

Forschungsarbeiten für den REGI-Ausschuss

Die Rolle der Evaluierung in der Kohäsionspolitik

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

-) Die Kohäsionspolitik, die rund ein Drittel des gesamten EU-Haushalts ausmacht, ist der **am häufigsten evaluierte Politikbereich der EU**. Der existierende rechtliche Rahmen ist ambitiös.
-) Die praktische Umsetzung ergibt hingegen ein **widersprüchliches Bild**. Während der rechtliche Rahmen eine immer genauere Analyse der Erfolge der Kohäsionspolitik ermöglicht, fließen Evaluierungsergebnisse nicht immer in politische Entscheidungen ein und werden mitunter als eine Aufgabe betrachtet, die mit „Verwaltungsaufwand“ verbunden ist.
-) Die Vorschläge der Kommission für die Zeit nach 2020 zielen auf eine **Vereinfachung der Regeln** ab, indem verbindliche Vorschriften reduziert und schriftliche Leitlinien begrenzt werden. Dies birgt jedoch einige **Risiken**.
-) **Dem Europäischen Parlament kommt eine wichtige Rolle zu**. Um die politische Dimension der Kohäsionspolitik zu stärken, sollte es eine Bestandsaufnahme der Evaluierungsergebnisse vornehmen und einen Beitrag zu einer Evaluierungskultur in den Mitgliedstaaten und den Regionen leisten.



Ziele und Hintergrund

Diese Studie bietet den Mitgliedern des Ausschusses für regionale Entwicklung (REGI) eine detaillierte Analyse **der Rolle der Evaluierung in der Kohäsionspolitik**. Sie erfolgt zu einem kritischen Zeitpunkt, da die Mittel für die Kohäsionspolitik nach 2020 voraussichtlich gekürzt werden und noch über die Rechtsvorschriften verhandelt wird, die die Grundlage der Politik bestimmen werden.

Die vorliegende Studie bewertet insbesondere die Wirksamkeit und Effizienz des rechtlichen Rahmens zur Evaluierung der Kohäsionspolitik auf Ebene der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten. Im Programmzeitraum 2014–2020 umfasst dieser rechtliche Rahmen die Regeln und Verfahren, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (Rahmenverordnung)¹ und in fondsspezifischen Verordnungen festgeschrieben sind, sowie eine Reihe von „weichen“ Unterstützungsinstrumenten und Leitlinien. Dieser Rahmen sollte unterschiedliche Funktionen und

Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung der Studie zum Thema „Die Rolle der Evaluierung in der Kohäsionspolitik“. Die vollständige Studie ist auf Englisch unter folgendem Link abrufbar: <https://bit.ly/2xBMi5o>

¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013. Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik
Generaldirektion Interne Politikbereiche
Verfasser: Julie PELLEGRIN, Louis COLNOT (CSIL)
PE 629.219 – April 2020

Ziele erfüllen. Hierzu gehört die Konsolidierung eines ergebnisorientierten Ansatzes der Kohäsionspolitik, die Entwicklung eines faktengestützten politischen Lernprozesses und die Bereitstellung einschlägiger Nachweise zu den Auswirkungen der Kohäsionspolitik aus Gründen der Rechenschaftspflicht (d. h. zur Rechtfertigung der Verwendung von Steuergeldern).

Zur Erörterung dieser Fragen stützt sich die Studie auf einen methodischen Ansatz, der verschiedene Instrumente kombiniert, unter anderem eine Auswertung der Literatur, Interviews mit einschlägigen Interessenträgern sowie Fallstudien, die in sechs Mitgliedstaaten (Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Polen und Rumänien) durchgeführt wurden.

Wichtigste Erkenntnisse

Im Laufe der Jahre hat die Europäische Kommission erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen ehrgeizigen Evaluierungsrahmen für die Kohäsionspolitik, den am häufigsten bewerteten Politikbereich der EU, zu entwickeln. Zu den Grundbausteinen gehören drei unterschiedliche Formen der Evaluierung (die Ex-ante-Evaluierung und die laufende Evaluierung, die beide in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, und die Ex-post-Evaluierungen, die hauptsächlich von der Kommission durchgeführt werden) sowie die institutionellen Regelungen in den Mitgliedstaaten, die um eine Verwaltungsbehörde und einen Begleitausschuss strukturiert sind.

Im Programmzeitraum 2014–2020 waren alle drei Arten der Bewertung verpflichtend, um deren Abschluss in verschiedenen Phasen des politischen Prozesses in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Mit verbindlichen Evaluierungsplänen werden die Mitgliedstaaten ermutigt, einen langfristigen strategischen Ansatz zur Bewertung der Kohäsionspolitik zu verfolgen. Monitoring-Indikatoren stehen in engem Zusammenhang mit der Interventionslogik der Programme und verstärken die Ergebnisorientierung. Spezifische Indikatoren sollen den Fortschritt bei der Umsetzung belegen, was erforderlich ist, damit die Verwaltungsbehörden Anpassungen vornehmen können, und gemeinsame Indikatoren veranschaulichen die Erfolge der Kohäsionspolitik auf EU-Ebene. Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Mitgliedstaaten und den Verwaltungsbehörden bei der Bereitstellung von Leitlinien und „weicher“ Unterstützung Hilfestellung zu leisten (beispielsweise durch die Förderung von Konzepten zur Folgeabschätzung).

