



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?

DE



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?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 12 // 2013

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-9241-426-9
doi:10.2865/42575

© Europäische Union, 2013
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR

I–VII ZUSAMMENFASSUNG

1–14 EINLEITUNG

7–14 DIE POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS UND DER GEMEINSAME BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSRAHMEN (CMEF)

15–18 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

19–75 BEMERKUNGEN

19–34 GIBT ES KLARE AUSSAGEN DARÜBER, WAS MIT DEN AUSGABEN ZUGUNSTEN DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS ERREICHT WERDEN SOLL?

22–25 IM RAHMEN DER EU-POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS WERDEN KEINE ZIELE QUANTIFIZIERT ODER ZIELVORGABEN FESTGELEGT: DAFÜR SIND DIE MITGLIEDSTAATEN IM RAHMEN DER EPLR ZUSTÄNDIG, ...

26–34 ... DOCH IN DEN EPLR WURDEN SPEZIFISCHE ZIELE MIT ERGEBNISVORGABEN NICHT IN AUSREICHENDER WEISE FESTGELEGT

35–57 WURDEN ZUVERLÄSSIGE INFORMATIONEN ZU DEN ERGEBNISSEN VERÖFFENTLICHT, DIE ZEIGEN, WAS MIT DEN AUSGABEN ERREICHT WURDE UND WIE EFFIZIENT SIE EINGESETZT WORDEN SIND?

37–42 DIE GEMEINSAMEN BEGLEITINDIKATORDATEN ÜBER ERGEBNISSE SIND NICHT ZUVERLÄSSIG GENUG

43–45 DIE HALBZEITBEWERTUNGEN ERMÖGLICHTEN KEINE IN AUSREICHENDER WEISE NACHWEISGESTÜTZTEN FESTSTELLUNGEN ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

46–50 DIE KOMMISSION HAT DEN MITGLIEDSTAATEN NAHEGELEGT, DIE BEGLEITUNG UND BEWERTUNG ZU VERBESSERN, UND ES LIEGEN NÜTZLICHE INFORMATIONEN ÜBER DIE VERWENDUNG DER EU-HAUSHALTSMITTEL VOR, ...

51–57 ... ALLERDINGS WAR DIE BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE ERREICHTEN ERGEBNISSE NICHT AUSREICHEND, UM NACHZUWEISEN, DASS DIE EU-HAUSHALTSMITTEL SINNVOLL EINGESETZT WORDEN SIND

- 58–75 WURDEN DIE BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSINFORMATIONEN GENUTZT, UM DIE WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER AUSGABEN ZU VERBESSERN?**
- 61–62 DIE KOMMISSION HAT BEI DER ANFÄNGLICHEN GENEHMIGUNG DER EPLR DIE EFFIZIENZ DER MASSNAHMEN NICHT BERÜCKSICHTIGT
- 63–64 DIE MITGLIEDSTAATEN HABEN DIE BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSINFORMATIONEN GENUTZT, UM DIE INANSPRUCHNAHME DER MASSNAHMEN ZU VERBESSERN, ...
- 65–75 ... DOCH GIBT ES NUR WENIGE NACHWEISE DAFÜR, DASS DIE MITGLIEDSTAATEN ODER DIE KOMMISSION INFORMATIONEN ÜBER ERGEBNISSE DAZU NUTZEN, DIE WIRKSAMKEIT ODER EFFIZIENZ DER MASSNAHMEN ZU VERBESSERN

76–87 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG – STATUS DER IN DEN EPLR FESTGELEGTE ERGEBNISINDIKATOR-ZIELVORGABEN UND DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN IN IHREN JÄHRLICHEN ZWISCHENBERICHTEN FÜR 2011 ÜBERMITTELTE DATEN

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

Auswirkungen: Längerfristige sozioökonomische und umweltbezogene Effekte.

Begleitung (Monitoring): Regelmäßige Untersuchung der Ressourcen, Outputs und Ergebnisse von „Interventionen“.

Bewertung: Regelmäßige Sammlung und Analyse von Nachweisen, damit Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz von „Interventionen“ gezogen werden können. Dies kann eine Betrachtung der Relevanz, Kohärenz und des europäischen Mehrwerts der jeweiligen Politik umfassen.

CMEF: *Common Monitoring and Evaluation Framework*, gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen.

Diversifizierungsmaßnahmen: Drei Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, deren Ziel darin besteht, die ländliche Wirtschaft zu diversifizieren: „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“, „Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen“ und „Förderung des Fremdenverkehrs“.

Effizienz (Wirtschaftlichkeit): Das Erreichen der optimalen Relation zwischen Wirksamkeit und Kosten.

EPLR: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum. Das von einem Mitgliedstaat auf regionaler oder nationaler Ebene ausgearbeitete und von der Kommission genehmigte Dokument zur Planung und Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Ergebnisse: Die unmittelbar durch die „Intervention“ bedingten Auswirkungen oder Veränderungen.

Geteilte Verwaltung: Eine Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission die mit der Umsetzung verbundenen Aufgaben an die Mitgliedstaaten delegiert, wobei sie selbst weiter die oberste Verantwortung trägt.

Indikator: Messwert, der in Bezug auf ein Ziel hilfreiche Informationen für die Beurteilung des Grads der Zielerfüllung liefert.

Intervention (öffentlich): Eine von einer öffentlichen Einrichtung durchgeführte oder finanzierte Aktion wie ein „Vorhaben“, eine „Maßnahme“, ein Programm oder ein Projekt.

Maßnahme: Eine Beihilferegelung zur Umsetzung einer Politik. In einer Maßnahme werden die Voraussetzungen definiert, unter denen „Vorhaben“ finanziert werden können.

Mitnahmeeffekt: Die Tatsache, dass ein gefördertes Projekt ganz oder teilweise auch ohne die Finanzhilfe durchgeführt worden wäre.

Outputs: Was mit den einer „Intervention“ zugewiesenen Mitteln erzeugt wird.

Schwerpunkt: Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Form von drei thematischen Schwerpunkten umgesetzt, die kohärente Gruppen von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellen. Zusätzlich gibt es einen horizontalen Schwerpunkt, der dem Leader-Konzept gewidmet ist (Schwerpunkt Leader).

Strategische Leitlinien der Gemeinschaft: Beschluss des Rates, in dem die Prioritäten der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt sind.

Verwaltungsbehörde: Nationales oder regionales Organ, das vom jeweiligen Mitgliedstaat mit der Verwaltung eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) beauftragt wird.

Vorhaben: Ein Projekt, ein Vertrag oder eine andere im Rahmen einer „Maßnahme“ finanzierte Aktion.

Wirksamkeit: Das Erreichen der gesetzten Ziele.

Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung: Verwaltung des EU-Haushaltsplans gemäß den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Ziel: Erklärung über die Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen, die mit einer „Intervention“ erreicht werden sollen.

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 hat die EU fast 100 Milliarden Euro bereitgestellt, um ihre für die Entwicklung des ländlichen Raums gesetzten Ziele zu erreichen. Bei dieser Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zugewiesenen Haushaltsmittel der EU sinnvoll eingesetzt werden. Ein wesentliches Element für diese Prüfung ist ein Begleitungs- und Bewertungssystem.

II.

Das Begleitungs- und Bewertungssystem sollte Informationen darüber liefern, welche Ausgaben wirksam und effizient sind und welche nicht. Diese Informationen werden für die Rechenschaftslegung benötigt, damit das Europäische Parlament, der Rat und die Öffentlichkeit darüber informiert werden können, was mit den Haushaltsmitteln der EU erreicht wurde, und um nachzuweisen, dass diese Mittel gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung effizient und wirksam eingesetzt worden sind. Die Begleitung (Monitoring) und Bewertung ermöglicht ferner die Ermittlung von Schwachstellen und von Änderungen, die sowohl im Laufe des siebenjährigen Programmplanungszeitraums als auch bei der Ausgestaltung von zukünftigen politischen Maßnahmen, Rechtsvorschriften und Ausgabenprogrammen vorgenommen werden müssen.

III.

In seinen früheren Berichten hat der Hof wiederholt auf erhebliche Schwachstellen in Bezug auf die Verfügbarkeit und Qualität der Begleitungs- und Bewertungsinformationen über die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums hingewiesen. In diesem Bericht werden diese früheren Feststellungen konsolidiert und vertieft.

IV.

Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht hinreichend nachgewiesen haben, was in Bezug auf die Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums erreicht wurde, und dass es keine ausreichende Gewähr dafür gibt, dass die Haushaltsmittel der EU sinnvoll eingesetzt worden sind.

ZUSAMMENFASSUNG

V.

Insbesondere stellte der Hof Folgendes fest:

- a) Die gesetzten Ziele in Bezug auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums waren nicht deutlich genug definiert.
- b) Die Informationen und die Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse, anhand deren nachgewiesen werden sollte, in welchem Umfang die gesetzten Ziele erreicht wurden und dass die Haushaltsmittel der EU wirksam und effizient verwendet worden sind, waren unzureichend.
- c) Die verfügbaren Begleitungs- und Bewertungsinformationen wurden nicht ausreichend genutzt, um die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern.

VI.

Im verbleibenden Teil des aktuellen Programmplanungszeitraums, dessen Ausgaben 2015 abgeschlossen werden, können und sollten Verbesserungen der Begleitung und Bewertung vorgenommen werden. Darüber hinaus bietet der kommende Programmplanungszeitraum 2014-2020 der Kommission und den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, die Wirksamkeit und Effizienz der Ausgaben bei der Ausarbeitung von Maßnahmen und bei Programmplanungsentscheidungen sowie anschließend bei der Auswahl der zu finanzierenden Maßnahmen und Projekte wesentlich stärker ins Zentrum zu rücken.

VII.

Der Hof spricht daher die folgenden Empfehlungen aus:

- a) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten die Begleitung und Bewertung einsetzen, um sich im verbleibenden Teil des laufenden Programmplanungszeitraums verstärkt auf das Erzielen von Ergebnissen zu konzentrieren.
- b) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten jetzt Maßnahmen ergreifen, damit 2015 im Zuge der Ex-post-Bewertungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 vergleichbare Daten von hoher Qualität erhoben werden können.
- c) Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission die Ausgestaltung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens verbessern, um aktuellere, relevantere, zuverlässigere und vergleichbarere Informationen, insbesondere über die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen beim Erreichen von Ergebnissen, zu liefern.
- d) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten dafür sorgen, dass die EPLR für den Zeitraum 2014-2020 eine bessere Grundlage für eine wirtschaftliche Haushaltsführung bieten, mit spezifischen und messbaren Zielen sowie Plänen für die Begleitung und Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Programme.
- e) Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführungssysteme für die EPLR des Zeitraums 2014-2020 so ausgestalten, dass sie Wirksamkeit und Effizienz fördern, und die für die Beantragungs-, Auswahl- und Auszahlungsverfahren gesammelten Informationen bei der Begleitung und Bewertung wiederverwerten.
- f) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten ihre Berichterstattung über die mit den Haushaltsmitteln der EU erzielten Ergebnisse verbessern, um die Rechenschaftslegung zu stärken. Dazu sollte auch eine systematischere Weiterverfolgung der Bewertungsfeststellungen gehören.

EINLEITUNG

1. Die EU hat fast 100 Milliarden Euro bereitgestellt, um im Programmplanungszeitraum 2007-2013 Ziele der Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen. Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten eigene Mittel in Höhe von 58 Milliarden Euro zur Kofinanzierung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gebunden.
2. Der Europäische Rat hat betont, dass jeder Euro des EU-Haushalts nicht nur ordnungsgemäß, sondern auch sinnvoll ausgegeben werden muss. Bei seinen Prüfungen hat der Hof jedoch immer wieder festgestellt, dass Ausgestaltung und Durchführung der wichtigsten Maßnahmen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums nicht ausreichend sicherstellen, dass die Maßnahmen auf ein möglichst effizientes Erreichen von politischen Zielen ausgerichtet sind. Folglich liefern die Systeme zur Ausführung des Haushaltsplans keine ausreichende Gewähr, dass die Ausgaben wirksam und effizient sind. Daher ist es umso wichtiger, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission nachweisen können, welche Ergebnisse sie in Bezug auf die Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums erreicht haben.
3. Ein wesentliches Element, um sicherzustellen, dass die Haushaltsmittel der EU sinnvoll eingesetzt werden, ist die Begleitung und Bewertung. Begleitung ist die regelmäßige Untersuchung der Ausgaben, Outputs und Ergebnisse, die aktuelle Informationen darüber liefert, ob die Programme wie geplant voranschreiten. Bewertung ist die regelmäßige Sammlung und Analyse von Nachweisen, einschließlich der für die Begleitung ermittelten Informationen, damit Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz eines Programms oder einer Politik gezogen werden können. Die Begleitung und Bewertung liefert Informationen darüber, wo Ausgaben nicht wirksam oder nicht effizient sind, und anhand dieser Informationen können Änderungen im Rahmen des siebenjährigen Programmplanungszeitraums und bei der Ausgestaltung von zukünftigen Rechtsvorschriften und Programmen vorgenommen werden.
4. Diese Informationen werden auch für die Rechenschaftslegung benötigt: Das Europäische Parlament, der Rat und die Öffentlichkeit müssen darüber informiert werden, was mit den Haushaltsmitteln der EU erreicht wurde, und es muss nachgewiesen werden, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt worden sind.

5. Der Hof hat jedoch wiederholt erhebliche Schwachstellen bezüglich der Verfügbarkeit und Qualität von Begleitungs- und Bewertungsinformationen zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgedeckt. In **Tabelle 1** sind die jüngsten Feststellungen des Hofes in Bezug auf diese Schwachstellen zusammengefasst.

TABELLE 1

FESTSTELLUNGEN ZUR BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DER POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS IN DEN SONDERBERICHTEN UND JAHRESBERICHTEN DES HOFES

Sonderbericht Nr. 5/2010 Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums	Aus dem EU-Haushalt flossen bisher Fördermittel in Höhe von mehr als 2 Milliarden Euro für Leader+, und für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind mehr als 5 Milliarden Euro vorgesehen. Die Kommission hat noch keinen Nachweis für die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben erbracht.
Sonderbericht Nr. 7/2011 Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?	Die Ziele waren insgesamt so vage formuliert, dass sich nicht beurteilen ließ, inwieweit sie erreicht wurden. Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen stellt einen Fortschritt dar, liefert jedoch nur wenige Informationen über die erreichten Umweltentlastungen (eingeplante Mittel: 22 Milliarden Euro).
Sonderbericht Nr. 8/2012 Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele	Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (...) liefert keine relevanten Daten für die Überwachung der Ergebnisse, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden. Die festgelegten Indikatoren erlauben es nicht, die im Hinblick auf das Erreichen der EU-Prioritäten erzielten Fortschritte zu überwachen. Die Daten sind nur bedingt zuverlässig und erlauben keine Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten (und/oder Regionen) (eingeplante Mittel: 11 Milliarden Euro).
Sonderbericht Nr. 1/2013 Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?	(...) Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben keine ausreichende Grundlage, auf der sie bei der Planung der Beihilfen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Wirksamkeit der für die Maßnahme bereitgestellten 9 Milliarden Euro bewerten könnten.
Sonderbericht Nr. 6/2013 Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?	Es fand keine wirksame Begleitung und Bewertung der Maßnahmen statt, sodass die reale Gefahr besteht, dass die Ergebnisse der den Projekten zugewiesenen Finanzierung unbekannt bleiben. Außerdem fehlten eine gezielte Ausrichtung auf die zu den strategischen Prioritäten der EU gehörende Schaffung von Arbeitsplätzen sowie eine aktive Verwaltung, wenn sich zeigte, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht würden (eingeplante Mittel: 5 Milliarden Euro).
Kapitel 10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011	(...) Die Generaldirektionen der Kommission hatten es versäumt, für die operativen Tätigkeiten Ziele bezüglich der Sparsamkeit (mit dem Input verbundene Kosten) oder der Wirtschaftlichkeit (...) festzulegen bzw. darüber Bericht zu erstatten. (...) Die Beschreibung der mit den Politiken verbundenen Fortschritte (...) umfasste nur wenige Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen; tatsächlich lag der Schwerpunkt tendenziell eher auf dem Input und dem Output (...). Die Berichterstattung über die erzielte Leistung stützte sich auf unvollständige Daten.

6. Der Beginn des neuen Programmplanungszeitraums bietet der Kommission und den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, diese Schwachstellen zu beheben und Systeme zur Bereitstellung zuverlässiger und zeitnaher Informationen zu den Ergebnissen der Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 einzuführen. Vor diesem Hintergrund konsolidiert und vertieft der Hof in diesem Bericht seine früheren Feststellungen, um konkrete Empfehlungen auszusprechen, die zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020 beitragen können.

DIE POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS UND DER GEMEINSAME BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSRAHMEN (CMEF)

7. Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 wird in Form von drei „thematischen Schwerpunkten“ umgesetzt. Jeder Schwerpunkt umfasst eine Reihe von Maßnahmen, die auf das Erreichen der politischen Ziele ausgerichtet sind (siehe **Tabelle 2**). Im Rahmen eines vierten Schwerpunkts, der als „Leader“ bezeichnet wird, werden die gleichen Ziele über auf örtlicher Ebene betriebene Strategien für lokale Entwicklung verfolgt.
8. Die EU hat die „Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums“ in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft – Beschluss 2006/144/EG des Rates¹ – festgelegt, die diese Politik in den Kontext umfassenderer Ziele der EU stellen, insbesondere der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg und der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Gemäß diesem Beschluss besteht die „übergreifende Priorität“ beispielsweise der Mittel für „Schwerpunkt 3“ darin, Beschäftigungsmöglichkeiten und Voraussetzungen für Wachstum zu schaffen.
9. Die Mitgliedstaaten entwickeln Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR) auf nationaler oder regionaler Ebene. Nach ihrer Genehmigung durch die Kommission werden diese Programme von den Mitgliedstaaten gemäß den Modalitäten der „geteilten Verwaltung“ durchgeführt.
10. Mit der EU-Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums wurde ein gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) für den Zeitraum 2007-2013 geschaffen². Dieses neue System wurde 2007 eingeführt und enthält gemeinsame Indikatoren, mit denen der Fortschritt im Hinblick auf die Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums so gemessen werden soll, dass die EPLR miteinander verglichen und die Daten aggregiert werden können. Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen sieht außerdem für jedes EPLR eine Ex-ante-Bewertung, eine Halbzeitbewertung im Jahr 2010 und eine Ex-post-Bewertung im Jahr 2015 vor, die von unabhängigen Bewertern vorzunehmen sind.

¹ Beschluss 2006/144/EG des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programplanungszeitraum 2007-2013) (ABl. L 55 vom 25.2.2006, S. 20).

² Artikel 80 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

11. In einer Verordnung der Kommission³ werden spezifischere Anforderungen definiert und gemeinsame Basis-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren aufgelistet. Eine Definition der Indikatoren, gemeinsame Bewertungsfragen und ein methodischer Leitfaden werden von der Kommission in einem unverbindlichen „CMEF-Handbuch“ bereitgestellt⁴.
12. Die Mitgliedstaaten waren für die Festlegung „spezifischer nachprüfbarer Ziele“ in ihren EPLR zuständig, mit Zielvorgaben bezüglich der gemeinsamen Indikatoren. Da gemeinsame Indikatoren nicht alle Auswirkungen einzelner EPLR vollauf erfassen können, waren die Mitgliedstaaten außerdem verpflichtet, eine begrenzte Zahl von Zusatzindikatoren festzulegen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten Datenerhebungssysteme einrichten und Bewertungen organisieren. Auf der Grundlage der Begleitungs- und Bewertungsinformationen erstellen die Mitgliedstaaten einen jährlichen Zwischenbericht, der den Stand der Programmdurchführung bezogen auf die gesetzten Ziele aufzeigen soll. Die Verwaltungsbehörden und Begleitausschüsse der Mitgliedstaaten müssen die Begleitungs- und Bewertungsinformationen verwenden, um zur Verbesserung der Qualität der Programme und ihrer Durchführung beizutragen.
13. Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen wird von der Kommission koordiniert. Die Dienststellen der Kommission überprüfen die jährlichen Zwischenberichte und aggregieren die Begleitdaten. Sie können als Beobachter an den Sitzungen der Begleitausschüsse der Mitgliedstaaten teilnehmen und eine jährliche Zusammenkunft mit den Verwaltungsbehörden abhalten, um für jedes EPLR die wichtigsten Ergebnisse des Vorjahres zu untersuchen. Von der Kommission beauftragte Bewerter erstellen Zusammenfassungen der Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen, die von der Kommission veröffentlicht werden. Die Kommission muss ferner mehrere Berichte über die Durchführung und die Erfolge der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums erstellen (siehe Ziffer 51).
14. Die Begleitung und Bewertung ist mit Kosten verbunden. In den Mitgliedstaaten wird „technische Hilfe“ von der EU kofinanziert. Dies kann die bei der Erhebung und Verarbeitung der Begleitdaten entstehenden Kosten (Personal, Computersysteme usw.) und Ausgaben für Studien und Bewertungen umfassen. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden etwas weniger als 2 % der EPLR-Mittel (1,9 Milliarden Euro) für technische Hilfe bereitgestellt, darunter auch sonstige technische Tätigkeiten wie Überprüfungen der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben. Zu zusätzlichen direkt bei der Kommission anfallenden Kosten gehören die Zusammenfassungen der Ex-post- und Halbzeitbewertungen der EPLR der Mitgliedstaaten sowie die laufenden Kosten eines Bewertungs-Helpdesks und des Expertenausschusses für Bewertung⁵.

³ Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die vollständige Auflistung der gemeinsamen Indikatoren ist in Anhang VIII enthalten (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

⁴ Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Leitfaden, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, September 2006.

