

## IV

(Informationen)

INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN  
DER EUROPÄISCHEN UNION

## RECHNUNGSHOF

## SONDERBERICHT Nr. 1/2007

**über die Durchführung der Halbzeitprozesse der Strukturfonds  
2000-2006, zusammen mit den Antworten der Kommission**

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2007/C 124/01)

## INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG .....	I-V	2
EINLEITUNG .....	1-12	3
Strukturfonds .....	1-2	3
Strukturfonds 2000-2006 .....	3-6	3
Bewertung und Beurteilung der Strukturfonds .....	7-10	4
Halbzeitbewertung und -überprüfung und Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve .....	11-12	5
PRÜFUNGSUMFANG .....	13-15	5
ZEITPLAN .....	16-17	5
BEURTEILUNG DER HALBZEITBEWERTUNG .....	18-27	6
Bewertungsergebnisse .....	20	6
Beurteilung der Bewertungen durch die Kommission .....	21-22	6
Beurteilung durch den Hof .....	23-27	7
ZUWEISUNG DER LEISTUNGSGEBUNDENEN RESERVE .....	28-36	8
Beurteilungen der Mitgliedstaaten und Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve .....	30-36	8
AUSWIRKUNGEN DER HALBZEITREVISION .....	37-44	9
REGELUNGEN FÜR 2007-2013 .....	45-46	10
SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	47-52	11
EMPFEHLUNGEN .....	53	11
<b>Antworten der Kommission .....</b>		<b>13</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Gemäß der Strukturfondsverordnung musste nach etwa der Hälfte des Programmzeitraums 2000-2006 eine Reihe von Verfahren durchgeführt werden:

- eine Halbzeitbewertung der Programme;
- die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve;
- eine Halbzeitrevision der Ausgabenprogramme.

II. Bei der Prüfung des Hofes wurde untersucht, ob diese drei „Halbzeitprozesse“ wirksam durchgeführt wurden und wie sie die Strukturfondsausgaben beeinflussten. Insbesondere sollte festgestellt werden, ob

- die Halbzeitbewertungen eine angemessene und nützliche Beurteilung der Strukturfondsausgaben lieferten;
- die leistungsgebundene Reserve so zugewiesen wurde, dass wirksame und gut verwaltete Ausgabenprogramme gefördert wurden;
- bei der Halbzeitrevision die Prioritäten aktualisiert wurden und die Zielausrichtung der Ausgabenprogramme verbessert wurde.

III. Der Hof gelangte zu folgender Schlussfolgerung:

- Die Halbzeitbewertung ermöglichte eine Kontrolle der bei der Durchführung der Strukturfondsprogramme erzielten Fortschritte und bestätigte, dass die Durchführungssysteme gegenüber der vorangehenden Strukturfondsgeneration erheblich verbessert wurden. Andererseits war es in vielen Fällen noch zu früh für eine Beurteilung der Wirksamkeit oder gar der Auswirkungen der Programme.
- Die leistungsgebundene Reserve wurde hauptsächlich genutzt, um Ausgaben zu maximieren, statt sie auf Bereiche mit einer besonders hohen Wirksamkeit zu konzentrieren. Die Kommission betonte die Wichtigkeit der Mittelabsorption.
- In einer Reihe von Fällen führte die Halbzeitrevision der Strukturfondsprogramme dazu, dass politische Prioritäten bzw. Änderungen im Bereich der EU-Politik (wie sie z. B. auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Lissabon und Göteborg beschlossen wurden) in den operationellen Programmen besser berücksichtigt wurden oder dass die Leistungsindikatoren verbessert wurden. Eine wichtige Auswirkung der Halbzeitrevision bestand darin, dass den Maßnahmen, die die Möglichkeit von Ausgaben boten, Vorrang eingeräumt wurde.

IV. Nach Ansicht des Hofes ist es nach wie vor angemessen, bei Ausgabenprogrammen wie den Strukturfondsprogrammen vorzusehen, dass Programmziele, Maßnahmen und Mittelzuweisungen während der Laufzeit der Programme überprüft werden können. Die Prüfung des Hofes machte jedoch ein innewohnendes Spannungsverhältnis zwischen Planung und Verwaltung der Strukturfonds deutlich, das bei der Konzeption und Anwendung der Regelungen für die Halbzeitbewertung und die Halbzeitrevision berücksichtigt werden sollte:

- Die Ausgaben sollten wirtschaftlich, wirksam und sparsam sein. Andererseits handelt es sich bei den für die Strukturfonds und für den Kohäsionsfonds vereinbarten Gesamtbeträgen für Mittelbindungen, die in den aufeinanderfolgenden Finanziellen Vorausschau der EU ausgewiesen sind, sowohl um Ausgabenziele als auch um Ausgabenobergrenzen. Die Ausschöpfung der Mittel ist ein implizites Ziel der EU-Kohäsionspolitik.
- Das Verfahren der  $n + 2$ -Regel stellt eine Anforderung dar, die eine gute Ausgabenplanung sicherstellen soll. Zugleich wird dadurch jedoch für die Mitgliedstaaten und die Kommission ein Anreiz geschaffen, Maßnahmen zu bevorzugen, bei denen Ausgaben relativ mühelos getätigt werden können.
- Bei der Halbzeitrevision bereitet die zeitliche Planung Schwierigkeiten: je später die Revision, desto geringer die Aussichten auf Programmänderungen. Andererseits gilt jedoch: je früher eine Revision, desto schwieriger ist es, zu einem fundierten Urteil hinsichtlich der Wirksamkeit und der Auswirkungen der Ausgaben zu gelangen.

V. Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen aus, um den Nutzen von Halbzeitüberprüfung und Halbzeitrevision im Rahmen der für den Programmzeitraum 2007-2013 geltenden flexibleren Strukturfondsregelungen zu verbessern:

- zügiger und effizienter Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006;
- bessere Leistungsindikatoren;
- sorgfältige Wahl des Zeitpunkts der Ausgabenbewertung (bei Nutzung der größeren Flexibilität des reformierten Systems);
- kürzere und schnellere Halbzeitrevision;
- rechtzeitige und relevante Leitlinien seitens der Kommission;
- besondere Berücksichtigung der Programme und der Verwaltungsregelungen für die Ausgaben, die für die Prioritäten der Gemeinschaftspolitiken getätigt werden.

## EINLEITUNG

### Strukturfonds

1. Die Strukturfonds sind das wichtigste Politikinstrument der Union zur Förderung der im Vertrag festgesetzten Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

2. Es gibt vier Strukturfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Die Ausgaben werden auf Mehrjahresbasis in „Programmzeiträumen“ geplant und ausgeführt. Gefördert werden Investitionen in Sach- und Humankapital in den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten tragen einen Teil der Kosten der betreffenden Investitionsprojekte („Kofinanzierung“).

### Strukturfonds 2000-2006

3. Der Europäische Rat beschloss auf seiner Tagung in Berlin (März 1999), für den Zeitraum 2000-2006 Strukturfondsmittel in Höhe von 195 Milliarden Euro (219 Milliarden Euro zu Preisen von 2005) bereitzustellen. Über 90 % der Strukturfondsausgaben sollten der Erreichung von drei Zielen dienen:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt). Rund 70 % der Gesamtausgaben sollten auf Ziel 1 entfallen;
- Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete (außerhalb der Ziel-1-Regionen) mit Strukturproblemen (Industriegebiete, ländliche und städtische Gebiete sowie von der Fischerei abhängige Gebiete);
- Ziel 3: Unterstützung (außerhalb der Ziel-1-Regionen) der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.

4. Die in Berlin geplanten Gesamtausgaben wurden im Rahmen eines komplexen „Programmplanungsprozesses“ rund 400 nationalen und regionalen Programmen <sup>(1)</sup> zugewiesen. Der Programmplanungsprozess lief im Wesentlichen wie folgt ab <sup>(2)</sup>:

- Die Kommission erstellte <sup>(3)</sup> für das ursprüngliche Programmplanungsverfahren und anschließend für die Halbzeitüberprüfung indikative Programmplanungsleitlinien in Bezug auf die Ziele der Fonds.
- Die Mitgliedstaaten handelten mit der Kommission „gemeinschaftliche Förderkonzepte“ (GFK) aus, in denen die Strategie und die Schwerpunkte für die Aktion der Fonds und des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt wurden.
- Jedes GFK wurde in Form „operationeller Programme“ (OP) <sup>(4)</sup> durchgeführt, die von der Kommission genehmigt wurden.
- Die Regionen oder Mitgliedstaaten genehmigten anschließend die einzelnen Projekte zur Durchführung der operationellen Programme.
- Es war vorgesehen, dass die Programme nach Ablauf der Hälfte des Programmzeitraums überarbeitet würden („Halbzeitrevision“) <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Für die Jahre 2004-2006 wurden Strukturfondsmittel in Höhe von rund 16 Milliarden Euro etwa 200 Programmen der neuen Mitgliedstaaten zugewiesen.

<sup>(2)</sup> Siehe Titel II — Programmplanung (Artikel 13 bis 19) — der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABL L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

<sup>(3)</sup> Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(4)</sup> Artikel 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. In Fällen, in denen die Mittelzuweisungen seitens der Gemeinschaft 1 Milliarde Euro nicht überstiegen, konnten die Interventionen in Form eines „Einheitlichen Programmplanungsdokuments“ (EPPD) durchgeführt werden, das die gleichen Angaben enthielt wie ein GFK und ein OP.

<sup>(5)</sup> Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

5. Zur Überwachung der Ausgaben wurden von den betreffenden Mitgliedstaaten „Begleitausschüsse“ eingesetzt, in denen die Kommission vertreten war <sup>(1)</sup> (in beratender Funktion).

6. Für die Strukturfondsverwaltung des Programmzeitraums 2000-2006 wurden zwei im Rahmen dieses Berichts relevante Neuerungen eingeführt: eine leistungsgebundene Reserve und die „n + 2“-Regel <sup>(2)</sup> (siehe Kästen 1 und 2).

#### Kasten 1

##### Leistungsgebundene Reserve

Gemäß den Strukturfondsverordnungen für den Programmzeitraum 2000-2006 war die Kommission bei der Zuweisung der Strukturfondsmittel verpflichtet, 4 % der Mittel der einzelnen operationellen Programme einzubehalten. Zur Förderung der effizienten und wirksamen Verwendung der Gemeinschaftsmittel sollte diese Reserve im Jahr 2004 auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs bestimmten operationellen Programmen der Mitgliedstaaten bzw. bestimmten Maßnahmen innerhalb dieser Programme zugewiesen werden.

