

Weitere Konkretisierung der Eckpunkte des

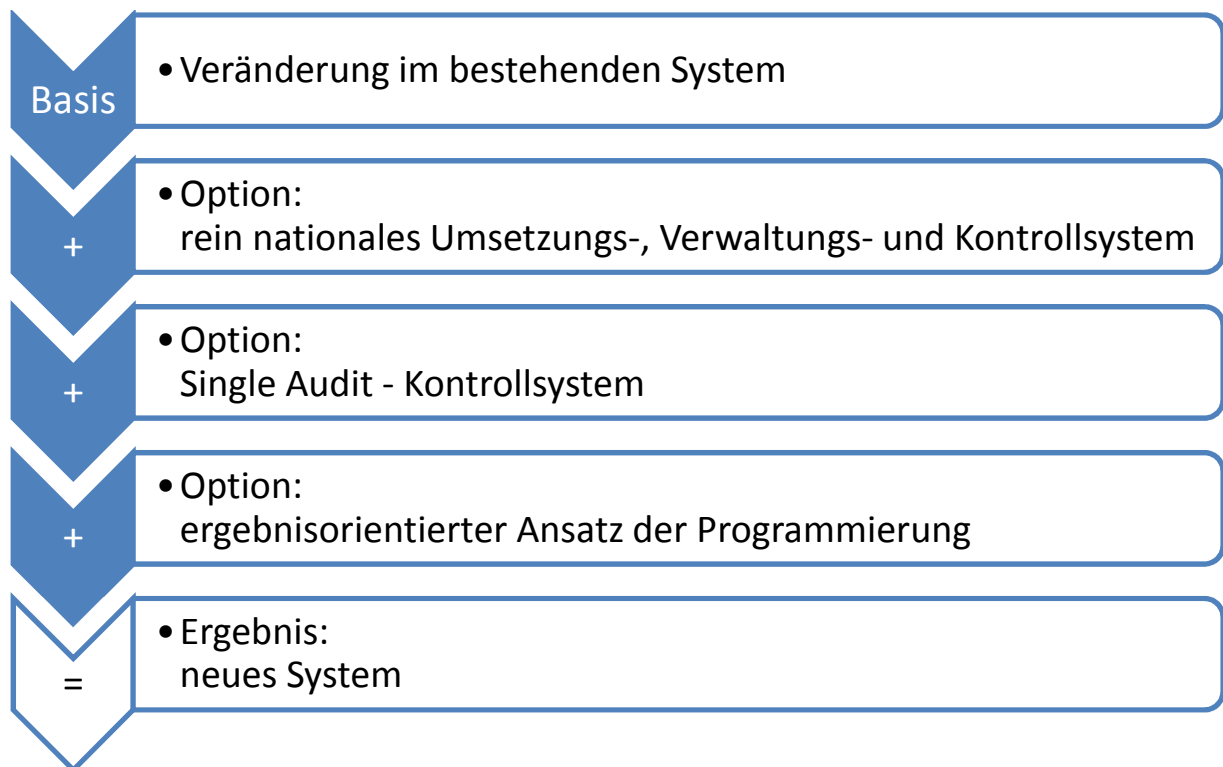
**Bund-Länder-Papier zur
Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung**

I. Skizzierung des grundsätzlichen Ansatzes der Neuausrichtung

Das Bund-Länder-Papier vom 31.03.2017 („Eckpunktepapier“) enthält Vorschläge zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung zu den Bereichen Strategischer Gesamtrahmen, Programmierung sowie Verwaltungs- und Kontrollsystem.

Auf Grundlage dieses Eckpunktepapiers lassen sich unterschiedliche Umsetzungsoptionen ableiten. Hierzu zählen insbesondere folgende Varianten:

Übersicht: Schematische Darstellung von Umsetzungsoptionen

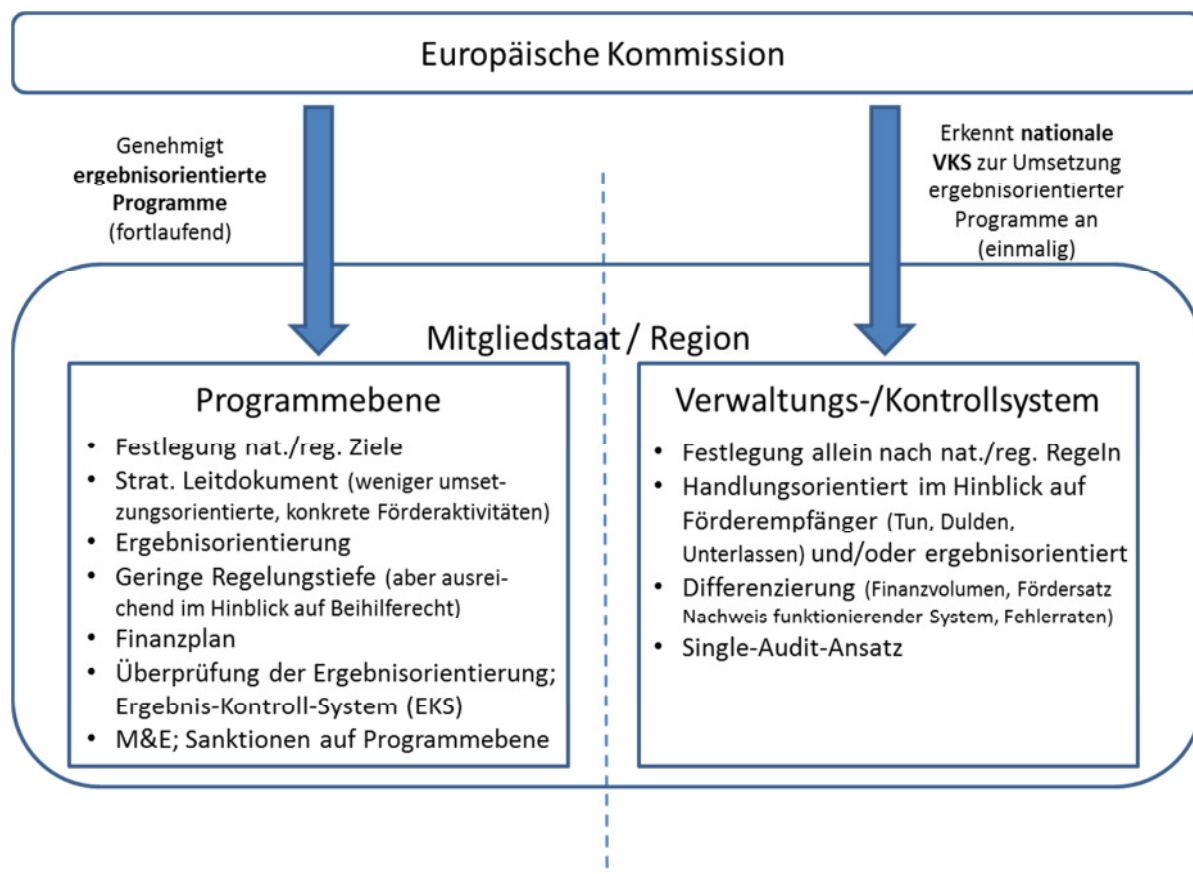


Die künftige Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung muss sich daran messen lassen, ob und inwieweit sie zu insbesondere folgenden Zielen beiträgt:

- durchgreifende Vereinfachung für Begünstigte und Verwaltung,
- Schutz der Interessen des EU-Haushalts und der EU-Nettozahler,
- Begrenzung des Umsetzungsrisikos für Mitgliedstaaten/Regionen,
- Stärkere Sichtbarmachung der EU-Förderung und ihrer Effekte.

Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzungen hat sich in den Beratungen auf Arbeitsebene zur weiteren Konkretisierung des deutschen Eckpunktepapers folgender Ansatz für eine Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung herausgebildet.

Übersicht: Schematische Darstellung eines dualen Umsetzungsansatzes zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung



Dieser duale Ansatz lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Die KOM genehmigt in einem partnerschaftlichen Prozess mit den Mitgliedstaaten/Regionen die **Förderprogramme** zur ländlichen Entwicklung sowie Änderungen dieser Programme. In den Programmen werden im Kontext mit übergeordneten EU-Zielen spezifische Förderziele und entsprechende Förderbereiche festgelegt (linke Seite der Übersicht).

