

Amtsblatt der Europäischen Union

C 302

Ausgabe in
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 49. Jahrgang
12. Dezember 2006

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

Rechnungshof

2006/C 302/01	Sonderbericht Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds), zusammen mit den Antworten der Kommission	1
2006/C 302/02	Stellungnahme Nr. 6/2006 zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Änderung und Verlängerung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Programm „Hercule II“)	41

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 10/2006

**über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des
Zeitraums 1994-1999 (Strukturfonds), zusammen mit den Antworten der
Kommission**

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

(2006/C 302/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
Glossar		3
ZUSAMMENFASSUNG	I-XI	4
EINLEITUNG	1-9	5
Bewertungsrahmen	6-9	6
Die jeder Bewertung zugrunde gelegten allgemeinen Ziele	7-9	6
PRÜFUNGSUMFANG	10-14	6
EX-POST-BEWERTUNG VON ZIEL 1 DURCH DIE GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK	15-80	7
Beurteilung der Qualität der Bewertung durch den Hof	16-66	7
Vorbemerkungen	16	7
Entwicklung der Probleme der Regionen seit 1994	17-20	8
Eignung der angenommenen Strategien	21-28	8
Bewertung der Wirksamkeit	29-40	10
Bewertung der Effizienz	41-44	12
Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds	45-53	12
Bewertung der Managementsysteme	54-66	14
Eignung des Bewertungsrahmens	67-75	15
Aufgabenstellung	67-70	15
Angemessenheit der Überwachung durch die Kommission	71-75	16
Relevanz der Bewertungsempfehlungen für künftige Programmplanungszeiträume	76-80	17
EX-POST-BEWERTUNG DER ESF-AKTIVITÄTEN (IM RAHMEN DER ZIELE 1 UND 3) DURCH DIE GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG, SOZIALE ANGELEGENHEITEN UND CHAN- CENGLEICHHEIT	81-113	17
Beurteilung der Qualität der Bewertung durch den Hof	82-113	18
Mängel bei Daten und Analysen	82-87	18
Bewertung der Auswirkungen der ESF-Aktivitäten	88	19

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Bewertung in Bezug auf die Chancengleichheit	89	20
Weitere geprüfte Aspekte	90-93	20
Bemerkungen zur Gesamtbeurteilung durch die Kommission	94-96	20
Weitere Ergebnisse aus den nationalen Berichten	97-102	20
Eignung des Bewertungsrahmens	103-110	21
Aus der Bewertung hervorgehende Empfehlungen	111-113	22
SCHLUSSFOLGERUNGEN	114-118	22
EMPFEHLUNGEN	119-125	23
ANHÄNGE:		
Anhang I — Aufschlüsselung der im Rahmen der Strukturfonds geleisteten Unterstützung		25
Anhang II — BIP und Beschäftigungsquote		26
Anhang III — BIP-Wachstum und Strukturfonds		29
Anhang IV — HERMIN-Simulationen und Arbeitslosigkeit		30
Antworten der Kommission		32

GLOSSAR

ADAPT	Gemeinschaftsinitiative „Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel“ zur Förderung der Beschäftigung und der Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel
ALMP	Active Labour Market Policies (aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen)
Begleitausschüsse	Ausschüsse, die die strategische Umsetzung des Förderprogramms überwachen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
Eröffnungsbericht	Bericht über methodische Fragen, z. B. die Bewertungsziele, den methodischen Rahmen, die Fragebögen und die zu kontaktierenden Organisationen
ESF	Europäischer Sozialfonds
FIAP	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FTE	Forschung und technologische Entwicklung
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
HERMIN-Modell	Makroökonomisches Modell für die Simulation der Auswirkungen der Strukturfondsmaßnahmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Mitnahmeeffekt	Wandel, der bei den direkten Zielgruppen als Folge der öffentlichen Maßnahme beobachtet wurde, oder von dem die direkten Zielgruppen als Folge der öffentlichen Maßnahme berichtet haben, der auch ohne diese Maßnahme eingetreten wäre
OP	Operationelles Programm
Synthesebericht	Abschlussberichte der Generaldirektion Regionalpolitik (in Bezug auf Ziel 1) und der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (in Bezug auf Ziel 3) über die Ex-post-Bewertung der durch den EFRE und den ESF finanzierten Aktivitäten
„Weiches“ Ergebnis	Quantitativ schwer messbares Ergebnis
Verlagerungseffekt	Effekt, der in einem Fördergebiet auf Kosten eines anderen Gebiets erzielt wird

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Prüfung bezog sich auf die von der Kommission vorgenommenen Ex-post-Bewertungen der Strukturfondsmaßnahmen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 in den Ziel-1- und Ziel-3-Regionen. Einschließlich ergänzender Investitionen des privaten und öffentlichen Sektors entfiel auf diese Maßnahmen ein Gesamtbetrag von über 245 Milliarden Euro.

II. Bei Ex-post-Bewertungen werden die Wirkungen der tatsächlichen Ausgaben mit den ursprünglichen Zielsetzungen verglichen. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse aus einem Programmplanungszeitraum sollen zu einer höheren Wirksamkeit künftiger Strukturfondsausgaben beitragen. Die Ex-post-Bewertungen wurden von der Kommission durchgeführt, die sich auf die Ergebnisse beauftragter externer Berater stützte.

III. Die Prüfung sollte zeigen, ob die Kommission bei Abschluss der Ex-post-Bewertung in der Lage war, die Auswirkungen der Maßnahmen im Vergleich mit den Zielen abzuschätzen, und ob die Ergebnisse und Empfehlungen im Hinblick auf die Überarbeitung der Programme ab dem Jahr 2000 hilfreich gewesen sind.

IV. Ausgangspunkt für die Prüfung waren die für jeden Fonds erstellten abschließenden Syntheseberichte. In diesen Berichten wird die Gesamtbewertung der Auswirkungen der Fonds zusammengefasst und auf die Elemente hingewiesen, die bei den Entscheidungen für nachfolgende Planungszeiträume relevant sein sollten. Im Zuge des nächsten Prüfungsschritts wurde beurteilt, inwieweit festgestellte Mängel auf Schwachstellen in der Aufgabenstellung oder Schwierigkeiten bei der Durchführung des Bewertungsprozesses beruhten.

V. Die Bewertung der Strukturfondsausgaben ist von der Natur der Sache her ein komplexer Vorgang. Bei der Prüfung wurden jedoch Mängel im Bewertungsprozess aufgedeckt, die sich nicht nur auf die vorhandenen inhärenten Schwierigkeiten zurückführen lassen.

VI. In Bezug auf die Bewertung der Strukturfondsmaßnahmen in Ziel-1-Regionen stellte der Hof folgende Mängel fest:

- Die zugrunde liegenden Daten wiesen Unstimmigkeiten auf.
- Für die Bewertung der Wirksamkeit der Strukturfondsausgaben fehlte eine ausreichend solide Grundlage, was unter anderem darauf zurückzuführen war, dass die Mitgliedstaaten nur in beschränktem Maße Daten über Output und Ergebnisse erfassten.
- Im Rahmen der Bewertung gelang es nur bedingt, die Stückkosten von im Rahmen der Strukturfonds geförderten Projekten zu vergleichen.
- Die Bewertung beruhte weitgehend auf einem makroökonomischen Modell (HERMIN), das nur eingeschränkt brauchbar war.

VII. In Bezug auf die Bewertung der ESF-Aktivitäten im Rahmen der Ziele 1 und 3 gelangte der Hof zu folgendem Ergebnis:

- Die Bewertung wurde zum Teil auf der Grundlage unzuverlässiger oder unvollständiger Daten vorgenommen.
- Sie führte zu einigen Schlussfolgerungen, die nicht ausreichend durch die vorhandenen Nachweise belegt waren, so dass die angewandten Methoden fragwürdig erscheinen.

VIII. Offenbar hat die Kommission in der von ihr formulierten Aufgabenstellung einige der mit den Bewertungen verbundenen Schwierigkeiten nicht vorausgesehen. Außerdem hat die Kommission nicht für eine vollständige Beseitigung der Mängel des Ex-post-Bewertungsverfahrens gesorgt. Die Ergebnisse des Hofes deuten auf Mängel bei der Überwachung der Bewertungen hin.

IX. Andererseits lieferten die Bewertungen wertvolle Erkenntnisse bezüglich der Managementsysteme für die aus dem EFRE und dem ESF geförderten Maßnahmen.

X. Trotz einiger wertvoller und nützlicher Empfehlungen für künftige Programmplanungszeiträume konnte die Kommission jedoch aus den Erfahrungen mit den Programmen des Zeitraums 1994-1999 keinen größtmöglichen Nutzen ziehen.

XI. Der Hof empfiehlt Folgendes:

- Die Kommission sollte bei künftigen Bewertungen sicherstellen, dass die verfügbaren Daten und die bereitgestellten Mittel den festgesetzten Zielen entsprechen, die ihrerseits realistisch sein müssen. Die Aufgabenstellung sollte auf dieser Grundlage erstellt werden.
- Die Kommission sollte insbesondere darauf achten, welche Methoden für die Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Fonds angewandt werden. Wenn ein makroökonomisches Modell verwendet wird, muss dies die Merkmale der untersuchten Volkswirtschaften angemessen berücksichtigen. Im Idealfall sollten mikroökonomische Daten zugrunde gelegt werden, die auf Projektebene ermittelt wurden.
- Zusammenhänge mit anderen für die Bewertung der Strukturfonds relevanten Studien sollten angemessen berücksichtigt werden.
- Bei künftigen Bewertungen könnte es sinnvoll sein, eine Reihe spezifischer Themen zu berücksichtigen, beispielsweise die Beiträge des privaten Sektors, finanztechnische Maßnahmen, die Bewertung von Projektkosten, Projektbeantragungs- und -genehmigungsverfahren sowie interne Bewertungen durch nationale oder regionale Behörden.
- Die Beaufsichtigung des Bewertungsprozesses durch die Kommission sollte u. a. durch die Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Universitäten verbessert werden.

EINLEITUNG

1. Seit dem Jahr 1996 legt die Kommission bei der Entwicklung der Bewertung der Strukturfonds einen einheitlichen Rahmen zugrunde. Der Begriff „Bewertung“ wird von der Kommission definiert als die „*Beurteilung der Maßnahmen nach ihren Ergebnissen, Auswirkungen und Zielvorgaben*“⁽¹⁾. Das Hauptziel von Bewertungen besteht darin, die Entscheidungsfindung durch die Bereitstellung von Informationen und Beurteilungen bezüglich der Relevanz, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und des Nutzens der Auswirkungen von EU-Maßnahmen zu unterstützen. Solche Informationen sind für die Verbesserung vorhandener oder die Entwicklung neuer Maßnahmen sowie für die Festlegung politischer Prioritäten und die Bereitstellung entsprechender Mittel wesentlich.

2. Bewertungen werden auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Phasen des Programmplanungszeitraums (sechs Jahre) durchgeführt. Die wichtigsten Bewertungen sind:

- a) *Ex-ante-Bewertungen*, die im Vorfeld der Durchführung einer Maßnahme mit dem Ziel vorgenommen werden, ihre Gestaltung und Kostenwirksamkeit zu beeinflussen;

- b) *Zwischenbewertungen*, die während der Durchführung einer Maßnahme mit dem Ziel vorgenommen werden, die Verwaltung der Maßnahme zu verbessern;

- c) *Ex-post-Bewertungen*, die nach Abschluss einer Maßnahme mit dem Ziel vorgenommen werden, die erzielten Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren zu evaluieren.

3. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf Ex-post-Bewertungen, die die Kommission im Zusammenhang mit den Strukturfondsmaßnahmen in den Ziel-1- und Ziel-3-Regionen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 durchgeführt hat. Im Rahmen dieser Prüfung wird hinsichtlich des Umfangs einer Ex-post-Bewertung die Definition in der Sammlung MEANS⁽²⁾ zugrunde gelegt: In einer Ex-post-Bewertung wird das gesamte Programm zusammengefasst und insbesondere im Hinblick auf seine Auswirkungen beurteilt. Das Ziel besteht darin, Rechenschaft für die Verwendung der Ressourcen abzulegen, über die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen zu berichten und darüber Aufschluss zu geben, inwieweit die erwarteten Ergebnisse eingetreten sind. Das Augenmerk liegt hierbei auf den Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg entscheiden, sowie auf der Nachhaltigkeit der Ergebnisse und Auswirkungen. Die Ex-post-Bewertung versucht Schlüsse zu ziehen, die verallgemeinert und so auf andere Programme und Regionen übertragen werden können⁽³⁾. Vor diesem Hintergrund wurde die Ex-post-Bewertung beurteilt.

⁽¹⁾ SEK(2000) 1051 vom 26. Juli 2000: Mitteilung an die Kommission „Ergebnisorientierung: Verstärkte Evaluierung von Kommissionsmaßnahmen“.

⁽²⁾ Das Programm MEANS wurde von der Kommission als Reaktion auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der Bewertungsmethoden auf den Weg gebracht. Die Sammlung MEANS besteht aus sechs Bänden über die Bewertung sozioökonomischer Programme.

⁽³⁾ Sammlung MEANS, Bd. 1, S. 53.

4. Die Ex-post-Bewertung ist Teil eines „Prozesses“, in den auch die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertung und der Halbzeitüberprüfung einfließen. Außerdem werden Bewertungen auf verschiedenen — nationalen und thematischen — Ebenen vorgenommen und anschließend in einem Synthesebericht zusammengefasst. Zusammen bilden diese Bewertungen ein wichtiges Element der Verwaltung der Strukturfonds und insbesondere der Programmplanung und Überprüfung der Gemeinschaftsmaßnahmen. Die Zuständigkeit für den Bewertungsprozess liegt (in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten) bei der Kommission. Diese entscheidet, welche Aspekte der Bewertung intern durchgeführt werden und welche durch die Vergabe von Unteraufträgen externen Bewertern zu übertragen sind. In beiden Fällen behält die Kommission die alleinige Gesamtverantwortung.

5. Im Zeitraum 1994-1999 belief sich die vorgesehene Unterstützung im Rahmen der Strukturfonds ⁽¹⁾ auf 136,4 Milliarden Euro für die „Ziele“ und auf 14,5 Milliarden Euro für die „Gemeinschaftsinitiativen“. *Anhang I* enthält eine Aufschlüsselung des erstgenannten Betrags nach Mitgliedstaaten und Zielen sowie des letztgenannten Betrags nach Gemeinschaftsinitiativen. Diese Mittel wurden durch mindestens weitere 95 Milliarden Euro aus zusätzlichen Investitionen des privaten oder öffentlichen Sektors ergänzt ⁽²⁾, wodurch insgesamt mehr als 245 Milliarden Euro zur Verfügung standen.

Bewertungsrahmen

6. Die Ex-post-Bewertungen wurden im Namen und unter Leitung der Kommission durchgeführt. Im Anschluss an ein öffentliches Ausschreibungsverfahren wurde für jedes vorgegebene Bündel von Zielen und Gemeinschaftsinitiativen ein Hauptberater ausgewählt. In den meisten Fällen wurde dieser Hauptberater in den jeweiligen Mitgliedstaaten von einem Beraterteam unterstützt ⁽³⁾, dessen Aufgabe darin bestand, auf der Grundlage eines gemeinsamen methodischen Rahmens die notwendigen Bewertungen der entsprechenden Programme vorzunehmen. Zudem wurde der Bewertungsprozess von einer Lenkungsgruppe überwacht. Die Bewertungen flossen in von den nationalen Bewertern erstellte nationale Berichte sowie in einen Synthesebericht ein, der von den für die einzelnen Zielsetzungen unter Vertrag genommenen Beratern erstellt wurde. Diese Berichte wurden zwischen Anfang 2003 und Mitte 2004 fertiggestellt.

Die jeder Bewertung zugrunde gelegten allgemeinen Ziele

7. Die beteiligten Generaldirektionen entschieden sich für einen breit angelegten Ansatz, der eine umfassende Themenliste abdeckte. Folgende Gesamtziele lagen den Bewertungen zugrunde:

- a) *Bewertung* der Ergebnisse und Auswirkungen der Aktivitäten in den Mitgliedstaaten angesichts ihrer Zielsetzungen sowie der Auswirkungen auf Personen und Systeme;

- b) *Analyse* der Auswirkungen und der Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktionen in Bezug auf spezifische strukturelle Probleme und, sofern möglich, Ermittlung des Mehrwerts der Finanzhilfe der Gemeinschaft.

8. Zur Erreichung dieser Gesamtziele wurde in der Aufgabenstellung eine Reihe von Kernfragen formuliert. Diese beziehen sich auf die Eignung der Strategie, die Wirksamkeit, die Effizienz, die Auswirkungen, die Management- und Durchführungssysteme, den durch die Gemeinschaftsaktionen geschaffenen Mehrwert und die Erfahrungen aus laufenden Programmplanungsaktivitäten, die auch für künftige Aktivitäten genutzt werden können. Zur Strukturierung der Arbeit wurden in der Aufgabenstellung zudem eine Reihe spezifischer Aufgaben festgelegt und bestimmte Methoden und Informationsquellen genannt.

9. Die von der Kommission für jedes Ziel formulierte Aufgabenstellung bildete somit die Grundlage für die Arbeit der Bewerter. Diese Aufgabenstellung wurde im Januar 2002 durch den Eröffnungsbericht und einen methodischen Leitfaden für Ziel 1 ergänzt. In Bezug auf die ESF-Aktivitäten wurde im Dezember 2002 zusätzlich ein methodischer Fortschrittsbericht vorgelegt, und es wurden die in jeden nationalen Bewertungsbericht aufgenommenen Bewertungsfragen ausgearbeitet. Zur Formulierung dieser Fragen stützten sich die Bewerter auf Literaturdurchsichten, Fragebögen, Befragungen von Interessengruppen, Analysen von Fallstudien sowie auf weitere Feldforschung, soweit dies für erforderlich erachtet wurde.

PRÜFUNGSUMFANG

10. Allgemein sollte im Rahmen dieser Prüfung festgestellt werden, ob der Kommission durch die Bewertungen ausreichende Informationen bereitgestellt wurden, um ihr eine Einschätzung der Auswirkungen der Maßnahmen im Vergleich zu den jeweiligen Zielen zu ermöglichen, und ob die Ergebnisse und Empfehlungen für die Überarbeitung der Programme nachfolgender Programmplanungszeiträume hilfreich gewesen sind.

11. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Ex-post-Bewertungen der unter Ziel 1 fallenden EFRE-Maßnahmen und der unter die Ziele 1 und 3 fallenden ESF-Maßnahmen, die von der Generaldirektion Regionalpolitik bzw. von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit durchgeführt wurden. Für diese ausgewählten Ziele und Instrumente wurden die entsprechenden Syntheseberichte und eine Stichprobe von nationalen Bewertungen untersucht ⁽⁴⁾. Die für die geprüften Bereiche bereitgestellten Mittel beliefen sich insgesamt auf 124 Milliarden Euro, was 82 % der im Rahmen der Strukturfonds für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 vorgesehenen Gesamtunterstützung ⁽⁵⁾ entspricht.

⁽¹⁾ Bestehend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 53.

⁽³⁾ Im weiteren Text als „nationale Bewerter“ bezeichnet.

⁽⁴⁾ Folgende nationale Bewertungen wurden untersucht: Ziel 1: Belgien, Griechenland, Spanien, Deutschland, Irland, Italien und Portugal; Ziele 1 und 3 (ESF): Spanien, Deutschland, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich.

⁽⁵⁾ Gesamtzahlen siehe Ziffer 5.

12. Für jede Bewertung sollten im Rahmen der Prüfung drei Fragen beantwortet werden:

- a) War die Qualität der Bewertung gut?
- b) Inwieweit waren festgestellte Mängel auf Unzulänglichkeiten im Bewertungsrahmen und bei der Überwachung der Bewertung zurückzuführen?
- c) Waren die aus der Bewertung hervorgegangenen Empfehlungen fundiert, nützlich und gut geeignet, in den nachfolgenden Programmplanungszeiträumen Berücksichtigung zu finden?

13. Insbesondere wurden im Rahmen der Prüfung die Qualität und Vollständigkeit der Berichte im Hinblick auf die Bewertung folgender Punkte beurteilt: Eignung der Strategien, Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkungen der Maßnahmen und Einfluss der Maßnahmen auf die Managementsysteme. Ferner wurde beurteilt, wie die Kommission ihren Aufgaben in Bezug auf die Erstellung, Begleitung und Überwachung der Bewertungen nachkam.

14. Der erste Teil dieses Berichts befasst sich mit der Ex-post-Bewertung der EFRE-Maßnahmen in Ziel-1-Regionen (Ziffern 15-80), während sich der zweite Teil auf die Ex-post-Bewertung der unter die Ziele 1 und 3 fallenden ESF-Aktivitäten bezieht (Ziffern 81-113).

EX-POST-BEWERTUNG VON ZIEL 1 DURCH DIE GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK

15. Vor einer detaillierten Beurteilung der Qualität der Bewertung erscheint es sinnvoll, einen kurzen Überblick über die Schlussfolgerungen der Kommissionsbewertung zu geben. Kasten 1 enthält eine entsprechende Zusammenfassung.

Kasten 1 **Gesamtsschlussfolgerungen der Bewertung durch die Generaldirektion Regionalpolitik**

Im Synthesebericht wird Folgendes festgestellt: Die Strukturfonds haben das BIP der Ziel-1-Regionen positiv beeinflusst, und die Gesamtleistung dieser Regionen hat sich im Verhältnis zur EU als Ganzes verbessert. Des Weiteren wird erklärt, der Umfang der positiven Auswirkungen sei sowohl stark von den institutionellen Kapazitäten als auch von anderen Faktoren, wie der Struktur und der Offenheit der Wirtschaft, abhängig gewesen. Entscheidend seien diese Aspekte insbesondere für die Fähigkeit der Wirtschaft, auf die mit dem Prozess der wirtschaftlichen Integration verbundenen Herausforderungen und Chancen zu reagieren. In dem Bericht heißt es jedoch auch, dass es angesichts der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den jeweiligen Gegebenheiten, aufgrund von Einschränkungen bei den verfügbaren Monitoringdaten und in Ermangelung klar festgelegter Ziele nicht möglich war, die Ergebnisse so zusammenzufassen, dass sich ein zuverlässiges Bild der im Rahmen von Ziel 1 erzielten Gesamtfortschritte ergäbe.

Als Gesamtbewertung der Eignung der verfolgten Strategien wird in dem Bericht festgestellt, der 1994 eingeführte strategische Ansatz für Ziel 1 sei in allen Mitgliedstaaten allgemein als geeignet zu betrachten. In Bezug auf die Strategien sei hauptsächlich zu bemängeln, dass sie nicht viel mehr darstellten als die Summe ihrer Bestandteile. Zwar bilde jede einzelne Strategie eine angemessene Reaktion auf die in dem jeweiligen Bereich ermittelten Anforderungen, doch sei weniger klar, wie diese unterschiedlichen Elemente einen Beitrag zu einer übergeordneten Entwicklungsstrategie leisteten.

Aus dem Bericht geht des Weiteren hervor, dass sich die Analysen in Bezug auf die Wirksamkeit statt auf quantifizierte Vergleiche der Ergebnisse mit den Zielen zu einem wesentlichen Teil auf qualitative Urteile stützten, was auf Unzulänglichkeiten der verfügbaren Daten beruhte. Grundsätzlich wird im Bericht festgestellt, dass viele der offenbar wirksamsten Aktionen weitgehend traditioneller Art waren. Die Förderung habe in erster Linie darauf abgezielt, Aktivitäten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen, die bereits bestehenden Mustern folgten, anstatt eine Grundlage für die Entwicklung neuer Aktivitäten zur Erreichung der festgelegten Ziele zu schaffen oder zu innovativeren Ansätzen zu ermutigen.

Zur Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stütze sich der Bericht bei den meisten Regionen auf ein makroökonomisches Modell. Es wird eingeräumt, dass die erzielten Ergebnisse unweigerlich zu einem gewissen Grad aus während des Modellgestaltungsprozesses getroffenen Annahmen abgeleitet wurden. Zudem wird angemerkt, dass das Ausmaß der Auswirkungen in verschiedenen Fällen die relative Bedeutung und Zuweisung der GFK-Ressourcen widerspiegelte sowie von Faktoren wie ursprüngliche Faktorausstattung, Wirtschaftsstrukturen, Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Maß an „Offenheit“ der betreffenden Volkswirtschaft abhängig war. Der Bericht enthält allgemeine Schlussfolgerungen über die Auswirkungen der Strukturfonds im Verhältnis zu anderen externen Faktoren und weist darauf hin, dass zwar eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wurde, jedoch vermutlich auch erhebliche Mitnahme- und Verlagerungseffekte eingetreten sind.

Der Synthesebericht enthält zudem eine Reihe von Bemerkungen in Bezug auf die Verwaltung und Durchführung. Insgesamt wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Verwaltungs- und Durchführungsvereinbarungen trotz verschiedener Mängel im Allgemeinen zweckdienlich gewesen seien und sich der partnerschaftliche Ansatz als vorteilhaft erwiesen habe. Die Entscheidungsfindungsstrukturen hätten in der Regel keine feste strategische Richtung vorgegeben. Dennoch seien durch den Programmplanungsansatz und die Entwicklung der Managementfähigkeiten und -verfahren im öffentlichen Sektor wichtige Fortschritte in Richtung eines höheren Mehrwerts erzielt worden.

Beurteilung der Qualität der Bewertung durch den Hof

Vorbemerkungen

16. Es ist zu beachten, dass die Bewerter mit dem gewählten breit angelegten Ansatz auf einige inhärente Schwierigkeiten stießen. Dazu gehörten vor allem zeitliche Beschränkungen, eine eingeschränkte Zahl quantifizierter Ziele und das Fehlen präziser Indikatoren in Bezug auf Ergebnisse bzw. Auswirkungen. Darüber hinaus war es oftmals schwierig, die Auswirkungen zu isolieren, die direkt den Programmen und zugehörigen Maßnahmen zugeschrieben werden konnten, da die Zielregionen häufig in den Genuss anderer Aktivitäten kamen, die dem Erreichen ähnlicher Ziele dienten. Überdies war es nicht leicht, die indirekten Auswirkungen der Strukturfondsausgaben zu ermitteln und zu messen.

Dennoch ist der Hof der Ansicht, dass bestimmte Mängel im Bewertungsprozess nicht nur auf inhärente Schwierigkeiten zurückzuführen sind, sondern auf Unzulänglichkeiten im Bewertungsprozess beruhen, die noch vor der Ex-post-Bewertung des Programmplanungszeitraums 2000-2006 behoben werden sollten.

Entwicklung der Probleme der Regionen seit 1994

17. Der Synthesebericht beginnt mit einer kurzen Analyse der Entwicklungen in Bezug auf das BIP pro Kopf, die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungsquoten in den betreffenden Regionen ⁽¹⁾. Als Schlussfolgerung heißt es, dass ein höheres BIP pro Kopf in der Regel nicht das Ergebnis höherer Beschäftigungsquoten infolge der Schaffung von Arbeitsplätzen ist ⁽²⁾. Eine solche Schlussfolgerung könnte für politische Entscheidungsträger von Bedeutung sein, da sie nahe legt, dass das Hauptziel der Kohäsionspolitik — die Verringerung der BIP-Unterschiede — nicht wesentlich durch die Steigerung der Erwerbsquote ⁽³⁾ unterstützt wird. Für die Strukturfonds ist diese Schlussfolgerung in jedem Fall von großer Bedeutung.

18. Anhand der im Synthesebericht enthaltenen Informationen lässt sich die Gültigkeit der oben wiedergegebenen Aussage schwer beurteilen. In zahlreichen Regionen stieg sowohl das BIP pro Kopf als auch die Erwerbsquote. In einigen Regionen stieg oder sank das BIP pro Kopf bzw. die Erwerbsquote jedoch nur geringfügig. Der Hof hat sich bemüht, die in Ziffer 17 angeführte Aussage durch statistische Bearbeitung der im Synthesebericht veröffentlichten Daten zu überprüfen. Die technischen Details dieser Analyse sind in *Anhang II* dargelegt, und die wesentlichen Aspekte werden nachfolgend zusammengefasst.

19. Die aus den Analysen hervorgegangenen Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Änderungen im Bereich der Beschäftigung einen statistisch signifikanten Einfluss auf das reale BIP pro Kopf hatten. So zieht ein Anstieg der Beschäftigungsquote um einen Prozentpunkt im bewerteten Zeitraum einen Anstieg des BIP pro Kopf um 0,24 Prozentpunkte nach sich. Dieses Ergebnis steht nicht mit der oben genannten Schlussfolgerung des Syntheseberichts in Einklang. Es legt außerdem nahe, dass die BIP-Unterschiede tatsächlich durch eine Steigerung der Erwerbsquote verringert werden könnten, was aus politischer Sicht von Bedeutung ist.

20. Um die Zuverlässigkeit des vorstehend genannten Ergebnisses weiter zu untersuchen, unterzog der Hof 145 Regionen, für die durchgängig Daten verfügbar waren (nicht nur Ziel-1-Regionen), einer identischen Analyse. Er gelangte dabei über die gesamte Europäische Union hinweg zu sehr ähnlichen Ergebnissen (siehe ebenfalls *Anhang II*). Dies zeigt, dass die Informationen

aus Basisdaten nicht ausreichend analysiert wurden, und deutet auf einen wichtigen Zusammenhang zwischen BIP-Steigerungen und einem Anstieg der Beschäftigungsquote hin, der aus dem Synthesebericht nicht hervorgeht.

Eignung der angenommenen Strategien

21. Das zweite Kapitel des Syntheseberichts geht auf die Eignung der angenommenen Strategien ein, und zwar im Hinblick auf die geografische und programmatische Ausgewogenheit sowie im Hinblick auf die Ausgewogenheit zwischen den Fonds. Die geplanten und tatsächlichen Ausgaben für die Programme ⁽⁴⁾ im Rahmen der Strukturfonds werden im Gegensatz zur Vorgehensweise in Bezug auf das BIP pro Kopf und die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in den verschiedenen Ziel-1-Regionen nach Mitgliedstaaten und Mittelarten, jedoch nicht nach Regionen analysiert. So ist eine Analyse nur eingeschränkt möglich, worauf im Bericht selbst auch hingewiesen wird: Dieser enthält die Ergebnisse einer Regressionsanalyse, mit der versucht wird, die für die einzelnen Mitgliedstaaten pro Kopf bereitgestellten EU-Mittel mit dem BIP pro Kopf in Verbindung zu bringen ⁽⁵⁾. Folglich sind die in dem Bericht genannten Ergebnisse statistisch nicht signifikant und daher von geringem Wert.

22. Der Hof hat jedoch unter Verwendung der im Bericht veröffentlichten Daten etwas andere statistische Methoden angewandt. Die technischen Details dieser Analyse sind in *Anhang III* dargelegt, und die wesentlichen Aspekte werden nachfolgend zusammengefasst.

23. Die aus der Analyse hervorgehenden Ergebnisse bestätigen die folgende intuitive Schlussfolgerung: je höher die pro Kopf bereitgestellten EU-Mittel, desto höher das Wachstum des BIP pro Kopf in den Mitgliedstaaten. Dieses Ergebnis zeigt, dass bei einem breiter angelegten Ansatz sogar mit dem unnötig eingeschränkten Datenbestand, der in diesem wichtigen untersuchten Bereich verwendet wurde, relevante Bewertungen möglich sind.

24. Die Bewertung in diesem Abschnitt des Syntheseberichts stützt sich im Wesentlichen auf einen Vergleich verschiedener im Jahr 1994 geplanter Ausgabenkategorien mit den geschätzten tatsächlichen Ausgaben im Jahr 1999. Die angegebenen Daten weisen jedoch eine Reihe schwerwiegender Fehler oder Unstimmigkeiten auf, durch die die Gültigkeit der möglichen Schlussfolgerungen eingeschränkt wird. Insbesondere wird bei fünf Mitgliedstaaten in der Spalte mit den Gesamtausgaben (in der entsprechenden Tabelle im Synthesebericht) eine andere Zahl für die tatsächlichen Ausgaben angegeben als die Summe der Zahlen in den Spalten mit den EU-Ausgaben, den öffentlichen Ausgaben

⁽¹⁾ Synthesebericht, S. 61-64.

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 62.

⁽³⁾ Bezieht sich hier auf die Erwerbspersonen als prozentualer Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

⁽⁴⁾ Synthesebericht, Tabelle 2.1 (S. 75) und Tabellen 2.5 und 2.6 (S. 88-89).

⁽⁵⁾ Synthesebericht, S. 75.

und den privaten Ausgaben (in derselben Tabelle im Synthesebericht). Diese Unstimmigkeiten sind in *Tabelle 1* zusammengefasst. Die in Prozent ausgedrückte Abweichung in der letzten Spalte der Tabelle ist beträchtlich und lässt auf eine unzureichende Qualitätskontrolle in Bezug auf die Ausarbeitung des Inhalts und die Zusammenstellung der Ergebnisse des Berichts schließen.

25. Ungeachtet dieser Unstimmigkeiten liefert die Umrechnung der angegebenen Daten in Pro-Kopf-Daten ⁽¹⁾ einige nützliche Erkenntnisse, die in einigen Punkten von den Schlussfolgerungen des Syntheseberichts abweichen. In *Tabelle 2* sind die tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgaben für jede Kategorie in absteigender Reihenfolge angegeben.

Tabelle 1

Zusammenfassung der in Ziffer 24 genannten Unstimmigkeiten

	Summe der Spalten ⁽¹⁾	Veröffentlichte Gesamtsumme ⁽¹⁾	Differenz ⁽¹⁾	Abweichung (in Prozent)
Deutschland	41 015	48 243	7 228	– 15
Italien	34 804	30 547	– 4 257	14
Vereinigtes Königreich	3 961	4 803	842	– 18
Frankreich	3 339	4 019	680	– 17
Österreich	1 116	1 040	– 76	7

⁽¹⁾ In Millionen Euro.

Tabelle 2

Tatsächliche Ausgaben ⁽¹⁾

Tatsächliche Gesamtausgaben pro Kopf		EU-Ausgaben pro Kopf		Tatsächliche öffentliche Ausgaben pro Kopf		Tatsächliche Ausgaben des privaten Sektors pro Kopf	
Österreich	3 866	Irland	1 653	Niederlande	1 822	Österreich	2 458
Niederlande	3 438	Griechenland	1 580	Österreich	1 033	Deutschland	1 299
Deutschland	2 933	Portugal	1 403	Griechenland	739	Niederlande	1 039
Irland	2 926	Spanien	1 143	Irland	703	Belgien	705
Griechenland	2 716	Deutschland	884	Portugal	621	Irland	570
Portugal	2 472	Österreich	657	Spanien	582	Portugal	448
Spanien	1 725	Italien	652	Frankreich	485	Griechenland	396
Belgien	1 587	Frankreich	621	Belgien	456	Frankreich	205
Frankreich	1 579	Vereinigtes Königreich	605	Vereinigtes Königreich	381	Vereinigtes Königreich	174
Italien	1 445	Niederlande	578	Deutschland	311	Spanien	n. v.
Vereinigtes Königreich	1 407	Belgien	427	Italien	n. v.	Italien	n. v.
Durchschnitt pro Kopf	2 104		1 033		419		377

⁽¹⁾ Für Tabelle 2 wurden die im Bericht veröffentlichten Daten verwendet. So lässt sich feststellen, dass die Summe der Werte in den drei rechten Spalten dieser Tabelle für die in Tabelle 1 aufgeführten Mitgliedstaaten nicht dem Betrag in der Spalte mit den Gesamtausgaben entspricht.

⁽¹⁾ Die Pro-Kopf-Zahlen wurden in diesem Zusammenhang im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eines Mitgliedstaats berechnet.

26. Der Tabelle lässt sich entnehmen, dass die tatsächlichen Gesamtausgaben durchschnittlich bei 2 104 Euro pro Person lagen. Auf die Strukturfonds der EU entfiel rund die Hälfte davon, während drei der vier am Kohäsionsfonds beteiligten Mitgliedstaaten etwa 50 % mehr als den Durchschnitt von 1 033 Euro pro Person erhielten. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Beitrag des privaten Sektors, insbesondere angesichts des Schwerpunkts auf den langfristigen Angebotseffekten in den Regionen. Offenbar waren einige Ziel-1-Regionen in bestimmten Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die Niederlande und Österreich, besonders erfolgreich darin, Investitionen des privaten Sektors mit denen der Strukturfonds zu kombinieren — teilweise sogar weit über den durchschnittlichen Beitrag aus den EU-Strukturfonds hinaus, wie im Fall von Deutschland und Österreich.

27. Auf die Faktoren, die zu einer höheren Beteiligung des privaten Sektors beitragen, geht der Bericht jedoch nicht näher ein. Beispielsweise befasst er sich nicht mit der Frage, ob dies durch die Art der ausgewählten Projekte, die Kompetenzen des zur Verfügung stehenden Personals oder die unterschiedlichen Arten der Unterstützung, die dem privaten Sektor aus den Fonds bereitgestellt werden, zu erklären ist. Nach Ansicht des Hofes hätten diese Aspekte genauer untersucht werden sollen.

28. Die Bewertung der Eignung der Strategien beruhte selten auf formalisierten Methoden⁽¹⁾. Außerdem waren die von den nationalen Bewertern angewandten Verfahren sehr unterschiedlich und im Allgemeinen weitgehend beschreibend. Die Frage, inwieweit die Strukturfondsmaßnahmen geeignet waren, auf „Marktversagen“ zu reagieren, war in der Ex-post-Bewertung selten ein eigenes Thema. Auch strategische Änderungen im Verlauf des Programmplanungszeitraums wurden nicht gründlich auf ihre Eignung hin untersucht.

Bewertung der Wirksamkeit

29. Spezielle Kapitel in den nationalen Bewertungen und Kapitel 3 des Syntheseberichts befassen sich mit der Wirksamkeit der Strukturfonds auf der Grundlage dessen, welche Wirkungen eingetreten sind und welche Ziele erreicht wurden. Fünf Themen werden untersucht: Verkehr, KMU, Forschung und Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung sowie Entwicklung des ländlichen Raums. Ferner werden die beiden horizontalen Themen Umwelt und Chancengleichheit analysiert.

30. Die Analyse stützt sich auf eine Stichprobe, die 70 % des Werts der Ziel-1-Programme ausmacht. Der Schwerpunkt lag jedoch vor allem auf qualitativen Beurteilungen. Beispielsweise wurde der gemeinschaftliche Mehrwert auf der Basis von Ja- und

Nein-Antworten bewertet. Solchen Beurteilungen und Einschätzungen liegen häufig zu allgemeine Kategorien von Fragen zugrunde, und sie lassen sich nicht immer objektiv überprüfen. Der Versuch, durch die Ermittlung von in diesem Zusammenhang nützlichen Kriterien konkretere Ziele auszuarbeiten, wurde nicht unternommen. Außerdem wurden keine zusätzlichen Daten für eine mikroökonomische Analyse erhoben. Wichtige Aspekte für eine umfassendere Bewertung der Wirksamkeit, wie z. B. Mitnahme- und Verlagerungseffekte, wurden oftmals nicht berücksichtigt. Wenn diese Aspekte angeschnitten wurden, erfolgte keine ausreichend detaillierte Analyse.

31. Auch wenn eine Reihe von Abschnitten richtige und nützliche Bemerkungen enthält, mangelt es diesem wichtigen Kapitel des Syntheseberichts⁽²⁾ nach Auffassung des Hofes im Allgemeinen an Zuverlässigkeit, denn es fehlen Daten, die Schlussfolgerungen sind häufig wenig aussagekräftig, und die Ergebnisse anderer thematischer Studien in Bezug auf die Strukturfonds, die von der Generaldirektion Regionalpolitik für die Programmplanung 1994-1999 in Auftrag gegeben wurden, werden unzureichend oder gar nicht bewertet.

32. Im Abschnitt der Ex-post-Bewertung zum Thema Verkehr fehlt beispielsweise in den nach Ländern geordneten Tabellen über die tatsächlichen und geplanten Verbesserungen der Straßeninfrastruktur (Kilometerangaben) die Hälfte der Angaben zu den Zielen, oder diese Angaben sind unvollständig. Daher ist es schwierig, zu einer stichhaltigen Schlussfolgerung hinsichtlich der Fortschritte verglichen mit den Zielsetzungen zu gelangen. Die für denselben Programmzeitraum erstellte thematische Bewertung⁽³⁾ zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf die Verkehrsinfrastruktur, auf die im Bericht häufig verwiesen wird, bietet indes eine vollständigere und strengere Bewertung der Ergebnisse nach Mitgliedstaaten.

33. Von besonderer Bedeutung für die Ex-post-Bewertung sind die in dem thematischen Bewertungsbericht zur Verkehrsinfrastruktur angeführten geschätzten Auswirkungen von Verkehrsprogrammen auf die Beschäftigung. Die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Beschäftigung werden auf 2,3 Millionen Mannjahre geschätzt⁽⁴⁾. Zudem werden die wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus den in der Studie angegebenen Verkehrsprogrammen ergeben, als erheblich eingestuft. Die wirtschaftliche Rentabilität von Straßenbauprojekten wird für Irland mit 13 % und für Spanien mit 23 % angegeben⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Kapitel 3.

⁽³⁾ Eine thematische Bewertung besteht in einer Querschnittsanalyse eines bestimmten Elements (Themas) im Zusammenhang mit verschiedenen Maßnahmen eines einzigen Programms bzw. mehrerer Programme, die in verschiedenen Ländern oder Regionen durchgeführt werden.

⁽⁴⁾ Thematische Bewertung zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf die Verkehrsinfrastruktur, Schlussbericht, November 2000, S. 8.

⁽⁵⁾ Im Fall von Irland bedeutet dies beispielsweise, dass pro 100 Euro, die in Bau und Betrieb investiert wurden, der Wert der Einsparungen bei der Beförderungsdauer und bei den Betriebskosten für Fahrzeuge sowie der Wert der Verbesserungen der Sicherheit pro Jahr 13 Euro betrug. Somit hat sich die Investition effektiv innerhalb von acht Jahren amortisiert (Thematische Bewertung zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf die Verkehrsinfrastruktur, S. 8).

⁽¹⁾ Bei einer solchen Bewertung müssen die Kausalzusammenhänge zwischen den Erfordernissen, den strategischen Zielen, den Zielen der Programme/Teilprogramme/Maßnahmen und der Mittelzuweisung in einem globalen Rahmen ermittelt und untersucht werden. Grundsätzlich wird dafür ebenfalls eine Rangliste der Erfordernisse und der unbefriedigenden sozioökonomischen Situationen, auf deren Verbesserung das GFK ausgerichtet ist, benötigt. Des Weiteren bedarf es einer hierarchischen Gliederung der zu berücksichtigenden Faktoren, damit sichergestellt ist, dass die Ressourcen mit Blick auf die Erreichung der jeweiligen Ziele optimal eingesetzt werden.

34. Diese beiden wichtigen Schlussfolgerungen des thematischen Bewertungsberichts zur Verkehrsinfrastruktur werden im Synthesebericht nicht berücksichtigt. Überdies stimmt die in der thematischen Bewertung vorgenommene Schätzung bezüglich der Auswirkungen auf die Beschäftigung nicht mit der Schätzung in der Ex-post-Bewertung überein. Nach Berechnungen, die der Hof auf der Grundlage der Ex-post-Bewertung ⁽¹⁾ unter Verwendung des HERMIN-Modells und der Bewertung der anderen Regionen vorgenommen hat, belaufen sich die Gesamtauswirkungen auf die Beschäftigung, die sich im Zeitraum 1994-1999 durch die Strukturfonds ergeben haben, auf 1,62 Millionen Arbeitsplätze. Diese Zahl steht nicht mit der im thematischen Bericht enthaltenen Schätzung von 2,3 Millionen Arbeitsplätzen in Einklang, vor allem, weil auf den Bereich Verkehr nur etwa 20 % aller Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds entfallen.

35. Die Ergebnisse der thematischen Bewertung zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf KMU werden dagegen im Synthesebericht verwendet. Dort heißt es, die thematische Bewertung zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf KMU empfehle, in der Zukunft von reinen Finanzhilfen zu finanztechnischen Maßnahmen überzugehen, d. h. beispielsweise Startkapital oder Wagniskapital, Darlehen und Zinsvergütungen zu vergeben, da diese Methoden langfristig nachhaltiger seien ⁽²⁾. Dies ist eine wichtige Schlussfolgerung der thematischen Bewertung, und es ist sinnvoll, dass in der Ex-post-Bewertung darauf hingewiesen wird ⁽³⁾. Trotz der wichtigen Schlüsse, die für künftige Programme gezogen werden könnten, geht der Bericht auf diesen Aspekt jedoch nicht näher ein.

36. Im Synthesebericht wird aus der thematischen Bewertung zu den Auswirkungen der Strukturfonds auf KMU die Schätzung zitiert, wonach ohne Finanzhilfen der Gemeinschaft 70 % der Investitionsvorhaben entweder in kleinerem Rahmen durchgeführt bzw. verschoben worden wären oder aber gar nicht stattgefunden hätten. Die thematische Bewertung gehe des Weiteren davon aus, dass diese Finanzhilfen selbst nach Berücksichtigung von Mitnahme- und Substitutionseffekten noch zur Schaffung von 300 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen beigetragen hätten. Die Ex-post-Bewertung von Ziel 1 sei in Ermangelung vergleichbarer und zuverlässiger Daten, die die Grundlage für solche Schätzungen bilden könnten, nicht in der Lage, diese Zahlen nachzuvollziehen ⁽⁴⁾. Angesichts der Signifikanz der Unterschiede in den Ergebnissen und der Tatsache, dass die beiden Studien für denselben Auftraggeber durchgeführt wurden, das gleiche Thema behandelten, sich auf denselben Zeitraum bezogen und in einem Abstand von lediglich zwei bis drei Jahren veröffentlicht wurden, hätten diese Unterschiede umfassender analysiert werden sollen.

37. Im Anschluss an die oben genannte Aussage enthält der Synthesebericht in einem Abschnitt, der sich mit einer Gesamtanalyse befasst, eine Schätzung der Anzahl der Arbeitsplätze, die infolge von Strukturfondsmaßnahmen in KMU geschaffen wurden. So heißt es, aus den vorliegenden Informationen gehe hervor, dass Ziel 1 zur Schaffung von etwa 800 000 Arbeitsplätzen beigetragen habe. Diese Zahl beziehe sich auf Bruttoarbeitsplätze und berücksichtige keine Substitutions-, Mitnahme- oder

Multiplikatoreffekte. Die Gesamtwirksamkeit unter dem Gesichtspunkt der Nettoeffekte ließe sich nicht feststellen ⁽⁵⁾. Dieser Schlussfolgerung wird — insbesondere vor dem Hintergrund des in der thematischen Studie zu den KMU angegebenen Schätzwerts — nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet. Außerdem enthält die Tabelle der Ex-post-Bewertung, in der die geschaffenen Arbeitsplätze nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt werden, keine Angaben zu Spanien, d. h., die vorgenommene Schätzung ist ganz offensichtlich unvollständig ⁽⁶⁾. Dieser Aspekt hätte in der Ex-post-Bewertung eingehender untersucht werden müssen.

38. Unter den übrigen Punkten, die im Synthesebericht unter dem Thema Wirksamkeit behandelt werden, befindet sich eine nützliche, wenn auch kurze Zusammenfassung verschiedener relevanter Fragen, die unter verschiedenen Überschriften analysiert werden. Eine der laut dem Bericht vorhandenen Schwierigkeiten bestand jedoch in den wenig aussagekräftigen Vergleichsdaten, weshalb keine detaillierte projektbezogene Bewertung, sondern lediglich eine qualitative Bewertung möglich war ⁽⁷⁾. Ein Teil dieser qualitativen Bewertung hätte besser mit anderen thematischen Bewertungen, z. B. mit der thematischen Bewertung in Bezug auf Forschung und technologische Entwicklung (FTE), verknüpft werden können. In der Aufgabenstellung heißt es: „Zur Ermittlung der Kernthemen in Bezug auf die Durchführung der Strukturfonds wird eine umfassende Literaturdurchsicht vorgenommen“ ⁽⁸⁾. Die Art und Weise, wie über solche Erkenntnisse berichtet wird und wie diese mit den späteren Ergebnissen in Verbindung gebracht werden, weist jedoch Mängel auf. In den wenigen Fällen, in denen eine Integration in die Bewertung stattgefunden hat, hat sich dies eindeutig positiv auf die Qualität des Berichts ausgewirkt.

39. In der Ex-post-Bewertung wird beispielsweise berichtet, dass sich die thematische Bewertung in Bezug auf Forschung und technologische Entwicklung dafür ausspreche, den Schwerpunkt der Aktivitäten stärker auf die Entwicklung regionsspezifischer Innovationsstrategien zu legen, um bestehende Kapazitäten im FTE-Bereich auszuschöpfen, anstatt sich zu bemühen, festgestellte „Technologielücken“ zu schließen. In der Ex-post-Bewertung wird geschildert, dass dies für eine ganze Reihe von Fällen zutraf und die Ergebnisse wesentlich besser ausfielen, wenn der Schwerpunkt auf die lokalen Stärken gelegt wurde ⁽⁹⁾. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie wichtig es ist, Erkenntnisse aus anderen Berichten und Studien zu nutzen, was im Übrigen auch durch die Kriterien unterstrichen wird, die im Rahmen des Programms MEANS und dessen aktualisierter Fassung entwickelt wurden und die in die Aufgabenstellung dieser Ex-post-Bewertung eingeflossen sind ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Synthesebericht, S. 130.

⁽⁶⁾ Ferner heißt es in der Bewertung: Es wird behauptet, die wirksamste Methode zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sei die direkte Unterstützung produktiver Investitionen. Eine Beurteilung ihrer Gesamtwirksamkeit ist jedoch nicht möglich, da Mitnahme- und Substitutionseffekte bei dieser Behauptung nicht berücksichtigt werden (Synthesebericht, S. 130).

⁽⁷⁾ Die Auswirkungen wenig aussagekräftiger Daten und einige allgemeine diesbezügliche Bemerkungen werden in einem späteren Teil dieses Berichts analysiert.

⁽⁸⁾ Aufgabenstellung, S. 90.

⁽⁹⁾ Synthesebericht, S. 111.

⁽¹⁰⁾ Aufgabenstellung, S. 11.

⁽¹⁾ Siehe Abschnitt zu den Auswirkungen.

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 105.

⁽³⁾ Die Anmerkung dazu lautete: Diese Empfehlung erscheint logisch, erweist sich aber in dem Kontext, in dem sie angewandt wird, als besonders relevant (Synthesebericht, S. 105).

⁽⁴⁾ Synthesebericht, S. 108.

40. Die nationalen Bewertungen stützten sich selten auf eine formalisierte oder quantitative Analyse der Auswirkungen. Außerdem verwendeten die nationalen Bewerter selten die Ergebnisse quantitativer Analysen, die von Dritten durchgeführt wurden.

Bewertung der Effizienz

41. In dem der Effizienz gewidmeten Kapitel des Syntheseberichts wird die Effizienz der Durchführung von Großprojekten in Ziel-1-Regionen untersucht. Die Analyse beruhte auf einer geografisch und thematisch repräsentativen Stichprobe von etwa 60 Großprojekten ⁽¹⁾. Als effizient gilt ein Projekt dann, wenn die eingetretenen Effekte zu vertretbaren Kosten erzielt werden. In diesem Zusammenhang besteht das Hauptziel laut Aufgabenstellung darin, Stückkosten zu bestimmen, d. h. die Kosten je erbrachter Leistung. Diese Analyse sollte zudem auf die Qualität des Managements von Großprojekten durch die Endbegünstigten eingehen. Auf EU-Ebene sollten die Stückkosten in allen Ziel-1-Regionen analysiert werden. Große Unterschiede bei den Stückkosten in den Regionen sollten nach Möglichkeit begründet und eine Spanne für vertretbare Kosten festgelegt werden, die als Basis für künftige Leistungsvergleiche verwendet werden kann ⁽²⁾. Diese Anforderungen sind relevant und für ein wirksames Management von Projekten in der gesamten EU von wesentlicher Bedeutung.

42. Die Ex-post-Bewertung hat diese Anforderungen jedoch kaum erfüllt. Dies wird auch im Synthesebericht mit der Begründung eingeräumt, die Projektleiter hätten es für nahezu unmöglich gehalten, die einzelnen Bestandteile eines Projekts zu bestimmen und seien folglich auch nicht in der Lage gewesen, Stückkosten zu berechnen ⁽³⁾. Eine solche allgemeine Aussage lässt darauf schließen, dass der Kenntnisstand in Bezug auf die im Rahmen der Strukturfonds geförderten Großprojekte so niedrig ist, dass die in der Aufgabenstellung enthaltene Anforderung nicht erfüllt werden konnte. Es hätte jedoch wenigstens möglich sein sollen, vergleichbare Kosten für Standardleistungen zu bestimmen, z. B. die Quadratmeterkosten für den Bau eines Fabrikgebäudes oder die Kosten pro Kilometer gebauter Straße.

43. Einige Teilergebnisse werden in drei Tabellen vorgelegt, die sich auf den Straßenbau in den Mitgliedstaaten, Umweltprojekte in Spanien und die Kosten für jeden durch industrielle Projekte geschaffenen Arbeitsplatz beziehen ⁽⁴⁾. Diese Ergebnisse wurden jedoch kaum bewertet oder analysiert, beispielsweise um etwa im Straßenbau die Auswirkungen der unterschiedlichen Arbeitskosten und geografischen Besonderheiten zu berücksichtigen.

44. Der Synthesebericht enthält eindeutige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Zeitplanung bei den Projekten und die Beachtung von Haushaltsbegrenzungen. Zum einen stellt der Bericht fest, dass nur ein Drittel der 60 geprüften Projekte im ursprünglich festgelegten Zeitrahmen abgeschlossen und mehr als ein Drittel mit einjähriger Verspätung beendet wurde. Zum anderen geht aus dem Bericht hervor, dass rund zwei Drittel der geprüften Projekte mehr als die ihnen zugewiesenen Mittel benötigten. 20 % davon waren mehr als 30 % teurer als ursprünglich vorgesehen. Die Analyse beschränkt sich jedoch auf einige allgemeine Bemerkungen und enthält nur eine eingeschränkte oder

gar keine Qualitätsbewertung des Managements durch die Endbegünstigten, obwohl dies in der Aufgabenstellung vorgesehen ist ⁽⁵⁾. Die relative Effizienz öffentlich-privater Partnerschaften und der durchgeführten Ausschreibungsverfahren wurde ebenfalls nicht bewertet.

Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds

45. Laut dem Synthesebericht besteht das vorrangige Ziel der Strukturfonds darin, das langfristige Angebotspotenzial der Wirtschaft zu beeinflussen ⁽⁶⁾. Diese Angebotseffekte wirken über eine Reihe von Kanälen, die auf Folgendes ausgerichtet sind: a) Steigerung der Investitionen zur Verbesserung der physischen Infrastruktur als Beitrag zur produktiven Tätigkeit des privaten Sektors; b) Erhöhung des Humankapitals infolge von Investitionen in Aus- und Weiterbildung als Beitrag zur produktiven Tätigkeit des privaten Sektors; c) Zuführung öffentlicher Fördermittel an den privaten Sektor als Anreiz für Investitionen, wodurch die Faktorproduktivität gesteigert wird und die sektorbezogenen Kosten für Produktion und Kapital gesenkt werden ⁽⁷⁾.

46. Des Weiteren wird im Bericht die Bedeutung der so genannten positiven externen Effekte erörtert. Darunter versteht man Situationen, in denen private Unternehmen von der Verwendung zusätzlicher Produktionsfaktoren profitieren können, ohne dass für sie Kosten entstehen. Der Effekt ist eine Steigerung der Produktivität und der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Diese Überlegungen sind für eine Ex-post-Bewertung von Bedeutung. Dennoch wurde die Kofinanzierung durch den privaten Sektor von der Analyse ausgenommen, da Unsicherheiten bezüglich der zugrunde liegenden Triebkräfte bestünden ⁽⁸⁾. Dieser eingeschränkte Ansatz führt zu einer schwerwiegenden Unterbewertung der Auswirkungen bestimmter Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds, indem einer der wesentlichen langfristigen Angebotseffekte ausgeklammert wird. Dies wird deutlich durch das im Synthesebericht angeführte Beispiel einer Entwicklungsgesellschaft veranschaulicht ⁽⁹⁾: In diesem Fall wurden durch Kofinanzierung der Ausgaben Anreize für beträchtliche zusätzliche Investitionen des privaten Sektors geschaffen. Anstatt sich auf die direkter erkennbaren Auswirkungen der Strukturfondsausgaben auf die Investitionen des privaten Sektors zu konzentrieren, bemüht sich der Bericht um die Bewertung der so genannten externen Effekte. Dafür konnten in Ermangelung von Studien, die für die geprüften Regionen relevante Elastizitätsmaße liefern, nur eingeschränkte Schätzungsmethoden angewandt werden.

⁽⁵⁾ Siehe oben.

⁽⁶⁾ Synthesebericht, S. 71.

⁽⁷⁾ Synthesebericht, S. 72.

⁽⁸⁾ Die Einbeziehung der Kofinanzierung durch den privaten Sektor ist für eine Bewertung der Auswirkungen, die auf der Verwendung eines makroökonomischen Modells beruht, von zweifelhaftem Wert. Da außerdem eine erhebliche Unsicherheit und Unklarheit hinsichtlich der Triebkräfte der GFK-Kofinanzierungsausgaben des privaten Sektors herrscht, nehmen wir diese von der Analyse aus (Synthesebericht, S. 71).

⁽⁹⁾ Speke-Garston-Projekt im Vereinigten Königreich; in diesem speziellen Fall wurden Zusatzinvestitionen des privaten Sektors in Höhe von 223 Millionen GBP erzielt, die zur Schaffung von 4 600 Arbeitsplätzen in direkter Beschäftigung führten (Synthesebericht, S. 204).

⁽¹⁾ Ausgaben von über 25 Millionen Euro für Infrastrukturprojekte und über 15 Millionen Euro für produktive Investitionsprojekte.

⁽²⁾ Aufgabenstellung, S. 13.

⁽³⁾ Synthesebericht, S. 143.

⁽⁴⁾ Synthesebericht, Tabellen 4.6, 4.7 und 4.8.

47. Zur Bewertung der Auswirkungen der Strukturfonds auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wurde auf der Grundlage des HERMIN-Modells für vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Irland und Portugal) ⁽¹⁾ sowie für die Regionen der neuen deutschen Länder und für Nordirland ⁽²⁾ ein makroökonomisches Modell angewandt. Mit diesem Ansatz sollten die Auswirkungen der Ziel-1-Programme auf das BIP und die Beschäftigung gemessen werden.

48. Ein alternatives Bewertungsszenario wäre die Verwendung mikroökonomischer Projektdaten zur Messung der gesamten oder aggregierten Auswirkungen der Strukturfonds auf regionaler oder nationaler Ebene. Zwar sollen für alle Ziel-1-Regionen standardisierte Daten verwendet werden, doch bereitet die Erfassung mikroökonomischer Daten Schwierigkeiten. Daher wird versucht, die Auswirkungen ausschließlich anhand makroökonomischer Modelle zu messen, die mit zahlreichen Einschränkungen und Annahmen verbunden sind, welche die Bewertung aus den nachstehend erläuterten Gründen erheblich beeinträchtigen können. Dies wiederum führt zu einer Einschränkung der daraus abzuleitenden Schlüsse.

49. Nachfolgend werden die Hauptschwierigkeiten erläutert, die im Zusammenhang mit der spezifischen Anwendung des Makromodells HERMIN im Rahmen der untersuchten Ex-post-Bewertung festgestellt wurden:

- a) Die Struktur des Modells konzentriert sich zu stark auf den Verarbeitungssektor, obwohl die Volkswirtschaften der meisten untersuchten Regionen oder Länder in den vergangenen zehn Jahren größere Entwicklungen im Bereich der marktbestimmten Dienstleistungen erlebt haben, wie z. B. in der Tourismusbranche, sowie in einigen Fällen auch im finanziellen Sektor. Die Triebkräfte für diese Dienstleistungen unterscheiden sich von denen im Verarbeitungssektor, der anfälliger auf die Auswirkungen der Globalisierung reagiert. Daher sollte das Makromodell mehr in diese Richtung ausgerichtet werden. Das verwendete Modell berücksichtigt den genannten Aspekt nicht, und in dem Bericht deutet wenig darauf hin, dass dies als schwerwiegender Mangel erkannt worden ist, obwohl der Tourismus in einer Reihe von betroffenen Regionen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist.
- b) Das verwendete Modell beruht auf jährlichen Daten, die mit dem Jahr 1980 beginnen. Aufgrund der sich schnell ändernden Struktur der Regionen in diesem Zeitraum könnte die strukturelle Instabilität der geschätzten Parameter den verwendeten Makromodell-Ansatz jedoch erheblich beeinträchtigen. Dieser Aspekt wurde ebenfalls nicht berücksichtigt.

- c) Statt tatsächlicher Ausgaben werden weitgehend geplante Ausgaben zugrunde gelegt ⁽³⁾, was nach vernünftigem Ermessen eher bei Ex-ante-Prognosen als bei Ex-post-Bewertungen zu erwarten wäre.
- d) Die Schätzungen der Auswirkungen sind erheblich nach unten verzerrt, da die Kofinanzierung aus dem privaten Sektor (siehe auch Ziffer 46) und der durch die Strukturfondsmaßnahmen entstehende Investitionsfluss des privaten Sektors aus dem Modell ausgeschlossen wurden. Wenn beispielsweise im Rahmen der Strukturfonds der Bau einer Fabrik gefördert wird, sind die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft nicht auf den Bau dieses Gebäudes beschränkt, sondern zeigen sich auch in der Schaffung der dauerhaften Arbeitsplätze, die durch die im Anschluss an den Bau der Fabrik getätigten Investitionen des privaten Sektors entstehen.
- e) Die langfristigen Auswirkungen der Strukturfonds auf die öffentliche Infrastruktur und das Humankapitel (positive externe Effekte) spielen bei der Bewertung der Strukturfonds im Synthesebericht eine entscheidende Rolle. Das HERMIN-Modell erfordert, dass Elastizitäten der externen Effekte aus anderen spezifischen Studien herangezogen werden. Da entsprechende Angaben zu Elastizitäten jedoch für keine der betreffenden EU-Regionen verfügbar sind, wurde empirische Literatur verwendet, die sich hauptsächlich auf Regionen der USA bezieht und die, wie im Bericht selbst eingeräumt wird, im Hinblick auf das angemessene Ausmaß der externen Effekte etwas unklar ist ⁽⁴⁾. Daher ist nicht feststellbar, inwieweit sich die geschätzten Auswirkungen auf Vermutungen oder auf Fakten stützen.
- f) Im Hinblick auf die Zusätzlichkeit werden in den Simulationen des HERMIN-Modells Situationen mit und ohne GFK-Finanzierung verglichen. Dem Szenario ohne GFK-Finanzierung liegt die Annahme zugrunde, dass weder die EU-Mittel noch die kofinanzierten Beträge ausgegeben werden. Die Gültigkeit einer solchen Annahme ist fraglich ⁽⁵⁾.

50. Das HERMIN-Modell scheint daher — so wie es angewandt wurde — nicht geeignet zu sein, eine Schätzung der Auswirkungen der Strukturfondsmaßnahmen in Ziel-1-Regionen zu generieren.

⁽¹⁾ Die vier Mitgliedstaaten, deren gesamtes Gebiet im Rahmen von Ziel 1 förderfähig ist.

⁽²⁾ Im Fall von Italien wurde die geplante Entwicklung eines HERMIN-Modells, die in der Aufgabenstellung vorgesehen war, aufgrund „vertraglicher Schwierigkeiten“ nicht umgesetzt. Bei den übrigen Regionen, für die kein HERMIN-Modell zur Verfügung stand, wurde eine so genannte „Bottom-up“-Schätzung vorgenommen.

⁽³⁾ Im Bericht heißt es: „Im Idealfall sollten im Nachhinein die tatsächlich getätigten GFK-Ausgaben verwendet werden. Diese waren jedoch nach Prioritäten und Jahren aufgeschlüsselt nicht für jeden Mitgliedstaat oder jede Region verfügbar. Im Interesse der Einheitlichkeit haben wir die Daten zu den geplanten GFK-Ausgaben verwendet, die in den GFK-Programmplanungsdokumenten für den Zeitraum 1994-1999 angegeben sind. Diese zeigen recht genau, welche Ausgaben insgesamt getätigt wurden, vermitteln allerdings nicht immer ein korrektes Bild von der tatsächlichen zeitlichen Abwicklung der Ausgaben.“ (Synthesebericht, S. 150).

⁽⁴⁾ Synthesebericht, S. 161.

⁽⁵⁾ So vertreten einige Studien die These, dass die EU-Finanzierung einzelstaatliche Investitionen verdrängt, so dass der Wachstumspfad der Wirtschaft ohne GFK-Finanzierung positiver aussehen würde als das Bild, das durch die HERMIN-Simulationen entsteht.

51. Der Hof hat die Ergebnisse der HERMIN-Simulationen in Bezug auf die Änderung der Arbeitslosenquoten vor dem Hintergrund einer Reihe vorab formulierter Hypothesen analysiert ⁽¹⁾. Die Ergebnisse dieser Analyse werden in *Anhang IV* dargelegt. Sie weichen in Bezug auf die Arbeitslosigkeit erheblich von den Ergebnissen aus anderen Quellen ab.

52. Im Übrigen wurde in vielen Fällen nicht untersucht, inwieweit die Zwischenziele erreicht wurden.

53. Im Hinblick auf das strategische Ziel der Konvergenz wird im Synthesebericht lediglich erwähnt, dass die allgemeine Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten voranschreitet, jedoch in den einzelnen europäischen Regionen nicht in gleichem Umfang. Dem Bericht zufolge ist es fraglich, ob die Konvergenz auf die Strukturfonds zurückzuführen ist ⁽²⁾.

Bewertung der Managementsysteme

54. Die Management- und Durchführungsregelungen, die für die Ziel-1-Programme getroffen wurden, sind für die Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkungen der Strukturfonds von entscheidender Bedeutung. Dieser Aspekt wurde sowohl in der Aufgabenstellung als auch im methodischen Leitfaden unterstrichen und wird in den nationalen Bewertungen ⁽³⁾ aufgegriffen. Die nationalen Bewertungsberichte beschreiben die Auswirkungen auf die Managementsysteme, stellen jedoch auch Situationen heraus, in denen sich stärkere Auswirkungen auf die Managementsysteme hätten ergeben können.

55. Die Bedeutung dieses Themas wird auch im Synthesebericht anerkannt. Im Abschnitt mit den Empfehlungen ⁽⁴⁾ beziehen sich 13 der 19 Empfehlungen auf Managementthemen.

56. Der Synthesebericht enthält eine Reihe relevanter Informationen über das Management der EU-Strukturfonds und nimmt Bezug auf mehrere Schlussfolgerungen der im Jahr 1999 durchgeführten thematischen Bewertung über den partnerschaftlichen Ansatz. Auf diese Weise wird eine Kontinuität in der Bewertung sichergestellt, und es werden einige Nachweise vorgelegt, die die in der thematischen Bewertung enthaltenen Beobachtungen bekräftigen oder infrage stellen. In einer Reihe von Bereichen stehen die Schlussfolgerungen jedoch im Widerspruch zur thematischen Bewertung.

57. Im Synthesebericht wird die durchschnittliche Mitgliederzahl der Begleitausschüsse nach Mitgliedstaaten aufgedgliedert angegeben. Der Gesamtdurchschnitt lag bei 44 Mitgliedern, wobei die Angaben jedoch zwischen 15 und 85 Mitgliedern stark variieren. Der Bericht gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die hohe

Mitgliederzahl in allen Mitgliedstaaten als wesentliche Beeinträchtigung der Effizienz der Begleitausschüsse angesehen wurde ⁽⁵⁾. Dagegen lautete die Schlussfolgerung in der thematischen Bewertung, es gebe keine Hinweise darauf, dass die Ausschüsse durch eine Erweiterung ihres Mitgliederkreises an Effizienz verlören. Angesichts dieser sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen in den beiden Berichten wäre es angemessen gewesen, diesen Aspekt im Synthesebericht eingehender zu analysieren und konkretere Empfehlungen für die Zukunft auszusprechen.

58. Ein weiterer Bereich, in dem ein Bezug zur thematischen Bewertung bestand, ist die Verwaltung der verschiedenen Fonds. Beide Bewertungen gelangten zu dem Schluss, dass die Fonds nach unterschiedlichen Grundsätzen und unter Zugrundelegung unterschiedlicher finanzieller Anforderungen funktionieren, wodurch Synergien zwischen ihnen eingeschränkt werden. Diese wichtige Feststellung entspricht den Ansichten, die auch der Hof bereits geäußert hat ⁽⁶⁾, und unterstreicht die Notwendigkeit, die Synergien zwischen den Fonds zu verbessern.

59. Die in Bezug auf die Wirksamkeit der allgemeinen Managementsysteme vorgenommene Bewertung weist ebenfalls einige Mängel auf. Im Synthesebericht heißt es: „In den nationalen Bewertungen wurden die Managementsysteme in weniger als der Hälfte der für eine Förderung in Betracht kommenden Mitgliedstaaten als geeignet erachtet.“ Dies ist ein wichtiges Ergebnis, weshalb eine eingehende Analyse sowohl der erfolgreichen Fälle als auch der ermittelten Schwachstellen angebracht gewesen wäre. Zwar werden einige Punkte näher ausgeführt, doch fehlt es dem Bericht insgesamt an Klarheit darüber, was tatsächlich festgestellt wurde.

60. Bei der thematischen Bewertung über den partnerschaftlichen Ansatz im Bereich der Strukturfonds (1999) wurde festgestellt, dass mit diesem Prinzip eine Reihe von Vorteilen für die Durchführung der Strukturfonds verbunden ist ⁽⁷⁾. Im Synthesebericht heißt es: „Diese Vorteile wurden im Allgemeinen auch von den Mitgliedstaaten anerkannt, die an der Durchführung der Ziel-1-Programme für den Zeitraum 1994-1999 beteiligt waren. Horizontale Partnerschaften wurden als ‚Mehrwert schaffende‘ Aspekte der Europäischen Programmplanung begrüßt.“ ⁽⁸⁾ Dies ist ein wichtiges Ergebnis, und obwohl einige Besonderheiten verschiedener Fälle, einschließlich kurzer Bemerkungen zu negativen Erfahrungen oder Schwierigkeiten, herausgestellt wurden, hätte das Augenmerk stärker darauf gelegt werden können, welche Verbesserungen auf der Grundlage der genannten Erfahrungen erreicht werden könnten, um die Wirksamkeit des partnerschaftlichen Ansatzes zu erhöhen.

⁽¹⁾ Diese Sensitivitätsanalyse wurde für Ostdeutschland, Spanien, Griechenland, Irland und Portugal vorgenommen.

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 183-184.

⁽³⁾ Diese zeigen den positiven Einfluss der Strukturfonds auf die Entwicklung einer mehrjährigen Programmplanung, auf die Anwendung des Programmkonzepts und eines zielgerichteten Managements, auf die Schaffung von Managementstrukturen und -verfahren (insbesondere von Begleit- und Indikatorsystemen, von Qualitätssicherungssystemen für öffentliche Aufträge und von Ausschreibungsverfahren für staatliche Hilfen), auf die Entwicklung von Bewertungssystemen, von Bewertungskapazitäten und einer Bewertungskultur sowie auf die Projektauswahlverfahren und die Kontrollsysteme. Die Strukturfonds wirken sich positiv auf die Entwicklung besser geeigneter Strukturen und Kapazitäten zum Umgang mit Entwicklungsprojekten aus.

⁽⁴⁾ Synthesebericht, Abschnitt 9.1.

⁽⁵⁾ Synthesebericht, S. 196.

⁽⁶⁾ Stellungnahme Nr. 2/2005 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (KOM(2004) 492 endg. vom 14.7.2004) (ABl. C 121 vom 20.5.2005, S. 18); Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006, Ziffer 90 (ABl. C 174 vom 23.7.2003, S. 22).

⁽⁷⁾ Dazu gehörten: eine erhöhte Wirksamkeit bei der Programmentwicklung und -begleitung, eine wirksamere Projektauswahl, eine höhere Legitimität und Transparenz der Entscheidungen und Entscheidungsfindungsprozesse, ein höheres Engagement und stärkere Eigenverantwortung für die Programmresultate (siehe Thematische Bewertung über den partnerschaftlichen Ansatz, S. II).

⁽⁸⁾ Synthesebericht, S. 188.

61. Der Projektbeantragungs-/Projektauswahlprozess wird als einer der beiden Prozesse angeführt, bei denen am häufigsten von administrativen Problemen berichtet wurde. Es wird eine Reihe von Beispielen genannt, die darauf hindeuten, dass die Verfahren nicht klar genug sind und dass die Kommission schnellstmöglich vorgeben sollte, welche Vorgehensweisen sich in diesem Bereich bewährt haben. In einer Tabelle wird die Dauer des Projektauswahlprozesses nach Ländern aufgegliedert dargestellt. Für drei Mitgliedstaaten werden jedoch keine Daten geliefert. Die Dauer des Prozesses für die übrigen Mitgliedstaaten reicht von zwei bis neun Monaten, wobei die durchschnittliche Dauer bei fünf Monaten liegt. Die angeführten Informationen zeigen, dass der Antragsprozess noch weiter verbessert werden muss. In diesem Zusammenhang wurde keine eingehende Analyse in Bezug auf die jeweiligen Vorteile/die Wirksamkeit des Wettbewerbsverfahrens und des Wartelistenverfahrens vorgenommen.

62. Auch die Begleit- und Kontrollprozesse müssen angemessen berücksichtigt werden. Im Synthesebericht heißt es, dass die Systeme der Finanzkontrolle in den Mitgliedstaaten, die an den Ziel-1-Programmen des Zeitraums 1994-1999 beteiligt waren, offenbar relativ gut funktioniert haben, auch wenn einige Anpassungen an die neuen Finanzvorschriften aus dem Jahr 1997 notwendig waren. In den meisten Mitgliedstaaten wurden die Systeme der Finanzkontrolle für zweckdienlich und ihre Funktionsweise für relativ effizient befunden. Die Finanzkontrolle war offenbar im Allgemeinen zuverlässig, und die 5 %-Regel wurde eingehalten⁽¹⁾. Dieses Ergebnis deckt sich nicht mit den Feststellungen in verschiedenen Berichten des Hofes⁽²⁾, aus denen hervorgeht, dass die Finanzkontrolle der Strukturfondsprogramme des Zeitraums 1994-1999 erhebliche Mängel aufwies.

63. Ein weiteres Element des Begleitprozesses, das mit administrativen Problemen verbunden ist, sind die nichtfinanziellen Begleit- und Bewertungssysteme. An der Begleitung wird heftige Kritik geübt. Die Schlussfolgerung des Syntheseberichts lautet, dass die Begleitung weiterhin eine der wesentlichen Schwachstellen ist, obwohl seit dem ersten Programmplanungszeitraum Bemühungen um ihre Verbesserung stattgefunden haben. Es wird moniert, die vorhandenen Daten seien bruchstückhaft und inkohärent, konzentrierten sich zu sehr auf physische Ergebnisse und seien oft von zweifelhafter Zuverlässigkeit⁽³⁾. Weiterhin heißt es: „In allen Mitgliedstaaten wurden die zu Beginn des Programms definierten Ziele nicht ausreichend quantifiziert“⁽⁴⁾. Bei sieben der zehn aufgeführten Mitgliedstaaten wurde die Quantifizierung als mangelhaft angegeben, bei einem Mitgliedstaat wurde ein unterschiedliches Maß an Quantifizierung festgestellt, und bei zwei Mitgliedstaaten wurde die Quantifizierung nur zu Beginn des Programms als angemessen beurteilt. Der Bericht enthält für jeden Mitgliedstaat eine Kurzzusammenfassung. Weitere Informationen werden jedoch nicht geliefert.

64. In dem Bericht heißt es außerdem, die für die Begleitung der Programme des Zeitraums 1994-1999 eingerichteten Computersysteme seien häufig wegen ihrer mangelnden Integrationsfähigkeit in Bezug auf andere Programme und Fonds

kritisiert worden. Dies habe die Fähigkeit der Verwaltungsbehörden beeinträchtigt, einen Überblick über den Durchführungsstand der Programme zu behalten, und spätere Bewertungen erschwert⁽⁵⁾. Diese Ergebnisse geben auch Anlass zu Zweifeln an der Gültigkeit der früheren Schlussfolgerung des Berichts, die Finanzverwaltung des Programms habe gut funktioniert, wenn gleichzeitig die Begleitinformationen, die für die Verwaltung doch von wesentlicher Bedeutung sind, für bruchstückhaft, inkohärent und von zweifelhafter Zuverlässigkeit befunden werden⁽³⁾.

65. Der Synthesebericht enthält im Übrigen einige kurze Bemerkungen zu den so genannten „internen Bewertungen“⁽⁶⁾. So heißt es: „Diese internen Bewertungen wurden von Ministerien oder regionalen Behörden mit Hilfe von Universitäten und externen Einrichtungen vorgenommen. Der Umfang, in dem die Bewertungen durchgeführt wurden, mag angesichts der Mängel in den Begleitsystemen überraschen. Hier zeigt sich möglicherweise, dass die Durchführung von Bewertungen als Verpflichtung betrachtet wurde. Die Ergebnisse haben sich allerdings häufig im Programmmanagement niederschlagen“⁽⁷⁾. Angesichts dieser Feststellung wäre es sinnvoll gewesen, das Augenmerk stärker auf diese internen Bewertungen zu richten und die von den jeweiligen Ministerien oder regionalen Behörden erzielten Ergebnisse zu nutzen. Stattdessen enthält der Synthesebericht lediglich einige sehr allgemeine Bemerkungen, die für die Ex-post-Bewertung insgesamt kaum von Bedeutung sind.

66. Im Hinblick auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wird im Synthesebericht festgestellt, dass Anstrengungen unternommen wurden, um eine Lösung für das Begleitproblem des Zeitraums 1994-1999 zu finden⁽⁸⁾.

Eignung des Bewertungsrahmens

Aufgabenstellung

67. Vor dem Hintergrund der verschiedenen bei der Analyse des Syntheseberichts festgestellten Probleme erscheint es angezeigt, die ursprüngliche Aufgabenstellung genauer zu betrachten. Die Aufgabenstellung wies ebenso wie der Eröffnungsbericht und der methodische Leitfaden einige Mängel auf. Dazu gehören insbesondere folgende Aspekte:

- a) Es wird nicht auf das Fehlen quantifizierter Ziele eingegangen. Außerdem wird in der Aufgabenstellung und im methodischen Leitfaden nicht ausreichend berücksichtigt, dass es an angemessenen Indikatoren mangelt.

⁽¹⁾ Synthesebericht, S. 218.

⁽²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003, Ziffer 5.22, 5.32 Buchstabe d, 5.33 und 5.34 (ABl. C 293 vom 30.11.2004, S. 162). Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2004, Ziffer 5.30 (ABl. C 301 vom 30.11.2005, S. 143).

⁽³⁾ Synthesebericht, S. 224.

⁽⁴⁾ Synthesebericht, S. 219.

⁽⁵⁾ Synthesebericht, S. 221.

⁽⁶⁾ Beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die laufenden Bewertungen.

⁽⁷⁾ Synthesebericht, S. 222.

⁽⁸⁾ Beispielsweise heißt es auf Seite 246: „Es gibt eindeutige Hinweise darauf, dass die Partnerschaftsvereinbarungen intensiviert und ausgedehnt wurden und dass die Verantwortung für die Entscheidungsfindung zunehmend auf die Partner der Programme übertragen wurde.“

- b) Ebenso wenig wird der Bewerter verpflichtet, zusätzliche Daten zu Leistungsindikatoren zu erfassen. In der Aufgabenstellung ⁽¹⁾ ist zwar vorgesehen, bei Bedarf Prüfungen vor Ort durchzuführen, wenn in den Mitgliedstaaten keine Daten verfügbar sind, im methodischen Leitfaden wird dieser Punkt jedoch nicht näher erläutert ⁽²⁾.
- c) Es wird nicht ausreichend auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Nettoeffekte zu bewerten ⁽³⁾ (außer bei einigen wirtschaftlichen Auswirkungen).
- d) Der Frage der Wirksamkeit und insbesondere den Mitnahmeeffekten wird in der Aufgabenstellung zu wenig Bedeutung beigemessen. Dies ist bedauerlich, da Mitnahmeeffekte häufig in wichtigen Bereichen als relevanter Faktor angesehen werden, z. B. bei Zuschüssen zu Unternehmensinvestitionen, direkten Beschäftigungsbeihilfen sowie Berufsbildungsmaßnahmen, die den Zugang zu Beschäftigung erleichtern.
- e) Die Analyse der möglichen Zusammenhänge zwischen der Eignung von Strategien, der Wirksamkeit und den Auswirkungen wird vernachlässigt ⁽⁴⁾. Ebenso wird kaum versucht, die ermittelten Ziele — auch wenn sie nicht quantifiziert wurden — in Bezug zu setzen zu einer Einstufung der Bedürfnisse, denen im Rahmen des GFK entsprochen werden soll.
- f) Abgesehen von der Anwendung des HERMIN-Modells und der Empfehlung der kritischen Wirkungsanalyse für die Fallstudien ⁽⁵⁾ werden in der Aufgabenstellung und im Eröffnungsbericht keine weiteren Bewertungsmethoden vorgeschlagen.
- g) Im Hinblick auf die in der Aufgabenstellung genannten „länderspezifischen Fragen“ ⁽⁶⁾ wird keine eindeutige Angabe zu der zu verwendenden Methode gemacht.

68. Darüber hinaus wurde der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU und der Konvergenz der weniger entwickelten Mitgliedstaaten in der Aufgabenstellung keine ausreichend hohe Bedeutung beigemessen, obwohl diese Entwicklungen zu den Hauptzielen der Strukturmaßnahmen zählen. Der Eröffnungsbericht enthält einige Fragen bezüglich der verwendeten Entwicklungsmodelle, der zu beseitigenden Wachstumshemmnisse sowie der Kanäle, über die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft erwartet werden können ⁽⁷⁾. Im Idealfall hätte die Ex-post-Bewertung jedoch empirische Studien über die Konvergenz zwischen den Regionen und die Verringerung der Unterschiede als Folge von Faktoren wie Investitionen in die Infrastruktur, Entwicklung des Bildungssystems und Entwicklung

der Kapazitäten im Bereich Forschung und Entwicklung enthalten sollen.

69. Als Bewertungsziel wäre es zudem sinnvoll gewesen, die Ermittlung und Analyse bestimmter Fallstudien vorzusehen, welche Richtwerte für die regionale Entwicklungspolitik liefern, beispielsweise in den Bereichen Clustering und Zentren des Wirtschaftswachstums.

70. Zu Beginn der Bewertung wurde in Bezug auf die Eignung der Strategie eine Liste mit Problemen und Fragen erstellt. Die Bewertungsrichtlinien in der Aufgabenstellung ⁽⁸⁾ und im methodischen Leitfaden waren jedoch nicht ausreichend präzise oder konkret.

Angemessenheit der Überwachung durch die Kommission

71. Der (allgemeine) Vertrag zwischen der Kommission und den für die Durchführung der Bewertung ausgewählten Beratern sah vor, dass diese unter der Verantwortung und Aufsicht von Bediensteten der Kommission technische Hilfe bei der Bewertung zu leisten hatten. Die Qualität der Bewertung sollte von der Kommission auf der Grundlage der Kriterien beurteilt werden, die im Rahmen des Programms MEANS entwickelt wurden.

72. Die Lenkungsgruppe, deren Vorsitz die Generaldirektion Regionalpolitik führte und der auch Vertreter anderer Generaldirektionen angehörten, war an der Ausarbeitung der Aufgabenstellung, der Genehmigung der Methoden und des genauen Arbeitsplans (im Eröffnungsbericht) sowie an der Prüfung der nationalen Berichte und des Syntheseberichts beteiligt. Zu ihrer Unterstützung wurde ein aus vier Sachverständigen bestehendes Gremium eingerichtet, dessen Hauptziel darin bestand, die Erarbeitung von Bewertungen hoher Qualität sicherzustellen. Die Beiträge dieser Sachverständigen kamen jedoch zu spät, so dass eine deutliche Verbesserung der Bewertungsqualität nicht mehr möglich war.

73. Der vertraglich vereinbarte Zeitplan wurde nicht eingehalten. Die Einreichung der verschiedenen Berichte erfolgte verspätet, was zur Folge hatte, dass der abschließende Synthesebericht und die nationalen Berichte der Kommission nicht innerhalb des vorgesehenen Zwölfmonatszeitraums, d. h. bis zum 12. November 2002, sondern erst im April 2003 vorgelegt wurden. Veröffentlicht wurden sie im Mai 2003. Offenbar war der Zeitplan von vornherein zu eng gesteckt und sah keine ausreichenden Zeitreserven für die Bearbeitung der vergleichsweise hohen Zahl von Änderungs-/Verbesserungswünschen zu den Berichten vor, die von den Sachverständigen und den Vertretern der Lenkungsgruppe eingebracht wurden. Dies hat wichtige Konsequenzen für künftige Ex-post-Bewertungen.

74. In der Aufgabenstellung ⁽⁶⁾ ist die Prüfung von zwei speziellen Themen je Mitgliedstaat vorgesehen, und eine Liste mit Themenvorschlägen wurde beigelegt. In keinem der nationalen Bewertungsberichte wurde dieser Aspekt jedoch eingehender behandelt. Zwar enthalten einzelne Kapitel manchmal Statistiken oder eine Teiluntersuchung dieser Themen; eigens erforscht, wie in der Aufgabenstellung gefordert, wurden sie jedoch nicht.

⁽¹⁾ Aufgabenstellung, S. 16.

⁽²⁾ Methodischer Leitfaden, S. 16 und 17.

⁽³⁾ Zur Einschätzung der Nettoeffekte werden die Mitnahme- und Verlagerungs-/Substitutionseffekte von den Bruttoeffekten abgezogen.

⁽⁴⁾ Insbesondere die Zusammenhänge zwischen den Ergebnissen der Wirkungsanalysen und denen der Analysen der Wirksamkeit und der Eignung der Strategien.

⁽⁵⁾ Eröffnungsbericht, S. 7.

⁽⁶⁾ Aufgabenstellung, S. 102-109.

⁽⁷⁾ Eröffnungsbericht, Seite 13. Der methodische Leitfaden enthält ebenfalls Kernfragen, so z. B.: „Welche Gesamtauswirkungen hatten die Strukturfonds im Hinblick auf die Unterstützung der regionalen Konvergenz im Zeitraum 1994-1999? Was waren die wirtschaftlichen Folgen der Strukturfondsinvestitionen in Bezug auf die Angleichung der Einkommensniveaus?“ (S. 24).

⁽⁸⁾ Aufgabenstellung, S. 94 und 95.

75. Als allgemeine Schlussfolgerung lässt sich zusammenfassen, dass die Beaufsichtigung des Bewertungsprozesses durch die Kommission verbesserungsbedürftig ist. Insbesondere hätte die Kommission angesichts der Tatsache, dass sich das Fehlen zuverlässiger Daten und Leistungsindikatoren sowie präziser Zielsetzungen von Beginn an abzeichnete, sicherstellen müssen, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden, um diesen wesentlichen Mängeln entgegenzuwirken. Außerdem hätte sich die Bewertung angesichts des straffen Zeitplans und der inhärenten Schwierigkeiten stärker auf die wesentlichen Elemente konzentrieren müssen, und es hätte nicht versucht werden sollen, eine so umfassende Gesamtbewertung des Programmplanungszeitraums vorzunehmen.

Relevanz der Bewertungsempfehlungen für künftige Programmplanungszeiträume

76. Angesichts der in den vorstehenden Abschnitten dargelegten Probleme konnte der Ex-post-Bewertungsprozess nur begrenzt zu brauchbaren Empfehlungen führen. Während sich in Bezug auf den Programminhalt nur wenige Empfehlungen aus dem Prozess ableiten ließen, brachte er eine Reihe relevanter und sinnvoller Vorschläge dazu hervor, wie das Management der Strukturfonds und deren Durchführung verbessert werden kann ⁽¹⁾.

77. Im Bericht wird die Empfehlung ausgesprochen, die Begleitausschüsse weniger mit Fragen der Finanzverwaltung als vielmehr mit strategischen Fragen zu befassen ⁽²⁾. Dennoch sollten die Begleitausschüsse, wie in den entsprechenden Verordnungen vorgesehen, beide Funktionen erfüllen können.

78. Aus den Bewertungen ergeben sich Empfehlungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006, die sich hauptsächlich auf die Managementsysteme beziehen. Die Empfehlungen betreffen eine breite Palette von Themen und gehen im Allgemeinen gut auf die spezielle Situation des jeweiligen Mitgliedstaats ein.

79. Hinsichtlich der Programme des Zeitraums 2000-2006 beziehen sich die wichtigsten Lehren, die aus der Ex-post-Bewertung des vorangegangenen Zeitraums gezogen werden können, auf die Durchführung — insbesondere unter Berücksichtigung der Arbeit anhand von Fallstudien, mit denen die Wirksamkeit und Effizienz der Strukturfondsmaßnahmen bewertet wurde.

80. In Bezug auf die Zeit nach 2006 sind die im Synthesebericht ausgesprochenen Empfehlungen wenig umfangreich und allgemeiner Natur. Dennoch sind sie immer noch relevant und daher auch nützlich. Beispielsweise heißt es in dem Bericht, dass vermehrt unabhängige, laufende Bewertungen herangezogen werden könnten, die objektive externe Beiträge liefern ⁽³⁾. Dies ist

zwar eine sinnvolle Empfehlung, doch wäre es besser gewesen, dies vor Beginn der untersuchten Ex-post-Bewertung zu beherzigen.

EX-POST-BEWERTUNG DER ESF-AKTIVITÄTEN (IM RAHMEN DER ZIELE 1 UND 3) DURCH DIE GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG, SOZIALE ANGELEGENHEITEN UND CHANCENGLEICHHEIT

81. Im Zusammenhang mit der Bewertung der Ziel-1-Regionen unter der Leitung der Generaldirektion Regionalpolitik wurde eine weitere Bewertung unter der Leitung der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit durchgeführt, die sich auf die ESF-Aktivitäten im Rahmen der Ziele 1, 3 und 4 und die Gemeinschaftsinitiativen Beschäftigung und Adapt bezog. Die Aufgabenstellung für letztere Ex-post-Bewertung setzte die Verwendung der Ergebnisse aus der Bewertung der Ziel-1-Regionen voraus. Trotz organisatorischer Regelungen zur Erleichterung einer wirksamen Koordinierung zwischen den beiden Bewertungen gibt es jedoch kaum Hinweise darauf, dass eine solche Koordinierung stattgefunden hat.

Kasten 2

Gesamtschlussfolgerungen der Bewertung durch die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Die Bewertung war darauf ausgerichtet, die Auswirkungen der ESF-Aktivitäten in den Mitgliedstaaten auf der Ebene von Personen und von Systemen zu beurteilen. Außerdem sollten die Auswirkungen und die Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen bei bestimmten Strukturproblemen analysiert und der gemeinschaftliche Mehrwert ermittelt werden. Im Rahmen der zur Erreichung dieser Ziele angewandten Methodik sollten die Prüfer u. a. angeben, ob die Fälle, mit deren Bewertung sie beauftragt wurden, bestimmte Hypothesen unterstützten oder widerlegten.

Der Bericht nennt eine Reihe von Stärken, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Ein großer Teil der ESF-Förderung war auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet, was wegen der Hartnäckigkeit dieses Problems als angemessen betrachtet wurde. Die Verbesserungen der Arbeitsmarktposition der Begünstigten entsprachen den eingesetzten Ressourcen. In mehreren Mitgliedstaaten wurden bedeutende Verbesserungen bei Arbeitsvermittlungsdiensten sowie bei der Bereitstellung von Leistungen im Zusammenhang mit der allgemeinen und beruflichen Bildung erzielt. Die eingesetzten Ressourcen ermöglichten die Stärkung bestimmter politischer Prioritäten, wie etwa Chancengleichheit, Anpassung der Arbeitnehmer und gezielte Förderung von Arbeitnehmern mit Behinderungen. Mit Hilfe des Europäischen Sozialfonds wurden die Sozialpartner und die regionalen Behörden stärker eingebunden. Die bereitgestellten Mittel trugen dazu bei, die Kapazitäten für das Management und für die Durchführung von Arbeitsmarktmaßnahmen auf allen Ebenen zu verbessern.

Der Bericht weist jedoch ebenfalls auf eine Reihe von Schwächen hin: Die Umsetzung war größtenteils von der Verfügbarkeit der Ressourcen und nicht von politischen Entscheidungen abhängig und fand parallel und isoliert von allen relevanten politischen Debatten statt. Die Beihilfen wurden hauptsächlich für die Aus- und Weiterbildung bereitgestellt und größtenteils an Anbieter von Dienstleistungen vergeben. Ohne eine Integration in andere Maßnahmen ist dies jedoch nicht die wirksamste Art, Langzeitarbeitslosen zu helfen. Aus diesem Grund ist bei diesen Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten hoch. Zudem gab es komplexe Verwaltungsregelungen, während die Bewertungsmodalitäten mangelhaft festgelegt wurden und unstrukturiert waren.

⁽¹⁾ Auf Seite 249 des Syntheseberichts beispielsweise wird Folgendes empfohlen: Den Mitgliedstaaten, die bereits über eigene wirksame Begleitsysteme verfügen, sollte bei EU-geförderten Maßnahmen viel mehr Spielraum für den Einsatz ihrer eigenen Begleitverfahren eingeräumt werden. Dies würde die Kosten senken, und die gewonnenen Daten wären vermutlich aussagekräftiger.

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 249.

⁽³⁾ Synthesebericht, S. 251.

Beurteilung der Qualität der Bewertung durch den Hof

Mängel bei Daten und Analysen

82. Der Einfluss von ESF-Maßnahmen zeigt sich häufig in Form eines Beitrags oder eines potenziellen Effekts, der nicht greifbar und deshalb nur schwer quantifizierbar ist ⁽¹⁾. Ungeachtet dieses Problems muss eines der vorrangigen Ziele einer Bewertung dennoch darin bestehen, die Auswirkungen zu beurteilen, und in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz zu behandeln. Dies wurde demnach auch von der Ex-post-Bewertung erwartet.

83. Für eine Analyse der Auswirkungen der ESF-Maßnahmen enthält der Synthesebericht — nach Ländern und Zielen aufgeschlüsselte — Schätzungen in Bezug auf die Anzahl der ESF-Begünstigten ⁽²⁾. In Ergänzung zu den nationalen Bewertungsberichten wird in der Ex-post-Bewertung zudem versucht, eine Reihe vorab formulierter Hypothesen zu belegen ⁽³⁾. Auf diese Punkte wird in den nachfolgenden Ziffern eingegangen.

84. Eine der grundlegenden Anforderungen an die Ex-post-Bewertung der ESF-Aktivitäten betrifft die Anzahl der Begünstigten des Programms im Zeitraum 1994-1999. Der Bericht enthält eine Tabelle, in der die geschätzte Anzahl der Begünstigten mit 52 Millionen angegeben wird. Die Anmerkungen zu dieser Tabelle geben jedoch Anlass zu ernsthaften Zweifeln an den angegebenen Zahlen ⁽⁴⁾. Die Unsicherheit bezüglich der Richtigkeit der Daten beeinträchtigt die Aussagekraft einiger nützlicher und relevanter Bemerkungen in anderen Teilen der Bewertung.

85. Der Synthesebericht ⁽³⁾ enthält außerdem Schätzungen der Auswirkungen der ESF-Maßnahmen auf Personen. Diese Informationen sind möglicherweise in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung, u. a. für die Berechnung der Stückkosten der Programme sowie für Schätzungen der Begünstigten, die sich nach zwölf Monaten immer noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden. Einige Faktoren — darunter vor allem die fehlende Erklärung, woher die Daten stammen — schränken den Nutzen dieser Informationen jedoch stark ein. In dem Bericht heißt es diesbezüglich nur, dass die für diese Schätzungen zugrunde gelegten Werte auf der Grundlage der einzelnen untersuchten Fälle und einer Literaturdurchsicht ermittelt wurden ⁽²⁾. Eine solche Aussage kann nicht als ausreichend betrachtet werden, und es sind detailliertere Informationen über die Herkunft der verschiedenen Schätzungen erforderlich, um die Anwendbarkeit dieser Zahlen besser einordnen zu können (z. B. Richtwerte für Stückkosten oder Erfolgsquoten von Programmen).

⁽¹⁾ Beispielsweise erhöhte „Flexibilität“ der Arbeitnehmer als Folge von Weiterbildungsmaßnahmen.

⁽²⁾ Synthesebericht, S. 124.

⁽³⁾ Synthesebericht, S. 125-126.

⁽⁴⁾ Beispielsweise heißt es in diesen Anmerkungen, dass die für Frankreich angegebene Zahl, die sich auf 17 Millionen beläuft, in Bezug auf Doppelzählungen überprüft werde und dass die für die Niederlande mit 8,7 Millionen angegebene Zahl zusammen mit den nationalen Teams überprüft werde. Überdies wird darauf hingewiesen, dass die Daten für Deutschland, Irland und das Vereinigte Königreich weitgehend fehlen, obwohl für das Vereinigte Königreich eine Zahl von 7,9 Millionen Begünstigten und für Irland eine Zahl von 680 000 Begünstigten angegeben ist.

86. Ein weiterer unbefriedigender Aspekt betrifft die Analyse der Daten. Die Feststellungen in der Bewertung und die Zahlenangaben in der zugehörigen Tabelle sind widersprüchlich. Im Text heißt es beispielsweise, dass die Stückkosten für Arbeitslose und junge Arbeitslose im Allgemeinen niedriger waren, für jeden beschäftigten Arbeitnehmer bei etwa 6 000 Euro lagen, und für Personen mit Behinderung sowie für Langzeitarbeitslose beträchtlich höher und breiter gestaffelt waren ⁽²⁾. In der Tabelle dagegen wird angegeben, dass die Stückkosten für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose am höchsten (6 000 Euro) waren und die Stückkosten für die Integration von behinderten Personen im unteren Bereich (4 000 Euro) lagen. Im Übrigen ist es allgemein üblich, die entsprechende Spanne anzugeben, wenn geltend gemacht wird, zwischen den Programmen und innerhalb der Programme seien „starke Schwankungen“ zu verzeichnen. Die Analyse in diesem Abschnitt ist von begrenztem Wert, da sie sich zu oft auf die Bewertung einer einzigen Zahl beschränkt, anstatt eine einschlägige Spanne von Werten festzulegen und eine umfassendere Analyse dieser in den verschiedenen untersuchten Fällen ermittelten Spannen vorzunehmen.

87. Solche Widersprüche zwischen den Bemerkungen und den Zahlenangaben sind auch in anderen Teilen des Berichts (Kapitel 3) zu finden (siehe einige Beispiele hierfür in Kasten 3).

Kasten 3

Beispielsweise heißt es im Bericht: „Die ESF-Ausgaben pro Kopf waren in Irland, Portugal und Griechenland (vollwertige Ziel-1-Länder) sowie in Spanien ⁽¹⁾ am höchsten.“ In Tabelle 3.1 sind die ESF-Ausgaben pro Kopf und Jahr jedoch für Portugal mit 2 086 Euro, für Deutschland mit 405 Euro, für Irland mit 12 Euro und für Griechenland mit 17 Euro angegeben. Die in der Tabelle angegebenen Zahlen stimmen ganz offensichtlich nicht mit den Angaben im Text überein. Noch signifikanter ist die Aussage, dass die ESF-Ausgaben für Bildung im Verhältnis zu den nationalen Ausgaben in allen Ländern niedriger waren als die entsprechenden Ausgaben im Verhältnis zu den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ALMP) und dass die höchsten Ausgaben auf Griechenland und Portugal entfielen ⁽²⁾. In Tabelle 3.1 sind jedoch in der Spalte mit den ESF-Ausgaben für Bildung im Verhältnis zu den nationalen Ausgaben für Griechenland keine ESF-Ausgaben angegeben.

In Abschnitt 3.2.3 ⁽³⁾ wird beispielsweise angegeben, dass die nationalen Ausgaben für Aus- und Weiterbildungsprogramme für den Arbeitsmarkt als Anteil des BIP in einem Bereich zwischen 0,2 % in Luxemburg und 0,58 % in Schweden lagen ⁽⁴⁾. In Tabelle 3.3 wird jedoch bei den Ausgaben für Aus- und Weiterbildungsprogramme für Dänemark ein Wert von 0,94 % des BIP ausgewiesen, ein nahezu doppelt so hoher Wert wie für Schweden. Als weiteres Beispiel kann Abschnitt 3.2.6 ⁽⁵⁾ herangezogen werden, der sich mit den Ausgaben für die Integration behinderter Personen befasst. Im Text heißt es dazu, dass der Beitrag des Europäischen Sozialfonds in Portugal, Spanien, Griechenland und Österreich besonders wichtig war. In Tabelle 3.6 werden Spanien und Griechenland jedoch als Länder aufgeführt, in denen keine ESF-Ausgaben für behinderte Personen getätigt wurden. Ein weiteres Beispiel befindet sich in Abschnitt 3.2.7, der die Ausgaben für Bildung betrifft. Dort heißt es, dass die meisten ESF-Mittel Griechenland, Irland und Portugal zugewiesen wurden ⁽⁶⁾. In Tabelle 3.7 wird Griechenland jedoch als Land geführt, in dem keine ESF-Ausgaben für allgemeine und berufliche Bildung getätigt wurden.

(Synthesebericht: ⁽¹⁾ S. 78; ⁽²⁾ S. 79; ⁽³⁾ S. 81; ⁽⁴⁾ S. 81; ⁽⁵⁾ S. 84; ⁽⁶⁾ S. 85.)

Bewertung der Auswirkungen der ESF-Aktivitäten

88. Die an der Ex-post-Bewertung beteiligten Bewerter sollten angeben, ob die von ihnen untersuchten Fälle bestimmte Hypothesen, die auf der Grundlage einer ersten Literaturdurchsicht und der Ergebnisse aus der Anfangsphase der Bewertung formuliert worden waren, unterstützten oder widerlegten. Der

Bericht gibt an, dass es für vier Hypothesen stichhaltige unterstützende Belege gibt (siehe *Tabelle 3* ⁽¹⁾). Die angegebenen Daten bestätigen diese Aussage jedoch nicht. Beispielsweise waren lediglich sieben der 30 Bewerter der Auffassung, dass es stichhaltige unterstützende Belege für die erste Hypothese gibt. Diese Ergebnisse hätten objektiver bewertet werden sollen.

Tabelle 3

Bemerkungen zu den Hypothesen, die bei der Prüfung der Fälle von Auswirkungen auf Personen untersucht wurden

	Stichhaltige unterstützende Belege	Einige unterstützende Belege	Keine Belege (weder unterstützend noch widersprechend)	Widersprechende Belege	Stichhaltige widersprechende Belege	Keine Stellungnahme in dieser Phase
1. Der Wirkungsgrad steht mit den zugrunde liegenden nationalen und regionalen Marktbedingungen in Zusammenhang (z. B. sind die Ergebnisse von der konjunkturellen Entwicklung, der Nachfrage und der Arbeitslosigkeit abhängig).	7	14	8	0	1	0
2. Der Wirkungsgrad steht mit den Merkmalen der Gruppen in Zusammenhang, auf die die Fördermaßnahmen ausgerichtet sind (z. B. sind Maßnahmen für die allgemeine und berufliche Bildung bei Frauen, die wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen, sowie bei ausgebildeten Zuwanderern wirksamer als bei Geringqualifizierten und Jugendlichen).	8	18	3	0	0	1
3. Der Wirkungsgrad steht mit der Art der Maßnahme in Zusammenhang. Bei einigen Maßnahmen treten starke Mitnahmeeffekte auf, und einige Maßnahmen sind in kleinem Rahmen wirksam, bieten jedoch keine allgemein brauchbaren Lösungen.	5	17	6	1	0	1
4. Der Wirkungsgrad ist eng mit der Struktur und dem Management der Programme verknüpft, einschließlich der Qualität der Analysen, die den genauen Umfang der Maßnahmen bestimmen (z. B. können kleine gezielte Programme wirksamer sein als breit angelegte Programme).	3	17	7	1	0	1

⁽¹⁾ *Tabelle 3* gibt einen Teil von *Tabelle 4.8* des Syntheseberichts wieder.

Bewertung in Bezug auf die Chancengleichheit

89. Die Aufgabenstellung in Bezug auf die Auswirkungen des Europäischen Sozialfonds im Zeitraum 1994-1999 sah auch vor, dass bewertet werden sollte, inwieweit die ESF-Aktivitäten zur Unterstützung des Ziels der Chancengleichheit ⁽¹⁾ beigetragen haben. Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 7 des Berichts eingegangen. Dort heißt es jedoch: „Ein wichtiges Ergebnis bestand darin, dass nach Geschlechtern getrennte Daten EU-weit nicht systematisch für alle ESF-Ziele und Gemeinschaftsinitiativen erfasst wurden“ ⁽²⁾. Aus diesem Grund war die Studie in Bezug auf die Bewertung dieses Themas stark eingeschränkt. Diese Feststellung kann schwerlich als wichtiges Ergebnis des Berichts akzeptiert werden, denn dieser Mangel hätte bereits durch eine Voranalyse aufgedeckt werden können. Daraufhin hätten zur Beseitigung der Einschränkung Feldforschung betrieben und Stichprobenerhebungen durchgeführt werden müssen, anstatt einfach zu folgern, dass nach Geschlechtern getrennte Daten nicht verfügbar waren.

Weitere geprüfte Aspekte

90. Hinsichtlich der Auswirkungen der ESF-Aktivitäten auf Personen wurden die Interventionen im Rahmen der „kombinierten Maßnahmen“ ⁽³⁾ nicht speziell untersucht, obwohl ihnen ein wesentlicher Prozentsatz der ESF-Mittel (18 %) zugewiesen wurde. Daher sind die diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Synthesberichts ziemlich dürftig. In dem Bericht heißt es: „Die Bewertungsarbeit deutet weitgehend auf positive Ergebnisse hin. Allerdings sind die Bewertungsmethoden weniger auf die Bewertung des Erfolgs der kombinierten Maßnahmen im Vergleich zu den Einzelmaßnahmen ausgerichtet als darauf, die wirksamsten Bestandteile der Programme zu ermitteln“ ⁽⁴⁾.

91. Im Hinblick auf die Auswirkungen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ALMP) insbesondere in den Ziel-1-Ländern gelangt der Synthesbericht zu einigen Schlussfolgerungen, ohne diese angemessen zu begründen.

92. In Bezug auf den relativen finanziellen Beitrag des ESF gelangt der Synthesbericht zu der Schlussfolgerung ⁽⁵⁾, dass die kombinierte Zuteilung von nationalen Ausgaben und ESF-Mitteln offenbar weder zu einer Angleichung des Ausgabenverhaltens zwischen den Ländern noch zur Annahme von Normen geführt hat, die die Zuweisung von Mitteln von bestimmten Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen abhängig machen ⁽⁶⁾. Diese Schlussfolgerung erscheint angesichts der Fehlerzahl in den jeweiligen Tabellen und/oder der Fehler in der diesbezüglichen Analyse kaum haltbar. Eine weitere wesentliche Schlussfolgerung in diesem Teil des Berichts lautet: „Diese Umstände deuten darauf hin, dass nicht bei allen ESF-Maßnahmen der Grundsatz der Zusätzlichkeit erfüllt war“. Weiter heißt es: „Zusätzlichkeit in dem Sinne, dass die vom ESF kofinanzierten Maßnahmen sonst vermutlich nicht stattgefunden hätten, war mit einer höheren Wahrscheinlichkeit dort gegeben, wo sich die ESF-Mittel auf bestimmte Arten von Maßnahmen richteten und konzentrierten und wo die

entsprechenden nationalen Ausgaben und Programme im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen verhältnismäßig begrenzt und wenig entwickelt waren“. Auch hier ist schwer nachvollziehbar, wie diese Schlussfolgerung — insbesondere angesichts der Widersprüche zwischen der Analyse und den in den Tabellen enthaltenen Daten — aus den in diesem Kapitel angeführten Belegen abgeleitet werden kann.

93. Hinsichtlich der Hypothesen über die Auswirkungen des ESF auf Systeme ergibt sich ein ähnliches Problem wie das oben geschilderte. In diesem Zusammenhang wird angegeben, dass für sieben Hypothesen stichhaltige unterstützende Belege vorliegen ⁽⁷⁾. Die Analyse der angeführten Daten zeigt jedoch auch hier, dass diese Schlussfolgerung nicht gerechtfertigt ist.

Bemerkungen zur Gesamtbeurteilung durch die Kommission

94. Unter angemessener Berücksichtigung der Sachzwänge, denen die Bewerter unterlagen, sind nachfolgend einige kritische Bemerkungen zu der von der Kommission vorgenommenen Beurteilung der Ex-post-Bewertung nötig, bei der die Kommission zu einem insgesamt zufrieden stellenden Gesamturteil gelangte.

95. Die Bewertung des Berichts durch die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit beruht auf acht Leistungskriterien und vier möglichen Qualitätsstufen — „ausgezeichnet“, „gut“, „annehmbar“ und „nicht annehmbar“. Bei keinem der angewandten Kriterien lautet die Bewertung „ausgezeichnet“ oder „nicht annehmbar“. Vier Kriterien werden mit „gut“ bewertet: „Bedarfsdeckung“, „relevanter Umfang“, „vertretbarer Aufbau“ und „Klarheit des Berichts“. Bei den vier übrigen untersuchten Kriterien, „zuverlässige Daten“, „fundierte Analysen“, „glaubwürdige Ergebnisse“ und „unvoreingenommene Schlussfolgerungen“, lautet die Bewertung „annehmbar“.

96. Es ist bezeichnend, dass die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit bei letzteren vier Kriterien zu einer weniger positiven Einschätzung gelangte als bei den ersten vier Kriterien. Angesichts der festgestellten Probleme im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Daten und angesichts der Unstimmigkeiten in den diesbezüglichen Kommentaren (wie in diesem Bericht aufgezeigt) war der Bewertungsbericht jedoch nach Auffassung des Hofes nicht zufrieden stellend, und zwar insbesondere in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Daten, die Fundiertheit der Analysen, die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und die Unvoreingenommenheit der Schlussfolgerungen.

Weitere Ergebnisse aus den nationalen Berichten

97. Auch auf der Grundlage der nationalen Bewertungsberichte lassen sich hinsichtlich der Bewertungsziele und -ergebnisse einige relevante Feststellungen treffen:

- a) Die Bewertungsergebnisse in Bezug auf die Auswirkungen auf Personen waren oft qualitativer Art, und es wurde nicht immer geschätzt, inwieweit Mitnahmeeffekte auftraten.

⁽¹⁾ In diesem Zusammenhang hauptsächlich auf die Gleichstellung der Geschlechter bezogen.

⁽²⁾ Synthesbericht, S. 173.

⁽³⁾ Zu kombinierten Maßnahmen gehören intensive Beratungsleistungen plus Aus- und Weiterbildung, Arbeitserfahrung plus Aus- und Weiterbildung sowie Beschäftigungsanreize plus Aus- und Weiterbildung.

⁽⁴⁾ Synthesbericht, S. 122.

⁽⁵⁾ Abschnitt 3.2.8.

⁽⁶⁾ Synthesbericht, S. 86.

⁽⁷⁾ Synthesbericht, S. 144.

- b) Die eher qualitativen Auswirkungen ⁽¹⁾, die so genannten „weichen“ Ergebnisse, wurden nicht systematisch untersucht.
- c) Außer bei integrierten oder gemischten Ansätzen lassen sich nur wenige allgemeine Bemerkungen hinsichtlich der Leistung einzelner Maßnahmen aus den Bewertungen ableiten.
- d) Wichtige Faktoren, wie der Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung und zum sozioökonomischen Zusammenhalt, wurden nicht systematisch bewertet.
- e) Zu Zielgruppen wie Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen, die zum ersten Mal eine Stelle suchen, wurden bei der Bewertung der kofinanzierten Maßnahmen nicht systematisch besondere Schlussfolgerungen gezogen.
- f) Nur in wenigen Fällen war es möglich, die Erwartungen mit den Ergebnissen zu vergleichen. Die Bewertung wurde im Allgemeinen durch das Fehlen spezifischer Ausgangsziele und Indikatoren sowie durch die mangelnde Verfügbarkeit genauer Informationen erschwert.
- g) Bei dem Versuch, Erklärungen für bestimmte Ergebnisse zu finden, wurde nur selten berücksichtigt, inwieweit sich ESF- und andere Maßnahmen ergänzt haben. Die Bedeutung der Steigerung der Produktivität einzelner ESF-Begünstigter unter dem Aspekt des Nutzens, der sich dadurch für die sie beschäftigenden Unternehmen ergibt, wurde fast nie direkt untersucht.

98. Die unter die Stichprobe fallenden nationalen Berichte enthalten nicht immer eine eingehende Analyse der Auswirkungen der ESF-Maßnahmen auf die Politik in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen wird jedoch darauf hingewiesen, dass der ESF einen Einfluss auf die Entwicklung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hatte, und in einigen Fällen wurde auch ein konkreter, direkter Effekt gemeldet. In einigen anderen Fällen hieß es dagegen, es sei schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass der ESF Änderungen bei den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bewirkt hat.

99. In allen nationalen Bewertungsberichten und im Synthesebericht werden die Auswirkungen auf die Systeme im Zusammenhang mit den Arbeitsvermittlungsdiensten, der allgemeinen und beruflichen Erstausbildung, der Weiterbildung, der Zulassung sowie den Mechanismen zur frühzeitigen Erkennung von Bedürfnissen mehr oder weniger ausführlich beschrieben. Die Auswirkungen auf Systeme fielen oft in einen ganz bestimmten politischen Kontext. Im Allgemeinen war es schwierig, die Nettoauswirkungen der ESF-Aktivitäten zu ermitteln ⁽²⁾, und eine wirkungsvolle Eingrenzung der Nettoauswirkungen wurde nur in Ausnahmefällen vorgenommen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Beispiel: Erwerb von Qualifikationen und weiche Ergebnisse, die im Bewertungsbericht des Vereinigten Königreichs enthalten sind (beziehen sich auf die „Annäherung an den Arbeitsmarkt“).

⁽²⁾ Darauf wiesen auch einige Bewerber hin (Spanien und Italien).

⁽³⁾ Beispielsweise bei Fällen in Spanien.

100. Im Hinblick auf die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde in den Bewertungsberichten der positive Einfluss hervorgehoben, den der ESF in einigen Mitgliedstaaten hatte, darunter Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal. Allerdings wurde im Fall von Deutschland darauf hingewiesen, dass der mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verbundene Top-down-Ansatz mit dem Bottom-up-Ansatz des ESF kollidieren könnte ⁽⁴⁾. Auf allgemeinerer Ebene wird im Synthesebericht die Schlussfolgerung gezogen, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie einen besseren strategischen Rahmen für die Programmplanung der ESF-Maßnahmen bereitgestellt hat ⁽⁵⁾.

101. In Bezug auf den gemeinschaftlichen Mehrwert haben die nationalen Bewertungsberichte einige wichtige Ergebnisse beigezeichnet ⁽⁶⁾, obwohl einige spezifische Fragen in einigen nationalen Berichten nicht behandelt wurden.

102. Die finanziellen Folgen politischer Entscheidungen wurden nur selten ausführlich untersucht. Der Synthesebericht beinhaltet für einige Maßnahmen eine Berechnung der Stückkosten, die jedoch auf nicht zufrieden stellenden Daten beruht. Wenn auf die Kosten eingegangen wurde, bezog sich dies auf potenziell problematische Ergebnisse, die weiter untersucht werden müssten. Im Fall von Spanien wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Verdopplung der Ressourcen infolge des ESF-Beitrags nach Meinung einiger Experten in erheblichem Maße zu unnötigen Ausgaben geführt hat. Das größere Mittelangebot wurde für den Ausbau von Aktivitäten und nicht für die Einleitung neuer Maßnahmen genutzt. Außerdem wurde im Fall von Italien geltend gemacht, die Verwendung der ESF-Mittel sei mit erheblichen Transaktionskosten verbunden gewesen. Dies bezog sich auf Durchführungsprobleme sowie auf die Kosten für den Aufbau von Partnerschaften und die Kosten neuer Managementpraktiken ⁽⁷⁾.

Eignung des Bewertungsrahmens

103. In der Aufgabenstellung wurden folgende Hauptbewertungsthemen vorgegeben: Hauptmerkmale und Errungenschaften der Programmplanung des Zeitraums 1994-1999; Auswirkungen des ESF gegenüber nationalen Politiken sowie Wirksamkeit der ESF-Maßnahmen und Auswirkungen dieser Maßnahmen auf Personen und Systeme.

⁽⁴⁾ Ein entsprechendes Beispiel wurde für Deutschland genannt.

⁽⁵⁾ Insbesondere fördert die Europäische Beschäftigungsstrategie engere Verbindungen zwischen den Mechanismen zur Finanzierung von EU-Programmen und anderen politischen Instrumenten, Verordnungen und nationalen Programmen, einschließlich passiver Arbeitsmarktpolitiken.

⁽⁶⁾ Beispielsweise im Fall von Deutschland: Unterstützung der Ziele, die auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen, nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit und finanzielle Hebelwirkung für die neuen Bundesländer abzielen. In den anderen nationalen Berichten wurde auf verschiedene andere Bereiche aufmerksam gemacht.

⁽⁷⁾ Nationaler Bericht, S. 95.

104. Um eine kritische Übersicht über die Methoden zu geben, die für die Bewertung der Ergebnisse und deren Auswirkungen auf Personen und Systeme verwendet wurden, erstellte die Kommission einen Methodenbericht, den sie ein Jahr später veröffentlichte. Dieser Bericht sollte wegbereitend für künftige Bewertungen sein, doch ist fraglich, ob dieses Ziel wirklich erreicht wurde, denn der Bericht weist einige Mängel auf. Die Feststellungen hinsichtlich der Ansätze zur Bewertung der Nettoauswirkungen auf Personen basieren nicht auf einer ausreichend gründlichen Untersuchung. Für die Bewertung der Auswirkungen auf Systeme schlägt der Bericht ein Modell zur Klassifizierung der ESF-Ausgaben und der erwarteten Auswirkungen dieser Ausgaben vor (Kapazität, Kompetenz und Reaktion) ⁽¹⁾. Einige Punkte müssen jedoch noch behandelt werden (siehe Seite 35 des Berichts).

105. Der Methodenbericht enthält im Kapitel über die Methoden zur politischen und strategischen Bewertung im ESF-Bereich ⁽²⁾ keine konkreten Empfehlungen bezüglich der Politikanalyse. Es wird lediglich auf MEANS verwiesen. Genauso wenig wird angegeben, welcher Ansatz zur Auswahl geeigneter Indikatoren auf verschiedenen strategischen Ebenen verfolgt werden soll.

106. Es ist darauf hinzuweisen, dass für einige Bewertungsaufgaben nicht immer alle erforderlichen Elemente eindeutig aus der Aufgabenstellung hervorgehen. So ist beispielsweise die Beschreibung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Wirksamkeit relativ abstrakt, insbesondere im Hinblick auf die zugrunde liegenden Konzepte, die Auswahl von Verfahren zur Messung der Auswirkungen und die zu verwendenden Bewertungstechniken. Insbesondere gibt es keinen konkreten Hinweis auf die Methoden, die anzuwenden sind, um die direkten Auswirkungen auf Personen ausgehend von den Ergebnissen der Maßnahmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene zu übertragen. Bei der Formulierung der Aufgaben wurde das mögliche Missverhältnis zwischen den quantitativen Zielen und den verfügbaren Daten nicht ausreichend berücksichtigt. Des Weiteren wurden keine konkreten Maßnahmen zur Bewertung der Auswirkungen auf Personen vorgesehen, wenn die Indikatoren nicht genau festgelegt sind oder wenn in letzter Zeit keine spezifischen statistischen Bewertungen durchgeführt wurden. In den anderen methodischen Dokumenten, die später als die Aufgabenstellung zusammengestellt wurden, sind die gewünschten Erklärungen ebenfalls nicht enthalten.

107. Änderungen an der Programmplanung wurden nicht immer angemessen untersucht. Beispielsweise wurde dieses Thema in den Untersuchungen bezüglich Nordirland, Merseyside und Spanien nicht angesprochen. Selbst wenn auf Änderungen an der Programmplanung hingewiesen wurde, wurden diese Änderungen alles andere als optimal behandelt. In einigen Fällen legte der Bewerter keine klare Bewertung der relevanten Änderungen und der Angemessenheit dieser Änderungen vor ⁽³⁾.

108. Die Kommission hat vor der Bewertung keine Erhebung oder Sondierung durchgeführt. Dies machte es für sie schwieriger, die Probleme vorauszusehen, mit denen die Bewerter konfrontiert wurden.

109. Es gibt keinen eindeutigen Nachweis dafür, dass der Lenkungsgruppe ausreichend bewusst war, dass den nationalen

Bewertern nur begrenzte Daten zur Verfügung standen, welche Auswirkungen dies auf die Qualität der Schlussbewertungen haben würde oder welche Verzögerungsprobleme auftreten könnten. Die Lenkungsgruppe hat in diesem Zusammenhang keine Abhilfemaßnahmen getroffen.

110. Wie bei der Ziel-1-Bewertung ist die Beaufsichtigung des Bewertungsprozesses durch die Kommission verbesserungsbedürftig (siehe Ziffer 75).

Aus der Bewertung hervorgehende Empfehlungen

111. Für die meisten Mitgliedstaaten bezogen sich die Empfehlungen, die aus der Ex-post-Bewertung des Zeitraums 1994-1999 abgeleitet wurden, im Wesentlichen auf die Managementsysteme und -verfahren. Sie betreffen eine Vielzahl von Themen und sind im Allgemeinen gut auf die jeweilige Situation abgestimmt.

112. Eine kleinere Zahl von Empfehlungen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 bezog sich auf den Inhalt der kofinanzierten Strategien. Wenn solche Empfehlungen vorgelegt wurden, sind sie offenbar relevant ⁽⁴⁾.

113. Der Synthesebericht enthält für jedes Ziel eine Liste der Stärken und Schwächen ⁽⁵⁾ sowie die wichtigsten Empfehlungen für den Zeitraum 2000-2006 und den Zeitraum danach ⁽⁶⁾. Diese Aussagen sind relativ allgemein, scheinen in bestimmten Fällen jedoch durchaus stichhaltig zu sein, beispielsweise wenn auf mögliche Unterschiede zwischen den alten EU-15- und den neuen EU-10-Mitgliedstaaten sowie auf Unterschiede bei der politischen Reaktion auf unterschiedliche territoriale Gegebenheiten hingewiesen wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

114. Der Bewertungsprozess ist überaus wichtig, da er Informationen und Beurteilungen bezüglich der Angemessenheit, Relevanz, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Wirksamkeit und Auswirkungen der EU-Maßnahmen bereitstellt. Auf diese Weise kann er Entscheidungen bezüglich der Festlegung politischer Prioritäten und der Zuweisung von Mitteln unterstützen. Für einen Erfolg dieses Prozesses müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. So bedarf es klarer Ziele für Strategien und Programme sowie vollständiger und zuverlässiger Leistungsindikatoren, die regelmäßig aufgestellt und auf die gesetzten Ziele abgestimmt werden. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die für die Durchführung des Prozesses verfügbaren Personalressourcen für den Zweck geeignet sind, also zur richtigen Zeit bereitstehen und über die notwendigen technischen Kompetenzen verfügen.

⁽⁴⁾ Dazu einige Beispiele: Notwendigkeit eines engeren Zusammenhangs zwischen den geplanten Zielen und den lokalen sozioökonomischen Bedingungen (Italien); zielgerichtete Auswahl der Begünstigten (Frankreich); Ausbau integrierter Interventionsansätze (Vereinigtes Königreich); Einbeziehung innovativerer und risikoträchtigerer Maßnahmen in den Programmfumfang (Spanien); verstärkter Einsatz von vorbeugenden Maßnahmen im Ausbildungsbereich (Spanien); bessere Berücksichtigung der benachteiligten Regionen durch stärkere Gewichtung von Variablen wie Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung (Spanien).

⁽⁵⁾ Synthesebericht, S. 188-189 für die Ziele 1 und 3.

⁽⁶⁾ Synthesebericht, S. 198-204.

⁽¹⁾ Methodenbericht, S. 24-40.

⁽²⁾ Methodenbericht, S. 44-49.

⁽³⁾ Siehe die Bewertungen bezüglich Frankreich, Spanien und Italien.

115. Bei der Prüfung der untersuchten Ex-post-Bewertungen stellte der Hof hinsichtlich des gewählten Gesamtansatzes und der Qualität der vorgenommenen Beurteilungen eine Reihe wesentlicher Mängel fest:

- a) Die während des Programmplanungszeitraums 1994-1999 gesetzten Ziele waren nicht klar und kohärent genug.
- b) Obwohl nur wenige Leistungsindikatoren verfügbar waren, wurden kaum Maßnahmen ergriffen, um diesem Mangel beispielsweise durch die Erhebung zusätzlicher quantitativer Daten entgegenzuwirken.
- c) Infolgedessen standen quantitative und qualitative Analysen nicht immer in einem ausgewogenen Verhältnis.
- d) Dies führte zu Schlussfolgerungen, die sich nicht auf angemessene Analysen stützten.
- e) Gleichzeitig wurden einige Themen, deren Behandlung in einer Ex-post-Bewertung sinnvoll gewesen wäre, wie Mitnahmeeffekte, Konvergenz und die für jeden Mitgliedstaat vorgeschlagenen Themen, in der Bewertung nicht immer berücksichtigt.

116. In Bezug auf die verschiedenen Themen der Bewertungen können für die Ziel-1-Bewertung die folgenden Schlussfolgerungen gezogen werden:

- a) Im Zusammenhang mit der Bewertung der Eignung der angenommenen Strategien wird die Analyse beim Vergleich der geplanten Ausgaben mit den geschätzten tatsächlichen Ausgaben durch schwerwiegende Unstimmigkeiten der im Synthesebericht veröffentlichten Daten beeinträchtigt. Auch wenn nur begrenzt zuverlässige Daten verfügbar waren, hätte doch der Versuch einer eingehenderen Analyse unternommen werden können, um die mit den Strukturfondsausgaben zusammenhängenden Investitionen des privaten Sektors besser zu beleuchten.
- b) Die Untersuchung der Wirksamkeit war nicht solide genug, was unter anderem daran lag, dass die entsprechenden Analysen unangemessen oder unzureichend waren und dass einige wichtige und relevante Schlussfolgerungen aus thematischen Bewertungen nicht berücksichtigt wurden.
- c) Die Untersuchung der Effizienz beschränkte sich auf einige allgemeine Beobachtungen; die Bewertungsziele — Festlegung von Kostenrichtwerten und Untersuchung der Qualität der Verwaltung von Großprojekten — wurden hingegen nicht erreicht.
- d) Die Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen erfolgte hauptsächlich auf der Grundlage von aggregierten makroökonomischen Modellen, was gewisse Einschränkungen mit sich bringt. Bei dem verwendeten makroökonomischen Modell (HERMIN) waren keine Anpassungen möglich, mit denen die Besonderheiten der bewerteten Volkswirtschaften (z. B. große Bedeutung der Tourismusbranche) hätten berücksichtigt werden können. Außerdem unterlag die Einschätzung bestimmter Schlüsselvariablen gravierenden Einschränkungen (so wurden zur Berechnung der Elastizitäten der externen Effekte statt tatsächlicher Daten in Bezug auf die betreffenden europäischen Regionen, die nicht verfügbar

waren, Ersatzdaten aus Studien in Bezug auf die US-amerikanische Volkswirtschaft herangezogen).

Die Ziel-3-Bewertung basierte teilweise auf unzuverlässigen oder unvollständigen Daten, und zwischen den vorgelegten Daten und den diesbezüglichen Anmerkungen bestanden erhebliche Widersprüche. Außerdem wurden einige der aufgestellten Hypothesen nicht überzeugend untermauert, was die zur Ausarbeitung dieser Hypothesen verwendeten Methoden fragwürdig erscheinen lässt.

117. Viele Schwachstellen der Bewertungen sind auf die Umstände zurückzuführen, unter denen sie vorgenommen wurden. Insbesondere sind hier die begrenzte Verfügbarkeit von Informationen und der enge Zeitrahmen zu nennen. Diese erschwerenden Umstände waren absehbar, so dass es angezeigt gewesen wäre, entweder die für die Bewertung erforderlichen Ressourcen bereitzustellen oder den Umfang der Bewertung auf ein machbares Maß zu begrenzen. Im Übrigen muss die Beaufsichtigung des Bewertungsprozesses durch die Kommission verbessert werden.

118. Trotz allem lassen sich den Ex-post-Bewertungen einige wertvolle Erkenntnisse entnehmen, und zwar vor allem hinsichtlich der Managementsysteme, die der Umsetzung der Strukturfondsmaßnahmen zugrunde liegen. Es bereitete der Kommission jedoch erhebliche Schwierigkeiten, die gewünschte eingehende Analyse der Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkungen der Strukturfonds vorzulegen, was vor allem auf Unzulänglichkeiten des verfolgten Ansatzes und die begrenzte Verfügbarkeit von Daten zurückzuführen war. Die begrenzte Verfügbarkeit der Daten wurde zu Beginn der Ex-post-Bewertung nicht ausreichend erkannt. Erschwerend kam hinzu, dass die Beaufsichtigung des Bewertungsprozesses durch die Kommission einige Mängel aufwies. Folglich konnte die Kommission trotz einiger wertvoller und nützlicher Empfehlungen für künftige Programmplanungszeiträume aus den Erfahrungen des Programmplanungszeitraums 1994-1999 keinen größtmöglichen Nutzen ziehen.

EMPFEHLUNGEN

119. Vor der Erteilung der Aufträge für die nächste Reihe von Ex-post-Bewertungen am Ende des laufenden Programmplanungszeitraums 2000-2006 ist es dringend erforderlich, eine Neubeurteilung des Umfangs, der Verfahren und des Ansatzes von Ex-post-Bewertungen vorzunehmen.

120. Zur Verbesserung des Bewertungsprozesses sollte die Kommission bessere Qualitätskontrollverfahren einführen und wirksam anwenden, damit sich die Probleme, die in den untersuchten Bewertungen festgestellt wurden, bei künftigen Ex-post-Bewertungen nicht wiederholen. Solche Verfahren sollten Folgendes sicherstellen:

- a) Relevante und zuverlässige Daten werden regelmäßig erhoben und stehen in jeder Phase des Bewertungsprozesses zur Verfügung.
- b) Die Aufgabenstellung ist angemessen und gewährleistet die Anwendung geeigneter Methoden seitens der Auftragnehmer.
- c) Die für die Bewertungen bereitgestellten Ressourcen und der vorgegebene Zeitrahmen sind angemessen.

- d) Der Bewertungsprozess wird von der Kommission angemessen begleitet und beaufsichtigt, so dass insgesamt eine hohe Qualität gewährleistet ist.

121. Eine zweite Notwendigkeit ist die besonders sorgfältige Auswahl geeigneter Techniken für die Bewertung und Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen. Wenn für die Analyse der Auswirkungen der Strukturfonds ein Ansatz der makroökonomischen Modellierung verwendet wird, muss dieser so angepasst werden, dass er die Merkmale der untersuchten Volkswirtschaften angemessen berücksichtigt. Diese Überlegung ist vor dem Hintergrund der notwendigen Erweiterung der Bewertung auf die zehn neuen Mitgliedstaaten besonders relevant. Daher empfiehlt der Hof eine Neubeurteilung der Frage, ob ein Ansatz auf der Grundlage eines aggregierten makroökonomischen Modells (z. B. auf der Grundlage des Modells HERMIN) angemessen ist. Die Kommission sollte untersuchen, ob stärkeres Gewicht auf Modelle gelegt werden könnte, denen auf Projektebene ermittelte mikroökonomische Daten zugrunde liegen. Außerdem dürfte eine eingehendere Bewertung einiger spezifischer Themen die Ermittlung vorbildlicher Verfahren erleichtern und zusätzliche Erkenntnisse zu konkreten Fragen liefern, z. B. zu den Auswirkungen des Clustering und zur Bedeutung von Zentren des Wirtschaftswachstums für die regionale Entwicklung vor dem Hintergrund des Gesamtziels der Konvergenz.

122. Drittens sollte mehr Wert darauf gelegt werden, Zusammenhänge zwischen den Ex-post-Bewertungen und den thematischen Bewertungen herzustellen und dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse miteinander in Einklang stehen. Wenn Ergebnisse offenbar nicht miteinander vereinbar sind, muss dieser Aspekt besonders berücksichtigt werden. Bei den untersuchten Bewertungen war die Qualität der Bewertung deutlich besser, wenn die Bewerter Zusammenhänge hergestellt hatten.

123. Viertens kann insbesondere für die Ziel-1-Regionen eine Reihe von Empfehlungen für künftige Bewertungen ausgesprochen werden:

- a) Besondere Aufmerksamkeit sollte den Gründen gewidmet werden, aus denen die Beiträge des privaten Sektors zu den Strukturfondsprojekten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variieren. Eine solche Untersuchung könnte wichtigen

Aufschluss über die unterschiedlichen Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung in den verschiedenen Ziel-1-Regionen geben.

- b) Ein weiterer lohnenswerter Untersuchungsgegenstand ist die Behandlung der Frage, ob künftig von reinen Finanzhilfen zu finanztechnischen Maßnahmen — wie etwa Start- und Wagniskapital, Darlehen und Zinsvergütungen — übergegangen werden sollte, da diese Maßnahmen langfristig gesehen nachhaltiger und effizienter sein könnten.
- c) Der Ermittlung von Stückkosten und von Richtwerten für die verschiedenen Arten von Projekten muss größere Bedeutung beigemessen werden.
- d) Wie von den Bewertern unterstrichen, sollte auch dem Projektbeantragungs- und -genehmigungsverfahren zusätzliche Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- e) Interne Bewertungen durch die zuständigen Ministerien oder regionalen Behörden sollten bei künftigen Ex-post-Bewertungen stärker berücksichtigt werden.

124. Schließlich ist es wichtig, die Kommission verstärkt in die Lage zu versetzen, den Bewertungsprozess und dabei auch die Anwendung komplexer makroökonomischer Modelle wirksam zu überwachen. In diesem Zusammenhang sollte unter anderem eine engere Zusammenarbeit der zuständigen Generaldirektionen mit Forschungseinrichtungen und Universitäten, die auf dieses Gebiet der Bewertung spezialisiert sind, in Erwägung gezogen werden. Eine angemessene und zeitnahe Überwachung der beauftragten Berater ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der Ziele und für ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis solcher Ex-post-Bewertungen.

125. Abschließend ist festzustellen, dass die Ex-post-Bewertung über die Zusammenstellung verschiedener, in bestimmten Zeitabständen vorgenommener Bewertungen hinausgehen muss. Vielmehr sollte sie als Bestandteil eines Gesamtprozesses betrachtet und entsprechend abgewickelt werden. Auch in diesem Zusammenhang könnte eine engere und langfristige Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen oder Universitäten von großem Nutzen sein, da so ein wirksamerer Rahmen geschaffen werden könnte, in dem die in jeder Phase des Bewertungsprozesses erstellten spezifischen Berichte und ausgesprochenen Empfehlungen Aufnahme finden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 20. Juli 2006 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

ANHANG I

Aufschlüsselung der im Rahmen der Strukturfonds geleisteten Unterstützung — Verfügbare Mittel im Rahmen des GFK 1994-1999

(Millionen Euro)

	Belgien	Dänemark	Deutsch- land	Griechen- land	Spanien	Frankreich	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Portugal	Vereinigtes Königreich	Österreich	Finnland	Schweden	Insgesamt
Ziel 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Ziel 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
Ziel 3/Ziel 4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Ziel 5a Fischerei	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Ziel 5b	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Ziel 6														475,90	260,70	736,60
Insgesamt	1 678,40	629,90	18 913,70	14 333,90	32 131,80	11 881,70	5 762,30	19 552,70	46,20	2 127,10	14 333,90	11 501,60	1 111,20	1 220,20	1 171,70	136 396,30

Quelle: Sonderbericht Nr. 16/98 (ABl. C 347 vom 16.11.1998).

Aufschlüsselung der im Rahmen der Strukturfonds geleisteten Unterstützung —
Verfügbare Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999 ⁽¹⁾

(Millionen Euro)

Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
KMU	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
RETEX	609,2
Beschäftigung	1 858,5
Konver	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
Insgesamt	14 471,0

⁽¹⁾ Bezeichnungen der Programme im Rahmen der Strukturfonds; weitere Angaben sind dem Haushalt der Kommission, Teileinzelnplan B2, zu entnehmen.

Quelle: Sonderbericht Nr. 16/98 (ABl. C 347 vom 16.11.1998).

ANHANG II

BIP und Beschäftigungsquote

1. Zur Überprüfung der im Synthesebericht getroffenen Feststellung, dass ein höheres BIP pro Kopf in der Regel nicht das Ergebnis höherer Beschäftigungsquoten infolge der Schaffung von Arbeitsplätzen ist ⁽¹⁾, wurde eine multiple Regressionsanalyse durchgeführt.

2. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sind die bei dieser Analyse verwendeten Daten mit den im Synthesebericht veröffentlichten Daten identisch. Als abhängige Variable wurde die prozentuale Veränderung des BIP pro Kopf für jede Ziel-1-Region im Zeitraum 1993-2000 verwendet, und als wichtigste erklärende Variablen wurden die prozentualen Veränderungen der Beschäftigungsquote bzw. der Arbeitslosenquote in denselben Regionen zwischen den beiden Jahren 1993 und 1999 (wie im Bericht veröffentlicht) herangezogen. Die Ergebnisse sind in *Tabelle 1* zusammengefasst.

Tabelle 1 ⁽¹⁾

Regression der Veränderung des BIP pro Kopf gegenüber der Veränderung der Beschäftigung (CEMPL, change in employment) und der Veränderung der Arbeitslosigkeit (CUNEMP, change in unemployment)

Regressionsvariable	Regressionskoeffizient	Standardfehler	T-Wert	(Signifikanz)
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
R ²	0,74449	Korrigiertes R ²		0,71546
Standardfehler der Regression	6,1411	F-Wert (5,44)	25,6414	[000]
Mittel der abhängigen Variablen	6,3647	Standardabweichung der abhängigen Variablen		11,5126
Residuenquadratsumme	1 659,4	Log-Likelihood-Gleichung		- 158,5015
Akaike-Informationskriterium	- 164,5015	Schwarz-Bayes-Kriterium		- 170,2376
DW-Statistik	2,3210			

⁽¹⁾ Der Schätzung liegen 50 Beobachtungen zugrunde. BE, IR und DX sind Dummy-Variablen für Belgien, Irland und Deutschland. C1 ist die Regressionskonstante.

3. Bei einer ersten Auswertung der Daten zeigte sich, dass drei Regionen im betreffenden Zeitraum in Bezug auf das BIP pro Kopf Veränderungsmuster aufwiesen, die stark von denen der anderen Regionen abwichen. Diese drei Regionen mussten daher im Rahmen der Regression eine besondere Behandlung erfahren, da andernfalls schwerlich allgemeine Schlussfolgerungen über zugrunde liegende Zusammenhänge gezogen werden könnten. Es handelte sich um Irland, die Region Hennegau (Hainaut) in Belgien und die Ziel-1-Regionen Deutschlands. In Irland stieg das BIP pro Kopf im betreffenden Zeitraum von 81 % auf 115 % des EU-Durchschnitts, in der Region Hennegau in Belgien sank das BIP pro Kopf von 82 % auf 71 %, und in den Ziel-1-Regionen Deutschlands stieg es bis zum Ende des Zeitraums von etwa 50 % auf rund 70 % des EU-Durchschnitts (beispielsweise konnte Thüringen eine Steigerung seines BIP pro Kopf von 52 % im Jahr 1993 auf 70 % im Jahr 2000 verzeichnen). Um diese starken relativen Veränderungen des BIP pro Kopf zu berücksichtigen, wurden spezielle Variablen (Dummy-Variablen) einbezogen, so dass die Funktion für diese drei großen Regionen verschoben wurde.

4. Bei den Regressionsergebnissen in *Tabelle 1* verdienen einige Punkte besondere Aufmerksamkeit. Insgesamt sind 74 % der Schwankungen des BIP pro Kopf auf die „erklärenden“ Variablen zurückzuführen. Die beiden wichtigsten erklärenden Variablen, die Veränderung der Beschäftigungsquote (CEMPL) und die Veränderung der Arbeitslosenquote (CUNEMP), sind statistisch signifikant. Im Fall der Veränderung der Beschäftigungsquote liegt der geschätzte Regressionskoeffizient bei 0,24. Dies bedeutet, dass jeder Anstieg der Beschäftigungs- bzw. Erwerbsquote um einen Prozentpunkt mit einer Verbesserung des BIP pro Kopf in den Ziel-1-Regionen um einen Viertelpromille verbunden ist und so — wenn keine sonstigen Änderungen auftreten — die BIP-Lücke um diesen Betrag schließt.

⁽¹⁾ Synthesebericht, S. 62.

5. Dieses Ergebnis steht in direktem Widerspruch zu der Schlussfolgerung im Synthesebericht. Es ist ein nützlicher Indikator für das Potenzial, das ausgehend von einer Analyse der Ergebnisse der Ziel-1-Regionen in dem betreffenden Zeitraum, vorhanden ist, um die BIP-Lücke durch eine Verbesserung der Erwerbsquoten zu schließen. Dies ist aus politischer Sicht von großer Bedeutung.

6. Ein weiterer wichtiger Punkt in den Ergebnissen in *Tabelle 1* sind die Auswirkungen der Veränderungen bei den Arbeitslosenquoten auf die Veränderungen beim BIP pro Kopf. Diese Auswirkungen (die auch im nächsten Absatz untersucht werden) sind ebenfalls statistisch signifikant, jedoch quantitativ relativ gering, so dass sie vom Wert her kaum ins Gewicht fallen. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis ist die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit in den Ziel-1-Regionen insgesamt geringfügig zurückgegangen ist.

7. Um die Stichhaltigkeit des Hauptergebnisses der *Tabelle 1* bezüglich der Auswirkungen von Veränderungen der Beschäftigungsquote auf die Veränderungen des BIP pro Kopf eingehender zu untersuchen, enthält *Tabelle 2* die Regressionsergebnisse für alle Regionen der EU-15 (nicht nur Ziel-1-Regionen), für die lückenlose Daten von Eurostat zur Verfügung standen. Die Ergebnisse für die 145 Regionen wurden aus Daten abgeleitet, die sich geringfügig von den für *Tabelle 1* verwendeten Daten unterscheiden. In diesem Fall wurde nicht einfach die Veränderungsrate zwischen dem Beginn und dem Ende des betreffenden Zeitraums zugrunde gelegt, sondern die durchschnittliche Veränderungsrate für den gesamten Zeitraum berechnet. Auf diese Weise sollte eine repräsentativere Übersicht über Entwicklungen ermöglicht werden, die sich über eine Reihe von Jahren erstrecken — in diesem Fall über den Fünfjahreszeitraum von 1996-2000. (Da in den Statistiken für mehrere Regionen keine Daten verfügbar waren, war ein früherer Ausgangspunkt nicht möglich).

Tabelle 2 ⁽¹⁾

Regression der durchschnittlichen Veränderung des BIP pro Kopf gegenüber der durchschnittlichen Veränderung der Beschäftigung (ACEMPL, average change in employment) und der durchschnittlichen Veränderung der Arbeitslosigkeit (ACUNEMP, average change in unemployment)

Regressionsvariable	Regressionskoeffizient	Standardfehler	T-Wert	(Signifikanz)
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	- 0,0019479	0,012260	- 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	- 0,64276	0,25885	- 2,4831	[0,014]
DED	- 1,3747	0,17517	- 7,8479	[000]
R ²	0,62600	Korrigiertes R ²		0,60974
Standardfehler der Regression	0,84193	F-Wert (6,138)		38,4979 [000]
Mittel der abhängigen Variablen	5,2359	Standardabweichung der abhängigen Variablen		1,3477
Residuenquadratsumme	97,8204	Log-Likelihood-Gleichung		- 177,2101
Akaike-Informationskriterium	- 184,2101	Schwarz-Bayes-Kriterium		- 194,6286
DW-Statistik	1,6353			

⁽¹⁾ Der Schätzung liegen 145 Beobachtungen zugrunde. ID, LD, BED und DED sind Dummy-Variablen für Irland, Luxemburg, Belgien und Deutschland. C ist die Regressionskonstante.

8. Die Ergebnisse zeigen, dass der Regressionskoeffizient für die durchschnittliche Veränderung der Beschäftigung praktisch der gleiche ist wie im vorherigen Fall, d. h. bei 0,24 liegt. Dies bedeutet, dass bei allen Regionen ein Anstieg der Beschäftigungsquote um 1 % gewöhnlich mit einem Anstieg des BIP pro Kopf um 0,24 % einhergeht. Dieses Ergebnis ist wie die ganze Regressionsgleichung ebenfalls statistisch signifikant. (Eine zusätzliche Dummy-Variable für Luxemburg wurde hinzugefügt, weil der Anstieg des BIP pro Kopf von 161 % im Jahr 1996 auf 199 % im Jahr 2000 stark von der durchschnittlichen Leistung der anderen Regionen abweicht.)

9. Die Auswirkungen der Veränderung der Variable Arbeitslosenquote sind auch hier minimal. Sie sind in diesem Fall statistisch nicht signifikant und haben einen negativen Wert. Diese Ergebnisse lassen die Schlussfolgerung zu, dass Veränderungen der Arbeitslosenquote anscheinend keine großen Auswirkungen auf Veränderungen des BIP pro Kopf haben. Dies liegt möglicherweise daran, dass die Arbeitslosen bereits in der Erwerbsbevölkerung und im verwendeten BIP-Maß berücksichtigt werden und dass die Auswirkungen, die sich ergeben, wenn Arbeitslose wieder eine Beschäftigung finden, in einer statistischen Analyse dieser Art weniger leicht festgestellt werden können. Weitere Untersuchungen auf diesem Gebiet scheinen in jedem Fall gerechtfertigt.

ANHANG III

BIP-Wachstum und Strukturfonds

1. Zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der durchschnittlichen jährlichen Veränderung des BIP pro Kopf für die Ziel-1-Gebiete (abhängige Variable) und den tatsächlichen Gemeinschaftsausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den Ziel-1-Regionen der einzelnen Mitgliedstaaten wurde eine multiple Regressionsanalyse durchgeführt. Es wurden dieselben Daten und derselbe Zeitraum (1993-1999) zugrunde gelegt wie im Synthesebericht.

2. Die Modellierung von Veränderungsraten ist eine schwierige statistische Aufgabe, die Schwankungen der abhängigen Variablen oft nur in geringem Maße erklärt. Die Ergebnisse in *Tabelle 1* zeigen jedoch, dass 53 % der Schwankungen der abhängigen Variablen auf die unterschiedlichen Pro-Kopf-Zuweisungen von Gemeinschaftsmitteln zurückzuführen sind. Dieses Ergebnis ist statistisch signifikant und deutet darauf hin, dass Regionen mit höheren tatsächlichen EU-Strukturfondsausgaben pro Kopf der Bevölkerung im betreffenden Zeitraum normalerweise auch ein höheres durchschnittliches Wachstum des BIP pro Kopf aufwiesen.

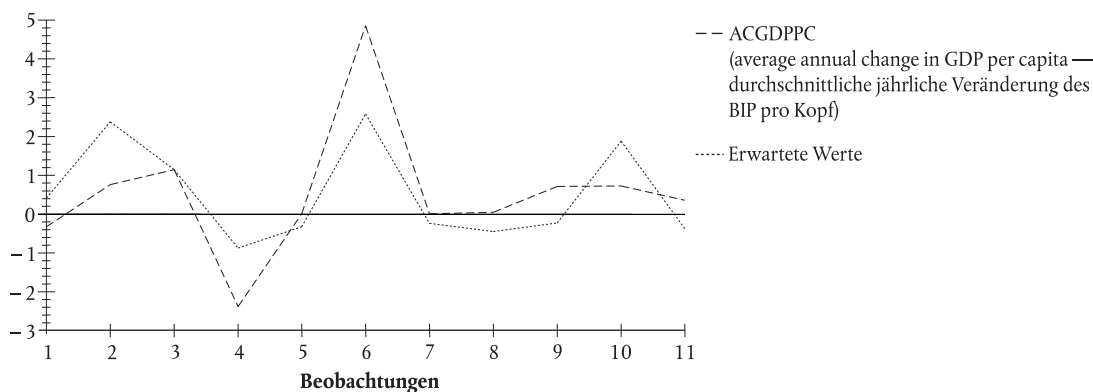
3. Die Stichprobe ist zwar klein, was die statistische Bewertung schwierig macht, doch beruht jede der elf Beobachtungen auf Informationen aus vielen Regionen und bildet daher eine weiter gefasste Informationsbasis als sich auf den ersten Blick vermuten ließe. Dieses Ergebnis weicht von dem Ergebnis im Bericht ab, so dass weitere Untersuchungen in diesem Bereich angezeigt erscheinen. *Abbildung 1* enthält eine grafische Darstellung der tatsächlich beobachteten Werte und der aufgrund dieser Regression erwarteten Werte.

Tabelle 1

**Regression der durchschnittlichen Veränderung des BIP pro Kopf gegenüber der durchschnittlichen Veränderung der EU-Strukturfondsausgaben pro Kopf
(EUSFPC, EU structural funds per capita)**

Regressionsvariable	Regressionskoeffizient	Standardfehler	T-Wert	(Signifikanz)
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R ²	0,52963	Korrigiertes R ²		0,47737
Standardfehler der Regression	1,2355	F-Wert (1,9)	10,1340	[0,011]
Mittel der abhängigen Variablen	0,53688	Standardabweichung der abhängigen Variablen		1,7089
Residuenquadratsumme	13,7371	Log-Likelihood-Gleichung		- 16,8304
Akaike-Informationskriterium	- 18,8304	Schwarz-Bayes-Kriterium		- 19,2283
DW-Statistik	1,8219			

Abbildung 1

Grafische Darstellung der beobachteten und erwarteten Werte

ANHANG IV

HERMIN-Simulationen und Arbeitslosigkeit

1. Das HERMIN-Modell wurde auf der Grundlage einer angenommenen „Durchschnittshypothese“ (mittel-mittel) bezüglich der Angebotseffekte oder Elastizitäten im Hinblick auf das Humankapital und die Infrastruktur angewandt. Die Stichhaltigkeit dieser Ergebnisse wurde mittels einer Sensitivitätsanalyse auf der Basis von zwei weiteren Hypothesen untersucht:

- null-null: — geringe neoklassische Effekte (über Änderungen der relativen Preise);
- keine Angebotseffekte (in Form von Verbesserungen der Infrastruktur und des Humankapitals) oder geringe Elastizitäten bei Output und Faktorproduktivität im Hinblick auf die physische Infrastruktur und das Humankapital;
- hoch-hoch: — Angebotseffekte sind wesentlich stärker ausgeprägt (in Form der physischen Infrastruktur und des Humankapitals) und bestehen nach dem GFK-Zeitraum weiter.

2. Was die Arbeitslosigkeit angeht, haben die HERMIN-Simulationen für Ostdeutschland, Spanien, Griechenland, Irland und Portugal zu Änderungen bei der Arbeitslosenquote geführt, die in Abhängigkeit davon, welche der drei Hypothesen zugrunde gelegt wird, unterschiedlich ausfallen. Um besser bewerten zu können, ob die Ergebnisse angemessen sind, rechnete der Hof die Rückgänge (oder Anstiege) bei der Arbeitslosenquote in neu geschaffene (oder verlorene) Netto-Arbeitsplätze um. Die Ergebnisse dieser Umrechnung sind in *Tabelle 1* zusammengefasst.

Tabelle 1

HERMIN-Simulationen

	Neu geschaffene Netto-Arbeitsplätze		
	Null-null-Hypothese	Mittel-mittel-Hypothese	Hoch-hoch-Hypothese
Ostdeutschland	822 308	729 923	635 755
Spanien	1 051 135	241 789	– 806 026
Griechenland	303 034	190 825	65 969
Irland	86 679	64 621	36 335
Portugal	497 445	250 502	– 253 299

3. Die Gültigkeit der Ergebnisse muss vor dem Hintergrund der folgenden Beobachtungen bewertet werden:
- a) Im Fall der neuen deutschen Bundesländer sind die Bottom-up-Daten zwar noch unvollständig, doch lassen sie den Schluss zu, dass die mit dem HERMIN-Modell ermittelten Zahlen für neu geschaffene Netto-Arbeitsplätze bei allen Hypothesen offenbar erheblich über den Werten liegen, die bei der direkten Begleitung der Projekte ermittelt wurden (etwa 500 000 geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze) ⁽¹⁾.
- b) Bei Irland zeigt der Vergleich mit anderen Daten, dass der Nettowert von 64 621, der dem GFK zugeordnet ist, im Vergleich zu den anderen Informationsquellen offenbar zu niedrig angesetzt ist. Zahlen aus dem Monitoring zeigen, dass das OP „Industrie“ zur Schaffung von etwa 212 000 Brutto-Arbeitsplätzen und von 90 000 Netto-Arbeitsplätzen geführt hat. Darüber hinaus ist die Gesamtzahl der Arbeitsplätze in der gesamten Volkswirtschaft um 395 075 gestiegen ⁽²⁾. Die Bewerter weisen außerdem darauf hin, dass zusätzlich zum GFK politische Elemente zu berücksichtigen sind, wie etwa Anreize für ausländische Direktinvestitionen und die Politik der Einschränkung der Lohninflation, die das GFK begleiten. Mit anderen Worten werden diese Elemente, die die dem GFK zugeschriebenen Auswirkungen verstärken, in dem Modell nicht berücksichtigt.
- c) Das spanische Ziel-1-GFK, das größte gemeinschaftliche Förderkonzept, ist bei Anwendung der Durchschnittshypothese im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen weit weniger erfolgreich als das Ziel-1-GFK für die neuen deutschen Bundesländer. Es schneidet in diesem Bereich nur dann besser ab, wenn davon ausgegangen wird, dass die Nachfrageeffekte dominieren. Dieser Hypothese zufolge wären jedoch ca. 40 % des Beschäftigungswachstums in Spanien im Zeitraum 1995-2000 auf die im Zeitraum 1994-1999 infolge des Ziel-1-GFK neu geschaffenen Netto-Arbeitsplätze zurückzuführen, was ziemlich optimistisch erscheint.
- d) Bei Anwendung der Durchschnittshypothese und der Hypothese der dominierenden Nachfrageeffekte auf Portugal liegen die Schätzungen hinsichtlich der Schaffung von Netto-Arbeitsplätzen erheblich über den von den nationalen Behörden ermittelten Zahlen ⁽³⁾. Dies wurde jedoch nicht untersucht.

⁽¹⁾ Evaluierungsbericht für Deutschland (Ziel 1), S. 42, 48, 70, 72, 85 und 86.

⁽²⁾ Evaluierungsbericht für Irland, S. 61 und 92.

⁽³⁾ Abteilung für Prognose und Planung (Portugal).

- e) Das Gleiche gilt für Griechenland, wo die Schätzungen der nationalen Behörden hinsichtlich der Schaffung von Netto-Arbeitsplätzen erheblich über den Schätzungen hinsichtlich des Rückgangs der Arbeitslosigkeit liegen, die auf dem HERMIN-Modell (unter allen Hypothesen) basieren. Laut dem nationalen Bericht hat das GFK zu einem jährlichen Netto-Anstieg der Beschäftigung um 1,7 % der Erwerbsbevölkerung beigetragen ⁽¹⁾, was im Zeitraum 1994-1999 der Schaffung von mehr als 400 000 Netto-Arbeitsplätzen entspricht.
 - f) Die Zahl der verlorenen Arbeitsplätze gemäß der Hoch-hoch-Hypothese erscheinen für das spanische und das portugiesische GFK unglaublich.
-

⁽¹⁾ Nationaler Bericht, S. 210.

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG**

VI. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass die Studie im Wesentlichen wegen mangelhafter Daten nur begrenzt aussagekräftig ist, und wird darauf hinwirken, dass die Ex-Post-Bewertungen in Zukunft besser durchführbar sind.

VII. Auch wenn sich hinsichtlich der Daten einige Schwierigkeiten ergeben haben, stützen sich die Schlussfolgerungen der Bewertung doch auf eine Reihe unterschiedlicher Informationen (Halbzeit- und Abschlussbewertungsberichte der Mitgliedstaaten, Befragungen, nationale Workshops und Fallstudien).

VIII. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Aufgabenstellung dem Zweck angemessen war. Die Bewertung war allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, insbesondere in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten. Die Kommission hat sowohl die positiven als auch die negativen Aspekte der geleisteten Arbeit berücksichtigt.

Die Kommission räumt ein, dass eine vorbereitende Analyse der Aufdeckung einiger der Informationsschwächen, die der Rechnungshof beschreibt, dienlich gewesen wäre.

X. Obwohl Schwierigkeiten aufgetreten sind, wurden die Ergebnisse der Bewertungen wie geplant bei der Halbzeitüberprüfung berücksichtigt.

XI. Die Kommission ist der Ansicht, dass künftige Ex-Post-Bewertungen stärker fokussiert sein und den Beschränkungen hinsichtlich der Daten und Ressourcen Rechnung tragen sollten.

Makroökonomische Modelle sind zur Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen groß angelegter Maßnahmen durchaus geeignet. Die für die einzelnen Länder entwickelten HERMIN-Modelle berücksichtigen die nationalen Gegebenheiten der Wirtschaftssysteme so weit wie möglich. Doch wie bei jeder Bewertungsmethode können weitere Verbesserungen vorgenommen werden, insbesondere in Bezug auf die Mikrodaten.

Die Kommission stimmt zu, dass Ex-Post-Bewertungen die bestehenden themenbezogenen Studien berücksichtigen sollten.

Zukünftige Bewertungen sollten eine geringere Zahl von Bewertungsfragen abdecken. So könnte die Analyse in bestimmten Bereichen vertieft und die Aufsicht durch die Kommission vereinfacht werden.

EINLEITUNG

1. Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits zum Thema Bewertungen und insbesondere zu den Ex-Post-Bewertungen geäußert; insbesondere im Sonderbericht 15/1998 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999 und im Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006. Dabei hat er die bei derartigen Bewertungen bestehenden Sachzwänge

eingeräumt und ist zu einer insgesamt befriedigenden Einschätzung gelangt. Gleichzeitig hat er auf die verbesserungsbedürftigen Punkte hingewiesen. Die Kommission begrüßt die konstruktive Kritik des Rechnungshofs zu diesem Thema.

4. Bei zukünftigen Ex-Post-Bewertungen wird die Kommission die Organisation der Bewertung, insbesondere die Datensammlung und die Ausarbeitung des Syntheseberichts überwachen.

Die Ex-Post-Bewertung von ESF-Aktivitäten stützte sich auf die von Mitgliedstaaten erstellten Halbzeit- und Abschlussbewertungsberichte des Programmplanungszeitraums 1994-1999.

EX-POST-BEWERTUNG VON ZIEL 1 DURCH DIE GD REGIONALPOLITIK

15. Kasten 1. Die Ex-Post-Bewertung ist kein offizieller Bericht der Kommission. Nichtsdestotrotz unterstützt die Kommission die zusammenfassenden Schlussfolgerungen des Berichts, die durch Nachweise aus dem Dritten Bericht der Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt belegt werden.

16. Der Rechnungshof erkennt die mit Ex-Post-Bewertungen verbundenen besonderen Herausforderungen, insbesondere den Mangel an quantifizierten Indikatordaten, an. Die Kommission stimmt zu, dass für zukünftige Ex-Post-Bewertungen Verbesserungspotenzial besteht. Zu diesem Zweck plant die Kommission die Aufnahme einer breiteren methodologischen Diskussion mit Mitgliedstaaten und akademischen Einrichtungen vor der nächsten Ex-Post-Bewertungsrunde. Ein wichtiges Untersuchungsthema ist die Frage, ob man sich auf eine kleine Anzahl relevanter Bewertungsfragen konzentrieren sollte. Die Bewertung unterläge dann geringeren Beschränkungen im Hinblick auf die Daten.

17. Obwohl die Konvergenzrate in den Regionen unterschiedlich ist, wird das Wachstum in Ziel-1-Regionen nicht nur durch einen Beschäftigungsanstieg, sondern auch erheblich durch Produktivitätssteigerungen bedingt. Andere empirische Studien lassen den Schluss zu, dass die Produktivität der Schlüsselfaktor ist, der die langfristig nachhaltige Wachstumsrate bestimmt (es sei denn, es besteht eine ständige Zuwanderung von Migranten).

18. Die Kommission begrüßt die vom Rechnungshof durchgeführte Regressionsanalyse. Sie basiert jedoch nur auf einer der erklärenden Variablen. Um verzerrte Ergebnisse zu vermeiden, wäre eine Kontrollanalyse für die anderen erklärenden Variablen erforderlich.

19. Andere von der Kommission durchgeführte Studien, beispielsweise der dritte Kohäsionsbericht, haben ebenfalls zu anderen Schlussfolgerungen geführt als der Synthesebericht. Tatsächlich ist das Bild uneinheitlich: In einigen Mitgliedsstaaten scheint die Beschäftigung der wichtigste Wachstumsfaktor zu sein, während es in anderen Mitgliedsstaaten Produktivitätssteigerungen sind (siehe dritter Kohäsionsbericht, S. 3-4).

20. Die Kommission stimmt zu, dass die vorhandenen Daten über Erwerbsquoten, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Produktivität bei der Erstellung der Studie vom Prüfer besser genutzt hätten werden können. Doch haben auch andere Studien diese Beziehungen untersucht.

21. Die geplanten und tatsächlichen Ausgabendaten können nicht nach Regionen aufgliedert werden, da ein wesentlicher Anteil der Unterstützung in Form von nationalen Programmen, z. B. im Bereich Verkehr, Forschung, nationale Beihilferegulungen oder Personal erfolgt und die Mitgliedstaaten keine Statistik über die Aufteilung nach Regionen führen. Aus diesem Grund konnte die Regression notwendigerweise nur einen Teil der EU-Ausgaben abdecken. Dies war eine der inhärenten Beschränkungen dieses Teils der Bewertung.

23. In ihrem dritten Kohäsionsbericht (S. 147) zeigte die Kommission auf, dass zwischen der Höhe der Strukturbeihilfen und dem tatsächlichen Wachstum des BIP in Ziel-1-Regionen ein Zusammenhang besteht.

24. Wie bereits ausgeführt, war die Bewertung mit ernsthaften Schwierigkeiten in Bezug auf die vorhandenen Daten verbunden — insbesondere hinsichtlich der Daten über öffentliche und private kofinanzierte Mittel. Die vorgelegten Daten basierten größtenteils auf Schätzungsverfahren, was in einigen Fällen zu Fehlern oder Widersprüchen führte.

26. Der Beitrag des privaten Sektors ist abhängig von den allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen im Land als Ganzem sowie in der betroffenen Region. Die Hebelwirkung der EU-Strukturfonds unterscheidet sich in den einzelnen Ländern stark.

27. Die Untersuchung dieser Frage wurde durch die Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Daten für den privaten Sektor erschwert.

28. Im Kontext einer Ex-Ante-Bewertung ist Marktversagen ein wichtiges Thema. Obwohl es in dem vom Prüfer erstellten methodischen Leitfaden erwähnt wird, forderte die Aufgabenstellung keine formelle und detaillierte Untersuchung der Eignung.

30. Die Beurteilungen der Prüfer basieren weitgehend auf den in den Mitgliedstaaten vorhandenen Informationen und Daten. Wenn keine Daten, beispielsweise über Amortisierungseffekte, vorhanden waren, bestand laut Aufgabenstellung aufgrund der beschränkten Mittel, die für die Bewertung zur Verfügung standen, keine Verpflichtung für die Prüfer, diese Daten selbst zusammen zu tragen.

Was das Konzept des von der Gemeinschaft geschaffenen Mehrwerts betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass der Inhalt des Konzepts vom Kontext in den verschiedenen Mitgliedstaaten abhängig ist. Beispielsweise kann der Programmplanungsansatz in einem Mitgliedstaat neu, in einem anderen schon bekannt sein. Unter diesen Umständen erscheint eine qualitative Bewertung am angemessensten.

31. Die Beschränkungen sind vor allem auf die eingeschränkte Verfügbarkeit von Daten und Mitteln zurückzuführen. Obschon eine Berücksichtigung der Ergebnisse anderer themenbezogener Studien den Schlussfolgerungen zusätzliches Gewicht hätte verleihen können, war der Umfang der Ex-Post-Bewertung notwendigerweise breiter.

32. Umfang und Abdeckung der beiden Bewertungen sind unterschiedlich. Beispielsweise basiert die themenbezogene Bewertung des Verkehrs auch auf dem Kohäsionsfonds und deckt alle Ziele ab.

33. Die Abschätzung der Auswirkungen der Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds auf die Beschäftigung ist bekanntermaßen schwierig. Je nach angewandeter Methode können die Ergebnisse unterschiedlich aussehen. Sie sollten daher vorsichtig interpretiert werden. Die Kommission arbeitet an der Weiterentwicklung der Methodik für die Abschätzung von Beschäftigungseffekten, um die Stimmigkeit der Ergebnisse zu erhöhen.

34. Die Methoden, die im Synthesebericht bzw. im themenbezogenen Bewertungsbericht zur Schätzung der Beschäftigungseffekte verwendet wurden, sind nicht vergleichbar. Das HERMIN-Modell basiert auf zuverlässigeren Annahmen und bildet auch Angebotseffekte im Zusammenhang mit Investitionen in physisches und Humankapital ab, während die Verkehrsstudie zur Abschätzung der direkten und indirekten kurzfristigen Auswirkungen dient.

35.-36. Wie oben ausgeführt, ist die Abschätzung der Auswirkungen der Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds auf die Beschäftigung bekanntermaßen schwierig. Je nach angewandter Methode können die Ergebnisse unterschiedlich sein. In der themenbezogenen Studie über KMU wurde eine detailliertere Analyse von KMU-Maßnahmen durchgeführt, die auch Maßnahmen außerhalb von Ziel-1-Bereichen abdeckte.

37. Die Überwachungsdaten der Mitgliedstaaten bildeten einen notwendigen Input für die Studie. Angesichts der beschränkten Verfügbarkeit von Zeit und Mitteln wäre es unmöglich gewesen, die Lücken und Mängel im Zusammenhang mit den Daten auszugleichen.

38. Aufgrund des großen Umfangs der Bewertung war es nicht möglich, alle Fragen detailliert anhand von Ad-hoc-Erhebungen oder sonstiger Feldforschung zu behandeln.

39. Die Kommission stimmt zu, dass bei Bewertungen bestehende Studien und Literatur als Ausgangspunkt für die Analyse verwendet werden sollten. Die themenbezogenen Studien wurden jedoch in einem anderen Kontext durchgeführt, nämlich als Input für die Ausarbeitung der Programme für den Zeitraum 2000-2006, während die Ex-Post-Bewertung später stattfand.

40. Für die Anwendung formalisierter quantitativer Methoden ist das Vorhandensein zuverlässiger und ausreichender Daten der Mitgliedstaaten erforderlich. Wie der Rechnungshof aufzeigt, fehlten derartige Daten für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 häufig.

41. Der Umfang des durch die Aufgabenstellung für diesen Bereich gesteckten Ziels war recht begrenzt.

42. Trotz der Schwierigkeiten bei der Sammlung von Daten, die darauf zurückzuführen waren, dass unterschiedliche Arten von Bauarbeiten miteinander verbunden waren, versuchten die Prüfer, für einige Bereiche, wie Straßenbau, Entwicklungsprojekte oder Kosten je Arbeitsplatz, der durch industrielle Projekte geschaffen wurde, vergleichbare Stückkosten zu ermitteln.

43. Die Kommission stimmt zu, dass eine genauere Analyse wünschenswert ist. Die nachfolgende Ex-Post-Bewertung des Kohäsionsfonds lieferte weitere Erkenntnisse zu diesem Thema. 1998 erarbeitete die Kommission eine Handreichung mit dem Titel „Verständnis und Kontrolle der Kostenfaktoren von Infrastrukturprojekten — Ein Leitfaden“.

44. Die Formulierung der Aufgabenstellung hält klar fest, dass diese Aufgaben ausgesprochen schwierig waren und nur unvollständige Schlussfolgerungen hervorbringen konnten. Eine Bewertung von öffentlich-privaten Partnerschaften und Ausschreibungsverfahren war in der Aufgabenstellung nicht vorgesehen. Das Thema öffentlich-private Partnerschaften wurde in der Ex-Post-Bewertung des Kohäsionsfonds berücksichtigt.

46. Der Prüfer nahm die Kofinanzierung des privaten Sektors nicht in das makroökonomische Modell auf, da dieses Modell dazu dienen sollte, die Gesamtauswirkungen der öffentlich und durch die EU kofinanzierten Mittel auf die Wirtschaft einschließlich privater Investitionen zu quantifizieren. Investitionen des privaten Sektors werden als Ergebnis verstanden, nicht als separater Input. Die Kommission verweist auf ihre Stellungnahme zu den Punkten 24-27. Die Kommission teilt die Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich der Schwierigkeit der Angabe externer Effekte. Diese Entscheidung basierte auf internationalen Studien, denen eine Reihe von Elastizitätswerten entnommen wurde. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie bestand keine echte Alternative zur Durchführung der Wirkungsanalyse.

48. Einige der Beobachtungen des Rechnungshofs in den Punkten 48-49 wurden in seinem Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 vorgebracht. Die Kommission verweist auf die in diesem Bericht gegebenen Antworten.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Alternative war nicht machbar. Die Anforderungen für die Sammlung von Mikrodaten waren nicht so einheitlich, wie es für diese Art von Analyse erforderlich gewesen wäre. Die Kommission stimmt zu, dass sich zukünftige makroökonomische Bewertungen stärker auf die Analyse mikroökonomischer Daten stützen sollten.

49.

- a) Hier handelte es sich um Annahmen des HERMIN-Modells zum Zeitpunkt der Bewertung. Bei der Weiterentwicklung dieses Modells sollte jedoch die Wichtigkeit des Dienstleistungssektors in Ziel-1-Volkswirtschaften stärker berücksichtigt werden.
- b) Die Frage der strukturellen Instabilität des Modells wird in zukünftigen makroökonomischen Analysen sorgfältig untersucht.
- c) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Genauigkeit des Modells hätte größer sein können, wenn Daten über die tatsächlichen Ausgaben verfügbar gewesen wären. Die verwendeten Daten über Mittelbindungen waren die einzigen Daten, die zum Bewertungszeitpunkt für alle Regionen vorlagen.
- e) Die mit Investitionen in physisches und Humankapital verbundenen Elastizitätswerte, die im HERMIN-Modell verwendet werden, basieren auf einer breiten Palette akademischer

Studien. Das Modell berücksichtigt unterschiedliche Szenarien basierend auf hohen, mittleren und niedrigen Werten. Diese Sensitivitätsanalyse resultiert in einer Reihe von Auswirkungswerten.

Alle makroökonomischen Modelle sind mit Datenproblemen konfrontiert. Das Modell stützte sich auf die besten vorhandenen Daten. Die Kommission stimmt zu, dass zusätzliche Arbeit erforderlich ist, um die vom Modell verwendeten Elastizitätsdaten weiter zu verbessern.

- f) Im HERMIN-Modell ist das kontrafaktische Szenario definiert als Situation ohne GFK-Finanzierung, um eine Schätzung der Abweichung von der Basislinie vornehmen zu können. Es können jedoch auch andere Zusätzlichkeitsszenarien projiziert werden, z. B. nur Struktur- und Kohäsionsfonds (ohne nationale Kofinanzierung).

50. Nach Ansicht der Kommission handelt es sich bei den Modellen des HERMIN-Typs trotz möglicher Unzulänglichkeiten um ein wertvolles Instrument für das Verständnis und die Messung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Die Verwendung dieses Modells durch eine wachsende Anzahl von Mitgliedstaaten und das Fehlen überzeugender Alternativen untermauern diese Einschätzung. Das HERMIN-Modell kann verbessert werden. Die Kommission beschäftigt sich für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 mit seiner Weiterentwicklung.

51. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ermittlung eines linearen Zusammenhangs zwischen einer Erhöhung oder Senkung der Arbeitslosenquote und der Anzahl der geschaffenen oder verloren gegangenen Arbeitsplätze schwierig ist. Die Mechanismen des Arbeitsmarktes sind komplexer. Sie sollten sorgfältig untersucht werden, bevor eindeutige Schlussfolgerungen gezogen werden.

52. Wiederum war die Bewertung abhängig von der Datenqualität und den Zielsetzungen der Mitgliedstaaten. Der Mangel an derartigen Daten erschwerte oder verunmöglichte die Bewertung in vielen Fällen.

56. Teilweise widersprüchliche oder abweichende Empfehlungen in verschiedenen Bewertungen mit unterschiedlichen Fragen und Methoden sind ein normales und produktives Phänomen in der volkswirtschaftlichen und soziologischen Forschung.

57. Die Empfehlung in der Ex-Post-Bewertung, auf eine angemessene, praktikable Größe der Begleitausschüsse zu achten, steht nicht im Widerspruch zur Empfehlung laut themenbezogener Studie, bei der Zusammenstellung des Ausschusses eine umfassende Einbeziehung zu gewährleisten.

59. Die Ex-Post-Bewertung basierte hier nur auf unvollständigen Studien. Die Kommission stimmt zu, dass die Ergebnisse in Bezug auf die Managementsysteme so interessant waren, dass sie mehr Aufmerksamkeit verdient hätten. Eine spezifische Bewertung dieses Themas wurde 2003 von den Kommissionsdienststellen durchgeführt („Eine Studie über die Effizienz der Durchführungsmethoden der Strukturfonds“ — Dezember 2003).

60. Wie auch die anderen themenbezogenen Bewertungsstudien war jene über das Partnerschaftsprinzip für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 gedacht. Zum Zeitpunkt der Ex-Post-Bewertung war die Programmplanung bereits abgeschlossen. Aus diesem Grund war eine umfangreichere Behandlung dieses Themas in der Ex-Post-Bewertung zwar wünschenswert, jedoch nicht entscheidend.

61. Aufgaben und Mittel der Bewertung waren notwendigerweise begrenzt.

Die vom Rechnungshof genannten Themen waren Gegenstand der in der Stellungnahme zu Punkt 59 erwähnten Studie. Projektauswahlprozesse zählen außerdem zu jenen Aspekten von Management- und Kontrollsystemen, die bei einem Audit geprüft werden, da sie eine wichtige Bedingung für ein solides Finanzmanagement bilden.

Die Kommission neigt zu der Auffassung, dass zukünftige Ex-Post-Bewertungen weniger Fragen abdecken sollten.

62. Die Kommission stimmt zu, dass die Management- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die Strukturfonds im Zeitraum 1994-1999 Schwächen aufwiesen. Bis zum Ende des Zeitraums wurden durch die Einführung der Kontrollverordnung Nr. 2064/97 jedoch Verbesserungen erzielt, die im Zeitraum 2000-2006 weiter fortschritten.

63. Mitgliedstaaten und Kommission stimmen darin überein, dass die Überwachung der Strukturfondsprogramme einen Schwachpunkt im Programmplanungszeitraum 1994-1999 darstellte. Im Zeitraum 2000-2006 wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um diese Probleme zu lösen. Zum ersten Mal wurden für alle Strukturfondsprogramme (einschließlich Ex-ante-Bewertungen und Halbzeitbewertungen) systematische Bewertungen durchgeführt. Dies führte zu einer wesentlichen Verbesserung des Indikator- und Überwachungssystems für die Strukturfonds.

64. Die von den Systemen erstellten Finanzdaten waren weitgehend zuverlässig. Bei Überwachungsdaten war dies jedoch nicht der Fall, obwohl sich die Verfügbarkeit derartiger Daten im Verlauf des Programmplanungszeitraums verbesserte.

65. „Interne Bewertungen“ waren durch die Verordnungen zwar nicht verbindlich vorgeschrieben, wurden jedoch vorgenommen, wenn die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Bedarf orteten. Dies war ein positives Nebenprodukt der Ex-Post-Bewertung, das nun häufig nachgeahmt wird.

66. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 gab die Verordnung erstmals detaillierte Regelungen und Anforderungen vor. Auf dieser Basis erarbeitete die Kommission ausführliche Arbeitsunterlagen über die Elemente der Überwachung und Bewertung. Die für alle Programme und Ziele systematisch durchgeführten Ex-Ante-Bewertungen stellten für die Mitgliedstaaten eine wichtige Möglichkeit dar, in die Ausarbeitung von Indikatoren und quantifizierten Zielen zu investieren. Die meisten Mitgliedstaaten führten IT-Lösungen zur Unterstützung regelmäßiger und systematischer Berichterstattung auf der Basis quantifizierter Informationen ein. Die Halbzeitbewertung stellte eine Möglichkeit dar, die Indikatoren und ihre Anwendung zu überarbeiten und zu verbessern.

67.

a) Die Aufgabenstellung hielt fest, dass die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Daten möglicherweise nicht vollständig sind; dies insbesondere dann, wenn der Mitgliedstaat nicht beabsichtigt, Ex-Post-Bewertungen vorzunehmen.

b) Das Ausmaß der Sammlung weiterer Daten wurde durch die zur Verfügung stehende Zeit und die vorhandenen Ressourcen beschränkt.

c) Es existieren methodologische Schwierigkeiten bei der Abschätzung von Nettoeffekten mit Hilfe mikroökonomischer Methoden. In diesem Bereich sollten jedoch weitere Anstrengungen unternommen werden.

d) Die Kommission stimmt zu, dass dies bei der Bewertung der Wirksamkeit ein wichtiges Thema ist. Dazu wären allerdings weitere spezifische Studien erforderlich gewesen, die mit hohen Kosten verbunden sind. Die Kommission unterstützt jedoch Bemühungen von Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

e) Die möglichen Zusammenhänge zwischen Strategien, Wirksamkeit und Auswirkungen werden in den Ex-Ante-Bewertungen analysiert.

f) und g) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Aufgabenstellung nur die Bewertungsfragen enthalten sollten, so dass die Methodik dem Bieter überlassen ist.

68. Hinsichtlich des Zusammenhalts wurde bereits viel Forschungsarbeit geleistet. Die Ergebnisse der jüngsten Arbeiten sind im Kohäsionsbericht der Kommission zusammengefasst.

69. Dies hätte ebenfalls einen interessanten Ansatz bieten können, war jedoch nicht erforderlich. Nach Ansicht der Kommission müssen künftige Bewertungen klare Prioritäten setzen und den Umfang der Fragen begrenzen.

70. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Aufgabenstellung und der methodische Leitfaden dem Zweck angemessen waren.

72. Die Kommission hat aus der Ex-Post-Bewertung gelernt und bezieht bei methodisch anspruchsvollen Bewertungen derzeit schon zu einem früheren Zeitpunkt Experten mit ein.

73. Die Ex-Post-Bewertung 1994-1999 war mit besonderen Herausforderungen, insbesondere hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten, verbunden.

75. Die Kommission wandte bei dieser Bewertung die üblichen Managementtechniken an, z. B. ein formalisiertes System zur Zwischenberichterstattung, Überwachung durch einen Lenkungsausschuss, regelmäßige Arbeitssitzungen und die Hinzuziehung von Experten. Das Ergebnis dieses Prozesses ist ein Bericht von akzeptabler Qualität.

Die Komplexität der Ex-Post-Bewertung war erheblich. Die Kommission wird die gesammelte Erfahrung nutzen, um diese Herausforderung in Zukunft besser meistern zu können.

Die Kommission stimmt der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass zukünftige Bewertungen weniger Bewertungsfragen enthalten sollten. So könnte die Analyse in verschiedenen Bereichen vertieft und die Beaufsichtigung durch die Kommission vereinfacht werden.

76. Die Bewertung liefert — sowohl in der Zusammenfassung als auch in Kapitel 9 „Empfehlungen“ — weit mehr als Managementempfehlungen. Die Empfehlungen sind auf Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds in allen Ziel-1-Regionen zugeschnitten. Sie sind notwendigerweise allgemein gehalten. Betont wird die Rolle von Forschung und Entwicklung, die Notwendigkeit, die Unterschiede innerhalb großer Ziel-1-Regionen stärker zu berücksichtigen, das Erfordernis, Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds in ländlichen Gebieten besser mit anderen Fonds zu koordinieren, usw.

77. Die Kommission stimmt dem Prüfer zu, dass Begleitausschüsse strategische Fragen stärker berücksichtigen sollten. Dies darf jedoch nicht von den anderen Aufgaben dieser Ausschüsse gemäß Verordnungen ablenken.

80. Die vom Rechnungshof angeführte Empfehlung wurde von der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 aufgegriffen.

EX-POST-BEWERTUNG VON ESF-AKTIVITÄTEN (GEMÄSS DEN ZIELEN 1 UND 3) DURCH DIE GD BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND CHANCENGLEICHHEIT (GD EMPL)

81. Im Oktober 2002 fand eine Koordinationssitzung der GD REGIO, GD EMPL und der Prüfer für die ESF-Ex-Post-Bewertung statt. Bei dieser Sitzung wurde vereinbart, dass die ESF-Ex-Post-Prüfer Zugang zu dem von den EFRE-Ex-Post-Prüfern zusammengetragenen Material erhalten. Dies wurde später umgesetzt. Die beiden Manager der Ex-Post-Bewertungen waren gegenseitig Mitglieder der jeweils anderen Lenkungsgruppe und erhielten auch die Dokumente, die den anderen Mitgliedern der Lenkungsgruppe zur Verfügung gestellt wurden. Die ESF-Prüfer nutzten das vorhandene EFRE-Bewertungsmaterial.

Kasten 2. Von den ESF-Ex-Post-Prüfern wurde eine Vielzahl von Informationsquellen verwendet.

82. Schon der Synthesebericht enthält viele Informationen über die Nutzung von ESF-Ressourcen (Art, Menge und Auswirkungen), aufgliedert nach unterschiedlichen Zielgruppen und Arten von Maßnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten (siehe insbesondere Kapitel 2 des Syntheseberichts).

84. Die Anzahl der in der genannten Tabelle geschätzten Begünstigten basiert auf Informationen aus den Überwachungssystemen der Mitgliedstaaten. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Genauigkeit einiger Daten hatten keinen wesentlichen Einfluss auf die Nützlichkeit der daraus resultierenden Bemerkungen.

Die Gesamtzahl der Begünstigten spielt nur in Bezug auf i) die Rechenschaftspflicht und ii) die Analyse der beschränkten Aufwand-Ertrags-Beziehung eine Rolle.

Die Ex-Post-Bewertung griff nicht auf einzelne Informationsquellen zurück, um Schlussfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen abzugeben.

85. Die Kommission räumt ein, dass Probleme bei der Schätzung der Anzahl der ESF-Begünstigten bestanden. Nichtsdestotrotz ist sie der Auffassung, dass die Tabelle nützliche Daten für politische Entscheidungsträger enthält.

Obwohl der Ex-Post-Prüfer bereits die beiden Informationsquellen korrekt zitiert hat, die zur Ausarbeitung der Tabelle dienten, wäre eine ausführlichere Erklärung, wie die Zahlen ermittelt wurden, doch sinnvoll gewesen.

86. Die Kommentare im Text beziehen sich auf genauere Informationen als die in der zugehörigen Tabelle präsentierten. In der Tabelle werden Mittelwerte dargestellt, während der Text eine Aufgliederung nach Unterkategorien enthält.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Umstand, dass viele Zahlen nicht angegeben werden, den Wert der Analyse nicht schmälert.

87. Ziel von Kapitel 3 ist es, Kontextinformationen für ESF-Aktivitäten zu liefern. Tatsächlich ist der Großteil der Zahlen zum ESF in Kapitel 2 enthalten.

Kasten 3. Diese beschränkte Anzahl an textlichen Widersprüchen beeinträchtigt die Genauigkeit und Nützlichkeit der Daten in der Tabelle nicht.

88. Aus der Tabelle geht eine klare generelle Unterstützung für die ermittelten Hypothesen hervor.

Eine Analyse von Tabelle 3 zeigt:

- a) Die höchste Anzahl von Fällen, die einer Hypothese zuwiderlaufen, ist 1 von 30.
- b) Mindestens zwei Drittel der Werte liegen in den Kategorien „Stichhaltige unterstützende Nachweise“ oder „Einige unterstützende Nachweise“ (20/30, 21/30, 22/30 und 26/30).

89. Ein legitimer Aspekt der Bewertungsarbeit besteht darin, Unzulänglichkeiten der Daten aufzudecken.

Die Aufgabenstellung legt klar fest, dass die Bewertung vor allem am Schreibtisch anhand von Sekundärdaten erfolgen sollte (Daten und Informationen aus den Halbzeit- und Abschlussbewertungen und den Berichten und Überwachungssystemen der Verwaltungsbehörden) und dass die Prüfer keine ausführliche Primärdatensammlung betreiben sollen. Aussagekräftige zusätzliche Feldforschung und Stichprobenerhebungen hätten weitere Ressourcen erfordert und wären mit erheblichen Zusatzkosten verbunden gewesen; insbesondere, da Daten über den gesamten Programmplanungszeitraum gesammelt hätten werden müssen. Vor der bevorstehenden ESF-Ex-Post-Bewertung für 2000-2006 wird eine vorbereitende Analyse durchgeführt.

90. Der Synthesebericht enthält mehrere Verweise auf die Bedeutung kombinierter Maßnahmen, was ihre Effizienz angeht.

92. Erstens wählen die Prüfer ihre Worte sorgfältig und betonen, dass ihre Schlussfolgerungen vorläufig sind. Sie halten fest, dass die kombinierte Zuteilung von einzelstaatlichen Ausgaben und ESF-Ressourcen *nicht zu einer Angleichung geführt zu haben scheint*. Zweitens geht aus den Zahlen (Tabellen in Kapitel 3 und Anhang 2) hervor, dass keine Angleichung zwischen dem Ausgabeverhalten von Ländern mit kombinierter Zuteilung einzelstaatlicher Ausgaben besteht. Drittens, wie schon in der Stellungnahme zu Punkt 87 (einschließlich Textfeld 3) ausgeführt, sind die vom Rechnungshof erwähnten Daten in den Tabellen von Kapitel 3 genau und stützen die qualifizierte Einschätzung der Prüfer. Diese Beobachtung basiert darüber hinaus auf der Analyse der in Anhang 2 des Syntheseberichts dargelegten Arbeitsmarkttrends (nicht nur Kapitel 3). Die Kommission hat bereits anerkannt, dass sich in den angegebenen Beispielen eine begrenzte Anzahl textlicher Widersprüche findet, welche die Richtigkeit der Zahlen jedoch nicht unterminieren.

93. Wie schon im Fall der in Absatz 88 behandelten Tabelle 3 über Auswirkungen auf Personen, geht aus den Daten klar eine generelle Unterstützung für die ermittelten Hypothesen hervor.

95. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Qualitätsbewertung genau und ausgewogen war und sowohl positive als auch negative Aspekte der geleisteten Arbeit berücksichtigt (anstatt sich nur auf eine begrenzte Anzahl negativer Aspekte zu konzentrieren).

Angesichts dessen und weil den Ergebnissen und Schlussfolgerungen verschiedene Informationsquellen zugrunde lagen, bleibt die Kommission bei ihrer Qualitätsbewertung.

97.

a) Es überrascht nicht, dass einige Bewertungsergebnisse qualitativ beschrieben sind, da die Bewertung zusammengefasste Sekundärquellen und Primärquellen qualitativer Natur enthielt (Befragungen von Interessengruppen und nationalen Workshops zu den Bewertungsergebnissen). In einigen Fällen kann die Beschreibung der Ergebnisse nur auf qualitativer Basis erfolgen. Die Schätzung der Amortisierung war weder für die Mitgliedstaaten während des Programmplanungszeitraums 1994-1999 verbindlicher Analysegegenstand, noch ein Bestandteil der Aufgabenstellung. Die logische Konsequenz dieses Umstandes ist, dass die Ex-Post-Bewertung nur über Amortisierungsschätzungen berichten konnte, die vorlagen.

b) Der Bericht des VK enthält eine erhebliche Zahl an Nachweisen für weiche Ergebnisse.

Auch andere nationale Berichte nehmen Bezug auf dieses Konzept.

c) Der Synthesebericht und die nationalen Berichte, auf denen er basiert, enthalten zahlreiche Bemerkungen über den Inhalt (Finanzielles, nach Zielgruppen, nach Arten von Maßnahmen) und die Leistung der ESF-Aktivitäten, Kommentare aus nationalen Bewertungsberichten und Kommentare aufgrund von Befragungen von Interessengruppen).

Informationen über die Leistung gehen auch aus den Fallstudien hervor.

d) Nachhaltige Entwicklung stellte zu dem Zeitpunkt, als die Strukturfondsprogramme für den Zeitraum 1994-1999 ausgearbeitet wurden, noch keine politische Priorität dar. Aus diesem Grund wurde sie in der Aufgabenstellung nicht als Gegenstand angeführt.

Auch der sozioökonomische Zusammenhalt ist in der Aufgabenstellung nicht enthalten, da dieses Thema im Kohäsionsbericht behandelt wurde.

e) Alle vom Rechnungshof geprüften nationalen Berichte enthalten reichlich Material über Langzeitarbeitslose und junge Menschen. Auch der Synthesebericht enthält Informationen über die beiden oben genannten „Zielgruppen“.

f) Wie bereits ausgeführt, waren die Ex-Post-Prüfer in einigen Aspekten abhängig von den durch die Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen. Der Umstand, dass bei einigen Programmen „spezifische Ausgangsziele“ fehlten, bildete eine weitere Erschwernis für die Prüfer.

g) Zwischen den ESF- und den EFRE-Ex-Post-Prüfern bestand eine Zusammenarbeit. Die ESF-Ex-Post-Prüfer nutzten Berichte, die ihnen von den Ziel-1-Prüfern zur Verfügung gestellt wurden. Produktivitätssteigerungen von ESF-Begünstigten im Hinblick auf den Nutzen für die Unternehmen, in denen die betreffenden Begünstigten beschäftigt sind, waren weder ein vorgeschriebenes Thema der Bewertungsarbeit der Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 1994-1999 noch Teil der Aufgabenstellung. Aus diesem Grund ist es wenig überraschend, dass dieses Thema nur gelegentlich behandelt wird.

98. Der Synthesebericht zeigt eine Vielzahl von Faktoren auf, welche die Entwicklung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beeinflussen, z. B. die Höhe der ESF-Ressourcen, die Planungsprozesse der Strukturfonds, organisatorische Arrangements für den ESF. Er beschreibt auch ziemlich konkret den Einfluss des ESF im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS).

Wie bereits ausgeführt, stellte die Analyse der Nettoauswirkungen für die Mitgliedstaaten 1994-1999 kein verbindliches Thema dar. Es ist daher nachvollziehbar, dass es nicht Gegenstand der Bewertungsberichte sämtlicher Mitgliedstaaten ist. Da es nicht Aufgabe der Prüfer war, eine Primärdaten-Sammlung im großen Stil zu betreiben, dürfen die Ex-Post-Prüfer nicht dafür gerügt werden, dass sie derartiges Material nicht vorgelegt haben.

100. Der von der Europäischen Beschäftigungsstrategie bereitgestellte bessere strategische Rahmen bietet Ziele, an denen Fortschritte gemessen werden können. Zur Messung des Fortschritts wurden verbesserte institutionelle Strukturen geschaffen. Darüber hinaus fördert die EBS engere Verbindungen zwischen den Mechanismen zur Finanzierung von EU-Programmen und anderen politischen Instrumenten, Verordnungen und nationalen Programmen.

101. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich alle nationalen Bewertungsberichte mit dem gemeinschaftlichen Mehrwert im Sinne der Aufgabenstellung beschäftigt haben (finanzielle und Hebelwirkungseffekte, politische und institutionelle Auswirkungen, soziokulturelle Auswirkungen und Unterschiede zwischen Zielen). Sie erkennt jedoch an, dass diese Aspekte zum Teil in anderen Abschnitten der nationalen Berichte behandelt wurden.

Darüber hinaus integrieren die nationalen Ex-Post-Bewertungsberichte (und der Ex-Post-Synthese-Bewertungsbericht) diese verschiedenen Aspekte in eine Gesamtanalyse des gemeinschaftlichen Mehrwerts.

102. Die nationalen Berichte und der Synthesebericht enthalten viele Informationen über die finanziellen Ressourcen der ESF-Maßnahmen.

Im Falle von Spanien und Italien sind die Prüfer insgesamt zu positiven Schlussfolgerungen gelangt.

Der Ex-Post-Prüfer von Spanien berichtet, dass sich insgesamt zeigt, dass die ESF-Mittel von den spanischen Behörden im Zeitraum 1994-1999 angemessen und effizient genutzt wurden. Der Großteil der Programme sei wie geplant komplett umgesetzt worden (S. 74).

Über Italien berichtet der Prüfer, dass einige dieser Kosten zur Verbesserung der Leistung und der Transparenz des Umsetzungsprozesses erforderlich sind, während andere wahrscheinlich durch eine Vereinfachung des Verfahrens gesenkt werden könnten. (Das Thema der Vereinfachung von Verfahren wurde im nachfolgenden Programmplanungszeitraum 2000-2006 aufgegriffen).

104. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Bericht durchaus nützliches Material für die Durchführung zukünftiger Ex-Post-Bewertungen enthält.

Der Bericht beinhaltet umfassende Besprechungen der zur Bewertung von ESF-Aktivitäten herangezogenen Ansätze — sowohl in Bezug auf Maßnahmen, die sich an Personen richteten, als auch auf Maßnahmen für Systeme.

Im Hinblick auf die Ansätze zur Bewertung der Nettoauswirkungen auf Personen enthält der Bericht zahlreiche Hinweise auf die verwendeten Techniken (siehe insbesondere S. 14-16, aber auch S. 10, 12, 21, usw.).

105. Was die Empfehlungen bezüglich der Analyse der Politik anbelangt, so geht aus dem Methodenbericht klar hervor, dass die Prüfer in diesem Zusammenhang zu einigen konkreten Empfehlungen gelangt sind; beispielsweise die strenge Überwachung der Beziehung zwischen ESF-Maßnahmen und den sich entwickelnden Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene.

Darüber hinaus behandelt der Methodenbericht die Logikmodelle für die Analyse der Politik recht ausführlich und entwickelt Bewertungsfragen im Zusammenhang mit der Rechtfertigung von ESF-Aktivitäten.

Es war nicht Aufgabe der Ex-Post-Prüfer, einen Ansatz zur Auswahl passender Indikatoren für die verschiedenen strategischen Ebenen vorzuschlagen, da diese Indikatoren bereits in einem von

der Kommission im Jahr 2000 veröffentlichten Dokument für den gesamten Programmplanungszeitraum festgelegt worden waren.

106. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bewertungsaufgaben in der Aufgabenstellung angemessen angegeben sind. Schlussfolgerungen in nationalen Ex-Post-Bewertungsberichten basieren auf unterschiedlichen Quellen (Befragungen, Fallstudien usw.). Der Synthesebericht bietet eine Gesamtanalyse der in den nationalen Berichten enthaltenen Ergebnisse. Der Auftragnehmer hat dargelegt, wie diese Informationsquellen genutzt wurden, um zu den Schlussfolgerungen zu gelangen, die in dem Vorschlag enthalten waren, welcher der Kommission vorgelegt wurde.

Eine Beschreibung aller Aspekte von ESF-Aktivitäten und eine A-priori-Fixierung aller Bewertungsaspekte würde zu einer unüberschaubaren und unflexiblen Aufgabenstellung führen.

Was „konkrete Maßnahmen“ zur Bewertung der Auswirkungen auf Personen angeht, wenn die Indikatoren nicht genau festgelegt sind oder wenn in letzter Zeit keine spezifischen statistischen Bewertungen durchgeführt wurden, so griffen die Ex-Post-Prüfer, wie bereits dargelegt, für ihre Schlussfolgerungen auf eine Vielzahl von Informationsquellen zurück (Bewertungsberichte von Mitgliedstaaten, nationale Workshops, persönliche Befragungen von Interessengruppen des Programms, Fallstudien).

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Aufgabenstellung war das Ausmaß des Ungleichgewichts zwischen den quantitativen Zielen und den verfügbaren Daten nicht bekannt; bei der Ausarbeitung der Aufgabenstellung konnte es daher nicht entsprechend berücksichtigt werden.

Der Hauptauftragnehmer entwickelte in Zusammenarbeit mit den nationalen Auftragnehmern Leitlinien zur Durchführung der Arbeiten auf nationaler Ebene.

107. Die Aufgabenstellung verlangte von den Prüfern nicht die Bewertung der Angemessenheit von Änderungen an der Programmplanung, sondern nur ihre Beschreibung. In allen zitierten Fällen beschrieb der Ex-Post-Prüfer die Änderungen der Programmplanung auf der Basis der verfügbaren Informationen.

108. Für die nächste Bewertung wird die Möglichkeit einer vorbereitenden Analyse in Betracht gezogen.

109. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Daten, denen die nationalen Prüfer gegenüber standen, die Gesamtqualität der Bewertung nicht beeinträchtigen. Bei der Planung der Bewertung wurde davon ausgegangen, dass unterschiedliche Informationsquellen genutzt werden. Zusätzlich zur Überprüfung des Inhalts der Bewertungsberichte der Mitgliedstaaten enthalten die nationalen Ex-Post-Bewertungsberichte Material aus Abschlussberichten, Fallstudien, nationalen Workshops und persönlichen Befragungen.

Was die Verzögerungen anbelangt, so hatte die Lenkungsgruppe keine Möglichkeit, den Abschluss von ESF-Mainstreamprogrammen zu beschleunigen, deren Umsetzung durch die Verwaltungsbehörden erfolgt.

Zu Beginn der Bewertung wurden dem Ex-Post-Prüfer alle von den Mitgliedstaaten im Zeitraum 1994-1999 erstellten Berichte vorgelegt. Darüber hinaus erhielt der Ex-Post-Prüfer Einführungsschreiben, um den Kontakt mit den nationalen ESF-Verwaltungen zu vereinfachen.

111. In Zukunft wird die Kommission alle erforderlichen Schritte zur erfolgreichen Vorbereitung, strengen Überwachung und Aufsicht der Bewertung treffen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

115.

- b) Das Ausmaß der Sammlung weiterer Daten wurde durch die zur Verfügung stehende Zeit und die vorhandenen Ressourcen beschränkt.

Nichtsdestotrotz wurde eine erhebliche Menge zusätzlicher qualitativer Daten zusammengetragen, z. B. bei Befragungen und Workshops. Auch nationale Abschlussberichte und die Bewertungsberichte der Mitgliedstaaten aus dem Programmplanungszeitraum 1994-1999 wurden überprüft.

- c) Eine Vielzahl von Informationsquellen wurde genutzt, um zu ausgewogenen, wohl überlegten Schlussfolgerungen zu gelangen.

In einigen Fällen kann die Beschreibung der Ergebnisse nur auf qualitative Art und Weise erfolgen. Dies war jedoch nicht ausschließlich der Fall: Die Bewertungsergebnisse enthalten auch signifikante quantitative Informationen.

- d) Die gezogenen Schlussfolgerungen basierten auf der Nutzung von Sekundärquellen (die durch die Prüfer zusammengefasst wurden) und Primärquellen qualitativer Natur (Befragungen von Interessengruppen und nationalen Workshops zu den Bewertungsergebnissen).

Siehe auch die Stellungnahmen zu den Punkten 88, 92 und 96.

- e) Die Aufgabenstellung sah keine Bewertung der Amortisierung vor.

Generell kann eine Bewertung nicht alle Themen abdecken. Sie muss sich auf vorrangige Ziele und Bereiche konzentrieren und dabei gesetzliche Verpflichtungen, Beschränkungen hinsichtlich Zeit und Mitteln sowie den vorgesehenen Verwendungszweck der Ergebnisse berücksichtigen. Erfahrungen und Lehren, die aus dieser Bewertung gezogen wurden, dienen zur Durchführung der Ex-Post-Bewertung des Programmplanungszeitraums 2000-2006.

116.

- a) Eine Überprüfung dieser Frage wurde durch die Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Zahlen für den privaten Sektor erschwert.

- b) Die Analyse wurde durch die Verfügbarkeit von Daten und einen Mangel an Vergleichbarkeit behindert, der auf die Unterschiede in Bezug auf Methoden und Umfang zurückzuführen ist.

- c) Es wurden Versuche unternommen, die Effizienz auf der Basis einer beschränkten Anzahl von Projekten zu bewerten.

- d) Die HERMIN-Modelle berücksichtigten die nationalen Besonderheiten der Volkswirtschaften. Es werden jedoch weitere Verbesserungen der damit verbundenen Beschränkungen vorgenommen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die beschränkte Anzahl an Widersprüchen in Kapitel 3 des Berichts die Genauigkeit, Gültigkeit und Nützlichkeit der Daten zur Unterstützung der gezogenen Schlussfolgerungen nicht in Frage stellt. Aus den in den Tabellen enthaltenen Daten, die der Rechnungshof in den Punkten 88 und 92 kommentiert, geht hervor, dass insgesamt signifikante Nachweise zur Stützung der ermittelten Hypothesen vorliegen.

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Vollständigkeit einiger Daten nahmen keinen wesentlichen Einfluss auf die Nützlichkeit der daraus resultierenden Bemerkungen.

117. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bewertung auf einer soliden Basis mit unterschiedlichen Informationsquellen vorgenommen wurde und dass ihre Schlussfolgerungen stichhaltig sind.

In Zukunft wird die Kommission alle erforderlichen Schritte zur erfolgreichen Vorbereitung, strengen Überwachung und Aufsicht der Bewertung treffen.

Siehe Stellungnahme zu Punkt 111 oben.

118. In Zukunft wird die Kommission alle erforderlichen Schritte zur erfolgreichen Vorbereitung, strengen Überwachung und Aufsicht der Bewertung treffen.

EMPFEHLUNGEN

119. Für zukünftige Ex-Post-Bewertungen werden vorbereitende Analysen oder Machbarkeitsstudien durchgeführt werden, um die Verfügbarkeit von Daten abzuschätzen und zu eruieren, welche Ergebnisse innerhalb des zeitlichen und finanziellen Rahmens erwartet werden können.

120. Bei den Qualitätskontrollverfahren, die bei der Ex-Post-Bewertung des Programmplanungszeitraums 1994-1999 angewendet wurden, besteht in der Tat Verbesserungsbedarf.

Die Kommission räumt ein, dass bei künftigen Ex-Post-Bewertungen der Strukturfonds eine vorbereitende Analyse die Arbeit der Auftragnehmer erleichtern könnte.

- a) Die für die Ex-Post-Bewertung verwendeten Basisdaten werden von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Überwachungssystems gesammelt und bereitgestellt. Der Mangel an zuverlässigen Daten kann die Bewertung erschweren, doch im Zeitraum 2000-2006 wurden in diesem Punkt Fortschritte erzielt.

- b) Die Aufgabenstellung soll es der Kommission ermöglichen, zu beurteilen, ob der Bewerber zur Durchführung der Bewertung fähig ist und ob die von ihm vorgeschlagene Kombination von Methoden und Techniken die geforderten Ergebnisse liefern kann.

Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Aufgabenstellung für die Erzielung relevanter Bewertungsergebnisse eine wichtige Rolle spielt.

- c) Angesichts der zeitlichen und finanziellen Sachzwänge werden künftige Ex-Post-Bewertungen sich stärker auf einige Kernfragen konzentrieren. Darüber hinaus wird mit ihrer Vorbereitung und Durchführung früher begonnen als im Zeitraum 1994-1999.

Basierend auf den Erfahrungen von 1994-1999 wird eine verstärkte Überwachung und Aufsicht stattfinden und das gesamte Verfahren früher eingeleitet.

121. Die Kommission ist der Auffassung, dass makro-ökonomische Modelle zur Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen von groß angelegten Maßnahmen sachdienlich sind. Das HERMIN-Modell wurde Anfang der 1990er Jahre eigens zu diesem Zweck entwickelt. Wie bei jedem ökonomischen Modell sind jedoch weitere Verbesserungen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf Mikrodaten für die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Rentabilität von Investitionen in physisches und Humankapital. Die Kommission ist der Ansicht, dass zukünftige Ex-Post-Bewertungen stärker fokussiert sein sollten.

122. Die Kommission stimmt zu, dass bei Ex-Post-Bewertungen bereits vorhandene themenbezogene Studien voll einbezogen werden sollten. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Ex-Post-Bewertungen und themenbezogene Studien verschiedenen Zwecken dienen und dass sich daraus unterschiedliche Einschätzungen ergeben können.

123.

- a) Die Kommission teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass private Investitionen eine wichtige Triebkraft für die wirtschaftliche Entwicklung darstellen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Hebelwirkung des privaten Sektors je nach den wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist.
- b) Dieser Ansatz ist nicht universell anwendbar, da sich die wirtschaftlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten und Regionen stark unterscheiden.
- c) Der Kommission ist bewusst, dass in diesem äußerst komplexen Bereich weitere systematische Arbeit erforderlich ist.
- d) Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass auch in diesem Bereich weitere Arbeit notwendig ist.
- e) Von den Mitgliedstaaten in Auftrag gegebene Ex-Post-Bewertungsberichte bildeten eine der primären Informationsquellen der Bewertung für den Zeitraum 1994-1999. Obwohl in erster Linie die Kommission für die Ex-Post-Bewertung verantwortlich ist, sollte die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in Zukunft verstärkt werden. Interne Bewertungen könnten eine größere Rolle spielen.

124. Die Kommission unternimmt Schritte zur Verbesserung ihrer Aufsicht über den Prozess.

125. Die Kommission stimmt zu, dass die Ex-Post-Bewertungen der Strukturfonds die während eines kompletten Programmplanungszeitraums gewonnenen Erkenntnisse nutzen sollten. Sie nimmt daher zur Kenntnis, dass eine vorbereitende Analyse die Aufgabe der Auftragnehmer vereinfachen würde und die Qualität der anstehenden Ex-Post-Bewertungen der Strukturfonds verbessern könnte.

Die Kommission arbeitet bereits intensiv mit Forschungseinrichtungen und Universitäten zusammen und ist bereit, für die vom Rechnungshof genannten Zwecke weitere Kooperationen ins Auge zu fassen.

STELLUNGNAHME Nr. 6/2006**zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Änderung und Verlängerung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Programm „Hercule II“)**

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

(2006/C 302/02)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 280 Absatz 4,

gestützt auf den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Änderung und Verlängerung des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ⁽¹⁾,

gestützt auf das am 14. Juli 2006 beim Rechnungshof eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu diesem Vorschlag,

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 8/2003 des Rechnungshofs vom 11. November 2003 zu dem ursprünglichen Aktionsprogramm der Gemeinschaft,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Beschlussvorschlag beruht auf Artikel 280 Absatz 4 EG-Vertrag, wonach „der Rat (...) nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugsereignissen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, (beschließt)“.

Der Hauptzweck des Vorschlags der Kommission besteht in der Verlängerung des Programms Hercule ⁽²⁾ um einen weiteren Siebenjahreszeitraum (2007-2013). Die veranschlagte Mittelausstattung in Höhe von 98,5 Millionen Euro schlägt sich in durchschnittlichen Jahrestanchen von rund 14 Millionen Euro nieder. Das Programm liefert dem OLAF die notwendigen Finanzmittel für den Betrieb der den Mitgliedstaaten bereitgestellten Serviceplattform zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung auf der Ebene der Europäischen Union ⁽³⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Die wichtigsten Programmbestandteile (technische Unterstützung, Schulungsmaßnahmen und Informationsaustausch zwischen Justizbehörden auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung) wurden bisher nicht nach Maßgabe von Artikel 27 Absatz 3 der Haushaltsordnung bewertet, wonach die Zielverwirklichung mithilfe von Leistungsindikatoren zu kontrollieren ist. Stattdessen wurden die Maßnahmen eher

nach dem Tätigkeitsumfang beurteilt, ohne dass messbare Indikatoren zum Zuge kamen. Deshalb ist es nach wie vor schwierig zu ermitteln, ob die erwarteten Ergebnisse erzielt wurden und welche Auswirkungen das Programm hatte.

2. Nach Artikel 7 Buchstabe a des Vorschlags hat das OLAF bis spätestens 31. Dezember 2010 einen Bericht über die Durchführung des Programms und die Zweckmäßigkeit seiner Fortsetzung zu unterbreiten. In Artikel 7 Buchstabe b wird die Bewertung des Programmerfolgs bis 31. Dezember 2014 verschoben. Nach Ansicht des Hofes ist dies zu spät. Deshalb schlägt der Hof vor, spätestens im Jahr 2010 die unabhängige Bewertung vorzulegen, die auch eine Zwischenbewertung der Verwirklichung der Programmziele umfassen sollte. Darüber hinaus sollte der von der Kommission aufgrund von Artikel 280 Absatz 5 EG-Vertrag vorzulegende jährliche Bericht Angaben zu den im Rahmen des Programms Hercule II finanzierten Maßnahmen und erzielten Ergebnissen enthalten. Zur Erleichterung einer späteren Programmbewertung sollten die im Anhang zu dem Vorschlag aufgestellten allgemeinen Kriterien klarer und spezifischer gestaltet werden.
3. Die in Titel V der Haushaltsordnung behandelte öffentliche Auftragsvergabe ermöglicht dem OLAF die Programmverwaltung. Dieses Verfahren ist zu begrüßen, denn es verschafft dem Amt mehr Kontrolle über die Programmdurchführung.
4. Die im Finanzbogen zu dem Rechtsakt dargelegte Programmstruktur wird in operationellen Zielen ausgedrückt, die ihrerseits nach Maßnahmen aufgeschlüsselt sind. Oberflächlich betrachtet entspricht diese Struktur den Anforderungen gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Haushaltsordnung. Die Gliederung im Finanzbogen zu dem Rechtsakt entspricht allerdings nicht der Verwaltungsstruktur des Programms (die drei gesonderte Bestandteile umfasst). Die Ernennung eines Programmkoordinators trägt kaum zur Klärung bei, ob die Ziele, die sowohl formalen Charakter haben als auch recht unterschiedlich sind, verwirklicht oder Maßnahmen, die nicht der praktischen Managementrealität entsprechen, umgesetzt werden. Deshalb wäre es wünschenswert, die Zielsetzungen umzuformulieren und enger mit den von den verwaltenden Stellen tatsächlich verfolgten Zielen zu verknüpfen. Geschieht dies nicht, wird sich die Einführung von Leistungsindikatoren vermutlich als sehr schwierig erweisen.

⁽¹⁾ KOM(2006) 339 endg. vom 28. Juni 2006.

⁽²⁾ Beschluss Nr. 804/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 9).

⁽³⁾ Sonderbericht Nr. 1/2005 des Rechnungshofs, Ziffern 50 und 76 (ABl. C 202 vom 18.8.2005).

5. Im Nachgang zu Maßnahmen vom OLAF zur Bekämpfung des Zigaretenschmuggels wurde am 9. Juni 2004 eine Vereinbarung zwischen der Kommission, zehn Mitgliedstaaten und einem Großunternehmen der Tabakindustrie ⁽¹⁾ erzielt. Im Rahmen dieser Vereinbarung erklärte sich der Hersteller zur Zahlung von rund 1 250 Millionen USD über einen Zeitraum von zwölf Jahren bereit. Dieser Betrag, den sich die Kommission mit den Staaten teilt, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, soll insbesondere als zusätzliche Finanzierungsquelle für Initiativen zur Bekämpfung von

Schmuggel und Fälschungen dienen. Die jährliche Mittelausstattung des Programms Hercule II umfasst somit einen Betrag von rund 6 Millionen Euro, der auf die Vereinbarung zurückzuführen ist. Wenngleich die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Betrugsbekämpfung im Tabaksektor begrüßenswert ist, sollten geeignete Maßnahmen getroffen werden, mit denen sichergestellt wird, dass hinreichende Mittel zur Betrugsbekämpfung in anderen, gleichermaßen sensiblen Sektoren zur Verfügung stehen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 26. Oktober 2006 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

⁽¹⁾ Philip Morris Group (PMI).