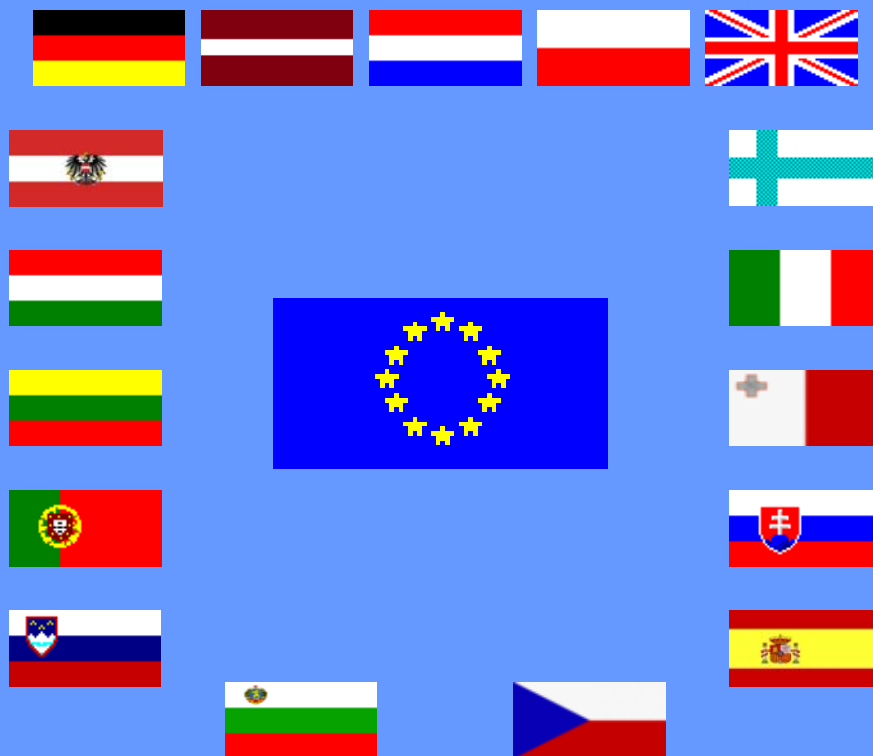


Bericht
an den
Kontaktausschuss

der
Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden
der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des
Europäischen Rechnungshofes



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

Index

Zusammenfassung	4
MANDAT	4
PRÜFUNGSPLAN	4
WESENTLICHE SCHLUSSFOLGERUNGEN	4
EMPFEHLUNGEN	5
GOOD PRACTICE	6
Einleitung	8
HINTERGRUND	8
MANDAT FÜR 2007/2008	8
PRÜFUNGSZIEL	9
UMFANG UND ANSATZ DER PARALLELEN PRÜFUNG	9
Feststellungen nach Schlüsselbereichen	11
Schlüsselbereich 1: Maßnahmenplanung und Projektauswahl	11
SCHLUSSFOLGERUNGEN	11
FESTSTELLUNGEN	11
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2000-2006	11
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007 - 2013	13
EMPFEHLUNGEN	15
GOOD PRACTICE	16
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2000-2006	16
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007-2013	16
Schlüsselbereich 2: Zielorientierte Antragsverfahren	17
SCHLUSSFOLGERUNGEN	17
FESTSTELLUNGEN	18
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2000-2006	18
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007–2013	20
EMPFEHLUNGEN	21
GOOD PRACTICE	22
Schlüsselbereich 3: Bewilligungsverfahren	23
SCHLUSSFOLGERUNGEN	23
FESTSTELLUNGEN	23
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2000–2006	23
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007–2013	24
EMPFEHLUNGEN	25

GOOD PRACTICE	25
Schlüsselbereich 4: Monitoring und Berichterstattung	26
SCHLUSSFOLGERUNGEN	26
FESTSTELLUNGEN	27
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2000–2006	27
PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM 2007–2013	28
EMPFEHLUNGEN	29
GOOD PRACTICE	29
Schlüsselbereich 5: Evaluierung	31
SCHLUSSFOLGERUNGEN	31
FESTSTELLUNGEN	31
EMPFEHLUNGEN	32
GOOD PRACTICE	33
Schlüsselbereich 6:	34
Beteiligung der Begleitausschüsse an der Evaluierung früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen	34
SCHLUSSFOLGERUNG	34
FESTSTELLUNGEN	35
EMPFEHLUNGEN	36
GOOD PRACTICE	36
Anlage A: Prüfungsumfang (Fonds, Bereiche und Ziele)	38
Anlage B: Prüfungstätigkeit der ORKB (Methoden)	39
Anlage C: Zusammenfassung der von den ORKB getroffenen Bewertungen	40
Anlage D: Abkürzungsliste	41
Anlage E: Prüfungsplan	42

Zusammenfassung

Mandat

Der Kontaktausschuss hat 2006 der Arbeitsgruppe¹² ein Mandat zur Weiterführung ihrer Strukturfondsuntersuchungen erteilt und mit der Prüfung der „Wirkung der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ beauftragt.

Prüfungsplan

Der Prüfungsgegenstand ist für die Strukturfondsprogramme sowohl in den Programmplanungszeiträumen 2000–2006 und 2007–2013 ein wichtiges Thema. Anhand der Prüfung von Maßnahmen und Projekten aus dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 haben sich die ORKB darum bemüht, eine Schlussfolgerung darüber zu treffen, inwieweit die Mitgliedstaaten zur Erreichung der strategischen Ziele der jeweiligen operationellen Programme (OP) beigetragen haben.

Für die Prüfung hat die Arbeitsgruppe einen Prüfungsplan erarbeitet, den alle beteiligten ORKB bei der Durchführung ihrer jeweiligen nationalen Prüfungen anwenden sollten.

Wesentliche Schlussfolgerungen

- Hinsichtlich der Planung der Maßnahmen und der Projektauswahl im Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurden Good Practice Beispiele, aber auch verschiedene Mängel bei den von den Mitgliedstaaten getroffenen Vorkehrungen für die wirksame Umsetzung der Hauptziele der Strukturfonds festgestellt. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 war die Entwicklung wesentlich günstiger, da die Mitgliedstaaten aufgrund der im vorhergehenden Programmplanungszeitraum gemachten Erfahrungen Verbesserungen vorgenommen und die entsprechenden Prüfungsempfehlungen aufgegriffen hatten.
- Einige Verfahren für die Projektauswahl und –bewertung reichen aus, um die Auswahl der Projekte im Hinblick auf ihren Beitrags zur Erreichung der Maßnahmenziele zu gewährleisten, jedoch wurden einige Schwachstellen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Projekte festgestellt. Auch in diesem Fall hatte eine Reihe von Mitgliedstaaten entsprechende Abhilfemaßnahmen in Form einer Verfahrensänderung bzw. -verbesserung für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 ergriffen.

¹² ORKB von Deutschland, Finnland, Italien Lettland, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, der Slowakischen Republik, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich. Beobachter waren die ORKB von Bulgarien, Litauen, der Tschechischen Republik und der ERH.

-
- Häufig unterstützen die Verfahren der Mitgliedstaaten für die Fördermittelvergabe die planmäßige Projektdurchführung und den nachhaltigen Projekterfolg. Jedoch sind in vielen Fällen weitere Verbesserungen der Verfahren notwendig. Einige dieser Verbesserungen wurden mit den Regelungen für den neuen Programmplanungszeitraum 2007–2013 umgesetzt.
 - Zwar haben die Mitgliedstaaten Monitoring- und Berichterstattungssysteme eingerichtet, auf die sich eine Evaluierung stützen kann, jedoch sind die Indikatoren für das Monitoring oft übermäßig komplex, widersprüchlich oder unklar definiert. In der Regel wird dem finanziellen Monitoring mehr Aufmerksamkeit geschenkt als der Begleitung des Fortschritts bei Erreichung der geplanten Ergebnisse. Eine Schlussfolgerung über die Wirkung der für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 eingerichteten Monitoringsysteme kann derzeit noch nicht getroffen werden.
 - Die gemäß Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates vorgeschriebenen vorgängigen und Halbzeitevaluierungen sind durchgeführt worden. Sie könnten jedoch in vielen Mitgliedstaaten durch eine klarere Definition von Programmzielen und –indikatoren und eine stärkere Konzentration auf die Ergebnisse als auf die finanzielle Abwicklung verbessert werden.
 - Im Programmplanungszeitraum 2000-2006 waren Begleitausschüsse an der Evaluierung der Programme beteiligt, wobei allerdings eher der Schwerpunkt auf die finanzielle Abwicklung als auf die Zielerreichung gelegt wurde. Im Programmplanungszeitraum 2007–2013 wurden die Begleitausschüsse in einigen Mitgliedstaaten erst mehrere Monate nach der Bewilligung des OP eingerichtet. Dies entspricht zwar der in der Verordnung (EG) 1083/2006 festgelegten Frist, führte aber zwangsläufig dazu, dass die Begleitausschüsse in die Maßnahmenplanung kaum eingebunden waren. Die Rolle und Zuständigkeit der Begleitausschüsse bei der Bewirtschaftung der Strukturfondsmittel sind nicht ganz geklärt.

Empfehlungen

Unsere Hauptempfehlungen richten sich z. Teil an einzelne Mitgliedstaaten, z. Teil aber auch an die Europäische Kommission. Die ORKB sollten ihre Umsetzung überwachen.

- Die Kriterien für die Auswahl, Bewertung und Evaluierung von Projekten sollten so definiert werden, dass sich die Projektwirtschaftlichkeit und -nachhaltigkeit sinnvoll abschätzen lässt.
-

-
- Bei der Fortsetzung von Maßnahmen aus dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 in den nächsten Zeitraum 2007-2013 sollten vor Fortsetzung der Maßnahme alle verfahrenstechnischen Schwachstellen behoben werden.
 - Es sollten Kontrollvorkehrungen getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Projekte planmäßig durchgeführt, die Fördermittel nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet und die gewährten Mittel ggf. zurückgefordert werden können.
 - Die finanzielle Förderung sollte sich an eine klar definierte Zielgruppe richten, um den dringendsten Bedarf zu decken.
 - Die Projektindikatoren sollten vereinfacht und besser definiert werden, damit die Wirkung der einzelnen Projekte besser abgeschätzt werden kann. Die nationalen Monitoringssysteme wiederum sollten zur Sammlung sachdienlicher Daten führen, auf die sich eine solide Programmevaluierung stützen kann.
 - Ergebnismonitoring und -evaluierung sollten sich stärker auf die durch die Förderung erzielten Wirkungen als auf den Fortschritt bei der finanziellen Abwicklung konzentrieren.
 - Im Hinblick auf künftige Programmplanungszeiträume sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, die Begleitausschüsse so früh wie möglich einzurichten, damit sie sich an der Maßnahmenplanung und -auswahl beteiligen können. Auch der Verantwortungsbereich der Begleitausschüsse und die Unterscheidung zwischen reinem Monitoring und echter partnerschaftlicher Zusammenarbeit bzw. Aufsicht könnten klarer geregelt werden.

Good Practice

Der Bericht führt von einzelnen ORKB festgestellte Fälle von Good Practice mit Bedeutung für die Programmplanungszeiträume 2000–2006 und 2007–2013 auf. Allgemein ist festzustellen, dass viele der im Programmplanungszeitraum 2000 – 2006 gemachten Erfahrungen von den Mitgliedstaaten bei der Regelung der Verwaltungsabläufe für 2007 – 2013 berücksichtigt wurden. Konkret können als gemeinsame Good Practice folgende Sachverhalte hervorgehoben werden:

- Veröffentlichung von Ausschreibungen mit klaren und konkreten Anforderungen an die Projektbeschreibungen einschließlich einer klaren Erläuterung dazu, in welcher Weise das Projekt zu den Programmzielen beitragen soll;
 - Projekt- und Programmmonitoring bzw. -evaluierung lassen sich durch eine Reihe von Mechanismen verbessert werden, z. B. können die nationalen Behörden für die Begünstigten Leitfäden zum Monitoring der Projektdurchführung herausgeben; können zusätzliche freiwillige Evaluierungen und Untersuchungen durchgeführt
-

und verschiedene Beratergremien zur Unterstützung von Monitoring und Evaluierung herangezogen werden;

- Die Begleitausschüsse werden gemäß dem Partnerschaftsgrundsatz eingerichtet, wobei u. a. für eine breite Vertretung der verschiedenen in Frage kommenden Partner gesorgt wird.

Einleitung

Hintergrund

Im Jahr 2000 richtete der Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes eine Arbeitsgruppe zur Durchführung einer Orientierungsprüfung der EU-Strukturfonds ein. Den ORKB wurde ein Fragebogen zugesandt, um zu ermitteln, wie diese Mittel von den einzelnen Mitgliedstaaten kontrolliert und verwaltet werden und um mögliche Risikobereiche zu erkennen. Über die bei dieser Orientierungsprüfung getroffenen Feststellungen berichtete die Arbeitsgruppe dem Kontaktausschuss im November 2002. Danach beschloss der Kontaktausschuss zwei parallele Prüfungen. Zweck der ersten dieser beiden Prüfungen war die Untersuchung der Anwendung der Verordnungen, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten unabhängige Kontrollen von 5 % der Ausgaben durchführen und geeignete Prüfpfade zur Belegung der Vorgänge eingerichtet hatten. Der Abschlussbericht zu dieser Prüfung wurde dem Kontaktausschuss im Dezember 2004 vorgelegt. Bei der zweiten parallelen Prüfung wurden die Verfahren zur Feststellung, Meldung und weiteren Behandlung von Unregelmäßigkeiten untersucht. Der Abschlussbericht über diese Prüfung wurde dem Kontaktausschuss im Dezember 2006 vorgelegt.

Mandat für 2007/2008

Im Jahr 2006 beauftragte der Kontaktausschuss die Arbeitsgruppe Strukturfonds mit der Weiterführung ihrer Strukturfondsprüfungen mit dem Schwerpunkt „Wirkung der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“.

Die Arbeitsgruppe vereinbarte einen Prüfungsplan (s. Anlage E), der den Rahmen für die Durchführung der Prüfung bildete. Jede ORKB prüfte die Arbeit ihrer jeweiligen nationalen Verwaltung bei der Planung, Monitoring und Evaluierung der aus Strukturfondsmitteln kofinanzierten Projekte, Maßnahmen, Unterprogramme bzw. Programme. Um eine einheitliche und schlüssige Herangehensweise zu gewährleisten, wurden alle Arbeitsgruppenmitglieder gebeten, soweit wie möglich nach diesem Prüfungsplan vorzugehen, insbesondere im Hinblick auf die Hauptfragen und -schlussfolgerungen sowie die Gliederung der Länderberichte. Die Prüfungsfragen sollten als Arbeitshilfe für die Gewinnung der notwendigen Prüfungsnachweise dienen, auf die die Schlussfolgerungen zu stützen waren.

Prüfungsziel

Die Arbeitsgruppe sucht nach Verbesserungsmöglichkeiten bei den Strukturfondsprogrammen, insbesondere bei deren Planung und Verwaltung. Im Zuge der Untersuchung hatte jede ORKB die Strukturfonds (Ziele 1 und 2) in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt zu prüfen und Schlussfolgerungen zu den folgenden Fragen zu treffen:

- ob und wie die nationalen Behörden den nachhaltigen Erfolg der geförderten Maßnahmen überwachten;
- inwieweit die Fördermaßnahmen (Unterprogramme, Großprojekte und sonstige Projekte) einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele der Strukturfonds leisteten.