⁵ Diese Prüfung umfasste keine Bewertung der Kosten für technische Hilfe.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

- 15.** Der Hof hat geprüft, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellten EU-Haushaltsmittel sinnvoll eingesetzt werden. Zur Gliederung der Prüfung wurden drei Unterfragen gestellt:
- a) Gibt es klare Aussagen darüber, was mit den Ausgaben zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums erreicht werden soll?
 - b) Wurden zuverlässige Informationen veröffentlicht, die zeigen, was mit den Ausgaben erreicht wurde und wie effizient sie eingesetzt worden sind?
 - c) Wurden die Begleitungs- und Bewertungsinformationen genutzt, um die Wirksamkeit und Effizienz der Ausgaben zu verbessern?
- 16.** Die Prüfung betrifft hauptsächlich die Festlegung von Zielen und Indikator-Zielwerten für die EPLR im Zeitraum 2007-2013 und die anschließende Erstellung, Übermittlung und Verwendung von Begleitungs- und Bewertungsinformationen. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die seit 2010 vom Hof geprüften Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, auf die insgesamt 53 % aller für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehenen Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums entfallen. **Tabelle 2** umfasst eine kurze Beschreibung der seit 2010 vom Hof geprüften Maßnahmen und der damit verbundenen Ziele und Ergebnisindikatoren.

TABELLE 2

AUSGEWÄHLTE EPLR-MASSNAHMEN UND DAMIT VERBUNDENE ERGEBNISINDIKATOREN

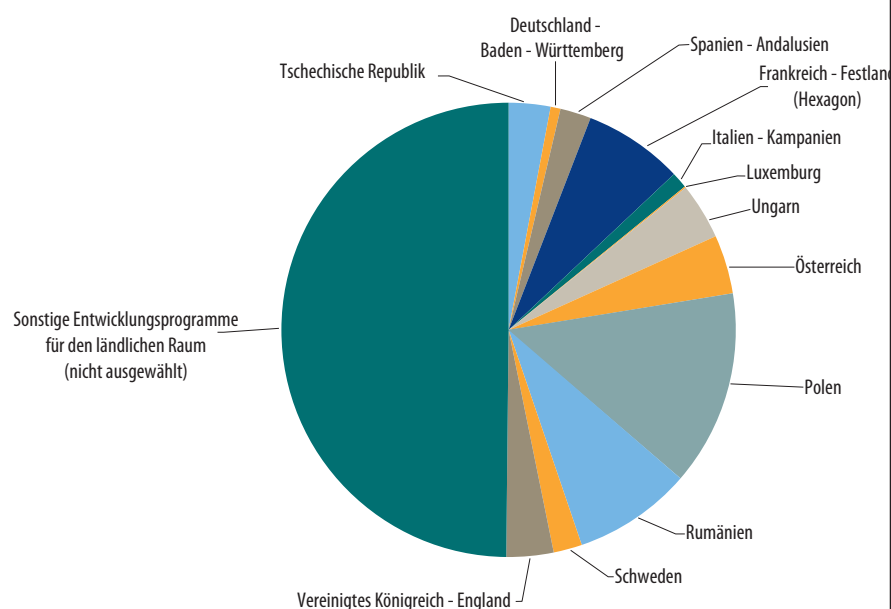
Ziele der Schwerpunkte	Ausgewählte Maßnahmen	Beschreibung der Maßnahmen	Gemeinsame Ergebnisindikatoren
SCHWERPUNKT 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe Artikel 20 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftliche Maschinen und Ausrüstung, wie Traktoren, Erntemaschinen, landwirtschaftliche Gebäude, Einrichtungen zur Lagerung von Dung, Bewässerungsanlagen usw.	- Anzahl der Betriebe, die neue Produkte und/oder Verfahren einführen; - Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben.
	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse Artikel 20 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Beihilfen für Investitionen in Ausrüstung für die Nahrungsmittelverarbeitung, wie für die Herstellung von Olivenöl, Molkereiprodukten, Verpackung von Obst und Gemüse, Fleischverarbeitung usw.	- Anzahl der Unternehmen, die neue Produkte und/oder Verfahren einführen; - Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Unternehmen.
SCHWERPUNKT 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen Artikel 36 Buchstabe a Ziffer iv der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Zahlungen an Landwirte oder andere Landbewirtschafter, die freiwillig Agrarumweltverpflichtungen für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren eingehen. Diese Zahlungen pro Hektar oder pro Großvieheinheit decken Zusatzkosten oder Einkommensverluste aufgrund von spezifischen Verpflichtungen (z. B. in Bezug auf biologischen Landbau, Schutz von Wasserquellen, Unterstützung der natürlichen Tierwelt usw.) ab.	Flächen im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen: • Verbesserung der Biodiversität, • Verbesserung der Wasserqualität, • Abschwächung des Klimawandels, • Verbesserung der Bodenqualität, • Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsauflage.
SCHWERPUNKT 3: Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten Artikel 52 Buchstabe a Ziffer i der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Beihilfen für Investitionen durch Mitglieder des Haushalts eines landwirtschaftlichen Betriebs, die durch nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, z. B. einen Hofladen, Agrotourismus oder andere Unternehmungen, zur Diversifizierung beitragen.	- Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben; - Geschaffene Bruttoarbeitsplätze (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und Arbeitsplätzen innerhalb/außerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebs).
	Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Unternehmen Artikel 52 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Beihilfen für Investitionen durch ländliche Kleinunternehmen (weniger als 10 Mitarbeiter und weniger als 2 Millionen Euro Umsatz) oder für die Neugründung von Kleinunternehmen.	- Geschaffene Bruttoarbeitsplätze (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und Arbeitsplätzen innerhalb/außerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebs); - Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben.
	Förderung des Fremdenverkehrs Artikel 52 Buchstabe a Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Beihilfen für Investitionen in Touristenunterkünfte und -dienstleistungen, kleine Fremdenverkehrsinfrastruktureinrichtungen (z. B. Wanderwege und Ausschilderung von Touristenattraktionen) und Vermarktung des ländlichen Tourismus.	- Zusätzliche Anzahl Touristen (Unterteilung nach Anzahl von Übernachtungen und Anzahl der Tagesgäste); - Geschaffene Bruttoarbeitsplätze (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und Arbeitsplätzen innerhalb/außerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebs).
SCHWERPUNKT 4 – Leader: Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der anderen drei Schwerpunkte	Artikel 63 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Unterstützung ländlicher Gemeinschaften bei der Umsetzung integrierter und innovativer Strategien, die zu einer langfristigen und nachhaltigen Entwicklung lokaler Gebiete beitragen. Das Leader-Konzept folgt einem Bottom-up-Ansatz, in dessen Rahmen lokale Aktionsgruppen Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien haben.	- Geschaffene Bruttoarbeitsplätze (Aufteilung nach Geschlecht, Alter und Arbeitsplätzen innerhalb/außerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebs); - Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben.

17. Die Prüfung fand von Januar bis April 2013 statt und betraf insbesondere 12 der vom Hof bei seinen vorangegangenen Prüfungen untersuchten EPLR⁶. Auf diese EPLR entfallen insgesamt etwas über 50 % der für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehenen Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Die **Abbildung** zeigt die im Rahmen dieser Prüfung untersuchten EPLR und ihren Anteil an den gesamten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 für die Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellten Haushaltsmitteln.
18. Die betroffenen Mitgliedstaaten und die Kommission stellten Informationen zu den im Anschluss an die früheren Prüfungen des Hofes eingeleiteten Maßnahmen bereit. Ferner untersuchte der Hof die jüngsten zu den ausgewählten Maßnahmen herausgegebenen Begleitungs- und Bewertungsinformationen. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um den jährlichen Zwischenbericht 2011, der im zweiten Halbjahr 2012 fertiggestellt wurde. Der Hof analysierte die Verwaltung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens durch die Kommission, ihre Berichte über die Umsetzung der Politik und die erzielten Ergebnisse, ihre Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit den ausgewählten Maßnahmen und EPLR sowie die Nutzung der Begleitungs- und Bewertungsinformationen bei der Genehmigung von EPLR-Änderungen.

⁶ Andere EPLR wurden von dieser Prüfung ausgenommen. Dies betraf Fälle, in denen der Hof nur eine EPLR-Maßnahme geprüft hatte (Irland, Griechenland, Litauen und Portugal) oder in denen mehrere EPLR eines Mitgliedstaats geprüft worden waren.

ABBILDUNG

AUSGEWÄHLTE ENTWICKLUNGSPROGRAMME FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM: PROZENTUALER ANTEIL DER ZUGEWIESENEN MITTEL AM GESAMTHAUSHALT (2007-2013)



Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

BEMERKUNGEN

GIBT ES KLARE AUSSAGEN DARÜBER, WAS MIT DEN AUSGABEN ZUGUNSTEN DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS ERREICHT WERDEN SOLL?

- 19.** Ziele geben Aufschluss darüber, was mit der Politik und den Programmen erreicht werden soll, und sie ermöglichen es, Entscheidungen über Mittelzuweisungen zu treffen sowie Maßnahmen zu konzipieren und durchzuführen, mit denen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den erwarteten Ergebnissen und den Kosten gewahrt wird. Ziele stellen darüber hinaus Bezugspunkte dar, mit denen die erzielten Ergebnisse verglichen werden können. Auf diese Weise können schwache Leistungen ermittelt werden, was die Einleitung von Korrekturmaßnahmen und eine Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz ermöglicht. Anschließend bieten Zielsetzungen eine Grundlage für eine Leistungsbeurteilung, d. h. für die Rechenschaftslegung: Die Verwalter von EU-Haushaltsmitteln können so für den wirksamen und effizienten Einsatz des EU-Haushalts zur Verantwortung gezogen werden. Zu diesem Zweck sollten Ziele gemäß der EU-Haushaltsordnung⁷ SMART (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen) sein.
- 20.** Insbesondere sollten die Ziele eine zukünftige Situation beschreiben, d. h. die Veränderungen oder Ergebnisse, die mit der Politik oder dem Programm erreicht werden sollen. Sie müssen so formuliert sein, dass überprüft werden kann, ob sie erreicht wurden. Außerdem müssen die Ziele quantifiziert sein oder relevante Indikatoren mit Zielvorgaben umfassen, damit die Programme einen effizienten Mitteleinsatz gewährleisten und die Maßnahmen so verwaltet werden (Auswahl der zu finanzierenden Projekte), dass die Ziele auf effiziente Weise erreicht werden.
- 21.** Der Hof bewertete im Zuge all seiner Wirtschaftlichkeitsprüfungen zur Entwicklung des ländlichen Raums, ob die in den Rechtsvorschriften und den EPLR festgelegten Ziele spezifisch und messbar waren. Er analysierte die Reaktionen der Kommission und der Mitgliedstaaten auf die früheren Feststellungen und die anschließend an den 12 ausgewählten EPLR vorgenommen Änderungen.

IM RAHMEN DER EU-POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS WERDEN KEINE ZIELE QUANTIFIZIERT ODER ZIELVORGABEN FESTGELEGT: DAFÜR SIND DIE MITGLIEDSTAATEN IM RAHMEN DER EPLR ZUSTÄNDIG, ...

- 22.** Die Prioritäten der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums sind in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft aufgeführt, und in der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums werden drei Ziele für diese Politik genannt (siehe Ziffern 7-8). In der Verordnung wird eine Reihe von Maßnahmen beschrieben, welche die Mitgliedstaaten durchführen können, um diese Ziele zu erreichen; es werden aber keine spezifischeren Ziele für die einzelnen Maßnahmen vorgegeben.

⁷ Teil 1, Titel II, Kapitel 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

- 23.** Die Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums sind auf EU-Ebene nicht quantifiziert. Als Ziele gelten die *Verbesserung* der Wettbewerbsfähigkeit und die *Förderung* von Diversifizierung. Es wird nicht angegeben, in welchem Umfang die EU mit den EU-Haushaltsmitteln Verbesserungen oder Diversifizierung zu erreichen beabsichtigt⁸.
- 24.** Gemäß den Rechtsvorschriften sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „spezifische überprüfbare Zielsetzungen und Indikatoren“ in ihren EPLR festzulegen, „die es gestatten, den Fortschritt (...), die Effizienz und die Wirksamkeit zu messen“. Die Kommission muss vor der Genehmigung von EPLR sicherstellen, dass sie mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (den Prioritäten der EU) und der Verordnung „kohärent“ sind.
- 25.** Zu jedem EU-Ziel tragen mehrere Maßnahmen bei: 16 verschiedene Maßnahmen sind auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet, das Ziel von Schwerpunkt 1. Eine Maßnahme kann auch zu mehr als einem Ziel beitragen: So kann z. B. die Finanzierung von Geräten im Rahmen der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ (Schwerpunkt 1) auch die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft (Ziel von Schwerpunkt 2) verringern. Es ist daher ein klarer Plan für die im Rahmen jeder einzelnen Maßnahme zu erreichenden Ergebnisse erforderlich, wenn die EPLR eine solide Grundlage zunächst für die Mittelzuweisung, dann für die Verwaltung der Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ergebnisse und schließlich für die Berichterstattung über die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahme bieten sollen.

... DOCH IN DEN EPLR WURDEN SPEZIFISCHE ZIELE MIT ERGEBNISVORGABEN NICHT IN AUSREICHENDER WEISE FESTGELEGT

- 26.** Wie vorstehend beschrieben, sind die Mitgliedstaaten gemäß der EU-Verordnung verpflichtet, spezifische Ziele entsprechend ihren unterschiedlichen, in der Phase der Programmplanung ermittelten Bedürfnissen festzulegen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen sind die Ziele im Rahmen der EPLR jedoch allgemein und offen formuliert (*unterstützen, verbessern, beitragen, fördern usw.*). Damit wird beschrieben, was mithilfe der Programme *getan* werden soll, wobei jedoch offenbleibt, welche zukünftige Situation damit *erreicht* werden soll. Bei derart unspezifischen Zielen kann nicht festgestellt werden, ob die Zielerreichung ausreicht oder nicht.
- 27.** Wie der Hof bei seinen früheren Prüfungen feststellte (siehe **Tabelle 1**), erschwert dieser Mangel an spezifischen Zielen in den EPLR nicht nur die Begleitung und Bewertung, sondern trägt auch dazu bei, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Maßnahmen nicht genug auf Wirksamkeit und Effizienz achten.

⁸ Das gilt auch für die Vorschläge der Kommission für die Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020. In seiner Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020 stellte der Hof fest, dass in den Vorschlägen „eine Reihe disparater und weitreichender Ziele festgehalten (ist) (...) (Es) geht nicht eindeutig hervor (...) was mit diesen Zielen auf EU-Ebene erreicht werden soll. Der Hof vertritt die Auffassung, dass es für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums besser wäre, wenn weniger komplexe und dafür präzisere Zielsetzungen ausgewählt und diesbezüglich eindeutige Vorgaben (erwartete Ergebnisse und Auswirkungen sowie Indikatoren) festgelegt würden. Dies würde dazu beitragen, die Politik stärker auf das Erreichen von Ergebnissen im Hinblick auf wichtige EU-Prioritäten auszurichten.“

- 28.** Durch die Zielvorgaben für die vom gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen verlangten Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sollte sich eine gewisse Quantifizierung und Klärung der EPLR-Ziele der Mitgliedstaaten ergeben. Wie jedoch in den nachstehenden Ziffern veranschaulicht,
- wurden nicht in allen EPLR Zielvorgaben für die Indikatoren festgelegt;
 - waren die festgelegten Zielvorgaben eher Schätzungen der erwarteten Ergebnisse als quantifizierte Ziele;
 - waren die Indikatoren (und folglich auch die Zielvorgaben) für die Ziele der EPLR nicht immer relevant.
- 29.** Rumänien nahm als einziger der 12 Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens Zielvorgaben für alle Ergebnisindikatoren der ausgewählten Maßnahmen in sein erstes EPLR auf. Die anderen EPLR wurden trotz der fehlenden Zielvorgaben von der Kommission genehmigt. Im ersten EPLR Österreichs waren z. B. in Bezug auf die Agrarumweltmaßnahme keinerlei Zielvorgaben für die Output- bzw. Ergebnisindikatoren festgelegt, obwohl auf diese Maßnahme 45 % der insgesamt vorgesehenen Ausgaben entfielen.
- 30.** Die Mitgliedstaaten berechneten die für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen erforderlichen Ergebniszielvorgaben, indem sie schätzten, was die Maßnahme mithilfe der zugewiesenen Haushaltsmittel erreichen würde. Einem logischeren Ansatz folgend hätte zunächst ermittelt werden sollen, welche Ergebnisse erforderlich sind, um einen Bedarf zu decken oder ein Ziel zu erreichen, und anschließend die Maßnahme konzipiert sowie ermittelt werden sollen, in welchem Umfang mit den verfügbaren Mitteln der Bedarf gedeckt oder das Ziel erreicht werden kann.
- 31.** Einige der Zielvorgaben in den EPLR erwiesen sich als übermäßig optimistische Schätzungen der zu erwartenden Ergebnisse, wie z. B. die Zielvorgabe im rumänischen EPLR von 7,65 Millionen zusätzlichen Touristenbesuchen, die durch geringfügige Investitionen in Tourismusaktivitäten erreicht werden sollten, was einem Zehnfachen der in den anderen geprüften EPLR angegebenen Schätzungen entspricht. Diese Zielvorgabe wurde später um 5 Millionen herabgesetzt.

- 32.** Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren sind für die EPLR-Ziele der Mitgliedstaaten nicht immer relevant, sodass mit ihnen nicht quantifiziert wird, was mit den Programmen erreicht werden soll. In Baden-Württemberg beispielsweise ist der Indikator „Anzahl der Betriebe, die neue Produkte oder Verfahren einführen“ für die EPLR-Ziele nur begrenzt relevant, da die Zielvorgabe nur sieben der 3 000 im Rahmen der Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe geförderten Betriebe betrifft. In diesem Fall wurden in das EPLR Zusatzindikatoren mit Zielvorgaben für die Maßnahme aufgenommen, die *wirklich* relevant für die Ziele waren, etwa eine Zielvorgabe für die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die Schweineställe mit verbesserten Tierschutzverhältnissen einführen. In vielen EPLR wurden jedoch keine derartigen zusätzlichen Indikatoren verwendet. Das Beispiel des EPLR der Tschechischen Republik veranschaulicht dies: In diesem Programm wird der Indikator für „neue Produkte oder Verfahren“ für die Maßnahmen „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ und „Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ nicht als relevant betrachtet. Für diese Maßnahmen wurden keine alternativen Indikatoren erstellt.
- 33.** Die Schwachstellen bei den Indikator-Zielvorgaben haben in Kombination mit dem vorstehend beschriebenen Fehlen spezifischer Ziele zur Folge, dass in den EPLR nicht eindeutig festgelegt ist, was mit ihnen erreicht werden soll.
- 34.** Anhand von gemeinsamen Indikator-Zielvorgaben für Outputs und Ergebnisse sollte die Kommission in der Lage sein, die geplante Effizienz der verschiedenen EPLR (Näheres siehe Ziffer 61) zu vergleichen und die Zielvorgaben auf EU-Ebene zu aggregieren, um die angestrebten Ergebnisse der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufzuzeigen. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch die Zielvorgaben in einer anderen Form präsentiert, z. B. als „Anstieg um x %“, oder anders definiert als im Leitfaden zum gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, sodass ein Vergleich oder eine Aggregation nicht möglich ist. Auch in Fällen, in denen EPLR-Zielvorgaben fehlen, nicht plausibel oder nicht vergleichbar sind, haben die konsolidierten Zielvorgaben auf EU-Ebene nur begrenzten Wert. Dem **Anhang** ist zu entnehmen, welche Zielvorgaben fehlen oder nicht den Anforderungen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens entsprechen.

WURDEN ZUVERLÄSSIGE INFORMATIONEN ZU DEN ERGEBNISSEN VERÖFFENTLICHT, DIE ZEIGEN, WAS MIT DEN AUSGABEN ERREICHT WURDE UND WIE EFFIZIENT SIE EINGESETZT WORDEN SIND?

- 35.** Die für den Nachweis der Wirksamkeit und Effizienz wichtigsten Begleitungs- und Bewertungsinformationen betreffen die Ergebnisse, da sie die unmittelbaren Auswirkungen der Ausgaben zeigen. Diese Informationen müssen genau und aufgrund ihrer Kohärenz aggregierbar sein; außerdem sollten sie die Auswirkungen der Ausgaben in Bezug auf die Ziele der EU und der EPLR sichtbar machen. Die Informationen sollten so an die Haushaltsbehörden und die Öffentlichkeit weitergegeben werden, dass daraus der Erfolg oder Misserfolg der finanzierten Maßnahmen hervorgeht und die wirksame und effiziente Verwendung der EU-Haushaltsmittel nachgewiesen wird.
- 36.** Bei all seinen jüngsten Prüfungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums hat der Hof die Qualität der Begleitungs- und Bewertungsinformationen untersucht. Wenn notwendig, wurden die Feststellungen für die 12 ausgewählten EPLR aktualisiert. Der Hof analysierte die jährlichen Zwischenberichte und die „zusammenfassenden Berichte“⁹ der Mitgliedstaaten sowie die von der Kommission durchgeführte Kontrolle der Qualität der bereitgestellten Informationen. Außerdem überprüfte der Hof die von der Kommission erstellten Berichte (siehe Ziffer 51).

⁹ Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

DIE GEMEINSAMEN BEGLEITINDIKATORDATEN ÜBER ERGEBNISSE SIND NICHT ZUVERLÄSSIG GENUG

- 37.** Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ist ein wertvolles Instrumentarium, das notwendig ist, um kohärente und vergleichbare Informationen auf EU-Ebene zu gewinnen. Dennoch wurde bald offensichtlich, dass der 2007 neu eingeführte gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen nicht sorgfältig genug vorbereitet wurde. Nicht alle Mitgliedstaaten hatten im Voraus geplant, wie sie die Daten für die gemeinsamen Indikatoren erheben würden. Viele Mitgliedstaaten trafen parallel zu ihren Verwaltungssystemen (Systeme zur Bewertung, Genehmigung, Kontrolle und Auszahlung im Zusammenhang mit Beihilfeanträgen) Ad-hoc-Maßnahmen, die zusätzliche Arbeit für die nationalen und regionalen Behörden sowie die Begünstigten verursachten. Dies führte auch dazu, dass Begleitinformationen gesondert zusammengestellt wurden, was Risiken hinsichtlich der Datenintegrität mit sich brachte.

