

**Ex-ante-Bewertung
Operationelles
Programm (OP)
INTERREG IV A
2007 – 2013**

**Grenzraum
Deutschland-
Niederlande**

Abschlussbericht

– 3. Mai 2007 -

Abschlussbericht Ex-ante-Bewertung
Operationelles Programm
INTERREG IV A
GRENZRAUM DEUTSCHLAND – NIEDERLANDE

Erstellt von:



ERAC (European Regional Affairs Consultants)
Postbus 296
NL-5280 AG
Boxtel

www.erac.nl

Zenit GmbH
Bismarckstraße 28
D-45470
Mülheim an der Ruhr

www.zenit.de

Im Auftrag der:

Euregio Rhein-Waal
Emmericher Straße 24
D-47533 Kleve

Boxtel, 3. Mai 2007

INHALT

1. EINLEITUNG.....	4
2. BEURTEILUNG DER AUSGANGSSITUATION	5
2.1 Bewertung der Gebietsbeschreibung	5
2.2 Bewertung (von Zusammenhang und Vollständigkeit) der SWOT-Analyse	8
2.3 Implementierung von Lernmomenten und Beurteilung strategischer Ausgangspunkte	8
2.4 Schlussfolgerung	9
3. BEURTEILUNG DER STRATEGIE.....	10
3.1 Bewertung der Konsistenz	10
3.2 Bewertung der Relevanz	12
3.3 Beurteilung der externen Kohärenz.....	14
3.4 Beurteilung der thematischen und finanziellen Konzentration	15
3.5 Schlussfolgerung	17
4. BEURTEILUNG DER MONITORING- UND DURCHFÜHRUNGSSYSTEME.....	19
4.1 Indikatorensystem	19
4.1.1 Erarbeitung des Indikatorensystems	19
4.1.2 Kohärenz der Indikatoren	20
4.2 Ökonomische Wirkungsketten.....	21
4.2.1 Output-Indikatoren	22
4.2.2 Ergebnis-Indikatoren.....	22
4.2.3 Programm-Indikatoren	24
4.3 Datenerfassung und Monitoring	25
4.4 Beurteilung der Organisations- und Verwaltungsstruktur.....	25
4.5 Schlussfolgerung	26
5. ZUSAMMENFASSUNG: WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EX-ANTE- BEWERTUNG	28

1. EINLEITUNG

Gemeinsam mit den Partnerregionen hat das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWME) als zukünftige Verwaltungsbehörde im Frühjahr 2006 beschlossen, mit der Ausarbeitung des Operationellen Programms (OP) für ein neues, grenzüberschreitendes Programm für den deutsch-niederländischen Grenzraum im Rahmen von Ziel 3 („Europäische Territoriale Zusammenarbeit“) zu beginnen. Hierzu wurde u.a. eine Begleitgruppe ins Leben gerufen, der Vertreter der teilnehmenden Partner angehören. Sie haben die Aufgabe, das neue OP vorzubereiten.

Ein obligatorischer Bestandteil des neuen OP ist die Ex-ante-Bewertung. Diese Ex-ante-Bewertung ist von unabhängigen Dritten durchzuführen. Die Verwaltungsbehörde hat die Bürogemeinschaft ERAC / Zenit mit dieser Aufgabe betraut. Im Jahr 2003 haben diese beiden Büros gemeinsam die Halbzeitbewertung sämtlicher INTERREG IIIA-Programme im deutsch-niederländischen Grenzraum durchgeführt. 2005 folgte die Aktualisierung dieser Bewertungen.

Die durchzuführende Ex-ante-Bewertung ist nicht nur eine Bewertung des geplanten Programms, sondern dient auch als Mittel zu dessen Optimierung und zur Beseitigung von Schwachstellen. Daher erfolgt ein Großteil der Ex-ante-Bewertung zeitgleich und reziprok mit der Erstellung des OP. Vertreter von ERAC und Zenit haben in beratender Funktion an den Sitzungen der Begleitgruppe teilgenommen, um zu gewährleisten, dass das entwickelte OP geeignet ist und breite Zustimmung findet. Somit ist die Evaluierung Produkt und Prozess zugleich.

Im Laufe des Verfahrens hat der Ex-ante-Evaluierer mehrere Entwürfe des OP beurteilt. Die Ergebnisse dieser Beurteilung haben wir in mehreren Zwischenberichten¹ und Präsentationen zusammengefasst. Die Ergebnisse des Ex-ante-Evaluierers wurden in mehreren Sitzungen der Begleitgruppe besprochen. Wichtige Empfehlungen des Ex-ante-Evaluierers konnten noch rechtzeitig in die Vorbereitung des OP einfließen, bevor dieses endgültig verabschiedet wurde.

Der vorliegende Bericht ist der Abschlussbericht des Ex-ante-Evaluierers. In diesem Bericht beurteilen wir die letzte Fassung des OP in derselben Weise wie die vorangegangenen Fassungen. Selbstverständlich stellen unsere früheren Berichte eine wichtige Quelle für diesen Abschlussbericht dar.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 2: Beurteilung der Ausgangssituation
- Kapitel 3: Beurteilung der Strategie
- Kapitel 4: Beurteilung der Monitoring- und Durchführungssysteme
- Kapitel 5: Beurteilung der Entstehung der Ex-ante-Bewertung

Der vorliegende Bericht wird bei Vorlage des OP bei der Europäischen Kommission als separate Anlage beigefügt.

Über die Strategische Umweltprüfung erstellt ein anderes externes Büro (Arcadis) einen separaten Bericht, der Bestandteil der Ex-ante-Bewertung ist. Dieser Bestandteil wurde daher im vorliegenden Bericht nicht näher ausgearbeitet.

¹ Hierbei handelt es sich um die folgenden Zwischenberichte des Ex-ante-Evaluierers:

- Ex-ante-Bewertung Arbeitspaket 1 (sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse) (20. November 2006);
- Ex-ante-Bewertung Arbeitspaket 2 (Strategie) (18. Dezember 2006);

2. BEURTEILUNG DER AUSGANGSSITUATION

In diesem Kapitel wird die Ausgangssituation bewertet, die dem Operationellen Programm (OP) zugrunde liegt. Die Ausgangssituation ist die wichtigste Grundlage für das Leitbild und die Strategie des Programms. In der Ex-ante-Bewertung wird beurteilt, inwieweit die Darstellung der Ausgangssituation sich als eine solche Grundlage eignet (in quantitativer und qualitativer Hinsicht).

Die Kernfrage dieses Kapitels lautet: Ist die Darstellung der Ausgangssituation vollständig und ausreichend begründet und bietet sie eine gute Grundlage für die Ziele des OP INTERREG IV A für den deutsch-niederländischen Grenzraum? Um diese Frage beantworten zu können, werden in diesem Kapitel die folgenden Aspekte beleuchtet:

- *Bewertung der Gebietsbeschreibung;*
- *Bewertung (von Zusammenhang und Vollständigkeit) der SWOT-Analyse;*
- *Implementierung von Lernmomenten;*
- *Beurteilung der strategischen Ausgangspunkte;*
- *Schlussfolgerung.*

2.1 Bewertung der Gebietsbeschreibung

Die Ex-ante-Bewertung prüft die Gebietsbeschreibung im Hinblick auf die folgenden Aspekte:

- *Vollständigkeit der Beschreibung;*
- *Relevanz der sozioökonomischen Aspekte;*
- *Korrektheit und Zuverlässigkeit der Informationen;*
- *aktuelle und konkrete Daten.*

Die Beschreibung des Programmgebiets und die SWOT-Analyse im OP beruhen auf einer umfangreichen Studie von PriceWaterhouseCoopers (PWC). Diese Analyse umfasst insgesamt rund 150 Seiten und wurde zwischenzeitlich mehrmals überarbeitet, wobei u.a. Anmerkungen der Partner und des Ex-ante-Evaluierers berücksichtigt wurden (unser Bericht vom 20. November 2006).

Die sozioökonomische Analyse im OP (Kapitel 3) bezieht sich auf die folgenden Informationen:

- wesentliche Charakteristika des Programmgebiets (Abschnitt 3.1);
 - Vorstellung des Programmgebiets anhand von Kartenmaterial und Auflistung förderfähiger und angrenzender NUTS III-Gebiete;
 - Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung;
 - gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsmarkt;
 - Umweltsituation;
- relevante Themenbereiche der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung im Programmgebiet sowie deren Stärken und Schwächen (Abschnitt 3.2);
 - Wirtschaft, Technologie, Innovation;
 - Infrastruktur und Umwelt (einschl. Natur und Landschaft);
 - gesellschaftliche Integration (einschl. Gesundheitswesen, Grenzpendler, Bildung und Kultur sowie innere Sicherheit).

Diese Aufzählung zeigt, dass alle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten Themen berücksichtigt werden. Die Themenauswahl und der Inhalt des OP beruhen u.a. auf der Analyse und den Empfehlungen von PWC. Die (Unter-) Punkte in Abschnitt 3.2 enden jeweils mit einer SWOT-Analyse.

Im Laufe der Erstellung des OP haben wir empfohlen, auch auf eine adäquate Darstellung des Grenzraums im endgültigen OP zu achten. Die Beschreibung des Programmgebiets im OP ist im Großen und Ganzen die Beschreibung eines einzigen, zusammenhängenden Grenzgebiets, wobei übrigens regionale Merkmale und Entwicklungen in gebührendem Maße berücksichtigt wurden.

Es folgt eine kurze Bewertung der einzelnen Themenbereiche aus der Sicht des Ex-ante-Evaluierers.

