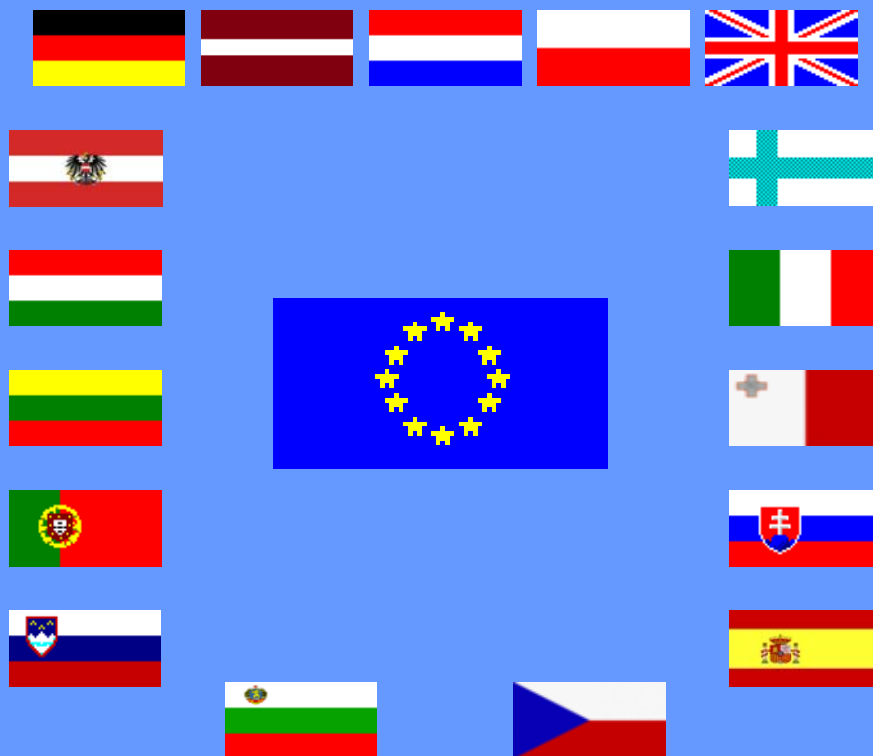


Bericht
an den
Kontaktausschuss
der
Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden
der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des
Europäischen Rechnungshofes



über die
parallele Prüfung der
Wirkung der Strukturfondsprogramme der
Europäischen Union in den Bereichen Be-
schäftigung und/oder Umwelt
durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
MANDAT	3
PRÜFUNGSPLAN	3
WESENTLICHE SCHLUSSFOLGERUNGEN	3
EMPFEHLUNGEN	4
GOOD PRACTICE	5
Einleitung	7
HINTERGRUND	7
MANDAT DER ARBEITSGRUPPE FÜR DIE JAHRE 2007 UND 2008	7
PRÜFUNGSZIEL	8
UMFANG UND ANSATZ DER PARALLELEN PRÜFUNG	8
Feststellungen nach Schlüsselbereichen	10
Schlüsselbereich 1:	10
Planung und Auswahl von Förderprogrammen und -projekten	10
SCHLUSSFOLGERUNGEN	10
FESTSTELLUNGEN	11
FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006	11
FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013	12
EMPFEHLUNGEN	14
GOOD PRACTICE	15
FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006	15
FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013	15
Schlüsselbereich 2: Zielorientierte Antragsverfahren	17
SCHLUSSFOLGERUNGEN	17
FESTSTELLUNGEN	17
FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006	17
FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013	19
EMPFEHLUNGEN	20
GOOD PRACTICE	20
Schlüsselbereich 3: Bewilligungsverfahren	22
SCHLUSSFOLGERUNGEN	22
FESTSTELLUNGEN	22

FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006	22
FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013	23
EMPFEHLUNGEN	24
GOOD PRACTICE	24

Schlüsselbereich 4: Überwachung (Monitoring) und Berichterstattung

26

SCHLUSSFOLGERUNGEN	26
FESTSTELLUNGEN	26
FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006	26
FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013	28
EMPFEHLUNGEN	28
GOOD PRACTICE	29

Schlüsselbereich 5: Bewertung (Evaluierung)

31

SCHLUSSFOLGERUNGEN	31
FESTSTELLUNGEN	31
EMPFEHLUNGEN	32
GOOD PRACTICE	33

Schlüsselbereich 6:

35

Beteiligung der Begleitausschüsse an der Bewertung (Evaluierung) früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen

35

SCHLUSSFOLGERUNG	35
FESTSTELLUNGEN	35
EMPFEHLUNGEN	37
GOOD PRACTICE	37

Anlage A: Prüfungsumfang (Fonds, Bereiche und Ziele)	38
Anlage B: Prüfungstätigkeit der ORKB (Methoden)	39
Anlage C: Zusammenfassung der von den ORKB getroffenen Bewertungen	40
Anlage D: Abkürzungsliste	41
Anlage E: Prüfungsplan	42

Zusammenfassung

Mandat

Der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Rechnungshofes (Kontaktausschuss) hat der Arbeitsgruppe Strukturfonds¹ im Jahr 2006 ein Mandat zur Weiterführung ihrer Strukturfondsuntersuchungen erteilt. Er hat sie beauftragt, die „Wirkung der Strukturfondsprogramme der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ zu prüfen.

Prüfungsplan

Die Frage nach der Wirkung der Strukturfondsprogramme ist sowohl in der vorausgegangenen Förderperiode 2000 bis 2006 als auch in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 bedeutend. Anhand der Prüfung von Maßnahmen und Projekten aus der Förderperiode 2000 bis 2006 wollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mitgliedstaaten der EU feststellen, inwieweit die Mitgliedstaaten zur Erreichung der strategischen Ziele ihrer jeweiligen Operationellen Programme (OP) beigetragen haben.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete einen Prüfungsplan, nach dem alle beteiligten ORKB ihre jeweiligen nationalen Prüfungen durchführen sollten (siehe Anlage E).

Wesentliche Schlussfolgerungen

- Bei der Planung von Maßnahmen und der Auswahl von Projekten durch die Mitgliedstaaten in der Förderperiode 2000 bis 2006 stellten die ORKB sowohl Good-Practice-Beispiele als auch Schwachstellen fest. So waren die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die Ziele der Strukturfonds zu erreichen, nicht immer ausreichend. In der Förderperiode 2007 bis 2013 stellte sich die Situation günstiger dar. Die Mitgliedstaaten hatten aufgrund der Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode Verbesserungen vorgenommen und die Prüfungsempfehlungen im Wesentlichen aufgegriffen.
- Einige Verfahren für die Projektauswahl und -bewertung sind geeignet, um Projekte nach ihrem Beitrag zur Erreichung der Ziele auswählen zu können. Jedoch gab es auch Schwachstellen bei der zuverlässigen Bewertung der Wirtschaftlichkeit

¹ ORKB von Deutschland (D), Finnland (FIN), Italien (I), Lettland (LV), Malta (M), den Niederlanden (NL), Österreich (A), Polen (PL), Portugal (P), der Slowakischen Republik (SK), Slowenien (SI), Spanien (E), Ungarn (H) und dem Vereinigten Königreich (UK). Beobachter waren die ORKB von Bulgarien (BG), Litauen (LT), der Tschechischen Republik (CZ) und der Europäische Rechnungshof (ERH).

von Projekten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Verfahren in der Förderperiode 2007 bis 2013 bereits verbessert.

- Die Antragsverfahren der Mitgliedstaaten ermöglichten es in vielen Fällen, Projekte wie geplant durchzuführen. Sie konnten damit zum nachhaltigen Projekterfolg beitragen. Oft sind jedoch weitere Verbesserungen der Verfahren notwendig. Einige Mitgliedstaaten haben diesbezüglich ihre Regelungen für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013 bereits verbessert.
- Die Mitgliedstaaten haben zwar Monitoring- und Berichtssysteme eingerichtet, die eine Evaluierung ermöglichen. Vielfach sind die Indikatoren für das Monitoring jedoch komplex oder unklar definiert. In der Regel wird bei dem Monitoring dem Mittelabfluss mehr Aufmerksamkeit geschenkt als der Entwicklung der geplanten Ergebnisse. Eine Aussage über die Wirkung der für die Förderperiode 2007 bis 2013 eingerichteten Monitoringsysteme ist derzeit noch nicht möglich.
- Die nach der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vorgeschriebenen Ex-ante- und Halbzeitevaluierungen sind durchgeführt worden. Durch eine präzisere Bestimmung der Programmziele und -indikatoren wäre in vielen Mitgliedstaaten eine Verbesserung erreichbar. Dabei sollten die Ergebnisse der Förderung wichtiger sein als der Mittelabfluss.
- In der Förderperiode 2000 bis 2006 waren die Begleitausschüsse an der Evaluierung der Programme beteiligt. Dabei wurde der Schwerpunkt allerdings eher auf den Mittelabfluss gelegt als auf die Zielerreichung. In der Förderperiode 2007 bis 2013 richteten einige Mitgliedstaaten die Begleitausschüsse erst mehrere Monate nach der Bewilligung des OP durch die Europäische Kommission (Kommission) ein. Dies entspricht zwar der in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 festgelegten Frist. Es führte aber zwangsläufig dazu, dass die Begleitausschüsse kaum in die Maßnahmeplanung und -bewertung eingebunden waren. Die Rolle und Zuständigkeit der Begleitausschüsse bei der Verwaltung der Strukturfonds sind nicht hinreichend klar geregelt.

Empfehlungen

Unsere Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an die einzelnen Mitgliedstaaten, einige richten sich aber auch an die Kommission. Die ORKB sollten in geeigneten Fällen überwachen, ob die Mitgliedstaaten die Empfehlungen umgesetzt haben.

- Die Kriterien für die Auswahl, Bewertung und Evaluierung von Projekten sollten so klar definiert werden, dass sich die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Projekte abschätzen lässt.

-
- Bevor Maßnahmen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 in der laufenden Förderperiode fortgesetzt werden, sollten alle festgestellten Schwachstellen behoben werden.
 - Durch Kontrollen sollte sichergestellt werden, dass die Projekte wie geplant durchgeführt werden. Außerdem dürfen die Fördermittel nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Erforderlichenfalls müssen zu Unrecht gewährte Mittel zurückgefordert werden können.
 - Die Förderung sollte sich an eine klar definierte Zielgruppe richten. Bei der Bestimmung von Zielgruppen ist darauf zu achten, dass der vordringlichste Bedarf gedeckt wird.
 - Die Projektindikatoren sollten vereinfacht und klarer definiert werden, um die Wirkung der einzelnen Projekte besser bewerten zu können. In den nationalen Monitoringsystemen sollten alle für eine fundierte Programmevaluierung sachdienlichen Daten erfasst werden.
 - Das Monitoring und die Evaluierung der Ergebnisse sollten sich stärker auf die Wirkung der Förderung und weniger auf den Mittelabfluss beziehen.
 - In künftigen Förderperioden sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, die Begleitausschüsse so früh einzurichten, dass sie bereits an der Maßnahmeplanung und -auswahl beteiligt werden können. Sie sollte ferner die Zuständigkeit und Verantwortung der Begleitausschüsse eindeutig regeln. Dabei sollte sie die Funktion der Begleitausschüsse hinsichtlich Monitoring, Aufsicht und Zusammenarbeit nach dem Partnerschaftsprinzip² klarstellen.

Good Practice

Im vorliegenden Bericht sind die von den einzelnen ORKB in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 festgestellten Fälle guter Verwaltungspraxis (Good Practice) zusammengetragen. Als übergreifende Good Practice ist festzustellen, dass viele Mitgliedstaaten die aus der Förderperiode 2000 bis 2006 gezogenen Lehren in ihren Regelungen für die neue Förderperiode berücksichtigt haben. Als gemeinsame Good Practice können folgende Beispiele hervorgehoben werden:

- Öffentliche Ausschreibungen von Programmen, Projekten oder Maßnahmen: Die Ausschreibungen enthielten klare und konkrete Anforderungen an die Projektbeschreibungen. Sie umfassten auch Vorgaben, wie ein Projekt zu den Programmzielen beitragen soll.
- Monitoring und Evaluierung von Programmen oder Projekten lassen sich durch eine Reihe von Maßnahmen verbessern: Nationale Behörden könnten den Begüns-

² S. Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

tigten Leitfäden zum Monitoring der Projektdurchführung zur Verfügung stellen, zusätzliche freiwillige Evaluierungen und Untersuchungen durchführen oder Berater zur Unterstützung von Monitoring und Evaluierung heranziehen.

- Die Begleitausschüsse werden dem Partnerschaftsprinzip (Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) entsprechend eingerichtet. Dies ermöglicht eine Vertretung der wesentlichen Partner in den Ausschüssen.

Einleitung

Hintergrund

Im Jahr 2000 richtete der Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes (Kontaktausschuss) eine Arbeitsgruppe zur Durchführung einer Orientierungsprüfung der EU-Strukturfonds ein. Mit einem Fragebogen ermittelten die ORKB mögliche Risikobereiche und untersuchten, wie die Strukturfondsmittel von den einzelnen Mitgliedstaaten verwaltet und kontrolliert werden. Über die bei dieser Orientierungsprüfung getroffenen Feststellungen berichtete die Arbeitsgruppe dem Kontaktausschuss im November 2002.

Danach beauftragte der Kontaktausschuss die Arbeitsgruppe mit zwei weiteren parallelen Prüfungen. Zweck der ersten Prüfung war die Untersuchung, wie die Mitgliedstaaten entsprechend der Vorgaben der EG-Verordnungen sicherstellen, dass unabhängige Kontrollen von 5 % der Ausgaben durchgeführt werden. Untersuchungsgegenstand war außerdem, ob die Mitgliedstaaten angemessene Prüfpfade für den Nachweis der Vorgänge eingerichtet hatten. Den Abschlussbericht zu dieser Prüfung legte die Arbeitsgruppe dem Kontaktausschuss im Dezember 2004 vor.

Bei der zweiten parallelen Prüfung untersuchten die ORKB die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Feststellung, Meldung und weiteren Behandlung von Unregelmäßigkeiten. Über diese Prüfung berichtete die Arbeitsgruppe dem Kontaktausschuss im Dezember 2006.

Mandat der Arbeitsgruppe für die Jahre 2007 und 2008

Im Jahr 2006 beauftragte der Kontaktausschuss die Arbeitsgruppe Strukturfonds, in den Jahren 2007 und 2008 die „Wirkung der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ in den Mitgliedstaaten zu prüfen.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete einen Prüfungsplan (s. Anlage E), der die Grundlage für die nationalen Prüfungen bildete. Jede ORKB prüfte, wie die nationalen Verwaltungen die aus Strukturfondsmitteln kofinanzierten Vorhaben³ planten, überwachten und evaluierten. Die ORKB sollten soweit wie möglich nach diesem Prüfungsplan vorgehen, um eine einheitliche Vorgehensweise und schlüssige Prüfungsergebnisse zu ermöglichen. Die Prüfungsfragen dienten den ORKB als Arbeitshilfe, um die notwendigen Prüfungserkenntnisse gewinnen zu können. Nach Abschluss der nationalen Prüfungen erstellte jede ORKB einen so genannten Länderbericht über ihre Prüfungsergebnisse.

³ Vorhaben in diesem Sinne sind Programme, Unterprogramme, Projekte oder Maßnahmen.

Die Arbeitsgruppe fasste die Ergebnisse aller Länderberichte zu vorliegendem Abschlussbericht zusammen. Dieser Bericht enthält Empfehlungen der ORKB zur Verbesserung der Programme und zur Umsetzung der Fördermaßnahmen in der neuen Förderperiode.

Prüfungsziel

Ziel der Arbeitsgruppe war es, Verbesserungsmöglichkeiten für die Planung und Verwaltung der mit Strukturfondsmitteln (mit-) finanzierten Vorhaben zu ermitteln. Jede ORKB sollte möglichst die Ziele 1⁴ und 2⁵ der Strukturfonds in den Bereichen Beschäftigung und Umwelt prüfen und Schlussfolgerungen zu den folgenden Fragen treffen:

- Überwachten die nationalen Behörden den nachhaltigen Erfolg der geförderten Maßnahmen? Falls ja: wie?
- Inwieweit leisteten die Fördermaßnahmen (Unterprogramme, Großprojekte und sonstige Projekte) einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele der Strukturfonds?

Umfang und Ansatz der parallelen Prüfung

Gegenstand der Prüfung war die Wirkung der Strukturfondsprogramme in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013. So befasste sich die Prüfung mit der strategischen Planung und der Evaluierung von Fördermaßnahmen. Anhand von Maßnahmen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 untersuchten die beteiligten ORKB, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten die strategischen Ziele der jeweiligen OP umgesetzt haben. Die Ziele der Strukturfonds in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 stimmen weitgehend überein. Deshalb konnten Feststellungen zu Maßnahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 zugleich als Grundlage für Verbesserungsempfehlungen für die laufende Förderperiode dienen.