Die leistungsgebundene Reserve war eine begrenzte Maßnahme. Die Mittel konnten nicht von einem Mitgliedstaat auf einen anderen oder von einem Programm auf ein anderes Programm mit anderer Zielsetzung übertragen werden. Ebenso wenig konnten Teile der Reserve auf Dauer zurückbehalten werden.

#### Kasten 2

##### N + 2-Regel

Mit der n + 2-Regel soll eine übermäßige Anhäufung nicht verwendeter Mittelbindungen eines operationellen Programms verhindert werden, denn dies kann den Abschluss erschweren und Folgeprogramme beeinträchtigen. Die Regel schafft einen Anreiz, die Mittel wie geplant auszugeben: Sie sieht vor, dass eine Mittelbindung, die nicht innerhalb von zwei Jahren zu Zahlungen geführt hat <sup>(3)</sup>, aufgehoben („freigegeben“) und nicht ersetzt wird, was dazu führt, dass die vom Europäischen Rat in Berlin vereinbarten Gesamtausgaben nicht erreicht werden.

### Bewertung und Beurteilung der Strukturfonds

7. Nach Maßgabe der Haushaltsordnung, in der die Regeln für die Verwaltung des Haushaltsplans der Gemeinschaft festgelegt sind, müssen die Gemeinschaftsausgaben sparsam, wirtschaftlich und wirksam sein. Für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche müssen Ziele festgelegt werden, und

die Verwirklichung dieser Ziele muss mithilfe von Leistungsindikatoren kontrolliert werden. Außerdem müssen die Ausgaben Gegenstand von Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen sein <sup>(4)</sup>.

8. In den Strukturfondsverordnungen für den Programmzeitraum 2000-2006 ist festgelegt, wie diese Grundsätze bei den Strukturfonds anzuwenden waren. Insbesondere war Folgendes vorgesehen:

- eine in den Mitgliedstaaten für jedes GFK oder OP durchgeführte Ex-ante-Bewertung, die als Grundlage für die Ausarbeitung der Entwicklungspläne diente <sup>(5)</sup>;
- eine Halbzeitbewertung, die unter der Verantwortung der für die Verwaltung der Ausgaben zuständigen Behörde in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Mitgliedstaat von einem unabhängigen Bewertungssachverständigen vorzunehmen war und deren Ziel es war, unter Berücksichtigung der Ex-ante-Bewertung die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz, die Verwirklichung der angestrebten Ziele, die Verwendung der Finanzmittel, die Begleitung und die Durchführung zu untersuchen <sup>(6)</sup>;
- eine von der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat und der für die Verwaltung der betreffenden Ausgabe zuständigen Behörde vorgenommene Ex-post-Bewertung, die Aufschluss über die Verwendung der Mittel und die Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen gibt <sup>(7)</sup>.

9. Der Hof prüfte die Modalitäten für die Ex-ante-Bewertung und die Programmplanung der Strukturfondsgeneration 2000-2006 in seinem Sonderbericht Nr. 7/2003 <sup>(8)</sup>. Er stellte unter anderem Folgendes fest:

- Die Aufteilung der Haushaltsmittel beruhte eher auf einer möglichst optimalen Ausschöpfung der Mittel als auf einer gut durchdachten Entwicklungsstrategie und auf der Wirksamkeit der Strukturfonds.
- Die Auswirkungen der Ex-ante-Bewertung auf den Programmplanungsprozess waren gering. Die Bewertung beschränkte sich auf die Rechtfertigung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Planung, wobei die Frage ihrer Begründetheit und der ihr zugrunde liegenden Strategie nur selten berührt wurde. Es fand keine kritische Beurteilung oder Analyse alternativer Strategien statt.

<sup>(1)</sup> Artikel 35 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(2)</sup> Leistungsgebundene Reserve siehe Artikel 44, „n + 2“-Regel siehe Artikel 31 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(3)</sup> Der Gesamtbetrag der einem Ziel-1-Programm zugewiesenen Strukturfondsmittel wird entsprechend dem Finanzierungsplan des Programms im Zeitraum 2000-2006 in jährlichen Tranchen gebunden. Die Zahlungen können in Form von Vorauszahlungen geleistet werden (diese betragen 7 % der für die einzelnen Programme bereitgestellten Gesamtbeteiligung, was zu Beginn einen relativ langen Schutz gegen die Anwendung der n + 2-Regel bedeutet) bzw. in Form von Rückerstattungen der tatsächlich an die Endbegünstigten geleisteten Zahlungen. Um die Freigabe von Mitteln zu verhindern, müssen die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung einen Auszahlungsantrag vorlegen, der für jedes Jahr die im Finanzierungsplan vorgesehenen Beträge enthält (Artikel 31 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999).

<sup>(4)</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), Artikel 27. Sparsamkeit bedeutet, dass die Ressourcen zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden. Wirksamkeit bedeutet, dass die angestrebten Ziele und Ergebnisse erreicht werden. Wirtschaftlichkeit bedeutet eine optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen. Für die Bewertung der Wirksamkeit der Strukturfonds siehe auch Artikel 40 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(5)</sup> Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(6)</sup> Artikel 42 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(7)</sup> Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(8)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 (ABl. C 174 vom 23.7.2003).

10. Außerdem prüfte der Hof die Ex-post-Bewertungen der Kommission zu den meisten Strukturfondsausgaben des vorangehenden Programmzeitraums (1994-1999) <sup>(1)</sup>. Der Hof stellte fest, dass die durchgeführten Bewertungen und die Überwachung dieser Bewertungen durch die Kommission eine Reihe von Schwachstellen aufwiesen. Er empfahl, dafür zu sorgen, dass die verfügbaren Daten und die Mittelzuweisungen mit den festgelegten Zielen — welche realistisch sein sollten — in Einklang stehen. Außerdem empfahl er einige Änderungen beim Umfang und beim Ansatz zukünftiger Bewertungsverfahren.

### **Halbzeitbewertung und -überprüfung und Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve**

11. Die Strukturfondsverordnung sah also etwa nach der Hälfte des Programmzeitraums 2000-2006 eine Reihe von Verfahren vor:

- Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, eine Halbzeitbewertung der Programme vorzunehmen und der Kommission die Ergebnisse bis Ende 2003 zu übermitteln <sup>(2)</sup>.
- Bis zum selben Zeitpunkt mussten sie entsprechend den Verfahren im Zusammenhang mit der leistungsgebundenen Reserve die Leistung der operationellen Programme beurteilen <sup>(3)</sup>.
- Bis 31. März 2004 musste die Kommission die leistungsgebundene Reserve auf der Grundlage eines Vorschlags des betroffenen Mitgliedstaats zuweisen <sup>(4)</sup>.
- Anschließend konnten die Ausgabenprogramme erforderlichenfalls einer Halbzeitrevision unterzogen werden <sup>(5)</sup>.

12. In der Strukturfondsverordnung war festgelegt, dass die Halbzeitbewertungen sowohl für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve als auch für eine etwaige Halbzeitrevision der Programme Angaben liefern sollten. Daher hatte die Kommission zu prüfen, ob die Halbzeitbewertungen in diesem Zusammenhang eine geeignete Grundlage bildeten <sup>(6)</sup>.

### **PRÜFUNGSUMFANG**

13. Bei der Prüfung des Hofes wurde untersucht, ob diese drei „Halbzeitprozesse“ wirksam durchgeführt wurden und wie sie die Ausgaben aus den Strukturfonds beeinflussten.

14. Insbesondere sollte bei der Prüfung festgestellt werden, ob

- die Halbzeitbewertungen eine angemessene und nützliche Beurteilung der Strukturfondsausgaben lieferten;

<sup>(1)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999.

<sup>(2)</sup> Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(3)</sup> Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(4)</sup> Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(5)</sup> Artikel 14 Absatz 2 in Verbindung mit Titel II — Programmplanung — und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(6)</sup> Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

- die leistungsgebundene Reserve so zugewiesen wurde, dass wirksame und gut verwaltete Ausgabenprogramme gefördert wurden;

- bei der Halbzeitrevision die Prioritäten aktualisiert wurden und die Zielausrichtung der Ausgabenprogramme verbessert wurde.

15. Die Prüfung konzentrierte sich auf den EFRE und den ESF, die beiden wichtigsten Strukturfonds. Bei seiner Prüfung:

- überprüfte der Hof die Kommissionsleitlinien für die drei Prozesse;
- untersuchte der Hof die Bewertungsberichte und die Vorschläge für die Verwendung der leistungsgebundenen Reserve und für die Halbzeitrevision in Bezug auf fünf GFK und 20 operationelle Programme/Einheitliche Programmplanungsdokumente <sup>(7)</sup>;
- untersuchte der Hof die von der Kommission selbst vorgenommene Beurteilung des Bewertungsverfahrens;
- analysierte der Hof die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und die Auswirkungen der Halbzeitrevision.

### **ZEITPLAN**

16. Unter dem Gesichtspunkt der getätigten Ausgaben fanden diese „Halbzeitprozesse“ in einem frühen Stadium des Programmzeitraums 2000-2006 statt.

- Die Haushaltspläne der Gemeinschaft seit dem Jahr 2000 stehen mit der vom Europäischen Rat in Berlin getroffenen Vereinbarung, dass die Union im Zeitraum 2000-2006 für Ausgaben aus den Strukturfonds Mittelbindungen in Höhe von 195 Milliarden Euro vornehmen sollte, in Einklang. Wie bei Mehrjahresprogrammen üblich, hat sich die Tätigung der Zahlungen — die Verausgabung der Mittel — jedoch gegenüber den Mittelbindungen verzögert.

- Die Annahme der operationellen Programme dauerte länger als geplant (siehe Sonderbericht Nr. 7/2003, Ziffern 18 bis 24): Die meisten Programme wurden im Jahr 2001 und einige erst im Jahr 2002 verabschiedet.

- In den Jahren 2000 und 2001 war es das vordringliche Anliegen der Mitgliedstaaten und Regionen, die Durchführung der Strukturfonds-Programmgeneration 1994-1999 abzuschließen, wodurch sich die Durchführung neuer Programme verlangsamte.

<sup>(7)</sup> Belgien: Ziel-3-EPPD Flandern, Deutschland: GFK und OP Brandenburg sowie OP Verkehrsinfrastruktur, Frankreich: EPPD Korsika und EPPD Ziel 3, Irland: GFK und OP Süd-Ost sowie OP Produktiver Sektor, Italien: GFK und OP Kalabrien, OP Ponsil, OP Verkehr; Ziel-3-EPPD Lombardei, Spanien: GFK und OP Andalusien sowie OP Galicien, Vereinigtes Königreich: EPPD Merseyside und OP Ziel 3.

Die Prozesse Halbzeitbewertung, Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und Revision in Bezug auf das GFK Portugal, das OP Algarve (P), das EPPD Burgenland (A), das EPPD Hennegau (B), das EPPD Réunion (F) und das EPPD Flevoland (NL) wurden auf Kommissionsebene geprüft.

- Da die Mitgliedstaaten die Halbzeitbewertung bis Ende 2003 vorlegen mussten, waren die Bewerber gezwungen, ihre Beurteilung auf die bis Ende 2002 oder spätestens Herbst 2003 verfügbaren Informationen und Daten zu stützen.

17. Ende 2002 war nahezu der gesamte in Berlin vereinbarte Betrag den Programmen zugewiesen worden, doch beliefen sich die Ausgaben erst auf rund 20 Milliarden Euro (rund ein Zehntel der Gesamtsumme). Selbst Ende 2003 waren erst Ausgaben in Höhe von 60 Milliarden Euro (rund ein Drittel) getätigt worden.

### BEURTEILUNG DER HALBZEITBEWERTUNG

18. Wie in Ziffer 8 dargelegt, waren in der Strukturfondsverordnung selbst nur wenige Ziele für die Halbzeitbewertung vorgegeben. In einem Arbeitspapier der Kommission (Arbeitspapier Nr. 8: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, 5. Dezember 2000) wurden den Mitgliedstaaten ausführlichere Leitlinien und ehrgeizigere Ziele für die Halbzeitbewertung an die Hand gegeben. Im Mittelpunkt der Bewertung sollte die Frage stehen, wie sich die Intervention in der Praxis bewährt hat, was an der weiterhin gegebenen Relevanz sowie der Wirksamkeit und Effizienz ihrer Durchführung abgelesen werden sollte. Das Arbeitspapier enthält die Bewertungsfragen sowie Angaben zum Inhalt eines Bewertungsberichts (siehe Kasten 3).

#### Kasten 3

##### Rolle der Halbzeitbewertung gemäß dem Arbeitspapier Nr. 8

- Beurteilen, ob die Interventionsform insgesamt weiterhin geeignet ist, die Probleme in der betreffenden Region oder dem Sektor zu beseitigen.
- Prüfen, ob die Schwerpunkte, Prioritäten und Ziele kohärent und weiterhin relevant sind, inwieweit Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele gemacht wurden und inwieweit diese Ziele tatsächlich verwirklicht werden können.
- Die Quantifizierung der Ziele insbesondere daraufhin beurteilen, in welchem Ausmaß sie die Begleitung und Bewertung erleichtert haben.
- Beurteilen, in welchem Umfang horizontale Prioritäten — insbesondere Chancengleichheit und Umweltschutz — in die Fördermaßnahmen integriert wurden.
- Die Eignung der Durchführungs- und Begleitmodalitäten prüfen.
- Die Ergebnisse anhand der für die leistungsgebundene Reserve festgelegten Indikatoren messen.

Quelle: Arbeitspapier Nr. 8 der Kommission, Seiten 4 und 5.

19. Im selben Arbeitspapier der Kommission heißt es, dass der Umfang der Bewertung (und damit ihre Kosten) im Verhältnis zum Programmumfang stehen sollte(n). Als Beispiel wird angeführt, dass makroökonomische Modelle bei großen GFK im Rahmen von Ziel 1 angemessen wären, nicht jedoch bei kleinen Ziel-2- oder Ziel-3-Programmen. Die Bewertungshonorare wurden zum Teil mit EU-Mitteln finanziert. Die endgültigen Kosten

der Bewertungshonorare beliefen sich auf 40 Millionen Euro und lagen damit bei weniger als 0,1 % der jährlichen Strukturfondsausgaben. (Hinzu kamen Verwaltungskosten der Kommission für die Bearbeitung der Bewertungen: Diese sind nicht unmittelbar zu beziffern.)

### Bewertungsergebnisse

20. In fast allen Bewertungen wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die ursprüngliche Entwicklungsstrategie weiterhin relevant, eine Beurteilung der Wirksamkeit jedoch verfrüht sei. In ihrem Bericht über die Halbzeitbewertung in Ziel-1- und Ziel-2-Regionen — Wachsende Bewertungskapazität — von November 2004 wertete die Kommission die Ergebnisse der Bewertungen aus und fasste sie wie folgt zusammen (siehe Kasten 4).

#### Kasten 4

##### Antworten der Bewerber auf die Bewertungsfragen

- In nahezu allen Fällen kamen die Bewerber zu dem Schluss, dass die **Strategien** der Programme **weiterhin angemessen** waren.
- In vielen Fällen war es für eine **Beurteilung der Effektivität noch zu früh**, da die Programme spät oder schleppend ange laufen waren. Eine Schwierigkeit bereitete das Begleitsystem, bei dem häufig eine Überarbeitung der festgelegten Indikatoren sowie von deren Zielvorgaben erforderlich war.
- Für eine **Messung der Auswirkungen** war es ebenfalls **zu früh**, wengleich in den Bewertungen in einigen Fällen eine Überarbeitung der Zielvorgaben aufgrund der Erfahrungen aus den ersten Durchführungsjahren empfohlen wurde. Die für die großen GFK vorgenommene makroökonomische Modellierung lässt (anscheinend) erkennen, dass die Programme auf dem Wege sind, die Gesamtziele zu erreichen.
- Effizienz wurde häufiger als Mittelabsorption und nicht als Kosten je Output oder Ergebnis definiert. Die **Mittelabsorption** hat sich — bedingt durch die Erfordernisse der n + 2-Regel — **deutlich verbessert (d. h., die Mittel wurden zügiger ausgegeben als in der Vergangenheit)**.
- Die Bewertungen ergaben, dass die **Quantifizierung der Ziele dringend verbessert** werden muss.
- Die **Durchführungssysteme** entsprechen den Anforderungen der Verordnungen und haben sich gegenüber früher **erheblich verbessert**.

Quelle: Kommissionsbericht „Die Halbzeitbewertung in Ziel-1- und Ziel-2-Regionen — Wachsende Bewertungskapazität“, November 2004, Seite 19.

### Beurteilung der Bewertungen durch die Kommission

21. Mitgliedstaaten, Begleitausschüsse und Kommission waren alle an der Bewertung der Qualität der Bewertungen beteiligt. Die Kommissionsdienststellen prüften die Bewertungsberichte im Entwurfsstadium und in der endgültigen Fassung. Die Kommission war an die in der Verordnung festgesetzten ehrgeizigen Fristen gebunden und musste von Januar bis März 2004 die Bewertungsberichte zu etwa 400 Programmen gleichzeitig beurteilen. Um diese Aufgabe fristgerecht zu erledigen, nahm die Kommission zur Unterstützung ihrer eigenen Bediensteten externe Bewertungssachverständige unter Vertrag.

22. Die von der Kommission vorgenommene Überprüfung der Feststellungen der Bewerter <sup>(1)</sup> wird im Bericht „Wachsende Bewertungskapazität“ dargelegt. Die Kommission stellte Folgendes fest:

- Bei den Bewertungen wurden im Allgemeinen angemessene Methoden angewandt.
- Schlechte Begleitsysteme hatten viele Bewertungen beeinträchtigt.
- Die zur Ermittlung der Programmrealität vor Ort vorgenommenen Recherchen waren verbesserungsbedürftig.
- Einige Bewertungen waren in analytischer Hinsicht unzulänglich, und oft wurden keine in ausreichendem Maße umsetzbaren Schlussfolgerungen und Empfehlungen vorgelegt.
- Die Ergebnisse der ökonomischen Modellierung, die sich im Allgemeinen auf größere Programme beschränkte, konnten aufgrund großer Unterschiede bei den Ansätzen nicht verglichen werden.
- Einige Bewerter konzentrierten sich zu sehr auf die Finanzanalyse und gingen nur begrenzt darauf ein, was mit den Programmen erreicht wurde. Dies lag zum einen daran, dass keine Begleitdaten verfügbar waren, war jedoch zum anderen darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Erfordernisse der  $n + 2$ -Regel starkes Gewicht auf die Verausgabung der Mittel gelegt wurde. Infolgedessen wurden Empfehlungen vorgelegt, denen rein finanzielle Überlegungen zugrunde lagen, anstatt die strategischen Auswirkungen solcher Mittelumverteilungen zu überprüfen <sup>(2)</sup>.

### Beurteilung durch den Hof

23. Bei seiner Prüfung ermittelte der Hof eine Reihe von Problemen, mit denen sich die Bewerter konfrontiert sahen, bzw. von Schwierigkeiten, auf die sie hinwiesen. Dies erschwerte es den Bewertern, eine klare Antwort darauf zu geben, ob die Interventionsform insgesamt weiterhin das richtige Mittel zur Beseitigung der Probleme der Region oder des Sektors darstellte und ob die Ziele erreicht werden konnten.

- Alle Bewerter sahen sich dem Problem gegenüber, dass zum Zeitpunkt der Bewertung erst ein begrenzter Teil der Mittel verausgabt worden war.

<sup>(1)</sup> Im Entwurfsstadium beurteilte die Kommission ein Drittel der Berichte als gut oder ausgezeichnet. Die Beurteilung der endgültigen Berichte fiel wesentlich positiver aus: Zwei Drittel der Berichte wurden als gut oder ausgezeichnet bewertet. Wenn Schwachstellen festgestellt wurden, war die Hauptursache eine Überbeanspruchung der Bewerter durch:

- die Zahl der Bewertungsfragen,
- die Zahl der unter die Bewertung fallenden Projekte,
- die Komplexität einiger großer Programme und die begrenzten Ressourcen einiger Bewerter.

<sup>(2)</sup> Wachsende Bewertungskapazität, Europäische Kommission, November 2004 (Seite 35 des englischen Textes).

- Fast die Hälfte der Bewerter der vom Hof geprüften Programme ermittelte ernsthafte Probleme im Zusammenhang mit den konkreten Entwicklungserfordernissen; diese Bewerter schlugen eine stärkere Gewichtung bestimmter Politikfelder vor, wobei sie sich insbesondere auf die mit den Strategien von Lissabon und Göteborg verbundenen Politikfelder bezogen.
- Andere Bewerter verwiesen auf die jeder Bewertung innewohnenden Schwierigkeiten. Dazu gehört die Schwierigkeit, die Auswirkungen zusätzlicher Investitionen beim Straßenbau festzustellen oder die Auswirkungen von ESF-Interventionen auf die Nettobeschäftigung zu ermitteln. Beispielsweise gab der deutsche Bewerter in Bezug auf die Investitionen im Straßenbau zu bedenken, weitere Investitionen in Volkswirtschaften mit einer guten bestehenden Infrastrukturausstattung könnten sogar zu langsamerem Wachstum führen, als es ohne diese Investitionen entstehen würde <sup>(3)</sup>. Die Bewerter für die Programme des Vereinigten Königreichs und Gibaltars führten an, dass bei der Betrachtung der Beschäftigungswirkung der ESF-Maßnahmen lediglich die geschaffenen Bruttoarbeitsplätze verfolgt werden könnten.

24. Im Synthesebericht der Kommission („Wachsende Bewertungskapazität“) wurden diese Probleme und Schwierigkeiten weniger beachtet als die positiveren Bewertungsergebnisse.

25. Einige Bewerter stellten darüber hinaus erhebliche Probleme bei der operationellen Wirkung der Programme fest. Hierfür lassen sich folgende Beispiele anführen:

- Nach Schätzung des Bewerter des italienischen OP Ponsil (Finanzhilfe für Unternehmen) belief sich der Mitnahmeeffekt <sup>(4)</sup> auf 50 %.
- Im Vereinigten Königreich machten die Bewerter geltend, dass das Programm in Bezug auf die Erzielung deutlicher Nettoeffekte bei der Eingliederung zuvor nicht beschäftigter Personen in den Arbeitsmarkt nur sehr bescheidene Erfolge verbuchen konnte. Außerdem stellten sie fest, dass mit der aus dem ESF bereitgestellten Unterstützung tendenziell bestehende unternehmensinterne Schulungsmuster verstärkt wurden, nach denen gut qualifizierte Personen im Allgemeinen mehr Schulungen erhielten. Allerdings hieß es in dem Bericht auch, dass das Programm „unverhältnismäßig“ großen Erfolg damit hatte, die am stärksten benachteiligten Begünstigten bei der Arbeitssuche zu unterstützen.
- Die Bewerter des österreichischen OP Burgenland führten an, die  $n + 2$ -Regel fördere eher höhere Ausgaben als eine wirkungsvolle Mittelzuweisung.
- Wenn die Bewerter ein makroökonomisches Modell verwendeten (Deutschland, Italien, Portugal und Spanien), wurden die Auswirkungen der Strukturfonds (insbesondere auf das Wachstum des BIP) oft erheblich geringer eingeschätzt als in der Ex-ante-Bewertung. Dies deutete darauf hin, dass die Programmziele wahrscheinlich nicht erreicht würden.

<sup>(3)</sup> Diese Effekte werden in einer Reihe empirischer Studien und Bewertungen nachgewiesen. Im Allgemeinen mangelt es an Daten über die tatsächlichen Erfordernisse, einschließlich von Angaben über die Art von Infrastruktur, mit der sich die Auswirkungen der Strukturfonds optimieren lassen.

<sup>(4)</sup> Ein „Mitnahmeeffekt“ besteht, wenn eine Maßnahme oder Investition auch ohne die bewilligten Mittel durchgeführt worden wäre.

— In mehr als der Hälfte der Halbzeitbewertungen der 25 ausgewählten GFK, OP und EPPD wurden Schwachstellen im Bereich der Projektauswahl und der Einbeziehung horizontaler Grundsätze, wie z. B. Umweltschutz, Chancengleichheit und Informationsgesellschaft, festgestellt. In vielen Fällen enthielten die Bewertungen jedoch lediglich Beschreibungen der Schwachstellen, ohne dass diesbezüglich umsetzbare Empfehlungen ausgesprochen wurden.

26. In einigen anderen Bereichen bestätigte die Prüfung des Hofes jedoch die Analyse der Kommission. Die Bewerter beantworteten den im Arbeitspapier Nr. 8 enthaltenen Fragenkatalog und bemühten sich um eine Beurteilung, ob die den GFK und OP zugrunde liegenden Strategien weiterhin kohärent und gültig waren (in den meisten Fällen durch erneute Prüfung sozialer und wirtschaftlicher Faktoren sowie durch Erstellung einer überarbeiteten Analyse der Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren der Programme). Die Prüfung des Hofes zeigte, dass die Bewerter die Durchführung eingehender beurteilt hatten als Wirksamkeit, Effizienz und Wirkung:

- Die Bewertungen enthielten klare Beurteilungen der materiellen und finanziellen Fortschritte der operationellen Programme und gemeinschaftlichen Förderkonzepte.
- Eine Einschätzung der Wirksamkeit und der Auswirkungen wurde dagegen nicht immer bzw. nur teilweise vorgenommen (beispielsweise wurden die geschaffenen Bruttoarbeitsplätze sowohl bei den EFRE- als auch bei den ESF-Maßnahmen in fast allen Fällen mit den Beschäftigungseffekten gleichgesetzt).
- Mitnahme- und Substitutionseffekte wurden selten berücksichtigt; sehr oft wurde in den Bewertungen nicht der Versuch unternommen, diese Effekte direkt zu beurteilen.
- Die Wirtschaftlichkeit wurde nicht immer analysiert, und wenn eine solche Analyse stattfand, wurden keine Schlussfolgerungen gezogen bzw. Richtwerte ermittelt und keine Empfehlungen zur Strategie ausgesprochen.
- In manchen Fällen wurde nicht angemessen auf die Tauglichkeit der zugrunde liegenden Strategie eingegangen.

27. Der Hof gelangt zu der Gesamtbeurteilung, dass der Bewertungsprozess eine Kontrolle der im Rahmen der Programme erzielten Fortschritte ermöglichte und die Bestätigung erbrachte, dass die Durchführungssysteme gegenüber der vorangehenden Strukturfondsgeneration erheblich verbessert wurden. Andererseits gab es erhebliche Schwachstellen bei der Überwachung und war es in vielen Fällen noch zu früh für eine Beurteilung der Wirksamkeit oder gar der Auswirkungen der Programme.

#### ZUWEISUNG DER LEISTUNGSGEBUNDENEN RESERVE

28. In der Verordnung wurde von Anfang an eine begrenzte Zahl quantifizierter Indikatoren festgelegt. Die Kommission gab den Mitgliedstaaten in einem im Jahr 1999 herausgegebenen Arbeitspapier<sup>(1)</sup> Leitlinien an die Hand, wie die Programme

<sup>(1)</sup> Europäische Kommission — Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodisches Arbeitspapier 4 — Durchführung der leistungsgebundenen Reserve.

anhand der Kriterien für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve — Wirksamkeit, Qualität der Verwaltung und finanzielle Abwicklung — zu beurteilen waren. Die Beurteilung der Leistung sollte anhand von Begleitindikatoren vorgenommen werden, die die Halbzeitergebnisse im Vergleich zu ihren ursprünglichen spezifischen Zielen messen sollten.

29. Das Arbeitspapier der Kommission enthielt Beispiele für Indikatoren<sup>(2)</sup>, die bei der Überprüfung der Leistung berücksichtigt werden sollten.

#### Wirksamkeitskriterien:

- physischer Output einiger Maßnahmen, die zumindest die Hälfte des Programmvolumens abdecken;
- Vergleich der tatsächlichen und geplanten Beschäftigungseffekte (befristete Beschäftigung/geschaffene oder bewahrte Dauerarbeitsplätze) oder der Beschäftigungsfähigkeit von Zielgruppen.

#### Verwaltungskriterien:

- vier Arten von Indikatoren zur Messung der Begleitung, der Finanzkontrolle, der Projektauswahl und der Bewertungssysteme.

#### Finanzkriterien:

- Absorption und Anteil der privaten Finanzierung.

#### **Beurteilungen der Mitgliedstaaten und Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve**

30. Die Mitgliedstaaten mussten die Leistung bewerten, die in einem Zeitraum erbracht wurde, in dem durchschnittlich erst 20 % der Ausgaben getätigt waren. Einige Bewerter machten auf dieses Problem aufmerksam. So verwies der italienische Bewerter darauf, dass es für eine allgemeine Analyse der Wirksamkeit noch zu früh sei. Es gab jedoch erhebliche Unterschiede in Bezug darauf, wie schnell die Programmprioritäten umgesetzt werden konnten. Insgesamt war bei den vom Hof geprüften Programmen zu verzeichnen, dass die Ausgaben für physische Infrastruktur zur Halbzeit schneller getätigt worden waren als die Ausgaben für einige mit den Lissabon- und Göteborg-Zielen verbundenen Prioritäten und Maßnahmen.

31. Die Mitgliedstaaten bemühten sich, die Leistung anhand von Indikatoren zu beurteilen, doch wurde dieser Prozess durch die Beschränkungen einiger bei der Ex-ante-Bewertung der Programme 2000-2006 entwickelter Indikatoren behindert. Bei den deutschen und italienischen Programmen beispielsweise wurde die Wirksamkeit lediglich anhand der Output-Indikatoren überwacht<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Diese Indikatoren sind miteinander verbunden: Mittelabsorption und Output stehen in sehr engem Verhältnis zueinander.

<sup>(3)</sup> In seinem Sonderbericht Nr. 7/2003 wies der Hof darauf hin, dass die leistungsgebundene Reserve in der Praxis zu einem komplexen Verfahren der Mittelneuverteilung führt und dass dies zu Unstimmigkeiten und zur Unwirksamkeit der Reserve führen kann.

32. Die Vorschläge der Mitgliedstaaten für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve beruhten auf den in Ziffer 29 angeführten Kriterien. Bei den gemeinschaftlichen Förderkonzepten für Spanien, Portugal und Irland gingen die Mitgliedstaaten weiter und beurteilten die Leistung anhand einer größeren Zahl von Indikatoren als von der Kommission empfohlen.

33. Dennoch wurden die Vorschläge der Mitgliedstaaten für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve durch die von ihnen empfundene Notwendigkeit, die Absorption von EU-Mitteln zu maximieren, erheblich eingegrenzt. Die Kommission selbst betonte die Wichtigkeit der Mittelabsorption. So wurde beispielsweise in einem auch an die Mitgliedstaaten weitergeleiteten Vermerk der Kommission für die Mitglieder des AEUR vom 16. Oktober 2003 — „Vorbereitung auf die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve“ — betont, die Kommission werde „der Mittelausschöpfung (bei erheblichen Verlusten im Rahmen des N + 2-Mechanismus) und der Qualität der Halbzeitbewertung besonderes Augenmerk (schenken)“<sup>(1)</sup>. Als Beispiele lassen sich u. a. folgende Fälle anführen:

- Im Rahmen des deutschen OP Verkehrsinfrastruktur sollten ungefähr gleiche Beträge für Straße und Schiene ausgegeben werden. Aus Gründen der Mittelausschöpfung wurde jedoch vorgeschlagen, die gesamte leistungsgebundene Reserve dem Straßenbau zuzuweisen. Bei der Einreichung des Vorschlags bei der Kommission gab die Verwaltungsbehörde an, dass sie die leistungsgebundene Reserve nicht entsprechend umwelt- oder verkehrspolitischen Zielen, sondern gemäß den bei den Ausgaben erzielten Fortschritten einsetzen würde.
- EPPD Réunion: Einige Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz und Chancengleichheit erhielten keine Mittel aus der leistungsgebundenen Reserve. Die Verwaltungsbehörde betonte, es sei in einigen Fällen schwierig, bestimmte Gemeinschaftsziele mit der Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Mitteln in Einklang zu bringen.
- Der Vorschlag für Brandenburg (Deutschland) schloss hauptsächlich aufgrund der Analyse der Mittelausschöpfung Investitionsmaßnahmen im Umweltbereich von der Zuweisung aus. Der höchste Betrag wurde für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt. Die Bewerter des Programms gelangten ebenfalls zu dem Schluss, dass die Indikatoren der Kommission eher auf der Absorption der Mittel als auf ihrer Wirksamkeit beruhten.

34. Im Übrigen wurde die leistungsgebundene Reserve in mehreren Fällen hauptsächlich aufgrund der Mittelabsorption ausschließlich dem EFRE zugewiesen, beispielsweise in Deutschland (OP Sachsen), in Irland (die gesamte leistungsgebundene Reserve für alle irischen OP wurde einem aus dem EFRE finanzierten Programm zugewiesen), in Italien (OP „Sviluppo Imprenditoriale Locale“) und bei einigen Ziel-2-OP in Österreich, Deutschland, Frankreich, Spanien und im Vereinigten Königreich.

35. Der Zeitplan für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve war eng. Die Vorschläge gingen im Januar 2004 ein, und bis Anfang Februar musste eine grundsätzliche Einigung erzielt werden.

<sup>(1)</sup> In einem Fall, beim niederländischen Ziel-3-Programm, blieb der Kommission keine andere Wahl, als die leistungsgebundene Reserve zuzuweisen, obwohl bereits erhebliche Mittelbindungen aufgehoben worden waren, da die Mittel nicht verausgabt worden waren.

36. In einigen Fällen wurde die leistungsgebundene Reserve dazu genutzt, Programmen auf der Grundlage ihrer Wirksamkeit und der Qualität der Verwaltung Mittel zuzuweisen. Insgesamt bestand das vorrangige Ziel beim Einsatz der leistungsgebundenen Reserve jedoch nicht darin, die Ausgaben auf Maßnahmen zu konzentrieren, die als besonders wirksam beurteilt wurden, sondern darin, Ausgaben zu maximieren.

#### AUSWIRKUNGEN DER HALBZEITREVISION

37. Mit der Strukturfondsreform 2000-2006 wurden die Ziele der Fonds geändert und verstärkt. Wachstum und Beschäftigung sollten so gefördert werden, dass dabei in Wechselbeziehung stehende wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Ziele berücksichtigt und miteinander verbunden werden<sup>(2)</sup>. Insbesondere sollten die Ausgaben aus den Fonds die Bereiche neue Technologien und Innovation, Forschung, Informationsgesellschaft, saubere und effiziente Nutzung von Energie (einschließlich erneuerbarer Energieträger), besserer Schutz der Umwelt, soziale Eingliederung und lebensbegleitendes Lernen berücksichtigen.

38. Bei der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und der Umschichtung von Mitteln infolge der Halbzeitrevision musste den in den Programmplanungsleitlinien der Kommission festgelegten Programmplanungsgrundsätzen<sup>(3)</sup> Rechnung getragen werden. Die Kommission gab ihre überarbeiteten Leitlinien jedoch erst im August 2003 heraus. Dies war für die meisten Mitgliedstaaten und Regionen zu spät, um sie bei der Halbzeitrevision zu berücksichtigen. Andererseits enthielten die überarbeiteten Leitlinien gegenüber den ursprünglichen Leitlinien nur einige qualitative Änderungen. Dies betrifft beispielsweise die Konsolidierung der Strategie von Lissabon sowie die Bereiche Verkehr (Schwerpunkt kombinierter Verkehr, Verlagerung von der Straße auf die Schiene und die Wasserwege) und Energie.

39. Alle operationellen Programme und gemeinschaftlichen Förderkonzepte mussten infolge der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve überarbeitet werden. Dabei wurde jedes einzelne Programm im Rahmen eines Prozesses angepasst, der ähnlich ablief wie der ursprüngliche Programmplanungsprozess, einschließlich der Anhörung der zuständigen Generaldirektionen der Kommission und der förmlichen Annahme durch die Kommission.

40. Die Mitgliedstaaten waren nicht verpflichtet, die operationellen Programme/gemeinschaftlichen Förderkonzepte aus anderen Gründen als im Zusammenhang mit der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve zu überarbeiten. Bei den 25 vom Hof geprüften operationellen Programmen und gemeinschaftlichen Förderkonzepten wurden in 15 Fällen zu anderen Zwecken Revisionen vorgenommen.

<sup>(2)</sup> Dies entsprach den Erfordernissen des im Vertrag von Amsterdam festgelegten Unionskonzepts der nachhaltigen Entwicklung und nahm die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon (März 2000: „Schaffung des wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraums in der Welt“), die im Juni 2001 vom Europäischen Rat in Göteborg durch die Umweltstrategie für nachhaltige Entwicklung ergänzt wurden, größtenteils vorweg.

<sup>(3)</sup> Siehe Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999: „(...) entsprechend diesem Titel“. Dies bezieht sich auf die Programmplanungsvorschriften in den Artikeln 15 bis 19.

41. In vielen Fällen führte die Halbzeitrevision dazu, dass politische Prioritäten bzw. Änderungen im Bereich der EU-Politik in den operationellen Programmen besser berücksichtigt wurden. In einigen Fällen wurden die Leistungsindikatoren verbessert und die Verwaltungsstrukturen verändert. Änderungen dieser Art fanden beispielsweise in Irland, Portugal und Italien statt.

42. Wie bereits in Bezug auf die leistungsgebundene Reserve festgestellt, wurden jedoch Maßnahmen bevorzugt, bei denen Mittel verausgabt werden konnten. Hierfür lassen sich folgende Beispiele anführen:

- EPPD Burgenland, Österreich. Wichtigste Änderungen: Kürzung der geplanten Ausgaben im Bereich Forschung, Technologie und Entwicklung sowie im Bereich Landschaftspflege wegen Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung.
- EPPD Hennegau, Belgien: Die Mittelausschöpfung war von großer Bedeutung; so wurden beispielsweise die geplanten Ausgaben für das „Umweltmanagement“ wegen geringer Mittelausschöpfung erheblich gekürzt und dem Bereich Beihilfen für die Modernisierung von Industriestandorten zugewiesen.
- OP Brandenburg, Deutschland: Die geplanten Ausgaben für Umweltmaßnahmen wurden erheblich gekürzt; die Maßnahme „Erneuerbare Energien“ wurde gestrichen.
- OP Verkehrsinfrastruktur, Deutschland: Dadurch, dass die leistungsgebundene Reserve lediglich Straßenprojekten zugewiesen wurde, wurde das Verhältnis Ausgaben für den Straßenverkehr gegenüber Ausgaben für den Schienenverkehr erheblich verändert.
- OP Kalabrien: Ein großer Teil des überarbeiteten Programms betrifft „kompatible“ Projekte. Dabei handelt es sich um öffentliche Projekte, die bereits vor dem laufenden Programmzeitraum mit nationalen Mitteln finanziert wurden. Sie waren im ursprünglichen Programm nicht vorgesehen. Hauptgrund für diesen Ansatz war das Bestreben, die Freigabe von Mitteln zu verhindern.
- GFK Italien, OP Süd-Ost Irland: Die Ausgabenprogramme wurden erheblich geändert, indem ursprünglich vorgesehene private Mittel gekürzt (GFK Italien um 95 %, OP Süd-Ost um 70 %) und zum Teil durch nationale öffentliche Mittel ersetzt wurden. Dies führte zu einer Erhöhung der nationalen Kofinanzierungsausgaben, sodass die Aufhebung von Mittelbindungen verhindert wurde.

43. Der Hof stellte bei seiner Prüfung fest, dass für Umweltmaßnahmen vorgesehene Mittel hauptsächlich zugunsten von Unternehmen und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen (insbesondere Straßenbau) übertragen wurden. Dies war z. B. in Deutschland, Spanien, Italien und Belgien der Fall, wo sich die übertragenen Mittel auf rund 800 Millionen Euro beliefen (rund 1 % der für diese Mitgliedstaaten bereitgestellten Strukturfondsmittel).

44. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Halbzeitrevision bei einer Reihe von Strukturfondsprogrammen zu Verbesserungen führte (beispielsweise Berücksichtigung von politischen Prioritäten bzw. Änderungen im Bereich der EU-Politik oder Verbesserung der Leistungsindikatoren). Eine wichtige Auswirkung in der Praxis war jedoch der Mittelabzug von Maßnahmen mit geringerer Mittelausschöpfung.

## REGELUNGEN FÜR 2007-2013

45. Für den nächsten Programmzeitraum der Strukturfonds (2007-2013) wurden überarbeitete Regelungen für die Bewertung, Überprüfung und Revision der Programme verabschiedet. Diese unterscheiden sich in einer Reihe von Punkten von den für 2000-2006 geltenden Regelungen. Im Allgemeinen lassen die vorgenommenen Änderungen gegenüber den Regelungen für 2000-2006 größere Flexibilität zu. Außerdem dürften sie die Feinabstimmung der Halbzeitbewertung und der Revision der Ausgabenprogramme entsprechend den besonderen Umständen der einzelnen Programme erleichtern.

- Es ist weiterhin vorgeschrieben, dass vor Beginn, während und nach dem Ende des Programmzeitraums Bewertungen stattfinden. Dabei sind insbesondere das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung sowie die im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfungen zu berücksichtigen<sup>(1)</sup>.
- Andererseits besteht keine Verpflichtung, für alle Programme zu einem bestimmten Zeitpunkt des Programmzeitraums eine Halbzeitüberprüfung vorzunehmen.
- Der Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit“ findet bei der Bewertung Anwendung. Die von der Kommission und den Mitgliedstaaten in Durchführung der Fondsinterventionen eingesetzten administrativen und finanziellen Ressourcen für die Zwecke der Auswahl der Indikatoren, der Bewertung, der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Berichterstattung müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gesamtbetrag der Ausgaben für ein operationelles Programm stehen<sup>(2)</sup>.
- Eine leistungsgebundene Reserve ist nicht vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten können stattdessen beschließen, eine nationale Reserve für Unvorhergesehenes und/oder eine nationale Leistungsreserve zu bilden<sup>(3)</sup>. (Die Verfahren für die Zuweisung einer nationalen Leistungsreserve gleichen den Verfahren für die Leistungsreserve des Zeitraums 2000-2006).
- Wie im Zeitraum 2000-2006 ist die Halbzeitrevision der Programme nicht für alle Programme verpflichtend. (Die Überarbeitung der vom Rat verabschiedeten zentralen Programmplanungsleitlinien erlegt den Mitgliedstaaten keine Verpflichtung zur Änderung ihrer operationellen Programme oder ihrer nationalen strategischen Rahmenpläne auf.) Allerdings werden in der Verordnung zwei Fälle genannt, in denen die Mitgliedstaaten eine Überprüfung beschließen könnten: 1) Es sind signifikante sozioökonomische Veränderungen eingetreten, und wesentlichen Änderungen der gemeinschaftlichen, nationalen oder regionalen Prioritäten soll stärker oder in anderer Weise Rechnung getragen werden. 2) Es zeigen sich signifikante Abweichungen von den ursprünglichen Zielen, oder es haben sich Durchführungsschwierigkeiten ergeben.

(1) Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25), Artikel 47.

(2) Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 13.

(3) Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 50 und 51.

46. Die  $n + 2$ -Regel bleibt in Kraft, doch wird sie für Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP in den Jahren 2001-2003 weniger als 85 % des durchschnittlichen BIP der EU der 25 betragen hat, (für einen begrenzten Zeitraum) zu einer  $n + 3$ -Regel.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

47. Die Halbzeitbewertung ermöglichte eine Kontrolle der bei der Durchführung der Strukturfondsprogramme erzielten Fortschritte und bestätigte, dass die Durchführungssysteme gegenüber der vorangehenden Strukturfondsgeneration erheblich verbessert wurden. Andererseits war es in vielen Fällen noch zu früh für eine Beurteilung der Wirksamkeit oder gar der Auswirkungen der Programme.

48. Die leistungsgebundene Reserve wurde hauptsächlich genutzt, um Ausgaben zu maximieren, statt sie auf Bereiche mit einer besonders hohen Wirksamkeit zu konzentrieren. Die Kommission betonte die Wichtigkeit der Mittelabsorption (siehe Ziffer 33).

49. In einer Reihe von Fällen führte die Halbzeitrevision der Strukturfondsprogramme dazu, dass politische Prioritäten bzw. Änderungen im Bereich der EU-Politik (wie sie z. B. auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Lissabon und Göteborg beschlossen wurden) in den operationellen Programmen besser berücksichtigt wurden oder dass die Leistungsindikatoren verbessert wurden. Ein wichtiger Effekt der Halbzeitrevision bestand darin, dass den Maßnahmen, die die Möglichkeit von Ausgaben boten, Vorrang eingeräumt wurde.

50. Für die Durchführung der Halbzeitprozesse gemäß den Bestimmungen der Strukturfondsverordnung wurden erhebliche Anstrengungen unternommen. Da die Halbzeitbewertungen in einem relativ frühen Programmstadium durchgeführt wurden, konnten die Halbzeitbewertungen und -revisionen allerdings nur wenig Gewähr dafür bieten, dass die Strukturfondsausgaben die gewünschten Effekte und Auswirkungen erbringen würden. Außerdem nutzten die Mitgliedstaaten und die Kommission die leistungsgebundene Reserve und die Halbzeitrevision dazu, Ausgaben zu fördern, die innerhalb des zulässigen Zeitrahmens getätigt werden konnten.

51. Nach Ansicht des Hofes ist es nach wie vor angemessen, bei großen Ausgabenprogrammen, die sich über einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren erstrecken, vorzusehen, dass Programmziele, Maßnahmen und Mittelzuweisungen während der Laufzeit der Programme überprüft werden können. Die Prüfung des Hofes machte jedoch ein innewohnendes Spannungsverhältnis zwischen Planung und Verwaltung der Strukturfonds deutlich, das bei der Konzeption und Anwendung der Regelungen für die Halbzeitbewertung und die Halbzeitrevision berücksichtigt werden sollte.

— Die Ausgaben sollten wirtschaftlich, wirksam und sparsam sein. Andererseits handelt es sich bei den für die Strukturfonds und für den Kohäsionsfonds vereinbarten Gesamtbeiträgen für Mittelbindungen, die in den aufeinanderfolgenden finanziellen Vorausschauen der EU ausgewiesen sind,

sowohl um Ausgabenziele als auch um Ausgabenobergrenzen<sup>(1)</sup>. Die Ausschöpfung der Mittel ist selbst ein implizites Ziel der EU-Kohäsionspolitik.

— Das Verfahren der  $n + 2$ -Regel stellt eine Anforderung dar, die eine gute Ausgabenplanung sicherstellen soll. Zugleich wird dadurch jedoch für die Mitgliedstaaten und die Kommission ein Anreiz geschaffen, Maßnahmen zu bevorzugen, bei denen Ausgaben relativ mühelos getätigt werden können.

— Bei der Halbzeitrevision bereitet die zeitliche Planung Schwierigkeiten: je später die Revision, desto geringer die Aussichten auf Programmänderungen. Andererseits gilt jedoch: je früher eine Revision, desto schwieriger ist es, zu einem fundierten Urteil hinsichtlich der Wirksamkeit und der Auswirkungen der Ausgaben zu gelangen. Die Bewertung kann bei der Zuweisung der Mittel nur dann eine wichtige Rolle spielen, wenn sie auf eine qualitativ hochwertige Ex-ante-Bewertung aufbauen kann.

52. Durch die besonderen Rahmenbedingungen des Programmzeitraums 2000-2006 wurden einige dieser Probleme verschärft. Die Ausgaben des Zeitraums 1994-1999 unterlagen nicht der  $n + 2$ -Regel und haben sich stark verzögert (die Programme 1994-1999 sind bis heute noch nicht abgeschlossen). Dies trug zu den Verzögerungen bei der Einleitung der Programme des Zeitraums 2000-2006 bei. Einige der anderen Beschränkungen der Halbzeitbewertung sind grundsätzlicherer Art: Es ist von der Sache her schwierig, die Nettowirkungen von Infrastrukturinvestitionen oder von Beschäftigungsinitiativen zu beurteilen.

## EMPFEHLUNGEN

53. Um den Nutzen der zur Halbzeit vorgenommenen Überprüfung, Revision und Neuzuweisung während des Zeitraums 2007-2013 und in zukünftigen Programmzeiträumen zu verbessern, empfiehlt der Hof die folgenden Maßnahmen:

— Die Bewertung und Revision der Programme „zur Halbzeit“ hat umso größere Aussichten auf Erfolg, je mehr Ausgaben innerhalb des Programmzeitraums und nicht erst Jahre im Nachhinein getätigt werden. Um Verzögerungen beim Anlaufen der Programme 2007-2013 zu verringern, sollten Kommission und Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Programme des Zeitraums 2000-2006 zügig und effizient abgeschlossen werden.

— Eine besondere Schwierigkeit, mit der sich die Bewerber der Programme 2000-2006 konfrontiert sahen, war die schlechte Funktionsweise der Begleitsysteme. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die Leistungsindikatoren im neuen Programmzeitraum von Anfang an kontrolliert werden.

<sup>(1)</sup> Gemäß Nummer 12 Absatz 3 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 6. Mai 1999 (die die Finanzielle Vorausschau beinhaltet) (ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1) verpflichten sich das Europäische Parlament und der Rat, sich an die in der Finanziellen Vorausschau für die strukturpolitischen Maßnahmen vorgesehenen Zuweisungen für Verpflichtungsermächtigungen zu halten.

- Die Ausgaben sollten nicht zu früh bewertet und überprüft werden, damit sichergestellt ist, dass für eine sinnvolle Beurteilung ausreichende Erfahrungen mit dem Programm gemacht wurden; Bewertung und Überprüfung sollten jedoch früh genug vorgenommen werden, um noch eine Änderung der Prioritäten zu ermöglichen.
- Die Halbzeitprozesse des Zeitraums 2000-2006 waren ein langwieriges und komplexes Verfahren. Die Kommission sollte nach Möglichkeiten suchen, diesen Prozess zu verkürzen und zu beschleunigen.
- Die Kommission sollte zwar nicht vorschreiben, welche Methode von den Bewertern anzuwenden ist, jedoch ermitteln, wie durch eine Änderung der Programme sichergestellt werden kann, dass sich die Auswirkungen auf den Zusammenhalt nachweisen lassen, dass die Bewertungen als Informationsquelle für bewährte Verfahrensweisen dienen und dass im Falle der Bildung von Leistungsreserven von diesen Reserven in einer Art Gebrauch gemacht wird, die der wirksamen und effizienten Durchführung der Programme gebührende Bedeutung beimisst.
- Sämtliche von der Kommission ausgearbeiteten Leitlinien sollten rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden.
- Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten den Programmen und den Verwaltungsregelungen für die Ausgaben für die Prioritäten der Gemeinschaftspolitiken besondere Aufmerksamkeit widmen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. März 2007 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Hubert WEBER  
*Präsident*

---

**ANTWORTEN DER KOMMISSION****ZUSAMMENFASSUNG**

III.

Erster Gedankenstrich — Was die Ziele der Halbzeitbewertung mit Blick auf die Beurteilung der Wirksamkeit, Effizienz und erwarteten Auswirkungen anbelangt, so sollte insbesondere eine Analyse der ersten Realisierungen (Outputs) und Ergebnisse erfolgen. Das späte oder schleppende Anlaufen vieler Programme erschwerte eine derartige Analyse, in einigen Fällen wurde sie aber durchgeführt (siehe Kapitel 5 des Berichts der Kommission „Wachsende Bewertungskapazität“). Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden auch noch andere Aspekte geprüft, und daher konnten nützliche Beiträge in die Entscheidungen/Beschlüsse über die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und die Anpassung der operationellen Programme einfließen.

Zweiter Gedankenstrich — Die leistungsgebundene Reserve wurde verwendet, um Programmen auf der Grundlage mehrerer Kriterien, für welche die Kommission drei Kategorien von Indikatoren empfahl, Ressourcen zuzuweisen. Die Ausschöpfung der Mittel war ein wichtiges Kriterium, aber in jedem Mitgliedstaat waren verschiedene Kriterien maßgebend, und oft gab es eine größere Anzahl von Kriterien, was von der Verfügbarkeit zuverlässiger Daten abhing (siehe Punkte 28 und 32).

Dritter Gedankenstrich — Die Kommission ist der Meinung, dass sich die Halbzeitrevision nicht nur auf die allgemeine Leistungsfähigkeit der Programme erheblich auswirkte, sondern auch auf den Umfang, in dem die Programme politische Prioritäten berücksichtigten. Gleichzeitig wollte die Kommission vermeiden, zusätzliche Ressourcen den Bereichen zuzuweisen, in denen die vorhandenen Mittel ohnehin nur schwer ausgegeben werden.

IV. Die Kommission hält es für angebracht, während der Programmlaufzeit die Programmziele, Maßnahmen und Mittelzuweisungen zu überprüfen. Sie stützte sich auf die Erfahrungen des Zeitraums 2000-2006, als sie überarbeitete Regelungen für 2007-2013 vorschlug.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission muss sicherstellen, dass Wirksamkeit und Kosteneffizienz sowie eine angemessene Mittelausschöpfung gebührend berücksichtigt werden. Die Kommission bemüht sich, dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Zweiter Gedankenstrich — Das Spannungsverhältnis, das aufgrund der n + 2-Regel entsteht, nämlich für eine rasche Mittelausschöpfung zu sorgen, aber auch der Qualität Rechnung zu tragen, darf nicht dazu führen, dass die Qualität auf der Strecke bleibt. Die Kommission bemüht sich, dies zu vermeiden.

Dritter Gedankenstrich — Die Überwachungs- und Bewertungsregelungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind so konzipiert, dass die praktischen Herausforderungen, mit denen sich die Programme konfrontiert sehen, berücksichtigt werden.

V.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission erstellte im August 2006 einen detaillierten Leitfaden für den Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006. Die Vorschriften für den Abschluss der Programme sind jetzt besser bekannt, als dies vor dem Abschluss der Programme des Zeitraums 1994-1999 der Fall war.

Zweiter Gedankenstrich — Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass in Verbindung mit den neuen Programmen Überwachungssysteme eingerichtet und Indikatoren festgelegt werden.

Dritter Gedankenstrich — Im Zeitraum 2007-2013 werden die bisher gültigen allgemeinen Vorschriften für die Halbzeitbewertung durch bedarfsorientierte ständige Bewertungen ersetzt werden, damit die Durchführung eines Programms beurteilt und auf die Änderungen im externen Umfeld eines Programms reagiert werden kann. Dieses Konzept kann besser auf die Bedürfnisse der Benutzer der Bewertung abgestimmt werden.

Die mit den Verordnungen eingeführte Verhältnismäßigkeit und die Straffung des Programmplanungsprozesses werden ebenfalls die Flexibilität bei den Bewertungsregelungen erhöhen.

Vierter Gedankenstrich — Die flexibleren Regelungen werden dies ermöglichen.

Fünfter Gedankenstrich — Im Jahr 2006 hat die Kommission für den Zeitraum 2007-2013 Leitlinien zur Verfügung gestellt.

Sechster Gedankenstrich — Kofinanzierte Aktivitäten werden gefordert, um die politischen Prioritäten der Europäischen Union, einschließlich Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen, zu fördern. Die Mitgliedstaaten der EU-15 müssen spezifische Ziele erfüllen, wenn es um die Ausgaben für die zuletzt genannten Faktoren geht.

**EINLEITUNG**

6. Kasten 1 — Die Kommission hatte ursprünglich eine leistungsgebundene Reserve vorgeschlagen, deren Mittel von einem Mitgliedstaat auf den anderen übertragen werden könnten; dieser Vorschlag wurde aber während der Verhandlungen über die künftigen Rechtsvorschriften geändert.

9.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission war der Ansicht, dass bei der Programmplanung der Strukturfonds Fortschritte erzielt wurden und dass dafür Sorge getragen wurde, dass die Ausführung der Strukturfondsmittel nach einer klar definierten Entwicklungsstrategie erfolgte; die Forderung nach Wirksamkeit war nicht zugunsten der Mittelausschöpfung vernachlässigt worden.

Zweiter Gedankenstrich — Alle Mitgliedstaaten führten Ex-ante-Bewertungen durch. Dies führte zu kohärenteren Strategien und zu einem besseren Verständnis der den Entscheidungen zugrunde liegenden Aspekte, was wiederum eine bessere Quantifizierung der Ziele zur Folge hatte. Die Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Ex-ante-Bewertungen alternative Strategien prüften, beabsichtigten, diese Bewertung als Bestandteil ihres nationalen Planungsprozesses zu verwenden.

10. Die Kommission stimmt zu, dass bei künftigen Ex-post-Bewertungen gezielter vorgegangen werden müsste, sie trägt den Zwängen im Bereich der verfügbaren Daten und Ressourcen voll Rechnung. Sie wird dieses Vorgehen sorgfältig vorbereiten.

## HALBZEITBEWERTUNG

20. Kasten 4 — Aus dem Bericht der Kommission über die Halbzeitbewertung — Wachsende Bewertungskapazität — geht auch hervor, dass im Rahmen einiger Bewertungen eine Analyse der Einheitskosten eingeleitet wurde, die künftig als Grundlage dienen könnte.

23.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission räumte in ihrem Bericht „Wachsende Bewertungskapazität“ (Punkt 4.1.1) ein, dass das niedrige Ausgabenniveau die Möglichkeiten der Bewertungen beeinträchtigt hatte.

Zweiter Gedankenstrich — Die Ergebnisse der Bewertungen in Bezug auf die Strategien von Lissabon und Göteborg wurden unter Punkt 5.2 des Berichts der Kommission „Wachsende Bewertungskapazität“ geprüft.

Dritter Gedankenstrich — Der Bericht der Kommission „Wachsende Bewertungskapazität“ befasste sich nicht mit den methodologischen Problemen in Zusammenhang mit der Bewertung von Auswirkungen, da das niedrige Ausgabenniveau und die sich daraus ergebenden relativ bescheidenen Realisierungen (Outputs) ein größeres Hindernis waren. In dem Arbeitspapier über die Halbzeitbewertung war jedoch Folgendes herausgestellt worden: Was die Ziele der Halbzeitbewertung mit Blick auf die Beurteilung der Wirksamkeit, Effizienz und erwarteten Auswirkungen angeht, so sollte insbesondere eine Analyse der ersten Realisierungen (Outputs) und Ergebnisse erfolgen. Dies gilt auch für die Bewertung der Wirksamkeit, wenn es um die Beschäftigungswirkung geht.

25.

Dritter Gedankenstrich — Es ist schwierig, ein ausgewogenes Verhältnis zu erreichen zwischen der Berücksichtigung des längerfristigen Bedarfs, wie im Bereich Forschung und Entwicklung und im Bereich Innovation, und der Finanzierung von nachfrageorientierten und ausgabenintensiven Maßnahmen.

Vierter Gedankenstrich — In dem Bericht der Kommission „Wachsende Bewertungskapazität“ wurde unter Punkt 5.1.2.1. das Problem angesprochen, dass die verschiedenen Ergebnisse der Modellierung und die Bewertungen nicht vergleichbar sind (siehe auch Punkt 22).

26. In der Antwort auf Punkt 23, letzter Gedankenstrich, war bereits aufgeführt worden, dass die Ziele der Halbzeitbewertung in Bezug auf die Beurteilung der Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkungen eher bescheiden waren.

Dritter Gedankenstrich — In dem Arbeitspapier über die Halbzeitbewertung wurde hervorgehoben, dass die Beurteilung dieser Auswirkungen ebenfalls von der Verfügbarkeit der Daten abhängen würde.

Vierter Gedankenstrich — Siehe Antwort auf Kasten 4 und auf Punkt 23, letzter Gedankenstrich.

27. Ein weiteres wichtiges Ziel der Halbzeitbewertungen war Folgendes: Bewertung der Angemessenheit der Strategien; was konnte innerhalb des für die Halbzeitbewertung festgesetzten Zeitrahmens trotz niedriger Ausgaben getan werden (siehe Arbeitspapier). Für die eher bescheidenen Ziele der Bewertung der Wirksamkeit und der Auswirkungen: siehe Punkt 23.

## ZUWEISUNG DER LEISTUNGSGBUNDENEN RESERVE

30. Anhand der Halbzeitbewertung wurden Informationen erlangt über die Zuweisung von Mitteln aus der leistungsgebundenen Reserve für andere Zwecke als Ausgaben. Einige der Indikatoren, welche die Kommission für die Halbzeitbewertung empfahl, hingen nicht vom Umfang der Ausgaben ab, sondern basierten auf der Messung verschiedener Aspekte der Programmdurchführung.

Es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass einige Infrastrukturprojekte zur Erreichung der Ziele von Lissabon und Göteborg beitragen.

31. In dem Arbeitsdokument der Kommission wurde empfohlen, eher Indikatoren zu den Realisierungen (Output-Indikatoren) zu verwenden, da diese Daten schon nach kurzer Zeit verfügbar sind, und nicht Ergebnis-Indikatoren, da diese Daten erst nach längerer Zeit verfügbar sind. Indikatoren zu den Auswirkungen sind erst Jahre nach Abschluss der Maßnahme verfügbar.

33. Die Kommission erklärte, dass sie der Mittelausschöpfung ihre besondere Aufmerksamkeit schenken würde, denn es wäre nicht sinnvoll, einem Programm oder einer Priorität zusätzliche Mittel zuzuweisen, wenn die ursprünglich zugewiesenen Mittel schon nicht verwendet werden.

Die Kommission stimmt zu, dass allein aufgrund eines zügigen Tätigens von Ausgaben noch nicht auf den Erfolg des Programms geschlossen werden kann. Aber ein wirksames Tätigen von Ausgaben ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Programm die festgesetzten Ziele erreicht. Obwohl die Mittelausschöpfung bei der Zuweisung von Mitteln aus der leistungsgebundenen Reserve ein wichtiges Kriterium war, waren in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Kriterien maßgebend, und oft gab es eine größere Anzahl von Kriterien, wenn die Daten zuverlässig genug waren (siehe Punkte 28 und 32).

Erster Gedankenstrich — Obwohl Investitionen in den Schienenbau aus umweltpolitischen Erwägungen heraus wünschenswert waren, musste die Verwaltungsbehörde die Tatsache berücksichtigen, dass nur 14,5 % der verfügbaren Mittel verwendet worden waren.

Zweiter Gedankenstrich — Über die Mittelzuweisung für umweltrelevante Zwecke wurde während der Verhandlungen besonders heftig diskutiert. Dies führte dazu, dass Kürzungen für einige Umweltprojekte (wie die Abfallverbrennungsanlage, deren Errichtung verschoben wurde) teilweise durch höhere Mittelzuweisungen für andere umweltfreundliche Projekte ausgeglichen wurden. Wenn es auch für die Maßnahmen im Bereich der Chancengleichheit keine neuen Mittelzuweisungen gab, so hatte die Diskussion doch zur Folge, dass in diesem Bereich die Aktivität intensiviert wurde.

Dritter Gedankenstrich — Die Kommission war nicht zufrieden, dass Brandenburg für die Verkehrsinfrastruktur, insbesondere für die Straßeninfrastruktur, hohe Beträge bereitstellte, und erörterte diese Frage mehrmals mit diesem Land; aber Brandenburg verteidigt sein Vorgehen mit Hinweis auf die  $n + 2$ -Regel. Die Kommission beabsichtigt, diesen Punkt während der Verhandlungen über den nächsten Programmplanungszeitraum erneut zu erörtern.

34. Die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve war eigentlich als eine von dem spezifischen Strukturfonds, aus dem die Finanzierung erfolgen würde, unabhängige Zuweisung gedacht.

Sie entsprach längerfristigen Entwicklungsprioritäten sowie einer hohen Nachfrage nach Finanzierungsmitteln seitens bestimmter Sektoren. In einigen vom Rechnungshof angesprochenen Fällen wurden Programme, die für die Reserve in Frage kämen, ausgeklammert, da die Gefahr bestand, dass im Rahmen der  $n + 2$ -Regel Mittelbindungen aufgehoben werden.

36. Wie bereits in der Antwort auf Punkt 34 aufgeführt, basierte die Zuweisung keineswegs immer nur auf der Mittelausschöpfung, obwohl die Mittelausschöpfung sehr wohl einer der Indikatoren für die Zuweisung der Reserve war; es wurde auch die Wirksamkeit bei den Realisierungen (Outputs) und Ergebnissen berücksichtigt, was anhand der Verfügbarkeit zuverlässiger Daten nachvollzogen werden konnte, ferner wurde der langfristige Bedarf berücksichtigt.

#### AUSWIRKUNGEN DER HALBZEITREVISION

42. Was den Stellenwert der Mittelausschöpfung bei der Halbzeitrevision anbelangt, so verweist die Kommission auf ihre Antworten auf Punkt 34 in Verbindung mit der leistungsgebundenen Reserve.

Zweiter Gedankenstrich — Neben der finanziellen Leistungsfähigkeit war auch die Wirksamkeit der Ausgaben, insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, ein maßgebliches Kriterium. Das Risiko, dass bei Umweltprojekten die Fristen für Ausgaben überschritten werden, spielte bei der Kürzung der Mittel für diese Art von Investitionen eine Rolle.

Fünfter Gedankenstrich — Die Kommission überwacht anhand von Prüfungen und mit Hilfe des zuständigen Begleitausschusses, inwieweit solche Projekte für eine Finanzierung seitens der EU in Frage kommen. So werden zum Beispiel Projekte, die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des Kalabrienprogramms finanziert werden, im März Prüfungen unterzogen werden.

Sechster Gedankenstrich — Private Mittel wurden herausgenommen, teils wegen ihrer irrtümlichen Aufnahme in die Finanzierungstabellen (es war nicht beabsichtigt worden, sie in die Kofinanzierungsgrundlage aufzunehmen), teils wegen ihrer Volatilität, was bedeutete, dass Finanzierungspläne regelmäßig überprüft werden mussten, wohingegen die öffentliche Finanzierung stabiler war. Die Zuweisung von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die betreffenden Maßnahmen blieb unverändert, und private Mittel wurden weiterhin in Anspruch genommen, um die Maßnahmen durchzuführen, obwohl sie nicht länger in der Kofinanzierungsgrundlage enthalten waren.

43. Die Kommission verweist auf ihre Antwort auf Punkt 33.

#### REGELUNGEN FÜR 2007-2013

45. Im Zeitraum 2007-2013 werden die bisher gültigen allgemeinen Vorschriften für die Halbzeitbewertung durch bedarfsorientierte ständige Bewertungen ersetzt werden, damit die Durchführung eines Programms beurteilt und auf die Änderungen im externen Umfeld eines Programms reagiert werden kann. Mit diesem Konzept wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass zwischen Überwachung, Bewertung und Entscheidungsfindung enge Verbindungen bestehen müssen, zudem kann dieses Konzept besser auf die Bedürfnisse der Benutzer der Bewertung abgestimmt werden. Eine Bewertung wird durch tatsächliche oder potenzielle Schwierigkeiten ausgelöst, die das Überwachungssystem aufgezeigt hat. Sie kann aber auch durchgeführt werden, um die strategischen oder operationellen Aspekte, die nicht nur auf der Grundlage von Überwachungsdaten analysiert werden können, regelmäßig zu überprüfen.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission stellte im Jahr 2006 Leitlinien zu diesem neuen Konzept zur Verfügung (Arbeitsdokument Nr. 5 „Indikative Leitlinien zu Bewertungsmethoden: Bewertung während des Programmplanungszeitraums — 2007-2013“).

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

47. Was die Ziele der Halbzeitbewertung mit Blick auf die Beurteilung der Wirksamkeit, Effizienz und erwarteten Auswirkungen anbelangt, so sollte insbesondere eine Analyse der ersten Realisierungen (Outputs) und Ergebnisse erfolgen. Das späte oder schleppende Anlaufen vieler Programme erschwerte eine derartige Analyse, in einigen Fällen wurde sie aber durchgeführt (siehe Kapitel 5 des Berichts der Kommission „Wachsende Bewertungskapazität“). Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden auch noch andere Aspekte geprüft, und daher konnten nützliche Beiträge in die Entscheidungen/Beschlüsse über die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve und die Anpassung der operationellen Programme einfließen.

48. Die leistungsgebundene Reserve wurde verwendet, um Programmen auf der Grundlage mehrerer Kriterien, für welche die Kommission drei Kategorien von Indikatoren empfahl, Ressourcen zuzuweisen. Die Ausschöpfung der Mittel war ein wichtiges Kriterium, aber in jedem Mitgliedstaat waren verschiedene Kriterien maßgebend, und oft gab es eine größere Anzahl von Kriterien, was von der Verfügbarkeit zuverlässiger Daten abhing (siehe Punkte 28 und 32).

49. Die Kommission ist der Meinung, dass sich die Halbzeitrevision nicht nur auf die allgemeine Leistungsfähigkeit der Programme erheblich auswirkte, sondern auch auf den Umfang, in dem die Programme politische Prioritäten berücksichtigten. Gleichzeitig wollte die Kommission vermeiden, zusätzliche Ressourcen den Bereichen zuzuweisen, in denen die vorhandenen Mittel ohnehin nur schwer ausgegeben werden.

50. Angesichts des niedrigen Ausgabenniveaus konnten mit der Halbzeitbewertung nur Hinweise auf eine angemessene Neuverteilung der Mittel gegeben werden.

51. Die Kommission hält es für angebracht, während der Programmlaufzeit 2000-2006 die Programmziele, Maßnahmen und Mittelzuweisungen zu überprüfen. Sie stützte sich auf die Erfahrungen des Zeitraums 2000-2006, als sie überarbeitete Regelungen für 2007-2013 vorschlug.

Erster Punkt — Die Kommission muss sicherstellen, dass Wirksamkeit und Kosteneffizienz sowie eine angemessene Mittelausschöpfung gebührend berücksichtigt werden. Die Kommission bemüht sich, dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Zweiter Punkt — Das Spannungsverhältnis, das aufgrund der n + 2-Regel entsteht, nämlich für eine rasche Mittelausschöpfung zu sorgen, aber auch der Qualität Rechnung zu tragen, darf nicht dazu führen, dass die Qualität auf der Strecke bleibt. Die Kommission bemüht sich, dies zu vermeiden.

Dritter Punkt — Die Überwachungs- und Bewertungsregelungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sind so konzipiert, dass die praktischen Herausforderungen, mit denen sich die Programme konfrontiert sehen, berücksichtigt werden.

52. Die Kommission stimmt zu, dass sich mit einem reibungslosen Start bei der Durchführung der Programme die Nützlichkeit der Halbzeitbewertungen erhöht. Anhand der Halbzeitbewertung im Zeitraum 2000-2006 sollte gezeigt werden, wie effizient die Programme laufen; auf der Grundlage der ersten Ergebnisse sollten dann die entsprechenden Änderungen vorgenommen werden, statt so weiterzumachen, dass das Erreichen positiver Ergebnisse in Frage gestellt würde. Wird von den wegen anhängiger Rechtsverfahren noch nicht abgewickelten Mittelbindungen abgesehen, wurden die Programme des Zeitraums 1994-1999 weitgehend abgeschlossen und die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (Stand: 31. Dezember 2006) lagen unter 0,6 % (917 Mio. EUR) der ursprünglichen Zuweisungen.

## EMPFEHLUNGEN

53.

Erster Punkt — Die Kommission erstellte im August 2006 einen detaillierten Leitfaden für den Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006. Die Vorschriften für den Abschluss der Programme sind jetzt besser bekannt, als dies vor dem Abschluss der Programme des Zeitraums 1994-99 der Fall war.

Zweiter Punkt — Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass in Verbindung mit den Programmen 2007-2013 Überwachungssysteme eingerichtet und Indikatoren festgelegt werden.

Dritter Punkt — Die neuen Bewertungsregelungen erhöhen die Flexibilität. Im Zeitraum 2007-2013 werden die bisher gültigen allgemeinen Vorschriften für die Halbzeitbewertung durch bedarfsorientierte ständige Bewertungen ersetzt werden, damit die Durchführung eines Programms beurteilt und auf die Änderungen im externen Umfeld eines Programms reagiert werden kann. Dieses Konzept kann besser auf die Bedürfnisse der Benutzer der Bewertung abgestimmt werden.

Die mit den Verordnungen eingeführte Verhältnismäßigkeit und die Straffung des Programmplanungsprozesses werden ebenfalls die Flexibilität bei den Bewertungsregelungen erhöhen.

Vierter Punkt — Die Regelungen für den Zeitraum 2007-2013 sind flexibler.

Fünfter Punkt — Für den Zeitraum 2007-2013 wird mit der Strukturfondsverordnung ein flexibler Weg aufgezeigt, um Bewertung und Neuplanung zu verbinden. Bewertungen können als Quelle wertvoller Empfehlungen gelten und der Ermittlung bewährter und wenig bewährter Verfahrensweisen dienen.

Sechster Punkt — Die wichtigsten Anleitungen für den Zeitraum 2000-2006 waren rechtzeitig zur Verfügung gestellt worden. Für den Zeitraum 2007-2013 stellte die Kommission im Jahr 2006 Anleitungen zur Verfügung.

Siebter Punkt — Kofinanzierte Aktivitäten werden gefordert, um die politischen Prioritäten der Europäischen Union, einschließlich Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen, zu fördern. Die Mitgliedstaaten der EU-15 müssen spezifische Ziele erfüllen, wenn es um die Ausgaben für die zuletzt genannten Faktoren geht.