



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 15

2013

WAR DER TEILBEREICH UMWELT
DES LIFE-PROGRAMMS WIRKSAM?

DE



Sonderbericht Nr. 15 // 2013

WAR DER TEILBEREICH UMWELT DES LIFE-PROGRAMMS WIRKSAM?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

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

Sonderbericht Nr. 15 // 2013

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

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

ISBN 978-92-9241-495-5
doi:10.2865/74867

© Europäische Union, 2013
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

I – V ZUSAMMENFASSUNG

1 – 6 EINLEITUNG

1 – 2 FINANZIERUNG DER UMWELT IN DER EU

3 – 6 DAS LIFE-PROGRAMM

7 – 12 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

13 – 63 BEMERKUNGEN

13 – 38 TEIL I – KONZEPTION

13 – 16 DIE VIELZAHL AN PROGRAMMZIELEN WAR NICHT AUF DIE BEGRENZT VERFÜGBAREN HAUSHALTSMITTEL ABGESTIMMT

17 – 21 DIE NATIONALEN ZUWEISUNGEN STANDEN DEM WETTBEWERB ZWISCHEN DEN PROJEKTVORSCHLÄGEN IM WEGE

22 – 28 DIE ZUR BEWERTUNG VON PROJEKTVORSCHLÄGEN VERWENDETEN VORLAGEN SAHEN KEINE AUSREICHENDE BEGRÜNDUNG DER BEWERTUNGSERGEBNISSE VOR, WAS DIE TRANSPARENZ IM AUSWAHLVERFAHREN UNTERGRABEN HAT

29 – 38 DER ÜBERWACHUNGSRAHMEN WAR NICHT ANGEMESSEN, WAS EINE EFFIZIENTE PROGRAMMVERWALTUNG BEEINTRÄCHTIGTE

39 – 63 TEIL II – DURCHFÜHRUNG

41 BEI DER PROJEKTAUSWAHL WURDEN SCHLÜSSELASPEKTE DER PROJEKTE NICHT IMMER AUSREICHEND BEURTEILT

42 – 49 DIE ÜBERWACHUNG DER PROJEKTDURCHFÜHRUNG DURCH DIE KOMMISSION WAR IN EINIGEN PUNKTEN UNZULÄNGLICH

50 – 63 DIE GERINGE VERBREITUNG, NACHHALTIGKEIT UND REPLIZIERUNG VON PROJEKTEN BEEINTRÄCHTIGTEN DIE ERWARTETE „KATALYSATORWIRKUNG“ DES PROGRAMMS

64 – 72 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG I – DIE PROJEKTAUSWAHL

ANHANG II – BEURTEILUNG DER STICHPROBE BESUCHTER PROJEKTE DURCH DEN EURH

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Auswirkungen: Die positive und negative, primäre und sekundäre Langzeitwirkung einer Intervention, die direkt oder indirekt auf die Intervention zurückgeht und unbeabsichtigt oder beabsichtigt sein kann.

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

EU: Europäische Union

EU-Interesse: Im Zusammenhang mit LIFE-Umwelt-Projekten ein Synonym für europäischen Mehrwert. Um für die EU von Interesse zu sein, muss ein Projekt einen Beitrag zur Erreichung der allgemeinen Ziele der EU-Umweltpolitik leisten, indem es auf ein Problem mit signifikanter Bedeutung auf europäischer Ebene ausgerichtet ist oder indem auf die Erzielung von Ergebnissen abgestellt wird, die weithin anwendbar wären.

Folgenabschätzung: Instrument zur Beurteilung der Folgen politischer oder legislativer Vorschläge auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, um sicherzustellen, dass die Initiativen der Kommission und EU-Rechtsvorschriften auf einer transparenten, umfassenden und ausgewogenen Abwägung der Faktenlage basieren.

GD Umwelt: Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission

Indikator: Quantitativer oder qualitativer Faktor oder Variable, der/die ein einfaches und verlässliches Mittel darstellt, um Erfolge zu messen, die mit einer Intervention verbundenen Veränderungen deutlich zu machen und zur Beurteilung von Leistungen beizutragen. Indikatoren sollten relevant (**R**elevant), akzeptiert (**A**ccepted), glaubwürdig (**C**redible), einfach (**E**asy) und robust (**R**obust) sein („RACER“-Kriterien).

- a) Input-Indikatoren: Zur Messung der Quantität, Qualität und Rechtzeitigkeit der für eine Intervention bereitgestellten Ressourcen.
- b) Output-Indikatoren: Zur Messung von Leistungen, die durch die Intervention geschaffen oder bereitgestellt werden. Sie bieten Informationen zur Beurteilung des wirtschaftlichen Einsatzes von Inputs.
- c) Outcome-Indikatoren: Ergebnis- und Wirkungsindikatoren
 - Ergebnisindikatoren: Zur Messung der unmittelbaren oder kurzfristigen Ergebnisse der Durchführung der Intervention. Sie bieten wichtige Informationen darüber, inwieweit eine Intervention ihre Ziele erreicht.
 - Wirkungsindikatoren: Zur Messung der positiven und negativen, primären und sekundären Langzeitwirkung einer Intervention, die direkt oder indirekt auf die Intervention zurückgeht und unbeabsichtigt oder beabsichtigt sein kann.

Integrierte Projekte: Projekte, mit denen Umwelt- oder Klimastrategien oder -aktionspläne, die in spezifischen umwelt- oder klimapolitischen Rechtsvorschriften der EU vorgeschrieben sind, sich aus anderen Rechtsakten der EU ergeben oder von den Mitgliedstaaten entwickelt werden, im großen räumlichen Maßstab, insbesondere auf regionaler, multiregionaler oder nationaler Ebene, umgesetzt werden.

Intervention: Jede von öffentlichen Behörden oder anderen Organisationen durchgeführte Aktion oder Operation ungeachtet ihrer Natur (politische Strategie, Programm, Maßnahme oder Projekt).

Katalysator: Agens, der eine Reaktion, Entwicklung oder Veränderung anregt oder beschleunigt.

LIFE: (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*) Finanzierungsinstrument für die Umwelt.

Output: Was mit den einer Intervention zugewiesenen Ressourcen erzeugt wird.

Projektnachhaltigkeit: Fortbestand des Projekts.

Thematische Strategien: Das 6. Umweltaktionsprogramm (UAP) führte die thematischen Strategien als ein Instrument für seine Umsetzung ein und deckte sieben Themenbereiche ab: Bodenschutz; Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt; nachhaltige Verwendung von Pestiziden; Luftverschmutzung; Verbesserung der Qualität der städtischen Umwelt; nachhaltige Nutzung und Verwaltung der natürlichen Ressourcen sowie Abfallvermeidung und-recycling.

Thematische Strategien beruhen auf einem globalen Ansatz und sind nach Themen gegliedert anstatt nach bestimmten Schadstoffen oder Arten der Wirtschaftstätigkeit, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Sie legen langfristige Ziele fest und bieten Gelegenheit zur Vereinfachung und Klarstellung bestehender Rechtsvorschriften.

Überwachung: Regelmäßige Untersuchung der Ressourcen, Outputs und Ergebnisse von Interventionen.

Umweltaktionsprogramme (UAP): Diese werden vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen und legen die wichtigsten Umweltziele und -prioritäten der EU fest. Sie sind mehrjährig und darauf ausgerichtet, die größten Herausforderungen der EU im Umweltbereich zu ermitteln, Ziele festzulegen und Leitlinien bereitzustellen.

Das erste Umweltaktionsprogramm der EU geht auf das Jahr 1973 zurück. Das 6. UAP lief Mitte 2012 aus. Die Europäische Kommission hat ein neues Umweltaktionsprogramm (das 7. UAP) mit dem Titel „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ vorgeschlagen, das im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vom Europäischen Parlament und Rat der Europäischen Union geprüft werden wird.

Verbreitung der Projektergebnisse: Der Prozess der Zurverfügungstellung der Ergebnisse und Leistungen eines Projekts für die Beteiligten und eine breitere Öffentlichkeit.

Replizierung des Projekts: Die Reproduktion des gesamten Projekts oder von Teilen davon.

Wirksamkeit: Erreichen der festgelegten Ziele.

Zentrale Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission:

- **Direkt:** Die Haushaltsvollzugsaufgaben werden direkt von den Dienststellen der Kommission wahrgenommen.
- **Indirekt:** Die Kommission überträgt hoheitliche Aufgaben, insbesondere Haushaltsvollzugsaufgaben, auf von der Kommission eingerichtete Agenturen (Exekutivagenturen), herkömmliche Agenturen oder gemeinsame Unternehmen, andere Facheinrichtungen, etwa die Europäische Investitionsbank oder den Europäischen Investitionsfonds, einzelstaatliche öffentliche Einrichtungen oder privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden (sogenannte „nationale Agenturen“).

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Umweltpolitik der EU ist in die wichtigsten Politikbereiche der EU integriert. Die überwiegende Mehrheit der EU-Mittel für die Umwelt wird daher als Teil der ausgabenintensivsten EU-Politikbereiche, wie zum Beispiel der Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik, bereitgestellt. LIFE (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*) wird direkt von der Kommission verwaltet. Das Programm befindet sich nun in seinem vierten Programmplanungszeitraum, und das gegenwärtige LIFE-Programm verfügt über ein durchschnittliches jährliches Budget von 239 Millionen Euro für die Finanzierung von Projekten. Dies entspricht weniger als 1,5 % der geschätzten Gesamtausgaben der EU in Verbindung mit Umwelt. Dies ist ein bescheidenes Budget für ein ehrgeiziges Ziel, nämlich einen Beitrag zur Weiterentwicklung, Aktualisierung und Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU zu leisten. Fast 50 % dieses Budgets, also 120 Millionen Euro, sind dem LIFE-Teilbereich Umwelt gewidmet.

II.

Die Kommission schlug vor, die für den LIFE-Teilbereich Umwelt verfügbaren Haushaltsmittel im nächsten Programmplanungszeitraum zu erhöhen. Der Hof führte daher eine Prüfung durch, um die Wirksamkeit des Teilbereichs Umwelt des LIFE-Programms zu bewerten. Hierzu gehörte die Untersuchung der Frage, ob Konzeption und Durchführung des LIFE-Teilbereichs Umwelt zur Wirksamkeit des Programms beigetragen haben.

III.

Der Hof stellte fest, dass der LIFE-Teilbereich Umwelt insgesamt nicht wirksam war, weil er nicht ausreichend gut konzipiert und umgesetzt wurde. Die wesentlichen Probleme in Bezug auf die Konzeption waren folgende:

- a) Das Fehlen eines Mechanismus zur Ausrichtung der geringen Ressourcen auf zuvor ausgewählte Ziele beeinträchtigte die Wirkungskraft der investierten Mittel.
- b) Die indikativen nationalen Zuweisungen stellten ein Hindernis für die Auswahl der besten Projekte dar, weil die Projekte nicht allein aufgrund ihrer Vorzüge, sondern auch aufgrund des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaats ausgewählt wurden.

- c) Die unzulängliche Begründung von Bewertungsergebnissen war der Qualität der Projektauswahl abträglich.

- d) Dem Überwachungsrahmen des Programms mangelte es an geeigneten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren. Dadurch konnte die Kommission keinen umfassenden und aktuellen Überblick über den Erfolg der Projekte gewinnen und somit die operative Wirksamkeit des Programms nicht einschätzen.

IV.

Die Wirksamkeit war insbesondere durch die folgenden Probleme bei der Durchführung beeinträchtigt:

- a) Zentrale Aspekte der LIFE-Projekte wurden bei der Projektauswahl nicht immer gebührend beurteilt. Dies betraf ihre Aussichten auf Nachhaltigkeit und ihr Interesse für die EU sowie das Erfordernis, dass sie innovativen oder demonstrativen Charakter haben sollten.
- b) Es wurde kein ausreichendes Gewicht auf die Überwachung der Angemessenheit der Projektkosten, die Nachhaltigkeit und die Replizierung gelegt.
- c) Die erwartete Rolle dieses Teilbereichs als Katalysator für die Umweltpolitik war durch ineffiziente Verbreitung sowie geringe Nachhaltigkeit und Replizierung der Projekte stark eingeschränkt.

V.

Der Hof empfiehlt der Kommission, folgende Empfehlungen umzusetzen:

1. Bei der Erarbeitung der im Rahmen des neuen LIFE-Programms vorgesehenen mehrjährigen Arbeitsprogramme sollten die Legislativorgane der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, zulässige Anträge auf bestimmte strategische Prioritäten zu begrenzen sowie klare, konkrete, messbare und erreichbare Ziele für zu fördernde Projekte vorzugeben. Eine begrenzte Anzahl von Prioritäten, die für mehrere Jahre festgesetzt werden, würde die Straffung des Auswahlverfahrens und eine Konzentration auf spezifische Fragen mit sich bringen und die Bewertung der Auswirkungen des Programms erleichtern.
2. Der Vorschlag der Kommission für das neue LIFE-Programm beendet die nationale Mittelzuweisung für herkömmliche Projekte, behält die geografische Ausgewogenheit für integrierte Projekte jedoch bei. Bei seiner Umsetzung sollte die Kommission sicherstellen, dass integrierte Projekte aufgrund ihrer Vorzüge ausgewählt werden und dass im Bestreben, eine geografische Ausgewogenheit zu schaffen, nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit für Antragsteller verstoßen wird.
3. Die Kommission sollte die Bewertungsformulare für die Projektauswahl verbessern und von den Bewertungssachverständigen separate Beurteilungen und Punktzahlen für wesentliche Projektaspekte (etwa innovativer oder demonstrativer Charakter des Vorschlags, Qualität der geplanten Verbreitungsmaßnahmen oder potenzielle Replizierung der Ergebnisse) verlangen, um die Qualität und Transparenz des Auswahlverfahrens zu verbessern und sicherzustellen, dass die ausgewählten Projekte einen größtmöglichen Beitrag zur Erreichung der Programmziele leisten können.
4. Die Kommission sollte ihre Werkzeuge zur Programmverwaltung verbessern und die Einführung geeigneter gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren in Erwägung ziehen sowie die Informationen auf Projektebene weiterverfolgen, um eine angemessene Überwachung des Programms zu erleichtern. Diese Indikatoren sollten so relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust („RACER“-Kriterien) wie möglich sein.
5. Die Kommission sollte insbesondere bei vergleichbaren Projekten ihre Bewertung der Angemessenheit der geltend gemachten Personalkosten verbessern, indem die während der Überwachungsphase erhobenen Informationen besser genutzt werden. Dies würde es erleichtern, übermäßige Kosten zu ermitteln.
6. Die Kommission sollte vom Überwachungsteam verlangen, eine kritische Analyse der von den Mittelempfängern vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreitung, Nachhaltigkeit und Replizierung sowie der potenziellen Hemmnisse, mit denen sie konfrontiert sein könnten, in die Bewertungen einzubeziehen, und zwar sowohl in seine Bewertungsberichte während der Projektdurchführung als auch in seine Ex-post-Berichte im Anschluss an seine Besuche bei den Projekten.
7. Die Kommission sollte der Frage nachgehen, wie die Verbreitung und Replizierung von Projektergebnissen durch private Mittelempfänger, die ihre kommerziellen Interessen schützen wollen, gefördert werden kann.
8. Die Kommission sollte ferner erwägen, wie die Mittelempfänger dazu verpflichtet werden können, nach Abschluss der Projekte einfache und aktualisierte Informationen auf elektronischem Weg zu übermitteln (etwa, ob das Projekt operativ bleibt, ob das Projekt repliziert wird, und wenn ja, wie oft ...). Dies würde es der Kommission ermöglichen, ihre Ex-post-Informationen über die Wirksamkeit des Programms auf effiziente Weise zu verbessern.

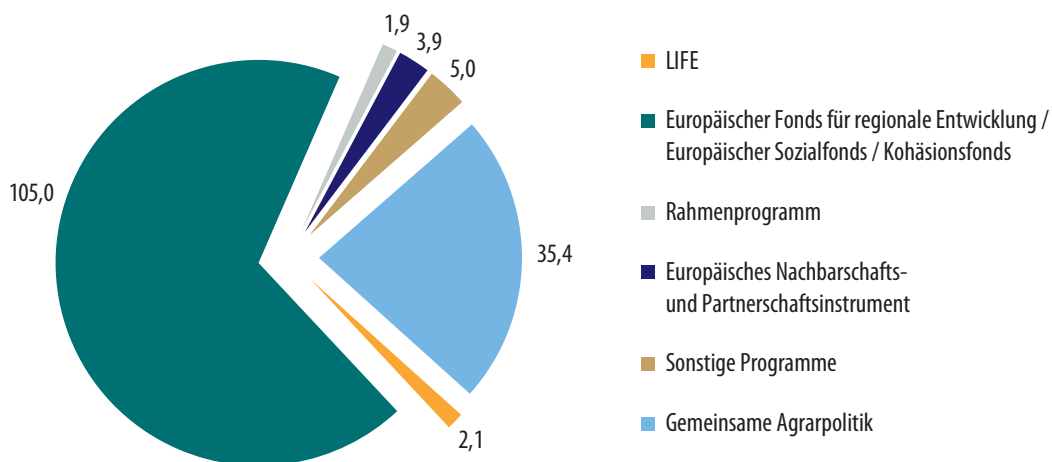
EINLEITUNG

FINANZIERUNG DER UMWELT IN DER EU

1. Die Umwelt ist für die Europäische Union ein Politikbereich, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) erkannte die Union an, dass die Umwelt unter dem Gesichtspunkt sowohl der Definition als auch der Durchführung in all ihre anderen Politikbereiche integriert werden muss (z. B. Verkehr, Unternehmen, Forschung und Erweiterung). Aufgrund des Querschnittscharakters von Umweltfragen umfassen die wichtigsten Ausgabenprogramme der Union (insbesondere die Strukturfonds, der Kohäsionsfonds und die Agrarausgaben sowie andere Unterstützungsprogramme, die außerhalb der EU umgesetzt werden) Aspekte, die mit der Umweltpolitik verbunden sind.
2. **Abbildung 1** zeigt die geschätzten Ausgaben in Verbindung mit Umwelt für den Zeitraum 2007-2013 nach Ausgabenprogramm. Das LIFE-Programm macht mit Haushaltsmitteln von 2,1 Milliarden Euro weniger als 1,5 % aller umweltbezogenen Ausgaben aus.

ABBILDUNG 1

GESCHÄTZTE UMWELTAUSGABEN (IN MILLIARDEN EURO), 2007-2013



Auf LIFE entfallen 1,37 % der Gesamtausgaben.

Quelle: Combined Impact Assessment and Ex-Ante Evaluation of the Review of the LIFE+ Regulation: Options Development (Kombinierte Folgenabschätzung/Ex-ante-Bewertung der überarbeiteten LIFE+-Verordnung: Entwicklung der Optionen).

DAS LIFE-PROGRAMM

3. Das gegenwärtige LIFE-Programm¹ deckt den Zeitraum von 2007 bis 2013 ab und umfasst drei Teilbereiche:

- a) Im Rahmen des LIFE-Teilbereichs Natur und biologische Vielfalt werden vorbildliche Projekte oder Demonstrationsprojekte kofinanziert, die zur Umsetzung der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinien und des Natura-2000-Netzes beitragen. Überdies dient dieser Teilbereich der Kofinanzierung von innovativen oder Demonstrationsprojekten, die zur Umsetzung der Ziele beitragen, die in der Mitteilung der Kommission zur „Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus“ niedergelegt wurden.
- b) Im Rahmen des LIFE-Teilbereichs Umweltpolitik und Verwaltungspraxis (nachstehend LIFE-Teilbereich Umwelt genannt) werden innovative oder Demonstrationsprojekte im Zusammenhang mit Klimawandel, Wasser, Luft, Boden, städtischer Umwelt, Lärm, Chemikalien, Umwelt und Gesundheit, natürlichen Ressourcen und Abfall, Wäldern und Innovation kofinanziert.
- c) Im Rahmen des LIFE-Teilbereichs Information und Kommunikation werden Projekte unterstützt, die Umweltinformationen verbreiten, wie Informationen über Klimawandel oder Naturschutz, Vernetzungs- oder „Best Practice“-Plattformen.

4. LIFE wird direkt von der Kommission verwaltet². Da der Großteil der EU-Umweltausgaben in andere Ausgabenprogramme integriert ist, stellt LIFE das Rückgrat der EU in Bezug auf den Umweltschutz dar. Sein allgemeines Ziel ist es, zur Weiterentwicklung, Aktualisierung und Durchführung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU beizutragen, einschließlich der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche. Es sollte daher als Plattform zur Weiterentwicklung und zum Austausch vorbildlicher Praktiken sowie zur Weitergabe von Wissen, zur Initiierung und Beschleunigung von Veränderungen in Umwelt- und Klimafragen dienen. In der Praxis werden durch LIFE die allgemeinen (politischen) Umweltschwerpunkte unterstützt, die vom Rat und vom Europäischen Parlament in den Umweltaktionsprogrammen (UAP) festgelegt wurden. Die Umweltprojekte im Rahmen von LIFE decken eine große Bandbreite von Bereichen ab, darunter Klimawandel, Chemikalien, Wasser und natürliche Ressourcen, wie in **Kasten 1** ausgeführt wird.

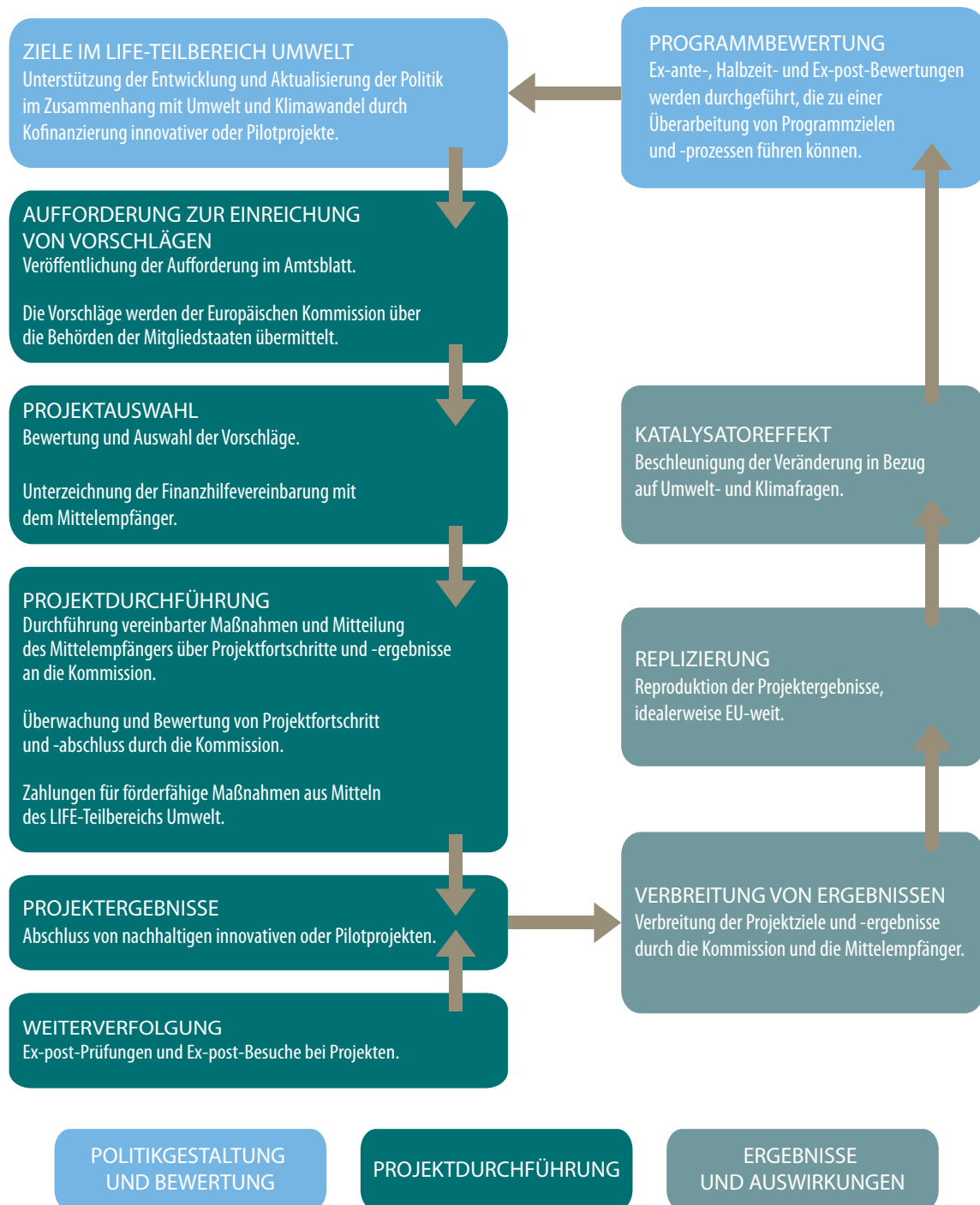
5. Der gegenwärtige LIFE-Teilbereich Umwelt verfügt über ein durchschnittliches Jahresbudget von etwa 119,5 Millionen Euro. Von 1996 bis 2012 wurden aus diesem Teilbereich 1,3 Milliarden Euro für 1 730 Projekte bereitgestellt (siehe **Tabelle 1**). Der LIFE-Teilbereich Umwelt wird in **Abbildung 2** vorgestellt, aus der die dem Teilbereich zugrunde liegende Interventionslogik und das Zusammenspiel zwischen seinen Hauptbestandteilen ersichtlich sind: „Politikgestaltung und Bewertung“, „Projektdurchführung“ sowie „Ergebnisse und Auswirkungen“.

¹ Das sogenannte „LIFE+“-Programm wird durch die Verordnung (EG) Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+) (ABl. L 149 vom 9.6.2007, S. 1) geregelt. Es folgt auf die Programme LIFE I (1992-1995), LIFE II (1996-1999) und LIFE III (2000-2006) für frühere Zeiträume. Die Kommission erarbeitete einen Vorschlag für das neue LIFE-Programm (2014-2020), über den derzeit im Europäischen Parlament und im Rat der EU beraten wird.

² Zentrale Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission (Generaldirektion Umwelt).

ABBILDUNG 2

DER LIFE-TEILBEREICH UMWELT



6. Aufgrund des relativ eingeschränkten Budgets des LIFE-Teilbereichs Umwelt, sowohl im Verhältnis zu seinen umfangreichen Zielen als auch zu den allgemeinen Umweltausgaben der EU, ist seine Wirksamkeit stark davon abhängig, ob finanzierte Projekte als Katalysatoren für Veränderungen im Umweltbereich dienen. Dies bedeutet, dass der erfolgreiche Abschluss eines Projekts allein nicht ausreichend ist, um die allgemeine Wirksamkeit des Programms sicherzustellen. Denn wenn die Projekte nicht Problemen gewidmet sind, die auf europäischer Ebene von entscheidender Bedeutung sind, und ihre Ergebnisse nicht angemessen überwacht, verbreitet, dauerhaft erzielt und repliziert werden, ist die Erreichung des allgemeinen Ziels eines Beitrags zur Umweltpolitik nicht wahrscheinlich.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

7. Der Hof ermittelte eine Anzahl von Risiken für die Wirksamkeit des LIFE-Teilbereichs Umwelt des Programms im Hinblick auf die Erreichung seiner Ziele. Hierzu gehören insbesondere folgende Risiken: die Kombination einer großen Anzahl vorrangiger Maßnahmen und relativ geringer Haushaltsmittel, was dazu führen könnte, dass Mittel nicht gezielt eingesetzt werden und die Ergebnisse nicht ausreichend sind, die Schwierigkeit, angesichts der unzulänglichen Projektüberwachungs- und -bewertungssysteme Schlussfolgerungen über das Programm zu ziehen, und das Fehlen von Multiplikatoreffekten aufgrund der unzureichenden Verbreitung von Projektergebnissen. In Anbetracht der Absicht der Kommission, die Haushaltsmittel des Programms für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 beträchtlich zu erhöhen, beschloss der Hof, eine Prüfung durchzuführen, um diese Risiken im Einzelnen einzuschätzen.

8. Ziel der Prüfung war es, die folgende Frage zu beantworten: „Ist die Funktionsweise des Teilbereichs Umwelt des LIFE-Programms³ wirksam?“ Der Frage wurde durch die Untersuchung folgender Unterfragen nachgegangen:
 - War das LIFE-Umweltprogramm gut genug konzipiert, um die Erreichung wirksamer Ergebnisse zu erleichtern? Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob Ziele und verfügbare Haushaltsmittel aufeinander abgestimmt waren, wie die Mittel zugeteilt wurden sowie die Konzeption des Projektauswahl- und Überwachungsprozesses.
 - Wurde das LIFE-Umweltprogramm gut genug umgesetzt, um wirksame Ergebnisse zu erzielen? Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof die Anwendung der Auswahlkriterien sowie die Überwachung, Verbreitung, Nachhaltigkeit und Replizierung von Projekten.

9. Diese Fragen tragen den Kriterien Rechnung, die zur Erreichung der Katalysatorwirkung und damit der allgemeinen Wirksamkeit des Teilbereichs Umwelt des Programms erforderlich sind.

10. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die zwischen 2005 und 2010 geförderten Projekte. Der Hof besuchte die zuständigen Dienststellen der Kommission und wählte unter den größten Mittelempfängern im Rahmen des LIFE-Programms fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich) aus, auf die 55 % des LIFE-Haushalts und 15 % der damit verbundenen Projekte entfallen.

³ Der Teilbereich Natur und biologische Vielfalt war Gegenstand des Sonderberichts Nr. 11/2009 des Hofes „Nachhaltigkeit der Projekte im Rahmen von LIFE-Natur sowie deren Verwaltung durch die Kommission“.

11. Insgesamt wurden in den fünf Mitgliedstaaten 25 Projekte an Ort und Stelle besucht⁴. Einschlägige Dokumente wurden untersucht, um den Zweck, die Förderungswürdigkeit, das Vorliegen, die Nachhaltigkeit und potenzielle Replizierung der Projekte zu überprüfen und festzustellen, ob bewährte Verfahren und gezogene Lehren von der Kommission angemessen verbreitet wurden. Ferner wurden einschlägige Informationen in Verbindung mit Projektauswahl und -überwachung sowie Informationen auf den Projektwebsites für eine Stichprobe von 70 Projekten analysiert.
12. Es wurden Befragungen von Vertretern der Kommission, des Bewertungsteams, des Überwachungsteams⁵ und von Vertretern der nationalen oder regionalen Behörden, die als nationale oder regionale Kontaktstellen fungieren, durchgeführt.

⁴ Darunter 23 abgeschlossene Projekte, wobei 22 Projekte in den Jahren 2005 und 2006 ausgewählt wurden und lediglich drei im Jahr 2007. Es ist darauf hinzuweisen, dass einige Vorschriften, beispielsweise über die Verbreitung der Projektergebnisse, mit Wirkung ab 2007 enger gefasst wurden.

⁵ Die Kommission wird während der Projektauswahl von externen Bewertungssachverständigen und bei der Projektüberwachung von einem externen Überwachungsteam unterstützt.

BEMERKUNGEN

TEIL I – KONZEPTION

DIE VIELZAHL AN PROGRAMMZIELEN WAR NICHT AUF DIE BEGRENZT VERFÜGBAREN HAUSHALTSMITTEL ABGESTIMMT

13. Um wirksam zu sein, sollten Programme nicht nur klare und spezifische Ziele festlegen, sondern diese sollten realistisch und auf den zugewiesenen Haushalt abgestimmt sein. Konkreter gesprochen sollten Programme eine beschränkte Anzahl definierter spezifischer Prioritäten beinhalten, um verfügbare Ressourcen darauf auszurichten, die festgelegten Ziele zu erreichen. Dies ist für LIFE in Anbetracht seiner erwarteten Katalysatorwirkung zur Förderung der Entwicklungen in der Umweltpolitik der EU und seiner relativ beschränkten Haushaltsmittel von besonders großer Bedeutung.

14. Die LIFE-Verordnung legte viele förderungswürdige Ziele für Projekte des LIFE-Teilbereichs Umwelt fest (siehe **Kasten 1**). Ab dem Jahr 2008 engte die Kommission diese Ziele in ihren jährlichen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf sogenannte „indikative Schwerpunktbereiche“ ein. In der Praxis führte dies jedoch nicht zu einer besseren Ausrichtung auf spezifische Prioritäten, weil auch Vorschläge, die von diesen Prioritäten abweichen, förderfähig sind, solange sie im Zusammenhang mit einem der vielen Ziele der Verordnung stehen. Trotz seines geringen Haushalts werden durch den LIFE-Teilbereich Umwelt Projekte in zwölf verschiedenen Politikbereichen finanziert, welche sehr verschiedene Themen und Interessen umfassen. Selbst wenn gute Projekte finanziert werden, führt dies unweigerlich zu einem Mangel an einer kritischen Masse von Projekten, um bedeutungsvolle Entwicklungen in der Umweltpolitik der EU zu fördern, und bremst jegliche reale Auswirkung auf Politikbereiche.

KASTEN 1

LIFE-TEILBEREICH UMWELT: GERINGE MITTEL, ...

Auf den LIFE-Teilbereich Umwelt entfallen etwa 0,5 % der geschätzten EU-Umweltausgaben für den Zeitraum 2007-2013.

... jedoch viele ehrgeizige Ziele (aufgeführt in Anhang II der LIFE+-Verordnung)

- a) Klimawandel: Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau, das eine globale Erderwärmung von mehr als 2° C verhindert.
- b) Wasser: Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität durch die Entwicklung kosteneffizienter Maßnahmen, um im Hinblick auf die Entwicklung des ersten Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete gemäß der Richtlinie 2000/60/EG⁶ bis zum Jahr 2009 einen guten ökologischen Zustand zu erzielen.
- c) Luft: Erzielung einer Luftqualität, die nicht zu signifikanten negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt und zu deren Gefährdung führt.
- d) Boden: Schutz und Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung des Bodens durch die Erhaltung der Funktionen des Bodens, die Vermeidung von Gefahren für die Böden und durch die Eindämmung von deren Folgen sowie durch die Wiederherstellung von geschädigten Böden.
- e) Städtische Umwelt: Beitrag zur Verbesserung der Umweltbilanz europäischer städtischer Gebiete.
- f) Lärm: Beitrag zur Entwicklung und Durchführung von Konzepten zum Umweltlärm.
- g) Chemikalien: Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Gesundheit vor Risiken durch Chemikalien bis zum Jahr 2020 durch die Umsetzung des Chemikalienrechts.
- h) Umwelt und Gesundheit: Entwicklung der Informationsbasis für die Umwelt- und Gesundheitspolitik (Europäischer Aktionsplan Umwelt und Gesundheit 2004-2010).
- i) Natürliche Ressourcen und Abfälle: a) Entwicklung und Umsetzung von Konzepten, die der Gewährleistung der nachhaltigen Verwaltung und Nutzung von natürlichen Ressourcen und Abfall dienen, sowie Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Produkten, der nachhaltigen Produktion und Verbrauchsmuster, der Vermeidung, der Verwertung und des Recyclings von Abfall; b) Beitrag zur effizienten Umsetzung der Thematischen Strategie zur Vermeidung und Recycling des Abfalls.
- j) Wälder: Bereitstellung einer präzisen und umfassenden Basis für politikrelevante Informationen über die Wälder in Bezug auf Klimawandel (Einfluss auf das Ökosystem Wald, Minderung, Substitutionseffekte), biologische Vielfalt (grundlegende Informationen und geschützte Waldgebiete), Waldbrände, den Waldzustand und die Schutzfunktion des Waldes (Wasser, Boden und Infrastruktur) insbesondere über ein EU-Koordinierungsnetzwerk und Beitrag zum Waldbrandschutz.
- k) Innovation: Beitrag zur Entwicklung und Darstellung politischer innovativer Konzepte, Technologien, Methoden und Instrumente, um die Durchführung des Aktionsplans für Umwelttechnologie (ETAP) zu unterstützen.

⁶ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

15. **Tabelle 1** zeigt die Beträge, die unter LIFE-Umwelt zwischen 1996 und 2012 pro Schwerpunktbereich ausgegeben wurden. Auch innerhalb der Schwerpunktbereiche decken die Projekte eine große Bandbreite an Sektoren ab, und der betroffene Gesamtbetrag beläuft sich auf ungefähr 0,5 % der Gesamtausgaben der EU in Verbindung mit Umwelt (siehe Ziffer 5).
16. Folglich hält der Umstand, dass das LIFE-Programm nicht über einen Mechanismus zur Zuweisung seiner begrenzten Mittel auf die indikativ bevorzugt angegebenen Maßnahmen verfügt, die Kommission davon ab, Projektanträge auf eine begrenzte Anzahl spezifischer Schwerpunkte auszurichten. Dies wiederum bedeutet, dass der Fokus von LIFE nicht notwendigerweise auf zuvor ausgewählten Politikbereichen, sondern auf der Finanzierung der Politikbereiche der ausgewählten Projekte liegt. Der Hof ist der Ansicht, dass dies nicht mit der vom Programm erwarteten Katalysatorwirkung vereinbar ist.

TABELLE 1

LIFE-UMWELT (1996-2012): ANZAHL VON PROJEKTEN UND BEREITGESTELLTER BETRAG PRO SCHWERPUNKTBEREICH

	Politikbereiche	2007-2012		1996-2006	
		Anzahl der Projekte	EU-Beitrag (in Millionen Euro)	Anzahl der Projekte	EU-Beitrag (in Millionen Euro)
Themenbereiche 1996-2006	Luft	20	21	93	52
	Chemikalien	32	21	17	10
	Klimawandel	144	168	39	33
	Wälder	15	17	15	6
	Boden	27	29	92	49
	Strategische Ansätze	37	28	189	103
	Städtische Umwelt	33	7	69	35
	Abfall und natürliche Ressourcen	191	30	312	184
	Wasser	92	37	250	145
Neue Themenbereiche	Umwelt und Gesundheit	18	29		
	Innovation	35	195		
	Lärm	10	84		
Insgesamt		654	666	1 076	617

Quelle: Mid-term Evaluation of the implementation of the LIFE+ Regulation (Halbzeitevaluierungsbericht zur Durchführung der LIFE+-Verordnung), GHK im April 2010 und Kommissionsdienststellen.

DIE NATIONALEN ZUWEISUNGEN STANDEN DEM WETTBEWERB ZWISCHEN DEN PROJEKTVORSCHLÄGEN IM WEGE

- 17.** Die Mittel des LIFE-Programms decken eine große Bandbreite an Bereichen auf dem gesamten Gebiet der EU ab. Damit die bestmöglichen Projekte finanziert werden, sollten Anträge ein wettbewerbliches Auswahlverfahren durchlaufen, in dessen Rahmen die besten Projekte zur Finanzierung ausgewählt werden.

- 18.** Seit 2007 ist das LIFE-Programm dafür angelegt, eine verhältnismäßige Verteilung von Projekten unter den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Artikel 6 Absatz 2 der LIFE+-Verordnung sieht indikative jährliche nationale Zuweisungen vor⁷, beruhend auf der Bevölkerung und dem Anteil des Gebiets eines Mitgliedstaats, das als Natura-2000-Gebiet ausgewiesen ist.

- 19.** Mit den indikativen nationalen Zuweisungen sollen Mittel für kleinere Mitgliedstaaten gesichert werden, indem ein Teil des Haushalts für sie „blockiert“ wird. Doch wie in der Folgenabschätzung, die den Vorschlag der Kommission für die neue LIFE-Verordnung unterstützt, betont wird, sind ihre Zuweisungen per definitionem gering, was ihr Interesse und ihr Engagement für das Programm mindert. Folglich hat dieses System nicht zu einer Zunahme an Anträgen aus diesen Mitgliedstaaten geführt.

- 20.** Ferner stellte der Hof fest, dass die nationalen Zuweisungen die Ergebnisse der Bewertungskriterien verzerren, die im Auswahlverfahren herangezogen werden, und dazu führen können, dass Projekte aufgrund ihres Herkunftslandes ausgewählt werden, obwohl sie weniger gut bewertet werden als Projekte aus anderen Mitgliedstaaten, die abgelehnt werden. Zum Beispiel wurde im Jahr 2009 drei Projekten aus Italien, Polen und Finnland, die bei der Bewertung eine Gesamtpunktzahl von 55 erreichten, die Kofinanzierung verwehrt, während ein französisches Projekt mit nur 46 Punkten und zwei britische Projekte mit 50 Punkten ausgewählt wurden.

- 21.** Das System verstärkt den Wettbewerb zwischen Projekten im selben Land, anstatt sicherzustellen, dass die besten Projekte auf europäischer Ebene ausgewählt werden. Der europäische Mehrwert des Programms ist daher reduziert.

⁷ Die „nicht verwendeten“ nationalen Zuweisungen werden umverteilt und verwendet, um von anderen Mitgliedstaaten vorgelegte Projekte kofinanzieren.

DIE ZUR BEWERTUNG VON PROJEKTVORSCHLÄGEN VERWENDETEN VORLAGEN SAHEN KEINE AUSREICHENDE BEGRÜNDUNG DER BEWERTUNGSERGEBNISSE VOR, WAS DIE TRANSPARENZ IM AUSWAHLVERFAHREN UNTERGRABEN HAT

22. Das Projektauswahlverfahren ist ein wichtiger Faktor für die Qualität der Ausgabenprogramme und eine notwendige Voraussetzung für ihre Wirksamkeit. Dieses Verfahren sollte die Transparenz und Chancengleichheit für alle Antragsteller sicherstellen, auf objektiven Kriterien beruhen und auf die Projekte abzielen, die am meisten zur Erreichung der Programmziele beitragen. Ein transparentes und wirksames Auswahlverfahren erfordert Bewertungsformulare, aus denen die für jedes Kriterium vergebenen Punkte hervorgehen und die eine entsprechende Begründung enthalten.
23. LIFE-Projekte werden auf der Grundlage von jährlichen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen durch die Kommission ausgewählt. Zwar wird die Kommission bei der Bewertung von Projektvorschlägen von einem Konsortium externer Sachverständiger unterstützt, ihre Zuständigkeit für das Auswahlverfahren behält sie aber bei.
24. Das allgemeine Auswahlverfahren für Vorschläge im Rahmen von LIFE-Umwelt setzt sich aus vier Phasen zusammen: Förderungswürdigkeit, Auswahl, Vergabe und Überarbeitung. Das Verfahren ist in **Anhang I** ausgeführt. In den ersten zwei Phasen des Bewertungsverfahrens – Förderungswürdigkeit und Auswahl – wird jeder Vorschlag von einem Bewertungssachverständigen untersucht. In der Vergabephase müssen die Vorschläge jeweils von zwei voneinander unabhängigen Bewertungssachverständigen beurteilt werden. Bei signifikanten Diskrepanzen muss der Vorschlag ein drittes Mal beurteilt werden. Die endgültige Entscheidung über die für jeden Vorschlag vergebene Punktzahl wird während einer Sitzung getroffen, deren Vorsitz die Dienststellen der Kommission innehaben und an der die Bewertungssachverständigen teilnehmen.
25. Die Bewertungssachverständigen verwenden von der Kommission erarbeitete Standardvorlagen, um Projektvorschläge auf der Grundlage von zuvor definierten Auswahlkriterien zu bewerten. Jedes dieser Kriterien gliedert sich in eine Reihe von spezifischeren zu berücksichtigenden Aspekten⁸. Während die Bewertungssachverständigen laut Standardvorlagen in der Vergabephase in den Vorlagen für jedes Hauptkriterium Punkte vergeben und eine positive oder negative Stellungnahme verfassen müssen, besteht keinerlei Verpflichtung dazu, die Bewertung zu begründen oder die verschiedenen Aspekte jedes Hauptkriteriums zu benoten.

⁸ Im Rahmen des gegenwärtigen Programms beinhaltet die Vorlage für das Vergabekriterium des europäischen Mehrwerts von Vorschlägen unter anderem die Beurteilung einiger Aspekte wie des innovativen und demonstrativen Charakters des Projekts und der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreitung der Ergebnisse.

- 26.** Die Prüfung ergab, dass für die Wirksamkeit des Programms wesentliche Aspekte, wie der innovative oder demonstrative Charakter des Vorschlags, die Qualität der Verbreitung geplanter Maßnahmen oder das Potenzial in Bezug auf die Replizierung der Ergebnisse nicht als einzelne Bewertungskriterien, sondern als einer unter mehreren Aspekten im Rahmen der Bewertungskriterien berücksichtigt wurden. Konkret bedeutet dies, dass die Bewertungssachverständigen nicht verpflichtet waren, für diese Schlüsselaspekte der LIFE-Umwelt-Projekte Punkte zu vergeben und ihre Bewertung zu begründen. Der Hof ist der Auffassung, dass dies eine Schwachstelle in der Konzeption des Projektauswahlsystems darstellt⁹.
- 27.** Der Hof stellte fest, dass die Bündelung verschiedener Schlüsselaspekte unter einem Bewertungskriterium, ohne Verpflichtung der Bewertungssachverständigen zu einer individuellen Punktevergabe, zu Situationen führte, in denen die vergebenen Punkte in den Bewertungsvorlagen nicht ausreichend begründet wurden (siehe **Kasten 2**) oder in denen wichtige Aspekte nicht angemessen beurteilt wurden (siehe **Kasten 3** und Ziffer 41).
- 28.** Darüber hinaus ist es bei der Vergabe einer Gesamtnote für ein Bewertungskriterium ohne Bewertung der damit verbundenen Teilaspekte nicht möglich, die vorgenommene Bewertung objektiv und eingehend nachzuvollziehen. Dadurch wird die Transparenz des Auswahlsystems des Programms untergraben.

⁹ In der Ex-Post-Bewertung von LIFE III (COWI 2009) und im Sonderbericht Nr. 11/2009 des Rates wurde bereits die Notwendigkeit einer zusätzlichen Klarstellung des Punktesystems festgestellt.

KASTEN 2

BEWERTUNG NICHT AUSREICHEND BEGRÜNDET

Ein deutscher Vorschlag erntete überwiegend negative Kommentare in Bezug auf das Bewertungskriterium 1. Anhand dieses Kriteriums sollten die Bewertungssachverständigen den innovativen Charakter des Vorschlags, die Bedeutung des erwarteten Umweltfortschritts und seine technische Durchführbarkeit beurteilen.

Der Bewertungssachverständige bemerkte im Bewertungsformular, dass der einzige innovative Aspekt den Prozess betraf, nicht aber die Methoden und Konzepte.

Der Bewertungssachverständige vergab für dieses Kriterium sechs von maximal zehn Punkten. Der Hof ist der Auffassung, dass die im Bewertungsformular dargelegte ausführliche negative Bewertung diese Punktzahl nicht rechtfertigt.

DER ÜBERWACHUNGSRAHMEN WAR NICHT ANGEMESSEN, WAS EINE EFFIZIENTE PROGRAMMVERWALTUNG BEEINTRÄCHTIGTE

29. Eine angemessene Verwaltung von Programmen jeder Art setzt eine regelmäßige Untersuchung von Inputs, Outputs und Ergebnissen voraus, damit aktuelle Informationen darüber erhalten werden können, ob das Programm wie vorgesehen abläuft, mit anderen Worten einen Überwachungsrahmen. Durch die Überwachung werden Verwalter während der Programmdurchführung über die Erreichung operativer Zielsetzungen informiert, sodass Probleme ermittelt und zeitgerecht behoben werden können. Ein solider Überwachungsrahmen sollte zum Beispiel eine Reihe gemeinsamer Input-, Output- und Ergebnisindikatoren umfassen. Diese sollten es ermöglichen, dass Daten der Projektebene auf der Programmebene aggregiert und mit zuvor definierten Zielen und Zielvorgaben verglichen werden.
30. Die Überwachung sollte nicht mit dem Abschluss der Projekte enden. Im Rahmen des LIFE-Programms wäre eine Ex-post-Überwachung hilfreich, um festzustellen, ob die Outputs und die erwarteten Ergebnisse weiterhin produziert werden, um zu überprüfen, ob es Probleme in Bezug auf die Nachhaltigkeit gibt oder in welchem Umfang Projektergebnisse übertragen oder anderswo repliziert wurden.
31. Die Kommission überwacht die Projektdurchführung und wird dabei von einem Expertenkonsortium unterstützt, das als externes Überwachungsteam fungiert. Das Team führt, entweder allein oder mit einem Länderreferenten der Kommission, jedes Jahr Besuche an Ort und Stelle durch, um den Projektfortschritt zu überprüfen. Das Überwachungsteam beurteilt die regelmäßigen Berichte über die Projektdurchführung, die der Mittelempfänger der Kommission übermittelt.

- 32.** Während ihrer Projektbesuche beurteilt das Überwachungsteam die Lieferung von Outputs und die Erreichung von Ergebnissen gemäß den Projektvorschlägen sowie die technische und finanzielle Förderungswürdigkeit der gemeldeten Kosten. Zum Projektende führen die Überwachungsexperten eine allgemeine Bewertung der Projektergebnisse durch, die eine abschließende „Punktevergabe“ beinhaltet. Diese auf die Projektebene konzentrierten Überwachungsmaßnahmen sind jedoch von geringem Nutzen, um Lehren aus der Leistung des Programms zu ziehen. Das liegt daran, dass es dem Leistungsüberwachungsrahmen des Programms an geeigneten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren mangelte. Insbesondere beschränkt sich das 2007 eingeführte System gemeinsamer Outputindikatoren weitgehend auf Kommunikations- und Verbreitungsmaßnahmen wie Workshops, Seminare, Konferenzen und Veröffentlichungen. Außerdem hat die Kommission keinen Ergebnisindikator definiert. Infolgedessen gestattet es der derzeitige Rahmen nicht, die Informationen über einzelne Projektergebnisse auf aussagekräftige Weise zu aggregieren. Dieser Umstand steht einer regelmäßigen Überwachung der Wirksamkeit des Programms und einer zeitnahen Ermittlung von Problemen hinsichtlich seiner Leistung im Wege.
- 33.** Das allgemeine Ziel des Programms ist es, zur Weiterentwicklung, Aktualisierung und Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU beizutragen. Dies erfordert, dass erfolgreiche Projekte weitergeführt und ihre Ergebnisse verbreitet und letztendlich repliziert werden. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass ihre verfügbaren Ressourcen es nicht gestatten, nach Projektabschluss systematische Ex-post-Besuche vorzunehmen, um den Fortschritt der Projekte „nach LIFE“ weiterzuverfolgen.
- 34.** Im Bewusstsein dieser Schwachstellen nahm die Kommission ab dem Jahr 2009 in den Vertrag zwischen der Kommission und dem Überwachungsteam eine Verpflichtung zu zehn Ex-post-Besuchen pro Jahr auf, um die Nachhaltigkeit und andere Fragen zu untersuchen¹⁰. Bis Dezember 2012 wurden 30 LIFE-Umwelt-Projekte besucht. Zwar stellt dies eine Verbesserung dar, doch sind nur 5 % aller abgeschlossenen Projekte davon betroffen.

¹⁰ Andere Projekte werden im Rahmen des jährlichen Prüfungsplans der GD Umwelt besucht. Die Prüfbesuche werden kurz nach der letzten Zahlung durchgeführt, da die Stichprobe Projekte umfasst, für die die letzte Zahlung im Vorjahr erfolgt ist, und kurz nach Projektabschluss. Ihr Schwerpunkt liegt auf finanziellen Aspekten der Projekte, und sie gelten nicht als Teil der Weiterverfolgungsmaßnahmen.