Die bei den einzelnen nationalen Prüfungen getroffenen Feststellungen wurden in dem vorliegenden Bericht zusammengefasst, der Empfehlungen zur Verbesserung der Programme und der Umsetzung der Fördermaßnahmen im neuen Programmplanungszeitraum für die Strukturfonds enthält.

Umfang und Ansatz der parallelen Prüfung

Der Prüfungsgegenstand ist für die Strukturfondsprogramme in den Programmplanungszeiträumen 2000–2006 und 2007–2013 ein wichtiges Prüfungsthema. Die Prüfung befasst sich mit zwei Schlüsselbereichen der strategischen Planung und der Evaluierung von Fördermaßnahmen. Aufgrund der Prüfung von Maßnahmen aus dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 strebte jede der beteiligten ORKB die Erarbeitung von Schlussfolgerungen darüber an, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der strategischen Ziele des jeweiligen OP beigetragen haben. Da die Strukturfondsziele vom Programmplanungszeitraum 2000–2006 bis 2007–2013 übernommen wurden, wurden die Feststellungen zu den Maßnahmen des Programmplanungszeitraums 2000–2006 als Grundlage für die Verbesserungsempfehlungen für den neuen Programmplanungszeitraum 2007–2013 genutzt.

Die Arbeitsgruppe erkannte, dass nicht alle ORKB jeden der sechs Schlüsselbereiche des Prüfungsplans bzw. alle Fonds und Ziele vollständig prüfen konnten. Ebenso können einige ORKB möglicherweise nicht, obwohl die umweltbezogenen als auch beschäftigungsbezogenen Ziele der parallelen Prüfung erreichen. Jedoch wurden alle Teilnehmer der Arbeitsgruppe gebeten, einen möglichst großen Teil des Prüfungsplans abzuarbeiten. Die Arbeitsgruppe berücksichtigte außerdem, dass der Umfang der Prüfungen der einzelnen ORKB z. B. durch nationale Vorschriften oder Beschränkungen

beeinflusst werden könnte. Anlage A beschreibt den Prüfungsumfang bei jeder teilnehmenden ORKB innerhalb der Arbeitsgruppe, und Anlage B beschreibt die von jeder ORKB zur Erhebung der Prüfungsnachweise benutzte Methode. Die Ergebnisse der nationalen Prüfungen sind in Anlage C zusammengefasst.

Es wurde eine Stichprobe von Maßnahmen gezogen, um darauf die Prüfungsschlussfolgerungen zu stützen (zu Prüfungsumfang s. Anlage A). Es wurden Maßnahmen ausgewählt, die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 begonnen wurden und entweder bereits abgeschlossen oder soweit fortgeschritten waren, dass man ihren Erfolg oder Misserfolg abschätzen konnte. Weiteres Auswahlkriterium war, dass die Maßnahmen im neuen Programmplanungszeitraum fortgesetzt wurden oder ähnliche Nachfolgemaßnahmen in neuen Programmen hatten, z. B. Infrastrukturmaßnahmen wie die Wiedererschließung von Industriebrachen, die Gründung neuer Unternehmen, Beschäftigungsförderungsprogramme usw. Diese Kontinuität der geprüften Maßnahmen bedeutete, dass die von den ORKB aufgrund von Prüfungen von Maßnahmen aus dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 formulierten Empfehlungen auch für den neuen Programmplanungszeitraum von Belang sein würden.

Feststellungen nach Schlüsselbereichen

Schlüsselbereich 1: Maßnahmenplanung und Projektauswahl

Werden Fördermaßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Umwelt unter dem Aspekt ihres Beitrags zu den Primärzielen des jeweiligen Strukturfonds geplant und ausgewählt?

Schlussfolgerungen

Die Maßnahmenplanung und Auswahl bzw. die Festlegung von Kriterien für die Projektauswahl sind die wesentlichen ersten Schritte bei der Gestaltung der nationalen OP und sollen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die ökologischen und beschäftigungsbezogenen Primärziele der Strukturfonds und der Lissabon-Strategie berücksichtigen (s.Art.2 Nr.3 EU-Verordnung 1083/2006). Für den Programmplanungszeitraum 2000 - 2006 stellten die ORKB mehrerer Mitgliedstaaten bei ihren Prüfungen Mängel bei den getroffenen übergreifenden Regelungen fest. Nicht alle Mitgliedstaaten konnten nachweisen, dass der Beitrag zu den Primärzielen der Strukturfonds das Hauptkriterium für die Auswahl der Fördermaßnahmen war. In ähnlicher Weise erbrachte die Prüfung in einigen Mitgliedstaaten und besonders im Umweltbereich (EFRE) nur einen begrenzten Nachweis der Berücksichtigung ökologischer Ziele.

Seit der Revision der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 und dem Erlass von EU-Vorschriften (Verordnung 1083/2006 des Rates) zu den Gemeinschaftlichen Leitlinien zur Kohäsion gibt es eindeutige Hinweise darauf, dass die Mitgliedstaaten aus den Erfahrungen des Programmplanungszeitraums 2000–2006 die nötigen Folgerungen gezogen und die Primärziele der Strukturfonds bei der Maßnahmenplanung und den Kriterien für die Projektauswahl für 2007–2013 weit stärker berücksichtigt haben. In den meisten Mitgliedstaaten wurden Verbesserungen festgestellt, aber einige Schwachstellen bestehen weiterhin. Es lässt sich derzeit noch nicht absehen, inwieweit diese Verbesserungen zu dem Ziel der Lissabon-Strategie beitragen werden, die EU bis 2010 zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Feststellungen

Programmplanungszeitraum 2000-2006

Die getroffenen Feststellungen stimmen im Allgemeinen überein, jedoch wurden Unterschiede zwischen den nationalen Antworten zu den Umweltzielen (EFRE) und Beschäftigungszielen (EFRE und ESF) festgestellt:

- In einigen Mitgliedstaaten waren die Primärziele integraler Bestandteil des Planungs- und Auswahlprozesses während
 - andere Mitgliedstaaten Verfahren eingerichtet hatten, die zwar allgemein auf die Erreichung der Primärziele hin angelegt waren, aber doch einige Mängel aufwiesen.
 - In den meisten Mitgliedstaaten, die zufriedenstellende Verfahren eingerichtet hatten, war die Berücksichtigung der Primärziele ökologischer Nachhaltigkeit und Beschäftigungsförderung integraler Bestandteil des OP und es bestand auch ein direkter Zusammenhang zwischen diesen Zielen und den nationalen Belangen (A, E, M, NL, PL, SI und UK). Allerdings stellten alle ORKB einige Schwachstellen fest, deren große Unterschiede die Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie die jeweiligen Ergebnisse in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung widerspiegeln;
 - Auswahlkriterien – In einigen Mitgliedstaaten waren klare, zutreffende und konkrete Auswahlkriterien erarbeitet worden (E, FIN, PL und UK); einschließlich der Vorgabe, dass jedes Projekt mindestens ein Querschnittsthema fördern muss (FIN): in anderen Mitgliedstaaten bestanden Schwachstellen bei Auswahlkriterien, die traditionelle Projekte gegenüber innovativeren Alternativen bevorzugten (A, D; I und P); die nicht immer eng an die Förderziele geknüpft waren (D-ESF); oder bei denen innerhalb des OP nicht klar nachgewiesen war, inwieweit nach der Maßnahmenplanung und Programmauswahl auch tatsächlich die zur Erreichung konkreter Beschäftigungsziele geeignetesten Projekte nach Kosten- und Nutzensgesichtspunkten ausgewählt oder bevorzugt würden (SI);
 - Für das Monitoring geeigneter Indikatoren - Schwächen bestanden darin, dass sich die Indikatoren nicht immer in den Auswahlkriterien widerspiegeln oder mit Sollwerten verknüpft waren, so dass eine spätere Messung der Wirkung erschwert wurde (I, LV, NL-ESF und SI); gab es eine solche Verknüpfung, beruhte die spätere Berichterstattung auf hochgerechneten statt auf tatsächlich erzielten Ergebnissen (NL-EFRE); und die Sollwerte stimmten nicht immer völlig mit den konkreten Zielen der Maßnahmen überein (E);
 - Einsatz von vorgängigen Bewertungen und Analysen – Zum Teil wurden Bewertungen sowie soziale und Arbeitsmarktanalysen zu Beschäftigungsstrategien auf EU-Ebene zum Nachweis des möglichen Nutzens der im OP aufgelisteten Maßnahmen verwendet (FIN, M, PL und UK), zum Teil
-

stützten sich Maßnahmenplanung und Festlegung von Auswahlkriterien nicht immer auf solche Bewertungen oder Analysen (D-ESF und I);

- Nationale Ziele – Das ESF-Programm hatte über den OP für Beschäftigung, Ausbildung und soziale Entwicklung eine bedeutende systemische Wirkung auf die nationale Beschäftigungspolitik (P); Schwachstellen waren die unzureichende Beachtung des Ziels der Verbesserung der Umweltqualität durch die nationalen Behörden, wobei Umweltbelange kaum Einfluss auf die Gestaltung der Fördermaßnahmen (D-EFRE) hatten. In anderen Fällen (E, LV und UK) standen die nationalen Ziele zwar mit denen der Strukturfonds im Einklang, aber die unterschiedlichen Dokumentationsebenen der Planung stimmten nicht immer überein, was Raum für Fehlinterpretationen ließ und die Definition von Leistungsindikatoren komplizierter gestaltete;
- Programmverfahren - Schwachstellen waren die unnötig detaillierte Regelung der Anspruchsvoraussetzungen, was den Programmfortschritt hätte hemmen können (PL – inzwischen behoben); die unzureichende Berücksichtigung der Anforderungen an Innovation und Strukturwandel beim Prozess der Programmanpassung (P) und die Verschiebung der Schwerpunkte bei der Planung im wesentlichen „N+2-getrieben“ (NL).

Programmplanungszeitraum 2007 - 2013

- Neben der Frage, ob Planungs- und Auswahlkriterien des neuen Programmplanungszeitraums geeignete Hilfsmittel für einen erfolgreichen Programmvollzug sind, wurde auch geprüft, inwieweit die im Programmplanungszeitraum 2000–2006 gemachten Erfahrungen bei den aktuellen Verfahren und Anleitungen berücksichtigt wurden. Die Strukturfondsverfahren der regelmäßigen Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung bieten sich für die Mängelfeststellung zwischen den Förderzeiträumen geradezu an. Durch die Prüfungsempfehlungen haben diese Verfahren in den meisten Mitgliedstaaten zu Verbesserungen sowie einer besseren Anpassung an die Lissabon-Strategie und die EU-Ziele geführt; trotzdem besteht noch Spielraum für weitere Verbesserungen. Da die Wirkung von Umweltproblemen erst längerfristig auftritt, ist es ermutigend, dass das Konzept der nachhaltigen Entwicklung stärkeres Gewicht auf die eingesetzten Mittel und deren Verteilung sowie die Wirkung der Maßnahmen und die Beratung legt (H, I, LV, M und UK):
 - Auswahlkriterien – Nach Genehmigung durch den Begleitausschuss werden strengere und ausführlichere Auswahlkriterien eingeführt (I und SI); die Notwendigkeit zur Kofinanzierung politischer Initiativen führt zur Verfahrensverbesserungen bei der Projektauswahl (P). Die Festlegung von
-

Projektkriterien wurde verbessert, um stärkeres Gewicht auf Kostenwirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu legen (LV).

- Geeignete Monitoring-Indikatoren – Jetzt bestehen klare Zuordnungen zwischen Indikatoren und Sollwerten (NL-ESF) bzw. zwischen Sollwerten sowie mittelfristigen und speziellen Programm- und Maßnahmenzielen (E), so dass eine verlässliche nachgängige Evaluierung möglich sein sollte; die Monitoring-Indikatoren müssen sich jetzt in den Auswahlkriterien und den Projektanträgen niederschlagen (LV). Es wurden Prioritäts- (bzw. Bereichs-)indikatoren auf der Produkt-, Ergebnis- und Wirkungsebene festgelegt, außerdem Ausgangswerte und geschätzte Sollwerte (PL). Zum Teil sind technische Indikatoren noch nicht detailliert oder präzise genug, um die Programmwirtschaftlichkeit zu überwachen (H);
 - Durchführung von Evaluierungen und Analysen - Eine Schwäche bestand weiter darin, dass zwar die revidierten Strategien Halbzeitevaluierungen berücksichtigen, die Verwaltungsbehörden sie aber bei der Fördermaßnahmenauswahl nicht durchgängig anwenden (D-ESF);
 - Nationale Ziele und Programmverwaltung - Die Ziele der Aktivitäten werden in einem einzelnen OP klarer definiert (LV); die Verfahren berücksichtigen stärker die Notwendigkeiten von Unternehmen und führen zu einer größeren Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) (P); der größte Teil der Haushaltsmittel fließt jetzt in Maßnahmen für Innovation und die Entwicklung der Wissensgesellschaft und des Unternehmertums (NL-EFRE); die Ziele konzentrieren sich auf die bedeutendsten Bereiche, nämlich die Steigerung des Beschäftigungsgrades und die Verbesserung der Qualität des Humankapitals (P); Überschneidungen und Widersprüche bei der Zielvorgabe und Quantifizierung auf den verschiedenen Ebenen der Planungsdokumentation wurden durch Planungsvereinfachung beseitigt (E); das Programmmanagement wurde auf die regionale Ebene verlegt zur wirksameren Abstimmung nationaler und regionaler Strategien (UK); zum Teil bestanden weiterhin Schwachstellen in der unzureichenden Berücksichtigung von Umweltzielen bei Programmmaßnahmen (D-EFRE), und es werden einige Maßnahmen weitergeführt, über deren Wirksamkeit immer noch Zweifel bestehen (D-ESF);
 - Umsetzung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 - In einigen Mitgliedstaaten, die zwecks Anpassung an die strengeren Anforderungen der EG-Verordnungen ihre Verfahren bedeutend geändert oder neue Maßnahmen eingeführt haben, bestand der Eindruck, dass dies den Beginn der Umsetzung im Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 verzögert hat (A, FIN, und I).
-

Empfehlungen

- Ausgehend von den im Programmplanungszeitraum 2000-2006 festgestellten Schwachstellen gaben die ORKB folgende Empfehlungen für Verbesserungen der Planungs- und Auswahlverfahren für 2007–2013 ab:
 - Auswahlkriterien – Bei der Formulierung der Projektauswahlkriterien sollten Zusatznutzen und Nachhaltigkeit stärker berücksichtigt werden. Außerdem sollte die Rolle der Begleitausschüsse bei der Genehmigung der Auswahlkriterien neu durchdacht und genauer definiert werden;
 - Planungsdokumentation - Ein OP für jeden Strukturfonds würde den Zeitbedarf für die Planung verringern; die Dokumentation der Politikplanung und der Umsetzung sollte widerspruchsfrei sein und es sollten ausreichende Monitoring-Indikatoren zur Messung und Überprüfung der Zielerreichung durch Outputs und Ergebnisse formuliert werden; die Verwaltungsbehörden sollten mehr Gewicht auf die Sammlung und Verbreitung von Good Practice Informationen beim Projektmanagement legen;
 - Förderfähigkeit – Förderrichtlinien sollten die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit klar definieren und vor der Förderungsbewilligung sollten Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt werden, um den Vergleich zwischen den Vorschlägen der Antragsteller zu ermöglichen; die Förderung selbst sollte sich stärker auf die festgelegten Zielgruppen richten.
 - Umweltbezogene Erwägungen – Verfügt ein potenzieller Begünstigter über ein (nach internationalen Standards) zertifiziertes Umweltmanagementsystem, sollte er stärker gefördert werden als nicht- zertifizierte Antragsteller.
 - Aufgrund der im Programmplanungszeitraum 2007-2013 getroffenen Feststellungen und erkannten Schwachstellen haben die ORKB folgende Empfehlungen abgegeben:
 - Fördermaßnahmen –Verwaltungsbehörden sollten Fördermaßnahmen erst bewilligen, wenn diese ausreichend konkretisiert und einer angemessenen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen worden sind; sie sollten sich um die Verringerung verschiedener Fördermaßnahmen für Existenzgründer bemühen und die verbleibenden Förderformen genauer definieren, um Überschneidungen zu vermeiden;
 - Dokumentation der Planung – Der Umfang der obligatorischen Dokumentation gegenüber der Kommission sollte verringert und die nationale Dokumentation standardisiert werden; bei der Erstellung von Planungsdokumenten und
-

Festlegung von Leistungsindikatoren für Umweltziele sollten die nationalen Behörden für alle Ziele einheitliche Output- und Ergebnisindikatoren festlegen, um eine angemessenes Zielerreichungsmonitoring zu gewährleisten;

- Anleitung – Die Behörden sollten ihre Bemühungen zur breiten Bekanntmachung der Fördermöglichkeiten gegenüber potenziellen Begünstigten verstärken und die Wirkungen der Projekte sowohl auf die internationalen als auch die nationalen Umweltziele regelmäßig überwachen.