- 38.** In den meisten Fällen entnahmen die Mitgliedstaaten die Ergebnisdaten den Prognosen der Begünstigten in Bezug auf die erwarteten Ergebnisse, die ein Bestandteil der Beihilfeanträge oder in einigen Fällen des Auszahlungsantrags waren. In England und Schweden wurde die Plausibilität dieser Daten von den Behörden überprüft und gegebenenfalls korrigiert. Auf diese Weise konnte die Frage der Kausalität beurteilt werden: Waren die geschaffenen Arbeitsplätze, die Erhöhung der „Bruttowertschöpfung“, das neue Produkt oder der Aufschwung des Fremdenverkehrs tatsächlich ein Ergebnis der Beihilfen oder nur zufällige Erscheinungen? Nur wenige andere Mitgliedstaaten hatten solche Verfahren zur Überprüfung der Datenqualität eingerichtet.
- 39.** In Polen verfügten die Behörden in ihren Verwaltungssystemen über genaue Informationen zu den geschaffenen Arbeitsplätzen, da die Begünstigten als Voraussetzung für die Auszahlung von Beihilfen Nachweise über die neuen Arbeitsplätze vorlegen mussten. Diese Informationen wurden jedoch nicht für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen verwendet, weil die Behörden die Begünstigten einen Erhebungsbogen ausfüllen ließen – eine grundsätzlich weniger zuverlässige Methode, bei der keine Nachweise verlangt wurden und die Zuverlässigkeit nicht nachgeprüft wurde. In der Tschechischen Republik und in Ungarn wurden die Indikatoraten ebenfalls anhand von Erhebungen gewonnen, wobei keine Nachprüfung der Genauigkeit der Daten stattfand.
- 40.** Die geprüften Mitgliedstaaten sahen die Datenerhebung im Rahmen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens tendenziell als zusätzliche, für die Einhaltung der Verordnungsvorschriften notwendige, für ihre eigene Verwaltung der Maßnahmen aber nur wenig hilfreiche Aufgabe an. Auf die Qualität der Daten wurde deshalb nur wenig geachtet. Dieser Haltung entsprechend reagierten mehrere Mitgliedstaaten auf die vom Hof festgestellten Schwachstellen in ihrer Begleitung und Bewertung mit der Erklärung, sie hätten das Notwendige getan, um den Anforderungen des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens zu genügen. Im Anschluss an die Feststellung des Hofes, die Mitgliedstaaten verfügten über keinerlei Pläne für die Begleitung und Bewertung der lokalen Entwicklungsstrategien nach dem Leader-Konzept, antwortete ein Mitgliedstaat beispielsweise, er habe den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen wie auf EU-Ebene vorgeschrieben eingerichtet, und wenn Leader damit nicht ausreichend abgedeckt sei, dann sei das nicht die Schuld des Mitgliedstaats.
- 41.** Als Folge der vorstehend beschriebenen Schwachstellen hat der Hof bei seinen jüngsten Prüfungen festgestellt, dass die CMEF-Ergebnisdaten oft nicht der Wirklichkeit entsprechen. Ursächlich für die Diskrepanzen waren Missverständnisse darüber, welche Informationen erforderlich sind, und die Schwierigkeit, zum Zeitpunkt der Antragstellung Ergebnisse wie „Bruttowertschöpfung“, die von vielen Faktoren (einschließlich der wirtschaftlichen Lage) abhängen, vorherzusagen. In einigen Fällen bot die Konzeption der Maßnahme für die Antragsteller Anreize, die zu erwartenden Ergebnisse, wie z. B. die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze, höher anzusetzen, um ihre Chancen auf Gewährung einer Beihilfe zu verbessern.

- 42.** Besonders die gemeinsamen Ergebnisindikatoren ließen zu viel Interpretationsspielraum. Die Datenerhebung war kostenintensiv oder schwierig, und einige Indikatoren waren nur von begrenztem Wert, da sie die Ergebnisse der Maßnahmen nicht erkennen ließen (siehe **Kasten 1**). Darüber hinaus waren die gemeinsamen Indikatoren, wie aus Ziffer 32 hervorgeht, nicht immer relevant genug oder nicht ausreichend, um festzustellen, ob die Ziele der EPLR erreicht wurden.

DIE HALBZEITBEWERTUNGEN ERMÖGLICHTEN KEINE IN AUSREICHENDER WEISE NACHWEISGESTÜTZTEN FESTSTELLUNGEN ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

- 43.** Die Unzulänglichkeiten bei der Überwachung der Ergebnisse durch die Mitgliedstaaten trugen zur im Allgemeinen unzureichenden Qualität der Halbzeitbewertungen bei. Die Verordnung schreibt Halbzeitbewertungen vor, um nicht nur den Grad der Inanspruchnahme der Mittel zu untersuchen, sondern auch die Wirksamkeit und Effizienz der Programmierung der EU-Haushaltsmittel, die sozioökonomischen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Prioritäten der Gemeinschaft. Bei den im Jahr 2010 durchgeführten Halbzeitbewertungen standen vielen Bewertern die für ihre Bewertung grundlegenden Informationen einfach nicht zur Verfügung – entweder, weil die Maßnahmen noch nicht lange genug im Gange waren, um Ergebnisse zu liefern, oder weil die Mitgliedstaaten keine relevanten und zuverlässigen Daten erhoben hatten. Die Halbzeitbewertungen befassten sich hauptsächlich mit Finanz- und Outputdaten und enthielten in vielen Fällen nützliche Analysen zur Durchführung und zu den Schwachpunkten der Begleitdaten. Sie lieferten jedoch selten nützliche Informationen über das Erreichen der Ziele oder die Effizienz.

KASTEN 1

BEISPIELE FÜR SCHWIERIGKEITEN IM ZUSAMMENHANG MIT ERGEBNISINDIKATOREN

Die Kommission hat keine Anleitungen dazu veröffentlicht, was in Bezug auf die Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe als „neues Produkt oder neues Verfahren“ anzusehen ist. Den Daten aus Rumänien zufolge führten 98 % der Investitionen zu einem neuen Produkt oder einem neuen Verfahren, verglichen mit 13 % in Polen und 35 % in Ungarn. Derart große Unterschiede können nicht durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Maßnahmen begründet werden, da diese ähnliche Arten von Investitionen umfassten. Fast alle Investitionen in neue landwirtschaftliche Gebäude, Maschinen oder Ausrüstung entsprachen der Definition Rumäniens für den Indikator.

Der Ergebnisindikator „Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen“ ist in der Praxis mit dem Output-Indikator „Im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche“ identisch. Der Grund hierfür ist, dass die Mitgliedstaaten alle geförderten Flächen als „erfolgreich“ einstufen, ohne zu bewerten, ob eine Verbesserung der Biodiversität, der Wasserqualität usw. erreicht wurde. Der Hof hat Fälle ermittelt, in denen Agrarumweltverträge nicht erfüllt wurden, die Fläche aber trotzdem in die Ergebnisdaten einbezogen wurde.

- 44.** In vielen Fällen beruhten die Halbzeitbewertungen auf ungeeigneten Methoden, wie z. B. Annahmen oder Zugrundelegung von Umfragen, ohne dass weitere Verfahren herangezogen oder Nachweise zusammengestellt worden wären, um die Schlussfolgerungen zu stützen¹⁰. Fallstudien können zwar dazu dienen, Feststellungen zu veranschaulichen oder Daten zu erklären, doch nutzten einige Bewerber eine bloße Handvoll von Fällen für Schlussfolgerungen bezüglich einer gesamten Maßnahme oder eines gesamten Programms. In einigen Halbzeitbewertungen wurde keinerlei Versuch unternommen, auf die in den CMEF-Anleitungen der Kommission aufgeführten gemeinsamen Bewertungsfragen zu antworten¹¹. In Frankreich wurden in der Halbzeitbewertung alle Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 ausgelassen.
- 45.** Die Halbzeitbewertungen enthielten folglich keine ausreichend nachweisgestützten Antworten auf die Bewertungsfragen bezüglich der Effizienz und des Erreichens der Ziele und waren zu uneinheitlich, um aussagekräftige Informationen auf EU-Ebene zu liefern.

**DIE KOMMISSION HAT DEN MITGLIEDSTAATEN NAHEGELEGT, DIE
BEGLEITUNG UND BEWERTUNG ZU VERBESSERN, UND ES LIEGEN NÜTZLICHE
INFORMATIONEN ÜBER DIE VERWENDUNG DER EU-HAUSHALTSMITTEL VOR, ...**

- 46.** Die Kommission hat die Probleme im Zusammenhang mit den Indikatoren und den Bewertungen schon früh erkannt und mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um die Anleitungen zu verbessern. Außerdem hat sie ihnen insbesondere mit einem „Bewertungs-Helpdesk“ Unterstützung angeboten. Nach den Halbzeitbewertungen analysierte die Kommission die Schwachstellen und ließ die gewonnene Erfahrung in die Planung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens für den Zeitraum 2014-2020 einfließen.
- 47.** Die Kommission kontrolliert die Begleitdaten der Mitgliedstaaten (die ihr zusammen mit den jährlichen Zwischenberichten übermittelt werden) und verlangt von den Mitgliedstaaten die Korrektur offensichtlicher Fehler, bevor sie den jährlichen Zwischenbericht als mit der Verordnung in Einklang stehend akzeptiert. Die Kohärenz und die Vollständigkeit der Daten haben sich in den letzten fünf Jahren deutlich verbessert, allerdings hatte die Kommission zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im April 2013 die jährlichen Zwischenberichte für 2011 von Frankreich, Ungarn und England noch nicht angenommen, sodass sich die letzten verfügbaren Informationen auf 2010 beziehen. Der Handlungsspielraum der Kommission ist jedoch begrenzt, wenn die Mitgliedstaaten die Daten nicht bereitstellen. Ungarn hat für das Jahr 2011 keine Indikatordaten übermittelt, mit der Begründung, die Überarbeitung seiner Indikatoren sei noch nicht abgeschlossen. Auch von anderen Mitgliedstaaten fehlen noch wichtige Daten, etwa von Rumänien, das keine Ergebnisindikatordaten zu den sechs untersuchten Maßnahmen übermittelt hat. Für die 12 geprüften EPLR wurden nur von Österreich und Schweden vollständige gemeinsame Ergebnisindikatordaten für 2011 übermittelt. Im **Anhang** sind die von den Mitgliedstaaten in den jährlichen Zwischenberichten für 2011 übermittelten Daten aufgeführt. Das Fehlen aktueller Daten bedeutet, dass diese Daten für ihren vorgesehenen Zweck der Begleitung von Outputs und Ergebnissen wenig nützlich sind.

¹⁰ Siehe Ziffern 75-77 des Sonderberichts Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“ (<http://eca.europa.eu>)

¹¹ Bei seiner Prüfung der Maßnahme zur Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen stellte der Hof fest, dass acht der 23 analysierten Halbzeitbewertungen keine Schlussfolgerungen in Bezug auf die Bewertungsfrage „Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?“ lieferten, obwohl dies das EU-Ziel war, für das die Förderung bereitgestellt wurde.

- 48.** Selbst wenn Ergebnisdaten vorliegen, kann die Kommission kaum davon ausgehen, dass diese Daten zuverlässig sind. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, die von ihnen verwendeten Definitionen oder Datenerhebungsmethoden in den jährlichen Zwischenberichten zu erläutern, und die Kommission hat nicht kontrolliert, ob die Mitgliedstaaten über Systeme zur Sicherung der Datenqualität verfügen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten Begriffe wie „neue Produkte“ interpretieren oder welche Mitgliedstaaten sich an die methodischen Anleitungen halten. Der Hof stellte fest, dass Ungarn, ohne die Kommission ausdrücklich zu informieren, den Indikator „geschaffene Arbeitsplätze“ dahin gehend umdefinierte, dass „gesicherte Arbeitsplätze“ miteinbezogen wurden, was die Ergebnisse stark aufblähen würde.
- 49.** Trotz aller aufgetretenen Probleme ist der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen nach wie vor ein wesentliches Instrument, ohne das die Möglichkeiten der Begleitung und Bewertung des EU-Haushalts begrenzter wären. Zwar waren die Begleitinformationen der ersten Jahre und viele der Halbezeitbewertungen von unzureichender Qualität, doch stellte die Kommission fest, dass sich Expertise und eine Bewertungskultur entwickelt haben. Es wurde viel aus den Erfahrungen der Vergangenheit gelernt, was in der Zukunft zu einem stabileren gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen führen dürfte. Der Hof hat Beispiele für empfehlenswerte Verfahren bei der Begleitung und Bewertung festgestellt, etwa bei der Agrarumweltmaßnahme (siehe Ziffer 65) in Österreich, Schweden und England. Diese Beispiele zeigen, was erreicht werden kann.
- 50.** Die CMEF-Daten für die Output-Indikatoren sind relativ kohärent und vollständig und können hilfreiche Informationen über die Verwendung der EU-Haushaltsmittel liefern. Hinsichtlich der erreichten Ergebnisse haben Begleitung und Bewertung allerdings noch keine ausreichend relevanten, genauen, kohärenten und vergleichbaren Informationen ergeben.

... ALLERDINGS WAR DIE BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE ERREICHTEN ERGEBNISSE NICHT AUSREICHEND, UM NACHZUWEISEN, DASS DIE EU-HAUSHALTSMITTEL SINNVOLL EINGESETZT WORDEN SIND

- 51.** Gemäß den Verordnungen sind die Mitgliedstaaten und die Kommission verpflichtet, regelmäßig über die Ausführung des Haushaltsplans und die Verwirklichung der Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums Bericht zu erstatten. **Tabelle 3** enthält eine Übersicht über die von den Mitgliedstaaten und der Kommission erstellten Berichte zur Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums.

TABELLE 3

BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE EFFIZIENZ UND WIRKSAMKEIT DER AUSGABEN FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

Bericht	Zweck des Berichts	Anmerkungen
Mitgliedstaaten		
Jährlicher Zwischenbericht für die einzelnen EPLR (Artikel 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005)	Darlegung der finanziellen Abwicklung des Programms, des Stands der Programmdurchführung bezogen auf die gesetzten Ziele sowie der Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und der Effizienz der Programmumsetzung	In den Berichten werden die gemeinsamen Indikatoren vorgestellt, die physische und finanzielle Umsetzung der Programme beschrieben und Informationen über Bewertungsmaßnahmen geliefert.
Strategiebegleitung – Zusammenfassender Bericht (Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005)	Darlegung des Fortschritts bei der Umsetzung des nationalen Strategieplans und der Ziele und des Beitrags zur Verwirklichung der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft	Die Berichte haben einen ähnlichen Inhalt wie die jährlichen Zwischenberichte.
Kommission		
Bericht über die Evaluierung der Finanzen der Union COM(2012) 40 final COM(2012) 675 final	Vorlegen von Nachweisen über die erreichten Ergebnisse für das Europäische Parlament und den Rat (Anm.: nicht nur in Bezug auf die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums)	In den Berichten werden die im Laufe des Jahres durchgeführten Bewertungen vorgestellt. Die Entwicklung des ländlichen Raums war davon nicht betroffen, da keine Bewertungen auf EU-Ebene veröffentlicht wurden. Der Hof hat sich in seiner Stellungnahme Nr. 4/2012 und in einem Schreiben des Präsidenten zu diesen Berichten geäußert, siehe http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19934783.PDF
Zusammenfassender Bericht über die Umsetzung der nationalen Strategien KOM(2011) 450 endgültig Zum Zeitpunkt der Prüfung (April 2013) hatte die Kommission den für Anfang 2013 fälligen zusammenfassenden Bericht noch nicht veröffentlicht.	Zusammenfassung der wichtigsten aktuellen Entwicklungen, Trends und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchführung der nationalen Strategiepläne und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft, einschließlich der ergriffenen Maßnahmen zur Weiterverfolgung der Schlussfolgerungen des Berichts	In dem Bericht werden aggregierte Daten über die finanzielle und materielle Umsetzung aus den jährlichen Zwischenberichten der Mitgliedstaaten vorgestellt, er enthält nur wenige Ergebnisindikatoren. Es wird nicht analysiert, ob die Ergebnisse zufriedenstellend sind und welche Kosten entstanden sind.
Jährlicher Tätigkeitsbericht, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	Nachweis der Ergebnisse der Tätigkeit der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Zusammenhang mit den festgelegten Zielen	In den Berichten werden Wirkungsindikatoren vorgestellt, um das Erreichen von Zielen der Kommission (die in mancher Hinsicht von Zielen der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums abweichen) nachzuweisen. Bei fünf der sechs Indikatoren sind die Daten von 2012 mit denen von 2011 identisch, was der Hof als unzuverlässig befand (siehe Kapitel 10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011). Die Anhänge des Berichts enthalten ausgewählte Feststellungen aus externen Bewertungen und Ergebnisindikatoren, die den jährlichen Zwischenberichten der Mitgliedstaaten entnommen wurden.
Tätigkeitsübersichten über operative Ausgaben: dem Entwurf des Gesamthaushaltsplans beigefügtes Arbeitsdokument	Begründung der von der Kommission im Haushaltsentwurf beantragten Mittel	In der Übersicht zum Haushaltsplan 2013 ist von bedeutenden Erfolgen die Rede. Diese stehen mit den Tätigkeiten der Kommission in Zusammenhang. Es wird keine Verbindung zwischen den Tätigkeiten und den Informationen zu den Ergebnissen hergestellt, die aus den gemeinsamen Indikatordaten aggregiert wurden.

- 52.** In diesen Berichten werden die verfügbaren Indikatordaten vorgestellt, und generell wird die Durchführung der Programme anhand der Ausgabenbeträge und der Outputs ausreichend beschrieben. Dennoch weisen die Berichte gemeinsame Schwachstellen auf, die in den folgenden Ziffern beschrieben werden.
- 53.** Bei der Darlegung der Informationen in den Berichten findet die Zuverlässigkeit der Datenquellen oder Methoden zu wenig Beachtung. Manche Mitgliedstaaten haben beispielsweise Daten aus einer Handvoll von Fällen hochgerechnet, und die Kommission ist in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht¹² ebenso verfahren. Auch die unzulängliche Qualität vieler Halbzeitbewertungen schränkt die Zuverlässigkeit der Bewertungsfeststellungen ein, aber die Mitgliedstaaten und die Kommission haben nicht ausreichend darauf hingewiesen.
- 54.** In den Berichten der Mitgliedstaaten und der Kommission werden Indikatorwerte im Zusammenhang mit Zielvorgaben aufgeführt, welche die Mitgliedstaaten geändert und an die erwarteten Ergebnisse angeglichen haben. In **Kasten 2** wird erläutert, aus welchen Gründen nicht so vorgegangen werden sollte. Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit ist die von der Kommission genehmigte Änderung des EPLR der Tschechischen Republik, mit der die Zielvorgabe für die Schaffung von Arbeitsplätzen um mehr als 90 % gesenkt wurde (von 29 000 auf 2 700). Sollten durch das Programm letztendlich 2 700 Arbeitsplätze geschaffen werden, sind nur 9 % der im genehmigten EPLR festgelegten Zielvorgabe erreicht – ein schwaches Ergebnis. Im jährlichen Zwischenbericht wird dieser Wert jedoch mit der überarbeiteten Zielvorgabe verglichen und als 100-prozentiger Erfolg eingestuft. Die Verwaltungsbehörde wird nicht erklären müssen, warum das ursprüngliche Ziel nicht erreicht wurde. Durch diese Praxis werden die Berichte dermaßen entwertet, dass sie in Bezug auf die Rechenschaftspflicht – als Nachweis, in welchem Umfang die Programmverwalter die festgelegten Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums erreicht haben – nur wenig zweckdienlich sind. In den Berichten der Kommission weist eine Fußnote darauf hin, dass die Zielvorgaben Änderungen unterliegen können, doch wird in den vom Hof untersuchten jährlichen Zwischenberichten der Mitgliedstaaten nicht einmal angegeben, wenn Zielvorgaben gesenkt wurden. Dem **Anhang** ist zu entnehmen, welche Zielvorgaben für die Ergebnisindikatoren seit dem ursprünglichen EPLR geändert wurden.
- 55.** Die in den Berichten der Kommission und der Mitgliedstaaten dargelegten Bewertungsfeststellungen gehen meist auf die Tätigkeit unabhängiger Bewerter zurück. Die Leser dieser Berichte werden jedoch nicht über die Schlussfolgerungen informiert, welche die Kommission oder die Mitgliedstaaten selbst aus den Bewertungen ziehen, und auch nicht darüber, ob die Kommission oder die Mitgliedstaaten die Bewertungsfeststellungen als zutreffend akzeptieren¹³.

¹² In Kapitel 10 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 hat der Hof festgestellt, dass die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung enthaltene Darlegung der Auswirkungen des Programms auf unzulänglichen Daten beruhte. Für die Berechnung des Anstiegs der Nutzung erneuerbarer Energien wurden z. B. nur Daten aus neun der 88 EPLR herangezogen (ABl. C 344 vom 12.11.2012).

¹³ Die Kommission veröffentlicht die externen Bewertungen einschließlich der Ex-post-Bewertungen und der Synthesen der Halbzeitbewertungen mit dem Hinweis, dass es sich bei den Schlussfolgerungen um die Feststellungen des Bewerbers handelt und die Kommission dessen Ansicht nicht zwangsläufig teilt.

- 56.** Zudem erstatteten die Mitgliedstaaten und die Kommission nur über ausgewählte Bewertungsfeststellungen Bericht – in manchen Fällen nur über die positiven Feststellungen. In mehreren Halbzeitbewertungen wurden z. B. bei den Investitionsmaßnahmen Mitnahmeeffekte in Höhe von ungefähr 50 % festgestellt¹⁴ – eine Schlussfolgerung, die für die Wirksamkeit und Effizienz der Programme maßgebliche Bedeutung hat -, was in den jährlichen Zwischenberichten der Mitgliedstaaten allerdings nicht erwähnt wurde. Außerdem werden in den Berichten die als Reaktion auf die Bewertungsfeststellungen ergriffenen Maßnahmen nicht systematisch aufgeführt.
- 57.** Schließlich umfassen die Berichte der Mitgliedstaaten und der Kommission nicht viel mehr als eine Darlegung der verfügbaren Informationen und einige analytische Angaben zur Durchführung. Analysen der Effizienz der Ausgaben und Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die EPLR- und EU-Ziele erreicht wurden, sind darin nicht enthalten. Aus diesem Grund bieten die Berichte hinsichtlich der Frage, wie sinnvoll die EU-Haushaltsmittel von den Mitgliedstaaten und der Kommission eingesetzt worden sind, nur wenig Zuverlässigkeitsgewähr¹⁵.

¹⁴ Siehe Ziffer 61 des Sonderberichts Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?“

¹⁵ Der Jährliche Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung beinhaltet eine Schlussfolgerung hinsichtlich der Zuverlässigkeitsgewähr für die geteilte Verwaltung der EGFL- und ELER-Ausgaben. Dies betrifft allein die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen. Es gibt keine entsprechende Schlussfolgerung hinsichtlich der erreichten Ergebnisse. In einem Abschnitt zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung werden nur Probleme der Durchführung, wie etwa Zahlungsverzögerungen, berücksichtigt.

KASTEN 2

VERWENDUNG VON INDIKATOR-ZIELVORGABEN

Die Mitgliedstaaten sollten die Maßnahmen aktiv verwalten, um sicherzustellen, dass die Ergebnis-Zielvorgaben (und damit die Ziele der EU) erreicht werden, z. B. durch die Anpassung der Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien, wodurch die Ausrichtung der betreffenden Maßnahmen verbessert werden könnte. Können die Zielvorgaben trotz größtmöglicher Bemühungen der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden, so sollten die Mitgliedstaaten in den jährlichen Zwischenberichten erklären, warum dies nicht der Fall war und welche Maßnahmen eingeleitet wurden, um die Vorgaben doch noch zu erreichen. Zielvorgaben sollten nicht einfach herabgesetzt werden, um neueste Prognosen oder „überarbeitete Schätzungen“ der Ergebnisse zu berücksichtigen, da dadurch der Eindruck vermittelt wird, dass die Maßnahme erfolgreich gewesen ist, obwohl dies nicht der Fall war.

Die Herabsetzung von Zielvorgaben bedeutet eine Reduzierung der geplanten Effizienz und Wirksamkeit der EU-Haushaltsmittel, da mit dem gleichen Betrag weniger erreicht wird. Aus diesem Grund sollten die Zielvorgaben nur ausnahmsweise und in klar begründeten Fällen mit Zustimmung der Kommission herabgesetzt werden. Werden Zielvorgaben ausnahmsweise geändert, so sollte dies jedes Mal, wenn Indikatordaten im Zusammenhang mit der Zielvorgabe bekannt gegeben werden, klar erläutert werden.

WURDEN DIE BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSINFORMATIONEN GENUTZT, UM DIE WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER AUSGABEN ZU VERBESSERN?

- 58.** Im vorangehenden Abschnitt wurde untersucht, ob die Begleitungs- und Bewertungsinformationen den Anforderungen im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht genügen, d. h., ob damit nachgewiesen werden kann, was erreicht wurde. Der Zweck der Begleitung und Bewertung besteht jedoch nicht nur darin, Informationen zu Berichterstattungs Zwecken zu liefern: Sie sollten darüber hinaus auch dazu genutzt werden, den sinnvollen Einsatz der Haushaltsmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums sicherzustellen.
- 59.** Mithilfe der Begleitung und Bewertung sollte die Kommission Lehren aus dem laufenden und dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum ziehen und diese Erfahrungen berücksichtigen, wenn sie Vorschläge für neue Verordnungen ausarbeitet. Zudem sollten Begleitung und Bewertung den Mitgliedstaaten eine solide Grundlage an Nachweisen liefern, auf die sie sich bei der Ausarbeitung ihrer EPLR stützen können, um sicherzustellen, dass die wirksamsten und effizientesten Maßnahmen geplant werden. Anschließend sollten die Entscheidungsträger anhand dieser Informationen auf Fälle aufmerksam gemacht werden, in denen Ziele nicht erreicht werden oder die Effizienz der Maßnahmen nicht zufriedenstellend ist, sodass sie die Konzeption oder die Durchführung der Maßnahmen während des Programmplanungszeitraums verbessern können.
- 60.** Die Mitgliedstaaten haben im jährlichen Zwischenbericht über die von ihnen getroffenen Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und der Effizienz der Programmumsetzung Bericht zu erstatten und gemeinsam mit der Kommission jährlich den Durchführungsstand zu überprüfen. Bei den 12 ausgewählten EPLR untersuchte der Hof die jährlichen Zwischenberichte und die Unterlagen der jährlichen Sitzungen auf Nachweise für eingeleitete Maßnahmen zur Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz. Außerdem untersuchte der Hof Unterlagen zu Änderungen der 12 Programme, um festzustellen, ob die Änderungen auf Begleitungs- und Bewertungsinformationen aus dem CMEF beruhten. Schließlich analysierte der Hof die von der Kommission zur Untermauerung ihrer Vorschläge für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgelegten Informationen.

DIE KOMMISSION HAT BEI DER ANFÄNGLICHEN GENEHMIGUNG DER EPLR DIE EFFIZIENZ DER MASSNAHMEN NICHT BERÜCKSICHTIGT

- 61.** In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten in ihren EPLR Zielvorgaben auf-führen, können diese daraufhin untersucht werden, ob die Programme in Bezug auf die Prioritäten und Ziele der EU einen effizienten Mitteleinsatz vorsehen. Unterschiede zwischen den EPLR sind zu erwarten, doch sollte die Kommission größere Unterschiede näher prüfen, um sicherzustellen, dass sie gerechtfertigt sind. Beispiele für erhebliche Unterschiede sind in **Kasten 3** aufgeführt.

- 62.** Zwar mag es spezifische einzelstaatliche Prioritäten geben, welche die große Schwankungsbreite rechtfertigen, doch scheinen die Diversifizierungsmaßnahmen in EPLR wie denen für Kampagnen und die Tschechische Republik auf den ersten Blick von einer schlechten Nutzung der EU-Haushaltsmittel in Bezug auf die Prioritäten der EU zu zeugen. Solche Fälle bedürfen der Analyse und Erklärung, doch nahm die Kommission im Rahmen ihrer Bewertung der EPLR-Vorschläge eine solche Analyse der Effizienz der Maßnahmen nicht vor. Folglich werden Fälle wie diese nicht ausreichend beachtet, um sicherzustellen, dass es sich um wirksame und effiziente Wege zur Verwirklichung der EU-Ziele handelt.

DIE MITGLIEDSTAATEN HABEN DIE BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSINFORMATIONEN GENUTZT, UM DIE INANSPRUCHNAHME DER MASSNAHMEN ZU VERBESSERN, ...

- 63.** Es liegt auf der Hand, dass EU-Haushaltsmittel, die nicht ausgegeben werden, keine Wirkung erzielen können. Informationen über die Inanspruchnahme sind deshalb wichtig, um Programmverwalter darauf aufmerksam zu machen, dass sie möglicherweise die Öffentlichkeitsarbeit, Förderfähigkeitsbedingungen, Beihilfesätze oder Auswahlkriterien überprüfen müssen, damit die Maßnahmen wirksam sind. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten sich dessen bewusst waren und Daten aus administrativen Quellen heranzogen, um die Inanspruchnahme im Vergleich zu ihren Haushaltsplänen genau zu überwachen. Darüber hinaus nutzten sie Bewertungsinformationen, insbesondere die der Halbzeitbewertung, um Gründe für geringe Inanspruchnahme zu ermitteln.

KASTEN 3

BEISPIELE FÜR UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN EPLR, DIE DURCH DIE ANALYSE VON INDIKATOR-ZIELVORGABEN DEUTLICH WERDEN

Der Ergebnisindikator für die Maßnahme zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist die „Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung“ in den geförderten Betrieben. Anhand dieses Indikators lässt sich auch der Fortschritt bezüglich der EU-Priorität der Schaffung der Bedingungen für Wachstum messen. Die Zielvorgabe im EPLR der Tschechischen Republik macht deutlich, dass für jeden Euro an zusätzlicher jährlicher „Bruttowertschöpfung“ Unterstützung durch die öffentliche Hand in der Höhe von 65 Euro notwendig ist. Dem stehen 3,2 Euro an Unterstützung in Ungarn und 0,4 Euro in Österreich gegenüber.

Was die EU-Priorität der Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft, lässt sich anhand der Ergebnisindikator-Zielvorgaben der Gesamtheit der Maßnahmen ein Aufwand an öffentlicher Unterstützung pro geschaffenen Arbeitsplatz ableiten, der von rund 10 000 Euro (Andalusien, Tschechische Republik, England, Rumänien und Schweden) bis zu rund 90 000 Euro (Ungarn und Luxemburg) reicht. Bei einem EPLR (Kampagnen: 203 000 Euro) liegt der Wert weit außerhalb dieses Bereichs.

- 64.** Die Verordnung und der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen bieten der Kommission in finanzieller Hinsicht und in Bezug auf die Outputs eine gute Grundlage für die Überwachung der Durchführung der Programme der Mitgliedstaaten. Bei den meisten untersuchten EPLR genehmigte die Kommission eine oder mehrere Änderungen, mit denen die Inanspruchnahme der Maßnahmen verbessert werden sollte.

... DOCH GIBT ES NUR WENIGE NACHWEISE DAFÜR, DASS DIE MITGLIEDSTAATEN ODER DIE KOMMISSION INFORMATIONEN ÜBER ERGEBNISSE DAZU NUTZEN, DIE WIRKSAMKEIT ODER EFFIZIENZ DER MASSNAHMEN ZU VERBESSERN

- 65.** Eine Verbesserung der Inanspruchnahme ist keine Garantie für die Wirksamkeit von EPLR-Maßnahmen, also dafür, dass die angestrebten Ergebnisse erreicht werden. Erforderlich sind daher auch zeitnahe, zuverlässige und relevante Informationen über erzielte Ergebnisse. Die Beispiele in **Kasten 4** verdeutlichen, wie starke anfängliche Zielvorgaben verbunden mit der Begleitung und Bewertung der Ergebnisse genutzt werden können, um die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen zu steigern.

KASTEN 4

NUTZUNG DER BEGLEITUNG UND BEWERTUNG ZUR STEIGERUNG DER WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER MASSNAHMEN (EPLR FÜR ENGLAND)

Im Fall der Agrarumweltmaßnahme untersuchten die Behörden, welche Tätigkeiten in Bezug auf die Erreichung eines Nutzens für die Umwelt in verschiedenen geografischen Gebieten am kostengünstigsten waren, und erstellten auf dieser Grundlage eine Rangfolge der Anträge. Die Vereinbarungen mit den Landwirten umfassten überprüfbare Ziele („Erfolgsindikatoren“), wie etwa die Aussaat von Saatgutmischungen, die während des gesamten Winters bis zum 15. Februar eine stetige Nahrungsquelle für Wildvögel bilden. Die Behörden überwachten das Erreichen dieser Ziele, indem sie jährlich eine Stichprobe von Betrieben aufsuchten. Die Bewertung der Ergebnisse veranlasste die Behörden, die Rangfolge zu ändern, um die Ausrichtung zu verbessern und die kostengünstigsten in der Zukunft zu fördernden Aktivitäten zu ermitteln.

Die Verwaltungsbehörde legte eine Zielvorgabe für den „Aufwand an öffentlichen Mitteln pro geschaffenen Arbeitsplatz“ fest und zog sie als eines der Kriterien zur Bewertung von Beihilfeanträgen im Rahmen der Diversifizierungsmaßnahmen und zur Überwachung der Fortschritte heran. Anschließend wurden in der Halbbeurteilung die tatsächlichen Ergebnisse analysiert, um festzustellen, welche Maßnahmen und Projektarten am effizientesten waren. Beispielsweise waren Projekte im Rahmen der Maßnahme zugunsten von Kleinstunternehmen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen deutlich effizienter als Projekte zur Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben. Nach einer Überarbeitung wurden die Beihilfen für die Maßnahme zur Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben reduziert.

DIE MITGLIEDSTAATEN BEGRÜNDETEN ÄNDERUNGEN DER EPLR NICHT ANHAND VON ERGEBNISDATEN

- 66.** Alle 12 ausgewählten EPLR wurden mindestens einmal und in manchen Fällen neun- oder zehnmal geändert. Der Hof suchte nach Beispielen, in denen die Mitgliedstaaten Änderungen unter Verweis auf die CMEF-Ergebnisdaten begründeten. Er suchte dabei nach Begründungen wie „Die Landwirte haben nicht genügend neue Produkte geschaffen, um das EPLR-Ziel zu erreichen“ oder „Änderungen des EPLR sind nötig, um das Ziel der Arbeitsplatzschaffung zu erreichen“. Es konnten keine solchen Fälle ermittelt werden. Die angegebenen Begründungen betrafen primär den Haushalt: Die Änderungen wurden vorgenommen, weil die Ausgaben höher oder niedriger als veranschlagt ausfielen, und nicht, weil die erzielten Ergebnisse von den angestrebten abwichen.
- 67.** Fallen die Ausgaben im Rahmen der EPLR niedriger aus als von den Mitgliedstaaten geplant, so werden nach zwei Jahren die EU-Zuweisungen für das Programm in einem als „Aufhebung der Mittelbindung“ bezeichneten Verfahren entsprechend gekürzt. Die Mitgliedstaaten betrachten dies in der Regel als einen „Verlust“ von EU-Geldern. Um einen solchen Verlust zu verhindern, haben Mitgliedstaaten ihre EPLR so geändert, dass Mittel von Maßnahmen mit geringer Inanspruchnahme auf Maßnahmen mit höherer Nachfrage umverteilt wurden. Beispielsweise wurde zur Begründung von Änderungen am EPLR für Andalusien unter anderem vorgebracht, es seien zu dem gegebenen Zeitpunkt Korrekturmaßnahmen erforderlich gewesen, um mögliche künftige Aufhebungen von Mittelbindungen zu vermeiden.
- 68.** In vielen Fällen hatten die genehmigten Änderungen zur Folge, dass die geplante Effizienz der Maßnahmen eher ab- als zunahm. Andalusien erhöhte den Haushalt für die Maßnahme zugunsten von Kleinstunternehmen um 194 %, setzte aber gleichzeitig die Output-Zielvorgaben (Anzahl der geförderten Kleinstunternehmen) um 82 % und die Ergebnis-Zielvorgaben für die Schaffung von Arbeitsplätzen um 96 % *herab*. Kampanien änderte das EPLR durch eine Erhöhung des Beihilfesatzes für zwei Diversifizierungsmaßnahmen auf 100 %, um die Inanspruchnahme zu erhöhen: Den Antragstellern wurden die Kosten ihrer Investitionsprojekte vollständig erstattet, ohne dass sie zusätzliche Verpflichtungen zur Erreichung von Ergebnissen eingehen oder einen Beitrag leisten mussten. Die Zielvorgabe für die Schaffung von Arbeitsplätzen wurde bei der Maßnahme Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben von 250 im ursprünglichen EPLR auf 95 gesenkt.

DIE KOMMISSION HAT SICH AUF DIE OUTPUTS UND DIE FINANZIELLE ABWICKLUNG STATT AUF DIE ERREICHUNG VON ERGEBNISSEN KONZENTRIERT

- 69.** Selbst wenn an Ergebnisindikatordaten zu erkennen war, dass Zielvorgaben nicht erreicht werden würden, standen in den Kommentaren der Kommission zu vorgeschlagenen Änderungen der EPLR und bei den jährlichen Zusammenkünften mit den Mitgliedstaaten die Outputs und die Verwendung der Haushaltsmittel im Vordergrund und nicht die Frage, wie die angestrebten Ergebnisse erreicht werden können. Die jährlichen Zusammenkünfte erfüllten nicht ihren in der Verordnung vorgesehenen Zweck, nämlich die Prüfung der wichtigsten *Ergebnisse* des Vorjahres.
- 70.** Diese Fokussierung auf die Verwendung der Haushaltsmittel und die Vernachlässigung der Informationen über die erreichten Ergebnisse ist auch in den Berichten der Kommission festzustellen. In dem zusammenfassenden Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der nationalen Strategien¹⁶ stellte die Kommission in Bezug auf die Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe fest, in einigen Mitgliedstaaten liege „die Ausführungsrate offenbar höher als erwartet, so dass der Mittelansatz (...) erhöht werden muss“. Die Kommission führte nicht aus, weshalb eine höhere Ausführungsrate eine Erhöhung der Mittel rechtfertigen sollte. Die Ergebnisdaten in demselben Bericht – etwa die Ergebnisse der betreffenden Maßnahme, die zeigten, dass nur 10 % der Zielvorgabe für neue Produkte/Verfahren erreicht worden waren – wurden im Bericht der Kommission weder analysiert noch kommentiert.
- 71.** Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ist aus den in einem Anhang enthaltenen kumulierten Ergebnisdaten ersichtlich, dass vier Jahre nach Beginn des Programmplanungszeitraums nur 4 % der Zielvorgabe für die Schaffung von Arbeitsplätzen erreicht worden waren. In diesem Bericht und im anschließend erstellten Managementplan der GD ist von keiner geplanten Tätigkeit der Kommission zur Verbesserung dieser Situation die Rede, trotz der Bedeutung, die der Priorität der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Strategie der EU beigemessen wird.

¹⁶ KOM(2011) 450 endgültig vom 20.7.2011.

DIE KOMMISSION HAT ERGEBNISINFORMATIONEN AUS DEM GEMEINSAMEN BEGLEITUNGS- UND BEWERTUNGSRAHMEN NICHT HERANGEZOGEN, UM IHRE VORSCHLÄGE FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2014-2020 ZU UNTERMAUERN

- 72.** Im Oktober 2011 veröffentlichte die Kommission die Vorschläge für den Programmplanungszeitraum 2014-2020¹⁷. In der Begründung werden die Ergebnisse der Folgenabschätzung dargelegt, um dem Europäischen Parlament und dem Rat Informationen an die Hand zu geben, die für ihre Entscheidungen relevant sind. Es werden die Bedürfnisse dargelegt, denen die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums Rechnung tragen soll, doch wird nicht nachgewiesen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen wirksame und effiziente Mittel zur Deckung dieser Bedürfnisse sind.
- 73.** Anhang 4 der Folgenabschätzung enthält eine „Evaluierung des derzeitigen politischen Rahmens“, in der die Kommission ergebnisbezogene Zielvorgaben für nur sieben der 40 EPLR-Maßnahmen vorlegt. Daten über das in Bezug auf die *Zielvorgaben* Erreichte fehlen völlig. In Anhang 4a gibt die Kommission einen kurzen Überblick über die Stärken und Schwächen der Maßnahmen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, der Agrarumweltmaßnahmen und der Maßnahmen in den Bereichen Forstwirtschaft, Kleinstunternehmen und Leader, liefert aber keinerlei Informationen zu den übrigen für den Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagenen Maßnahmen, zu denen auch finanziell bedeutsame Maßnahmen gehören, wie die Maßnahme zur „Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Zuweisung von EU-Mitteln in Höhe von 5,6 Milliarden Euro für 2007-2013). Dieser Anhang enthält Finanz- und Outputdaten zu sämtlichen Maßnahmen, aber keine Angaben zu den erreichten Ergebnissen. Anhang 11 bietet einen Überblick über Evaluierungsfeststellungen, aus dem ersichtlich ist, dass die Folgenabschätzung weitgehend auf den Ex-ante-Bewertungen der EPLR des Zeitraums 2007-2013 beruht, deren Synthese 2008 veröffentlicht wurde¹⁸.
- 74.** Dies macht die Schwachpunkte bei der Zeitplanung und Verfügbarkeit der Begleitungs- und Bewertungsinformationen deutlich. Die Kommission legte ihre Vorschläge vor, bevor die Zusammenfassungen der Halbzeit- und der Ex-post-Bewertungen verfügbar waren, weshalb sie bei der Ausarbeitung der Vorschläge nicht nur auf Informationen zur Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen im Zeitraum 2007-2013, sondern auch auf die Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2000-2006 verzichten musste. Zwar weisen diese Bewertungen Unzulänglichkeiten auf, doch sollten sie bei den Entscheidungen über die Politik für den Zeitraum 2014-2020 trotzdem berücksichtigt werden. Beispielsweise wird in der Ex-post-Bewertung die Schlussfolgerung gezogen, dass die Auswirkungen der Maßnahme zur „Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft allgemein eher marginal zu sein scheinen. In den Halbzeitbewertungen wurde eine große Häufigkeit von Mitnahmeeffekten (siehe Ziffer 56) festgestellt. Dennoch hat die Kommission diese Maßnahme für den Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagen, ohne dem Europäischen Parlament und dem Rat Informationen über die Problematik der Mitnahmeeffekte oder darüber zu liefern, welche Bedingungen für die Maßnahme geschaffen werden müssten, um sicherzustellen, dass die Mitnahmeeffekte möglichst gering gehalten werden.

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), KOM(2011) 627 endgültig/2 vom 19.10.2011.

¹⁸ Synthese der Ex-ante-Bewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, Schlussbericht GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 11.12.2008.