Wesentliche Charakteristika des Programmgebiets (Abschnitt 3.1)

Die Gebietsanalyse beginnt mit einer räumlichen Beschreibung des Programmraums, die anhand von Kartenmaterial verdeutlicht wird. Ferner enthält dieser Abschnitt eine Übersicht über die NUTS-III-Gebiete, die zum Programmraum gehören. Auch wird erläutert, warum das Programmgebiet im neuen Förderzeitraum um drei benachbarte Gebiete erweitert wird. Hiermit kommt man einer Aufforderung der Kommission nach.

Anschließend geht dieser Abschnitt auf verschiedene demografische und wirtschaftliche Entwicklungen ein. Im Zusammenhang mit der Demographie wird nicht nur die Entwicklung der Bevölkerungszahlen, sondern auch die derzeitige und zukünftige Alterspyramide der Bevölkerung erläutert. Die Ergebnisse werden landesweite Zahlen und Zahlen für das niederländische bzw. das deutsche Teilgebiet des Programmraums gegenübergestellt. Die wirtschaftliche Entwicklung im Programmgebiet wird anhand mehrerer Themen dargestellt und analysiert: Bruttoinlandsprodukt (BIP), Wirtschaftsstruktur, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Damit bietet dieser Abschnitt genügend Informationen, um einen vollständigen Eindruck von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung in der Region zu vermitteln. Die Darstellung der Umweltsituation schließlich geht auf einige allgemeine Merkmale und Trends ein, die vermutlich auch in anderen (Grenz-) Regionen zu beobachten sind.

Obschon die Einführung häufig deskriptiv und wenig analytisch ist, vermittelt sie einen guten ersten Eindruck vom Programmgebiet.

Relevante Themenbereiche der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung (Abschnitt 3.2)

Dieser Abschnitt beschreibt mehrere Themenbereiche, die für die grenzüberschreitende regionale Entwicklung relevant sind und daher einen wichtigen Schwerpunkt der neuen Strategie bilden. Auch hier wurde eine begrenzte Zahl von Themen aus der umfangreichen Studie ausgewählt, die noch wesentlich detaillierte Informationen enthält.

Wirtschaft, Technologie und Innovation (3.2.1)

Dieser Abschnitt ist einerseits allgemeineren Themen gewidmet, wie z.B. dem Technologie- und Wissenstransfer (u.a. vorhandene Universitäten und andere Wissenszentren) und wirtschaftlichen Netzwerken, andererseits befasst er sich mit einigen relevanten Wirtschaftssektoren des Gebiets: Agro-Business, Tourismus, Energiewirtschaft, Gesundheitswirtschaft/Life Science, Informations- und Kommunikationstechnologie, maritime Verbundwirtschaft und Logistik. Die Bedeutung dieser ausgewählten Sektoren wird übrigens nicht (immer) mit der Relevanz des jeweiligen Sektors beispielsweise für die Beschäftigung oder den Beitrag zum BRP begründet. Ferner fällt auf, dass in diesem Abschnitt kaum auf die Bedeutung der KMU für die regionale Wirtschaft eingegangen wird. (Statistische) Daten hierzu fehlen, und dass, obwohl die KMU eine wichtige Zielgruppe im Grenzraum sind.

Die Beschreibung der einzelnen Themenbereiche ist im Großen und Ganzen ausführlich und vollständig. Anders als bei den beiden ersten Themen Demographie und Wirtschaft fehlen hier jedoch häufig eindeutige und vergleichbare statistische Daten. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass Daten für diese Themen tatsächlich schwierig zu erheben sind. Dieser Umstand wurde durch anderes statistisches Zahlenmaterial und qualitative Beschreibungen ausgeglichen.

Infrastruktur und Umwelt (3.2.2)

Dieser Abschnitt befasst sich mit den Themen Infrastruktur (einschl. IuK) sowie Natur und Landschaft. Beides sind wichtige Standortfaktoren für Unternehmen und Wissenseinrichtungen.

Die Beschreibung der Infrastruktur (Straßen, Bahnlinien, Binnenhäfen, Wasserstraßen und Flughäfen) beschränkt sich auf wichtigsten Merkmale und Probleme. Die Analyse ist weniger ausführlich als die zugrunde liegende Studie, was logisch ist, da das OP keinen bzw. nur sehr geringen Einfluss auf

diese Elemente ausüben kann. Die Empfehlung des Ex-ante-Evaluierers, eine Karte mit den wichtigsten grenzüberschreitenden Verbindungen in das OP aufzunehmen, wurde umgesetzt. Ferner geht dieser Abschnitt kurz auf die IuK-Infrastruktur sowie die Themen Abfall und Energieversorgung ein.

Die Beschreibung des Themenbereichs Natur-, Landschafts- und Umweltschutz konzentriert sich in erster Linie auf die vielen (ökologisch) wertvollen Kultur- und Naturlandschaften, die im Grenzraum anzutreffen sind. Die Beschreibung ist kurz gehalten, steht jedoch in angemessenem Verhältnis zu den anderen – meist relevanteren – Themen der Gebietsanalyse. Hinzu kommt, dass zu diesem Themenbereich kaum statistisches Material zur Verfügung steht.

Gesellschaftliche Integration (3.2.3)

Die gesellschaftliche Integration ist ein wichtiges Thema in Grenzregionen und häufig eine Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in anderen Bereichen. Daher ist diesem Thema in der sozioökonomischen Analyse besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Es wird sehr umfangreich beschrieben, was zeigt, dass die Partner im Grenzraum diesem Thema hohe Bedeutung beimessen. Das wird übrigens später auch die Strategie und Mittelverteilung zwischen den verschiedenen Schwerpunkten zeigen. Die Analyse behandelt viele verschiedene Themen - auch solche, die normalerweise wenig(er) Beachtung finden, wie die innere Sicherheit und der Verbraucherschutz. Obwohl die Analyse sehr deskriptiv ist, hat man sich doch eindeutig bemüht, die Analyse auf quantitativen Zahlen aufzubauen. Auch wenn es sich hier um ein wichtiges Thema handelt, wissen wir aus Erfahrung, dass die Erhebung adäquater (eindeutiger) Daten nicht einfach ist.

Schlussfolgerung

Die sozioökonomische Analyse im OP wird als adäquat bewertet. Sie entspricht den Anforderungen der Europäischen Kommission an eine Analyse als Bestandteil des OP. Die Gebietsbeschreibung ist vollständig und enthält in den meisten Punkten eine detaillierte Beschreibung der Situation im Gebiet. Wichtige Themen wie Demographie, Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur, Beschäftigung, Wissen und Innovation, Standortklima und Umwelt werden in ausreichendem Maße berücksichtigt. Aber auch andere Themenbereiche, in denen eine grenzüberschreitende Abstimmung besonders wichtig ist, wie Gesundheitswesen, Mobilität und Sicherheit, werden berücksichtigt. Das OP enthält eine gute Auswahl relevanter Themen aus der umfangreichen Studie, die PWC durchgeführt hat.

Ein Thema, auf das die Analyse zu wenig eingeht, ist die Rolle der Städte im Programmgebiet. In Städten konzentrieren sich wirtschaftliche Aktivitäten. Sie haben eine wichtige Funktion in Bezug auf Wissen, Innovation und kreative Prozesse. Gleichzeitig werden Städte auch mit typisch städtischen Problemen konfrontiert. Dass dieses Thema in der Analyse weitgehend unbeleuchtet bleibt, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es im Grenzgebiet kaum große Städte gibt und dass das Thema „Stadt“ (auch im Rahmen der Stadt-/Landbeziehung) daher geringere Relevanz besitzt.

Im Hinblick auf die genannten Themen weist die sozioökonomische Analyse ein hohes Maß an Relevanz auf. Die Analyse geht ausführlich auf Aspekte wie Wissensinfrastruktur, Bildung und Innovation ein. Darüber hinaus behandelt sie auch weitere relevante grenzüberschreitende Themen.

Die Tatsache, dass das Programmgebiet flächenmäßig betrachtet ein großes Gebiet umfasst, dessen Grenzen geografisch (und statistisch) nicht immer genau abgesteckt sind, erschwert die Erhebung statistischer Daten. Die sozioökonomische Analyse enthält jedoch genügend statistische Informationen. Wo keine eindeutigen oder vergleichbaren Daten zur Verfügung stehen, wurden andere Quellen zurate gezogen. Obwohl sich diese Daten nicht immer für einen Vergleich eignen und/oder sich nicht immer auf das gesamte Programmgebiet beziehen, dienen sie dem Ziel, nämlich dem Aufzeigen von Merkmalen und Trends. Auch die ausführlichen Quellenangaben und Erläuterungen in den Fußnoten zeigen, dass die Ersteller fachkundig und sorgfältig zu Werke gegangen sind. Aufgrund dieser Sorgfalt wird die Analyse als zuverlässig und korrekt bewertet.

Eurostat ist die wichtigste Quelle für einige (miteinander vergleichbare) Kernindikatoren. Der Nachteil von Eurostat besteht darin, dass die aktuellsten Daten aus dem Jahr 2003 (bestenfalls 2004) stammen. Die Ersteller haben mitgeteilt, dass sie sich dennoch für Eurostat entschieden haben, da dies die einzige zuverlässige Datenquelle ist, die einen Vergleich von mehreren Gebieten ermöglicht und die eine korrekte Datenaggregation zulässt. Damit greifen sie den Wunsch der Kommission auf, möglichst weitgehend Eurostat-Daten zu verwenden. Der Nachteil besteht darin, dass einige relevante Zahlen (u.a. zu den Bereichen Demographie, Wirtschaftsstruktur, Beschäftigung) nun drei Jahre alt sind. Obwohl die Aktualität im Prinzip ausreichend ist, wären hier in einigen Punkten noch Verbesserungen möglich gewesen, indem zusätzlich andere Quellen hinzugezogen worden wären.

