



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.7.2001
KOM(2001) 378 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,
DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**DIE ERGEBNISSE DER PROGRAMMPLANUNG IM RAHMEN DER
STRUKTURFONDS
FÜR DEN ZEITRAUM 2000/2006 (ZIEL 1)**

[SEC(2001) 1140]

Diese Mitteilung ist im Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2001 vorgesehen. Sie behandelt die wichtigsten Aspekte der Gemeinschaftsinterventionen, die zugunsten der Ziel-1-Förderregionen im neuen Programmplanungszeitraum (2000-2006) geplant sind; im Mittelpunkt stehen dabei die Ergebnisse der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und der zusätzliche Nutzen für die Gemeinschaft.

INHALT

Zusammenfassung.....	3
Einleitung	6
I – VERHANDLUNGSERGEBNISSE.....	7
I – 1 – Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne.....	7
I – 2 – Partnerschaft bei der Aufstellung der Programme	8
I – 3 – Qualität und Nutzen der Ex-ante-Bewertungen.....	9
I – 4 – Zeitplan für die Verhandlungen	11
I – 5 – Berücksichtigung der Leitlinien der Kommission vom Juli 1999 und Änderung der nationalen Prioritäten.....	12
I – 6 – Berücksichtigung der Leitlinien des EUREK und des Aktionsrahmens für eine nachhaltige Stadtentwicklung	13
I – 7 – Einrichtung neuer Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten.....	14
I – 8 – Integration der Strukturfonds und der EIB	16
I – 9 – Strategische Rahmenpläne des Kohäsionsfonds	16
II. – VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN PROGRAMMPLANUNG UND ZUSÄTZLICHER NUTZEN FÜR DIE GEMEINSCHAFT	17
II – 1 – Thematische Konzentration	17
II – 2 – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen.....	18
II – 3 – Auswirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit	19
II – 4 – Berücksichtigung der übrigen Prioritäten und Politiken der Gemeinschaft (Umwelt, Wettbewerb, Verkehr, Informationsgesellschaft, Forschung/Innovation, KMU, Chancengleichheit) und Auswirkungen darauf.....	20
II – 5 – Hebelwirkung und Zusätzlichkeitsprinzip	21
II – 6 – Mit dem Durchführungsverfahren verbundene Vorteile	22

Die Anhänge sind im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEC(2001) 1140 enthalten.

ZUSAMMENFASSUNG

Für den Zeitraum 2000-2006 hat der Europäische Rat bei seinem Treffen in Berlin beschlossen, für die Strukturfonds Mittel in Höhe von 195 Milliarden Euro bereitzustellen; davon entfallen knapp 70%, d. h. 127,5 Milliarden Euro, auf die regionalen Entwicklungsprogramme nach Ziel-1. Diese Mittel dürften bis 2006 in den betroffenen Mitgliedstaaten zu einer deutlichen Erhöhung des realen BIP führen (6% in Griechenland und Portugal, 2,4% in Spanien und 4% in den neuen Bundesländern).

Darüber hinaus werden von den neuen Programme wichtige Impulse für die Investitionstätigkeit bis zum Jahr 2006 erwartet (+ 20% in Griechenland, + 14% in Portugal, + 6% in den neuen Bundesländern).

Aus diesem Grund hält es die Kommission für wichtig, über die Ergebnisse der Verhandlungen, die sie mit den nationalen und regionalen Behörden geführt hat, Bericht zu erstatten.

Der Programmplanungszeitraum 2000-2006 stellt die Ziel-1-Regionen (d.h. die Regionen, mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts) vor neue Herausforderungen und eröffnet neue Möglichkeiten; ihr Rückstand zu den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist trotz der im Laufe des vergangenen Jahrzehnts erzielten Fortschritte nach wie vor beträchtlich.

Bei der Konvergenz werden, insbesondere in den weniger entwickelten Regionen, wesentliche Fortschritte erwartet.

Die Programme sollten dank einer günstigeren Wirtschaftslage in der gesamten Union und einer effizienteren Verknüpfung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten mit denen der Union eine Fortsetzung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in den weniger wohlhabenden Staaten und Regionen erlauben. Durch die Stimulierung der Investitionstätigkeit tragen die Strukturfonds dazu bei, die Grundlagen für ein nachhaltiges, langfristiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. Die makroökonomischen Auswirkungen, die in Werten des BIP-Wachstums geschätzt werden, sind vor allem in Griechenland und Portugal recht beträchtlich.

Zusätzlicher Nutzen der Verhandlungen: Pläne von besserer Qualität, zum Teil einschneidende strategische Änderungen

Die indikativen strategischen Leitlinien der Kommission vom Juli 1999 bildeten eine hilfreiche Grundlage für die Verhandlungen über die Pläne und Programme. Sie erlaubten es, die Diskussionen darauf zu konzentrieren, welche Entscheidungen die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Prioritäten und der strategischen Ziele sowie in Bezug auf die entsprechende Mittelzuweisung getroffen haben.

Mit Hilfe einer systematisch vorgenommenen, ergänzenden Ex-ante-Bewertung konnten die Stimmigkeit und Qualität der Pläne gesteigert werden, indem insbesondere deutlich gemacht wurde, welcher Zusammenhang zwischen der Bestandsaufnahme der sozioökonomischen und umweltrelevanten Probleme und der Festlegung der Prioritäten besteht.

Im Allgemeinen wird aus den Verhandlungsergebnisse deutlich, dass die Interventionen stärker auf vier Schwerpunktbereiche der Ziel-1-Regionen (Verkehrsinfrastruktur, Forschung und Innovation, Informationsgesellschaft und Aufwertung des Humankapitals) konzentriert werden. Außerdem dürfte die Aufstellung von strategischen Rahmenplänen für die vier Kohäsionsländer (Griechenland, Spanien, Irland und Portugal) gewährleisten, dass in den Bereichen Verkehr und Umwelt die Interventionen des EFRE besser mit denen des Kohäsionsfonds abgestimmt werden.

Noch zu konsolidierende Verbesserungen des Durchführungssystems

Wie wirksam die Interventionen sein werden, hängt in hohem Maße davon ab, ob die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten beschlossenen Durchführungs- und Verwaltungsmodalitäten die Programme beachtet werden. Diesbezüglich wurden vor allem bei der partnerschaftlichen Aufstellung der Pläne, aber auch bei der Errichtung strengerer Begleit-, Kontroll- und Bewertungssysteme beträchtliche Fortschritte erzielt. Hierbei konnte die Kommission aktiv mitwirken, in dem sie methodische Leitlinien aufgestellt und sich an den Erörterungen im Rahmen der Partnerschaft beteiligt hat. Insbesondere die Einführung der leistungsgebundenen Reserve wurde in den Programmplanung – von den Programmplanungsdokumenten bis hin zur Ergänzung der Programmplanung – aufmerksam überwacht, um ein Maximum an Effizienz und Transparenz bei den zugrunde gelegten Kriterien und den Modalitäten für die Mittelzuweisung zu gewährleisten.

Obwohl die Bilanz nach wie vor als weitgehend positiv anzusehen ist, muss an dieser Stelle auf vereinzelt aufgetretene Schwierigkeiten hingewiesen werden:

- (1) Der für die Aushandlung der Programmplanungsdokumente vorgesehene Zeitraum von fünf Monaten hat sich als zu kurz erwiesen (durchschnittlicher Zeitraum für die Annahme: zwischen acht Monaten und einem Jahr), da die Kommission eingehende Gespräche mit den Mitgliedstaaten geführt hat, um die Qualität der Programmplanung zu verbessern. Die relative Langwierigkeit dieses Prozesses ist zuweilen der Preis für seine Qualität. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung hinreichender Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Einbeziehung der Bewertung im Vorfeld der Programmplanung und eine breitere Konsultation der Öffentlichkeit im Rahmen der Partnerschaft, aber auch für die Überprüfung der Einhaltung der Gemeinschaftspolitiken, vor allem im Bereich der Umwelt- und Wettbewerbspolitik.

Die Kommission wird darauf achten, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

- (2) Die Ergänzung zur Programmplanung wurde zuweilen als eine eigenständige Planungsphase aufgefasst, obwohl sie eigentlich dazu dient, den Inhalt der Programmschwerpunkte durch eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen und die Quantifizierung der Ziele und der entsprechenden Indikatoren, auch im Hinblick auf die leistungsgebundenen Reserve, eingehend darzulegen. Dies führte in einigen Fällen unter Umständen zu Verwaltungsproblemen, weil die für die Ausarbeitung der Ergänzung der Programmplanung zuständigen Behörden nicht mit den Stellen identisch waren, die mit der Aushandlung der Pläne und Programme befasst waren.
- (3) In mehreren Mitgliedstaaten wurden die neuen Verwaltungs- Kontroll- und Begleitsysteme zwar in ihren Grundzügen bestimmt, die Modalitäten zur Verwirklichung dieser Systeme und zur Sicherstellung, dass sie einwandfrei funktionieren, stehen jedoch noch aus.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, in diesen wichtigen Bereichen, die nach Maßgabe der neuen Durchführungsverordnungen für eine effizientere Verwendung der Strukturfondsmittel sorgen sollen, ihre Anstrengungen zu verstärken und vor allem die rechnergestützten Abrechnungssysteme auszubauen (auch um Verzögerungen bei den Zwischenzahlungen zu vermeiden). Die Kommission beabsichtigt eine vergleichende Analyse der Finanz- und Kontrollsysteme vorzunehmen, die dazu beitragen soll, die besten Verfahren zu identifizieren und neue Lösungsansätze für Schwierigkeiten auf diesem Gebiet zu fördern.

- (4) Trotz der Fortschritte, die hinsichtlich der partnerschaftlichen Zusammenarbeit bei der Aufstellung der Pläne und Programme erzielt wurden, ist nicht immer klar, wie der Grundsatz der Partnerschaft im Verlauf der Durchführung der Interventionen umgesetzt wird.

Die Kommission wird sich um ein reibungsloses Funktionieren der Partnerschaft bemühen. Sie sollte so breit wie möglich angelegt sein und sich vorausschauender und verantwortungsvoller mit der konkreten der Interventionen befassen.

Diese weniger positiven Aspekte stellen nicht in Frage, dass die in den Strukturfondsverordnungen beschlossenen Entwicklungen richtig sind. Das leistungsorientierte Verwaltungsmodell, das eines der Pfeiler dieser Reform darstellt, erweist sich als anspruchsvoll und schwer umsetzbar. Dennoch hat es bereits dazu beigetragen, die Transparenz und die Qualität der Programmplanung für den Zeitraum 2000-2006 zu verbessern. Die Halbzeitbewertung dieser Programme wird zeigen, inwieweit dies Einfluss auf ihre Umsetzung in der jeweiligen Stufe der Programmplanung hatte. Die Kommission wird daraus die entsprechenden Lehren ziehen, wie sich Vereinfachung, Qualität, Wirksamkeit und Transparenz miteinander in Einklang bringen lassen. Diese Erfahrungen werden bei der Programmplanung für die neuen Mitgliedstaaten und für die Programme der nächsten Strukturfondsperiode nach 2006 wichtig sein.

EINLEITUNG

Am 24. und 25. März 1999 haben die in Berlin zusammengetretenen Staats- und Regierungschefs beschlossen, für die strukturpolitischen Maßnahmen der Union im Zeitraum 2000-2006 Mittel in Höhe von 213 Mrd. € bereitzustellen. Hiervon sind 195 Mrd. € (Preise von 1999) über die Strukturfondsinterventionen für die derzeit fünfzehn Mitgliedstaaten bestimmt. 69,7% dieses Betrags sind den Regionen vorbehalten, die im Rahmen von Ziel 1 förderfähig sind, unter das 13 EU-Mitgliedstaaten (ohne Dänemark und Luxemburg) fallen.

Die geänderten Rechtsvorschriften der Strukturfonds, die der Rat der Europäischen Union im Juni 1999 verabschiedet hat, sollten in erster Linie die Effizienz der Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft steigern, ohne die Grundprinzipien der vorangegangenen Reformen von 1988 und 1993 in Frage zu stellen. Die **wichtigsten Neuerungen**, die mit den geänderten Verordnungen eingeführt wurden, betreffen folgende Aspekte:

- a) Konzentration der vorrangigen Ziele der Strukturfonds: Reduzierung von sieben auf drei Ziele;
- b) strikte Anwendung des Kriteriums der Konzentration¹ (die 75% Regel);
- c) Einführung einer Übergangunterstützung für die Regionen oder Gebiete, die im Zeitraum 1994-1999 im Rahmen der regionalen Ziele förderfähig waren;
- d) Einführung einer leistungsgebundenen Reserve: 4% der Verpflichtungsermächtigungen, die in den einzelnen indikativen nationalen Zuweisungen vorgesehen sind, werden in die leistungsgebundene Reserve eingestellt;
- e) Ausbau und Verstärkung der Partnerschaft, um einen bedeutenden zusätzlichen Nutzen zu erzielen; bei der Partnerschaft kommt jedoch das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung, denn die Auswahl der Partner ist auch weiterhin Sache der Mitgliedstaaten;
- f) Vereinfachung der Programmplanung, insbesondere durch Einbeziehung von Großprojekten und Globalzuschüssen in die übrigen Interventionsformen;
- g) dezentralisierte Programmplanung der Maßnahmen: der Mitgliedstaat oder die Verwaltungsbehörde – nicht die Kommission - nimmt nach erfolgter Billigung durch den Begleitausschuss die 'Ergänzung zur Programmplanung' an;
- h) Änderung der Regeln der finanziellen Abwicklung: Sie zeichnen sich durch eine klarere und einfachere Grundlage aus, die zugleich einen besseren Haushaltsvollzug (n + 2) und eine engere Verbindung mit der Programmdurchführung erlaubt;
- i) der Mitgliedstaat trägt die Gesamtverantwortung für die Durchführung, Begleitung und Wirksamkeit der Interventionen; daher sind die spezifischen Zuständigkeiten der

¹ Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates betreffend die NUTS (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) unterbreitet.

Verwaltungsbehörde, des Begleitausschusses und der für die Kontrollen zuständigen Stellen eindeutig festgelegt;

j) die Bewertung wird nicht mehr als gesonderte Tätigkeit verstanden; sie bleibt zwar unabhängig, ist jedoch integraler Bestandteil des Prozesses der Vorbereitung, Ausführung, Begleitung und Überarbeitung der Programmplanung und entwickelt sich zu einem Verwaltungsinstrument;

k) engere Verbindung zwischen den strukturpolitischen Maßnahmen und der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie den vorrangigen Zielen des nationalen Aktionsplans für Beschäftigung²;

l) die Rechtsvorschriften für die Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 wesentlich dahingehend geändert und vereinfacht, dass künftig Maßnahmen in den Ziel-1-Regionen sowohl aus den Strukturfonds als auch aus dem EAGFL-Ausrichtung, in den übrigen Regionen hingegen aus dem EAGFL-Garantie zu finanzieren sind;

m) Errichtung eines globalen Systems für die Information über staatliche Beihilfen und die frühzeitige Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften.

I – VERHANDLUNGSERGEBNISSE

I – 1 – Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne

Generell war die Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programmplanungsdokumente besser als im vorangegangenen Planungszeitraum, auch wenn sie zuweilen immer noch hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Die verbesserte Qualität ist zum Teil auf die intensiven Vorarbeiten zurückzuführen, die von den Mitgliedstaaten mit der Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Programmplanungsdokumente ausgeführt wurden.

Bei den Erörterungen mit jedem einzelnen Mitgliedstaat wurde ein zweifaches Ziel verfolgt:

- fehlende Informationen in die eingegangenen Programmplanungsdokumenten einzufügen, insbesondere um den in den neuen Vorschriften vorgesehenen Qualitätsanforderungen zu genügen;
- Streben nach bestmöglicher Anpassung der verschiedenen Interventionsschwerpunkte zur Optimierung der Wirkung der Programme.

Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Dokumente waren von unterschiedlicher Qualität. Auch in den Fällen, in denen diese Dokumente den in der Verordnung genannten Mindestanforderungen genügten – was häufig vorkam –, waren bei der Quantifizierung der Ziele auf der Ebene der Schwerpunkte und der Interventionen ebenso Mängel zu verzeichnen wie bei der Ex-ante-Bewertung, vor allem bezüglich der Bereiche Umwelt und Chancengleichheit. Diese Schwachstellen mussten während der Verhandlungen behoben

² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, KOM (2001) 16 endg.

werden, wovon in manchen Fällen auch die nachfolgenden Programmplanungsdokumente (Ergänzungen zur Programmplanung) betroffen waren. Dies traf insbesondere auf Finnland und Portugal zu.

Von insgesamt 116 Interventionen wurden drei Programme von der Kommission als nicht zulässig erachtet, da wichtige Angaben fehlten (Deutschland, Italien und Vereinigtes Königreich).

Außerdem kostete es die Kommission in einer Reihe von Fällen beträchtliche Mühe, die für die Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente erforderlichen ergänzenden Angaben der Mitgliedstaaten zu erhalten. Dies galt namentlich für den spanischen Plan und einige französischen Programmplanungsdokumente. Das Ausmaß der Veränderungen im Bereich der ländlichen Entwicklung im Rahmen des EAGFL wurde allgemein unterschätzt. Das Ergebnis waren Pläne, die nicht ausführlich genug waren, um beurteilen zu können, ob sie mit der Verordnung im Einklang stehen.

Der spanische Plan ließ nicht erkennen, inwieweit die auf nationaler Ebene verwirklichte Entwicklungsstrategie mit den auf regionaler Ebene vorgeschlagenen Strategien abgestimmt war. Da sich die spanischen Behörden jedoch kooperativ zeigten, konnten viele wesentliche Verbesserungen an der Programmplanung vorgenommen werden, und somit kann für dieses Land eine zufriedenstellende Bilanz gezogen werden.

In einigen Fällen war innerhalb eines Mitgliedstaates die Qualität der eingereichten Unterlagen sehr heterogen. So etwa in Deutschland: Obwohl bei der Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente die Ex-ante-Bewertung zugrunde gelegt worden war, wiesen die Programmwürfe für die Bundesländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen große Lücken auf, die erst nach Monaten gefüllt werden konnten. Im Vereinigten Königreich war die Qualität der ursprünglichen Unterlagen sehr unterschiedlich. So wich die höhere Qualität der von Cornwall und den Scilly-Inseln eingereichten Dokumente deutlich von der des Plans für Nordirland ab, den die Kommission zunächst für unzulässig erklärte, wo die Hintergrundbedingungen schwierig waren.

I – 2 – Partnerschaft bei der Aufstellung der Programme

Dezentrale, umfassende und effiziente Partnerschaften sind entscheidend für den Erfolg der über die Strukturfonds unterstützten Programme. Durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit lassen sich größtmögliche Synergien erzielen, alle regionalen und lokalen Akteure stärker einbeziehen und Beiträgen aus zahlreichen Finanzierungsquellen bereitstellen.