- Die Beschreibung der Förderbereiche/Fördermaßnahmen ist so abstrakt wie möglich aber hinreichend detailliert, um eine beihilferechtliche Einordnung dieser Fördermaßnahmen im Rahmen des genehmigten Programms auch künftig sicherzustellen („one window approach“). Für Förderbereiche außerhalb von Art. 42 AEUV sind umfassende beihilferechtliche Freistellungstatbestände zu schaffen.
- Die Ergebnisse werden über ein Set von Indikatoren (insbes. Outputindikatoren) beschrieben, die – wo möglich und angebracht – über Äquivalenzkoeffizienten in Verhältnis zu bestimmten übergeordneten Zielen gesetzt werden können (z. B. AUKM-Förderung → Reduktion von CO₂-Emissionen). Die Ergebnismessung eines Programms erfolgt in einem Ergebnis-Kontrollsystem auf Ebene des festgelegten Sets von Indikatoren (i.d.R Outputindikatoren).
- Die Zahlungsströme von EU-Mitteln an den Mitgliedstaat bzw. an die Region zur Erstattung von förderfähigen Kosten sind *nicht unmittelbar* an die Erbringung von Ergebnissen oder Leistungen geknüpft (also beispielsweise nicht Zahlung von EU-Mitteln bei erfolgreicher Reduktion von CO₂-Emissionen), sondern Erstattung – wie bisher – des EU-Anteils an den förderfähigen Kosten realisierter Fördermaßnahmen.
- Im Rahmen von jährlichen Durchführungsberichten wird auch die Ergebniserzielung der Förderprogramme überprüft („Ergebnis-Kontroll-System“, EKS); ggf. erfolgen in einem partnerschaftlichen Dialog mit der KOM Nachjustierungen des Programms, Aktionspläne des Mitgliedstaats/der Region bzw. als *ultima ratio* auch finanzielle Sanktionen (z. B. Kürzung bzw. Aussetzung von Rückerstattungen durch den EU-Haushalt *mutatis mutandis* gemäß Art. 41 der VO (EU) Nr. 1306/2013). Ein Leistungsrahmen, wie in der aktuellen Förderperiode, wird damit obsolet.
- Die Mitgliedstaaten/Regionen erhalten im Sinne einer subsidiären Umsetzung der Förderpolitik deutlich mehr Flexibilität zur Gestaltung eines **Verwaltungs- und Kontrollsystems** (rechte Seite der Übersicht).
- Dieses wird unter Berücksichtigung einiger weniger zentraler Anforderungen, die EU-rechtlich festgelegt werden, von der Europäischen Kommission *ex-ante* geprüft und anerkannt. Nach Anerkennung unternimmt die KOM im Folgenden allenfalls systemische Prüfungen. Unter strikter Anwendung des single-audit Ansatzes erkennt die KOM die Prüfergebnisse der zuständigen nationalen/regionalen Prüfbehörden an. Die KOM führt keine eigenen Vor-Ort-Kontrollen durch; allenfalls begleitet sie die zuständigen Prüfbehörden bei ihren Kontrollen.
- Die nationalen/regionalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme sind entsprechend aufgebaut, um handlungs- und/oder ergebnisorientierte Fördermaßnahmen durchzuführen und zu überprüfen.
- Eine evtl. Kürzung und ggf. Sanktionen bei den Begünstigten erfolgt nur dann, wenn z. B. ein klarer Verstoß der Begünstigten gegen Fördervoraussetzungen oder –bedingungen vorliegt. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Ausgehend von der stärkeren Zielorientierung sollte dabei insbesondere die Einschlägigkeit des Verstoßes auf die Zielerreichung bei der Sanktionsbemessung gewürdigt werden.

- Evtl. Kürzungen oder Aussetzungen von Rückerstattungen durch die EU-Kommission auf Programmebene an Mitgliedstaaten bzw. Regionen nach dem oben beschriebenen Verfahren haben keine finanziellen Auswirkungen auf die Begünstigten.

Der duale Ansatz beschreibt einerseits die Anerkennung nationaler/regionaler Befugnisse bei der Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei konsequenter Anwendung des „single audit“ Ansatzes. Andererseits stellt er durch die Genehmigung ergebnisorientierter Programme durch die KOM sicher, dass mit den eingesetzten EU-Mitteln die vereinbarten regionalen/nationalen Ziele auch erreicht werden können.

Wichtige Instrumente zur Verbesserung der Ergebnisorientierung der Programme sind folgende:

Übersicht: Überblick über wesentliche Instrumente zur verbesserten Ergebnisorientierung

EU-Rahmen	Ex-Ante Konditionalitäten auf Ebene MS
<ul style="list-style-type: none"> • Klar definierte übergeordnete Ziele auf EU-Ebene • Fokussierung der Förderung • Vordefinierte Maßnahmenbereiche • Einheitliches Indikatorensystem (einschl. Ergebnisindikatoren) • Vereinfachung 	<ul style="list-style-type: none"> • politischer und strategischer Rahmen • regulatorischer Rahmen • administrative und institutionelle Kapazitäten • funktionsfähiges Ergebnis-Kontroll-System
Ergebnisorientierte Programmierung	Ergebnisorientierte Umsetzung
<ul style="list-style-type: none"> • Spezifische Ziele • Wirkungsmodell/Interventionslogik • Quantifizierbare Indikatoren • Ex-Ante Evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektauswahlkriterien oder andere qualitätssichernde Entscheidungselemente • jährliche Ergebnisberichterstattung • Begleitausschüsse • Laufende Bewertung

Mittelvergabe / Finanzen	Lernen / Rückkopplung
<ul style="list-style-type: none"> • Höhere Eigenanteile (öffentlich, privat) • Schnellerer Mittelverfall („n+2“-Regel) • Vereinfachte Kostenoptionen / Pauschalen • strategische Flexibilitätsreserve 	<ul style="list-style-type: none"> • Vernetzungs- und Unterstützungsstrukturen • Ex-post Bewertung
	Kontrolle („Kaskadenmodell“)
	<ul style="list-style-type: none"> • jährliche Überprüfungssitzung • ggf. Aktionspläne • ggf. finanzielle Korrekturen auf Programmebene

II. Beschreibung der Einzelemente

Ausgehend vom Bund-Länder-Papier vom 31.03.2017 werden im Folgenden die dort aufgeführten Eckpunkte (jeweils kursiv vorangestellt) zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung konkretisiert mit dem Ziel, den oben skizzierten grundsätzlichen Ansatz näher zu spezifizieren.

Die Teile A (strategischer Gesamtrahmen) und B (Programmierung) beziehen sich dabei auf die grundsätzliche Neuausrichtung, wie sie unter I. skizziert wurde. Teil C (Verwaltungs- und Kontrollsysteme) beschreibt mögliche Veränderungen im bestehenden System, in dem die Kommission weiterhin in Verordnungen auf das konkrete geförderte Vorhaben bezogene Verwaltungs- und Kontrollanforderungen festlegt und die Beachtung derselben durch kommissionseigene Prüforgane stichprobenmäßig nachhält. In einem neuen System, in dem die Kommission die vorhabenbezogene Verwaltung und Kontrolle den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen überlässt und auch nicht mehr selber prüft, hat Teil C im Grundsatz keine Bedeutung mehr. Allerdings wird die Kommission die Akzeptanz eines nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems von einer umfangreichen Ex-Ante-Prüfung abhängig machen. Im Rahmen eines solchen Anerkennungsprozesses könnten Elemente aus dem Eckpunktepapier (Teil C) dann wieder als kleinster gemeinsamer Nenner für die Verwaltung und Kontrolle der ELER-Programme herangezogen werden.

A. Strategischer Gesamtrahmen

Strategischer Rahmen und übergreifende Ziele auf EU-Ebene

„a) Ein gemeinsamer strategischer Rahmen auf Basis übergeordneter EU-Politiken und der Ziele der einzelnen Fonds dient einem zielgerichteten und bedarfsorientierten Einsatz öffentlicher Mittel und soll auch in der künftigen Förderperiode nach 2020 zur Anwendung kommen. Zur Umsetzung der Erhöhung

der Ausgabenqualität in allen Mitgliedstaaten (im Sinne des „better spending“ – Ansatzes) und der Mittelkonditionierung („more for more“) ist fondsspezifisch eine Konzentration und Beschränkung auf Kernziele erforderlich. Die Gewichtung der fondsspezifischen Ziele erfolgt unter Berücksichtigung von eventuellen übergeordneten Vorgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen. Hierzu gehören auch Regelungen zur zielgerichteten Auswahl der Vorhaben. Wo sich Auswahlkriterien nicht bewährt haben (z.B. bei sehr unterschiedlichen, kaum standardisierbaren und somit kaum vergleichbaren Maßnahmen) sind alternative Verfahren (z.B. Bezug auf eine fachlich definierte Gebietskulisse) erforderlich, um einen effizienten Mitteleinsatz zu realisieren.