- 75.** Bei Entscheidungen über die künftige Politik auf EU-Ebene und bei der Programmplanung auf nationaler und regionaler Ebene sollten Informationen verfügbar sein, welche die Beantwortung grundsätzlicher, aber wichtiger Fragen ermöglichen, wie etwa *„Hat sich diese Maßnahme in der Vergangenheit als wirksam in Bezug auf die Erreichung der Ziele erwiesen?“*, *„Ist diese Maßnahme das effizienteste Mittel, um das Ziel zu erreichen?“* und *„Welche Lehren können aus der bisherigen Durchführung dieser Maßnahme gezogen werden, um ihre Wirksamkeit in der Zukunft zu verbessern?“*. Jedoch waren die Ergebnisdaten, die über die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen Aufschluss geben sollten, nicht rechtzeitig zur Folgenabschätzung verfügbar; Informationen, die später beispielsweise in Anhängen zum Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung veröffentlicht wurden, sind nicht ausreichend relevant, zuverlässig oder vollständig. Die Kommission hat es letztlich verabsäumt, die Informationen vorzulegen, die für die Entscheidungen über die wirksamsten und effizientesten Maßnahmen für den Zeitraum 2014-2020 erforderlich wären.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 76.** Der Vertrag und die Haushaltsordnung der EU schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammenarbeiten, damit die EU-Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwaltet werden, d. h. nach den Grundsätzen der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Um dies im Zusammenhang mit der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums umzusetzen, benötigen die Kommission und die Mitgliedstaaten zeitnahe Informationen darüber, ob die politischen Ziele mithilfe der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums effizient erreicht werden. Sie sollten über ihre Leistung Rechenschaft ablegen, indem sie dem Europäischen Parlament, dem Rat und der EU-Öffentlichkeit anhand dieser Informationen Bericht erstatten.
- 77.** Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht hinreichend nachgewiesen haben, was in Bezug auf die Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums erreicht wurde, und dass es keine ausreichende Gewähr dafür gibt, dass die EU-Haushaltsmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt worden sind.
- 78.** Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ist das wichtigste Instrument für die Bereitstellung der erforderlichen Informationen und die Gewährleistung. Seine Schwachstellen trugen zu der vorstehend beschriebenen fehlenden Zuverlässigkeitsgewähr bei. Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ist ein Instrumentarium, dessen Ausgestaltung verbessert werden kann (und sollte). Verbesserte Instrumente werden das Problem allerdings nicht lösen, solange sie nicht richtig eingesetzt werden. Der Hof stellte fest, dass die aktuelle unzulängliche Rechenschaftslegung auf eine grundlegendere Schwachstelle zurückzuführen ist: Programme, deren Schwerpunkt zu stark auf der Verwendung der Mittel lag und zu wenig auf dem effizienten Erreichen von Ergebnissen. Dies hat dazu geführt, dass die Begleitung und Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen und folglich die Qualität der Informationen vernachlässigt wurden.
- 79.** Der Hof stellte fest, dass die von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten EPLR mit ihren allgemeinen, offenen Zielsetzungen und einer unzureichenden Quantifizierung der in Verbindung mit diesen Zielsetzungen angestrebten Ergebnisse keine solide Grundlage für die wirksame und effiziente Zuweisung der EU-Haushaltsmittel bildeten. Außerdem waren die Ausgaben nicht auf die Bereiche ausgerichtet, in denen sie die größtmögliche Wirkung erzielt hätten, und zudem boten die EPLR keinen Maßstab, anhand dessen das Erreichte gemessen werden könnte (siehe Ziffern 19-34).

- 80.** Zweitens besteht ein Mangel an Informationen: Trotz der Unterstützung durch die Kommission haben die Mitgliedstaaten keine Begleitungs- und Bewertungsinformationen vorgelegt, die zuverlässig, kohärent und relevant genug sind, um die erreichten Ergebnisse in Bezug auf die gesetzten Ziele aufzuzeigen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben über die verfügbaren gemeinsamen Indikatordaten Bericht erstattet, die Daten jedoch nicht im Hinblick auf die Ziele der EPLR oder der EU interpretiert. Die aus den Bewertungen hervorgehenden Schlussfolgerungen wurden selektiv aufgeführt und nicht systematisch weiterverfolgt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben keine eigenen Schlussfolgerungen über die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben vorgelegt (siehe Ziffern 35-57).
- 81.** Drittens haben die Kommission und die Mitgliedstaaten aus den verfügbaren Begleitungs- und Bewertungsinformationen, so unzulänglich diese auch gewesen sein mögen, keinen ausreichenden Nutzen zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahmen gezogen. Bei der laufenden Verwaltung der Programme haben sich die Mitgliedstaaten stärker auf die Verwendung der Haushaltsmittel konzentriert als darauf, die angestrebten Ergebnisse zu erzielen. Die Kommission hat sich bei ihren Vorschlägen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf Informationen aus den Ex-ante-Bewertungen der EPLR für den gegenwärtigen Zeitraum gestützt, ohne Informationen über die erzielten Ergebnisse zu liefern (siehe Ziffern 58-75).
- 82.** In ihren Vorschlägen für den Zeitraum 2014-2020 verspricht die Kommission, den Fokus verstärkt auf die Ergebnisse zu legen. Diese stärkere Fokussierung erfordert keine neuen Rechtsvorschriften; es kann und sollte jetzt damit begonnen werden, damit der sinnvolle Einsatz der EU-Haushaltsmittel sichergestellt wird, zumal der Programmplanungszeitraum 2007-2013 sich dem Ende zuneigt und das Risiko steigt, dass die verbleibenden Mittel übereilt ausgegeben werden, um den Abschlusstermin für die Auszahlungen 2015 einzuhalten. Vor diesem Hintergrund spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

EMPFEHLUNG 1

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten die Begleitung und Bewertung einsetzen, um sich im verbleibenden Teil des laufenden Programmplanungszeitraums verstärkt auf das Erzielen von Ergebnissen zu konzentrieren.

Die Mitgliedstaaten sollten alle vorgeschlagenen Änderungen von EPLR-Maßnahmen begründen und ihre angestrebte Wirkung in Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz bei der Erreichung von Ergebnissen in Verbindung mit den Zielen der EPLR und der EU darlegen. Die Kommission sollte die vorgeschlagenen Änderungen unter den gleichen Aspekten bewerten. Bei der jährlichen Überprüfung von Programmen sollten die Ergebnisse im Mittelpunkt stehen, so wie dies in der Verordnung vorgeschrieben ist.

- 83.** In den Halbzeitbewertungen des Zeitraums 2007-2013 fehlten zuverlässige Daten, die Bewertungsmethoden waren unzulänglich, und es mangelte an Kohärenz. Dies schränkte die Zweckdienlichkeit der Bewertungen stark ein und erschwerte es, zu fundierten Schlussfolgerungen auf EU-Ebene zu gelangen. Die jüngsten verfügbaren Begleitdaten über Ergebnisse sind nach wie vor inkohärent und von unzureichender Qualität. Folglich besteht das Risiko, dass die Qualität der Ex-post-Bewertungen 2015 nicht ausreichend sein wird.

EMPFEHLUNG 2

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten jetzt Maßnahmen ergreifen, damit 2015 im Zuge der Ex-post-Bewertungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 vergleichbare Daten von hoher Qualität erhoben werden können.

- i) Die Kommission sollte Lehren aus den Halbzeitbewertungen ziehen und spezifische Anleitungen vorlegen, um die Qualität und Kohärenz der Ex-post-Bewertungen sicherzustellen.
- ii) Die Mitgliedstaaten sollten planen, wie sie die für die Ex-post-Bewertung benötigten Informationen liefern, einschließlich der Fülle an Informationen, die zu administrativen Zwecken erhoben wird. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Bewertungsverträge Qualitätskriterien enthalten, die von den Bewertern verlangen, sich an die Anleitungen für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen zu halten und die gemeinsamen Bewertungsfragen anhand von soliden Daten und Evaluierungsmethoden zu beantworten.
- iii) Die Kommission sollte proaktiv handeln, indem sie kontrolliert, ob die Mitgliedstaaten sich an die Anleitungen zu den gemeinsamen Indikatoren und den Ex-post-Bewertungen halten. Ist dies nicht der Fall, sollte die Kommission mit den jeweiligen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Lösungen zu finden, welche die Erhebung von hochwertigen und vergleichbaren Daten ermöglichen.

- 84.** Die Schwachstellen in der Ausgestaltung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens für den Zeitraum 2007-2013 trugen zum gegenwärtigen Mangel an zeitnahen, zuverlässigen und kohärenten Informationen bei, insbesondere was die Ergebnisdaten betrifft. Die Kommission hat bereits einige Verbesserungen in Bezug auf die Definition von Indikatoren und die Anleitungen vorgenommen, die jedoch zu kurz greifen. Zielvorgaben für Ergebnisse und die regelmäßige Begleitung des Erreichten sind Kernelemente einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Dennoch sieht die Kommission in ihren aktuellen Plänen für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen im Zeitraum 2014-2020 keine Zielvorgaben für Ergebnisindikatoren vor.

EMPFEHLUNG 3

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission die Ausgestaltung des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens verbessern, um aktuellere, relevantere, zuverlässigere und vergleichbarere Informationen, insbesondere über die Wirksamkeit und Effizienz der einzelnen Maßnahmen beim Erreichen von Ergebnissen, zu liefern.

- i) Der Zweck der einzelnen gemeinsamen Indikatoren und ihre vorgesehene Verwendung auf EU-Ebene sollten klar definiert sein. Die Ergebnisindikatoren sollten die direkten Auswirkungen der Ausgaben – das, was erreicht wurde – veranschaulichen und für jede der Prioritäten und jedes der Ziele der EU festgelegt werden. Daten sollten für jede Maßnahme erhoben werden, die zur Verwirklichung dieser Prioritäten und Ziele beiträgt, sodass die Wirksamkeit und Effizienz spezifischer Maßnahmen bewertet werden kann.
- ii) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten die Qualität der gemeinsamen Indikatordaten überprüfen und Gewähr für ihre Zuverlässigkeit geben.
- iii) Hinsichtlich der spezifischen Ziele der EPLR sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zeitnah Rechenschaft über die erreichten Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen abzulegen (siehe Empfehlung 6), anstatt spezifische Indikatordaten oder Bewertungen vorzulegen.

- 85.** Der Hof hat festgestellt, dass die EPLR für den Zeitraum 2007-2013 keine spezifischen, messbaren Ziele vorgaben, was zur unzulänglichen Ausrichtung der Maßnahmen führte und die Begleitung und Bewertung erschwerte. Die EPLR für den Zeitraum 2014-2020 bieten die Gelegenheit, die Verwendung der EU-Haushaltsmittel auf eine solidere Grundlage zu stellen.

EMPFEHLUNG 4

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten dafür sorgen, dass die EPLR für den Zeitraum 2014-2020 eine bessere Grundlage für eine wirtschaftliche Haushaltsführung bieten, mit spezifischen und messbaren Zielen sowie Plänen für die Begleitung und Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Programme.

- i) In den EPLR für 2014-2020 sollten die Mitgliedstaaten spezifische und messbare Ziele festlegen, die Zielvorgaben für die Ergebnisse umfassen. Die ausgewählten EPLR-Maßnahmen und die angestrebten Ergebnisse sollten unter Bezugnahme auf die Wirksamkeit und Effizienz der entsprechenden Maßnahmen im Zeitraum 2007-2013 begründet werden.
- ii) In den EPLR sollte für jede Maßnahme spezifisch ausgeführt werden, welche Informationen erforderlich sind, um den Output, die Ergebnisse und die Auswirkungen nachzuweisen. In Fällen, in denen die gemeinsamen Indikatoren nicht ausreichen, sollten zusätzliche Indikatoren oder Bewertungshandlungen spezifiziert werden. In den EPLR sollte für jedes erforderliche Informations-element angegeben werden, aus welcher Quelle es bezogen wird, welche Erhebungsmethode angewendet wird (unter gebührender Berücksichtigung des administrativen Aufwands) und wie die Zuverlässigkeit der Informationen sichergestellt wird.
- iii) Die Kommission sollte die EPLR nicht nur auf ihre Übereinstimmung mit der Verordnung prüfen, sondern auch im Hinblick auf die geplante Wirksamkeit und Effizienz: Sie sollte sicherstellen, dass die EPLR eine ausreichende Grundlage für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bilden, indem sie die angestrebten Ergebnisse im Verhältnis zu den veranschlagten Kosten bewertet.

- 86.** Der Hof stellte im Zuge seiner Prüfungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums fest, dass viele Mitgliedstaaten die Maßnahmen der EPLR nicht ausreichend durch Förderfähigkeitsbedingungen und Auswahlkriterien ausgerichtet hatten, sodass ex ante wenig Gewähr für die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahmen bestand. Dadurch wird es noch wichtiger, dass anhand der Begleitung und Bewertung eine Ex-post-Gewähr erlangt wird – mit den damit verbundenen Kosten und dem Verwaltungsaufwand der Datenerhebung.

EMPFEHLUNG 5

Die Mitgliedstaaten sollten die Durchführungssysteme für die EPLR des Zeitraums 2014-2020 so ausgestalten, dass sie Wirksamkeit und Effizienz fördern, und die für die Beantragungs-, Auswahl- und Auszahlungsverfahren gesammelten Informationen bei der Begleitung und Bewertung wiederverwerten.

Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur in der Programmplanungsphase, sondern auch bei der Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben eine Ex-ante-Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz vornehmen. Mit diesem Ansatz wird das Risiko verringert, dass Mittel für unwirksame Projekte verschwendet werden, die bei der Projektauswahl hätten ausgeschlossen werden können. Die für die Auswahl der Projekte oder für die Auszahlung erhobenen Informationen (Schaffung von Arbeitsplätzen, angestrebter Nutzen für die Umwelt usw.) können die Notwendigkeit einer anschließenden Datenerhebung reduzieren und so den Verwaltungsaufwand verringern.

- 87.** Zwar haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Berichte der unabhängigen Bewerter veröffentlicht, doch haben sie in ihren Jahresberichten und zusammenfassenden Berichten nicht ausreichend Rechenschaft darüber abgelegt, wie sinnvoll sie die EU-Haushaltsmittel eingesetzt haben. In diesen Berichten zogen die Mitgliedstaaten und die Kommission die Finanz- und Output-Indikatordaten nicht zur Erklärung der erreichten Ergebnisse heran und legten keine Informationen zur Effizienz vor. Die Leser der Berichte der Mitgliedstaaten und der Kommission mussten selbst beurteilen, wie verlässlich die Bewertungen waren, oder herausfinden, ob einige Bewertungsschlussfolgerungen weggelassen wurden und, wenn ja, warum.

EMPFEHLUNG 6

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten ihre Berichterstattung über die mit den Haushaltsmitteln der EU erzielten Ergebnisse verbessern, um die Rechenschaftslegung zu stärken. Dazu sollte auch eine systematischere Weiterverfolgung der Bewertungsfeststellungen gehören.

- i) Ab der Halbzeit des Programmplanungszyklus sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission in ihren jährlichen Berichten Schlussfolgerungen vorlegen, aus denen hervorgeht, was mit den Programmen in Bezug auf die einzelnen EPLR- und EU-Ziele erreicht wurde. Der Fokus dieser Berichte sollte primär auf den erzielten Ergebnissen liegen, und durch einen Vergleich der Ergebnisse und Kosten sollte ausdrücklich die Effizienz jeder Maßnahme berücksichtigt werden. In Fällen, in denen die gemeinsamen Indikatoren keinen ausreichenden Nachweis für die Erreichung der EPLR-Ziele ermöglichen, sollten diese Indikatoren durch administrative Daten und Bewertungsfeststellungen ergänzt werden, wobei die Grenzen ihrer Reichweite und ihrer Zuverlässigkeit berücksichtigt werden sollten.
- ii) Bei der Berichterstattung über Bewertungsfeststellungen sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission deutlich machen, welche Maßnahmen sie einzuleiten gedenken, oder begründen, weshalb keine Maßnahme geplant ist. Alle Bewertungsschlussfolgerungen, nicht nur eine Auswahl, sollten vorgelegt und weiterverfolgt werden.
- iii) Um sicherzustellen, dass der größtmögliche Nutzen aus den Ex-post-Bewertungen der Programme für 2007-2013 gezogen wird, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten in ihren jährlichen Berichten für das Jahr 2015 eine Analyse der Bedeutung der Bewertungsfeststellungen für den Zeitraum 2014-2020 vorlegen.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Ioannis SARMAS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 9. Oktober 2013 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

ANHANG

STATUS DER IN DEN EPLR FESTGELEGTEN ERGEBNISINDIKATOR-ZIELVORGABEN UND DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN IN IHREN JÄHRLICHEN ZWISCHENBERICHTEN FÜR 2011 ÜBERMITTELTEN DATEN

Maßnahme	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe				Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen				Agrarumweltmaßnahmen	
	Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/ Unternehmen		Anzahl der Betriebe/ Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen		Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/ Unternehmen		Anzahl der Betriebe/ Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen		Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen ¹	
EPLR	festgelegte Zielvorgaben	bereitgestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereitgestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereitgestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereitgestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereitgestellte Daten
Österreich	Zielvorgabe erhöht									
Tschechische Republik										
Vereinigtes Königreich – England			Zielvorgabe erhöht							
Frankreich – Festland (Hexagon)										
Deutschland – Baden-Württemberg									Zielvorgaben erhöht/ herabgesetzt	
Ungarn					Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe erhöht			
Italien – Kampanien			Zielvorgabe erhöht				Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe herabgesetzt	
Luxemburg										
Polen			Zielvorgabe erhöht				Zielvorgabe herabgesetzt			
Rumänien			Zielvorgabe erhöht				Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe erhöht	
Spanien – Andalusien			Zielvorgabe herabgesetzt				Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgaben erhöht/ herabgesetzt	
Schweden	Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe erhöht	

Festgelegte Zielvorgaben:



Im ersten und im jüngsten EPLR festgelegte Zielvorgaben (mit Hinweis darauf, ob die Zielvorgabe zwischen dem ersten und dem jüngsten EPLR geändert wurde)

Zielvorgaben nur im ersten oder nur im jüngsten EPLR definiert; Zielvorgaben nicht im Einklang mit dem Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen festgelegt, also nicht vergleichbar

Zielvorgaben im ersten und im jüngsten EPLR nicht festgelegt

Maßnahme nicht geplant

¹ Der Ergebnisindikator für diese Maßnahme setzt sich aus fünf Komponenten zusammen (Flächen, die zu Folgendem beitragen: Verbesserung der Biodiversität, Verbesserung der Wasserqualität, Abschwächung des Klimawandels, Verbesserung der Bodenqualität, Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe). Diese Tabelle zeigt, ob für mindestens eine dieser Komponenten eine Zielvorgabe festgelegt und Daten bereitgestellt wurden. In einigen Fällen wurden die Zielvorgaben für eine Komponente erhöht und für eine andere Komponente herabgesetzt. Darauf wird durch „Zielvorgaben erhöht/herabgesetzt“ verwiesen.

Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten				Unternehmensgründung und -entwicklung				Förderung des Fremdenverkehrs			
Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/ Unternehmen		Geschaffene Bruttoarbeitsplätze		Zunahme der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/ Unternehmen		Geschaffene Bruttoarbeitsplätze		Geschaffene Bruttoarbeitsplätze		Zusätzliche Anzahl Touristen (Anzahl der Tagesgäste)	
festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten	festgelegte Zielvorgaben	bereit-gestellte Daten
		Zielvorgabe herabgesetzt				Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe herabgesetzt			
						Zielvorgabe herabgesetzt					
		Zielvorgabe herabgesetzt									
		Zielvorgabe herabgesetzt				Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe herabgesetzt			
		Zielvorgabe herabgesetzt									
						Zielvorgabe erhöht		Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe herabgesetzt	
						Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe herabgesetzt			
		Zielvorgabe erhöht				Zielvorgabe herabgesetzt		Zielvorgabe herabgesetzt			

Bereitgestellte Daten:

	Daten von der Kommission bereitgestellt und angenommen (jährlicher Zwischenbericht 2011)
	Daten nicht pro Maßnahme bereitgestellt; Daten nicht aktuell; jährlicher Zwischenbericht nicht von der Kommission angenommen
	Daten nicht bereitgestellt
	Maßnahme nicht durchgeführt

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Kommission stellt fest, dass im Mittelpunkt des vorliegenden Prüfberichts vor allem die Begleitung und Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der für die Entwicklung des ländlichen Raums aufgewendeten Mittel sowie die Berichterstattung darüber stehen. Die Nutzung dieser aus der Begleitung und Bewertung gewonnenen Informationen bildet einen weiteren Schwerpunkt.

IV.

Eine angemessene Beurteilung des sinnvollen Einsatzes der für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehenen EU-Haushaltsmittel ist bei bestimmten Ergebnissen und Auswirkungen erst möglich, wenn der Programmplanungszeitraum bereits vorangeschritten ist. Alternativ kann die Beurteilung nachträglich durch Bewertungen erfolgen.

V. a)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die drei übergreifenden Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums hinreichend klar sind und in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 genau dargestellt werden. Darüber hinaus werden sie in den Erwägungsgründen und den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft in allen Einzelheiten festgelegt und begründet. Diese Ziele haben die Mitgliedstaaten (MS) ihrer Programmplanung zugrunde zu legen.

Bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) führt die Kommission eine Analyse durch, anhand derer sie beurteilt, ob die Programme und Maßnahmen mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und den maßgeblichen nationalen Strategien vereinbar sind und ob sie den einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen.

V. b)

Bei mehrjährigen Programmen wie dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ist bei bestimmten Ergebnissen und Auswirkungen eine angemessene Beurteilung erst möglich, wenn der Programmplanungszeitraum bereits vorangeschritten ist. Alternativ kann die Beurteilung nachträglich durch Bewertungen erfolgen.

Nützliche Informationen hinsichtlich der finanziellen Abwicklung und der Outputs bieten darüber hinaus die jährlichen Zwischenberichte zur Durchführung der Programme.

Außerdem veröffentlicht die Kommission die in ihrem Namen durchgeführten Auswertungen vollständig mit ihren Qualitätsbewertungen auf der Website „Europa“ und übermittelt sie an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

V. c)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kommission – hinsichtlich der Gestaltung – und die Mitgliedstaaten – hinsichtlich der Durchführung – die verfügbaren Vorgaben aus dem Begleitungs- und Bewertungsrahmen genutzt haben.

