

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 5

2010

ISSN 1831-080X

UMSETZUNG DES LEADER-
KONZEPTS ZUR ENTWICKLUNG
DES LÄNDLICHEN RAUMS



DE



Sonderbericht Nr. 5 // 2010

UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

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

Sonderbericht Nr. 5 // 2010

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, 2010

ISBN 978-92-9207-878-2
doi:10.2865/26368

© Europäische Union, 2010
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR

I-X ZUSAMMENFASSUNG

1-7 EINLEITUNG

8-11 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

12-114 BEMERKUNGEN

12-46 **UMSETZUNG DER LEADER-MERKMALE DURCH DIE LAG ZUR ERZIELUNG EINES MEHRWERTS**
 12-46 BEZOGEN AUF DIE LEADER-MERKMALE HABEN DIE LAG BEI DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS DAS POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT, DOCH FAND DER HOF AUCH BEISPIELE VORBILDLICHER VORGEHENSWEISEN VOR

47-71 **WIRTSCHAFTLICHKEIT DER HAUSHALTSFÜHRUNG DER LAG**
 47-71 DIE LAG RÄUMTEN DEM GEBOT DER WIRTSCHAFTLICHKEIT SOWIE FAIRER UND TRANSPARENTER METHODEN KEINEN ANGEMESSENEN STELLENWERT EIN

72-93 **VERWALTUNG DER LEADER-PROGRAMME DURCH DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN**
 72-93 KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN STELLTEN ZU GERINGE ANFORDERUNGEN UND TRAGEN ZUSAMMEN MIT DEN LAG ZU EINEM GEWISSEN TEIL DIE VERANTWORTUNG DAFÜR, DASS DAS MIT DEM LEADER-KONZEPT VERBUNDENE POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT WURDE. SIE UNTERNAHMEN KEINE AUSREICHENDEN ANSTRENGUNGEN, UM DIE KOSTEN UND RISIKEN ZU BEGRENZEN

94-114 **BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN**
 94-114 KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN KÖNNEN DIE MIT DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS ERZIELTEN ZUSÄTZLICHEN NUTZEFFEKTE NICHT UNTER BEWEIS STELLEN UND HABEN DIE DAMIT VERBUNDENEN ZUSÄTZLICHEN KOSTEN UND RISIKEN NOCH NICHT BEWERTET

115-126 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG – LISTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum: Ein von einem Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

LAG: Lokale Aktionsgruppe: eine lokale öffentlich-private Partnerschaft, die für die Ausarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie und die Projektauswahl zuständig ist.

Leader-Konzept: Eine Methode zur Verwirklichung der Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums anhand eines Bottom-up-Konzepts statt des herkömmlichen Top-down-Ansatzes. „Leader“ ist das französische Akronym für „Verbindungen zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung“.

Leader-Programm: Von einem Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung des Leader-Konzepts. Die ersten Leader-Programme liefen von 1991 bis 1993 und wurden von Leader II (1994-1999) abgelöst. Diese Prüfung erstreckt sich auf Leader+ (2000-2006) und den Schwerpunkt 4 (Leader) (2007-2013) im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum.

Maßnahme: Eine Beihilferegelung zur Umsetzung einer Politik. Enthält eine Definition der Voraussetzungen für die förderbaren Projekte.

Mehrwert: Im Kontext dieser Prüfung die mit dem Leader-Konzept verbundenen zusätzlichen Nutzeffekte wie eine gezieltere Ermittlung lokaler Bedürfnisse und lokaler Lösungen, ein verstärktes Engagement der lokalen Akteure sowie ein größerer Innovationsspielraum.

Mitgliedstaat: Im Kontext dieser Prüfung die für die Verwaltung der Leader-Programme zuständigen Behörden. Die Mitgliedstaaten benennen hierfür eine Verwaltungsbehörde. In Mitgliedstaaten wie Deutschland, Spanien und Italien hat jede Region ein eigenes Programm und eine eigene Verwaltungsbehörde.

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

Programmplanungszeitraum: Mehrjahresrahmen für die Planung und Umsetzung von EU-Politiken wie etwa zur Entwicklung des ländlichen Raums. Der derzeitige Programmplanungszeitraum läuft von 2007 bis 2013.

Schwerpunkt 4: Die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums wird im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Form von vier Schwerpunkten umgesetzt, die kohärente Gruppen von Maßnahmen darstellen. Schwerpunkt 4 ist das Leader-Konzept.

Wirtschaftliche Haushaltsführung: Sachgerechte und transparente Verwaltung der EU-Fördermittel im Einklang mit der Haushaltsordnung, insbesondere mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Leader ist eine Methode zur Verwirklichung der Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums anhand eines Bottom-up-Konzepts anstelle des herkömmlichen Top-down-Ansatzes. Im Vergleich zu herkömmlichen Fördermethoden ist das Leader-Konzept mit höheren Kosten und Risiken verbunden, da eine zusätzliche Umsetzungsebene ins Spiel kommt und eine Vielzahl lokaler Partnerschaften (LAG – lokale Aktionsgruppen) über die EU-Mittel verfügen kann.

II.

Als Rechtfertigung für die mit Leader verbundenen zusätzlichen Kosten und Risiken wird der Mehrwert angeführt, der sich aus dem Bottom-up- und Partnerschaftsansatz ergeben sollte, etwa in Form einer gezielteren Ermittlung lokaler Bedürfnisse und lokaler Lösungen, eines verstärkten Engagements der lokalen Akteure und eines größeren Innovationsspielraums.

III.

Der Hof hat geprüft, ob das Leader-Konzept so umgesetzt wurde, dass zusätzliche Nutzeffekte erzielt und gleichzeitig die Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung minimiert wurden. Der Hof bewertete, wie erfolgreich die LAG die Leader+-Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006 umgesetzt haben, zu denen die Abschlusszahlungen im Jahr 2009 geleistet wurden. Darüber hinaus bewertete der Hof die Strategien der LAG für Schwerpunkt 4, in denen die Pläne der LAG für die Umsetzung des Leader-Konzepts im Programmplanungszeitraum 2007-2013 dargelegt waren.

IV.

Bezogen auf die Leader-Merkmale haben die LAG bei der Umsetzung des Leader-Konzepts das Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte nicht vollständig ausgeschöpft, doch fand der Hof auch einige Beispiele vorbildlicher Vorgehensweisen vor. Bei LAG, die die Zuschüsse überwiegend ihren eigenen Mitgliedsorganisationen zukommen ließen, kam der Bottom-up-Ansatz nur wenig zum Tragen. Bei LAG, bei denen die Entscheidungsfindung von den lokalen Behörden dominiert wurde, wurde der potenzielle Mehrwert einer Partnerschaft nicht erzielt. Nur wenige LAG konnten in ihren Strategien oder Projekten innovative Elemente oder eine Interaktion zwischen verschiedenen Sektoren unter Beweis stellen. Die LAG widmeten sich nicht mit vollem Nachdruck der Verwirklichung der Ziele ihrer lokalen Strategien.

V.

Ferner stellte der Hof Mängel bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der LAG fest. Insbesondere vergaben die LAG Zuschüsse für Projekte, ohne deren Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Die Verfahren waren nicht immer transparent und ließen nicht hinreichend deutlich erkennen, dass die LAG Entscheidungen auf einer objektiven Grundlage und ohne Interessenkonflikte trafen. Ähnliche Mängel hatte der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 beanstandet.

VI.

Kommission und Mitgliedstaaten stellten zu geringe Anforderungen und trugen zusammen mit den LAG zu einem gewissen Teil die Verantwortung dafür, dass das mit dem Leader-Konzept verbundene Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte nicht vollständig ausgeschöpft wurde. Sie unternahmen keine ausreichenden Anstrengungen, um die Kosten und Risiken zu begrenzen. zehn Jahre nach der vorangegangenen Prüfung des Leader-Programms durch den Hof bestehen noch immer die gleichen Mängel.

ZUSAMMENFASSUNG

VII.

Die Kommission hat bisher nicht unter Beweis gestellt, dass die Ausgaben wirksam und wirtschaftlich waren, welcher Mehrwert durch Anwendung des Leader-Konzepts erzielt wurde, inwieweit die bekannten Risiken eingetreten sind und wie hoch die tatsächlichen Kosten der Umsetzung waren.

VIII.

Angesichts der anhaltenden Mängel empfiehlt der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten, die Anforderungen klarzustellen und durchzusetzen, um das Risiko von Mitnahmeeffekten einzudämmen, sowie für objektive und ordnungsgemäß dokumentierte Projektauswahlverfahren und das Funktionieren des Partnerschaftsprinzips in der Praxis zu sorgen. Mit Blick auf die Einhaltung der Haushaltsordnung bedarf es solider Verfahren zur Vermeidung jeglicher Interessenkonflikte. Hierzu müssen Interessen offengelegt werden, die betreffenden Personen dürfen nicht an der Projektbewertung und der Projektauswahl mitwirken, und in Fällen eines potenziellen Interessenkonflikts ist die Verwaltungsbehörde zu befassen.

IX.

Für den Rest des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sollte die Kommission dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten die LAG dazu anhalten, messbare, für ihr lokales Gebiet spezifische Ziele festzulegen, die im Rahmen des Leader-Programms verwirklicht werden können. Die Mitgliedstaaten sollten die LAG verpflichten, über die Verwirklichung der lokalen Strategieziele, über die Erzielung zusätzlicher Nutzeffekte im Wege des Leader-Konzepts sowie über die Wirtschaftlichkeit der Förderausgaben und Geschäftsführungskosten Rechenschaft abzulegen.

X.

Durch Neuausrichtung der Begleitung auf den mit dem Leader-Konzept erzielten Mehrwert sowie auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit und durch ergänzende Daten aus Überwachungs- und Kontrollsystemen sollte dafür gesorgt werden, dass die Kommission über hinreichende, zuverlässige und relevante Informationen für die Rechenschaftslegung über den Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der Leader-Programme verfügt.

EINLEITUNG

1. Leader ist die Bottom-up-Methode der EU zur Umsetzung der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums. Sie ist durch sieben Merkmale gekennzeichnet (siehe **Abbildung 1**). Finanzielle Unterstützung wird „lokalen Aktionsgruppen“ (gemeinhin als LAG bezeichnet) gewährt, die lokale Entwicklungsstrategien hauptsächlich durch die Vergabe von Zuschüssen für lokale Projekte umsetzen sollen¹ (zu Beispielen für finanzierte Projekte siehe **Anhang**). LAG sind Partnerschaften von Mitgliedern des öffentlichen und des privaten Sektors (oder gemeinnütziger Einrichtungen) kleiner ländlicher Gemeinschaften².

¹ Die Zuschüsse werden von der EU und den öffentlichen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats kofinanziert. In den meisten Fällen macht der Zuschuss nur einen bestimmten Prozentanteil der Gesamtprojektkosten aus: Der Begünstigte selbst muss auch einen Beitrag leisten. Die Geschäftsführungskosten der LAG werden ebenfalls von der EU und den nationalen oder regionalen Behörden kofinanziert.

² Ländliche Gemeinschaften mit bis zu 150 000 Einwohnern.

ABBILDUNG 1

DIE SIEBEN HAUPTMERKMALE DES LEADER-KONZEPTS



2. Die politischen Ziele und der Rechtsrahmen sind in EU-Verordnungen festgelegt. Zur Umsetzung des Leader-Konzepts erstellen die Mitgliedstaaten nationale oder regionale Programme, die von der Kommission genehmigt werden. Die potenziellen LAG entwickeln lokale Strategien gemäß den nationalen oder regionalen Anforderungen und stellen bei den entsprechenden Behörden Förderanträge. Den Mitgliedstaaten obliegen die Auswahl der LAG, die Auszahlung der EU-Fördermittel und der nationalen Kofinanzierungsbeträge sowie die Begleitung und Kontrolle der Umsetzung. Die LAG sind für die Auswahl der zu finanzierenden Projekte zuständig. In einigen Mitgliedstaaten wählen die LAG Projekte im Rahmen eines jährlichen Gesamtbudgets aus, wobei die Bearbeitung der Förderanträge und die Auszahlung der Zuschüsse durch die nationalen oder regionalen Behörden erfolgen. Andere Mitgliedstaaten übertragen den LAG die Zuständigkeit für die gesamte Abwicklung und stellen ihnen Jahres- oder Mehrjahresbudgets zur Verfügung, aus denen die Zuschüsse zu zahlen sind.

3. Das erste Leader-Programm lief im Jahr 1991 als „Gemeinschaftsinitiative“ an und wurde von Leader II (1994-1999) und Leader+ (2000-2006) abgelöst³. Obgleich die Laufzeit von Leader+ formell im Jahr 2006 endete, konnten noch bis Mitte 2009 Projekte durchgeführt und Ausgaben getätigt werden. In den EU-15-Mitgliedstaaten gab es 893 und in den neuen Mitgliedstaaten 281 Leader+-LAG. Der endgültige EU-Beitrag für das Programm Leader+ wird sich auf rund 2,1 Milliarden Euro belaufen.

4. Ab 2007 wurde Leader als alternatives Konzept zur Verwirklichung der Ziele der drei Hauptschwerpunkte der Politik (siehe **Kasten 1**) in die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums⁴ integriert.

³ Die neuen Mitgliedstaaten konnten im Rahmen ihrer operationellen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2004-2006 eine ähnliche Maßnahme durchführen.

⁴ 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).

KASTEN 1

DIE VIER SCHWERPUNKTE DER POLITIK DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013

Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Umstrukturierung, Weiterentwicklung des Sachkapitals und Innovationsförderung.

Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung.

Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Schwerpunkt 4: Umsetzung des Leader-Konzepts zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3.

5. Die Kommission genehmigte die meisten nationalen und regionalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Jahr 2007 und Anfang 2008. Bis Ende 2009 hatten die Mitgliedstaaten mehr als 2 000 LAG für Schwerpunkt 4 ausgewählt. Die geplanten EU-Ausgaben für den Schwerpunkt Leader während dieses Programmplanungszeitraums belaufen sich auf rund 5,5 Milliarden Euro (siehe **Abbildung 2**)⁵; hinzu kommen die nationalen öffentlichen Kofinanzierungsmittel, die sich auf 3,4 Milliarden Euro belaufen sollen.
6. Dem Leader-Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass ein Mehrwert gegenüber der Umsetzung nach dem herkömmlichen Top-down-Konzept⁶ erzielt wird. Durch Bottom-up-Konzepte und die Interaktion zwischen verschiedenen Sektoren auf lokaler Ebene soll das lokale Potenzial mobilisiert werden. Lokale Gruppen dürften am besten in der Lage sein, integrierte und innovative lokale Lösungen für lokale Probleme zu ermitteln, und können möglicherweise gezielter reagieren. Durch die Einbindung in die lokale Entscheidungsfindung sollen Mitwirkungsbereitschaft und verstärktes Engagement erzeugt werden, was zu einer besseren, nachhaltigeren lokalen Entwicklung des ländlichen Raums führen kann⁷. Die mit dem Bottom-up-Konzept erreichte Einbindung der Gemeinschaft kann allerdings auch weniger greifbare Auswirkungen wie etwa „Kompetenzzuwachs“ und „Verbesserung der Einflussnahme der örtlichen Bevölkerung“⁸ zur Folge haben (siehe **Abbildung 3**).

⁵ Auf Schwerpunkt 4 (Leader) entfallen zwischen 5 % und 11 % der geplanten Ausgaben im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in den EU-15-Mitgliedstaaten und mindestens 2,5 % im Rahmen der Programme der neuen Mitgliedstaaten.

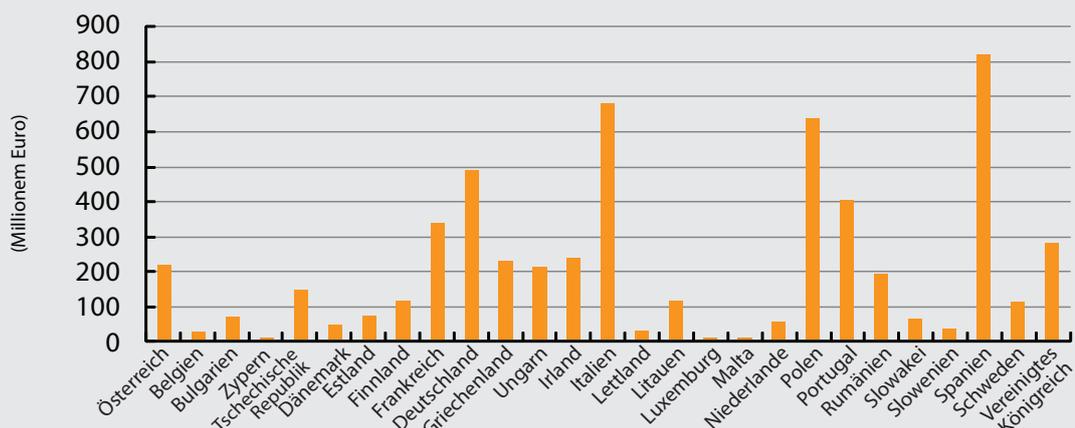
⁶ Bei Top-down-Methoden legen nationale oder regionale Behörden die Maßnahmen und die Kriterien für die Projektauswahl fest, und deren Bedienstete bewerten die Projektvorschläge und entscheiden über die Zuschussvergabe. Bestimmte Aufgaben im Rahmen der nationalen oder regionalen Beihilferegelungen werden unter Umständen von den Bediensteten lokaler Verwaltungsstellen wahrgenommen.

⁷ „Das Hauptkonzept hinter dem Leader-Ansatz besteht darin, dass Entwicklungsstrategien (...) effektiver und effizienter sind, wenn sie durch lokale Akteure auf lokaler Ebene beschlossen und umgesetzt werden (...).“ Fact Sheet der Europäischen Kommission „Der Leader-Ansatz“.

⁸ „Ein weiterer Nutzen für die ländlichen Gemeinden sind der Kompetenzzuwachs und die Verbesserung der Einflussnahme der örtlichen Bevölkerung.“ Antwort der Kommission auf den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000.

ABBILDUNG 2

FÜR SCHWERPUNKT 4 (LEADER) (2007-2013) VERANSCHLAGTE EU-MITTEL NACH MITGLIEDSTAAT



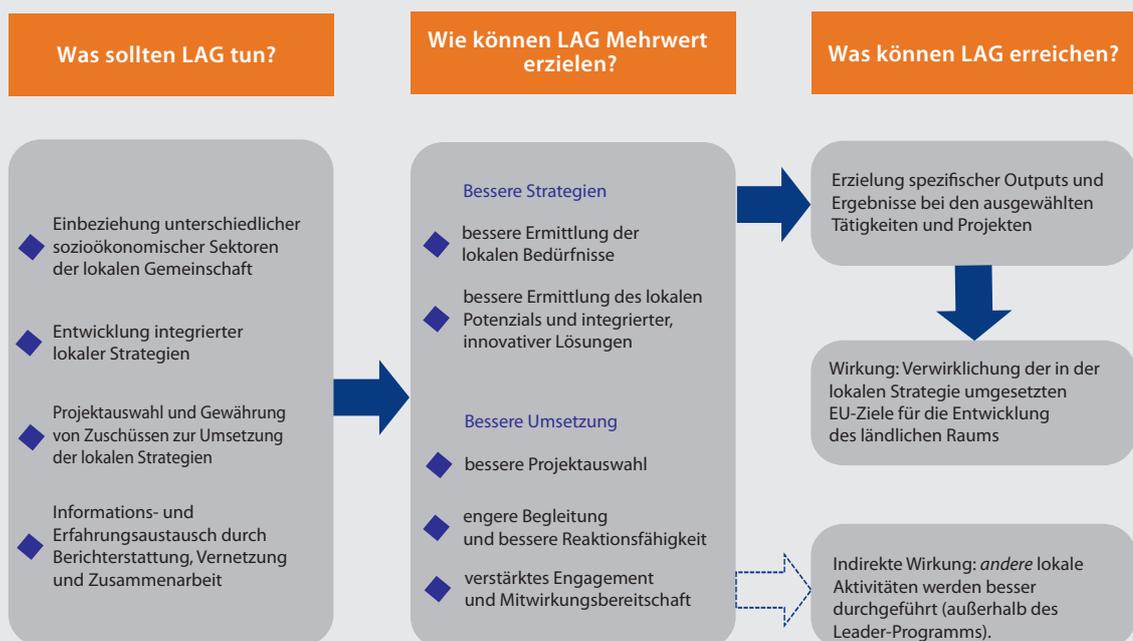
7. Die LAG bilden eine zusätzliche Durchführungsebene, was mit einigen Kosten verbunden ist. Ferner entstehen durch die Delegation der Entscheidungsfindung an die lokalen Partnerschaften Risiken für den verantwortungsvollen Umgang mit EU-Mitteln in Bezug auf Fairness, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Bei seiner letzten Prüfung des Leader-Programms im Hinblick auf den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000⁹ stellte der Hof einige schwerwiegende Mängel im Bereich der Haushaltsführung der LAG fest: Die LAG bewilligten Zuschüsse nachträglich, wodurch das Risiko von Mitnahmeeffekten entstand; bei der Projektauswahl mangelte es an Transparenz; es bestanden potenzielle Interessenkonflikte; die Geschäftsführungskosten waren hoch und die Verfahren langwierig. In ihrer Antwort erklärte die Kommission, sie sei sich der Risiken bewusst. Ihre Reaktion bestand im Wesentlichen darin, die Anwendung bewährter Vorgehensweisen und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durch die Herausgabe von Leitlinien und durch Informationsaustausch zu fördern¹⁰.

⁹ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 3.96-3.112 (ABl. C 359 vom 15.12.2001).

¹⁰ Dieser Sachverhalt wird in den Ziffern 72-77 und 104-106 näher ausgeführt.

ABBILDUNG 3

ROLLE DER LAG BEI DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS



PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8. Wie vorstehend erläutert verursacht das Leader-Konzept zusätzliche Kosten und Risiken gegenüber herkömmlicheren, zentralisierten Methoden der Umsetzung der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums, birgt jedoch auch das Potenzial, durch die sieben Leader-Merkmale einen Mehrwert zu erzielen. Daraus ergibt sich die Prüfungsfrage des Hofes: *Wurde Leader so umgesetzt, dass zusätzliche Nutzeffekte erzielt und gleichzeitig die Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung minimiert wurden?*
9. Der Hof stützte seine Prüfung auf
- Prüfungsfragebögen, die von 202 stichprobenweise ausgewählten LAG in 23 Mitgliedstaaten beantwortet wurden;
 - die Durchsicht von Unterlagen zu 27 dieser LAG;
 - Vor-Ort-Prüfungen und die Untersuchung von Fallbeispielen von 13 dieser LAG sowie von mehr als 60 Projekten, die für das Spektrum der von den betreffenden LAG geförderten Projekte typisch waren (siehe Projektliste im **Anhang**);
 - die Prüfung der Verwaltungsbehörden für die elf betroffenen Leader-Programme, auf die zusammen mehr als 40 % der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 veranschlagten EU-Mittel entfallen;
 - die Prüfung der Tätigkeit der Kommission im Zusammenhang mit Leader.

Zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Prüfungen in der ersten Jahreshälfte 2009 hatten die LAG gerade erst die Umsetzung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 (Leader+) abgeschlossen¹¹ und waren von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Strategien für Schwerpunkt 4 ausgewählt worden, in denen ihre Pläne für die Umsetzung des Leader-Konzepts im Programmplanungszeitraum 2007-2013 dargelegt waren. Außer in Deutschland und Aragonien (Spanien) hatten die LAG noch nicht mit der Umsetzung ihrer Strategien für Schwerpunkt 4 begonnen.

¹¹ Die LAG in Polen setzten im Rahmen von Leader+ Übergangsprogramme um, die nicht mit den in den übrigen Mitgliedstaaten durchgeführten Programmen vergleichbar waren.

- 10.** Der Hof leitete aus den Rechtsvorschriften sowie aus Dokumenten und Veröffentlichungen der Kommission¹² Kriterien für bewährte Vorgehensweisen ab. Er untersuchte die von den ausgewählten LAG während des Leader+-Förderzeitraums erbrachte Leistung anhand dieser Kriterien und bezogen auf ihre Strategien für Schwerpunkt 4. Die Prüfung fand in den Räumlichkeiten der LAG statt, damit alle einschlägigen Unterlagen eingesehen und Unterredungen mit Mitarbeitern und Mitgliedern der LAG über den Kontext und die verfolgte Strategie geführt werden konnten.

Zusätzlich wurden den ausgewählten Projekten Besuche an Ort und Stelle abgestattet und die Projektträger befragt. Sofern Schwachstellen oder vorbildliche Vorgehensweisen ermittelt wurden, wurden die zugehörigen nationalen oder regionalen Begleitungs- und Bewertungsdaten, Verfahren und Kontrollsysteme bewertet, um festzustellen, ob die Vorgehensweisen typisch waren. Auf der Grundlage der nationalen und regionalen Programme und Durchführungsbestimmungen sowie von Kontrollergebnissen, Fortschrittsberichten und Evaluierungen bewertete der Hof, wie erfolgreich die Kommission und die Mitgliedstaaten die Verwaltung, Begleitung, Bewertung und Überwachung von Leader wahrgenommen hatten. Die Prüfung erstreckte sich auch auf die Bewertung von Schwerpunkt 4 der elf betroffenen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum seitens der Kommission und die Auswahl der LAG für Schwerpunkt 4 seitens der Mitgliedstaaten.

- 11.** Die Bemerkungen sind entsprechend den Hauptzuständigkeiten wie folgt gegliedert:
- Umsetzung der Leader-Merkmale durch die LAG;
 - Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der LAG;
 - Verwaltung der Leader-Programme durch die Kommission und die Mitgliedstaaten;
 - Begleitung und Bewertung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.

¹² Insbesondere die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+) (ABl. C 139 vom 18.5.2000, S. 5) sowie die Artikel 61 bis 65 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

TABELLE 1

AUSGEWÄHLTE LAG UND DEREN BUDGETS ZUR UMSETZUNG IHRER STRATEGIEN FÜR SCHWERPUNKT 4

(Millionen Euro)

LAG-Kennung	Mitgliedstaat (Region)	Budget 2007-2013 für Schwerpunkt 4 ¹
DE-BY	Deutschland (Bayern) ²	2,6
DE-MV	Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern) ²	5,4
IE	Irland	14,6
EL	Griechenland	6,5
ES-A	Spanien (Aragonien)	7,1
ES-CM	Spanien (Kastilien-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Frankreich (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	Frankreich (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italien (Toskana)	7,6
HU	Ungarn	5,9
PL (WP)	Polen (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polen (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

¹ Einschließlich nationaler oder regionaler Kofinanzierung.

² Richtgrößen für die Mittelzuweisung.

BEMERKUNGEN

UMSETZUNG DER LEADER-MERKMALE DURCH DIE LAG ZUR ERZIELUNG EINES MEHRWERTS

BEZOGEN AUF DIE LEADER-MERKMALE HABEN DIE LAG BEI DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS DAS POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT, DOCH FAND DER HOF AUCH BEISPIELE VORBILDLICHER VORGEHENSWEISEN VOR

BOTTOM-UP-KONZEPT

12. Mit dem Bottom-up-Konzept soll die Beteiligung an der lokalen Entwicklung des ländlichen Raums durch Einbeziehung der lokalen Gemeinschaft, wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen sowie von Vertretern öffentlicher und privater Einrichtungen gefördert werden. Die lokale Gemeinschaft soll in die Ermittlung der zweckmäßigsten lokalen Strategie und in die Umsetzung der zur Verwirklichung der Ziele der lokalen Strategie erforderlichen Aktivitäten (Projekte) eingebunden werden.

Allen LAG gelang es, die lokale Gemeinschaft bis zu einem gewissen Grad einzubeziehen, doch einige LAG vergaben den überwiegenden Teil der Leader+-Zuschüsse an Organisationen ihrer eigenen Mitglieder

13. Die LAG informierten die lokale Gemeinschaft auf verschiedenen Wegen über die Möglichkeiten von Projektzuschüssen: durch öffentliche Sitzungen und Veranstaltungen, Broschüren und Publikationen, Websites der LAG sowie über die Mitglieder der LAG. Auf diese Weise reagierten die LAG nicht nur auf die bestehende Nachfrage nach Zuschüssen, sondern ermunterten potenziell auch andere lokale Akteure, neue Investitionen oder sonstige Projekte ins Auge zu fassen. Die LAG in der Toskana (Italien) unterhielt beispielsweise eine Informationsstelle bei der lokalen Handelskammer. Darüber hinaus wurden die Leader-Programme in der lokalen Presse sowie durch Schautafeln an den Projektstandorten bekannt gemacht. In Ungarn erhöhte die LAG den Bekanntheitsgrad von Leader durch Schilder am Ortseingang jedes Dorfes.



Bild 1: Ungarn - Schilder mit Hinweis auf die Teilnahme des Dorfes am Programm Leader

14. Alle LAG unterhielten ferner lokale Geschäftsstellen, in denen Bedienstete Projektträger bei der Ausarbeitung ihrer Förderanträge unterstützten¹³. Dieser „kostenlose Beratungsdienst“ trug maßgeblich dazu bei, dass Förderanträge gestellt wurden, da sich insbesondere unerfahrene Träger von Kleinprojekten ansonsten möglicherweise von den langwierigen und komplizierten Verfahren hätten abschrecken lassen (siehe Ziffer 70).
15. Bei zahlreichen Projekten handelte es sich um einfache Zuschüsse für Investitionen, Studien oder Veranstaltungen, einige LAG arbeiteten jedoch auch proaktiv mit lokalen Akteuren zusammen, um aus den ersten Ideen weitere strategische Projekte abzuleiten und zu entwickeln. In Mecklenburg-Vorpommern (Deutschland) beispielsweise richtete die LAG als „Innovationsteams“ bezeichnete Arbeitsgruppen ein, die den Trägern komplexerer Projekte Anleitung und Unterstützung zukommen lassen sollten. Die LAG in Irland beschäftigte „Entwicklungsbeauftragte“ (*development officers*), deren Aufgabe es war, aktiv nach Projektideen zur Verwirklichung der Strategieziele zu suchen und diese zu entwickeln (siehe **Kasten 2**).

¹³ In Griechenland war diese Unterstützung aufgrund nationaler Rechtsvorschriften ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung eines formellen Aufrufs zur Einreichung von Projektvorschlägen untersagt. Jeder der befragten Projektträger hatte für die Ausarbeitung der Förderanträge zwischen 1 200 und 3 500 Euro an Berater gezahlt.