- b) *Die Ausrichtung der Förderung zur ländlichen Entwicklung in Bezug auf fondsübergreifende Ziele soll im zugehörigen Basisrechtsakt geregelt werden.“*

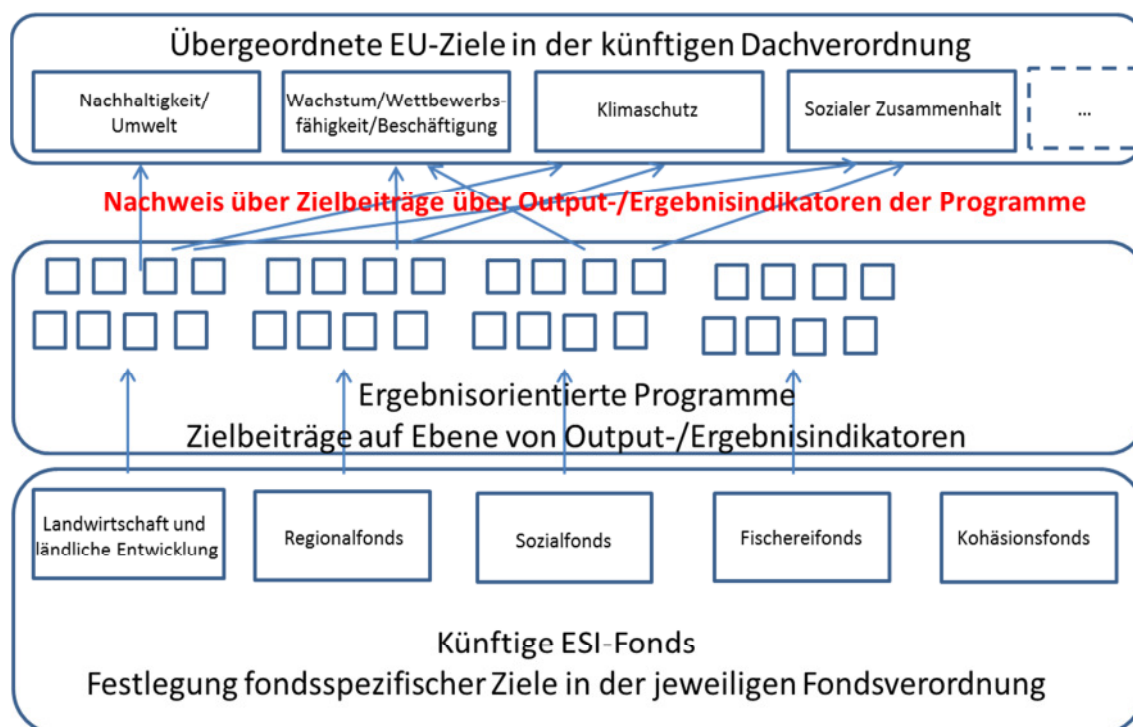
Weitere Konkretisierung:

- Strategische Ausrichtung der EU-Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung ausgehend von den Zielen der GAP im AEUV an der Erbringung von Zielbeiträgen zur Strategie „Europa 2020“, den UN-Nachhaltigkeitszielen, den EU-Umweltpolitiken und den Zielen der COP21.
- Erforderlich ist eine Zielklarheit auf allen Ebenen von Europa bis in die Region. Dazu gehört eine Fokussierung der Fonds auf wenige Kernziele sowie eine klare Definition der Zielebenen, deren Funktionen und erwarteter Ergebnisse. Die Ziele sollten dabei so definiert sein, dass sie genügend Raum für eine situationsangepasste Ausgestaltung der Förderung in den einzelnen nationalen/regionalen Förderprogrammen lassen.
- Auf einen zusätzlichen, umfassend dargelegten strategischen Rahmen in der künftigen Dachverordnung wird verzichtet.
- Fondsübergreifende Ziele auf EU-Ebene sind in einer Dachverordnung aufzunehmen und dort einheitlich zu definieren. Die Ausrichtung der fondsspezifischen Ziele, wird in den jeweiligen fondsspezifischen Basisrechtsakten geregelt. In der Dachverordnung sollten keine einheitliche Festlegung auf thematische Ziele erfolgen (Art. 9 der ESI-Verordnung), sondern lediglich Formulierung übergeordneter Ziele bzw. Prioritäten (konkrete Ausgestaltung wird auf Fondsebene festgelegt).
- Die thematische Konzentration der einzelnen EU-Fonds soll fortgesetzt und im Sinne einer größeren Spezialisierung der einzelnen Fonds und deren Komplementarität untereinander weiterentwickelt werden (klarere Abgrenzung der Fonds). Förderprioritäten sollten weiter gebündelt werden. Die Schwerpunktsetzung obliegt den Mitgliedstaaten entsprechend der jeweiligen regionalen Notwendigkeiten und Prioritäten.
- Das derzeit anzuwendende Zielsystem für die ELER-Förderung (3 Prioritäten und 5 Kernziele der Strategie „Europa 2020“, 11 thematische Ziele, 3 Hauptziele gemäß

ELER-VO, 6 ELER-Prioritäten und 18 Schwerpunktbereiche) ist viel zu vielschichtig und muss deutlich verschlankt werden. Ein fokussiertes Zielsystem trägt dazu bei, dass gesellschaftliche Erwartungen besser erreicht und Fondsergebnisse besser dargestellt werden können.

- Durch transparente Auswahlverfahren wird auch zukünftig sichergestellt, dass für die EU-Mittel die Vorhaben mit den besten Zielbeiträgen ausgewählt werden. Falls das bisherige Verfahren der Auswahlkriterien der Förderperiode 2014 – 2020 zu keinem sachgerechten Ergebnis führen würde oder Aufwand und Ertrag bei der Anwendung in einem klaren Missverhältnis stünden, werden auch andere transparente und effiziente Auswahlverfahren ermöglicht (siehe Konkretisierung in Teil B „Programmierung“).

Übersicht: Schematische Darstellung der Zielhierarchie



„c)Die Umsetzung der Programme zur ländlichen Entwicklung soll künftig durch einen rein strategisch-partnerschaftlichen Rahmen begleitet werden. Dieser Rahmen soll auch zur Vereinfachung der Programmumsetzung und Berichterstattung beitragen. Ein Herunterbrechen strategischer Ziele auf Maßnahmenebene wird abgelehnt, da dies bei Programmänderungen große, verwaltungsaufwändige Folgeänderungen auslöst.“

Weitere Konkretisierung:

- Auch künftig wird es einen nationalen strategischen Rahmen geben (Identifizierung der zu bewältigenden Herausforderungen, wichtigste nationale strategische Ziele im Einklang mit EU-Zielen und mögliche Zielbeiträge der einzelnen Fonds).
- Hier ist eine deutliche Abgrenzung zu Herausforderungen und Zielen der jeweiligen regionalen Programme sicherzustellen (keine Redundanzen).
- Insofern ist das Konzept der bisherigen Partnerschaftsvereinbarung in seiner detaillierten Ausgestaltung zu streichen; es erscheint aus Sicht der Programme zur ländlichen Entwicklung in seinem bisherigen Detaillierungsgrad nicht erforderlich.
- Auf Basis einer klareren thematischen Abgrenzung und Ergebnisorientierung der einzelnen Fonds als dies bisher der Fall ist, erübrigt sich eine Partnerschaftsvereinbarung in der jetzigen Form, mit der u. a. der Einsatz der einzelnen Fonds zur Erreichung bestimmter Ziele beschrieben wird.
- Programme sollen künftig einen stärker strategischen Charakter erhalten mit klarer Interventionslogik, überprüft durch eine Ex-ante-Evaluation, jedoch deutlich entschlackt im Bereich der umsetzungsorientierten, auf konkrete Förderaktivitäten/-instrumente gerichteten Teile (vgl. Ausführungen zu Teil B „Programmierung“).
- Zur Frage, ob die gesetzten Ziele und Ergebnisse erreicht werden können, muss die Umsetzung auf Ebene der Programme fortlaufend begleitet werden.
- In einem partnerschaftlichen Dialog sind mindestens einmal jährlich programmbezogene Treffen mit der Europäischen Kommission sinnvoll im Hinblick auf die Analyse des Umsetzungsstandes und der Abstimmung notwendig werdender Programmänderungen („Ergebnis-Kontroll-System“, EKS). Hier gibt es derzeit schon mit Jahresgesprächen und Begleitausschüssen einen geeigneten und flexiblen Rahmen.
- Sofern sich Defizite bei den realisierten Ergebnissen zeigen, werden die Mitgliedstaaten/Regionen aufgefordert, Aktionspläne zu erarbeiten und ggf. Programmanpassungen vorzunehmen. Die Kommission sollte je nach Ausmaß des Defizites bei der Zielerreichung und der Einschlägigkeit in Bezug auf die Programmausgestaltung und -umsetzung mit Aussetzung von Zahlungen Einfluss

auf diesen Prozess nehmen können. Als *ultima ratio* sollte der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Programmebene eine Kürzung von Erstattungszahlungen vornehmen zu können (jedoch keine Auswirkungen auf den Begünstigten; Verknüpfung der Ergebnisorientierung mit Zahlungsflüssen nur dann, wenn Gründe für die Kürzung der Zahlungen dauerhaft nicht beseitigt werden).

Ausgabenqualität

„d) Auch künftig soll das Ziel einer Erhöhung der Ausgabenqualität (im Sinne des „better spending“ - Ansatzes) in allen Mitgliedstaaten und die Konditionierung von Mitteln („more for more“) umgesetzt werden.

e) „Better spending“ muss auch eine Abwägung der Steigerung der Ausgabenqualität mit dem dafür notwendigen Aufwand beinhalten.“

Weitere Konkretisierung:

- Die Steigerung der Ausgabenqualität erfordert Planungssicherheit, um Herausforderungen strategisch anzugehen. Aus diesem Grund ist die Kongruenz von Mehrjährigem Finanzrahmen (MFR) und der Förderperiode der Programme beizubehalten.
- Es gilt der Maßstab, dass mit allen EU-Ausgaben ein Europäischer Mehrwert im Sinne der Ziele des AEUV und der für die einzelnen Fonds relevanten EU-Politiken zu erzeugen ist. Hierfür wurden bereits für die laufende Förderperiode 2014-2020 wichtige Reformanstrengungen unternommen. Insbesondere bei kleineren Vorhaben kann der Mehrwert dabei schon im Sichtbarwerden der EU-Förderung liegen. Dieser Mehrwert muss allerdings mit dem Umsetzungsaufwand im Rahmen einer Förderung mit Europäischen Mittel korrespondieren.
- EU-Mittel für die Struktur- und Investitionsfonds sollen künftig noch stärker als ein wichtiger Hebel für notwendige Strukturreformen in den MS und die Einhaltung der Vorgaben im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung des Europäischen Semesters genutzt werden, damit die Fonds ihre Wirkungen bestmöglich entfalten. Dies wird durch eine klare strategische Ausrichtung der einzelnen Fonds und eine Fokussierung auf wenige Kernziele unterstützt.
- Makroökonomische Konditionalitäten tragen dazu bei, eine zielgenaue und konsequentere Berücksichtigung der wirtschafts- und finanzpolitischen Empfehlungen in der Mittelverwendung sicherzustellen.