Nicht alle ORKB konnten jeden der sechs Schlüsselbereiche des Prüfungsplans sowie alle Strukturfonds und Ziele prüferisch abdecken. Gleiches gilt für die Ziele „Umwelt“ und „Beschäftigung“. Der Prüfungsumfang der einzelnen ORKB war teilweise auch beeinflusst durch nationale Vorschriften und Beschränkungen. Anlage A enthält eine Übersicht über den Prüfungsumfang der teilnehmenden ORKB. Anlage B stellt die von jeder ORKB

⁴ Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand oder dünn besiedelte Regionen

⁵ Gebiete mit Strukturproblemen (Problemzonen in Städten, strukturschwache Agrarregionen, Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit).

angewandte Methodik dar. Die Ergebnisse der nationalen Prüfungen sind in der tabellari-
schen Übersicht in Anlage C zusammengefasst.

Für ihre Stichprobe wählten die ORKB Maßnahmen aus, die in der Förderperiode 2000
bis 2006 begonnen hatten und entweder bereits abgeschlossen oder so weit fortgeschrit-
ten waren, dass ihr Erfolg oder Misserfolg abschätzbar war. Weiteres Auswahlkriterium
war, dass die Maßnahmen in der laufenden Förderperiode fortgesetzt werden oder ähnli-
che Nachfolgemaßnahmen haben (z. B. Infrastrukturmaßnahmen zur Wiedererschließung
von Industriebrachen, Gründung neuer Unternehmen, Beschäftigungsförderungspro-
gramme).

Feststellungen nach Schlüsselbereichen

Schlüsselbereich 1:

Planung und Auswahl von Förderprogrammen und -projekten

Werden Fördermaßnahmen nach ihrem Beitrag zur Erreichung der strategischen Primärziele der Strukturfonds in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung geplant und Förderprojekte entsprechend ihrem Beitrag ausgewählt?

Schlussfolgerungen

Die Planung und Auswahl von Maßnahmen und die Festlegung von Auswahlkriterien sind die wesentlichen ersten Schritte bei der Gestaltung der nationalen OP. Sie sollen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die umwelt- und beschäftigungsbezogenen Primärziele der Strukturfonds und der Lissabon-Strategie berücksichtigen (s. Art. 2 Nr. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Für die Förderperiode 2000 bis 2006 stellten mehrere ORKB Schwachstellen bei den übergreifenden Regelungen der Mitgliedstaaten fest. Nicht alle Mitgliedstaaten konnten nachweisen, dass der Beitrag zu den Primärzielen der Strukturfonds das Hauptkriterium für die Auswahl der Fördermaßnahmen war. Genauso gab es in einigen Mitgliedstaaten nur eine begrenzte Berücksichtigung von Umweltzielen, besonders im Umweltbereich (EFRE).

Seit der Überarbeitung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 und dem Erlass von Gemeinschaftsvorschriften (insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) zu den Gemeinschaftlichen Kohäsionsleitlinien gibt es Hinweise darauf, dass die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Erfahrungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 die nötigen Folgerungen gezogen haben: Sie berücksichtigten für die Periode 2007 bis 2013 die Primärziele der Strukturfonds bei der Maßnahmeplanung und bei den Auswahlkriterien stärker. Auch wenn einige Schwachstellen fortbestehen, konnten doch in den meisten Mitgliedstaaten Verbesserungen festgestellt werden. Es lässt sich derzeit allerdings noch nicht absehen, inwieweit diese Verbesserungen zu dem Ziel der Lissabon-Strategie beitragen werden, die EU bis 2010 zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Feststellungen

Förderperiode 2000 bis 2006

Die Feststellungen in den Mitgliedstaaten stimmten im Allgemeinen überein. Es gab jedoch Unterschiede bei der nationalen Berücksichtigung von Umweltzielen (EFRE) und Beschäftigungszielen (EFRE und ESF):

- In einigen Mitgliedstaaten waren die Primärziele Bestandteil des Planungs- und Auswahlprozesses. Demgegenüber haben andere Mitgliedstaaten Verfahren eingerichtet, die zwar auf die Erreichung der Primärziele angelegt waren, aber einige Schwachstellen aufwiesen.
- Die meisten Mitgliedstaaten mit zufriedenstellenden Verfahren berücksichtigten die Primärziele der ökologischen Nachhaltigkeit und der Beschäftigungsförderung in ihren OP. Zwischen diesen Zielen und nationalen Belangen bestand ein direkter Zusammenhang (A, E, M, NL, PL, SI und UK). Allerdings stellten alle ORKB auch Schwachstellen fest. Diese spiegeln sowohl die unterschiedlichen Situationen, auch die Unterschiede in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten wider.
- Auswahlkriterien – Einige Mitgliedstaaten hatten klare, zutreffende und konkrete Auswahlkriterien erarbeitet (E, FIN, PL und UK). Diese enthielten teilweise die Vorgabe, dass jedes Projekt mindestens einen querschnittlichen Ansatz enthalten muss (FIN). In anderen Mitgliedstaaten bestanden Schwachstellen bei den Auswahlkriterien: Diese bevorzugten traditionelle Projekte gegenüber innovativeren Alternativen (A, D, I und P). In anderen Fällen berücksichtigten die Kriterien die Förderziele nicht hinreichend (D-ESF). Aus einigen OP war nicht klar ersichtlich, dass die ausgewählten Projekte unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten am geeignetsten waren, um konkrete Beschäftigungsziele zu erreichen (SI).
- Für das Monitoring geeignete Indikatoren – Manche Indikatoren spiegelten sich nicht in den Auswahlkriterien wider. Andere Indikatoren waren mit Sollwerten verknüpft, die eine spätere Messung der Wirkung erschwerten (I, LV, NL-ESF und SI). Gab es eine solche Verknüpfung, beruhte die spätere Berichterstattung auf hochgerechneten - statt auf tatsächlich erzielten - Ergebnissen (NL-EFRE). Die Sollwerte stimmten nicht immer mit den konkreten Zielen der Maßnahmen überein (E).
- Ex-ante-Bewertungen und Analysen – Einige Mitgliedstaaten verwendeten Bewertungen und Analysen des Sozial- und Arbeitsmarkts hinsichtlich der Beschäftigungsstrategien auf EU-Ebene, um einen möglichen Nutzen der im OP aufgelisteten Maßnahmen nachzuweisen (FIN, M, PL und UK). In anderen Mitgliedstaaten

stützte sich die Maßnahmeplanung und die Festlegung von Auswahlkriterien nicht immer auf solche Bewertungen oder Analysen (D-ESF und I).

- Nationale Ziele – Zusammen mit dem OP hatte das ESF-Programm einen bedeutenden Einfluss auf die nationale Beschäftigungspolitik (P). Das Ziel der Verbesserung der Umweltqualität beachteten die nationalen Behörden vielfach unzureichend. So hatten Umweltbelange kaum Einfluss auf die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen (D-EFRE). In anderen Fällen (E, LV und UK) standen die nationalen Ziele zwar im Einklang mit denen der Strukturfonds, aber die unterschiedlichen Dokumentationsebenen der Planung stimmten damit nicht immer überein. Dies ließ Raum für Fehlinterpretationen und erschwerte die Definition von Leistungsindikatoren.
- Programmdurchführung – Anspruchsvoraussetzungen waren häufig unnötig detailliert geregelt. Dies kann dazu beitragen, dass der Programmfortschritt gehemmt wird (PL – inzwischen behoben). Ursache der unzureichenden Berücksichtigung von Innovation und Strukturwandel bei der Programmanpassung (P) sowie der Verschiebung der Schwerpunkte bei der Planung waren im Wesentlichen „N+2 - gesteuert“ (NL).

Förderperiode 2007 bis 2013

- Neben der Frage, ob die Planungs- und Auswahlverfahren der laufenden Förderperiode für eine erfolgreiche Programmdurchführung geeignet sind, prüften die ORKB, inwieweit die Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode bei den aktuellen Verfahren und Anleitungen berücksichtigt wurden. Die für die Strukturfonds vorgesehenen Verfahren der regelmäßigen Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung erleichtern es festzustellen, ob Schwachstellen aus der abgelaufenen Förderperiode fortbestehen. Diese Verfahren und die Empfehlungen der ORKB führten in den meisten Mitgliedstaaten zu Verbesserungen sowie zu einer besseren Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie und die EU-Ziele. Trotzdem besteht noch Spielraum für weitere Verbesserungen. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung legt stärkeres Gewicht auf die Beratung, die eingesetzten Mittel und deren Verteilung sowie auf die Wirkung der Maßnahmen (H, I, LV, M und UK). Dies ist positiv, weil die Wirkung von Umweltmaßnahmen erst längerfristig eintritt.
- Auswahlkriterien – Nach Genehmigung durch den Begleitausschuss wurden strengere und ausführlichere Auswahlkriterien eingeführt (I und SI). Die Notwendigkeit zur Kofinanzierung politisch motivierter Maßnahmen führte zu Verbesserungen bei der Projektauswahl (P). Die Definition von Projektkriterien wurde ver-

bessert, um stärkeres Gewicht auf Kostenwirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu legen (LV).

- Geeignete Monitoring-Indikatoren – Es bestehen nunmehr klare Zuordnungen zwischen Sollwerten und Indikatoren (NL-ESF) oder mittelfristigen und speziellen Programm- und Maßnahmenzielen (E). Beides dient einer verlässlichen nachgängigen Evaluierung. Die Monitoring-Indikatoren müssen nun den Auswahlkriterien und den Projektanträgen entsprechen (LV). Außerdem wurden Prioritäts- (bzw. Bereichs-) Indikatoren auf der Projekt-, Ergebnis- und Wirkungsebene sowie Ausgangswerte und geschätzte Sollwerte festgelegt (PL). Allerdings sind technische Indikatoren teilweise noch nicht detailliert oder präzise genug, um die Programmwirtschaftlichkeit zu überwachen (H).
- Durchführung von Evaluierungen und Analysen – Überarbeitete Strategien berücksichtigen zwar die Ergebnisse der Halbzeitevaluierungen, die Verwaltungsbehörden wenden sie aber bei der Maßnahmenauswahl nicht durchgängig an (D-ESF).
- Nationale Ziele und Programmverwaltung – Die Handlungsziele werden in einem OP klarer definiert (LV). Die Verfahren gehen stärker auf die Bedürfnisse der Unternehmen ein und führen zu einer größeren Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (P). Der größte Teil der Haushaltsmittel fließt in Maßnahmen für Innovation, zur Entwicklung der Wissensgesellschaft und des Unternehmertums (NL-EFRE). Die Ziele konzentrieren sich auf die bedeutendsten Bereiche, nämlich die Steigerung der Beschäftigungsquote und die Verbesserung der Qualität des Humankapitals (P). Durch Planungsvereinfachungen konnten Überschneidungen und Widersprüche bei der Zielvorgabe und ihrer Quantifizierung beseitigt werden (E). Das Programmmanagement wurde auf die Regionen übertragen, um nationale und regionale Strategien wirksamer abstimmen zu können (UK). Zum Teil werden Umweltziele weiterhin unzureichend berücksichtigt (D-EFRE). In einigen Fällen werden auch Maßnahmen weitergeführt, an deren Wirksamkeit Zweifel bestehen (D-ESF).
- Umsetzung in der Förderperiode 2007 bis 2013 – Einige Mitgliedstaaten haben ihre Verfahren geändert oder neue Maßnahmen eingeführt, um sie an die strengeren Anforderungen des Gemeinschaftsrechts anzupassen. Möglicherweise hat dies zu einem verzögerten Start der Förderperiode 2007 bis 2013 beigetragen (A, FIN, und I).

Empfehlungen

- Ausgehend von den in der Förderperiode 2000 bis 2006 festgestellten Schwachstellen gaben die ORKB folgende Empfehlungen für Verbesserungen der Planungs- und Auswahlverfahren für 2007 bis 2013:
- Auswahlkriterien – Bei der Formulierung der Auswahlkriterien für Projekte sollten deren zusätzlicher Nutzen und ihre Nachhaltigkeit stärker berücksichtigt werden. Außerdem sollte die Rolle der Begleitausschüsse bei der Genehmigung der Auswahlkriterien genauer definiert werden.
- Planungsdokumentation – Ein OP für jeden Strukturfonds würde den Zeitbedarf für die Planung verringern. Die politischen Vorgaben, die Umsetzung und deren Dokumentation sollten übereinstimmen. Es sollten ausreichende und geeignete Monitoring-Indikatoren formuliert werden, um Output und Ergebnisse messen und überwachen zu können. Die Verwaltungsbehörden sollten mehr Good-Practice-Beispiele beim Projektmanagement sammeln und verbreiten.
- Förderfähigkeit – Die Förderrichtlinien sollten die Voraussetzungen der Förderfähigkeit klar angeben. Bevor eine Förderung bewilligt wird, sollten Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden, um die Kalkulationen der Antragsteller vergleichen zu können. Die Förderung selbst sollte sich stärker an die Zielgruppen richten.
- Umweltbezogene Erwägungen – Begünstigte, die ein (nach internationalen Standards) zertifiziertes Umweltmanagementsystem haben, sollten stärker gefördert werden als nicht zertifizierte Antragsteller.

Aufgrund der in der Förderperiode 2007 bis 2013 erkannten Schwachstellen haben die ORKB folgende Empfehlungen gegeben:

- Fördermaßnahmen – Verwaltungsbehörden sollten Fördermaßnahmen erst bewilligen, wenn diese ausreichend konkretisiert sind und einer angemessenen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen wurden. Die Verwaltungsbehörden sollten sich auch darum bemühen, die Zahl verschiedener Förderprogramme für Existenzgründer zu verringern. Die dann verbleibenden Förderprogramme sollte sie genauer definieren und voneinander abgrenzen, um Überschneidungen zu vermeiden.
- Dokumentation der Planung – Der Umfang der für die Kommission zu führenden Dokumentationen sollte verringert werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Dokumentation nach einheitlichen Standards führen. Die nationalen Behörden sollten für die Planungsdokumente in allen Zielbereichen einheitliche Leistungs-, Output- und Ergebnisindikatoren definieren. Dadurch könnten sie den Grad der Zielerreichung besser als bisher überwachen.

-
- Anleitung – Die nationalen Behörden sollten noch mehr als bisher öffentlich auf die Fördermöglichkeiten hinweisen, damit alle potenziellen Begünstigten davon erfahren. Außerdem sollten sie regelmäßig überwachen, ob die Projekte die beabsichtigten Wirkungen auf die internationalen und die nationalen Umweltziele haben.

Good Practice

Förderperiode 2000 bis 2006

- Evaluierung und Analyse – Die nationalen Behörden führten ausführliche Analysen durch, um geeignete naturbezogene Projekte (z. B. Trinkwasserversorgung, Abfallentsorgung, Natura 2000) zu finden (H). Bei der Ex-ante-Evaluierung von Projekten für die Luft-, Gewässer- und Trinkwasserreinhaltung sowie des Landschafts- und Naturschutzes bewerteten die Behörden die Wirkungen auf Umwelt-schutzziele. Die Analysen führten außerdem zu Initiativen zur Förderung der Was-serwirtschaft, der Abfallwirtschaft und der Luftqualität in einem dicht besiedelten Gebiet (M).
- Anleitung – Die nationalen Behörden richteten eine staatliche Unterstützungsstruk-tur zur Förderung der beruflichen Integration von behinderten Menschen ein (D-ESF). Nationale Behörden erstellten ein „Handbuch für Projektträger“. Darin infor-mierten sie potenziell Begünstigte, wie sie Vorhaben beschreiben und nachhaltige und messbare Ziele erreichen können (PL). Damit die Projekte ihr volles Potenzial erreichten, wurden regionale Umweltberater bestellt (UK).
- Planungsverfahren – Die Neuplanung stärkte die zentrale Bedeutung des ESF-Programms und verbesserte die Stimmigkeit der Maßnahmen und die Wirksamkeit der Förderung (P).

Förderperiode 2007 bis 2013

- Die Mitgliedstaaten berücksichtigten in ihren OP viele Erfahrungen aus der voran-gegangenen Förderperiode. Einige der folgenden positiven Beispiele zeigen die Wirkung der aufgrund von Empfehlungen der ORKB getroffenen Maßnahmen:
- Auswahlkriterien – Die Mitgliedstaaten setzen das „Partnerschaftsprinzip“ (Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) stärker als bisher um. So bezogen sie die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen (NGO) stärker ein. Außerdem stimmten sie sich vermehrt mit Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsverbänden und Universitäten ab (E,FIN und LV).
- Planung – Aktionspläne werden jährlich überprüft. Außerdem wurde ein fortzu-schreibender Zwei-Jahresplan eingeführt, um den Planungsprozess zu flexibilisie-

ren. Für Umweltziele wurden konkrete Indikatoren festgelegt, welche die Ausgangslage und Soll-Werte beinhalten (H). Die Nachhaltigkeit wird bei der Planung stärker berücksichtigt (I, LV und M).