2.2 Bewertung (von Zusammenhang und Vollständigkeit) der SWOT-Analyse

Die Ex-ante-Bewertung bewertet die SWOT-Analyse im Hinblick auf ihren Zusammenhang, ihre Vollständigkeit und ihre Relevanz.

Die SWOT-Analyse ist im Allgemeinen sehr ausführlich und detailliert. Sie bildet eine gute Grundlage für die Strategie. Die Ersteller des OP haben sich dafür entschieden, nicht eine große Gesamttabelle zusammenzustellen, sondern die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken nach Themenbereich getrennt in Tabellenform darzustellen. Bei der Erarbeitung der SWOT-Analyse wurde zudem auf andere Stärken-/Schwächenanalysen zurückgegriffen, die vor Kurzem für das Programmgebiet (bzw. für Teile des Programmgebiets) im Rahmen verschiedener (europäischer) Programme erstellt wurden. Die SWOT-Analyse erfüllt im Allgemeinen die Anforderungen:

- Die SWOT-Analyse ist vollständig und die Merkmale in der Tabelle sind aussagekräftig und klar ausgearbeitet.
- Die relevanten Themenbereiche, die in der sozioökonomischen Analyse dargestellt werden und die für die Strategie wichtig sind, werden in der SWOT-Analyse berücksichtigt.

Die ursprüngliche SWOT-Tabelle aus der Studie von PWC – auf der das OP aufbaut – war so umfangreich, dass dies auf Kosten der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit ging. Die SWOT-Tabelle nennt eine Vielzahl von Merkmalen. Bei der Umsetzung der PWC-Studie in das OP wurde eine Auswahl der relevantesten Themenbereiche getroffen (Kriterium: Relevanz). Da die Tabellen im OP nun auch nach Bereichen gegliedert sind, hat sich die Lesbarkeit verbessert. Unsere Empfehlungen und Anregungen, Akzente zu setzen und mehr Übersichtlichkeit zu schaffen, wurden umgesetzt.

2.3 Implementierung von Lernmomenten und Beurteilung strategischer Ausgangspunkte

Der Ex-ante-Evaluierer beurteilt, inwieweit Lernmomente der Vergangenheit einbezogen werden. Zudem werden die strategischen Ausgangspunkte beurteilt, die u.a. auf der SWOT-Analyse und den Lernmomenten beruhen.

Kapitel 4 des OP beschreibt die Erfahrungen aus dem vergangenen INTERREG-Zeitraum. Die entsprechenden Lernmomente wurden u.a. auf der Grundlage der Empfehlungen des Ex-ante-Evaluierers näher ausgearbeitet, wobei sowohl inhaltliche als auch finanzielle und organisatorische Aspekte berücksichtigt wurden. Dabei wurde natürlich intensiv auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (2003) und der Aktualisierung (2005) der damaligen Programme zurückgegriffen. Eine der Erfahrungen, die explizit genannt werden, ist der Mehrwert der INTERREG-Programme für die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Anhand einer schematischen Übersicht werden auch die Ergebnisse früherer INTERREG-Programme vorgestellt. Klar ist, dass der eingeschlagene Kurs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beibehalten, intensiviert und weiter professionalisiert wird. Zudem geht dieses Kapitel darauf ein, wie die Euregios die für sie neue Zusammenarbeit unter einem „gemeinsamen Programm“ ab 2000 erfahren haben. Die Beschreibung

macht deutlich, dass diese Zusammenarbeit als positiv gewertet wurde, womit ein wichtiger Grundpfeiler für das INTERREG IV A-Programm geschaffen wurde.

Bei einigen der Lernmomente – z.B. im Zusammenhang mit den Indikatoren und inhaltlichen Schwerpunkten – ist deutlich, dass sie im neuen OP umgesetzt werden. Eine Reihe anderer Erfahrungen – z.B. im Zusammenhang mit der N+2-Regelung - hat keinen direkten Bezug zum Inhalt des OP, ist jedoch im Zusammenhang mit der Operationalisierungs- und Durchführungsphase relevant.

Die Verwaltungsbehörde hat PWC beauftragt, auf der Grundlage der sozioökonomischen Analyse mehrere strategische Ausgangspunkte zu formulieren, die den Partnern bei der Ausarbeitung der Strategie als Anhaltspunkte dienen können. PWC hat daraufhin das Denkmodell „Struktur-Prozess-Gesellschaft“ entwickelt, das eine Richtung für die zukünftigen Akzente für die einzelnen Teilregionen vorgibt. Dieses Denkmodell, die Richtlinien und die formulierten Anhaltspunkte dienen als Orientierungshilfe bei der konkreten Ausarbeitung der Strategie. Auch wenn die aufgeführten Richtlinien abstrakt und wenig konkret sind, bieten sie Anhaltspunkte für grundlegende strategische Entscheidung. Das Denkmodell hat sich als hervorragendes Instrument für die Umsetzung von der Analyse in die Strategie erwiesen. Es ist übrigens kein Bestandteil des OP (dies ist auch nicht vorgeschrieben).

2.4 Schlussfolgerung

Die Beschreibung der Ausgangssituation im OP bildet im Allgemeinen eine gute Grundlage für das Leitbild und die Strategie des Programms. Im Rahmen der Vorbereitung wurde eine umfangreiche und detaillierte Gebietsanalyse durchgeführt, die für das OP zu einer Kurzfassung von angemessenem Umfang zusammengefasst wurde. Die sozioökonomische Analyse ist vollständig und geht auf sämtliche relevanten Themenbereiche ein, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig sind. Der Bezug zu den EU-Zielen in punkto Wissen und Innovation (Lissabon) sowie Nachhaltigkeit (Göteborg) wird sehr deutlich dargestellt. Da verschiedene quantitative und qualitative Quellen zugrunde gelegt wurden, ist die Analyse zuverlässig und korrekt. Die Aktualität der Analyse ist teilweise begrenzt, da häufig auf Eurostat-Daten zurückgegriffen wird, aber dies wird von den Evaluatoren nicht als großes Problem gewertet.

Dank der umfangreichen Gebietsanalyse ist auch die SWOT-Analyse umfangreich und detailliert. Alle relevanten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken werden in übersichtlichen (Teil-) Tabellen dargestellt. Vervollständigt wird die Darstellung der Ausgangssituation durch eine aussagekräftige Beschreibung der wichtigsten Lernmomente aus der Vergangenheit, die vorrangig auf den Bewertungen aus den Jahren 2003 und 2005 beruht. All Komponenten wurden anhand eines Denkmodells in strategische Ausgangspunkte für die Zukunft umgesetzt. Diese Ausgangspunkte wurden in der Begleitgruppe besprochen, was sich positiv auf die Formulierung neuer Prioritäten und Handlungsfelder ausgewirkt hat.

3. BEURTEILUNG DER STRATEGIE

Der Ex-ante-Evaluierer hat die Strategie im Hinblick auf die Ausgangspunkte und Anforderungen der Europäischen Kommission (EK) geprüft. In diesem Kapitel wird beschrieben, inwieweit die gewählte Strategie den Ergebnissen der SWOT-Analyse entspricht (Abschnitt 3.1) und inwieweit die Strategie relevant ist (Abschnitt 3.2). Abschließend wird die Frage beantwortet, inwieweit die Strategie den relevanten politischen Rahmen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene aufgreift (Abschnitt 3.3). Schließlich werden die inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkte der Strategie erläutert (Abschnitt 3.4). Das Kapitel endet mit einigen Schlussfolgerungen (Abschnitt 3.5).

3.1 Bewertung der Konsistenz

In der Ex-ante-Bewertung wird die Konsistenz zwischen SWOT-Analyse, Leitbild und Strategie geprüft. Dabei ist zu untersuchen, ob ein Zusammenhang zwischen den Prioritäten und den operationellen Zielen/Handlungsfeldern besteht und ob die interne Konsistenz des Programms an sich gegeben ist. Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wird geprüft, inwieweit Leitbild und Strategie die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der SWOT-Analyse aufgreifen.

Kapitel 6 des OP („Strategische Ausrichtung des Programms“) ist wie folgt gegliedert:

- Einleitend werden kurz die Elemente beschrieben, auf denen die Strategie aufbaut: SWOT, Lernmomente, europäische, nationale und regionale Ziele und die Ziele der regionalen Partner. Gemeinsam bilden sie den Input für die Zielsetzungen und Prioritäten des neuen Programms. Diese Einleitung stellt eine nützliche Einführung dar, die den logischen Zusammenhang zwischen den einzelnen Komponenten nochmals verdeutlicht.
- Anschließend wird das Leitbild des Grenzraums formuliert. Diese Entwicklungsperspektive dient als Ausgangspunkt für die Strategie des Gebiets. Sie wurde u.a. auf Empfehlung des Evaluierers erweitert (s.u.).
- Auf der Grundlage dieser Elemente wurden die folgenden übergeordneten Ziele für das OP formuliert:
 - Entwicklung und Stärkung eines grenzüberschreitenden, innovativen Wirtschaftsraums und damit verbunden die Sicherung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region;
 - Stärkung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung zur Verbesserung der Lebensqualität in der Grenzregion, auch als eine der Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum;
 - Entwicklung und Verbesserung der gesellschaftlichen Integration im Grenzgebiet - nicht zuletzt zur Stärkung einer grenzüberschreitenden Identität der Bürger.
- Aus diesen spezifischen Zielsetzungen lassen sich die drei inhaltlichen Prioritäten des OP ableiten:
 - Priorität 1: Wirtschaft, Technologie und Innovation;
 - Priorität 2: nachhaltige regionale Entwicklung;
 - Priorität 3: Integration und Gesellschaft.
- Diese Prioritäten wurden in drei (Priorität 1 und 2) bzw. vier (Priorität 3) Handlungsfelder gegliedert. Pro Handlungsfeld werden Hintergrund, Zielsetzung, mögliche Aktivitäten, Zielgruppe und Begünstigte beschrieben.

Die Strategie ist logisch aufgebaut und basiert auf einer konsistenten Struktur aus SWOT-Analyse, Zielsetzungen und Prioritäten. Das bereits erwähnte „Denkmodell“ und die Gespräche in der Begleitgruppe über die Ausgangspunkte sind deutlich zu erkennen. Auf Empfehlung des Evaluierers wurde eine zentrale Zielsetzung für das OP formuliert. Das ausgearbeitete gemeinsame Leitbild drückt

das mittelfristige Streben der Grenzregion aus und bildet die Grundlage für die Entscheidungen, die anhand des OP getroffen werden.

Bei der Beantwortung der Frage nach der Konsistenz des Programms wird vor allem geprüft, ob die Strategie eine logische Umsetzung des Leitbilds und der SWOT-Analyse darstellt. Diese Frage wird im Folgenden beantwortet.

SWOT-Analyse und Strategie

In den einzelnen Teiltabellen der SWOT-Analyse sind die Stärken und Schwächen des deutsch-niederländischen Grenzraums aufgeführt. Auch die Chancen und Risiken werden genannt. Für einen konsistenten Aufbau des Programms ist entscheidend, dass die Elemente des Leitbilds und der Strategie möglichst eng an die Merkmale aus der Gebietsbeschreibung und der SWOT-Tabelle anknüpfen und dass die darin beschriebenen Chancen und Probleme in den Zielsetzungen, Prioritäten und Handlungsfeldern berücksichtigt werden.

Wir kommen im Allgemeinen zu dem Schluss, dass die Handlungsfelder aus der Strategie anhand von Gebietsmerkmalen begründet werden, die in der Gebietsbeschreibung und der SWOT-Tabelle aufgeführt sind. Bei der Ausarbeitung der Handlungsfelder wird vielfach auf eine Chance oder ein Risiko aus der SWOT-Analyse verwiesen, was positiv zu werten ist. Ferner stellen wir fest, dass das neue INTERREG IV A-Programm durchschnittliche bis gute Auswirkung auf die meisten Eigenschaften aus der SWOT-Tabelle haben kann. Selbstverständlich umfasst die SWOT-Tabelle mehrere relevante Merkmale, die nicht oder nur kaum beeinflussbar sind, wie z.B. die geografische Lage und verschiedene demografische Merkmale. Umgekehrt enthalten die SWOT-Tabelle und die sozioökonomische Beschreibung ausreichende bis sehr umfangreiche Begründungen der meisten Prioritäten und Handlungsfelder. Wichtige Prioritäten aus dem neuen Programm (Technologie, Innovation, Natur, Grenzpendler) werden in der SWOT-Analyse gut begründet. Darüber hinaus beschränkt sich diese Begründung bei keinem der Handlungsfelder auf Merkmale, die durch das Programm nicht oder kaum zu beeinflussen sind. Das deutet auf eine realistische OP-Strategie hin, die im Allgemeinen gut an die sozioökonomische Beschreibung und die SWOT-Analyse anknüpft.

Neben dieser allgemeinen positiven Schlussfolgerung in Bezug auf den Zusammenhang zwischen SWOT-Analyse und Strategie möchten wir noch eine Randbemerkung vorbringen. Die SWOT-Analyse geht explizit auf mehrere für die Region vorrangige Wirtschaftssektoren wie Agro-Business, Tourismus und Energie ein. Diese Sektoren werden in der Strategie jedoch nicht explizit genannt. Dies ist übrigens eine bewusste Entscheidung der Partner, die so vermeiden möchten, dass bestimmte Sektoren von vornherein ausgeschlossen werden. Obwohl wir diese Entscheidung begrüßen, stellt sich die Frage, wie im Laufe der Durchführung die formulierten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der einzelnen Sektoren berücksichtigt werden können.

Leitbild und Strategie

Das OP muss auf einer konsistenten Strategie aufbauen, die Zielsetzungen und Prioritäten in logischer und kohärenter Weise einen Platz bietet. Ausschlaggebend ist dabei die Formulierung einer breiten, übergreifenden Entwicklungsperspektive, die einen inhaltlichen Rahmen vorgibt: ein Leitbild, in dem festgelegt wird, wo der Grenzraum im Jahr 2015 stehen will (Zielvorgabe/Ambition) und welche Rolle die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dabei spielen wird. Ein Leitbild, das erläutert, warum im OP bestimmte Prioritäten der Strategie gewählt wurden, und das als Begründung dafür dienen kann, warum bestimmte Aspekte im Rahmen des OP unterstützt werden und andere nicht. Ein Leitbild schließlich, das eine Brücke zu den vorangegangenen INTERREG-Programmen schlägt und darstellt, wie im neuen Programmzeitraum auf den bisher erzielten Ergebnissen aufgebaut werden kann (beispielsweise auf dem Mehrwert von majeuren Projekten).

Die Ausarbeitung eines übergreifenden Leitbilds ist laut EU-Richtlinien nicht zwingend vorgeschrieben. Im Rahmen der Beurteilung der Konsistenz des neuen grenzüberschreitenden

Programms besitzt ein solches Leitbild aber einen eindeutigen Mehrwert. Daher haben die Evaluierer empfohlen, ein gemeinsames Leitbild in das OP aufzunehmen. Anhand folgender Fragen und Empfehlungen des Ex-ante-Evaluierers wurde das Leitbild im OP detaillierter ausgearbeitet:

- Welches Anliegen hat die Grenzregion? Wie sieht sich die Region selbst im Jahr 2015?
- Wie wird auf den erzielten (inhaltlichen) Ergebnissen aus INTERREG I, II und III aufgebaut?
- Hat die Region bestimmte Chancen oder Stärken, die als Ausgangspunkt dienen könnten?
- Warum wird nun explizit bei den „Stärken“ angesetzt und weniger bei der Beseitigung von Risiken? Worin besteht der voraussichtliche Impact/Mehrwert dieser „Kursänderung“?
- Worin besteht der Mehrwert von majeuren Projekten in diesem Leitbild?

Obwohl nicht alle diese Fragen im Leitbild mit derselben Klarheit beantwortet wurden, greift es doch einige wichtige Fragen und Ausgangspunkte auf. So wird begründet, warum man sich für eine breite Programmstrategie mit einem (finanziellen) Akzent auf der wirtschaftlichen Entwicklung entschieden hat. Auch wird der Bezug zu bereits vorhandenen Kooperationsstrukturen und -einrichtungen aus vorangegangenen INTERREG-Programmen verdeutlicht. Damit entscheidet sich die Region ausdrücklich für den Erhalt und die Festigung bestehender Strukturen anstatt für die ausschließliche Entwicklung neuer Strukturen. Auf diese Weise hofft man, die Früchte früherer Initiativen ernten zu können.

Das detaillierte Leitbild dient auch als Input für die Beschreibung der voraussichtlichen Wirkung des Programms. Die Programmzielsetzungen wurden anhand von Leistungs-, Ergebnis- und Programmindikatoren quantifiziert (obwohl letztere laut Kommission nicht vorgeschrieben sind). Ferner haben wir empfohlen, auch eine (qualitative) Beschreibung der voraussichtlichen Wirkung des Programms aufzunehmen. Was glauben die Partner mit der Programmstrategie erreichen zu können? Obwohl das OP diese Empfehlung nicht explizit aufgreift, lässt insbesondere das Leitbild zwischen den Zeilen durchschimmern, was man zu erreichen hofft. Das zeigen Begriffe und Ausdrücke wie „attraktives und sicheres Lebensumfeld“, „intakte Natur und qualitativ hochwertige Lebensumwelt“ und „nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen“. Die Entscheidung für majeure Projekte impliziert zugleich, dass sich das Programm nicht nur auf regionaler Ebene auswirken wird, sondern dass die Initiatoren mit dem neuen Programm auch eine gewisse überregionale Wirkung beabsichtigen.

Die detaillierte Ausarbeitung des Leitbilds und der Strategie kann die Frage nach der Vermeidung eventueller „Zielsetzungskonflikte“ nur unzureichend beantworten. Die Strategie konzentriert sich auf drei Prioritäten: Wirtschaft, Umwelt und Mensch. Obwohl es das Ziel der Strategie ist, die Zielsetzungen in den Bereichen Umwelt und Mensch in den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung zu integrieren, lässt sich dieser „integrative“ Ansatz nur schwer aus der Beschreibung der Prioritäten herauslesen. Wir empfehlen, in der Operationalisierungsphase – wie in den vorangegangenen INTERREG-Programmen – Sicherheitsmechanismen einzubauen, um zu gewährleisten, dass solche Ziele auch tatsächlich erreicht werden (beispielsweise durch die Festlegung von Auswahlkriterien oder die Prüfung von Projekten).

3.2 Bewertung der Relevanz

In der Ex-ante-Bewertung wird geprüft, ob die gewählte Strategie Relevanz besitzt. Dabei geht es um die Frage, inwieweit die im OP gesetzten Akzente den allgemeinen Zielsetzungen der EU-Politik entsprechen und ob sie eine passende Antwort auf die in der SWOT-Analyse festgestellten Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken darstellen (bzw. inwieweit sie die bestehenden Bedürfnisse aufgreifen). Es wird geprüft, inwieweit die Prioritäten und Handlungsfelder zur Realisierung des Leitbilds und der strategischen Zielsetzungen geeignet sind.

