

## IV

(Informationen)

INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN  
DER EUROPÄISCHEN UNION

## RECHNUNGSHOF

## SONDERBERICHT Nr. 1/2008

**über die Verfahren der Prüfung und Bewertung großer  
Investitionsprojekte der Programmplanungszeiträume 1994-1999  
und 2000-2006, zusammen mit den Antworten der Kommission***(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)*

(2008/C 81/01)

## INHALT

|   | <i>Ziffer</i> | <i>Seite</i> |
|---|---------------|--------------|
| GLOSSAR .....   |               | 3            |
| ZUSAMMENFASSUNG .....   | I-VII         | 5            |
| EINLEITUNG .....  | 1-8           | 5            |
| Begriffsbestimmungen und Genehmigungsrahmen .....   | 1-7           | 5            |
| Finanzvolumen .....   | 8             | 7            |
| PRÜFUNGSUMFANG UND GEGENSTAND DES BERICHTS .....  | 9-13          | 7            |
| WIRD DIE GEMEINSCHAFTSFINANZIERUNG VON GROSSPROJEKTEN VON DER KOMMISSION ANGEMESSEN VORBEREITET? .....              | 14-34         | 7            |
| Projektprüfungsrahmen und Kriterien für die Prüfung des Hofes .....   | 14-16         | 7            |
| Prüfung der Projekte: Methodischer Rahmen verbessert, doch Verstärkung einzelner Verfahren erforderlich .....       | 17-20         | 8            |
| Kosten-Nutzen-Analyse: Anwendung von unterschiedlicher Qualität .....   | 21-25         | 9            |
| Bestimmung der Gemeinschaftsbeteiligung: Auslegung und Anwendung der Kriterien unterschiedlich .....                | 26-34         | 10           |
| LIEFERT DIE EX-POST-BEWERTUNG VON GROSSPROJEKTEN ERGEBNISSE, DIE BEI SPÄTEREN ENTSCHEIDUNGEN VON NUTZEN SIND? ..... | 35-55         | 11           |
| Bewertungsrahmen und Kriterien für die Prüfung des Hofes .....  | 35-39         | 11           |
| Einige breit angelegte Bewertungen und sehr wenige Einzelbewertungen von Großprojekten .....                        | 40-41         | 12           |

|   | <i>Ziffer</i> | <i>Seite</i> |
|---|---------------|--------------|
| Faktoren, die die Ex-post-Bewertungen der Großprojekte beeinträchtigten .....   | 42-49         | 13           |
| ... Lückenhafte Beihilfeanträge .....   | 43-46         | 13           |
| ... Unzulängliche Begleitung .....  | 47-49         | 13           |
| Bewertungen für den Zeitraum 2000-2006 gefährdet .....  | 50-55         | 14           |
| DIE NEUEN RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013 .....   | 56-58         | 14           |
| SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....   | 59-65         | 14           |
| Schlussfolgerungen .....  | 59-62         | 14           |
| Empfehlungen .....  | 63-65         | 15           |
| <i>Anhang I</i> Stichproben I und II, aufgliedert nach betroffenen Mitgliedstaaten — Liste der geprüften Projekte ..... |               | 16           |
| <i>Anhang II</i> Geprüfte Großprojekte 2000-2006 — Abzinsungssätze und Planungshorizont .....                           |               | 18           |
| <b>Antworten der Kommission</b> .....   |               | 20           |

## GLOSSAR

|   |  |
|---|--|
| <b>Effizienz</b>  | Verhältnis zwischen dem Input und den erzielten Ergebnissen.   |
| <b>EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)</b>          | Finanzinstrument, mit dem das Ziel verfolgt wird, durch Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte und durch Umstellung der Regionen mit Entwicklungsrückstand den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten der Union zu fördern. Die EFRE-Interventionen werden im Wesentlichen im Rahmen von operationellen Programmen durchgeführt, die eine große Zahl von Projekten umfassen.   |
| <b>Interner Zinsfuß</b>   | Der Zinssatz, ab dem eine Investition rentabel ist. <ul style="list-style-type: none"> <li>— Finanzielle Rentabilität: wird ausschließlich auf der Grundlage der direkt das Projekt betreffenden Finanzbeträge berechnet.</li> <li>— Wirtschaftliche Rentabilität: wird unter Einbeziehung der externen wirtschaftlichen Effekte berechnet.</li> </ul>   |
| <b>Kapitalwert (Nettogegenwartswert)</b>                            | Wert, der sich ergibt, wenn der Wert der während der Laufzeit eines Projekts geschaffenen liquiden Mittel auf den gegenwärtigen Zeitpunkt abgezinst wird. Anhand dieser Methode können verschiedene Projekte miteinander verglichen werden.  |
| <b>Kohäsionsfonds</b>   | Instrument, mit dem das Ziel verfolgt wird, durch Finanzierung breit angelegter Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr in den Mitgliedstaaten, deren BSP unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Ursprünglich kam der Kohäsionsfonds in Irland, Griechenland, Spanien und Portugal zum Einsatz. Seit 1. Januar 2004 kommt Irland nicht mehr für eine Förderung aus dem Fonds in Betracht. Die neuen Mitgliedstaaten erhalten seit ihrem Beitritt zur Gemeinschaft Fördermittel aus dem Kohäsionsfonds. |
| <b>Kosten-Nutzen-Analyse (oder Analyse der Kosten und Vorteile)</b> | Verfahren zum Vergleich sämtlicher Kostenelemente einer Intervention mit sämtlichen Nutzelementen, um abzuschätzen, ob der Nutzen gegenüber den Kosten überwiegt — und falls ja, in welchem Verhältnis.  |
| <b>Mitnahmeeffekt</b>   | Verzeichneter Effekt, der auch ohne eine öffentliche Intervention eingetreten wäre.  |
| <b>Operationelle Programme</b>                                      | Von der Kommission genehmigte Dokumente, die ein kohärentes Bündel von aus mehrjährigen Maßnahmen bestehenden Schwerpunkten umfassen, zu deren Durchführung ein oder mehrere Strukturfonds und ergänzend mehrere sonstige Finanzinstrumente sowie die EIB eingesetzt werden können.  |
| <b>Programmplanungszeitraum</b>                                     | Mehrjahresrahmen für die Planung und Ausführung der Strukturfondsausgaben.   |
| <b>Risikoanalyse</b>  | Untersuchung zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeit, dass der bei der Anfangsanalyse berechnete Wert der Basisvariablen eines Projekts tatsächlich erreicht wird.   |
| <b>Sensitivitätsanalyse</b>   | Untersuchung der Stabilität eines bei einem Projekt erwarteten Ergebnisses im Falle von Veränderungen seiner Basisvariablen.   |

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>Strukturfonds</b> | Gemeinschaftsfonds zur Finanzierung von Aktionen, mit denen die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen der Union verringert werden sollen. Der EFRE ist das wichtigste Finanzinstrument für diese Aktionen. |
| <b>Wirksamkeit</b>   | Verhältnis zwischen den tatsächlich erzielten und den erwarteten Ergebnissen.   |
| <b>Wirkung</b>       | Sozioökonomische Folgen, die einer Intervention zugeschrieben werden können.  |

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Verwendung des Begriffs „Großprojekte“ bei Infrastrukturinvestitionen oder produktiven Investitionen wird in den Rechtsvorschriften im Wesentlichen vom finanziellen Umfang der Projekte abhängig gemacht. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und der potenziellen Wirkung dieser Projekte sind vor ihrer Genehmigung besondere Prüfungsverfahren vorgesehen. Aus denselben Gründen müssen angemessene Informationen eingeholt werden, um die tatsächlich erzielten Auswirkungen mit den geplanten Auswirkungen zu vergleichen (Ziffern 1-8).

II. Die Prüfung des Hofes betraf die Großprojekte des EFRE und analog die des Kohäsionsfonds in den Programmplanungszeiträumen 1994-1999 und 2000-2006. Der Bericht ist in zwei Schwerpunktthemen untergliedert: Zum einen werden die Verfahren behandelt, die der Genehmigung der Großprojekte durch die Kommission vorangehen, und zum anderen die Bewertungsverfahren, die nach der Durchführung der Projekte stattfinden (Ziffern 9-13).

III. In den beiden betrachteten Zeiträumen stellte der Hof mehrere Schwachstellen bei der Projektprüfung fest. Dies betraf insbesondere die Verfahren für die Projektbeurteilung und für die Bestimmung des Satzes der gemeinschaftlichen Kofinanzierung. Die von den Projektträgern vorgelegten Kosten-Nutzen-Analysen zur Untermauerung der Anträge auf Beteiligung waren ebenso wie ihre Anwendung seitens der Kommission von höchst unterschiedlicher Qualität. Dies lässt den tatsächlichen Zusatznutzen des besonderen Genehmigungsverfahrens für Großprojekte fraglich erscheinen (Ziffern 14-34).

IV. Der Hof empfiehlt der Kommission die wirksame Anwendung effizienterer Prüfungsverfahren, die auf von ihr selbst entwickelten Instrumenten basieren. Des Weiteren empfiehlt er ihr, insbesondere hinsichtlich der gelieferten Angaben für eine strenge Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse zu sorgen und sich weiter um Berücksichtigung der Faktoren zu bemühen, die eine Differenzierung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung ermöglichen (Ziffer 63).

V. Die Ex-post-Bewertung der Großprojekte des Zeitraums 1994-1999 — die einzige Ex-post-Bewertung, die die Kommission zum Zeitpunkt der Prüfung bereits hatte vornehmen können — wurde durch das Fehlen relevanter und genauer Angaben über die voraussichtlichen Auswirkungen und über die Begleitung stark beeinträchtigt. Unter diesen Umständen lieferten die Bewertungen abgesehen von einem Fall, der aus dem Kohäsionsfonds kofinanzierte Projekte betraf, keine nützlichen Informationen für die Entscheidungsprozesse des folgenden Zeitraums. Die noch anstehende Bewertung der EFRE-Großprojekte des Zeitraums 2000-2006 kann — insbesondere, was die Begleitung angeht — auf der Grundlage strengerer Verordnungsbestimmungen vorgenommen werden. Mit der Anwendung dieser Bestimmungen wurde jedoch in der Praxis gerade erst begonnen (Ziffern 35-55).

VI. In den Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum 2007-2013 ist nicht vorgeschrieben, dass die Kommission individuelle Ex-post-Bewertungen der Großprojekte vorzunehmen hat. Der Hof empfiehlt jedoch nach Durchführung dieser Projekte eine individuelle, auf ihre jeweiligen Ziele bezogene Bewertung durch die nationalen Verwaltungsbehörden und die Begünstigten, da diese aus einem solchen Verfahren nützliche Informationen gewinnen können. Daher sollte die Kommission dafür sorgen, dass die Beihilfeanträge die notwendigen Angaben zu den Indikatoren und zur Ausgangslage enthalten und dass diese Angaben gewissenhaft weiterverfolgt werden. Die Kommission sollte mit Blick auf die bei dieser Bewertung gewonnenen Informationen, die ihr übermittelt werden müssen, ihren eigenen Bedarf analysieren, um über relevante und zuverlässige Angaben zu den Auswirkungen der Großprojekte zu verfügen (Ziffer 64).

VII. Längerfristig fordert der Hof die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat auf, Überlegungen anzustellen, inwieweit die Sonderregelung für Großprojekte sinnvoll ist (Ziffer 65).

## EINLEITUNG

### *Begriffsbestimmungen und Genehmigungsrahmen*

1. Bei der Definition des Begriffs „Großprojekte“ wird in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den EFRE<sup>(1)</sup> im Wesentlichen das Finanzvolumen der Projekte zugrunde gelegt.

(1) Der Begriff wurde bereits in der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 verwendet (ABl. L 374 vom 31.12.1988, S. 1). Auch in den Rechtsvorschriften für den neuen Zeitraum 2007-2013 (Artikel 39-41 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25)) findet er Anwendung.

2. Für den Programmplanungszeitraum 1994-1999 versteht man unter „Großprojekten“ diejenigen Projekte, „bei denen die zur Bestimmung der Gemeinschaftsbeteiligung berücksichtigten Gesamtkosten im Allgemeinen mehr als 25 Millionen ECU an Infrastrukturinvestitionen und mehr als 15 Millionen ECU an produktiven Investitionen betragen“<sup>(2)</sup>.

3. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 bezieht sich der Begriff „Großprojekte“ auf Projekte, „bei denen die zur

(2) Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 20).

Bestimmung des Betrags der Fondsbeteiligung berücksichtigten-Gesamtkosten mehr als 50 Millionen Euro betragen“<sup>(1)</sup>. Außerdem müssen diese Projekte eine Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten bilden, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen. Wie im vorangehenden Zeitraum kann es sich um Infrastrukturinvestitionen oder um produktive Investitionen handeln<sup>(2)</sup>.

4. Die Rechtsvorschriften für den Kohäsionsfonds enthalten dagegen für keinen der beiden betrachteten Zeiträume eine Definition des Begriffs „Großprojekte“<sup>(3)</sup>. Da jedoch in den Kohäsionsländern vergleichbare Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Umwelt sowohl aus dem Kohäsionsfonds als auch aus dem EFRE finanziert werden können, wurden analog auch einige Kohäsionsfondsprojekte in die Prüfung einbezogen. Diese wurden auf der Grundlage der Gesamtkosten anhand derselben Kriterien wie bei den Großprojekten des EFRE ausgewählt.

5. Was den Genehmigungsrahmen angeht, so konnten die EFRE-Großprojekte des Zeitraums 1994-1999 einzeln oder im Rahmen eines operationellen Programms eingereicht werden. Die Kommission wurde in jedem Fall über die Großprojekte unterrichtet, denn es mussten ihr zusätzliche Auskünfte erteilt werden<sup>(4)</sup>; eine formelle Entscheidung über die Genehmigung war jedoch nicht vorgesehen.

6. Die EFRE-Großprojekte des Zeitraums 2000-2006 werden stets im Rahmen einer breiter angelegten Intervention finanziert<sup>(5)</sup>. Die Rechtsvorschriften sehen jedoch vor, dass sie im Unterschied zu anderen Projekten, die lediglich auf der Ebene der mitgliedstaatlichen Behörden genehmigt werden, jeweils einzeln von der Kommission genehmigt werden müssen<sup>(6)</sup>.

7. Im Rahmen des Kohäsionsfonds konnten in den beiden betrachteten Zeiträumen nur Einzelprojekte finanziert werden, für die jeweils eine besondere Entscheidung erging.

Tabelle 1

**Definition des Begriffs „Großprojekte“**

| FONDS  | Zeitraum 1994-1999  | Zeitraum 2000-2006   |
|--|---|--|
| <b>„Großprojekte“ des EFRE</b><br>(Infrastrukturinvestitionen und produktive Investitionen)              | Gesamtkosten höher als<br>— 25 Millionen ECU bei Infrastrukturinvestitionen<br>— 15 Millionen ECU bei produktiven Investitionen | Gesamtkosten höher als<br>50 Millionen Euro bei allen Arten von Projekten<br><br>Außerdem:<br>Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen |
|  | Einzelprojekt oder Projekt im Rahmen einer breiter angelegten Intervention  | Projekt wird immer im Rahmen einer breiter angelegten Intervention durchgeführt  |
| <b>„Großprojekte“ des Kohäsionsfonds</b><br>(Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Umwelt) | Keine Definition in den Verordnungen<br>Für die Zwecke der Prüfung: Gesamtkosten von über 25 Millionen ECU                      | Keine Definition in den Verordnungen<br>Für die Zwecke der Prüfung: Gesamtkosten von über 50 Millionen Euro  |
|  | Einzelprojekt   | Einzelprojekt  |

<sup>(1)</sup> Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

<sup>(2)</sup> Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(3)</sup> Ziel des Kohäsionsfonds ist die Finanzierung von groß angelegten Projekten in den Bereichen Verkehr und Umwelt. In Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 (ABl. L 130 vom 25.5.1994, S. 1) heißt es für den Programmplanungszeitraum 1994-1999, dass „die Gesamtkosten eines Vorhabens oder einer Gruppe zusammenhängender Vorhaben prinzipiell nicht weniger als 10 Millionen ECU betragen (dürfen)“. In der den folgenden Programmplanungszeitraum betreffenden Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 57) wurde das Wort „ECU“ durch das Wort „Euro“ ersetzt.

<sup>(4)</sup> Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 34).

<sup>(5)</sup> Hauptsächlich im Rahmen von operationellen Programmen, Einheitlichen Programmplanungsdokumenten und Programmen von Gemeinschaftsinitiativen.

<sup>(6)</sup> Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

## Finanzvolumen

8. Der Tabelle 2 lassen sich für die beiden Programmplanungszeiträume die Gesamtkosten der mit Mitteln des EFRE oder des Kohäsionsfonds geförderten Großprojekte entnehmen.

Tabelle 2

### Gesamtkosten der von der Gemeinschaft geförderten „Großprojekte“

|                                 | Zeitraum 1994-1999 |                     | Zeitraum 2000-2006 |                     |
|---------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|                                 | Milliarden ECU     | Anzahl der Projekte | Milliarden Euro    | Anzahl der Projekte |
| Großprojekte des EFRE           | 36                 | 676                 | 48                 | 279                 |
| Großprojekte des Kohäsionsfonds | 12                 | 147                 | 23                 | 154                 |
| <b>Insgesamt</b>                | <b>48</b>          | <b>823</b>          | <b>71</b>          | <b>437</b>          |

## PRÜFUNGSUMFANG UND GEGENSTAND DES BERICHTS

9. Angesichts der Wirkung, die über ein bestimmtes Finanzvolumen hinausgehende Projekte für sich genommen im Bereich der regionalen Entwicklung entfalten können, werden die großen Investitionsprojekte komplexeren Prüfungsverfahren unterzogen als gewöhnlich und zudem — zumindest seit dem Zeitraum 2000-2006 — durch gesonderte Entscheidungen genehmigt. Aus denselben Gründen ist eine nachträgliche Evaluierung der mit den eingesetzten Mitteln tatsächlich erzielten Auswirkungen erforderlich, um Anhaltspunkte für die Konzeption und Auswahl der Projekte des folgenden Programmplanungszeitraums zu erlangen.

10. Ziel des Hofes war es daher, die beiden folgenden Fragen zu beantworten:

- Wird die Gemeinschaftsfinanzierung von Großprojekten von der Kommission angemessen vorbereitet?
- Liefert die Ex-post-Bewertung von Großprojekten Ergebnisse, die bei künftigen Entscheidungen von Nutzen sind?

11. Die Aktenprüfungen und die Prüfungen in den Mitgliedstaaten bezogen sich auf eine Stichprobe von 20 abgeschlossenen Großprojekten des Zeitraums 1994-1999 und auf 30 Großprojekte des Zeitraums 2000-2006. Außerdem wurde eine zusätzliche Stichprobe von 36 Großprojekten des Zeitraums 2000-2006 bei der Kommission anhand der Akten geprüft (siehe Anhang I).

12. Hinsichtlich des für Großprojekte eingerichteten Projektprüfungssystems bezog sich die Prüfung des Hofes auf die von der Kommission für die beiden Zeiträume 1994-1999 und 2000-2006 vorgesehenen Verfahren. Auf die schrittweise eingeführten Verbesserungen wird hingewiesen. Die Empfehlungen in diesem Teil des Berichts könnten die Durchführungsverfahren im Zeitraum 2007-2013 beeinflussen, in dem der Begriff „Großprojekte“ für sämtliche Strukturfonds beibehalten wird <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe insbesondere die Artikel 39-41 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

13. Zu den Ex-post-Bewertungen ist anzumerken, dass lediglich Bewertungen der Projekte des Zeitraums 1994-1999 berücksichtigt werden konnten, da die Durchführung der Projekte des Zeitraums 2000-2006 zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch nicht abgeschlossen war und ihre Ex-post-Bewertung daher noch ausstand <sup>(2)</sup>. In diesem Bericht wird jedoch auch untersucht, ob für den Zeitraum 2000-2006 Verbesserungen zu erwarten sind. Die aufgrund der Prüfung formulierten Bemerkungen werden möglicherweise die noch durchzuführenden Bewertungen des Zeitraums 2000-2006, insbesondere jedoch die Bewertungen des gerade begonnenen Zeitraums 2007-2013 beeinflussen.

## WIRD DIE GEMEINSCHAFTSFINANZIERUNG VON GROSS-PROJEKTEN VON DER KOMMISSION ANGEMESSEN VORBEREITET?

### Projektprüfungsrahmen und Kriterien für die Prüfung des Hofes

14. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, Großprojekte für eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft vorzuschlagen. Dies geschieht auf der Grundlage der den Mitgliedstaaten eigenen Verfahren und Regeln für die Projektprüfung, wobei den Prioritäten Rechnung getragen wird, die im Rahmen der jeweiligen operativen Programme des EFRE und des Kohäsionsfonds verfolgt werden.

15. Es wird nicht erwartet, dass die Kommission zwischen den Projekten der einzelnen Mitgliedstaaten eine Auswahl trifft, denn die Mittelzuweisung an jeden Mitgliedstaat wird bei der Vorbereitung der einzelnen Programmplanungszeiträume vorab festgelegt. Die Kommission muss jedoch die Qualität der zu finanzierenden Projekte prüfen, d. h. analysieren, ob die vorgeschlagenen Projekte einen tatsächlichen Beitrag zur Regionalentwicklung zu leisten versprechen, ob die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zu ihrer Durchführung notwendig ist und ob ein tatsächlicher Zusatznutzen erreicht wird.

16. Der Hof untersuchte die Projektprüfungsverfahren der Kommission, wobei er davon ausging, dass diese Verfahren nur unter folgenden Voraussetzungen zur Annahme sinnvoller Projekte führen konnten:

- a) Vorhandensein eines gemeinsamen Rahmens für die Prüfung der Anträge auf Beteiligung, um sicherzustellen, dass das Projekt ordnungsgemäß vorbereitet wurde und alle für die Beurteilung seiner Beihilfefähigkeit erforderlichen Angaben enthält;
- b) Entscheidungsfindung auf der Grundlage bewährter Methoden, die von den Mitgliedstaaten und von der Kommission in ähnlicher Weise verstanden und angewandt werden;
- c) Bestimmung der Gemeinschaftsbeteiligung auf der Grundlage von Regeln, mit denen eine größtmögliche Effizienz der öffentlichen Intervention sichergestellt wird.

<sup>(2)</sup> Es wurden jedoch acht im Zeitraum 2000-2002 angenommene Projekte geprüft, die Gegenstand einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Ex-post-Bewertung waren (siehe Ziffer 41).

### **Prüfung der Projekte: Methodischer Rahmen verbessert, doch Verstärkung einzelner Verfahren erforderlich**

17. Die Prüfung des Hofes hat ergeben, dass die Rahmenvorgaben der Kommission im Laufe der Zeit verfeinert wurden. Die Antragsformulare für eine Beteiligung des EFRE und des Kohäsionsfonds an Großprojekten des Zeitraums 2000-2006 waren zwar uneinheitlich, andererseits aber vollständiger und angemessener als die für den vorangehenden Zeitraum verwendeten Formulare. Auch die den Mitgliedstaaten von der Kommission an die Hand gegebene Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse <sup>(1)</sup> wurde sowohl hinsichtlich der Darstellung des theoretischen Rahmens als auch hinsichtlich der Anwendung in der Praxis verbessert <sup>(2)</sup>.

18. Die Prüfung der Antragsunterlagen war jedoch von unterschiedlicher Qualität:

- Da die Projektprüfung von verschiedenen verwaltenden Stellen vorgenommen wurde (die geografischen Referate der Kommission beurteilten die Projekte im Allgemeinen, das Referat Bewertung prüfte die Kosten-Nutzen-Analyse), gab es lange keinen gemeinsamen Ansatz, insbesondere in Form einer Checkliste. Abgesehen von den allgemeinen Leitfäden und Verfahrenshandbüchern für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds wurden erst im Jahr 2003 so genannte „appraisal summary tables“ und Checklisten erstellt, die insbesondere für Großprojekte bestimmt waren.
- Bei der dienstübergreifenden Konsultation äußern die konsultierten Stellen manchmal abweichende Meinungen, die insbesondere die Angemessenheit und die Höhe der Beihilfe infrage stellen. Dem wird von den mit der Verwaltung beauftragten geografischen Referaten nicht immer Rechnung getragen, ohne dass dies in der Antragsakte begründet wird. Auch kommt es vor, dass den Anträgen auf Übermittlung zusätzlicher Auskünfte vonseiten anderer Dienststellen als den verwaltenden Stellen nicht nachgegangen wird (siehe Kasten 1).
- In den Kohäsionsländern ist — abgesehen von der Vorgabe, dass aus dem Kohäsionsfonds in erster Linie transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V) finanziert werden sollten — nicht klar geregelt, ob große Verkehrs- oder Umweltprojekte dem EFRE oder dem Kohäsionsfonds zugewiesen werden. Da die Obergrenzen für die Finanzierung der Projekte beim Kohäsionsfonds höher sind, führte dies zur Anwendung unterschiedlicher Beteiligungssätze bei ähnlichen Projekten. Außerdem hat die Zuweisung der Projekte zum EFRE oder zum Kohäsionsfonds auch Auswirkungen auf ihre Begleitung und Ex-post-Bewertung, die in den Verordnungen unterschiedlich geregelt sind (siehe Kasten 2).

<sup>(1)</sup> Siehe die 1994 erstellte Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse von Großprojekten des EFRE im Rahmen der EG-Regionalpolitik. Eine überarbeitete Anleitung, die sich auch auf die Projekte des Kohäsionsfonds bezog, wurde 1997 veröffentlicht. Für den folgenden Zeitraum wurden die alten Rahmenvorgaben im Jahr 2002 durch die Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse von Investitionsprojekten der Strukturfonds (EFRE), des Kohäsionsfonds und des ISPA ersetzt. Diese Unterlagen sind auf der Website der Kommission unter folgender Adresse verfügbar: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic).

<sup>(2)</sup> In der im Jahr 2002 veröffentlichten Anleitung wird insbesondere angegeben, welcher finanzielle und wirtschaftliche Abzinsungssatz und welcher Planungshorizont für die einzelnen Sektoren zugrunde zu legen ist, um die Rentabilität der Projekte einzuschätzen. Zu den Auswirkungen auf die Umwelt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen werden jedoch keine genaueren Angaben gemacht oder Prognoseverfahren dargelegt.

#### **Kasten 1**

In Bezug auf produktive Projekte hatte eine Dienststelle der Kommission auf die hohe Rentabilität der Investitionen verwiesen, die keine Beihilfe rechtfertige. Bei einem Verkehrsinfrastrukturprojekt hatte eine andere Dienststelle eine Kürzung des beantragten Interventionsatzes von 60 % vorgeschlagen, da das Projekt in der reichsten Region des Mitgliedstaats durchgeführt werden sollte und die Behörden für ärmere Regionen niedrigere Sätze anwandten. Auch bei einem anderen Projekt mit beträchtlicher Rendite wurde vorgeschlagen, den Interventionsatz zu kürzen. Bei keinem dieser Projekte wurde letztendlich eine Kürzung des beantragten Satzes vorgenommen. Das Projekt zum Bau einer Untergrundbahn wurde, nachdem ihm die Generaldirektion Energie und Verkehr die Anerkennung als Verkehrsinfrastrukturprojekt verweigert hatte, den Umweltprojekten des Kohäsionsfonds zugewiesen, obwohl die Generaldirektion Umwelt einen Vorbehalt geltend machte, da nach ihrer Einschätzung lediglich ein bis drei Prozent des mit dem Projekt verbundenen Nutzens auf Verbesserungen im Umweltbereich beruhen würden.

#### **Kasten 2**

In Griechenland hängt die Zuweisung der Projekte zum EFRE oder zum Kohäsionsfonds — nach Rücksprache mit der Kommission — vom Stand der Vorbereitung und Planung der Projekte sowie von der Verfügbarkeit der Mittel ab. Dies hatte die wenig logische Folge, dass die Erweiterung eines großen Verkehrsprojekts in einem Fall zu einem Satz von 66,3 % aus dem Kohäsionsfonds finanziert wurde und in einem anderen Fall im Rahmen eines operationellen Programms zum Satz von 50 % aus dem EFRE.

19. Bei den Verfahren der Projektprüfung traten erhebliche Verzögerungen auf. Die für die Genehmigung durch die Kommission vorgesehene Frist von zwei Monaten <sup>(3)</sup> nach Eingang der Antragsformulare wird im Allgemeinen nicht eingehalten. Bei den an Ort und Stelle geprüften Projekten des EFRE und des Kohäsionsfonds wurden durchschnittlich 187 Tage benötigt, wobei die schnellste Genehmigung nach 46 Tagen und die langsamste nach 1 001 Tagen erteilt wurde. Die Verzögerungen traten auf, weil die Kommission bei weitaus den meisten Großprojekten um zusätzliche Informationen ersuchen musste. Diese Nachfragen beziehen sich hauptsächlich auf die unzulängliche Qualität — oder gar das Fehlen — der in vielen Fällen obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie auf besondere Aspekte der Finanzanalysen und der wirtschaftlichen Analysen der Projekte <sup>(4)</sup>. Außerdem beanspruchten die Mitgliedstaaten oft sehr lange Antwortfristen. Die lange Zeit große Lückenhaftigkeit der Rahmenvorgaben ist einer der möglichen Gründe für diese Verzögerungen (siehe Ziffer 17).

20. Die Kommission ließ bei der Bewilligung einiger Projekte allzu viele Möglichkeiten zu:

- Es wurden Projekte genehmigt, die nicht reif genug waren, wie die Überschreitung ihrer Budgets und Zeitpläne zeigte. Die Kommission genehmigte diese Projekte dennoch, selbst wenn sie sich des Problems bewusst war.

<sup>(3)</sup> Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999; diese Frist wird auf drei Monate verlängert, falls die Europäische Investitionsbank angehört werden muss.

<sup>(4)</sup> Siehe diesbezüglich auch Ziffern 22-24.

- Andere Projekte waren dagegen zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags so gut wie abgeschlossen. Bei manchen produktiven Projekten fielen die Übermittlung des Antragsdossiers an die Kommission und der Abschluss der eigentlichen Projektarbeiten zeitlich fast zusammen, und nur der Rechnungsabschluss hatte noch nicht stattgefunden. Unter diesen Umständen war eine Änderung des Projekts nicht mehr möglich, und die Kommission konnte den Antrag nur genehmigen oder ablehnen.
- Bei produktiven Investitionen wurde die Anwendung der Grundsätze, die eine öffentliche Intervention rechtfertigen, nur selten überprüft, und die Berücksichtigung der Kriterien zur Behebung der Marktschwächen und zur Verhinderung der Kofinanzierung von Mitnahmeeffekten hat bei der Finanzierungsentscheidung kaum eine Rolle gespielt.
- Einige Großprojekte entsprechen nicht dem Kriterium, dass ein Großprojekt eine Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten bildet, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen (siehe Ziffer 3). Bei als Großprojekten genehmigten EFRE-Projekten handelt es sich in Wirklichkeit um ein Bündel mehrerer Einzelprojekte. Die Frage ist von wesentlicher Bedeutung, denn die Einreichung eines Finanzierungsantrags für ein Großprojekt ermöglicht de facto einen Aufschub der Anwendung der „n + 2-Regel“ während des in manchen Fällen besonders langen Zeitraums der Projektprüfung <sup>(1)</sup>.