- 35.** Bei der Bewertung des abschließenden Projektberichts legt das Überwachungsteam eine Reihe von langfristigen Überwachungsindikatoren fest, die während der Ex-post-Besuche heranzuziehen sind. Bei der Prüfung deutete jedoch nichts darauf hin, dass diese Indikatoren im Rahmen anschließender Ex-post-Besuche überprüft werden. Darüber hinaus sind die vorgeschlagenen Langzeitindikatoren für jedes Projekt anders, was ihre Zweckdienlichkeit auf Programmebene einschränken würde, selbst wenn ein Wert verfügbar wäre. Eine zusätzliche Schwachstelle bei den kürzlich eingeführten Ex-post-Überprüfungen ist, dass, selbst wenn die Nachhaltigkeit eines Projekts im Zuge der Ex-post-Bewertungen umfassend analysiert wird, das Überwachungsteam nicht verpflichtet ist, die Replizierung des Projekts zu analysieren, die für die Erreichung der Katalysatorwirkung des Programms wesentlich ist.
- 36.** Ebenso wie bei der Durchführung der Projekte zogen weder die Kommission noch das Überwachungsteam in Erwägung, eine Liste gemeinsamer Indikatoren zu erstellen, die vom Überwachungsteam während seiner Ex-post-Besuche zu verwenden wäre, um die Ergebnisse der LIFE-Umwelt-Projekte weiterzuverfolgen. Die Kombination der genannten Schwachstellen zeigt, dass die Kommission nicht über ausreichend Informationen verfügt, was die Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Projekte, die Anzahl von Projekten, die nach einer gewissen Anzahl von Jahren noch operativ sind, und die Anzahl von Projekten, die repliziert wurden, betrifft. Dies beeinträchtigt die Gelegenheit, aus Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen und dadurch die Auswahl- und Überwachungsverfahren zu verbessern, die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden und Ressourcen einzusparen.
- 37.** Obwohl die Kommission periodische Bewertungen des Programms veranlasst, können diese die laufende Überwachung des Programms nicht ersetzen, denn die beiden Prozesse ergänzen einander, da für die Bewertungen neben anderen Quellen die für die Überwachung erstellten Informationen herangezogen werden sollten.
- 38.** Insgesamt ergab die Prüfung, dass der Mangel an konsolidierten Informationen und angemessenen Indikatoren in Bezug auf die Outputs und Ergebnisse der LIFE-Umwelt-Projekte der laufenden Beurteilung der Wirksamkeit des Programms im Wege steht und die zeitnahe Ermittlung von Problemen bei der Programmdurchführung behindert, was wiederum das Sammeln von Erfahrungswerten für die Zukunft hemmt.

TEIL II – DURCHFÜHRUNG

- 39.** Unter Berücksichtigung der Ziele des LIFE-Teilbereichs Umwelt (siehe Ziffer 4 und **Kasten 1**), der Förderungswürdigkeitskriterien nach der Verordnung und der Auswahlleitlinien der Kommission stellt der Hof fest, dass die LIFE-Umwelt-Projekte, damit sie eine Katalysatorwirkung haben und zur Wirksamkeit des Programms beitragen können,
- a) **innovativ oder demonstrativ** sein sollten, indem ihr Schwerpunkt auf innovative oder demonstrative Lösungen für Umweltprobleme durch Weiterentwicklung oder Verbreitung innovativer Techniken oder Methoden, vorbildlicher Techniken, Know-how usw. gelegt wird;
 - b) **von Interesse für die EU** sein und zur Erreichung der allgemeinen Ziele der EU-Umweltpolitik beitragen sollten, indem sie auf ein Problem mit signifikanter Bedeutung auf europäischer Ebene ausgerichtet werden oder auf die Erzielung von Ergebnissen abstellen, die weithin anwendbar wären;
 - c) **eine Verbreitung ihrer Ergebnisse** erfahren sollten, um sicherzustellen, dass innovative Technologien und Verfahren zum Schutze der Umwelt wohlbekannt sind und weithin angewandt werden;
 - d) **nachhaltig** sein sollten, da der Fortbestand der Projekte für ihre erfolgreiche Verbreitung und Replizierung erforderlich ist;
 - e) von anderen Einheiten **repliziert** werden sollten, um einen breiten Effekt zu erzielen. Die Replizierung kann die Verbreitung und Vervielfachung der Ergebnisse eines Projekts sowie die Erzeugung von Effekten beinhalten, die über das einzelne Projekt hinausgehen.
- 40.** Im Zuge der Prüfung wurde daher untersucht, wie diese Kriterien in den verschiedenen Durchführungsphasen der LIFE-Projekte erfüllt wurden.

BEI DER PROJEKTAUSWAHL WURDEN SCHLÜSSELASPEKTE DER PROJEKTE NICHT IMMER AUSREICHEND BEURTEILT

- 41.** Der Hof prüfte die Bewertungsformulare der 25 besuchten Projekte und von 70 zusätzlichen Projekten, die einer Aktenprüfung unterzogen wurden. Konkret überprüfte der Hof, ob die Bewertung der Projektvorschläge bestimmte wesentliche Aspekte in Bezug auf die Wirksamkeit des Programms ausreichend abdeckte, wie zum Beispiel den innovativen oder demonstrativen Charakter, das Nachhaltigkeits- oder Replizierungspotenzial und die Bedeutung der in Angriff genommenen Umweltprobleme (siehe Ziffer 39). Die Prüfung ergab, dass einige Projekte, bei denen die Bewertung und die für ein Schlüsselkriterium vergebene Punktzahl nicht ausreichend begründet waren (siehe Ziffer 27), nichtsdestotrotz gefördert wurden:
- a) Die Beurteilung des **innovativen und demonstrativen** Charakters von Projekten war bei 20 % der Projekte, die einer Aktenprüfung unterzogen wurden, und bei 24 % der Projekte, die vor Ort besucht wurden, nicht ausreichend begründet.
 - Die Besuche des Hofes bei den 25 Projekten ergaben, dass in einigen Fällen (siehe Beispiele in **Kasten 3**) der Innovationsgrad entweder zu hoch bewertet oder aber nicht ausreichend begründet wurde, zum Beispiel dann, wenn die Bewertungssachverständigen das Vorhandensein ähnlicher Projekte nicht berücksichtigten.

KASTEN 3

AUSWAHLVERFAHREN: EIN BEISPIEL FÜR SCHWACHSTELLEN BEI DER BEWERTUNG DES INNOVATIVEN UND DEMONSTRATIVEN CHARAKTERS

Bei der Bewertung eines UK-Projekts wurde dessen innovativer Charakter als hoch eingestuft, obwohl der Bewertungssachverständige in Bezug auf andere Kriterien feststellte, die Methode sei innerhalb der Gemeinschaft nicht gänzlich innovativ.

Bei der Bewertung des demonstrativen Charakters des Projekts hinterfragte der Bewertungssachverständige das Ausmaß des Projekts, das seiner Auffassung nach zu breit angelegt war. Der Mittelempfänger antwortete, dass die vorgeschlagene Technologie bereits in zwei kleineren Anlagen des Unternehmens getestet worden sei.

Die Prüfung ergab, dass eine dieser beiden Anlagen sich bereits in der Produktionsphase befand, was den demonstrativen Charakter des LIFE-Projekts infrage stellt.

- b) Die Beurteilung der **Nachhaltigkeits- oder Replizierungsperspektiven** des Projekts war bei 21 % der Projekte, die einer Aktenprüfung unterzogen wurden, und bei 12 % der Projekte, die vor Ort besucht wurden, nicht ausreichend begründet.
- Die Besuche des Hofes bei den 25 Projekten ergaben Fälle (siehe Beispiele in **Kasten 4**), in denen Bewertungssachverständige die potenziellen wirtschaftlichen, finanziellen oder gesetzlichen Hemmnisse, die einer nachhaltigen Durchführung oder Replizierung der Projekte entgegenstehen könnten, nicht erkannten. In der Tat wurden im Zuge der Prüfungen Projekte ermittelt, die zwar ihre Ziele und die erwarteten Ergebnisse erreichten, die jedoch aufgrund dieser Hemmnisse¹¹, die nach Auffassung des Hofes bereits während des Auswahlverfahrens hätten ermittelt werden können, nicht weitergeführt oder repliziert werden konnten. Wären diese Hemmnisse von den Bewertungssachverständigen erkannt worden, hätte sich die Kommission womöglich gegen die Finanzierung des Projekts entschieden.

¹¹ Typische Hemmnisse, die vom Überwachungsteam nicht ausreichend berücksichtigt wurden, beinhalten: Fehlen von Marktchancen für die Projektoutputs, Probleme bei der Geschäftskontinuität oder beim Zugang des Mittelempfängers zu finanziellen Ressourcen sowie gesetzliche Hemmnisse.

KASTEN 4

AUSWAHLVERFAHREN: BEISPIELE FÜR SCHWACHSTELLEN BEI DER BEWERTUNG DER NACHHALTIGKEIT UND REPLIZIERUNG VON PROJEKTVORSCHLÄGEN

Perspektiven der Projektnachhaltigkeit

Bei der Bewertung eines spanischen Vorschlags stellten die Bewertungssachverständigen fest, dass es keine wirtschaftlichen Pläne zur Erhaltung des Projekts gab und dass sie aus diesem Grund nicht beurteilen konnten, ob das Projekt nach seinem Abschluss und nach dem Erhalt der EU-Förderung weiter existieren könne. Die Bewertungssachverständigen verlangten jedoch keine Änderungen oder zusätzlichen Informationen bei der Überarbeitung des Projekts, um sicherzustellen, dass das Projekt eine Mindestgarantie für den Fortbestand nach der EU-Förderung bietet. Die Bewertung der Nachhaltigkeit war daher nicht ausreichend.

Der Projektbesuch der Prüfer bestätigte, dass das Projekt nach seinem Abschluss nicht weitergeführt wurde.

Gesetzliche Hemmnisse für die Replizierung des Projekts

Ein weiteres Projekt in Spanien, das im Jahr 2008 abgeschlossen wurde, entwickelte eine Technik, die den Einsatz von Ozon als alternatives umweltfreundliches Reinigungsmittel in der Lebensmittelverarbeitungsindustrie vorsieht. Die Verbreitung dieser Technologie wäre von neuen europäischen Rechtsvorschriften zur Unterstützung dieser Technologie abhängig, die noch nicht vorhanden sind.

Wirtschaftliche Hemmnisse für die Replizierung des Projekts

Im Rahmen eines Projekts in Frankreich wurden die Umweltauswirkungen der Glasherstellung reduziert. Die lange Lebensdauer der Glasschmelzöfen (15-20 Jahre) stellt jedoch eine Einschränkung für die Möglichkeit der Replizierung innerhalb der Unternehmensgruppe des Mittelempfängers dar. Eine Replizierung außerhalb der Gruppe ist nicht vorgesehen, da das Projekt einen wirtschaftlichen Vorteil für die Gruppe darstellt.

- c) Die Beurteilung des **EU-Interesses** war bei 20 % der Projekte, die einer Aktenprüfung unterzogen wurden, und bei 12 % der Projekte, die vor Ort besucht wurden, nicht ausreichend begründet.
 - Die Besuche des Hofes bei den 25 Projekten ergaben Fälle (siehe Beispiel in **Kasten 5**), in denen das EU-Interesse entweder nicht beurteilt oder in denen die Beurteilung vom Bewertungssachverständigen nicht begründet wurde, zum Beispiel Fälle, in denen Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit der Projektergebnisse außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs des Projekts bestanden.

DIE ÜBERWACHUNG DER PROJEKTDURCHFÜHRUNG DURCH DIE KOMMISSION WAR IN EINIGEN PUNKTEN UNZULÄNGLICH

- 42.** Der Hof überprüfte, ob die durchgeführte Überwachungstätigkeit umfassend war und ob die von den Überwachungsteams für die 25 besuchten Projekte erarbeiteten Berichte die tatsächliche Projektdurchführung im Detail widerspiegeln.
- 43.** Die Tätigkeit des Überwachungsteams während der Projektdurchführung konzentriert sich auf die Lieferung der erwarteten Outputs und auf die Beantwortung der Frage, ob die geltend gemachten Kosten technisch gerechtfertigt, vom Budget des Projekts gedeckt und realistisch sind und ob sie im Berichterstattungszeitraum tatsächlich angefallen sind. Der Hof stellte fest, dass diese Überprüfungen regelmäßig durchgeführt wurden. Die Prüfung ergab jedoch Probleme hinsichtlich der Überwachung der Angemessenheit der Kosten sowie der Nachhaltigkeit und Replizierung von Projekten.

KASTEN 5

AUSWAHLVERFAHREN: BEISPIEL FÜR SCHWACHSTELLEN BEI DER BEWERTUNG DES EU-INTERESSES DER PROJEKTVORSCHLÄGE

Ein Vorschlag aus dem Vereinigten Königreich war der Erhaltung der städtischen Umwelt an drei Standorten gewidmet. Für zwei dieser Standorte wurden im Vorschlag keine Umweltfragen erwähnt. Die wesentlichen Maßnahmen, die vorgesehen und schlussendlich durchgeführt wurden, bezogen sich eher auf das soziale Umfeld oder auf Naturschutzmaßnahmen als auf Umweltprobleme von signifikanter Bedeutung auf EU-Ebene, wie von der geltenden Verordnung verlangt.

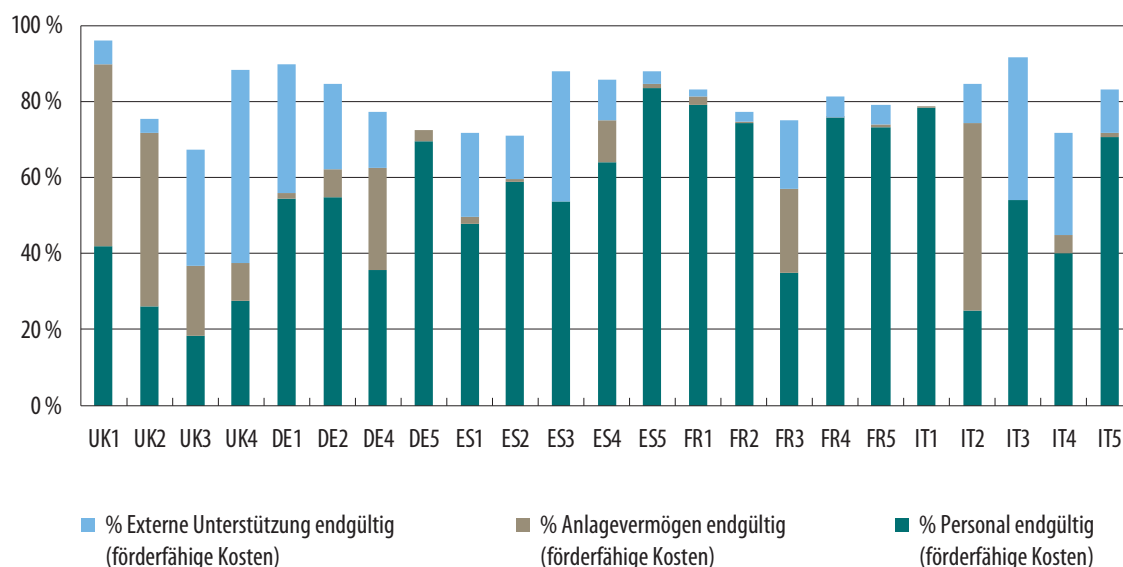
Auch wenn sich der Vorschlag auf eine der in der LIFE-Verordnung definierten Prioritäten bezog, war er schwerpunktmäßig auf äußerst lokale Probleme beschränkt und nicht von Interesse für die EU.

Die vom Hof untersuchten Bewertungsformulare enthielten keinen Hinweis darauf, dass dieser Aspekt vom Bewertungssachverständigen beurteilt worden war.

- 44.** Während die Förderungswürdigkeit geltend gemachter Kosten überprüft wird, findet keine vergleichende Analyse der Kosten ähnlicher Projekte statt, nicht einmal zwischen Projekten im selben Sektor und in derselben Region. Das Fehlen solcher Vergleiche kann zur Akzeptanz übermäßiger Kosten führen, zumal die für die Beurteilung der Projektvorschläge und der Endberichte der Mittelempfänger zuständigen Bewertungssachverständigen in erster Linie technische und nicht Finanzexperten sind. Die Prüfung ergab zum Beispiel, dass sich die geltend gemachten Stundensätze für Projektleiter bei den 23 besuchten abgeschlossenen Projekten zwischen 10,56 Euro und 164,39 Euro bewegten.
- 45.** Die Analyse der endgültigen Kostenstruktur der 23 abgeschlossenen Projekte, die besucht wurden, macht – wie aus **Abbildung 3** ersichtlich – die Bedeutung der Personalkosten deutlich, die in der Stichprobe des Hofes zwischen 18,5 % und 83,5 % der Gesamtkosten des Projekts ausmachten.

ABBILDUNG 3

KOSTENSTRUKTUR DER 23 ABGESCHLOSSENEN PROJEKTE



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

46. Zwar mag es gute Gründe für die starken Schwankungen bei den Stundensätzen im Rahmen von LIFE-Projekten geben, doch ist der Hof der Auffassung, dass diese extrem große Schwankungsbreite einer zusätzlichen Analyse durch die Kommission bedarf.
47. Der Hof stellte ferner fest, dass das Überwachungsteam nicht ausreichend auf die Nachhaltigkeits- und Replizierungsperspektiven von Projekten achtet (siehe Beispiele in **Kasten 6**).

KASTEN 6

BEISPIELE FÜR SCHWACHSTELLEN BEI DER ÜBERWACHUNG DER NACHHALTIGKEIT UND REPLIZIERUNG

Ein Projekt in Spanien war der Verringerung der Grundwasserverunreinigung durch reduzierten Einsatz von Düngemitteln und Salpetersäure in einem Gartenbausektor gewidmet.

Das Projekt wurde vom Überwachungsteam positiv beurteilt, obwohl der Mittelempfänger einräumte, dass der erreichte Umweltnutzen begrenzt war, und obwohl weitere Studien erforderlich waren, um einen Umweltnutzen nachzuweisen. Das Überwachungsteam stellte ferner fest, dass solche Studien notwendig seien, um die Nachhaltigkeit des Projekts sicherzustellen, obwohl der Mittelempfänger sich nicht zur Durchführung solcher Studien verpflichtet hatte. Letztendlich wurde die Übertragbarkeit vom Überwachungsteam als „hoch“ eingestuft, obwohl das Team feststellte, dieser Sektor sei wahrscheinlich nicht bereit für die Einführung technologischer Veränderungen, weil die Gewinne gering seien und die kleinen Hersteller kaum Investitionen tätigen können. Diese Frage wurde während der Projektdurchführung nicht in Angriff genommen.

Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes wurde die neue Technologie nur noch von einem der sechs Partner, die an dem Projekt teilnahmen, verwendet. Es lagen keine Hinweise dafür vor, dass das Projekt repliziert wurde.

Ein Projekt in Italien sollte eine erwartete Dauer von 24 Monaten haben. Fünf Monate vor Projektende beantragte der Mittelempfänger eine wesentliche Änderung des Projekts, da keiner der 50 potenziellen Nutzer, die ursprünglich daran interessiert waren, das Produkt zu testen, noch Interesse an dem neuen Verfahren hatte. Obwohl diese Tests anfänglich als wesentlich angesehen worden waren, ersuchte der Mittelempfänger die Kommission darum, die Durchführung des Tests durch einen Unternehmenspartner zu genehmigen.

Die Kommission akzeptierte die beantragte Projektänderung. Nach Abschluss wurde das Projekt aufgrund des mangelnden Interesses der Endnutzer weder weitergeführt noch repliziert. Trotz der offensichtlichen Risiken, die dieses mangelnde Interesse seitens der Endnutzer für die Nachhaltigkeit des Projekts darstellte, wurde dieser Umstand vom Überwachungsteam nie hinterfragt, und es wurden keine korrektiven Maßnahmen eingeleitet, um dies zu ändern.

- 48.** Die Mittelempfänger erstellen Durchführungs- und Abschlussberichte, in denen sie die Projektergebnisse und -erfolge vorstellen. Die Überwachungsteams beurteilen diese Berichte. Die Prüfung ergab, dass die Überwachungsteams den Feststellungen und Argumenten in den Durchführungs- und Abschlussberichten der Mittelempfänger nicht ausreichend kritisch gegenüberstanden (siehe **Kasten 7**). Es besteht daher das Risiko, dass die Erfolge der Projekte und somit des Programms überschätzt werden.
- 49.** Abschließend wurden bei der Prüfung bei 18 der 25 untersuchten Projekte Schwachstellen in Verbindung mit den Beurteilungen der Überwachungsteams festgestellt. Zusätzlich zur nicht hinreichend kritischen Beurteilung der Einschätzungen der Mittelempfänger betrafen die Schwachstellen gleichermaßen die Beurteilung der Umweltziele, der Nachhaltigkeit, Replizierung und Verbreitung der Projekte.

DIE GERINGE VERBREITUNG, NACHHALTIGKEIT UND REPLIZIERUNG VON PROJEKTEN BEEINTRÄCHTIGTEN DIE ERWARTETE „KATALYSATORWIRKUNG“ DES PROGRAMMS

- 50.** Eines der Hauptziele des LIFE-Programms ist, dass das Programm einen Katalysatoreffekt hinsichtlich der Weiterentwicklung der Umweltpolitik und der Umweltmaßnahmen haben sollte. Eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die Projektergebnisse angemessen und weithin verbreitet, weitergeführt und repliziert werden (siehe Ziffer 39).

KASTEN 7

UNGENÜGEND KRITISCHE ÜBERWACHUNG DER BERICHTE DER MITTELEMPFÄNGER

Ein Projekt in Italien war der Verringerung der Abfälle im Keramiksektor gewidmet. Die Bewertung des Abschlussberichts des Mittelempfängers durch das Überwachungsteam gibt im Wesentlichen die Feststellungen des Mittelempfängers wieder und war nicht ausreichend kritisch gegenüber der angegebenen Nachhaltigkeit des Projekts. Das Projekt, das im September 2008 abgeschlossen wurde (die letzte Zahlung erfolgte im August 2009), bestand zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes nicht mehr fort.

Ein Projekt in Deutschland war der Entwicklung einer saubereren Städte Logistik gewidmet. Die Bewertung des Umweltnutzens des Projekts durch das Überwachungsteam gab im Wesentlichen ohne weitere Beurteilung die Feststellungen des Mittelempfängers wieder.

- 51.** Die Stichprobe der geprüften Projekte wies Probleme in Verbindung mit all diesen Elementen auf (siehe **Anhang II**). Selbst dann, wenn Projekte positive Umweltergebnisse erzielten, war das Programm nicht in der Lage, diese wirksam zu verbreiten und zu replizieren, um diese auf niedrigem Maßstab erzielten Ergebnisse einer bedeutsameren Anwendung auf EU-Ebene zuzuführen. Die allgemeine Wirksamkeit des Programms ist dadurch erheblich eingeschränkt.

VERBREITUNG DER ERGEBNISSE

- 52.** Wie in Ziffer 39 und in **Abbildung 2** dargelegt, ist die Verbreitung von Projektergebnissen erforderlich, wenn Projekte als Katalysatoren für Umweltmaßnahmen dienen sollen. Eine wirksame Verbreitung fördert die Replizierung und Weiterentwicklung von Projektergebnissen. Sie sollte in geeignetem Maße zielgerichtet sein, effizient erfolgen und überwacht werden. Die Kommission und die Mittelempfänger sind gemeinsam für die Verbreitung der LIFE-Projektergebnisse zuständig. Auf beiden Seiten wurden bei der Prüfung Probleme festgestellt.
- 53.** Die Kommission veröffentlicht signifikante Informationen über LIFE-Projekte auf ihrer Website. Dazu gehören Übersichten über Projektthemen und gewonnene Erfahrungen, eine Projektdatenbank, ein „LIFE nach Themen“-Tool und Projektzusammenfassungen. Die Kommission, die Mitgliedstaaten oder einzelne Mittelempfänger fördern themenbezogene Plattform Sitzungen, und im Rahmen einer bedeutenden Anzahl von Projekten werden Abschlusskonferenzen organisiert.
- 54.** Allerdings erfolgt nach Abschluss der Projekte durch die Kommission keine Aktualisierung, um über Probleme oder Erfolge in Verbindung mit den Ergebnissen, der Nachhaltigkeit oder der Replizierung der Projekte zu berichten. Darüber hinaus führen die teilweise manuelle Verarbeitung der Information und der Ressourcenmangel der Kommission zu Informationslücken und Fehlern. Zum Beispiel wurden 11 der 23 besuchten abgeschlossenen Projekte von der Kommission nicht in das „LIFE nach Themen“-Tool einbezogen. Das bedeutet, dass trotz umfangreicher Online-Information potenzielle Nutzer keinen Zugang zu vollständigen und aktualisierten Projektinformationen haben.

- 55.** Nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen von LIFE müssen Mittelempfänger als Teil der Kommunikationsmaßnahmen zur Verbreitung von Projektaktivitäten, -fortschritten und -ergebnissen eine Website einrichten oder eine bestehende Website nutzen. Für LIFE-Projekte, die vor 2007 genehmigt wurden, wurde keine Dauer für den Betrieb der Website vorgegeben. Bei 16¹² von 22 dieser abgeschlossenen Projekte, die im Zuge der Prüfung besucht wurden, war die Website online. Bei LIFE-Projekten, die seit 2007 genehmigt wurden, muss die Website binnen sechs Monaten nach Projektbeginn online sein, regelmäßig aktualisiert und noch mindestens fünf Jahre nach Projektende weiter betrieben werden. Die geprüften Projekte aus diesem Zeitraum genügten dieser Anforderung.
- 56.** Obwohl die Kommission Bemühungen unternommen hat, um Verbesserungen der Projekt-Websites anzuregen (etwa indem sie Beispiele von Websites auf der LIFE-Website veröffentlicht und für die ausgewählten Projekte Empfehlungen über die Gestaltung von LIFE-Projekt-Websites erstellt hat), wurden bei der Prüfung Schwachstellen in Verbindung mit den geprüften Websites festgestellt.
- 57.** Im Rahmen der Prüfung wurde der Inhalt von 63 Projekt-Websites¹³ aus der Stichprobe von 69¹⁴ Projekten analysiert. Dazu zählten 31 LIFE-Projekte, die vor 2007 genehmigt wurden, und 32 LIFE-Projekte, die danach genehmigt wurden. Von 53 Websites, die zum Zeitpunkt der Prüfung in Betrieb waren, wiesen 11 sehr begrenzte Inhalte auf. Zu den wesentlichen Schwachstellen gehörten sehr knappe Projektbeschreibungen und ein Mangel an visuellen Hilfen, Berichten und Präsentationen. Es wurde allerdings bei den seit 2007 genehmigten Projekten eine verbesserte Qualität der Websites festgestellt.
- 58.** Über die passive Kommunikation über das Internet oder andere Formen der Veröffentlichung hinaus sollten Verbreitungsmaßnahmen an die spezifischen Umstände des Projekts angepasst sein. Die Prüfung ergab, dass in einigen Fällen, in denen Projekte die vorgesehenen Ergebnisse erzielten, die Verbreitungsaktivitäten unwirksam waren und es nicht vermochten, eine Replizierung des Projekts zu fördern. Projekt-Websites wurden nicht aktualisiert, die Verbreitung erfolgte weitgehend im Zusammenhang mit den kommerziellen Werbekampagnen der Mittelempfänger oder richtete sich direkt an Unternehmenspartner, und Aktivitäten, die im Rahmen vereinbarter Kommunikationspläne „nach LIFE“ vorgesehen waren, wurden nicht vollständig durchgeführt.

¹² Nur eines der sechs Projekte ohne betriebene Website war nach wie vor operativ.

¹³ Fünf Projekte waren aufgegeben worden und hatten keine Website. Ein Projekt wurde nie begonnen.

¹⁴ Der Mittelempfänger eines Projekts zog sich kurz nach seiner Auswahl zurück. Ein weiteres Projekt der Reserveliste trat an seine Stelle.

- 59.** Projektbegünstigte, die private Unternehmen sind, organisieren ihre Verbreitungsaktivitäten im Allgemeinen im Zusammenhang mit der Vermarktung des Produkts. Dies erfolgte im Bestreben, Know-how zu schützen, da die Projekte oft als strategischer Vorteil für die begünstigten Unternehmen angesehen wurden, schränkt jedoch die Wirksamkeit der vom Programm angestrebten Verbreitung ein. LIFE-Ergebnisse würden dem Unternehmen einen wettbewerblichen Vorteil in der Industrie verschaffen. Es liegt daher womöglich nicht im Interesse des Unternehmens, das Wissen zu übertragen und das Projekt außerhalb des Konzerns, zu dem es gehört, zu replizieren. Dadurch sind die möglichen Umweltauswirkungen des Projekts erheblich verringert. Es stellt sich daher die Frage, ob solche Projekte im Rahmen des LIFE-Programms finanziert werden sollten.
- 60.** Abschließend stellte der Hof fest, dass die ergriffenen Verbreitungsmaßnahmen der Replizierung der Projektergebnisse nicht ausreichend förderlich waren. Sogar in Fällen, in denen Mittelempfänger die im Rahmen der Projektvereinbarung verlangten Verbreitungsaktivitäten durchführten, bestand keine ausreichende Koordinierung der Verbreitungsmaßnahmen zwischen Kommission, Mittelempfängern und zuständigen nationalen Behörden, um einer Replizierung von Projektergebnissen wirklich förderlich zu sein.
- 61.** **Kasten 8** enthält ein solches Beispiel für ein erfolgreiches Projekt, dessen Potenzial für bedeutende Umweltauswirkungen aufgrund ineffizienter Verbreitung nicht ausgeschöpft wurde.

KASTEN 8

KATALYSATORWIRKUNG FÜR DEN KERAMIKSEKTOR NICHT ERREICHT

Das Polieren von Keramik und damit verbundenen Materialien erzeugt viel Abfall. Eines der besuchten Projekte in Italien setzte erfolgreich ein Verfahren zur Verringerung und zum Recycling dieses Abfalls um.

Das Projekt, das im Jahr 2008 abgeschlossen wurde, war zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs im Jahr 2012 noch operativ.

Trotz des Erfolgs und der Nachhaltigkeit des Projekts wurde dieses nicht repliziert. Die Website des Projekts wurde seit seinem Abschluss nicht aktualisiert, doch das Unternehmen, das das Projekt als sehr positives Vermarktungselement ansieht, baut das LIFE-Logo in all seine Werbematerialien ein.

Ein Großteil dieser Produktion ist überwiegend in einer begrenzten Anzahl europäischer Regionen angesiedelt, insbesondere dem Keramikviertel von Sassuolo in Italien und in der Umgebung von Valencia in Spanien.

Zwar führte der Mittelempfänger die im Rahmen der Projektvereinbarung vorgesehenen Verbreitungsaktivitäten durch, doch erfolgten seitens der Kommission, der regionalen Behörden und der Unternehmensorganisationen keine koordinierten Bemühungen in Bezug auf die Verbreitung der Projektergebnisse und die Förderung des Einsatzes ähnlicher Techniken an anderen Orten. Die Umweltauswirkungen sind daher erheblich verringert.

PROJEKTNACHHALTIGKEIT UND REPLIZIERUNG VON ERGEBNISSEN

62. Wie in Ziffer 39 angedeutet, ist die Nachhaltigkeit der LIFE-Umwelt-Projekte für die Wirksamkeit der Projekte wesentlich, obwohl der innovative und demonstrative Charakter, der für LIFE-Projekte verlangt wird, ein gewisses Misserfolgsrisiko beinhaltet. Im Zuge der Prüfung wurden 23 abgeschlossene Projekte besucht, von denen die meisten zwischen 2007 und 2009 abgeschlossen wurden. Die Prüfung ergab, dass zehn zum Zeitpunkt des Besuchs nicht länger operativ waren. Bei zwei Projekten führten die Mittelempfänger oder Partner Weiterentwicklungen durch. Beispiele für nicht nachhaltige Projekte wurden in **Kasten 4** und **6** genannt, und ein Beispiel für ein nachhaltiges Projekt ist in **Kasten 8** aufgeführt.
63. Die Schwachstellen bei der Verbreitung erfolgreicher Projektergebnisse sind zumindest teilweise eine Erklärung für die niedrige Replizierungsrate von Projekten. Nur acht der 23 besuchten abgeschlossenen Projekte wurden oder werden voraussichtlich repliziert werden, darunter drei, die nicht mehr operativ sind. Zwei der acht Projekte werden innerhalb der Unternehmensgruppe, der der Mittelempfänger angehört, repliziert, wodurch die Replizierung und der europäische Mehrwert eingeschränkt sind. Dies veranschaulicht den Unterschied zwischen dem erfolgreichen Abschluss eines Projekts und der Wirksamkeit des Programms.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 64.** Das LIFE-Umwelt-Programm sollte als Katalysator für die Umweltpolitik der EU dienen, im Wesentlichen durch die Förderung von innovativen oder Demonstrationsprojekten mit europäischem Mehrwert und die anschließende Verbreitung und Replizierung ihrer Ergebnisse. Im Rahmen der Prüfung wurde die Wirksamkeit dieses Katalysatoreffekts bewertet.
- 65.** Der Hof kam zu dem Schluss, dass der LIFE-Teilbereich Umwelt nicht wirksam funktionierte, weil er nicht ausreichend gut konzipiert und umgesetzt wurde. Bei der Prüfung wurden Schwachstellen in Bezug auf die Konzeption und die Durchführung ermittelt, die die fundamentale Katalysatorwirkung des Programms zur Ankurbelung bedeutsamer Entwicklungen in der Umweltpolitik der EU erheblich verringerten. Ohne diesen Effekt kann eine allgemeine Wirksamkeit des Programms nicht erreicht werden.
- 66.** Das Fehlen eines Mechanismus zur Ausrichtung der geringen Ressourcen auf zuvor ausgewählte Ziele schwächte die Wirkungskraft der investierten Mittel (siehe Ziffern 13-16).

EMPFEHLUNG 1

Bei der Erarbeitung der im Rahmen des neuen LIFE-Programms vorgesehenen mehrjährigen Arbeitsprogramme sollten die Legislativorgane der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, zulässige Anträge auf bestimmte strategische Prioritäten zu begrenzen sowie klare, konkrete, messbare und erreichbare Ziele für zu fördernde Projekte vorzugeben.

Eine begrenzte Anzahl von Prioritäten, die für mehrere Jahre festgesetzt werden, würde die Straffung des Auswahlverfahrens und eine Konzentration auf spezifische Fragen mit sich bringen und die Bewertung der Auswirkungen des Programms erleichtern.

- 67.** Die indikativen nationalen Zuweisungen stellten ein Hindernis für die Auswahl der besten Projekte dar, weil die Projekte nicht allein aufgrund ihrer Vorzüge, sondern auch aufgrund des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaats ausgewählt wurden (siehe Ziffern 17-21).

EMPFEHLUNG 2

Der Vorschlag der Kommission für das neue LIFE-Programm beendet die nationale Mittelzuweisung für herkömmliche Projekte, behält die geografische Ausgewogenheit für integrierte Projekte jedoch bei. Bei seiner Umsetzung sollte die Kommission sicherstellen, dass integrierte Projekte aufgrund ihrer Vorzüge ausgewählt werden und dass im Bestreben, eine geografische Ausgewogenheit zu schaffen, nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit für Antragsteller verstoßen wird.

- 68.** Die unzulängliche Begründung von Bewertungsergebnissen war der Qualität der Projektauswahl abträglich (siehe Ziffern 22-28).