Aufgreifen interner und externer Schwerpunkte

Entscheidend für die Relevanz der Strategie ist, ob sie einerseits die Bedürfnisse der Partnerregionen („interne Bedürfnisse“) und andererseits externe politische Schwerpunkte aufgreift. In Abschnitt 3.1

wurde bereits festgestellt, dass ein starker Zusammenhang zwischen der SWOT-Analyse und der Strategie besteht. Jede Priorität wird in der Gebietsbeschreibung und der SWOT-Tabelle begründet. Mit anderen Worten: Die Strategie ist stark auf die Bedürfnisse der Region ausgerichtet. So bilden die Merkmale des Gebiets die Basis für die Strategie – ein wichtiges Kriterium für die Relevanz. Die internen Bedürfnisse lassen sich auch aus einer Beschreibung des Leitbilds (der Ziele) der Region ablesen, auf deren Grundlage Entscheidungen anhand des OP getroffen werden.

Die Zusammenhänge mit externen politischen Schwerpunkten werden im folgenden Abschnitt erläutert. Klar ist, dass die Strategie vor allem aus dem Blickwinkel der Lissabon- und Göteborgstrategie heraus formuliert wurde. Sie ist daher als relevant zu bezeichnen.

Eignung

Die Frage, ob die Strategie auch geeignet ist, die gewünschten Entwicklungen in der Grenzregion zu fördern, ist nicht leicht zu beantworten. Die Prioritäten knüpfen an die Merkmale des Gebiets an und orientieren sich eindeutig an den Zielen von Lissabon und Göteborg. Priorität 1 befasst sich mit den Themen Wissenswirtschaft und Innovation, Priorität 2 mit der Nachhaltigkeit. Wir stellen fest, dass die formulierten Zielsetzungen und Handlungsfelder im Prinzip zu der gewünschten Entwicklung beitragen.

Die Ausarbeitung dieser Handlungsfelder in konkreten Aktivitäten wurde auf Anregung des Ex-ante-Evaluierers verbessert. Insbesondere bei Priorität 1 ist diese Verbesserung deutlich zu erkennen. In früheren Fassungen der Strategie wurden die geplanten Aktivitäten mit Formulierungen wie „Förderung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit/Initiativen auf dem Gebiet von ...“ beschrieben, ohne dass deutlich wurde, worauf diese Zusammenarbeit abzielen und/oder auf welches Thema sie sich beziehen sollte. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an sich ist bereits eine Grundvoraussetzung für Projekte, so dass dieser Zusatz bei der Beschreibung der Aktivitäten logisch und selbstverständlich ist. Es geht vielmehr um den Inhalt dieser Zusammenarbeit. Dieser bleibt jedoch in einigen Punkten unklar. Indem Ziel, Inhalt und Fokus dieser Zusammenarbeit explizierter dargestellt wurden, konnte besser deutlich gemacht werden, dass die geplanten Aktivitäten einen Beitrag zu den Zielen des jeweiligen Handlungsfelds und der jeweiligen Priorität leisten.

Regionaler Bezug

Ein wichtiger Prüfstein für den Evaluierer ist die Frage nach dem regionalen Bezug der Strategie. Im Mittelpunkt steht dabei die Beurteilung, inwieweit die Ziele und die Strategie des OP auf die Situation im Grenzgebiet zugeschnitten sind.

Bei der Ausarbeitung der Prioritäten und Handlungsfelder (insbesondere bei der Hintergrundbeschreibung) wurden die regionspezifischen Merkmale (Probleme, Chancen, vorhandene Netzwerke) ausdrücklich und in angemessener Weise berücksichtigt. Dadurch erhält die Strategie einen regionalen Charakter, so dass sie nicht ohne Weiteres auf eine andere Grenzregion „übertragbar“ ist. Die Ausarbeitung möglicher Aktivitäten dagegen ist nach wie vor recht allgemein gehalten und enthält wenig regionspezifische Merkmale. Eine detaillierte Ausarbeitung in Form von Projektkategorien oder -formen könnte den regionalen Bezug erhöhen. Dies ließe sich beispielsweise mit einer stärkeren Berücksichtigung von Initiativen, Strukturen und Einrichtungen kombinieren, die in früheren INTERREG-Programmen entstanden sind und auf denen in Zukunft aufgebaut werden kann.

Die Partnerregionen haben sich bewusst dafür entschieden, bei der Ausarbeitung der Strategie keine bestimmten aussichtsreichen Wirtschaftssektoren in den Vordergrund zu stellen, was den regionalen Bezug hätte erhöhen können. Es werden lediglich einige aussichtsreiche Sektoren, die aus der SWOT-Analyse hervorgegangen sind, als Beispiel herangezogen. Der Hauptgrund für diese Entscheidung liegt darin, dass es sich beim Programmgebiet um ein geografisch sehr umfangreiches Gebiet handelt, in dessen einzelnen Regionen immer wieder andere Wirtschaftssektoren relevant sind. Ein weiter (berechtigter) Grund ist die Tatsache, dass heute nicht absehbar ist, welche Sektoren

in einigen Jahren eine Rolle spielen werden, und kein Sektor von vornherein ausgeschlossen werden soll. Obwohl die Kommission gern einen Fokus in den Programmen sehen möchte, unterstützt der Evaluierer diese Ausgangspunkte und Entscheidungen der Partner. Ein Fokus, wie ihn die Kommission befürwortet, könnte übrigens noch in den Auswahl- oder Prioritätenkriterien für Projekte oder der Mittelverteilung auf die Prioritäten angebracht werden. Auch kann die oben genannte Ausarbeitung in Projektkategorien zu einem klareren Fokus des gesamten Programms beitragen.

Die Formulierung der Strategie enthält keine „regionalen“ Prioritäten oder Akzente, so dass die Strategie für den gesamten Grenzraum Gültigkeit besitzt. Hiermit wurde ein wichtiger Ausgangspunkt der regionalen Partner umgesetzt. Aus diesem Grund geht die Beschreibung der Strategie möglichst von *Aktivitäten* anstatt von *Sektoren* oder *Gebieten* aus. Hätte man beispielsweise Schwerpunktsektoren gewählt, hätte dies zugleich eine geografische Einschränkung bedeutet, da einige Schwerpunktsektoren häufig an bestimmte geografische Faktoren gebunden sind (Beispiel Energie und maritimer Sektor). Die in der Strategie geplanten Aktivitäten beziehen sich auf das gesamte Programmgebiet.

3.3 Beurteilung der externen Kohärenz

Bei der Ex-ante-Bewertung wird beurteilt, inwieweit die Strategie des Programms die nationalen und regionalen Rahmen und Programme wie z.B. die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP), die Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und die EU-politischen Schwerpunkte (Lissabon- und Göteborgzielsetzungen) aufgreift. Geprüft wird, inwiefern inhaltlich und organisatorisch ein Bezug zu anderen (europäischen) Programmen, Initiativen und politischen Schwerpunkten hergestellt wird und inwieweit diese einander verstärken.

Das OP muss sich in die Rahmenvorgaben eingliedern, die auf europäischer Ebene (Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft) und nationaler Ebene (Nationale Strategische Rahmenpläne) gelten. Die Zielsetzungen und Prioritäten aus dem OP für den deutsch-niederländischen Grenzraum müssen einen eindeutigen Bezug zu den Zielen aus diesen Rahmen zeigen und einen Beitrag zur Umsetzung dieser Ziele leisten. Wir kommen zu dem Schluss, dass das OP die gestellten Anforderungen im Allgemeinen erfüllt.

Kapitel 5 des OP beschreibt die politischen Rahmenvorgaben. Dabei wird vor allem der EU-politische Kontext hervorgehoben. Das Kapitel beginnt mit einer Beschreibung der Lissabon- und Göteborg-Zielsetzungen, die in Priorität 1 („Wirtschaft, Technologie und Innovation“) bzw. Priorität 2 („nachhaltige regionale Entwicklung“) ausdrücklich umgesetzt werden. Zudem weist die Beschreibung der Handlungsfelder mehrfach auf andere Europäische Richtlinien hin, beispielsweise auf den Gebieten Klima und Energie. Auch andere (horizontale) Ziele und Themen – Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, Bekämpfung von Diskriminierung und nachhaltige Entwicklung – werden in diesem Kapitel erläutert. Der Bezug zum OP ist deutlich erkennbar. Eine große Herausforderung liegt darin, diese Zielsetzungen auch während der Umsetzung des OP (aktiv) zu gewährleisten, wobei vor allem die *integrative* Entwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Mensch im Mittelpunkt stehen muss. Das Programm bietet hierzu bereits erste Orientierungshilfen. Auf Empfehlung des Evaluators wurde außerdem ein Bezug zu den Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft hergestellt.

Im Hinblick auf den nationalen Kontext bezeichnet das OP die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) der beteiligten Mitgliedstaaten als wichtige Grundlage des OP. Das OP enthält eine Beschreibung der wichtigsten Ausgangspunkte der NSRP der Niederlande und Deutschlands. Dieser Beschreibung ist zu entnehmen, dass das OP diese NSRP inhaltlich aufgreift.

Im Hinblick auf die relevanten regionalen politischen Rahmenvorgaben wurde beschlossen, auf eine detaillierte Auflistung aller relevanten regionalen politischen Rahmenvorgaben zu verzichten, da dies

den Rahmen des OP sprengen würde. In der Beschreibung wird darauf hingewiesen, dass die regionalen Partner jeweils ihr Leitbild und ihre Strategie in die Programmentwicklung haben einfließen lassen, so dass die Berücksichtigung regionaler Rahmenvorgaben gewährleistet ist. Außerdem sind die regionalen Rahmenvorgaben ohnehin stark auf die europäischen und nationalen politischen Ziele ausgerichtet.

Im OP wird zu Recht darauf hingewiesen, dass bei der Beschlussfassung über Projekte zu prüfen ist, ob Projekte diese Rahmenvorgaben erfüllen oder zumindest nicht im Widerspruch zu ihnen stehen.