- Nationale Ziele und Strategien – Nationale Strategien wurden weiter entwickelt, um zu gewährleisten, dass Fördermittel nicht für „Routinemaßnahmen“ (A) zur Unterstützung von Arbeitslosen eingesetzt werden (D-ESF und PL). Für die Projektauswahl wurden Priorisierungssysteme eingeführt. Um die Programmwirkungen längerfristig bewerten zu können, haben die Behörden die Sozialversicherungsnummern der Teilnehmer an ESF-Maßnahmen mit der nationalen Statistik verknüpft (NL-ESF).
- Nutzung von Evaluierungen und Analysen – Aufgrund der Ergebnisse von Ex-ante-Evaluierungen des Nationalen strategischen Rahmenplans (NSRP) haben die nationalen Behörden die Programmqualität weiter verbessert und stärker auf die Lissabon-Ziele bezogen (M). Nach Halbzeitevaluierungen und dem Input von Beratern haben die Behörden die finanzielle Förderung der Beratung von Existenzgründern umstrukturiert; dadurch verbesserten sie die Wirksamkeit der Förderung insgesamt (D-ESF).
- Anleitung – Die nationalen Behörden führten bereits im Jahr 2005 einen vorbereitenden Workshop durch (A). Gestützt auf die Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 gab die Verwaltungsbehörde einen Good-Practice-Leitfaden für EFRE- und ESF-Programme in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Auftrag. Der Leitfaden enthält eine breite Palette von Empfehlungen, basierend auf Beispielen guter Praxis (UK).

Schlüsselbereich 2: Zielorientierte Antragsverfahren

Unterstützen die nationalen Verfahren für die Einwerbung, Erstellung und Bewertung von Förderanträgen die zielgerichtete Auswahl konkreter Förderprojekte mit dem besten Aufwand-Nutzen-Verhältnis?

Schlussfolgerungen

Die geprüften Antragsverfahren sind im Allgemeinen geeignet, die Projekte nach ihrem Beitrag zur Erreichung der Ziele der betreffenden Fördermaßnahme auszuwählen. Trotzdem gab es einige Schwachstellen bei der Bewertung der Kostenwirksamkeit von Vorhaben. Einige Verfahren konnten nicht gewährleisten, dass Fördermittel an diejenigen Antragsteller ausgereicht werden, die den dringendsten Bedarf hatten. Stattdessen wurden eher die aufwändigsten Anträge angenommen.

Die in diesem Schlüsselbereich maßgeblichen Antragsverfahren beinhalten die Einwerbung, die Formulierung und die Evaluierung von Anträgen für konkrete Projekte. Da die Antragsprüfung praktisch eine Ex-ante-Evaluierung der Vorhaben darstellt, sind folgende Aspekte zu beachten:

- Der tatsächliche Beitrag zur Erreichung der Ziele der Vorhaben und die Chancen ihrer langfristigen Wirksamkeit müssen gründlich geprüft werden.
- Eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zeigt, ob das Vorhaben einer Priorität der jeweiligen Fördermaßnahme entspricht.
- Die Anforderungen an die Anträge müssen gewährleisten, dass jeder Antrag alle notwendigen Informationen zu einem Vorhaben enthält.

Der Verwaltungsaufwand für das Antragsverfahren sollte bei allen Beteiligten so gering wie möglich gehalten werden. Ergebnis des Antragsverfahrens sollte die Entscheidung der zuständigen Stelle darüber sein, ob das Vorhaben durch eine staatliche Beihilfe kofinanziert wird.

Feststellungen

Förderperiode 2000 bis 2006

- Für einige Fördermaßnahmen wiesen die zuständigen Stellen durch öffentliche Bekanntmachungen auf die Antragsmöglichkeit hin. In diesen Veröffentlichungen war insbesondere angegeben, welchem Zweck die Fördermaßnahmen dienen sollten, welche Voraussetzungen zu erfüllen waren und welche Indikatoren oder Krite-

rien bei der Bewertung angewendet werden. Für die Bewertung der Anträge gab es teilweise Punktesysteme. (FIN, H, I, LV⁶, M, PL, SI UK).

- In einigen Fällen wurden Projekte anhand eines Punktesystems im Wettbewerb ausgewählt (A, H, PL, UK). In einem Fall galt dies jedoch nur für einen Teil einer Fördermaßnahme des OP (A).
- In einem Fall unterstützten nationale oder regionale Vorschriften und Pläne die Auswahl von Umweltprojekten (E).
- In einer Reihe von Mitgliedstaaten gab es für einzelne Fördermaßnahmen ein zweistufiges Antragsverfahren⁷ (D, H). In einem Fall musste der Antragsteller neben dem Antrag einen Geschäftsplan mit einer ausführlichen Projektbeschreibung einreichen. Aufgrund dieser Informationen führte die zuständige Stelle eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch (UK).
- In einigen Fällen prüften und evaluierten die zuständigen Stellen die Wirkungen der Projekte und ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele der Fördermaßnahmen in den Bereichen Beschäftigung (D-EFRE, FIN, PL, UK) und Umwelt (H, UK), bevor sie Fördermittel bewilligten. Jedoch stellten die Vorgaben an Kostenvoranschläge und Finanzierungspläne nicht immer sicher, dass alle notwendigen Informationen vorliegen. Beispielsweise fehlten Angaben zur Kostenschätzung und den Kostenrisiken, so dass eine zuverlässige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht möglich war (D-ESF, H, SI).
- In einem Fall wurden keine messbaren Kriterien definiert, der Beitrag der Projekte zur Zielerreichung kaum evaluiert und keine belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Projekte durchgeführt (D-ESF). Waren Kriterien für die Projektauswahl festgelegt oder wurde eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, so waren die Kriterien nicht ausreichend klar und konkret (I⁸, LV, SI). In anderen Fällen wurden die Vorschriften nur teilweise eingehalten; dadurch war die angewandte Methodik ungeeignet (LV) oder die Projektauswahl war unzureichend dokumentiert. In allen Fällen gewährleisteten die Projektbewertungsverfahren im Ergebnis nicht, dass die (kosten-) wirksamsten Projekte ausgewählt wurden. In Folge dessen riskierten die nationalen Behörden den Erfolg der Projekte und gefährdeten damit die wirksame Umsetzung der Maßnahme insgesamt.
- Teilweise berücksichtigten die zuständigen Stellen bei der Auswahl eines Projekts nicht, ob die Begünstigten später die Betriebskosten tragen können. In anderen

⁶ Dies gilt für eine von vier geprüften Maßnahmen im Rahmen des EFRE.

⁷ In einem zweistufigen Verfahren wird eine Kurzfassung eines Projekts, seiner Wirkungen, des Zeitplans und der Kosten evaluiert (erste Stufe). Nur wenn diese Vorabevaluierung das Projekt als empfehlenswert erscheinen lässt, wird der Antragsteller zur Abgabe eines ausführlichen Antrags aufgefordert, der von der zuständigen Stelle gründlich zu evaluieren ist (zweite Stufe).

⁸ Dies gilt für einige, aber nicht für alle der geprüften Maßnahmen.

Fällen erhielt die Nachhaltigkeit eines Projekts nicht die nötige Gewichtung bei den Auswahlkriterien (D-ESF, H, M). Bleiben vor der Annahme des Projekts die später aufzubringenden Betriebskosten unberücksichtigt, riskieren die nationalen Behörden die Nachhaltigkeit des Projekts; der Begünstigte kann unter Umständen das Projekt einstellen, sobald die Förderung endet.

- Bei einigen Maßnahmen verursachten die Anforderungen an die Anträge bei den Antragstellern einen hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand. Ursache dafür war die Strategie der Risikominimierung bei der zuständigen Stelle. Infolgedessen gab es keine ausreichende Zahl von Anträgen aus der Zielgruppe, so dass kein Wettbewerb unter Anbietern stattfand (H). In einem anderen Fall deckte die Maßnahme nicht den Bedarf der Zielregion (P).
- Manche nationale Behörden ließen beim Antragsverfahren nicht die Unterschiede bei der Dringlichkeit und der Höhe des regionalen Bedarfs unberücksichtigt. Aus diesem Grunde flossen die Fördermittel nicht an die Antragsteller mit dem dringenden Bedarf, sondern an die versiertesten Antragsteller. Im Ergebnis entsprach die Projektverteilung nicht dem tatsächlichen regionalen Bedarf (P).

Förderperiode 2007 bis 2013

- Einige Mitgliedstaaten führten ihre Good Practice aus der vorangegangenen Förderperiode in der laufenden Periode fort (D-EFRE, E, FIN, I, PL, UK).
- Teilweise führten sie ein zweistufiges Antragsverfahren ein oder dehnten ein vorhandenes auf mehr Maßnahmen aus. Außerdem ist zum Teil das Punktesystem oder Ranking verbessert worden (D, FIN, H, NL). Dies gilt noch nicht für alle Fördermaßnahmen, jedoch konnte der Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Antragsteller gesenkt und die Qualität der Antragsevaluierung verbessert werden (D, H).
- In einem Fall verbesserten die Behörden die Verfahren, um die Nachhaltigkeit eines Projekts zu untersuchen und zu evaluieren (H). In einigen Fällen konnten die Fördermittel regional ausgewogener und nachfrageorientierter verteilt werden (P). Andere Mitgliedstaaten weiteten das Punktesystem für die Projektauswahl im Wettbewerb auf weitere Maßnahmen aus (A). Wiederum andere Mitgliedstaaten stärkten die wettbewerbsorientierte, objektive Projektauswahl, z. B. indem sie die Zuständigkeit auf regionale Behörden übertrugen (PL).
- Einige Mitgliedstaaten verbesserten ihr Verfahren, insbesondere ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (D, NL). Andere Mitgliedstaaten planen, die Schwachstellen ihrer Verfahren in der laufenden Förderperiode zu beheben (I, LV, M).

-
- In einer Reihe von Fällen führen die Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen aus der vorangegangenen Förderperiode weiter, ohne die Schwachstellen in den Antragsverfahren behoben zu haben (D). In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass sich Unwirksamkeit und Unwirtschaftlichkeit aus der vorangegangenen Förderperiode in der laufenden Förderperiode fortsetzen.

Empfehlungen

- Die Mitgliedstaaten sollten Bewertungsmethoden entwickeln und anwenden, die eine angemessene Bewertung der Kostenwirksamkeit und Nachhaltigkeit der Projekte gewährleisten. Deshalb müssen bei jeder Fördermaßnahme klare Kriterien für die Evaluierung, transparente und nachvollziehbare Evaluierungsverfahren (einschließlich einer umfassenden Dokumentation) eingeführt werden. Außerdem sind die Projektbeschreibungen anhand messbarer Indikatoren zu bewerten.
- Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob das zweistufige Antragsverfahren für alle Vorhaben geeignet ist. Gleiches gilt für wettbewerbsorientierte Punktesysteme (Scoringsysteme).
- Die Vorgaben sollten sicherstellen, dass die Anträge alle für eine zuverlässige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendigen Angaben enthalten. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten die nationalen Behörden in jedem Einzelfall den Beitrag der Projekte zur Zielerreichung gründlich und belastbar prüfen. Jedenfalls sollte eine systematische Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden.
- Bereits bei der Antragsevaluierung muss geprüft werden, ob der Begünstigte die Betriebskosten auch nach Auslaufen der Förderung finanzieren kann. Nur so ist die langfristige Wirksamkeit eines Vorhabens sicherzustellen.
- Bevor eine Fördermaßnahme fortgeführt wird, müssen alle vorher festgestellten Schwachstellen behoben sein.

Good Practice

- Die Mitgliedstaaten wiesen durch öffentliche Bekanntmachung auf geplante Maßnahmen und auf die Möglichkeit, sich darum zu bewerben (Anträge zu stellen), hin. Dabei gaben sie klar, konkret und umfassend vor, wie die Maßnahmen objektiv zu beschreiben sind und welche Indikatoren verwendet werden (FIN, H, I, LV, M, PL, SI, UK).
- Manche Mitgliedstaaten verabschiedeten nationale, regionale oder kommunale Pläne, um die Projektauswahl zu unterstützen (E).

-
- Die zuständigen Stellen prüften gründlich, inwieweit die Projekte zur Erreichung der Ziele in den Bereichen Beschäftigung (D-EFRE, FIN, PL, UK) oder Umwelt (H, UK) beitragen. Teilweise war diese Prüfung auf ergänzende Geschäftspläne gestützt (UK).
 - Einige Mitgliedstaaten wandten ein zweistufiges Antragsverfahren an. Dies verringerte den Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Antragsteller. Außerdem ermöglichte dieses Verfahren, aussagekräftige Anträge gründlicher zu prüfen (D, FIN, H, NL).
 - Viele Mitgliedstaaten nutzen für die laufende Förderperiode ihre in der vorangegangenen Förderperiode erworbenen Erfahrungen, um die Nachhaltigkeit der Projekte sicherzustellen (H), oder um ihre Verfahren zu verbessern (D-ESF, M, NL und PL). Im Ergebnis führten diese Maßnahmen zu einer Qualitätsverbesserung der Förderung. So wurden Fördermittel stärker am Bedarf orientiert und regional ausgewogener verteilt (P), der Einsatz wettbewerbsorientierter Scoringsysteme ausgeweitet (A, NL) oder die Projektauswahl wettbewerbsorientierter und objektiver gestaltet (PL).

Schlüsselbereich 3: Bewilligungsverfahren

Wie haben die nationalen Stellen in den Bewilligungsverfahren sicher gestellt, dass der Endempfänger das geförderte Projekt so ausführt, dass die Zielerreichung sowie die Einhaltung des vorgesehenen Kosten- und Zeitrahmens gesichert sind?

Schlussfolgerungen

In einer Reihe von Fällen unterstützen die Bewilligungsverfahren die planmäßige und nachhaltige Projektdurchführung. Gleichwohl sind in vielen Fällen weitere Verfahrensverbesserungen erforderlich.

Der Schwerpunkt dieses Schlüsselbereiches lag auf der Frage, wie die nationalen Behörden das Bewilligungsverfahren gestalteten, um eine wirksame und nachhaltige Umsetzung der Maßnahmen zu unterstützen. Gleichzeitig haben die Bewilligungsverfahren sicher zu stellen, dass die maßgeblichen Daten für die Überwachung (Monitoring) und die Bewertung (Evaluierung) erhoben werden können. Außerdem müssen sie die notwendigen Kontrollen, z. B. vor Ort, auch nach Auslaufen der Förderung, sicher stellen. Daher müssen die Förderbedingungen die Begünstigten verpflichten, notwendige Kontrollen zumindest zu dulden.

Feststellungen

Förderperiode 2000 bis 2006

- Die Bewilligungsverfahren gewährleisteten im Wesentlichen eine umfassende Bewertung der Projekthalte und -wirkungen. Kontrollen wurden verbindlich festgelegt. So haben die nationalen Behörden das Recht, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit eines Projekts bis zu fünf Jahre nach Auslaufen der Förderung zu prüfen (LV). Wird ein Vorhaben nicht vereinbarungsgemäß durchgeführt, haben die nationalen Behörden das Recht, Fördermittel zurückzufordern (A, D-EFRE, H, I, M, SI, UK).
- Ein Mitgliedstaat nahm Projekte im Umweltbereich in nationale, regionale oder kommunale Pläne auf. Außerdem übertrug er die Durchführung auf öffentliche Stellen und gab die dabei zu beachtenden Regelungen sowie den Haushalt vor. Schließlich führte er spezielle Kontrollen durch (E).

-
- In einem anderen Fall fand zu jedem Projekt eine Vorbesprechung zwischen der nationalen Behörde und dem Begünstigten statt. Dies gewährleistete das beiderseitige Verständnis der Pläne, Vorgehensweisen und Vorschriften (FIN).
 - In einem weiteren Fall verpflichtete die zuständige Stelle zwar den Begünstigten, die vergaberechtlichen Vorschriften einzuhalten. Er traf jedoch keine Vorkehrungen, die die wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel sicher gestellt hätten (LV).
 - Kontrollen reichten teilweise nicht aus, um die nachhaltige Wirkung eines Projekts zur Beschäftigungsförderung (D-ESF) oder eines Projekts zur Verbesserung des Umweltschutzes (H) zu gewährleisten. In diesen Fällen bestand die Gefahr, dass die Begünstigten Kosten zu Lasten der Projektwirksamkeit einsparen.
 - Projekte waren nicht immer ausreichend konkretisiert. Dies leistete der Zweckentfremdung von Fördermitteln Vorschub und ließ Zweifel an der Wirksamkeit des Fördermitteleinsatzes entstehen (I). Mittels zuverlässigeren und konkreteren Indikatoren sollten der Fortschritt und der Erfolg der Projekte besser kontrolliert werden.
 - Bei einer Fördermaßnahme waren zwar kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als vorrangige Zielgruppe festgelegt. Die nationalen Behörden vergaben die Fördermittel jedoch im Wesentlichen an andere Stellen (z. B. an gemeinnützige Stellen oder Forschungseinrichtungen), weil aus der Zielgruppe nicht genügend Anträge eingegangen waren (D-ESF). In anderen Fällen richtete sich die Förderung ebenfalls an eine bestimmte Zielgruppe. Werden in diesen Fällen Fördermittel an Begünstigte außerhalb der Zielgruppe vergeben oder fehlt es an einer definierten Zielgruppe, gelangen die Fördermittel nicht mehr dorthin, wo sie am meisten benötigt werden. Dadurch besteht die Gefahr einer nicht wirksamen Förderung.