Die Anwendung des Partnerschaftsprinzips hat sich seit der ersten Programmgeneration erheblich weiterentwickelt als es noch stark eingeschränkt war. hat es sich im Laufe der nachfolgenden Strukturfondsreformen nach und nach konsolidiert. Seither hat sich die Situation entscheidend geändert, am stärksten wohl in Spanien, Deutschland und Italien.

Zu Beginn des neuen Planungszeitraums wurden die verschiedenen Programmplanungsdokumente zur Konsultation den Partnern vorgelegt, die vermutlich in den Begleitausschüssen vertreten sein würden. Generell ist festzustellen, dass die frühzeitige Beteiligung der Partner bei der Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente häufiger erfolgte als in der Vergangenheit; insbesondere wohl in Deutschland.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die Kommission in unterschiedlichem Ausmaß über den Konsultationsprozess und seine Ergebnisse informiert wird, denn zahlreiche Mitgliedstaaten

begnügen sich mit dem Hinweis darauf, dass eine Konsultation stattgefunden hat, ohne den genauen Zeitpunkt, die gewählten Form und die konsultierten Partner zu nennen. Auch die Art der Partner war keineswegs einheitlich, sondern wich selbst innerhalb eines Mitgliedstaates von einem Programm zum anderen zuweilen erheblich voneinander ab.

Die Partnerschaft scheint vor allem in Ländern wie Irland, dem Vereinigten Königreich, Finnland und Schweden fest etabliert zu sein. Besonders hervorzuheben ist der Sonderfall Schweden: Dort wurden zusätzlich zu den herkömmlichen Formen der Partnerschaft Websites eingerichtet, die der Öffentlichkeit die Möglichkeit boten, sich im Verlauf der Programmverwirklichung zu äußern. Andererseits stellte die Kommission fest, dass die Partnerschaft in einigen Mitgliedstaaten nicht über einen ziemlich förmlichen, institutionellen Rahmen hinausgeht (Griechenland, Portugal und Spanien), wobei zum Beispiel die Wirtschafts- und Sozialpartner und - vor allem bei der Ausarbeitung der Programmplanung - die auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Chancengleichheit tätigen Vereinigungen und Stellen generell nur begrenzt vertreten waren oder nur eine geringe Rolle gespielt haben.

Generell gilt: Je breiter die Partnerschaft bei den Vorarbeiten für die Programmplanungsdokumente war, umso länger, aber auch fruchtbarer war der Prozess. Allerdings machte unter Umständen eine umfassende und aktive Partnerschaft in einigen Fällen die Programmaufstellung langwieriger, da mit jeder Änderung neue Verhandlungsrunden und eine neue Konsensbildung erforderlich wurden. Dies wurde im Vereinigten Königreich deutlich.

Was die Mitwirkung der Partner in den Begleitausschüssen anbelangt, fällt der Umfang der von den nationalen/regionalen Behörden gelieferten Informationen je nach Programmplanungsdokument sehr unterschiedlich aus; einige beschränken sich auf den Hinweis, dass Partner beteiligt werden. Das gleiche gilt für die den Partnern in den Begleitausschüssen zuerkannten Rechte: Häufig haben sie einen anderen Status als die übrigen Mitglieder, d. h. sie haben entweder kein bzw. nur ein eingeschränktes Stimmrecht oder sind in beratender Funktion bzw. zu informativen Zwecken beteiligt.

Es bleibt zu hoffen, dass sich mit der Dezentralisierung der Programmverwaltung und deren Verlagerung auf die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit erhöht, insbesondere auf der Ebene der Begleitausschüsse, deren Zuständigkeiten erweitert wurden, andere Akteure als die nationalen Behörden zu beteiligen. Dies dürfte auf operationeller Ebene bewirken, dass den praxisbezogenen Kenntnissen der Partner von den Verhältnissen vor Ort sowie von den sozioökonomischen Schwierigkeiten und Chancen mehr Gewicht zugemessen wird. In dieser Hinsicht sollten mit der Halbzeitbewertung die Auswirkungen der Partnerschaft beurteilt werden können.

I – 3 – Qualität und Nutzen der Ex-ante-Bewertungen

Zweck der Ex-ante-Bewertung ist es, Hilfestellung bei der Vorbereitung und Aufstellung der Pläne und Programme zu geben. Sie wird in jedem Mitgliedstaat von der für die Programmplanung zuständigen Behörde durchgeführt. Die Kommission legt hierfür den Bezugsrahmen fest.

Diese Rechtsvorschrift wurde von allen Mitgliedstaaten erfüllt; dabei wurden allerdings unterschiedliche Verfahren angewandt, so dass die Ex-ante-Bewertung schließlich einen jeweils anderen Stellenwert einnahm.

Die meisten Mitgliedstaaten haben einen unabhängigen externen Bewerter mit der Evaluierung beauftragt. Griechenland, Italien, Irland, Nordirland und die Region Nord-Pas de Calais hingegen haben diese Aufgabe internen Bewertungsstrukturen übertragen, die allerdings von den für die Programmplanung zuständigen Behörden unabhängig sind. Spanien hat als einziges Land eine interne Bewertung vorgenommen, was auf eine Eigenbeurteilung hinausläuft.

Die meisten übermittelten Programme enthielten einen im Anhang beigefügten Bewertungsbericht und in vielen Fällen in den Plan eingefügt ein eigenes Kapitel mit einer Zusammenfassung der Bewertungsarbeiten.

Die Qualität der Ex-ante-Bewertungen fällt je nach Mitgliedstaat und sogar auf innerstaatlicher Ebene unterschiedlich aus. Als Beispiel für einen mehr systematischen Ansatz ist Italien zu nennen; dort war die Ex-ante-Bewertung, die unter der Verantwortung der für die Bewertung zuständigen Abteilung des Finanzministeriums durchgeführt wurde, in den Entwicklungsplans für den Mezzogiorno eingebunden und stützte sich auf folgende Elemente: detaillierte SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren) auf Ebene der Prioritäten und Sektoren; Entwicklung eines Ad-hoc-Modells zur Abschätzung der Auswirkungen des Plans; Analyse der Kohärenz zwischen den Prioritäten, um die Begründetheit der Mittelzuweisung zu überprüfen.

In Irland stützte sich die Ex-ante-Bewertung auf Vorarbeiten, bei denen die vorrangigen Entwicklungsziele für den Zeitraum 2000-2006 ermittelt wurden. Durch diese Bewertung konnten die Strategie und die vorrangigen Ziele, die im Plan vorgeschlagen werden, bestätigt werden. Allerdings wurde man dabei auf eine Reihe von Schwachpunkten aufmerksam, vor allem auf die unzureichenden Verknüpfungen zwischen den Prioritäten und den Zielen des Plans wie auch auf das dem Produktionssektor beigemessene Gewicht, das wegen der für Privatinvestitionen günstigen Konjunkturlage von den Bewertern als übermäßig angesehen wurde.

Welche Rolle der Ex-ante-Bewertung tatsächlich zukam, kann nur schwer beurteilt werden, da die Erörterungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Sachverständigen nicht im Beisein von Vertretern der Kommissionsdienststellen stattfanden. Dennoch gibt es einige Anhaltspunkte für die aktive Mitwirkung von Bewertern bei der Abfassung der Pläne für den neuen Programmplanungszeitraum, die im allgemeinen von besserer Qualität waren als bisher, wobei in den Plänen die gewählte Strategie und die zu erreichenden Ziele transparenter gemacht wurden:

- Die am besten konzipierten Pläne wurden von Mitgliedstaaten eingereicht, die den größten Wert auf den aktiven Austausch mit den Bewertern legten. Dies war insbesondere bei den von Großbritannien eingereichten Programmplanungsdokumenten der Fall, wo die Ex-ante-Bewertung ein wesentliches Fundament der Verhandlungen darstellte.
- Insgesamt erfüllten die Ex-ante-Bewertungen eine dreifache Funktion: kritische Betrachtung vor allem aufgrund der in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen, Ratschläge und Hinweise für die Ausarbeitung des Plans sowie Rechtfertigung der festgelegten Prioritäten und Ziele. Sie stellten somit eine sinnvolle Ergänzung zu den in den Programmplanungsdokumenten bereits enthaltenen Informationen dar.

- Im Allgemeinen wurden auch die operationellen Programme einer Bewertung unterzogen, wodurch die Kohärenz zwischen den in den Plänen enthaltenen Vorgaben und den auf der Ebene der Programme berücksichtigten Prioritäten überprüft werden konnte.

Das Fehlen einer Ex-ante-Bewertung war für die Kommission Anlass, einen Programmwurf als nicht zulässig abzulehnen (operationelles Programm "Verkehr" in Italien).

In Bezug auf die horizontalen Ziele wie Umweltschutz und Chancengleichheit wird in den meisten Plänen die Ausgangssituation eingehend untersucht; die Analysen der voraussichtlichen Wirkung der Strategie und der Interventionen genühten in den meisten Fällen nicht den in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 festgelegten Qualitätsanforderungen, obwohl sie zuweilen sehr detailliert waren (wie im Fall der Bewertung des Umweltaspekts im spanischen Plan wegen des Beitrags der Umweltbehörden). In den späteren Programmplanungsphasen müssen solche Bewertungen anhand präziser Angaben zu den geplanten Maßnahmenarten und zum Grad ihrer Einbeziehung in die berücksichtigten Pläne oder Programme verfeinert werden.