Die externe Kohärenz bezieht sich auch auf den inhaltlichen und organisatorischen Bezug zu anderen europäischen Programmen. Das gilt in diesem Zusammenhang vor allem für die regionalen Programme zu Ziel 2 sowie die (nationalen) ELR-Programme. Auf Empfehlung des Evaluierers wurde auch dieser Aspekt im OP ausgearbeitet. Ähnlich wie bei den politischen Rahmenvorgaben gilt auch hier, dass während der Programmdurchführung mit Hilfe eingebauter Sicherheitsmechanismen zu gewährleisten ist, dass auf Projektebene nicht zusätzliche Fördermittel aus anderen EU-Programmen bezogen werden (Doppelfinanzierung).

3.4 Beurteilung der thematischen und finanziellen Konzentration

Der Ex-ante-Evaluierer beurteilt, inwieweit sich die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die Prioritäten logisch aus dem Leitbild und der Strategie ableiten lässt, wobei die Richtlinien und strategischen Schwerpunkte der Europäischen Kommission berücksichtigt werden.

Kapitel 7 des OP enthält die Finanzübersicht des Programms. Mit der Aufnahme eines nach Jahrestanchen und eines nach Prioritäten aufgeschlüsselten Finanzplans kommt man den Anforderungen aus Artikel 12, Absatz 6 der Verordnung Nr. 1080/2006 nach. Das Format der Tabellen entspricht den Mustern in Anlage XVI („Finanzierungspläne für das Operationelle Programm“) der Durchführungsverordnung (1828/2006).

In diesem Kapitel möchten wir vor allem auf die folgenden Aspekte näher eingehen:

- Begründung von Entscheidungen;
- Verteilung der Mittel auf die Prioritäten;
- Beitrag nationaler öffentlicher und privater Partner;
- Realisierbarkeit der Zielsetzungen.

Begründung von Entscheidungen

Die Finanztabelle basiert auf verschiedenen Erwägungen und Entscheidungen. So wurden Entscheidungen in Bezug auf die Mittelverteilung auf die Prioritäten, den voraussichtlichen Umfang des Beitrags öffentlicher und privater Partner und die Art der Abrechnung (auf Grundlage der Gesamtsumme förderfähiger Kosten oder auf Grundlage der Gesamtsumme öffentlicher Fördermittel) getroffen. In den Sitzungen der Begleitgruppe wurden die verschiedenen Ausgangspunkte mehrfach ausführlich diskutiert.

Sofern es Begründungen für die getroffenen Entscheidungen gab, hatte man diese in den früheren Fassungen des OP nicht in diesem Kapitel zusammengefasst, sondern über die anderen Kapitel verteilt dargelegt. Auf Empfehlung des Evaluierers wurden die Begründungen für die einzelnen Entscheidungen näher ausgearbeitet und in diesem Kapitel gebündelt. Wir haben übrigens Verständnis dafür, dass nicht alle Entscheidungen im OP bis ins letzte Detail begründet werden können.

Verteilung der Mittel auf die Prioritäten

Ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Finanzübersicht ist die Mittelverteilung auf die verschiedenen Prioritäten. Die EU-Fördermittel werden folgendermaßen auf die Prioritäten verteilt:

- Priorität 1 Wirtschaft, Technologie, Innovation 58%
- Priorität 2 Nachhaltige regionale Entwicklung 18%
- Priorität 3 Integration und Gesellschaft 18%
- Priorität 4 Technische Hilfe 6%

Diese Mittelverteilung spiegelt das Leitbild und die Strategie des OP wider. Im Mittelpunkt steht eindeutig die grenzüberschreitende Wirtschaftsentwicklung mit den Schwerpunkten Wissensentwicklung, Innovation und Zusammenarbeit zwischen Wissensseinrichtungen und Wirtschaft, was dadurch betont wird, dass 58% der Mittel Priorität 1 zugewiesen werden. An früherer Stelle in diesem Bericht haben wir bereits festgestellt, dass die Partner im Grenzraum sich für eine breitgefaste Programmstrategie entschieden haben. Obwohl wir die Begründung für diese Entscheidung verstehen, hatten wir empfohlen, einen gewissen Fokus in der Strategie anzubringen, um die Wünsche der Kommission im Hinblick auf einen gezielten Einsatz der Mittel zu berücksichtigen. Dieser Fokus kann durch eine gezielte Mittelverteilung auf die Prioritäten zum Ausdruck gebracht werden. Wenn wir uns die Verteilung der Mittel auf die Prioritäten ansehen, kommen wir zu dem Schluss, dass dieser Fokus eindeutig erkennbar ist. Die Einsatzmöglichkeiten für die Mittel aus Priorität 1 sind positiv einzuschätzen. Geografisch betrachtet ist der deutsch-niederländische Grenzraum ein großes Gebiet mit einer großen Zahl von Wissensseinrichtungen und vielversprechenden Sektoren.

Priorität 2 und 3 wird jeweils derselbe Etat in Höhe von 18% der Mittel zugewiesen. Aus Sicht der Göteborg-Zielsetzungen hätte man erwarten dürfen, dass Priorität 2 ein größerer Etat zugewiesen würde als Priorität 3. Die Partner sind jedoch der Auffassung, dass die europäische Integration beim Bürger beginnt und dass die soziale Komponente ebenfalls einen wichtigen Pfeiler des Nachhaltigkeitsprinzips bildet. Daher wurde auch Priorität 3 des OP ein wesentlicher Anteil der Mittel zugewiesen. Die Evaluierer teilen diese Auffassung.

Beitrag nationaler öffentlicher und privater Partner

Das Programm beschreibt im Leitbild und in der Strategie recht ehrgeizige Ziele. Die Finanzübersicht und die ihr zugrunde liegenden Ausgangspunkte stellen jedoch eine vorsichtige Schätzung dar. Das gilt insbesondere für den zu erwartenden Beitrag anderer nationaler öffentlicher Akteure. Diese Vorsicht lässt sich u.a. durch die Unsicherheit in Bezug auf den Beitrag nationaler öffentlicher Mittel zum Programm erklären. Dies ist auch einer der Hauptgründe dafür, dass man sich für eine Abrechnung auf Grundlage der förderfähigen Gesamtkosten und nicht auf Grundlage der Gesamtausgaben öffentlicher Mittel entschieden hat. Auf diese Weise hoffen die Partner auf mehr Flexibilität bei der Umsetzung des Programms. Sollten die nationalen öffentlichen Mittel tatsächlich hinter den Erwartungen zurückbleiben, kann dies (zum Teil) durch private Finanzierungsmittel ausgeglichen werden. Unserer Erfahrung nach ist diese Flexibilität jedoch eher gering, da bei der Rechenschaftslegung immer die ursprüngliche Finanzierungsübersicht zugrunde zu legen ist.

Der Anteil privater Mittel bei Priorität 1 wird vor allem im Rahmen von majeuren Projekten erwartet. Laut OP wird der Umfang der privaten Beiträge zum Programm aufgrund von Erfahrungswerten aus dem zurückliegenden Förderzeitraum berechnet.

Obwohl die Finanzübersicht unserer Auffassung nach eine vorsichtige Schätzung darstellt, geht sie dennoch von einer geschätzten Gesamtsumme aus, die über dem gemäß Verordnung vorgeschriebenen Mindestbetrag liegt. Gemäß der Verordnung darf der EFRE-Anteil maximal 75% des Gesamtetats betragen. In diesem Programm liegt der Anteil bei 47%. Der Interventionsprozentsatz ist damit wesentlich niedriger und die Hebelwirkung größer.

Realisierbarkeit der Zielsetzungen

Eine wichtige Frage, die der Evaluierer stellen muss, bezieht sich darauf, inwiefern die Zielsetzungen des Programms angesichts der verfügbaren EU-Fördermittel und Kofinanzierungsmittel überhaupt

realisierbar sind. Die Mittelverteilung spiegelt das Leitbild und die Strategie des OP wider. Das Thema „Wirtschaft“ steht nicht nur inhaltlich, sondern auch finanziell im Mittelpunkt. Da hier die erforderliche Konsistenz gegeben ist, ist davon auszugehen, dass das Programm mit den verfügbaren Mitteln zur Realisierung der Zielsetzungen und der Strategie beitragen wird.

In welchem Umfang das Programm zur Realisierung der Zielsetzungen beitragen kann, ist im Vorfeld jedoch nur schwer zu bezeichnen und zudem von anderen (externen) Faktoren abhängig. Das hängt auch mit der breitgefassten Strategie des Programms zusammen, die nur wenige bzw. gar keine (inhaltlichen) Richtungen vorgibt. So bleibt Raum für eine große Vielfalt unterschiedlichster Projekte, so dass die Realisierbarkeit der einzelnen Zielsetzungen im Voraus kaum bzw. gar nicht einzuschätzen ist.

In diesem Zusammenhang ist ein gutes Monitoring des Programms und der Projekte während der Umsetzung wichtig. Ein wichtiges Hilfsmittel hierfür sind die Indikatoren und Zielwerte. Ausgehend von der Strategie, den voraussichtlichen Projekten und der Mittelverteilung auf die Prioritäten wurden verschiedene Indikatoren ausgewählt und quantifiziert. Die Indikatoren zeichnen ein Bild der voraussichtlichen Ergebnisse in Relation zu den verfügbaren Mitteln. Ein gutes Monitoring ist wichtig, um ständig über die (effektiven) Beiträge der Projekte zu den Zielsetzungen des Programms auf dem Laufenden zu bleiben. Das Monitoring ist ein wichtiges Instrument, mit dem sich das Programm „lenken“ lässt, damit die Zielsetzungen auch tatsächlich mit den verfügbaren Mitteln realisiert werden können.