EMPFEHLUNG 3

Die Kommission sollte die Bewertungsformulare für die Projektauswahl verbessern und von den Bewertungssachverständigen separate Beurteilungen und Punktzahlen für wesentliche Projektaspekte (etwa innovativer oder demonstrativer Charakter des Vorschlags, Qualität der geplanten Verbreitungsmaßnahmen oder potenzielle Replizierung der Ergebnisse) verlangen, um die Qualität und Transparenz des Auswahlverfahrens zu verbessern und sicherzustellen, dass die ausgewählten Projekte einen größtmöglichen Beitrag zur Erreichung der Programmziele leisten können.

- 69.** Dem Überwachungsrahmen des Programms mangelte es an geeigneten gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren. Dadurch konnte die Kommission keinen umfassenden und aktuellen Überblick über den Erfolg der Projekte gewinnen und die operative Wirksamkeit des Programms nicht einschätzen (siehe Ziffern 29-38).

EMPFEHLUNG 4

Die Kommission sollte ihre Werkzeuge zur Programmverwaltung verbessern und die Einführung geeigneter gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren in Erwägung ziehen sowie die Informationen auf Projektebene weiterverfolgen, um eine angemessene Überwachung des Programms zu erleichtern. Diese Indikatoren sollten so relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust („RACER“-Kriterien) wie möglich sein.

- 70.** Zentrale Aspekte der LIFE-Projekte wurden bei der Projektauswahl nicht angemessen beurteilt. Dies betraf ihre Aussichten auf Nachhaltigkeit und ihr Interesse für die EU sowie das Erfordernis, dass sie innovativen oder demonstrativen Charakter haben sollten (siehe Ziffer 41 und **Empfehlung 3**).

- 71.** Es wurde kein ausreichendes Gewicht auf die Überwachung der Angemessenheit der Projektkosten, die Nachhaltigkeit und die Replizierung gelegt (siehe Ziffern 42-49).

EMPFEHLUNG 5

Die Kommission sollte insbesondere bei vergleichbaren Projekten ihre Bewertung der Angemessenheit der geltend gemachten Personalkosten verbessern, indem die während der Überwachungsphase erhobenen Informationen besser genutzt werden. Dies würde es erleichtern, übermäßige Kosten zu ermitteln.

- 72.** Der Hof stieß auf Beispiele für ineffiziente Verbreitung sowie für geringe Nachhaltigkeit und Replizierung von Projekten. Die potenzielle Rolle des Teilbereichs Umwelt als Katalysator für die Umweltpolitik war daher stark eingeschränkt (siehe Ziffern 50-63).

EMPFEHLUNG 6

Die Kommission sollte ihren Schwerpunkt verstärkt auf die Verbreitung, Nachhaltigkeit und Replizierung von LIFE-Projekten legen. Insbesondere sollte die Kommission

- a) vom Überwachungsteam verlangen, eine kritische Analyse der von den Mittelempfängern vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreitung, Nachhaltigkeit und Replizierung sowie der potenziellen Hemmnisse, mit denen sie konfrontiert sein könnten, in die Bewertungen einzubeziehen, und zwar sowohl in seine Bewertungsberichte während der Projektdurchführung als auch in seine Ex-post-Berichte im Anschluss an seine Besuche bei den Projekten;
- b) der Frage nachgehen, wie die Verbreitung und Replizierung von Projektergebnissen durch private Mittelempfänger, die ihre kommerziellen Interessen schützen wollen, gefördert werden kann;
- c) erwägen, wie die Mittelempfänger dazu verpflichtet werden können, nach Abschluss der Projekte einfache und aktualisierte Informationen auf elektronischem Weg zu übermitteln (etwa, ob das Projekt operativ bleibt, ob das Projekt repliziert wird und, wenn ja, wie oft ...). Dies würde es der Kommission ermöglichen, ihre Ex-post-Informationen über die Wirksamkeit des Programms auf effiziente Weise zu verbessern.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Jan KINŠT, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 6. November 2013 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

DIE PROJEKTAUSWAHL

FÖRDERUNGSWÜRDIGKEIT

Alle zur Auswahl übermittelten Vorschläge werden auf die Erfüllung der **Zulassungs- und Ausschlusskriterien** (der Vorschlag enthält alle verlangten Informationen, wurde unter Anwendung einschlägiger Normen erarbeitet und über die nationalen Kontaktstellen übermittelt; der Mittelempfänger genügt sämtlichen Anforderungen) sowie auf die **Erfüllung des Kriteriums der Förderungswürdigkeit** (die Projekte fallen in den Geltungsbereich eines der Teilbereiche des Programms) überprüft.



AUSWAHL

Die Vorschläge, die die Phase der Förderungswürdigkeit erfolgreich überstanden haben, werden vom Bewertungssachverständigen auf die Erfüllung der **technischen** (technische Verlässlichkeit der Projektteilnehmer; Geltungsbereich der LIFE+-Finanzierung und innovativer oder demonstrativer Charakter der vorgeschlagenen Aktivitäten) und **finanziellen** (Einhaltung der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung) Auswahlkriterien überprüft.



VERGABE

Vorschläge, die nach der Auswahlphase nicht abgelehnt werden, werden durch zwei Bewertungssachverständige einer ausführlichen unabhängigen Bewertung auf der Grundlage von **sechs Kriterien** unterzogen: technische und finanzielle Kohärenz und Qualität, Beitrag zu den allgemeinen Zielen von LIFE+, europäischer Mehrwert und Komplementarität und optimale Verwendung der EU-Mittel, länderübergreifender Charakter und Übereinstimmung mit jährlichen nationalen Prioritäten und nationalem Mehrwert gemäß der nationalen LIFE+-Behörde.

Auf der Grundlage der vom Vertragspartner gelieferten Syntheseberichte und vergebenen Punkte wird die Endpunktzahl für jeden Vorschlag während einer Sitzung vergeben, deren Vorsitz die Kommissionsdienststellen haben und an der die Koordinatoren und Experten des Vertragspartners teilnehmen.

Nach der Anwendung von Haushaltseinschränkungen und der Durchführung von nationalen Zuteilungen erstellt die Kommission eine „lange Liste“ und eine Reserveliste von Vorschlägen, die zur Überarbeitungsphase zugelassen werden.



ÜBERARBEITUNG

In der Überarbeitungsphase fordert die Kommission den Antragsteller auf, nähere Angaben zu bestimmten Aspekten des Vorschlags zu liefern. Die kontaktierten Antragsteller haben 15 Kalendertage Zeit, um die Fragen zu beantworten und/oder die verlangten Änderungen oder Verbesserungen ihrer Vorschläge vorzunehmen.

Auf der Grundlage der erhaltenen Antworten kann der koordinierende Mittelempfänger aufgefordert werden, Änderungen oder Verbesserungen des ursprünglichen Vorschlags vorzunehmen, bestimmte Maßnahmen zu streichen oder den Haushalt des Projekts, den Finanzbeitrag der EU oder die Kofinanzierungsrate der EU für das Projekt herabzusetzen.

Sobald die Überarbeitung der Vorschläge abgeschlossen ist, wird von der Kommission eine endgültige „kurze Liste“ von zu finanzierenden LIFE-Vorschlägen und eine endgültige Reserveliste von Vorschlägen erstellt und dem LIFE-Ausschuss zur Genehmigung vorgelegt. Anschließend werden sie dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt (seit 2012 läuft dieser Schritt parallel zur Zustimmung durch den Ausschuss und zur Erarbeitung des Beschlusses der Kommission).

Die Antragsteller werden schriftlich über die Ergebnisse der Bewertung ihrer Vorschläge und gegebenenfalls über die Gründe für die Ablehnung verständigt. Die Projekte auf der Reserveliste können nur dann zur Kofinanzierung ausgewählt werden, wenn zwischen dem Datum der Sitzung des Ausschusses und der Unterzeichnung der einzelnen Finanzhilfvereinbarungen unerwartet ein Vorschlag zurückgezogen wird.

Sobald die Kommission einen Beschluss in Bezug auf die Liste ausgewählter Projekte annimmt, werden die Finanzhilfvereinbarungen ausgestellt.

BEURTEILUNG DER STICHPROBE BESUCHTER PROJEKTE DURCH DEN EURH

Mitgliedstaat	Politikbereich	LIFE-Beitrag (1 000 Euro)	Hat das Projekt einen inno- vativen oder demonstrativen Charakter?	Wurden im Rahmen der Prüfung Unzulänglich- keiten bei der Verbreitung festgestellt?	Besteht das Projekt (zum Zeitpunkt der Prüfung) fort?	Wurde das Projekt repliziert?
DEUTSCHLAND	Abfall und natürliche Ressourcen	n.z. ¹	Ja	Ja	n.z.	n.z.
	Wasser	414	Ja	Ja	Ja	Nein
	Abfall	211	Ja	Ja	Nein	Nein
	Luft, Städtische Entwicklung	867	Nein	Ja	Ja	Nein
	Wasser	959	Nein	Ja	Ja	Nein
SPANIEN	Boden	676	Ja	Ja	Nein	Nein
	Luft	305	Ja	Ja	Ja	Nein
	Abfall	434	Ja	Ja	Nein	Nein
	Innovation	333	Ja	Ja	Ja	Ja
	Wasser	281	Ja	Ja	Nein (nur 1/6)	Nein
FRANKREICH	Wasser	1 056	Nein	Ja	Nein	Nein
	Chemikalien	1 904	Ja	Ja	Ja	Ja
	Wasser	538	Ja	Nein	Ja	Ja
	Luft	667	Ja	Ja	Nein	Nein
	Klimawandel	3 366	Ja	Ja	Ja	Ja
ITALIEN	Boden	407	Ja	Nein	Ja	Nein
	Abfall	214	Ja	Ja	Nein	Ja
	Luft	299	Ja	Nein	Nein	Nein
	Wasser	1 775	Ja	Nein	Ja	Nein
	Boden	372	Ja	Ja	Nein	Ja
VEREINIGTES KÖNIGREICH	Klimawandel	n.z. ¹	Nein	Ja	n.z.	n.z.
	Abfall	411	Ja	Ja	Nein	Ja
	Wasser	407	Ja	Ja	Ja	Nein
	Abfall	584	Nein	Ja	Ja	Ja
	Städtische Entwicklung	1 747	Nein	Ja	Ja	Nein

¹ Nicht abgeschlossene Projekte.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

III.

In ihrem Vorschlag für ein neues LIFE-Programm hat die Kommission Schritte zur Verbesserung der Konzeption des Teilbereichs Umwelt unternommen (siehe die nachfolgenden Stellungnahmen zu einzelnen Punkten). Die Kommission möchte darüber hinaus betonen, dass die abschließende Bewertung des Programms LIFE+¹ mit dem Urteil schließt, dass nahezu alle befragten externen Interessenträger (Mittlempfänger, nationale Anlaufstellen, Überwachungs- und Koordinationsstellen) sich einig sind, dass das Programm gut auf die Erreichung seiner Ziele ausgelegt ist und dass im Allgemeinen die Verfahren zur Anwendung, Begleitung und Bewertung des Programms an sich schon die Erreichung der Ziele in den einzelnen Projekte unterstützen und somit fester Bestandteil des Nutzwerts der Intervention sind.

III. a)

Die Kommission stimmt der Bemerkung des Hofes zu. Dementsprechend schlug sie in der neuen LIFE-Verordnung einen Mechanismus vor, der die Festlegung von Projektthemen, für die im Auswahlverfahren dann zusätzliche Punkte vergeben werden, zulässt.

III. b)

Die Kommission stimmt mit dem Hof überein, dass das im Programm LIFE+ bestehende System indikativer nationaler Zuweisungen seinen Zweck einer besseren geografischen Verteilung der gewährten Gelder nicht erfüllt hat.

Die Kommission stimmt mit dem Hof ebenfalls überein, dass die indikativen nationalen Zuweisungen im wettbewerblichen Projektauswahlverfahren zu gewissen Unausgewogenheiten führten. Was herkömmliche Projekte betrifft, schlug die Kommission daher für das zukünftige Programm die vollständige Abschaffung der Zuweisungen vor.

Im Wortlaut der neuen, von den Organen der EU vereinbarten Verordnung sind jedoch bis 2017 weiterhin indikative nationale Zuweisungen für herkömmliche Projekte vorgesehen. Ihre vollständige Abschaffung erfolgt ab 2018.

III. c)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die für Projekte vergebenen Punktzahlen im Allgemeinen hinreichend begründet waren, wenn man von den damals jeweils verfügbaren Informationen ausgeht. (Siehe auch die Antwort zu Ziffer 41.)

Die Kommission erkennt jedoch an, dass diese Begründung bei wichtigen Auswahlkriterien detaillierter sein könnte.

¹ Ecorys, „Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation“ (2012), S. 10.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

III. d)

Die Kommission weist darauf hin, dass die seit Beginn des LIFE+-Programms erfolgte Einführung gemeinsamer Output-Indikatoren eine beachtliche Weiterentwicklung gegenüber der Situation bei LIFE III darstellt. Die Konsolidierung der Output-Indikatoren sämtlicher Projekte sowohl nach vorgeschlagenen als auch nach tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ist somit bereits möglich.

IV. a)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die fraglichen Aspekte auf der Grundlage der damals verfügbaren Informationen angemessen beurteilt wurden.

IV. b)

Die Kommission schlug für die zukünftige LIFE-Verordnung die vollständige Abschaffung der Förderfähigkeit von Personalkosten vor. Diese Kosten sollen durch eine Erhöhung des Kofinanzierungssatzes für die verbleibenden förderfähigen Kosten ausgeglichen werden.

Die Angemessenheit der Projektkosten gehört zu den Gesichtspunkten, die von der Kommission beurteilt werden, bevor Zahlungen erfolgen.

Die Kommission stimmt zu, dass die Nachhaltigkeit und die Wiederholbarkeit der Projekte bereits von Anfang an nachdrücklicher bewertet werden sollten und nicht erst bei der Auswertung der Abschlussberichte.

IV. c)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die 2007 mit der LIFE+-Verordnung eingeführten neuen Verbreitungsregeln die Weitergabe der Projektergebnisse verbessert haben. Die Kommission wird nichtsdestotrotz die Verbreitung der Ergebnisse auch weiterhin so weit wie möglich verbessern.

Die Kommission weist darüber hinaus darauf hin, dass die seitens des Hofes ermittelte Nachhaltigkeits- bzw. Wiederholbarkeitsquote erheblich höher ist als die „normale“ Erfolgsquote innovativer Projekte wie sie in der wissenschaftlichen Literatur beschrieben wird.

V. 1.

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein und hat für die zukünftige LIFE-Verordnung eine stärker eingegrenzte Anzahl von Prioritäten und Zielsetzungen vorgeschlagen.

V. 2.

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein. Für die zukünftige LIFE-Verordnung hat die Kommission vorgeschlagen, die nationalen Zuweisungen zu herkömmlichen Projekten abzuschaffen, dabei aber ein System der geografischen Ausgewogenheit für ganzheitliche Projekte aufrechtzuerhalten.

V. 3.

Die Kommission stimmt zu, dass die Bewertungsergebnisse für Schlüsselaspekte wie der innovative oder demonstrative Charakter des Projekts und dessen Wiederholbarkeitspotenzial klarer herausgearbeitet werden könnten. Sie wird die Bewertungssachverständigen entsprechend anweisen.

V. 4.

Die Kommission stimmt zu, dass zusätzlich zu den projektspezifischen langfristigen Überwachungsindikatoren, die derzeit für jedes einzelne Projekt festgelegt werden, auch ein gemeinsamer Satz von Ergebnisindikatoren erarbeitet werden könnte. Im Rahmen der bereits jetzt bei einer Stichprobe abgeschlossener Projekte durchgeführten Ex-post-Besuche werden beide Indikatorensätze systematisch bewertet werden. Aus diesem Grund können die gemeinsamen Ergebnisindikatoren auf Programmebene kumuliert werden. Dieser Vorgang wird zwar weiterhin auf eine Stichprobe abgeschlossener Projekte beschränkt bleiben, aber aus den kumulierten Indikatoren ergibt sich ein allgemeiner Überblick über die langfristigen Ergebnisse des Programmes.

V. 5.

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein. Die Angemessenheit sämtlicher Kosten wird von den Überwachungssachverständigen und den Länderreferenten der Kommission auf der Grundlage sämtlicher verfügbarer Angaben beurteilt. Die Kommission wird Möglichkeiten zur Verbesserung dieses Beurteilungsverfahrens prüfen.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 6 und 7

Die Kommission ist der Auffassung, dass die 2007 mit der LIFE+-Verordnung eingeführten neuen Verbreitungsregeln die Weitergabe der Projektergebnisse verbessert haben. Die Kommission wird nichtsdestotrotz die Verbreitung der Ergebnisse auch weiterhin so weit wie möglich verbessern.

Die Kommission stimmt zu, dass die Aspekte der Nachhaltigkeit und Wiederholbarkeit der Projekte bereits von Anfang an nachdrücklicher bewertet werden sollten und nicht erst, wenn die Abschlussberichte erstellt werden. Die Kommission merkt jedoch an, dass dies bezüglich der Verbreitungsarbeit bereits der Fall ist.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

V. 8.

Aus der seitens der Kommission eingeholten Rechtsauskunft geht hervor, dass die Kommission Empfängern keine nachvertraglichen Pflichten auferlegen kann. Die Kommission stimmt zu, dass ein System auf freiwilliger Basis nützlich sein könnte. In der Praxis halten viele Mittelempfänger die Kommission bereits über die Fortsetzung von Projekten auf dem Laufenden. Eine systematische Nachverfolgung dieser Auskünfte würde jedoch eine erhebliche Erhöhung der für die Projektverwaltung verfügbaren Mittel erfordern.

EINLEITUNG

6.