I – 4 – Zeitplan für die Verhandlungen

Die neuen Programme wurden im Rahmen der Partnerschaft auf der Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten für Programmplanungsdokumente beschlossen.

Die 123 Programmplanungsdokumente, die bei der Kommission eingegangen sind³, lassen sich hinsichtlich des Genehmigungszeitraums wie folgt aufschlüsseln:

- Annahme innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fünfmonatsfrist: lediglich 3 Programmplanungsdokumente;
- zwischen 5 und 8 Monaten: 20 Programmplanungsdokumente;
- zwischen 8 Monaten und einem Jahr: 71 Programmplanungsdokumente;
- > 1 Jahr: 29 Programmplanungsdokumente.

Die Annahme dieser Programme durch die Kommission hat mehr Zeit in Anspruch genommen als die in der Verordnung vorgesehene Frist von 5 Monaten (Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999). Um den Qualitätsanforderungen der Verordnung insbesondere im Bereich der Finanzverwaltung, der Genauigkeit der quantifizierten Ziele, der Ex-ante-Bewertung der voraussichtlichen Wirkung, der Umweltinformation und der Beachtung des Zusätzlichkeitsprinzips zu genügen, haben sich Fristverlängerungen generell als unerlässlich erwiesen. In den Fällen, in denen die Kommission um zusätzliche Angaben und Klarstellung ersucht hat, setzte sie gleichzeitig die Frist solange aus, wie sie glaubte, dass der Mitgliedstaat benötigen würde, um hinreichend Zeit für die Übermittlung einer Antwort zu haben.

³ 7 Gemeinschaftliche Förderkonzepte
19 Einheitliche Programmplanungsdokumente
97 Operationelle Programme

Für Belgien konnte das Programmplanungsdokument innerhalb der von der Verordnung vorgeschriebenen Fünfmonatsfrist angenommen werden, nachdem sich die belgischen Behörden verpflichteten, der Kommission bei der Vorlage der Ergänzung zur Programmplanung ein ganzes Paket zusätzliche Informationen und Indikatoren zukommen zu lassen. Da diese Informationen der Kommission jedoch immer noch nicht vorliegen, hat sie ihre Stellungnahme zur Programmplanungsergänzung ausgesetzt.

Insgesamt war die in der Verordnung vorgesehene Fünfmonatsfrist bis auf Ausnahmefälle zu kurz. Die Ausnahmen und die Fälle, in denen die Fünfmonatsfrist nur geringfügig überschritten wurde, sind dadurch zu erklären, dass der Aufstellung der Pläne besonders intensive Vorarbeiten und Verhandlungen mit den nationalen und regionalen Behörden vorausgingen. Dies trifft auf Schweden, Finnland, Portugal und Österreich zu.

Bei der Ergänzung zur Programmplanung haben die Mitgliedstaaten – von wenigen Ausnahmen einmal abgesehen - die verordnungsmäßige Frist von drei Monaten für die Übermittlung dieses Dokuments an die Kommission nicht eingehalten. Mitte Juni 2001 lagen für 116 Interventionen (Programmplanungsdokumente und operationelle Programme) lediglich 42 Ergänzungen zur Programmplanung vor. In einigen dieser Ergänzungen waren die Beträge nicht bis zu der in der Einteilung in Interventionsbereiche geforderten Ebene aufgeschlüsselt. Die Kommission besteht gegenüber den Mitgliedstaaten auch weiterhin auf diesem Punkt, um einen genauen Überblick über die von den Fonds finanzierten Projektarten zu erhalten.

I – 5 – Berücksichtigung der Leitlinien der Kommission vom Juli 1999 und Änderung der nationalen Prioritäten

In erster Linie ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Regionen, unter Beachtung der Gemeinschaftsprioritäten ihre Entwicklungsstrategien festzulegen.

Die indikativen Leitlinien der Kommission vom Juli 1999 sollen den nationalen und regionalen Behörden bei der Vorbereitung ihrer Programmplanungsstrategien helfen. Sie legen die Prioritäten der Kommission dar, die sich sowohl aus den früheren Erfahrungen mit der Programmdurchführung als auch aus den Vorgaben der aktuellen, mit den Strukturinterventionen verbundenen Gemeinschaftspolitiken ergeben. Ein entscheidender Aspekt im Hinblick auf den zusätzlichen Nutzen für die Gemeinschaft ist die Frage, inwieweit diesen strategischen Zielen Rechnung getragen wurde.

Während der Verhandlungen haben die Kommissionsdienststellen Wert darauf gelegt, dass die Mitgliedstaaten die indikativen Leitlinien möglichst umfassend berücksichtigen. Dies gilt vor allem für die Bereiche der beruflichen Bildung, der Informationsgesellschaft, der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung, der Förderung der KMU, der Unterstützung der ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung und der Stadtentwicklung.

Obwohl die Leitlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten und für die einzelnen Programmarten in unterschiedlichem Maße berücksichtigt wurden, ermöglichten sie es, bei den nationalen Prioritäten im Rahmen der Programmplanung für den Zeitraum 2000-2006 sinnvolle Änderungen vorzunehmen. Außerdem führten sie dazu, dass die ursprünglich von Spanien, Griechenland, Frankreich und Italien ausgearbeiteten Entwürfe abgeändert wurden. Im Fall von Spanien hat sich die Gewichtung der gesetzten Schwerpunkte im Verhältnis zum vorangegangenen Planungsperioden verschoben. Die Entwicklungsziele wurden dahingehend geändert, dass den Aktionen bezüglich des Aufbaus einer wissensbasierten Gesellschaft (Innovation, FuE, Informationsgesellschaft) und der Umwelt (Umwelt, natürliche

Lebensräume, Wasserressourcen) Vorrang gegenüber den Verkehrs- und Energienetzen eingeräumt wurden. In der Tat entfallen auf Erstere 7,9% bzw. 16,1% der gesamten Mittelzuweisung für das derzeitige gemeinschaftliche Förderkonzept gegenüber 4,7% bzw. 11,7% im vorangegangenen GFK.

Speziell im Fall Griechenlands war der bei der Kommission eingereichte Entwicklungsplan durch eine eher traditionelle Ausrichtung auf öffentliche Bauarbeiten gekennzeichnet. Obwohl die Kommission einräumte, dass Basisinfrastrukturen und weitere, wenn auch degressiv gestaffelte Direktzuschüsse wichtig sind, wünschte sie, dass stärkeres Gewicht auf Investitionen in das Humankapital und auf die Auswirkungen von Programmen für die Lebensqualität zu legen sei.

In anderen Fällen waren die Änderungen weniger tiefgreifend. So hat die Kommission im Fall Österreichs während der Verhandlungen darauf bestanden, dass der Entwicklung von Anwendungen für Unternehmen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Eine spezielle Maßnahme ist für den Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologien vorgesehen (Netzwerke und Anwendungen). Ziel dieser Maßnahme ist es, Tätigkeiten im IT-Bereich zu entwickeln, wobei die Entwicklung und Durchführung von Diensten und auch von Anwendungen und Netzwerken, die für Unternehmen bestimmt sind, im Mittelpunkt stehen sollten. In Portugal trug der Plan den Kommissionsleitlinien generell Rechnung. Dennoch wurde eine erhebliche Änderung zugunsten der Informationsgesellschaft und der Valorisierung der Humanressourcen vorgenommen.

Die anderen Mitgliedstaaten haben in ihren Vorschlägen den Leitlinien der Kommission in zufriedenstellender Weise Rechnung getragen (z. B: S, FIN, D, IRL und UK). In Schweden dienen die Programme der Unterstützung und Ergänzung des nationalen Aktionsplans für Beschäftigung, der Teil einer Strategie ist, die zu guten Ergebnissen in Bezug auf die Beschäftigungslage geführt hat. In Irland stellen die europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien ein wichtiges Element dar. In Schweden, Finnland, Irland und Nordirland gehören die nachhaltige Entwicklung und die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen zu den horizontalen Zielen, die auf sämtliche Maßnahmen angewandt werden.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Kommissionsleitlinien im Allgemeinen ein hilfreiches Instrument der Programmplanung darstellten, insbesondere für die Auswahl der Schwerpunkte der gemeinschaftlichen Förderkonzepte. Sie nehmen jedoch mit zunehmender Gliederungstiefe der Programmplanung (operationelle Programme, Ergänzungen zur Programmplanung) einen weniger zentral Stellenwert ein.

I – 6 – Berücksichtigung der Leitlinien des EUREK und des Aktionsrahmens für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Die Ziele zahlreicher Ziel-1-Programme decken sich mit den Leitbildern und Optionen des europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK). Dennoch nehmen die meisten Programme nicht ausdrücklich auf das EUREK Bezug. Rund jedes vierte Programm enthält einen speziellen Hinweis auf das EUREK; dieser ist entweder allgemeiner Natur oder bezieht sich auf bestimmte Teile des Dokuments. Dies gilt besonders für die britischen, deutschen und spanischen Programmunterlagen, und zwar hauptsächlich bei den Regionalanalysen/SWOT-Analysen, der Untersuchung der politischen Perspektiven oder der Beschreibung der regionalen Strategie. Ein entscheidender Faktor scheint die zugrunde liegende, weiter reichende Regionalstrategie im Rahmen der nationalen Politik zu sein. So beruhen beispielsweise einige Programme des Vereinigten Königreichs (Merseyside, South

Yorkshire, South West und Nordirland) auf einer breiter angelegten regionalen Entwicklungsstrategie, dem Leitfaden für Regionalplanung, der unter anderem den strategischen Ansatz des EUREK widerspiegelt.

Einer Analyse der Programme zufolge dürften sich die Entwicklungsstrategien positiv auf den räumlichen Zusammenhalt der Union auswirken, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Zugang zu den Informationsnetzen, Umwelt und Berücksichtigung der Probleme von Städten. Solche Strategien dürften bei wirksamer Umsetzung dazu beitragen, eine ausgewogenere, polyzentrische Entwicklung innerhalb einer jeden Region, eine gleichmäßigere Verteilung der Schaffung von Wohlstand und ein nachhaltigeres Wachstumsmodell zu fördern.

Den städtepolitischen Schwerpunkten der Programme wird in den Programmplanungsdokumenten breiter Raum zugewiesen, und die geplanten Interventionen sind in hohem Maße mit dem Aktionsrahmen URBAN für nachhaltige Stadtentwicklung abgestimmt, der offensichtlich enger mit den Strukturfondsprogrammen verknüpft ist als das EUREK. In einigen Programmen sind die städtepolitischen Aspekte besonders ausgeprägt (z. B. die meisten Programme des Vereinigten Königreichs oder einige der deutschen Programme wie beispielsweise für Berlin). Einige der durch den Aktionsrahmen URBAN der Kommission geförderten Themen wie soziale Integration, kommunale Selbstverwaltung und Umweltsanierung wurden offenbar als Querschnittsthemen behandelt und sind in den meisten Programmstrategien enthalten, auch wenn sie nicht immer speziell städtepolitischen Zwecken dienen. Erwähnt sei, dass manche Programme so konzipiert sind, dass die Komplementarität zwischen den Gemeinschaftsinitiative URBAN und der Ziel-1-Strategie gefördert wird.

In ihrer Mitteilung über die Ergebnisse der Verhandlungen über die Programmplanung 2000-2006 in den Ziel-2-Gebieten wird sich die Kommission ausführlicher mit der Berücksichtigung der Optionen des EUREK und des Aktionsrahmens für nachhaltige Stadtentwicklung befassen.

I – 7 – Einrichtung neuer Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten

In den Programmplanungsdokumenten müssen die einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme beschrieben und vor allem die Verwaltungsbehörden und Zahlstellen mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten⁴ benannt werden; zu beschreiben sind ferner die Regelungen für die Finanzkontrolle und die Finanzkorrekturen, die auf den Systemen aufbauen, die bereits zur Umsetzung der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 2064/97⁵ eingerichtet wurden.

Allerdings waren zum Zeitpunkt der Übermittlung der Programmplanungsdokumente an die Kommission die Durchführungssysteme noch nicht in allen Einzelheiten bekannt. Infolgedessen bildete die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme häufig den schwächsten Teil in den Programmplanungsdokumenten (die Programme für Schweden und Frankreich zum Beispiel), die sich mit dem Hinweis auf die Bestimmungen der allgemeinen Verordnung begnügten. In manchen Fällen wurden die Zahlstellen nicht erwähnt.

⁴ D.h., die Art und Weise, in der die Verwaltungsbehörde ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung, einschließlich eines zuverlässigen Systems für den Datenaustausch, nachkommen will (Artikel 34 der allgemeinen Verordnung).

⁵ Kontrollen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Stichprobenkontrollen bei 5% der während der gesamten Laufzeit des Programms getätigten Ausgaben, Wahrung des Prüfpfads und unabhängige Bescheinigung der Rechnungsführung vor Rechnungsabschluss.

Parallel zu den bilateralen Verhandlungen über diesen Teil der Programmplanungsdokumente hat die Kommission im Februar 2000 damit begonnen, in den Strukturfondsausschüssen gemeinsame Beratungen mit den Mitgliedstaaten über die Durchführungsvorschriften zur allgemeinen Verordnung im Bereich der Verwaltung und Kontrolle durchzuführen. Diese Arbeiten, die in zwei Durchführungsverordnungen mündeten, hatten zwangsläufig Auswirkungen auf die endgültigen Regelungen der Mitgliedstaaten⁶. In der Tat sind in diesen Durchführungsverordnungen Systeme für die finanzielle Abwicklung und Kontrolle vorgeschrieben, die ausgefeilter und leistungsfähiger sind als in der Vergangenheit, und sich vor allem durch eine stärkere Aufgabenteilung, einheitlichere Verfahren sowie die Verbesserung und Verknüpfung der Informationssysteme auszeichnen.

Seit März 2001 verfolgen die für die Programme zuständigen Kommissionsdienststellen in allen Mitgliedstaaten ein proaktives Konzept in Form von Vorabkontrollen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, um sich zu vergewissern, dass den in der Verordnung vorgeschriebenen Anforderungen an die Haushaltsführung, unter anderem bezüglich der Regelungen für die Vornahme von Finanzkorrekturen, genügt wird. Erforderlichenfalls erhalten die Mitgliedstaaten Empfehlungen für geeignete Systeme und werden regelmäßigen Überprüfungen unterzogen. In diesem Stadium sind offenbar alle Mitgliedstaaten mehr oder weniger stark in Verzug geraten, weil sie gewartet haben, bis die vorgenannten Durchführungsverordnungen endgültig angenommen waren, bevor sie die für deren praktische Umsetzung erforderlichen Systeme eingeführt haben. Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme wurden in Grundzügen festgelegt, doch müssen noch zahlreiche organisatorische Details beschlossen werden.

In Verbindung mit der Vorbereitung der Ergänzung zur Programmplanung hat die Kommission ferner gemäß der Verordnung Regelungen für den Austausch der Programmdateien vorgelegt. Finnland gehört zu den Ländern, die bereits im letzten Programmplanungszeitraum die elektronische Datenübermittlung an das EDV-System der Kommission getestet und zudem in die Programmierungsdokumente die Datentransferbedingungen für den neuen Planungszeitraum einbezogen haben. Andere Mitgliedstaaten sind ihren Verpflichtungen auf diesem Gebiet nicht nachgekommen. Im EDV-Bereich ist noch sehr viel zu tun.

In einigen Fällen konnten im neuen Programmplanungszeitraum die Verfahren für Finanzentscheidungen rationalisiert werden. In Finnland beispielsweise wurden zu Beginn der neuen Planungsperiode die Verfahren für Finanzentscheidungen in den Regionen vereinfacht, indem die meisten Entscheidungen bezüglich EFRE, ESF, EAGFL und FIAF gemeinsam in einer übergeordneten Einrichtung („one-stop-shop“) getroffen wurden. In Schweden wurden die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle dezentralisiert und in jedem Programmbereich einer Provinzialregierung übertragen.

In anderen Fällen wie in Spanien mündeten die Verhandlungen in einen Kompromiss: als Zahlstelle fungiert nicht die Region, sondern nach wie vor eine Zentralbehörde in Madrid, die Regionen sind nun jedoch mitverantwortlich.

⁶ Die Kommission hat am 2. März 2001 zwei Verordnungen mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VO 438/2001) und das Verfahren für die Vornahme von Finanzkorrekturen (VO 448/2001) angenommen.

In Griechenland musste zunächst die Rechtssetzung im Zuge der Reform des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Strukturfonds abgeschlossen werden, bevor die Programmplanungsdokumente genehmigt werden konnten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Verhandlungen dazu beigetragen haben, dass die Zuständigkeiten im Bereich der Finanzverwaltung und -kontrolle genauer beschrieben und die Berichtspflichten der regionalen Verwaltungs- und Begleitausschüsse klarer definiert wurden. Dennoch bereitet der Kommission die schleppende Einrichtung der neuen Systeme in den Mitgliedstaaten Sorge, da diese unerlässlich sind, um die Aufgaben, vor allem im EDV-Bereich und bei Auszahlungsanträgen, die sich rückwirkend auf den Beginn der Zuschussfähigkeit beziehen, erfüllen zu können.

I – 8 – Integration der Strukturfonds und der EIB

In der Regel sind in den Programmplanungsdokumenten alle vier Strukturfonds entweder im Rahmen gesonderter Prioritäten oder als unabhängige Programme, vor allem für die Fischerei, aufgeführt. Der Aufbau der Programmplanungsdokumente ermöglichte es im Allgemeinen, auf Schwerpunktebene die Grundsätze der Kohärenz, der Konzentration der Mittel und der Integration vollständig anzuwenden. Auf dieser Ebene wurde allerdings der Multifonds-Ansatz (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung und FIAF) nicht systematisch verfolgt. Dieser Ansatz wird in erster Linie in den Regionalprogrammen angewendet, in geringerem Umfang in den multiregionalen Programmen und weitaus seltener in den sektorbezogenen Programmen. Somit hängt der Integrationsgrad der vier Strukturfonds davon ab, ob die Programme der Mitgliedstaaten eher regional oder sektoral ausgerichtet sind.

Die EIB dürfte in einigen Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Entwicklungsstrategie des gemeinschaftlichen Förderkonzepts in Form von Darlehen leisten, deren voraussichtlicher Betrag als Richtwert in den Programmplanungsdokumenten aufgeführt ist. EIB-Mittel sind vor allem für Großprojekte im Bereich der Verkehrs- und Energieinfrastrukturen, für Wasserversorgungsnetze und Abfallbeseitigungsanlagen, für Infrastrukturen im Bereich der Forschung sowie für nationale Regelungen zur Förderung der KMU, der Finanzierung der ländlichen und städtischen Entwicklung und der wissensbasierten Gesellschaft vorgesehen

In den einheitlichen Programmplanungsdokumenten wollten sich die nationalen/regionalen Behörden und die EIB zwar nicht auf die Höhe der EIB-Beteiligung festlegen, doch ist vorgesehen, für einige Großprojekte EIB-Darlehen in Anspruch zu nehmen.