Förderperiode 2007 bis 2013

- Die Verfahren zur Sicherstellung einer nachhaltigen Wirkung von Projekten wurden verbessert (M). So
- prüfen die zuständigen Stellen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Begünstigten und berücksichtigen dabei, ob sie die Betriebskosten tragen können (H),
- nehmen die nationalen Behörden angemessene Kontrollen vor (H),
- verhängen zuständige Stellen Sanktionen, falls Projekte die Vorgaben nicht erreichen (NL),
- konzentrieren die nationalen Behörden die Förderung auf definierte Zielgruppen (A, D-ESF) oder
- erleichterten die Mitgliedstaaten die Rückforderung von Fördermitteln bei wesentlichen Mängeln (A).

-
- In mehreren Fällen wurde Good Practice der vorherigen Förderperiode in die neue übernommen (D-EFRE, FIN, PL, UK). Teilweise waren aber die Probleme der vorangegangenen Förderperiode noch nicht beseitigt, weil die erforderlichen Schritte für Verbesserungen noch nicht vollständig umgesetzt waren (D-ESF).

Empfehlungen

- Kontrollen sollten sicher stellen, dass die Projekte wie geplant durchgeführt werden und die erwünschte nachhaltige Wirkung erzielen. So kann auch gewährleistet werden, dass Fördermittel nur für die förderfähigen Zwecke verwendet werden. Außerdem sollte bei Abweichungen oder Mängeln die Rückforderung von Fördermitteln möglich sein.
- Die nationalen Behörden sollten für jede Maßnahme eine vorrangige Zielgruppe festlegen. Damit können sie die Fördermittel auf Antragsteller mit dem dringenden Bedarf konzentrieren. Gefördert werden sollte nur die Zielgruppe, nicht andere Stellen, deren Projekte weniger wirksam sind.
- Die Begünstigten sollten verpflichtet werden, die Fördermittel wirtschaftlich zu verwenden.
- Gehen aus der ursprünglichen Zielgruppe nicht genug Anträge ein, sollte die nationale Behörde die Gründe hierfür klären (z. B. unzureichende Veröffentlichung, zu hoher Verwaltungsaufwand usw.) und nicht nur darauf achten, dass die Fördermittel tatsächlich ausgegeben werden.

Good Practice

- Projektinhalte und -wirkungen wurden im Bewilligungsverfahren umfassend beschrieben. Geeignete Indikatoren ermöglichen ein zuverlässiges Monitoring und die Evaluierung der Projekterfolge (I, M).
- Alle notwendigen Kontrollrechte, z. B. zur Prüfung der Projektnachhaltigkeit nach Auslaufen der Förderung (LV), und zur Rückforderung von Fördermitteln bei nicht vereinbarungsgemäßer Projektdurchführung, wurden verbindlich festgelegt (A, D-EFRE, FIN, H, I, SI, UK). Vorbesprechungen verbesserten bei den Begünstigten das Verständnis für Anforderungen und Kontrollen (FIN).
- Maßnahmen, die die nachhaltige Wirkung von Projekten gewährleisten sollen (H, M): So führten die zuständigen Stellen Kontrollen bei Projekten durch, die die Anforderungen nicht erfüllten, um die Rückzahlung von Fördermitteln sicher zu stellen (NL, 2007-2013). In anderen Fällen konzentrierten die Behörden die Auswahl-

verfahren auf die Zielgruppen mit dem größten Bedarf. In weiteren Fällen schlossen die zuständigen Stellen mit den Begünstigten Werkverträge anstelle von Förderbescheiden (A).

- Aufgrund der Ergebnisse unabhängiger Evaluierungen in der vorangegangenen Förderperiode strukturierten die Mitgliedstaaten Maßnahmen in der laufenden Förderperiode neu. Dadurch konnten sie die Förderung stärker auf die Bedürfnisse der Begünstigten ausrichten. Auch die Chancen für einen nachhaltigen Projekterfolg verbesserten sich dadurch (D-ESF and PL).
- Fortführung der Good Practice der vorangegangenen Förderperiode in der laufenden Förderperiode (D-EFRE, E, FIN, H, PL, UK).

Schlüsselbereich 4: Überwachung (Monitoring) und Berichterstattung

Haben die Mitgliedstaaten nationale Monitoring- und Berichtssysteme eingeführt, die zu einer angemessenen Evaluierung laufender Maßnahmen beitragen und sind diese Systeme auch für die Evaluierung künftiger Maßnahmen geeignet?

Schlussfolgerungen

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 haben die Mitgliedstaaten nationale Monitoring- und Berichtssysteme eingerichtet, die den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprechen. Die nationalen Monitoringsysteme haben eine Grundlage für die Evaluierung geliefert, sie waren aber nicht immer ausreichend oder zuverlässig. Gründe dafür waren unter anderem, dass die von Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren für das Monitoring zu kompliziert, ungenau definiert oder widersprüchlich waren. Einige Mitgliedstaaten legten größeres Gewicht auf das Monitoring des Mittelabflusses als auf Projektfortschritte im Hinblick auf die Erreichung der geplanten Ergebnisse.

Die nationalen Monitoring- und Berichtssysteme für die Förderperiode 2007 bis 2013 befinden sich im Wesentlichen noch in der Entwicklungsphase. Soweit sie bereits eingerichtet sind, entsprechen sie im Allgemeinen dem Gemeinschaftsrecht und berücksichtigen die Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode.

Feststellungen

Förderperiode 2000 bis 2006

- Jeder geprüfte Mitgliedstaat hatte - entsprechend dem Gemeinschaftsrecht - ein nationales Monitoring- und Berichtssystem für die Förderperiode 2000 bis 2006 eingerichtet. Die Systeme bildeten zwar im Wesentlichen eine geeignete Grundlage für Evaluierungen. Schwächen bestanden jedoch bei der Datenzuverlässigkeit, innerhalb der IT-Systeme selbst sowie bei der Festlegung der Indikatoren.
- In einigen Mitgliedstaaten bildeten die eingerichteten Monitoringsysteme keine ausreichende Grundlage, um Projektergebnisse oder -wirkungen zu messen. Dadurch war später eine belastbare Evaluierung nicht möglich (D-ESF, FIN, H, I, LV, NL, SK, SI). In einigen Fällen gab es Schwierigkeiten beim Soll-Ist-Vergleich (FIN, H, LV, SI). In einem Mitgliedstaat waren die Angaben der Begünstigten, die Aussagen zur Wirkung einzelner Projekte ermöglicht hätten, freiwillig. Bei einer Maß-

nahme griffen die nationalen Behörden nicht ein, obwohl die Berichte aufzeigten, dass der Projektverlauf von der ursprünglichen Planung abwich und dadurch wesentliche Ziele verfehlt würden (D-ESF). Außerdem ergaben sich Zweifel, ob die Monitoringdaten belastbar genug waren, um die Wirkung einzelner Projekte oder von Programmteilen zu beurteilen (FIN, NL, SK, SI).

- Schwachstellen gab es außerdem bei einigen elektronischen Monitoringsystemen (E, FIN, H, M, NL-EFRE, PL, SK, SI). Die Systeme waren aufwändig und kompliziert anzuwenden (FIN), nicht für alle Beteiligten zugänglich (SI) und hatten beschränkte Berichtsfunktionen. Außerdem waren einige der Nutzer nicht hinreichend geschult, um die Systeme anwenden zu können (M). In anderen Fällen konnten Daten zu Outputindikatoren und zu Ergebnisindikatoren erst in der Durchführungsphase erfasst werden; dies war zu spät für ein zuverlässiges Monitoring (H).

Die Prüfung ergab zudem, dass fast alle Mitgliedstaaten Probleme hatten, Indikatoren für das Monitoring sachgerecht auszuwählen und zu definieren. Die ORKB stellten in Bezug auf die Monitoring-Indikatoren Folgendes fest:

- Eine Reihe der Monitoring-Indikatoren ließen unterschiedliche Auslegungen zu, waren nicht messbar oder bezogen sich nur auf einen Faktor (FIN, I, M, NL, SI, UK). Ferner waren Indikatoren nicht für jedes Projekt oder nicht für alle Regionen passend (FIN, UK). Außerdem waren die in verschiedenen Programmdokumenten verwendeten Indikatoren nicht einheitlich (D-ESF, LV).
- Die Zahl der Monitoring-Indikatoren war zu hoch und die ursprünglichen Sollwerte waren unrealistisch. Dies führte zu zahlreichen Änderungen der Indikatoren im Verlauf der Förderperiode (E).
- Ließen die Indikatoren Spielraum für unterschiedliche Auslegungen, wandte jeder Begünstigte und jede zwischengeschaltete Stelle eigene Kriterien an. Infolgedessen war es schwierig, valide Informationen als Grundlage für sachgerechte Vergleiche zu erhalten (E, UK).
- Es fehlten Mechanismen, um die indirekte Wirkung von Fördermaßnahmen belastbar messen zu können (H, I, M, P, UK).
- Die Sollvorgaben für die Wirkung von Projekten waren zu niedrig angesetzt. Bei der Mehrzahl der geprüften Maßnahmen überstieg das zum Jahresende 2007 erreichte Ist bereits das Soll für das Ende des Programms im Jahr 2008 (PL).

Einige Mitgliedstaaten beendeten das Monitoring der Ergebnisse und der Wirkungen mit Auslaufen der Förderung oder mit Abschluss eines Projekts. Nach Auslaufen der Förde-

rung fand keine Vervollständigung der Daten statt; auch gab es keine nachgängige Evaluierung zur Fortsetzung der Projekte (D-ESF, NL, UK).

Die ORKB stellten in einigen Mitgliedstaaten insbesondere noch die nachstehend aufgeführten weiteren Schwachstellen fest:

- Einige Mitgliedstaaten legten beim Monitoring größeres Gewicht auf den Fortschritt des Mittelabflusses als auf den Fortschritt eines Projekts bei der Erreichung der geplanten nachhaltigen Ergebnisse oder Wirkungen (D-EFRE, I, NL, PL, SK, SI).
- Verzögerte Vorlagen der Monitoringberichte beruhten auf zu knappen Fristen für die Erstellung und Prüfung der Monitoringberichte und auf Mängeln in den IT-Monitoringsystemen (PL, SK).
- Schwächen in den internen Kontrollsystemen der Begünstigten führten zu Mängeln der von ihnen vorgelegten Monitoringberichte (PL).
- Die Anforderungen an die Auswertung der Monitoringberichte und -daten waren nicht ausreichend definiert (SI).
- In einigen Fällen waren die Berichtsaktivitäten nicht angemessen dokumentiert (A, PL).

Förderperiode 2007 bis 2013

Einige Mitgliedstaaten konnten bereits dem Gemeinschaftsrecht entsprechende Monitoring- und Berichtssysteme für die Förderperiode 2007 bis 2013 einrichten (E, LV, M, P, UK). In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten (A, D-ESF, FIN, H, I, NL, PL, SI) befanden sich die Systeme allerdings noch in der Vorbereitungsphase.

In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten ein neues System einführten (FIN, NL, PL) oder das bisherige System verbesserten (D-ESF, E, H, LV, M, P, SI, UK), konnten sie ihre Erfahrungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 wirksam umsetzen. Waren nationale Monitoring- und Berichtssysteme bereits eingerichtet, entsprachen sie im Wesentlichen den Regeln des Gemeinschaftsrechts.

Empfehlungen

- Über die Ergebnisse und die Wirkungen der Projekte sollten geeignete und zuverlässige Daten definiert und erfasst werden. Diese Daten sollten in die nationalen Monitoringsysteme eingetragen werden, um die Projekte auf dieser Grundlage evaluieren zu können.

-
- Auch nach Auslaufen der Projektförderung sollten die Qualität und Wirkung der Projektumsetzung evaluiert werden, um abschätzen zu können, ob das Projekt zur Erreichung der Programmziele beigetragen hat.
 - Projektindikatoren sollten vereinfacht, klarer definiert und weiterentwickelt werden, damit die Ergebnisse und die Wirkungen der Projekte besser gemessen werden können. Dabei sollten die Sollwerte realistischer vorgegeben werden. Außerdem sollten sie besser auf die Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung auf der strategischen Ebene der Programme abgestimmt sein.

Good Practice

- Nationale Behörden haben für die Begünstigten Leitlinien zum Monitoring der Projektumsetzung herausgegeben (E, PL). Der Förderbescheid an Begünstigte gab an, welche Indikatoren bei der Bewertung des Fortschritts bei der Projektumsetzung verwendet werden (UK).
- Freiwillige Evaluierungen und Studien wurden für die vorherige Förderperiode in Auftrag gegeben. Auch in der laufenden Förderperiode sollen solche Evaluierungen durchgeführt werden. Dabei soll der Schwerpunkt u. a. auf den nationalen Monitoringsystemen oder den Wirkungsindikatoren liegen (D, FIN, M).
- Zur Unterstützung des Monitoring wurden mehrere Beratungsgremien eingerichtet. So gab es einen Lenkungsausschuss, der den Kontakt mit den Endbegünstigten und der Koordinierungsgruppe für den ESF hielt; dabei unterstützte die Koordinierungsgruppe die Verwaltungsbehörden (FIN). Eine andere Arbeitsgruppe diente als Forum für den Wissensaustausch und die Erstellung von Leitlinien (UK). Koordinierungssitzungen steigerten die Flexibilität und gewährleisteten einheitliche Vorgehensweisen (A).
- Die Behörden erstellten standardisierte Formblätter für die Berichterstattung und für Anträge auf Zahlungen. Damit alle Begünstigten sie verwenden konnten, wurden diese Formblätter veröffentlicht. Sie enthielten Rubriken zum Stand der finanziellen Abwicklung und des inhaltlichen Projektfortschritts (E, PL, UK).
- In der Förderperiode 2007 bis 2013 haben die nationalen Behörden eine Reihe von Verbesserungen eingeführt bzw. geplant, z. B.:
- Verwendung nationaler Sozialversicherungsnummern, um eine eindeutige Erfassung von Teilnehmern und Veranstaltungen sicher zu stellen und damit die Beschäftigungswirkungen über einen längeren Zeitraum beobachten zu können (A, NL-ESF),
- Verwendung einer geringeren und repräsentativeren Zahl von Indikatoren mit realistischeren Sollwerten und Angaben über die Messmethode (E),

-
- Erstellung übergreifender Statistiken zur Wirkung der Fördermaßnahmen auf das Beschäftigungsniveau (D-EFRE) oder
 - Lösung datenschutzrechtlicher Fragen durch Vereinbarungen mit jedem Teilnehmer über die Verwendung von Daten für das Monitoring (SI).

Schlüsselbereich 5: Bewertung (Evaluierung)

Welche Evaluierungen wurden durchgeführt, wie wurden sie durchgeführt und mit welchen Ergebnissen?

Schlussfolgerungen

Alle in die Prüfung einbezogenen Mitgliedstaaten führten die nach Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vorgeschriebenen Ex-ante- und Halbzeitevaluierungen (die von den neuen Mitgliedstaaten noch nicht verlangt werden) durch. Diese Evaluierungen erfüllten in der Regel die Mindestanforderungen. Qualität und Nutzen der Evaluierungen sind jedoch noch verbesserungsfähig. Erstrebenswert ist eine klarere Definition der Programmziele und der Indikatoren. Außerdem sollte bei der Bewertung - neben der finanziellen Abwicklung - den Ergebnissen mehr Gewicht zukommen.

Die Evaluierung der Strukturfondsprogramme ist ein wichtiges Instrument zur Bewertung

- des Funktionierens des Programms und
- der erzielten Ergebnisse (Output, Outcome).

Die Mitgliedstaaten sind für die Durchführung der Ex-ante- und der Halbzeitevaluierung verantwortlich; die Halbzeitevaluierung ist zu aktualisieren⁹. Die Ex-post-Evaluierung obliegt der Kommission, die dabei mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet¹⁰. Nachgängige Evaluierungen lagen während unserer Prüfung noch nicht vor; sie sollten innerhalb von drei Jahren nach Ende der Förderperiode fertig gestellt sein.

Feststellungen

- Die im Jahr 2005 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten (H, M, LV, PL, SK, SI) haben erst seit ihrem Beitritt Anspruch auf Strukturfondsförderung. Deshalb mussten sie keine Halbzeitevaluierungen vornehmen. Die übrigen geprüften Mitgliedstaaten führten die obligatorischen Ex-ante- und Halbzeitevaluierungen durch. Einige der neuen Mitgliedstaaten nahmen andere Evaluierungen vor (LV, SI). Andere Mitgliedstaaten haben für einen Teil der Programme zusätzliche Evaluierungen und/oder Bewertungen vorgenommen (H, I, PL, SK, UK). Ein Mitgliedstaat hat eine Halbzeitevaluierung auf freiwilliger Basis durchgeführt (M).