Informationen aus der Programmbegleitung wurden als unterstützende Argumente für Änderungen an Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum eingesetzt. Die Halbzeitbewertungen erfüllten ähnliche Lenkungenfunktionen, denn eine Reihe von Änderungen am Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum hing mit Feststellungen aus der Halbzeitbewertung zusammen.

VI.

Die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verfügbaren Informationen waren zwar unvollständig und möglicherweise nicht immer ganz zuverlässig, stellten aber in diesem Stadium die besten verfügbaren Informationen dar. Hier sind insbesondere die finanziellen und praktischen Einschränkungen zu bedenken, denen die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenüberstanden.

Die Kommission unternahm 2008 und 2009 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Anstrengungen zur Schließung von Lücken in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Die Dienststellen der Kommission wiesen bei jedem einzelnen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum auf die fehlenden oder nicht hinreichend quantifizierten Ziele hin und baten die Verwaltungsbehörden um die Verbesserung ihrer Zielvorgaben. Durch diese Anstrengungen wurden erhebliche Verbesserungen der Zielvorgaben erreicht, herbeigeführt durch Änderungen an den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum.

Die Kommission hat für den nächsten Programmplanungszeitraum Lösungskonzepte für eine Reihe von Problemen in Verbindung mit dem Begleitungs- und Bewertungssystem vorgeschlagen. Allerdings wird immer die Notwendigkeit bestehen, zwischen den Vorteilen der Begleitung und Bewertung und den Kosten und dem Verwaltungsaufwand, die damit einhergehen, ein ausgewogenes Verhältnis zu finden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie bei der Setzung quantifizierter Vorgaben für übergreifende Ziele, die ja durch zahlreiche externe Faktoren (beispielsweise das Konjunkturklima) beeinflusst werden, umsichtig vorgehen muss.

VII. a)

Dass die vorgeschlagenen Änderungen an Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum begründet werden müssen, ist bereits gesetzlich vorgeschrieben. Die Kommission wird die Wirksamkeit und Effizienz der Programme weiterhin beobachten und gegen Ende des Planungszeitraums ihr Hauptaugenmerk verstärkt auf das Erzielen von Ergebnissen richten.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten nutzen die im Rahmen der Begleitung und Bewertung verfügbaren Informationen. Beispielsweise wurden die Ergebnisse aus den Halbzeitbewertungen in den Programmänderungen berücksichtigt.

VII. b)

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Zahlreiche Feststellungen aus den Halbzeitbewertungen bezogen sich auf die Vorbereitung der Ex-post-Bewertungen, und auf der Ebene der Mitgliedstaaten wurden bereits entsprechende Maßnahmen getroffen.

VII. c)

Die Vorschläge für das Begleitungs- und Bewertungssystem für den Zeitraum 2014-2020 beinhalten eine Reihe von Veränderungen gegenüber dem jetzigen GBBR.

An die Stelle der Halbzeitbewertungen werden 2017 und 2019 erweiterte jährliche Durchführungsberichte treten, die auch Bewertungsergebnisse enthalten werden. Die Mitgliedstaaten werden im Verlauf des gesamten Programmplanungszeitraums Bewertungshandlungen ausführen müssen. Diese Bewertungen erfolgen gemäß Bewertungsplan, der Bestandteil der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum bildet.

Auf diese Weise wird zwischen der Beurteilung und Berichterstattung bezüglich der Ergebnisse und Auswirkungen der verfolgten Politik und dem jeweiligen Umsetzungsstadium der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum eine angemessenere Verknüpfung hergestellt.

VII. d)

Für den Zeitraum 2014-2020 arbeiten die Kommission und die Mitgliedstaaten bereits einen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik insgesamt aus, zu dem auch der Begleitungs- und Bewertungsrahmen für Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gehört. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe zwingend vorgeschriebener, gemeinsamer Indikatoren festgelegt. Bei Bedarf werden für Besonderheiten in bestimmten Programmen zusätzliche Indikatoren verlangt. Die gemeinsamen Indikatoren bilden darüber hinaus die Grundlage für die Verknüpfung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums mit der breiter angelegten Strategie „Europa 2020“.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

Für den Zeitraum 2014-2020 sind für jeden Schwerpunktbereich quantifizierte Zielindikatoren vorgesehen. In den jährlichen Durchführungsberichten muss über jeden dieser Indikatoren jährlich Bericht erstattet werden. Bei einigen Schwerpunktbereichen wird der Zielindikator auf Outputebene festgesetzt. Ist der maßgebliche Ergebnisindikator jedoch komplexerer Art und für eine Verwendung als jährlich überwacht Ziel nicht geeignet, wird er mit Hilfe einer Bewertung quantifiziert und in den Berichten für die Jahre 2017 und 2019 sowie den Ex-Post-Berichten ausgewiesen.

VII. e)

In den Begleitungs- und Bewertungssystemen werden so weit wie möglich bereits vorhandene Informationen genutzt werden. Obgleich eine Bewertung auch die Beurteilung der Auswirkungen einer Politik erfordert, kann eine solche Beurteilung nicht unmittelbar aus dem Programm an sich abgeleitet werden.

VII. f)

Die Kommission hat für die Zukunft vorgeschlagen, anstelle der Halbzeitbewertungen in den Jahren 2017 und 2019 erweiterte jährliche Durchführungsberichte zu erstellen.

Diese jährlichen Durchführungsberichte werden auch eine Zusammenfassung der Bewertungsfeststellungen enthalten, und es besteht die Absicht, hierin auch maßgebliche Feststellungen aus den Ex-Post-Bewertungen für den Zeitraum 2007-2013 aufzunehmen.

Darüber hinaus veröffentlicht die Kommission die gesamten Berichte über alle in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit den jeweiligen Qualitätsbeurteilungen, so dass sämtliche Schlussfolgerungen dargestellt werden.

2.

Der GBBR ist nicht das einzige Instrument zur Beaufsichtigung der Ausführung des Haushaltsplans.

Die Kommission führt beispielsweise auch Prüfbesuche durch, in deren Rahmen sie die korrekte Ausführung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums kontrolliert. Zu den Folgemaßnahmen dieser Prüfungen können auch finanzielle Berichtigungen gehören.

3.

Aus der Begleitung und Bewertung lassen sich nicht nur Informationen über den Grad der Wirksamkeit oder Effizienz einer Politik gewinnen, sondern auch über die Gründe dafür.

Dies erlaubt Anpassungen an der Umsetzung der Politik und bei Bedarf auch deren Umgestaltung.

5.

Im Programmplanungszeitraum 2007 stellte der GBBR eine Neueurung dar. Es liegt auf der Hand, dass sich in den Mitgliedstaaten, von denen einige erst vergleichsweise kurz in der EU sind oder in denen nur in sehr begrenztem Umfang eine Bewertungskultur besteht, sowohl bezüglich der Methodik der Datenerfassung und -verarbeitung als auch bezüglich der Nutzung der Bewertungsergebnisse eine Erfahrungskurve entwickeln muss.

Der GBBR stellt gegenüber der Begleitung und Bewertung früherer Programmplanungszeiträume eine erhebliche Verbesserung dar. Sowohl die Methoden als auch die Definitionen haben sich seit 2010 weiterentwickelt. Allerdings stellt sich insbesondere das (jährliche) Monitoring der Ergebnisindikatoren für die Verwaltungsbehörden nach wie vor als besonders schwierige Aufgabe dar.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu Tabelle 1 im Abschnitt „Tabelle 1 bis“ der Antworten der Kommission. Hier ist zu beachten, dass diese Antworten zusammen mit den Berichten des Hofes veröffentlicht wurden, auf die in Tabelle 1 Bezug genommen wird. Infolgedessen spiegeln diese Antworten die Lage zum Zeitpunkt der Prüfung wider. Sie wurden nicht aktualisiert.

6.

Für den Zeitraum 2014-2020 legen die Kommission und die Mitgliedstaaten einen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Gesamtheit der Gemeinsamen Agrarpolitik fest. In diesem System werden die Erfahrungen aus der Vergangenheit berücksichtigt. In jedem Begleitungs- und Bewertungssystem sind jedoch gewisse Einschränkungen unvermeidlich. Dies betrifft unter anderem die Verfügbarkeit von Daten, die Kosten der Messwerterhebung, die erforderliche Zeit bis zur Sichtbarwerdung der Ergebnisse oder Auswirkungen einer politischen Maßnahme oder widersprüchlichen Forderungen wie der Wunsch nach einer Senkung des Verwaltungsaufwands. Aus diesem Grund stützt sich das neue Begleitungs- und Bewertungssystem möglichst weitgehend auf vorhandene Datenquellen sowie im Verlauf der Durchführung des politischen Programms im Rahmen der Programmbegleitung erzeugte Daten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

BEMERKUNGEN

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 19 und 20

Die Haushaltsordnung schreibt auf Ebene der einzelnen Maßnahmen nach dem SMART-Konzept (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen) gestaltete Zielsetzungen vor. Die maßnahmenbezogene Budgetierung 04 (d. h. Aufwendungen für die Entwicklung des ländlichen Raums) wird auf der Ebene der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum umgesetzt. Diese Programme bestehen ihrerseits aus einer Reihe von Maßnahmen, die wiederum zu mehreren Zielsetzungen beitragen können. Die umfassenden Zielsetzungen werden also auf Programmebene festgelegt und dort wird auch ihre Leistung gemessen (siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 22 bis 25).

Anhand der Zielsetzungen nach SMART sollte beurteilt werden können, ob diese Zielsetzungen erreicht wurden. Dies muss sich aber nicht unbedingt auch auf quantifizierte Zielvorgaben erstrecken.

22.

In den Erwägungsgründen der Verordnung werden Sinn und Zweck der einzelnen Maßnahmen genannt. Auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen müssen die Ergebnisse, bzw. der Output, spezifisch und überprüfbar sein. Zur Erreichung der Zielsetzungen auf Programmebene ist gewöhnlich eine Kombination verschiedener Maßnahmen erforderlich. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind Zielsetzungen nach Schwerpunkten gegliedert.

23.

Auf EU-Ebene erfolgt die Festlegung von Zielsetzungen qualitativ. Es wird also vorgegeben, in welche Richtung die Politik Wettbewerbsfähigkeit und Diversifizierung lenken soll. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie bei der Setzung quantifizierter Vorgaben in Bezug auf übergreifende Ziele, die ja durch zahlreiche externe Faktoren (beispielsweise das Konjunkturklima) beeinflusst werden, umsichtig vorgehen muss.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Verordnungsvorschläge für den Zeitraum 2014-2020 eine klare Rangordnung der Zielsetzungen beinhalten und auf EU-Ebene Zielvorgaben (EU 2020) nennen. Die Mitgliedstaaten haben dann auf der Ebene der EPLR für jeden Schwerpunktbereich entsprechende quantifizierte Zielvorgaben festzulegen.

25.

Die mit der Verordnung Nr. 1698/2005 geschaffene Architektur basiert auf einem kohärenten Instrumentarium, das auf die übergreifenden Zielsetzungen für die Entwicklung des ländlichen Raums und deren Erreichung ausgerichtet ist. In diesem Instrumentarium wurden die verfügbaren Informationen über die Wirksamkeit und Effizienz der einzelnen Maßnahmen gebührend berücksichtigt.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 26 und 27

Der GBBR wurde erstmals im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt. Er dient dem Zweck, die Programmziele durch die Setzung von Zielvorgaben für Leistungen, Ergebnisse und Auswirkungen zu fördern.

Die Festlegung quantifizierter Zielvorgaben stellte eine ganz neue Aufgabe dar und war sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch die Kommission mit Lernerfahrungen verbunden. Soweit Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ohne einen vollständigen Satz von Zielvorgaben beschlossen wurden, bestand seitens der betreffenden Mitgliedstaaten die Verpflichtung zu ihrer Vervollständigung.

Die Kommission unternahm 2008 und 2009 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Anstrengungen zur Schließung von Lücken in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Die Dienststellen der Kommission wiesen bei jedem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum auf fehlende und nicht ausreichend quantifizierte Zielvorgaben hin und forderten die Verwaltungsbehörden zur Verbesserung ihrer Zielvorgaben auf. Durch diese Anstrengungen wurden erhebliche Verbesserungen der Zielvorgaben erreicht, herbeigeführt durch Änderungen an den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum.

Es ist die Aufgabe der Bewertung, die sich neben anderen Quellen auch der Daten aus der Programmbegleitung bedient, festzustellen, ob ein bestimmtes Programm einen Betrag zu einem bestimmten Ziel geleistet, es verbessert oder gefördert hat und ob folglich die Zielsetzungen erreicht wurden.

Die Bewertung komplexer politischer Instrumente stellt eine Herausforderung dar. Die Methodik und ihre Anwendung verbessern sich ständig, um einen besseren Nachweis für die Erreichung der politischen Ziele zu ermöglichen.

27.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu Tabelle 1 im Abschnitt „Tabelle 1 bis“ der Antworten der Kommission. Hier ist zu beachten, dass diese Antworten zusammen mit den Berichten des Hofes veröffentlicht wurden, auf die in Tabelle 1 Bezug genommen wird. Infolgedessen spiegeln diese Antworten die Lage zum Zeitpunkt der Prüfung wider. Sie wurden nicht aktualisiert.

28.

Für den Zeitraum 2014-2020 arbeiten die Kommission und die Mitgliedstaaten bereits einen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik insgesamt aus, zu dem auch der Begleitungs- und Bewertungsrahmen für Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gehört. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe zwingend vorgeschriebener, gemeinsamer Indikatoren festgelegt. Bei Bedarf werden für Besonderheiten in bestimmten Programmen zusätzliche Indikatoren verlangt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die gemeinsamen Indikatoren bilden darüber hinaus die Grundlage für die Verbindung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums mit der breiter angelegten Strategie „Europa 2020“.

28. Erster Gliederungspunkt

Dies traf insbesondere zu Beginn des Programmplanungszeitraums zu. In vielen Fällen wurden die Zielwerte aber zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt.

28. Zweiter Gliederungspunkt

Nach Auffassung der Kommission kann eine Zielvorgabe beides sein: ein quantifiziertes Ziel und eine Schätzung der erwarteten Ergebnisse.

28. Dritter Gliederungspunkt

Eine Reihe gemeinsamer Indikatoren wird nie ausreichen, um alle Situationen zu erfassen. Die Rechtsgrundlage bietet den Verwaltungsbehörden Spielraum, gegebenenfalls programmspezifische Indikatoren festzulegen.

29.

Siehe die Antworten zu den Ziffern 26 und 27.

In die österreichischen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum wurden nachträglich Zielvorgaben für Output- und Ergebnisindikatoren bei Agrar-Umweltmaßnahmen aufgenommen, beispielsweise die Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, die geförderte Fläche, die Anzahl der Verträge, zur Biodiversität beitragende Anbauflächen, Wasserqualität, Klimawandel, Bodengüte und die Verhinderung von Marginalisierung.

30.

Auf der Grundlage der jeweiligen Strategie lassen sich an der Zuweisung der Haushaltsmittel die von den Mitgliedstaaten ermittelten Prioritäten beim Bedarf ablesen.

31.

Der GBBR wurde erstmals im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt. Nach den Rechtsvorschriften müssen nur indicative (unverbindliche) Zielvorgaben im Voraus festgelegt werden. Die Festlegung quantifizierter Zielvorgaben stellte eine ganz neue Aufgabe dar und war sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch die Kommission mit Lernerfahrungen verbunden. In diesem Zusammenhang ist es verständlich, dass einige Zielvorgaben anfangs vielleicht unrealistisch waren. Sie nach unten zu korrigieren war daher angemessen.

32.

Siehe die Antworten zu den Ziffern 26 und 27.

Die Aufnahme von Zusatzindikatoren ist in der Verordnung Nr. 1698/2005 (Artikel 81 Absatz 2) vorgesehen. Wie aus dem genannten Artikel hervorgeht, ist kein umfassender Satz zusätzlicher Indikatoren beabsichtigt, sondern es sollen einige Zusatzindikatoren festgelegt werden, um die Begleitung und Bewertung der Besonderheiten der einzelnen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu ermöglichen.

Im Rahmen der geteilten Verwaltung und nach dem Subsidiaritätsprinzip obliegt die Entscheidung, welche Indikatoren jeweils relevant sind, den Mitgliedstaaten. Die tschechischen Behörden hielten den Indikator „Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die neue Produkte oder neue Technologien einführen“ für die Maßnahmen „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ und „Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ nicht für relevant, da innovationsorientierte Projekte unter M124 finanziert werden. Diese Erklärung wurde in Beantwortung des Schreibens der GD AGRI zu den jährlichen Zwischenberichten 2010 abgegeben und akzeptiert, da sich in ihr die Ausgestaltung der tschechischen Maßnahmen widerspiegelt.

33.

Siehe die Antworten zu den Ziffern 26-27 und 31.

34.

Siehe die Antwort zu Ziffer 26.

Die Kommission ist sich der Diskrepanzen bei der Festlegung der Indikatoren durchaus bewusst. Im neuen Begleitungs- und Bewertungsrahmen wurde daher der korrekten Definition der Indikatoren sehr viel Aufmerksamkeit beigelegt.

Der GBBR wurde erstmals im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt. Die Festlegung quantifizierter Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums stellte eine ganz neue Aufgabe dar und war sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch die Kommission mit Lernerfahrungen verbunden.

35.

Begleitungs- und Bewertungssysteme sind darauf ausgerichtet, auf drei Ebenen Informationen bereitzustellen, nämlich Output, Ergebnis und Auswirkung. Um die Politik sowohl kurz- als auch langfristig beurteilen zu können, benötigt man alle drei Ebenen der Leistungsindikatoren. Informationen über die Ergebnisse sind integraler Systembestandteil.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 37, 38 und 39

Im Programmplanungszeitraum 2007 stellte der GBBR eine Neuerung dar. Es liegt auf der Hand, dass sich in den Mitgliedstaaten, von denen einige erst vergleichsweise kurz in der EU sind oder in denen nur in sehr begrenztem Umfang eine Bewertungskultur besteht, sowohl bezüglich der Methodik der Datenerfassung und -verarbeitung als auch bezüglich der Nutzung der Bewertungsergebnisse eine Erfahrungskurve entwickeln muss.

Das GBBR-Handbuch enthält Leitlinien zur Umsetzung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens. Darüber hinaus stellten die Dienststellen der Kommission (in Form von Arbeitsunterlagen, Fragen & Antworten, ...) den Mitgliedstaaten in einer Reihe unterschiedlicher Foren (Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums, Expertenausschuss für Bewertung und Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung) weitere Leitlinien zur Verfügung und werden dies auch weiterhin tun.

Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend bleibt den Verwaltungsbehörden jedoch eine gewisse Flexibilität bei der Einrichtung ihrer Systeme erhalten.

Für den neuen Programmplanungszeitraum wurde der Datenbedarf für die Begleitung und Bewertung von Anfang an berücksichtigt. Durch die Bevorzugung eines möglichst weitgehend auf vorhandenen Datenquellen aufbauenden Systems wird ein Gleichgewicht zwischen Datenbedarf und Senkung des Verwaltungsaufwands angestrebt.

40.

Aufgrund des basisorientierten Aufbaus (bottom-up) des GBBR erwies sich die Erarbeitung von GBBR-Indikatoren für den „Leader“-Schwerpunkt als besondere Herausforderung. Das Leader-Konzept ist aber Bestandteil des GBBR.

Die Kommission gab den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand, auch für die Bewertung von Leader. Im Kontext des Europäischen Netzwerkes für ländliche Entwicklung wurde auch an der Selbstbewertung lokaler Entwicklungsstrategien gearbeitet.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 41 und 42

Siehe die Antwort zu Ziffer 37.

Der GBBR stellt gegenüber der Begleitung und Bewertung früherer Programmplanungszeiträume eine erhebliche Verbesserung dar. Nichtsdestotrotz waren die ersten Jahre seiner Umsetzung sowohl für die Kommission als auch die Mitgliedstaaten vom Lernen durch praktische Anwendung (learning by doing) geprägt. Sowohl die Methoden als auch die Definitionen haben sich seit 2010 weiterentwickelt. Allerdings stellt sich insbesondere das (jährliche) Monitoring der Ergebnisindikatoren für die Verwaltungsbehörden nach wie vor als besonders schwierige Aufgabe dar.

Kasten 1

Die Unterschiede, auf die der Hof hinweist, lassen sich vielleicht tatsächlich nicht vollständig durch Unterschiede bei den Maßnahmen erklären, sind aber auch durch Unterschiede in den Ausgangspositionen der einzelnen Mitgliedstaaten erklärbar. In der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist es allgemein üblich, unter „neues Produkt oder Verfahren“ ein Produkt oder Verfahren zu verstehen, das für die betreffende Region neu war. Die Kommission bemüht sich in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten um eine möglichst weitgehende Verbesserung der Kohärenz.

Es wird anerkannt, dass bei der korrekten Erfassung der Daten für den Output „Im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche“ und den Ergebnisindikator „Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen“ einige Schwierigkeiten bestanden. Der Outputindikator wird auf Ebene der Maßnahmen festgelegt, während der Ergebnisindikator die Ebene des Schwerpunkts betrifft und die gesamte Bandbreite relevanter Maßnahmen und Regelungen im Rahmen des Schwerpunkts 2 abdeckt. Abhängig von den durchgeführten Maßnahmen und Regelungen können die korrekten Zahlen identisch sein, in den meisten Fällen werden die Daten aber voneinander abweichen.

43.

Die Halbzeitbewertung ergab einen guten Überblick über die Durchführung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Bei mehrjährigen Programmen wie den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum können bestimmte Ergebnisse wie die Bruttowertschöpfung und die Auswirkungen erst angemessen beurteilt werden, wenn der Programmplanungszeitraum bereits weit vorangeschritten oder verstrichen ist. Auswirkungen dieser Art sind bei den meisten Interventionen erst messbar, wenn seit ihrer Durchführung genügend Zeit vergangen ist. Zur Zeit der Halbzeitbewertung war dies noch nicht der Fall. Für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen von Schwerpunkt 3 und Schwerpunkt 4 ist mehr Zeit erforderlich und infolgedessen werden die Ergebnisse und Auswirkungen ebenfalls erst später sichtbar.