In einigen Mitgliedstaaten, z. B. in Portugal und in Deutschland, hat die EIB an den Verhandlungen teilgenommen.

I – 9 – Strategische Rahmenpläne des Kohäsionsfonds

Für den Zeitraum 2000-2006 wird der Kohäsionsfonds entsprechend dem "strategischen Rahmenplan" bereitgestellt, der ein bevorzugtes Instrument für die Koordination zwischen den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds darstellt⁷. Diese Rahmenpläne im Verkehrs- und Umweltbereich sollen Unstimmigkeiten oder Überschneidungen von Strategien oder

⁷ Die wichtigsten Elemente dieses strategischen Rahmenplans sind die Quantifizierung der Ziele, die bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreicht werden sollen, die Strategie zu ihrer Verwirklichung, die Beschreibung der Verknüpfung zwischen den Interventionen des EFRE und denen des Kohäsionsfonds, die geplanten Investitionen und die Regelungen zur Anwendung des Verursacherprinzips.

konkreten Maßnahmen vermeiden und die Komplementarität zwischen den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds optimieren.

Zwei Mitgliedstaaten haben die strategischen Rahmenpläne zusammen mit der Kommission ausgearbeitet, da diese integraler Bestandteil der operationellen Programme in den Bereichen Verkehr und Umwelt sind.

Im Verkehrssektor wurde den transeuropäischen Netzen (TEN) Vorrang eingeräumt. Im Umweltbereich betrifft der Rahmenplan die drei vorrangigen Interventionsbereiche Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung.

Um in Griechenland für eine effizientere Abwicklung der aus dem Kohäsionsfonds finanzierten Maßnahmen zu sorgen, wurde vereinbart, die Finanzmittel auf Großprojekte oder Gruppen von Regionalprojekten mit beträchtlichem Finanzvolumen zu beschränken. Außerdem wurde zur Verbesserung der Kohärenz zwischen der Tätigkeit des EFRE und des Kohäsionsfonds vereinbart, dass die mit einschlägigen operationellen Programmen befassten Verwaltungsbehörden die technischen Projekte sowohl für den Kohäsionsfonds als auch für den EFRE auswählen sollen.

II. – VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN PROGRAMMPLANUNG UND ZUSÄTZLICHER NUTZEN FÜR DIE GEMEINSCHAFT

II – 1 – Thematische Konzentration

Die Konzentration der Ausgaben auf eine beschränkte Zahl von Politikbereichen soll sicherstellen, dass die Programmschwerpunkte sowohl die dem Wirtschaftswachstum zugrunde liegenden Faktoren als auch die politischen Zielsetzungen der EU widerspiegeln. Wie auch im zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt betont wird⁸, sind die Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft selektiv und stellen eine Ergänzung zu denen der Mitgliedstaaten dar.

Für die Ziel-1-Regionen gab es einige Änderungen bei der Mittelverteilung auf die drei Hauptinterventionsbereiche – Infrastrukturen, Humanressourcen und produktive Investitionen (siehe Übersicht "Aufschlüsselung nach Ausgabenkategorien im Rahmen von Ziel 1" in Anhang 1).

Der Analyse der vorliegenden Ergänzungen zur Programmplanung zufolge dürfte der Anteil der für Infrastrukturen vorgesehenen Mittel im Zeitraum 2000-2006 auf ca. 28% der Gesamtbeteiligung zurückzugehen; davon ist ein Drittel für Verkehrsnetze besteht, wobei sich die Investitionen stark auf die vier Kohäsionsländer konzentrieren.

Der Anteil der für Investitionen in Humanressourcen vorgesehenen Mittel beläuft sich auf etwa 30%. Besonderen Vorrang genießen die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und (vor allem in Italien und in Portugal) die Verbesserung des Bildungssystems.

⁸ "Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen – Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" – (von der Europäischen Kommission am 31. Januar 2001 verabschiedet).

Der Anteil der für produktive Investitionen vorgesehenen Mittel (ca. 42%) bleibt offensichtlich gegenüber dem vorigen Programmplanungszeitraum unverändert. Er dürfte jedoch in den aus dem Kohäsionsfonds geförderten Ländern und in Italien geringer sein, was auf niedrigere Direktbeihilfen für die Industrie zurückzuführen ist, da strengere Vorschriften bezüglich der staatlichen Beihilfen gelten. Außerdem werden eher indirekte, weiche Maßnahmen zur Förderung der KMU bevorzugt.

Die Strukturfonds spielen speziell bei der Förderung des Umweltschutzes, auf den über 10% des für Ziel 1 zugewiesenen Gesamtbetrags entfallen, eine wesentliche Rolle. Sie sind auch darauf ausgerichtet, die Verkehrsanbindung der Randregionen⁹ zu verbessern und Berufsbildungs-, Forschungs- und Innovationstätigkeiten zu entwickeln, die für den Aufbau der Wissensgesellschaft und der wissensbasierten Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung sind und die wegen nationaler Haushaltsengpässe ohne Gemeinschaftsunterstützung nicht vollständig durchgeführt werden könnten. Schätzungsweise werden 5 - 6 Mrd. Euro direkt für die Informationsgesellschaft und die Verringerung der "digital gap" zur Verfügung gestellt. Weitere Maßnahmen, insbesondere die Maßnahmen zur Unterstützung der KMU, tragen eher indirekt ebenfalls zur Entwicklung der neuen Technologien bei.

Somit zeichnet sich heute in den regionalen Entwicklungsstrategien für den Siebenjahreszeitraum ein gewisser Trend ab. So scheint es eine stärkere Konzentration zugunsten der strukturpolitischen Wettbewerbsfaktoren, vor allem Verkehr, FuE und Innovation, Informationsgesellschaft und Humankapital zu geben, von denen das langfristige Wirtschaftswachstum der Ziel-1-Regionen abhängt. Hinzu kommt eine stärkere Anstrengung zugunsten der Einbeziehung der Umweltdimension und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.

Eine detailliertere Analyse auf der Grundlage der in der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 festgelegten Einteilung in Interventionsbereiche wird durchgeführt, wenn die Daten der Ergänzungen zur Programmplanung vorliegen.

II – 2 – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen¹⁰

Vor allem in den Ländern und Regionen, die zu den Hauptbegünstigten der Strukturfonds zählen, geben diese wesentliche Impulse für das Wirtschaftswachstum und den wirtschaftlichen Aufholprozess sowie für die Beschäftigungslage und das Produktivitätsniveau. Diese Wirkung ist umso bedeutender, als sie in einem stabilen gesamtwirtschaftlichen Rahmen erzielt wird, der der Wirtschafts- und Währungsunion zu verdanken ist.

Überdies zwingt die Methode der mehrjährigen Programmplanung der Strukturfonds die wichtigsten Empfängerländer, ihre mittelfristigen Strategien sorgfältig festzulegen und umzusetzen, was ihrer Entwicklung förderlich ist. In diesem, aber auch in anderen Fällen tragen die Pläne dazu bei, Ungewissheiten abzubauen.

⁹ So betragen die Investitionen in die großen Verkehrsnetze in Griechenland das Anderthalbfache der 1994-1999 bereitgestellten Mittel.

¹⁰ Eine sinnvolle Ergänzung zur Lektüre dieses Abschnitts stellt Teil III des zweiten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt dar: "Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen – Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" – (von der Europäischen Kommission am 31. Januar 2001 verabschiedet).

Die für die gemeinschaftlichen Förderkonzepte bereitgestellten Mittel (Strukturfonds und staatliche Mittel) bewirken, dass im Jahr 2006 das BIP in realen Werten in Griechenland und Portugal um 6% und in Spanien um 2,4% höher sein wird, als dies ohne Intervention der Fall wäre. Wegen des verhältnismäßig geringen Anteils der Strukturfondsmittel am Gesamtbetrag der öffentlichen nationalen Ausgaben (unter 10%) sind in Irland die Auswirkungen relativ bescheiden (+1,8%)¹¹. In den neuen Bundesländern dürfte Simulationen zufolge das BIP im Jahr 2006 um 4% höher sein. In allen Fällen wird das BIP langfristig ansteigen, was durch die angebotsseitigen Wirkungen auf das Wachstum bedingt ist. Dies wird sich voraussichtlich über das Ende des Programmplanungszeitraums hinaus bemerkbar machen, selbst wenn die GFK-Investitionen im Jahr 2006 voraussichtlich auslaufen werden.

Von den Programmplanungsdokumenten gehen um das Jahr 2006 Impulse auf die Investitionstätigkeit aus, die vor allem Griechenland (+ 20%), Portugal (+ 14%) und die neuen Bundesländer (+ 6%) betreffen. Dadurch steigen die effektive Nachfrage und mittelfristig auch die Produktivität. Die Beschäftigungswirkung ist vor allem in Griechenland und Portugal beträchtlich, wird jedoch nach 2006 voraussichtlich abflauen, da sich die Produktivitätssteigerung dann voll in einer Anhebung der Reallöhne niederschlagen wird.

