmotto der EIP-AGRI umschreiben. Auf der Website der EIP-AGRI steht eine Fülle nützlicher Materialien zur Verfügung, in denen erläutert wird, wie operationelle Gruppen dazu beitragen können, dieses Ziel in den ländlichen Gebieten Europas zu verwirklichen⁽³²⁾. Das Informationsmaterial wurde in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt und in großem Umfang verbreitet.

Obwohl die operationellen Gruppen der EIP-AGRI noch ein neuartiges Konzept in der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind, werden die Mitgliedstaaten erhebliche Mittel aufwenden, um die Einrichtung solcher Gruppen und die Finanzierung ihrer Projekte zu fördern. Es kristallisieren sich bereits vielfältige Ansätze heraus, die von kleinen und fokussierten bis zu allgemeineren, größeren operationellen Gruppen reichen und die

ein breites Spektrum an Themen abdecken. Tatsächlich entspricht ein flexibler Ansatz genau dem, was in den EIP-Leitlinien als Ziel formuliert wurde: „Die EIP strebt ein flexibles und offenes System für die Einrichtung einer Vielzahl von operationellen Gruppen an.“

Ein wichtiger Aspekt, der von den für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) zuständigen Behörden beachtet werden sollte, besteht darin, dass operationelle Gruppen für ein sehr breites Spektrum von Tätigkeiten im Bereich der ländlichen Entwicklung ins Leben gerufen werden können. Die Überbrückung der Kluft zwischen Wissenschaft und Praxis ist nur eines von vielen möglichen Betätigungsfeldern. Darüber hinaus gibt es im Aufgabenbereich der EIP-AGRI aber noch viel mehr Einsatzmöglichkeiten für operationelle Gruppen.

Finanzierung von Innovation

Die Einrichtung operationeller Gruppen kann aus EPLR-Mitteln finanziell unter-

stützt werden. Bestens geeignet für die Förderung von Projekten operationeller Gruppen und EIP-Netzwerkaktivitäten sind die Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit, Investitionen, Demonstrations- und Beratungstätigkeiten sowie die für nationale Netzwerke für ländliche Räume und die technische Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel⁽³³⁾.

Für Projekte zur Förderung von Innovation gelten höhere Beteiligungssätze als die, die üblicherweise aus Mitteln der EU oder der Mitgliedstaaten gewährt werden. Im Rahmen der Maßnahme „Zusammenarbeit“ (Artikel 35) ist zum Beispiel eine spezielle Förderung von bis 100 % für die Einrichtung von Gruppen vorgesehen. Derselbe Satz kann auf die Finanzierung eines von einer operationellen Gruppe durchgeführten Vorhabens angewendet werden.

Die EPLR-Akteure sollten beachten, dass es sich hierbei um zwei verschiedene Arten der Förderung handelt (Erstere dient der Anbahnung der Zusammenarbeit, Letztere der Unter-

⁽³¹⁾ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/EIPAGRIabout> und <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/>

⁽³²⁾ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation> und <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>.
Siehe auch die Website der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS): <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/>

⁽³³⁾ Leitlinien mit Informationen darüber, welche Schritte die Verwaltungsbehörden bei der Gestaltung und Durchführung von Ausschreibungen und der Auswahl geeigneter Projekte befolgen müssen, können von der Servicestelle der EIP-AGRI bezogen werden.

stützung der projektbezogenen Tätigkeit der operationellen Gruppe). Diese zwei Arten der Förderung müssen nicht notwendigerweise durch eine einzige EPLR-Fördermaßnahme abgedeckt werden. Die separate Förderung der Anbahnungstätigkeit sorgt für mehr Flexibilität und kann möglicherweise das Interesse an operationellen Gruppen steigern. Dies wiederum führt dazu, dass Projekte besser geplant werden und letztlich hochwertigere Ergebnisse hervorbringen.