Dementsprechend waren bestimmte Ergebnisse und Auswirkungen der Programme im Gegensatz zu den Aufwendungen oder Outputs noch nicht messbar.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

44.

Die Nutzung von Informationen aus einer begrenzten Fallzahl zur Untermauerung von Schlussfolgerungen für die gesamte Maßnahme oder das ganze Programm kann bei richtiger Anwendung eine verlässliche Methode sein. Dies hängt von der Repräsentativität der Stichprobe ab.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 56.

45.

Siehe die Antwort zu Ziffer 43.

Bei vielen Programmen erfolgten die Halbzeitbewertungen zu früh für eine Beurteilung der Effizienz. Eine solche Beurteilung ist erst möglich, wenn die Ergebnisse bzw. Auswirkungen der Programme sichtbar geworden sind. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten weiterhin zur Verbesserung der Qualität und Kohärenz der Bewertungen und leistet methodologische Unterstützung.

Da sich die meisten Bewerter in diesem Stadium des Programmzyklus auf einzelne Maßnahmen (und deren Durchführung) konzentrierten, war es noch zu früh für eine Erfahrungsauswertung hinsichtlich der Erreichung der übergreifenden Zielsetzungen auf EU-Ebene.

47.

Wie bereits gesagt, wurde der GBBR erstmals für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt und die ersten Jahre waren vom Lernen durch praktische Anwendung geprägt.

Die drei genannten, gemäß der Verordnung im Juli 2012 übermittelten Berichte waren im April 2013 noch nicht angenommen worden, weil sie weitere Korrekturen erforderten. Nichtsdestotrotz wurden 89 der 92 für das Jahr 2011 übermittelten Berichte akzeptiert. In diesen jährlichen Zwischenberichten 2011 war der Satz der Outputindikatoren so gut wie vollständig.

Bei einigen der im Anhang ausgewiesenen Indikatoren hatte man zwar anfänglich vorgesehen, die zugehörigen Werte jedes Jahr als Teil der in den jährlichen Zwischenberichten enthaltenen Daten aus der Programmbegleitung zu übermitteln. Später erkannte man jedoch, dass zu ihrer Berechnung Input der Bewerter benötigt wird bzw. dass eine gewisse Zeit verstreichen muss, bevor sie gemessen werden können. Aus diesem Grund ist eine jährliche Beurteilung dieser Indikatoren nicht effizient und es wurden entsprechende Hinweise herausgegeben.

48.

In einem System geteilter Verwaltung muss jeder Partner eigene Verantwortung übernehmen.

Abweichungen bei den Daten aus der Programmbegleitung und in den jährlichen Zwischenberichten wurden mit den Mitgliedstaaten systematisch erörtert.

Die Kommission ersuchte die Behörden Ungarns, den ursprünglichen Wortlaut wieder einzuführen.

Hinsichtlich des neuen Programmplanungszeitraums arbeiteten die Dienststellen der Kommission und Mitgliedstaaten vorab an der Festlegung der Daten und Datenquellen zusammen.

50.

Der GBBR stellt gegenüber der Begleitung und Bewertung früherer Programmplanungszeiträume eine erhebliche Verbesserung dar. Nichtsdestotrotz waren die ersten Jahre seiner Umsetzung sowohl für die Kommission als auch die Mitgliedstaaten vom Lernen durch praktische Anwendung (learning by doing) geprägt.

Sowohl die Methoden als auch die Definitionen haben sich seit 2010 weiterentwickelt. Allerdings stellt sich insbesondere das (jährliche) Monitoring der Ergebnisindikatoren für die Verwaltungsbehörden nach wie vor als besonders schwierige Aufgabe dar.

51.

Ergänzend zu den in Tabelle 3 übermittelten Informationen veröffentlicht die Kommission die in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit einer Qualitätsbewertung durch die Lenkungsgruppe.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

53.

Das Qualitätsurteil in der von der Kommission auf der Website Europa veröffentlichten Synthese der Halbzeitbewertungen besagt ganz klar: „As the Mid-Term Evaluations reports used as source data are often of variable quality and detail as regards their information on particular topics, this fact is necessarily also reflected in the synthesis of the findings and can be a limiting factor to the overall quality of the findings.“ [Da die als Quelldaten verwendeten Halbzeitbewertungsberichte sich hinsichtlich der Informationen zu bestimmten Themen häufig in Qualität und Detaillierungsgrad unterscheiden, spiegelt sich dieser Umstand auch in der Synthese der Feststellungen wider. Für die Qualität der Feststellungen insgesamt kann sich dies als einschränkender Faktor erweisen.] (http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm)

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie die Daten nicht extrapolierter, erkennt aber die Notwendigkeit zur Verbesserung der Darstellung der fraglichen Tabelle im Jährlichen Tätigkeitsbericht an. Die in dem genannten Dokument übermittelten Informationen melden nur den Sachstand einer bestehenden Situation im Vergleich zu geschätzten Zielvorgaben.

54.

Die Rechtsvorschriften (Artikel 62 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006) beziehen sich auf indikative (nicht verbindliche) Zielwerte. Darüber hinaus wurden die ursprünglichen Zielvorgaben vor der weltweiten Wirtschaftskrise festgesetzt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Veränderungen der Wirtschaftslage eine gute Begründung für die Änderung der Zielvorgaben darstellen können. An einem veralteten Ziel festzuhalten, ist weder für die Zwecke der Verwaltung noch für die Zwecke der Rechenschaftslegung nutzbringend. Zielvorgaben können auch an Änderungen in der Strategie der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum angepasst werden.

Es trifft zu, dass die tschechischen Behörden anfänglich recht ehrgeizige Ziele für die Schaffung von Arbeitsplätzen gesetzt hatten. Zugleich erschwerte die Wirtschafts- und Finanzkrise die Schaffung von Arbeitsplätzen erheblich.

Aus diesem Grund wurde nach der Halbzeitbewertung, der jährlichen Prüfungssitzung 2011 und dem Besuch des Hofes am 27.9.2012 eine Überarbeitung dieser Zielvorgaben im Rahmen der 8. Änderung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum vorgeschlagen und von der Kommission am 13.3.2013 angenommen.

Kasten 2

Zielvorgaben sollten zwar einerseits nicht einfach herabgesetzt werden, um neueste Prognosen für die Ergebnisse zu berücksichtigen, andererseits ist es aber auch nicht sinnvoll, an Zielvorgaben festzuhalten, die trotz größtmöglicher Bemühungen nicht mehr realistisch sind, weil sich beispielsweise die wirtschaftlichen Umstände, unter denen die Maßnahmen angewendet werden, verändert haben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Herabsetzung von Zielvorgaben für die Ergebnisse nicht per definitionem eine Reduzierung der geplanten Effizienz und Wirksamkeit bedeutet. Sie kann auch die Anerkennung eines sich ändernden wirtschaftlichen Umfeldes sein, das die Erreichung von Zielvorgaben wie beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen erschwert.

Die Ausrichtung auf Zielgruppen kann in vielen unterschiedlichen Formen erfolgen und bezieht auch festgestellte strukturelle und räumliche Erfordernisse ein. Das kann dazu führen, dass die Unterstützung dorthin gelenkt wird, wo der größte Bedarf besteht, obgleich sich mit der gleichen Unterstützungsleistung für die Indikatoren in anderen Bereichen höhere Werte erzielen ließen.

Zielvorgaben sollten nicht isoliert betrachtet werden, sondern im strategischen Zusammenhang des Programms insgesamt.

55.

Die Kommission veröffentlicht fristgerecht die Feststellungen aus den in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen, aber auch die Qualitätsbewertung durch die Lenkungsgruppe, in die auch der Nutzen des Berichts für die Kommission einbezogen wird.

56.

Die Kommission veröffentlicht die vollständigen Berichte der unabhängigen Bewerter auf der Website „Europa“.

Die Bewertungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zeigten gewisse Schwierigkeiten beim umfassenden, kohärenten Nachweis der Wirksamkeit und Effizienz sowie der Leistungen und Auswirkungen der Investitionsmaßnahmen auf. Aus diesem Grund leitete die Kommission ein Bewertungsvorhaben ein, mit dem die Kompetenzen zur Ermittlung und Nachvollziehung der Auswirkungen von Unterstützungsmaßnahmen für Sachinvestitionen gesteigert werden sollen (http://ec.europa.eu/agriculture/calls-for-tender/tender-documents/2013/275093/specs_en.pdf). In diesem Projekt geht man unter anderem das Problem der Beurteilung von Mitnahmeeffekten an. Auch der Nachweis für die Erreichung der politischen Ziele sollte dadurch erleichtert werden und darüber hinaus ein Betrag zur Entwicklung und Umsetzung zukünftiger politischer Strategien geleistet werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

57.

Mit der Meldung der Ergebnisse in den jährlichen Zwischenberichten soll ein Bild der bei der Erreichung der Zielsetzungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum erzielten Fortschritte gezeichnet werden, ihre Bewertung ist damit nicht notwendigerweise beabsichtigt. (Dasselbe gilt für die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI.) Nützliche Informationen hinsichtlich der Realisierung und der Ergebnisse im finanziellen Bereich bieten darüber hinaus die jährlichen Zwischenberichte zur Durchführung der Programme.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 43.

Eine angemessene Beurteilung des sinnvollen Einsatzes der für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehenen EU-Haushaltsmittel ist bei bestimmten Ergebnissen und Auswirkungen erst möglich, wenn der Programmplanungszeitraum bereits vorangeschritten ist. Alternativ kann die Beurteilung nachträglich durch Bewertungen erfolgen.

58.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die wichtigsten Zielsetzungen des Begleitungs- und Bewertungssystems darin bestehen, die Durchführung (soweit es die Programmbegleitung betrifft), die Ausgestaltung (Bewertung) und die Rechenschaftslegung zu verbessern.

61.

Wie die Kommission bereits betonte, handelte es sich bei der Festlegung der Zielvorgaben um einen Vorgang des Lernens durch praktische Anwendung, der sich unvermeidlich über die Programmgenehmigungsphase hinaus erstreckte.

Die Kommission wird die Ex-ante-Bewertungen und die Plausibilität der für den neuen Planungszeitraum vorgeschlagenen Zielvorgaben prüfen. Sie kann jedoch die Genehmigung der Programme nicht unangemessen hinauszögern.

Kasten 3

Wie bereits gesagt, wurde der GBBR für den Zeitraum 2007-2013 eingeführt. Diese ersten Jahre waren für die Kommission und die Mitgliedstaaten vom Lernen durch praktische Anwendung (learning by doing) geprägt. In den ersten Fassungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum könnte das Fehlen von Referenzgrößen (Benchmarks) und Vergleichsinformationen zur Festsetzung unrealistischer Zielvorgaben geführt haben.

Die Unterschiede bei den Kosten können auch die wirtschaftliche Lage und das Lohnniveau in den verschiedenen Gebieten widerspiegeln. Folglich sind hier Abweichungen zu erwarten.

Kasten 3 – Erster Absatz

Die Kommission möchte außerdem darauf hinweisen, dass die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ nur eine der mit der Umsetzung von Schwerpunkt 3 verbundenen, konkreten Zielsetzungen ist, während das übergreifende Ziel in der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und der Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft besteht. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich damit die Unterschiede in den öffentlichen Ausgaben pro „geschaffenem Arbeitsplatz“ teilweise erklären lassen. Das EPLR Kampaniens ist ein Beispiel hierfür.

62.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 61.

Mit der für den neuen Programmplanungszeitraum von der Kommission ausdrücklich vorgeschlagenen Einführung gemeinsam festgelegter, auf einen Indikatorplan gestützter Indikatoren für Zielvorgaben müsste es einfacher werden, die geplanten Outputs und Finanzressourcen anhand der angestrebten Ziele zu beurteilen.

66.

Es dauert einige Zeit, bis die Ergebnisse und Auswirkungen eines Programms sichtbar werden. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Programmänderungen insbesondere in der Anfangsphase des Programmplanungszeitraums eher auf Faktoren im Zusammenhang mit dem Input oder Output (z. B. Haushaltszwänge oder fehlende Inanspruchnahme) bezogen.

Die Schlussfolgerungen aus den Halbzeitbewertungen, denen unter anderem die verfügbaren Daten aus der Programmbegleitung zugrunde lagen, wurden bei Programmänderungen jedoch berücksichtigt.

67.

Um eine „Aufhebung der Mittelbindung“ zu vermeiden, müssen Änderungen an den Programmen im Zusammenhang mit der Gesamtstrategie beurteilt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

68.

Der GBBR wurde erstmals im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingeführt. Die Festlegung quantifizierter Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums stellte eine ganz neue Aufgabe dar und war sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch die Kommission mit Lernerfahrungen verbunden. Nach den Rechtsvorschriften müssen nur indikative (unverbindliche) Zielvorgaben im Voraus festgelegt werden.

Soweit Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ohne einen vollständigen Satz von Zielvorgaben beschlossen wurden, bestand eine Verpflichtung zu ihrer Vervollständigung. Bestimmte Mitgliedstaaten überschätzten offensichtlich die Ergebnisse, die sie mit den zugewiesenen Mitteln erreichen konnten, und korrigierten diese Schätzungen später.

Darüber hinaus traten im wirtschaftlichen Umfeld drastische Veränderungen ein, die gewisse Anpassungen der erwarteten Ergebnisse erforderten.

69.

In den jährlichen Zusammenkünften werden sämtliche verfügbaren Daten und Informationen wie beispielsweise Finanzdaten, Daten aus der Programmbegleitung und Feststellungen aus den Bewertungen in die Beurteilung der Fortschritte bei der Durchführung der Programme einbezogen. Eventueller Änderungsbedarf bei den Strategien und der Zuweisung von Finanzmitteln wird ebenfalls erörtert.

70.

Da es sich bei dem vom Hof zitierten Bericht um einen Bericht über die Umsetzung von Strategieplänen bzw. strategischen Leitlinien handelt, können dort keine detaillierten Begründungen für das Budget jeder einzelnen Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums gegeben werden.

Darüber hinaus wird in dem Bericht auf Ergebnisse Bezug genommen, dem Leser aber zu verstehen gegeben, dass es für erkennbare Ergebnisse noch zu früh ist. (siehe Punkt 4 „Aussichten“ im Bericht).

71.

Schlechte Resultate bei einem einzelnen Indikator bilden keine ausreichende Grundlage für die Änderung einer Politik mit einem Ausführungszeitraum von sieben bis neun Jahren.

72.

Obgleich die Ergebnisse der Bewertung für den laufenden Programmplanungszeitraum (2007-13) noch nicht zur Verfügung standen, stützten sich die Vorschläge der Kommission für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in starkem Maße auf die bisher mit dem GBBR gesammelten Erfahrungen sowie die Bewertungen früherer Programmplanungszeiträume und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Auf diese Weise konnte die Kommission eine stärker ergebnisorientierte Politik mit einem weiter ausgebauten Begleitungs- und Bewertungssystem, das einige der im Programmplanungszeitraum 2007-2013 festgestellten Unzulänglichkeiten überwindet, entwickeln und auf eine solide Basis stellen.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 73 und 74

Die Kommission war verpflichtet, für den Zeitraum 2014-2020 so frühzeitig einen Reformvorschlag für die Gemeinsame Agrarpolitik vorzulegen, dass sie 2014 in Kraft treten kann. Da der erforderliche Konsultationsprozess und die Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen waren, musste dieses Vorhaben bereits 2010 in die Wege geleitet werden. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, für die Folgenabschätzung die damals verfügbaren Daten aus bereits erfolgten Bewertungen zu verwenden. Die Kommission konnte nicht auf neuere Bewertungsergebnisse, d. h. die Synthese der Ex-post-Bewertungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 oder die Halbzeitbewertungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013, warten, ohne die Reform erheblich zu verzögern.

Die Kommission veröffentlicht jedoch alle in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit den jeweiligen Qualitätsbeurteilungen fristgerecht, so dass die Informationen dem Parlament und dem Rat zur Verfügung stehen werden.

Die sieben in Anhang 4a der Folgenabschätzung dargestellten Maßnahmen stellen wichtige Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums dar und geben einen Überblick über die verschiedenen Arten flankierender Maßnahmen.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 56.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

75.

Siehe die Antworten zu den Ziffern 73 und 74.

Politische Entscheidungen stützen sich auf eine breite Palette an Informationen, darunter auch solche aus der Begleitung und Bewertung. Entscheidungen dieser Art liegen unterschiedliche politische Visionen und unterschiedliche Prioritätensetzungen bei den Problemen und ihren möglichen Lösungen zugrunde.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Frage, auf die der Hof hinweist, erst eine Rolle spielen wird, wenn die Entscheidungen über die Zielsetzungen getroffen worden sind und das Hauptaugenmerk sich dann auf die Auswahl der Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielsetzungen richtet.

Die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verfügbaren Informationen waren zwar unvollständig und möglicherweise nicht immer ganz zuverlässig, stellten aber in diesem Stadium die besten verfügbaren Informationen dar. Hier sind insbesondere die finanziellen und praktischen Einschränkungen zu bedenken, denen die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenüberstanden. Die Kommission hat für den nächsten Programmplanungszeitraum Lösungskonzepte für eine Reihe von Problemen in Verbindung mit dem Begleitungs- und Bewertungssystem vorgeschlagen. Allerdings ist zu beachten, dass es immer notwendig sein wird, zwischen den Vorteilen der Begleitung und Bewertung und den Kosten und dem Verwaltungsaufwand, die damit einhergehen, ein ausgewogenes Verhältnis zu finden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse und Auswirkungen einer Maßnahme auch durch externe Faktoren beeinflusst. Es besteht also vorher nie 100 % Gewissheit, welches die wirksamste und effizienteste Maßnahme zur Erreichung eines bestimmten Ziels sein wird.

76.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kommission – hinsichtlich der Gestaltung – und die Mitgliedstaaten – hinsichtlich der Durchführung – die verfügbaren Vorgaben aus dem Begleitungs- und Bewertungsrahmen genutzt haben.

Die Kommission veröffentlicht die gesamten Berichte über alle in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit den jeweiligen Qualitätsbeurteilungen auf der Website „Europa“ und übermittelt sie an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof.

77.

Die Halbzeitbewertung gab einen guten Überblick über die Durchführung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Bei mehrjährigen Programmen wie den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum können bestimmte Ergebnisse wie die Bruttowertschöpfung und die Auswirkungen erst angemessen beurteilt werden, wenn der Programmplanungszeitraum bereits weit vorangeschritten oder verstrichen ist.

78.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der GBBR ein wirksames Instrument zur Begleitung und Bewertung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist und sich durch zahlreiche Stärken auszeichnet, auch wenn einige Schwierigkeiten zu bewältigen waren.

Die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verfügbaren Informationen waren zwar unvollständig und möglicherweise nicht immer ganz zuverlässig, stellten aber in diesem Stadium die besten verfügbaren Informationen dar. Hier sind insbesondere die finanziellen und praktischen Einschränkungen zu bedenken, denen die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenüberstanden. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und verschiedene Interessengruppen unternehmen große Anstrengungen zur kontinuierlichen Verbesserung des Systems. Diese Erfahrungen werden zur Erarbeitung eines verbesserten Begleitungs- und Bewertungssystems für den nächsten Programmplanungszeitraum genutzt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hat für den nächsten Programmplanungszeitraum Lösungskonzepte für eine Reihe von Problemen in Verbindung mit dem Begleitungs- und Bewertungssystem vorgeschlagen. Allerdings ist zu beachten, dass es immer notwendig sein wird, zwischen den Vorteilen der Begleitung und Bewertung und den Kosten und dem Verwaltungsaufwand, die damit einhergehen, ein ausgewogenes Verhältnis zu finden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse und Auswirkungen einer Maßnahme auch durch externe Faktoren beeinflusst. Es besteht also vorher nie 100 % Gewissheit, welches die wirksamste und effizienteste Maßnahme zur Erreichung eines bestimmten Ziels sein wird.

79.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die in der Verordnung Nr. 1698/2005 und in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft zum Ausdruck gebrachten Zielsetzungen eine ausreichende Grundlage für die Festlegung der politischen Ziele in diesem Zusammenhang bieten. Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum wurden von der Kommission anhand dieser Zielsetzungen und anhand des Bedarfs in den einzelnen Programmregionen (oder -ländern) beurteilt. Auf dieser Grundlage wurden dann die Gelder zugewiesen.

Die Ausrichtung auf Zielgruppen kann in vielen unterschiedlichen Formen erfolgen und bezieht auch festgestellte strukturelle und räumliche Erfordernisse ein. Das kann dazu führen, dass die Unterstützung dorthin gelenkt wird, wo der größte Bedarf besteht, obgleich sich mit der gleichen Unterstützungsleistung für Indikatoren in anderen Bereichen höhere Werte erzielen ließen.

80.

Bei mehrjährigen Programmen wie dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ist bei bestimmten Ergebnissen und Auswirkungen eine angemessene Beurteilung erst möglich, wenn der Programmplanungszeitraum bereits vorangeschritten ist. Alternativ kann die Beurteilung nachträglich durch Bewertungen erfolgen.

Nützliche Informationen hinsichtlich der Realisierung und der Ergebnisse im finanziellen Bereich bieten darüber hinaus die jährlichen Zwischenberichte zur Durchführung der Programme.

81.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kommission – hinsichtlich der Gestaltung – und die Mitgliedstaaten – hinsichtlich der Durchführung – die verfügbaren Vorgaben aus dem Begleitungs- und Bewertungsrahmen genutzt haben.

Informationen aus der Programmbegleitung wurden als unterstützende Argumente für Änderungen an Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum eingesetzt. Die Halbzeitbewertungen erfüllten ähnliche Lenkungsfunktionen, denn eine Reihe von Änderungen am Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum hing mit Feststellungen aus der Halbzeitbewertung zusammen.

Die Kommission war verpflichtet, für den Zeitraum 2014-2020 so frühzeitig einen Reformvorschlag für die Gemeinsame Agrarpolitik vorzulegen, dass sie 2014 in Kraft treten kann. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, die damals verfügbaren Daten aus bereits erfolgten Bewertungen zu verwenden. Die Kommission konnte nicht auf neuere Bewertungsergebnisse, d. h. die Synthese der Ex-post-Bewertungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 oder die Halbzeitbewertungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013, warten, ohne die Reform erheblich zu verzögern.

82.

Die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verfügbaren Informationen waren zwar unvollständig und möglicherweise nicht immer ganz zuverlässig, stellten aber in diesem Stadium die besten verfügbaren Informationen dar. Hier sind insbesondere die finanziellen und praktischen Einschränkungen zu bedenken, denen die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenüberstanden. Die Kommission hat für den nächsten Programmplanungszeitraum Lösungskonzepte für eine Reihe von Problemen in Verbindung mit dem Begleitungs- und Bewertungssystem vorgeschlagen. Allerdings wird immer die Notwendigkeit bestehen, zwischen den Vorteilen der Begleitung und Bewertung und den Kosten und dem Verwaltungsaufwand, die damit einhergehen, ein ausgewogenes Verhältnis zu finden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse und Auswirkungen einer Maßnahme auch durch externe Faktoren beeinflusst. Es besteht also vorher nie 100 % Gewissheit, welches die wirksamste und effizienteste Maßnahme zur Erreichung eines bestimmten Ziels sein wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung 1

Die Kommission setzt sich innerhalb der engen Grenzen, die ihr durch den Rechtsrahmen für den laufenden Programmplanungszeitraum gesetzt werden, bereits mit dieser Empfehlung auseinander.

Dass die vorgeschlagenen Änderungen an Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum begründet werden müssen, ist bereits gesetzlich vorgeschrieben. Die Kommission wird die Wirksamkeit und Effizienz der Programme weiterhin beobachten und sich gegen Ende des Planungszeitraums verstärkt auf das Erzielen von Ergebnissen konzentrieren.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten nutzen die im Rahmen der Begleitung und Bewertung verfügbaren Informationen. Beispielsweise wurden die Ergebnisse aus den Halbzeitbewertungen in den Programmänderungen berücksichtigt.

83.

Die Probleme im Zusammenhang mit den Halbzeitbewertungen waren vor allem darauf zurückzuführen, dass diese Bewertungen zu früh erfolgten, bevor die Auswirkungen überhaupt sichtbar werden konnten. Sie erbrachten jedoch nützliche Informationen über die Ausführung der Programme.

Was die Ex-post-Bewertungen 2015 betrifft, so können – und sollen – die Bewerter Daten aus unterschiedlichen Quellen nutzen („Triangulation“). Für den neuen Programmplanungszeitraum wurde der Datenbedarf für die Begleitung und Bewertung von Anfang an berücksichtigt. Durch die Bevorzugung eines möglichst weitgehend auf vorhandenen Datenquellen aufbauenden Systems wird ein Gleichgewicht zwischen Datenbedarf und Senkung des Verwaltungsaufwands angestrebt.

Empfehlung 2

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Zahlreiche Feststellungen aus den Halbzeitbewertungen bezogen sich auf die Vorbereitung der Ex-post-Bewertungen, und auf der Ebene der Mitgliedstaaten wurden bereits entsprechende Maßnahmen getroffen.

Empfehlung 2 i)

Die Kommission wird im Herbst 2013 eine themenbezogene Arbeitsgruppe zum Bewertungsnetzwerk einrichten, die Leitlinien für die Ex-post-Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 ausarbeiten soll.

Empfehlung 2 iii)

Die Kommission unternahm 2008 und 2009 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Anstrengungen zur Schließung von Lücken in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Die Dienststellen der Kommission wiesen bei jedem einzelnen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum auf die fehlenden oder nicht hinreichend quantifizierten Ziele hin und baten die Verwaltungsbehörden um die Verbesserung ihrer Zielvorgaben. Durch diese Anstrengungen wurden erhebliche Verbesserungen der Zielvorgaben erreicht, herbeigeführt durch Änderungen an den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Im Anschluss daran wird fortlaufend an der Lösung der geringer gewordenen Anzahl verbleibender Fragen gearbeitet.

Das GBBR-Handbuch enthält Leitlinien zur Umsetzung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens. Darüber hinaus stellten die Dienststellen der Kommission (in Form von Arbeitsunterlagen Fragen & Antworten, ...) den Mitgliedstaaten in einer Reihe unterschiedlicher Foren (Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums, Expertenausschuss für Bewertung und Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung) weitere Leitlinien zur Verfügung und werden dies auch weiterhin tun.

84.

Siehe die Antwort auf Empfehlung 3.

Empfehlung 3

Die Kommission hat sich mit dieser Empfehlung bereits auseinandergesetzt und schlägt eine neue Ausgestaltung des Begleitungs- und Bewertungssystems 2014-2020 vor. Nach dem vorgeschlagenen Aufbau des neuen Begleitungs- und Bewertungssystems werden die Ergebnisse nicht mehr auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen bewertet, sondern auf der angemesseneren Ebene der Schwerpunktbereiche. Im Vergleich zum bestehenden GBBR beinhaltet der neue Begleitungs- und Bewertungsrahmen eine Reihe von Änderungen. An die Stelle der Halbzeitbewertungen werden 2017 und 2019 erweiterte jährliche Durchführungsberichte treten, die auch Bewertungsergebnisse enthalten werden. Der erste Durchführungsbericht wird sich auf Elemente im Zusammenhang mit der Programmlenkung konzentrieren, während im Mittelpunkt des zweiten Berichts eine Erstbewertung der Auswirkungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum stehen wird. Die Mitgliedstaaten müssen während des gesamten Programmplanungszeitraums Bewertungshandlungen ausführen. Diese Bewertungen erfolgen gemäß Bewertungsplan, der Bestandteil der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ist. Auf diese Weise wird zwischen der Beurteilung und Berichterstattung bezüglich der Ergebnisse und Auswirkungen der verfolgten Politik und dem jeweiligen Umsetzungsstadium der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum eine angemessenere Verknüpfung hergestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Für jeden Schwerpunktbereich sind quantifizierte Zielindikatoren vorgesehen. Für jeden davon ist in den jährlichen Durchführungsberichten eine Berichterstattung auf Jahresbasis vorgeschrieben. Eine der Lehren aus der Umsetzung des GBBR besteht darin, dass im Hinblick auf das Ergebnis eine solche Berichterstattung nicht immer möglich oder angemessen ist. Bei einigen Schwerpunktbereichen wird der Zielindikator auf Outputebene festgesetzt. Ist der maßgebliche Ergebnisindikator jedoch komplexer Art und für eine Verwendung als jährlich überwacht Ziel nicht geeignet, wird er mit Hilfe einer Bewertung quantifiziert und in den Berichten für die Jahre 2017 und 2019 sowie den Ex-Post-Berichten ausgewiesen.

Empfehlung 3 i)

Indikatoren können zwar zur Bewertung einer politischen Strategie beitragen, aber ein Indikatorwert allein ist nur von geringem Wert und eventuell sogar inhaltsleer. Nur selten wird ein Ziel nur durch den Beitrag einer einzigen Maßnahme erreicht. Meist sind es mehrere Maßnahmen, die gemeinsam einen Beitrag leisten. Gleichmaßen kann eine einzelne Maßnahme aber auch mehreren Zielsetzungen dienen. Die Outputdaten werden auf Ebene der Maßnahmen erhoben. Die Kommission schlägt für den neuen Planungszeitraum eine Bewertung der Ergebnisindikatoren auf der Ebene des Schwerpunktbereichs vor, der das Ergebnis mehrerer, einander ergänzender Maßnahmen sein kann.

Der auf Prioritäten und Schwerpunktbereichen basierende strategische Ansatz zur Politik 2014-2020 mit seinen mehr Flexibilität bietenden Maßnahmen zeigt die Verknüpfungen zwischen verschiedenen Indikatortypen und Zielsetzungsebenen auf. Dies lässt sich an der entsprechenden Interventionslogik und der Indikatorhierarchie ablesen.

Empfehlung 3 ii)

Kontrollen der Datenqualität sind Bestandteil des Begleitungs-systems, wobei der Grundsatz der geteilten Verwaltung beachtet wird.

85.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die drei übergreifenden Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums hinreichend klar sind und in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 genau dargestellt werden. Darüber hinaus werden sie in den Erwägungsgründen und den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft in allen Einzelheiten festgelegt und begründet. Die Mitgliedstaaten mussten diese Zielsetzungen in ihrer Programmplanung verwenden.

Bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum führte die Kommission eine Analyse durch, anhand derer sie beurteilte, ob die Programme und Maßnahmen mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und den maßgeblichen nationalen Strategien vereinbar sind und ob sie den einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen.

Für den Zeitraum 2014-2020 wird die Kommission eine stärker ergebnisorientierte Politik mit einem weiter ausgebauten Begleitungs- und Bewertungssystem, das einige der im Programmplanungszeitraum 2007-2013 festgestellten Unzulänglichkeiten überwindet, entwickeln und auf eine solide Basis stellen.

Empfehlung 4

Für den Zeitraum 2014-2020 arbeiten die Kommission und die Mitgliedstaaten bereits einen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik insgesamt aus, zu dem auch der Begleitungs- und Bewertungsrahmen für Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gehört. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe zwingend vorgeschriebener, gemeinsamer Indikatoren festgelegt. Bei Bedarf werden für Besonderheiten in bestimmten Programmen zusätzliche Indikatoren verlangt.

Die gemeinsamen Indikatoren bilden darüber hinaus die Grundlage für die Verbindung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums mit der breiter angelegten Strategie „Europa 2020“.

Empfehlung 4 i)

Für jeden Schwerpunktbereich sind quantifizierte Zielindikatoren vorgesehen. In den jährlichen Durchführungsberichten muss über jeden dieser Indikatoren jährlich Bericht erstattet werden. Bei einigen Schwerpunktbereichen wird der Zielindikator auf Outputebene festgesetzt. Ist der maßgebliche Ergebnisindikator jedoch komplexer Art und für eine Verwendung als jährlich überwacht Ziel nicht geeignet, wird er mit Hilfe einer Bewertung quantifiziert und in den Berichten für die Jahre 2017 und 2019 sowie den Ex-Post-Berichten ausgewiesen.

Empfehlung 4 ii)

Die Kommission akzeptiert diesen Teil der Empfehlung nicht. Nach der vorgeschlagenen Ausgestaltung des neuen Begleitungs- und Bewertungssystems werden die Ergebnisse und Auswirkungen nicht auf Ebene der Maßnahmen beurteilt werden.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten derzeit einen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik insgesamt aus, zu dem auch der Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gehört. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe zwingend vorgeschriebener, gemeinsamer Indikatoren festgelegt. Bei Bedarf werden für Besonderheiten in bestimmten Programmen zusätzliche Indikatoren verlangt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In „Bewertungsdatenblättern“ über gemeinsame Indikatoren werden Angaben wie die Quelle, der Lieferant, die Häufigkeit der Erfassung, die Maßeinheit usw. enthalten sein, damit ein harmonisierter, kohärenter Ansatz sichergestellt ist.

Dieser Rahmen berücksichtigt den Informationsbedarf für die Umsetzung und Entwicklung der Politik, versucht aber auch den mit der Datenerfassung verbundenen Verwaltungsaufwand und die Kosten zu begrenzen.

Empfehlung 4 iii)

Jedes Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum wird einer Ex-ante-Bewertung unterzogen, in deren Rahmen unter anderem die innere Kohärenz des Programms, die Übereinstimmung der Haushaltsmittelzuweisung mit den Zielsetzungen des EPLR und die Frage, ob die quantifizierten Zielvorgaben realistisch sind, beurteilt werden.

Die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertungen und die daraus resultierenden Empfehlungen werden bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum berücksichtigt.

86.

Eine präzise Zielgruppenausrichtung lässt sich, zusätzlich zur Anwendung von Auswahl- und Förderkriterien, auf vielerlei Weise erreichen, beispielsweise durch eine Differenzierung nach Wirtschaftszweigen oder Regionen, eine Differenzierung der Intensität der Beihilfe, eine Differenzierung nach Arten von Begünstigten oder Investitionen sowie durch die Festlegung von Beihilfeobergrenzen.

Welches Auswahlverfahren bei den Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums auch eingesetzt wird, es besteht immer die Notwendigkeit, Output, Ergebnis und Auswirkung der Programme zu messen, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Dies beinhaltet, dass eine Datenerfassung und -analyse auf jeden Fall benötigt wird – mit den damit verbundenen Kosten.

87.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 57 und 77.

Die Kommission veröffentlicht die gesamten Berichte über alle in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit den jeweiligen Qualitätsbeurteilungen auf der Website „Europa“ und übermittelt sie an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof.

Empfehlung 6

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Feststellungen aus den Halbezeitbewertungen ausreichend weiterverfolgt wurden. Den Verwaltungsbehörden gingen Erkundungsschreiben zu, in denen gefragt wurde, welche Maßnahmen bezüglich der Empfehlungen aus den Halbezeitbewertungen ergriffen würden. Auch auf den Jahressitzungen wurde dieses Thema angesprochen. Darüber hinaus standen die Feststellungen aus den Halbezeitbewertungen im Mittelpunkt der Zielgruppenkonferenzen, die die Auskunftsstelle für Bewertungen 2011 in jedem Mitgliedstaat abhielt.

Empfehlung 6 i)

Anstelle der Halbezeitbewertungen hat die Kommission für den Planungszeitraum 2014-2020 erweiterte jährliche Durchführungsberichte für die Jahre 2017 und 2019 vorgeschlagen, die auch Bewertungsergebnisse enthalten werden. Der erste Durchführungsbericht wird sich auf Elemente im Zusammenhang mit der Programmlenkung konzentrieren, während im Mittelpunkt des zweiten Berichts eine Erstbewertung der Auswirkungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum stehen wird. Die Mitgliedstaaten müssen während des gesamten Programmplanungszeitraums Bewertungshandlungen ausführen. Diese Bewertungen erfolgen gemäß Bewertungsplan, der Bestandteil der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ist. Auf diese Weise wird zwischen der Beurteilung und Berichterstattung bezüglich der Ergebnisse und Auswirkungen der verfolgten Politik und dem jeweiligen Umsetzungsstadium der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum eine angemessenere Verknüpfung hergestellt.

Empfehlung 6 ii)

Die Kommission veröffentlicht die gesamten Berichte über alle in ihrem Auftrag durchgeführten Bewertungen mit den jeweiligen Qualitätsbeurteilungen auf der Website „Europa“ und übermittelt sie an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bewertungen dem Zweck dienen sollen, die Beschlussfassung zu verbessern (indem erklärt wird, was aus welchem Grund funktioniert) und die Rechenschaftslegung auf der Grundlage der Arbeit eines selbständigen Unternehmers nachzuweisen.

Empfehlung 6 iii)

Aus den Ex-post-Bewertungen lassen sich zwar Lehren ziehen, aber der Bericht für 2015 ist nicht unbedingt der optimale Rahmen für eine Analyse der Implikationen für zukünftige Programme. Die jährlichen Durchführungsberichte für den Zeitraum 2014-2020 werden eine Zusammenfassung der Bewertungsfeststellungen enthalten. Es ist geplant, dass darin auch einschlägige Feststellungen aus den Ex-post-Bewertungen für den Zeitraum 2007-2013 erfasst werden sollen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

TABELLE 1 – ANTWORTEN DER KOMMISSION ZU DEN FESTSTELLUNGEN AUS DER BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DER POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS IN DEN SONDER- UND JAHRESBERICHTEN DES HOFES

Sonderbericht Nr. 5/2010 – Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums

In der Ex-post-Bewertung des Leader+ ... werden die Themen Wirksamkeit und Effizienz der Ausgaben behandelt. Dass die Wirksamkeit und Effizienz politischer Instrumente *ex post* beurteilt wird, ist normal. Diese Bewertung bildet Bestandteil des Standardbewertungszyklus der politischen Strategie.

Die maßgeblichen Informationen aus der Ex-post-Bewertung des Konzepts Leader+ werden die Grundlage für die weitere Arbeit der Kommission an diesem Konzept bilden.

Sonderbericht Nr. 7/2011 – Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?

Die Kommission hat sich davon überzeugt, dass die Zielsetzungen spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitnah sind, soweit dies während des Genehmigungsverfahrens für die Programme feststellbar war. Die Kommission wird nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Mitgliedstaaten die Kohärenz zwischen den Zielsetzungen der Teilmaßnahmen und den allgemeinen agrarumweltpolitischen Zielsetzungen sicherstellen müssen. Der tatsächliche ökologische Nutzen von Teilmaßnahmen lässt sich erst nach einer gewissen Umsetzungszeit feststellen.

Sonderbericht Nr. 8/2012 – Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele

Die derzeitige Erfahrung aus dem Lernen durch praktische Anwendung zeigt, dass die Festlegung von Ergebnisindikatoren für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine Herausforderung darstellt. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und verschiedene Interessengruppen unternehmen große Anstrengungen zur kontinuierlichen Verbesserung der Methodik, der Zuverlässigkeit und der Vergleichbarkeit. Das Begleitungs- und Bewertungssystem wird zur Verbesserung seiner Effizienz und Wirksamkeit von der Kommission und den Mitgliedstaaten überprüft. Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit sowie die Förderung der Eigenverantwortlichkeit mittels Austausch über bewährte Verfahren und Kompetenzaufbau spielen dabei eine wichtige Rolle.

Sonderbericht Nr. 1/2013 – Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?

Die in Kürze erscheinende Synthese der Halbzeitbewertungen wird bezüglich der Durchführung der Maßnahme und der Erreichung der Ergebnisindikatoren voraussichtlich einen Überblick über die zu Maßnahme 123 verfügbaren Informationen geben.

In ihrer Ex-post-Bewertung müssen die Mitgliedstaaten erneut über die Erreichung der Ergebnisindikatoren berichten, wobei dieses Mal der gesamte Programmplanungszeitraum zu erfassen ist.

Sonderbericht Nr. 6/2013 – Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?

Die Kommission erarbeitet zurzeit gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine neue Fassung des GBBR für den nächsten Programmplanungszeitraum. Dieser Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen wird für jedes EPLR anhand gemeinsam festgelegter Zielindikatoren für die Prioritäten und Schwerpunktbereiche, die für das betreffende Programm ausgewählt wurden, eine Bewertung der Durchführung erlauben. Ihm liegt ein Indikatorplan zugrunde, der für jeden Schwerpunktbereich das jeweilige Ziel, die geplanten Ergebnisse und die Ausgaben für die zur Erreichung der Ziele und Zwecke des Programms eingesetzten Maßnahmen festsetzt. Der Indikatorplan enthält im Gegensatz zum jetzigen starren Aufbau nach Schwerpunkten eine exaktere Darstellung der quantifizierten Interventionslogik für jedes einzelne Programm.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Jahresbericht 2011, Kapitel 10

Die Dienststellen der Kommission erfüllten die in der Haushaltsordnung und den Anweisungen zur Erstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte festgelegten Verpflichtungen. Die Kommission verschärfte die ständigen Anweisungen für die jährlichen Tätigkeitsberichte 2011 im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit und ersuchte die Generaldirektionen, auf freiwilliger Basis in Teil 3 Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung hinzuzufügen. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die jährlichen Tätigkeitsberichte insgesamt ausreichende Informationen über die Ergebnisse und Endpunkte liefern.

Die meisten Halbzeitbewertungen enthielten keine quantifizierten Angaben zu den Auswirkungen. Diesbezüglich wurde erklärt, dass die Halbzeitbewertungen an einem zu frühen Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum durchgeführt wurden, um messbare Effekte und Auswirkungen erfassen zu können. Bei Auswirkungen geht es um langfristige Prozesse.

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?

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2013 – 60 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-426-9

doi:10.2865/42575

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>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013 HAT DIE EU FAST 100 MILLIARDEN EURO BEREITGESTELLT, UM IHRE FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS GESETZTEN ZIELE ZU ERREICHEN. IN DIESEM BERICHT STELLT DER HOF FEST, DASS ES KEINE AUSREICHENDE GEWÄHR DAFÜR GIBT, DASS DIE MITTEL SINNVOLL EINGESETZT WORDEN SIND: DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN HABEN ÜBER IHRE LEISTUNG HINSICHTLICH EINES EFFIZIENTEN EINSATZES DER EU-HAUSHALTSMITTEL NICHT AUSREICHEND RECHENSCHAFT ABGELEGT. TROTZ DER UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE KOMMISSION WAR DIE BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN NICHT ZUVERLÄSSIG, KOHÄRENT UND RELEVANT GENUG, UM AUFZUZEIGEN, WELCHE ERGEBNISSE IN BEZUG AUF DIE POLITISCHEN ZIELE ERREICHT WURDEN. DIE VERFÜGBAREN INFORMATIONEN WURDEN NICHT GENUTZT, UM DIE EFFIZIENZ UND WIRKSAMKEIT DER MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS ZU STEIGERN: DER SCHWERPUNKT LAG STÄRKER AUF DER VERWENDUNG DER MITTEL ALS AUF DEM EFFIZIENTEN ERREICHEN VON ERGEBNISSEN. LETZTLICH IST ES MIT DEM DERZEITIGEN RAHMEN NICHT GELUNGEN, RECHTZEITIG DIE INFORMATIONEN VORZULEGEN, DIE FÜR FUNDIERTE ENTSCHEIDUNGEN ÜBER DIE WIRKSAMSTEN UND EFFIZIENTESTEN MASSNAHMEN FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2014-2020 ERFORDERLICH WÄREN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen



ISBN 978-92-9241-426-9



9 789292 414269