Für Bruttoanlageinvestitionen werden durchschnittlich 1,2% der Gemeinschaftsunterstützung aufgewandt, in Griechenland und Portugal liegt dieser Anteil jedoch bei rund 10% - siehe Übersicht "*Anteil der Strukturfonds an den strukturpolitischen Ausgaben und den Bruttoanlageinvestitionen der Mitgliedstaaten*" in **Anhang 1**¹². Diese Zahlen zeigen, dass ohne die Gemeinschaftstransfers das Wirtschaftswachstum, dessen Hauptkomponente die Investitionen sind, in den wichtigsten aus dem Kohäsionsfonds geförderten Ländern sehr viel schwächer ausfallen würde. Allerdings ist ihre Wirkung gegenüber dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum geringer.

II – 3 – Auswirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit

Obwohl strukturpolitischen Maßnahmen gemeinhin nach ihrer Wirkung auf Wirtschaftswachstums und wirtschaftlichen Aufholprozesses beurteilt werden, ist es ebenfalls von Bedeutung zu bewerten, wie sie sich auf die für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Wirtschaft ausschlaggebenden Schlüsselfaktoren auswirken. Erhebliche Fortschritte werden auch weiterhin im Bereich der Basisinfrastrukturen sowie in anderen Sektoren wie Forschung und Entwicklung, Zugang zum Wissen und zur Informationsgesellschaft, Bildungs- und Weiterbildungsangebot erzielt, wo die regionalen Ungleichgewichte besonders ausgeprägt sind. Einige Wirkungen werden stärker sein als andere, wie die nachstehenden Beispiele zeigen.

Im Verkehrswesen wird durch den weiteren Ausbau des Autobahnnetzes der Rückstand aufgeholt, der insbesondere gegenüber den transeuropäischen Netzen besteht. Die Neugewichtung der Verkehrsträger zugunsten der Eisenbahn vor allem in Spanien und in Portugal sollte sich außerdem günstig auf die Umwelt auswirken. Diese Investitionen tragen wegen ihrer grundlegenden strukturpolitischen Natur zur Entwicklung der

¹¹ Es sei darauf hingewiesen, dass für den Zeitraum 2000-2006 die Gemeinschaftsunterstützung (Strukturfonds + Kohäsionsfonds) für Portugal, Griechenland, Irland bzw. Spanien 2,9%, 2,8%, 0,6% bzw. 1,3% des BIP beträgt.

¹² Einschließlich der hierfür verwendeten Kohäsionsfondsmittel spielt die Gemeinschaftsunterstützung (Strukturfonds + Kohäsionsfonds) eine entscheidende Rolle, da sie im Jahresmittel 12,3% der Gesamtinvestitionen in EL, 2,6% in IRL, 5,5% in E und 11,4% in P ausmacht.

Wirtschaftstätigkeiten und zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze in den wichtigsten Ziel-1-Regionen bei.

In den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Informationsgesellschaft gelingt es, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu steigern und ihre Globalisierung zu fördern, indem bevorzugt integrierte Strategien der Innovation und der Interaktion zwischen Hochschul-Forschungszentren und Unternehmen verfolgt werden. Ebenso wird die größere Verbreitung von Diensten und Anwendungen der Informationsgesellschaft zugunsten der KMU (so betrifft der E-Commerce 15% der KMU in Griechenland) zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen. Das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu steigern, steht im Einklang mit der Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf die allmähliche Schaffung eines Europäischen Forschungsraumes, in dem die regionale Dimension der Forschungspolitiken einen Schwerpunkt darstellen wird.

Schließlich ist festzustellen, dass die Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie, namentlich durch den Europäischen Sozialfonds, die Entwicklung der Humanressourcen vorantreiben und den Menschen helfen wird, sich an die Erfordernisse am lokalen Arbeitsmarkt anzupassen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen. Dadurch wird es einfacher, die Produktionskapazität auf regionaler Ebene zu verbessern und die Erwerbstätigkeit im Einklang mit den auf den Gipfeln von Lissabon und Stockholm festgesetzten Vorgaben zu erhöhen.

II – 4 – Berücksichtigung der übrigen Prioritäten und Politiken der Gemeinschaft (Umwelt, Wettbewerb, Verkehr, Informationsgesellschaft, Forschung/Innovation, KMU, Chancengleichheit) und Auswirkungen darauf

Wie sich die Strategie der Programmplanungsdokumente auf die übrigen Gemeinschaftspolitiken auswirkt, kann erst dann in vollem Umfang erfasst werden, wenn die Ergänzungen zur Programmplanung vorliegen. Dennoch wollte die Kommission, dass bei den Verhandlungen eingehend auf die betroffenen Hauptpolitikbereiche (Umwelt, Forschung, Informationsgesellschaft usw.) eingegangen wird. Als Ergebnis der Verhandlungen wurden in die Programmplanungsdokumenten Interventionsschwerpunkte aufgenommen, die unmittelbar mit diesen Gemeinschaftspolitiken zusammenhängen, und in den Ergänzungen zur Programmplanung wurden speziell auf diese Politiken zugeschnittene Massnahmen vorgesehen.

Die Programme tragen den übrigen Gemeinschaftspolitiken im Allgemeinen auf zweierlei Art und Weise Rechnung getragen:

- das Kapitel über die Programmdurchführung gewährleistet, dass die Bestimmungen in den Bereichen Wettbewerb¹³, öffentliches Beschaffungswesen, Umwelt und Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Projektauswahl vollständig berücksichtigt werden;
- horizontale Themen gewährleisten, dass die Bereiche nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung, Informationsgesellschaft und Chancengleichheit in die einzelnen Prioritäten und Maßnahmen der Programme integriert werden.

¹³ Insbesondere sind sämtliche Angaben, die für die Überprüfung der Übereinstimmung der geplanten Maßnahmen mit den Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen notwendig sind, für jede Intervention aufgeführt und werden in jede Ergänzung zur Programmplanung übernommen, nachdem sie gegebenenfalls von der Verwaltungsbehörde auf den neuesten Stand gebracht wurden.

Im Allgemeinen wurden die Auswirkungen auf die übrigen Gemeinschaftspolitiken als positiv erachtet.

Im Umweltbereich wird besonders darauf geachtet, dass die Programmplanungsdokumente den Rechtsvorschriften entsprechen und mit der Gemeinschaftspolitik im Einklang stehen. Dies gilt zum Beispiel für Maßnahmen im Bereich der Abfallwirtschaft (diese müssen sich in die Bewirtschaftungsplänen einreihen, die die nationalen oder regionalen Behörden im Einklang mit den Abfall-Richtlinien aufgestellt haben); gleiches gilt für Kläranlagen (diese müssen mit den Zielen der Richtlinien über kommunale Abwässer übereinstimmen), die Interventionen im Bereich der Produktionstätigkeiten oder die Richtlinien über die integrierte Vermeidung und Verringerung der Umweltverschmutzung, das Umweltmanagement- und Umweltbetriebsprüfungs-System usw. Die Habitat- und Vogelschutz-Richtlinien (92/43/EWG¹⁴ bzw. 79/409/EWG¹⁵) verlangen eine geeignete Bewirtschaftung der in das Netz "Natura 2000" aufgenommenen Gebiete. Am 14. März 2000 hat die Kommission Leitlinien verabschiedet, in denen sie die Verbindung zwischen der Umsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen für den Zeitraum 2000-2006 und der Einhaltung der Richtlinien Natura 2000 näher darlegt. Diese Leitlinien richten sich nur an Mitgliedstaaten, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Programmplanungsdokumente durch die Kommission noch nicht mitgeteilt hatten, welche Gebiete sie in Anwendung der Habitat- und Vogelschutz-Richtlinien als Schutzgebiete ausweisen wollen. Sie schreiben vor, dass die Programmplanungsdokumente der Mitgliedstaaten unbedingt eindeutige und unwiderrufliche Verpflichtungen enthalten müssen; dies gilt sowohl für die Vorlage einer Liste der als Schutzgebiete auszuweisenden Gebiete als auch für die förmliche Gewährleistung, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der über die Strukturfonds kofinanzierten Interventionen eine Beeinträchtigung der Schutzgebiete vermeiden.

Abgesehen von den Aspekten der Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften boten die Verhandlungen die Gelegenheit, durch Anwendung des Grundsatzes der Vorsorge, der Beseitigung von Umweltschäden an der Quelle und des Verursacherprinzips die Einbeziehung der Umweltdimension in alle Schwerpunkte zu verstärken.

Im Bereich der Chancengleichheit lässt sich nur schwer quantifizieren, wie sich die Pläne auf die einschlägige Strategie auswirken werden, zumal die Aktionspläne noch nicht aufgestellt sind (siehe Ergänzungen zur Programmplanung). Eine qualitative Beurteilung lässt jedoch beträchtliche Fortschritte in diesem Bereich erwarten. Demnach dürfte die Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden und zum Abbau der Frauenarbeitslosigkeit sowie zum Anstieg der Frauenerwerbsquote führen.

II – 5 – Hebelwirkung und Zusätzlichkeitsprinzip

Um sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsfonds in den Förderregionen im Vergleich zu den von jedem Mitgliedstaat eigens unternommenen Entwicklungsanstrengungen eine reale Wirkung haben, sieht die Strukturfondsregelung seit 1989 die Anwendung des Zusätzlichkeitsprinzips vor. Nach diesem Grundsatz sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in einem bestimmten Programmplanungszeitraum die nationalen Strukturausgaben (ohne den EU-Beitrag) zumindest in gleicher Höhe wie im vorangegangenen Planungszeitraum aufrechtzuerhalten.