#### **Kosten-Nutzen-Analyse: Anwendung von unterschiedlicher Qualität**

21. Die in den Verordnungen vorgeschriebene Kosten-Nutzen-Analyse zur Untermauerung der Beihilfeanträge ist das wichtigste Instrument, das der Kommission zur Verfügung steht, um über die Bewilligung oder Verweigerung einer Gemeinschaftsfinanzierung zu entscheiden. Ihre zufrieden stellende Anwendung ist für die Beurteilung der Qualität der vorgelegten Projekte von wesentlicher Bedeutung. Ziel ist es, die eingesetzten Mittel mit dem mittelfristigen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen der vorgeschlagenen Aktion zu vergleichen <sup>(2)</sup>. Die Kommission kann verlangen, dass die zusammen mit dem Antrag vorgelegte Analyse überarbeitet oder erweitert wird. Sie kann aber auch selbst eine Beurteilung des Projekts vornehmen, wobei sie gegebenenfalls unabhängige Sachverständige um ein Gutachten ersucht oder die Hilfe der EIB in Anspruch nimmt.

22. Obwohl die Kommission eine Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse von Großprojekten veröffentlicht hat (siehe Ziffer 17), sind die von den Projektträgern vorgelegten Finanzanalysen und wirtschaftlichen Analysen von höchst unterschiedlicher Qualität.

<sup>(1)</sup> Diese Regel sieht die automatische Freigabe der Mittelbindungen vor, die innerhalb von zwei Jahren nach Bindung der entsprechenden Mittel im Gemeinschaftshaushalt nicht zu Zahlungen geführt haben. Mit dieser Maßnahme soll die Durchführung der Projekte beschleunigt werden.

<sup>(2)</sup> Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 für die EFRE-Projekte des Zeitraums 1994-1999; Artikel 25 und 26 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 für die EFRE-Projekte des Zeitraums 2000-2006. Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 und der Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 für die Kohäsionsfonds-Projekte des Zeitraums 1994-1999 bzw. 2000-2006.

23. Die Haltung der Kommission ist diesbezüglich nicht kohärent. In einigen Fällen nimmt sie eine Vielzahl von Unzulänglichkeiten hin und genehmigt die Projekte, ohne zusätzliche Auskünfte zu verlangen, während sie in anderen Fällen eine Genehmigung der Projekte so lange aussetzt, bis ihr unbedingt erforderliche Angaben aus der Finanzanalyse vorliegen.

24. Die Prüfung des Hofes brachte folgende Mängel oder Unstimmigkeiten zutage, die die Projektbeurteilung erschweren:

- Die Informationen reichen für eine Beurteilung der Stichhaltigkeit der durchgeführten Analyse nicht aus: Bei einigen Projekten beschränken sich die Finanzanalysen und die wirtschaftlichen Analysen auf die Angabe des Investitionsbetrags sowie der Kosten und Einnahmen, ohne dass diese Daten aufgeschlüsselt werden; bei anderen Projekten werden lediglich die Analyseergebnisse angeführt.
- Lückenhafte Angaben: Manchmal fehlen die wirtschaftliche Analyse oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis; die Risiko- und Sensitivitätsanalysen sind oft unvollständig; Sätze und Planungshorizont wurden nicht bestimmt (siehe *Anhang II*); die direkten Umweltauswirkungen werden lediglich beschrieben oder angeführt, ohne dass eine Bewertung ihres Geldwerts vorgenommen wird — bzw. der Geldwert wird nur zum Teil bewertet; bei einigen großen Verkehrsinfrastrukturprojekten, die zu breiter angelegten Projekten gehören, wird kein Überblick über das Gesamtprojekt vermittelt, was jedoch notwendig ist, um den für eine Kofinanzierung vorgeschlagenen Projektteil zu beurteilen (siehe *Kasten 3*); bei den großen Industrieprojekten werden Ergebnis- und Wirkungsindikatoren — mit Ausnahme der Beschäftigung (direkte oder indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen, Erhaltung von Arbeitsplätzen) — nur selten quantifiziert.
- Widersprüchliche oder fehlerhafte Vorgehensweisen: Sowohl bei öffentlichen Infrastrukturprojekten als auch bei produktiven Investitionen werden selbst innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats unterschiedliche finanzielle und wirtschaftliche Abzinsungssätze angewandt (siehe *Anhang II*); manchmal ist nicht klar, ob die Rentabilität mit oder ohne den Zuschuss berechnet wurde; bei der Berechnung der finanziellen Rentabilität und des finanziellen Kapitalwerts werden Abschreibungen einbezogen, was den allgemein anerkannten Grundsätzen der Finanzanalyse zuwiderläuft; außerdem wurden bei einem relativ großen Teil der geprüften produktiven Investitionen identische Angaben für die finanzielle und wirtschaftliche Rentabilität bzw. den finanziellen und wirtschaftlichen Kapitalwert gemacht.

#### **Kasten 3**

Im Zusammenhang mit dem Bau eines grenzüberschreitenden Tunnels wurde von einem der beiden Mitgliedstaaten ein Großprojektantrag eingereicht. Ein Gesamtüberblick über das Tunnelprojekt wäre für die Beurteilung des Bauabschnitts des antragstellenden Mitgliedstaats hilfreich gewesen. Gleiches gilt für grenzüberschreitende Autobahnen. Bei nationalen Autobahnen oder Eisenbahnen kommt es immer wieder vor, dass für die einzelnen Abschnitte, von denen jeder ein Großprojekt bildet, gesonderte wirtschaftliche Analysen erstellt werden, jedoch keine wirtschaftliche Gesamtanalyse.

Generell ist die Qualität der Analysen bei den Großprojekten im Bereich der produktiven Investitionen schlechter.

25. Die Unzulänglichkeiten der den Anträgen auf Beteiligung beiliegenden Analyseangaben sind ein Zeichen dafür, dass die Kommission in der Projektprüfungsphase nicht immer eine wirksame Prüfung der Kosten-Nutzen-Analysen der Projekte vorgenommen hat. Unter diesen Umständen wurden Projekte sowohl bei Infrastrukturinvestitionen als auch bei produktiven Investitionen nur sehr selten endgültig abgelehnt. Ebenso selten wurde im Anschluss an die Prüfung durch die Kommission eine Überarbeitung von Projekten verlangt.

### **Bestimmung der Gemeinschaftsbeteiligung: Auslegung und Anwendung der Kriterien unterschiedlich**

26. Die von der Kommission vorgenommene Projektprüfung hat auch zum Ziel, „den Satz der Gemeinschaftsbeteiligung zu bestätigen oder zu ändern“<sup>(1)</sup>. Dadurch wird ein Instrument der Allokationseffizienz eingeführt, damit das finanzierte Projekt die für seine Durchführung erforderlichen Mittel erhält, dem Begünstigten jedoch kein ungerechtfertigter Vorteil erwächst. Dies ist von noch größerer Bedeutung, wenn es sich bei den Begünstigten um Privatunternehmen handelt, denn die Gemeinschaftsfinanzierung kann die Marktbedingungen verzerren.

27. Die Gemeinschaftsbeihilfen dürfen bestimmte in den Rechtsvorschriften festgelegte Grenzen nicht überschreiten. In Bezug auf Infrastrukturinvestitionen, die mit beträchtlichen Nettoeinnahmen verbunden sind, sowie in Bezug auf Unternehmensinvestitionen sind in den Verordnungen niedrigere Grenzen festgelegt<sup>(2)</sup>. Im Übrigen müssen die gemeinschaftlichen Vorschriften und die Obergrenzen für staatliche Beihilfen eingehalten werden.

28. Der einzige präzise Faktor, den die Kommission innerhalb dieser Grenzen verwendet, um die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung zu bestimmen, ist der Anteil der Finanzierungslücke (*financing gap*, auch als Finanzierungsdefizit übersetzt), der nur bei Einnahmen schaffenden Infrastrukturprojekten ermittelt wird. Bei dieser Methode wird berechnet, welcher Teil der abgezinsten Anfangsinvestitionskosten des Projekts nicht durch die abgezinsten operationellen Reinerträge aus dem Projekt (unter Berücksichtigung des Restwerts) gedeckt wird<sup>(3)</sup>. Durch diese Berechnung wird die maximale Höhe des öffentlichen Zuschusses bestimmt. Im Jahr 2003 führte die Kommission eine modifizierte

Berechnungsmethode für Großprojekte in den Bereichen Sanierung und Entsorgung von Siedlungsabfällen ein<sup>(4)</sup>, um die durch die Investition geschaffenen Erträge zu berücksichtigen, dabei jedoch diejenigen Begünstigten, die das Verursacherprinzip gewissenhaft einhalten, möglichst nicht zu benachteiligen<sup>(5)</sup>.

29. Bei einigen der vom Hof untersuchten Fälle führte die Anwendung des Prinzips der Finanzierungslücke zur Bestimmung eines überhöhten Satzes für die Gemeinschaftsbeteiligung, oder es ist zweifelhaft, ob dieses Prinzip ordnungsgemäß angewandt wurde.

30. Abgesehen von der Methode der Finanzierungslücke fehlen Anleitungen, in denen andere bei der Differenzierung des Interventionssatzes der Gemeinschaft zu berücksichtigende Faktoren genannt werden. Dies erklärt auch die mitunter voneinander abweichenden Auffassungen bei den dienstübergreifenden Konsultationen (siehe Ziffer 18). In Ermangelung vorab festgelegter Kriterien erfolgt die Differenzierung der Beihilfe rein willkürlich, und eine Überprüfung ihrer Kohärenz ist nicht möglich.

31. Die Prüfung des Hofes hat gezeigt, dass bei Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die keine Einnahmen schaffen, die sozioökonomischen Aspekte („Kontextfaktoren“ wie der Industrialisierungsgrad einer Region oder ihr relativer Wohlstand) bei der Verringerung des Interventionssatzes nicht berücksichtigt wurden. Dies gilt auch für Kriterien wie die Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsaktionen. Ebenso wenig hat die Kommission das vom Projektträger vorgelegte Finanzierungskonzept infrage gestellt.

32. Hinsichtlich der produktiven Investitionen hat die Prüfung der Projekte ergeben, dass die Beihilfe mehr oder weniger automatisch festgesetzt wurde:

- In den meisten Fällen wurde einfach der Beihilfesatz gewährt, der beantragt worden war.
- Die finanzielle Kosten-Nutzen-Analyse (die ihren Ausdruck insbesondere in der finanziellen Rentabilität und im finanziellen Kapitalwert sowie in der Risiko- und Sensitivitätsanalyse findet) wurde bei der Differenzierung des Beihilfesatzes nicht berücksichtigt. Sehr rentable Projekte mit einer erheblichen finanziellen Rentabilität kamen in den Genuss einer hohen Kofinanzierung, obwohl andere Kommissionsdienststellen als das mit der Projektprüfung befasste geografische Referat auf den Mitnahmeeffekt der Beihilfen hingewiesen hatten. Bei der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass in einigen Fällen tatsächlich nach der Durchführung Mitnahmeeffekte zu verzeichnen waren (siehe Kasten 4).

<sup>(1)</sup> Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(2)</sup> Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193 vom 31.7.1993, S. 5), und Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 für den EFRE sowie Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93, und Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 für den Kohäsionsfonds.

<sup>(3)</sup> Die Formel des Anteils der „Finanzierungslücke“ lautet:  $r = (C-R)/C$ , wobei C für die Gesamtkosten der abgezinsten Anfangsinvestition und R für die abgezinsten operationellen Reinerträge steht.

<sup>(4)</sup> „Vereinfachung, Transparenz und Kohärenz in der Bewertung von Großprojekten im Bereich öffentlicher Infrastrukturen: Anwendung von vier Grundregeln“, Generaldirektion Regionalpolitik, formell an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer gerichteter Vermerk vom 14.4.2003. Ein Vermerk über die neuen Regeln für die Anwendung der Formeln der „Finanzierungslücke“ war dem Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen bereits im Juli 2002 vorgelegt worden.

<sup>(5)</sup> Bei diesen beiden Arten von Projekten macht das Verursacherprinzip es erforderlich, zur Deckung der Betriebs- und Investitionskosten ein höheres Tarifniveau festzulegen. Dadurch verringert sich die „Finanzierungslücke“ und folglich auch die Höhe der Gemeinschaftsbeihilfe. Durch die Modifizierung der klassischen Formel wird diese „Verzerrung“ korrigiert, indem nicht alle operationellen Reinerträge berücksichtigt werden, sondern nur der Teil, der dem Anteil der von der Kommission gewährten Investitionshilfe entspricht. Die Formel weist für den Kohäsionsfonds und für den EFRE geringfügige Unterschiede auf.

- Im Rahmen der verordnungsrechtlich festgelegten Obergrenzen und der durch die Vorschriften über staatliche Beihilfen vorgegebenen Höchstsätze wurden sozioökonomische Konzepte wie Zusatznutzen, Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen und Hebelwirkung im Allgemeinen bei der Festsetzung des Beihilfesatzes nicht berücksichtigt. Eine gute Vorgehensweise wurde jedoch bei den produktiven Investitionen in Spanien festgestellt, wo die zuständigen nationalen Stellen für den beantragten Satz auch nicht finanzielle Kriterien zugrunde legten. Bei der Berechnung des Kofinanzierungssatzes wurden die Kriterien Beschäftigung, Verwendung natürlicher Ressourcen der Region, Zusatznutzen (insbesondere in Form einer Steigerung der Produktivität), Innovationscharakter der Technologie und Dynamisierungspotenzial berücksichtigt.
- Die Möglichkeit, anstelle der Gewährung nicht rückzahlbarer Beihilfen Darlehen zu vergeben, wurde von den Dienststellen der Kommission nicht geprüft. Rückzahlbare Beihilfen sollten jedoch insbesondere bei produktiven Investitionen mit einer hohen finanziellen Rentabilität oder bei Unternehmen mit guten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen in Betracht gezogen werden. Ganz allgemein werden Aspekte wie die finanzielle Lage des Unternehmens oder die Marktbedingungen bei der Festsetzung der Beihilfe nicht herangezogen.

#### **Kasten 4**

Im Falle einer Gesellschaft, die erhebliche Gewinne erwirtschaftete, hätte das Projekt auch ohne Gemeinschaftsbeihilfe eine gute Ertragsleistung erbracht. Das Gleiche gilt für ein anderes industrielles Produktionsprojekt, bei dem das betroffene Unternehmen auf dem europäischen Markt praktisch konkurrenzlos war. Dennoch könnten in einigen Fällen Zuschüsse für Projekte mit einem günstigen internen Zinsfuß aufgrund ihrer Standorteffekte gerechtfertigt sein. Beim Großprojekt eines anderen Unternehmens, das im betreffenden Zeitraum für verschiedene Erzeugnisse einen hohen Weltmarktanteil besaß, fand die kofinanzierte Investition insbesondere dank der Gemeinschaftszuschüsse in einer Betriebsanlage in einer Ziel-1-Region statt, nachdem es zwischen den verschiedenen Betriebsanlagen des Unternehmens einen echten Wettbewerb um den Standort des Investitionsvorhabens gegeben hatte.

33. Die Kommission ist sich dieser Unzulänglichkeiten bewusst. Ende 2004 unternahm sie Rationalisierungsbemühungen, um zu erreichen, dass die gemeinschaftlichen Interventionssätze nach Maßgabe vorgegebener Kriterien differenziert werden. Dies führte zur Festsetzung indikativer Interventionssätze unter Zugrundelegung einer normalerweise für die einzelnen Sektoren erwarteten Rentabilität, die anhand der finanziellen Rentabilität einer Stichprobe von 200 großen Infrastruktur- bzw. produktiven Projekten berechnet wurde. Dieses Instrument ist nützlich, allerdings noch nicht sehr weitreichend. In jedem Fall kam es für die Prüfung der Projektakten zu spät.

34. In der neuen, im Jahr 2006 veröffentlichten Anleitung<sup>(1)</sup> wird empfohlen, bei der Berechnung des Finanzierungsdefizits Faktoren zu berücksichtigen, die nicht rein finanzieller Art sind, wie etwa Vorhandensein einer öffentlich-privaten Partnerschaft und Gleichheit (d. h. relativer Wohlstand der jeweiligen Region).

<sup>(1)</sup> Siehe Arbeitsdokument 4, „Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Methodologische Leitlinien der Kommission zur Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse (...)“, August 2006.

Außerdem wird angeführt, wie Zuschüsse und Kredite in Abhängigkeit von der normalerweise erwarteten Rentabilität in den einzelnen Sektoren kombiniert werden sollten. Selbst wenn „Kontextfaktoren“ weiterhin nur zum Teil berücksichtigt werden, sind dies Verbesserungen in Richtung des in diesem Bericht befürworteten erweiterten und objektiveren Rahmens für die Differenzierung des Beihilfebetrags. Daher ist nun wichtig, dass diese Verbesserungen im Zusammenhang mit den Finanzierungsentscheidungen des neuen Zeitraums kohärent und transparent angewandt werden.

#### **LIEFERT DIE EX-POST-BEWERTUNG VON GROSSPROJEKTEN ERGEBNISSE, DIE BEI SPÄTEREN ENTSCHEIDUNGEN VON NUTZEN SIND?**

##### *Bewertungsrahmen und Kriterien für die Prüfung des Hofes*

35. Ganz allgemein soll die nach der Durchführung eines Projekts vorgenommene Bewertung Aufschluss geben über die Verwendung der Mittel sowie über die Wirksamkeit und Effizienz der durchgeführten Maßnahmen. Dies ist insbesondere für die politischen Entscheidungsträger, die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten von Interesse. Aus der Bewertung sollen Lehren gezogen werden, inwieweit in Zukunft ergänzende oder berichtigende Maßnahmen erforderlich sind. Da sie Informationen über die mit einem Projekt erzielten Wirkungen liefert, werden ihre Ergebnisse auch bei der Quantifizierung der Ziele späterer Projekte genutzt.

36. Gemäß den Rechtsvorschriften der Strukturfonds muss eine solche Bewertung bei Gemeinschaftsinterventionen stattfinden. Diese so genannte „Ex-post-Bewertung“ wird unter der Verantwortung der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorgenommen<sup>(2)</sup>. Ein außerhalb eines operationellen Programms vorgelegtes EFRE-Großprojekt gilt als Intervention, ist also grundsätzlich Gegenstand einer Ex-post-Bewertung. Hinsichtlich der in Interventionen eingebundenen Großprojekte gibt es diesbezüglich keine ausdrückliche verordnungsrechtliche Bestimmung<sup>(3)</sup>.

37. Beim Kohäsionsfonds ist dagegen ausdrücklich eine Ex-post-Bewertung der einzelnen Projekte vorgesehen<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93, und Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(3)</sup> Eine individuelle Ex-post-Bewertung ist jedoch auch dann möglich. Artikel 27 Absatz 4 der Haushaltsordnung aus dem Jahr 2002 sieht die Bewertung aller Programme und Tätigkeiten vor, die mit erheblichen Ausgaben verbunden sind, und gemäß Artikel 21 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung müssen alle Programme oder Tätigkeiten, bei denen mehr als 5 Millionen Euro eingesetzt werden, einer Zwischen- und/oder Ex-post-Bewertung unterzogen werden. Unbeschadet dieser Bestimmungen behält sich die Kommission das Recht vor, selbst festzulegen, auf welcher Ebene — übergeordnet oder untergeordnet — eine Bewertung vorgenommen wird, wobei eine Reihe von Kriterien, insbesondere das Finanzvolumen und die erwarteten Auswirkungen, berücksichtigt wird (siehe erst kürzlich die Mitteilung an die Kommission von Frau Grybauskaitė: „Verstärkter Einsatz der Evaluierung bei Strategieentscheidungen“, SEK(2007) 213 vom 14.2.2007, Ziffer 2.1).

<sup>(4)</sup> Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 und der Verordnung (EG) Nr. 1264/1999.

38. Die bei den Ex-post-Bewertungen verwendeten Basisdaten werden im Wesentlichen über das Begleitsystem von den Mitgliedstaaten erfasst. Im Zeitraum 1994-1999 wurden lediglich die Projekte des Kohäsionsfonds begleitet, und nur für diese Projekte wurden jährliche Durchführungsberichte erstellt. Bei den Strukturfonds dagegen fand die Begleitung ausdrücklich auf übergeordneter Ebene statt (Maßnahmen, Schwerpunkte, operationelle Programme, gemeinschaftliche Förderkonzepte <sup>(1)</sup>).

39. Der Hof prüfte die Bewertungsphase unter folgenden Gesichtspunkten:

- a) Die Bewertungen der Großprojekte müssen nützliche Hinweise für die Durchführung künftiger Projekte liefern. Sie sind in erster Linie für die nationalen Behörden und die Begünstigten von Interesse, da sie diesen womöglich Informationen liefern, mit denen sich Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen an Ort und Stelle verbessern lassen.
- b) Die Instrumente, die es ermöglichen sollen, die Durchführung der Projekte zu begleiten und ihren Output zu vergleichen, müssen von Anfang an festgelegt werden.
- c) Für die Nutzung der so geschaffenen Instrumente müssen Daten erfasst werden.

#### **Einige breit angelegte Bewertungen und sehr wenige Einzelbewertungen von Großprojekten**

40. Die Mitgliedstaaten nehmen nur selten Ex-post-Bewertungen von Großprojekten vor <sup>(2)</sup>. Von den 20 vom Hof geprüften abgeschlossenen Projekten war nur eines Gegenstand einer Ex-post-Bewertung (siehe Kasten 5). Selbstverständlich können die Begünstigten, die Verwaltungsbehörden oder externe Stellen (Universitäten, Forschungszentren) Studien über Sektoren erstellen, in denen Großprojekte durchgeführt werden — beispielsweise über den Hafensektor oder den Automobilsektor. Diese Studien sind jedoch nicht direkt auf die Projekte zugeschnitten und nicht als Ex-post-Studien angelegt. Im Übrigen werden sie nicht immer an die für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel zuständigen Stellen weitergeleitet.

#### **Kasten 5**

Nur bei einem einzigen zur Stichprobe des Hofes gehörenden Projekt wurde eine individuelle Ex-post-Bewertung vorgenommen. Die makroökonomische Wirkung wurde jedoch auf der Grundlage anderer Faktoren bewertet, als dies ursprünglich in der zur Untermuerung des Antrags vorgelegten Ex-ante-Bewertung vorgesehen war. Infolgedessen war es nicht möglich, diese Wirkung mit der erwarteten Wirkung zu vergleichen. Überdies wurde die vorgesehene finanzielle Rentabilität nicht abgezinst.

41. Auf Kommissionsebene lagen den Bewertungen, die spezifisch für Großprojekte des Zeitraums 1994-1999 vorgenommen wurden — die einzigen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt stattgefunden haben (siehe Ziffer 13) —, bzw. den Bewertungen, in denen Großprojekte unter dem einen oder anderen Aspekt behandelt wurden, sehr unterschiedliche Zielsetzungen und Methoden zugrunde. Mit einer Ausnahme (siehe Buchstabe d) wurden diese Bewertungen von den nationalen Verwaltungsbehörden und den Begünstigten nicht verwendet:

- a) eine thematische Bewertung der Wirkung der Strukturfonds im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, die im Wesentlichen, aufgeschlüsselt nach Ländern und Verkehrsmitteln, auf die Programmstrategien eingeht; diese Bewertung enthält nur sehr wenige Informationen über Effizienz, Wirksamkeit und Wirkung der einzelnen Projekte;
- b) eine Ex-post-Bewertung von Ziel 1, in deren Rahmen 60 Großprojekte des EFRE und des Kohäsionsfonds untersucht wurden; diese Bewertung war sehr breit angelegt und umfasste eine Prüfung der Angemessenheit der Strategie, der Wirksamkeit, der Effizienz, der Wirkung, der Verwaltungs- und Durchführungssysteme sowie des Zusatznutzens der Gemeinschaftsintervention; die Bewertung ging jedoch nur auf wenige Großprojekte ein, und zwar im Zusammenhang mit bestimmten Wirksamkeitsaspekten;
- c) eine anhand von speziell angepassten makroökonomischen Modellen vorgenommene Bewertung über die makroökonomische Wirkung einzelner Kohäsionsfondsprojekte, die einzige Bewertung, in der dieser Aspekt behandelt wurde; da jedoch nur die Daten der vor der Durchführung erstellten Kosten-Nutzen-Analysen <sup>(3)</sup> verwendet wurden, waren die tatsächlichen Auswirkungen der Projekte nicht Gegenstand der Untersuchung;
- d) eine Ex-post-Bewertung <sup>(4)</sup> einer Stichprobe von 200 Kohäsionsfondsprojekten; die Bewertung bezog sich auf die Angemessenheit der für die strategische Planung, Konzeption und Auswahl der Projekte angewandten Verfahren, auf die Verwaltungs- und Durchführungssysteme sowie auf Wirksamkeit und Effizienz; eine Untergruppe von 60 Projekten wurde später noch eingehender im Hinblick auf ihre sozioökonomische Wirkung untersucht; dabei wurde die wirtschaftliche Rentabilität auf der Grundlage der Anleitung zur Kosten-Nutzen-Analyse neu berechnet; die im Rahmen dieser Studie vorgelegten Empfehlungen wurden mit den betroffenen Mitgliedstaaten erörtert, was methodische Klarstellungen zur Folge hatte.

<sup>(1)</sup> Artikel 25 der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93.

<sup>(2)</sup> In Irland beispielsweise nimmt die Behörde Forfás jährlich eine Ex-post-Bewertung einer Stichprobe von produktiven Investitionen vor; in Portugal nahm das *Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)* unter Verwendung von ökonomischen Modellen eine Ex-post-Bewertung der makroökonomischen Auswirkungen bestimmter Infrastrukturinvestitionen vor.

<sup>(3)</sup> Die Modelle wurden insbesondere auf die Investitionen für neun große Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen spanischer Umweltprojekte angewandt. Dies wurde im Sonderbericht Nr. 15/2000 geprüft.

<sup>(4)</sup> Bis auf acht von der Kommission im Zeitraum 2000-2002 angenommene Projekte fielen die Projekte in den Programmplanungszeitraum 1994-1999.

### **Faktoren, die die Ex-post-Bewertungen der Großprojekte beeinträchtigen**

42. Der Hof hat bereits mehrfach auf die Schwachstellen in den Bewertungen für den Zeitraum 1994-1999 hingewiesen (1), die insbesondere auf das Fehlen von Daten oder die mangelnde Zuverlässigkeit der verfügbaren Daten zurückzuführen sind. In seinen Berichten forderte der Hof die Kommission auf, die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, Informationen über einzelne Projekte zu sammeln, da die eingesetzten Methoden ansonsten allzu theoretisch blieben oder nicht anwendbar seien. Die Prüfung der Großprojekte desselben Zeitraums hat diese Feststellungen bestätigt.

#### **... Lückenhafte Beihilfeanträge**

43. Ein erster Faktor, der die Ex-post-Bewertungen der Großprojekte erschwerte, waren lückenhafte Beihilfeanträge. Dies wurde sowohl in den Studien über die Großprojekte als auch bei der Prüfung des Hofes festgestellt.

44. Insbesondere wird in einer der durchgeführten Bewertungen Folgendes unterstrichen:

- a) Die Ziele der Projekte waren nicht immer quantifiziert.
- b) Auf der Ebene der Kosten-Nutzen-Analyse wurden schwer zu bewertende Nutzelemente — insbesondere der Nutzen für die Umwelt — nicht quantifiziert oder bei der Ex-ante-Berechnung der wirtschaftlichen Rentabilität berücksichtigt, ohne dass dazu ausreichend konkrete Informationen oder Begründungen vorlagen; in zahlreichen Fällen waren die erwarteten Ergebnisse nicht quantifiziert.
- c) Es wurde nicht immer zwischen Dauerarbeitsplätzen und befristeten Arbeitsplätzen unterschieden; die methodischen Annahmen, die der Ex-ante-Einschätzung der Auswirkungen auf die Beschäftigung zugrunde lagen, wurden nicht erläutert, oder es wurden unterschiedliche Methoden angewandt.

45. Abgesehen von der Unzulänglichkeit der Kosten-Nutzen-Analysen, auf die bereits hingewiesen wurde (siehe Ziffern 21-25), bestätigte die Prüfung des Hofes die in den früheren Berichten festgestellten Lücken. Dazu gehören insbesondere

- a) das Fehlen, die Schwäche oder die Unangemessenheit der Indikatoren;
- b) das Fehlen zuverlässiger Angaben zur Ausgangslage, d. h. zur Lage vor Durchführung des Projekts.

46. Da diese Angaben zur Bewertung der Interventionen benötigt werden, führen die festgestellten Lücken zu einer Beeinträchtigung der Ex-post-Bewertungen.

(1) Siehe insbesondere die Sonderberichte Nr. 15/2000 über den Kohäsionsfonds, Nr. 12/2001 über einige strukturpolitische Beschäftigungsmaßnahmen, Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 und Nr. 10/2006 über die Ex-post-Bewertungen der Ziel-1- und Ziel-3-Programme des Zeitraums 1994-1999.

### **... Unzulängliche Begleitung**

47. Selbst in den Fällen, in denen auf Projektebene Begleitverfahren eingerichtet wurden, haben die durchgeführten Studien und die Prüfung des Hofes gezeigt, dass im Zuge der Begleitung nicht für die Erfassung angemessener Daten für Bewertungszwecke gesorgt wurde.

48. In einer der durchgeführten Bewertungen heißt es:

- a) Die statistischen Erhebungen bezüglich der Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen erstreckten sich nicht auf die damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen, wie beispielsweise die Verringerung der Reisekosten.
- b) Die Analysen der Stückkosten ermöglichten am Ende keinen Leistungsvergleich der Projekte.
- c) Die Informationen über die erwirtschafteten Einkünfte und über die Anwendung des Verursacherprinzips waren in manchen Fällen unzureichend.
- d) Die Ex-post-Neuberechnung der wirtschaftlichen Rentabilität wird durch mangelnde Informationen über die tatsächlichen Ergebnisse erschwert. Sie musste oft anhand von Annahmen oder — falls keine gegenteiligen Informationen vorlagen — anhand der in der Ex-ante-Bewertung enthaltenen Angaben durchgeführt werden.
- e) Informationen über die indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen waren nicht immer verfügbar oder von schlechter Qualität.

49. Auch bei der Prüfung des Hofes zu den Großprojekten des Zeitraums 1994-1999 wurden Schwachstellen bei der Begleitung festgestellt:

- a) Bei den Infrastrukturinvestitionen bezog sich die Begleitung mit einer Ausnahme bei allen Projekten nur auf die Auswirkungen, die technisch leicht nachvollziehbar waren: direkte Schaffung von Arbeitsplätzen, Personen- und Güterverkehr, Anzahl der Verbindungen, verkaufte Flächen, Anzahl Betten je 1 000 Einwohner. Andere direkte Auswirkungen, deren Begleitung schwieriger ist (Benzinverbrauch, Komfort, Auswirkungen auf die Umwelt, Qualität der Gesundheitsfürsorge) und erst recht indirekte und längerfristige Auswirkungen (Produktivität, Gründung von Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen, Preise usw.), wurden überhaupt nicht weiterverfolgt. Überdies wurden die von den Begünstigten für die Berechnung der voraussichtlichen wirtschaftlichen Rentabilität herangezogenen Aspekte (beispielsweise für den Bereich Straßeninfrastruktur: Zeitgewinn, Verringerung der Transportkosten, Senkung der Unfallzahlen, Auswirkungen auf das Fließen des zusätzlich angezogenen und des zusätzlich entstehenden Verkehrs usw.) im Allgemeinen nicht als Indikatoren betrachtet, die einer Begleitung bedurften.
- b) Bei den produktiven Investitionen beschränkt sich die Begleitung auf die physischen und finanziellen Aspekte der Investition und im Allgemeinen auf die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen, denn die mit Blick auf die Abschlusszahlung vorgelegten Schlussberichte mussten unter Einhaltung der vertraglichen Vorgaben erstellt werden. Der Verwaltungsbehörde liegen im Allgemeinen keine Informationen vor, die beispielsweise Unternehmensgründungen und die indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen, Produktionsgewinne oder die Umwelt betreffen.

### Bewertungen für den Zeitraum 2000-2006 gefährdet

50. Für den Zeitraum 2000-2006 ist in den EFRE-Rechtsvorschriften festgelegt, dass die jährlichen Durchführungsberichte ein gesondertes Kapitel über den Stand der Durchführung und finanziellen Abwicklung der Großprojekte enthalten müssen. Außerdem müssen die finanziellen Indikatoren und die Durchführungsindikatoren so beschaffen sein, dass sich die Informationen für Großprojekte getrennt ermittelt lassen <sup>(1)</sup>.

51. Nun beinhalten die jährlichen Durchführungsberichte zwar ein Kapitel über die Großprojekte, doch beschränken sich diese Kapitel oft auf eine einfache Beschreibung der Projekte, ohne dass Angaben zum Stand der Durchführung gemacht oder getrennte Ergebnis- und Wirkungsindikatoren vorgelegt werden.

52. Außerdem gehören die den Großprojekten zugewiesenen Indikatoren nicht immer zu den Indikatoren der übergeordneten Schwerpunkte und Maßnahmen, oder aber die Indikatoren auf der Ebene der Schwerpunkte und Maßnahmen sind nicht kohärent mit den Indikatoren für Großprojekte.

53. Hinsichtlich der an Ort und Stelle geprüften Projekte ist zu berichten, dass für einige Großprojekte eine angemessene Liste von Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erstellt wurde, anderen Projekten jedoch gar keine Indikatoren oder nur Indikatoren für den materiellen und finanziellen Output zugewiesen wurden.

54. In manchen Fällen gibt es keinen klaren Bezug zwischen den allgemeinen Zielen, den spezifischen Zielen und den vorgeesehenen Indikatoren. Für einige Ziele wurden gar keine Indikatoren festgelegt. Außerdem sind die Indikatoren für ähnliche Projekte, die jedoch aus dem EFRE bzw. aus dem Kohäsionsfonds finanziert werden, nicht identisch.

55. Die künftigen Ex-post-Bewertungen werden ebenso wie die Bewertungen für den vorangehenden Zeitraum durch die in den Bereichen Begleitung und Indikatoren festgestellten Unzulänglichkeiten beeinträchtigt werden. Der Beitrag der Großprojekte zu den allgemeineren Zielen der Regionalentwicklung lässt sich daher weiterhin nur schwer bestimmen.

### DIE NEUEN RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013

56. Die neue Rahmenverordnung für den Zeitraum 2007-2013 <sup>(2)</sup>, die sowohl für den EFRE als auch für den Kohäsionsfonds gilt, beinhaltet in Bezug auf Großprojekte einige Verbesserungen:

- a) Der Begriff wird neu definiert <sup>(3)</sup>, wobei EFRE-Projekte und Kohäsionsfonds-Projekte gleichgestellt werden.
- b) Die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben werden präzisiert. Insbesondere muss die öffentliche Beteiligung an der Finanzierung ausdrücklich begründet werden.
- c) Die Einnahmen schaffenden Projekte und die Behandlung dieser Projekte werden genauer definiert.

<sup>(1)</sup> Artikel 36 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Die genannten Aspekte fallen unter die Artikel 39-41, 37, 55 und 67 Absatz 2 Buchstabe g.

<sup>(3)</sup> Es gelten neue Obergrenzen: 25 Millionen Euro für Umweltprojekte und 50 Millionen Euro für andere Projekte.

- d) Der jährliche und der abschließende Durchführungsbericht müssen einen gesonderten Überblick über den Stand der Durchführung und die Finanzierung der Großprojekte vermitteln.

57. Im Übrigen veröffentlichte die Kommission im Jahr 2006 eine Anleitung zur Vorbereitung der Großprojekte des neuen Programmplanungszeitraums, die eine Reihe von Verbesserungen umfasst (siehe Ziffer 34).

58. Schließlich sehen die Rechtsvorschriften vor, dass die Kommission die Ex-post-Bewertungen allein auf der Programmebene durchführt. Eine individuelle Bewertung der Großprojekte ist also weder für den EFRE noch für den Kohäsionsfonds geplant.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

#### Schlussfolgerungen

59. Die Verfahren für die Prüfung der Großprojekte weisen mehrere Schwachstellen auf:

- a) Die Qualität der Projektprüfung schwankte. Ein gemeinsamer Ansatz wurde den verwaltenden Stellen erst im Jahr 2003 vorgegeben (siehe Ziffern 17-20).
- b) Die Kommission nahm viele Unzulänglichkeiten hin. Die zur Begründung der Projektanträge vorgelegten Finanzanalysen und sozioökonomischen Analysen waren von höchst unterschiedlicher Qualität. So waren insbesondere die zusammen mit den Projekten für produktive Investitionen eingereichten Analysen qualitativ schlechter. Infolgedessen wurden Großprojekte angenommen, obwohl die vorgelegten Informationen keine ausreichende Beurteilung erlaubten (siehe Ziffern 21-25).
- c) Trotz der von der Kommission eingeführten Verbesserungen sind die Faktoren, die für die Differenzierung des Kofinanzierungssatzes herangezogen werden, noch nicht genau genug festgelegt. Bei den produktiven Investitionen wurde die Möglichkeit der Vergabe eines Darlehens anstelle eines Zuschusses nicht geprüft (siehe Ziffern 26-34).

60. Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Hof fraglich, dass sich aus dem von der Kommission durchgeführten Genehmigungsverfahren für Großprojekte tatsächlich ein Zusatznutzen ergibt. Das Verfahren ist schwerfällig und führt weder zum Ausschluss der qualitativ unzulänglichen Projekte noch zu einer zufrieden stellenden Differenzierung des Interventionsatzes. Ebenso wenig gewährleistet es eine angemessene Vorbereitung der späteren Bewertung, denn die bei der Projektprüfung festgestellten Schwachstellen haben Folgen für das Ex-post-Bewertungsverfahren.

61. Auch bei den Ex-post-Bewertungen wurden Unzulänglichkeiten festgestellt:

- a) Die Mitgliedstaaten nehmen von sich aus so gut wie keine individuellen Ex-post-Bewertungen vor. Auf Kommissionsebene gab es hinsichtlich der Ex-post-Bewertung der Großprojekte keinen Gesamtansatz. Zielsetzung und Methoden der durchgeführten Bewertungen waren sehr heterogen (siehe Ziffern 40-41).

- b) Die Ex-post-Bewertung von Großprojekten des Zeitraums 1994-1999 wurde durch erhebliche Lücken in den Beihilfeanträgen erschwert. Dies betraf insbesondere die voraussichtlichen Auswirkungen, die Indikatoren und die Ausgangslage. Aufgrund dieser Lücken ließen sich die tatsächlichen Auswirkungen der Interventionen nicht beurteilen und keine Lehren für spätere Entscheidungen ziehen (siehe Ziffern 43-46).
- c) Die Art der Begleitung im Zeitraum 1994-1999 beeinträchtigte die Ex-post-Bewertungen, da viele Aspekte vernachlässigt wurden (siehe Ziffern 47-49).

62. Angesichts der nach Abschluss der Ex-post-Bewertungen des Zeitraums 1994-1999 festgestellten Unzulänglichkeiten ergriff die Kommission im Jahr 2003 eine Reihe von Maßnahmen. Bei der Genehmigung und Begleitung der Großprojekte des Zeitraums 2000-2006 wurden jedoch keine substanziellen Fortschritte erzielt, und das für diesen Zeitraum noch anstehende Ex-post-Bewertungsverfahren ist infolgedessen gefährdet (siehe Ziffern 50-55).

### **Empfehlungen**

63. In den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 ist vorgesehen, dass die Kommission wie in den vorangehenden Programmplanungszeiträumen für jedes Großprojekt den von der Gemeinschaft gewährten Zuschuss genehmigt. Um zu verhindern, dass sich die Finanzierungsentscheidungen auf ein Verwaltungsverfahren ohne jeglichen Einfluss auf die Qualität der angenommenen Projekte beschränken, empfiehlt der Hof Folgendes:

- a) Die Kommission sollte effizientere Prüfungsverfahren anwenden, die auf von ihr selbst entwickelten Instrumenten basieren.
- b) Sie sollte insbesondere hinsichtlich der Angaben, mit denen sich die Zuverlässigkeit der gewählten Annahmen überprüfen lässt, für eine strenge Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse sorgen.
- c) Sie sollte sich weiter um Berücksichtigung der sozioökonomischen Faktoren bemühen, die eine Differenzierung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung ermöglichen, welche

derzeit vor allem auf der Grundlage finanzieller Aspekte vorgenommen wird. Die Berücksichtigung dieser Faktoren sollte auf ausdrücklichen und eindeutigeren Regeln basieren, die kohärent angewandt werden.

64. In den Strukturfondsverordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist eine Ex-post-Bewertung der Großprojekte durch die Kommission nicht vorgesehen. Nach Ansicht des Hofes ist jedoch eine nach der Durchführung eines Großprojekts vorgenommene Bewertung für die nationalen Behörden und für die Begünstigten von wesentlicher Bedeutung, denn beiden Gruppen ist an einer Überprüfung der tatsächlichen Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben gelegen, um die Verwaltung zu verbessern. Auch wollen sie durch die Bewertung solide Anhaltspunkte für die Programmplanung gewinnen. Hieraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- a) Die Großprojekte sollten unbedingt individuell unter Zugrundelegung ihrer jeweiligen Ziele von den nationalen Behörden und von den Begünstigten bewertet werden.
- b) Die Kommission sollte im Zusammenhang mit den im Rahmen dieses Verfahrens gewonnenen Informationen — die ihr übermittelt werden müssen — ihren Bedarf an Daten für die Bewertung analysieren. Insbesondere sollte sie prüfen, welches Maß an Informationen sie benötigt, um den Einfluss der Großprojekte auf die Ziele der Regionalentwicklung — zu denen die Projekte spürbar beitragen sollten — zu beurteilen. Nach Ansicht des Hofes könnten die auf der Ebene der Großprojekte gewonnenen Daten in die Bewertung einfließen; zu diesem Zweck und im Dienste der Durchführbarkeit sollten die Anforderungen hinsichtlich der zu erfassenden Daten und der zu erstellenden Berichte rationalisiert werden.
- c) Um die Qualität der späteren Bewertungen zu gewährleisten, sollte die Kommission bei der Prüfung der Projektakten dafür sorgen, dass in den eingereichten Anträgen Angaben zu den Indikatoren und zur Ausgangslage nicht fehlen.
- d) Mit demselben Ziel sollte sich die Begleitung auf die Ziele sowie auf die Output- und Ergebnisindikatoren beziehen, die nach der Prüfung durch die Kommission in den Beihilfeanträgen angegeben sind.

65. Längerfristig fordert der Hof die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat auf, Überlegungen anzustellen, inwieweit die Sonderregelung für die Genehmigung von Großprojekten sinnvoll ist.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 14. Februar 2008 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA  
*Präsident*

## ANHANG I

## STICHPROBEN I UND II, AUFGEGLIEDERT NACH BETROFFENEN MITGLIEDSTAATEN — LISTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE

| Aktenprüfungen und Prüfungen in den Mitgliedstaaten (50 Projekte)   | Zusätzliche Aktenprüfungen bei der Kommission (36 Projekte)  |
|---|--|
| <p><b>Deutschland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Buna Sow — Projekt 25153584</li> <li>— Logistik-Center Rheinhausen „Logport“ Infrastruktur</li> <li>— Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder</li> <li>— Otto GmbH&amp;Co KG</li> <li>— Phoenix West</li> </ul>   | <p><b>Deutschland</b></p> <p>/</p>   |
| <p><b>Griechenland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Athens Metro (OP Urban development 1994-1999)</li> <li>— General hospital of Chania — project 18861 (OP Crete 1994-1999)</li> <li>— Extension of Athens Metro from Panagoulis to the old airport at Elliniko (CF)</li> <li>— Water supply of Irakleion and Agios Nikolaos from the Aposelemi dam (2nd phase) (CF)</li> <li>— Renewal and extension of the bus and trolley fleet of Athens public transport companies ETHEL-ILPAP (OP SAAS 2000-2006)</li> <li>— Extensions of Athens Metro and transfer stations (OP OALAA)</li> </ul>  | <p><b>Griechenland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Développement du tram d'Athènes — C(2003)/122</li> <li>— Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo — C(2004)/4367</li> </ul>  |
| <p><b>Spanien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Túnel de Somport — 941165005</li> <li>— Autopista Madrid-Valencia — 961165008</li> <li>— Línea Valencia-Tarragona- Acond 200-220 km/h entre ppkk 30 y 50-10.6</li> <li>— CN-VI. Autovía Madrid-A Coruña. Tramo: Villartelin — Nadela — 1.1.1</li> <li>— Fabricación de Automóviles Renault España S.A. (Construction of an environmentally friendly car engine) — VA/198/P07</li> <li>— Cerámicas Belcaire, S.A. (Reconstruction of a manufacturing plant) — CS/265/P12</li> <li>— Ampliación del Puerto de Alicante — C(2003) 4394 (2003 ES 16 CPT 018)</li> <li>— Actuaciones Línea alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida C(2000) 2939 (2000 ES 16 CPT 002)</li> <li>— Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002 C(2004) 3565 (2002 ES 16 CPT 035)</li> <li>— Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria — C(2000) 4307 (2000 ES 16 CPT 001)</li> <li>— Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior) — C(2004) 1862 (2002 ES 161 PR 001)</li> <li>— Ampliación del Puerto de Sagunto — C(2003) 4232 (2002 ES 161 PR010)</li> <li>— Glapilk, AIE — C(2003) 118 (2002 ES 161 PR 016)</li> <li>— Petroquímica Española SA — C(2004) 145 (2003 ES 161 PR026)</li> <li>— Tableros Tradema SA — C(2003) 5090 (2003 ES 161 PR 020)</li> <li>— Construcciones aeronáuticas — Cádiz (2004 ES 161 PR 010)</li> </ul> | <p><b>Spanien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342</li> <li>— Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180</li> <li>— Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181</li> <li>— BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974</li> <li>— Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658</li> <li>— Intercontinental Química SA — C(2004) 2306</li> <li>— Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736</li> <li>— Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738</li> <li>— Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441</li> <li>— Ford España — C(2003) 4229 und C(2004) 2303</li> <li>— Renault España — C(2004) 2304, C(2004) 3444 und C(2004) 3702</li> <li>— Autovía de la Plata — C(2004) 275, C(2004) 0141, C(2004) 245 und C(2004) 2440</li> <li>— Autovía del Mediterráneo — C(2003) 1336 und C(2003) 3809</li> <li>— Autovía del Cantábrico — C(2003) 209, C(2003) 211 und C(2003) 2594</li> </ul> |

| Aktenprüfungen und Prüfungen in den Mitgliedstaaten (50 Projekte)   | Zusätzliche Aktenprüfungen bei der Kommission (36 Projekte)  |
|---|--|
| <p><b>Frankreich</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— RN 20 — Déviation de Foix</li> <li>— RCEA — Route Centre Europe Atlantique — C(2003) 2265</li> <li>— Sevelnord — C(2003) 53</li> <li>— Pilkington — C(2002) 3478</li> </ul>   | <p><b>Frankreich</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tunnel du Lioran — C(2002) 4154</li> <li>— Tramway de Clermont-Ferrand — C(2004) 4349</li> <li>— Grande Halle d’Auvergne — C(2002) 1765</li> <li>— Electrification des lignes vosgiennes — 2ème tranche — C(2003) 3131</li> </ul>  |
| <p><b>Irland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Gateway 2000 Ireland Ltd Dublin</li> <li>— N11 Rathnew/Ashford by-pass</li> <li>— M1 Cloghran/Lissenhall (stage 2)</li> </ul>   | <p><b>Irland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Luas Line A (Light rail), C(2001)/4330</li> <li>— N22 Ballincollig By-pass, C(2002)/4617</li> </ul>  |
| <p><b>Italien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— ESSO Italiana SpA</li> <li>— SGS-Thomson microelectronics</li> <li>— Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel — C(2004) 5697</li> <li>— RFI SpA — Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia — C(2005) 1268</li> </ul>  | <p><b>Italien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235</li> <li>— Metropolitana di Napoli — Vantivelli/Dante — C(2005) 5241</li> <li>— Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233</li> <li>— FRIEL — C(2005) 2839</li> <li>— IVECO — C(2005) 1481</li> </ul>   |
| <p><b>Portugal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Autoeuropa</li> <li>— Auto-estrada A12</li> <li>— Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951</li> <li>— Porto do Caniçal — C(2003) 4458</li> <li>— Linha do Algarve II und V-C(2000) 3486 und C(2001) 3590</li> <li>— Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124</li> <li>— Infineon technologies — C(2004) 3220</li> <li>— Mabor Continental — C(2004) 661</li> </ul> | <p><b>Portugal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727</li> <li>— Armazenamento subterrâneo do Canriço — C(2001) 2011</li> <li>— EPCOS — C(2003) 183</li> <li>— CIMPOR — C(2003) 5099</li> <li>— MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078</li> <li>— Aeroporto Sá Carneiro (2003 PT 161 PR 004)</li> </ul> |
| <p><b>Vereinigtes Königreich</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Phoenix natural gas network</li> <li>— Liverpool Airport</li> <li>— Merseyside Special Investment Fund (MSIF) — C(2001) 2059 und C(2003) 5386</li> <li>— Yorkshire and Humber Partnership Investment Fund (Y&amp;H PIF) — C(2003) 206 und C(2003) 5386</li> </ul>   | <p><b>Vereinigtes Königreich</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Frenchgate Interchange, Doncaster</li> <li>— Combined universities in Cornwall (CUC)</li> <li>— Edinburgh Biomedical Research Institute</li> </ul>   |

## ANHANG II

## GEPRÜFTE GROSSPROJEKTE 2000-2006 — ABZINSUNGSSÄTZE UND PLANUNGSHORIZONT

| Projekt  | Sektor               | Finanzieller Abzinsungssatz | Wirtschaftlicher Abzinsungssatz | Planungshorizont |
|--|----------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------|
| <b>Deutschland</b>   |                      |                             |                                 |                  |
| Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder   | Infrastruktur        | 7,5                         | 3                               | 6 + 30           |
| Phoenix West   | Infrastruktur        | 6 und 5                     | —                               | 15               |
| Otto GmbH  |                      | 5                           | 5                               | 14               |
| <b>Griechenland</b>  |                      |                             |                                 |                  |
| Extension Metro Athens (CF)  | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 30               |
| Extension Metro Athens (OP AA)   | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 30               |
| Aposelemi dam (CF)   | Infrastruktur        | 5                           | 3                               | 45               |
| Bus and trolley Renewal (OP SAAS)  | Infrastruktur        | 6                           | 5                               | 12               |
| Extension Metro Athens (OP OALAA)  | Infrastruktur        | nicht bestimmt              | 6                               | nicht bestimmt   |
| Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo   | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 25               |
| <b>Frankreich</b>  |                      |                             |                                 |                  |
| RCEA   | Infrastruktur        | —                           | 8                               | 25               |
| Sevelnord  | produktiv            | —                           | —                               | —                |
| Pilkington   | produktiv            | —                           | —                               | —                |
| Tunnel de Lioran   | Infrastruktur        | —                           | 8                               | 20               |
| Grande Halle d'Auvergne  | Infrastruktur        | 4 und 5,2                   | —                               | 31               |
| Tramway de Clermont-Ferrand  | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 35               |
| Electrification lignes vosgiennes  | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 31               |
| Déviation Sainte-Marie   | Infrastruktur        | —                           | 8                               | 23               |
| Electrification Ligne Tours-Saincaize  | Infrastruktur        | 6                           | 8                               | 30               |
| ATMEL II   | produktiv            | 5,5                         | —                               | 5                |
| ATMEL III  | produktiv            | 5,5                         | —                               | 5                |
| Philips France Semi-Conducteurs  | produktiv            | 6                           | 6                               | 5                |
| <b>Spanien</b>   |                      |                             |                                 |                  |
| Ampliación del Puerto de Alicante  | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 30               |
| Actuaciones de Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 20               |
| Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002               | Infrastruktur/Umwelt | 5                           | 5                               | 25               |
| Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria  | Infrastruktur/Umwelt | 5                           | 5                               | 25               |
| Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior)  | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 20               |
| Ampliación del Puerto de Sagunto   | Infrastruktur        | 6                           | 6                               | 20               |
| Glapiik, AIE   | produktiv            | 5                           | —                               | 25               |
| Tableros Tradema SA  | produktiv            | 10                          | —                               | 10               |
| EADS Petroquímica Española- Andalucía  | produktiv            | 5                           | —                               | 5                |
| EADS Construcciones aeronáuticas — Cádiz   | produktiv            | 8                           | —                               | 10               |
| Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342   | produktiv            | 3,5                         | —                               | nicht bestimmt   |
| Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180   | produktiv            | 6                           | —                               | nicht bestimmt   |
| Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181   | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | 5                |
| BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974   | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | 10               |
| Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658  | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | 5                |
| Intercontinental Química SA — C(2004) 2306   | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | nicht bestimmt   |
| Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736                               | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | nicht bestimmt   |
| Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738                              | produktiv            | nicht bestimmt              | —                               | nicht bestimmt   |

| Projekt   | Sektor                | Finanzieller Abzinsungssatz | Wirtschaftlicher Abzinsungssatz | Planungshorizont |
|---|-----------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------|
| Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441                  | produktiv             | nicht bestimmt              | —                               | nicht bestimmt   |
| Ford España — C(2003) 4229  | produktiv             | 4,5                         | —                               | 11               |
| Ford España — C(2004) 2303  | produktiv             | 4,5                         | —                               | 10               |
| Renault España — C(2004) 2304                                       | produktiv             | nicht bestimmt              | —                               | 7                |
| Renault España — C(2004) 3444                                       | produktiv             | nicht bestimmt              | —                               | 10               |
| Renault España — C(2004) 3702                                       | produktiv             | —                           | —                               | 5                |
| Autovía de la Plata — C(2004) 275                                   | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía de la Plata — C(2004) 0141                                  | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía de la Plata — C(2004) 245                                   | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía de la Plata — C(2004) 2440                                  | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía del Mediterráneo — C(2003) 1336                             | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía del Mediterráneo — C(2003) 3809                             | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía del Mediterráneo — C(2003) 209                              | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía del Cantábrico — C(2003) 211                                | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| Autovía del Cantábrico — C(2003) 2594                               | Infrastruktur         | —                           | 5                               | 30               |
| <b>Irland</b>   |                       |                             |                                 |                  |
| N11 Rathnew/Ashford By-Pass   |                       |                             | 5                               | 30               |
| M1 Cloghran — Lissenhall Stage 2                                    |                       |                             | 5                               | 30               |
| N22 Ballincollig By-Pass  |                       |                             | 5                               | 20               |
| Luas Line A   |                       |                             | 5                               | 30               |
| <b>Italien</b>  |                       |                             |                                 |                  |
| Produzione di pompe ad altissima pressione Bosch — C(2004) 5697     | produktiv             | 6                           | 5                               | 10               |
| RFI SpA — Ligne Caserta-Foggia — C(2005) 1268                       | Infrastruktur         | 6                           | 5                               | 30               |
| Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235            | Infrastruktur         | 6                           | 6                               | 30               |
| Metropolitana di Napoli — Vanvitelli/Dante — C(2005) 5241           | Infrastruktur         | 6                           | 6                               | 30               |
| Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233                             | Infrastruktur         | 5                           | 5                               | 35               |
| FRIEL — C(2005) 2839  | Infrastruktur/Energie | 5                           | 5                               | 16               |
| IVECO — C(2005) 1481  | produktiv             | 6                           | 6                               | 4 + 7            |
| <b>Portugal</b>   |                       |                             |                                 |                  |
| Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951 | Infrastruktur/Umwelt  | 6                           | 6                               | 30               |
| Porto do Caniçal — C(2003) 4458                                     | Infrastruktur         | 6                           | 6                               | 25               |
| Modernização da linha do Algarve II-C(2000) 3486                    | Infrastruktur         | 5                           | 5                               | 25               |
| Linha do Algarve V (troço Ermidas — Faro) — C(2001) 3590            | Infrastruktur         | 5                           | 5                               | 25               |
| Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124                  | Infrastruktur         | 5                           |                                 | 35               |
| Infineon technologies — C(2004) 3220                                | produktiv             | 3                           | —                               | 10               |
| Mabor Continental — C(2004) 661                                     | produktiv             | 3                           | —                               | 10               |
| IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727               | Infrastruktur         | —                           | 10                              | 23               |
| Armazenamento subterrâneo do Caniço — C(2001) 2011                  | Infrastruktur/Energie | 8,4                         | —                               | 30               |
| EPCOS — C(2003) 183   | produktiv             | 10                          | —                               | 10               |
| CIMPOR — C(2003) 5099   | produktiv             | 8                           | —                               | 6                |
| MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078                   | Infrastruktur         | 7                           | 7                               | 27               |
| Aeroporto Sá Carneiro   | Infrastruktur         | 6,62                        | 12                              | 25/27            |
| <b>Vereinigtes Königreich</b>                                       |                       |                             |                                 |                  |
| Merseyside Special Investment Fund (MSIF)                           | produktiv             | nicht bestimmt              | nicht bestimmt                  | 9/10             |
| Yorkshire and Humber Partnership Investment (Y&H PIF)               | produktiv             | nicht bestimmt              | 5                               | 10               |
| Frenchgate Interchange, Doncaster                                   |                       | 6                           | 6                               | 25               |
| Combined universities in Cornwall (CUC)                             |                       | 5                           | 5                               | 25               |
| Edinburgh Biomedical Research Institute                             |                       | 3,5                         | 3,5                             | 25               |

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### ZUSAMMENFASSUNG

I. Nach Ansicht der Kommission sind für Großprojekte aufgrund ihres sehr hohen finanziellen Umfangs strengere Antragsverfahren und eingehendere Prüfungen vorzusehen. Denn dies trägt dazu bei, dass bei der Regionalentwicklung eine größtmögliche Wirkung erzielt wird und die gemeinschaftlichen Mittel effizient zum Einsatz kommen.

III. Die Kommission räumt ein, dass die Finanzierungsanträge der Mitgliedstaaten für Großprojekte von unterschiedlicher Qualität waren. Um die Qualität der Antragsdossiers zu verbessern, ersuchte sie die Projektträger während der Beurteilung um Klärungen und zusätzliche Informationen.

Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um sowohl die Vorbereitung der Projektanträge durch die Mitgliedstaaten als auch ihre eigene Beurteilung zu verbessern. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 werden diese in vollem Umfang greifen.

IV. Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Hofes zu und wird sicherstellen, dass die verbesserten Rechtsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 hat die Kommission ein Arbeitsdokument zu den Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) verfasst, das deren Qualität verbessern und einen gemeinsamen Rahmen für die Projektbeurteilung bieten soll. In diesem Dokument ist zudem die Methode zur Berechnung der Höhe des EU-Zuschusses auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 dargelegt.

V. Die Kommission wird anhand von Informationen über Großprojekte spezielle Fragen der Bewertung wie beispielsweise der Stückkosten bei Infrastrukturprojekten im Rahmen ihrer weiter gefassten Ex-post-Bewertung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2000-2006 angehen.

VI. Die Kommission stimmt dem zu, dass Ex-post-Bewertungen von Großprojekten für die Mitgliedstaaten nützlich sind, und hat deshalb deren Durchführung stets gefördert.

In den neuen Antragsformularen wird insbesondere eine Beschreibung der Ausgangslage verlangt mit Angabe der relevanten Leistungsindikatoren und des Beitrags zur Erreichung der Programmziele. Das neue Instrument für den elektronischen Informationsaustausch wird die Erfassung strukturierter Projektdaten erleichtern, die die Durchführungsverordnung der Kommission vorschreibt.

Die jährlichen Durchführungsberichte müssen Informationen über den Stand der Durchführung und die finanzielle Abwicklung der Großprojekte enthalten.

VII. Bei jeder Überprüfung der für die Großprojekte geltenden Anforderungen sollte berücksichtigt werden, wie sich die Verbesserungen der Verfahren im Zeitraum 2007-2013 auswirken.

### WIRD DIE GEMEINSCHAFTSFINANZIERUNG VON GROSS-PROJEKTEN VON DER KOMMISSION ANGEMESSEN VORBEREITET?

15. Die Kommission prüft die Projektanträge so gründlich wie möglich, wobei sie die in Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 aufgeführten Elemente und Kriterien berücksichtigt. Sie nimmt zudem die notwendigen internen Konsultationen vor und ersucht die Europäische Investitionsbank (EIB) erforderlichenfalls um Unterstützung, um eine vollständige Beurteilung vornehmen zu können.

16. Die Kommission ist mit den Ausführungen des Hofes zu den Grundsätzen hinsichtlich der Standards einverstanden, die bei der Prüfung von Großprojekten zu beachten sind. Allerdings dürfen die Erfordernisse des rechtlichen Umfelds nicht außer Acht gelassen werden:

a) Die Kommission ist auf die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen angewiesen.

b) und c) Für den EFRE und den Kohäsionsfonds galten unterschiedliche Regeln, die die Mitgliedstaaten auf verschiedene Weise auslegten. Die Kommission verfügte über keine klaren rechtlichen Kriterien, anhand derer sie die Mitgliedstaaten zwingen könnte, eine bestimmte finanzielle Beteiligung zu akzeptieren.

17. Den Mitgliedstaaten wurde 2000 zudem eine Anleitung zum Kohäsionsfonds 2000-2006 übermittelt. Diese enthielt Anhänge zum „Verursacherprinzip“ und zur Finanzierung von Einnahmen schaffenden Projekten.

Die Anleitung zur KNA von 2002 wird zurzeit aktualisiert, um dem neuen verordnungsrechtlichen Rahmen und den letzten methodischen Weiterentwicklungen Rechnung zu tragen. Die neue Fassung wird im zweiten Vierteljahr 2008 herausgegeben. Darin werden die Abschnitte über die Berücksichtigung der Umweltauswirkungen und der Auswirkungen auf die Beschäftigung in den KNA-Ergebnissen einen breiteren Raum einnehmen.

18.

Erster Gedankenstrich — Die meisten Projekte im Zeitraum 2000-2006 wurden nach Vorlage der genauen Anleitungen im Jahr 2003 eingereicht.

Zweiter Gedankenstrich — Die Ergebnisse der dienstübergreifenden Konsultation sind in einer Anlage zu der vorgeschlagenen Entscheidung dargelegt, damit die Kommission vor ihrer Entscheidung Aufschluss über abweichende Meinungen erhält. Die Generaldirektion Regionalpolitik bemüht sich, den Anträgen auf Übermittlung zusätzlicher Auskünfte vonseiten anderer Dienststellen nachzukommen, um bestimmte Punkte zu klären.

Dritter Gedankenstrich — Die Verordnungen enthalten keine grundlegenden Kriterien, die die Zuweisung von Projekten zu dem einen oder anderen Fonds regeln. Die Palette der Projekte, die die Fonds fördern können, wird durch deren jeweilige Verordnung festgelegt, insbesondere Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 für den EFRE und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 für den Kohäsionsfonds. Der Anwendungsbereich des Kohäsionsfonds ist viel enger gefasst und beschränkt sich auf die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) und die Umweltprojekte.

Kasten 1 — Bei produktiven Investitionsprojekten können die Aspekte der Regionalentwicklung stärker wiegen als die Argumente, die aufgrund der finanziellen Rentabilität von Projekten gegen eine Finanzierung sprechen. Staatliche Beihilfen sind gestattet, um Standortnachteile auszugleichen.

Was den Bau einer Untergrundbahn anbelangt, so wurde die Ansicht vertreten, dem Projekte sollte wegen des Fehlens eines unmittelbaren Bezugs zu den TEN-T die Finanzierung durch den Kohäsionsfonds nicht verweigert werden. Der Generaldirektion Umwelt war daran gelegen, dass die Genehmigung dieses Projekts nicht zu Lasten der durch den Kohäsionsfonds finanzierten klassischen Umweltprojekte geht, was auch nicht der Fall war. Die Quantifizierung der Umweltauswirkungen eines einzelnen Projekts ist sehr schwierig, da viele Faktoren die Luftverschmutzung und den Energieverbrauch in einem Ballungsgebiet beeinflussen.

Kasten 2 — Bei der Entscheidung, ob ein Projekt für die Förderung durch einen der beiden Fonds in Betracht kommt, ist der Reifegrad ein angemessenes Kriterium, da die Fristen für den Abschluss von Projekten des Kohäsionsfonds etwas flexibler sind als diejenigen der EFRE-Programme. Der Kofinanzierungssatz des Projekts des Kohäsionsfonds von 66 % war gerechtfertigt, da für diesen Fonds höhere Kofinanzierungssätze zulässig sind und die EFRE-Kofinanzierung von Projekten, die in den aus dem Kohäsionsfonds geförderten Mitgliedstaaten mit beträchtlichen Einnahmen verbunden sind, auf 50 % begrenzt ist (Artikel 29 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999).

19. Die Frist für die Bearbeitung von Anträgen beginnt, wenn vollständige Informationen vorliegen. Die Bearbeitungsfristen, auf die der Hof verweist, wurden deshalb nicht unbedingt überschritten. Wie der Hof selbst anmerkt, traten die Verzögerungen hauptsächlich auf, weil die Verwaltungsbehörden um Klärungen oder die Übermittlung fehlender Informationen ersucht werden mussten.

20.

Erster Gedankenstrich — Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Finanzierungsanträge nur für Projekte einzureichen, die ausreichend reif sind. Damit keine Finanzierungsanträge für unreife Projekte eingereicht werden, beschloss die Kommission 2002, dass Entscheidungen betreffend Projekte des Kohäsionsfonds während ihrer Durchführung nur ein einziges Mal geändert werden können. Die für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtete JASPERS-Fazilität (siehe Antwort auf Ziffer 57) soll dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten ihre Projekte besser vorbereiten. Budgets werden auch bei gut vorbereiteten und reifen Projekten überschritten, insbesondere aufgrund steigender Rohstoffpreise und bei Projekten mit einer Laufzeit von mehreren Jahren. Verzögerungen sind zuweilen auch auf administrative oder rechtliche Verfahren in den Mitgliedstaaten zurückzuführen, die in keinem Zusammenhang mit dem Reifegrad eines eingereichten Projekts stehen.

Zweiter Gedankenstrich — Nach den Verordnungen können die Mitgliedstaaten Finanzierungsanträge für Projekte einreichen, die so gut wie abgeschlossen sind. Für produktive Investitionsprojekte wird der EU-Zuschuss oftmals gewährt, um die nationale Beihilfe im Rahmen der für staatliche Beihilfen gesetzten Grenzen zu ergänzen. Die nationalen Behörden treffen ihre Entscheidung lange vor Abschluss eines Projekts. Unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Einreichung zwingen die mit den Anträgen einzureichenden Informationen die Mitgliedstaaten auf alle Fälle zu einer heilsamen Disziplin bei der Rechtfertigung von Projekten und zu mehr Transparenz.

Dritter Gedankenstrich — Für produktive Investitionsprojekte gelten die Vorschriften über die staatlichen Beihilfen, die Kriterien für die Bewertung der Förderfähigkeit und der Vereinbarkeit der angebotenen Beihilfe mit den Vorschriften betreffend die staatlichen Beihilfen umfassen. Im Standardformular für den Antrag sind überdies Angaben darüber zu machen, inwiefern die EFRE-Beteiligung die Projektdurchführung beschleunigen wird oder weshalb sie für diese von wesentlicher Bedeutung ist. Der Hof wird auch auf die Antwort zu Ziffer 32 verwiesen.

Vierter Gedankenstrich — Bündel mehrerer Einzelprojekte, die als EFRE-Großprojekt akzeptiert werden, sind selten und durch besondere Umstände gerechtfertigt. Der Vorteil des Status eines Großprojekts nach der „n+2-Regel“ wird durch die strengeren Informationspflichten aufgewogen. Dadurch wird die Gefahr gemindert, dass Finanzierungsanträge für falsche Großprojekte eingereicht werden. Nach den Erfahrungen der Kommission ist die Gefahr größer, dass die Mitgliedstaaten es unterlassen, Projekte, die die Kriterien für Großprojekte erfüllen, zu melden. Um dieser Gefahr zu begegnen, wurden in den Verordnungen Großprojekte als „Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten“ definiert.

22. Die Kommission räumt ein, dass die vorgelegten KNA von unterschiedlicher Qualität waren. Die Anleitung zur KNA musste nicht zwingend verwendet werden; die Generaldirektion Regionalpolitik empfahl jedoch den nationalen Behörden, sie zu befolgen, und unterstützte Schulungsmaßnahmen. Vor allem aber versuchte die Kommission, bei den in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Projekten für eine Kohärenz der KNA-Methoden zu sorgen, da die KNA der Bereitstellung von Finanzmitteln für Projekte dienen und deshalb kohärent zur Anwendung kommen müssen.

Um die Qualität und die Vergleichbarkeit der KNA im Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu verbessern, erstellte die Generaldirektion Regionalpolitik ein Arbeitsdokument mit Leitlinien für die Durchführung der KNA (Arbeitsdokument 4 — siehe Antwort auf Ziffer 24).

23. Welche genauen Angaben die Analyse, mit der ein Finanzierungsvorschlag gerechtfertigt wird, zu liefern hat, ist eine Frage des Ermessens, insbesondere wenn die Analyse auf nationalen Kriterien für Infrastrukturinvestitionen oder auf der Prüfung einer staatlichen Beihilfe beruht.

24. Erster Absatz — Es trifft zu, dass die Finanzierungsanträge für Großprojekte zuweilen die vom Hof genannten Mängel aufwiesen und dass die Kommission in manchen Fällen nicht in der Lage war, alle notwendigen Zusatzinformationen vor der Genehmigung von Projekten zu erhalten.

Für den Zeitraum 2007-2013 enthält das Arbeitsdokument 4 mit den Leitlinien zur Durchführung der KNA eine Reihe von Arbeitsregeln und Richtwerten für wichtige KNA-Parameter (z. B. Abzinsungssätze, Bezugszeiträume). In diesem Dokument empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten die Erarbeitung eigener KNA-Leitlinien, um ihre speziellen institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Mit dem JASPERS-Programm (siehe Antwort auf Ziffer 57) werden die Mitgliedstaaten gegenwärtig bei der Erarbeitung nationaler Leitlinien unterstützt.

Erster Gedankenstrich — Nachdem in die Durchführungsverordnung der Kommission eine strukturierte Liste der in den Finanzierungsanträgen für Großprojekte anzugebenden Daten aufgenommen worden ist (Anhang XX der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006), dürfen ab 2007 wichtige Auskünfte wie Rentabilität oder Bezugszeitraum nicht mehr fehlen, da Projekte ohne die grundlegenden KNA-Elemente dann prinzipiell nicht mehr zulässig sind.

Zweiter Gedankenstrich — Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 empfiehlt die Kommission, für jeden Sektor einen standardisierten Planungshorizont als Bezugsrahmen heranzuziehen (Arbeitsdokument 4). Die Quantifizierung der Umweltauswirkungen ist nicht einfach. In den KNA-Leitlinien ist deren Durchführung aber vorgeschrieben und wird empfohlen, hierbei eine der entwickelten Techniken anzuwenden.

Dritter Gedankenstrich — Die von der Kommission empfohlenen Abzinsungssätze dienen als Richtwert, von dem die nationalen Sätze abweichen können. Die Kommission empfiehlt allerdings, dass bei ähnlichen Projekten innerhalb eines Mitgliedstaats oder einer Region ein kohärenter Ansatz verfolgt wird. In den Antragsformularen für den Zeitraum 2007-2013 wird klar unterschieden zwischen finanzieller Rentabilität mit EU-Zuschuss und finanzieller Rentabilität ohne EU-Zuschuss. Was die Berücksichtigung von Abschreibungen anbelangt, ist in den KNA-Leitlinien und im Arbeitsdokument 4 klar bestimmt, dass dies ein Punkt der Rechnungslegung und kein Cash-Flow darstellt und deshalb in die Analyse des abgezinsten Cash-Flow nicht einbezogen werden darf.

Zweiter Absatz — Die Kommission räumt ein, dass die Qualität der KNA bei den produktiven Investitionen im Vergleich zu den Infrastrukturprojekten relativ schlecht ist. Um den Mitgliedstaaten eine bessere Orientierungshilfe für die KNA bei produktiven Investitionen zu bieten, wird die Kommission in die KNA-Leitlinien bei deren Aktualisierung eine Fallstudie zu einer produktiven Investition aufnehmen. Hierbei werden die Unterschiede zwischen der finanziellen und der wirtschaftlichen Analyse bei Industrieprojekten aufgezeigt.

Kasten 3 — Die Kommission stimmt dem zu, dass bei der Vorbereitung des Finanzierungsantrags für ein Großprojekt Informationen über die Auswirkungen von miteinander verbundenen Projekten auf deren Standort soweit wie möglich berücksichtigt werden sollten. Die Netzeffekte werden in der Regel in die Analyse des Verkehrsaufkommens und des Bedarfs einbezogen und fließen somit indirekt in die KNA mit ein.

25. Die Kommission hat generell eine gründliche Beurteilung vorgenommen. Die Genehmigung von Projektanträgen dauert in der Regel relativ lange, weil „die Kommission bei weitaus den meisten Großprojekten um zusätzliche Informationen ersuchen musste“ (siehe Ziffer 19).

Die Kommission lehnt Projekte nur sehr selten ab; in einigen Fällen ziehen aber Mitgliedstaaten ihre Projekte nach den Anmerkungen der Kommission zurück.

27. Durch die Prüfung der staatlichen Beihilfen soll sichergestellt werden, dass diese nur in dem Umfang geleistet werden, wie sie zum Ausgleich von Nachteilen eines bestimmten Standorts oder zur Belohnung der Leistung bestimmter Tätigkeiten von Allgemeininteresse (wie Forschung, Ausbildung oder Umweltschutz) erforderlich sind.

29. In den vom Hof angeführten Fällen wurde nach oftmals langen internen Diskussionen davon ausgegangen, dass die Kosten-Nutzen- und die Finanzanalysen die vorgeschlagenen Kofinanzierungssätze rechtfertigten.

Das Referat Bewertung hat eine KNA-Software entwickelt, mit der die Ländersachbearbeiter die Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Analysen überprüfen können, einschließlich der Berechnung der Finanzierungslücke zur Ermittlung der Höhe des EU-Zuschusses. Diese seit 2004 verfügbare Software wurde kürzlich aktualisiert, um die neuen Kofinanzierungsregeln für den Zeitraum 2007-2013 einzubeziehen.

30. Die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2000-2006 ermöglichten bei der Festsetzung der Kofinanzierungssätze ein hohes Maß an Flexibilität. Für den Kohäsionsfonds gestattete die Verordnung noch mehr Flexibilität als für den EFRE. Die Anleitungen der Kommission (beispielsweise die unter Ziffer 18 genannten „appraisal summary tables“) sollen bei den angewandten Methoden für ein Höchstmaß an Kohärenz sorgen, insbesondere auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten; eine völlige Standardisierung der Verfahren lässt sich damit aber nicht erreichen.

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sieht Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 klare Regeln für die Differenzierung der Fondsbeteiligungen vor. Die Methode zur Differenzierung der EU-Zuschüsse ist im Arbeitsdokument 4 erläutert (siehe Antwort auf Ziffer 24). Zudem wurden die Antragsformulare angepasst, damit relevante Auskünfte erteilt werden.

31. Sozioökonomische Aspekt wie etwa der Wohlstand der Region, in der eine Investition getätigt wird, können bei der Festsetzung der Höhe des Zuschusses im Rahmen der KNA-Bedarfsanalyse indirekt berücksichtigt werden.

Die wirtschaftliche Analyse spielt hauptsächlich eine Rolle bei der Entscheidung, ob ein Infrastrukturprojekt finanziert wird oder nicht. Nach Genehmigung eines Projekts aufgrund seiner sozioökonomischen Wirkung wird die Höhe des Zuschusses in der Regel anhand der Finanzanalyse festgesetzt. Nach Ansicht der Kommission ist dies ein richtiger Ansatz. Die Kürzung von Finanzmitteln für wirtschaftlich überaus sinnvolle Projekte könnte deren Durchführung gefährden.

Die Kommission ist der Meinung, dass sie nicht über die Struktur des von einem Mitgliedstaat vorgeschlagenen Finanzierungspakets, sondern lediglich über die Höhe des gemeinschaftlichen Zuschusses zu befinden hat.

32. Wurde für eine produktive Investition eine staatliche Beihilfe ad hoc genehmigt oder kommt sie nach den einschlägigen Regelungen für eine staatliche Beihilfe in Betracht, ist es normal, dass eine solche Bewertung bei der Prüfung eines Antrags auf Beteiligung an der bewilligten öffentlichen Finanzierung nicht infrage gestellt wird (siehe auch die Antworten auf die Ziffern 20 und 27).

Zur Berücksichtigung der sozioökonomischen Faktoren bei der Differenzierung der Beteiligung siehe die Antwort auf Ziffer 31.

Die Kommission stimmt dem zu, dass Verfahren zur vergleichenden Beurteilung von Finanzierungsanträgen für produktive Investitionen auf nationaler Ebene sinnvoll sind, um weiterreichende wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen und eine Überfinanzierung zu vermeiden.

Kasten 4 — Nicht die finanzielle Lage eines Unternehmens, das an einem bestimmten Standort eine Investition plant, sondern die erwartete finanzielle Rentabilität der (neuen) Investition an diesem Standort ist für die Gewährung einer Beihilfe ausschlaggebend. Der Mitnahmeeffekt ist ein Risiko, das bei staatlichen Beihilfen generell besteht, da viele Großprojekte einen positiven finanziellen Nettogegenwartswert und eine finanzielle Rentabilität, die über dem Abzinsungssatz liegt, aufweisen können; Ziel der Beihilfe ist es mitunter, in ein weniger entwickeltes Gebiet eine Investition zu locken, die andernfalls in einem anderen Gebiet getätigt würde.

33. Zusätzlich zu den Leitlinien, auf die der Hof verweist, hatte die Kommission 2002 die in den Antworten auf die Ziffern 17 und 18 genannte Anleitung sowie Erläuterungen zur Festsetzung der Beihilfesätze für Einnahmen schaffende Investitionen im Rahmen der Strukturfonds erarbeitet und 2003 den Mitgliedstaaten empfohlen, für die Abzinsungssätze und andere Parameter in den Finanzanalysen gemeinsame Grundsätze anzuwenden (siehe Ziffer 28).

34. Für Projekte bei öffentlich-privaten Partnerschaften wird im Arbeitsdokument 4 die Heranziehung höherer Abzinsungssätze vorgeschlagen, um den höheren Kapital-Opportunitätskosten der Privatinvestoren Rechnung zu tragen. In Bezug auf den relativen Wohlstand empfiehlt das Arbeitsdokument, die Erschwinglichkeit von Gebühren bei der Ermittlung der im Rahmen eines Projekts erzielten Einnahmen, die in die Formel zur Berechnung der Finanzierungslücke einbezogen werden, explizit zu berücksichtigen.

#### **LIEFERT DIE EX-POST-BEWERTUNG VON GROSSPROJEKTEN ERGEBNISSE, DIE BEI SPÄTEREN ENTSCHEIDUNGEN VON NUTZEN SIND?**

36. Die Ex-post-Bewertung des EFRE wurde für den Zeitraum 1994-1999 im Hinblick auf das gesamte „Ziel“ vorgenommen, so dass Interventionen auf verschiedenen Ebenen analysiert wurden, insbesondere auf der aggregierten Programmebene. Zu den Ex-post-Bewertungen für den Zeitraum 2000-2006 siehe die Antwort auf Ziffer 55.

38. Die Informationen aus dem Begleitsystem bilden nicht die einzige Grundlage für die Ex-post-Bewertung. Diese Daten müssen beispielsweise durch eine Analyse der Netzeffekte, des längerfristigen Bedarfs und der Auswirkungen nach Abschluss der Investitionen usw. ergänzt werden.

39. Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Bewertungen Hinweise für künftige Beschlüsse über die Finanzierung und die Durchführung von Projekten liefern müssen und dass Instrumente zur Festlegung und Erfassung der für die Bewertungen erforderlichen Daten benötigt werden. Sie hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Regelungen für die Bewertungen zu verbessern und bei den Akteuren, die für die Finanzierung von Strukturmaßnahmen zuständig sind, die Entstehung einer „Bewertungskultur“ zu fördern.

40. Andere Ausnahmen bildeten die Ex-post-Bewertung von KNA zu Umweltprojekten in Irland in den Jahren 2002/2003 sowie eine kürzlich veröffentlichte Ex-post-Bewertung von Projekten des Kohäsionsfonds, die in Portugal in den Zeiträumen 1993-1999 und 2000-2006 durchgeführt wurden. Für den Zeitraum 1994-1999 wurde in den Rechtsvorschriften die Zuständigkeit für die Ex-post-Bewertungen nicht (wie im Falle der Zeiträume 2000-2006 und 2007-2013) ausdrücklich festgelegt. Die Zuständigkeit für die Ex-post-Bewertungen übernahm letztendlich die Kommission (und nicht die Mitgliedstaaten). Es gibt keine verordnungsrechtliche Bestimmung, die Ex-post-Bewertungen auf Projektebene vorschreibt; deren Durchführung wird aber empfohlen.

Die Auswirkungen von Infrastruktur-Großprojekten werden oftmals für die Zwecke einer Projekterweiterung analysiert, wie beispielsweise im Falle der Athener Untergrundbahn in der „Metro Development Study“ und im 20-Jahres-Unternehmensplan. Wie bei einer Ex-post-Bewertung liefern solche Studien viele Informationen über den früheren Projektphasen.

41. Die Bewertung, auf die der Rechnungshof in Absatz 41 Buchstabe d hinweist, enthält nützliche Informationen für künftige Entscheidungsprozesse. Die Diskussion über deren Ergebnisse führte dazu, dass der neue verordnungsrechtliche Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 verbessert wurde.

42. Die Kommission ist sich dieser Unzulänglichkeiten, die auf das Fehlen von Daten für den Zeitraum 1994-1999 zurückzuführen sind, voll und ganz bewusst und hat Maßnahmen ergriffen, um die Erfassung von Daten für den Zeitraum 2000-2006 und in noch stärkerem Maße für 2007-2013 zu verbessern.

43. Mit dem neuen Instrument für den elektronischen Informationsaustausch „SFC2007“ können Finanzierungsanträge für Großprojekte erst eingereicht werden, wenn alle strukturierten Daten (Anhang XX der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006) in das System eingegeben worden sind.

44. Wie in der Antwort auf Ziffer 41 dargelegt, hat die Kommission den Feststellungen in der vom Rechnungshof genannten Bewertung Rechnung getragen. Siehe auch die in den Antworten auf die Ziffern 24, 42 und 43 angegebenen Maßnahmen, die zur Verbesserung der für die Bewertungen verfügbaren Daten getroffen wurden.

c) Die Kommission hat kürzlich ein Arbeitsdokument über die Verfahren zur Messung der Auswirkungen auf die Beschäftigung erstellt. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Methoden zu verwenden, um aussagekräftigere Informationen über die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erhalten.

45.

b) Es trifft zu, dass in vielen Finanzierungsanträgen die Ausgangslage nicht explizit oder nicht vollständig beschrieben ist. Da bei den KNA der Mehrwert ermittelt wird, d. h. die Differenz zwischen einem Szenario mit dem Projekt und einem Szenario ohne das Projekt, wird letzteres selbstverständlich auf die bestehende Lage abgestellt. Bei den neuen Antragsformularen wird auf diesen Punkt stärker eingegangen. Anzugeben sind darin auch die relevanten Leistungsindikatoren und die Indikatoren zur Messung des Beitrags, der zur Erreichung der Programmziele geleistet wird.

46. Siehe die Antwort auf Ziffer 42.

48.

b) Die Kommission wird der Frage der Stückkosten bei den Ex-post-Bewertungen der EFRE-Projekte des Zeitraums 2000-2006 größere Beachtung schenken. Bei einer der Bewertungen wird die Effizienz der im Rahmen des EFRE finanzierten Großprojekte gemessen. Zudem wird die Kommission eine Methode zur Ermittlung der Stückkosten entwickeln und testen, die bei künftigen Evaluierungen wie den geplanten Ex-post-Bewertungen der Projekte des Kohäsionsfonds und des ISPA zur Anwendung kommt. Ziel ist es letztendlich, eine Datenbank der Stückkosten einzurichten, die Informationen über die im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Maßnahmen sowie verfügbare internationale Bezugsdaten enthält.

d) Bei der Ex-post-Neuberechnung der wirtschaftlichen Rentabilität der Projekte lagen aktuelle Daten hauptsächlich über die Investitionsphasen (d. h. Höhe der Investitionskosten und Zeitplan) und nur zum Teil über die operationellen Phasen vor. Deshalb mussten bei der Ex-post-Neuberechnung in mehreren Fällen Ex-ante-Daten zur Messung des Nettoutzens der Projekte, der in der operationellen Phase festgestellt wird, herangezogen werden.

e) Die indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen infolge von Infrastrukturprojekten lässt sich nur schwer schätzen, weshalb die Kommission beschlossen hat, solche Angaben bei Finanzierungsanträgen für Infrastruktur-Großprojekten im Zeitraum 2007-2013 nicht zu verlangen.

49.

a) Die bei den KNA von Strukturprojekten geschätzten indirekten Auswirkungen wie die indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Minderung von Staus auf einer Straße nach dem Ausbau einer Eisenbahnverbindung lassen sich mit der Begleitung nicht messen. Die finanziellen und physikalischen Ergebnisse können während der Investitionsphase begleitet werden, nicht aber die wirtschaftlichen Auswirkungen, die in der operationellen Phase und ganz allgemein längerfristig zutage treten.

b) Nach Ansicht der Kommission können die weiterreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Region (Gründung von Unternehmen, damit verbundene Schaffung von Arbeitsplätzen, Produktivität und Umwelt) besser auf Programmebene als auf Projektebene bewertet werden.

51. Diesem Erfordernis wird im neuen Zeitraum verstärkt das Augenmerk gelten. Auf alle Fälle sind solche Daten in der Regel in den Abschlussberichten nach der Projektdurchführung enthalten.

52-53. Die für die Begleitung von Großprojekten gewählten Indikatoren sollten zwar kohärent sein, müssen aber nicht unbedingt die gleichen wie diejenigen der übergeordneten Schwerpunkte sein. Insbesondere gilt dies für die Ergebnisse oder Auswirkungen, die auf der Ebene der übergeordneten Schwerpunkte, nicht aber auf Projektebene gemessen werden können. Zum Beispiel wäre es schwer, die Verbesserung der Verkehrsanbindung infolge eines einzigen Projekts zu messen; und die auf der Ebene des übergeordneten Schwerpunkts gemessene Verbesserung der Anbindung wäre nicht das Ergebnis einer bloßen Addition der Auswirkungen der einzelnen Projekte, da die Netzeffekte vermutlich eine gewichtige Rolle spielen würden.

54. Es gibt gewiss Unzulänglichkeiten und Unstimmigkeiten bei den für den Zeitraum 2000-2006 erfassten Daten; nach Ansicht der Kommission hat sich die Situation verglichen mit früheren Zeiträumen aber verbessert, da nunmehr viele relevante Daten erfasst werden, die für die Bewertungen herangezogen werden können (siehe Antwort auf Ziffer 55). Um die Standardisierung und die Vergleichbarkeit der Informationen zu verbessern, hat die Kommission für den Zeitraum 2007-2013 eine Reihe von „Kernindikatoren“ definiert (Anhang I zum Arbeitsdokument 2 über die Begleit- und Bewertungsindikatoren). Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, diese grundlegenden Leistungs- und Ergebnisindikatoren auf Programm-, nicht aber auf Projektebene zu verwenden.

55. Die Ex-post-Bewertung des EFRE für den Zeitraum 2000-2006 erfolgt in elf Arbeitspaketen, bei denen die gesamten Auswirkungen der Politik unter Einbeziehung ausgewählter themenspezifischer Aspekte gemessen werden. Eines davon dient speziell der Erfassung der in sämtlichen Programmunterlagen verfügbaren Daten zu den Indikatoren. Die mit diesem Arbeitspaket zusammengetragenen Daten werden die Tätigkeit der Berater der anderen Arbeitspakete erleichtern, bei denen der Schwerpunkt auf

der Schließung der Datenlücken liegt und die tatsächlichen Bewertungen vorgenommen werden. Bei ihrer Ex-post-Bewertung analysiert die Kommission hauptsächlich die durch den EFRE kofinanzierten Investitionen auf aggregierter Politikebene, nicht aber auf der Ebene der einzelnen Programme, während sich eines der Arbeitspakete schwerpunktmäßig mit den Auswirkungen von Großprojekten im Verkehrssektor befasst, die individuell evaluiert werden. Bei einem anderen Arbeitspaket werden die Daten über die Auswirkungen von Großprojekten auf die Beschäftigung aggregiert. Analysiert werden auch die Stückkosten von Infrastruktur-Großprojekten (siehe Antwort auf Ziffer 48 Buchstabe b).

2009 wird die Kommission eine Ex-post-Bewertung der Projekte des Kohäsionsfonds im Zeitraum 2000-2006 vornehmen.

#### **DIE NEUEN RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013**

57. Die Kommission verweist auf die Verbesserung der Antragsformulare, deren Daten in die zentrale Datenbank „SFC2007“ eingegeben werden, die Aktualisierung der internen Anleitungen (Aufnahme eines speziellen Abschnitts „aide-mémoire“ für die Ländersachbearbeiter), die Prüfung der Kohärenz und Stimmigkeit der KNA-Parameter und Ergebnisse anhand einer Software sowie die Einrichtung einer Fazilität zur technischen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Projektvorbereitung mit der Bezeichnung „JASPERS“ (Joint Assistance for Projects in European Regions). Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 22, 24, 29, 43 und 44.

58. Der Schwerpunkt liegt zwar auf der Ex-post-Bewertung auf Programmebene; die Kommission wird aber auch Daten über Großprojekte heranziehen, wie dies bei der Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2000-2006 erfolgt (siehe Antwort auf Ziffer 55). Sie wird die Mitgliedstaaten weiterhin ermuntern, auf freiwilliger Basis eigene Bewertungen unter anderem auf Projekt- und Sektorebene durchzuführen.

#### **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

59. Die Erfordernisse des rechtlichen Umfelds für den Zeitraum 2000-2006 dürfen nicht außer Acht gelassen werden.

- a) Die Kommission hat generell eine gründliche Beurteilung vorgenommen. Die meisten Projekte 2000-2006 wurden nach 2003 eingereicht.
- b) Die Kommission räumt ein, dass die Finanzierungsanträge eine unterschiedliche Qualität aufwiesen und bei Projekten für produktive Investitionen relativ schlecht waren. Generell bemühte sie sich, die Qualität der Antragsdossiers durch die Einholung zusätzlicher Informationen zu verbessern. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden die Rechtsvorschriften und die Instrumente der Kommission zur Prüfung von Finanzierungsanträgen für Großprojekte verbessert.
- c) Die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2000-2006 ermöglichen ein hohes Maß an Flexibilität bei der Festsetzung der Kofinanzierungssätze.

60. Nach Ansicht der Kommission sind für Großprojekte aufgrund ihres sehr hohen finanziellen Umfangs strengere Antragsverfahren und eingehendere Prüfungen vorzusehen. Denn dies trägt dazu bei, dass bei der Regionalentwicklung eine größtmögliche Wirkung erzielt wird und die gemeinschaftlichen Mittel effizient zum Einsatz kommen.

Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um sowohl die Vorbereitung der Projektanträge durch die Mitgliedstaaten als auch ihre eigene Beurteilung zu verbessern. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 werden diese in vollem Umfang greifen.

61.

- a) Seit 2000 gibt es keine verordnungsrechtliche Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten Ex-post-Bewertungen auf Projektebene vorzunehmen haben; deren Durchführung wird aber empfohlen. Ex-post-Bewertungen waren nur für die Projekte des Kohäsionsfonds vorgeschrieben und wurden von der Kommission vorgenommen.
- b) Die Kommission räumt ein, dass die Daten in den Anträgen im Zeitraum 1994-1999 Mängel aufwiesen, und hat Maßnahmen ergriffen, um die Erfassung von Daten für den Zeitraum 2000-2006 und in noch stärkerem Maße für 2007-2013 zu verbessern.
- c) Bei der Begleitung der Daten gab es Schwachstellen, die die Bewertungen beeinträchtigen. Es wurden Maßnahmen getroffen, um diese Unzulänglichkeiten zu beseitigen, insbesondere für den Zeitraum 2007-2013. Allerdings vertritt die Kommission die Auffassung, dass eine Begleitung der indirekten Auswirkungen auf Projektebene nicht möglich ist (siehe Antwort auf Ziffer 49).

62. Es gibt gewiss bestimmte Unzulänglichkeiten und Unstimmigkeiten bei den für den Zeitraum 2000-2006 erfassten Daten; die Situation hat sich jedoch verbessert, und die Grenzen der früheren Bewertungen wurden bei der Planung der Bewertungen für den Zeitraum 2000-2006 berücksichtigt.

63. Die Kommission stimmt den Empfehlungen des Hofes zu und wird sicherstellen, dass die verbesserten Rechtsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden.

- a) Zusätzlich zum Erlass strengerer Rechtsvorschriften über die in den Anträgen zu erteilenden Auskünfte und zur Klärung der Regeln für die Festsetzung der Höhe der EU-Zuschüsse wurden die internen Anleitungen aktualisiert und die Verfahren informatisiert.
- b) Neben den strengeren Vorschriften für die Anträge und der Informatisierung der Verfahren werden auch das Arbeitsdokument über die Kosten-Nutzen-Analysen und die aktualisierte Anleitung zur KNA die Qualität dieser Analysen verbessern und einen gemeinsamen Rahmen für die Projektbeurteilung schaffen.
- c) Die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 enthalten klarere Regeln für die Festsetzung der EU-Beteiligung an Einnahmen schaffenden Projekten. Das betreffende Arbeitsdokument liefert Anhaltspunkte für die Anwendung der neuen Regeln. Nach Meinung der Kommission sollte der Differenzierung der Beihilfe die Finanzanalyse zugrunde liegen, bei der bereits einige sozioökonomische Aspekte Berücksichtigung finden.

64.

- a) Die Kommission stimmt dem zu, dass Ex-post-Bewertungen von Großprojekten für die Mitgliedstaaten nützlich sind, und hat deshalb deren Durchführung stets gefördert. Sie wird dies auch künftig tun, meint aber, die weiterreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Region können in vielen Fällen auf Programmebene besser bewertet werden.
- b) Die Kommission hat bei ihren Empfehlungen für die Mitgliedstaaten über die Begleitung den Bedarf an Informationen für die künftigen Bewertungen berücksichtigt, bei denen die Projektdaten weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden. Das neue Instrument für den elektronischen Informationsaustausch wird die Erfassung strukturierter Projektdaten erleichtern, die die Durchführungsverordnung der Kommission vorschreibt.

Die jährlichen Durchführungsberichte müssen Informationen über den Stand der Durchführung und die finanzielle Abwicklung der Großprojekte enthalten.

- c) In den neuen Antragsformularen wird insbesondere eine Beschreibung der Ausgangslage verlangt mit Angabe der relevanten Leistungsindikatoren und des Beitrags zur Erreichung der Programmziele.

65. Nach Ansicht der Kommission ist es wichtig, dass für Großprojekte aufgrund der damit verbundenen hohen Finanzbeträge zusätzliche Anforderungen und eingehende Prüfungen vorgesehen werden. Wie vom Hof vorgeschlagen, sollte bei jeder Prüfung analysiert werden, wie die von der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 vorgeschlagenen Verfahrensverbesserungen greifen.

---