⁹ Artikel 41 und 42 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds

¹⁰ Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

-
- Evaluierungen wurden entweder von externen Sachverständigen oder durch die Programmbehörden selbst durchgeführt. Im letzteren Fall stellt sich die Frage der Unabhängigkeit. In einem Fall kamen die internen und die externen Evaluierer zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen (D-ESF). In einem anderen Fall standen Sachverständige mit Erfahrungen im Bereich der Strukturfonds nur begrenzt zur Verfügung (SI). Andere Evaluierer stützten sich zu sehr auf die Monitoringdaten der Programme (FIN).
 - Die benutzten Output- und Wirkungsindikatoren sind nicht immer für die Messung des Fortschritts geeignet (D-ESF, E, H, I). Sie waren in einigen Fällen auch zu umfangreich (E, FIN) oder wurden nicht immer sachgerecht ausgewertet (E). In anderen Fällen stehen Informationen aus dem Monitoring nicht immer zur Verfügung (P) oder sind nicht zuverlässig (NL, SK). Bei einigen Programmen wurden keine Sollwerte für die Indikatoren festgesetzt (NL-ESF) oder Ziele und Maßnahmen blieben allgemein und vage (D).
 - Bei internen Kontrollen lag der Schwerpunkt auf der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung; die Wirtschaftlichkeit, die Ergebnisse und die Auswirkungen spielten demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle (D, FIN, NL, SK).
 - Fast alle Mitgliedstaaten nutzten die Evaluierungsergebnisse und -empfehlungen für die Verbesserung ihrer Programme.
 - Die Evaluierungen verschafften einen Überblick über das Erreichen der Programmziele (E, I). In bestimmten Bereichen stehen jedoch nur wenige Informationen zur Auswirkung auf den Arbeitsmarkt zur Verfügung (A, NL). Zu allgemein definierte Ziele erschweren die Messung der Zielerreichung der Programmwirksamkeit und -wirtschaftlichkeit (D-ESF, NL).
 - Bei einem aus dem EFRE kofinanzierten Programm wurden die Soll-Ergebnisse, und nicht die Ist-Ergebnisse, angegeben (NL).

Empfehlungen

- Monitoring und Evaluierung der Ergebnisse sollten sich weniger auf finanzielle Indikatoren und mehr auf die erzielten Ergebnisse konzentrieren.
- Die breiteren Auswirkungen der Fördermaßnahmen, z. B. auf die Umwelt, sollten berücksichtigt werden. Dafür sollten geeignete Indikatoren entwickelt werden.
- Bei der Bewertung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der erwarteten langfristigen Wirkungen sollten auch die Auswirkungen der Projekte, beispielsweise ihre Einflüsse auf die Umwelt, berücksichtigt werden.

-
- Gesellschaftliche Gruppen sollten stärker an Entwicklungs- und Investitionsprogrammen beteiligt werden. Umwelt- und Naturschutzorganisationen können eine bedeutende Rolle bei der Bewertung der Wirksamkeit einnehmen.
 - Um den Erfolg der Strukturfondsprogramme wirksam evaluieren zu können, sollten Programmziele, Evaluierungskriterien und -indikatoren klar und eindeutig festgelegt werden.
 - Um den Nutzen der Evaluierungen zu vergrößern, sollte die Durchführung der Programme nicht verzögert werden.
 - Verwaltungsbehörden sollten sich stärker darum bemühen, Best-Practice-Beispiele aus dem Projektmanagement zu verbreiten. Außerdem sollten sie dafür sorgen, dass die aus den Evaluierungen abgeleiteten Empfehlungen von den betroffenen Stellen angemessen umgesetzt werden.
 - Die Programme sollten auf der Ebene konkreter operativer Ziele evaluiert werden. Die Evaluation sollte die Bestimmung und Quantifizierung der Ziele bewerten und Aussagen zur Umsetzung und zum Monitoring enthalten.
 - Die Evaluierung sollte nicht rein deskriptiv sein; eine gründliche Analyse ist für sachgerechte Entscheidungen wesentlich.
 - Alle Akten zur Bewertung sollten für Zwecke der Rechenschaftslegung ordnungsgemäß aufbewahrt werden.

Good Practice

- Die Verwaltungsbehörde evaluierte eigeninitiativ Möglichkeiten, Mittel an potentielle Begünstigte entsprechend deren Aufgaben zu vergeben. Hierdurch sollten Vorgaben des OP, Belange des Umweltschutzes und der Infrastruktur mit dem Bedarf der Kommunalverwaltungen in Einklang gebracht werden (H).
- Evaluierungsberichte wurden auf Konferenzen vorgestellt. Teilnehmer waren Vertreter aller an der Programmdurchführung beteiligten Institutionen. Sie erörterten gemeinsam die Empfehlungen der Berichte (PL).
- Die Verwaltungsbehörde beauftragte die an der Programmdurchführung beteiligten Institutionen, zusätzlich den Stand der Umsetzung von Empfehlungen zu evaluieren (PL).
- Technische Bewertungsgruppen stimmten die Verfahren für die Halbzeitevaluierung und ihrer Aktualisierung untereinander ab. Außerdem entwickelten sie methodische Leitlinien für die Tätigkeit der Evaluierer (E).
- Konnte die Wirtschaftlichkeit eines Projekts nicht nachgewiesen werden, verringerten die zuständigen Stellen die Abschlusszahlung (UK).
- Regionale Behörden führten Querschnittsevaluierungen durch (UK).

-
- Der berufliche Werdegang einzelner Personen wurde in einer neuen Datenbank erfasst. Damit ließ sich die Auswirkung von Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt besser abschätzen (A).

Schlüsselbereich 6: Beteiligung der Begleitausschüsse an der Bewertung (Evaluierung) früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen

Inwieweit waren die Begleitausschüsse an der Evaluierung früherer Fördermaßnahmen, an der Planung des Monitorings und neuer Maßnahmen beteiligt?

Schlussfolgerung

Die Rolle und die Zuständigkeit der Begleitausschüsse bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen ist nicht ausreichend klar. Die Begleitausschüsse für den ESF und den EF-RE waren angemessen am Monitoring und an der Evaluierung der Förderperiode 2000 bis 2006 beteiligt. In einigen Fällen haben sie stärker auf den Fortschritt der finanziellen Programmabwicklung als auf die Zielerreichung geachtet.

Die meisten Mitgliedstaaten richteten die Begleitausschüsse für die Förderperiode 2007 bis 2013 entsprechend den Terminvorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ein. Dies war vielfach erst nach der Genehmigung der nationalen OP, so dass ihre Mitwirkung im Planungsstadium zwangsläufig begrenzt war.

Feststellungen

In allen Mitgliedstaaten haben die nationalen Behörden die Begleitausschüsse in die nationalen Berichts- und Monitoringsysteme sowie in den Evaluierungsprozess der Förderperiode 2000 bis 2006 eingebunden. Die Begleitausschüsse waren bedeutende Koordinierungs- und Entscheidungsgremien für die OP.

Die Begleitausschüsse beteiligten sich am Monitoring des Fortschritts der finanziellen und inhaltlichen Umsetzung sowie an der Programmevaluierung. Dabei nahmen sie die in Artikel 35 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 festgelegten Aufgaben wahr. Nationalen Prüfungsberichten konzentrierten sich die Begleitausschüsse bei ihrer Mitwirkung an den nationalen Berichts- und Monitoringsystemen im Wesentlichen auf

- die Billigung der Programmplanungsdokumente sowie deren Änderungen,
- die Projektauswahlkriterien,
- die Kenntnisaufnahme von Umsetzungs- und Evaluierungsberichten,
- den finanziellen und tatsächlichen Fortschritt der Programme einschließlich der Zielerreichung sowie

-
- die Abgabe von Empfehlungen für die Durchführung der Programme.

Gemäß Art. 63 und 65 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sollen die Begleitausschüsse in der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 innerhalb von drei Monaten nach dem Zeitpunkt eingesetzt werden, zu dem die Kommission das nationale OP genehmigt hat. Die Begleitausschüsse haben insbesondere folgende Aufgaben:

- Prüfung von Evaluierungsberichten,
- Prüfung und Billigung der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte,
- Prüfung und Billigung der Kriterien für die Auswahl zu fördernder Vorhaben innerhalb von sechs Monaten nach Genehmigung des OP,
- regelmäßige Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des OP und
- Prüfung der Ergebnisse der Durchführung und Zielerreichung.

Der durch das Gemeinschaftsrecht vorgesehene Zeitraum für die Einrichtung der Begleitausschüsse führte dazu, dass die Begleitausschüsse in einigen Mitgliedstaaten erst nach der Planung der Programme für die laufende Förderperiode eingerichtet wurden. An der Planung der Programme waren sie deshalb formal nicht beteiligt (A, D-ESF, E, FIN, I, UK). In anderen Fällen erhielten sie erforderliche Informationen und Unterlagen nicht rechtzeitig (H). Manche Mitgliedstaaten richteten im Planungsstadium alternative Partnerschaftsverfahren ein. Dort traten die Begleitausschüsse der vorangegangenen Förderperiode vor der Erstellung der neuen Programme zusammen, um bei der Vorbereitung für die neue Förderperiode mitzuwirken (FIN). In anderen Staaten führten die Verwaltungs- oder Regionalbehörden im Jahr 2006 verschiedene Verfahren ein, um zu gewährleisten, dass die Erstellung des OP durch Partnerschaften begleitet wurde. So gab es z. B. für einzelne Themen oder Sektoren multilaterale und bilaterale Treffen, Arbeitsgruppen oder Gesprächsrunden (E). In einem weiteren Mitgliedstaat entwickelte die Verwaltungsbehörde gemeinsam mit neu errichteten Regionalbehörden Leitlinien für das Monitoring und für die Durchführung der neuen Programme (UK).

In manchen Mitgliedstaaten haben die Begleitausschüsse die Projektauswahlkriterien nach der Verabschiedung der OP gebilligt oder beabsichtigen dies zu tun (A, D-ESF, FIN, H, UK).

Die ORKB erkannten verschiedene weitere Schwachstellen in den Mitgliedstaaten:

- Der Begleitausschuss interessierte sich mehr für den Fortschritt bei der finanziellen Abwicklung stärker als für die Ergebnisse der Programme und ihrer Einzelmaßnahmen (H, NL, SI).
- An einigen regionalen Begleitausschüssen nahmen zu viele Interessenvertreter teil, was die Wirksamkeit der Ausschüsse beeinträchtigte (UK).

-
- Mitglieder des Begleitausschusses, die nicht unmittelbar bei der Umsetzung des OP mitwirkten, waren beim Monitoring überwiegend inaktiv (SI).
 - Der Begleitausschuss forderte die zuständigen Institutionen nicht zur Umsetzung der Empfehlungen aus den Evaluierungen auf. Er überwachte auch nicht den Fortschritt bei der Umsetzung der Empfehlungen (PL).

Empfehlungen

- Für künftige Förderperioden sollte die Kommission darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten die Begleitausschüsse frühestmöglich einrichten. Nur so können sich diese an der Maßnahmeplanung und -auswahl beteiligen. Außerdem könnte der Verantwortungsbereich der Begleitausschüsse klarer geregelt werden. Dabei sollte zwischen der reinen Monitoringfunktion, dem echten Partnerschaftsprinzip und der überwachenden Rolle der Begleitausschüsse unterschieden werden.
- Den Begleitausschüssen sollten die benötigten Informationen und Unterlagen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Nur so können sie ihre Aufgaben nach Art. 65 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 wahrnehmen und die Regeln des Programms und der Fördermaßnahmen, die Förderrichtlinien und die Auswahlkriterien ordnungsgemäß prüfen.
- Für die Förderperiode 2007 bis 2013 sollten klare Verfahrensvorschriften für die Umsetzung, das Monitoring und die Berichterstattung erlassen werden. Darin sollten die Rechte und Pflichten der beteiligten Institutionen und Ausschüsse geregelt werden. Damit würden die Empfehlungen aus den Ex-ante-, Halbzeit- und thematischen Evaluierungen umgesetzt.

Good Practice

- Die nationalen Behörden haben die Begleitausschüsse gemäß dem Partnerschaftsprinzip eingerichtet. Ihnen gehören u. a. Vertreter regionaler und lokaler Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und anderer maßgeblicher Gremien an (A, E, UK) und sind auch stimmberechtigt (D-ESF, FIN, NL, P, PL, SI).
- Die Begleitausschüsse haben mehrere Unterausschüsse oder -gruppen (nach Themen) gebildet, um die Überprüfung der vorgelegten Unterlagen und die Abgabe von Stellungnahmen zu erleichtern (E, LV, UK).
- Zur Gewährleistung der erfolgreichen Programmdurchführung hat ein Begleitausschuss Themensitzungen zu sensiblen Bereichen durchgeführt (I).

Anlage A: Prüfungsumfang (Fonds, Bereiche und Ziele)

Die nachstehende Tabelle weist aus, welche Fonds, Bereiche und Ziele jede ORKB in ihre Prüfung einbezogen hat.

In die Prüfung einbezogene Fonds, Bereiche und Ziele						
Land	EFRE	ESF	Ziel 1 (Konvergenz)	Ziel 2 (Wettbewerbs- fähigkeit)	Umwelt	Beschäftigung
Deutschland	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Finnland		✓	✓	✓		✓
Italien	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lettland	✓		✓		✓	
Malta	✓		✓		✓	
Niederlande	✓	✓		✓		✓
Österreich		✓	✓			✓
Polen		✓	✓			✓
Portugal		✓	✓	✓		✓
Slowakei		✓	✓	✓		✓
Slowenien		✓ ¹¹	✓			✓
Spanien	✓		✓		✓	
Ungarn	✓		✓		✓	
Vereinigtes Königreich	✓		✓	✓	✓	✓

¹¹ Der Rechnungshof von Slowenien hat die ESF-Mittel auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen/Aktivitäten geprüft. In den Jahren 2004-2006 gab es nur ein einziges Programm – einheitliches Programm-Planungsdokument 2004-2006 und für das ganze Land gilt einheitlich das Ziel 1. Wegen der knappen Mittel wurden Umweltmaßnahmen nicht in das EPPD aufgenommen.

Anlage B: Prüfungstätigkeit der ORKB (Methoden)

Die nachstehende Tabelle erfasst die verschiedenen von den ORKB bei ihren Erhebungen angewandten Methoden, stellt aber nicht die Unterschiede in Breite und Tiefe der Prüfung dar.

Prüfungstätigkeit	A	D	E	FIN	H	I	LV	M	NL	P	PL	SK	SI	UK
Auswertung von Handbüchern, Dokumenten (Beschreibungssysteme, Verfahren)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schriftliche Fragen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Interviews mit Programmverantwortlichen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Auswertung von Berichten, Jahresberichten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse der IT-Systeme für die Programme (z. B. Monitoring-system)		✓	✓	✓			✓		✓		✓	✓	✓	
Auswertung der Monitoringdaten auf der Programm- bzw. Maßnahmen-ebene	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Auswertung der Projektunterlagen (Zahl der Projekte)	38	40	24	18	101	15	32	5	33		28	47	7 ¹²	27
Örtliche Erhebungen (Zahl der Projektbesuche)		9			6	15	2	1			28	40		

¹²

Die Antragsverfahren wurden überprüft. Bei jedem Antragsverfahren wurde eine Bewilligung geprüft (Vertrag mit dem Endbegünstigten oder Empfänger, da alle im Zuge eines Antragsverfahrens abgeschlossenen Verträge auf demselben Muster beruhten).

Anlage C: Zusammenfassung der von den einzelnen ORKB getroffenen Bewertungen

Jede ORKB hat die Leistung ihres Mitgliedstaates für den oder die betreffenden Fonds und Förderperioden bewertet (s. Anlage A zum Umfang der Prüfungen der ORKB). Die Ergebnisse wurden für jede Förderperiode in drei Kategorien zusammengefasst. Die Gesamtzahl der Mitgliedstaaten in jeder Kategorie ist in der nachstehenden Tabelle ausgewiesen. Zu beachten ist, dass die ORKB aufgrund des Zeitpunkts ihrer Prüfungen in einigen Bereichen nicht immer eine Bewertung für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgenommen haben. Im Schlüsselbereich Evaluierung hat die Arbeitsgruppe keine Bewertung für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgenommen.

Schlüsselbereich	ESF				EFRE			
	2000-2006		2007-2013		2000-2006		2007-2013	
	ORKB Bewertung	Anzahl	ORKB Bewertung	Anzahl	ORKB Bewertung	Anzahl	ORKB Bewertung	Anzahl
1 Maßnahmenplanung und Projektauswahl	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	7	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	8
	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	2	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-
	Mängel	1	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	-
2 Zielorientierte Antragsverfahren	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	6	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	5
	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	2	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	3
	Mängel	4	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	2	Mögliche Verschlechterung	-
3 Bewilligungsverfahren	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	5	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	4
	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	3	Leistungsdurchschnitt	4	Keine Änderung	3
	Mängel	3	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	1	Mögliche Verschlechterung	-
4 Monitoring und Berichterstattung	Good Practice	-	Mögliche Verbesserung	9	Good Practice	-	Mögliche Verbesserung	8
	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-
	Mängel	3	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	2	Mögliche Verschlechterung	-
5 Evaluierung	Good Practice	-			Good Practice	-		
	Leistungsdurchschnitt	9			Leistungsdurchschnitt	8		
	Mängel	-			Mängel	-		
6 Begleitausschüsse	Good Practice	1	Mögliche Verbesserung	2	Good Practice	1	Mögliche Verbesserung	3
	Leistungsdurchschnitt	8	Keine Änderung	7	Leistungsdurchschnitt	7	Keine Änderung	4
	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	1

Anlage D: Abkürzungsverzeichnis

Kommission	Europäische Kommission
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
NSRP	Nationaler strategischer Rahmenplan
OP	Operationales Programm
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

Länder:

A	Österreich
D	Deutschland
E	Spanien
FIN	Finnland
H	Ungarn
I	Italien
LV	Lettland
M	Malta
NL	Niederlande
P	Portugal
PL	Polen
SI	Slowenien
SK	Slowakische Republik
UK	Vereinigtes Königreich

ARBEITSGRUPPE STRUKTURFONDS PRÜFUNGSPLAN

Parallele Prüfung der Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt

1. Mandat

Im Jahr 2006 beauftragte der Kontaktausschuss die Arbeitsgruppe Strukturfonds, ihre Untersuchungen der Strukturfonds weiterzuführen und eine Prüfung mit dem Schwerpunkt „Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ durchzuführen. Der Kontaktausschuss ersuchte die Arbeitsgruppe um Vorlage eines Abschlussberichts über ihre wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen bei der Sitzung des Kontaktausschusses im Jahr 2008.