Die praktische Umsetzung dieses Rahmens auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten ergibt ein **widersprüchliches Bild**. Der Evaluierungsrahmen der Kohäsionspolitik ermöglicht dank verbesserter Indikatoren und des stetigen Fortschritts bei der Durchführung von Ex-post-Bewertungen durch die Kommission eine immer genauere Analyse der Erfolge der Kohäsionspolitik auf EU-Ebene. Bestimmte Einschränkungen bei der Aggregation von Indikatoren auf EU-Ebene bleiben jedoch bestehen, wohingegen die Ergebnisse der Evaluierungen stärker in die Politikgestaltung auf EU-Ebene einbezogen werden müssen.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehen mehr Schwierigkeiten. Obwohl es Fortschritte und Anzeichen gibt, dass sich ein evaluierungsbasierter Lernprozess in einigen Mitgliedstaaten etabliert, ist die Qualität dieser Evaluierungen nach wie vor mittelmäßig, und Evaluationsergebnisse fließen nur mit Mühe in den politischen Prozess ein. Dies ist unter anderem zurückzuführen auf teilweise zu strenge Anforderungen (etwa im Hinblick auf die zeitliche Planung oder den Umfang der Bewertungen), fehlende Ressourcen und Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und eine schwach ausgeprägte „Evaluierungskultur“ in einigen Mitgliedstaaten. Daher werden Evaluierungen der Kohäsionspolitik mitunter als eine Aufgabe betrachtet, die mehr Verwaltungsaufwand als Nutzen bringt, und die Modalitäten werden häufig rein formell zur bloßen Erfüllung der Anforderungen festgelegt.

In diesem Zusammenhang zielen die Vorschläge der Kommission für die Zeit nach 2020 auf eine Vereinfachung der Regeln ab, indem die verbindlichen Vorschriften der Verordnung zu den gemeinsamen Bestimmungen sowie der fondsspezifischen Verordnungen reduziert und schriftliche Leitlinien begrenzt werden. So sind etwa keine Ex-ante-Bewertungen mehr erforderlich, programmspezifische Indikatoren sind nicht mehr verpflichtend, und die eigens für Großprojekte vorgesehenen Genehmigungsverfahren fallen weg. Des Weiteren wird in den Legislativvorschlägen nicht auf die Verpflichtung Bezug genommen, wonach die

Verwaltungsbehörden die Evaluierungskapazitäten sicherstellen müssen und die Kommission Orientierungshilfen geben muss. Es werden jedoch neue Verpflichtungen eingeführt. So müssen die Verwaltungsbehörden beispielsweise die im Rahmen der besseren Rechtssetzung festgelegten Bewertungskriterien anwenden und häufiger Daten übermitteln, statt jährliche Umsetzungsberichte zu erstellen.

Dem Vorschlag der Kommission zur Vereinfachung des Evaluierungsrahmens liegt der Gedanke zugrunde, dass den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität eingeräumt werden muss, um ihre Beteiligung und ihr Engagement zu stärken. Wie die vorherigen Programmzeiträume jedoch zeigen, besteht die Gefahr, dass einige Mitgliedstaaten und Regionen (insbesondere die mit dem größten Rückstand) die Maßnahmen, die im Mittelpunkt der Evaluierungsverfahren stehen und zu deren Konsolidierung die Kommission im Laufe der Jahre beigetragen hat, ohne Rechtsgrundlage nicht eigenständig umsetzen werden. Bestenfalls würde ein fragmentiertes System länderspezifischer Verfahren und Ansätze entstehen. Dadurch könnten die beträchtlichen Anstrengungen, die bisher zur Anhebung der Qualitätsstandards und zur Harmonisierung der Verfahren und Ansätze unternommen wurden, untergraben werden.

Daher ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einfachen und wirksamen Rechtsvorschriften, die einerseits zeigen, was zu tun ist und einer gewissen Flexibilität, die den Verwaltungsbehörden zuerkannt werden muss, damit sie die Anforderungen im Einklang mit den Besonderheiten vor Ort gestalten und umsetzen können, andererseits erforderlich. Dies sollte die Grundlage für eine solide Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bilden. **Dem Europäischen Parlament kommt eine wichtige Rolle zu.** Es sollte in der Rechtssetzung einen proaktiven Ansatz verfolgen, da ein solcher eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Evaluierung ist. Um die politische Dimension der Kohäsionspolitik zu stärken, sollte es regelmäßig eine Bestandsaufnahme der Evaluierungsergebnisse der Kohäsionspolitik vornehmen und zu einer Evaluierungskultur in den Mitgliedstaaten und den Regionen beitragen.

Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Studie lassen sich zwei Arten von Empfehlungen in Betracht ziehen. Zum einen **strategische Empfehlungen**, die vor allem auf strukturelle und längerfristige Probleme ausgerichtet sind. Es wird insbesondere vorgeschlagen:

-)] **den Zweck von Evaluierungen in der Kohäsionspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten im Hinblick sowohl auf die Rechenschaftspflicht als auch auf die Zielsetzungen des politischen Lernprozesses zu verdeutlichen.** Dies wirkt sich darauf aus, wie, durch wen und wann Evaluierungen durchgeführt werden sollten – insgesamt auf die Voraussetzungen ihrer Wirksamkeit;
-)] einen **stärker partizipativen Ansatz** zu fördern, um das fehlende Engagement der Mitgliedstaaten auszugleichen. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Regionen könnten den Evaluierungsrahmen gemeinsam gestalten;
-)] **das Europäische Parlament** im Einklang mit dem im vorstehenden Absatz aufgeführten und nachstehend erläuterten Grundsätzen **einzubinden**.

Zum anderen **kann** eine Reihe **operationeller Empfehlungen an die wichtigsten Interessenträger gerichtet werden**.

1. Die Gesetzgeber (das Europäische Parlament und der Rat) sollten die Überarbeitung einiger Bestimmungen der künftigen Dachverordnung und der fondsspezifischen Verordnungen im Rahmen der laufenden Verhandlungen in Erwägung ziehen. Einige Beispiele seien im Folgenden genannt:

-)] **Ex-ante- Evaluierungen sollten verpflichtend sein** und könnten von anderen Behörden als den Verwaltungsbehörden durchgeführt werden, um etablierte Sichtweisen zu hinterfragen und ihre Relevanz zu erhöhen;

-) Die Verwaltungsbehörden sollten **bei Entscheidungen hinsichtlich des Umfangs (auf Ebene des Programms oder der Achse, nach Themenbereich) der Bewertungen der Auswirkungen flexibel sein**;
 -) Die vorgeschlagenen **Zeitpläne** sollten Richtwerte sein oder von der Mittelausschöpfung abhängen;
 -) Es sollten **Anforderungen in Bezug auf die Indikatoren** aufgenommen werden, beispielsweise die Notwendigkeit, programmspezifische Indikatoren zu schaffen und dafür zu sorgen, dass gemeinsame Indikatoren auf EU-Ebene zu Vergleichszwecken aggregiert werden können;
 -) Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die fünf Bewertungskriterien des Rahmens der besseren Rechtsetzung die Grundlage für die **Festlegung spezifischer Evaluierungsfragen**, die für das bewertete Programm geeignet sind, bilden;
 -) Ein eigens **für Großprojekte vorgesehenes Auswahl- und Bewertungsverfahren sollte wiedereingeführt werden**, um einen harmonisierten Ansatz zur Infrastrukturbewertung auf EU-Ebene zu gewährleisten;
 -) **Der Kapazitätsaufbau in den Mitgliedstaaten sowie die Verpflichtung der Kommission, Unterstützung zu leisten**, sollten in der Verordnung verankert werden, damit die Anforderungen mit der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, diese zu erfüllen, in Einklang gebracht werden.
2. Auf **Ebene der Mitgliedstaaten** sollte die Verbesserung der Evaluierungskapazität und der Evaluierungskultur fortgesetzt und mittels angemessener Ressourcen unterstützt werden. Die Professionalität der Evaluierungsteams sollte ein ausdrückliche Ziel sein. Diskussionen über Evaluierungsergebnisse sollten gefördert werden, auch im Rahmen politischer Debatten. Die Möglichkeit, eine Verwaltungsbehörde durch ein anderes zuständiges Gremium zu ersetzen oder zu unterstützen, sollte in Betracht gezogen werden, wenn die betreffende Behörde keine ausreichende Kapazität sicherstellen kann.
 3. Die **Europäische Kommission** sollte auf den bisher erzielten Fortschritten aufbauen und die Evaluierungskapazität in den Mitgliedstaaten und Regionen weiter konsolidieren. Sie sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorschriften einerseits und Flexibilität andererseits anstreben und die Regionen mit dem größten Bedarf weiterhin so wirksam wie möglich unterstützen.
 4. Evaluierungen der **langfristigen Auswirkungen der Kohäsionspolitik** könnten im Rahmen von Programmen wie ESPON, Horizont Europa und weiteren einschlägigen von der Union finanzierten Programmen durchgeführt werden, um neue Perspektiven zu eröffnen.

Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung ist in folgenden Sprachen verfügbar: Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://bit.ly/2xBMj5o>.

Weitere Informationen zu den Forschungsarbeiten der Fachabteilung für den REGI-Ausschuss: <https://research4committees.blog/regi/>



Haftungsausschluss und Copyright: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2020

© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Shutterstock.com verwendet.

Forschungsleiter: Stephan DIETZEN

Editionsassistenz: Jeanette BELL

Kontakt: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses