

Brüssel, den 4. Mai 2000

## **STELLUNGNAHME**

des Ausschusses der Regionen

zu dem

Bericht der Kommission

**"Halbzeitüberprüfung der Strukturinterventionen -**

**Ziel-1- und Ziel-6-Programme (1994-1999):**

**Entwicklung einer Managementkultur durch Bewertung: hin zu bewährten Praktiken"**

(KOM (1998) 782 endg.)

### **Der Ausschuß der Regionen,**

**GESTÜTZT** auf den Bericht der Kommission über die "Halbzeitüberprüfung der Strukturinterventionen - Ziel-1- und Ziel-6-Programme (1994-1999): Entwicklung einer Managementkultur durch Bewertung: hin zu bewährten Praktiken" (KOM (1998) 782 endg),

**GESTÜTZT** auf den Beschluß seines Präsidiums am 2. Juni 1999, gemäß Artikel 265 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Stellungnahme zu diesem Thema abzugeben und die Fachkommission 1 "Regionalpolitik, Strukturfonds, wirtschaftliche und soziale Kohäsion, grenzüberschreitende und interregionale Kooperation" mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen,

**GESTÜTZT** auf den von der Fachkommission 1 am 2. Februar 2000 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 388/99 rev. 2) (Berichterstatter: Herr WATSON, Mitglied des Rats des Großraumbezirks Sefton, UK/PPE),

**verabschiedete auf seiner 33. Plenartagung am 12./13. April 2000 (Sitzung vom 13. April) folgende Stellungnahme:**

\*

\* \*

#### **1. Einleitung**

1. Im Zuge der Reformbestrebungen wurde im Jahr 1998 ein kontinuierliches Verfahren zur Bewertung der Strukturfondsprogramme eingeführt, das eine Ex-ante-Bewertung, eine Halbzeitbewertung und eine Ex-post-Bewertung der von der Europäischen Union kofinanzierten Programme umfaßt. Ziel ist es, einen sinnvollen Einsatz der EU-Mittel zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf den Abbau des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles in den Ziel-1- und Ziel-6-Gebieten.
2. Der Kommissionsbericht enthält eine Erörterung des globalen Verfahrens, die wichtigsten Erkenntnisse, die wesentlichen Ergebnisse und Anpassungen und die Auswirkungen auf die künftigen Programme. Es werden auch Empfehlungen für den nächsten Programmplanungszeitraum unterbreitet. Der AdR möchte seinerseits ebenfalls Empfehlungen aussprechen.
3. In dem Bericht werden die wesentlichen Elemente von über hundert Halbzeitbewertungen zusammengefaßt, die im Zusammenhang mit den Ziel-1- und Ziel-6-Programmen aus dem Zeitraum 1994-1999 durchgeführt wurden. Diese Bewertungen wurden überwiegend in den Jahren 1997 und 1998 vorgenommen und konnten somit die von der Kommission 1997 veröffentlichten Leitlinien berücksichtigen.
4. Für die Halbzeitbewertung sind die betreffenden Mitgliedstaaten, die Regionen und die Kommission gemeinsam zuständig, und es wurden durchschnittlich 0,1% der Gesamtmittel für diese Bewertungen ausgegeben aufgewendet.

## 2. Die Halbzeitbewertung

1. Hauptanliegen der Strukturfonds ist es, im Rahmen spezifischer nationaler Strategien und Prioritäten zum Abbau des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles beizutragen. Durch die Halbzeitbewertungen kann festgestellt werden, inwieweit Programme an die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten angepaßt werden müssen.
2. Dies betrifft vor allem die vier "Kohäsionsländer", die fast vollständig im Rahmen von GFK gefördert werden: Im Fall Irland wurden beispielsweise Mittel auf die öffentliche Infrastruktur umgelenkt, um diese an das rasche Wirtschaftswachstum anzupassen. Andere exogene Faktoren wie die Dringlichkeitsmaßnahmen nach dem Erdbeben in Italien und die Einführung der Beschäftigung als eine der wichtigsten Prioritäten der EU haben ebenfalls zu Umorientierungen in Programmen geführt.
3. Im Mai 1997 legte die Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten Leitlinien betreffend Prioritäten für die Anpassung der Strukturfondsinterventionen nach der Halbzeitbewertung vor. Sie tragen dem sich verändernden politischen Umfeld in der ganzen EU Rechnung und legen fest, welche Elemente bei der Halbzeitbewertung zu berücksichtigen sind.
4. Die Halbzeitbewertungen haben sich in erster Linie auf die den entsprechenden Begleitsystemen entstammenden Finanzdaten gestützt. Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertungen dürften kaum Informationen über weitreichendere, langfristige Auswirkungen der Strukturfonds vorliegen.

## 3. Lehren aus den Halbzeitbewertungen

1. Die Anzahl der durchgeführten Halbzeitbewertungen (über 100) untermauert, welche Bedeutung die Kommission und die Mitgliedstaaten dem Bewertungsverfahren beimessen. Dabei muß zunächst geprüft werden, inwieweit sich ein Programm für eine

Bewertung eignet, und dann ist die anschließend anzuwendende Methodik festzulegen. Im Zuge der Halbzeitbewertung soll im wesentlichen beurteilt werden, in welchem Maße die ursprünglichen Programmziele nach der Hälfte der Programmlaufzeit erreicht worden sind und welche ersten Auswirkungen die Interventionen hervorgebracht haben, und erforderlichenfalls sollen Empfehlungen zur Verbesserung der Programmverwaltung unterbreitet werden.

2. Es liegt auf der Hand, daß die Bewerter sowohl von den Verwaltungsbehörden als auch von den für die Durchführung der Programme zuständigen Einrichtungen unabhängig sein müssen. Allerdings nennt der Bericht zwei Beispiele von hochwirksamen internen Bewertungen in Italien (durch die Bewertungsstelle des Haushaltsministeriums) und Irland. Unabhängig von der gewählten Vorgehensweise müssen sich die Bewertungen auf die vereinbarten Kriterien und Programmziele stützen, damit gewährleistet ist, daß Fortschritte (bzw. deren Mangel) meßbar sind und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen ergriffen werden können.
3. In einigen Fällen mag Interesse daran bestehen, beim Aufbau der Partnerschaft an angemessen qualifizierte Forschungsinstitute, die Teil von Hochschuleinrichtungen sein können, oder an die Sozialpartner heranzutreten. Häufig sind die Vertreter solcher Gremien Mitglied in den Programmbegleitausschüssen und besitzen gleichzeitig den erforderlichen Fach- und Sachverstand, um Überprüfungen und Bewertungen vornehmen zu können. Nach Ansicht des AdR sollte dies unter der Voraussetzung zulässig sein, daß die jeweiligen Aufgaben und Pflichten klar und deutlich voneinander abgegrenzt werden.
4. Die Programmbegleitausschüsse haben im allgemeinen engagiert die Verantwortung dafür übernommen, die im Rahmen der Bewertungen unterbreiteten Empfehlungen umzusetzen, und es wurden geeignete Unterstrukturen für die Verwaltung der Bewertungen und die Anwendung der Bewertungsempfehlungen eingerichtet.
5. Die Einbeziehung der regionalen Behörden fiel je nach den politischen und institutionellen Gegebenheiten des betreffenden Mitgliedstaates unterschiedlich aus. Anscheinend waren die Regionalbehörden dann stärker direkt beteiligt, wenn die Strukturfonds in Form von GFK - anstatt über DPP, die naturgemäß eher als nationale Programme durchgeführt werden - tätig wurden.
6. Die Bewertungsberichte wiesen im allgemeinen eine hohe Qualität und ein hohes Niveau auf, was die auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte veranschaulicht. Teilweise zeichnet dafür das MEANS-Programm verantwortlich, das auf die Erleichterung der Beurteilung von Maßnahmen der Strukturfonds abstellt. Allerdings kritisiert die Kommission in ihrem Bericht, daß einige Halbzeitbewertungsberichte zu akademisch oder zu sehr auf Verwaltungsfragen (anstatt auf Ergebnisse und Auswirkungen) beschränkt sind, nicht unabhängig genug sind oder durch mangelnde Kooperation seitens der Verwaltungsbehörden erschwert wurden.
7. Dem Kommissionsbericht zufolge konnten einige wichtige makroökonomische Auswirkungen der GFK in den größeren Mitgliedstaaten (den vier Kohäsionsländern, Italien und Deutschland) im Zuge der Halbzeitbewertung beurteilt werden. Es gibt eindeutige positive Auswirkungen der Strukturfondsinterventionen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, wobei allerdings verstärkt integrierte Modelle herangezogen werden sollten, mit deren Hilfe die Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage analysiert werden können.
8. Allgemein wirken sich die Strukturfondsinterventionen prozentual stärker auf das

Wirtschaftswachstum als auf die Beschäftigungszunahme aus, was daran liegen dürfte, daß Effizienz- und Produktivitätssteigerung eines Unternehmens Hand in Hand gehen. Die Förderung des Wirtschaftswachstums geht nicht notwendigerweise mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einher, und während die Strukturfonds zwar die Beschäftigungseffekte angemessen berücksichtigen müssen, sollte bei den Bewertungen die wirtschaftliche Effizienz der Investitionen vorrangige Bedeutung haben.

9. Bei kleineren Programmen (zumeist DPP) lassen sich die makroökonomischen Auswirkungen aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge nur schwer anhand von Modellen beurteilen. In dem Kommissionsbericht wird ein belgisches Modell als Beispiel für eine bewährte Verfahrensweise angeführt; dieses Modell zeigt, daß die Gefahr eines Absinkens des Wachstumstempos nach Abschluß des DPP besteht.
10. Im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Interventionen geht die Kommission auf die Beurteilung der angewendeten Indikatoren ein. Die Bewertungen hatten in zahlreichen Fällen eine umfangreiche Überprüfung der vereinbarten materiellen und Wirkungsindikatoren zur Folge. Auf die Effizienz wird allerdings nicht weiter ausführlich eingegangen.
11. Die Kommission stellt fest, daß sich ein programmübergreifender Überblick über die wichtigsten Realisierungen und Ergebnisse nur schwer erstellen läßt, da die Programme sich nicht über die verschiedenen Regionen hinweg vergleichen lassen. Dies liegt vor allem daran, daß Kommission und Mitgliedstaaten vor der Programmdurchführung keine gemeinsamen Schlüsselindikatoren vereinbart haben. Dieser Aspekt sollte genauer untersucht werden, da die Indikatoren möglicherweise an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepaßt werden. Dies wäre aus zwingenden wirtschaftlichen und sozialen Gründen zwar im Einzelfall vertretbar, darf jedoch nicht allgemein Usus werden.
12. Als wesentliches Element der Halbzeitbewertungen wurden die Begleitsysteme und die Projektauswahlkriterien geprüft. Bei den laufenden Programmen werden in weitaus höherem Maß als früher quantitative Indikatoren verwendet. Bei einigen Programmen werden jedoch keine ausreichenden Informationen erlangt, wobei es allgemein Probleme bezüglich der Quantifizierung geeigneter Indikatoren gibt. Bei vielen Programmen werden die vorhandenen Informationen offenkundig nicht zum Aufbau eines wirksamen Verwaltungsinstruments genutzt, in dem die finanziellen und materiellen Realisierungen, Ergebnisse und Auswirkungen erfaßt werden.
13. In einigen Fällen wurden im Interesse der Transparenz des Auswahlprozesses sehr ausgeklügelte Projektauswahlkriterien entwickelt. Bei vielen Halbzeitbewertungen wurden jedoch Zweifel an der Wirksamkeit dieser Systeme laut, da transparente Punktesysteme nicht unbedingt zur Auswahl der besten Projekte führen.
14. Die meisten Halbzeitbewertungen haben sich als nützliches Instrument und wichtige Informationsquelle für die Entscheidungsträger erwiesen. Meistens haben die Programmverwalter die ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt. Außerdem hat auch die engagierte Zuarbeit der Programmpartner im Hinblick auf die Verbesserung der Programmdurchführung einen wesentlichen Einfluß auf den Erfolg eines Bewertungsverfahrens.
15. Die Halbzeitbewertungen haben meistens zu einer Mittelumverteilung innerhalb der GFK/DPP geführt. Diese Umverteilungen zogen dem Kommissionsbericht zufolge fast

nie eine Änderung der strategischen Prioritäten der Programme nach sich. In einigen Fällen wurden neue Maßnahmen aufgelegt.

16. Allgemein gelangt die Kommission in ihrem Bericht zu dem Schluß, daß sich nicht immer einfach feststellen ließ, inwieweit übergeordnete EU-Prioritäten berücksichtigt wurden. Insgesamt lagen die Schwerpunkte - entsprechend der globalen Entwicklung - auf Beschäftigung, Umwelt und nachhaltiger Entwicklung sowie Informationstechnologien.
17. In ihren Schlußfolgerungen betont die Kommission, daß die Begleitverfahren sowohl finanzielle als auch programmrelevante Ergebnisse und Auswirkungen berücksichtigen müssen. Dazu sind deutliche, quantifizierte Ziele und Indikatoren für die Begleitung und Bewertung nötig sowie besser geeignete Projektauswahlkriterien, vereinfachte Verwaltungsverfahren und Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Strukturfondsinterventionen.

#### 4. **Künftige Aufgaben**

1. In dem Kommissionsbericht wird die Notwendigkeit hervorgehoben, auf den bewährten Verfahrensweisen aufzubauen, die sich im Zuge der Halbzeitbewertungen herauskristallisiert haben. Dazu zählen die Fundiertheit der Bewertung, die Beteiligung der Partnerschaften, die Organisation der Bewertung und eine Informationsrückkopplung zur Unterstützung programmatischer Entscheidungen.
2. Gute Bewertungen sind ein wichtiges Instrument für ein gutes Management. Voraussetzung hierfür sind die Schaffung geeigneter Strukturen für die Durchführung der Bewertungstätigkeiten im Rahmen der Partnerschaft, die Entwicklung der Begleitsysteme, eine bessere Integration finanzieller und materieller Indikatoren, eine angemessene Quantifizierung von Vergleichsbasisindikatoren, Fortschritte auf dem Gebiet der Bewertungsmethodik im Rahmen des MEANS-Programms und die Verbreitung bewährter Verfahrensweisen. Die Kommission hat vor, einen Leitfaden zu methodischen Fragen vorzulegen, der auch eine Aufstellung einschlägiger Indikatoren enthält.

#### 5. **Empfehlungen**

1. Der Ausschuß der Regionen stuft EU-Leitlinien für Halbzeitbewertungen als sehr wichtig ein und hebt hervor, daß diese den Programmverwaltern möglichst früh an die Hand gegeben werden sollten, damit das Verfahren sich darauf stützen kann.
2. In der nächsten Programmplanungsperiode soll eine leistungsgebundene Reserve eingeführt werden, und der AdR drängt darauf, frühzeitig eindeutige EU-weit geltende Schlüsselindikatoren festzulegen, anhand derer die Leistung gemessen wird. Es sollte alles daran gesetzt werden, daß diese Indikatoren vor Programmbeginn feststehen.
3. Nach Ansicht des AdR ist eine klareres Bewertungskonzept erforderlich, damit EU-weit vergleichbare Berichte über die Wirksamkeit der Strukturfondsinterventionen erstellt werden können.
4. Der AdR plädiert für ein proaktiveres Vorgehen beim Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Bewertern **und** den für die Programmdurchführung Zuständigen, um bereits durch die Konzeption und Durchführung der Programme zu gewährleisten, daß im Zuge der Bewertung ohne weiteres vorbildliche Verfahrensweisen erkannt werden können.

5. Der AdR würde die Entwicklung einer Reihe gemeinsamer Schlüsselindikatoren begrüßen, die anstatt ausschließlich auf die Aktivitäten, Mittelbindungen und -aufwendungen auf Ergebnisse und Auswirkungen ausgerichtet sind, um einen strukturfondsübergreifenden Leistungsvergleich anstellen zu können. Diese Indikatoren sollten nicht nur BIP-relevant sein, sondern sich auch auf die globaleren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Strukturfonds, vor allem im Zusammenhang mit dem neuen Ziel 1, erstrecken.
6. Dadurch könnte die Halbzeitbewertung auch tatsächlich zur Halbzeit anstatt wie in fast allen Fällen der derzeitigen Programmplanungsperiode im vierten Programmjahr vorgenommen werden. Die Wirkung der bisherigen Halbzeitbewertung wurde nach Ansicht des AdR durch den zeitlichen Abstand zwischen den Bewertungen und der Umsetzung der jeweiligen Empfehlungen beeinträchtigt.
7. Der AdR begrüßt die Feststellung, daß sich die Kommission und die Mitgliedstaaten in die Verantwortung für die Halbzeitbewertung teilen. Im Lichte der jüngst vereinbarten allgemeinen Regeln für die Programmplanungsperiode 2000-2006 sollten seines Erachtens auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften daran beteiligt werden.
8. Der AdR würde eine Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments begrüßen, um eine konsequente Vorgehensweise der Mitgliedstaaten bei der Bewertung und Begleitung zu fördern, damit die Wirksamkeit und Leistung der Strukturfondsinterventionen beurteilt werden kann.
9. Zwar hält der AdR die Unabhängigkeit der Bewerter für notwendig, doch würde er einer entsprechenden formellen Anordnung ablehnend gegenüberstehen, da doch die Verbesserung der Programmverwaltung und eine effiziente Durchführung im Vordergrund stehen sollten. Wenn Hochschuleinrichtungen, Technologieinstitute usw. über den notwendigen Fach- und Sachverstand verfügen, sollte es ihnen nicht verwehrt werden, während der Programmlaufzeit Bewertungen durchzuführen. Es bedarf klarer Regeln, damit innerhalb der Partnerschaft die Auswahl der Bewerter transparent und verständlich ist.
10. Nach Ansicht des AdR muß in der nächsten Programmplanungsperiode unbedingt eine bessere und frühere Verbreitung der bewährten Verfahrensweisen gewährleistet werden. Das MEANS-Programm würde sich als Instrument für die Verbreitung der bewährten Verfahren sowie die Entwicklung geeigneter Werkzeuge und Handbücher eignen. Adressaten wären neben den Bewertern unbedingt auch die Verwaltungsbehörden.
11. Der AdR heißt zwar die modellgestützte Beurteilung der makroökonomischen Auswirkungen in den größeren Mitgliedstaaten gut, doch müssen bei der nächsten Programmgeneration unbedingt Modelle eingeführt werden, die auch die Angebots- und Nachfragedimension berücksichtigen.

Brüssel, den 13. April 2000

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär m.d.W.d.G.b.

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Vincenzo FALCONE

---

--

--

CdR 389/99 fin (EN) UR/rd .../...

CdR 389/99 fin (EN) UR/rd

CdR 389/99 fin (EN) UR/rd

CdR 389/99 fin (EN) UR/rd