- Ex-ante-Konditionalitäten, das heißt regulatorische, administrative und politische Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor die ersten Zahlungen aus dem EU-Fonds getätigt werden, haben sich zur Unterstützung von Reformen und für einen effizienten und strategischen Einsatz der EU-Mittel bewährt und sollten ausgebaut werden (z. B. Aufnahme der Umsetzung von länderspezifischen Empfehlungen, Einhaltung rechtsstaatlicher Grundprinzipien).
- Werden diese Konditionalitäten erfüllt, so rechtfertigt dies mehr Eigenständigkeit der betreffenden MS/Regionen auf der Umsetzungsseite.
- Darüber hinaus stärkt die thematische Konzentration auf programmspezifische Ziele die Ausgabenqualität der EU-Mittel.
- Die derzeitige n+3-Regelung führt zu einer Verschärfung der RAL-Problematik (Reste à liquider). Unter Voraussetzung einer deutlichen Neuausrichtung der Programmierung und der Erreichung effizienterer Umsetzungsmöglichkeiten (vgl. Ausführungen zu Teilen B) und C) sollte künftig wieder eine einheitliche n+2-Regelung zur Anwendung kommen.
- Zur Berücksichtigung eines angemessenen „Kosten-Nutzen-Verhältnisses“ ist das in Anwendung kommende Verwaltungs- und Kontrollsystem in Abhängigkeit von Ausgabenvolumen, des nationalen Kofinanzierungsanteils, der Qualität der nationalen/regionalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie bisheriger Fehlerraten zu differenzieren (vgl. Ausführungen zu Teil C).

Mitfinanzierung

- „f) Die Höhe der EU-Beteiligung an Fördermaßnahmen soll sich an dem Beitrag dieser Maßnahmen an übergeordneten Zielen der EU orientieren. Dabei ist eine nationale Kofinanzierung in angemessener Höhe („keine Marginalisierung“) sicher zu stellen. Dies stärkt das Interesse aller Mitgliedstaaten an einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Mittelverwendung.*
- g) Die Kofinanzierungsregelungen für die Förderung zur ländlichen Entwicklung sollen mit den Regelungen der anderen EU-Fonds harmonisiert werden.“*

Weitere Konkretisierung:

- Zur Stärkung der „national ownership“ bedarf es stets eines substantiellen nationalen Finanzierungsanteils. Der nationale Finanzierungsbeitrag soll sicherstellen, dass die Mittel zielgerichtet und effizient eingesetzt werden.

- Die durchschnittliche Höhe der EU-Kofinanzierung sollte dafür spürbar abgesenkt werden.
- Kofinanzierungsregeln für die Förderung zur ländlichen Entwicklung sollen mit den Regelungen der anderen Struktur- und Investitionsfonds harmonisiert werden; insbesondere soll auch der Einsatz privater Mittel und von Eigenleistung in Anwendung der EFRE-Bestimmungen einheitlich für alle Fonds geregelt werden.

Einbindung in die GAP

„h)Die EU-Förderung zur ländlichen Entwicklung bleibt weiterhin integraler Bestandteil der GAP. Wichtige Förderziele können nur kooperativ mit dem landwirtschaftlichen Sektor erreicht werden.“

Weitere Konkretisierung:

- Die bisherigen Möglichkeiten des Förderspektrums für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung als integraler Bestandteil der GAP werden in einem EU-Fonds beibehalten.
- Ausgliederungen einzelner Förderbereiche (z. B. Naturschutz, Entwicklung ländlicher Infrastrukturen etc.) und Übertragung in andere bzw. eigenständige Fonds tragen nicht zur Problemlösung bei, sondern könnten wegen zunehmendem Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand zu Ineffizienzen führen.
- Innerhalb der GAP soll stärker fokussiert werden, welche Förderziele durch welche Instrumente der GAP erreicht werden sollen. Überschneidungen sind möglichst zu vermeiden.
- Wesentliche Herausforderungen, die sich aus EU-Umweltpolitiken, den UN-Nachhaltigkeitszielen und den Vereinbarungen aus dem COP21 ergeben, setzen für ihre Bewältigung im Bereich des Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutzes bzw. im Bereich der Ländlichen Entwicklung eine enge Kooperation mit dem landwirtschaftlichen Sektor als größtem Nutzer von Flächen in der Europäischen Union voraus.
- Eine verbesserte Inanspruchnahme von bestimmten Förderangeboten soll u. a. durch vereinfachte Umsetzungsregelungen (siehe Teil C „Verwaltung und Kontrolle“) unterstützt werden.

Rechtsrahmen

- „i) Deutliche Reduzierung und – wo angebracht - Vereinheitlichung des Rechtsrahmens unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit.
- j) Zur Verbesserung der Transparenz und Verminderung der Komplexität der Rechtsetzung sollen für die verschiedenen EU-Fonds zur Umsetzung von EU-Förderpolitiken identische Regelungen für gleiche Sachverhalte gelten. Das betrifft u.a. die Architektur und den Detaillierungsgrad der Programme, das Berichtswesen sowie den Bereich Evaluierung.“

Weitere Konkretisierung:

- Das Prinzip einer gemeinsamen Dachverordnung für alle Struktur- und Investitionsfonds soll beibehalten werden. Nur soweit angemessen und sinnvoll, sind identische Regelungen, die für alle Fonds gleichermaßen gelten, in dieser gemeinsamen Dachverordnung zu regeln. Dabei soll eine Vereinfachung der bisherigen Regelungen im Vordergrund stehen.
- Insofern sollte die bestehende ESI-Verordnung wie folgt in wesentlichen Regelungsbereichen angepasst werden:
 - = Herausnahme der Regelungen im Hinblick auf die „Partnerschaftsvereinbarung“ und Ersatz durch Vorschriften für einen „strukturierten partnerschaftlichen Dialog“
 - = Keine einheitliche Festlegung auf thematische Ziele, sondern lediglich Formulierung übergeordneter Ziele bzw. Prioritäten (konkrete Ausgestaltung wird auf Fondsebene festgelegt)
 - = Streichung der Vorgaben der derzeitigen Leistungsreserve und Ersatz durch ein optimiertes und fondsspezifisches System der Ergebnisorientierung in den einzelnen Fondsverordnungen
 - = Streichung der Regelungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie der Finanzverwaltung und Rechnungslegung, sofern nicht für alle Fonds allgemein gültige Regelungen festgelegt werden
 - = Aufnahme von Regelungen zur allgemeinen Programmarchitektur (z. B. im Hinblick auf Detaillierungsgrad der Programme, Grundsätze der Maßnahmenbeschreibung, Bewertungsplan, Kommunikationsstrategie)
 - = Einheitliche Regelungen zu den Aufgaben und Befugnissen der Begleitausschüsse, vorausgesetzt dass der Detaillierungsgrad der Programme der unterschiedlichen Fonds angeglichen wird
 - = Vereinheitlichung und abschließende Regelung von Vorschriften zur Kofinanzierung
 - = Vereinheitlichung und abschließende Regelung von Berichtspflichten (inhaltlicher Umfang und Fristen)

- = Vereinheitlichung und abschließende Regelung von Bewertungsregeln (Verfahren, Fristen, Ex-post-Bewertung)
- = Abschließende Regelung von LEADER / CLLD (weitere Harmonisierung, Festlegung eines Lead-Fonds für die gesamte Abwicklung, wenn mehrere Fonds beteiligt sind)
- Erhalt des beihilferechtlichen „one-window-approach“ zumindest für den Anhang I-Bereich entsprechend Art. 42 AEUV. Für Förderbereiche der ländlichen Entwicklung außerhalb Art. 42 AEUV sind analog zum Forstsektor umfassende beihilferechtliche Freistellungsregelungen zu schaffen.

„k)GAP-bezogene Regelungen (z. B. InVeKoS, jährlicher Rechnungsabschluss) sollen weiterhin in einer übergreifenden Verordnung für die GAP fortgeführt werden.“

Weitere Konkretisierung:

- Im Sinne einer besseren Rechtsetzung und Transparenz für die Begünstigten sollen Vorschriften, die nicht einheitlich für alle Struktur- und Investitionsfonds gelten (und somit in der Dachverordnung abschließend geregelt werden) fondsspezifisch geregelt werden. Dies erleichtert die Rechtsanwendung.
- Flächen- bzw. tierbezogene Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung, bei denen die Zielerreichung in Kohärenz zur Flächengröße bzw. Tierzahl steht, sind eng mit anderen Regelungen der GAP verbunden. Insofern sollte das bisherige Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) auch für Fördermaßnahmen der EU-Politik für die ländliche Entwicklung grundsätzlich fortgeführt werden.
- Für Agrarumweltmaßnahmen, bei denen die Zielerreichung nicht im Zusammenhang mit Flächengröße bzw. Tierzahl steht, sollten alternative Förderansätze möglich sein, z. B. durch Inwertsetzung in Bezug auf die Erreichung eines „Öffentlichen Gutes“ (pauschale Entgeltung; Wertermittlung z. B. im Rahmen einer Ausschreibung).
- Regelungen bei investiven und kooperativen (inkl. LEADER) Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung erfolgen fondsspezifisch entsprechend der materiellen Ausgestaltung wie derzeit im EFRE und ESF.