KASTEN 2

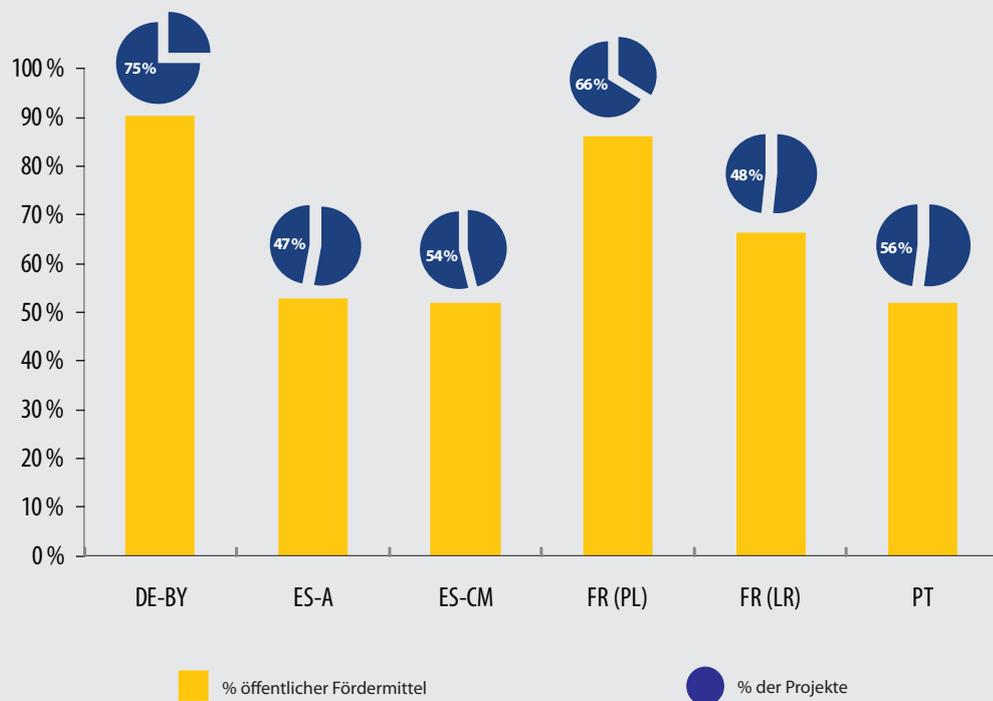
ROLLE DER PROJEKTENTWICKLUNGSBEAUFTRAGTEN DER LAG IN IRLAND

Die Entwicklungsbeauftragten waren für die Analyse, Festlegung und Entwicklung sowie Unterstützung und Bekanntmachung von Tätigkeiten und Initiativen zuständig. Dem für die Nahrungsmittelbranche zuständigen Beauftragten oblagen beispielsweise die Entwicklung und Vermarktung der regionalen Marke für lokale Lebensmittel, die Entwicklung von Initiativen für die alternative Landwirtschaft usw. Der Beauftragte führte ein aktives Blog, organisierte und besuchte Sitzungen und Veranstaltungen und förderte und unterstützte die Entwicklung von Projekten durch Fachkräfte der Nahrungsmittelbranche.

16. Alle geprüften LAG vergaben Zuschüsse für Projekte, deren Träger ihre eigenen Mitgliedsorganisationen waren. Bei dem von der LAG in Bayern (Deutschland) durchgeführten Leader+-Programm gab es lediglich zwölf verschiedene Projektträger, von denen sechs in direkter Verbindung mit der LAG standen. In sechs der elf Leader+-LAG entfielen auf derartige Zuschüsse zwischen 50 % und über 90 % der Gesamtfördermittel (siehe **Abbildung 4**). Dadurch standen für weitere Kreise der Gemeinschaft weniger Fördermittel zur Verfügung, womit ihre Möglichkeiten der Mitwirkung durch die Durchführung von Projekten eingeschränkt wurden.

ABBILDUNG 4

AN LAG UND DEREN MITGLIEDSORGANISATIONEN¹ VERGEBENE ZUSCHÜSSE



¹ Darunter auch Organisationen, an denen LAG-Mitglieder unmittelbar beteiligt waren. In den Angaben zu Aragonien bleiben Zuschüsse an einzelne Kleinunternehmen, bei denen der Projektträger LAG-Mitglied war, unberücksichtigt. In den Bestimmungen über die LAG-Mitgliedschaft wird die Einbeziehung der Gemeinschaft gefördert, und somit werden die Möglichkeiten der Mitwirkung nicht eingeschränkt (siehe Ziffer 19).

17. Alle LAG bezogen die lokale Gemeinschaft – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – in die Entwicklung der Strategien zu Schwerpunkt 4 ein. Die LAG in Frankreich (Languedoc-Roussillon) und Bayern organisierten in einem partizipativen Verfahren themenbezogene Workshops zur Ermittlung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (*strengths, weaknesses, opportunities and threats* - SWOT) des lokalen Gebiets und zur Erörterung der Strategie. Alle LAG veranstalteten öffentliche Sitzungen zur Erläuterung des Leader-Programms und zur Entgegennahme von Projektideen, doch in Irland, Kastilien-La Mancha (Spanien), der Toskana sowie in Portugal war nicht erkennbar, wie bzw. ob sich die Konsultation auf die SWOT-Analyse der LAG oder auf die Festlegung lokaler Strategieziele ausgewirkt hatte. Die Konsultation diente in erster Linie zur Stimulierung und Bewertung der Nachfrage nach den verschiedenen Maßnahmen und zur Sammlung von Projektvorschlägen.

LOKALE ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN

18. Eines der Schlüsselmerkmale des Leader-Konzepts besteht darin, dass Entscheidungen nicht von öffentlichen Behörden, sondern von einer breiter angelegten lokalen Partnerschaft getroffen werden sollen, in der die Gemeindeverwaltung vertreten ist, jedoch keine Stimmenmehrheit besitzt¹⁴. Die Einbindung der Gemeinschaft lässt sich dadurch verstärken, dass allen lokalen Interessenten die Möglichkeit der Mitgliedschaft in der LAG eingeräumt und sichergestellt wird, dass alle maßgeblichen lokalen Akteure vertreten sind.

¹⁴ In Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 heißt es: In den LAG sollen Partner aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebiets vertreten sein. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft, z. B. Landwirte, Landfrauen und Jugendliche sowie deren Verbände, mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen.

Den LAG gelang es nicht immer, eine wirksame öffentlich-private Partnerschaft aufzubauen

19. Die LAG in Aragonien und Polen waren Vereinigungen ohne Einschränkungen hinsichtlich der Mitgliedschaft, sodass alle interessierten lokalen Bewohner oder Organisationen beitreten konnten. Die LAG in Aragonien beispielsweise hatte rund 500 Mitglieder (siehe **Tabelle 2**). Die LAG in Griechenland hingegen hatte weniger Mitglieder, und diese durften nur auf Einladung beitreten, wodurch womöglich andere lokale Organisationen und Bewohner ausgeschlossen wurden, die einen zusätzlichen Beitrag zur Partnerschaft hätten leisten können (siehe **Kasten 3**).

TABELLE 2

MITGLIEDER DER LEADER+-LAG

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Anzahl der LAG-Mitglieder</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>davon Mitglieder des Entscheidungsgremiums</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

KASTEN 3

ZUSAMMENSETZUNG DER LAG IN GRIECHENLAND

Die Leader+-LAG bestand aus geladenen Mitgliedern, wobei nur einige wenige lokale Akteure vertreten waren, und war so strukturiert, dass der öffentliche Sektor auf die Entscheidungsfindung Einfluss nehmen konnte. Sie war als Kapitalgesellschaft mit 15 Aktionären konstituiert, und die lokalen Gemeinden hielten 97 % des Aktienkapitals. Der Vorstand, der aus neun Vertretern (zumeist den Bürgermeister) der größten Gemeinden bestand, setzte einen Ausschuss ein, der über die Projektanträge beschließen sollte. Dieser Ausschuss bestand aus Vertretern von drei der Gemeinden und von vier sonstigen Einrichtungen: der Handelskammer, eines Öko-Bauernverbands, eines Frauenverbands und einer Forschungseinrichtung.

20. Zu den Mitgliedern aller geprüften LAG zählten verschiedene Wirtschaftszweige und Gruppierungen, in der Regel Vertreter der lokalen Behörden, der Tourismusbranche sowie der Landwirtschaft und des Mittelstands. In allen LAG gab es weibliche Mitglieder in den Entscheidungsgremien. Jugendliche bilden im Rahmen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine wichtige Zielgruppe, und durch ihre Einbeziehung in den Entscheidungsfindungsprozess kann sichergestellt werden, dass ihre Bedürfnisse und Chancen angemessen berücksichtigt und geeignete Lösungen umgesetzt werden. Nur sieben der 13 LAG für Schwerpunkt 4 hatten Jugendvertreter unter ihren Mitgliedern (und im Entscheidungsgremium waren Jugendliche lediglich in den LAG in Spanien und Ungarn vertreten). Andere LAG erklärten, in ihrem Gebiet gebe es keine Jugendorganisationen, hatten jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Einbindung Jugendlicher in die LAG getroffen.
21. In allen LAG stammten, wie in der Verordnung verlangt, nicht mehr als 50 % der Mitglieder des Entscheidungsgremiums aus dem öffentlichen Sektor. Nur bei den LAG in Frankreich war laut Geschäftsordnung ein „doppeltes Quorum“ erforderlich, wonach in jeder Sitzung, in der über Projektanträge entschieden wird, mindestens 50 % der Stimmen von Mitgliedern aus dem Privatsektor abgegeben werden müssen (eine Bestimmung, die allerdings nicht immer eingehalten wurde).
22. Der Hof stellte in einer Reihe von Fällen fest, dass die Leader-Grundsätze nicht strikt eingehalten wurden. In Frankreich (Languedoc-Roussillon) gab die Stimme des Vorsitzenden des Leader-Entscheidungsgremiums den Ausschlag, womit im Endeffekt der öffentliche Sektor über die Stimmenmehrheit verfügte. Die „privatwirtschaftlichen“ Mitglieder des Ausschusses der LAG in Frankreich (Pays de la Loire) entstammten weitgehend von den lokalen öffentlichen Behörden geschaffenen Verbänden (siehe **Kasten 4**). Dieser Ausschuss unterbreitete Projektvorschläge dem *Syndicat* (Zweckverband) lokaler Behörden, das die endgültige Entscheidung über Projektzuschüsse traf.

KASTEN 4

MITGLIEDER DER LAG IN FRANKREICH (PAYS DE LA LOIRE)

Die LAG nahm eine interne Bewertung vor, der zufolge die Zusammensetzung dieses Entscheidungsgremiums hinsichtlich der Repräsentativität sämtlicher lokaler Akteure problematisch ist. Weiter heißt es: Die zugelassenen privaten Partner entstammen praktisch zur Gänze den Pays-Verbänden [Pays ist ein Gemeindefusionsschluss]. Der Vorsitzende jeder dieser Verbände ist ein gewählter Gemeindevertreter. Selbst wenn diese Verbände die Probleme des Gebiets sehr genau kennen, wäre es zweckmäßig gewesen, Vertreter lokaler Unternehmen oder Vertreter anderer als der Pays-Verbände einzubeziehen. Andererseits war weder die Industrie- und Handelskammer noch die Handwerkskammer vertreten; lediglich die Landwirtschaftskammer hatte im Entscheidungsgremium einen Vertreter.

23. Die LAG in Portugal traf bisweilen Entscheidungen mit einigen wenigen Stimmen, die ausschließlich von den lokalen Gemeinderäten stammten (siehe **Kasten 5**)¹⁵. In diesen Fällen wurde bei der Entscheidungsfindung der mit einer Partnerschaft verbundene potenzielle Mehrwert nicht erzielt.

¹⁵ Die LAG in Bayern genehmigte ebenfalls Projektvorschläge mit den Stimmen einiger weniger anwesender Mitglieder (siehe **Kasten 14**).

GEBIETSBEZOGENE LOKALE ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN

24. Im Rahmen des gebietsbezogenen Ansatzes sollten die LAG eine Entwicklungsstrategie auf der Grundlage der besonderen Gegebenheiten, Stärken und Schwächen des jeweiligen Gebiets festlegen und umsetzen. Um das damit verbundene Potenzial in vollem Umfang ausschöpfen zu können, sollten die LAG ihre spezifischen Bedürfnisse und Möglichkeiten in Form lokaler Ziele formulieren und ihre Strategien schwerpunktmäßig mit Blick auf die Verwirklichung dieser Ziele umsetzen.
25. Im Rahmen der Ziele sollten die LAG präzise darlegen, welche lokalen Ergebnisse sie mit ihren Strategien zu erzielen beabsichtigen, und somit klare Rahmenbedingungen und Anleitungen für die laufende Verwaltung der Programme sowie eine Grundlage für das Leistungsmanagement und die Rechenschaftslegung vorgeben.

KASTEN 5

LAG IN PORTUGAL: TEILNAHME AN DER ABSTIMMUNG

Das Entscheidungsgremium der LAG bestand aus Vertretern der drei Gemeinden (die die Funktionen des Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und Schatzmeisters nach dem Rotationsprinzip wahrnahmen), eines Kulturvereins, eines Mittelstandsverbands, eines Verbands lokaler Industriebetriebe und eines Landwirtschaftsverbands.

Die Prüfer des Hofes sichteten die Protokolle der acht Sitzungen, in denen die ausgewählten Projekte genehmigt wurden. In drei der Sitzungen waren gleich viele Mitglieder aus den Gemeinden und aus anderen Kreisen vertreten. In den fünf übrigen Sitzungen waren die Vertreter der drei Gemeinden in der Mehrheit. In zwei Fällen wählte die LAG Projekte allein mit den Stimmen der drei Gemeinden aus.

Die LAG widmeten sich nicht mit vollem Nachdruck der Verwirklichung der lokalen (gebietsbezogenen) Strategieziele

- 26.** Die lokalen Strategieziele der Leader+-LAG waren nicht spezifisch, messbar und innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens erreichbar. Die meisten Ziele waren so allgemein formuliert, dass sie für jedes beliebige ländliche Gebiet gelten könnten (siehe Beispiel in **Kasten 6**). Ziele wie etwa „Bekämpfung der Landflucht und der Aufgabe der traditionellen Landwirtschaft“ (LAG in Portugal) hätten messbar sein können, waren es in der Praxis jedoch nicht, weil es weder Basiswerte zur Beschreibung der Ausgangslage noch Zielwerte für den angestrebten Zustand gab. Die Ziele wurden ohne konkrete Vorgaben formuliert. Als Beispiel hierfür lässt sich „Stärkung der Identität des Gebiets durch die Verbesserung und Förderung lokaler Dienstleistungen und Erzeugnisse“ (LAG in Griechenland) anführen, wo beschrieben wird, was die LAG zu tun beabsichtigt, nicht aber, welchen Zustand sie anstrebt.
- 27.** Die LAG widmeten sich nicht mit vollem Nachdruck der Zielverwirklichung. In Frankreich (Languedoc-Roussillon) beispielsweise bestand das zentrale Ziel der Leader+-Strategie in der Nutzung neuer Technologien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raums. Als sich die Möglichkeit der Kofinanzierung aus einem nationalen Programm für Tourismusprojekte ergab, nahm die LAG eine neue Fördermaßnahme zur Finanzierung von Einrichtungen wie eines Mountainbike-Zentrums auf.

KASTEN 6

LAG IN MECKLENBURG-VORPOMMERN: BEISPIEL LOKALER STRATEGIEZIELE

Es wurden vier Ziele festgesetzt:

- 1) Verbesserung der Attraktivität des ländlichen Raums;
- 2) Vernetzung der Tourismusräume;
- 3) neue Dienstleistungen und neue Betätigungsfelder;
- 4) Verbesserung der Wirtschaftsstruktur durch Offenheit gegenüber neuen Wegen bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten.

Zu jedem dieser Ziele folgt ein Abschnitt mit der Überschrift „Ziele/Handlungsstrategie“, in dem die aktuelle Situation beschrieben und allgemein dargelegt wird, was die LAG zu unternehmen beabsichtigt, etwa „Unterstützung von Initiativen zur Qualifizierung und Ausbildung von Frauen und Jugendlichen“. Es gab keine konkreten Aussagen darüber, was mit der Umsetzung der Strategie erreicht werden sollte. Zu den Strategiezielen wurden keine Ausgangs- oder Zielwerte vorgegeben.

28. Lokale Strategieziele spielten bei der Projektauswahl keine entscheidende Rolle (siehe **Kasten 7**). Die LAG in Portugal beabsichtigte beispielsweise, Tourismuseinrichtungen zu finanzieren, die einen „Bezug zu den großen gebietsbezogenen Themen“ der Strategie aufweisen: Zusammenfluss der lokalen Kultur und der Flüsse. Die LAG gewährte einem Go-Kart-Zentrum einen Zuschuss für die Anschaffung zusätzlicher Fahrzeuge und von Zeitmessgeräten, obwohl diese Maßnahme keinen erkennbaren Bezug zu einem gebietsbezogenen Thema aufwies.

KASTEN 7

LAG IN PORTUGAL: PROJEKT ZUM KAUF VON STRASSENSCHILDERN

Eines der Ziele der LAG betraf die Ausarbeitung, Erschließung und Bekanntmachung themenbezogener Touristenrouten. Die LAG nutzte das Budget für die entsprechende Maßnahme zur Gewährung eines Zuschusses an die Gemeinde für den Kauf von Straßenschildern, darunter auch Verkehrsschilder wie etwa Stopp-Schilder, und für die Markierung von Mittelstreifen auf Landstraßen und von Begrenzungslinien auf Parkplätzen. Einige der Straßenschilder enthielten zwar Hinweise auf einzelne touristische Sehenswürdigkeiten, doch mit dem Projekt wurden keine themenbezogenen Touristenrouten im eigentlichen Sinne geschaffen.



- 29.** Die LAG in Griechenland, Spanien und der Toskana¹⁶ setzten ihre Strategien in Form von „Maßnahmen“ um, die vom jeweiligen Mitgliedstaat mit Blick auf die Klassifizierung ähnlicher Projekte für die Zwecke der Haushaltsführung und der Berichterstattung definiert wurden. Die LAG in Griechenland förderte beispielsweise Maßnahmen wie „Investitionsbeihilfen für Unternehmer“. Diese Maßnahme gliederte sich in „Projekte zur Förderung des ländlichen Tourismus“, „Projekte zur Förderung neuer Technologien“ usw. Jedes dieser Projekte war noch weiter in „Aktionen“ wie „Schaffung von Touristenunterkünften“ unterteilt. Dadurch werden die Begleitung und Kontrolle der Tätigkeiten der LAG erleichtert, doch gleichzeitig entsteht das Risiko, dass die LAG die Fördermaßnahmen (durch die Bewertung und Auswahl von Projekten nach Maßgabe der Förderfähigkeit) ohne Berücksichtigung der lokalen Strategieziele umsetzen.
- 30.** Die LAG riefen zur Einreichung von Projektvorschlägen auf, die die Förderfähigkeitsvoraussetzungen für eine bestimmte Maßnahme erfüllten, und nicht von Projektvorschlägen, die der Verwirklichung eines konkreten Ziels der lokalen Strategie dienten. Die LAG bewerteten die „Übereinstimmung“ oder „Kohärenz“ des Projektvorschlags mit der Strategie, doch da die Ziele so breit angelegt waren, war es praktisch unmöglich, ein förderwürdiges Projekt auszuschließen, es sei denn, für die betreffende Maßnahme lagen mehr Anträge vor, als mit dem vorhandenen Budget finanziert werden konnten. Selbst wenn die Output-Vorgaben erfüllt waren, gewährten die LAG weiterhin Zuschüsse¹⁷.
- 31.** Bei der Begleitung und Berichterstattung wurde die maßnahmenbezogene Ausrichtung weiter verstärkt: Die LAG begleiteten und analysierten die durchgeführten Projekte unter Bezugnahme auf die jeweilige Fördermaßnahme und gingen so auch bei der Berichterstattung vor, erfassten jedoch keine Daten darüber oder bewerteten, ob die lokalen Strategieziele erreicht wurden.
- 32.** Die LAG in Irland beispielsweise veröffentlichte bei Abschluss des Programms Leader+ eine Analyse der Ergebnisse. Diese Analyse enthielt einen Abschnitt mit der Überschrift „What we promised“ (Unsere Versprechungen), in dem die Strategieziele aufgeführt waren. Im folgenden Abschnitt mit der Überschrift „What we delivered“ (Unsere Ergebnisse) wurden die durchgeführten Projekte beschrieben. Diese wurden nach Maßnahmen wie etwa „Schulungsprojekte“ zusammengefasst. Es gab keine Anhaltspunkte dafür, was im Hinblick auf die Strategieziele unternommen oder erreicht wurde. Die LAG in Frankreich und Deutschland, die sich nicht nach national oder regional definierten „Maßnahmen“ zu richten brauchten, schnitten die Berichterstattung ebenfalls auf die durchgeführten Projekte und nicht auf die erreichten Ziele zu¹⁸.

¹⁶ Dies gilt ebenfalls, wenn auch in geringerem Ausmaß, für Irland.

¹⁷ Beispielsweise genehmigte die LAG in Griechenland nach einem Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Touristenunterkünfte Zuschüsse für Projekte, mit denen die Zielvorgabe für die Anzahl neuer Touristenzimmer um 20 % überschritten wurde. Angesichts der starken Nachfrage veröffentlichte die LAG einen weiteren Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Touristenunterkünfte.

¹⁸ Eine teilweise Ausnahme bildet die LAG in Bayern, die einen Workshop veranstaltete, bei dem analysiert werden sollte, ob die Ziele der Strategie für Leader+ erreicht wurden.

33. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die meisten LAG für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ihre Kriterien für die Projektauswahl noch nicht festgelegt und die Begleitungs- und Bewertungssysteme noch nicht eingerichtet, doch aus den verfügbaren Angaben geht hervor, dass die LAG keine wesentlichen Änderungen planten. In den Strategien der LAG für Schwerpunkt 4 fehlen ebenfalls spezifische lokale Ziele, und mit einer Ausnahme schreiben sämtliche Mitgliedstaaten die Verwendung gemeinsamer Maßnahmen vor (siehe Ziffer 84).

INNOVATIVE UND SEKTORÜBERGREIFENDE ANSÄTZE

34. Leader versteht sich als ein innovativer Ansatz. Die LAG sollten ihre Strategien so konzipieren und umsetzen, dass die lokale Entwicklung des ländlichen Raums durch innovative Lösungen alter und neuer Probleme des ländlichen Raums angestoßen und erreicht wird. Die LAG können zusätzliche Nutzeffekte erzielen, indem sie anders vorgehen, als dies bei anderen Programmen oder bei den Tätigkeiten der lokalen Behörden der Fall ist. Projekte, die in den Rahmen der üblichen Tätigkeiten lokaler Behörden fallen oder im Rahmen anderer Programme förderfähig sind, sollten deshalb nur in ausreichend begründeten Ausnahmefällen im Rahmen von Leader-Programmen finanziert werden, sofern dies im Hinblick auf einen spezifischen Bedarf erforderlich ist.
35. Als weiteres Unterscheidungsmerkmal sollte das Leader-Konzept eine *sektorübergreifende* Konzeption und Umsetzung der Strategie auf der Grundlage einer Interaktion zwischen Akteuren und Projekten unterschiedlicher Sektoren der lokalen Wirtschaft aufweisen.

Die LAG konnten kaum Nachweise für Innovation oder die sektorübergreifende Interaktion innerhalb ihrer Strategien oder Projekte erbringen. Die LAG finanzierten Projekte, die sich wenig von denen anderer EU-Programme unterschieden oder in den Rahmen der üblichen Tätigkeiten lokaler Behörden fielen

36. Interaktion zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren fand, wie in den Ziffern 18-23 beschrieben, innerhalb der LAG-Partnerschaft, nicht jedoch in nennenswertem Umfang im Rahmen der Strategien oder Projekte der LAG statt. Einige LAG konnten Beispiele für Interaktion nachweisen, wie etwa in Irland, wo im Rahmen der Strategie Erzeuger, Einzelhändler und der Tourismussektor zum Zwecke der Vermarktung lokaler Erzeugnisse zusammengeführt wurden. Die meisten LAG gewährten allerdings Zuschüsse für unabhängige Projekte, mit denen die jeweiligen Träger bei ihren normalen Tätigkeiten unterstützt wurden (siehe **Anhang**).

- 37.** Im Rahmen von Leader+ verfügten die meisten LAG über explizite Kriterien für die Bewertung von Projektvorschlägen im Hinblick auf ihren Innovationswert oder Pilotcharakter (siehe **Tabelle 3**)¹⁹. Trotz dieser Kriterien genehmigten die LAG Projekte, die keine ausgesprochen innovativen Merkmale aufwiesen. In Griechenland beispielsweise war in den Förderanträgen die Rede von innovativen oder Pilotmerkmalen der geplanten Investitionen in Restaurants, Pensionen, metallverarbeitende Betriebe, Weinkellereien usw., doch diese Merkmale waren in der Praxis nicht vorhanden (siehe **Kasten 8**).
- 38.** In der Toskana forderte die LAG zur Einreichung von Vorschlägen für die Maßnahme „Beihilfen für Unternehmen zur Förderung der Prozess- und Produktinnovation“ auf. Bei der LAG ging der Vorschlag eines Apfelerezeugers für ein Projekt ein, das hauptsächlich in der Anschaffung genormter Obstkisten bestand und das die LAG als innovative Investition zur Senkung der Produktionskosten und Erleichterung der Ernte und Verpackung einstufte, wobei sie das Argument zugrunde legte, das Projekt sei für das Unternehmen selbst innovativ. Aufgrund dieser Einstufung erhielt das Projekt 7 von maximal 10 Punkten für Innovation. Die LAG in Ungarn bewertete Projektvorschläge nach „Innovations- und Neuerungswert“ und vergab für alle sechs geprüften Projekte die Höchstpunktzahl. Ein Projekt betraf die Modernisierung einer Pension – einschließlich der Anschaffung von Fahrrädern zur Nutzung durch die Gäste, was in dem betreffenden Gebiet eine Neuerung darstellte. Dies war nicht der Fall bei einem Projekt zur Ausarbeitung von Plänen zur Pflasterung eines Feldwegs, der zu den Weinfeldern des Trägers führte, oder aber bei einem Projekt zur Verstärkung der Mauern eines Pfarrhauses wegen einer Bodensenkung.

¹⁹ Die Bewertung von Projektvorschlägen durch die LAG wird in Ziffer 58 behandelt.

TABELLE 3

AUSWAHL INNOVATIVER PROJEKTE

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Die LAG verfügten über konkrete Kriterien für die Bewertung des Innovationswerts oder Pilotcharakters eines Projekts</i>										
Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
<i>Gewichtung des Kriteriums „Innovation“ innerhalb der Gesamtbewertung (%)</i>										
n. z. ¹	n. z. ¹	n. z. ¹	13	7	4	n. z. ¹	n. z. ¹	10-19	8	10

¹ Die LAG in Deutschland und Frankreich dokumentierten die Bewertung der Projekte bezogen auf die Auswahlkriterien nicht. Die LAG in Irland dokumentierte die Bewertung, vergab allerdings keine Punkte.

39. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000 beanstandete der Hof, dass die LAG Zuschüsse für Projekte gewährten, die im Rahmen anderer Programme hätten gefördert werden können. In der Antwort der Kommission heißt es: „(...) So kann es sinnvoll sein, im Rahmen von Leader bestimmte Vorhaben zu finanzieren, die, isoliert gesehen, aus den gewöhnlichen Programmen gefördert werden müssten, wenn diese Vorhaben einen wichtigen Bestandteil für die Umsetzung eines innovativen Entwicklungsprogramms einer bestimmten lokalen Aktionsgruppe bilden.“
40. Die meisten Zuschüsse betrafen Kleinprojekte, was Leader von anderen Förderprogrammen der EU unterscheidet. Die LAG in Irland beispielsweise vergab Zuschüsse in Höhe von weniger als 1 000 bis höchstens 65 000 Euro. Acht der elf Leader+-LAG finanzierten allerdings Projekte mit einem Gesamtvolumen von 200 000 Euro oder darüber (siehe Projektliste im **Anhang**). Investitionen in Weinkelereien, Olivenölpresen, Dorferneuerungsprojekte usw. hätten im Rahmen anderer EU-Förderprogramme finanziert werden können. In diesen Fällen konnten die LAG unter Beweis stellen, dass die Projekte mit ihrer Strategie *kohärent* waren, doch angesichts des Fehlens spezifischer lokaler Ziele (siehe Ziffer 26) konnten sie nicht nachweisen, dass die Projekte *unentbehrlich* waren.

KASTEN 8

„PILOTCHARAKTER“ VON PROJEKTEN, DIE VON DER LAG IN GRIECHENLAND GENEHMIGT WURDEN

Bei allen sechs geprüften privatwirtschaftlichen Projekten wurde in den Antragsformularen der Pilotcharakter des Vorschlags mit Vernetzungsaktivitäten begründet. Alle Formulare wurden von Beratern ausgefüllt. Die befragten Projektträger hatten sich allerdings an keinerlei derartigen Aktivitäten beteiligt. Der Träger des Projekts bezüglich des metallverarbeitenden Betriebs beispielsweise wusste nichts von einem lokalen Mittelstandsnetwork und war sich nicht bewusst, dass mit seinem Projektantrag eine entsprechende Beteiligung verbunden war.

Außerdem wurde das Projekt im Förderantrag als mit der lokalen Strategie der LAG kohärent beschrieben, da es traditionelle schmiedeeiserne Erzeugnisse betraf, die den Angaben zufolge zur Bewahrung der Traditionen und des Charakters lokaler Gebäude beitrugen. In der Praxis bestand die Geschäftstätigkeit des Antragstellers fast ausschließlich in der Herstellung moderner Konstruktionen aus Aluminium.

41. Außerdem wird das mit dem Leader-Konzept verbundene Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte geschmälert, wenn das Programm lediglich als zusätzliche Förderquelle für normale Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung dient. Obwohl Pflichtaufgaben wie etwa Bildung grundsätzlich ausgeschlossen waren, gewährten mit Ausnahme der LAG in Irland alle LAG Zuschüsse für Projekte, deren Träger die lokalen Behörden waren (siehe **Kasten 9** und Projektliste im **Anhang**). Einige dieser Projekte waren bereits vor Beantragung eines Leader-Zuschusses abgeschlossen worden (siehe beispielsweise **Kasten 10**); in diesem Fall dienten die Zuschüsse nur als Aufstockung der Mittelausstattung der lokalen Behörden.

KASTEN 9

BEISPIELE FÜR LEADER+-ZUSCHÜSSE AN LOKALE BEHÖRDEN

LAG in Kastilien-La Mancha: Eine der Gemeinden, die Mitglied der LAG war, förderte ein Projekt zur Einfriedung eines Kinderspielplatzes. Das Projekt bestand in der Errichtung einer rustikal anmutenden Ziegelmauer mit einem Metallzaun darauf zu Kosten von 36 000 Euro (davon stammten 26 500 Euro aus einem Leader-Zuschuss der EU und 500 Euro von den nationalen und regionalen Behörden).

LAG in Griechenland: Eine der Gemeinden, die Mitglied der LAG war, förderte ein Projekt zur Erneuerung der Kanalisation und des Belags der Straßen und Gehwege im Stadtzentrum. Der Leader+-Zuschuss (211 000 Euro) deckte die Kosten für einen kleinen Bereich. Die Gemeinde erhielt nationale Fördermittel in Höhe von insgesamt 1,4 Millionen Euro zur Vollendung des Projekts in den übrigen Straßen.

KASTEN 10

BEISPIELE FÜR ZUSCHÜSSE ZU ABGESCHLOSSENEN PROJEKTEN

LAG in der Toskana: Projekt „Dienstleistungen für den Bürger und das lokale Gebiet“. Die LAG veröffentlichte im Mai 2004 einen Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen und entschied in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2004 über die Vergabe eines Zuschusses in Höhe von 121 470 Euro an ein Gemeindekonsortium (das Mitglied des Entscheidungsgremiums der LAG war). Die Zuschussvereinbarung datierte vom 20. September 2004. Das Projekt, das die Einrichtung eines rund um die Uhr geöffneten öffentlichen Veterinärdienstes sowie eines Informationsbüros umfasste, das auch Jagd-, Angel- und Pilzsammellizenzen ausstellt, war im Februar 2001 angelaufen, und die Schlussrechnung datierte vom 5. Juli 2004.

LAG in Frankreich (Pays de la Loire): Eine Gruppe von Gemeinden (deren Vorsitzender Mitglied der LAG war) führte ein Projekt zur IT-Erfassung und Vernetzung von Bibliotheksbeständen durch. Im Kontrollbericht der Zahlstelle heißt es: Bei Einreichung des Projektantrags war die IT-Ausstattung beinahe vollständig, die Katalogisierung war abgeschlossen und das Personal wurde in der Benutzung der Software geschult. Zum Zeitpunkt der Projektauswahl durch die LAG war nur noch eine Rechnung in Höhe von 91,20 Euro zu bezahlen.

- 42.** Zum Zeitpunkt der Prüfung war in den meisten der geprüften LAG noch nicht mit der Umsetzung von Schwerpunkt 4 begonnen worden. Die Strategien umfassen allerdings nur wenige spezifische Auflagen bezüglich des Innovationsaspekts oder bezüglich der Erzielung von sektorübergreifender Interaktion.

VERNETZUNGS- UND KOOPERATIONSPROJEKTE

- 43.** Vernetzung umfasst Erfahrungsaustausch und die Übertragung bewährter Vorgehensweisen, die Verbreitung von Innovationen und die Nutzung gesammelter Erkenntnisse. Mit Kooperationsprojekten – an denen zwei oder mehr LAG beteiligt sind – lassen sich dank der kritischen Masse und Komplementarität weitere zusätzliche Nutzeffekte erzielen, wodurch Ergebnisse erreicht werden können, die eine LAG allein nicht zustande bringen könnte.

Nicht alle LAG beteiligten sich in vollem Umfang an Vernetzungs- und Kooperationsprojekten

- 44.** Alle LAG nahmen zumindest an Sitzungen mit anderen LAG innerhalb der regionalen bzw. nationalen Netzwerke teil, wenngleich diese Sitzungen im Wesentlichen organisatorische Angelegenheiten betrafen. Die LAG in Irland nahm besonders häufig an Seminaren teil und besuchte und empfing LAG aus anderen Mitgliedstaaten. Die LAG in Mecklenburg-Vorpommern, Irland und Portugal lieferten für Veröffentlichungen und Datenbanken der EU Beispiele für bewährte Vorgehensweisen bei Projekten.
- 45.** Mit Ausnahme der LAG in Ungarn beteiligten sich alle LAG an Kooperationsprojekten. Die LAG in Griechenland, Frankreich und der Toskana stießen auf organisatorische Schwierigkeiten, insbesondere bei unterschiedlichen Verfahren im Rahmen verschiedener regionaler oder nationaler Leader-Programme. Einige der geförderten Tätigkeiten betrafen Besuche, Austausche und Konferenzen und nicht etwa die gemeinsame Umsetzung eines Projekts. Die LAG in Kastilien-La Mancha nutzte die Mittelausstattung für Kooperationsprojekte zur Zahlung ihres Mitgliedsbeitrags für das regionale LAG-Netzwerk und zur Entwicklung eines Dokumentenmanagementsystems im Hinblick auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Derartige Aufwendungen hätten aus dem Geschäftsführungskostenbudget der LAG finanziert werden müssen.

- 46.** Außer bei der LAG in Kastilien-La Mancha sowie in Ungarn und Polen enthielten die Strategien der LAG für Schwerpunkt 4 nähere Einzelheiten zu den geplanten Kooperationsprojekten. Zu den geplanten Vernetzungsaktivitäten hingegen waren nur wenige spezifische Angaben vorhanden.

WIRTSCHAFTLICHKEIT DER HAUSHALTSFÜHRUNG DER LAG

DIE LAG RÄUMTEN DEM GEBOT DER WIRTSCHAFTLICHKEIT SOWIE FAIRER UND TRANSPARENTER METHODEN KEINEN ANGEMESSENEN STELLENWERT EIN

WIRTSCHAFTLICHKEIT DER FÖRDERAUSGABEN

- 47.** Die LAG verausgaben die EU-Mittel in Form von Zuschüssen zu Projekten. Folglich sollten sie gewährleisten, dass die Zuschüsse die wirtschaftlichste Verwendung der öffentlichen Fördermittel darstellen²⁰.

Die LAG waren nicht bestrebt, die Wirtschaftlichkeit der Förderausgaben zu maximieren

- 48.** Eines der Risiken für die Wirtschaftlichkeit eines jeden Förderprogramms besteht darin, dass der Projektträger das Projekt auch ohne den Zuschuss durchgeführt hätte, was zu einem Mitnahmeeffekt führt: Mit dem Zuschuss wird keine zusätzliche Wirkung erzielt. Wegen ihrer Kenntnis der lokalen Gegebenheiten und ihrer Kontakte mit dem Projektträger bei der Ausarbeitung des Förderantrags sollten die LAG besser als die Verwalter von Top-down-Programmen in der Lage sein, das Risiko von Mitnahmeeffekten zu bewerten.
- 49.** Ein starkes Indiz für Mitnahmeeffekte liegt vor, wenn der Projektträger bereits mit einem Projekt begonnen hat, bevor die LAG über die Zuschussvergabe entscheidet. Außer in Deutschland vergaben alle LAG Zuschüsse für derartige Projekte. Die betreffenden Projektträger waren entweder bereit, das Projekt auch ohne den Zuschuss durchzuführen (was auf einen Mitnahmeeffekt schließen lässt), oder hatten bereits vor der Projektbewertung und den Entscheidungsverfahren die Zusage für einen Zuschuss erhalten.

²⁰ Gemäß der Haushaltsordnung sind die EU-Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu verwenden, die als eine optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen definiert ist.

- 50.** Nur die LAG in Irland verfügte über Verfahren zur Prüfung von Projektvorschlägen auf das Risiko von Mitnahmeeffekten (wobei allerdings selbst dort die durchgeführten Kontrollen unzureichend dokumentiert waren). Andere LAG behandelten den Starttermin des Projekts ausschließlich unter dem Zulässigkeitsaspekt.
- 51.** Die einzelnen Mitgliedstaaten wandten unterschiedliche Regelungen bezüglich der Zulässigkeit an. In Irland, Griechenland, Spanien und Ungarn richtete sich die Zulässigkeit nach dem Datum des Förderantrags. In Portugal durften Projekte bis zu 90 Tage vor der Antragstellung anlaufen. In Frankreich und in der Toskana lautete die einzige Anforderung, dass das Projekt zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht *abgeschlossen* sein durfte²¹. Nach Ansicht der LAG war diese Bedingung erfüllt, solange der Projektträger die Schlussrechnung über die Projektkosten nicht bezahlt hatte, selbst wenn das Projekt physisch abgeschlossen war (siehe **Kasten 10**).
- 52.** Außerdem bevorzugten die LAG in Frankreich und in der Toskana ganz offen bereits abgeschlossene Projekte, da die entsprechenden Zuschüsse innerhalb kurzer Zeit ohne Risiko von Verzögerungen genehmigt und ausgezahlt werden konnten (siehe **Kasten 11**). Auf diese Weise konnten die LAG „Mittelfreisetzung“, d. h. das Verfahren, mit dem einige Mitgliedstaaten nicht verausgabte Restbeträge der LAG-Budgets am Jahresende annullierten, vermeiden.

²¹ Außer bei Zuschüssen an Unternehmen, die den EU-Regelungen über staatliche Beihilfen unterliegen.

KASTEN 11

BEISPIELE FÜR FÄLLE, IN DENEN LAG ABGESCHLOSSENE PROJEKTE BEVORZUGTEN

LAG in der Toskana: In der Aufforderung der LAG zur Einreichung von Vorschlägen für die „Dorferneuerung und -sanierung“ waren die Kriterien für die Projektauswahl genannt, wobei die Höchstpunktzahl 30 betrug. Ein Kriterium betraf die „Umsetzungsreife“ des Projekts, wobei bis zu 12 Punkte vergeben werden konnten, wenn der Projektträger die Abschlusszahlungen für das Projekt innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung des Projektvorschlags vornehmen konnte.

LAG in Frankreich (Languedoc-Roussillon): Ein Universitätsverband (der Mitglied der LAG war) führte ein Projekt durch, mit dem ein altes Arboretum restauriert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte; die letzten Ausgaben fielen im August 2008 an. Die LAG wählte das Projekt am 16. September 2008 aus und unterzeichnete die Zuschussvereinbarung am 1. Oktober. Aus dem Protokoll der LAG-Sitzung geht hervor, dass es zur Ausschöpfung der übrigen Leader+-Fördermittel notwendig war, bereits abgeschlossene Projekte auszuwählen, damit die Zuschüsse vor Ende Oktober ausgezahlt werden konnten.

- 53.** Ein weiteres Risiko für die Wirtschaftlichkeit ergibt sich daraus, dass Projektträger möglicherweise nicht bestrebt sind, die Projekte zu den mit der verlangten Qualität zu vereinbarenden geringstmöglichen Kosten durchzuführen. Dieses Risiko ist umso größer, je höher der Anteil des Zuschusses an den Projektkosten ist (einige LAG gewährten Zuschüsse in Höhe von 80 % oder gar 100 % der Projektkosten²²). Ferner besteht das Risiko, dass überhöhte Rechnungen ausgestellt werden. Nur die LAG in Irland, Griechenland und der Toskana verfügten über zufriedenstellende Verfahren zur Bewertung der Angemessenheit von Projektkosten für Projekte des öffentlichen und des privaten Sektors.
- 54.** Die wirtschaftlichste Lösung bestünde darin, einen möglichst niedrigen Zuschuss zu gewähren, der gerade ausreicht, um das Projekt lebensfähig zu machen und sicherzustellen, dass die gewünschten Ergebnisse erzielt werden. Zahlreiche LAG gewährten jedoch ohne Rücksicht auf die zu erwartende Rentabilität des Projekts oder die Verfügbarkeit anderer Finanzierungsquellen für alle Projekte den gleichen Fördersatz (bis zum zulässigen Höchstbetrag)²³.
- 55.** Die LAG in Frankreich (Pays de la Loire) erhöhte am Ende der Leader+-Förderperiode die Fördersätze, um ihr Budget vollständig auszuschöpfen. Dies hatte beispielsweise zur Folge, dass einer lokalen Behörde, die einen Zuschuss von 12 000 Euro für die IT-Erfassung und Vernetzung von Bibliotheksbeständen beantragt hatte, für dasselbe Projekt ein Zuschuss in Höhe von mehr als 25 000 Euro gewährt wurde.

FAIRE UND TRANSPARENTE VERFAHREN

- 56.** Mit der Projektauswahl gehen die LAG Verpflichtungen zugunsten öffentlicher Mittel ein, sind aber selbst nicht zu demokratischer Rechenschaftslegung verpflichtet. Dementsprechend muss ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet sein, und die LAG müssen nachweisen können, dass sie durchgängig ordnungsgemäße Verfahren angewandt haben.

Mit den Verfahren wurden die spezifischen Risiken, die sich aus der Delegation der Beschlussfassung an die LAG ergeben, nicht hinreichend eingedämmt

- 57.** Nur die LAG in Mecklenburg-Vorpommern und Frankreich (Pays de la Loire) veröffentlichten die Protokolle der Projektauswahlsitzungen auf ihrer Website. Die meisten LAG veröffentlichten allerdings spätestens am Ende des Programms Listen oder Einzelheiten zu einigen oder allen durchgeführten Projekten.

²² Einschließlich des nationalen Kofinanzierungsbeitrags.

²³ Diese Vorgehensweise hat den Vorteil der Einfachheit und der Transparenz, führt allerdings nicht notwendigerweise zu einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung der EU-Mittel.

- 58.** Die LAG in Deutschland und Frankreich verfügten nicht über förmlich dokumentierte Verfahren zur Projektbewertung. Die Protokolle der Entscheidungsgremien enthielten in einigen Fällen knappe Zusammenfassungen der Beratungen, jedoch nicht durchgängig Angaben zu den berücksichtigten Faktoren. Die LAG in Griechenland, Spanien, der Toskana, Ungarn und Portugal nahmen Projektbewertungen nach einem vergleichenden Ansatz vor, wobei den Projektvorschlägen Punkte aufgrund standardmäßiger Kriterien für die Projektauswahl zugeteilt wurden, was eine bewährte Vorgehensweise darstellt, doch in den meisten Fällen wurde die Grundlage für die Punktvergabe nicht dokumentiert, und es gab offenkundige Umstimmigkeiten (siehe **Kasten 12**). Keine der LAG dokumentierte die Projektbewertungen und den Auswahlprozess so fundiert, dass die Angemessenheit der Entscheidungen überprüft werden konnte.
- 59.** Angesichts der lokalen Verwurzelung der LAG besteht eines der größten Risiken für die Wirtschaftlichkeit, für den mit den Leader-Programmen verbundenen Mehrwert und für das Ansehen der EU in einem Interessenkonflikt, der sich daraus ergibt, dass ein Projektträger möglicherweise die Projektauswahlentscheidung zu seinen Gunsten beeinflusst. Ein erhöhtes Risiko besteht bei LAG, die nicht über transparente, objektive und gut dokumentierte Verfahren verfügen, wie vorstehend veranschaulicht.

KASTEN 12

BEWERTUNG DER BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNG VON PROJEKTEN SEITENS DER LAG IN PORTUGAL

Die LAG vergab für jeden Projektvorschlag eine Punktzahl, ohne jedoch ihre Bewertung der Auswahlkriterien wie „Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen“ zu dokumentieren. Infolgedessen konnte sie die offenkundigen Unstimmigkeiten nicht erklären. So war beispielsweise im Projektvorschlag „Investitionen in eine Honigverpackungsanlage“ die Rede davon, dass zwei neue Arbeitsplätze geschaffen würden. Die LAG vergab fünf Punkte für das Beschäftigungskriterium.

Zwei weitere Vorschläge (die beide von Mitgliedsorganisationen der LAG vorgelegt wurden) erhielten ebenfalls fünf Punkte: „Anschaffung einer Videokamera und eines Projektors für einen Kulturverein“, mit dem dem Antrag zufolge zum Erhalt eines bestehenden Arbeitsplatzes beigetragen werden sollte, sowie das Schilderprojekt für Gemeindestraßen (siehe **Kasten 7**), bei dem es nicht um die Schaffung oder den Erhalt von Arbeitsplätzen ging.

60. Das Risiko tritt am unmittelbarsten ein, wenn der Projektträger Mitglied des Entscheidungsgremiums der LAG ist. In kleinen LAG hat ein LAG-Mitglied zudem Gelegenheit, die Entscheidung zu beeinflussen, ohne überhaupt an der Abstimmung teilzunehmen. Die griechischen Behörden untersagten LAG die Vergabe von Zuschüssen an LAG-Bedienstete oder -Mitglieder, an stellvertretend eingesetzte natürliche oder juristische Personen sowie an Ehepartner und Verwandte ersten Grades. Keine der übrigen LAG verfügte über derartige Vorschriften. Die Vorschrift in Griechenland galt nicht für LAG-Mitglieder in ihrer Eigenschaft als Vertreter öffentlicher oder gemeinnütziger Einrichtungen, wobei die gewährten Zuschüsse in solchen Fällen allerdings auf 25 % des Budgets der LAG begrenzt waren.

61. Alle geprüften LAG vergaben Zuschüsse an ihre eigenen Mitgliedsorganisationen (siehe Ziffern 24-33). Diese Zuschüsse wurden nicht als Ausnahmen behandelt. Die Geschäftsordnung des Entscheidungsgremiums unterschied sich von einer LAG zur anderen (siehe **Kasten 13**). Die darin enthaltenen Vorschriften entsprachen nicht den Anforderungen der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der EU²⁴. Insbesondere galten in einigen LAG die Vorschriften nur für Mitglieder, die als direkte Projektträger auftraten, und es wurde lediglich Stimmenthaltung verlangt.

Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Begünstigten beruhen, seine bzw. ihre Aufgaben nicht unparteiisch oder objektiv wahrnehmen kann.

²⁴ 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), Artikel 52:
1) Den Finanzakteuren und allen Personen, die in den Bereichen Haushaltsvollzug, Finanzmanagement, Rechnungsprüfung und Kontrolle Aufgaben wahrnehmen, ist jede Handlung untersagt, durch die eigene Interessen mit denen der Gemeinschaften in Konflikt geraten könnten. Tritt dieser Fall ein, hat der betreffende Handlungsträger von dieser Handlung abzusehen und die zuständige Stelle zu befragen.
2) Ein Interessenkonflikt besteht, wenn ein Finanzakteur oder eine sonstige Person nach Absatz 1 aus familiären oder gefühlsmäßigen Gründen, aus Gründen der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf einer

KASTEN 13

BEWERTUNG DER VERFAHREN DER LAG ZUR VERMEIDUNG VON INTERESSENKONFLIKTEN (LEADER+)

Hintergrund:

Mitglieder des Entscheidungsgremiums sollten in Situationen, in denen eine Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Projektträger im Sinne von Artikel 52 Absatz 2 der Haushaltsordnung besteht, keine Zuschüsse vergeben.

Gemeinsamkeit von Interessen besteht insbesondere bei Projekten, die von Mitgliedern der Verwaltungsstruktur der LAG oder des Entscheidungsgremiums initiiert werden, da die Bewertung des Projektvorschlags seitens der LAG (auch unbewusst) von der Beziehung zum Projektträger beeinflusst werden kann. Dies gilt unabhängig davon, ob das LAG-Mitglied das Projekt persönlich oder als Vertreter einer öffentlichen oder privaten Einrichtung initiiert.

Kriterien:

1. Hat ein Mitglied des Bewertungs- oder des Entscheidungsgremiums der LAG eine wie auch immer geartete berufliche oder persönliche Beziehung zum Projektträger oder ein wie auch immer geartetes berufliches oder persönliches Interesse an dem Projekt, sollte es eine schriftliche Erklärung abgeben, in der es die Art der Beziehung/des Interesses erläutert, und diese Erklärung sollte in die Projektakte aufgenommen werden. Gemäß der Haushaltsordnung ist jede Gemeinsamkeit von Interessen, u. a. familiärer, gefühlsmäßiger, politischer und wirtschaftlicher Art, offenzulegen.
2. Das betreffende Mitglied darf nicht in irgendeiner Weise am Bewertungs- oder Auswahlprozess mitwirken und darf während der Behandlung des Projektvorschlags nicht anwesend sein. Dies sollte im Protokoll festgehalten werden.
3. Bei Gemeinsamkeit von Interessen sollten die LAG gemäß der Haushaltsordnung die Verwaltungsbehörde befragen.

KASTEN 13

LAG	Offenlegung der Interessen und Nichtteilnahme an der Abstimmung	Befassung der Verwaltungsbehörde	Anmerkungen
DE-BY	●	●	Gemäß den Durchführungsbestimmungen durften LAG-Mitglieder mit einem Interesse an einem Projekt nicht an den Beratungen teilnehmen oder abstimmen, und dies war zu dokumentieren. Aus den Sitzungsprotokollen ging nicht immer hervor, wer anwesend war und wer abstimmte. Nach Ansicht der Verwaltungsbehörde gelten die Vorschriften nicht für Vertreter von Organisationen des öffentlichen Sektors, die als Projektträger auftreten.
DE-MV	●	●	Laut Geschäftsordnung der LAG durften LAG-Mitglieder mit einem Interesse an einem Projekt nicht an den Beratungen und der Abstimmung teilnehmen. In den Sitzungsprotokollen war die Nichtteilnahme nicht dokumentiert.
IE	●	●	Laut Geschäftsordnung der LAG mussten Mitglieder die Sitzung während der Behandlung von Projektvorschlägen, an denen sie ein Interesse hatten, verlassen. Dies galt auch, wenn sie zuvor an der Projektbewertung beteiligt waren. Darüber hinaus führte die LAG ein Verzeichnis der Interessen der Mitglieder, und für die Mitglieder galt eine Rotationsregelung. Aufgrund nationaler Vorschriften mussten Entscheidungen zu Projekten, an denen ein LAG-Mitglied oder -Bediensteter ein Interesse hatte, der Verwaltungsbehörde vor der formalen Genehmigung des Projekts gemeldet werden. NB: Im Rahmen dieser Prüfung wurde die Anwendung dieses Verfahrens nicht untersucht.
EL	●	●	Mitglieder des Entscheidungsgremiums oder der Verwaltungsstruktur der LAG sowie deren Verwandte ersten Grades durften nicht in eigenem Namen oder in gewerblicher Funktion als Träger von Leader-Projekten auftreten. Dies galt allerdings nicht für LAG-Mitglieder, die gemeinnützige Organisationen vertraten, und diese Mitglieder durften auch abstimmen.
ES-A	●	●	Laut Geschäftsordnung der LAG durften LAG-Mitglieder mit einem unmittelbaren oder mittelbaren Interesse an einem Projekt nicht an den Beratungen und der Abstimmung teilnehmen. NB: Im Rahmen dieser Prüfung wurde die Anwendung dieses Verfahrens nicht untersucht.
ES-CM	●	●	Laut Geschäftsordnung der LAG durften LAG-Mitglieder mit einem Interesse an einem Projekt nicht an den Beratungen und der Abstimmung teilnehmen, doch dies galt nur für Personen mit persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen. Aus den Sitzungsprotokollen ging nicht hervor, dass die Vertreter der lokalen Behörden nicht an den Abstimmungen zu ihren Projekten teilnahmen.
FR (PL)	●	●	Laut Geschäftsordnung der LAG durfte ein Mitglied, das als direkter Träger eines Projekts auftrat, nicht an der Abstimmung teilnehmen, musste den Raum jedoch nicht verlassen. Aus den Sitzungsprotokollen des Entscheidungsgremiums geht hervor, dass der Projektträger an den Beratungen mitwirkte und gelegentlich einstimmige Abstimmungsergebnisse erzielt wurden, ohne dass vermerkt war, dass der Projektträger sich der Stimme enthielt. Die Vorschriften galten nicht für Mitglieder mit einem Interesse an einem Projekt, für das sie nicht selbst als Träger auftraten.
FR (LR)	●	●	Die LAG verfügte nicht über formale Vorschriften. Aus den Protokollen geht in mehreren Fällen hervor, dass ein Projektträger an den Beratungen und der Abstimmung teilnahm.
IT-TOS	●	●	Trotz einer gegenteiligen Anforderung der Verwaltungsbehörde verfügte die LAG nicht über formale Vorschriften.
HU	●	●	Die Vorschriften galten nur für LAG-Mitglieder mit einem <i>persönlichen</i> Interesse an einem Projektvorschlag; diese mussten ihr Interesse vor der Sitzung offenlegen und durften an den Beratungen und der Abstimmung nicht teilnehmen.
PT	●	●	LAG-Mitglieder mit einem Interesse an einem Projektvorschlag mussten sich der Stimme enthalten, brauchten aber den Raum nicht zu verlassen und durften an den Beratungen teilnehmen. Aus den Sitzungsprotokollen war nicht immer ersichtlich, dass die Vertreter der lokalen Behörden sich bei der Abstimmung zu ihren eigenen Projekten enthalten hatten.

Feststellungen: ● Kriterium erfüllt ● Kriterium nicht erfüllt ● Kriterium nicht geprüft

62. Bei fünf der elf Leader+-LAG war die Dokumentation der Abstimmung unzulänglich, da aus den Protokollen der Entscheidungsgremien nicht immer hervorging, wer anwesend war und wer abstimmte (siehe **Kasten 13**). In Bayern, in der Toskana und bei den LAG in Frankreich lässt sich den Protokollen in mehreren Fällen entnehmen, dass der Projektträger an den Beratungen zu dem Projekt und an der Abstimmung teilnahm (siehe **Kasten 14**).
63. Dieser Bericht enthält Beispiele von Projekten, die nur einen entfernten Bezug zu den Strategiezielen aufweisen, von Projekten, die bereits abgeschlossen waren, und von Projekten, mit denen normale Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung bezuschusst wurden. Die meisten dieser Projekte wurden von Mitgliedsorganisationen der LAG initiiert (siehe **Kästen 7, 9, 10, 11, 12 und 14**). Die festgestellten Schwachstellen lassen das Risiko erkennen, dass LAG-Mitglieder Entscheidungen direkt oder indirekt so beeinflusst haben, dass EU-Mittel unwirtschaftlich oder unwirksam verwendet wurden.

KASTEN 14

LAG IN BAYERN: VERSTOSS GEGEN DIE ABSTIMMUNGSREGELN

Für das in der Strategie der LAG enthaltene Projekt zur Anlage eines Badesees war ein Leader-Beitrag in Höhe von 150 000 Euro vorgesehen.



Der tatsächliche Leader-Beitrag belief sich auf 1,03 Millionen Euro, was fast 50 % des Gesamtbudgets der LAG entsprach. Obgleich laut Geschäftsordnung der LAG für die Beschlussfähigkeit mindestens sechs Mitglieder anwesend sein mussten, ging aus der Dokumentation hervor, dass bei der Genehmigung des Projekts nur vier Mitglieder abstimmten. Mit Ausnahme des Vorsitzenden der LAG, der Bürgermeister der als Projektträger auftretenden Gemeinde war, waren die Namen der anwesenden Mitglieder nicht festgehalten. Gemäß den bayerischen Durchführungsbestimmungen für Leader+-Maßnahmen durften LAG-Mitglieder nicht an der Beratung und Abstimmung zu Projekten teilnehmen, an denen sie ein Interesse hatten, und die Enthaltung musste dokumentiert werden. Auf die Bemerkung des Hofes antworteten die bayerischen Behörden, ihrer Ansicht nach sei die Teilnahme des Bürgermeisters vertretbar, da er kein *persönliches* Interesse an dem Projekt habe.

OPERATIVE EFFIZIENZ

- 64.** Den LAG entstehen laufende Kosten für Personal, Büroräume, Reisen, Werbung usw. Im Interesse der Effizienz sollten diese begrenzt und innerhalb des von den Verwaltungsbehörden bewilligten Budgetrahmens gehalten werden. Dadurch, dass sich lokale Bedienstete in lokalen Geschäftsstellen mit einer geringen Anzahl von Projekten befassen, sollten die LAG auch gezielter reagieren können, als dies bei auf nationaler oder regionaler Ebene verwalteten Programmen der Fall wäre. Dies sollte eine zügigere Bearbeitung der Förderanträge und Zahlungen ermöglichen und weniger bürokratische Verfahren erfordern.

Die Verwaltungsanforderungen auf lokaler Ebene hatten erhebliche Geschäftsführungskosten, einen hohen Verwaltungsaufwand und Verzögerungen zur Folge

- 65.** Die den geprüften LAG entstandenen nicht projektbezogenen Kosten lagen zwischen 12 % und 32 % der aus öffentlichen Mitteln geförderten Ausgaben im Rahmen von Leader+. Die entsprechenden Haushaltsansätze der LAG für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 liegen zwischen 6 % und 28 % (siehe **Abbildungen 5** und **6**).
- 66.** Die vorstehenden Angaben umfassen Ausgaben der LAG für „Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet“ (Stimulierung des lokalen Interesses)²⁵. Die LAG stufen die Werbemaßnahmen ihrer Bediensteten für die Einreichung von Projektvorschlägen in der Regel als Sensibilisierungstätigkeit ein. Einige LAG sahen auch den Zeitaufwand für die Unterstützung von Projektträgern bei der Ausarbeitung ihrer Förderanträge sowie den Zeitaufwand für die Begleitung der Projektdurchführung und die zugehörige Berichterstattung als Sensibilisierung an. Mehrere LAG unterschieden nicht zwischen Sensibilisierungskosten und Verwaltungs- und Managementkosten, und die übrigen LAG nahmen eine willkürliche Aufschlüsselung des Zeitaufwands ihrer Bediensteten vor.
- 67.** Die meisten LAG hielten ihren Budgetrahmen für Geschäftsführungskosten im Zusammenhang mit Leader+ zahlenmäßig ein, wobei sich daraus wegen niedriger Durchführungsquoten bei einigen LAG wie etwa in Ungarn ein höherer Prozentsatz an den Gesamtausgaben ergab als ursprünglich geplant. Die LAG in Irland schöpfte ihr Geschäftsführungskostenbudget vollständig aus und verwendete ihr Budget für Sensibilisierungsmaßnahmen und zusätzliche Mittel von der Verwaltungsbehörde, um die Kosten zu decken. Die LAG in Kastilien-La Mancha verwendete Mittel aus dem Kooperationsbudget zur Deckung von Geschäftsführungskosten (siehe eigene Ziffern 43-46). Andere LAG mussten eigene Mittel verwenden.

²⁵ In der Verordnung definiert als Erkundung des lokalen Gebiets, Informations- und Werbeveranstaltungen usw.

ABBILDUNG 5

PROZENTANTEIL NICHT PROJEKTBEZOGENER KOSTEN AN DEN ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IM RAHMEN VON LEADER+ (EINSCHLIESSLICH SENSIBILISIERUNG)

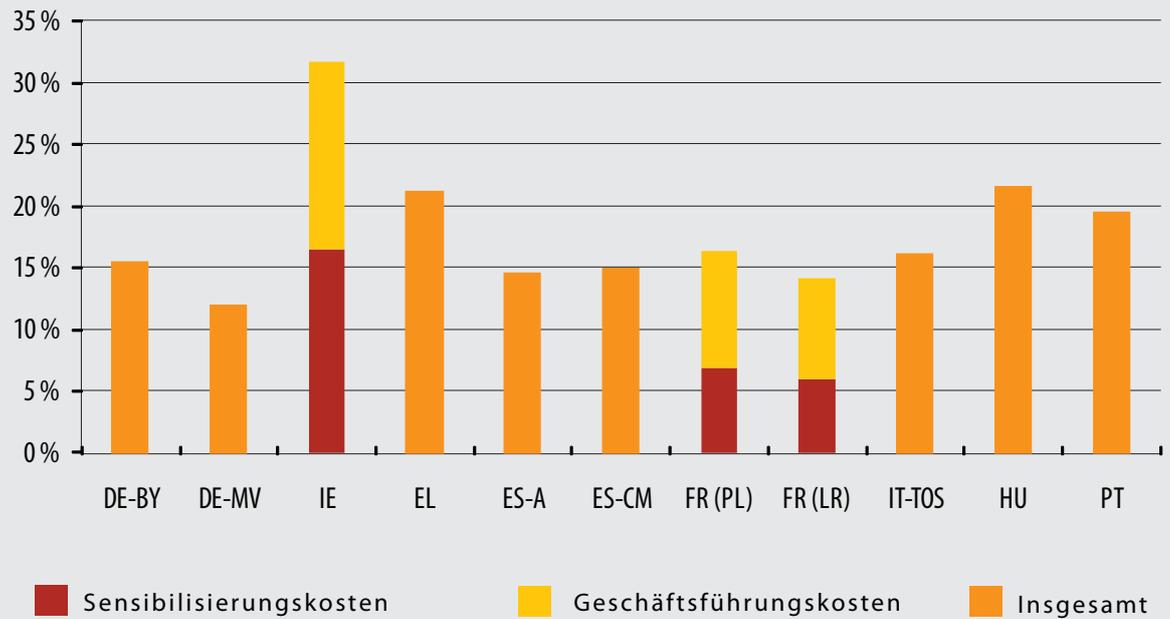
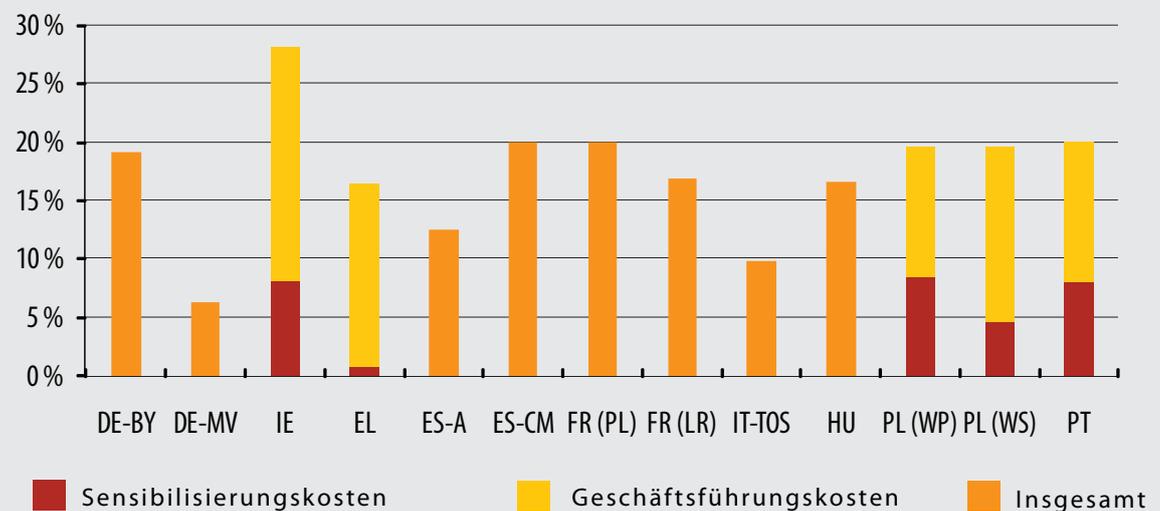


ABBILDUNG 6

PROZENTANTEIL NICHT PROJEKTBEZOGENER KOSTEN (EINSCHLIESSLICH SENSIBILISIERUNG) AN DEN LAG-BUDGETS FÜR SCHWERPUNKT 4



- 68.** Geschäftsführungskosten sind nicht notwendigerweise unwirksame Ausgaben. Die LAG in Irland beispielsweise hatte hohe Sensibilisierungskosten, weil sie 2,5 Vollzeitäquivalente für die Projektentwicklung beschäftigte, die die lokale Entwicklung des ländlichen Raums sehr nachdrücklich stimulierten (siehe Ziffer 15).
- 69.** Über die vorstehend beschriebenen Aspekte hinaus lassen sich die Angaben wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten der LAG bei der Bearbeitung von Förderanträgen und Zahlungen nicht für Effizienzvergleiche zwischen verschiedenen Programmen heranziehen. In Ungarn hatte die LAG keine förmliche Funktion im Bearbeitungsprozess, nachdem sie die Liste der Projektvorschläge der Verwaltungsbehörde übermittelt hatte, die für die Prüfung der Förderwürdigkeit, die Zuschussentscheidung, die Zuschussvereinbarung sowie alle Stadien der Begleitung der Projektdurchführung, die Berichterstattung und die Zahlung zuständig war. Die LAG in Irland hingegen war für den gesamten Prozess von der Projektentwicklung bis zur Überprüfung der Umsetzung und der Auszahlung der Zuschüsse zuständig.
- 70.** In der Praxis war die Umsetzung des Programms Leader+ übermäßig bürokratisch: Die meisten LAG verlangten selbst für die kleinsten Projekte lange, ausführliche Förderanträge mit zahlreichen Anlagen und Belegdokumenten (siehe **Kasten 15**), wobei anzumerken ist, dass die Verfahren in fast allen Fällen von den Behörden der Mitgliedstaaten und nicht von den LAG festgelegt wurden. LAG-Bedienstete halfen den Projektträgern bei der Abwicklung der administrativen Schritte, doch selbst mit dieser Hilfe empfanden einer von der LAG in Frankreich (Languedoc-Roussillon) durchgeführten Umfrage zufolge 47 % der Projektträger das Antragsverfahren als „verhältnismäßig schwierig“.
- 71.** Die verfügbaren Angaben zum Zeitaufwand für die Genehmigung von Förderanträgen und Zahlungen waren nicht vollständig oder kohärent, lassen jedoch erkennen, dass die meisten LAG mehrere Monate für die Antragsbearbeitung benötigten²⁶. Bei der LAG in Irland hingegen kam es gelegentlich vor, dass ein Zahlungsantrag am Tag seines Eingangs bearbeitet und die Zahlung an den Projektträger noch am selben Tag geleistet wurde. In Ungarn entstanden Verzögerungen durch unvollständige oder ungenaue Projekt- und Zahlungsanträge, was darauf hindeutet, dass die Verfahren möglicherweise für eine auf lokale Kleinprojekte ausgerichtete Förderregelung zu kompliziert waren.

²⁶ In einigen Mitgliedstaaten sind die nationalen und regionalen Behörden für diese Bearbeitung zuständig, was ebenfalls zu der langen Bearbeitungszeit beiträgt.

KASTEN 15

BEISPIELE FÜR ÜBERMÄSSIG BÜROKRATISCHE VERFAHREN

LAG in Griechenland: Potenzielle Projektträger mussten einen rund 22-seitigen Antrag ausfüllen und 15 Belegdokumente einreichen, darunter einen Altersnachweis, einen Nachweis über die Ableistung des Militärdienstes, einen Nachweis darüber, dass der Antragsteller kein Beamter war, einen Nachweis darüber, dass der Antragsteller sich nicht aus gesundheitlichen Gründen im Ruhestand befand, usw. Unvollständige Anträge wurden abgelehnt. Der für Projektträger bestimmte Leitfaden für Zahlungsanträge umfasste 32 Seiten.

LAG in Ungarn: Der Antrag für das Pfarrhausprojekt umfasste 60 Seiten für einen Zuschuss von rund 4 500 Euro. Ein anderer Projektantrag umfasste 126 Seiten für einen Zuschuss von rund 5 400 Euro.



Die LAG benötigte sieben Monate, um die Projektanträge zu bearbeiten und zur Kontrolle und Genehmigung an die regionale Zahlstelle weiterzuleiten. Bei den sechs geprüften Projekten vergingen von der Antragstellung bis zur Vertragsunterzeichnung insgesamt zwischen 11 und 16 Monate.

VERWALTUNG DER LEADER-PROGRAMME DURCH DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN

KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN STELLTEN ZU GERINGE ANFORDERUNGEN UND TRAGEN ZUSAMMEN MIT DEN LAG ZU EINEM GEWISSEN TEIL DIE VERANTWORTUNG DAFÜR, DASS DAS MIT DEM LEADER-KONZEPT VERBUNDENE POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT WURDE. SIE UNTERNAHMEN KEINE AUSREICHENDEN ANSTRENGUNGEN, UM DIE KOSTEN UND RISIKEN ZU BEGRENZEN

ANFORDERUNGEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN FÜR LEADER+

72. Der mit dem Leader-Konzept verbundene Mehrwert wird nicht von der Kommission oder den Mitgliedstaaten, sondern durch die Tätigkeit der LAG erzielt. Ebenso liegt die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in erster Linie bei den LAG, da sie die Entscheidungen über die Verausgabung der EU-Mittel treffen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten können den LAG Leitlinien an die Hand geben und sollten dafür sorgen, dass in den Rechtsvorschriften, Durchführungsbestimmungen und Managementsystemen die erforderlichen Mindeststandards festgelegt werden. Ferner sollten sie für die LAG die richtigen Anreize schaffen, zusätzliche Nutzeffekte zu erzielen und eine wirtschaftliche Haushaltsführung anzustreben. Außerdem sollten sie Hindernisse und Hemmnisse beseitigen.

Die Mitgliedstaaten haben trotz der Aufforderung seitens der Kommission keine wirksamen Mindestanforderungen für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und das Leader-Konzept festgelegt bzw. durchgesetzt

73. Die in diesem Bericht beschriebenen Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sind wohlbekannt, nicht zuletzt aus dem Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2000, in dem ähnliche Schwachstellen beanstandet wurden: Dadurch, dass die LAG Zuschüsse nachträglich genehmigen, entsteht das Risiko von Mitnahmeeffekten; fehlende Transparenz bei der Projektauswahl; potenzielle Interessenkonflikte; hohe Geschäftsführungskosten und langwierige Verfahren.

74. In ihren Antworten auf die Bemerkungen des Hofes erklärte die Kommission seinerzeit, sie wirke darauf hin, dass die Auswahl der Vorhaben im Wege offener und transparenter Verfahren getroffen werde, sie halte die LAG dazu an, einen Fördersatz zu gewähren, der den Umständen des jeweiligen Vorhabens gerecht wird, sie habe das Problem der Zahlungsverzögerungen mit den Mitgliedstaaten besprochen, sie habe gegenüber den Mitgliedstaaten darauf bestanden, den Anteil der Geschäftsführungskosten für Leader+ auf 15 % der Gesamtmittelausstattung der LAG zu begrenzen, und mit der Durchführungsverordnung zu den Strukturfonds seien Bestimmungen eingeführt worden, die die rückwirkende Förderung von Vorhaben, die bereits vor Einreichung des Förderantrags abgeschlossen wurden, verhindern sollen.
75. Die Kommission richtete eine Leader+-Beobachtungsstelle mit einer Kontaktstelle ein, die Seminare organisierte und bekannt machte, Publikationen erstellte und Datenbanken unterhielt. Diese Tätigkeiten dienten der Verbreitung bewährter Vorgehensweisen unter den LAG sowie der Unterstützung der Verwaltungsbehörden und der nationalen bzw. regionalen Netzwerke.
76. Über die allgemeinen Fördervoraussetzungen, Berichterstattungsanforderungen und Kontrollsysteme hinaus, die für alle Strukturfonds-Ausgaben gelten, enthielten die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene kaum Anforderungen für Leader+. Die Mitgliedstaaten (bzw. Regionen) entwickelten eigene Modalitäten und Durchführungsbestimmungen, die die Kommission zu Beginn der Leader+-Förderperiode genehmigte.
77. Alle Mitgliedstaaten legten für die LAG unterschiedliche Anforderungen fest (siehe **Kasten 16**). Die irischen Behörden beispielsweise verlangten von den LAG, Projektvorschläge auf Mitnahme- und Verlagerungseffekte zu prüfen, während andere Verwaltungsbehörden dies nicht vorschrieben. Wo der Mitgliedstaat keine Anforderungen festlegte oder Anforderungen nicht ordnungsgemäß überwachte und durchsetzte, erbrachten die LAG unzulängliche Leistungen, wie in den Ziffern 12-71 gezeigt. Mit wenigen Ausnahmen taten die LAG kaum mehr, als die von den Mitgliedstaaten festgelegten Verfahren einzuhalten. Die LAG brachten die Vorzüge des Leader-Konzepts nicht in vollem Umfang zur Geltung oder trafen aus eigenem Antrieb Maßnahmen zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

- 78.** Durch die Vorschriften der Mitgliedstaaten wurde im Grunde einer unwirtschaftlichen Haushaltsführung Vorschub geleistet, denn sie ermöglichten die Vergabe von Zuschüssen für Projekte, mit denen begonnen worden war, bevor die LAG über den Förderantrag entschied. Die Vorschriften *verpflichteten* die LAG *nicht* zur rückwirkenden Vergabe von Zuschüssen, vermittelten jedoch die Botschaft, eine solche Vorgehensweise sei vertretbar.
- 79.** Eine besondere Schwachstelle bei der Umsetzung von Leader in allen Mitgliedstaaten bestand darin, dass die LAG nicht für die Verwirklichung der Ziele der jeweiligen lokalen Strategien zur Rechenschaft gezogen wurden. Die Mitgliedstaaten genehmigten die Strategien der Leader+-LAG mit allgemeinen Zielen ohne konkrete Vorgaben und verpflichteten die LAG nicht dazu, die Verwirklichung ihrer strategischen Ziele zu begleiten und zu bewerten sowie darüber Bericht zu erstatten, oder aber setzten derartige Anforderungen nicht durch.

KASTEN 16

BEISPIELE FÜR UNTERSCHIEDLICHE ANFORDERUNGEN IN DEN DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN

In der Toskana bestand die Anforderung, dass die wichtigsten lokalen Akteure in der LAG vertreten sein sollten.

In Irland wurden Regeln festgelegt, mit denen ein faires und transparentes Nominierungs- und Entscheidungsverfahren für die LAG-Mitgliedschaft sichergestellt werden sollte.

In Frankreich galt das Prinzip des doppelten Quorums innerhalb des Entscheidungsgremiums, um eine aktive Partnerschaft zu gewährleisten.

Die Verwaltungsbehörden in Griechenland, der Toskana und Ungarn schrieben den LAG vor, jedes Projekt bezogen auf ein gemeinsames Bündel objektiver Kriterien anhand von Punkten zu bewerten.

In Griechenland verfügte die Verwaltungsbehörde, dass höchstens 25 % der Zuschüsse an Mitgliedsorganisationen der LAG vergeben werden durften; damit verlangte sie, dass die LAG breitere Kreise der lokalen Gemeinschaft in die Umsetzung der Strategie einbezog.

In Irland hieß es in den Durchführungsbestimmungen: Kommen Projekte für eine Förderung im Rahmen anderer Regelungen und Programme infrage, sind sie in der Regel als im Rahmen von Leader nicht beihilfefähig zu betrachten.

ANFORDERUNGEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN FÜR SCHWERPUNKT 4

- 80.** Die Kommission und die Mitgliedstaaten hätten sich die Erfahrungen aus den vorhergehenden Programmplanungszeiträumen für Leader zunutze machen sollen, um sicherzustellen, dass für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 angemessene Leitlinien und Anforderungen vorliegen.

Die wichtigste Änderung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 besteht darin, dass die meisten Mitgliedstaaten von den LAG verlangen, **Mainstream-Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raums umzusetzen**

- 81.** Der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist durch die Verordnungen über die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Wie bei Leader+ gibt es kaum Leader-spezifische rechtliche Anforderungen. In den Verordnungen werden die Geschäftsführungskosten der LAG begrenzt, doch mit einem Prozentsatz von 20 % liegen sie höher als bei Leader+, und dieser Höchstsatz kann durch die Einstufung von Kosten als Sensibilisierungskosten, die nicht begrenzt sind, umgangen werden. Mit dem Übergang von den Strukturfonds-Verordnungen zu den Verordnungen über die Entwicklung des ländlichen Raums wird eine neue Anforderung bezüglich der Prüfung der Angemessenheit von Projektkosten eingeführt.
- 82.** Die Kommission gab für die Mitgliedstaaten Anleitungen zur Ausarbeitung von Schwerpunkt 4 heraus und genehmigte die nationalen bzw. regionalen Leader-Programme de facto mit der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Seither hat die Kommission weiterhin Unterstützung geleistet, insbesondere im Wege des Europäischen Netzwerks für die Entwicklung des ländlichen Raums.
- 83.** Da die Mitgliedstaaten²⁷ zum Zeitpunkt der Prüfung ihre Durchführungsbestimmungen nicht fertiggestellt hatten, konnten diese nicht bewertet werden. Die verfügbaren Angaben lassen vermuten, dass die in diesem Bericht bemängelten Schwachstellen fortbestehen.

²⁷ Mit Ausnahme der Verwaltungsbehörden in Deutschland und Aragonien.

- 84.** Die unzulängliche Konzentration auf die Verwirklichung der lokalen Strategieziele wird voraussichtlich im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ein noch größeres Problem darstellen, da entgegen den Leitlinien der Kommission²⁸ alle geprüften Verwaltungsbehörden (mit Ausnahme Bayerns) die LAG nunmehr verpflichten, ein gemeinsames Bündel von Maßnahmen zu berücksichtigen, die in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum definiert sind.
- 85.** Einige Mitgliedstaaten schränkten den Anwendungsbereich der Leader-Programme noch weiter auf spezifische Maßnahmen ein, zumeist auf unter Schwerpunkt 3 fallende Maßnahmen²⁹. Dadurch wurden die Möglichkeiten der LAG, lokale Strategien für die Kernziele der Schwerpunkte 1 und 2 der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit und den Umweltfolgen von Land- und Forstwirtschaft vorzuschlagen, erheblich eingeschränkt (siehe **Kasten 17**).
- 86.** Da zu jeder Maßnahme die Art der förderfähigen Projekte und Begünstigten definiert ist, sind die Möglichkeiten der LAG, für das jeweilige lokale Gebiet spezifische innovative und sektorübergreifende Lösungen zu entwickeln, begrenzt. Alle LAG in den einzelnen Mitgliedstaaten führen ähnlich geartete Projekte durch, und diese ähneln auch den Mainstream-Maßnahmen, da die Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum zumeist in erster Linie im Wege herkömmlicher Top-down-Ansätze umgesetzt werden.

²⁸ In den von der Kommission herausgegebenen Leitlinien für die Umsetzung von Schwerpunkt 4 heißt es, es sei wichtig, dass Aktionen, die nicht den Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum entsprechen, gefördert werden können, um den Innovationscharakter von Leader zu bewahren.

²⁹ Die LAG in Irland, Polen und Portugal durften nur unter Schwerpunkt 3 fallende Maßnahmen (zuzüglich einer Maßnahme für Kleinprojekte in Polen) durchführen. Die LAG in Griechenland durften zusätzlich eine Maßnahme im Rahmen von Schwerpunkt 1 umsetzen. Die LAG in Aragonien und der Toskana durften zwei unter Schwerpunkt 1 fallende Maßnahmen durchführen. Die LAG in Kastilien-La Mancha und Ungarn durften alle Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum durchführen.

KASTEN 17

LAG IN PORTUGAL: DURCH DIE MASSNAHMEN WURDEN DIE MÖGLICHKEITEN DER LAG, DEN BEDÜRFNISSEN DER LOKALEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN SEKTOREN GERECHT ZU WERDEN, EINGESCHRÄNKT

In der Strategie der LAG war als Ziel die Bekämpfung der Landflucht und die Aufgabe der herkömmlichen Landwirtschaft genannt, doch zu dessen Umsetzung konnten nur die Maßnahmen von Schwerpunkt 3 des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum genutzt werden. Dadurch wurden die Möglichkeiten der Entwicklung lokaler Lösungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Olivenöl- und des Weinsektors trotz deren Bedeutung für die lokale Agrarwirtschaft eingeschränkt. Umweltmaßnahmen zum Erhalt der Artenvielfalt und zur Bekämpfung des Klimawandels im lokalen Agrarsektor wurden ebenso wie forstwirtschaftliche Maßnahmen aus dem Anwendungsbereich von Leader-Programmen ausgeschlossen.

AUSWAHL VON LAG ZUR UMSETZUNG VON LEADER IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013

- 87.** Damit Leader die beabsichtigte Wirkung entfaltet und zusätzliche Nutzeffekte erbringt, sollten die Mitgliedstaaten nur solche LAG auswählen, die kompetent sind und über qualitativ hochwertige Strategien verfügen.

Die Mitgliedstaaten wählten LAG mit unzulänglichen Strategien aus

- 88.** Trotz einer entsprechenden Anforderung in der Verordnung erfolgte die Auswahl der LAG in allen geprüften Mitgliedstaaten nur begrenzt oder überhaupt nicht unter Wettbewerbsbedingungen.

- 89.** Die meisten Verwaltungsbehörden prüften und bewerteten die Strategievorschläge der LAG anhand einschlägiger Kriterien und wählten alle LAG aus, die eine bestimmte Mindestpunktzahl (in der Regel 50 %) erreicht hatten³⁰. Alle Verwaltungsbehörden in der Stichprobe akzeptierten jede LAG, die einen gültigen Antrag eingereicht hatte (mit einigen Ausnahmen, bei denen zwei Anträge für dasselbe Gebiet eingingen). Definitionsgemäß lagen LAG mit einer niedrigen Punktzahl deutlich unter dem Niveau, das die Verwaltungsbehörden als Maßstab für die von den LAG zu erreichende Kompetenz und Qualität der Strategie betrachteten. In einer der französischen Regionen beispielsweise wählte die Verwaltungsbehörde LAG aus, obwohl deren Antrag als qualitativ unzureichend bewertet worden war (siehe **Kasten 18**).

³⁰ Mit Ausnahme der Toskana, wo keine Bewertungspunkte vergeben wurden.

KASTEN 18

AUSWAHL VON LAG DURCH DIE VERWALTUNGSBEHÖRDE IN FRANKREICH

Der Bekanntmachung der Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen zufolge sollte der Auswahlausschuss 10 bis 12 LAG mit einer durchschnittlichen Mittelausstattung von 1,5 Millionen Euro auswählen. Von den 18 Bewerbungen stufte die Verwaltungsbehörde zwei als gut, acht als mittelmäßig und acht als unzureichend ein. Alle 18 Bewerbungen wurden berücksichtigt, wodurch sich die durchschnittliche Mittelausstattung auf 1,1 Millionen Euro verringerte.

90. Im Zuge der Prüfung wurde insbesondere festgestellt, dass die LAG die Strategien für Schwerpunkt 4 unzulänglich ausgearbeitet hatten, wobei unspezifische Ziele festgelegt wurden, keine klare Interventionslogik entwickelt wurde und die Modalitäten für Begleitung und Bewertung unzulänglich waren oder ganz fehlten. Im Nachgang zur Bewertung der Strategien der LAG veranlassten nur wenige Mitgliedstaaten die Behebung der aufgezeigten Mängel. Infolgedessen erhalten die LAG während eines Siebenjahreszeitraums hohe Beträge aus dem EU-Haushalt für die Umsetzung unzulänglicher Strategien.

GENEHMIGUNG DER ENTWICKLUNGSPROGRAMME FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM 2007-2013 DURCH DIE KOMMISSION

91. Der Schlüsselmoment, in dem die Kommission erkennen konnte, wie die Mitgliedstaaten den Schwerpunkt 4 umzusetzen gedachten, war die Genehmigung der nationalen und regionalen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Die Kommission sollte sich vergewissern, dass die Programme die notwendigen Voraussetzungen und Sicherheitsvorkehrungen gegen die bekannten Risiken für den mit dem Leader-Konzept verbundenen Mehrwert enthalten.

Die Kommission stellte bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu geringe Anforderungen

92. Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sind übergeordnete Dokumente, von denen Schwerpunkt 4 einen kleinen Teil bildet. Die meisten Programme enthielten kaum konkrete Einzelheiten zur geplanten Umsetzung des Leader-Konzepts. Die Mitgliedstaaten arbeiteten viele der Modalitäten für Leader erst aus, nachdem die Programme genehmigt worden waren.

- 93.** Die Kommission stellte bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu geringe Anforderungen, was zu der in den Ziffern 80-90 beschriebenen Situation führte. Die Kommission akzeptierte Programme, in denen (trotz einer entsprechenden Anforderung in der Verordnung) keine wettbewerbsorientierte Auswahl von LAG vorgesehen war, in denen (trotz der Vorgabe der Kommission, dass die LAG kein festes Bündel von Maßnahmen verfolgen sollten) die Tätigkeit der LAG darauf beschränkt wurde, auf nationaler Ebene festgelegte Maßnahmen umzusetzen, die (trotz Anweisungen für die Bewertungen der Kommission, dass der Innovationsgehalt eine Priorität darstellt) keine spezifischen Pläne zur Erzielung von Innovation oder sektorübergreifender Interaktion umfassten und die (trotz der Schlussfolgerungen der Halbzeitbewertung von Leader+, wonach Begleitung und Bewertung von vornherein in die Programme integriert werden müssen) keine spezifischen Pläne für Begleitung und Bewertung enthielten. Die Kommission bewertete wichtige Bestandteile wie etwa die Anforderungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Zusammensetzung und Offenheit der LAG nicht im Hinblick auf den mit dem Leader-Konzept verbundenen Mehrwert.

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN

KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN KÖNNEN DIE MIT DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS ERZIELTEN ZUSÄTZLICHEN NUTZEFFEKTE NICHT UNTER BEWEIS STELLEN UND HABEN DIE DAMIT VERBUNDENEN ZUSÄTZLICHEN KOSTEN UND RISIKEN NOCH NICHT BEWERTET

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT DES LEADER-KONZEPTS

- 94.** Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Verwaltungssysteme, die Kontrollen in Bezug auf LAG, die Begleitindikatoren und die jährlichen Berichte dazu nutzen, die Umsetzung sowie die Ergebnisse und Wirkungen der Leader-Programme zu begleiten. Dies sollte nicht nur dazu dienen, die rechtzeitige Einleitung von Korrekturmaßnahmen zu ermöglichen, sondern auch dazu, hinreichende, zuverlässige und relevante Nachweise für Bewertungen zu erlangen und Gewähr für die Wirksamkeit und den Mehrwert des Leader-Konzepts zu erhalten.

Die LAG, die Mitgliedstaaten und die Kommission begleiteten die Umsetzung der Leader-Programme, ...

- 95.** Die Begleitung der Umsetzung der Leader+-Programme wurde sehr aktiv betrieben. Die LAG und die Verwaltungsbehörden erfassen zu jedem Projekt Einzelheiten zu den bewilligten Zuschüssen und geleisteten Zahlungen. Die Verwaltungsbehörden verlangten von den LAG die Erstellung jährlicher Durchführungsberichte mit Beschreibungen der Tätigkeiten der LAG und kompilierten Daten für Begleitindikatoren. Diese betrafen hauptsächlich die Anzahl der Projekte und die Zuschussbeträge, die nach der Art des Begünstigten und nach Ausgabenbereichen aufgeschlüsselt waren. Die Verwaltungsbehörden übermittelten der Kommission jährliche Durchführungsberichte.
- 96.** Alle Verwaltungsbehörden erstellten im Jahr 2003 eine Halbzeitbewertung von Leader+, die im Jahr 2005 fortgeschrieben wurde. Die Kommission beauftragte einen externen Dienstleister mit der Erstellung eines Syntheseberichts.

... doch es gibt kaum Anhaltspunkte dafür, dass die Leader-Programme wirksam zur Erreichung der Entwicklungsziele für den ländlichen Raum oder zur Erzielung des mit dem Leader-Konzept verbundenen Mehrwerts beigetragen haben

- 97.** Trotz all dieser Tätigkeiten fehlt es an Nachweisen für die Ergebnisse und Wirkungen der Leader-Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, da die LAG die Verwirklichung der lokalen Strategieziele nicht bewerteten bzw. darüber nicht Bericht erstatteten. Es liegen keine Informationen darüber vor, ob (oder inwieweit) mit den Leader-Programmen die Landflucht aus den betreffenden Gebieten gebremst wurde, vermehrt Angebote für Jugendliche geschaffen wurden, die lokale Wirtschaft diversifiziert wurde usw.
- 98.** Eine teilweise Ausnahme bildeten die mit den Leader-Projekten geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze, die die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission im Rahmen aller Strukturfonds-Programme überwachen sollten. Der Hof stellte jedoch fest, dass die verwendeten Definitionen uneinheitlich waren und die Angaben – die in den meisten Fällen von der Verwaltungsbehörde nicht überprüft wurden – nicht zuverlässig bzw. glaubwürdig waren.

- 99.** Die Bewertungen im Jahr 2003 fanden statt, bevor die meisten LAG mit der Umsetzung der Leader-Programme begonnen hatten, und die Fortschreibung erfolgte, bevor größere Ausgaben angefallen waren. Viele Bewertungsfragen blieben unbeantwortet oder stützten sich auf die Meinung der Nutznießer der Programme.
- 100.** Wegen des Fehlens von Angaben (bzw. deren Unzuverlässigkeit) lässt sich schwer ermitteln, wie wirksam die Leader-Programme absolut gesehen oder im Verhältnis zur Wirksamkeit anderer Umsetzungsmethoden (insbesondere der Mainstream-Programme) zur Erzielung der Entwicklungsergebnisse für den ländlichen Raum beigetragen haben.
- 101.** Der mit dem Leader-Konzept verbundene potenzielle Mehrwert beruht nicht allein auf den Ergebnissen und Wirkungen der physischen Outputs (d. h. der mit Leader-Zuschüssen umgesetzten Projekte). Die mit dem Bottom-up-Ansatz erzielte Einbeziehung der Gemeinschaft kann auch weniger greifbare Wirkungen wie etwa Kompetenzzuwachs und Verbesserung der Einflussnahme der örtlichen Bevölkerung haben. In den strategischen Leitlinien für Schwerpunkt 4 heißt es, Leader solle eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung spielen.
- 102.** Das Potenzial des Leader-Konzepts, derartige Wirkungen zu erreichen, ist aus Beispielen in den Publikationen der Kontaktstelle zu bewährten Vorgehensweisen, aus Bewertungen und verschiedenen Studien ersichtlich. Da bisher allerdings keine systematische Begleitung oder Berichterstattung bezüglich der diesbezüglichen Leistungen der LAG stattgefunden hat, bleiben diese Beispiele Einzelfälle. Wegen des Fehlens zuverlässiger und relevanter Nachweise konnte in den Bewertungen nicht aufgezeigt werden, wie häufig und in welchem Umfang diese Wirkungen erzielt wurden.

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG DER KOSTEN UND RISIKEN

- 103.** Durch die Begleitung und Bewertung sollen auch zuverlässige Nachweise sowie Bewertungen bezüglich der mit dem Leader-Konzept verbundenen Kosten und Risiken erlangt werden.

Kommission und Mitgliedstaaten haben die zusätzlichen Kosten und Risiken nicht überwacht oder bewertet

- 104.** Bezüglich der im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2000 aufgezeigten Schwachstellen antwortete die Kommission, die meisten Punkte seien auf bestimmte Risiken zurückzuführen, die mit der weitgehend dezentralisierten Durchführung, wie sie z. B. bei Leader angewandt wird, verbunden sind. Weiter heißt es: „Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind sich dieser Risiken bewusst, wenn sie die Programme überwachen und kontrollieren, ob bei der Durchführung die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gewahrt ist.“
- 105.** Die Kommission überprüft die Einhaltung der Rechtsvorschriften und kann finanzielle Berichtigungen veranlassen. Während der Leader+-Förderperiode prüfte sie im Jahr 2005 u. a. Programme in Frankreich und Portugal. Die Dienststellen der Kommission stellten fest, dass bei der Projektauswahl keine formalen Kriterien angewandt wurden, dass die Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten unangemessen waren und die LAG Entscheidungen ohne doppeltes Quorum trafen und dass die LAG nicht über Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit der vorgeschlagenen Projektkosten verfügten. Die Dienststellen der Kommission richteten Empfehlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten, hielten es jedoch nicht für angebracht, finanzielle Berichtigungen zu veranlassen³¹. Ferner prüften die Dienststellen der Kommission, ob die nachträglichen Zuschüsse und die Fördersätze den Rechtsvorschriften entsprachen, befassten sich jedoch nicht mit Mitnahmeeffekten oder der Wirtschaftlichkeit.
- 106.** Die Prüfungen der Kommission lieferten zwar eine Bestätigung für die im Jahresbericht 2000 (und bei der zugehörigen Prüfung) aufgezeigten Risiken, bilden jedoch keine Grundlage, anhand deren sich Ausmaß und Auswirkungen dieser Risiken in den betreffenden Mitgliedstaaten oder auf EU-Ebene ermitteln ließen³².
- 107.** Die Prüfungen der LAG-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten (die sich auf mindestens 5 % der Ausgaben im Rahmen von Leader+ erstreckten) boten Gelegenheit, die Bedeutsamkeit der Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu beleuchten und darüber Bericht zu erstatten. Mit wenigen Ausnahmen in einigen Mitgliedstaaten erstreckten sich die Prüfungen allerdings nicht auf die Fairness und Transparenz der Projektauswahlverfahren der LAG, auf die Fundiertheit und Dokumentation der Bewertung der Projektvorschläge, auf die Abstimmungsprotokolle oder auf die korrekte Anwendung der Vorschriften über den Umgang mit Interessenkonflikten.

³¹ Die Wirksamkeit derartiger Empfehlungen wird durch die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes in diesen Mitgliedstaaten infrage gestellt, die zeigen, dass die Schwachstellen im Jahr 2009 noch immer bestanden.

³² Es sei darauf hingewiesen, dass dies kein Ziel der von der Kommission vorgenommenen Kontrollen ist.

- 108.** Die Mitgliedstaaten haben ihre Verwaltungssysteme oder die jährlichen Durchführungsberichte der LAG nicht genutzt, um die Fairness und Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses der LAG zu beaufsichtigen. Gleiches gilt für die Überwachung des Prozentanteils von Zuschüssen, die an LAG-Mitglieder vergeben wurden, der Effizienz der gewährten Zuschüsse bzw. der Effizienz der Bearbeitungsverfahren sowie der Geschäftsführungskosten der LAG. In Frankreich überwachte die Verwaltungsbehörde die Tätigkeit der LAG durch die Beobachtung von LAG-Sitzungen, duldete jedoch offensichtlich Praktiken wie etwa die Vorstellung eigener Projekte durch LAG-Mitglieder, die rückwirkende Gewährung von Zuschüssen zu Projekten und die Erhöhung von Fördersätzen, um das Budget auszuschöpfen (siehe beispielsweise Ziffer 55).
- 109.** Soweit einzelne LAG Projektträger befragt haben, geht aus den verfügbaren Informationen hervor, dass Mitnahmeeffekte ein erhebliches Risiko darstellen³³. Die Evaluierungen auf EU-Ebene enthalten keine Angaben zu Mitnahmeeffekten oder zum Ausmaß rückwirkender Zuschüsse³⁴.
- 110.** Zum Thema Fairness und Transparenz der LAG-Verfahren lassen die Evaluierungen ebenfalls erkennen, dass Probleme beispielsweise im Zusammenhang mit der Objektivität der Projektauswahl bestehen. Sie enthalten jedoch keine Angaben zum Ausmaß oder zu den Auswirkungen dieser Mängel (siehe **Kasten 19**).

³³ Beispielsweise ergab eine von der LAG in Frankreich (Pays de la Loire) vorgenommene Umfrage bei Projektträgern, dass 71 % das Projekt auch ohne den Leader-Zuschuss durchgeführt hätten.

³⁴ Die Kommission beauftragte das mit der Schlussbewertung von Leader+ befasste Unternehmen, die Bedeutung von Mitnahmeeffekten zu bewerten. Während der Leader+-Förderperiode fand hierzu jedoch keine entsprechende Überwachung oder Erfassung von Daten statt.

KASTEN 19

AUSZUG AUS DER SYNTHESE DER HALBZEITBEWERTUNGSBERICHTE ZU LEADER+

Unausgewogene Partnerschaften oder unausgewogene Machtverhältnisse innerhalb der LAG können dazu führen, dass ein unzweckmäßiges Bündel von Projekten ausgewählt wird, häufig zum Vorteil einer dem öffentlichen Sektor angehörenden Einrichtung. Die Zusammensetzung der LAG ist häufig unausgewogen, und der institutionelle Sektor dominiert.

Die Angaben in den [Evaluierungs-] Berichten und in den Fallstudien betreffen tendenziell hauptsächlich Fragen wie Verwaltungsaufwand, Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und LAG, Finanzierung und unzureichende Autonomie auf LAG-Ebene. Grundlegendere Managementaspekte wie Strukturen, Verwaltungssysteme, Planung und Kontrolle auf LAG-Ebene kamen in den Berichten nicht zur Sprache. In den Antworten auf die entsprechende Frage wird auch mit keinem Wort auf die Rolle der Entscheidungsgremien bei der Programmverwaltung eingegangen.

- 111.** Wie bereits in den Ziffern 64-71 erwähnt, waren die Angaben zu den Geschäftsführungskosten für Leader nicht vergleichbar, nicht zuverlässig und vor allem nicht vollständig, da in einigen Mitgliedstaaten viele Aufgaben von den Verwaltungsbehörden wahrgenommen wurden. In den Bewertungen wurde über den übermäßigen Verwaltungsaufwand bei Leader+³⁵ berichtet, jedoch keine Kostenschätzung vorgenommen. Infolgedessen kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob das Leader-Konzept wirtschaftlich ist.

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG IM PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013

- 112.** Kommission und Mitgliedstaaten sollten sich die Erkenntnisse aus den drei vorangegangenen Leader-Förderperioden zunutze machen, damit für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 effiziente und wirksame Begleitungs- und Bewertungsstrukturen vorliegen.

Mit der Umsetzung von Schwerpunkt 4 wurde begonnen, ohne dass Kernbestandteile der Begleitungs- und Bewertungssysteme vorhanden waren

- 113.** Im Synthesebericht zur Halbzeitbewertung von Leader+ wurde nachdrücklich empfohlen, die Begleitungs- und Bewertungssysteme zu verbessern, und darauf hingewiesen, dass diese Systeme vom Beginn des Programmplanungszeitraums 2007-2013 an vorhanden sein müssten³⁶. Die Kommission richtete einen gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ein. Dieser umfasste einige spezifische Evaluierungsfragen zum Mehrwert von Leader sowie zur Verbesserung der Verwaltungsführung und der Wirksamkeit, die Anzahl der Leader-spezifischen Begleitindikatoren beschränkte sich jedoch auf die Anzahl der LAG und die Bevölkerungszahl in Leader-Gebieten, welche die Kommission als Ausgangsindikator für die Messung des die Verwaltungsführung betreffenden Ziels ansieht. Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen eröffnete den Verwaltungsbehörden die Möglichkeit, zusätzliche Indikatoren zu entwickeln, doch keine der geprüften Verwaltungsbehörden machte davon für Leader Gebrauch. Außerdem hatte keine der geprüften LAG oder Verwaltungsbehörden Vorkehrungen zur Erfassung von Angaben zu Kosten, Risiken, Wirksamkeit und Mehrwert des Leader-Konzepts und zur entsprechenden Berichterstattung getroffen.

³⁵ Synthese der Bewertung von Leader+: In den Berichten über die Halbzeitbewertung ist wiederholt die Rede von: i) übermäßigem Verwaltungsaufwand; ii) problematischen Beziehungen zwischen den Verwaltungs- und sonstigen beteiligten Behörden einerseits und den LAG und den Projektträgern andererseits; iii) Problemen bei der Beschaffung von Kofinanzierungsmitteln; iv) Verzögerungen bei der Finanzierung sowie v) unzureichender Autonomie der LAG. Als Folge dieser Mängel verringerte sich die Verwaltungseffizienz. Überhöhter Verwaltungsaufwand, der Verzögerungen bei der Projektfinanzierung verursacht, wird als der wichtigste Managementaspekt angesehen, der die Erzielung von Wirkungen verhindert und de facto den Nutzen einiger der übrigen attraktiven Gestaltungsmerkmale von Leader+ schmälert.

³⁶ Im Bericht heißt es: Bei Leader+ wurde die Programmbewertung nicht von Anfang an in die Konzeption einbezogen, und wesentliche Bewertungselemente wie etwa Ausgangsdaten wurden nicht hinreichend berücksichtigt. Empfehlung: Es sollte ein Konzept für die Begleitung lokaler Aktionsgruppen mit einer Mischung aus externer Bewertung und unterstützter Selbstbewertung entwickelt und in das Programm aufgenommen werden.

- 114.** Ende 2009 setzte die Kommission über das Europäische Evaluierungsnetzwerk für ländliche Entwicklung eine thematische Arbeitsgruppe zu Leader ein, die sich mit den Schwierigkeiten befassen sollte, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert waren. Hierzu zählen die Befürchtung, dass mit den Indikatoren des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens und ökonomischen Messmethoden die Wirkungen von Leader nicht angemessen erfasst werden, die beträchtlichen methodischen Probleme wegen des lokalen Maßstabs von Leader, die erheblichen methodischen Probleme bei der Bewertung von Verwaltungsführung, Mitwirkung und Kompetenz in ländlichen Gemeinschaften sowie die Probleme bei der Beschaffung belastbarer Statistiken zur Bewertung der Nutzeffekte von Leader. Mitte 2010 legte die Gruppe den Entwurf eines Arbeitspapiers zur Erfassung der Wirkungen von Leader vor. Die Arbeit dieser Gruppe kann allerdings bei den Halbzeitbewertungen (die im Jahr 2010 abgeschlossen werden müssen) nicht mehr berücksichtigt werden, und die Möglichkeiten der Bewertung von Schwerpunkt 4 werden begrenzt sein, da die einschlägigen Informationen auf LAG-Ebene nicht erfasst und in Berichten festgehalten werden (siehe Ziffer 113).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

BEZOGEN AUF DIE LEADER-MERKMALE HABEN DIE LAG BEI DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS DAS POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT, DOCH FAND DER HOF AUCH BEISPIELE VORBILDLICHER VORGEHENSWEISEN VOR

- 115.** Die geprüften LAG setzten in der Leader+-Förderperiode rund 1 000 Projekte um, die den betreffenden lokalen Wirtschaftsbetrieben und Gemeinden zugute kamen. Doch Leader steht für mehr: Anhand eines spezifischen Konzepts sollte ein Mehrwert gegenüber herkömmlichen Programmen erzielt werden. Soweit die Schlüsselmerkmale des Leader-Konzepts nicht vollständig umgesetzt werden, kann der mit dem Konzept verbundene potenzielle Mehrwert nicht erzielt werden.
- 116.** Bei LAG, die Zuschüsse größtenteils an ihre eigenen Mitgliedsorganisationen vergaben, kam der Bottom-up-Aspekt kaum zum Tragen; bei LAG, bei denen die Entscheidungsfindung von den lokalen Behörden dominiert wurde, wurde der mit einer Partnerschaft verbundene potenzielle Mehrwert nicht erzielt; nur wenige LAG konnten im Rahmen ihrer Strategien oder Projekte Innovationsgehalt oder Interaktion zwischen verschiedenen Sektoren unter Beweis stellen. Es gab jedoch auch einige Beispiele, bei denen LAG die lokale Gemeinschaft tatsächlich einbezogen und durch ihre Sensibilisierungstätigkeit erfolgreiche lokale Projekte initiierten.
- 117.** Im Mittelpunkt des Leader-Konzepts sollten lokale Strategien stehen, die den Partnerschaften ihre Daseinsberechtigung verleihen und zusätzliche Nutzeffekte aufgrund lokaler Lösungen versprechen, die auf die Verwirklichung der lokalen Entwicklungsziele für den ländlichen Raums zugeschnitten sind. In der Praxis waren die Strategien nahezu irrelevant und dienten zu kaum mehr als der Stützung des an die Verwaltungsbehörde gerichteten Förderantrags. Keine der LAG überwachte ihre eigene Leistung bei der Umsetzung ihrer Strategieziele oder erstattete darüber Bericht.

DIE LAG RÄUMTEN DEM GEBOT DER WIRTSCHAFTLICHKEIT SOWIE FAIRER UND TRANSPARENTER METHODEN KEINEN ANGEMESSENEN STELLENWERT EIN

- 118.** Die LAG haben dem Erfordernis der Transparenz, der Dokumentation der Projektbewertung und der Auswahlentscheidungen sowie von Verfahren zur Vermeidung aller Risiken direkter oder indirekter Interessenkonflikte keinen angemessenen Stellenwert eingeräumt. Dadurch erhöhen sich nicht nur die Risiken, dass Zuschussentscheidungen ohne angemessene Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit getroffen werden, sondern es entsteht auch ein Reputationsrisiko für die EU. Die bei einigen LAG beobachteten Vorgehensweisen wie etwa, dass eine Handvoll Personen über Zuschüsse entschied und diese ihren eigenen Organisationen zukommen ließ, dienen keineswegs der Verbesserung der lokalen Verwaltungsführung, sondern sind ihr eher abträglich.
- 119.** Die LAG haben insbesondere durch die Gewährung von Zuschüssen für Projekte, die bereits im Gange oder sogar abgeschlossen waren, bevor die Zuschussentscheidung getroffen wurde, kein Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeit gerichtet. In einigen Fällen bestand ihr Ziel offensichtlich darin, so viel wie möglich auszugeben, und nicht etwa darin, möglichst viele Ergebnisse zu erzielen.
- 120.** Wegen der zusätzlichen Umsetzungsebene entstehen bei der Durchführung der Leader-Programme erhebliche Kosten: bis zu einem Drittel der Mittelausstattung der LAG zusätzlich zu den bei den Verwaltungsbehörden und Zahlstellen anfallenden Kosten für Abwicklung, Begleitung und Kontrolle. Die Wirtschaftlichkeit wurde durch unflexible Verfahren – selbst für Kleinstprojekte – und Verzögerungen beeinträchtigt, wobei diese großteils auf Anforderungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen waren.

KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN STELLTEN ZU GERINGE ANFORDERUNGEN UND TRAGEN ZUSAMMEN MIT DEN LAG ZU EINEM GEWISSEN TEIL DIE VERANTWORTUNG DAFÜR, DASS DAS MIT DEM LEADER-KONZEPT VERBUNDENE POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSGESCHÖPFT WURDE. SIE UNTERNAHMEN KEINE AUSREICHENDEN ANSTRENGUNGEN, UM DIE KOSTEN UND RISIKEN ZU BEGRENZEN

- 121.** Die LAG tragen die Hauptverantwortung dafür, dass der mit Leader verbundene Mehrwert erzielt und eine wirtschaftliche Haushaltsführung sichergestellt wird, doch die Risiken sind wohlbekannt. Kommission und Mitgliedstaaten sind gemeinsam für die Überwachung der Leistung der LAG verantwortlich und haben dafür zu sorgen, dass die LAG sich an das Leader-Konzept halten und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung durchgängig die höchsten Standards einhalten. Nachlässigkeiten in diesen Bereichen sollten selbst bei Mitgliedstaaten, die Leader erstmals umsetzen, nicht geduldet werden, da aus den vorhergehenden Programmplanungsperioden die notwendigen Lehren hätten gezogen werden müssen.
- 122.** Zehn Jahre nach der vorangegangenen Prüfung von Leader durch den Hof bestehen jedoch nach wie vor die gleichen schwerwiegenden Mängel. Die Kommission reagierte auf die Bemerkungen im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2000, indem sie den Mitgliedstaaten Ermunterungen, Orientierungshilfen und Empfehlungen zukommen ließ. Diese Vorgehensweise hat sich nicht als wirksam erwiesen.

EMPFEHLUNG 1

Angesichts der anhaltenden Mängel sollte die **Kommission** dafür sorgen, dass in den Rechtsvorschriften die im spezifischen Fall von Leader verlangten Standards hinreichend klar festgelegt werden. Durch einige einfache Anforderungen auf EU-Ebene erübrigen sich möglicherweise abweichende Durchführungsbestimmungen auf Programmebene; außerdem wird es möglich, Verfahren zu vereinfachen, die Kohärenz zu verbessern und klare Kontrollstandards in folgenden Bereichen festzulegen:

- a) Ausschluss von Projekten, mit denen vor einer Zuschussentscheidung begonnen wurde, um das erhebliche Risiko der Ineffizienz (Mitnahmeeffekte) zu beseitigen;
- b) Projektauswahl der LAG auf der Grundlage dokumentierter Bewertungen, in denen die Fundiertheit und Fairness der Entscheidung bezogen auf stetige und relevante Kriterien unter Beweis gestellt wird;
- c) Regeln, mit denen sichergestellt wird, dass Partnerschaften in Projektauswahlsitzungen nicht von den lokalen Behörden dominiert werden.

Zusätzlich sollten die **Mitgliedstaaten** dafür sorgen, dass mit Blick auf die in diesem Bericht aufgezeigten Mängel wirksame Verfahren eingerichtet werden und das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Verfahren überwacht wird.

- 123.** Kommission und Mitgliedstaaten haben insbesondere geduldet, dass LAG nicht über wirksame Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten verfügen. Durch die festgestellten Mängel erhöht sich das Risiko, dass LAG-Mitglieder möglicherweise direkt oder indirekt Entscheidungen so beeinflusst haben, dass es zu einer unwirksamen oder unwirtschaftlichen Verwendung von EU-Mitteln kam.

EMPFEHLUNG 2

Aufgrund der Haushaltsordnung sind alle Handlungen untersagt, die zu einem Interessenkonflikt führen können. Im Hinblick darauf sollten **Kommission** und **Mitgliedstaaten** dafür sorgen, dass wirksame Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, und überprüfen, ob diese ordnungsgemäß funktionieren. Die Mitglieder der Projektbewertungs- oder Entscheidungsgremien der LAG, die etwaige persönliche, politische, berufliche oder geschäftliche Interessen an einem Projektvorschlag haben, sollten dieses Interesse schriftlich offenlegen. Sie sollten bei allen Beratungen, Bewertungen oder Entscheidungen zu dem Projekt abwesend sein, und gemäß der Haushaltsordnung sollte die Verwaltungsbehörde befasst werden.

124. Grundprinzip von Leader ist die Ermittlung lokaler Lösungen für lokale Probleme in einem Bottom-up-Ansatz, doch mit einer Ausnahme haben alle geprüften Verwaltungsbehörden für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 de facto ein Top-down-System vorgegeben. Entgegen den Anweisungen der Kommission verpflichten diese Verwaltungsbehörden die LAG zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum. Dadurch wird Leader leichter kontrollierbar, doch gleichzeitig wird der Spielraum für innovative *lokale* Strategien eingeschränkt und damit der potenzielle Mehrwert, mit dem das Leader-Konzept gerechtfertigt wird, geschmälert³⁷.

EMPFEHLUNG 3

Die **Kommission** sollte zusammen mit den **Mitgliedstaaten** überprüfen, ob die bestehenden Maßnahmen die Fähigkeit der LAG, innovative, sektorübergreifende, *lokale* Strategien zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu konzipieren und umzusetzen, einschränken. Die **Mitgliedstaaten** sollten ihre Regeln ggf. ändern, um es den LAG zu ermöglichen, lokale Lösungen zu entwickeln, die nicht den Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum entsprechen.

125. Bei geteilter Mittelverwaltung ist es nicht Aufgabe der Kommission, alle Einzelheiten der nationalen und regionalen Durchführungsmodalitäten zu billigen, doch vor Genehmigung der Programme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 hätte die Kommission sich vergewissern sollen, dass die Kernvoraussetzungen für den Erfolg von Leader (siehe nachstehend) erfüllt waren. Die Mitgliedstaaten wählten LAG mit unzulänglichen Strategien aus. Infolgedessen wird der EU-Haushalt im Programmplanungszeitraum 2007-2013 weniger effizient, weniger wirksam und mit weniger potenziellem Mehrwert ausgeführt, als dies der Fall hätte sein können.

³⁷ Die Bedeutung dieses Sachverhalts wird durch die im Fact Sheet der Kommission gelieferte Definition des Leader-Konzepts unterstrichen, wonach dieses „eher eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von ländlicher Entwicklung in lokalen ländlichen Gemeinschaften als ein vorgegebener Satz an durchzuführenden Maßnahmen“ ist.

EMPFEHLUNG 4

Die **Kommission** sollte dafür sorgen, dass die **Mitgliedstaaten** die Strategien der LAG für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 überprüfen und die LAG dazu anhalten, messbare, für ihr lokales Gebiet spezifische Ziele festzulegen, die im Rahmen des Leader-Programms in der Restzeit des Programmplanungszeitraums verwirklicht werden können. Anschließend sollten die **Mitgliedstaaten** die LAG dazu verpflichten, über die Verwirklichung der lokalen Strategieziele, über die Erzielung zusätzlicher Nutzeffekte im Wege des Leader-Konzepts sowie über die Wirtschaftlichkeit der Förderausgaben und Geschäftsführungskosten Rechenschaft abzulegen.

Die **Mitgliedstaaten** sollten ferner überlegen, ob diese verstärkte Verpflichtung zur Rechenschaftslegung über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eine Straffung der bestehenden Verwaltungs-, Überwachungs- und Kontrollsysteme ermöglichen könnte, sodass in geringerem Maß die Notwendigkeit bestünde, die Einhaltung der Förderfähigkeitsbedingungen für Maßnahmen zu prüfen.

EMPFEHLUNG 5

Angesichts ihrer Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Rahmen des EU-Haushalts sollte die **Kommission** künftige Programme hinreichend ausführlich auf die spezifischen Bestandteile prüfen, die für den Mehrwert, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von Leader maßgeblich sind.

Die **Mitgliedstaaten** sollten künftig dafür sorgen, dass die LAG alle im Zusammenhang mit dem Auswahlverfahren aufgezeigten Mängel beseitigen, damit sie über Strategien und Umsetzungspläne nach dem höchstmöglichen Standard verfügen.

**KOMMISSION UND MITGLIEDSTAATEN
KÖNNEN DIE MIT DER UMSETZUNG DES
LEADER-KONZEPTS ERZIELTEN ZUSÄTZLICHEN
NUTZEFFEKTE NICHT UNTER BEWEIS STELLEN
UND HABEN DIE DAMIT VERBUNDENEN
ZUSÄTZLICHEN KOSTEN UND RISIKEN NOCH
NICHT BEWERTET**

- 126.** 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 bisher nicht unter Beweis gestellt, dass die Ausgaben wirksam und wirtschaftlich getätigt wurden, welcher Mehrwert mit dem Leader-Konzept erzielt wurde, inwieweit die bekannten Risiken eingetreten sind und wie hoch die tatsächlichen Umsetzungskosten lagen. Die Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Angaben nicht erfasst und validiert, sodass die Faktenlage für eine Evaluierung nicht ausreicht. Diese Prüfung hat gezeigt, dass der Mehrwert und eine wirtschaftliche Haushaltsführung im Zusammenhang mit Leader nicht als selbstverständlich anzusehen sind.

EMPFEHLUNG 6

Die **Kommission** sollte dringend Maßnahmen ergreifen, um in der Lage zu sein, Rechenschaft über den Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Zusammenhang mit Leader abzulegen.

Die Begleitung sollte auf Indikatoren für den mit dem Leader-Konzept verbundenen Mehrwert sowie für Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und nicht für Umsetzung ausgerichtet werden. Die Daten sollten zumindest stichprobenweise an der Quelle überprüft werden. Angesichts von Umfang und Art des Leader-Programms und der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Beschaffung relevanter, vergleichbarer und zuverlässiger Angaben sollte die **Kommission** effizientere und wirksamere Ansätze ins Auge fassen, wie etwa die eingehende Überwachung statistisch gültiger Stichproben von LAG anhand von Indikatoren, Vor-Ort-Kontrollen und strukturierten Fallstudien, wozu auch eine ordnungsgemäße Datenüberprüfung durch einen unabhängigen Evaluator gehört.

Die **Kommission** sollte die **Mitgliedstaaten** koordinieren, um sicherzustellen, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme Gewähr für die Fairness und Transparenz der Verfahren sowie vergleichbare Kostenangaben liefern und die Überwachung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ergänzen.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Michel CRETIN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 21. Juli 2010 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

LISTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE¹

(Euro)

Projektbeschreibung	Art des Projektträgers	Förderfähige Gesamtkosten	Leader-Zuschuss ²
DE-BY			
Anlage eines Badesees	Lokaler öffentl. Sektor	2 063 969	1 031 984
Anschaffung einer Eisenbahnlokomotive	Privatsektor	396 403	74 325
Anschaffung von Obsternte- und -verarbeitungsgeräten	Verband/Verein	30 293	3 787
DE-MV			
Restaurierung einer Kirche, einschl. touristischer Nutzung	Kirchenbehörden	165 016	111 386
Entwicklung eines Konzepts für ein Technikmuseum	Verband/Verein	131 498	88 106
Pflegeheim für Demenzpatienten	Verband/Verein	1 063 000	154 000
Beratungsstudie: Koordination der Fahrgastschiffahrt	Lokaler öffentl. Sektor	11 265	5 914
IE			
Straßenbeleuchtung für einen Park- und Rastplatz	Verband/Verein	6 959	3 476
Machbarkeitsstudie und Website für ein Stadtentwicklungsprojekt	Verband/Verein	17 969	14 375
Ausrüstung zur Fleischverarbeitung	Privatsektor	34 485	14 250
Anlage eines Flussuferwegs	Verband/Verein	40 937	31 377
EL			
Bau und Ausstattung einer Taverne	Privatsektor	414 712	228 091
Erneuerung des Straßenbelags im Stadtzentrum	Lokaler öffentl. Sektor	210 942	210 942
Bau und Ausstattung einer Destillerie	Privatsektor	254 154	127 077
Bau und Ausstattung eines Restaurants	Privatsektor	367 421	202 081
Bau und Ausstattung einer Weinkellerei	Privatsektor	387 480	193 740
Bau und Ausstattung einer Pension	Privatsektor	334 436	181 799
Bau neuer Räumlichkeiten für einen metallverarbeitenden Betrieb	Privatsektor	202 087	111 147

¹ Der Hof wählte Projekte aus, die für das Spektrum der von den jeweiligen LAG finanzierten Projekte im Hinblick auf die Art des Projektträgers, die Art des Projekts (Investitionen, Studien, Veranstaltungen usw.) und das finanzielle Volumen des Projekts typisch waren. Vorrang wurde Projekten eingeräumt, die zwischen 2006 und 2008 abgeschlossen worden waren.

² Finanzierungsbeitrag der EU außer im Falle Irlands, Griechenlands und Ungarns, wo der Betrag den nationalen Kofinanzierungsbeitrag umfasst.

(Euro)

Projektbeschreibung	Art des Projektträgers	Förderfähige Gesamtkosten	Leader-Zuschuss ²
ES-A			
Anschaffung von Ausstattung für Kindergärten (I)	Verband/Verein	29 910	14 955
Anschaffung von Ausstattung für Kindergärten (II)	Verband/Verein	39 000	19 500
Ausstattung einer Wasseraufbereitungsanlage	Privatsektor	369 000	30 050
Restaurierung von Häusern für den ländlichen Tourismus	Privatsektor	222 597	30 051
Ausstattung eines Wasserinformationszentrums	LAG	180 000	60 000
Bau eines unterirdischen Hotels	Privatsektor	277 187	30 051
Anschaffung von Ausstattung für eine Öko-Bäckerei	Privatsektor	189 599	25 596
ES-CM			
Ausrüstung zur Olivenölverarbeitung	Privatsektor	78 993	28 437
Bau eines Landhotels	Privatsektor	617 026	98 130
Renovierung eines Dorfplatzes	Lokaler öffentl. Sektor	30 450	8 583
Sanierung eines Gemeindespielplatzes	Lokaler öffentl. Sektor	36 096	26 532
Erweiterung eines Nahrungsmittelverarbeitungsbetriebs	Privatsektor	409 179	69 050
Informationstafeln zu touristischen Sehenswürdigkeiten	LAG	254 847	150 254
Bau ländlicher Touristenunterkünfte	Privatsektor	245 061	40 012
FR (PL)			
Veranstaltung zeitgenössischer Musik	Verband/Verein	59 994	21 997
Kosten für Theatermanagement und Personalgehälter	Lokaler öffentl. Sektor	219 272	91 950
Entwicklung eines landwirtschaftlichen Fernstudiengangs	Verband/Verein	16 070	7 794
IT-Erfassung und Vernetzung von Bibliotheksbeständen	Lokaler öffentl. Sektor	50 312	25 156
Verbesserung der Website eines Kulturvereins	Verband/Verein	4 097	3 277
Modernisierung des IT-Systems eines örtlichen Unternehmens	Privatsektor	51 227	7 684
FR (LR)			
IT-System der lokalen Verwaltung	Lokaler öffentl. Sektor	80 830	40 415
Restaurierung eines historischen Gebäudes	Lokaler öffentl. Sektor	393 803	129 360
Touristenroute „Wein und Meer“	Lokaler öffentl. Sektor	162 014	81 007
Restaurierung eines Arboretums und Zugänglichmachung für die Öffentlichkeit	Universität	33 626	14 757
Studie zu leerstehenden Immobilien und Einrichtung einer Datenbank	Verband/Verein	12 507	5 865
Öffentlicher Internetzugang	Lokaler öffentl. Sektor	327 900	120 431
Anlage von Mountainbike-Rundwegen und Ausstattung einer Fahrradvermietung	Lokaler öffentl. Sektor	107 281	32 845

(Euro)

Projektbeschreibung	Art des Projektträgers	Förderfähige Gesamtkosten	Leader-Zuschuss ²
IT-TOS			
Anschaffung eines Webstuhls	Privatsektor	120 000	18 000
Sterilisationsausrüstung für einen Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieb	Privatsektor	90 000	13 500
Erneuerung des Straßenbelags von Dorfstraßen	Lokaler öffentl. Sektor	293 438	33 609
Anschaffung von Obstkisten und Modernisierung von Bewässerungssystemen	Privatsektor	30 970	4 646
Anschaffung eines Traktors	Privatsektor	37 000	13 218
Anschaffung von Holzverarbeitungsmaschinen	Privatsektor	63 000	9 450
Wander-Fotoausstellung ³	LAG	101 894	30 670
Dienstleistungen für Bürger (Veterinärdienst und Informationsbüro) ³	Lokaler öffentl. Sektor	243 000	52 232
HU			
Gemeindliches Handwerksatelier	Lokaler öffentl. Sektor	10 514	7 980
Renovierung einer Weinkellerei	Privatsektor	20 962	9 433
Bauarbeiten zur Konsolidierung eines Pfarrhauses	Kirchenbehörden	6 009	4 506
Freizeiteinrichtungen einer Pension (Außen-Whirlpool, Fahrräder und Abstellschuppen usw.)	Privatsektor	2 760	2 361
Skireisen und -ausrüstung für Schüler	Lokaler öffentl. Sektor	10 507	7 880
Pläne zur Pflasterung eines Feldwegs, der als Zufahrt zu Weinfeldern dient	Privatsektor	2 960	2 516
PT			
Anschaffung von Projektionsausrüstung	Verband/Verein	7 000	5 250
Anschaffung von Ausrüstung zur Olivenölverarbeitung	Privatsektor	199 500	69 825
Anschaffung von Ausrüstung zur Honigverarbeitung und -vermarktung	Privatsektor	39 600	13 860
Modernisierung einer Weinkellerei ³	Privatsektor	100 000	35 000
Anschaffung von Zusatzausstattung für eine Go-Kart-Bahn	Privatsektor	24 922	8 723
Straßenschilder	Lokaler öffentl. Sektor	92 048	69 036
Einrichtung einer Verkaufsstelle für ländliche Erzeugnisse	LAG	136 067	102 050

³ Nur Durchsicht von Vorgangsunterlagen.



Bild 2: Frankreich (Languedoc-Roussillon) – Touristenroute „Wein und Meer“



Bild 3: Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern) – Restaurierung einer Kirche, einschl. touristischer Nutzung



Bild 4: Italien (Toskana) – Anschaffung von Obstkisten



Bild 5: Spanien (Aragonien) – Restaurierung von Häusern für den ländlichen Tourismus



Bild 6: Frankreich (Languedoc-Roussillon) – Öffentlicher Internetzugang



Bild 7: Griechenland – Bau und Ausstattung einer Destillerie



Bild 8: Portugal – Anschaffung von Zusatzausstattung für eine Go-Kart-Bahn



Bild 9: Griechenland – Bau und Ausstattung einer Taverne

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Das Leader-Programm ist ein politisches Instrument zur Förderung der Einbindung und des Engagements lokaler Akteure bei der Entwicklung ihrer Gemeinschaft mithilfe eines charakteristischen „Bottom-up“-Ansatzes.

Leader ist ein wichtiger Faktor zur Stärkung der Zivilgesellschaft in ländlichen Gebieten. Derzeit gibt es mehr als 2000 lokale Aktionsgruppen (LAG), die daran arbeiten, lokale Entwicklungsstrategien mit EU-Fördermitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums in Einklang zu bringen.

Leader ist ein wesentlicher Bestandteil der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des Hofes, nach der LAG eine zusätzliche Verwaltungsebene darstellen. Die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums wird im Rahmen der geteilten Verwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durchgesetzt. Die Umsetzung des Leader-Programms wird durch ein verbindliches Merkmal ergänzt, d.h. dass ein Großteil der Verwaltungsaufgaben auf die lokale Ebene übertragen wird.

In Bezug auf die Kosten sind die von den LAG im Rahmen ihres Budgets für Geschäftsführungskosten und Werbung entwickelten Aktivitäten mit den horizontalen Prioritäten zur Förderung der Kompetenz der lokalen Akteure sowie zur Unterstützung der Projektträger verbunden.

Was die Umsetzung des Leader-Ansatzes im laufenden Programmplanungszeitraum anbelangt, hat die Kommission zur weiteren Förderung vorbildlicher Vorgehensweisen und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ein umfassendes Maßnahmenpaket beschlossen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

II.

Die Schaffung lokaler Kapazitäten führt durch die Bündelung lokaler Ressourcen zu einer verstärkten Entwicklungsaktivität. Diese Vernetzung ermöglicht wechselseitiges Lernen und einen integrierten Ansatz, um komplexe wirtschaftliche und soziale Themen anzugehen. Dies spielt eine wichtige Rolle bei der Priorität der horizontalen Entwicklung des ländlichen Raumes zur Verbesserung der Maßnahmenkontrolle.

IV.

LAG-Mitglieder sind wichtige Akteure bei der Entwicklung von ländlichen Gebieten. Der für das Leader-Programm charakteristische Bottom-up-Ansatz sollte so angewendet werden, dass lokale Organisationen oder Einzelpersonen, die Mitglieder einer LAG sind, eine wichtige Rolle spielen können.

LAG werden ermutigt, innovative lokale Entwicklungsstrategien vorzulegen, wobei jedoch Innovation für die LAG nur ein Auswahlkriterium unter vielen darstellt. Eine lokale Entwicklungsstrategie kann sich nicht ausschließlich mit innovativen Ansätzen befassen.

In Bezug auf integrierte Projekte decken die meisten lokalen Strategien mehrere Maßnahmen ab und werden auf mehrere Sektoren oder Einsatzgebiete angewendet. Es gibt Beispiele für vorbildliche Vorgehensweisen bei Programmen, die einen integrierten Ansatz einführen. Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD) wird diese vorbildlichen Vorgehensweisen fördern.

V.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass beim Ansatz der geteilten Verwaltung kein Interessenkonflikt besteht. Entscheidungsfindungsprozesse und von den LAG anzuwendende Auswahlkriterien sind nicht Bestandteil des Programms, wohl aber Bestandteil der lokalen Umsetzung, die bei der Auswahl der LAG von der Verwaltungsbehörde ermittelt werden. Die Mitgliedstaaten können auch für alle auf nationaler Ebene bestehenden LAG gemeinsame Regeln aufstellen.

Bei ihren Prüfungen achtet die Kommission hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, auf Projektauswahl, Transparenz, mögliche Interessenkonflikte, usw. Die Kommission hat im Programmplanungszeitraum 2000-2006 Prüfungen bei 37 von 73 Leader+-Programmen durchgeführt; 13 Programme wurden mehr als einmal geprüft.

VI.

Für den laufenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen in die ELER¹-Verordnung und ihre Durchführungsbestimmungen aufgenommen².

Ferner hat die Kommission die Mitgliedstaaten in der Programmgestaltungs- und -verabschiedungsphase mit den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ begleitet. Diese enthielten spezielle Ratschläge in Bezug auf den potentiellen Mehrwert von Leader, z. B. Abdeckung aller Schwerpunkte, Innovation, integrierter Ansatz und Gebietsansatz.

Zusätzlich hat die Kommission ein strategisches Konzept für Leader in den nationalen Strategieplänen gefordert. Gleichzeitig durften die Mitgliedstaaten als Antwort auf die spezifisch existierende Erfahrung auf LAG-Ebene und die in ihren Analysen identifizierten Bedürfnisse unterschiedliche Entscheidungen beim Anwendungsumfang der Leader-Methode treffen.

¹ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

² Verordnung des Rates (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Unterstützung 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) und Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006, die genaue Vorschriften enthält für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Durch Beratung und Begleitung trägt die Kommission in den Mitgliedstaaten ständig zu einer Verbesserung der Verfahren bei Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie durch Empfehlungen bei, die sie auf der Grundlage ihrer Prüfungen abgibt, und gegebenenfalls durch die Durchführung finanzieller Korrekturen.

VII.

Die Ex-post-Evaluierung von Leader+, die noch andauert und Ende 2010 in einen Abschlussbericht münden wird, beschäftigt sich mit der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leader-Ausgaben. Es ist gängige Praxis, auf Ex-post-Basis die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von politischen Instrumenten zu ermitteln. Die Evaluierung ist Bestandteil der turnusmäßigen Maßnahmevaluierung, wobei für den Zeitpunkt charakteristisch ist, dass Leader+ mit 40 Programmen noch bis Juni 2009 aktiv war.

Die Kommission (Thematische Arbeitsgruppe des Europäischen Evaluierungsnetztes für die Entwicklung des ländlichen Raums) hat jüngst einen endgültigen Entwurf des Leitfadens zur Evaluierung der Wirkung von Leader verabschiedet³.

VIII.

Die Umsetzung der Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten, zur Einhaltung der Haushaltsordnung, die auf den allgemeinen Haushalt der Europäischen Union angewendet werden muss, obliegt der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

³ Wirkungserfassung des Leader-Konzepts und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten, Arbeitspapier 4, 21. Juni 2010, Europäisches Evaluierungsnetz für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Kommission wird zur weiteren Klarstellung der Notwendigkeit des verantwortungsvollen Umgangs mit EU-Mitteln, bei dem Schlüsselgrundsätze wie Transparenz, Gleichbehandlung, Anwendung objektiver Auswahlkriterien oder Berichterstattung einzuhalten sind, eine Überprüfung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ im Hinblick auf die Projektauswahl in Erwägung ziehen.

IX.

Die Kommission stellt sicher, dass die auf Programmebene festgelegten Ziele von Indikatoren untermauert werden, die die Mitgliedstaaten auf LAG-Ebene erhalten werden, um konsolidierte Daten auf der Ebene des Leader-Konzepts zu produzieren.

Ziele auf der Ebene der lokalen Strategien sollten soweit wie möglich den SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, erreichbar, Zeit) entsprechen.

X.

Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF)⁴ stellt ab auf den durch Leader erzielten Mehrwert, insbesondere in Bezug auf seine Wirkung. Dennoch ist die Wirkung von Leader schwieriger zu messen, da sich die Maßnahme hauptsächlich auf den Aufbau lokaler Entwicklungskapazitäten bezieht (soziales Kapital) und vom lokalen Entwicklungsprozess angetrieben wird. Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass die geeigneten Begleitinformationen verfügbar sind.

⁴ Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) bietet einen einheitlichen Ansatz für die Überwachung und Bewertung aller Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013. Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen stellt die Mittel zur Verbesserung der Programmleistung auf, wodurch sowohl die Überprüfung der korrekten Abwicklung der Programme überprüft als auch eine Beurteilung der Erreichung der aufgestellten Ziele ermöglicht wird.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Es gibt zu Leader spezifische CMEF-Evaluierungsfragen in Bezug auf die Verbesserung der Steuerung, die Mobilisierung von innerem Entwicklungspotential, multisektorale Ansätze und Kooperation sowie den Beitrag zu den Prioritäten weiterer Schwerpunkte.

EINFÜHRUNG

6.

Die Schaffung lokaler Kompetenz führt zu einer verstärkten lokalen Entwicklungsaktivität, die lokale Ressourcen bündelt, wobei die Netzwerkbildung das gegenseitige Lernen fördert und einen integrierten Ansatz bildet, um komplexe wirtschaftliche und soziale Themenstellungen anzugehen. Dies spielt eine wichtige Rolle bei der Priorität der horizontalen Entwicklung des ländlichen Raums zur Verbesserung der Maßnahmenkontrolle⁵.

⁵ 4. Schwerpunkt der Gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013, die im Beschluss 2006/144/EG des Rates vom 20. Februar 2006 festgelegt wurden.

7.

Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass die LAG eine zusätzliche Verwaltungsebene darstellen. Die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums wird unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in geteilter Verwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Umsetzung des Leader-Konzepts wird ergänzt durch ein spezifisches verbindliches Merkmal, d.h., dass ein Großteil der Verwaltungsaufgaben auf die lokale Ebene übertragen wird. Dies sollte nicht heißen, dass es zu überflüssiger Doppelarbeit kommt.

Im Hinblick auf die Kosten tragen die von den LAG im Rahmen ihres Budgets für Geschäftsführungskosten und Werbung entwickelten Aktivitäten zur horizontalen Priorität der Verbesserung der Leistungsfähigkeit von lokalen Akteuren und der Unterstützung potenzieller Projektträger bei. Sie gehen weit über den Umfang dessen hinaus, was nationale oder regionale Behörden bei Top-down-Förderprogrammen anbieten.

Was die Umsetzung des Leader-Konzepts im laufenden Programmplanungszeitraum anbelangt, hat die Kommission ein umfangreiches Maßnahmenpaket beschlossen, das den verantwortungsvollen Umgang mit Haushaltsmitteln und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung befördern soll:

- Die wichtigsten Grundsätze des Leader-Konzepts wurden in den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt;
- die Kommission hat in der Programmgestaltungs- und -verabschiedungsphase mit den "Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts" eine Orientierungshilfe geboten;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- sie hat „Focus-Gruppen“ innerhalb des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzes für ländliche Entwicklung (ENRD) geschaffen, die den Auftrag haben, Umsetzungsfragen zu prüfen. Das ENRD fährt fort mit dem Austausch von Leistungen, Erfahrungen und Know-how zwischen den mit der Umsetzung des Leader-Konzepts befassten Akteuren, so wie es bereits ein Schwerpunkt von Leader II und Leader+ (und später mit ihren europäischen Leader II und Leader+ -Beobachtungsstellen) war.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8.
Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 7.

9.
2009 waren die meisten Leader+-Lokalstrategien abgeschlossen und die Umsetzung der Lokalstrategien für den Zeitraum 2007-2013 hatte mit allgemein verminderter Aktivität noch nicht (richtig) begonnen.

BEMERKUNGEN

Gemeinsame Antwort 13-15 und Kasten 2:

Die Kommission begrüßt die Anerkennung des Hofes, dass die LAG gute Beispiele für die Förderung der Einbindung und Teilnahme von lokalen Gemeinschaften bieten.

16.

Das prozessorientierte Leader-Konzept beinhaltet den Entwurf und die Umsetzung einer Strategie zur Förderung der Einbindung von lokalen Gemeinschaften in ihrer Gesamtheit.

Die LAG-Mitgliedsorganisationen sind repräsentative und aktive, lokal verankerte Organisationen in ländlichen Gebieten. Die Mitteilung der Kommission zum Leader+-Konzept⁶, das das Referenzdokument für die nationalen und regionalen Leader+-Programme war, besagt in Punkt 12: „Lokale Aktionsgruppen müssen eine ausgewogene und repräsentative Auswahl von Partnern aus den unterschiedlichen sozioökonomischen Sektoren in dem betreffenden Gebiet darstellen“. Die Partner setzen sich aus einer Mischung aus öffentlichen Einrichtungen und aus die Zivilgesellschaft repräsentierenden Partnern zusammen. Diese Partner sind auch die Hauptverantwortlichen der Strategien und repräsentieren in den meisten Fällen einen Großteil der Bevölkerung des betreffenden Gebiets. Es ist daher normal, dass ein bestimmter Anteil der Projekte aus diesen Mitgliedsorganisationen kommt. LAG-Mitglieder können eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie spielen. Ferner sollte betont werden, dass eine wirkungsvolle Einbindung anderer Akteure des Gebietes bei der Umsetzung der lokalen Strategie stark von den lokalen Gegebenheiten abhängt. So können beispielsweise in Griechenland im laufenden Programmplanungszeitraum LAG-Mitglieder Begünstigte sein und bis zu 30 % der Projekte der öffentlichen Ausgaben aus der lokalen Strategie umsetzen. Aufgrund der großen Vielfalt der LAG-Mitgliedschaften wäre es schwierig, auf EU-Ebene einen bestimmten Anteil von Projekten vorzugeben, der von anderen Akteuren zu tragen ist. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diese weiter gefasste Gemeinschaft teilnehmen kann.

⁶ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000, die die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung des ländlichen Raums festlegt (Leader+).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

19.

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass eine Politik der offenen Mitgliedschaft wünschenswert ist und wird dies bei der Gestaltung der Maßnahmen ab 2013 berücksichtigen.

Kasten 3.

Die Zusammensetzung der vom Hof geprüften griechischen LAG erfüllt die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen der EU. Die Auswahl der Projekte obliegt dem Sonderentscheidungsausschuss, deren Partner sich zu 50 % aus privaten Einrichtungen zusammensetzen.

20.

Das Ergebnis der Leader+-Halbzeit-Evaluierung zeigt, dass die dauerhafte Einbindung junger Menschen in Entscheidungsgremien sehr selten ist. Dies könnte an lokal verankerten Jugendorganisationen liegen, die nicht gut strukturiert oder in ländlichen Gebieten auch selten sind.

21. Gemeinsame Antwort 21-22:

Im Verlauf der Verhandlungen, die zur Verabschiedung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (RDP) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 führten, hat die Kommission geprüft, ob der Grundsatz, nach dem mindestens 50 % der Vertreter der Partnerschaft aus der Zivilgesellschaft kommen müssen, eingehalten wurde, so wie dies Art. 62.1(b) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vorsieht. Diese Anforderung bezieht sich auf die Entscheidungsebene.

Dennoch wird die Kommission eine Überarbeitung der bestehenden Leitlinien in Erwägung ziehen, um jegliche Fehlinterpretation zu vermeiden.

Kasten 4.

Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 21-22.

23.

Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 21-22

Kasten 5.

Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 21-22

25.

Der notwendige Grad an Präzision sollte vom Mitgliedstaat definiert werden, der ihn den spezifischen Umständen in einem gegebenen Gebiet anpassen kann.

26.

Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie sollten soweit wie möglich gemäß den SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, erreichbar, übertragbar) festgelegt werden.

Über die Teilmaßnahme "Erwerb von Fähigkeiten" oder die nationalen ländlichen Netze werden mit den Mitteln für die ländliche Entwicklung sowohl Betreuungs- als auch Weiterbildungsmaßnahmen der Programmbehörden gefördert.

Bestimmte Fälle stellen Langzeit-Trends dar, die nicht auf den Zeitrahmen der lokalen Entwicklungsstrategien von 7 Jahren beschränkt werden können, wie beispielsweise die vom Hof genannte „Landflucht und Aufgabe der traditionellen Landwirtschaft“.

Kasten 6.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 26.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

27.

Die Kommission teilt nicht unbedingt die Schlussfolgerung des Hofes, dass das Mountainbike-Zentrum nicht dem in der lokalen Entwicklungsstrategie festgelegten Ziel der Wettbewerbsfähigkeit des Gebiets dient.

28.

Die Kommission stimmt mit dem Hof insofern überein, als dass die Gesamtheit der Projekte den lokalen Strategiezielen dienen muss. Der Umfang, in dem das betreffende Projekt jedoch zu der weiter gefassten Gebietsstrategie passen muss, musste auf lokaler Ebene von den LAG festgelegt werden. Projekte können auch Mehrwert zu einem Gebietsthema erzielen, indem sie zu einem Gesamtziel der Strategie beitragen.

Kasten 7.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass Leader nicht die Maßnahmen lokaler Behörden unterstützen sollte, die sich aus gesetzlichen Anforderungen ergeben. Dennoch sollten bei Leader die von Kommunalbehörden durchgeführten Projekte in Betracht kommen, wenn sie Bestandteil eines weiter gefassten regionalen Konzepts sind und zur Umsetzung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie beitragen.

29.

Die Umsetzung der Strategie in Bezug auf Maßnahmen impliziert nicht zwangsläufig, dass Projekte nicht im Hinblick auf lokale Strategieziele bewertet und ausgewählt werden können. Programme können die allgemeine Struktur von lokalen Strategien bestimmen, was die Einhaltung beider Arten von Kriterien sicherstellt. Dies ist beispielsweise in Spanien der Fall.

30.

Aufrufe zur Einreichung von Projektvorschlägen und die eigentliche Projektauswahl müssen auf lokaler Ebene von den LAG geleistet werden, damit die Kohärenz zwischen den Fördervoraussetzungen und den Strategiezielen sichergestellt ist.

31.

Bei Leader+ wurde die Begleitung und Bewertung der lokalen Entwicklungsstrategie in den Leader+-Leitlinien zur Bewertung empfohlen. Zudem kamen auf LAG-Ebene Evaluierungsaktivitäten für eine Kofinanzierung in Betracht.

32.

Ein „Überblick über das bisher Erreichte“ als Mittel zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit können einer umfassenden Evaluierung der lokalen Strategie nicht gleichgestellt werden.

Die Umsetzung von Projekten ist das unmittelbare Ergebnis der Aktivitäten der LAG. Die Messung ihrer Wirkung ist häufig schwierig, da viele von ihnen mit dem Entwicklungsprozess verknüpft sind (Aufbau von Kapazitäten, usw.).

33.

Die Umsetzung der Leader-Schwerpunkte hatte zur Zeit der Prüfung in den meisten vom Hof geprüften Mitgliedstaaten gerade erst begonnen.

Im Hinblick auf den besagten „Mangel an spezifischen lokalen Zielen“ wird auf die Antwort der Kommission in Ziffer 26 verwiesen. Zur „Durchsetzung der Anwendung gemeinsamer Maßnahmen“ durch die Mitgliedstaaten wird auf die Antwort der Kommission in Ziffer 84 verwiesen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

34.

Innovation ist das Merkmal der Leader-Schwerpunkte (Artikel 61(e) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005); sie ist jedoch auf LAG-Ebene nicht allgemein verpflichtend (Artikel 62.1(a) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Die LAG werden zwar ermutigt, innovative lokale Entwicklungsstrategien vorzulegen, doch ist Innovation nur ein LAG-Auswahlkriterium unter mehreren. Innovation findet sich daher nicht zwangsläufig in allen geförderten Projekten.

Lokale Entwicklungsstrategien decken ein breites Spektrum von Entwicklungszielen ab, die mittels eines vorgegebenen Projektespektrums erreicht werden sollen. Einige Projekte, die zwar nicht als innovativ betrachtet werden können, können dennoch für die Strategie notwendig sein und von Leader gefördert werden. Die lokalen Akteure, die die Strategie erstellen, benötigen ein Mindestmaß an Flexibilität in Bezug auf Fördermöglichkeiten.

36.

Die LAG müssen die Koexistenz, Synergie und Komplementarität der Projekte in einem Gebiet sicherstellen.

Während die lokale Strategie tatsächlich integriert sein und den Austausch zwischen Sektoren bewirken muss, brauchen Einzelvorhaben diese Vorgabe nicht zu erfüllen.

37.

Bei Leader+ wurden die LAG ermutigt, innovative lokale Entwicklungsstrategien vorzulegen, wobei Innovation lediglich ein Auswahlkriterium unter vielen war.

Innovation kann nicht absolut bewertet werden. Innovation ist das, was in dem betreffenden Gebiet neu ist oder wenn die Maßnahme zum ersten Mal umgesetzt wird.

38.

Es wird auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 37 verwiesen.

Die Kommission unterstreicht die folgenden beiden Punkte:

- der innovative Charakter eines Projekts kann nicht einfach ausgeschlossen werden, nur weil es sich auf den Erwerb von Standardprodukten bezieht. Dies mag in einem bestimmten Sektor innovativ sein oder zu Prozessinnovation im Vertriebssystem führen;
- die beiden Projekte in Ungarn, bei denen der Hof Zweifel in Bezug auf die „Neuartigkeit“ der Projekte zu haben scheint, müssen in ihrem spezifischen lokalen Kontext bewertet werden.

Dennoch ist die Kommission bei der geteilten Verwaltung nicht verantwortlich für die Auswahl der zu fördernden Projekte.

40.

Die Tatsache, dass die im Rahmen von Leader geförderten Einzelvorhaben auch für andere EU-Förderungen in Betracht kämen, stellt nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Förderung im Rahmen des Leader-Programms in Frage. Überdies liegt es bei der LAG, in einem lokalen Kontext zu entscheiden, ob ein Projekt der Umsetzung der Strategie einen Mehrwert hinzufügt. Nicht alle Projekte müssen gleichgewichtig zur Erreichung der Strategieziele beitragen, da einige von ihnen einen Mehrwert zu einem konkreten Gebietsthema hinzufügen können, indem sie zur Erreichung eines weiter gefassten Gesamtziels beitragen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

41.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass Leader grundsätzlich keine herkömmlichen Maßnahmen der Kommunalverwaltungen fördern sollte. Dennoch sind bestimmte kommunale Projekte rechtmäßige Bestandteile einer lokalen Entwicklungsstrategie, wobei die Kommunalverwaltungen wichtige Partner im lokalen Entwicklungsprozess sind. Sollten diese kommunalen Projekte Bestandteil der lokalen Entwicklungsstrategie sein oder zumindest den Zielen dieser Strategie entsprechen, dann gibt es keinen Grund anzunehmen, dass dies zu einem geringeren Mehrwert des Leader-Konzepts führen würde.

Im Bereich Lebensqualität und ländliches Erbe (beides sind Prioritäten bei Leader+ und Schwerpunkt 3) sind die lokalen Behörden die häufigsten Projektträger. Zudem sind in einigen Mitgliedstaaten wie beispielsweise Spanien die Gemeindeverwaltungen so klein, dass sie als ideale Träger für lokale Projekte erscheinen, was häufig am Fehlen von geeigneten privaten Trägern liegt.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass Projekte nicht bereits vor Antragstellung für einen Leader-Zuschuss abgeschlossen sein dürfen. Siehe die Antworten der Kommission zu Kasten 9 und 10.

Kasten 9.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 41.

Von den Kommunalverwaltungen durchgeführte Infrastrukturprojekte gehören nicht *per se* zu ihren Pflichtaufgaben.

Wenn diese Art von Dorferneuerungsmaßnahmen Bestandteil der lokalen Strategie ist und es eine Beteiligung der Bewohner an der Projektentwicklung gibt, besteht kein Grund, solche Projekte von der Leader-Förderung auszunehmen.

Kasten 10.

LAG in der Toskana: Die Kommission wird die Frage nach dem Beginn der Förderungswürdigkeit des Projekts eingehend prüfen, wobei sie die Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der geteilten Verwaltung berücksichtigen wird.

In Bezug auf die Toskana war die Situation bei Leader+ die folgende: Die Vorbereitung des Leader+-Programms ging mit intensiven Beratungen der lokalen Partner einher. Überdies hatten einige der von Leader abgedeckten Gebiete bereits an vorhergehenden Gemeinschaftsinitiativen teilgenommen. Nach Verabschiedung des Programms konnten die LAG zu Recht erwarten, dass ihre Projekte für eine Förderung in Frage kommen würden, nachdem alle notwendigen Verfahrensschritte zur Umsetzung des Programms abgeschlossen waren.

In diesem speziellen Fall standen den LAG für einen recht langen Zeitraum, in dem die Strategieumsetzung bereits hätte beginnen sollen, keine Projektausschreibungen zur Verfügung. Zur Sicherstellung einer wirksamen Umsetzung ihrer lokalen Strategien mussten die LAG dem Beginn von nichtkommerziellen Projekten öffentlicher Einrichtungen zustimmen, da diese für die Umsetzung der lokalen Strategien von Bedeutung waren, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem sie nicht in der Lage waren, eine Entscheidung über einen Zuschuss zu erhalten. Andernfalls wäre es zu einer Aussetzung der Förderung wichtiger Maßnahmen der lokalen Entwicklungsstrategien für mindestens drei Jahre gekommen. Selbstverständlich hielten diese Projekte die Auswahlkriterien für die lokalen Strategien ein und mussten den einschlägigen EU-Bestimmungen entsprechen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

LAG in Frankreich (Pays de la Loire). Die Kommission wird die Frage nach dem Beginn der Förderungswürdigkeit eingehend untersuchen und die Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der geteilten Verwaltung berücksichtigen.

42.

Innovation ist ein Merkmal dieses Schwerpunkts, ohne dass diese jedoch auf LAG-Ebene verpflichtend wäre. Der Begleitausschuss des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDP) definiert das Gewicht jedes LAG-Auswahlkriteriums, darunter auch die Innovation, im Anschluss an die Verabschiedung des RDP (Artikel 78(a) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Die LAG werden ermutigt, innovative lokale Entwicklungsstrategien vorzulegen, wobei Innovation jedoch nur ein LAG-Auswahlkriterium unter mehreren darstellt.

Über die "Fokus-Gruppe" des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzes für ländliche Entwicklung (ENRD) richtet die Kommission das Augenmerk der Mitgliedstaaten auf potentielle Probleme bei der Umsetzung innovativer Projekte. Die Fokus-Gruppe versucht bei der Frage, wie Innovation zur Anwendung kommt, Orientierungshilfen zu geben.

45.

Die Begleitung der Leader+-Beobachtungsstelle hat gezeigt, dass 83 % der mit Leader+ befassten LAG an gebietsübergreifender und 68 % an grenzüberschreitender Zusammenarbeit beteiligt waren.

Die Beteiligung an Vernetzungsmaßnahmen und Kooperationsprojekten ist typischerweise verbreiteter bei den erfahreneren LAG. Neue LAG konzentrieren sich mehr auf die lokale Umsetzung ihrer lokalen Entwicklungsstrategie. Auch die Gesamtreife des Programms ist ein Faktor, der Vernetzung und Kooperation begünstigt.

Die Umsetzung eines Kooperationsprojekts ist komplexer als ein herkömmliches lokales Projekt (Finden eines Kooperationspartners, Schließen eines Kooperationsvertrags, die Tatsache, dass jede LAG den Zuschuss aus ihrem eigenen Programm erhalten muss, usw.). Dies erfordert die technische Unterstützung der Programmbehörden, was leider nicht immer in vernünftigem Ausmaß in allen Programmen vorhanden ist/war.

Bei Leader+ konnten Aktivitäten in Bezug auf Besuche, Erfahrungsaustausch und Tagungen im Rahmen der Maßnahme „Kooperation“ finanziert werden. Besuche einer anderen LAG stellen einen ersten Schritt zur Entwicklung eines Kooperationsprojekts dar. Die anschließende Ausarbeitung einer gemeinsamen Maßnahme, zu der auch der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zählt, wird nicht immer erreicht. Einige Mitgliedstaaten haben spezielle Mittel für vorbereitende Maßnahmen bereitgestellt.

46.

Die Vernetzung ist das Element des Leader-Konzepts, das eher von den nationalen und europäischen Netzwerken gesteuert wird. Die einzelne LAG ist daher möglicherweise nicht in der Lage, spezifische Details zu geplanten Vernetzungsaktivitäten in ihre Strategie aufzunehmen.

48.

Nach Auffassung der Kommission sollte das wichtigste Kriterium für die Förderwürdigkeit eines Projekts durch Leader das Ausmaß sein, in dem das Projekt zur Erreichung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie beiträgt.

In Bezug auf Mitnahmeeffekte, siehe auch Antwort zu Ziffer 109.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort zu den

Ziffern 49-52:

Die Kommission wird eingehend auf die Frage der Förderwürdigkeit von Projekten eingehen und dabei die Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der geteilten Verwaltung berücksichtigen.

Kasten 11.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 49.

53.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist eine Überprüfung der Angemessenheit der Projektkosten verpflichtend (Artikel 26(d) der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006).

54.

Unter Berücksichtigung der großen Vielfalt der Leader-Projekte mag es schwierig sein, vorab Faktoren wie den Grad der Wirtschaftlichkeit zu bewerten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die gewünschten Ergebnisse erreicht werden.

56.

Die öffentlichen Einrichtungen (Kommunalverwaltungen), die in den LAG vertreten sind und die bis zu 50 % der LAG-Mitglieder ausmachen, sind selbst demokratisch verantwortliche Behörden. Überdies werden in einigen Mitgliedstaaten LAG als öffentliche Einrichtungen betrachtet (z.B. in Frankreich).

Ferner besteht für den laufenden Programmplanungszeitraum gemäß Artikel 62.2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 für die LAG eine Verpflichtung, über die Kapazitäten zur Verwaltung öffentlicher Mittel zu verfügen.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass ein Bedarf an einem hohen Maß an Transparenz und damit vonseiten der LAG die Notwendigkeit besteht zu zeigen, dass sie den richtigen Verfahrensweg konsequent einhalten.

Dessen ungeachtet wurden in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten Regeln für interne Verfahren zur Transparenz der Entscheidungsfindung aufgestellt, um so Interessenkonflikte und Einwendungen zu vermeiden. Die Fokus-Gruppe für den Bottom-up-Ansatz des Leader-Unterausschusses im Europäischen Netz für die ländliche Entwicklung hat verschiedene Arten dieser Verfahren in einem Berichtsentwurf gesammelt, der in Kürze der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden wird.

Gemeinsame Antwort zu den

Ziffern 57-58:

Die Kommission wird eine Überarbeitung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ in dem Sinne in Erwägung ziehen, dass sie die Einhaltung von Grundsätzen bei der Projektauswahl (Transparenz, Gleichbehandlung, Anwendung objektiver Auswahlkriterien, Berichterstattung) auf der Grundlage der gesammelten bewährten Vorgehensweisen verdeutlicht.

59.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 56.

60.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 16 und 56.

Zur Vermeidung realer Fälle von Interessenkonflikten sind geeignete Verfahren erforderlich. Die Kommission wird in Erwägung ziehen, in den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ weitere Orientierungshilfen für die Regelung von Interessenkonflikten bereitzustellen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

61.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 60.

LAG-Mitglieder sind repräsentative und aktive, lokal verankerte Organisationen in ländlichen Gebieten. Es ist daher normal, dass ein bestimmter Anteil der Projekte aus diesen Organisationen kommt. Der Ausschluss solcher Projekte würde ein großes Hindernis für die erfolgreiche Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie darstellen.

Allerdings müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass kein Interessenkonflikt besteht.

Kasten 13.

Die Kommission stimmt dem Grundsatz zu, wonach Mitglieder des Entscheidungsgremiums in Situationen, in denen sie ein „gemeinsames Interesse“ mit dem Projektträger verbindet, nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt sein dürfen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 60.

Kasten 14.

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass es in Bezug auf Interessenkonflikte klare Regeln geben muss, die hinsichtlich der Entscheidung für die Förderung eines Projekts eingehalten werden müssen.

63.

Leader+ wurde in 15 Mitgliedstaaten und eine Leader+ entsprechende Maßnahme in sechs weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt. Es bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den von den Mitgliedstaaten verwendeten Umsetzungsmodellen.

Die Qualität einer Strategie (Zielgruppe, Prioritäten, Begleitung und Evaluierung) an sich kann das Entstehen von Interessenkonflikten nicht verhindern. Hinsichtlich der Notwendigkeit, als Teil des Umsetzungsmechanismus der Strategie auf LAG-Ebene für den Fall von Interessenkonflikten Regeln festzulegen, hat die Kommission bereits unter den vorhergehenden Ziffern (56 bis 61) geantwortet.

64.

Die durchschnittlichen Geschäftsführungskosten sind begrenzt und stellen 15 % der öffentlichen Beihilfen an der lokalen Entwicklungsstrategie dar. Dies liegt unterhalb der in Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 festgelegten Höchstgrenze von 20 %.

Die Existenz lokaler Bediensteter in den lokalen Verwaltungsstellen führt nicht zwangsläufig zu einer zügigeren Bewertung von Projekten. Überdies macht die Anwesenheit von lokalen Bediensteten administrative Verwaltungsabläufe nicht überflüssig; für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sind sie immer noch notwendig.

65.

Die Programmübertragung auf die lokale Ebene soll zu einer Verbesserung der Umsetzung (z.B. gezielterer Mitteleinsatz, Unterstützung für die Begünstigten) führen. Die räumliche Nähe der LAG, die potenzielle Begünstigte unterstützt und informiert, führt zu einer Beschleunigung der Antragsvorbereitung.

Bei den Aufgaben der LAG handelt es sich nicht um Zusatz- oder Doppelarbeiten, sondern um übertragene Aufgaben, die nicht auf Programmebene durchgeführt werden (Kontrolle, Projektauswahl und Auszahlung bei einigen Programmen zur ländlichen Entwicklung). Die Kosten für die Kontrollen bei Vor-Ort-Überprüfungen können geringer ausfallen, wenn sie von lokalen Stellen durchgeführt werden.

Die Anhaltspunkte für durch das Leader-Programm verursachte zusätzliche Verzögerungen reichen nicht aus. In der EU gibt es unterschiedliche Leader-Umsetzungsmodelle, die über die eigentliche Projektauswahl (Projektgenehmigung und/oder Beihilfegewährung in den 39 Programmen des laufenden Programmplanungszeitraums) hinausgehende, zusätzliche Aufgaben mit sich bringen. Bei LAG, die finanzielle und administrative Autonomie genießen, sind die Verfahren im Allgemeinen kürzer.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 64.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

66.

Bei Leader+ bestand keine Pflicht, die Kosten für Werbung von den Verwaltungskosten zu trennen. Im laufenden Programmplanungszeitraum muss diese Unterscheidung vorgenommen werden. Die „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzept“ geben hierzu eine Definition der Begriffe Werbung und Erwerb von Fähigkeiten, die im Folgenden genauer erläutert werden wird.

67.

Die Bemerkungen in Ziffer 67 sollten vor dem Hintergrund des positiven Beispiels für operative Kosten in Ziffer 68 gesehen werden.

Die ungarischen LAG, die nach der Leader+ entsprechenden Maßnahme 2004-2006 tätig waren, konzentrierten sich mehr auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit, da das Leader-Konzept in diesem Land neu war.

69.

Die Mitgliedstaaten entscheiden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip über die konkreten Verantwortlichkeiten der LAG und passen sie ihrem Verwaltungssystem und ihrer Praxis an. In der EU gibt es unterschiedliche Leader-Umsetzungsmodelle, die über die eigentliche Projektauswahl (Projektgenehmigung und/oder Beihilfegewährung in den 39 Programmen des laufenden Programmplanungszeitraums) hinausgehende, zusätzliche Aufgaben mit sich bringen.

70.

Siehe die Antworten der Kommission zu Ziffer 64 und dem nachfolgenden Untertitel.

Der Kommission sind Fälle bekannt, in denen die von den Mitgliedstaaten festgelegten Antragsanforderungen keinem vernünftigen Verhältnis zwischen der Größe des Projekts und dem Bedarf an Rechenschaftspflicht entsprechen. Die Mitgliedstaaten haben diese Frage bereits im laufenden Programmplanungszeitraum angesprochen und suchen gemeinsam mit der Kommission nach geeigneten Lösungen für diese Fälle.

Die Kommission unterstützt in dieser Hinsicht auch den Austausch bewährter Praktiken, insbesondere im Rahmen des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzwerks für die ländliche Entwicklung.

Allerdings müssen Kommission und Mitgliedstaaten die Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung sicherstellen, was auf LAG-Ebene unweigerlich zu einem gewissen Verwaltungsaufwand führt.

Kasten 15.

LAG in Ungarn. Während des Zeitraums für Leader+ (bzw. Leader+ entsprechende Maßnahmen) war die Umsetzung des Leader-Konzepts in Ungarn etwas völlig Neues.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

71.

Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 64 bis 70.

Neben der Entscheidung der Mitgliedstaaten zu konkreten Verantwortlichkeiten der LAG muss die Bearbeitung der Akten durch die LAG vor dem Hintergrund des Prozesses zum Aufbau von Kapazitäten gesehen werden. Je mehr Möglichkeiten die Mitgliedstaaten den LAG in Bezug auf Weiterbildung anbieten, desto leichter wird das Zusammenwirken mit den Behörden werden.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten stellten zu geringe Anforderungen und tragen zusammen mit den LAG zu einem gewissen Teil die Verantwortung dafür, dass das mit dem Leader-Konzept verbundene Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte unzureichend ausgeschöpft wurde. Sie unternehmen nicht genug, um die Kosten und Risiken zu begrenzen

Für den laufenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden die notwendigen rechtlichen Bestimmungen in die ELER⁷-Verordnung und ihre Durchführungsbestimmungen aufgenommen.

⁷ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Ferner hat die Kommission die Mitgliedstaaten in der Programmgestaltungs- und -verabschiedungsphase mit den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ begleitet. Diese enthielten spezielle Ratschläge in Bezug auf den potenziellen Mehrwert von Leader, z.B. Abdeckung aller Schwerpunkte, Innovation, integrierter Ansatz und Gebietsansatz.

Zusätzlich hat die Kommission im Rahmen der nationalen Strategiepläne ein strategisches Konzept für Leader gefordert. Gleichzeitig durften die Mitgliedstaaten als Antwort auf die spezifisch existierende Erfahrung auf LAG-Ebene und die in ihren Analysen identifizierten Bedürfnisse unterschiedliche Entscheidungen beim Anwendungsumfang des Leader-Programms treffen.

Durch Beratung und Begleitung trägt die Kommission in den Mitgliedstaaten ständig zu einer Verbesserung der Verfahren für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei sowie durch Empfehlungen, die sie auf der Grundlage ihrer Prüfungen abgibt, und gegebenenfalls durch das Anbringen von Finanzkorrekturen.

Die Kommission wird vor dem Hintergrund der Tatsache, dass alle Elemente diese Notwendigkeit untermauern, weiterhin die notwendigen Initiativen zur Verbesserung des Leader-Konzepts ergreifen.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu Ziffer 7 und zum Titel vor Ziffer 65.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

72.

Der Mehrwert von Leader ist stark von den Programmbehörden abhängig, deren Hauptaufgabe darin besteht, an das Leader-Konzept angepasste Regeln zu definieren, die LAG weiterzubilden, damit diese die notwendigen Fähigkeiten erwerben können, und sie zu ermutigen, das gesamte Potenzial des Leader-Konzepts voll auszuschöpfen.

Der Leader-Schwerpunkt erfordert vor allem spezifische Zuschussberechtigungsvorgaben, um innovative, integrierte und gebietspezifische Projekte unterstützen zu können.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten (Verwaltungsbehörde und LAG-Ebene) unternehmen im laufenden Programmplanungszeitraum eine umfangreiche Überarbeitung, um die Rolle der LAG, die Bedeutung des Aufbaus von Kapazitäten, Förderkriterien und eine deutlichere Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Verwaltungsbehörden und den LAG besser zu definieren. Dieser Prozess wird in konstruktiver und kooperativer Weise im Rahmen des Europäischen Netzwerks für die ländliche Entwicklung durchgeführt (Fokus-Gruppen des Leader-Unterausschusses).

Eine Reihe von Programmbehörden hat in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen (durch Änderungen der REP) bereits wesentliche Änderungen an der Gestaltung der Leader-Schwerpunkte vorgeschlagen. Diese umfassen eine Verbesserung der Mängel, die der Hof bei den geprüften ländlichen Entwicklungsprogrammen festgestellt hatte.

73.

Eine ordnungsgemäße Haushaltsführung für Leader insgesamt ist das Schlüsselprinzip, das zwingend eingehalten werden muss. Die Kommission hat im Programmplanungszeitraum 2000-2006 bei 37 von 73 Leader+-Programmen Audit-Prüfungen durchgeführt. Die Kommission prüft Leader+ und Leader-entsprechende Maßnahmen im Rahmen ihres umfassenden Audit-Programms, wobei sie deren spezifische Risiken berücksichtigt, gegebenenfalls Empfehlungen ausspricht und in berechtigten Fällen Finanzkorrekturen anbringt.

Der Kontext, in dem Leader umgesetzt wurde und wird, hat sich seit dem Jahr 2000 weiterentwickelt, was nicht zuletzt auf die unterschiedliche Gestaltung in den verschiedenen Programmplanungsperioden zurückzuführen ist. Dies wiederum impliziert, dass viele Mitgliedstaaten ihre Verwaltungsstrukturen an die Leader-Umsetzung anpassen mussten.

Die Kommission wird vor dem Hintergrund aller Elemente, die diese Notwendigkeit belegen, weiterhin die notwendigen Schritte für eine Verbesserung der Umsetzung des Leader-Programms unternehmen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

76.

Am 14. April 2000 hat die Kommission gemäß Artikel 21(1) der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 die Leitlinien festgelegt, die ausführlich Ziele, Umfang und Methoden für die Umsetzung der Leader+-Initiative für die Entwicklung des ländlichen Raums beschreiben. Diese Leitlinien wurden für die Verabschiedung der Programme als Referenzdokumente herangezogen.

77.

Die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat keine Anforderungen für einige spezifische Aspekte gestellt hat, führt nicht zwangsläufig zu einer schwachen Leistung der LAG. Es gibt LAG, die diese Anforderungen auf der Ebene der lokalen Strategieumsetzung gestellt und dadurch eine gute Leistung sichergestellt haben, und dies ohne ein hohes Maß an Kontrolle seitens der Verwaltungsbehörden.

Die Kommission wird zur Vermeidung der vom Hof festgestellten Risiken mehr Orientierungshilfen zur Verfügung stellen.

78.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 49.

79.

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass hinsichtlich der Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien Anstrengungen unternommen werden müssen.

Die Kontrolle und Bewertung der Zielerreichung bei den LAG-Strategien ist bei einigen Mitgliedstaaten ein wunder Punkt. Der Grund mag in der Besonderheit von Leader im Vergleich zu herkömmlichen Umsetzungsmethoden liegen.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten spezifischere Orientierungshilfen hinsichtlich Begleitung, Bewertung und Verbesserung der LAG-Strategien und ihrer jeweils erzielten Leistungen anbieten.

80.

Die Vorbereitung eines neuen Förderzeitraums musste bereits beginnen, als die Aufnahme der Umsetzung des Leader+-Programms und der Leader+-entsprechenden Maßnahmen in vielen Mitgliedstaaten noch nicht sehr weit fortgeschritten war.

Zusätzlich dazu war die Erfahrung, eine innovative Gemeinschaftsinitiative auf breiter Ebene zu etablieren, etwas völlig Neues für die Kommission und die Mitgliedstaaten. Die Etablierung des Leader-Konzepts auf breiter Ebene ist ein Prozess, der die Einflussnahme der Kommission hinsichtlich Programminhalt dort reduziert, wo auf der Programmverwaltungsebene ein spezifischer lokaler Versuchsansatz neben einheitlichen Standardregeln existieren muss.

Die Kommission verfolgt aufmerksam die Debatte zu diesem Thema mittels Teilnahme an den Begleitausschüssen, dem Ausschuss zur Entwicklung des ländlichen Raums und über das Europäische Netzwerk für die ländliche Entwicklung (ENRD). Eine der Hauptaufgaben des ENRD in diesem Zusammenhang ist es, die Lehren aus der Etablierung auf breiter Ebene zu ziehen und Hindernisse und bewährte Vorgehensweisen auszumachen.

81.

Auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Leader-Umsetzungsmodelle wurde hinsichtlich der Geschäftsführungskosten eine Höchstgrenze von 20 % der staatlichen Förderung für die lokale Strategieentwicklung in die Vorschriften für den laufenden Programmplanungszeitraum aufgenommen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beihilfefähige Kosten werden in Artikel 59 und 63(c) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 definiert. Zusätzlich sieht Punkt 5.3.4.3 des Anhangs II der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 vor, dass Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums indikative Angaben zur Ausgabenschätzung für Geschäftsführungskosten sowie den Erwerb von Fähigkeiten und Werbung enthalten müssen, damit eine Finanzkontrolle dieser Kosten möglich ist.

Geschäftsführungskosten sind verknüpft mit Basisverwaltung und Finanzverwaltung des Programms und müssen klar von den Aktivitäten hinsichtlich Werbung und dem Erwerb von Fähigkeiten getrennt werden. Gemäß den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ erfordert Werbung zusätzliche Ressourcen und Kommunikationsfähigkeiten, die sich von den für Finanz- und Verwaltungsfunktionen benötigten Ressourcen unterscheiden.

Im laufenden Programmplanungszeitraum wurden trotz der Obergrenze von 20 % nur durchschnittlich 15 % der öffentlichen Beihilfen für lokale Entwicklungsstrategien für Geschäftsführungskosten verplant.

Die Kommission wird weitere Klarstellungen hinsichtlich einer exakten Abgrenzung zwischen Geschäftsführungskosten und Werbekosten prüfen und mit der Aktualisierung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ eine zusätzliche Orientierungshilfe zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereitstellen.

82.

Das Europäische Netzwerk für die ländliche Entwicklung (ENRD) ist eine treibende Kraft bei der wirksamen Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Verbesserung der Gesamtleistung des Leader-Konzepts. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Netzwerk das geeignetste Instrument für die Erzielung von Fortschritten durch Analyse, Informationsaustausch, Ermittlung von bewährten Praktiken und Hilfsmittel bei der Evaluierung darstellt (Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005).

83.

Die Kommission arbeitet ständig mit den Mitgliedstaaten zusammen, namentlich durch das Europäische Netz für die ländliche Entwicklung (siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 72 und 80). Gegebenenfalls wird sie zusätzliche Schritte unternehmen, um die Umsetzung des Leader-Konzepts weiter zu verbessern.

84.

Art. 63(a) und 64 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sehen vor, dass im Rahmen des Leader-Konzepts die gewährte Hilfe im Hinblick auf die Erreichung eines oder mehrerer Ziele der drei Schwerpunkte in die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien fließen muss. Art. 64 bietet die Möglichkeit, die Förderkriterien der vordefinierten Maßnahmen im Rahmen der förderbaren Projekte zu nutzen, wobei es jedoch nicht beabsichtigt war, die Anwendung auf vordefinierte Maßnahmen zu beschränken. Die Beschränkung auf etablierte Maßnahmen in bestimmten Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums stellt tatsächlich eine potenzielle Einschränkung der von Leader angebotenen Möglichkeiten für innovative und integrierte Projekte dar.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Seit Ende 2009 ändern mehrere Mitgliedstaaten mit Blick auf eine verbesserte Wirksamkeit der Umsetzung der Leader-Methode ihre Programme in der Hinsicht, dass sie mehr Flexibilität insbesondere durch die Einführung von integrierten oder spezifischen Maßnahmen zulassen. Dies ist zu einem beträchtlichen Teil eine der Konsequenzen aus den Diskussionen, die die Kommission im Rahmen des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzes für die ländliche Entwicklung angeregt hat.

Es sollte auch betont werden, dass die Förderberechtigung von Projekten außerhalb der Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten Anwendung findet.

Die Kommission wird gegebenenfalls eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens für den laufenden Programmplanungszeitraum in Erwägung ziehen oder die „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ überarbeiten, um die Mitgliedstaaten bei der Förderung von (innovativen) Projekten außerhalb des Maßnahmenkatalogs besser anleiten zu können.

85.

Es war den Mitgliedstaaten gestattet, als Antwort auf die bestehenden spezifischen Erfahrungen auf LAG-Ebene und auf die in ihren Analysen ermittelten Bedürfnisse hinsichtlich des Umfangs der Anwendung der Leader-Methode verschiedene Möglichkeiten zu nutzen.

Der Mainstreaming-Ansatz öffnet Leader für alle Schwerpunkte. Die Mitgliedstaaten können beschließen, Leader auf Schwerpunkt 3 zu begrenzen. Allerdings ist der Umfang des Schwerpunkts 3 sehr weit gefasst. Er deckt sowohl den Bereich Lebensqualität als auch die gesamte ländliche Wirtschaft außerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten ab. Darüber hinaus sind Maßnahmen im Zusammenhang mit den Zielen der Schwerpunkte 1 und 2 zur Erreichung der Ziele der lokalen Strategie nicht immer erforderlich.

Leader ist bei den meisten Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums als Instrument für die drei Schwerpunkte verfügbar. Lediglich 21 von 90 Programmen beschränken sich auf die Umsetzung von Schwerpunkt 3.

Kasten 17.

Ogleich es zutrifft, dass die Möglichkeiten einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit des Oliven- und Weinsektors potenziell eingeschränkt werden könnten, ist es über Schwerpunkt 3 möglich, beispielsweise die Diversifizierung der mit diesen Sektoren verknüpften nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu fördern sowie Beihilfen für die Gründung und Entwicklung von Mikro-Unternehmen zu gewähren. Einige Tätigkeiten im Bereich Umwelt sind innerhalb der Maßnahmen von Schwerpunkt 3 förderfähig.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 85.

86.

Programmänderungen sind zum Zwecke einer besseren Berücksichtigung der Leader-Anforderungen möglich.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 84 und 85.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

88.

Ein wettbewerbsfähiges Auswahlverfahren wird zusätzlich zu den Mindestförderberechtigungs-/Mindestausschlusskriterien in den Programmen der Mitgliedstaaten durch das Vorhandensein von qualitativen Auswahlkriterien unterstützt. Qualitative Auswahlkriterien hinsichtlich der Einheitlichkeit und des Inhalts der Strategien ermöglichen eine vergleichende Bewertung der verschiedenen Anwendungen, ohne dass man Bewerber ausschließen müsste, und es kann so ein breites Spektrum an Gruppen ausgewählt werden. Im Rahmen der Programmverabschiedung hat die Kommission die Liste der objektiven Auswahlkriterien einschließlich des Vorhandenseins von qualitativen Auswahlkriterien überprüft.

89.

Die LAG müssen die Mindestanforderungen gemäß Artikel 62.1(a) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 im Hinblick auf den Inhalt der lokalen Entwicklungsstrategie erfüllen. Ganz oben auf der Liste der Mindestanforderungen stehen einige Leader-Merkmale (z.B. Relevanz der Strategie für das Gebiet, Qualität der Partnerschaft, Innovation), die auch ein gewisses Maß an Qualität sicherstellen müssen.

Kasten 18.

In Frankreich werden LAG von einer regionalen Auswahlkommission unter Vorsitz des Präfekten und des Regionalpräsidenten bestimmt. Ihre Entscheidungen stützen sich auf die Analyse eines Fachausschusses. In einigen Fällen wird die Qualität einiger LAG-Vorschläge zunächst als unzureichend eingestuft, doch nach spezifischer Betreuung und Förderung werden die Vorschläge nachgebessert und schließlich angenommen. Dieses Vorgehen steht völlig im Einklang mit der Priorität der horizontalen Entwicklung des ländlichen Raums zur Verbesserung der Kontrollmechanismen⁸. Auch will die Kommission die Mitgliedstaaten zum Aufbau lokaler Partnerschaftskapazitäten, zu Öffentlichkeitsarbeit sowie zum Erwerb von Fähigkeiten motivieren, die zu einer Mobilisierung des lokalen Potenzials beitragen können und die Bestandteil der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft sind.

90.

Das detaillierte Auswahlverfahren wird auf nationaler Ebene im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip definiert. Der Mitgliedstaat muss nach Eingang der Projektvorschläge über die Notwendigkeit der Forderung verbesserter Strategien entscheiden. In einigen Mitgliedstaaten/Regionen erfolgte die Auswahl in zwei Durchgängen, um den neuen LAG mehr Zeit für die Strategievorbereitung zur Verfügung zu stellen oder um diejenigen, die im ersten Durchgang abgelehnt worden waren, Gelegenheit zu geben, eine nachgebesserte lokale Entwicklungsstrategie vorzulegen (z. B. Slowakische Republik; DE-Bayern).

⁸ 4. Priorität der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 gemäß Beschluss des Rates 2006/144/EG vom 20. Februar 2006: „Die Mittel für Schwerpunkt 4 (Leader) sollten (...) auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität einer verbesserten Steuerung und Mobilisierung des von in den ländlichen Gebieten selbst vorhandenen Entwicklungspotenzials spielen.“

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Der Wert einer lokalen Entwicklungsstrategie ist im konkreten lokalen Kontext eines spezifischen ländlichen Gebietes zu beurteilen.

Darüber hinaus wird die Kommission die Möglichkeiten einer Verbesserung der bestehenden Strategien vor dem Hintergrund des Konzepts der geteilten Verwaltung und der Verantwortung der Mitgliedstaaten prüfen.

91.

Die Aktivitäten im Rahmen des Leader-Konzepts sind von der Kommission auf der Grundlage der gesetzlichen Anforderungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft, in der die gemeinschaftlichen Prioritäten für die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt sind, genehmigt worden.

Im Rahmen der Programmgenehmigung hat die Kommission die in Anhang 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006⁹ aufgeführten Schlüsselemente untersucht. Nach der Programmgenehmigung mussten jedoch weitere Leader-Steuerelemente von den Verwaltungsbehörden definiert werden.

⁹ Die Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 legt eindeutige Pflichten fest, die bei der Genehmigung von Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums von der Kommission eingehalten werden müssen:

- Verfahren und Zeitplan für die Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen einschließlich objektiver Auswahlkriterien und die anvisierte ungefähre Anzahl lokaler Aktionsgruppen sowie der geplante Anteil ländlicher Gebiete, der von den lokalen Entwicklungsstrategien abgedeckt wird;
- Begründung für den Fall der Auswahl von Gebieten, deren Bevölkerung außerhalb der in Artikel 37(3) der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 festgelegten Grenzen liegt;
- Verfahren für die Auswahl von Maßnahmen lokaler Aktionsgruppen,
- Beschreibung von auf lokale Aktionsgruppen anzuwendende Finanzierungsströme;
- Gebiets- und länderübergreifende Kooperation;
- Verfahren, Zeitplan und objektive Kriterien für die Auswahl gebiets- und länderübergreifender Kooperationsprojekte;
- Geschäftsführungskosten lokaler Aktionsgruppen, Erwerb von Fähigkeiten und Werbung innerhalb des Gebiets;
- Auf den Anteil des Budgets der lokalen Aktionsgruppe anzuwendender Grenzwert für Geschäftsführungskosten;
- Indikative Schätzung der Ausgaben gemäß Artikel 59(a) bis (d) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, die für den Erwerb von Fähigkeiten und Werbung für das Leader-Konzept vorgesehen sind.

92.

Die Kommission hat jenseits der in Ziffer 91 genannten gesetzlichen Bestimmungen auch den zusätzlichen qualitativen Kriterien Bedeutung beigemessen.

Allerdings liegt die Anwendung solcher Kriterien in einem Konzept der geteilten Verwaltung in der Verantwortung der Programmbehörden auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

93.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des Hofes. Die Aktivitäten aus dem Leader-Konzept wurden von der Kommission auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sowie der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft verabschiedet, die die Prioritäten der Gemeinschaft bei der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums definieren. Dabei hat die Kommission die in Anhang 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 vorgesehenen Schlüsselemente untersucht. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 91.

Die Kommission hat Anhaltspunkte dafür, dass einige Mitgliedstaaten mit Blick auf eine verbesserte Wirksamkeit der Umsetzung der Leader-Methode ihre Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums dahin gehend verbessert haben oder verbessern werden, dass sie mehr Flexibilität insbesondere dank der Einführung von integrierten oder spezifischen Maßnahmen zulassen. Dies ist zu einem beträchtlichen Teil eine der Konsequenzen aus den Diskussionen innerhalb des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Leader Fokus-Gruppen, die auf der Grundlage des „Bottom-up-Ansatzes“ und „Innovation“ gegründet wurden.

So hat etwa Frankreich im Juni 2010 zur Integration von Projekten, die nicht unter die bestehende Maßnahme fallen, eine neue Leader-Teilmaßnahme vorgeschlagen.

Anforderungen bezüglich der Zusammensetzung und Offenheit der LAG müssen aufgrund der Diversität der gesetzlichen oder unterstützenden Strukturen der LAG jenseits der Bestimmungen in Artikel 62.1 (b) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 den Mitgliedstaaten überlassen werden.

Kommission und Mitgliedstaaten können die mit der Umsetzung des Leader-Konzepts erzielten zusätzlichen Nutzeffekte nicht unter Beweis stellen und haben die damit verbundenen zusätzlichen Kosten und Risiken bislang nicht bewertet

Leader war ein innovativer Ansatz, für den es ursprünglich nur eingeschränkte Evaluierungsinstrumente gab. Im Laufe der Zeit haben sich die angewendeten Methoden weiterentwickelt, was zum Teil auf die Aktivitäten der Kommission zurückzuführen war und immer noch ist. Sicherlich sind weitere Verbesserungen möglich, und die Kommission stellt gerade ein Arbeitspapier zur Bewertung der Auswirkungen von Leader fertig¹⁰, wengleich vorangegangene Bewertungen den Beitrag und die ermittelten Auswirkungen von Leader herausgestellt haben. Eine Ex-post-Evaluierung von Leader+ wird derzeit von einem externen Auftragnehmer durchgeführt.

Die Evaluierung der zusätzlichen Kosten ist im Umfang der Programmevaluierungen enthalten. Die Evaluierung richtet ihr Augenmerk auf die Ergebnisse und Auswirkungen von Programmen – durch Bewertung unter anderem ihrer Effizienz (bestmögliches Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Ergebnissen). Die Fähigkeit der Evaluatoren, dies bei Leader durchzuführen, entwickelt sich in dem Maße ständig weiter wie innovative Methoden entwickelt werden.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.

¹⁰ Wirkungserfassung des Leader-Konzepts und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten, Arbeitspapier 4, 21. Juni 2010, Europäisches Evaluierungsnetz für die ländliche Entwicklung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

94.

Die Kommission stimmt diesem Ansatz, der sich bereits in der Umsetzungsphase befindet, zu. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wird Leader etabliert; daher sind Leader-Aktivitäten in den jährlichen Fortschrittsberichten (APR) enthalten, wobei die Begleitungsindikatoren im Ergebnis der durch Leader umgesetzten Aktivitäten enthalten sind. Das bestehende Evaluierungssystem für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums decken auch Leader ab. Derzeit wird die Möglichkeit geprüft, den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durch Indikatoren auf nationaler Ebene zu ergänzen.

96.

Eines der Schlüsselergebnisse der Halbzeitbewertung bestand darin, dass der Zeitpunkt innerhalb des Programmplanungszeitraums zu früh gewählt war, um auf Leader zurückzuführende Auswirkungen zu ermitteln. Zahlreiche LAG hatten gerade erst mit der Umsetzung ihrer Strategie begonnen.

Eine Ex-post-Evaluierung von Leader+ wird derzeit von einem externen Auftragnehmer durchgeführt. Dies wird eine Bewertung der erreichten Auswirkungen über den gesamten Programmplanungszeitraum hinweg ermöglichen. Der Endbericht wird noch vor Ende 2010 vorliegen.

...doch es gibt wenig Anhaltspunkte zu den Auswirkungen der Leader-Programme hinsichtlich der Erreichung von Zielen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder eines zusätzlichen Nutzeffektes aus dem Leader-Konzept

Wie bereits erwähnt, befanden sich viele LAG-Programme zum Zeitpunkt der Leader+-Halbzeitbewertung in einem sehr frühen Umsetzungsstadium. Daher konzentrierte sich die Evaluierung auf die Etablierung von Leader+, die Auswahl der LAG usw. Es wird erwartet, dass die derzeit laufende Ex-post-Evaluierung Informationen zu den Auswirkungen von Leader+ hinsichtlich Zielen und Mehrwert des Leader-Konzepts liefern kann.

97.

Bei der Ausarbeitung der Monitoringdaten für Leader+ wurde der Schwierigkeit, ausreichend Daten zu Leader II zu gewinnen, Rechnung getragen.

Was den laufenden Programmplanungszeitraum anbelangt, so stammen die Basisinformationen aus dem Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF). Ferner findet derzeit eine Ex-post-Evaluierung für Leader+ statt (siehe Antwort zu Ziffer 96).

Darüber hinaus hat die Kommission vor kurzem für die Mitgliedstaaten und die Evaluatoren die Schlussfassung eines Arbeitspapiers mit Orientierungshilfen für eine mögliche Verbesserung der Bewertung der Auswirkungen des Leader-Konzepts auf die ländlichen Gebiete fertiggestellt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

98.

Die Begleitung und Bewertung sozioökonomischer Maßnahmen hat sich seit der Einrichtung der Strukturfonds kontinuierlich weiterentwickelt. Die Einrichtung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens (CMEF) stellte einen wichtigen Schritt für die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmzeitraum 2007-2013 dar, mit dem erstmals ein konsistenter Rahmen geschaffen wurde, der von allen Mitgliedstaaten genutzt werden konnte. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurde Leader etabliert, d.h., das Programm wird nicht mehr in einzelnen Programmen umgesetzt, sondern ist ein obligatorischer Bestandteil der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDP), die als Schwerpunkt 4 in alle Programme aufgenommen wurden. Das Leader-Programm unterliegt daher denselben Umsetzungsvorschriften und Begleitungs- und Bewertungssystemen wie alle anderen mit EU-Mitteln finanzierten Aktivitäten zur Entwicklung des ländlichen Raums. Erste Ergebnisse der Umsetzung des CMEF können dem Jährlichen Fortschrittsbericht (APR) entnommen werden, wobei erste Informationen hinsichtlich der Auswirkungen der Programme in den Halbjahresberichten erscheinen werden, die der Kommission bis zum 31. Dezember 2010 vorliegen sollen.

99.

Die Halbjahresbewertungen für Leader+ wurden zu einem Zeitpunkt der Programmabwicklung durchgeführt, als es meist für die Ermittlung wirtschaftlicher Auswirkungen noch zu früh war. Diese Evaluierung konzentrierte sich daher auf die Einrichtung von Leader+, die Auswahl der LAG, usw. Die derzeit laufende Ex-post-Evaluierung von Leader+ soll mehr Informationen über die Gesamtauswirkung über die gesamte Laufzeit des Programms hinweg liefern.

100.

Der Nachweis sollte indes nicht als unzureichend erachtet werden, auch wenn er nicht sehr erschöpfend ist.

Die Berichte zur Halbzeitbewertung von Leader+ geben zwar keinen Hinweis darauf, dass die Maßnahme an sich nicht effektiv sei, wohl aber darauf, dass mit der Umsetzungsart verknüpfte Faktoren letztlich den Erfolg oder das Scheitern eines lokalen Programms mitbestimmen. War eine Maßnahme wirkungsvoll umgesetzt, konnten positive Auswirkungen festgestellt werden. An dieser Stelle sei erneut daran erinnert, dass Leader als innovatives Konzept zur Erschließung lokalen Potentials natürlich sowohl Erfolge als auch Misserfolge bei der Umsetzung mit sich bringt und dass der Mehrwert des Konzepts zukünftig nicht nur in der Messung der Erfolge liegt, sondern auch den Gründen für das Scheitern Rechnung tragen muss.

102.

Siehe die Antworten der Kommission zu Ziffern 97, 99 und 100.

103.

Begleitung und Bewertung sollten die Umsetzungs- und Verwaltungskosten berücksichtigen und den **Gesamterfolg** oder -misserfolg der LAG-Strategie bewerten. Leader kann auf der Ebene der Projektumsetzung erfolgreich sein oder scheitern. Es wäre möglich, die „hochfliegenden“ innovativen Projekte zu ermitteln und zu unterstützen, wenn nur Projekte mit niedrigem Risiko gefördert würden. Ein gewisser Anteil an gescheiterten Projekten ist dabei unvermeidbar (und nicht etwa ein Zeichen für ein systematisches Scheitern). Erfolge oder Misserfolge sollten daher auf der Ebene der LAG-Strategie bewertet werden.

Auf diese Fragen wird an verschiedenen Punkten in der Bewertung Bezug genommen (siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 94 bis 102).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

105.

Die Kommission hat im Programmplanungszeitraum 2000-2006 bei 37 von 73 Leader+-Programmen Maßnahmenprüfungen durchgeführt; 13 Programme wurden mehr als einmal geprüft.

Hinsichtlich Leader+ in Frankreich wurde nach dem Audit im Jahr 2005 eine Follow-up-Prüfung im Jahr 2006 durchgeführt. Die während der Maßnahmenprüfungen 2005 behandelten Probleme, auf die sich der Hof bezieht, wurden tatsächlich nicht durch Anbringen von Finanzkorrekturen nachverfolgt, da es keine direkten Hinweise auf dem Förderfonds entstandene finanzielle Verlust gab. Dennoch ist bei diesem Programm aufgrund von Kontrollmängeln hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 4 (Verwaltungsprüfungen und Prüfungen vor Ort) und Artikel 9 (Überprüfungen der Zahlstellen) der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 eine Finanzkorrektur im Gange.

Was die Maßnahmenprüfung in Portugal betrifft, hat die Kommission in ihrem Ergebnisbericht von 2005 einige Empfehlungen zu einer Verbesserung des Kontrollsystems hinsichtlich der Themen „Interessenkonflikt“ und „Verhältnismäßigkeit der veranschlagten Projektkosten“ ausgesprochen. Den portugiesischen Behörden wurde empfohlen, sicherzustellen, dass spezifische Bestimmungen zu möglichen Interessenkonflikten in die LAG-Verfahrensregeln aufgenommen werden. Der Mitgliedstaat hat bezüglich der Frage des Interessenkonflikts Folgendes geantwortet: „Die neuen Anweisungen von Juni 2006 sehen bereits vor, dass jeder, der ein persönliches Interesse an einer Sache hat, sich der Stimme enthalten muss. Bei Anwendungen in Bezug auf Dritte, die nicht zum Entscheidungsgremium gehören, aber Mitglieder der LAG sind, ist es nicht unbedingt notwendig, diese Regel anzuwenden, da das Entscheidungsgremium als unabhängig betrachtet wird und aus mehreren Mitgliedern besteht.“ In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Kosten wurde Folgendes empfohlen: „Auf der Grundlage der ordnungsgemäßen Haushaltsführung (gemäß Art. 38(1) der Verordnung (EG) Nr. 1260/99) wird empfohlen, dass mehrere Angebote (z.B. drei) eingeholt werden (z.B. oberhalb eines bestimmten Ausgabenbetrags) und/oder dass die angegebenen Preise mit den

marktüblichen Preisen verglichen werden, und dass dies dokumentiert werden sollte.“ Der Mitgliedstaat antwortete Folgendes: „Hinsichtlich der Angebote sollte berücksichtigt werden, dass die LAG im Allgemeinen mehr als ein Angebot einholen, jedoch nicht immer darauf geachtet haben, dass diese Vergleichsangebote auch belegt werden können. Die Projektanweisungen der LAG selbst erfordern jedoch bereits, dass die allgemeinen Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen für kleine Beträge eingehalten und auch für Beträge über 200 000 € erfüllt werden müssen (nationales Recht DL 197/1999, das die Vorschriften für die öffentliche Ausschreibung von Dienstleistungen vorsieht). Dennoch werden diese Anweisungen an die LAG nochmals betont.“ Auf der Grundlage dieser Antwort des Mitgliedstaates kam die Kommission zu dem Schluss, dass für den Fonds kein unmittelbares Risiko bestand und beschloss, keine Finanzkorrekturen anzubringen.

107.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Dokumentierung der Prüfungen in einigen Fällen mangelhaft war. Allerdings bedeutet eine mangelhafte Dokumentierung nicht automatisch, dass keine Überprüfung durchgeführt wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

108.

Die Kommission wird eine Überarbeitung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ sowie eine zukünftige Bereitstellung weiterer Orientierungshilfen für gute Praktiken in Erwägung ziehen.

109.

Die laufende Ex-post-Evaluierung des Leader+-Programms thematisiert Mitnahmeeffekte. Dieses Thema wird am besten nachgelagert auf der Grundlage von Umfragen und vergleichenden Analysen bewertet und ist unabhängig von im Programmplanungszeitraum gesammelten Monitoringdaten (siehe Fußnote 34 in den Bemerkungen des Hofes).

In Bezug auf die Fußnote in den Bemerkungen des Hofes 33 bedeutet die Tatsache, dass ein Projekt auch ohne Leader-Zuschüsse durchgeführt worden wäre, nicht unbedingt, dass es ohne den Vorteil der Beratung und Förderung aus dem Leader-Verfahren ebenso erfolgreich verlaufen wäre.

Trotzdem ist es in der Praxis häufig sehr schwierig vorherzusagen, ob das Projekt auch ohne Zuschüsse hätte realisiert werden können. Dies kann von spezifischen, dem Projekt innewohnenden Merkmalen abhängen. Ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Risiko von Mitnahmeeffekten und den Besonderheiten eines Projekts müsste erst noch gefunden werden.

110.

Der abschließende Bericht zur Evaluierung von Leader II (S. 246) hat im Anschluss an die Ermittlung einiger spezifischer (nicht systematischer) Probleme hinsichtlich Transparenz mehr Weiterbildung und klarere Leitlinien für die LAG empfohlen.

Kasten 19.

Erster Auszug. Die tatsächlichen Machtverhältnisse innerhalb der LAG werden von den lokalen und regionalen, von den kulturellen und institutionellen Umständen bestimmt.

Das Risiko, dass die LAGs vom institutionellen Sektor dominiert werden könnten, wird in Artikel 62(1)b der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 behandelt, der vorsieht, dass mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft aus Wirtschafts- und Sozialpartnern, Vertretern der Zivilgesellschaft, usw. bestehen müssen.

Diese Voraussetzung stellt eine große Errungenschaft dar, wenn man an die Bedeutung der öffentlichen Kofinanzierungsmittel bei der Umsetzung von Leader denkt.

Zweiter Auszug. Die Halbzeitbewertungen für Leader+ wurden in einem Stadium der Programmlaufzeit durchgeführt, als es in vielen Fällen noch zu früh für eine Bewertung der vom Hof genannten Verwaltungsfragen war. Die Berichte zur Halbzeitbewertung konzentrieren sich wahrscheinlich auf Themen, die sich in einem frühen Umsetzungsstadium ergeben, so dass es nicht unbedingt überrascht, dass Fragen wie Bürokratie und das Ausmaß an Handlungsautonomie und ihre Auswirkungen auf eine effektive Umsetzung in diesen Berichten stark vertreten sind. Es wird erwartet, dass die derzeitige Ex-post-Evaluierung von Leader+ mehr Informationen zu grundsätzlichen Verwaltungsfragen liefern wird.

Gleichzeitig diskutiert eine der Fokusgruppen des Europäischen Netzes für die ländliche Entwicklung (ENRD) im Leader-Unterausschuss die Rolle der Entscheidungsgremien in der Projektverwaltung und andere mit der Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes im derzeitigen Programmplanungszeitraum verknüpften Fragen. Die Ergebnisse werden mit den Mitgliedstaaten auch im Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums diskutiert werden, um die gewünschten Wirkungen für die Umsetzung des Leader-Konzepts zu erzielen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

111.

Es wird auf die Antworten und Kommentare zu den Ziffern 64-71 verwiesen.

Die Ex-post-Evaluierung von Leader+ wird die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der vielfältigen, von den Mitgliedstaaten angewendeten Umsetzungsverfahren bewerten (was *unter anderem* unterschiedliche Belastungen für die LAG bedeutet und sich daher auf die operativen Kosten auswirken wird). Die „exzessive Bürokratie“, von der in der Zusammenfassung der Halbzeitbewertungen die Rede ist, bezieht sich auf die von den Programmbehörden geforderten Programmverwaltungssysteme, die in einigen Fällen über die vom Leader-Programm gestellten spezifischen Anforderungen deutlich hinausgingen.

112.

Lehren aus vorangegangenen Leader-Evaluierungen tragen zu den Anforderungen der aktuellen Programme bei. Die derzeitigen Monitoringindikatoren gehen auf eine Anpassung der vorherigen Indikatoren zurück und basieren auf der Rangfolge der Ziele, die dabei hilft, Programmziele zu analysieren und zu kommunizieren, und zeigt, wie lokale Maßnahmen zu den strategischen Gesamtzielen beitragen können.

113.

Im zusammenfassenden Bericht zur Leader+-Halbzeitbewertung wird die Festlegung einer EU-weit anzuwendenden Reihe von Indikatoren vorgeschlagen, die die Anzahl der Evaluierungsfragen deutlich reduziert, bei Methoden zur Begleitung von Indikatoren Orientierung bietet und den Evaluierungsrahmen mittels einer beratenden Arbeitsgruppe festlegt. All diese Empfehlungen wurden bei der Einrichtung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens (CMEF) befolgt.

Der CMEF wurde fertiggestellt und den Delegationen der Mitgliedstaaten im Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums im Dezember 2006 lange vor der Verabschiedung der Programme präsentiert, damit die Mitgliedstaaten den Aufbau geeigneter Strukturen im Voraus vorbereiten konnten.

Den Mitgliedstaaten wurden klare und umfassende Leitlinien für die Einrichtung und die Anwendung des CMEF-Systems an die Hand gegeben. Ferner gibt es zur Verbesserung des CMEF einen ständigen Dialog mit den Mitgliedstaaten. Dies wird besonders im Europäischen Evaluierungsnetz für die Entwicklung des ländlichen Raums nachverfolgt, zu dem Fachleute aus den Mitgliedstaaten gehören und das von einem ständig mit Evaluierungsfragen befassten Helpdesk unterstützt wird.

Der Ausgangsindikator für Leader ist der von der LAG gedeckte Bevölkerungsanteil zur Messung des Kontrollziels (lokale Kapazität zur Erarbeitung und Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien) gemäß den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft.

Andere CMEF-Leader-Indikatoren wurden im Einklang mit dem getroffenen Ansatz, das Monitoringsystem im Vergleich zu Leader+ zu vereinfachen und Leader in den Gesamtansatz zu integrieren, begrenzt. Die Leader+-Monitoringindikatoren waren verglichen mit den Indikatoren aus dem Leader-Schwerpunkt sehr zahlreich, wenngleich sie nicht in Bezug zu den EU-Gesamtpolitikzielen für den Programmzeitraum 2000-2006 standen.

Im Allgemeinen werden Auswirkungen im Evaluierungsprozess bewertet.

Die Monitoringindikatoren können zur Bewertung des Verwaltungsziels wertvolle Daten liefern, sind jedoch für die Evaluierung dieses Ziels unzureichend. Dies ist einer der Gründe dafür, dass der Leitfaden zur Ermittlung der Auswirkungen von Leader¹¹ entwickelt wurde. Er bezieht sich auf die Steuerung, *unter anderem* auf die Seiten 26-29 und 49-50, und enthält die vorgeschlagenen Wirkungsindikatoren.

Wirksamkeit und Mehrwert des Leader-Konzepts werden durch Evaluierung bestimmt. Die direkten Geschäftsführungskosten der LAG, die von den öffentlichen Mitteln aus Leader gedeckt werden, werden ermittelt und festgehalten.

¹¹ Siehe Fußnote 3 der Antworten der Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

114.

Dies Kommission erwartet, dass das für den derzeitigen Programmplanungszeitraum gewählte Konzept entsprechend ihrer Antwort zur obigen Ziffer 113 zu einer verbesserten Bewertung des Leader-Konzepts führen wird. Ferner kann die thematische Arbeitsgruppe im Europäischen Evaluierungsnetz für die Entwicklung des ländlichen Raums weitere Orientierung bieten.

In diesem Sinne hat die Kommission kürzlich die Schlussfassung eines Arbeitspapiers zur Bewertung der Auswirkungen von Leader in ländlichen Gebieten fertiggestellt¹². Der erste Entwurf dieses Arbeitspapiers wurde den Mitgliedstaaten im April 2010 zur Verfügung gestellt, als sich die Arbeit an den Halbzeitbewertungen in einem frühen Stadium befand. Er enthält Details zu den vorgeschlagenen Methoden und Datenquellen zur Bewertung der einzelnen Indikatoren im Zusammenhang mit Evaluierungsfragen. Diese beruhen nicht auf CMEF-Monitoringdaten, sondern auf der Anwendung anderer Bewertungsmethoden wie z.B. Triangulation, Umfragen, Fallstudien, Fokus-Gruppen, Multiplikatorenanalyse, abgeleitete Datensätze, usw. Dieser Leitfaden wird die Möglichkeit bieten, Anpassungen des Begleitungs- und Bewertungsprozesses vorzunehmen.

Es gibt jedoch Grenzen bei den Anforderungen seitens der LAG bezüglich der Datensammlung. Die Unterschiede zwischen den Strategien lassen eine Sammlung derselben Informationen in allen LAG nicht zu, da die Umsetzung der lokalen Strategie prozessorientiert ist. Individuelle Bewertungen sollen im Sinne einer Einhaltung des Verhältnisses zwischen den Kosten und der Effizienz des Evaluierungsprozesses an sich begrenzt bleiben.

¹² Siehe Fußnote 3 der Antworten der Kommission.

115.

Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass alle Merkmale des Leader-Konzepts in größtmöglichem Umfang umgesetzt werden sollten, um die Entwicklungsimpulse für das betreffende Gebiet zu maximieren. Sie erinnert aber zugleich daran, dass es bei dem Leader-Konzept nicht um einzelne, aus dem lokalen Zusammenhang gerissene Projekte, sondern um die Umsetzung einer umfassenden lokalen Entwicklungsstrategie geht.

Der Hof definiert den Mehrwert des Leader-Konzepts dahin gehend, dass dieses zusätzliche Nutzeffekte hat, wie eine bessere Erkennung lokaler Bedürfnisse und Lösungen, ein höheres Engagement seitens der Akteure und einen größeren Spielraum für Innovation. Darüber hinaus liegt der Mehrwert im Aufbau lokaler Kapazitäten, der durch die Bündelung lokaler Ressourcen zu einer verstärkten lokalen Entwicklungsaktivität führt, die wechselseitiges Lernen und einen integrierten Ansatz erlaubt, um komplexe wirtschaftliche und soziale Themen anzugehen. Der Aufbau von Kapazitäten ist ein Schlüsselement bei der Umsetzung des Leader-Konzepts.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

116.

LAG-Mitgliedsorganisationen sind repräsentative und aktive, lokal verankerte Organisationen in ländlichen Gebieten. Die Mitteilung der Kommission zum Leader+-Konzept¹³, welches das Referenzdokument für die nationalen und regionalen Leader+-Programme war, besagt in Punkt 12: „Lokale Aktionsgruppen müssen eine ausgewogene und repräsentative Auswahl von Partnern aus den unterschiedlichen sozioökonomischen Sektoren in dem betreffenden Gebiet darstellen“. Die Partner entstammen sowohl öffentlichen Einrichtungen als auch der Zivilgesellschaft. Diese Partner sind auch die Hauptverantwortlichen der Strategien und repräsentieren in den meisten Fällen einen Großteil der Bevölkerung des betreffenden Gebiets. Es ist daher normal, dass ein bestimmter Anteil der Projekte aus diesen Mitgliedsorganisationen stammt. LAG-Mitglieder können eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie spielen.

Im Verlauf der Verhandlungen, die zur Verabschiedung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDP) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 führten, überprüfte die Kommission hinsichtlich der Zusammensetzung der Partnerschaft, ob der in Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgeschriebene Grundsatz von mindestens 50 % Vertretern aus der Zivilgesellschaft eingehalten wurde. Diese Vorgabe gilt für die Entscheidungsebene.

Dennoch wird die Kommission eine Überarbeitung der Leitlinien in Erwägung ziehen, um jegliche Fehlinterpretation zu vermeiden.

Darüber hinaus wird die Kommission in Erwägung ziehen, bei der Gestaltung der Politik für die Zeit nach 2013 eine offenere Mitgliedspolitik auf LAG-Ebene zu fördern.

¹³ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+).

In Bezug auf Innovation oder Interaktion zwischen unterschiedlichen Sektoren werden die LAG ermuntert, innovative lokale Entwicklungsstrategien vorzulegen, wenngleich Innovation nur ein LAG-Auswahlkriterium unter mehreren darstellt. Innovation ist daher nicht zwangsläufig in allen geförderten Projekten präsent. Überdies ist es unrealistisch zu fordern, dass die meisten Leader-Projekte innovativ sein müssen.

Nach Auffassung der Kommission können Einzelprojekte aus Leader-Mitteln finanziert werden, sofern sie zur Erreichung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie beitragen. Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 16, 21-22 und 34-38.

117.

Die zentrale Bedeutung lokaler Entwicklungsstrategien zur Umsetzung der Leader-Schwerpunkte schlägt sich nieder in der Schaffung der spezifischen Maßnahme „Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien“. Bei Leader+ war dies auch bei dem „Titel 1: Förderung integrierter gebietsbezogener Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter auf der Grundlage eines Bottom-up-Konzepts“ der Fall.

Das Leader-Konzept wird mittels lokaler Entwicklungsstrategien umgesetzt, die durch geeignete Maßnahmen gestützt werden. Die Mitgliedstaaten sind sowohl für die Qualität der ausgewählten lokalen Entwicklungsstrategien als auch für die Einhaltung der Umsetzungsanforderungen verantwortlich, so etwa auch für die Bewertung und Begleitung von Strategien.

Der Erfolg der Strategien ist abhängig vom Mehrwert der individuell akzeptierten Projekte. Die LAG sind entscheidende Akteure bei der Sicherstellung der Qualität der Projekte, die auf der Grundlage von objektiven Kriterien, die mit den Gesamtzielen der Strategie in Zusammenhang stehen, ausgewählt wurden.

Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die grundlegenden Prinzipien des Leader-Konzepts umgesetzt und die Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie verwirklicht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

118.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass ein Bedarf an einem hohen Maß an Transparenz besteht und die LAG nachweisen müssen, dass sie konsequent die richtigen Verfahren angewandt haben.

Die Kommission wird ausgehend von bewährten Vorgehensweisen eine Überarbeitung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ dahin gehend erwägen, dass deutlicher herausgestellt wird, dass bei der Projektauswahl bestimmte Grundsätze (Transparenz, Gleichbehandlung, Anwendung objektiver Auswahlkriterien, Berichterstattung) eingehalten werden müssen.

LAG-Mitglieder sind repräsentative und aktive, lokal verankerte Organisationen in ländlichen Gebieten. Es ist daher normal, dass ein bestimmter Anteil der Projekte aus diesen Mitgliedsorganisationen stammt. Die Ablehnung dieser Projekte würde ein großes Hindernis für die erfolgreiche Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie darstellen.

Allerdings müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass kein Interessenkonflikt besteht.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 56 bis 61 und zu Ziffer 117.

119.

Die Kommission wird die Frage nach dem Beginn der Förderwürdigkeit eingehend untersuchen und die Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung berücksichtigen.

Angesichts der großen Vielfalt der Leader-Projekte kann es schwierig sein, vorab Faktoren wie den Grad der Wirtschaftlichkeit zu bewerten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die gewünschten Ergebnisse erreicht werden.

120.

Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass die Kosten für die Umsetzung des Leader-Konzepts zwangsläufig hoch sein müssen.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung von der Kommission und den Mitgliedstaaten und nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips umgesetzt. Hinzu kommt eine besondere Vorgabe, nämlich dass ein Großteil der Verwaltungsaufgaben auf die lokale Ebene übertragen wird.

Bei den Aufgaben der LAG handelt es sich nicht um Zusatz- oder Doppelarbeiten, sondern um übertragene Aufgaben, die nicht auf Programmebene durchgeführt werden (Kontrolle, Projektauswahl und Auszahlung bei einigen Programmen zur ländlichen Entwicklung).

Die durchschnittlichen Geschäftsführungskosten sind begrenzt und stellen 15 % der öffentlichen Hilfen für die lokale Entwicklungsstrategie dar. Dies liegt unterhalb der in Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 festgelegten Höchstgrenze von 20 %.

Es gibt nicht genug Anhaltspunkte dafür, dass das Leader-Programm zusätzliche Verzögerungen verursacht. In der EU gibt es unterschiedliche Leader-Umsetzungsmodelle, die über die eigentliche Projektauswahl (Projektgenehmigung und/oder Beihilfegewährung in den 39 Programmen des laufenden Programmplanungszeitraums) hinausgehende, zusätzliche Aufgaben mit sich bringen. Bei LAG, die finanzielle und administrative Autonomie genießen, sind die Verfahren im Allgemeinen kürzer.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu den Ziffern 7 und 64 bis 71.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

121.

Was die Umsetzung des Leader-Konzepts im laufenden Programmplanungszeitraum anbelangt, hat die Kommission ein umfangreiches Maßnahmenpaket beschlossen, das den verantwortungsvollen Umgang mit Haushaltsmitteln und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung befördern soll:

- Die wichtigsten Grundsätze des Leader-Konzepts wurden in den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt;
- die Kommission hat in der Programmgestaltungs- und -verabschiedungsphase mit den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ eine Orientierungshilfe geboten;
- innerhalb des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzes für die ländliche Entwicklung (ENRD) hat die Kommission „Focus-Gruppen“ geschaffen, die den Auftrag haben, Umsetzungsfragen zu prüfen. Das ENRD fährt fort mit dem Austausch von Leistungen, Erfahrungen und Know-how zwischen den mit der Umsetzung des Leader-Konzepts befassten Akteuren, so wie es bereits ein Schwerpunkt von Leader II und Leader+ (und später ihrer europäischen Leader-II- und Leader+ -Beobachtungsstellen) war.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten (Verwaltungsbehörde und LAG-Ebene) nehmen im laufenden Programmplanungszeitraum eine grundlegende Überarbeitung des Konzepts vor, um die Rolle der LAG, die Bedeutung des Aufbaus von Kapazitäten, Förderkriterien und eine deutlichere Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Verwaltungsbehörden und den LAG besser zu definieren. Dieser Prozess wird in konstruktiver und kooperativer Weise im Rahmen des Europäischen Netzes für die ländliche Entwicklung durchgeführt (Fokus-Gruppen des Leader-Unterausschusses).

Überdies hat die Kommission im Programmplanungszeitraum 2000-2006 bei 37 von 73 Leader+-Programmen Maßnahmenprüfungen durchgeführt. Die Kommission prüft Leader+- und Leader-ähnliche Maßnahmen im Rahmen ihres umfassenden Audit-Programms, wobei sie deren spezifische Risiken berücksichtigt, gegebenenfalls Empfehlungen ausspricht und in berechtigten Fällen Finanzkorrekturen anbringt.

Der Kontext, in dem Leader umgesetzt wurde und wird, hat sich seit dem Jahr 2000 weiterentwickelt, was nicht zuletzt auf die unterschiedliche Gestaltung in den verschiedenen Programmplanungsperioden zurückzuführen ist. Dies wiederum impliziert, dass viele Mitgliedstaaten ihre Verwaltungsstrukturen an die Leader-Umsetzung anpassen mussten.

Die Kommission wird vor dem Hintergrund aller Elemente, die diese Notwendigkeit belegen, weiterhin die notwendigen Schritte für eine Verbesserung der Umsetzung des Leader-Programms unternehmen.

Leader erfordert eine behördliche Verwaltungskapazität, die es erlaubt, die Besonderheit des Verfahrens zu bewältigen. Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind, konnten nicht von den drei Programmplanungszeiträumen der Gemeinschaftsinitiative profitieren. Die Kommission ist sich dieses Mangels an Erfahrung bewusst: Für diese weniger erfahrenen Länder wurden TAIEX-Weiterbildungsseminare (ein Heranführungsinstrument für technische Hilfe und Informationsaustausch) zum Leader-Konzept organisiert. Die Maßnahme des Europäischen Netzes für die ländliche Entwicklung wird ebenfalls dazu beitragen, dass ein Erfahrungsaustausch über die notwendige Verwaltungspraxis zur Umsetzung des Leader-Konzepts stattfindet.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 72, 73, 91 und 113.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

122.

Die Kommission kann in vielen Mitgliedstaaten Verbesserungen bei der Umsetzung des Leader-Konzepts beobachten und kann daher nicht die Auffassung des Hofes teilen.

Zudem ist die Kommission davon überzeugt, dass die im laufenden Programmplanungszeitraum gemeinsam mit den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen hinsichtlich der Arbeit an Problemen und Lösungen maßgeblich dazu beitragen wird, dass die Gesamtumsetzung des Leader-Konzepts weiter verbessert wird.

Empfehlung 1

- a) Die Kommission wird die Frage nach dem Beginn der Förderungswürdigkeit des Projekts eingehend prüfen, wobei sie die Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der geteilten Verwaltung berücksichtigen wird.
- b) Die Kommission wird in dieser Hinsicht mit einer Aktualisierung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ noch im laufenden Programmplanungszeitraum eine zusätzliche Orientierungshilfe anbieten.
- c) Im derzeitigen gesetzlichen Rahmen gibt es bereits Regeln. In Art. 62.1(b) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist festgelegt, dass auf der Entscheidungsebene Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50 % der lokalen Partnerschaften ausmachen müssen.

Allerdings erkennt die Kommission an, dass die Aufzählung der Grundsätze spezifischer sein könnte. Die Kommission wird eine Überarbeitung der bestehenden Leitlinien in Erwägung ziehen, um die verbindliche Anwendung der Regel zur „doppelten Beschlussfähigkeit“ zu verdeutlichen, die für die Zusammensetzung der LAG auf der Entscheidungsebene gelten soll.

123.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass beim Ansatz der geteilten Verwaltung kein Interessenkonflikt besteht. Entscheidungsfindungsprozesse und von den LAG anzuwendende Auswahlkriterien sind nicht Bestandteil des Programms, wohl aber Bestandteil der lokalen Umsetzung, die bei der Auswahl der LAG von der Verwaltungsbehörde ermittelt wird. Die Mitgliedstaaten können auch für alle auf nationaler Ebene bestehenden LAG gemeinsame Regeln aufstellen.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass es im Hinblick auf den Entscheidungsfindungsprozess im Falle von Interessenkonflikten klare Regeln geben muss, die strikt einzuhalten sind.

Art. 61.1(b) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sieht vor, dass auf der Entscheidungsebene die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie weitere Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50 % der Partnerschaft ausmachen müssen.

Die Kommission wird mit den „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ auch vorbildliche Praktiken fördern und die Mitgliedstaaten auffordern, effiziente Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten und zu überprüfen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

124.

Die „administrative Etablierung“ des Leader-Konzepts wurde vom Leader-Unterausschuss des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung (ENRD) untersucht. Die Vorberichte der Fokus-Gruppe einschließlich Empfehlungen wurden am 20. Mai 2010 vorgestellt.

Mit der Aktualisierung der „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ könnten konkrete Beispiele bewährter Praxis sowie Empfehlungen an die Mitgliedstaaten übermittelt werden.

Empfehlung 3

Änderungen an den Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDP) im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung der lokalen Strategie sind jederzeit möglich.

Ferner können die „Leitlinien für die Anwendung des Leader-Konzepts“ im Sinne einer verbesserten Orientierungshilfe für die Mitgliedstaaten im Bereich der Förderung von (innovativen) Projekten außerhalb des Maßnahmenkatalogs überarbeitet werden.

Seit Ende 2009 ändern mehrere Mitgliedstaaten mit Blick auf eine verbesserte Wirksamkeit der Umsetzung der Leader-Methode ihre Programme in der Hinsicht, dass sie mehr Flexibilität insbesondere durch die Einführung von integrierten oder spezifischen Maßnahmen zulassen. Dies ist zu einem beträchtlichen Teil eine der Konsequenz aus den Diskussionen, die die Kommission im Rahmen des Leader-Unterausschusses des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung angeregt hat.

125.

Die Aktivitäten aus dem Leader-Konzept wurden von der Kommission auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sowie der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft verabschiedet, die die Prioritäten der Gemeinschaft bei der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums definieren.

Im Rahmen der Programmgenehmigung hat die Kommission die in Anhang 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 vorgesehenen Schlüsselemente untersucht. Nach der Programmgenehmigung mussten jedoch weitere Leader-Steuerelemente von den Verwaltungsbehörden definiert werden. Siehe Antwort zu Ziffer 91.

Das detaillierte Auswahlverfahren für lokale Entwicklungsstrategien wird im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip auf der Ebene der Mitgliedstaaten definiert. Die LAG müssen die in Artikel 62.1(a) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vorgesehenen Mindestanforderungen im Hinblick auf den Inhalt der lokalen Entwicklungsstrategie erfüllen.

Ferner muss im lokalen Kontext des spezifischen ländlichen Gebiets eine lokale Entwicklungsstrategie von den Mitgliedstaaten genehmigt werden.

Empfehlung 4

Die Berichte über die Halbzeitbewertung, die Ende 2010 vorgelegt werden müssen, werden Empfehlungen für Änderungen an den Programmen für die ländliche Entwicklung enthalten, um die Programminhalte auf die Ziele abstimmen zu können. Die Kommission wird diese Gelegenheit ergreifen, um mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung des Schwerpunkts 4 zu erörtern, insbesondere die Möglichkeit einer Qualitätsverbesserung der lokalen Entwicklungsstrategien und ihrer Umsetzung *unter anderem* durch eine verbesserte Begleitung und Bewertung auf LAG-Ebene.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Sammlung und Verbreitung beispielhafter Praktiken für die Begleitung auf LAG-Ebene durch das Europäische Netz für die ländliche Entwicklung (ENRD) und für die Evaluierung im Zusammenhang mit dem Europäischen Evaluierungsnetz für die Entwicklung des ländlichen Raums werden dabei besonders in Erwägung gezogen.

Empfehlung 5

Im Zusammenhang mit der Programmgenehmigung für den laufenden Programmplanungszeitraum hat die Kommission im Rahmen der geteilten Verwaltung die in Anhang 2 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 vorgesehenen Schlüsselemente untersucht. Allerdings müssen nach der Programmgenehmigung unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips weitere zusätzliche Leader-Verwaltungselemente von den Verwaltungsbehörden definiert werden.

126.

Die Halbzeitbewertung von Leader+ fand zu einem frühen Zeitpunkt der LAG-Strategieimplementierung statt. Allerdings beschäftigt sich die Ex-post-Evaluierung von Leader+, die noch andauert und ihren Abschlussbericht gegen Ende 2010 fertigstellen wird, mit der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leader-Ausgaben usw. Es ist gängige Praxis, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von politischen Instrumenten nachgelagert zu ermitteln. Die Evaluierung ist Bestandteil der turnusmäßigen Maßnahmenevaluierung.

Die relevanten Informationen aus der nachgelagerten Evaluierung von Leader+ bilden die Grundlage für die weitere Arbeit der Kommission am Leader-Konzept.

Der lokalen Entwicklung innewohnende Einschränkungen müssen im Hinblick auf die Ermittlung und Verbreitung geeigneter einfacher Regeln und Verfahren zur Eindämmung von Risiken und zur Sicherstellung einer zuverlässigen Haushaltsführung berücksichtigt werden.

Empfehlung 6

Es besteht ein ständiger Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, um die Umsetzung des Leader-Konzepts durch den Leader-Unterausschuss des Europäischen Netzwerks für die ländliche Entwicklung (ENRD) zu verbessern. Die Kommission befindet sich auch hinsichtlich der Verbesserung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens sowie der Indikatoren zur Überwachung von Leader im Dialog mit den Mitgliedstaaten. Die Kommission hat kürzlich die Schlussfassung eines Arbeitspapiers zur Bewertung der Auswirkungen des Leader-Konzepts auf die ländlichen Gebiete fertiggestellt.

Die Unterschiede zwischen den Strategien lassen kein Sammeln derselben Informationen in allen LAG zu, da die Umsetzung einer lokalen Strategie prozessorientiert ist. Individuelle Bewertungen sollen im Sinne einer Einhaltung des Verhältnisses zwischen den Kosten und der Effizienz des Evaluierungsprozesses an sich begrenzt bleiben.

Europäischer Rechnungshof

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

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2010 — 100 S. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-878-2

doi:10.2865/26368

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu/> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):

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

LEADER IST EIN KONZEPT ZUR UMSETZUNG DER EU-POLITIK ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS MITHILFE LOKALER AKTIONSGRUPPEN (LAG). DIES IST MIT SPEZIFISCHEN KOSTEN UND RISIKEN VERBUNDEN, VERSPRICHT JEDOCH ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE DURCH DIE ANWENDUNG EINES BOTTOM-UP- UND PARTNERSCHAFTSANSATZES. IN DIESEM BERICHT STELLT DER HOF FEST, DASS DIE LAG BEI DER UMSETZUNG DES LEADER-KONZEPTS DAS POTENZIAL FÜR ZUSÄTZLICHE NUTZEFFEKTE NICHT VOLLSTÄNDIG AUSSCHÖPFTEN UND PROJEKTZUSCHÜSSE OHNE GEBÜHRENDE BERÜCKSICHTIGUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT VERGABEN. DIE VERFAHREN WAREN NICHT IMMER TRANSPARENT UND LIESSEN NICHT DEUTLICH GENUG ERKENNEN, DASS DIE LAG ENTSCHEIDUNGEN AUF EINER OBJEKTIVEN GRUNDLAGE UND OHNE INTERESSENKONFLIKTE TRAFEN. DIE KOMMISSION HAT BISHER NICHT UNTER BEWEIS GESTELLT, DASS DIE AUSGABEN WIRKSAM UND WIRTSCHAFTLICH WAREN, WELCHER MEHRWERT DURCH ANWENDUNG DES LEADER-KONZEPTS ERZIELT WURDE, INWIEWEIT DIE BEKANNTEN RISIKEN INGETRETEN SIND UND WIE HOCH DIE TATSÄCHLICHEN KOSTEN DER UMSETZUNG WAREN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9207-878-2



9 789292 078782