Ein spezieller Aspekt ist die gemäß EU-Vorschriften bestehende Möglichkeit, innerhalb des OP bis zu 20% der Mittel in benachbarten Gebieten des Fördergebiets einzusetzen. Diese Nachbargebiete werden im Programmdokument näher definiert. Die Auswahl der Gebiete entspricht den vorangegangenen Förderzeiträumen. So rechnet man auch in Zukunft damit, dass diese Flexibilität Möglichkeiten eröffnet, neue und interessante Kooperationspartner ansprechen zu können.

3.5 Schlussfolgerung

Die Programmstrategie ist logisch aufgebaut und basiert auf einer konsistenten Struktur aus SWOT-Analyse, Zielsetzungen und Prioritäten. Das gemeinsame Leitbild drückt die mittelfristigen Ziele der Grenzregion aus und bildet die Grundlage für die Entscheidungen, die im OP getroffen werden. Die Prioritäten und Handlungsfelder werden anhand von Gebietsmerkmalen aus der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse im Allgemeinen gut begründet. Obwohl die Formulierung der Strategie recht allgemein gehalten ist, baut diese eindeutig auf den Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken aus der SWOT-Analyse auf. Dadurch können sich die Partner im Grenzraum in der Strategie wiederfinden. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen SWOT-Analyse, Leitbild und Strategie.

Die Strategie bezieht sich auf alle Themen, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevant sind und die von den Partnern unterstützt werden. Die Prioritäten orientieren sich klar an den Lissabon- und Göteborg-Zielsetzungen (Priorität 1 bzw. 2) und greifen somit auch die zentralen EU-Zielsetzungen auf. Darüber hinaus betonen die beteiligten Partner die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Themenbereichen wie Bildung, Gesundheit, Gesellschaft und Sicherheit. Die Programmziele und die Strategie greifen europäische und nationale strategische Zielsetzungen auf (externe Kohärenz).

Die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die Priorität spiegelt die inhaltlichen Akzente des Programms wider. Der inhaltliche Akzent liegt auf der wirtschaftlichen Priorität des Programms, was auch in der Finanzübersicht deutlich zum Ausdruck gebracht wird: 58% der EFRE-Mittel werden Priorität 1 zugewiesen. Der zu erwartende Beitrag nationaler öffentlicher und privater Akteure wurde vorsichtig,

aber realistisch eingeschätzt. Die Evaluierer sind der Auffassung, dass die Zielsetzungen des OP mit den verfügbaren Mitteln voraussichtlich zu realisieren sind. Da die Strategie des OP breitgefasset ist und Raum für viele unterschiedliche Projekte bietet, ist vorab jedoch nicht zu sagen, inwieweit alle Ziele erreicht werden können. Daher ist ein aufmerksames Monitoring der Programmergebnisse anhand des Indikatorensystems wichtig, so dass gegebenenfalls Kurskorrekturen in der Strategie vorgenommen werden können.

4. BEURTEILUNG DER MONITORING- UND DURCHFÜHRUNGSSYSTEME

In diesem Kapitel wird die Qualität der Durchführungssysteme (einschließlich des Monitoringsystems des Programms) beurteilt. Ein wichtiger zu klärender Aspekt ist die Frage, inwieweit das OP die Vorgaben der Kommission in Bezug auf die empfohlene Verwaltungsstruktur und Programmgestaltung erfüllt. Darüber hinaus werden die beschriebenen Verfahren beurteilt, die eine gute Durchführung und ein adäquates Monitoring des Programms gewährleisten sollen. Das Kapitel beginnt mit einer Bewertung der Zusammenstellung des Indikatorensystems und der Relevanz der gewählten Indikatoren (Abschnitt 4.1). Abschnitt 4.2 beurteilt die Kohärenz des Indikatorensystems („ökonomische Wirkungskette“). In Abschnitt 4.3 wird die Methode der Datenerfassung analysiert. Im Anschluss folgen die Beurteilung der Organisations- und Verwaltungsstruktur sowie eine Analyse der beschriebenen Verfahren für die Umsetzung des OP (Abschnitt 4.4). Der letzte Abschnitt fasst die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammen (Abschnitt 4.5).

4.1 Indikatorensystem

Beurteilt werden die Relevanz und Kohärenz der gewählten Indikatoren sowie der Prozess der Erarbeitung des Indikatorensystems.

Das Programmdokument enthält eine Darstellung der Indikatoren für die drei Prioritäten sowie für das Programm insgesamt. Darüber hinaus werden Indikatoren für die Technische Hilfe benannt.

Innerhalb der drei operativen Prioritäten enthält das Programmdokument Indikatoren für die einzelnen Handlungsfelder. Diese **Outputindikatoren** erfassen die direkten Effekte der einzelnen Aktivitäten (Projekte). Darüber hinaus weist das System Ergebnisindikatoren aus. Damit sollen die direkten Effekte für die Begünstigten des Programms sichtbar gemacht werden.

Ferner wurde eine Reihe von Programm-Indikatoren formuliert. Diese messen die Wirkungen des Programms, die über die direkten Effekte der einzelnen Operationen hinausgehen.

Insgesamt werden im Programmdokument 22 Output-, 14 Ergebnis- und elf Programm-Indikatoren formuliert. Gegenüber der letzten Programmperiode ist das eine recht deutliche Verringerung in der Anzahl der Indikatoren (sowohl im EDR-Programm als auch im 3 PGI der letzten Phase wurden etwa 60 Indikatoren formuliert).

4.1.1 Erarbeitung des Indikatorensystems

Das Indikatorensystem wurde von der Begleitgruppe des INTERREG IV A-Programms erarbeitet. Die Ex-ante-Evaluierer haben den Prozess begleitet.

Auf der Basis eines ersten Vorschlags für ein Indikatorensystem fanden verschiedene Gespräche innerhalb der turnusmäßigen Sitzungen der Begleitgruppe statt. Nach der vorläufigen Festlegung und Ausformulierung der Inhalte des Programms fand dann im Januar 2007 eine Arbeitssitzung statt, auf der offene Fragen gelöst wurden und das Indikatorensystem vereinbart werden konnte.

Im Zentrum der Diskussion bezüglich des Indikatorensystems standen Fragen der Operationalisierbarkeit der Indikatoren sowie der kausalen Verknüpfung zwischen den Aktionen des Programms und den dadurch induzierten Wirkungen (Wirkungsketten):

- Bezüglich der Operationalisierung war es der Begleitgruppe wichtig, Indikatoren zu identifizieren, die einfach zu handhaben sind. Darüber hinaus kam es bei der Ausformulierung darauf an, möglichst auf absolute Werte abzielen. Bei dem wichtigen Indikator „Netzwerke“ stellt das Programm daher z.B. auf die Zahl der geschaffenen Netzwerke ab. Es geht weniger darum zu

messen, ob die Zahl der Netzwerke gegenüber dem Staus Quo ante zunimmt, vielmehr geht es um die Zahl der durch das Programm direkt geschaffenen (unterstützten) Netzwerke.

- Eng mit dem ersten Punkt ist auch die Frage der Kausalität verbunden. Je synthetischer beziehungsweise komplexer ein Indikator formuliert wird, desto schwieriger ist es, die ökonomische Kette zwischen Aktion und Wirkung dazustellen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Interventionsvolumen im Programm beschränkt ist, so dass nachweisbare Effekte bei komplexeren Indikatoren auch ökonometrisch nur mit großen Schwierigkeiten messbar wären. Detailliertere Ausführungen über die Wirkungskette zwischen den Aktionen und den messbaren Ergebnissen folgen in Kapitel 4.2.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion stellt sich das Indikatorensystem im Programm als ein nachvollziehbarer Kompromiss dar. Es wurden in der Regel recht einfach zu erhebende Output-Indikatoren formuliert. Bei den Ergebnisindikatoren finden sich Maßzahlen, die auf eine Aggregation der Output-Indikatoren abstellen sowie Kennzahlen, die unmittelbare Effekte der Aktionen zusammenfassen (z.B. zusätzliche Kapazität an erneuerbaren Energien).

4.1.2 Kohärenz der Indikatoren

Das Programmdokument nennt knapp 50 Indikatoren für die drei Prioritäten (ohne Technische Hilfe). Die Trennung zwischen Output, Ergebnis und Wirkung (= Programmindikatoren) ist eindeutig. Hinzu kommen vier Indikatoren, die die Umsetzung der technischen Hilfe abbilden und auf die im weiteren nicht mehr eingegangen wird.

Das Programmdokument nennt auch Zielwerte für alle Indikatoren (außer technische Hilfe). Der Quantifizierung der Zielwerte ist deutlich eine sehr vorsichtige Herangehensweise anzusehen. Problematisch bei den Outputindikatoren ist natürlich, dass das Finanztableau keine Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Handlungsfelder vorsieht. Basis für die Quantifizierung dürften daher bereits heute vorliegende Projektideen sein, deren Outputwerte vorsichtig extrapoliert wurden. Ähnliches gilt für die Ergebnis- und Programmindikatoren. Diese Vorgehensweise ist verständlich und aus Sicht der Evaluierer auch nachzuvollziehen. In möglichen Zwischenevaluierungen sollten die Zielwerte allerdings überprüft werden.

Priorität I: Wirtschaft und Technologie

Bezogen auf die drei Handlungsfelder der ersten Priorität nennt das Programmdokument insgesamt zehn Outputindikatoren, die sich gleichmäßig über die drei Handlungsfelder verteilen. Zusätzlich werden fünf Ergebnis-Indikatoren formuliert.