„I) Damit die Mitgliedstaaten die Unionsvorgaben effektiv und effizient umsetzen können, ist es notwendig, dass den Mitgliedstaaten die EU-Regelungen abschließend und mit einem angemessenen Umsetzungszeitraum vor Inkrafttreten in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung gestellt werden.“

Weitere Konkretisierung:

- Zur Sicherung eines effizienten Prüfungs-, Diskussions- und Entwicklungsprozesses ist es wichtig, dass die Kommission dem Rat und dem EP hier baldmöglichst Entwürfe des zukünftigen Rechtsrahmens vorlegt.
- Nur durch eine frühzeitige politische Beschlussfassung der politischen Gremien kann erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten die EU-Regelungen abschließend und mit einem angemessenen Umsetzungszeitraum vor Inkrafttreten in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung gestellt bekommen.

B. Programmierung

Zielausrichtung

- „a) Die detaillierte und überregulierte Programmausgestaltung wird einer verbesserten Zielerreichung und einem effizienteren Mitteleinsatz nicht gerecht. Insofern ist eine Orientierung ausschließlich an Kernzielen der Förderung der ländlichen Entwicklung erforderlich.*
- b) Das derzeitige, komplexe und für die Förderung zur ländlichen Entwicklung spezifische Zielsystem mit Prioritäten und Schwerpunktbereichen ist gänzlich aufzugeben. Die Flexibilität zur Verwendung der Mittel nach programmspezifisch festgestellten Handlungsbedarfen muss unter Berücksichtigung von eventuellen übergeordneten Vorgaben beibehalten werden.*
- c) Die Anwendung von vereinfachten Kostenelementen und Finanzinstrumenten muss weiterhin freiwillig bleiben.“*

Weitere Konkretisierung:

- Die Ergebnisorientierung der nationalen/regionalen Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung wird weiter optimiert (s. Übersicht unter Teil I). Dabei soll der aktuelle Leistungsrahmen nicht zur Anwendung kommen, da er insbesondere das Ziel des Mittelabflusses in den Vordergrund stellt und z. T. dem Ziel der Ergebnisorientierung widerspricht.
- Im Zentrum der ergebnisorientierten Programmierung steht die Ausrichtung der Förderung an die gewollten und zu erreichenden Ergebnisse und das Sichtbarmachen von erzielten Erfolgen. Die Ergebnisorientierung wird als Querschnittsaufgabe

(Programmierung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung) verstanden und in einem partnerschaftlichen Prozess mit der Europäischen Kommission umgesetzt.

- Der Förderbedarf in den Programmen wird weiterhin über eine thematisch geleitete sozioökonomische SWOT-Analyse identifiziert und begründet.
- Mitgliedstaaten/Regionen entwickeln auf dieser Basis eine Strategie und legen regionale Ziele für das Programm fest. Dies erfordert ein stringentes und transparentes System, um die Beiträge zu den regionalen Zielen nachvollziehen und überprüfen zu können.
- Den regionalen Zielen werden Förderbereiche und Budgetansätze zugeordnet.
- Festlegungen werden im partnerschaftlichen Dialog mit allen Beteiligten diskutiert und im Rahmen einer Ex-ante-Evaluation überprüft.
- Indikatoren sollten, wo angemessen, EU-einheitlich und fondsübergreifend einheitlich festgelegt werden. Daneben sind programmspezifische Indikatoren zu ermöglichen.
- Es werden keine starren Ergebniswerte sondern Korridore bzw. Spannen festgelegt, deren Erreichbarkeit im Rahmen des jährlichen Durchführungsberichts regelmäßig über das Monitoring analysiert wird und die ggf. angepasst werden.
- Die Überprüfung der Ergebnisse stützt sich auf folgende Grundlagen:
 - a) ergebnisorientierte Output-/Ergebnisindikatoren,
 - b) Erfüllung der Kernanforderungen an das Ergebnis-Kontroll-System (EKS),
 - c) Erfüllung von Berichtspflichten. (weitere Konkretisierungen s.u.)

Subsidiarität

- „d) Stärkere subsidiäre Regelung von Modalitäten der Umsetzung: Festlegungen auf EU-Ebene sollen sich auf erforderliche Rahmenvorgaben und Mindeststandards konzentrieren.*
- e) Die Beschreibung der Förderbereiche in den Programmen soll sich auf erforderliche Eckpunkte für die Förderbedingungen beschränken.“*

Weitere Konkretisierung:

- Handlungsfelder zur Erreichung der regionalen Ziele müssen so abstrakt wie möglich und so konkret wie für die beihilferechtliche Einordnung nötig beschrieben sein. Sie können mehrere Maßnahmen im Sinne der heutigen ELER-Regularien umfassen, um einerseits Gestaltungsspielräume in der Umsetzung zu ermöglichen

und andererseits die Programmgenehmigung sowie die beihilferechtliche Genehmigung im Hinblick auf das Verfahren so wie bisher zu bündeln.

- Vereinfachungen durch weniger detaillierte Programmbeschreibung (geringere Regelungstiefe), daraus resultierend weniger Bedarf für Programmänderungen sowie Reduzierung des Detaillierungsgrades von Kontrollen hinsichtlich der Maßnahmenumsetzung beim Zuwendungsempfänger, soweit sie auf EU-Vorgaben beruht.
- Innerhalb von Förderbereichen/Handlungsfeldern ist eine Angabe von Förderhöchstätzen (bis zu den beihilferechtlichen Grenzen) ausreichend, die von den Mitgliedstaaten auch ohne Programmänderung unterschritten werden dürfen.
- Über die derzeitige Vorgaben hinaus (Abgrenzung ländlicher Gebiete, Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete) sind weitere obligatorisch festzulegende Gebietskulissen für bestimmte Förderbereiche/Handlungsfelder nicht Bestandteil des EPLR.
- Für die Zuschussfähigkeit eines Vorhabens soll zukünftig die Einhaltung der Fördervoraussetzungen ausreichend sein. Dies ist in dem nationalen/regionalen System der Umsetzung, Verwaltung und Kontrolle sicherzustellen. Auswahlkriterien sollen im Sinne der „Bestenauslese“ in bestimmten Maßnahmenbereichen weiterhin zur Anwendung gelangen. Dabei soll jedoch die fehlerfreie Anwendung von Auswahlkriterien keine Fördervoraussetzung sein (Aufhebung der Verknüpfung zwischen Zuschussfähigkeit und der fehlerfreien Anwendung der Auswahlkriterien). Auswahlkriterien bzw. analoge Elemente der Qualitätssicherung der Vorhabenauswahl sind ausschließlich Instrumente, um die Zweckmäßigkeit der Förderung darzustellen.
- Programmstruktur reduzieren auf:

0. Titel, Mitgliedstaat, Programmgebiet

1. zuständige Stellen mit Ansprechpartnern (VB, ZS, BS, Bewilligungsbehörden)

2. Abgrenzung des ländlichen Gebiets

3. Definition spezifischer Begriffe, soweit nicht bereits durch VO erfolgt

4. sozioökon./ökolog. Analyse (SÖA); Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken (SWOT)

5. regionale Ziele (abgeleitet aus SÖA/SWOT und EU-Zielen über Interventionslogik zugeordnet)

5.1 Budget

5.2 Beschreibung der ausgewählten Handlungsfelder

5.3 Zielwerte und Indikatoren, Indizes zur Messung Zielerreichung

6. Begleitung und Bewertung

6.1 Ergebnis-Kontroll-System zur Erfassung belastbarer Daten der Zielerreichung

6.2 Bewertungsplan

7. Beschreibung LEADER-Verfahren (CLLD)

8. Höhe der Beteiligung des ELER für das Programm (Interventionssatz)

9. Komplementarität zu anderen ESI-Fonds

10. Information über Einbeziehung von Partnern bei Programmerstellung sowie im Rahmen des Begleitausschusses

11. Technische Hilfe

12. Zusammenfassung Ex-Ante Bewertung

- Verzicht auf Details im Programm insbesondere zu
 - a) Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren,
 - b) konkrete Fördersätze (aber Festlegung von Höchstsätzen beihilferechtlich erforderlich), Höhe von Pauschalen,
 - c) Kontrollen,
 - d) Wiedereinziehung ...

Zielerreichung

- „f) Eine angemessene Erfolgskontrolle hat in einer subsidiären, zielorientierten Förderung eine hohe Bedeutung.
- g) Das Monitoringsystem für die Programme zur ländlichen Entwicklung inkl. der Berichterstattung muss an das neue zielorientierte System der Förderung angepasst werden. Die jährlichen Durchführungsberichte sollen auch der Messung der Zielerreichung der jeweiligen Programme dienen. Dabei ist im Sinne des „better spending“ – Ansatzes ein zielgerichteter Einsatz der EU-Mittel unter Wahrung der finanziellen Interessen der EU sicher zu stellen.
- h) Die Bewertung der Programmumsetzung soll unter Berücksichtigung der für die anderen Fonds geltenden Regelungen weiterhin durch unabhängige Evaluatoren in Abhängigkeit vom Umsetzungsstand erfolgen.
- i) Bei der Ex-post-Bewertung der Programme zur ländlichen Entwicklung stehen der hohe Aufwand und der erzielte Erkenntnisgewinn in keinem angemessenen Verhältnis. Die Anforderungen an Ex-post-Bewertungen sollen daher wesentlich reduziert werden.
- j) Der Indikatorenrahmen, der sich aktuell aus 45 Kontextindikatoren, 25 Ergebnisindikatoren, 26 Outputindikatoren und 24 Zielindikatoren zusammensetzt, ist deutlich zu verschlanken und hinsichtlich der Handhabbarkeit und Aussagekraft anzupassen.“

Weitere Konkretisierung:

- Die Überprüfung der Programmergebnisse erfolgt in einem „Ergebnis-Kontroll-System“ (EKS).

- Die Optimierung der Ergebnisorientierung muss zur Vereinfachung beitragen (kein zusätzliches Erschwernis für die Umsetzung und Durchführung der Politik).
- Die bestehenden Indikatoren sind zu vereinfachen und zu überarbeiten. Die Indikatoren müssen so frühzeitig festgelegt werden, dass eine Programmierung der notwendigen Monitoring-Systeme inklusive der Antragsverfahren/Vorläufersysteme vor dem Start der Förderung erfolgen kann. Eine wirksame Vereinfachung würde die Kommunikation verbessern und die Sichtbarkeit der Ergebnisse in den Mittelpunkt stellen und nicht die Risiken und so das Ansehen sowohl der Politik als auch der EU verbessern (Zitat „High level group on simplification der ESIF“).
- Die Erfassung der Daten für die Indikatoren erfolgt automatisiert, in der Regel jährlich, über das Monitoring.
- Ex-ante Konditionalitäten tragen dazu bei, dass die notwendigen Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der EU-Mittel in den Mitgliedstaaten/Regionen gegeben sind.
- Die Zahlungsströme von EU-Mitteln an den Mitgliedstaat bzw. an die Region zur Erstattung von förderfähigen Kosten sind *nicht unmittelbar* an die Erbringung von Ergebnissen geknüpft, sondern bemessen sich – wie bisher – an den förderfähigen Kosten realisierter Fördermaßnahmen.
- Im Rahmen von jährlichen Durchführungsberichten wird auch die Ergebniserzielung der Förderprogramme überprüft („Ergebnis-Kontroll-System“, EKS). Sofern sich Defizite bei den realisierten Ergebnissen zeigen, werden die Mitgliedstaaten/Regionen aufgefordert, Aktionspläne zu erarbeiten und ggf. Programmanpassungen vorzunehmen. Die Kommission sollte je nach Ausmaß des Defizites bei der Zielerreichung und der Einschlägigkeit in Bezug auf die Programmausgestaltung und -umsetzung mit Aussetzung von Zahlungen Einfluss auf diesen Prozess nehmen können.
- Als *ultima ratio* kann auch eine Kürzung von Erstattungen erfolgen, wenn Gründe für die Kürzungen dauerhaft nicht beseitigt werden (*mutatis mutandis* gemäß Art. 41 der VO (EU) Nr. 1306/2013).
- Ein Leistungsrahmen, wie in der aktuellen Förderperiode, wird damit obsolet.
- Evtl. Kürzungen und ggf. Sanktionen bei den Begünstigten erfolgen nur dann, wenn z. B. ein klarer Verstoß der Begünstigten gegen Fördervoraussetzungen oder -bedingungen vorliegt. Evtl. Kürzungen oder Aussetzungen von Rückerstattungen auf Programmebene nach dem oben beschriebenen Verfahren haben keine

finanziellen Auswirkungen auf die Begünstigten (Rechte und Pflichten des Zuwendungsempfängers sind im Zuwendungsbescheid abschließend geregelt).

- Insbesondere in Verbindung mit der Fortführung der Instrumente der Begleitausschüsse und der Jahresgespräche mit der Kommission wird Transparenz der Programme, eine öffentliche Wahrnehmung der Ergebnisse und Wirkungen sowie zusätzliche Beratung für Steuerungsentscheidungen ermöglicht.
- Durch eine weiterhin unabhängige und begleitende Evaluation wird auf Basis eines Evaluationsplans über das Monitoring hinaus sichergestellt, dass fortlaufend Erkenntnisse über eine erfolgreiche Programmumsetzung oder für Verbesserungsbedarf der Umsetzung zur Verfügung stehen.

Beihilferecht

- „k) *Bestimmungen des Beihilferechts und für die Förderung zur ländlichen Entwicklung (z. B. Vorhabenbeginn, förderfähige Ausgaben, Aufbewahrungsfristen) sind zu harmonisieren.*
- l) *Die Programme sollen so ausgestaltet sein, dass die Programminhalte weiterhin bei Förderbereichen der ländlichen Entwicklung innerhalb Art. 42 AEUV eine Befreiung vom EU-Recht staatlicher Beihilfen im Basisrechtsakt ermöglichen, um den Aufwand einer nachgelagerten Notifizierung bzw. Freistellung zu vermeiden („one window approach“).*
- m) *Für Förderbereiche der ländlichen Entwicklung außerhalb Art. 42 AEUV sind angepasste, beihilferechtliche Freistellungsregelungen zu schaffen.“*

Weitere Konkretisierung:

- Förderbereiche/Handlungsfelder müssen so abstrakt wie möglich und so konkret wie für die beihilferechtliche Einordnung nötig beschrieben sein. Sie können mehrere Maßnahmen im Sinne der heutigen ELER-Regularien umfassen, um einerseits Gestaltungsspielräume in der Umsetzung zu ermöglichen und andererseits die Programmgenehmigung sowie die beihilferechtliche Genehmigung in einem Rechtsakt zu bündeln.
- Harmonisierung mit dem Beihilferecht:
 - = Beibehaltung der bisherigen Regelung im Basisrechtsakt, bei Förderbereichen der ländlichen Entwicklung innerhalb von Artikel 42 AEUV („landwirtschaftliche Erzeugung“) eine Befreiung vom EU-Recht staatlicher Beihilfen zu ermöglichen, um den Aufwand einer nachgelagerten Notifizierung bzw. Freistellung zu vermeiden („one window approach“).
 - = Für Förderbereiche der ländlichen Entwicklung außerhalb von Artikel 42 AEUV sollten zur Verfahrensvereinfachung analog zum Forstsektor neue Tatbestände in die entsprechenden beihilferechtlichen Freistellungsverordnungen

aufgenommen werden. Des Weiteren sollte versucht werden, für diese Förderbereiche, wie in der GD Wettbewerb für das allgemeine Beihilferecht seit längerem üblich, sog. „comfort letters“ zu erwirken, in denen die Kommission für bestimmte typisierte Sachverhalte darlegt, wie eine Förderung ausgestaltet sein kann/muss, damit es sich nicht um eine staatliche Beihilfe handelt.

- Die jeweilige maximale Beihilfeintensität regelt sich nach den Bestimmungen der zukünftigen Fonds-VO für die ländliche Entwicklung.
- Die allgemeinen Vorschriften der jeweiligen Freistellungsverordnung wären ggf. um Vorgaben für die neuen Freistellungstatbestände zu ergänzen. Hierbei sollte insbesondere auf alle Regelungen zur zusätzlichen staatsbeihilferechtlichen Berichterstattung und Transparenz bei diesen Freistellungstatbeständen verzichtet werden, da diese Erfordernisse durch die zukünftigen, harmonisierten Fonds-Regelungen für die ländliche Entwicklung inhaltlich erfüllt werden.

Verlässliche Rahmenbedingungen

„n) Sicherheit und Kontinuität der Rahmenbedingungen (inkl. der Finanzausstattung) während der Förderperiode sind notwendig. Der Rechtsrahmen ist abschließend in den europäischen Rechtstexten festzulegen. Erläuternde Leitlinien können hilfreich sein, um die Intention der rechtlichen Regelungen zu verdeutlichen. Sie müssen jedoch auf das absolut notwendige Minimum beschränkt, während der Laufzeit der Programme möglichst nicht verändert, nicht als rückwirkender Prüfmaßstab verwendet und rechtzeitig in den EU-Amtssprachen vorgelegt werden.

o) Genehmigte Programme müssen die Sicherheit eines verbindlichen Handlungsrahmens bieten.“

Keine weitere Konkretisierung erforderlich, da bereits ausreichend konkret.

[C. Verwaltungs- und Kontrollsystem

Hinweis: In einem neuen System, in dem die Kommission die vorhabenbezogene Verwaltung und Kontrolle den Mitgliedstaaten bzw. Regionen überlässt und auch nicht mehr selber prüft, hat Teil C im Grundsatz keine Bedeutung mehr. Allerdings wird die Kommission die Akzeptanz eines nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems von einer umfangreichen Ex-Ante-Prüfung abhängig machen. Im Rahmen eines solchen Anerkennungsprozesses könnten insbesondere folgende Elemente aus dem Eckpunktepapier (Teil C) dann wieder als kleinster gemeinsamer Nenner für die Verwaltung und Kontrolle der ELER-Programme herangezogen werden:

Verhältnismäßigkeit von Kontrollen und Sanktionen

„a) Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und zielgerichteten Verwendung öffentlicher Mittel, werden auch künftig beim Einsatz von EU-Mitteln angemessene Kontrollen erforderlich sein. Diese müssen jedoch dem Grundprinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Mitgliedstaaten mit nachweislich gut funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sollen vor allem in Bereichen mit niedrigen Fehlerrisiken Erleichterungen bei der Verwaltung von EU-Mitteln erhalten.“

Wann ist ein Verwaltungs- und Kontrollsystem als „gut funktionierend“ zu bewerten?

- Die bestätigte Fehlerquote der Bescheinigenden Stelle (BS) liegt kleiner oder gleich 2% pro Grundgesamtheit des Bescheinigungsberichtes (EGFL-InVeKoS und -Nicht-InVeKoS sowie ELER-InVeKoS und -Nicht-InVeKoS) im Durchschnitt von drei Kontrolljahren.
- Die Fehlerquote der jeweiligen Grundgesamtheit errechnet sich als Durchschnitt aus den von der BS bestätigten Fehlerquoten der dem Haushaltsjahr vorangehenden drei Kontrolljahre, unabhängig von der jeweiligen Förderperiode.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen bei einer Fehlerquote < 2 %:

- Absenkung der Quote für Vor-Ort-Kontrollen (VOK-Quote) von 5% auf [3%].
- Die Absenkung der VOK-Quote auf 3% kann für alle Grundgesamtheiten angewandt werden, die diesen Wert erreichen oder unterschreiten.

Unter welchen Bedingungen ist ein Fehlerrisiko als „niedrig“ zu bewerten?

- Bei Maßnahmen mit vereinfachten Kostenoptionen (auf Grundlage standardisierter Einheitskosten, als Pauschalfinanzierung oder auf der Grundlage von Pauschalsätzen).
- Bei Maßnahmen mit einem hohen Eigenanteil beim Begünstigten.
- Bei Maßnahmen mit niedrigem EU-Anteil.
- Vorhaben mit einem kleinen Maßnahmenvolumen.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Vereinfachte Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle (siehe Unterpunkt c, h, l).

Was unterliegt dem unionsrechtlichen Verwaltungs- und Kontrollsystem im Sinne der Verhältnismäßigkeit?

- Das unionsrechtliche Verwaltungs- und Kontrollsystem ist auf die Fördervoraussetzungen, Bedingungen und sonstigen Auflagen zu begrenzen, welche im Rahmen des Programms für die Zielerreichung der Maßnahmen festgelegt und genehmigt sind.

Mögliche Verwaltungsvereinfachung:

- Darüber hinausgehende nationale Vorgaben mit Regelungsinhalten ohne Bezug zum Maßnahmenziel (z. B. verschiedene baurechtliche Vorgaben wie Denkmalschutz, Brandschutzbestimmungen) sind nicht Gegenstand des unionsrechtlichen Verwaltungs- und Kontrollsystems („gold plating“). Kontrolle und Sanktionierung erfolgen hier ausschließlich nach dem einschlägigen nationalen Recht (z. B. Zweckbindungsfristen gem. Haushaltsrecht).
- Reduzierung der Anzahl der Schlüssel- und Zusatzkontrollen auf die Elemente, die im Rahmen des Beitrages des Vorhabens zur Zielerreichung einer Maßnahme von Relevanz sind.

„b) Das System der Fehlerbeurteilung und -bewertung ist unter Einbeziehung aller Beteiligten (Mitgliedstaaten, Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rechnungshof) zu überarbeiten. Bei komplexen Maßnahmen mit einem hohen fachlich gewünschten Wirkungsgrad sollen größere Fehlertoleranzen eingeräumt werden (in Anlehnung an Mitteilung der Europäischen Kommission vom 26.05.2010 zur Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko [KOM(2010) 261 endgültig]). Die Vereinfachung der Verwaltung von EU-Mitteln steht einer effektiven Kontrolle der Mittelverwendung nicht entgegen.“

Welche Anpassungen des Systems der Fehlerbeurteilung und –bewertung sind sinnvoll?

- Differenzierung zwischen einfachen und komplexen Maßnahmen.
- Differenzierung zwischen flächen- und tierbezogenen, investiven und sonstigen Maßnahmen.
- Berücksichtigung eines besonderen europäischen Mehrwertes.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Bei komplexen Maßnahmen (z. B. EIP-AGRI oder transnationale Zusammenarbeit) bzw. bei Maßnahmen mit besonderem europäischem Mehrwert ist eine höhere Fehlertoleranz hinsichtlich der Umsetzung durch die Begünstigten vorzusehen. Die Ausübung einer solchen Fehlertoleranz auf Vorhabenebene darf allerdings die Zielerreichung auf Maßnahmenebene nicht gefährden.
- Bei innovativen Maßnahmen, z.B. EIP, wird ein vollständiges oder teilweises Scheitern von Vorhaben nicht als Fehler begründet.

„c) EU-Kontrollvorschriften sollen sich - mit dem Ziel einer Gesamtentlastung bei den Kontrollen - stärker auf die Bereiche konzentrieren, bei denen in der Vorabbewertung ein hohes Fehlerrisiko festgestellt wurde. Mit einer solchen Klassifizierung der Maßnahmen nach Fehlerrisiko wird ein weiterer Beitrag zur Wahrung der Interessen des EU-Haushalts geleistet. Ein Kriterium für eine geringe Kontrolldichte gerade im investiven Bereich

könnte dabei ein hoher eigener Finanzierungsanteil sein, der vom potentiellen Antragsteller zu tragen ist. Bei der Flächenförderung könnten dies Maßnahmen mit leicht zu überprüfenden Erfolgskriterien, hoher Wirkung und niedriger Fehlerrate sein.“

Unter welchen Bedingungen wird eine Schwerpunktbildung bei der VOK auf Maßnahmen mit höherem Risiko vorgenommen?

- Maßnahmen/Teilmaßnahmen haben eine hohe Fehlerquote.
- Maßnahmen/Teilmaßnahmen, die neu eingeführt werden.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen (siehe Punkt a):

- Bei Maßnahmen/Grundgesamtheiten, die kein hohes Risiko aufweisen, sind der risikobasierte und zufallsbasierte Anteil der VOK variabel festzulegen.
- Bei Maßnahmen/Grundgesamtheiten, die kein hohes Risiko aufweisen, ist
 - ein im Vergleich zum Standardverfahren abgesenkter Stichprobenumfang der VOK ausreichend.
 - ist weiterhin eine Verwaltungskontrolle aller Vorhaben, aber nur eine stichprobenhafte Prüfung aller für die Förderung maßgeblichen Unterlagen/Dokumente notwendig.

„d)Die Prüfung von Grundanforderungen (Mindestvorgaben aus Cross Compliance und dem Fachrecht) sowohl bei der Einhaltung der Förderbedingungen als auch im Rahmen von Cross Compliance bzw. dem Fachrecht trägt erheblich zur Steigerung der Komplexität und des Kontrollaufwandes bei. Die Umsetzung der Fördermaßnahmen wird durch nicht direkt förderrelevante Kontrolltätigkeiten (für die Baseline gibt es keine ELER-Förderung) belastet. Zur Vermeidung dieser Doppelkontrollen soll auf die Kontrolle solcher Grundanforderungen bei den ELER-Fördermaßnahmen verzichtet werden. Damit wird gleichzeitig das Problem der Doppelsanktionen im Zusammenhang mit Cross-Compliance-Verstößen vermieden.“

Die Forderung ist bereits sehr konkret. Weitere Konkretisierung nicht erforderlich.

„e)Finanzkorrekturen müssen verhältnismäßig sein und sich an dem tatsächlich entstandenen finanziellen Schaden für den EU-Haushalt orientieren und nicht an einem theoretischen Risiko. Die derzeitige Bewertung von Vergabefehlern und Verwaltungssanktionen sowie von Fehlern, die vorrangig formaler Natur sind (z. B. Auswahlkriterien), ist abzulehnen.“

Wann sind Finanzkorrekturen verhältnismäßig?

- Wenn die finanziellen Korrekturen einem tatsächlichen finanziellen Schaden für den EU-Haushalt entsprechen.

- Wenn es nachweislich zu massiven Verstößen gegen das im Unionsrecht vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem kommt.
- Wenn diese nicht auf rein formale Fehler, die die Förderfähigkeit an und für sich nicht berühren, sowohl auf Seite der Verwaltung als auch auf Seite der Begünstigten zurückgehen.
- Wenn sich diese nicht auf rückwirkende Änderungen in der Auslegung von EU-Vorgaben beziehen.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Wegfall von Finanzkorrekturen bei ausschließlich formalen Fehlern (z. B. Überschreitung von Fristen für Berichte).
- Erhöhung der Transparenz und Rechtssicherheit.
- Verpflichtung zur Einleitung von Abhilfemaßnahmen durch die Zahlstelle erst nach Rechtssicherheit (Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens).

„f) Für den Fall einer finanziellen Korrektur ist die Einbindung des EU-Schlichtungsgremiums zu stärken, welches aus unabhängigen Vertretern verschiedener Mitgliedstaaten besteht. Dessen Ziel ist es, unter Abwägung aller Argumente einen Kompromiss zwischen betroffenem Mitgliedstaat und der Kommission herbeizuführen. Der Schlichtungsvorschlag soll für beide Seiten eine stärkere Bindungswirkung bekommen.“

Wie kann das Schlichtungsorgan gestärkt werden?

- Stärkung der Position bei der Festsetzung der Höhe der von der Kommission festgesetzten Finanzkorrektur mit der Möglichkeit der Zurückweisung der aufgestellten Finanzkorrektur.
- Ausführungen des Schlichtungsorgans entfalten eine stärkere Bindung. Zur gerechteren Verteilung der Beweislast, insbesondere bezüglich der angedrohten Höhe einer finanziellen Korrektur, sollte das Schlichtungsorgan die Kommission zu ausführlicheren Begründungen auffordern können.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Höhere Transparenz, Akzeptanz und Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

Single Audit

„g) Das „Single Audit“-Prinzip ist auch schon in der aktuellen Förderperiode – wie bereits bei den übrigen ESI-Fonds rechtlich angelegt – konsequent einzuführen und anzuwenden. Dabei stützt sich die Europäische Kommission auf die Prüfung durch die Bescheinigende Stelle, wenn sie von der Verlässlichkeit deren Tätigkeit überzeugt ist (KOM verzichtet dann auf eigene Vor-Ort-Kontrollen). Die Bedingungen hierfür sind von der Europäischen

Kommission möglichst schnell zu konkretisieren (vgl. D-Position zur „Omnibus-Verordnung“).

Was ist unter „Single Audit“ zu verstehen?

- Nur die jeweils höhere Prüfinstanz kontrolliert die darunterliegende. Die KOM kann somit auf eigene Kontrollen auf Ebene der Vorhaben verzichten.

Mögliche Vereinfachung:

- Die Kontrolle (z.B. KOM) der Kontrolle (z.B. Zahlstelle oder Prüfbehörde) über die Kontrolle (z.B. Verwaltungskontrolle der Bewilligungsbehörde) beim Begünstigten findet nur in Ausnahmefällen statt.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

„h)Bei der Anwendung des Kontroll- und Sanktionssystems ist das Kosten-Nutzen-Prinzip einschließlich der Festlegung von Toleranzwerten zu beachten.“

Welche Möglichkeiten der stärkeren Anwendung des Kosten-Nutzen-Prinzips im Rahmen des Kontroll- und Sanktionssystems bestehen?

- i) Differenzierung zwischen risikobehafteten und weniger risikoreichen Maßnahmen/Grundgesamtheiten (siehe auch unter Punkt a).
- ii) Differenzierung zwischen Fehlerquoten nach Kosten-Nutzen-Prinzip (siehe unter Punkt a).
- iii) Die Kontrolltiefe muss dem Nutzen entsprechen.
- iv) Möglichkeit der stichprobenhaften Prüfung im Einzelfall.
- v) Eine Überprüfung auf allen Prüfebeneen muss grundsätzlich nach der gleichen Vorgehensweise durchgeführt werden (z.B. bei stichprobenhafter Belegprüfung darf die nächste Kontrollinstanz nur die in der Stichprobe enthaltenen Belege prüfen).

Mögliche Vereinfachung:

- Kostenplausibilisierung
 - Bei Vorhaben
 - mit einem Zuwendungssatz von bis zu [50] % und max. 200.000 € Zuwendungssumme oder
 - bis zu einer Förderhöchstsumme von [z.B. 20.000 Euro]

kann die Plausibilisierung der Kosten über die Vorlage eines Finanzierungsplans erfolgen.

- In allen übrigen Fällen ist es ausreichend, wenn die Plausibilisierung der Kosten spätestens zum Zeitpunkt des Zahlungsantrags erfolgt.
- Vereinfachung bei der VwK – Zahlungsantrag
 - Weiterhin 100 % Kontrolle aller Vorhaben, aber bei
 - [90 %] nur stichprobenhafte Prüfung aller für die Förderung maßgeblichen Unterlagen/Dokumente und
 - [10 %] vollständige Prüfung aller maßgeblichen Unterlagen und Dokumente auf Basis einer Zufallsauswahl.
- Festlegung von Toleranzwerten
 - Bei allen förderrelevanten Parametern (z.B. Flächenmessung, , Rückforderung, Fehlerquoten, Tierzahlen, Meldefristen, etc.) sind am Kosten-Nutzen-Prinzip orientierte Toleranzwerte von der Verwaltungsbehörde bzw. Zahlstelle festzulegen und anzuwenden (Subsidiaritätsprinzip).

„i) Für flächen- und tierbezogene Fördermaßnahmen soll ein einheitliches Verwaltungs- und Kontrollsystem (u. a. InVeKoS) zur Anwendung kommen.“

- Die Forderung ist schon sehr konkret. Weitere Differenzierung derzeit nicht erforderlich. Die Forderung steht nicht im Widerspruch dazu, zukünftig bestimmte bisher an Flächen oder Tierzahlen gebundene Maßnahmen aus diesem Bezug herauszunehmen und stattdessen mit einer an einem gesellschaftlichen Ziel orientierten Ergebnispauschale zu honorieren (siehe neuer Buchstabe e von Art. 67 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 1303/2013).

„j) Bei investiven Maßnahmen des ELER soll sich das Verwaltungs- und Kontrollsystem an dem System für den EFRE orientieren. Bei investiver Förderung soll eine Flexibilität zur Erreichung der jährlichen Vor-Ort-Kontrollquote gewährt werden, die sich an der bis 2013 geltenden Regelung orientiert.“

- Die Forderung bezüglich der Harmonisierung zum EFRE ist schon sehr konkret. Weitere Differenzierung derzeit nicht erforderlich.

Welche Flexibilisierung ist gefordert?

- Die Ermittlung der jährlichen VOK-Quote bedarf einer höheren Flexibilität für die Zahlstellen.
- Über den gesamten Programmzeitraum sind 5 % der Ausgaben zu prüfen und nicht pro Jahr.

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Option einer flexiblen jährlichen VOK-Quote im Zuständigkeitsbereich der Zahlstelle, die in Bezug auf die Erreichung einer fixen VOK-Quote über den gesamten Programmzeitraum eine Varianz bei der Durchführung erlaubt.

„k) Insbesondere für innovative Maßnahmen und Maßnahmen zum Wissenstransfer soll es an die Ziele der Maßnahmen angepasste, vereinfachte Verwaltungs- und Kontrollregelungen geben.“

Welche vereinfachten Verwaltungs- und Kontrollregelungen sind für innovative Maßnahmen und Maßnahmen zum Wissenstransfer sinnvoll und zielführend (siehe auch unter Punkt h)?

- Vereinfachte Kostenplausibilisierung;
- Zukünftige Nutzung von an der Zielerreichung orientierten Pauschalen sowie am Einzelfall ausgerichteter Berechnungen für Pauschalzahlungen (siehe Änderungen in der Omnibus-VO zu Art.67 der ESI-Verordnung 1303/2013)
- Vereinfachung bei der Verwaltungskontrolle – Zahlungsantrag
- Begrenzung der Zweckbindungsfrist auf die Laufzeit des Vorhabens
- keine Anwendung von Auswahlkriterien

Mögliche Verwaltungsvereinfachungen:

- Entlastung und höhere Rechtssicherheit bei allen Beteiligten

„l) Viele Bereiche des ELER zeichnen sich durch im Vergleich mit anderen Fonds relativ geringe Fördervolumina je Vorhaben aus. Für kleine Vorhaben sollen vereinfachte Bestimmungen für die Kostenplausibilisierung und für die Vorhabenauswahl zur Anwendung kommen.“

Welche Vorhaben können als „klein“ definiert werden?

- Die Definition von „klein“ sollte an der gesamten Zuschusssumme des Vorhabens von bis zu [20.000 €]festgemacht werden.

Mögliche Verwaltungsvereinfachung:

- Bei kleinen Vorhaben kann die Plausibilisierung der Kosten über die Vorlage eines Finanzierungsplans erfolgen.

„m) Für die Technische Hilfe, die als Unterstützungsinstrument zur Umsetzung des Programms dient, soll das Verfahren der Verwaltung und Kontrolle der Förderperiode 2007- 2013 wieder eingeführt werden.“

Welche Elemente des Verfahrens der Förderperiode 2007 bis 2013 sollten in der Technischen Hilfe vereinfacht umgesetzt werden?

- Alle Elemente, die nach dem Unionsrecht vorgeschrieben sind, bedürfen keiner Bewilligung und Plausibilisierung.
- VwK und VOK müssen unabhängig von den formalen Anforderungen des unionsrechtlich vorgesehenen Verwaltungs- und Kontrollsystems durchgeführt werden können.
- Publizitätsvorschriften begrenzen auf gewerblich genutzte Webseiten sowie auf Publikationen.

Mögliche Verwaltungsvereinfachung:

- Weniger Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Technischen Hilfe.
- Keine verpflichtende In-Augenscheinnahme.]