¹⁴ Richtlinie des Rates 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206)

¹⁵ Richtlinie des Rates 79/409/EWG vom 2. April 1979 zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103)

Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 dürfte sich der für die Ziel-1-Regionen vorgesehene Gesamtbetrag der öffentlichen strukturpolitischen Ausgaben für die gesamte EU im Jahresmittel auf 90 Mrd. € belaufen. Die Strukturausgaben der Mitgliedstaaten (ohne den EU-Beitrag) dürften durchschnittlich knapp über 1% des BIP der Union liegen, erreichen jedoch in Griechenland 7% und in Irland und Portugal knapp 5% des BIP. Darüber hinaus dürften die Strukturfonds in diesen Regionen durchschnittlich fast 18% der öffentlichen (nationalen und gemeinschaftlichen) Gesamtausgaben tragen. In Spanien und Portugal erreicht dieser Anteil jedoch einen Wert von 29% bzw. 37% und trägt somit erheblich zur den öffentlichen Entwicklungsanstrengungen dieser Länder bei – siehe auch Punkt II-2.

Gegenüber dem Zeitraum 1994-1999 dürften die für den Zeitraum 2000-2006 vorgesehenen gemeinschaftlichen und nationalen Strukturausgaben unionsweit im Jahresmittel um 8,6% angehoben werden (siehe **Gesamtübersicht Entwicklung des Volumens der Strukturausgaben der Mitgliedstaaten in den Ziel-1-Regionen und übergangsweise unterstützten Regionen** für die Union in **Anhang 1**). Hier sind jedoch von einem Mitgliedstaat zum anderen große Unterschiede zu verzeichnen. Deutschland zum Beispiel, das in den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen einen außerordentlichen Aufwand im strukturpolitischen Investitionsbereich zugunsten der neuen Bundesländer geleistet hat, sieht vor, die Strukturausgaben in diesen Bundesländern um 10% zu senken, und würde somit bei den Strukturausgaben wieder einen Betrag erreichen, der im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten nicht mehr so außergewöhnlich hoch ist. In Italien dagegen ist die Erhöhung der Ausgaben um 20% vor dem Hintergrund zu sehen, dass 1994-1999 das Ausgabenniveau niedriger als erwartet ausgefallen war und die Regierung sich verpflichtet hatte, die Finanzausgaben zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung im Mezzogiorno zu erhöhen.

II – 6 – Mit dem Durchführungsverfahren verbundene Vorteile

Ein neues, einfacheres und strategischeres Programmplanungsverfahren

Das neue Programmplanungsverfahren ist einfacher, weil vor allem im Spanien (durch die Integration der Fonds auf regionaler Ebene) und in Italien die Zahl der Programme verringert wurde. Gleichzeitig dürfte das neue Verfahren, vor allem bei den Ergänzungen zur Programmplanung, für mehr Flexibilität bei der Programmverwaltung (quantifizierte Ziele und Begleitindikatoren) sorgen, die mit der Verordnung vereinbar ist. Außerdem ist auf die aktive Rolle der Ex-ante-Bewertungen hinzuweisen, die in zahlreichen Fällen dazu beigetragen haben, die Kohärenz und Qualität der Pläne zu verbessern, indem vor allem enge Verbindungen zwischen der Bestandsaufnahme der sozioökonomischen Probleme und der Festlegung von Prioritäten und strategischen Zielen geschaffen werden konnten. Außerdem konnten mit Hilfe der Gemeinschaftsleitlinien eine Reihe wesentlicher Änderungen an den regionalen Entwicklungsstrategien vorgenommen werden, die für den gegenwärtigen Programmplanungszeitraum vorgeschlagen wurden.

Eine engere und verantwortungsvollere Partnerschaft

Für den Zeitraum 2000-2006 wurden die Verwaltungszuständigkeiten nach den Prinzipien der Dezentralisierung und der Subsidiarität festgelegt. Diese machen andererseits eine höhere Transparenz vor allem im Bereich der finanziellen Abwicklung, der Kontrolle der einzelnen Aktionen und der Verfahren für die Projektauswahl sowie eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den mit der Programmplanung beauftragten Entscheidungsträgern, den Programmverwaltern und den Zahlstellen erforderlich.

Bei der Aufstellung der neuen Programmplanungsdokumente wurde deutlich, dass sich das Bewusstsein für die Rolle verschärft hat, die den Partnern in der Programmplanungsphase zukommt. Eine derart umfassende Partnerschaft kann – trotz ihrer positiven Seiten - Verzögerungen im Entscheidungsprozess mit sich bringen, da die Verfahren zur Konsultation sämtlicher Partner sehr komplex sind. Es besteht also eine Wechselbeziehung zwischen der Erweiterung der Partnerschaft und der strategischen Ausrichtung der Programmplanungsdokumente, worüber künftig Überlegungen anzustellen sind.

Die Beteiligung der Umweltbehörden der Mitgliedstaaten bedarf einer besonderen Erwähnung. In den Fällen, in denen die Zusammenarbeit zwischen den für die Programmplanung zuständigen Behörden und den Umweltbehörden stärker institutionalisiert war und systematischer erfolgte, hat sich die Qualität der Pläne und Programme verbessert, insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Die konstruktive Beteiligung der Umweltbehörden während der Programmplanung 2000-2006 sowie die Vernetzung dieser Behörden dürften neben einer stärkeren Nachhaltigkeit der Entwicklung zu einer besser integrierten Umsetzung der Interventionen und Aktionen führen (zum Beispiel in Spanien).

Ein auf Indikatoren und quantifizierten Zielen gegründetes Begleitsystem

Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass quantifizierte Ziele und Indikatoren, die in den genehmigten Programmen festgelegt sind, eine wirksame Begleitung ermöglichen. Diese Indikatoren wurden so konzipiert, dass die soziale und wirtschaftliche Lage der betreffenden Region oder des betreffenden Wirtschaftszweigs wiedergegeben und die Auswirkungen der Interventionen gemessen werden können. Sie reichen von materiellen Indikatoren (Infrastrukturausstattung, Umfang des Fortbildungsangebots usw.) bis hin zu Leistungsindikatoren (sofortiger Effizienzgewinn) und den Indikatoren der sozioökonomischen Auswirkungen (beschrieben in Form der Entwicklung der Produktions- und Beschäftigungsstrukturen). Beträchtliche Fortschritte können zudem bei der Errichtung von Systemen mit gemeinsamen Schlüsselindikatoren (z. B. Indikatoren e-Europe) festgestellt werden, die es gestatten, die Wirksamkeit verschiedener Programme, Schwerpunkte und Maßnahmen zu vergleichen. Ein anschaulicher Fall ist Schottland, wo dieser Ansatz auf der Grundlage exakter methodischer Leitlinien entwickelt wurde.

Eine in die Verwaltung eingebettete Bewertung

Die regelmäßige Bewertung der Interventionen wird zunehmend als Verwaltungsinstrument eingesetzt, mit dessen Hilfe die Qualität der Interventionen verbessert und deren Wirksamkeit gesteigert wird. In den Fällen, in denen besonders große Fortschritte erzielt wurden (dies gilt vor allem für die Mitgliedstaaten mit einer kaum entwickelten Bewertungskultur), ist es nun Sache der Verwaltungsbehörden, die Halbzeitbewertung vorzunehmen und dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse im Rahmen der Partnerschaft im Hinblick auf die weitere Abwicklung genutzt werden. Zu diesem Zweck wurden unterstützende Strukturen für die Bewertungsaufgabe geschaffen, insbesondere durch Einsetzung von Arbeitsgruppen oder Lenkungsausschüssen sowie durch Einrichtung von spezialisierten Bewertungsstellen, die mit eigenem Personal und eigenen Mitteln ausgestattet sind. Die Schaffung interner Bewertungskapazitäten innerhalb der nationalen und regionalen Verwaltungen wird zu einem entscheidenden Faktor für die Gewährleistung einer besseren Einbeziehung der Bewertung in die Programmverwaltung.

Die leistungsgebundene Reserve, ein neuer Hebel für Effizienz

Die Einführung der "leistungsgebundenen Reserve" verleiht der Bewertung – und im weiteren Sinne der Verwaltung der Interventionen - eine neue Dimension, da sie dafür sorgen soll, dass die Ziele jedes Programm auch erreicht werden. Die Einführung dieses Instruments hatte de facto zur Folge, dass die Ziele durch operationelle Indikatoren stärker spezifiziert wurden. Im Übrigen konnte dieser Mechanismus den besonderen institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. In den föderalen Ländern (Deutschland, Österreich und Belgien) erfolgte die Mittelzuweisung auf der Ebene der in den einzelnen Programmen festgelegten Prioritäten. Das Vereinigte Königreich hat sich für eine Mischform entschieden, indem für Schottland, Wales und Nordirland ein Konzept auf Schwerpunktebene gewählt und dieses mit einem auf Wettbewerb zwischen den Programmen beruhenden System für die Regionen Englands (Merseyside, Cornwall, Yorkshire und Humberside) kombiniert wurde. Andere Mitgliedstaaten wiederum – zu denen die Hauptempfängerländer der Strukturfonds zählen - haben sich ehrgeizige Ziele im Hinblick auf die Anwendung dieses Prinzips gesteckt, die sogar über die rechtlichen Verpflichtungen hinausgehen. Sie haben eine Programmplanungsreserve (Portugal) oder eine nationale Zusatzreserve geschaffen, die an die angestrebte Vereinfachung der Verwaltungsverfahren geknüpft ist (Italien).