2. Hintergrund

Die Lissabon-Strategie und die Ziele des Strukturfonds

In der vorangegangenen Förderperiode (2000 bis 2006) und insbesondere in der aktuellen Förderperiode (2007 bis 2013) sollen die Strukturfonds vor allem die Umsetzung der Lissabon-Strategie fördern. Diese hat das Ziel, die EU bis zum Jahr 2010¹³ zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen. Die Lissabon-Strategie sieht Folgendes vor:

- Die Mitgliedstaaten sollen sich auf die Bewältigung der Herausforderungen der Wissens- und Informationsgesellschaft und der globalisierten Weltwirtschaft vorbereiten (Verringerung veralteter Wirtschaftszweige, Modernisierung der Produktions- und Vertriebsstrukturen, Verbesserung der Bildungssysteme usw.).
- Der tiefgreifende soziale, kulturelle und strukturelle Wandel, der in den Mitgliedstaaten durch die Prozesse der europäischen Integration und die Liberalisierung des gemeinsamen Binnenmarktes verursacht werden, dürfen nicht zu sozialer Destabilisierung und Deklassierung großer Teile der europäischen Bevölkerung führen. Andernfalls wäre der innere Zusammenhalt der EU gefährdet (sozialverträgliches Wirtschaftswachstum im gemeinsamen Binnenmarkt, Verringerung ethnischer und rassistischer Konflikte usw.).
- Die wirtschaftliche und soziale Integration der Mitgliedstaaten in die EU sollte zukunftsorientiert und nachhaltig sein. D.h., die natürlichen Ressourcen sollten maßvoll ausgebeutet werden (keine exzessive Nutzung der Wasservorräte und kein Raubbau

¹³ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

an Mineralien). Der Bestand der ökologischen Verhältnisse in der Umwelt des Menschen ist zu schützen oder zu verbessern. In einer alternden Gesellschaft ist bessere medizinische Versorgung, z. B. durch Vorbeugung gegen durch Umweltverschmutzung verursachte Gesundheitsschäden bei Menschen ist notwendig (ökologisch nachhaltiges und verträgliches Wirtschaftswachstum im gemeinsamen Binnenmarkt, Verbesserung der Lebensqualität z. B. durch Modernisierung der Verkehrssysteme oder der Systeme für die Erzeugung und Nutzung von Energie usw.)

Zur Unterstützung der Umsetzung der Lissabon-Strategie verfolgen die Strukturfonds drei Ziele:

- Konvergenz,
- regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und
- europäische territoriale Zusammenarbeit (Cross-Border-Projekte).

Die neuen Strukturfondsverordnungen definieren die förderfähigen Bereiche wie folgt:

- Konvergenz: Das Ziel deckt diejenigen Mitgliedstaaten und Regionen ab, die einen Entwicklungsrückstand haben. Die vom Konvergenzziel erfassten Regionen sind diejenigen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf unter 75 % des Durchschnitts der Gemeinschaft liegt.
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Das Ziel erstreckt sich auf dasjenige Gebiet der Gemeinschaft, das nicht vom Konvergenzziel erfasst wird. Nach diesem Ziel sind somit alle Regionen innerhalb der Gemeinschaft förderfähig. Maßnahmen in städtischen Ballungsräumen haben besonders hohe Priorität.
- Europäische territoriale Zusammenarbeit: Das Ziel umfasst
 - Regionen mit Land- oder Seegrenzen,
 - die definierten Gebiete für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Förderung der interregionalen Kooperation sowie
 - den Erfahrungsaustausch.

Rat und Kommission haben mehrere strategische Leitlinien erlassen, die von den Mitgliedstaaten beachtet werden müssen, wenn sie ihre nationalen Förderprogramme für den Einsatz der Strukturfondsmittel erstellen. Aufgrund dieser Leitlinien müssen die von den Strukturfonds mitfinanzierten nationalen Vorhaben insbesondere folgende Zwecke erfüllen:

- ❖ Unmittelbare Verbesserung der natürlichen und physischen Umwelt: ein integriertes Konzept für eine nachhaltige Stadtentwicklung (Nachfolge der Gemeinschaftsinitiative URBAN), Landschaft- und Waldschutz; sowie weitere Maßnahmen zum Schutz der landwirtschaftlichen und küstennahen Ökologie (Ökologie als *selbständiges* Ziel der Strukturfondsförderung) [→ EFRE]
- ❖ Berücksichtigung der ökologischen Wirkungen und Belange bei allen anderen aus Strukturfondsmitteln geförderten Projekten. Z. B.: Verbesserung oder Erweiterung von Verkehrssystemen, Unternehmensgründungen, Modernisierung der Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums usw. (Ökologie als *integriertes* Ziel aller aus Strukturfondsmitteln geförderten Maßnahmen) [→ EFRE, ESF]
- ❖ **Quantitative und qualitative Beschäftigungsförderung**
 - Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und Produktivität in der Landwirtschaft sowie in allen anderen Wirtschaftszweigen [→ ESF]
 - Steigerung und Verbesserung der Investitionen in Humankapital, weswegen die Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung sich an den neuen Bedürfnissen der modernen Märkte orientieren sollte, z. B. Bildung [→ ESF]

❖ **Aufhebung sozialer Ungleichheiten und rassistischer, ethnischer oder geschlechtsbezogener Diskriminierung im Bereich Beschäftigung**

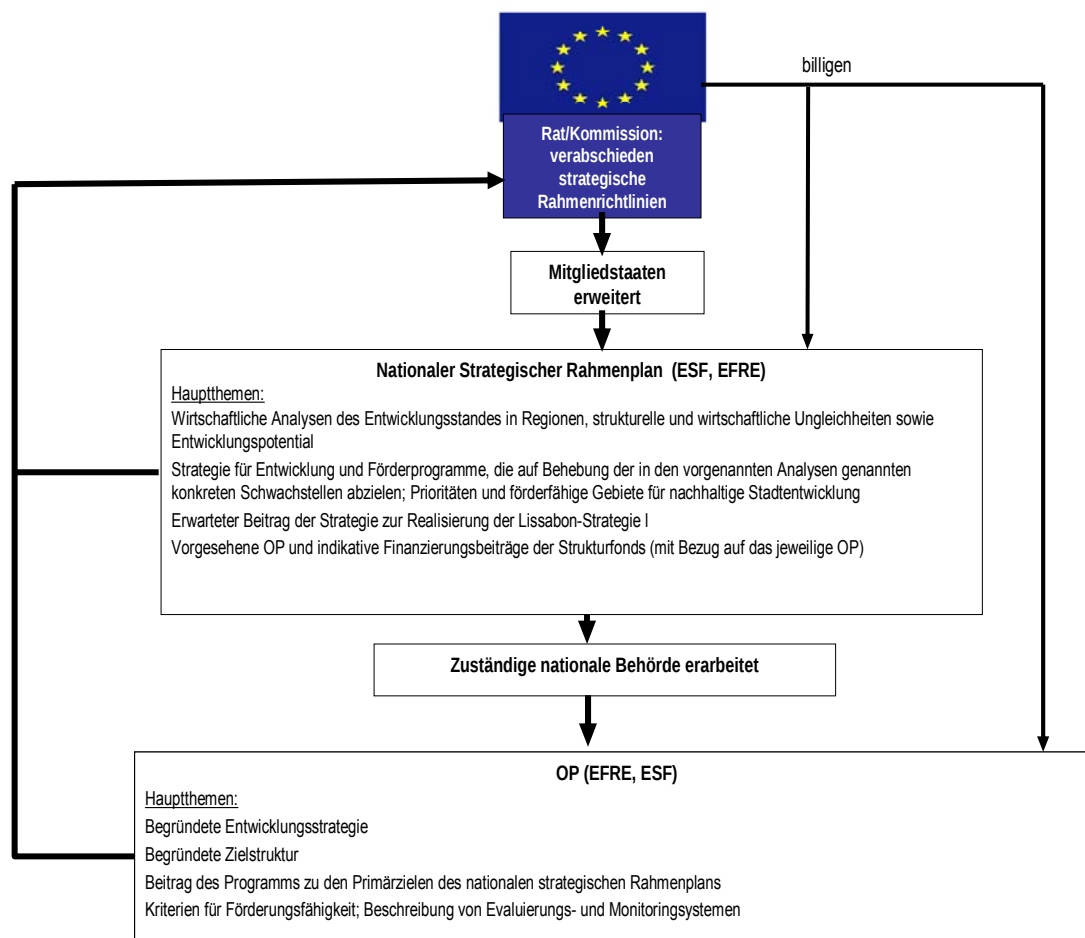
- Förderung der gesellschaftlichen Integration und Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (z. B. familiengerechte Arbeitsplätze, Aus- und Fortbildung von Frauen und Migrantinnen, besserer Zugang für Frauen zum Arbeitsmarkt usw.) [→ EFRE, ESF]

Diese Ziele waren für die Strukturfonds der Förderperiode 2000 bis 2006 wichtig. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 haben sie noch an Bedeutung gewonnen und fanden Eingang in die neuen strategischen Leitlinien. Die hohe Priorität von „Maßnahmen in städtischen Ballungsräumen“ ist in der jetzigen Förderperiode nicht völlig neu, sondern Ergebnis der Aufnahme der früheren Gemeinschaftsinitiative URBAN in die Strukturfonds. Mit den oben genannten Zielen werden in der neuen Förderperiode die strategischen Ziele der vorangegangenen Förderperiode wieder aufgenommen.

Nationale Planung und Programmentwicklung für die Strukturfonds

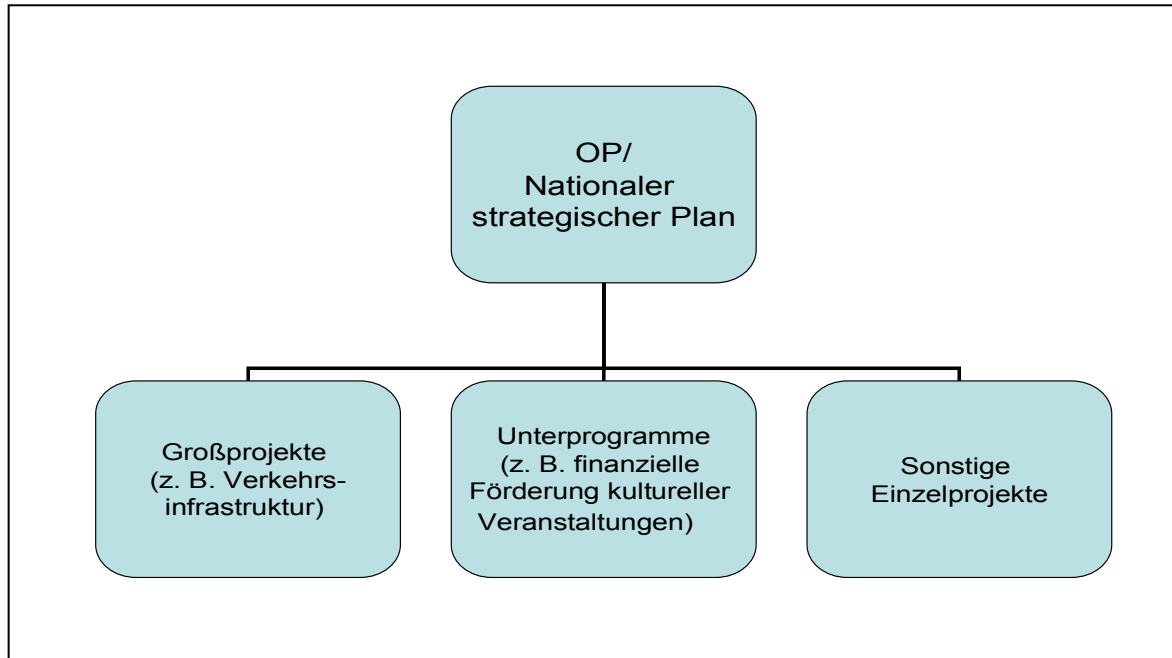
Den Mitgliedstaaten obliegt die Umsetzung (Planung der Strategie und Programmentwicklung) der Strukturfondsprogramme. Sie haben die strategischen Rahmenrichtlinien der Kommission zu beachten. Planung und Programmentwicklung für die Strukturfonds ist ein mehrstufiger Prozess:

Abbildung 1: Ablauf der Planung und Programmentwicklung



Die einzelnen Fördermaßnahmen werden auf der Grundlage der OP durchgeführt. Die Durchführung der OP obliegt ebenfalls den Mitgliedstaaten. Grundsätzlich sind folgende Arten von Maßnahmen im Rahmen eines OP förderfähig:

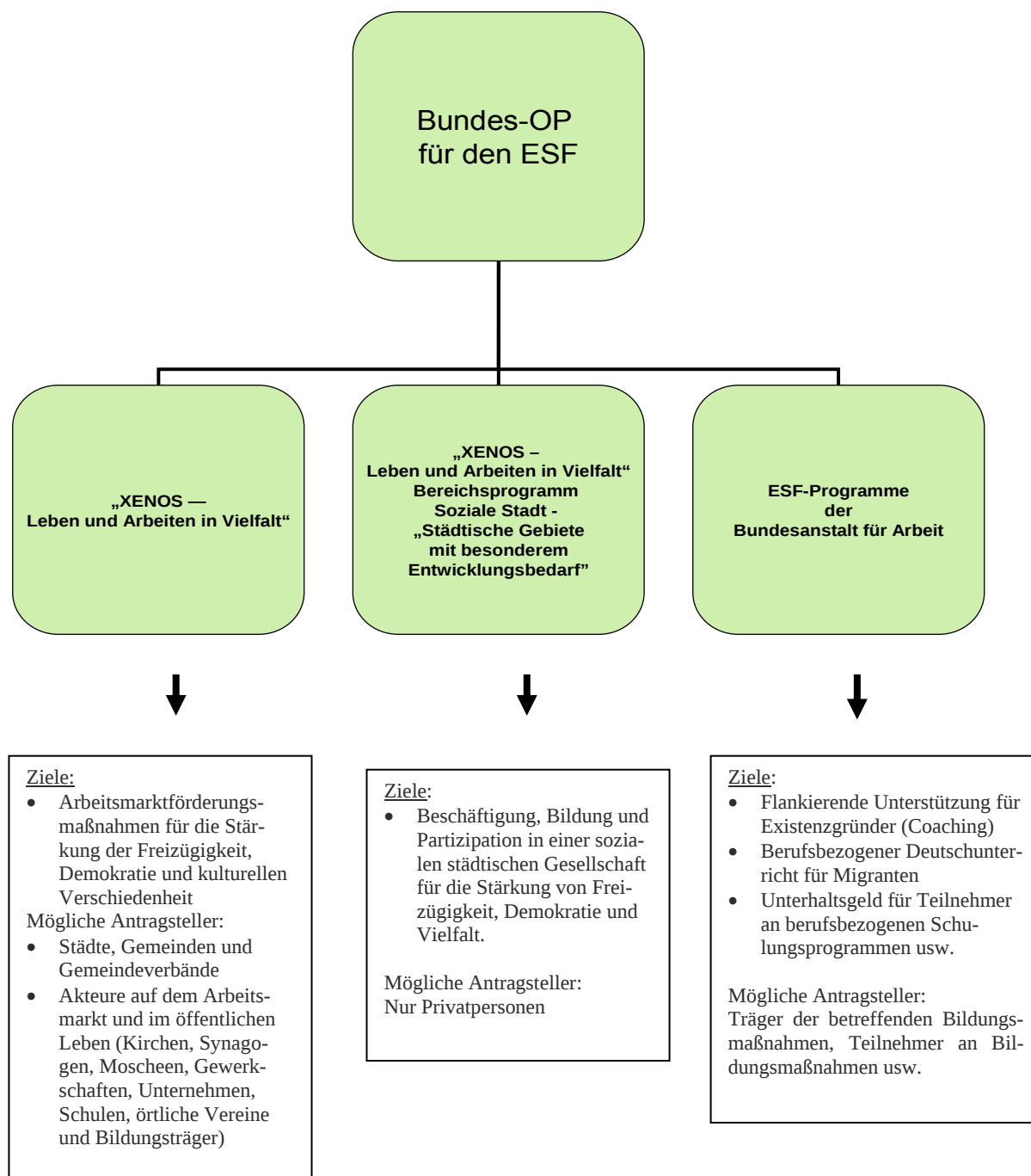
Abbildung 2: Mögliche Arten im Rahmen eines OP förderfähiger Maßnahmen



Diese OP bilden einen Rahmen für einzelne Fördermaßnahmen („Unterprogramme“). In solchen Fällen sind die einschlägigen Kriterien für Ziele, Förderfähigkeit, Projektauswahl sowie das Antrags- und Bewilligungsverfahren in besonderen Verwaltungsvorschriften geregelt, auf deren Grundlage die Fördermittel vergeben werden.

Ein Beispiel für ein OP mit einer großen Anzahl von Unterprogrammen war das OP des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland für den ESF für die Förderperiode 2000 bis 2006 (s. Abbildung 3):

Abbildung 3: Unterprogramme mit besonderen Verwaltungsvorschriften im Rahmen eines OP



Maßgebliche Rechtsgrundlagen der Strukturfonds

Folgende Verordnungen sollten für die parallele Prüfung maßgeblich sein:

- Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (Strukturfonds 2000 bis 2006)¹⁴
- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Strukturfonds 2007 bis 2013)¹⁵
- Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 (ESF 2000 bis 2006)¹⁶
- Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 (ESF 2007 bis 2013)¹⁷
- Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 (EFRE 2000 bis 2006)¹⁸
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (EFRE 2007 bis 2013)¹⁹

3. Prüfungsgegenstand

Die Arbeitsgruppe prüft die Wirksamkeit der aus den Strukturfonds mitfinanzierten nationalen Maßnahmen, soweit deren Ziele in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt liegen. Ein vorrangiger Prüfungsgegenstand wird das Verfahren sein, mit dem die Mitgliedstaaten den Erfolg der mitfinanzierten Maßnahmen gewährleistet und evaluiert haben. Die ORKB prüfen also die Arbeit der nationalen Verwaltung bei Planung, Monitoring und Evaluierung von Projekten, Unterprogrammen bzw. Programmen, die aus den Strukturfonds mitfinanziert wurden.

4. Ziel der Prüfung

Die Arbeitsgruppe ist bestrebt, auf Verbesserungspotenziale bei Strukturfondsprogrammen und Verwaltungsmanagement hinzuweisen. Gestützt auf die bei dieser Prüfung getroffenen Feststellungen erarbeiten die ORKB Empfehlungen für Verbesserungen im jeweiligen Mitgliedstaat. Hierfür sollten die ORKB für bestimmte Teile der Strukturfondsförderung (Ziele 1 und 2) in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt prüfen,

- ob und wie die nationalen Behörden den nachhaltigen Erfolg der geförderten Maßnahmen überwacht haben²⁰,
- in welchem Ausmaß die konkreten Fördermaßnahmen (Unterprogramme, Großprojekte und sonstige Projekte) wirksam und nachhaltig zur Erreichung der strategischen Ziele der Strukturfonds beigetragen haben, und
- ob das Kosten-/Nutzen-Verhältnis bei den geförderten Maßnahmen angemessen war (z. B. Höhe der staatlichen Beihilfe pro neu geschaffenen Arbeitsplatz).

Aus den Feststellungen der nationalen Prüfungen wird die Arbeitsgruppe Empfehlungen für die Verbesserung der Programme und die Umsetzung der Fördermaßnahmen in der neuen Förderperiode der Strukturfonds ableiten.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1999/R/01999R1260-20050222-de.pdf>

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/2006/R/02006R1083-20060801-de.pdf>

¹⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_213/l_21319990813de00050008.pdf

¹⁷ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731de00120018.pdf

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_213/l_21319990813de00010004.pdf

¹⁹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731de00010011.pdf

²⁰ Diese Frage bezieht sich hauptsächlich auf das Evaluierungs- und Monitoringsystem. Bei ihrer Sitzung im September 2006 in Potsdam definierte die Kerngruppe diese Angelegenheit als möglichen Schlüsselbereich.

5. Umfang und Ansatz der parallelen Prüfung

Mit dem Prüfungsthema „Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) bei den Strukturfondsprogrammen in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ greift die Arbeitsgruppe ein vorrangiges Thema aus der vorangegangenen und der neuen Förderperiode für die Strukturfonds auf.

Die Prüfung wird sich auf Schlüsselbereiche der strategischen Planung und Evaluierung von Fördermaßnahmen beziehen. Gleichzeitig sollte sich der planungsbezogene Teil der Prüfung auf Groß- oder Einzelprojekte, Unterprogramme bzw. Programme beziehen (s. Abbildungen 2 und 3). Sind die Ziele und Kriterien in den OP nicht klar definiert, sind sie ein ungeeigneter Maßstab für die Prüfung. Dasselbe gilt für die noch abstraktere Formulierung des Nationalen Strategischen Rahmenplans oder der nationalen strategischen Pläne.

Gestützt auf die Prüfung von Maßnahmen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 sollen die Prüfer feststellen, in welchem Ausmaß die Mitgliedstaaten durch die Umsetzung von aus den Strukturfonds mitfinanzierten Maßnahmen zur Erreichung der im Prüfungsplan genannten strategischen Ziele beigetragen haben. Dank der Fortschreibung der Ziele in die neue Förderperiode können die aus der Prüfung von Maßnahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 gewonnenen Feststellungen zu Empfehlungen für Verbesserungen in der neuen Förderperiode führen. Deshalb werden die Feststellungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die neue Förderperiode relevant sein, obwohl sich die durchgeführten Stichproben auf die vorangegangenen Förderperiode beziehen.

Die Prüfung der ORKB sollte möglichst Fördermaßnahmen aus dem EFRE und dem ESF einbeziehen.

Kriterien für die Auswahl von Maßnahmen sollten sein:

- Die Maßnahmen sollten in der Förderperiode 2000 bis 2006 begonnen haben und möglichst in diesem Zeitraum auch abgeschlossen worden sein. Noch nicht abgeschlossene Maßnahmen, die aber ausreichend fortgeschritten sind, um ihren Erfolg oder Misserfolg abschätzen zu können, eignen sich für die Prüfung.
- Die Maßnahmen sollten in der neuen Förderperiode weitergeführt werden oder Nachfolgemaßnahmen in den neuen Programmen haben (z. B. Infrastrukturmaßnahmen für die Umnutzung von Industriebrachen, Gründung neuer Unternehmen, Beschäftigungsförderungsprogramme). Die Kontinuität der geprüften Maßnahmen ist Voraussetzung für die Umsetzung der Empfehlungen der ORKB in der neuen Förderperiode.

Um einheitlich vorzugehen, sollten sich alle ORKB so genau wie möglich an den Prüfungsplan halten, insbesondere bezüglich der Hauptfragen, der Schlussfolgerungen und bei der Gliederung der Länderberichte (s. unten). Die Prüfungsfragen dienen als Hilfe für die Erhebungen. Die Prüfer sollen daraus ihre Schlussfolgerungen ableiten können.

Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass nicht alle ORKB jeden der sechs Schlüsselbereiche oder alle Strukturfonds und Ziele in ihre Prüfung einbeziehen können. Ebenso sind ggf. einige ORKB nicht in der Lage, sowohl den Bereich Umwelt als auch den Bereich Beschäftigung einzubeziehen. Außerdem ist der Arbeitsgruppe bewusst, dass der Umfang der Prüfung durch die einzelnen ORKB durch nationale Vorschriften oder Beschränkungen beeinflusst werden kann.

6. Arbeitsmethodik

Bei ihrer Tätigkeit müssen die Prüfer kritisch sein und sich der Gefahr bewusst sein, dass die erhobenen Daten unvollständig, irreführend oder unzutreffend sein können. Zur Verringerung dieses Risikos ist ggf. eine Prüfung der sachlichen Richtigkeit oder die Einbeziehung weiterer Prüfungsbelege (z. B. in Form von Unterlagen oder unmittelbarer Inaugenscheinnahme) oder die Überprüfung der Erläuterungen der geprüften Stelle erforderlich.

In allen Fällen, in denen die geprüfte Stelle ihre Aufgaben nicht oder nicht ordnungs- oder fristgemäß oder unter Verstoß gegen die Integrität erfüllt hat, sollten die Gründe, der oder die Verantwortliche(n) und die Folgen festgestellt und dokumentiert werden.

Die Prüfungsergebnisse sollten im Länderbericht entsprechend der im Prüfungsplan vorgesehenen Reihenfolge dargestellt werden. Die für die Erhebungen erstellten Tabellen sollten den Mustern des Prüfungsplans entsprechen. Außerdem sollten den Tabellen Belege zur Absicherung der Feststellungen beigelegt werden.

Ggf. sollte der Prüfungsbericht auch Beispiele für gute und schlechte Verwaltungspraxis enthalten.

Auf Wunsch der Prüfer wird sich die Kerngruppe bemühen, Informationen und Ratschläge zur Prüfungsmethodik bzw. zur Durchführung der Prüfung zu geben.

7. Nützliche Arbeitshilfen der Kommission

- Arbeitspapier der Kommission zur Ex-Ante-Bewertung²¹ 2000 bis 2006 (für einzelne Großprojekte)
- Arbeitspapier der Kommission Indikatoren für die Begleitung und Bewertung 2000 bis 2006²²
- Technisches Arbeitspapier "Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen (2000-2006)"²³
- Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft 2007-2013²⁴
- Arbeitsdokument Nr. 6 – Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds (2007-2013)²⁵
- Indikative Leitlinien zum Bewertungsverfahren: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung 2007-2013²⁶
- Leitlinien zur Kosten-/Nutzen-Analyse 2007-2013²⁷
- Leitlinien zum Bewertungsverfahren: Bewertung während der Förderperiode (2007-2013)²⁸.

²¹ Förderperiode 2000-2006, ARBEITSPAPIER 2: Die Ex-Ante Bewertung der Strukturfondsinterventionen; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_de.pdf

²² Der Programmzeitraum 2000-2006: ARBEITSPAPIER 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_de.pdf

²³ Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: TECHNISCHES PAPIER 3: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen 2000; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/mainst_de.pdf

²⁴ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und Strategische Leitlinien der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt 2007-2013; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021de00110032.pdf

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf

²⁶ Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013 - INDIKATIVE LEITLINIEN ZU BEWERTUNGSVERFAHREN: INDIKATOREN FÜR BEGLEITUNG UND BEWERTUNG, Arbeitsdokument 2; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_de.pdf

²⁷ Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: METHODOLOGISCHE LEITLINIEN DER KOMMISSION ZUR DURCHFÜHRUNG DER KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE FÜR GROSS-PROJEKTE UND ZU EINNAHMEN SCHAFFENDEN PROJEKTEN, Arbeitsdokument Nr. 4 4; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_de.pdf

²⁸ Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: INDIKATIVE LEITLINIEN ZU BEWERTUNGSVERFAHREN: BEWERTUNG WÄHREND DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS,

Außerdem gibt es zwei Dokumente aus der Förderperiode 1994 bis 1999, die für diese Prüfung noch relevant sind:

- Verständnis und Kontrolle der Kostenfaktoren von Infrastrukturprojekten – Ein Leitfaden²⁹
- Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses: Wie können Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen bewertet werden?³⁰

8. Frühere Berichte von ORKB³¹

- ERH-Sonderbericht, Nr. 3/2000
- ERH-Sonderbericht, Nr. 12/2001
- ERH-Sonderbericht, Nr. 4/2002
- ERH-Sonderbericht, Nr. 7/2003
- ERH-Sonderbericht, Nr. 7/2006

Die ORKB sollte auch weitere relevante nationale oder EU-Prüfungen berücksichtigen, die in ihrem Mitgliedstaat durchgeführt worden sind. Für alle diese Berichte sollte die ORKB die sich aus den Prüfungen ergebenden Problemstellungen und alle vom Mitgliedstaat getroffenen Abhilfemaßnahmen feststellen.

9. Gliederung der Länderberichte

Jede ORKB sollte einen Länderbericht erstellen, der folgende Aspekte bewertet:

- Teile der Strukturfondsprogramme, die von den nationalen Behörden als wirksam eingestuft wurden (einschließlich Begründung für diese Einstufung durch die nationalen Behörden).
- Schwachstellen bei der strategischen Ausrichtung und erfolgsorientierten Durchführung von Programmen oder Projekten sowie deren Evaluierung.
- Beschreibung von Monitoring- und Berichtssystemen (einschließlich Begründung, warum diese Systeme wirksam/nicht wirksam sind).
- Verfahren der nationalen Behörden für die Untersuchung des Kosten-/Nutzen-Verhältnisses bei Fördermaßnahmen und Angabe bei der Messung dieses Verhältnisses angewandten Kriterien.
- Beispiele für von der ORKB festgestellte gute und schlechte Verwaltungspraxis.
- Stellungnahme der ORKB zum Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den Fördermaßnahmen, gestützt auf die Prüfungsfeststellungen.

Weiterhin sollte der Bericht Folgendes beinhalten:

- Detailangaben zur angewandten Methodik,
- die Fonds und Ziele (z. B. ESF-Ziel 1), auf die sich die Prüfung erstreckt hat sowie
- Angaben zur gewählten Stichprobe und dem Stichprobenauswahlverfahren.

Arbeitsdokument Nr. 5;

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_de.pdf

²⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/5_full_de.pdf

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/1_full_de.pdf

³¹ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_index_de.htm

Der Bericht besteht aus drei Teilen:

- Zusammenfassung,
- dem eigentlichen Bericht und
- ggf. Anlagen.

10. Terminplan

Der Terminplan der Prüfung besteht aus drei Phasen:

- **Planungsphase:**
Die Planungsphase sollte im Mai 2007 beendet sein. Damit sollte ausreichend Zeit für die Erhebungsarbeit bleiben.
- **Phase der Prüfungsdurchführung in den Ländern:**
Die Erhebungsphase dauert von Juni 2007 bis März 2008. Bis 30. Mai 2008 sollte jede ORKB ihren Länderbericht der Kerngruppe (in englischer Sprache) vorlegen.
- **Berichtsphase:**
Die Phase der Berichtserstellung dauert von Juni bis August 2008, wobei die Arbeitsgruppe einen gemeinsamen Bericht in Englisch erstellt, der die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen zusammenfasst. Die Arbeitsgruppe wird den abschließenden Gesamtbericht dem Kontaktausschuss Ende 2008 vorlegen.

PRÜFUNGSFRAGEN

TEIL I

EVALUIERUNG DER FÖRDERPERIODE 2000 BIS 2006

Schlüsselbereich I.1: Maßnahmeplanung und Projektauswahl

Leitfrage: Liegt der Schwerpunkt der Programmplanung und Projektauswahl auf dem Beitrag zur Erreichung der Primärziele der Fonds in den Bereichen Beschäftigung und Umwelt?

Prüfungsfragen:

- Welche Kriterien wurden zur Unterstützung der Projektauswahl im Hinblick auf die Erreichung der Beschäftigungs- und Umweltziele definiert?
- Welches Verhältnis besteht zwischen den Kriterien und den im Programm definierten Primärzielen für Beschäftigung und Umwelt?³²
- Warum hat der Mitgliedstaat diese konkreten Kriterien ausgewählt?
- Sind die Kriterien ausreichend gut definiert, um die Auswahl von Projekten nach dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen?
- Gibt es in dem Mitgliedstaat Regionalentwicklungspläne?
- Wie haben die nationalen Behörden die Regionalentwicklungspläne in die Planung von (Unter)Programmen einbezogen, insbesondere bei den Kriterien für die Projektauswahl?
- Haben die nationalen Behörden unabhängig davon, ob EU-Verordnungen dies vorsehen, Ex-ante-Untersuchungen oder Kosten-/Nutzen-Analysen für Maßnahmen oder Projekte durchgeführt? Z. B. zur Verdrängungs- oder Wettbewerbswirkung oder sonstigen Wirkungen, wie:
 - Beruhen Maßnahmen für die Förderung berufsbezogener Umschulung oder von Ausbildungsmaßnahmen für Jugendliche oder Langzeitarbeitslose auf vorherigen Analysen des Arbeitsmarkts?
 - Wurden Umwelt- oder Beschäftigungseffekte von Maßnahmen zur Tourismusförderung vor der Vergabe der Fördermittel analysiert?

Schlussfolgerung:

Die Prüfer sollten bewerten, ob der Beitrag zur Erreichung der Strukturfondsprimärziele in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung Hauptgrund für die Auswahl der Fördermaßnahmen sind. Prüfer sollten weiterhin bewerten, ob die Planung und Auswahl der Fördermaßnahmen auf Kriterien beruht, die eine zweckmäßige Projektauswahl ermöglichen. Deshalb sollten Prüfer beurteilen, ob die Kriterien sinnvoll und schlüssig den umwelt- und beschäftigungsbezogenen Primärzielen der Strukturfonds zugeordnet werden können. Weder die nationalen Behörden sollten sich auf die beschleunigte Mittelausgabe und Vermeidung von n+2 konzentrieren noch die Prüfer bei ihrer Tätigkeit.

³² Für ein sorgfältig geplantes Programm oder Projekt ist die Definition der Auswahlkriterien von besonderer Bedeutung. Die Kriterien müssen objektiv aus den Primärzielen abgeleitet werden, z.B. mit der Fragestellung, warum die nationale Behörde Schulen mit einem hohen Prozentsatz von Schülern ausländischer Herkunft als geeignete Zielgruppe für ein Programm zum Abbau der Schulabbrecherquote ansieht. Stützt sich die nationale Behörde bei dieser Annahme auf statistische Daten oder andere Tatsachen oder beruht die Annahme auf anderen Überlegungen?