Good Practice

Programmplanungszeitraum 2000-2006

- Evaluierung und Analyse – Ausführliche Analysen wurden durchgeführt, um geeignete naturbezogene Projekte zu finden – Trinkwasser, Abfallentsorgung, Natura 2000 usw. (H); die vorgängige Evaluierung beinhaltete eine Abschätzung der Wirkungen des OP bei Umweltschutzziele in den Bereichen der Luft- und Gewässerreinigung, Landschaft- und des Naturschutz sowie Trinkwasserreinigung. Die Analysen führten außerdem zu Initiativen zur Förderung der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft und Luftqualität in einem dicht besiedelten Gebiet (M);
- Anleitung usw. – Die nationalen Behörden richteten eine staatliche Unterstützungsstruktur ein zur Förderung der beruflichen Integration von Behinderten (D-ESF), erstellten ein „Handbuch für Projektträger“, um potenziell Begünstigte über die Festlegung von Aktivitäten und die Erreichung nachhaltiger und messbarer Ziele usw. zu unterrichten (PL). Außerdem wurden regionale Umweltberater für die Projekte bestellt, um zu gewährleisten, dass diese ihr volles Potenzial erreichten (UK);
- Planungsverfahren – Der Prozess der Neuplanung stärkte die zentrale Rolle des ESF-Programms sowie der Maßnahmenstimmigkeit und stärkte die Förderungswirksamkeit (P).

Programmplanungszeitraum 2007-2013

- Viele Erfahrungen wurden beim OP berücksichtigt und einige der positiven Beispiele zeigen die Wirkung der aufgrund früherer von den ORKB getroffenen Maßnahmen:
-

-
- Auswahlkriterien – Der „Partnerschaftsgrundsatz“ (Artikel 11 der Verordnung (EG) 1083/2006), d.h. die Einbeziehung der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen (NGO) und ausführliche Konsultation u. a. mit Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsverbänden und Universitäten werden stärker umgesetzt (E, FIN und LV);
 - Planung - Aktionspläne werden jetzt jährlich überprüft und ein fortzuschreibender 2-Jahresplan wurde zur stärkeren Flexibilisierung des Planungsprozesses eingeführt. Umweltziele werden fortan mit konkreten Indikatoren einschließlich der Ausgangslage und Soll-Werten festgelegt (H); und die Nachhaltigkeit wird bei der Planung weit stärker berücksichtigt (I, LV und M).
 - Nationale Ziele und Strategien – Die Strategien wurden weiter entwickelt, um zu gewährleisten, dass Fördermittel nicht für „Routinemaßnahmen“ (A) zur Unterstützung von Arbeitslosen eingesetzt werden (D-ESF und PL). Für die Projektauswahl sind Priorisierungssysteme eingeführt worden und die Sozialversicherungsnummern der Teilnehmer an ESF-Maßnahmen werden mit der nationalen Statistik verknüpft, um eine längerfristige Bewertung der Programmwirkungen zu ermöglichen (NL-ESF).
 - Nutzung von Evaluierungen und Analysen – Vorgängige Evaluierungen des Nationalen strategischen Rahmenplans (NSRP) haben den nationalen Behörden im voraus Anhaltspunkte gegeben, um sicherzustellen, dass diese die Programmqualität verbessern und sich auf die Lissabon-Ziele konzentrieren (M); nach Halbzeitevaluierungen und dem Input von Beratern haben die Behörden die finanzielle Förderung von Beratungsdiensten für Existenzgründer umstrukturiert und die Wirksamkeit der Förderung dadurch verbessert (D-ESF);
 - Anleitung – Ein vorbereitender Workshop wurde im Jahr 2005 abgehalten (A); gestützt auf die Bewertung der Leistung des Programmplanungszeitraums 2000-2006 gab die Verwaltungsbehörde einen Good Practice Leitfaden für EFRE- und ESF-Programme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Auftrag, der eine breite Palette von Verbesserungsempfehlungen enthielt (UK).

Schlüsselbereich 2: Zielorientierte Antragsverfahren

In welcher Form tragen die Verfahren bezüglich der Aufforderung zur Einreichung, der Formulierung und der Analyse von Anträgen zur Auswahl der wirtschaftlichsten Projekte bei?

Schlussfolgerungen

Die geprüften Antragsverfahren (Verfahren für Projektbewertung und -auswahl) sind im Allgemeinen geeignet, die Projektauswahl nach ihrem Beitrag zur Erreichung der Ziele der betreffenden Fördermaßnahme auszurichten. Trotzdem wurden einige Schwachstellen bei der Bewertung der Kostenwirksamkeit von Projekten festgestellt. Einige Verfahren konnten nicht gewährleisten, dass Fördermittel an die Antragsteller mit dem dringendsten Bedarf gingen. Stattdessen wurden eher die aufwändigsten Anträge bevorzugt.

Die in diesem Schlüsselbereich maßgeblichen Antragsverfahren sind Akquisition, Formulierung und Evaluierung von Anträgen für konkrete Projekte. Da die Antragsprüfung praktisch eine vorgängige Projektevaluierung darstellt, sind folgende Aspekte zu beachten:

- der tatsächliche Projektbeitrag zur Erreichung der Ziele der Fördermaßnahme und die Chancen seiner langfristigen Wirksamkeit müssen gründlich evaluiert werden.
- eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zeigt, ob das Projekt einer Priorität der jeweiligen Fördermaßnahme entspricht.
- die Anforderungen an die Anträge müssen gewährleisten, dass jeder Antrag alle notwendigen Informationen zu einem Projekt enthält.

Ergebnis dieses Antragsverfahrens sollte die Entscheidung der zuständigen Stelle darüber sein, ob das Projekt im Rahmen einer staatlichen Beihilfe kofinanziert werden sollte. Gleichzeitig sollte der Verwaltungsaufwand für das Antragsverfahren bei allen Beteiligten gering gehalten werden.

Feststellungen

Programmplanungszeitraum 2000-2006

- Zu einigen Fördermaßnahmen wurden Bekanntmachungen veröffentlicht, um auf die Antragsmöglichkeit hinzuweisen. Außerdem wurden für die Bewertung Punktesysteme eingeführt. Die Bekanntmachungen enthielten Angaben zu den Voraussetzungen für die Förderfähigkeit, Indikatoren, Kriterien usw. mittels derer ein Antragsteller den Zweck der Fördermaßnahme und die zu erfüllenden Voraussetzungen erkennen kann (FIN, H, I, LV¹³, M, PL, SI UK).
- In einigen Fällen wurden Projekte anhand eines Punktesystems im Wettbewerb ausgewählt (A, H, PL, UK). In einem Fall galt dies jedoch nur für einen Teil der im Rahmen eines OP geförderten Maßnahme (A).

¹³ Dies gilt für eine von vier geprüften Maßnahmen im Rahmen des nationalen EFRE.

-
- In einem Fall wurde die Projektauswahl im Bereich Umwelt durch nationale oder regionale Vorschriften und Pläne unterstützt (E).
 - Eine Reihe von Mitgliedstaaten arbeiteten bei einigen, aber nicht allen ihrer Fördermaßnahmen mit einem zweistufigen Antragsverfahren¹⁴ (D, H). In einem Fall musste zusammen mit den Anträgen ein Geschäftsplan mit ausführlichen Informationen zu dem Projekt eingereicht werden, um eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermöglichen (UK).
 - In einigen Fällen wurden die Wirkungen der Projekte und ihr Beitrag zur Erreichung der Ziele der Fördermaßnahmen in den Bereichen Beschäftigung (D-ESF, FIN, PL, UK) und Umwelt (H, UK) vor Bewilligung der Fördermittel gründlich geprüft und evaluiert. Trotzdem gewährleisteten die Vorgaben an Kostenvoranschläge und Finanzierungspläne nicht immer, dass alle für eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendigen Angaben zur Kostenschätzung und den Kostenrisiken (D-ESF, H, SI) erfüllt wurden. Wenn die Anforderungen nicht sicherstellen, dass die Anträge alle notwendigen Informationen enthalten, ist eine zuverlässige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht möglich.
 - In einem Fall wurden keine messbaren Kriterien definiert, der Beitrag der Projekte zur Zielerreichung kaum evaluiert und keine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt durchgeführt (D-ESF). Waren Kriterien für die Projektauswahl festgelegt bzw. wurde eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, so waren die Kriterien nicht ausreichend klar und konkret (¹⁵, LV, SI), wurden die Vorschriften nur teilweise eingehalten, war die angewandte Methodik ungeeignet (LV) oder wurde die Projektauswahl unzureichend dokumentiert. Das Ergebnis war in allen Fällen das gleiche: Die Projektbewertungsverfahren gewährleisteten nicht, dass die (kosten)wirksamsten Projekte ausgewählt wurden. In Folge dessen gingen die nationalen Behörden das Risiko der Projektunwirksamkeit ein und gefährdeten damit die wirksame Umsetzung der Gesamtmaßnahme.
 - Teilweise wurden die später von Begünstigten aufzubringenden Betriebskosten vor der Annahme eines Projekts nicht beachtet oder die Projektnachhaltigkeit erhielt nicht die nötige Gewichtung bei den Auswahlkriterien (D-ESF, H, M). Werden die später von Begünstigten aufzubringenden Betriebskosten vor der

¹⁴ In einem zweistufigen Verfahren wird eine Kurzfassung eines Projekts, seiner Wirkungen, des Zeitplans und der Kosten evaluiert (erste Stufe) und nur, wenn diese Vorabevaluierung das Projekt als empfehlenswert erscheinen lässt, wird der Antragsteller zur Abgabe eines ausführlichen Antrags aufgefordert, der von der zuständigen Stelle gründlich zu evaluieren ist (zweite Stufe).

¹⁵ Dies gilt für einige aber nicht für alle der geprüften Maßnahmen.

Annahme des Projekts nicht berücksichtigt, riskieren die nationalen Behörden die langfristige Unwirksamkeit des Projekts, da der Begünstigte unter Umständen das Projekt einstellt, sobald die Förderung beendet wird.

- Aufgrund einer Strategie der Risikominimierung der zuständigen nationalen Stelle verursachten bei einigen Maßnahmen die Anforderungen an die Anträge den Antragstellern einen zu hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand. Infolgedessen konnte die Maßnahme keine für ihre Wirksamkeit ausreichende Zahl von Anträgen aus der Zielgruppe gewinnen (H). In einem anderen Fall deckte die Maßnahme nicht den tatsächlichen Bedarf der Zielregion, was zum selben Ergebnis führte (P).
- Die Projektverteilung entsprach zum Teil nicht dem tatsächlichen regionalen Bedarf, weil beim Antragsverfahren Unterschiede nach Dringlichkeit und Höhe des regionalen Bedarfs nicht berücksichtigt wurden. Aus diesem Grunde flossen die Fördermittel an die versiertesten Antragsteller und nicht dahin, wo der dringendste Bedarf bestand (P).

Programmplanungszeitraum 2007–2013

- In einigen Mitgliedstaaten wird die Good Practice aus dem alten Programmplanungszeitraum in den neuen übernommen (D-EFRE, E, FIN, I, PL, UK).
 - Teilweise wird das zweistufige Verfahren neu eingeführt oder auf mehr Maßnahmen ausgedehnt und außerdem ein besseres Punktesystem bzw. Ranking eingeführt (D, FIN, H, NL). Dies gilt zwar noch nicht für alle geeigneten Fördermaßnahmen, jedoch wurde bei den betroffenen Maßnahmen der Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Antragsteller gesenkt und die Qualität der Antragsevaluierung verbessert (D, H).
 - In einem anderen Fall wurden die Verfahren für die Untersuchung und Evaluierung der Projektnachhaltigkeit verbessert (H). Andere Mitgliedstaaten verbesserten entweder die Verfahren, um eine regional ausgewogenere und nachfrageorientierte Fördermittelverteilung zu erreichen (P), weiteten das Punktesystem für die Projektauswahl im Wettbewerb auf weitere Maßnahmen aus (A) oder stärkten die wettbewerbsorientierte, objektive Projektauswahl, z. B. durch die Übertragung der Zuständigkeit auf regionale Behörden (PL).
 - Einige Mitgliedstaaten verbesserten insbesondere die Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einigen ihrer Fördermaßnahmen (D, NL), andere planen die Behebung der Schwachstellen in ihrem Verfahren im neuen Programmplanungszeitraum (I, LV, M).
-

-
- In einer Reihe von Fällen wurden Fördermaßnahmen des alten Programmplanungszeitraums im neuen weitergeführt, ohne dass zunächst Schwachstellen und Fehler in den Antragsverfahren behoben wurden (D). In den Fällen, in denen die Verfahrensmängel der Maßnahmen des alten Programmplanungszeitraums nicht behoben wurden, bevor die Maßnahmen für das neue OP gebilligt wurden, gehen die nationalen Behörden das Risiko ein, dass sich Unwirksamkeit und Unwirtschaftlichkeit aus dem alten Programmplanungszeitraum in den neuen fortsetzen.

Empfehlungen

- Die Mitgliedstaaten sollten Projektbewertungsmethoden entwickeln und anwenden, die eine zutreffende Bewertung von Kostenwirksamkeit und Projektnachhaltigkeit gewährleisten. Deshalb müssen bei jeder Fördermaßnahme klare Kriterien für die Projektevaluierung, transparente und nachvollziehbare Evaluierungsverfahren (einschließlich einer umfassenden Dokumentation) sowie Anforderungen zur Projektbeschreibung mittels messbarer Indikatoren eingeführt werden. Die Verfahren müssen die Bewertung der Projektnachhaltigkeit ermöglichen.
 - Die Mitgliedstaaten sollten die Eignung des zweistufigen Antragsverfahrens für alle Maßnahmen prüfen. Gleiches gilt für wettbewerbsorientierte Punktsysteme (Scoringsysteme).
 - Durch Umgestaltung der Antragsvorgaben sollte sichergestellt werden, dass diese alle für eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendigen Angaben enthalten. Die nationalen Behörden sollten den Beitrag der Projekte zur Zielerreichung in jedem Einzelfall in Form einer gründlichen und belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen. Die Antragsprüfung sollte in jedem Fall eine systematische Kosten-Nutzen-Analyse beinhalten.
 - Vor Bewilligung der Projektförderung muss die Belastung des Begünstigten durch Betriebskosten berücksichtigt werden, um die langfristige Projektwirksamkeit sicherzustellen. Falls notwendig, muss die Pflicht zur Tragung der Kosten dem Begünstigten auferlegt und bei der Antragsevaluierung seine finanzielle Zuverlässigkeit geprüft werden.
 - Zuvor aufgetretene Verfahrensschwächen sollten behoben werden, bevor eine Fördermaßnahme in den neuen Programmplanungszeitraum übernommen wird.
-

Good Practice

- Bekanntmachungen über die Möglichkeit der Antragstellung mit auf die Erreichung der Ziele der Maßnahme abgestellten klaren, umfassenden und konkreten Vorgaben und Indikatoren für eine objektive und obligatorische Beschreibung eines Projekts (FIN, H, I, LV, M, PL, SI, UK);
 - Verabschiedung nationaler, regionaler oder kommunaler Pläne zur Unterstützung der Projektauswahl (E);
 - Gründliche Prüfung des Beitrags der Projekte zur Erreichung der Ziele in den Bereichen Beschäftigung (D-EFRE, FIN, PL, UK) oder Umwelt (H, UK), teilweise gestützt auf ergänzende Geschäftspläne (UK);
 - Anwendung eines zweistufigen Verfahrens, welches für die Antragsteller den Verwaltungs- und Kostenaufwand verringert und eine gründlichere Prüfung aussagekräftiger Anträge ermöglicht (D, FIN, H, NL);
 - Nutzung der Erfahrungen aus dem alten Programmplanungszeitraum zur Gewährleistung einer stärkeren Berücksichtigung der langfristigen Projektwirkungen bzw. der Nachhaltigkeit im neuen Programmplanungszeitraum (H) oder für Verfahrensverbesserungen (D-ESF, M, NL, and PL) z. B. für eine stärker bedarfsorientierte und regional ausgewogene Verteilung der Fördermittel (P), eine Auswertung des Einsatzes wettbewerbsorientierter Scoringssysteme (A, NL) oder eine stärker wettbewerbsorientierte und objektive Projektauswahl (PL). Als Ergebnis wurde das Verhältnis zwischen Projektqualität und Gewährung der Förderung verbessert.
-

Schlüsselbereich 3: Bewilligungsverfahren

Wie trugen die zuständigen Behörden während des Bewilligungsverfahrens dafür Sorge, dass der Endempfänger (Projektträger) das Projekt so durchführt, dass die vorgesehenen Ergebnisse im vorgegebenen Finanzierungs- und Zeitrahmen und der geplanten Art und Weise erreicht wurden?

Schlussfolgerungen

In einer Reihe von Fällen ergaben die Prüfungen, dass die Bewilligungsverfahren die planmäßige und nachhaltige Projektdurchführung unterstützen. In vielen Fällen sind jedoch weitere Verfahrensverbesserungen notwendig.

Der Schwerpunkt dieses Schlüsselbereiches lag auf der Frage, ob und wie die nationalen Behörden das Bewilligungsverfahren nutzten, um eine wirksame und nachhaltige Umsetzung der geförderten Maßnahmen zu unterstützen. Gleichzeitig hatten die Bewilligungsverfahren sicherzustellen, dass die maßgeblichen Daten für das Monitoring und die Evaluierung erhoben werden können und dass die notwendigen Kontrollen, z. B. Kontrollen vor Ort selbst nach Beendigung der Förderung möglich sind. Aus diesem Grunde müssen die Förderbedingungen gegenüber den Begünstigten das Recht zur Durchführung der notwendigen Kontrollen enthalten.

Feststellungen

Programmplanungszeitraum 2000–2006

- Die Bewilligungsverfahren gewährleisteten eine umfassende Beschreibung der Projektinhalte und -wirkungen. Außerdem wurden noch andere Kontrollen verbindlich festgelegt, z. B. die Rechte der nationalen Behörden, die Nachhaltigkeit eines Projekts bis zu fünf Jahre nach Beendigung der Förderung zu kontrollieren (LV), und das Recht zur Rückforderung der Fördermittel bei nicht vereinbarungsgemäßer Durchführung eines Projekts (A, D-EFRE, H, I, M, SI, UK).
 - In einem Fall wurde die nachhaltige Durchführung von Projekten im Bereich Umwelt durch deren Aufnahme in nationale, regionale oder kommunale Pläne
-

sowie durch ihren Vollzug durch öffentliche Stellen mit vorgeschriebenen Programmen und Haushalten sowie speziellen Kontrollen unterstützt (E).

- Eine Vorbesprechung jedes Projekts zwischen der nationalen Behörde und dem Begünstigten gewährleistet das beiderseitige Verständnis der Pläne, Vorgehensweisen und Vorschriften (FIN).
- In einem Fall wurde der Begünstigte zur Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften verpflichtet, jedoch wurden keine anderen Kontrollvorkehrungen zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel getroffen (LV).
- In anderen Fällen reichten die Verwaltungskontrollen nicht aus, um die nachhaltige Projektwirkung zur Beschäftigungsförderung (D-ESF) bzw. zur Verbesserung des Umweltschutzes (H) zu gewährleisten. In diesen Fällen gingen die nationalen Behörden das Risiko ein, dass der Begünstigte zu Lasten der Projektwirksamkeit Kosten einsparte und Maßnahmen dadurch unwirksam wurden.
- Im Verwaltungsverfahren wurden Projekte nicht immer ausreichend konkretisiert, was der Zweckentfremdung von Fördermitteln Vorschub leistete. Unter solchen Umständen ist ein wirksamer Fördermitteleinsatz zweifelhaft (I). Eine bessere Kontrolle des Projektfortschritts und -erfolgs sollte durch zuverlässigere und konkretere Indikatoren erreicht werden.
- In einem Fall hatten die nationalen Behörden KMU als vorrangige Zielgruppe für eine Fördermaßnahme definiert, vergaben die Fördermittel aber hauptsächlich an andere Stellen, z. B. gemeinnützige Stellen oder Forschungseinrichtungen, weil aus der ursprünglichen Zielgruppe nicht genügend Anträge eingingen (D-ESF). In anderen Fällen beinhaltete das Auswahlverfahren keine Definition einer vorrangigen Zielgruppe. Werden Fördermittel an Begünstigte außerhalb der ursprünglichen Zielgruppe vergeben oder wird eine Zielgruppe überhaupt nicht definiert, besteht ein hohes Risiko unwirksamer Förderung, da die nationalen Behörden die Fördermittel nicht an die Gruppen vergeben können, in denen sie am meisten benötigt werden.

Programmplanungszeitraum 2007–2013

- Die Verfahren zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Projektwirkungen werden verbessert (M), z.B. durch Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Begünstigten zum Tragen der Betriebskosten oder zur Einbeziehung angemessener Kontrollvorkehrungen in das Verwaltungsverfahren (H); durch Einführung von Sanktionen bei Projekten, die die Vorgaben nicht erreichen (NL); durch Konzentration der Verfahren auf die Unterstützung einer definierten
-

vorrangigen Zielgruppe (A, D-ESF); und durch Erleichterung der Rückforderung von Fördermitteln bei wesentlichen Mängeln (A).

- In mehreren Fällen wurde Good Practice des vorherigen Programmplanungszeitraums in den neuen übernommen (D-EFRE, FIN, PL, UK). In einigen Fällen wurden die Probleme des alten Programmplanungszeitraums noch nicht gelöst, da die Verbesserungen erst noch bekannt gegeben werden müssen (D-ESF).

Empfehlungen

- Alle nötigen Kontrollvorkehrungen sollten rechtlich bindend sein, so dass die Projekte wie geplant und mit der erwünschten nachhaltigen Wirkung durchgeführt und Fördermittel nur für die förderfähigen Zwecke verwendet werden können. Die Rückforderung von Fördermitteln sollte möglich sein.
- Gefördert werden sollte nur die ursprüngliche Zielgruppe einer Maßnahme, nicht andere Stellen, deren Projekte weniger wirksam sind. Die nationalen Behörden sollten für jede Maßnahme eine vorrangige Zielgruppe festlegen, um die Verteilung der Fördermittel mit dem dringendsten Bedarf in Einklang bringen zu können.
- Die Begünstigten sollten zu einer wirtschaftlichen Nutzung der Fördermittel verpflichtet werden.
- Gehen aus der ursprünglichen Zielgruppe nicht genug Anträge ein, sollte die nationale Behörde sich um die Klärung der Ursachen bemühen (z.B. falsche Bekanntmachung, zu hoher Verwaltungsaufwand usw.) anstatt nur darauf zu achten, dass die nationalen Zuweisungen an Fördermitteln tatsächlich ausgegeben werden.

Good Practice

- Projektinhalte und -wirkungen wurden im Bewilligungsverfahren umfassend durch Indikatoren beschrieben, die eine zuverlässiges Monitoring und die Evaluierung der Projekterfolge ermöglichten (I, M).
 - Alle notwendigen Kontrollrechte, z.B. zur Prüfung der Projektnachhaltigkeit nach auslaufender Förderung (LV) und zur Rückforderung von Fördermitteln bei nicht vereinbarungsgemäßer Projektdurchführung wurden verbindlich festgelegt (A, D-EFRE, FIN, H, I, SI, UK). Vorbesprechungen verbesserten bei den Begünstigten das Verständnis der Anforderungen und Kontrollen (FIN).
-

-
- Verbesserungen bei der Gewährleistung der nachhaltigen Wirkung von Projekten (H, M), z.B. Kontrollen zur Sicherstellung einer Rückzahlung von Fördermitteln bei Projekten, die die Anforderungen nicht erfüllten (NL-2007-2013) oder durch die Konzentration von Auswahlverfahren auf neue definierte Zielgruppen, um die Förderung mit dem größten Bedarf in Einklang zu bringen und durch Abschluss von Werkverträgen anstelle der Erteilung von Förderbescheiden (A).
 - Die Umstrukturierung und Umoorientierung der Maßnahmen im neuen Programmplanungszeitraum aufgrund unabhängiger Evaluierungen im alten Programmplanungszeitraum führt zu einer stärker auf die Bedürfnisse der Begünstigten ausgerichteten Förderung und verbesserte die Chancen eines nachhaltigen Projekterfolgs (D-ESF and PL).
 - Fortführung der Good Practice des alten Programmplanungszeitraums im neuen (D-EFRE, E, FIN, H, PL, UK).

Schlüsselbereich 4: Monitoring und Berichterstattung

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

Schlussfolgerungen

Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 haben die Mitgliedstaaten nationale Monitoring- und Berichtssysteme eingerichtet, die den Anforderungen der einschlägigen EU-Verordnungen entsprechen. Die nationalen Monitoringsysteme haben eine Grundlage für die Evaluierung geliefert, waren aber nicht immer ausreichend oder zuverlässig. Gründe dafür waren unter anderem, dass die in einer Reihe von Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren für das Monitoring zu kompliziert, ungenau definiert oder widersprüchlich waren. Einige Mitgliedstaaten haben größeres Gewicht auf das Monitoring des Projektfortschritts bei dem finanziellen Monitoring als auf Fortschritte bei der Erreichung der geplanten Ergebnisse gelegt.

Die nationalen Monitoring- und Berichtssysteme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 befinden sich noch in der Entwicklung. Soweit sie bereits eingerichtet sind, entsprechen sie im Allgemeinen den EU-Verordnungen und berücksichtigen die Erfahrungen des alten Programmplanungszeitraums.

Feststellungen

Programmplanungszeitraum 2000–2006

- Gemäß den Bestimmungen der einschlägigen EU-Verordnungen hatte jeder geprüfte Mitgliedstaat ein nationales Monitoring- und Berichtssystem für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 eingerichtet. Die so eingerichteten Systeme bildeten eine geeignete Evaluierungsgrundlage. Es wurden jedoch einige Schwächen festgestellt, die in erster Linie mit der Datenzuverlässigkeit, Mängeln bei IT-Systemen sowie Problemen bei den Indikatoren zusammenhängen.
- In einigen Mitgliedstaaten bildeten die eingerichteten Monitoringsysteme keine ausreichende Grundlage für die Messung der Projektergebnisse bzw. -wirkungen und somit auch keine belastbare Evaluierungsgrundlage (D-ESF, FIN, H, I, LV, NL, SK, SI). In einigen Fällen gab es Schwierigkeiten beim Soll-Ist-Vergleich (FIN, H, LV, SI). In einem Mitgliedstaat waren Angaben, die Aussagen zur Wirkung einzelner Projekte ermöglicht hätten, freiwillig. Bei einer Maßnahme griffen die nationalen Behörden in Fällen nicht ein, in denen die Berichte ergaben, dass die Projektdurchführung von der ursprünglichen Planung abgewichen war und dass wesentliche Ziele verfehlt würden (D-ESF). Außerdem ergaben sich Zweifel, ob die Monitoringdaten belastbar genug waren, um die Wirkung entweder einzelner Projekte oder Programmteile zu beurteilen (FIN, NL, SK, SI).
- Die Prüfung ergab einige Schwachstellen bei den elektronischen Monitoring- und Kontrollsystemen (E, FIN, H, M, NL-EFRE, PL, SK, SI). Hauptsächlich waren sie in der Nutzung aufwendig und kompliziert (FIN), nicht für alle Beteiligten zugänglich (SI) und hatten beschränkte Berichtsfunktionen. Außerdem hatten einige der Nutzer nicht die notwendigen Kenntnisse zur Anwendung der Systeme (M), bzw. die Eingabe von Daten zu Output- und Ergebnis-Indikatoren erfolgte zu spät, d.h. erst in der Vollzugsphase (H).

Die Prüfung ergab, dass die sachgerechte Auswahl und Definition der Indikatoren für das Monitoring in fast allen Mitgliedstaaten ein Problem darstellte. Zu den eingeführten Indikatoren für das Monitoring wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Eine Reihe der Monitoring-Indikatoren ließen Spielraum für unterschiedliche Auslegungen, waren nicht messbar oder bezogen sich nur auf einen Faktor (FIN, I, M, NL, SI, UK), waren nicht für jedes Projekt oder nicht für alle Regionen relevant (FIN, UK) oder in verschiedenen Programmdokumenten nicht einheitlich (D-ESF, LV).
-

-
- Die Zahl der Monitoring-Indikatoren war zu hoch und die ursprünglichen Sollwerte waren unrealistisch, was zu zahlreichen Änderungen und Ergänzungen der Indikatoren während des Programmplanungszeitraums führte (E).
 - Ließen die Indikatoren Spielraum für unterschiedliche Auslegungen, wandte jeder Begünstigte und jede zwischengeschaltete Stelle eigene Kriterien an. Infolgedessen war es schwierig, stichhaltige Informationen als Grundlage für sachgerechte Vergleiche zu erhalten (E, UK).
 - Es fehlten belastbare Mechanismen für die Messung der indirekten Wirkung von Fördermaßnahmen (H, I, M, P, UK).
 - Die Sollvorgaben für die Wirkung von Projekten waren zu niedrig angesetzt. Bei der Mehrzahl der Monitoring-Indikatoren für geprüfte Maßnahmen überstieg das zum Jahresende 2007 erreichte Ist das Soll für das Ende des Programms in 2008 (PL).

In wenigen Mitgliedstaaten endete das Monitoring der Ergebnisse und Wirkungen mit dem Ablauf der Förderung oder dem Abschluss des Projekts und eine Vervollständigung der Daten oder nachgängige Evaluierung zur Fortsetzung der Projekte nach Auslaufen der Förderung fand nicht statt (D-ESF, NL, UK).

Im Zuge der Prüfung wurden in einigen Mitgliedstaaten noch weitere Schwachstellen festgestellt, z.B.:

- Einige Mitgliedstaaten achteten mehr auf das Monitoring des Fortschritts bei der finanziellen Abwicklung als auf das Monitoring des Fortschritts bei der Erreichung nachhaltiger Ergebnisse und Wirkungen (D-EFRE, I, NL, PL, SK, SI).
- Es ergaben sich Verzögerungen bei der Vorlage der Monitoringberichte durch zu knappe Fristen für die Erstellung und Prüfung der Berichte und Mängel in den IT-Systemen für das Monitoring (PL, SK).
- Einige von den Begünstigten vorgelegten Monitoringberichte enthielten Fehler und Mängel aufgrund von Schwächen in den internen Kontrollsystemen der Begünstigten (PL).
- Die Anforderungen an die Auswertung der Berichte und Daten wurden nicht ausreichend definiert (SI).
- Die Prüfung ergab, dass in einigen Fällen die Berichtsaktivitäten nicht angemessen dokumentiert wurden (A, PL).

Programmplanungszeitraum 2007–2013

Gemäß den einschlägigen EU Verordnungen sind in einigen Mitgliedstaaten (E , LV, M, P, UK) Monitoring- und Berichtssysteme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bereits eingerichtet, während sie in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten (A, D-ESF, FIN, H, I, NL, PL, SI) noch vorbereitet werden. Die Erfahrungen aus dem Zeitraum 2000-2006 wurden dadurch wirksam umgesetzt, dass ein völlig neues System eingesetzt (FIN, NL, PL) oder das bisherige System verbessert oder gestärkt wird (D-ESF, E, H, LV, M, P, SI, UK).

Wo nationale Monitoring- und Berichtssysteme bereits eingerichtet waren, standen sie in der Regel im Einklang mit den EU Verordnungen.

Empfehlungen

- Mittels der nationalen Monitoringsysteme sollten geeignete Daten für die Messung der Projektergebnisse bzw. -wirkungen und für die Evaluierung der Programmwirksamkeit erhoben werden; die Zuverlässigkeit der durch Monitoringsysteme erhobenen Daten sollte gesteigert werden.
- Evaluierungen von Qualität und Wirkung der Projektumsetzung sollten auf den Zeitraum nach Beendigung der Projektförderung und –umsetzung ausgedehnt werden, um abschätzen zu können, ob das Projekt zur Erreichung der Programmziele beigetragen hat.
- Projektindikatoren sollten vereinfacht, besser definiert und weiterentwickelt werden, damit die Ergebnisse und die Wirkungen der Projekte besser gemessen werden können; ihre Sollwerte sollten realistischer und außerdem auf die Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung auf der strategischen Ebene der Programme abgestimmt sein.

Good Practice

- Nationale Behörden haben für die Begünstigten allgemeine Leitlinien zum Monitoring der Projektumsetzung herausgegeben (E, PL). Der Förderbescheid an den Begünstigten gab an, welche Indikatoren bei der Bewertung des Fortschritts bei der Projektumsetzung angewandt werden würden (UK).
 - Freiwillige Evaluierungen und Studien wurden für den vorherigen Zeitraum in Auftrag gegeben oder sollen im Programmplanungszeitraum in 2007-2013 in Auftrag gegeben werden, wobei der Schwerpunkt u.a. auf den nationalen Monitoringsystemen oder Wirkungsindikatoren liegt bzw. liegen soll (D, FIN, M).
 - Es wurden mehrere Beratungsgremien zur Unterstützung des Monitoring eingerichtet, z. B. ein Lenkungsausschuss, der den Kontakt mit den
-

Endbegünstigten und der Koordinierungsgruppe für den ESF hielt, wobei letztere die Verwaltungsbehörden unterstützten (FIN), eine Arbeitsgruppe als Forum für den Wissensaustausch und die Erstellung von Leitlinien (UK), Koordinierungssitzungen zur Steigerung der Flexibilität und Gewährleistung einer einheitlichen Vorgehensweise. (A).

- Standardisierte Formblätter für die Berichterstattung und für Anträge auf Zahlungen wurden erstellt und zwecks Verwendung durch alle Begünstigte veröffentlicht. Sie enthielten Rubriken zum Stand der finanziellen Abwicklung und dem inhaltlichen Projektfortschritt (E, PL, UK).
- Im Zeitraum 2007-2013 haben die nationalen Behörden eine Reihe von Verbesserungen eingeführt bzw. geplant, z.B:
- Verwendung nationaler Sozialversicherungsnummern zur Teilnehmerregistrierung, um eine eindeutigere Erfassung von Teilnehmern und Veranstaltungen, sicher zu stellen und die Beschäftigungswirkungen über einen längeren Zeitraum beobachten zu können (A, NL-ESF);
- Verwendung einer geringeren und repräsentativeren Zahl von Indikatoren mit realistischeren Sollwerten und Angaben über die Messmethode (E);
- Erstellung übergreifender Statistiken zur Wirkung der Fördermaßnahmen auf das Beschäftigungsniveau (D- EFRE; sowie
- Lösung des Datenschutzproblems mittels einer Vereinbarung mit jedem Teilnehmer über die Verwendung von Daten für das Monitoring (SI).

Schlüsselbereich 5: Evaluierung

Welche Evaluierungen wurden wo und mit welchen Ergebnissen durchgeführt?

Schlussfolgerungen

Alle durch diese parallele Prüfung erfassten Mitgliedstaaten führten die durch Verordnung (EU) Nr. 1260/1999 des Rates vorgeschriebenen vorgängigen und Halbzeitevaluierungen durch (die von den neuen Mitgliedstaaten nicht verlangt wurden). Diese Evaluierungen erfüllen in der Regel die Mindestanforderungen. Qualität und Nutzen der Evaluierungen ist jedoch in der Regel noch verbesserungsfähig, z. B. durch klarere Definition von Programmzielen und –indikatoren sowie eine stärkere Konzentration auf die Ergebnisse als auf den Fortschritt bei der finanziellen Abwicklung.

Die Evaluierung der Strukturfondsprogramme ist ein wichtiges Instrument zur Bewertung:

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

Die Mitgliedstaaten sind für die Durchführung der vorgängigen und Halbzeitevaluierung sowie für die Aktualisierung der Halbzeitevaluierung verantwortlich.¹⁶ Die nachgängige Evaluierung obliegt der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.¹⁷ Beim Abschluss des vorliegenden Berichts lagen nachgängige Evaluierungen noch nicht vor; sie sollten innerhalb von drei Jahren nach Ende des Programmplanungszeitraums fertig gestellt sein.

Feststellungen

- Mit Ausnahme der neuen Mitgliedstaaten (H, M, LV, PL, SK, SI) die erst seit 2004 einen Anspruch auf Strukturfondsförderung haben und deshalb keine Halbzeitevaluierungen durchführen mussten, haben alle Mitgliedstaaten die obligatorischen vorgängigen und Halbzeitevaluierungen durchgeführt. In einigen neuen Mitgliedstaaten wurden andere Evaluierungen vorgenommen (LV, SI). In anderen Mitgliedstaaten wurden für einige Programme zusätzliche Evaluierungen

¹⁶ Artikel 41 und 42 der Verordnung des Rates (EU) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999, welche allgemeine Bestimmungen zu den Strukturfornds enthalten

¹⁷ Artikel 43 der Verordnung des Rates (EU) Nr. 1260/1999.

und/oder Selbstbeurteilungen durchgeführt (H, I, PL, SK, UK). Ein Mitgliedstaat führte auf freiwilliger Basis eine Halbzeitevaluierung durch (M).

- Evaluierungen wurden entweder von externen Sachverständigen oder von den Programmbehörden selbst durchgeführt. Im letzteren Fall stellt sich die Frage der Unabhängigkeit. Ein in einem Fall kamen die internen und die externen Evaluierer zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen (D-ESF), in einem anderen Fall standen Sachverständige mit Erfahrungen im Bereich der Strukturfonds nur begrenzt zur Verfügung (SI), oder die Evaluierer stützten sich zu sehr auf die Monitoringdaten der Programme (FIN).
- Eine Reihe von ORKB stellte fest, dass die benutzten Output- und Wirkungsindikatoren nicht immer für die Messung des Fortschritts geeignet sind (D-ESF, E, H, I), zu umfangreich sind (E, FIN) oder nicht immer sachgerecht ausgewertet wurden (E). In anderen Fällen stehen Informationen aus dem Monitoring nicht immer zur Verfügung (P) oder sind nicht völlig zuverlässig (NL, SK). Bei einigen Programmen wurden keine Sollwerte für die Indikatoren festgesetzt (NL-ESF) oder die Ziele und Maßnahmen blieben allgemein und vage (D).
- Bei den internen Kontrollen wurde der Schwerpunkt auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung anstatt auf die Wirtschaftlichkeit, die Ergebnisse und Auswirkungen gelegt (D, FIN, NL, SK).
- Fast alle Mitgliedstaaten haben die Evaluierungsergebnisse und Empfehlungen für die Verbesserung ihrer Programme genutzt.
- Die Evaluierungen verschafften einen Überblick über die Erreichung der Programmziele (E, I); jedoch stehen in bestimmten Bereichen nur geringe Informationen zur Auswirkung auf den Arbeitsmarkt zur Verfügung (A, NL). Zu allgemein definierte Ziele erschweren sehr die Messung der Zielerreichung der Programmwirksamkeit und –wirtschaftlichkeit (D-ESF, NL).
- Bei einem Programm wurden bei EFRE die Soll-Ergebnisse und nicht die Ist-Ergebnisse angegeben (NL).

Empfehlungen

- Monitoring und Evaluierung der Ergebnisse sollten sich weniger auf finanzielle Indikatoren und mehr auf die durch die Strukturfondsmaßnahmen erzielten Ergebnisse konzentrieren.
 - Die breiteren Auswirkungen der Fördermaßnahmen z. B. auf die Umwelt sollten berücksichtigt und dafür geeignete Indikatoren entwickelt werden.
-

-
- Bei Abschätzung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der erwarteten Wirkungen sollte die klare Definition und Messung der Monitoring-Indikatoren für die Merkmale von Umweltprojekten berücksichtigt werden.
 - Die aktive gesellschaftliche Beteiligung an Entwicklungs- und Investitionsprogrammen sollte gestärkt werden: Umwelt- und Naturschutzorganisationen können eine bedeutende Rolle bei der Kontrolle der Maßnahmenwirksamkeit spielen und sollten als Partner angesehen werden.
 - Um den Erfolg der Strukturfondsprogramme evaluieren zu können, sollten die Evaluierungskriterien sowie die Programmziele und –indikatoren konkret und eindeutig festgelegt werden
 - Um den Nutzen der Evaluierungen zu vergrößern sollte der Programmvollzug nicht verzögert werden.
 - Verwaltungsbehörden sollten sich stärker um die Verbreitung von Best Practices beim Projektmanagement bemühen und dafür sorgen, dass aufgrund Evaluierungen abgegebene Empfehlungen von dem betroffenen Stellen angemessen umgesetzt werden.
 - Die Programmevaluierung sollte auf der Ebene konkreter und operativer Ziele erfolgen, deren Definition und Quantifizierung bewerten sowie Überlegungen zu den Mechanismen der Umsetzung und des Monitoring beinhalten.
 - Die Evaluierung sollte nicht rein deskriptiv sein; eine gründliche Analyse ist für sachgerechte Entscheidungen wesentlich.
 - Alle Akten zur Bewertung sollten für Zwecke der Rechenschaftslegung aufbewahrt werden.

Good Practice

- Eine proaktive Vorgehensweise der Verwaltungsbehörde bei der Evaluierung der Möglichkeiten für die Mittelzuweisung mit Blick auf die potentiellen Begünstigten und deren Aufgaben, um die Förderstruktur für den Umweltschutz und die Infrastruktur-OP und die betreffenden Maßnahmen mit den Bedürfnissen der Mittel beantragenden und nicht beantragenden Kommunalverwaltungen in Einklang zu bringen (H).
 - Vorstellung jedes Evaluierungsberichts mit Empfehlungen bei Konferenzen, an denen Vertreter aller am Programmvollzug beteiligten Institutionen teilnehmen (PL).
-

-
- Von der Verwaltungsbehörde in Auftrag gegebene zusätzliche Evaluierung des Systems der Umsetzung von Empfehlungen durch die am Programmvollzug beteiligten Institutionen (PL).
 - Die Abstimmung des Verfahrens für die Halbzeitevaluierung und ihrer Aktualisierung zwischen allen technischen Bewertungsgruppen und die Entwicklung methodischer Leitlinien für die Tätigkeit der Evaluierer (E).
 - Verringerung der Abschlusszahlung, wenn die Projektwirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen werden konnte (UK).
 - Durchführung von Querschnittsevaluierungen durch regionale Behörden. (UK).
 - Einrichtung einer Datenbank, in der der berufliche Werdegang einzelner Personen nachvollzogen werden kann, um die Auswirkung von Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt abzuschätzen. (A).

Schlüsselbereich 6:

Beteiligung der Begleitausschüsse an der Evaluierung früherer Strukturfondsmaßnahmen und an der Planung neuer Strukturfondsmaßnahmen

In welchem Ausmaß waren die die Begleitausschüsse am Prozess der Evaluierung früherer Maßnahmen und an der Planung für das Monitoring und den Vollzug neuer Maßnahmen und Verfahren beteiligt?

Schlussfolgerung

Die Rolle und der Zuständigkeitsbereich der Begleitausschüsse im System der Umsetzung der Fördermaßnahmen ist nicht ausreichend klar. Die Begleitausschüsse für den EFS und den EFRE waren am Monitoring und der Programmevaluierung für den Zeitraum 2000-2006 angemessen beteiligt. In einigen Fällen haben sie stärker auf den Fortschritt der finanziellen Programmabwicklung als auf die Erreichung der erwarteten Ergebnisse geachtet.

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Begleitausschüsse entsprechend den Terminvorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 eingerichtet. Da viele Begleitausschüsse erst nach Verabschiedung der nationalen OP bestellt wurden, war ihre Mitwirkung im Planungsstadium zwangsläufig begrenzt.

Feststellungen

Die Prüfung ergab, dass die nationalen Behörden in allen Mitgliedstaaten die Begleitausschüsse in die nationalen Berichts- und Monitoringsysteme sowie in den Evaluierungsprozess für den Zeitraum 2000-2006 eingebunden haben. Die Begleitausschüsse waren bedeutende Koordinierungs- und Entscheidungsgremien für die OP.

Die Begleitausschüsse beteiligten sich am Monitoring des Fortschritts der finanziellen und inhaltlichen Umsetzung und an der Programmevaluierung, wobei sie die in Artikel 35 der Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates festgelegten Aufgaben wahrnahmen. Den nationalen Prüfungsberichten zu Folge lag der Schwerpunkt der Mitwirkung an den nationalen Berichts- und Monitoringsystemen hauptsächlich auf dem Treffen von Entscheidungen zur Billigung der Programm-Planungsdokumente sowie deren Änderungen, zu den Projektauswahlkriterien, zu den Umsetzungs- und Evaluierungsberichten sowie dem Monitoring des finanziellen Fortschritts der Programme einschließlich der Zielerreichung sowie zur Abgabe von Empfehlungen für den Programmvollzug.

Gemäß den Artikeln 63 und 65 der Allgemeinen Verordnung Nr.1083/2006 zu den Strukturfonds sollen im Programmplanungszeitraum 2007–2013 innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt der Unterrichtung des Mitgliedstaates über die Billigung des OP Begleitausschüsse eingesetzt werden, die folgende Aufgaben haben: Prüfung von Evaluierungsberichten, Jahresberichten über den Vollzug und Jahreskontrollberichten; Billigung der Kriterien für die Auswahl zu fördernder Maßnahmen innerhalb von sechs Monaten ab Billigung des OP und regelmäßige Prüfung des Fortschritts zur Erreichung der konkreten Ziele des OP und anderer Ergebnisse des Vollzugs.

Das hat dazu geführt, dass in einigen Mitgliedstaaten die Begleitausschüsse an der Planung für den Zeitraum 2007 – 2013 nicht formal beteiligt wurden, weil sie erst nach der Billigung der Programme bestellt wurden (A, D-ESF, E, FIN, I, UK). In anderen Fällen erhielten sie angemessene Informationen und Unterlagen nicht rechtzeitig (H). In einigen dieser Fälle wurden jedoch im Planungsstadium alternative Partnerschaftsverfahren eingerichtet: die Begleitausschüsse für den alten Programmplanungszeitraum traten vor Erstellung der neuen Programme zusammen, um bei der vorläufigen Vorbereitung für den neuen Programmplanungszeitraum mitzuwirken (FIN); und die Verwaltungs- bzw. Regionalbehörden führten 2006 verschiedene Verfahren ein, um zu gewährleisten, dass die Erstellung des OP durch Partnerschaften begleitet wurde, z. B. in Form von multilateralen und bilateralen Treffen bzw. Arbeitsgruppen oder Gesprächsrunden für einzelne Themen oder Sektoren (E). Anderwärts arbeitete die Verwaltungsbehörde mit den neu errichteten Regionalbehörden bei der Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und den Vollzug der neuen Programme zusammen (UK).

Zum Teil haben die Begleitausschüsse nach Festlegung der OP die Projektauswahlkriterien gebilligt oder beabsichtigen dies zu tun (A, D-ESF, FIN, H, UK).

In den Mitgliedstaaten wurden verschiedene Schwachstellen erkannt:

- Der Begleitausschuss schenkte dem Fortschritt bei der finanziellen Abwicklung stärkere Beachtung als den Ergebnissen der Programme und ihrer Einzelmaßnahmen (H, NL, SI).
- An einigen regionalen Begleitausschüssen nahmen zu viele Interessenvertreter teil, was die Wirksamkeit der Ausschüsse beeinträchtigte (UK).
- Mitglieder des Begleitausschusses, die nicht unmittelbar bei der Umsetzung des OP mitwirkten, waren in ihrer Monitoringrolle überwiegend inaktiv (SI).
- Der Begleitausschuss forderte die zuständigen Institutionen nicht zur Umsetzung der Empfehlungen aus den Evaluierungen auf und überwachte auch nicht den Fortschritt bei der Umsetzung der Empfehlungen (PL).

Empfehlungen

- Bezogen auf künftige Programmplanungszeiträume sollte die Kommission bei den Mitgliedstaaten auf eine möglichst frühe Einrichtung der Begleitausschüsse hinwirken, damit diese die Möglichkeit erhalten, sich an der Maßnahmenplanung und -auswahl zu beteiligen. Außerdem könnte der Verantwortungsbereich des Begleitausschusses klarer geregelt und eine Unterscheidung zwischen der reinen Monitoringfunktion und dem echten Partnerschaftsgrundsatz und der überwachenden Rolle getroffen werden.
- Den Begleitausschüssen sollten rechtzeitig die benötigten Informationen und Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Aufgabe zur Prüfung der Regeln des Programms der Fördermaßnahmen, der Förderrichtlinien, der Auswahlkriterien usw. gemäß Artikel 65 der Verordnung Nr. 1083/2006 ordnungsgemäß wahrnehmen können.
- Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sollten klare Verfahrensvorschriften für Umsetzung, Monitoring und Berichterstattung über die aufgrund der vorgängigen, Halbzeit- und thematischen Evaluierungen gegebenen Empfehlungen erlassen werden, worin die Rechte und Pflichten der beteiligten Institutionen und Ausschüsse definiert sind.

Good Practice

-
- Die nationalen Behörden haben die Begleitausschüsse gemäß dem Partnerschaftsgrundsatz eingerichtet, so dass ihnen u. a. Vertreter regionaler und lokaler Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und anderer maßgeblicher Gremien angehören (A, E, UK) und stimmberechtigt sind (D-ESF, FIN, NL, P, PL, SI).
 - Die Begleitausschüsse haben mehrere Unterausschüsse oder Gruppen (nach Themen) gebildet, um die Arbeit der Überprüfung der vorgelegten Unterlagen und der Abgabe von Stellungnahmen zu erleichtern (E, LV, UK).
 - Zur Gewährleistung des erfolgreichen Programmvollzugs hat der Begleitausschuss Themensitzungen zu sensiblen Bereichen durchgeführt (I).
-

Anlage A: Prüfungsumfang (Fonds, Bereiche und Ziele)

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

In die Prüfung einbezogene Fonds, Bereiche und Ziele						
Land	EFRE	ESF	Ziel 1 (Konvergenz)	Ziel 2 (Wettbewerbs- fähigkeit)	Umwelt	Beschäftigung
Deutschland	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Finnland		✓	✓	✓		✓
Italien	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lettland	✓		✓		✓	
Malta	✓		✓		✓	
Niederlande	✓	✓		✓		✓
Österreich		✓	✓			✓
Polen		✓	✓			✓
Portugal		✓	✓	✓		✓
Slowakei		✓	✓	✓		✓
Slowenien		✓ ¹⁸	✓			✓
Spanien	✓		✓		✓	
Ungarn	✓		✓		✓	
Vereinigtes Königreich	✓		✓	✓	✓	✓

¹⁸ Slowenien hat die ESF-Mittel auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen/Aktivitäten geprüft. In den Jahren 2004-2006 gab es nur ein einziges Programm – einheitliches Programm-Planungsdokument 2004-2006 und für das ganze Land gilt einheitlich das Ziel 1. Wegen der knappen Mittel wurden Umweltmaßnahmen nicht in das EPPD aufgenommen.

Anlage B: Prüfungstätigkeit der ORKB (Methoden)

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

Prüfungstätigkeit	A	D	E	FIN	H	I	LV	M	NL	P	PL	SK	SI	UK
Auswertung von Handbüchern, Dokumenten (Beschreibungssysteme, Verfahren)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schriftliche Fragen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Interviews mit Programmverantwortlichen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Auswertung von Berichten, Jahresberichten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse der IT-Systeme für die Programme (z. B. Monitoring-system)		✓	✓	✓			✓		✓		✓	✓	✓	
Auswertung der Monitoringdaten auf der Programm- bzw. Maßnahmenebene	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Auswertung der Projektunterlagen (Zahl der Projekte)	38	40	24	18	101	15	32	5	33		28	47	7 ¹⁹	27
Örtliche Erhebungen (Zahl der Projektbesuche)		9			6	15	2	1			28	40		

¹⁹ Die Antragsverfahren wurden überprüft. Bei jedem Antragsverfahren wurde eine Bewilligung geprüft (Vertrag mit dem Endbegünstigten oder Empfänger, da alle im Zuge eines Antragsverfahrens abgeschlossenen Verträge auf demselben Muster beruhen).

Anlage C: Zusammenfassung der von den einzelnen ORKB getroffenen Bewertungen

Jede ORKB hat die Leistung ihres Mitgliedstaates für den/die betreffenden Fonds und Programmplanungszeiträume bewertet (s. Anlage A zum Umfang der Prüfungen durch die ORKB). Die Ergebnisse wurden für jeden Programmplanungszeitraum in drei Kategorien zusammengefasst und die Gesamtzahl der Mitgliedstaaten in jeder Kategorie ist in der nachstehenden Tabelle ausgewiesen. Zu beachten ist, dass die ORKB aufgrund des Zeitpunktes ihrer Prüfungen in einigen Bereichen nicht immer eine Bewertung für den Zeitraum 2007-2013 vorgenommen haben. Im Schlüsselbereich Evaluierung wurde für den Programmplanungszeitraum 2007 – 2013 keine Bewertung vorgenommen.

Schlüsselbereich	ESF				EFRE			
	2000-2006		2007-2013		2000-2006		2007-2013	
	ORKB Bewertung	No.	ORKB Bewertung	No.	ORKB Bewertung	No.	ORKB Bewertung	No.
1. Maßnahmenplanung und Projektauswahl	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	7	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	8
	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	2	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-
	Mängel	1	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	-
2. Zielorientierte Antragsverfahren	Good Practice	2	Mögliche Verbesserung	6	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	5
	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	2	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	3
	Mängel	4	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	2	Mögliche Verschlechterung	-
3. Bewilligungsverfahren	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	5	Good Practice	3	Mögliche Verbesserung	4
	Leistungsdurchschnitt	3	Keine Änderung	3	Leistungsdurchschnitt	4	Keine Änderung	3
	Mängel	3	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	1	Mögliche Verschlechterung	-
4. Monitoring und Berichterstattung	Good Practice	-	Mögliche Verbesserung	9	Good Practice	-	Mögliche Verbesserung	8
	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-	Leistungsdurchschnitt	6	Keine Änderung	-
	Mängel	3	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	2	Mögliche Verschlechterung	-
5. Evaluierung	Good Practice	-			Good Practice	-		
	Leistungsdurchschnitt	9			Leistungsdurchschnitt	8		
	Mängel	-			Mängel	-		
6. Begleitausschüsse	Good Practice	1	Mögliche Verbesserung	2	Good Practice	1	Mögliche Verbesserung	3
	Leistungsdurchschnitt	8	Keine Änderung	7	Leistungsdurchschnitt	7	Keine Änderung	4
	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	-	Mängel	-	Mögliche Verschlechterung	1

Anlage D: Abkürzungsliste

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

Länder:

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

ARBEITSGRUPPE STRUKTURFONDS PRÜFUNGSPLAN

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

1. Mandat

2006 beauftragte der Kontaktausschuss die Arbeitsgruppe Strukturfonds mit der Weiterführung ihrer Untersuchungen zu Strukturfondsangelegenheiten und insbesondere mit der Durchführung einer Prüfung mit dem Schwerpunkt „Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“. Der Kontaktausschuss ersuchte die Arbeitsgruppe um Vorlage eines Abschlussberichts über ihre wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen bei der Sitzung des Kontaktausschusses im Jahr 2008.

2. Hintergrund

Die Lissabon-Strategie und die Ziele des Strukturfonds

In ihrem vorigen Programmplanungszeitraum (2000–2006) und insbesondere in ihrem aktuellen (2007–2013) sollen die Strukturfonds vor allem die Umsetzung der Lissabon-Strategie fördern, die das Ziel hat, die EU bis zum Jahr 2010⁹ zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen. Die Lissabon-Strategie sieht Folgendes vor:

- Die Mitgliedstaaten sollen sich auf die Bewältigung der Herausforderungen der Wissens- und Informationsgesellschaft und der globalisierten Weltwirtschaft vorbereiten. (Verringerung veralteter Wirtschaftszweige, Modernisierung der Produktions- und Vertriebsstrukturen, Verbesserung der Bildungssysteme usw.)
- Der tiefgreifende soziale, kulturelle und strukturelle Wandel, der in den Mitgliedstaaten durch die Prozesse der europäischen Integration und die Liberalisierung des gemeinsamen Binnenmarktes verursacht werden, dürfen nicht zu sozialer Destabilisierung und Deklassierung großer Teile der europäischen Bevölkerung führen. Anderenfalls wäre der innere Zusammenhalt der EU gefährdet (*sozialverträgliches Wirtschaftswachstum im gemeinsamen Binnenmarkt, Verringerung ethnischer und rassischer Konflikte usw.*).

⁹ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

-
- Die wirtschaftliche und soziale Integration der Mitgliedstaaten in die EU sollte zukunftsorientiert und nachhaltig sein; d.h., die natürlichen Ressourcen sollten mit maßvoll ausgebeutet werden (keine exzessive Nutzung der Wasservorräte und kein Raubbau an Mineralien). Der Bestand der ökologischen Verhältnisse in der Umwelt des Menschen ist zu schützen oder zu verbessern. In einer alternden Gesellschaft ist bessere medizinische Versorgung, z.B. durch Vorbeugung gegen durch Umweltverschmutzung verursachte Gesundheitsschäden bei Menschen ist notwendig (*ökologisch nachhaltiges und verträgliches Wirtschaftswachstum im gemeinsamen Binnenmarkt, Verbesserung der Lebensqualität z.B. durch Modernisierung der Verkehrssysteme oder der Systeme für die Erzeugung und Nutzung von Energie usw.*)

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

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

Die neuen Strukturfondsverordnungen definieren die förderfähigen Regionen wie folgt:

Konvergenz:

Das Ziel deckt diejenigen Mitgliedstaaten und Regionen ab, die einen Entwicklungsrückstand haben. Die vom Konvergenzziel erfassten Regionen sind diejenigen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf unter 75 % des Durchschnitts der Gemeinschaft liegt.

Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:

Das Ziel erstreckt sich auf dasjenige Gebiet der Gemeinschaft, das nicht vom Konvergenzziel erfasst wird. Nach diesem Ziel sind somit alle Regionen innerhalb der Gemeinschaft förderfähig. Maßnahmen in städtischen Ballungsräumen haben besonders hohe Priorität.

Europäische territoriale Zusammenarbeit:

Das Ziel umfasst

- Regionen mit Land- oder Seegrenzen,
- die definierten Gebiete für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Förderung der interregionalen Kooperation sowie
- den Erfahrungsaustausch.

Rat und Kommission haben mehrere strategische Leitlinien vorgegeben, die von den Mitgliedstaaten befolgt werden müssen, wenn sie ihre eigenen nationalen Förderprogramme für den Einsatz der Strukturfondsmittel erstellen. Aufgrund dieser Leitlinien müssen die von den Strukturfonds kofinanzierten nationalen Subventionen insbesondere folgende Zwecke erfüllen:

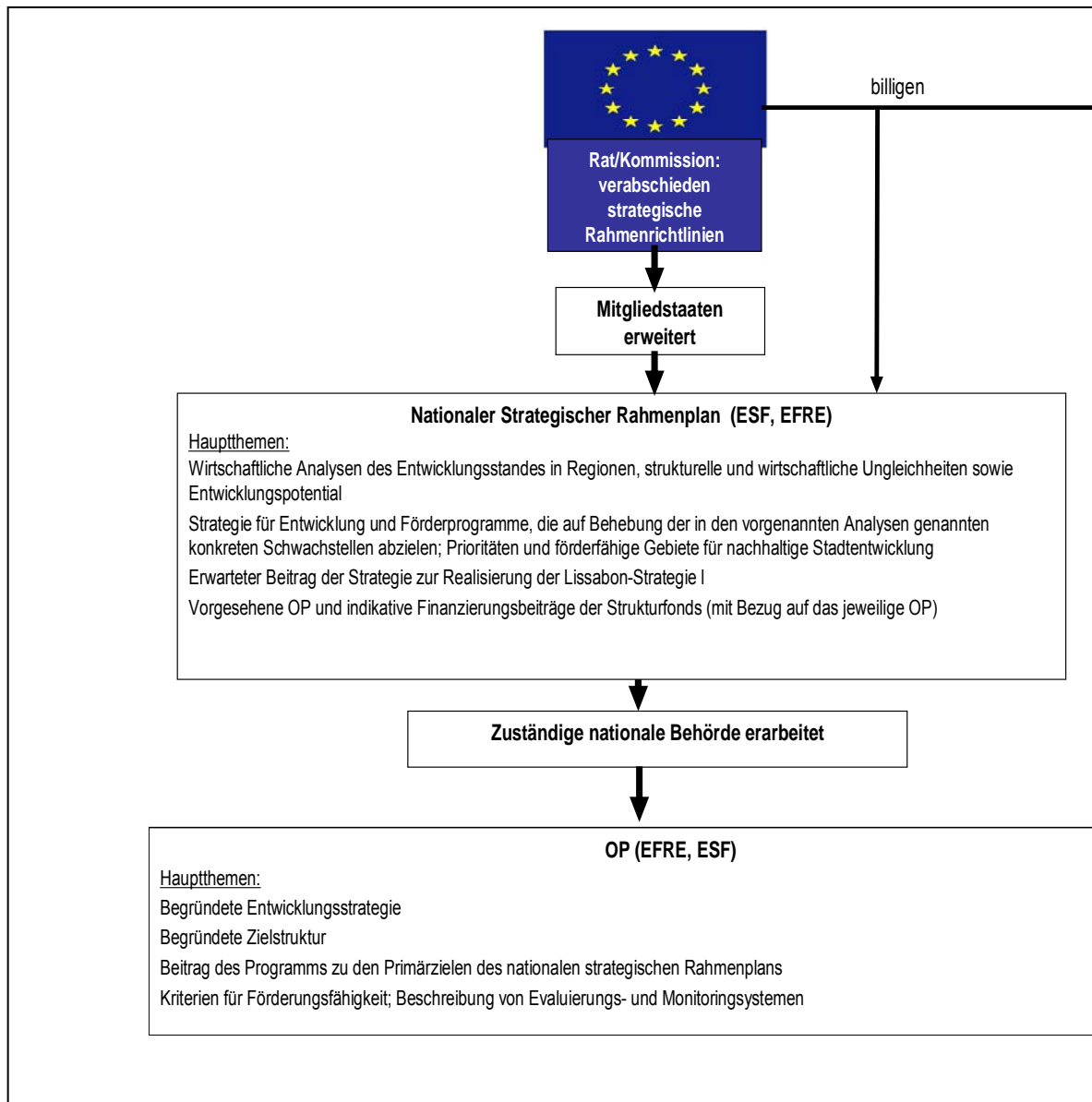
-
- ❖ Unmittelbare Verbesserung der natürlichen und physischen Umwelt: ein integriertes Konzept für eine nachhaltige Stadtentwicklung (Nachfolge der Gemeinschaftsinitiative URBAN); Landschaft- und Waldschutz; andere Maßnahmen zum Schutz der landwirtschaftlichen und küstennahen Ökologie (Ökologie als selbständiges Ziel der Strukturfondsförderung) => EFRE
 - ❖ Berücksichtigung der ökologischen Wirkungen und Belange bei allen anderen aus Strukturfondsmitteln geförderten Projekte; z. B. Verbesserung oder Erweiterung von Verkehrssystemen, Unternehmensgründungen, Modernisierung der Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums usw. (Ökologie als integriertes Ziel aller aus Strukturfondsmitteln geförderten Maßnahmen) => EFRE, ESF
 - ❖ **Quantitative und qualitative Beschäftigungsförderung**
 - Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und Produktivität in der Landwirtschaft sowie in allen anderen Wirtschaftszweigen => ESF
 - Steigerung und Verbesserung der Investitionen in Humankapital, weswegen die Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung sich an den neuen Bedürfnissen der modernen Märkte orientieren sollte, z. B. Bildung => ESF
 - ❖ **Aufhebung sozialer Ungleichheiten und rassischer, ethnischer oder geschlechtsbezogener Diskriminierung im Bereich Beschäftigung**
 - Förderung der gesellschaftlichen Integration und Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (z. B. familiengerechte Arbeitsplätze, Aus- und Fortbildung von Frauen und Migranten, besserer Zugang für Frauen zum Arbeitsmarkt usw.) => ESF, EFRE
 -

Diese Ziele waren für die Strukturfonds im Zeitraum 2000 – 2006 wichtig. Im neuen Zeitraum 2007 – 2013 haben sie noch an Bedeutung gewonnen und fanden Eingang in die neuen strategischen Leitlinien. Die hohe Priorität von „Maßnahmen in städtischen Ballungsräumen“ ist ebenfalls keine völlige Neuerung im jetzigen Programmplanungszeitraum sondern Ergebnis der Aufnahme der früheren Gemeinschaftsinitiative URBAN in die allgemeinen Strukturfondsaktivitäten. Mit den oben genannten Zielen werden im neuen Programmplanungszeitraum die strategischen Ziele des vorangegangenen Zeitraums wieder aufgenommen.

Nationale Planung und Programmentwicklung für die Strukturfonds

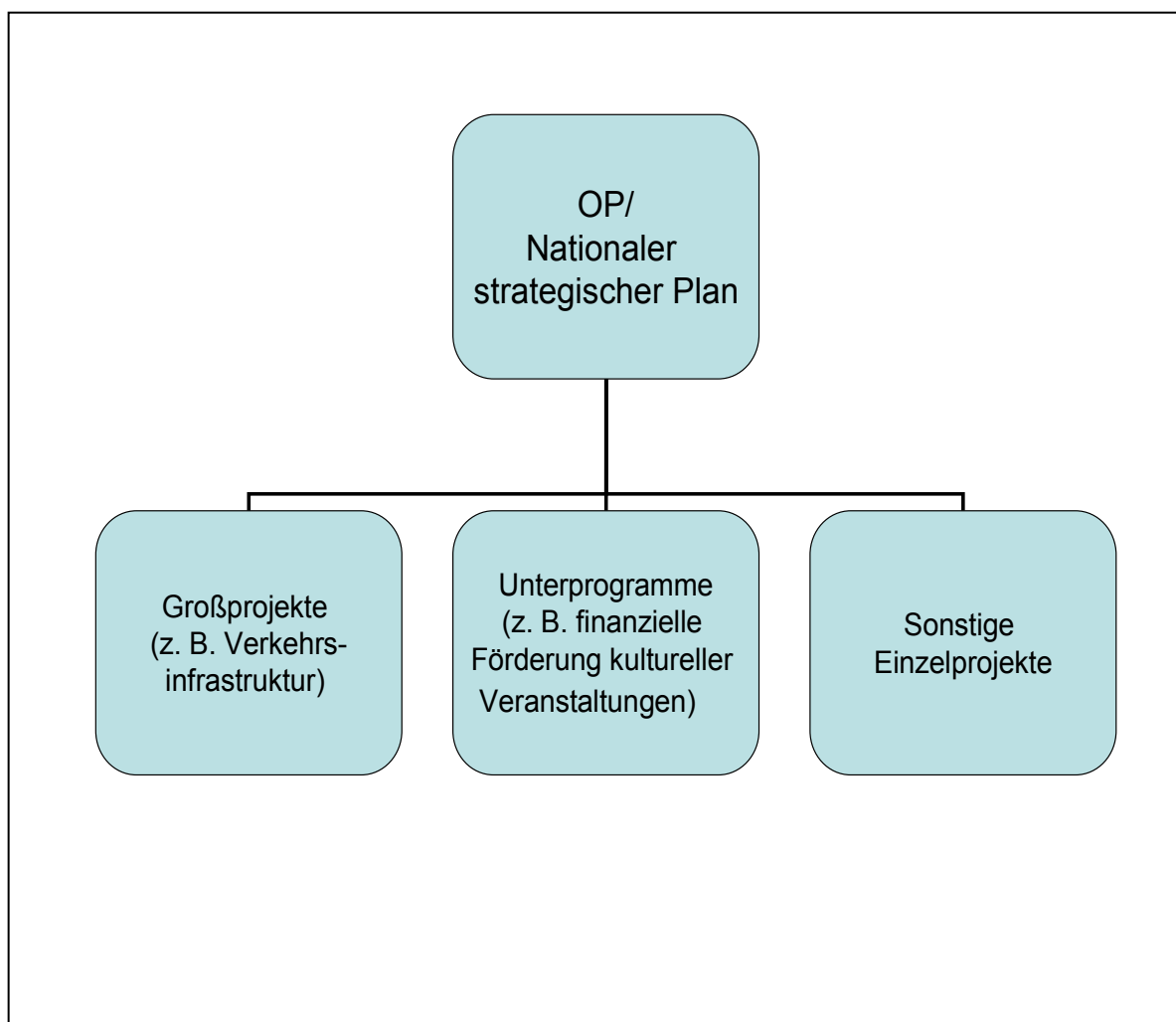
Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung (Planung der Strategie und Programmentwicklung) der Strukturfondsprogramme zuständig. Sie haben die strategischen Rahmenrichtlinien der Kommission zu beachten. Planung und Programmentwicklung für die Strukturfonds ist ein mehrstufiger Prozess:

Abbildung 1: Ablauf der Planung und Programmentwicklung



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

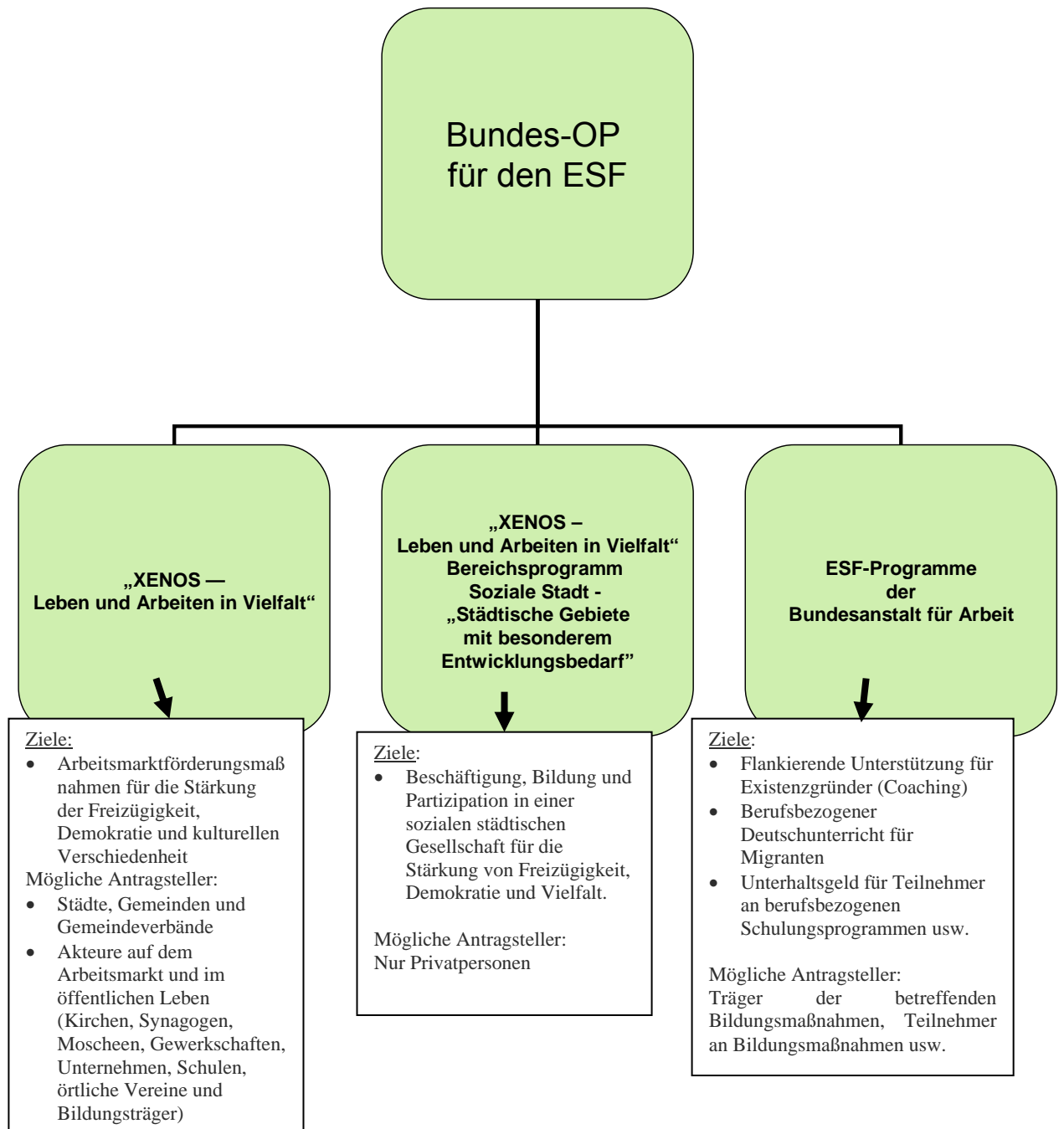
Abbildung 2: Mögliche Arten im Rahmen eines OP förderfähiger Maßnahmen



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

Ein Beispiel für ein OP mit einer großen Anzahl von Unterprogrammen war das deutsche Bundes-OP für den ESF im Zeitraum 2000 – 2006:

Abbildung 3: Unterprogramme mit besonderen Verwaltungsvorschriften im Rahmen eines OP



Maßgebliche Rechtsgrundlagen der Strukturfonds

Folgende Verordnungen sollten für die parallele Prüfung maßgeblich sein:

- Verordnung des Rates Nr. 1260/1999 (betreffend den Strukturfonds 2000-2006)¹⁰
- Verordnung des Rates Nr. 1083/2006 (betreffend den Strukturfonds 2007-2013)¹¹
- Verordnung des Rates Nr. 1784/1999 (betreffend den ESF 2000-2006)¹²
- Verordnung des Rates Nr. 1081/2006 (betreffend den ESF 2007-2013)¹³
- Verordnung des Rates Nr. 1783/1999 (betreffend den EFRE 2000-2006)¹⁴
- Verordnung des Rates Nr. 1080/2006 (betreffend den EFRE 2007-2013)¹⁵

3. Prüfungsgegenstand

Die Arbeitsgruppe wird die Wirksamkeit der aus den Strukturfonds kofinanzierten nationalen Maßnahmen prüfen, soweit deren Ziele in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt liegen. Ein vorrangiger Prüfungsgegenstand der parallelen Prüfung wird das Verfahren sein, mit dem die Mitgliedstaaten den Erfolg der kofinanzierten Maßnahmen gewährleistet und evaluiert haben; d. h. die ORKB wird die Arbeit der nationalen Verwaltung für Planung, Monitoring und Evaluierung von Projekten, Unterprogrammen bzw. Programmen prüfen, die aus den Strukturfonds kofinanziert wurden.

4. Ziel der Prüfung

Die Arbeitsgruppe ist bestrebt, auf Verbesserungspotenziale bei Strukturfondsprogrammen und Verwaltungsmanagement hinzuweisen. Gestützt auf die im Zuge dieser Prüfung getroffenen Feststellungen erarbeitet die ORKB Empfehlungen für solche Verbesserungen im jeweiligen Mitgliedstaat. Zu diesem Zweck sollte die ORKB für bestimmte Teile der Strukturfondsförderung (Ziele 1 und 2) in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt folgendes prüfen:

- ob und wie die nationalen Behörden den nachhaltigen Erfolg der geförderten Maßnahmen überwacht haben¹⁶;
- in welchem Ausmaß die konkreten Fördermaßnahmen (Unterprogramme, Großprojekte und sonstige Projekte) wirksam und nachhaltig zur Erreichung der strategischen Ziele der Strukturfonds beigetragen haben und
- ob das Kosten-/Nutzen-Verhältnis bei den geförderten Maßnahmen angemessen war (z. B. Höhe der staatlichen Beihilfe pro neu geschaffenen Arbeitsplatz).

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

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1999/R/01999R1260-20050222-de.pdf>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/2006/R/02006R1083-20060801-de.pdf>

¹² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_213/l_21319990813de00050008.pdf

¹³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731de00120018.pdf

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_213/l_21319990813de00010004.pdf

¹⁵ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731de00010011.pdf

¹⁶ Diese Frage bezieht sich hauptsächlich auf das Evaluierungs- und Monitoringsystem. Bei ihrer Sitzung im September 2006 in Potsdam definierte die Kerngruppe diese Angelegenheit als möglichen Schlüsselbereich.

5. Umfang und Ansatz der parallelen Prüfung

Mit dem Prüfungsgegenstand „Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) bei den Strukturfondsprogrammen in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“ greift die Arbeitsgruppe ein vorrangiges Thema aus dem alten und neuen Programmplanungszeitraum für die Strukturfonds heraus.

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

Gestützt auf die Prüfung von Maßnahmen aus dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 sollen die Prüfer feststellen, in welchem Ausmaß die Mitgliedstaaten durch die Umsetzung von aus den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen zur Erreichung der in Abschnitt 2.1 des vorliegenden Prüfungsplans genannten strategischen Ziele beigetragen haben. Dank der Fortschreibung der Ziele in den neuen Prüfungsplanungszeitraum können die aus der Prüfung von Maßnahmen des Zeitraums 2000–2006 gewonnenen Feststellungen zu Empfehlungen für Verbesserungen im Zeitraum 2007–2013 führen. Deshalb werden die Feststellungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe für den neuen Programmplanungszeitraum relevant sein, obwohl sich die durchgeführten Stichprobenprüfungen auf den vorangegangenen Zeitraum beziehen.

Die Prüfung sollte wenn möglich ausgewählte Fördermaßnahmen aus dem EFRE und dem ESF abdecken.

Kriterien für die Auswahl von Maßnahmen sollten sein:

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

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Vorgehensweise werden alle Mitglieder der Arbeitsgruppe ersucht, sich so genau wie möglich an den vorliegenden Prüfungsplan zu halten, insbesondere bezüglich der Hauptfragen, der Schlussfolgerungen und der Gliederung der Länderberichte (s. unten). Die Prüfungsfragen sind als Hilfe für die Erhebungen gedacht, mittels derer die Prüfer ihre Schlussfolgerungen belegen können.

Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass möglicherweise nicht alle ORKB jeden der sechs Schlüsselbereiche oder alle Strukturfonds und Ziele mit ihrer Prüfung abdecken können. Ebenso sind ggf. einige ORKB nicht in der Lage, die beiden Gegenstände der parallelen Prüfung, d. h. sowohl Umwelt als auch Beschäftigung zu bearbeiten. Jedoch werden alle Teilnehmer der Arbeitsgruppe dazu ermutigt, einen möglichst großen Teil des Prüfungsplans abzuarbeiten.

Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass der Umfang der Prüfung durch die einzelnen ORKB durch Faktoren wie nationale Vorschriften oder Beschränkungen beeinflusst werden kann.

6. Zur Arbeitsmethodik

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

In allen Fällen, in denen die geprüfte Stelle ihre Aufgaben nicht oder nicht ordnungs- bzw. fristgemäß oder unter Verstoß gegen die Integrität erfüllt hat, sollte folgendes festgestellt und dokumentiert werden:

- die Gründe ;
- der/die Verantwortliche(n);
- die Folgen.

Die Feststellungen sollten im Prüfungsbericht gemäß der im Prüfungsplan vorgesehenen Reihenfolge dargestellt werden und die für die Erhebungen erstellten Tabellen sollten den Mustern im Prüfungsplan entsprechen. Außerdem sollten den Tabellen Nachweise zur Stützung der Feststellungen beigefügt werden.

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

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

7. Nützliche Arbeitshilfen der Kommission

- Arbeitspapier der Kommission Ex-Ante Bewertung¹⁷ 2000-2006 (für einzelne Großprojekte)
- Arbeitspapier der Kommission Indikatoren für die Begleitung und Bewertung 2000-2006¹⁸
- Technisches Arbeitspapier "Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen (2000-2006)"¹⁹
- Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft 2007-2013²⁰
- Arbeitsdokument Nr. 6 – Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds (2007-2013)²¹

¹⁷ Programmplanungszeitraum 2000-2006, ARBEITSPAPIER 2: Die Ex-Ante Bewertung der Strukturfondsinterventionen;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_de.pdf

¹⁸ Der Programmzeitraum 2000-2006: ARBEITSPAPIER 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_de.pdf

¹⁹ Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: TECHNISCHES PAPIER 3: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen 2000;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/mainst_de.pdf

²⁰ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und Strategische Leitlinien der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt 2007—2013;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021de00110032.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf

- Indikative Leitlinien zum Bewertungsverfahren: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung 2007-2013²²
- Leitlinien zur Kosten-/Nutzen-Analyse 2007-2013²³
- Leitlinien zum Bewertungsverfahren: Bewertung während des Programmplanungszeitraums (2007-2013)²⁴

Außerdem gibt es zwei Dokumente aus dem Zeitraum 1994-1999, die für diese Prüfung noch relevant sind:

- Verständnis und Kontrolle der Kostenfaktoren von Infrastrukturprojekten – Ein Leitfaden²⁵
- Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses Wie können Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen bewertet werden?²⁶

8. Frühere Berichte von ORKB²⁷

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

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

9. Gliederung der Länderberichte

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

- Teile der Strukturfondsprogramme, die von den nationalen Behörden als wirksam eingestuft wurden (Begründung für diese Einstufung durch die nationalen Behörden);
- Schwachstellen bei der strategischen Ausrichtung und erfolgsorientierten Durchführung von Programmen oder Projekten sowie deren Evaluierung;
- Beschreibung von Monitoring- und Berichtssystemen (Begründung, warum diese Systeme wirksam/nicht wirksam sind);

²² Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013 - INDIKATIVE LEITLINIEN ZU BEWERTUNGSVERFAHREN: INDIKATOREN FÜR BEGLEITUNG UND BEWERTUNG, Arbeitsdokument 2;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_de.pdf

²³ Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: METHODOLOGISCHE LEITLINIEN DER KOMMISSION ZUR DURCHFÜHRUNG DER KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE FÜR GROSSPROJEKTE UND ZU EINNAHMEN SCHAFFENDEN PROJEKTEN, Arbeitsdokument Nr. 4 4;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_de.pdf

²⁴ Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: INDIKATIVE LEITLINIEN ZU BEWERTUNGSVERFAHREN: BEWERTUNG WÄHREND DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS, Arbeitsdokument Nr. 5;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_de.pdf

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/5_full_de.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/1_full_de.pdf

²⁷ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_index_de.htm

-
- Verfahren der nationalen Behörden für die Untersuchung des Kosten-/Nutzen-Verhältnisses bei Fördermaßnahmen und Angabe bei der Messung dieses Verhältnisses angewandten Kriterien;
 - Ggf. Beispiele für von der ORKB festgestellte gute und schlechte Verwaltungspraxis;
 - Stellungnahme der ORKB zum Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den Fördermaßnahmen gestützt auf die Prüfungsfeststellungen.

Weiterhin sollte der Bericht folgendes beinhalten:

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

Der Bericht besteht aus drei Teilen:

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

10. Terminplan

Der beigefügte Terminplan besteht aus drei Phasen:

- **Planungsphase:**
Die Planungsphase sollte spätestens im Mai 2007 beendet sein, wenn der endgültige Prüfungsplan, in dem die Stellungnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe berücksichtigt sind, an alle Teilnehmer der Arbeitsgruppe verteilt wird. Damit sollte ausreichend Zeit für die Erhebungsarbeit bleiben.
- **Phasen der Prüfungsdurchführung in den einzelnen Ländern:**
Die Durchführungsphase dauert vom Juni 2007 bis spätestens März 2008. Bis spätestens 30. Mai 2008 sollte jede ORKB ihren Länderbericht der Kerngruppe in Englisch vorlegen.
- **Berichtsphase:**
Die Phase der Berichtserstellung dauert von Juni bis August 2008, wobei die Arbeitsgruppe einen gemeinsamen Bericht in Englisch erstellt, der die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen zusammenfasst. Die Arbeitsgruppe wird den abschließenden Gesamtbericht dem Kontaktausschuss 2008 vorlegen.

PRÜFUNGSFRAGEN

TEIL I - EVALUIERUNG FÜR DEN ZEITRAUM 2000 – 2006

Schlüsselbereich I.1: Maßnahmenplanung und Projektauswahl

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

Prüfungsfragen:

- Welche Kriterien wurden zur Unterstützung der Projektauswahl im Hinblick auf die Erreichung der Beschäftigungs- und Umweltziele definiert?
- Welches Verhältnis besteht zwischen den Kriterien und den im Programm definierten Primärzielen für Beschäftigung und Umwelt?²⁸
- Warum hat der Mitgliedstaat diese konkreten Kriterien ausgewählt?
- Sind die Kriterien ausreichend gut definiert, um die Auswahl von Projekten nach dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen?
- Gibt es in dem Mitgliedstaat Regionalentwicklungspläne?
- Wie haben die nationalen Behörden die Regionalentwicklungspläne in die Planung von (Unter)Programmen einbezogen, insbesondere bei den Kriterien für die Projektauswahl?
- Haben die nationalen Behörden unabhängig davon, ob EU-Verordnungen dies vorsehen, vorgängige Untersuchungen oder Kosten-/Nutzen-Analysen für Maßnahmen oder Projekte z.B. zu folgenden Fragestellungen durchgeführt:
 - Zur Verdrängungs- oder Wettbewerbswirkung oder sonstigen Wirkungen wie:
 - Beruhen Maßnahmen für die Förderung berufsbezogener Umschulung oder von Ausbildungsmaßnahmen für Jugendliche oder Langzeitarbeitslose auf vorherigen Analysen des Arbeitsmarkts?
 - Wurden Umwelt- oder Beschäftigungseffekte von Maßnahmen zur Tourismusförderung vor der Vergabe der Fördermittel analysiert?

Schlussfolgerung:

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

²⁸ Für ein sorgfältig geplantes Programm oder Projekt ist die Definition der Auswahlkriterien von besonderer Bedeutung. Die Kriterien müssen objektiv aus den Primärzielen abgeleitet werden, z.B. mit der Fragestellung, warum die nationale Behörde Schulen mit einem hohen Prozentsatz von Schülern ausländischer Herkunft als geeignete Zielgruppe für ein Programm zum Abbau der Schulabbrecherquote ansieht. Stützt sich die nationale Behörde bei dieser Annahme auf statistische Daten oder andere Tatsachen oder beruht die Annahme auf anderen Überlegungen?

Schlüsselbereich I.2: Zielorientierte Antragsverfahren

In welcher Form tragen die Verfahren zur Aufforderung zur Antragseinreichung, Antragsformulierung -analyse zur Auswahl der wirtschaftlichsten Projekte bei?²⁹

Innerhalb des Schlüsselbereichs I.2 sollten die Prüfer folgende drei Unterfragen beachten:

a) Aufforderung zur Antragseinreichung

Prüfungsfragen:

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

b) Antragsformulare und -voraussetzungen

Prüfungsfragen:

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

c) Analyse und Bewertung von Anträgen durch die zuständigen Behörden

Prüfungsfragen:

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

²⁹ Projekte sollten danach ausgewählt werden, dass sie bei möglichst niedrigen Kosten den größtmöglichen Beitrag zur Erreichung der Primärziele der Strukturfonds in den Bereichen Umwelt und Beschäftigung leisten.

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich I.3: Bewilligungsverfahren

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

Prüfungsfragen:

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich I.4: Monitoring und Berichterstattung

Leitfrage:

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

Prüfungsfragen:

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich I.5: Evaluierung

Leitfrage: Welche Evaluierung³⁰ wurde vor der Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen? Wie wurde sie vorgenommen und mit welchen Ergebnissen?

Prüfungsfragen:

- Welche Arten von Evaluierungen wurden durchgeführt? Und von wem?
- Welche Evaluierungsmethoden wurden dabei angewandt?

³⁰ Z.B. Halbzeitevaluierungen oder andere bis dato erstellte Evaluierungsberichte.

- Welche wichtigen Feststellungen und Empfehlungen wurden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit von den Evaluierern der für den Zeitraum 2000-2006 geprüften Strukturfondsprogramme oder –projekte getroffen?

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

- Welche Output- und Wirkungsindikatoren wurden für die Evaluierung verwendet? Waren sie angemessen?
- Haben die zuständigen Behörden auch etwaige indirekte Auswirkungen evaluiert?³¹

Schlussfolgerungen:

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

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

Leitfrage: In welchem Ausmaß beteiligten sich die Begleitausschüsse³² an den Prozessen der Evaluierung früherer Maßnahmen?

Prüfungsfragen:

- Wie binden die nationalen Behörden die Begleitausschüsse in das Evaluierungs- und Berichtssystem ein?
- Was haben die Begleitausschüsse unternommen, um den erfolgreichen Vollzug der Programme zu gewährleisten?

Schlussfolgerung:

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

³¹ Z.B. eine Steigerung der örtlichen Kaufkraft durch Gründung neuer Unternehmen mit neuen Arbeitsplätzen.

³² In der alten Verordnung des Strukturfonds (siehe Art. 15/6 und Art. 34-37 der EU Verordnung Nr. 1260/1999) sowie in der neuen Verordnung (siehe Art. 65-67 der EU Verordnung Nr. 1083/2006) ist die Rolle der Begleitausschüsse für die zielorientierte Planung und Durchführung von aus den Strukturfonds geförderten Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Dies ist besonders wichtig für die Evaluierung solcher Maßnahmen. Deshalb sollte die parallele Prüfung auch die tatsächliche Beteiligung der Begleitausschüsse untersuchen.

TEIL II – VORBEREITUNG FÜR DEN ZEITRAUM

2007 - 2013

Schlüsselbereich II.1: Maßnahmenplanung und Projektauswahl

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

Prüfungsfragen:

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

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

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich II.2: Zielorientierte Antragsverfahren

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

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

- a) Arten der Aufforderung zur Einreichung von Anträgen
- b) Antragsformulare und -voraussetzungen
- c) Analyse und Bewertung von Anträgen durch die zuständigen Behörden

- Welche Änderungen der Verfahren wurden aus welchen Gründen vorgenommen?
- Inwieweit beruhen die Änderungen auf den Erfahrungen aus dem vorherigen Zeitraum?

- Wie wurden diese Erfahrungen im neuen Zeitraum umgesetzt;

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich II.3: Bewilligungsverfahren

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

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

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

Schlussfolgerung:

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

Schlüsselbereich II.4: Monitoring und Berichterstattung

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

Vor diesem Hintergrund sollten die Prüfer folgende Aspekte des Schlüsselbereichs II.4 berücksichtigen:

a) Monitoringsysteme und Indikatoren

Prüfungsfragen:

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

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

b) Berichterstattung

Prüfungsfragen:

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

Schlussfolgerung:

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

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

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

Prüfungsfragen:

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

Schlussfolgerung:

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