„Zunächst Fördermittel für die Vorbereitung der Zusammenarbeit einzusetzen sollte dafür sorgen, dass sich die operationellen Gruppen vor der Aufnahme ihrer Projektstätigkeit einen guten Überblick über den neuesten Wissensstand verschaffen und sich darüber klar werden, wie durch das Projekt ein Mehrwert erzielt werden kann“, erläutert die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. „Gleichzeitig wird so eine solide Basis für die weitere Projektarbeit geschaffen, was das Fehlerrisiko verringert. Dies liegt daran, dass die Gruppen durch die vorbereitenden Studien, die Partnersuche und die Ausarbeitung der Kooperationsvereinbarung – alles Tätigkeiten, die im Rahmen der Projektanbahnung gefördert werden können – in die bestmögliche Lage versetzt werden, um ihre Arbeit aufzunehmen.“

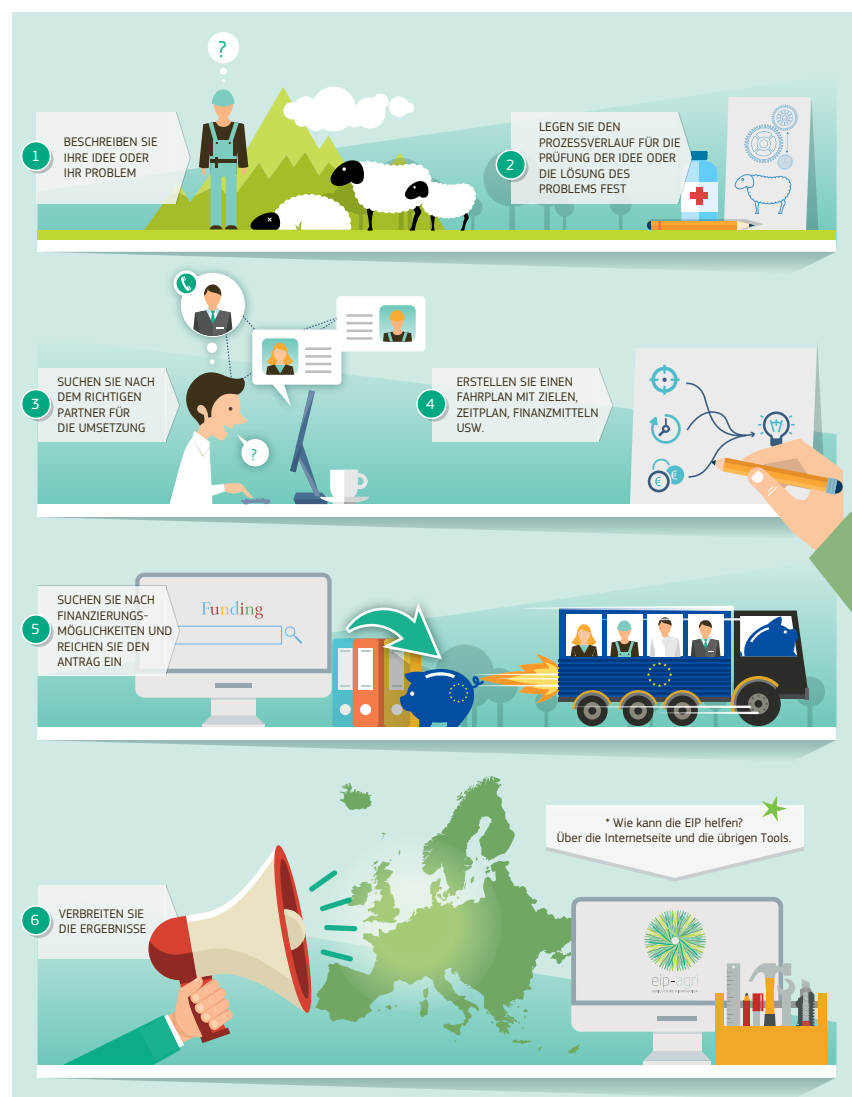
„Sie können zum Beispiel mit genau der richtigen Mischung von Akteuren starten, weil diese gezielt im Hinblick auf die für das Projekt benötigten fachlichen Kompetenzen (praktischer, organisatorischer oder wissenschaftlicher Art) ausgewählt wurden. Dies wiederum kann dazu beitragen, dass die Ergebnisse in großem Umfang Anwendung finden (z. B. durch die Verwendung von Multiplikatoren und Vermittlern).“

„Zu den Aufgaben der Gründungsphase gehört auch die Ausarbeitung eines Plans für die Verbreitung der Projektergebnisse. Die Kommunikationsplanung ist von allergrößter Wichtigkeit, da die Gruppen öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, um Wissen hervorzubringen, und dieses Wissen soll der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung gestellt werden.“

DIE VON OPERATIONELLEN GRUPPEN INITIIERTEN PROJEKTE KÖNNEN FOLGENDE ZIELE VERFOLGEN ⁽³⁴⁾:

- Förderung eines ressourceneffizienten, wirtschaftlich lebensfähigen, produktiven, wettbewerbsfähigen, emissionsarmen, klimafreundlichen und -resistenten Agrar- und Forstsektors mit einem Hinarbeiten auf agrarökologische Produktionssysteme, der in Harmonie mit den wesentlichen natürlichen Ressourcen funktioniert, von denen die Land- und Forstwirtschaft abhängt;
- Beitrag zu einer sicheren, stetigen und nachhaltigen Versorgung mit Lebensmitteln, Futtermitteln und Biomaterialien, was sowohl bestehende als auch neue Produkte betrifft;
- Verbesserung der Prozesse zur Bewahrung der Umwelt, zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen;
- Brückenschlag zwischen Spitzenforschung und -technologie sowie den Landwirten, Waldbewirtschaftern, ländlichen Gemeinden, Unternehmen, NRO und Beratungsdiensten.

Abbildung 5: Einrichtung einer operationellen Gruppe



© EIP-AGRI Service Point

⁽³⁴⁾ Siehe Artikel 55 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1305&from=DE>).

Innovationsvermittler

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der von EPLR-Planern bedacht und klargestellt werden muss, betrifft den Unterschied zwischen „Innovationsförderung“ und „Innovationsvermittlung“. Innovationsförderung ist ein allgemeiner Begriff, der verschiedene potenziell innovationsfördernde Aufgaben abdeckt, wie zum Beispiel die gemeinsame Arbeit thematischer Gruppen oder von Denkfabriken und die Werbung vor oder nach dem Anlaufen eines Projekts. Innovationsförderung kann auch „Innovationsvermittlung“ umfassen. Unter Innovationsvermittlung versteht man den zielgerichteten Prozess der Bildung einer Gruppe und die Weiterentwicklung der Projektidee(n) des Partners im Rahmen eines klaren Arbeitsplans.

„Beides sind wichtige Aspekte des Innovationsprozesses. Während ‚Innovationsförderung‘ weiter gefasst ist und eine allgemeinere Zielsetzung verfolgt, geht es bei ‚Innovationsvermittlung‘ um die konkrete Unterstützung einer bestimmten einzelnen Gruppe, die für ein potenziell erfolgreiches Projekt eingerichtet werden soll“, erläutert die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

„Einrichtungen wie z. B. Betriebsberatungsdienste eignen sich sehr gut als Innovationsvermittler oder innovations-

fördernde Dienstleister, da sie gut vernetzt und bestens positioniert sind, um die richtigen Leute zusammenzubringen. Aufgrund ihres täglichen Umgangs mit Kunden kommen sie mühelos mit grundlegenden innovativen Ideen aus der Praxis in Berührung und können Auskunft darüber geben, wo das Interesse und der Bedarf am größten sind. Genau das ist wichtig, um Projekte mit hohem Mehrwert auf den Weg zu bringen.“

„Durch die Partnerschaft mit einem Berater profitiert eine operationelle Gruppe nicht nur von einem Zuwachs an breitem praktischem Wissen, auch das Anwendungspotenzial des Projekts kann steigen. Der Berater kann zum Beispiel sein Wissen über die verschiedenen betrieblichen Situationen, mit denen Kunden konfrontiert sind, einbringen. Die Kenntnis solcher Betriebsbedingungen wird der operationellen Gruppe bei der Entwicklung der besten Lösung helfen, was besonders wichtig ist, um den Projektergebnissen zu einer möglichst breiten Anwendung zu verhelfen.“

„Berater können auch als ‚Multiplikatoren‘ fungieren, indem sie die Erfahrungen der operationellen Gruppen während der Laufzeit des Projekts einer breiteren Gruppe von Landwirten zugänglich machen. So können sie zum Beispiel im Rahmen von Besuchen landwirtschaftlicher Betriebe, Diskussionsgruppen oder

Demonstrationsveranstaltungen weitere Landwirte einbeziehen. Natürlich verfügbaren Berater oftmals bereits über eigene bewährte Verbreitungs Kanäle, die genutzt werden können, um die Ergebnisse nach Abschluss des Projekts bekannt zu machen.“

Eine der neuen Aufgaben der nationalen Netzwerke für ländliche Räume im Zeitraum 2014–2020 wird darin bestehen, Beratungsdienste und innovationsfördernde Unterstützungsdienste zu vernetzen, um ihr Potenzial in vollem Umfang auszuschöpfen.

Tom Kelly ist Vorsitzender des Europäischen Dachverbands ländlicher und landwirtschaftlicher Beratungsdienste (EUFRAS) und Leiter der irischen Behörde für die Förderung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie (Teagasc). Er ist ebenfalls der Ansicht, dass Berater bestens positioniert sind, um als Innovationsvermittler zu fungieren: „Betriebsberater sind ganz nah am Geschehen, wenn es darum geht, Innovation auf der Betriebsebene zu unterstützen. Sie pflegen gute vertrauensvolle Beziehungen zu ihren Kunden, was es ihnen ermöglicht, als Vermittler tätig zu werden und Landwirte und andere Akteure zusammenzubringen, die sich gegenseitig helfen können.“

„Viele Berater sind ideal aufgestellt, um Gruppen zu gründen und zu begleiten, die sich mit technischen, finanziellen, sozialen, umwelt- oder marktbezogenen Themen und Problemen befassen.“

Tom Kelly, Vorsitzender von EUFRAS

„Die Art und Weise, wie ein EPLR umgesetzt wird, kann Berater ermutigen, eine unterstützende Rolle bei der Gründung und Begleitung von Gruppen zu übernehmen. Auch innerhalb von EUFRAS gibt es Beispiele und Ideen für operationelle Gruppen, die von Beratern (öffentlichen und privaten sowie deren Organisationen) aufgegriffen werden können, um ihre Kunden zu unterstützen“, erklärt Tom Kelly abschließend.

Siehe die Website der EIP-AGRI zu weiteren Informationen über die Einrichtung operationeller Gruppen: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture>



© ENRD CP Tim Hudson

Verzeichnis weiterführender Beratungs- und Informationsangebote

Soweit vorhanden, wurde auf die deutschsprachige Fassung der Informationen verwiesen.

AUSRICHTUNG AUF ERGEBNISSE

- Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht Nr. 12/2013](#), „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_DE.pdf
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/2014, „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 05/2015, „Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf
- Agrarumweltprogramme mit ergebnisorientierter Honorierung (Handbuch und Beispiele): http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm

VEREINFACHUNG

- Vereinfachung der GAP: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_de.htm
- Studie über die Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Juli 2011): http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_en.pdf
- Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht Nr. 12/2013](#), „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_DE.pdf
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/2014, „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
- Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_de.htm
- Leitlinien der EU für vereinfachte Kostenoptionen http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_de.pdf

REDUZIERUNG VON FEHLERN

- Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Bewertung der Fehlerursachen und Korrekturmaßnahmen in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2013/0244/COM_SWD\(2013\)0244_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2013/0244/COM_SWD(2013)0244_EN.pdf)
- Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2013: http://ec.europa.eu/anti-fraud/documents/reports-commission/2013/2_statistical_evaluation_of_irregularities_reported_part1_en.pdf
- Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht Nr. 12/2013](#), „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_DE.pdf
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 23/2014, „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 05/2015, „Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf
- Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_de.htm
- Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI): <http://www.eurosai.org/de/about-us/about-eurosai/index.html>

- Betrugsbekämpfungspolitik der GD AGRI: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_de.htm
- Leitlinien der EU für vereinfachte Kostenoptionen
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_de.pdf
- Leitlinien der EU für die Vergabe öffentlicher Aufträge: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_de.htm und http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm
- Vorschriften für öffentliche Auftraggeber/ausschreibende Stellen:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

FINANZINSTRUMENTE

- ESIF-Finanzinstrumente in der Förderperiode 2014-2020 – Ein kurzer Leitfaden für Verwaltungsbehörden:
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 05/2015, „Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?“ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_DE.pdf
- Informationen für die Planung von Finanzinstrumenten im Rahmen des ELER: Titel IV der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32013R1303>
- Handbuch für Verwaltungsbehörden über den Einsatz von Finanzinstrumenten in Programmen, die aus ESI-Fonds gefördert werden: https://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/images/ERDF_factsheet.pdf
- Methodik der für Finanzinstrumente durchzuführenden Ex-ante-Bewertung:
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/index_en.cfm
- Methoden der Ex-ante-Bewertung für Finanzinstrumente – Schulung für Verwaltungsbehörden – Juni 2014:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_training.pdf
- Methodik der Ex-ante-Bewertung für Finanzinstrumente zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, einschließlich Finanzinstrumente in den Bereichen Landwirtschaft, Kleinstkredite und Fischereiwirtschaft:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol3.pdf
- Beratungsdienste des Fi-Compass zu ESIF-Finanzinstrumenten: <http://www.fi-compass.eu>
- Finanzinstrumente 2014-2020: Lehren aus dem Zeitraum 2007-2013 und Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen:
http://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20wishlade_and%20michie_0.pdf
- Diagramme mit Erläuterungen zur Berechnung der Hebelwirkung verschiedener Arten von Finanzinstrumenten (Darlehen, Beteiligungskapital, Garantien), siehe Anhang II des Sonderberichts Nr. 2/2012 des Europäischen Rechnungshofs „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“.
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_DE.PDF
- Hilfe für mehrere Regionen bei der Bewertung des potenziellen Nutzens der aus ESI-Fonds unterstützten Finanzinstrumente:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/ga_guide.pdf
- Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_de.htm

OPERATIONELLE GRUPPEN

- Website der EIP-AGRI: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>
- Broschüre der EIP-AGRI zu operationellen Gruppen: Ideen in Innovation verwandeln:
<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation>
- Seminar der EIP-AGRI über die Einrichtung von operationellen Gruppen: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>

ALLGEMEINE DURCHFÜHRUNG DER EPLR

- EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_de.htm
- Rechtsvorschriften für die Politik zur ländlichen Entwicklung, einschließlich Durchführungsvorschriften und delegierter Rechtsakte:
http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index_en.htm
- Aufbau des ENRD: <https://enrd.ec.europa.eu/de/general-info/whos-who>

VERÖFFENTLICHUNGEN DES ENRD

Halten Sie sich auf dem Laufenden über die neuesten Nachrichten, Meinungen und Entwicklungen auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung in Europa und lesen Sie die verschiedenen ENRD-Veröffentlichungen.

Diese können auf der Website des ENRD <http://enrd.ec.europa.eu> unter „Veröffentlichungen“ abgerufen werden, oder schicken Sie eine E-Mail an subscribe@enrd.eu, um sie zu abonnieren. Wenn Sie weitere Informationen benötigen, schreiben Sie an info@enrd.eu.

EU-MAGAZIN LÄNDLICHER RAUM

Das *EU-Magazin Ländlicher Raum* ist die wichtigste thematische Publikation des ENRD. In jeder Ausgabe werden die neuesten Erkenntnisse und Sichtweisen zu einem bestimmten Thema, das für die ländliche Entwicklung in Europa von großer Bedeutung ist, beleuchtet. Die Themen reichen vom Unternehmertum im ländlichen Raum über Lebensmittelqualität bis zum Klimawandel und zu sozialer Eingliederung. Die Publikation erscheint zweimal jährlich in sechs Sprachen der EU (DE, EN, ES, FR, IT, PL).

Nr. 19 – Akteure besser einbinden



Nr. 18 – Ökologische Landwirtschaft



Nr. 17 – Familienbetriebene Landwirtschaft



ELER-PROJEKTBRÖSCHÜREN

Das ENRD veröffentlicht Broschüren, in denen vorbildliche und interessante Beispiele für im Rahmen des ELER kofinanzierte Projekte vorgestellt werden. Jede Ausgabe konzentriert sich auf ein bestimmtes Thema der ländlichen Entwicklung und hebt erfolgreiche Projektbeispiele hervor. Ziel ist es, auf die Erfolge des ELER aufmerksam zu machen und zu weiteren Projekten anzuregen. Die Broschüren werden in sechs EU-Sprachen veröffentlicht (DE, EN, ES, FR, IT, PL).

RURAL CONNECTIONS

Rural Connections ist das Europäische Magazin für ländliche Entwicklung. In dem vom ENRD herausgegebenen Magazin kommen einzelne Akteure und Organisationen zu wichtigen Fragen der ländlichen Entwicklung zu Wort, und es werden Projekte zur ländlichen Entwicklung sowie deren Akteure vorgestellt. Außerdem informiert es die Leser über Aktuelles zur ländlichen Entwicklung aus ganz Europa.

NEWSLETTER

Lassen Sie sich alle neuesten Nachrichten zur ländlichen Entwicklung in Europa einmal im Monat direkt in Ihr E-Mail-Postfach schicken. Der ENRD-Newsletter enthält aktuelle Zusammenfassungen der neuesten Fragen, Themen und Nachrichten sowie Hinweise zu Veranstaltungen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Europa.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Internetseite des ENRD:

Alles Wissenswerte über das ENRD und die Entwicklung des ländlichen Raums in Europa erfahren Sie auf der Internetseite des ENRD unter <http://enrd.ec.europa.eu>. Informieren Sie sich über die neuesten Nachrichten und Aktualisierungen der Politik und der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und nutzen Sie die zur Verfügung gestellten Instrumente:

- **Portal für die ländliche Entwicklung 2014-2020** – Erfahren Sie, was neu ist im Programmplanungszeitraum 2014-2020.

- **EPLR-Projekt Datenbank** – Entdecken Sie interessante Beispiele für erfolgreiche Projekte zur ländlichen Entwicklung, die aus dem ELER gefördert wurden.
- **LEADER-Portal** – Zentrale Anlaufstelle für den Zugang zu Instrumenten und Informationen zum LEADER-Ansatz der Regionalentwicklung.
- **Portal für die Kommunikation zur Entwicklung des ländlichen Raums** – Lassen Sie sich von dieser Datenbank über bewährte Kommunikationsverfahren inspirieren.

ENRD in den sozialen Medien

Finden Sie das für Sie geeignete soziale Medium:

Besuchen Sie das **ENRD auf Facebook**, um Beispiele für Verfahren zur ländlichen Entwicklung aus der ganzen EU zu finden und sich über die neuesten Nachrichten und Trends zu informieren.



Sehen Sie sich Videos über ländliche Entwicklungsprojekte und zu themenbezogenen Fragen auf **EURural YouTube** an.

Folgen Sie @ENRD_CP auf Twitter, um aktuelle Informationen und Nachrichten über die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie Veranstaltungshinweise zu erhalten.



Werden Sie Mitglied der **ENRD LinkedIn-Gruppe**, um sich an Diskussionen über die Politik zur ländlichen Entwicklung und am Meinungsaustausch über Durchführungsfragen zu beteiligen.



ENRD-Kontaktstelle
Rue de la Loi/Wetstraat, 38 (bte 4)
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
info@enrd.eu
Tel. +32 28013800