Schlüsselbereich I.2: Zielorientierte Antragsverfahren

Leitfrage: In welcher Form tragen die Verfahren zur Aufforderung zur Antragseinreichung, Antragsformulierung -analyse zur Auswahl der wirtschaftlichsten Projekte bei?³³

Die Prüfer sollten folgende drei Themenbereiche beachten:

a) Aufforderung zur Antragseinreichung

Prüfungsfragen:

- Haben die zuständigen Behörden Ausschreibungen oder andere Bekanntmachungen bezüglich der Aufforderung zur Antragseinreichung veröffentlicht?
- Enthielten die Ausschreibungen oder Bekanntmachungen angemessene Indikatoren, die es dem Antragsteller ermöglichten, den Beitrag seines Projekts zu den Zielen der Fördermaßnahme festzulegen und zu beschreiben?

b) Antragsformulare und -voraussetzungen

Prüfungsfragen:

- Welche Informationen wurden in den Anträgen zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Projekts verlangt, z. B.:
 - Wie sollen die unmittelbaren Effekte des Projekts aussehen? (Beschreibung des erwarteten Outputs)
 - Worin bestehen die Ziele und die voraussichtliche Wirkung des Projekts? (Beschreibung des erwarteten Outputs)
 - In welchem Verhältnis stehen Ergebnis und Output zu den Zielen der Fördermaßnahme? Wie wird das Projekt zu diesen Zielen beitragen?
 - Wie sieht der Zeitplan des Projekts aus? Wann werden die mit dem Projekt verfolgten Ergebnisse und Outputs erreicht sein? (Beschreibung des Zeitplans/der Meilensteine des Projekts)
 - Wie sieht das Kosten-/Nutzen-Verhältnis des Projekts im Vergleich zur finanziellen Unterstützung und dem erwarteten Ergebnis/Output aus?
 - Sind Nebenwirkungen (z. B. Auswirkungen auf die Umwelt) zu erwarten?

c) Analyse und Bewertung von Anträgen durch die zuständigen Behörden

Prüfungsfragen:

- Haben die nationalen Behörden die im Antrag enthaltenen o. g. Angaben angemessen analysiert und evaluiert?
- Haben sie den voraussichtlichen Beitrag des Projekts zu den Primärzielen mittels einer transparenten und stichhaltigen Kosten-/Nutzen-Analyse evaluiert?
- Haben die nationalen Behörden die Ergebnisse der Antragsanalyse und -bewertung ordnungsgemäß aufgezeichnet?
- Bei Einwerbung von Anträgen mittels amtlicher Ausschreibung oder Bekanntmachung:

³³ Projekte sollten danach ausgewählt werden, dass sie bei möglichst niedrigen Kosten den größtmöglichen Beitrag zur Erreichung der Primärziele der Strukturfonds in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung leisten.

-
- Enthielt die Ausschreibung eine zutreffende Beschreibung der zur Bewertung der Anträge verwendeten Indikatoren/Förderkriterien?
 - Haben die zuständigen Behörden die Anträge z. B. nach dem voraussichtlichen Output und Ergebnis des Projekts oder anderen objektiven Kriterien in eine schlüssige Reihung gebracht?

Schlussfolgerung:

Die Prüfer sollten beurteilen, ob die nationalen Verfahren bezüglich der Aufforderung zur Antragseinreichung, Antragsformulierung und -analyse zur Durchführung eines nachhaltigen und möglichst wirtschaftlichen Programms zu beitragen.

Schlüsselbereich I.3: Bewilligungsverfahren

Leitfrage: Wie trugen die zuständigen Behörden während des Bewilligungsverfahrens dafür Sorge, dass der Endempfänger (Projekträger) das Projekt so durchführte, dass die vorgesehenen Ergebnisse im vorgegebenen Finanzierungs- und Zeitrahmen und wie vorgesehen erreicht wurden?

Prüfungsfragen:

- Welche Bedingungen und Anforderungen sind im Rahmen der Bewilligung zur Sicherstellung einer angemessenen Umsetzung und der Nachhaltigkeit (Dauerhaftigkeit) der geförderten Projekte vorgesehen?
- Enthält der Bewilligungsbescheid geeignete Indikatoren für die Evaluierung von Projektfortschritts und -erfolgs?
- Sieht die Bewilligung ein angemessenes Maß an Flexibilität zur Änderung des Projektplans oder der Projektdurchführung vor (z. B. aufgrund von Erkenntnissen aus der begleitenden Erfolgskontrolle oder Verzögerungen bei bestimmten Projektabschnitten)?
- Welche Sanktionen sieht die Bewilligung beim Scheitern oder Abweichen von ursprünglichen Plänen von Projekten vor, z. B.:
 - Kürzung der finanziellen Unterstützung des Projekts, wenn es bei dem Projekt zu deutlichen Verzögerungen kommt oder es nur teilweise erfolgreich ist
 - Rückforderung der Zahlungen, wenn das Projekt nicht die geforderte Langzeitwirkung hat (z. B. wenn bestimmte Arbeitsplätze in einem Unternehmen nicht mindestens fünf Jahre erhalten bleiben, obwohl es sich dabei um eine Bewilligungsaufgabe handelt)

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob die Bewilligungsverfahren aufgrund angemessener Bedingungen oder Vorgaben geeignet sind, zum nachhaltigen Erfolg der Fördermaßnahmen beizutragen.

Schlüsselbereich I.4: Monitoring und Berichterstattung

Leitfrage:

Wie tragen die auf nationaler Ebene eingesetzten Monitoringsysteme zu einer angemessenen Evaluierung laufender Maßnahmen bei?

Prüfungsfragen:

- Wie gewinnen und verwenden die zuständigen Behörden die Monitoringdaten?
- Leistet das Monitoringsystem die Überwachung der nachhaltigen Wirkung von Fördermaßnahmen, z. B. durch
 - Anforderung von Berichten beim Endempfänger auch nach Ablauf des Förderzeitraums,
 - Vor-Ort-Kontrolle bei Projekten, die an langfristige Bedingungen oder Anforderungen geknüpft sind.
- Haben nationale oder EU-Behörden Schwachstellen bei den nationalen Monitoringsystemen für den Zeitraum 2000 bis 2006 festgestellt? Wenn ja, welche?
- Ist die Form, in der die Monitoringdaten gewonnen und verwendet werden, aus Sicht der Prüfer geeignet, eine zuverlässige Evaluierung von Fördermaßnahmen zu unterstützen, z. B.
 - Ermöglichten die vom System verwendeten Indikatoren (Finanz-, Output-Ergebnis- und Wirkungsindikatoren) eine angemessene Evaluierung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen?
 - Haben die zuständigen Behörden das tatsächliche Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Maßnahme evaluiert?
- Haben die nationalen Behörden auch die indirekten Auswirkungen der Maßnahme (z. B. den Erfolg eines Berufsausbildungsprogramms gemessen an den anschließend neu entstandenen Beschäftigungsverhältnissen der Maßnahmeteilnehmer) überwacht?
- Welche Erfahrungen haben die nationalen Behörden mit dem Kosten-/Nutzen-Verhältnis der jährlichen Berichterstattung im alten Zeitraum 2000 bis 2006 gemacht? (Nutzen = Beitrag der Jahresberichte zur wirksameren und wirtschaftlicheren Durchführung der Strukturfondsprogramme).
- Welche Erfahrungen haben sie mit der Nutzung des Berichtssystems?
- Stimmen die beim Berichtssystem verwendeten Indikatoren mit denen des Monitoringsystems und den im Programm selbst angewandten Indikatoren überein, z. B. beim Antrags- oder Bewilligungsverfahren oder gibt es Widersprüche, durch die die Jahresberichte ein verzerrtes Bild geben könnten?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, inwieweit die nationalen Monitoring- und Berichtssysteme den einschlägigen EU-Verordnungen entsprechen und ob sie zur angemessenen begleitenden Kontrolle und Evaluierung des tatsächlichen Beitrags der Fördermaßnahmen zur Erreichung der Primärziele von Programmen in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung beitragen.

Schlüsselbereich I.5: Evaluierung

Leitfrage: Welche Evaluierung³⁴ wurde vor der Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen? Wie wurde sie vorgenommen und mit welchen Ergebnissen?

Prüfungsfragen:

- Welche Arten von Evaluierungen wurden durchgeführt? Und von wem?
- Welche Evaluierungsmethoden wurden dabei angewandt?
- Welche wichtigen Feststellungen und Empfehlungen wurden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit von den Evaluierern der für den Zeitraum 2000 bis 2006 geprüften Strukturfondsprogramme oder –projekte getroffen?

Feststellungen	Empfehlungen
<i>Projektauswahl:</i>	
<i>Bewilligungsverfahren:</i>	
<i>Monitoringsystem:</i>	
<i>Ergebnisse / Wirksamkeit:</i>	
<i>Kosten-/Nutzen-Analyse:</i>	

- Welche Output- und Wirkungsindikatoren wurden für die Evaluierung verwendet? Waren sie angemessen?
- Haben die zuständigen Behörden auch etwaige indirekte Auswirkungen evaluiert?³⁵

Schlussfolgerungen:

Prüfer sollten beurteilen, ob die Evaluierungen unter Verwendung geeigneter Methoden und entsprechend den EG-Vorgaben durchgeführt wurden. Außerdem sollten sie beurteilen, ob die Evaluierungsergebnisse einen ausreichenden Überblick über den tatsächlichen Beitrag der Maßnahmen zur Erreichung der Primärziele der Strukturfonds gegeben haben.

Schlüsselbereich I.6: Beteiligung der Begleitausschüsse an der Evaluierung früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen

Leitfrage: In welchem Ausmaß beteiligten sich die Begleitausschüsse³⁶ an den Prozessen der Evaluierung früherer Maßnahmen?

Prüfungsfragen:

- Wie binden die nationalen Behörden die Begleitausschüsse in das Evaluierungs- und Berichtssystem ein?

³⁴ Z.B. Halbezeitevaluierungen oder andere bis dato erstellte Evaluierungsberichte.

³⁵ Z.B. eine Steigerung der örtlichen Kaufkraft durch Gründung neuer Unternehmen mit neuen Arbeitsplätzen.

³⁶ In der alten Verordnung des Strukturfonds (siehe Art. 15/6 und Art. 34-37 der EU Verordnung Nr. 1260/1999) sowie in der neuen Verordnung (siehe Art. 65-67 der EU Verordnung Nr. 1083/2006) ist die Rolle der Begleitausschüsse für die zielorientierte Planung und Durchführung von aus den Strukturfonds geförderten Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Dies ist besonders wichtig für die Evaluierung solcher Maßnahmen. Deshalb sollte die parallele Prüfung auch die tatsächliche Beteiligung der Begleitausschüsse untersuchen.

- Was haben die Begleitausschüsse unternommen, um den erfolgreichen Vollzug der Programme zu gewährleisten?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob und wie die nationalen Behörden die Begleitausschüsse in die Evaluierung der Strukturfondsmaßnahmen eingebunden haben.

TEIL II – VORBEREITUNG DER FÖRDERPERIODE 2007 bis 2013

Schlüsselbereich II.1: Maßnahmeplanung und Projektauswahl

Leitfrage: Legt die Planung der Unterprogramme und die Projektauswahl den Schwerpunkt auf den Beitrag zur Erreichung der Primärziele der Strukturfonds in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt?

Prüfungsfragen:

- Welche Erfahrungen haben die nationalen Behörden in der vorherigen Förderperiode gemacht?
- Wie wurden diese Erfahrungen im neuen Zeitraum umgesetzt?

Empfehlung	Wurden Maßnahmen zur Nachverfolgung getroffen? (ja oder nein)	Wenn ja: Nachweise?
(Beispiel:) Konkretere Anleitung zu Methoden für die Schätzung der Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze	Ja	konkrete Anleitung zu Methoden für die Schätzung der Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze

- Welche Kriterien der Projektauswahl sind im Programm hinsichtlich der Beschäftigungs- und/oder Umweltziele definiert?
- Wie sind die Ergebnisse der vorgängigen Abschätzung hinsichtlich der Erreichung der Beschäftigungs- und/oder Umweltziele?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob die Planungs- und Auswahlverfahren des neuen Zeitraums geeignet sind, den erfolgreichen Programmvollzug zu unterstützen und ob dabei die im vorherigen Zeitraum gemachten Erfahrungen angemessen berücksichtigt wurden.

Schlüsselbereich II.2: Zielorientierte Antragsverfahren

Leitfrage: Welche nationalen Verfahren bezüglich der Aufforderung zur Einreichung, der Formulierung und der Analyse von Anträgen sind oder werden eingerichtet?

Bitte beantworten Sie die Hauptfrage im Hinblick auf die folgenden Aspekte:

- Arten der Aufforderung zur Einreichung von Anträgen
 - Antragsformulare und -voraussetzungen
 - Analyse und Bewertung von Anträgen durch die zuständigen Behörden
-
- Welche Änderungen der Verfahren wurden aus welchen Gründen vorgenommen?
 - Inwieweit beruhen die Änderungen auf den Erfahrungen aus dem vorherigen Zeitraum?
 - Wie wurden diese Erfahrungen im neuen Zeitraum umgesetzt?

Empfehlung	Wurden Maßnahmen zur Nachverfolgung getroffen? (ja oder nein)	Wenn ja: Nachweise?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob die nationalen Verfahren bezüglich der Aufforderung zur Einreichung, der Formulierung und der Analyse von Anträgen geeignet sind, einen erfolgreichen Programmvollzug besser zu unterstützen und die Erfahrungen aus dem alten Programm angemessen umzusetzen.

Schlüsselbereich II.3: Bewilligungsverfahren

Leitfrage: Welche nationalen Bewilligungsverfahren sind oder werden eingerichtet um sicherzustellen, dass der Endempfänger das Projekt so durchführen wird, dass das erwartete Ergebnis eintritt?

- Welche Änderungen der Verfahren wurden aus welchen Gründen vorgenommen?
- Inwieweit beruhen die vorgenommenen Änderungen auf den im vorhergehenden Zeitraum gemachten Erfahrungen?
- Wie wurden diese Erfahrungen im neuen Zeitraum umgesetzt?

Empfehlungen / Erfahrungen	Wurden Maßnahmen zur Nachverfolgung getroffen? (ja oder nein)	Wenn ja: Nachweise?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob die nationalen Bewilligungsverfahren des neuen Zeitraums geeignet sind, den erfolgreichen Programmvollzug besser zu unterstützen und die Erfahrungen aus dem alten Programm angemessen umzusetzen.

Schlüsselbereich II.4: Monitoring und Berichterstattung

Leitfrage: Wurden nationale Monitoringsysteme eingerichtet, die die künftige Evaluierung von Maßnahmen unterstützen?

Vor diesem Hintergrund sollten die Prüfer folgende Aspekte berücksichtigen:

a) Monitoringsysteme und Indikatoren

Prüfungsfragen:

- Wie haben die nationalen Behörden die Erfahrungen aus dem alten Zeitraum 2000 bis 2006 bei der Gestaltung der Monitoringsysteme des neuen Zeitraums 2007 bis 2013 berücksichtigt?

Empfehlungen / Erfahrungen	Wurden Maßnahmen zur Nachverfolgung getroffen? (ja oder nein)	Wenn ja: Nachweise?

b) Berichterstattung

Prüfungsfragen:

- Wie wollen die nationalen Behörden die künftigen jährlichen Berichtspflichten für die Programmevaluierung gemäß Artikel 67-68 der EU Verordnung Nr. 1083/2006 erfüllen?
- Wie schätzen die nationalen Behörden das Kosten-Nutzen-Verhältnis des jährlichen Berichtssystems zur Evaluierung im neuen Förderzeitraum ein? (Nutzen = durch die jährlichen Berichte gewonnene Unterstützung für einen wirksameren und wirtschaftlicheren Vollzug der Strukturfondsprogramme).

Schlussfolgerung:

Die Prüfer sollten beurteilen, ob die nationalen Monitoringsysteme für die Förderperiode 2007 bis 2013 den einschlägigen EU-Verordnungen entsprechen und ob sie geeignet sind, ein angemessenes Monitoring und eine angemessene Evaluierung des tatsächlichen Beitrags der geförderten Maßnahmen zur Erreichung der Primärziele der Programme in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung zu unterstützen und die Erfahrungen aus dem alten Programm angemessen umzusetzen.

Schlüsselbereich II.5: Beteiligung der Begleitausschüsse an der Evaluierung früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen

Leitfrage: Inwieweit wird sich der Begleitausschuss an der Planung für das Monitoring und den Vollzug neuer Maßnahmen und Verfahren beteiligen?

Prüfungsfragen:

- Wie haben die nationalen Behörden die Begleitausschüsse in die Planung des Monitoring und des Vollzugs der Programme des neuen Zeitraums eingebunden?
- Wie haben sich die Aktivitäten des Begleitausschusses durch die neuen Verordnungen und die umgesetzten Erfahrungen der Förderperiode 2000 bis 2006 verändert?

Schlussfolgerung:

Prüfer sollten beurteilen, ob die Begleitausschüsse an der Planung der Programme für den neuen Zeitraum angemessen beteiligt waren und inwieweit ihre Erfahrungen aus dem vorhergehenden Zeitraum berücksichtigt wurden.