Der begrenzte Umfang der Programme und die beschränkten Mittel, die der Kommission zu deren Verwaltung zur Verfügung stehen, schränken zwangsläufig die unmittelbaren Auswirkungen des Programms ein. Trotzdem wird in der abschließenden Bewertung des Programms LIFE+ folgender Schluss gezogen: Nahezu alle befragten externen Interessenträger (Mittelempfänger, nationale Anlaufstellen, Überwachungs- und Koordinationsstellen) sind sich einig, dass das Programm gut umgesetzt wird und seine Ziele erreicht.

BEMERKUNGEN

14.

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung zielt eindeutig auf den Teil des Programms ab, in dem es um die Umwelt- und Ressourceneffizienz geht (dies entspricht im Wesentlichen dem Teilbereich „Umweltpolitik und Verwaltungspraxis“ in der LIFE+-Verordnung). Zu diesem Zweck wurde ein neuer Projekttyp (integrierte Projekte) in einer kleinen Zahl von Themenbereichen geschaffen. Erreicht wird dieses Ziel aber auch durch die Einführung mehrjähriger Arbeitsprogramme, in denen man thematische Prioritäten für den jeweils betroffenen Zeitraum festlegt.

Abgesehen von der Dauer des mehrjährigen Arbeitsprogramms, das nun vier plus drei Jahre beträgt, wurden diese Vorschläge der Kommission vom Rat und vom Parlament befürwortet.

16.

In dem Vorschlag für eine neue LIFE-Verordnung ist vorgesehen, Projektvorschlägen, die sich mit einem der im mehrjährigen Arbeitsprogramm genannten Themen auseinandersetzen, eine höhere Punktzahl zuzuweisen. Damit werden die Möglichkeiten zur Finanzierung von Projekten in anderen Themenbereichen erheblich beschnitten und zugleich den Antragstellern die Themen, auf die sich die Finanzierung konzentrieren sollte, wesentlich deutlicher bewusst gemacht.

19.

Die Kommission stimmt mit dem Hof überein, dass das im Programm LIFE+ bestehende System indikativer nationaler Zuweisungen seinen Zweck einer besseren geografischen Verteilung der gewährten Gelder nicht erfüllt hat.

20.

Die Kommission stimmt mit dem Hof ebenfalls überein, dass die indikativen nationalen Zuweisungen im wettbewerblichen Projektauswahlverfahren zu gewissen Unausgewogenheiten führten. Was herkömmliche Projekte betrifft, schlug die Kommission daher für das zukünftige Programm die vollständige Abschaffung der Zuweisungen vor.

Im Wortlaut der neuen, von den Organen der EU vereinbarten Verordnung sind jedoch bis 2017 weiterhin indikative nationale Zuweisungen für herkömmliche Projekte vorgesehen. Ihre vollständige Abschaffung erfolgt ab 2018.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

21.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass der vom Hof erwähnte Effekt aus der Anwendung der Verordnung entstand. Sie möchte jedoch auch unterstreichen, dass jedes Jahr nur eine geringe Anzahl an Projekten von dieser Bestimmung betroffen war, d.h. dass ihre Auswahl oder Ablehnung aufgrund der nationalen Zuweisungen erfolgte.

25.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass zwischen der Arbeit mit einer vergleichsweise kleinen Anzahl weit definierter Vergabekriterien mit einer Gesamtpunktzahl für jedes Kriterium und der Arbeit mit einer langen Fragenliste mit eigenen Punktzahlen für die einzelnen Fragen nur schwer ein Gleichgewicht zu halten ist.

Die Vergabekriterien, mit denen die Kommission derzeit arbeitet und die in der Verordnung selbst festgelegt sind, erlauben den Antragstellern, sich auf die für ihre Vorschläge relevanteren Aspekte zu konzentrieren und die irrelevanten Aspekte zu ignorieren. Die Kommission muss darüber hinaus auch das Risiko einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands und einer Verlängerung der für den Abschluss des Auswahlverfahrens benötigten Zeit berücksichtigen.

26.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass im Einklang mit der LIFE+-Verordnung der innovative oder demonstrative Charakter des Vorschlags ein Auswahlkriterium ist. Projekte, die sich nicht durch einen innovativen oder demonstrativen Charakter auszeichnen, werden daher bereits in der technischen Auswahlphase ausgeschlossen. Die in der Vergabephase abgegebenen Stellungnahmen zu innovativen oder demonstrativen Aspekten beziehen sich daher auf den Grad, in dem ein Vorschlag über die in der Verordnung festgelegten Mindestanforderungen hinaus innovativ oder demonstrativ ist.

27.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass aufgrund dessen, dass gleichzeitig mit dem Aufruf zur Einreichung von Projekten ein detaillierter Leitfaden für die Projektbewertung veröffentlicht wird, Transparenz und Chancengleichheit für alle Antragsteller umfassend gewährleistet werden (abgesehen von dem in einem anderen Abschnitt behandelten Problem der nationalen Zuweisungen). Jeder Antragsteller weiß genau, wie die Vorschläge bewertet werden und welche Aspekte die Grundlage für die Punktvergabe bilden.

Die Kommission stimmt jedoch zu, dass die Ergebnisse der Bewertung von Schlüsselaspekten wie dem innovativen oder demonstrativen Charakter des Projekts und dessen Wiederholbarkeitspotenzial nicht klar herausgearbeitet werden.

Kasten 2

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich der in der LIFE-Verordnung für Projekte vorgeschriebene innovative Charakter nicht nur auf innovative Technologien oder Methoden bezieht, sondern auch auf andere Gesichtspunkte wie Verfahrensinnovationen, bei denen bestehende Technologien und Methoden in einer neuen, effizienteren bzw. umweltschonenderen Weise kombiniert werden.

Kasten 2 – Dritter Absatz

In Anbetracht des innovativen Charakters des Projekts und der Stellungnahmen zu den anderen, durch das in Frage stehende Kriterium abgedeckten Aspekten ist die Kommission der Auffassung, dass die Punktzahl 6/10 angemessen war.

28.

Die Bewertung eines Vorschlags durch einen einzelnen Bewertungssachverständigen kann nie völlig objektiv sein. Im LIFE-Programm wird die Subjektivität der einzelnen Bewertungssachverständigen durch die Vorschrift von zwei oder drei unabhängigen Bewertungen sowie die in einer Sitzung mit allen Bewertungssachverständigen und Kommissionsbediensteten erfolgende Erörterung der Stellungnahmen und Punktzahlen erheblich reduziert.

32.

Die Kommission weist darauf hin, dass die seit Beginn des LIFE+-Programms erfolgte Einführung gemeinsamer Output-Indikatoren eine beachtliche Weiterentwicklung gegenüber der Situation bei LIFE III darstellt. Die Konsolidierung der Output-Indikatoren sämtlicher Projekte sowohl nach vorgeschlagenen als auch nach tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ist somit bereits möglich.

Die Kommission stimmt zu, dass zusätzlich zu den projektspezifischen langfristigen Überwachungsindikatoren, die derzeit für jedes einzelne Projekt festgelegt werden, auch ein gemeinsamer Satz von Ergebnisindikatoren erarbeitet werden könnte. Im Rahmen der bereits jetzt bei einer Stichprobe abgeschlossener Projekte durchgeführten Ex-post-Besuche werden beide Indikatorensätze systematisch bewertet werden. Aus diesem Grund können die gemeinsamen Ergebnisindikatoren auf Programmebene kumuliert werden. Dieser Vorgang wird zwar weiterhin auf eine Stichprobe abgeschlossener Projekte beschränkt bleiben, aber aus den kumulierten Indikatoren ergibt sich ein allgemeiner Überblick über die langfristigen Ergebnisse des Programmes.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

33.

In den meisten Projekten werden die während des Projekts erarbeiteten Kommunikationspläne für die Zeit „nach LIFE“ tatsächlich durchgeführt. In den Feststellungen des Hofes wird zudem eine Nachhaltigkeitsquote festgestellt, die die „normale“ Erfolgsquote für innovative Projekte, die sogar bei „zunehmend innovativen“ Projekten² im Allgemeinen unter 50 % liegt, übertrifft.

35.

Die Kommission stimmt zu, dass die Frage der Wiederholbarkeit von Projekten in den Berichten über Ex-post-Besuche deutlicher herausgearbeitet werden sollte. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Beurteilung dieser Frage der Grund für die Kontakte mit anderen, am ursprünglichen LIFE-Projekt nicht beteiligten Interessenträgern ist. Diese Kontakte müssen von den externen Überwachungssachverständigen im Rahmen der Ex-post-Besuche hergestellt werden.

36.

Siehe die Antwort zu Ziffer 32.

37.

Nach Auffassung der Kommission gestatten die regelmäßigen Programmauswertungen eine aussagekräftige Stichprobenauswahl aus den Ergebnissen. Die Häufigkeit dieser Auswertungen ist mit der Laufzeit der Projekte besser vereinbar als der Versuch einer ständigen Überwachung auf Programmebene.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 39 d) und e)

Die Kommission ist überzeugt, dass „Nachhaltigkeit“ und „Wiederholbarkeit“ zwei Aspekte des langfristigen Erfolgs eines Projekts sind, die gemeinsam geprüft werden müssen. Ein Projekt ist erfolgreich, wenn die Arbeit nach dem Abschluss des Projekts in der gleichen Organisation fortgesetzt wird, aber auch, wenn dies in einer anderen Organisation erfolgt. Dies gilt auch dann, wenn die Arbeit aus wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Gründen nicht von der Einrichtung fortgeführt wird, die Empfängerin der Finanzhilfe war.

41.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die für Projekte vergebenen Punktzahlen hinreichend begründet waren, wenn man von den damals jeweils verfügbaren Informationen ausgeht.

² Siehe beispielsweise „Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects“ in InnovationManagement.se.

41. a) Erster Gedankenstrich

Die Kommission merkt hierzu an, dass der innovative oder demonstrative Charakter eines Projektvorschlags auf der Grundlage des zum Zeitpunkt der Bewertung verfügbaren Wissens von zwei oder drei unabhängigen Sachverständigen des jeweils maßgeblichen Fachbereichs beurteilt wurde. Darüber hinaus schließt die Existenz ähnlicher Projekte nicht die Möglichkeit aus, dass sich jedes einzelne Projekt durch innovative Merkmale auszeichnet, die die Verwendung von LIFE-Mitteln rechtfertigen.

Kasten 3

Die Kommission merkt hierzu an, dass die Bewertungssachverständigen ausdrücklich darauf hinwiesen, dass der innovative Charakter in der Größenordnung der Demonstration lag.

41. b) Erster Gedankenstrich

Die Kommission möchte hierzu anmerken, dass die Ermittlung möglicher Hemmnisse und nach Möglichkeit auch entsprechender Lösungen ein wesentlicher Bestandteil innovativer oder demonstrativer Projekte ist. Das Bestehen derartiger Hemmnisse bildet für sich genommen keinen ausreichenden Grund für die Ablehnung der Finanzierung, denn die Suche nach einem Lösungskonzept für derartige Hemmnisse stellt häufig den wesentlichsten Teil eines Projekts dar.

Die Kommission weist darüber hinaus darauf hin, dass sie keinen Grund zu der Annahme hat, dass Hemmnisse, die von den Sachverständigen der maßgeblichen Fachbereiche nicht erkannt wurden, hätten erkannt werden sollen oder können.

Kasten 4

Perspektiven der Projektnachhaltigkeit

Die Kommission weist darauf hin, dass die vergleichsweise niedrige Punktzahl des ersten spanischen Projekts bei dem Kriterium, das auch eine Bewertung der Projektnachhaltigkeit einschließt, darauf zurückzuführen war, dass man die Garantien hinsichtlich der Nachhaltigkeit für unzureichend hielt. Da dies aber nur einen der zur Beurteilung anstehenden Faktoren darstellte, reichte die erzielte Punktzahl doch noch für eine Finanzierung des Projekts aus.

Gesetzliche Hemmnisse für die Wiederholbarkeit des Projekts

Hinsichtlich des zweiten spanischen Projekts merkt die Kommission an, dass das Gesetzgebungsverfahren in den meisten Fällen mehr Zeit in Anspruch nimmt als der technische Nachweis der Rentabilität eines bestimmten Lösungskonzepts. Ein Projekt kann einen bedeutenden Beitrag zur Wissensgrundlage der Entscheidungsträger leisten, es obliegt aber den Gesetzgebern, ihre eigenen Schlüsse zu ziehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wirtschaftliche Hemmnisse für die Wiederholbarkeit des Projekts

Bezüglich des französischen Projekts merkt die Kommission an, dass sich der Umwelteinfluss eines Projekts nicht notwendigerweise sofort einstellen muss. Durch die beherrschende Stellung in der Glasherstellungsbranche mit Werken und Büros in ganz Europa und 72 Ländern war für den Fall, dass im Rahmen des Projekts eine technisch und wirtschaftlich tragfähige Lösung für die Minderung der ökologischen Auswirkungen der Glaserzeugung entwickelt werden könnte, sichergestellt, dass diese Lösung schrittweise in den meisten, wenn nicht gar allen Werken eingeführt und somit ein ganz erheblicher Umwelteinfluss erreicht werden würde.

41. c) Gedankenstrich

Die Kommission merkt hierzu an, dass die Beurteilung des EU-Interesses von den Bewertungssachverständigen ausdrücklich verlangt wurde. Die Kommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass das vom Hof angeführte Beispiel von den Bewertungssachverständigen korrekt beurteilt wurde.

Kasten 5

Die Kommission merkt hierzu an, dass sich dieser Antrag klar und deutlich auf einen der in der LIFE-III-Verordnung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a wie folgt definierten Prioritätsbereiche bezieht, nämlich die Einbeziehung der „Aspekte der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Raumordnungspolitik und die Flächennutzungsplanung, auch im städtischen Lebensraum und in Küstengebieten“. Die Maßnahmen, die der Hof als Naturschutzmaßnahmen definiert, fallen unter die Wasserrahmenrichtlinie und lagen somit eindeutig im Geltungsbereich des LIFE-Teilbereichs Umwelt.

Darüber hinaus gehört nach Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe h der LIFE III-Verordnung die Förderung der „Einbeziehung von Umweltaspekten in Tätigkeiten mit *hauptsächlich* wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen“ zu den Kriterien, nach denen Projekte zu bewerten sind.

43.

Den Finanzteams der für die LIFE-Programme verantwortlichen Referate ist die Angemessenheit der Kosten stets ein Anliegen, und die Überwachungsteams haben klare Anweisung, entsprechende Angaben zu machen, wenn sie Kosten nicht für angemessen halten.

Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Kosten zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und zwischen den verschiedenen Regionen innerhalb ein- und desselben Mitgliedstaates sehr stark schwanken. Insbesondere die Personalkosten hängen nicht nur von den durchgeführten Aufgaben ab, sondern auch vom Standort, dem geforderten Kompetenzniveau, dem technischen Fachbereich, der familiären Situation und anderen Dingen.

Was die Nachhaltigkeit und Wiederholbarkeit betrifft, so stimmt die Kommission zu, dass diese Gesichtspunkte vom Überwachungssachverständigen im Verlauf des Projekts nicht immer ausdrücklich erörtert werden und dass nur in der Auswertung des Abschlussberichts eine systematische Darstellung erfolgt.

44.

Die Kommission merkt hierzu an, dass die externen Überwachungs- und Bewertungssachverständigen zwar in erster Linie technische Sachverständige sind, dass aber die endgültigen Entscheidungen über die Förderfähigkeit von Kosten von der Kommission auch auf der Grundlage der Gutachten ihrer eigenen Finanzsachverständigen getroffen werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Angemessenheit sämtlicher Projektkosten einen Bestandteil der Bewertung durch die externen Überwachungssachverständigen und die Länderreferenten der Kommission bildet, wobei sich diese auf ihre Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und der technischen Fachgebiete, in denen die Projekte arbeiten, stützen und auch besondere Umstände, die sich auf die betreffenden Kosten auswirken können, möglichst weitgehend berücksichtigen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 45.

45.

Die Kommission stimmt zu, dass die Personalkosten einen erheblichen Teil der im Rahmen von LIFE+ finanzierten Projekte darstellen. In Anbetracht der vom Hof hervorgehobenen Schwierigkeiten bei der Feststellung der für unterschiedliche Aufgaben an unterschiedlichen Standorten angemessenen Kosten, aber auch in Anbetracht der Überwachung der Personalkosten sowie der den Mittelempfängern entstehenden Schwierigkeiten bei der überprüfbaren Nachverfolgung dieser Kosten schlug die Kommission für die zukünftige LIFE-Verordnung die vollständige Abschaffung der Förderfähigkeit von Personalkosten vor, wobei dies durch eine Erhöhung der Kofinanzierungssätze für die verbleibenden förderfähigen Kosten auszugleichen sein wird.

46.

Die Kommission merkt an, dass eine detaillierte Analyse der Schwankungen bei den Personalkosten aufgrund der hohen Zahl an Einflussfaktoren bei diesen Kosten sehr hohe Aufwendungen verursachen würde, die im Hinblick auf die möglicherweise zu erzielenden Gewinne nur schwer zu rechtfertigen wären.

Die Kommission weist auch darauf hin, dass die bei manchen Projekten angemeldeten hohen Sätze sich stets auf Personal in Führungspositionen beziehen. Die betroffenen Gesamtbeträge sind daher normalerweise gering.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

47.

Die Kommission ist mit dem Hof einer Meinung, dass eine kritische Analyse der von den Mittelempfängern vorgeschlagenen Verbreitungs-, Nachhaltigkeits- und Wiederholbarkeitsmaßnahmen in allen Bewertungen durch externe Überwachungssachverständige und Kommissionsbedienstete stärker in Erscheinung treten sollte, und zwar nicht nur am Ende eines Projektes, sondern während seiner gesamten Dauer.

Kasten 6

Die Kommission merkt hierzu an, dass der Überwachungssachverständige das Nachhaltigkeitsproblem beim spanischen Projekt bereits in einer frühen Projektphase feststellte, so dass die Kommission in der Folge fortgesetzt auf ausreichenden Tests zur Validierung der vorgeschlagenen Lösungskonzepte bestand. Am Ende des Projekts wurde der Testumfang immer noch für unzureichend erachtet. Dies erklärt die Anmerkung des Überwachungssachverständigen über die Erforderlichkeit weiterer Studien.

Zugleich wurden aber große Anstrengungen zur Verbreitung der Projektarbeit unternommen, und der Überwachungssachverständige gelangte zu der Ansicht, dass die Ergebnisse aus dem Projekt nach einer vollständigen Überprüfung durch Tests übertragbar sein würden.

Hinsichtlich des italienischen Projekts merkt die Kommission an, dass der Finanzierung innovativer oder demonstrativer Projekte unleugbare Risiken innewohnen. Es ist immer möglich, dass potenzielle Nutzer aufgrund geänderter wirtschaftlicher Bedingungen, Änderungen der Rechtsvorschriften oder aus anderen Gründen das Interesse an der Anwendung eines bestimmten ökologischen Lösungskonzepts verlieren. Die Kommission war zu dem betreffenden Zeitpunkt in Anbetracht der bereits in das Projekt getätigten Investitionen der Ansicht, dass die Prüfung des Lösungskonzepts durch einen Geschäftspartner des Mittelempfängers eine akzeptable Lösung darstellte.

48.

Die Überwachungssachverständigen sowie auch die Länderreferenten der Kommission übernehmen die Verantwortung für ihre Aussagen. Es ist normal, dass sich ihre Bewertung in einigen Fällen mit der Beurteilung durch den Mittelempfänger deckt.

Kasten 7 – Zweiter Absatz

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Überwachungsteam die vom Mittelempfänger durchgeführte Bewertung billigte.

49.

Die Kommission möchte betonen, dass keine der vom Hof festgestellten Schwachstellen mit der tatsächlichen, effektiven Durchführung der in den Finanzhilfvereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen zusammenhängt. Die Kommission stimmt zwar zu, dass die Verbreitung und die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse wichtige Leistungsmerkmale sind, andererseits kann aber die tatsächliche Durchführung der Projektmaßnahmen nicht als reine Nebensache betrachtet werden.

50.

Die Kommission stimmt dem Standpunkt des Hofes zu. Die Verbreitung der Ergebnisse war zwar schon immer Pflichtteil jedes im Rahmen des LIFE-Programms finanzierten Projekts, aber seit Beginn des LIFE+-Programms sind die Verpflichtungen in dieser Hinsicht genauer präzisiert worden. Die Kommission veröffentlichte Beispiele für gute Praktiken bei der Verbreitung von Unterlagen und erhöhte ihre Anstrengungen zur Förderung der Verbreitung von Projektergebnissen erheblich. Hier nutzte sie die Veröffentlichung von Broschüren zu diesem Thema und die Organisation oder Beteiligung an „Plattformkonferenzen“ zum Thema.

51.

Die Bemerkungen des Hofes beruhen auf Projekten, deren überwiegende Mehrheit durch die LIFE-III-Verordnung geregelt wurde. Seit 2007 verschärfte die Kommission hinsichtlich der Verbreitung der Ergebnisse die Anforderungen an die Mittelempfänger erheblich.

Darüber hinaus wurde für die meisten vom Hof geprüften LIFE-III-Projekte auch dann eine aktualisierte Website geführt, wenn keine vertragliche Verpflichtung dazu bestand.

52.

Siehe die Antwort zu Ziffer 51.

54.

Die Kommission merkt hierzu an, dass das „LIFE nach Themen“-Tool eine vergleichsweise neue Ergänzung der LIFE-Website ist und dass der Kommission ihre derzeitigen Schwachstellen bekannt sind. Sie werden behoben, sobald die vorhandenen Mittel es erlauben. Man sollte auch bedenken, dass dieses Tool nur eine andere Methode darstellt, Informationen nach Themen geordnet aufzufinden. Die bei den einzelnen Projekten hinterlegten Informationen entsprechen immer den über die Projektdatenbank zugänglichen Angaben. Aus diesem Grund besteht zwischen der unvollständigen Einrichtung des „LIFE nach Themen“-Tools und der Verfügbarkeit vollständiger, aktueller Projektinformationen kein Zusammenhang.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

56.

Die Kommission merkt hierzu an, dass sich die meisten der betroffenen Websites auf LIFE-III-Projekte (vor 2007) beziehen, die vor der Erstellung der derzeitigen Leitlinien der Kommission geschaffen wurden.

58.

Die Kommission merkt hierzu an, dass so gut wie alle besuchten Projekte den für LIFE-III-Projekte geltenden Regeln für die Ergebnisverbreitung unterworfen waren. Mit LIFE+ wurden diese Regeln erheblich strenger gestaltet, und die Kommission hat nun die – häufig genutzte – Möglichkeit, bei den Mittelempfängern auf einer Verbesserung der Kommunikations- und Verbreitungsaktivitäten zu bestehen.

Die Kommission merkt ferner an, dass in den meisten Fällen die Kommunikationspläne „nach LIFE“ auch ohne vertragliche Verpflichtung umgesetzt werden.

59.

Die Kommission merkt hierzu an, dass es die Absicht des Gesetzgebers war, durch die Öffnung der Teilnahme am LIFE-Programm für alle Einrichtungen, seien sie öffentlich oder privat, die Finanzierung von Projekten zuzulassen, die zwar den Mittelempfängern möglicherweise einen Vorteil verschaffen, aber auch ein gutes Potenzial zeigen, bedeutenden Umweltproblemen zu begegnen.

60.

Die Kommission merkt hierzu an, dass sie derzeit Plattformkonferenzen zu bestimmten Themen organisiert, um den Erfahrungsaustausch nicht nur unter LIFE-Mittelempfängern sondern auch anderen, in den gleichen Fachgebieten praktisch tätigen Kräften zu fördern. An einigen dieser Veranstaltungen nahmen auch die für die Politik in dem jeweils betroffenen Bereich verantwortlichen Referate der GD Umwelt teil. Auf diese Weise wurde auch der Austausch mit den für die Entwicklung politischer Strategien verantwortlichen Kräften angeregt. Diese Veranstaltungen werden in fast allen Fällen in Zusammenarbeit mit bzw. unter Beteiligung von den nationalen Anlaufstellen für das LIFE-Programm organisiert.

Kasten 8 – Zweiter Absatz

Die Kommission merkt hierzu an, dass die Website zum Projekt zwar nach Projektende nicht mehr aktualisiert wurde, aber trotzdem den vollständigen technischen Abschlussbericht zum Projekt enthielt. Bezüglich der Schlussfolgerungen aus dem Projekt bot sie daher einen guten Detaillierungsgrad. Die Mittelempfänger trugen darüber hinaus durch die Teilnahme an den wichtigsten Messen und Besuchen bei ihren Anlagen zur weiten Verbreitung des Projekts und seiner Ergebnisse bei.

In Anbetracht der vergleichsweise geringen Größe des hier betroffenen Sektors und der verringerten Zahl der in diesem Sektor finanzierten Projekte unternahm die Kommission keine zusätzliche Verbreitungsaktivitäten (Veröffentlichungen bzw. Plattformkonferenzen zum Thema).

62.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die vom Hof ermittelte Erfolgsquote die „normale“ Erfolgsquote für innovative Projekte, die sogar bei „zunehmend innovativen“ Projekten³ im Allgemeinen unter 50 % liegt, bei weitem übertrifft.

Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass Nachhaltigkeit und Wiederholbarkeit eng miteinander zusammenhängen. Die Kommission ist der Auffassung, dass unabhängig davon, ob ein Projekt von derselben oder einer anderen Organisation fortgeführt wird, der gleiche Nutzen für die Umwelt erbracht werden kann.

63.

Siehe die Antworten zu den Ziffern 51 und 58.

³ Siehe beispielsweise „Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects“ in InnovationManagement.se.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

65.

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für ein neues LIFE-Programm Vorkehrungen zur Verbesserung der Konzeption des Teilbereichs Umwelt getroffen.

Die Kommission möchte darüber hinaus betonen, dass die abschließende Bewertung des Programms LIFE+⁴ mit dem Urteil schließt, dass nahezu alle befragten externen Interessenträger (Empfänger, nationale Anlaufstellen, Überwachungs- und Koordinationsstellen) sich einig sind, dass das Programm gut auf die Erreichung seiner Ziele ausgelegt ist und dass im Allgemeinen die Verfahren zur Anwendung, Begleitung und Bewertung des Programms an sich schon die Erreichung der Ziele in den einzelnen Projekte unterstützen und somit fester Bestandteil des Nutzwerts der Intervention sind.

66.

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung zielt eindeutig auf den Teil des Programms ab, in dem es um die Umwelt- und Ressourceneffizienz geht (dies entspricht im Wesentlichen dem Teilbereich „Umweltpolitik und Verwaltungspraxis“ in der LIFE+-Verordnung). Zu diesem Zweck wurde ein neuer Projekttyp (integrierte Projekte) in einer kleinen Zahl von Themenbereichen geschaffen. Erreicht wird dieses Ziel aber auch durch die Einführung mehrjähriger Arbeitsprogramme, in denen man thematische Prioritäten für den jeweils betroffenen Zeitraum festlegt.

Abgesehen von der Dauer des mehrjährigen Arbeitsprogramms, das nun vier plus drei Jahre beträgt, wurden diese Vorschläge der Kommission vom Rat und vom Parlament befürwortet.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein und hat für die zukünftige LIFE-Verordnung eine stärker eingegrenzte Anzahl von Prioritäten und Zielsetzungen vorgeschlagen.

67.

Die Kommission stimmt mit dem Hof überein, dass das im Programm LIFE+ bestehende System indikativer nationaler Zuweisungen seinen Zweck einer besseren geografischen Verteilung der gewährten Gelder nicht erfüllt hat.

Die Kommission stimmt mit dem Hof ebenfalls überein, dass die indikativen nationalen Zuweisungen im wettbewerblichen Projektauswahlverfahren zu gewissen Unausgewogenheiten führten. Was herkömmliche Projekte betrifft, schlug die Kommission daher für das zukünftige Programm die vollständige Abschaffung der Zuweisungen vor.

Im Text der neuen, von den Organen der EU vereinbarten Verordnung sind jedoch bis 2017 weiterhin indikative nationale Zuweisungen für herkömmliche Projekte vorgesehen. Ihre vollständige Abschaffung erfolgt ab 2018.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein. Für die zukünftige LIFE-Verordnung hat die Kommission vorgeschlagen, die nationalen Zuweisungen zu herkömmlichen Projekten abzuschaffen, dabei aber ein System der geografischen Ausgewogenheit für ganzheitliche Projekte aufrechtzuerhalten.

68.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die fraglichen Aspekte auf der Grundlage der damals verfügbaren Informationen angemessen beurteilt wurden.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt zu, dass die Bewertungsergebnisse für Schlüsselaspekte wie der innovative oder demonstrative Charakter des Projekts und dessen Wiederholbarkeitspotenzial klarer herausgearbeitet werden könnten. Sie wird die Bewertungssachverständigen entsprechend anweisen.

69.

Die Kommission weist darauf hin, dass die seit Beginn des LIFE+-Programms erfolgte Einführung gemeinsamer Output-Indikatoren eine beachtliche Weiterentwicklung gegenüber der Situation bei LIFE III darstellt. Die Konsolidierung der Output-Indikatoren sämtlicher Projekte sowohl nach vorgeschlagenen als auch nach tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ist somit bereits möglich.

⁴ Ecorys, „Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation“ (2012), S. 10.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt zu, dass zusätzlich zu den projektspezifischen langfristigen Überwachungsindikatoren, die derzeit für jedes einzelne Projekt festgelegt werden, auch ein gemeinsamer Satz von Ergebnisindikatoren erarbeitet werden könnte. Im Rahmen der bereits jetzt bei einer Stichprobe abgeschlossener Projekte durchgeführten Ex-post-Besuche werden beide Indikatorensätze systematisch bewertet werden. Aus diesem Grund können die gemeinsamen Ergebnisindikatoren auf Programmebene kumuliert werden. Dieser Vorgang wird zwar weiterhin auf eine Stichprobe abgeschlossener Projekte beschränkt bleiben, aber aus den kumulierten Indikatoren ergibt sich ein allgemeiner Überblick über die langfristigen Ergebnisse des Programmes.

70.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die für Projekte vergebenen Punktzahlen hinreichend begründet waren, wenn man von den damals jeweils verfügbaren Informationen ausgeht.

71.

Die Angemessenheit der Projektkosten gehört zu den Gesichtspunkten, die von der Kommission beurteilt werden, bevor Zahlungen erfolgen.

Die Kommission stimmt zu, dass die Nachhaltigkeit und die Wiederholbarkeit der Projekte bereits von Anfang an nachdrücklicher bewertet werden sollten und nicht erst bei der Auswertung der Abschlussberichte.

Empfehlung 5

Die Kommission stimmt mit der Empfehlung des Hofes überein. Die Angemessenheit sämtlicher Kosten wird von den Überwachungssachverständigen und den Länderreferenten der Kommission auf der Grundlage sämtlicher verfügbarer Angaben beurteilt. Die Kommission wird Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Beurteilung prüfen.

72.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die 2007 mit der LIFE+-Verordnung eingeführten neuen Verbreitungsregeln die Weitergabe der Projektergebnisse verbessert haben. Die Kommission wird nichtsdestotrotz die Verbreitung der Ergebnisse auch weiterhin so weit wie möglich verbessern.

Die Kommission weist darüber hinaus darauf hin, dass die seitens des Hofes ermittelte Nachhaltigkeits- bzw. Wiederholbarkeitsquote erheblich höher ist als die „normale“ Erfolgsquote innovativer Projekte wie sie in der wissenschaftlichen Literatur beschrieben wird.

Empfehlung 6 a) und b)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die 2007 mit der LIFE+-Verordnung eingeführten neuen Verbreitungsregeln die Weitergabe der Projektergebnisse verbessert haben. Die Kommission wird nichtsdestotrotz die Verbreitung der Ergebnisse auch weiterhin so weit wie möglich verbessern.

Die Kommission stimmt zu, dass die Aspekte der Nachhaltigkeit und Wiederholbarkeit der Projekte bereits von Anfang an nachdrücklicher bewertet werden sollten und nicht erst, wenn die Abschlussberichte erstellt werden. Die Kommission merkt jedoch an, dass dies bezüglich der Verbreitungsarbeit bereits der Fall ist.

Empfehlung 6 c)

Aus der seitens der Kommission eingeholten Rechtsauskunft geht hervor, dass die Kommission Empfängern keine nachvertraglichen Pflichten auferlegen kann. Die Kommission stimmt zu, dass ein System auf freiwilliger Basis nützlich sein könnte. In der Praxis halten viele Mittelempfänger die Kommission bereits über die Fortsetzung von Projekten auf dem Laufenden. Eine systematische Nachverfolgung dieser Auskünfte würde jedoch eine erhebliche Erhöhung der für die Projektverwaltung verfügbaren Mittel erfordern.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 15/2013

War der Teilbereich Umwelt des LIFE-Programms wirksam?

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2013 – 50 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-495-5

doi:10.2865/74867

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

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

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

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Kostenpflichtige Abonnements:

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

DAS „LIFE“-PROGRAMM IST DAS LANGFRISTIG ANGELEGTE PROGRAMM DER EU ZUR DIREKTEN FINANZIERUNG DER UMWELT. SEIN HAUPTZIEL BESTEHT DARIN, ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTPOLITIK DER EU BEIZUTRAGEN. MIT EINEM TEIL DES PROGRAMMS WERDEN INNOVATIVE ODER DEMONSTRATIONSPROJEKTE IM UMWELTBEREICH KOFINANZIERT. ANGESICHTS SEINES RELATIV EINGESCHRÄNK- TEN BUDGETS HÄNGT DIE WIRKSAMKEIT DES PROGRAMMS DAVON AB, OB DIE FINANZIERTEN PROJEKTE ALS KATALYSATOREN FÜR VERÄNDERUNGEN IM UM- WELTBEREICH DIENEN. IM AKTUELLEN BERICHT SOLL UNTERSUCHT WERDEN, OB DIESER TEILBEREICH DES LIFE PROGRAMMS WIRKSAM FUNKTIONIERTE. DER HOF ERMITTELTE SCHWACHSTELLEN, DIE DIE HEBELWIRKUNG DES PROGRAMMS BEI DER ENTWICKLUNG DER EU-UMWELTPOLITIK ERHEBLICH REDUZIERTEN: UNGENÜ- GENDE AUSRICHTUNG DER RESSOURCEN, UNZULÄNGLICHE BEGRÜNDUNG VON BEURTEILUNGEN DER PROJEKTAUSWAHL UND -UMSETZUNG SOWIE UNGENÜGEN- DE VERBREITUNG UND ÜBERWACHUNG VON PROJEKTERGEBNISSEN. IM BERICHT WERDEN DER KOMMISSION SPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN ZUR VERBESSERTEN KONZEPTION UND UMSETZUNG DES PROGRAMMS VORGELEGT, DAMIT ES SEINE FUNDAMENTALE KATALYSATORWIRKUNG FÜR DIE UMWELTPOLITIK ERREICHT.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen



ISBN 978-92-9241-495-5



9 789292 414955