Die Output-Indikatoren stehen in einem engen sach-logischen Zusammenhang zu den zu erwartenden Projekten. Die Ergebnisindikatoren bilden recht gut die Effekte für die Endbegünstigten ab. Angesichts der starken Konzentration des Programms auf diese Priorität wären zusätzliche (bzw. alternative) Indikatoren auf abstrakterer Ebene auch denkbar gewesen. Die Evaluierer hatten deshalb entsprechende Vorschläge unterbreitet. In Abwägung der Argumente (siehe auch oben 4.1.1) hat sich die Begleitgruppe für das jetzt vorliegende Set entschieden, das auch von den Evaluieren mit getragen wurde.

Priorität II: Nachhaltige regionale Entwicklung

Diese Priorität ist aufgeteilt in drei Handlungsfelder. Für das Handlungsfeld (a) wurden zwei, für die beiden anderen Handlungsfelder nur jeweils ein Indikator formuliert. Die hier vorgeschlagenen Maßzahlen orientieren sich sehr stark an den Projekten. Hier wird ausschließlich die Zahl der Projekte als Indikator herangezogen. Eine etwas weitergehende Output-Definition wäre auch in dieser Priorität denkbar gewesen.

Zusätzlich wurden für die Priorität II drei Ergebnisindikatoren vorgelegt, die ebenfalls dazu geeignet erscheinen, die Effekte der Programm-Aktivitäten auf die Endbegünstigten abzubilden. Die Abstraktion

von Output zu Ergebnis kann nicht immer durch die Projektträger erfolgen, sondern muss vom Programm-Management vorgenommen werden (siehe dazu auch die Ausführungen unter 4.2).

Priorität III: Integration und Gesellschaft

Für die vier Handlungsfelder in dieser Priorität wurden insgesamt acht Output-Indikatoren erarbeitet. Zwei Indikatoren entfallen auf die Handlungsfelder (a) und (b), drei auf das Handlungsfeld (c) und lediglich ein Indikator auf das Handlungsfeld (d). Auch hier stehen die Output-Indikatoren in einem engen Zusammenhang zu den Aktivitäten. Die Kennzahlen sind zwar auch wieder sehr stark an den Projekten orientiert (im wesentlichen wird die Zahl der Projekte gemessen), allerdings wird versucht, der Vielzahl der unterschiedlichen Themenbereiche gerecht zu werden. Darüber hinaus wurden fünf Ergebnis-Indikatoren formuliert.

Wirkungsindikatoren

Wirkungsindikatoren werden im Indikatorensystem des INTERREG IV A-Programms als Programm-Indikatoren bezeichnet. Insgesamt wurden elf Programm-Indikatoren in das Programmdokument aufgenommen. Teilweise lassen sich die Programm-Indikatoren direkt aus den Output-Indikatoren ableiten (Zahl der Projekte). Es finden sich aber auch Indikatoren, die die Wirkungen der Aktionen auf aggregierter Ebene darstellen. Interessant ist der Programmindikator, der besagt, dass über 90 Prozent der geförderten Projekte den grenzüberschreitenden Charakter in inhaltlicher, organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht darstellen werden. Fast alle Projekte, die in diesem Programm gefördert werden, werden also alle vier Qualitätskriterien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfüllen. Aus Sicht der Evaluierer wird daran das hohe Niveau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Zielgebiet deutlich.

Die Wirkungsindikatoren decken teilweise auch horizontale Ziele der EU ab (Chancengleichheit, Umweltschutz).

4.2 Ökonomische Wirkungsketten

Der Evaluierer beschreibt die Zusammenhänge zwischen der Ausgangssituation, den Handlungsfeldern und den Ergebnissen (Indikatoren).

Ein wesentlicher Bestandteil in der Diskussion über die Aufstellung des Indikatorensystems war die Wirkungskette zwischen den Aktionen und Ergebnissen. Der Begleitgruppe war es wichtig, solche Indikatoren zu wählen, bei denen die Verknüpfung zwischen Ursache (das heißt i.d.R. das Projekt) und Wirkung sehr eng und direkt ist. Wie bereits oben erwähnt, haben die Evaluierer in dem von ihnen zunächst vorgelegten Indikatorensystem im Gegensatz dazu teilweise Maßzahlen vorgeschlagen, bei denen dieser Zusammenhang weniger eng war. Beispiele dafür sind die Indikatoren „Eingereichte FP7/CIP Projekte“ oder „Anteil der F&E-Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten“. Nachteil solcher Indikatoren, die natürlich die intendierten Ziele des Programms beziehungsweise der Prioritäten besser abdecken, ist die nur schwierig vorzunehmende Isolierung der Effekte der Aktionen des Programms. Das heißt, komplexere Indikatoren sind regelmäßig auch von mehreren Einflussfaktoren abhängig und die Wirkung der Aktivitäten des Programms auf den Indikator lässt sich kaum oder gar nicht berechnen. Dieses Argument greift umso mehr, als das Interventionsvolumen des Programms eher bescheiden ist. Die hier genannten Beispielsindikatoren wurden vor dem Hintergrund dieser Diskussion nicht in das Indikatorenset aufgenommen.

Vor dem Hintergrund der Diskussionen in der Begleitgruppe haben sich die beteiligten Regionen entschieden, Indikatoren zu wählen, die sehr stark auf das einzelne Projekt abstellen. Dies gilt natürlich vor allem für die Output-Indikatoren, aber auch für die Ergebnis- und in geringerem Maße ebenso für die Programm- beziehungsweise Wirkungsindikatoren. Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungsketten zwischen der Programm-Aktion (also dem geförderten Projekt) und dem Ergebnis beschrieben.

4.2.1 Output-Indikatoren

Von den 22 Output-Indikatoren messen 14 die Zahl der Projekte in den verschiedenen Handlungsfeldern. Die Verbindung zwischen Aktion und Wirkung ist hier eindeutig. Acht Output-Indikatoren messen daraus abgeleitete physische Ergebnisse. Diese werden im folgenden näher analysiert:

- In zwei Fällen handelt es sich dabei um die Zahl der teilnehmenden KMU (in I a und I b). In beiden Fällen ist die Beziehung zwischen Projekt und Output eindeutig und einfach nachvollziehbar.
- Ein Indikator (aus I b) misst die Anzahl der Maßnahmen in KMU. Auch dieser Indikator ist eindeutig und eng mit den Projekten verbunden. Aus den Projektbeschreibungen und aus den Vereinbarungen mit den Projektträgern lässt sich dieser Indikator ebenfalls leicht ermitteln.
- Weitere fünf Indikatoren stellen auf die Zahl der Teilnehmer (oder teilnehmende Institutionen) an den geförderten Projekten ab. Frauen werden separat erfasst. Hier ist ebenfalls eine enge und eindeutige Verknüpfung zwischen den Projekten und den gemessenen Ergebnissen gegeben.

Aus Sicht der Evaluierer sind die zu unterstellenden ökonomischen Wirkungszusammenhänge zwischen Programm-Aktivität und gemessenem Output eindeutig und nachvollziehbar.

4.2.2 Ergebnis-Indikatoren

Das Programm-Dokument weist insgesamt 13 Ergebnis-Indikatoren auf Ebene der drei operativen Prioritäten aus.

Priorität I: Wirtschaft und Technologie

- Die beiden ersten Indikatoren („Anzahl der neuen/weiterentwickelten Produkte/Verfahren“ und „Zahl der Unternehmen mit Verbesserungen im Produktionsablauf“) reflektieren gut ausgewählte Ergebnisse der innerhalb dieser Priorität geförderten Projekte. Der Zusammenhang zwischen den Projekten und den hier gemessenen Ergebnissen dürfte regelmäßig offensichtlich sein. Die Ergebnisse können mit den Projektträgern zu Beginn der Durchführungsphase der einzelnen Projekte als Ziele vereinbart werden. Nach Abschluss der Aktionen kann die Zielerreichung überprüft werden.
- Der dritte hier zu besprechende Indikator stellt auf die Nachhaltigkeit der geschaffenen bzw. ausgebauten Cluster ab. Sehr zu begrüßen ist aus Sicht der Evaluierer der Ansatz, das Kriterium der „Nachhaltigkeit“ der unterstützten Cluster zu definieren. Die hier vorgelegte Indikatorendefinition stellt dabei auf das Kriterium einer vorliegenden Kooperationsvereinbarung innerhalb des Clusters ab. Dies ist nach Ansicht der Evaluierer ein gut messbares und gleichzeitig aussagekräftiges Kriterium. Insgesamt dürfte die Zahl der in diesem Sinne erfolgreich unterstützten Cluster gut aus den Output-Indikatoren und den Projektberichten herzuleiten sein. Der Wirkungszusammenhang ist recht stark.
- Darüber hinaus finden sich in dieser Priorität zwei Indikatoren, die auf die Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen bzw. von Arbeitsplätzen für Frauen abzielen. Hier ist die ökonomische Wirkungskette nicht immer eindeutig. Aus der Diskussion der Begleitgruppe wurde deutlich, dass hier ausschließlich direkt geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze gezählt werden sollen. Multiplikatoreffekte bleiben außen vor, so dass die Arbeitsmarkteffekte bezüglich der geschaffenen Arbeitsplätze tendenziell zu gering eingeschätzt werden dürften. Andererseits sind die Effekte hinsichtlich der Sicherung von Arbeitsplätzen sehr vage.
- Da die im Programm geförderten Projekte nicht auf die Sicherung von bedrohten Arbeitsplätzen abzielen (was auch nicht ohne methodische Probleme messbar wäre), sondern auf Beschäftigungseffekte insgesamt, kann im Prinzip jeder zu Beginn der Förderung vorhandene Arbeitsplatz nach Ende des Projekts als gesichert gewertet werden. Hier ist eine deutliche

Überschätzung der Ergebnisse des Programms zu erwarten. Die Evaluierer empfehlen daher, den Tatbestand der Sicherung eines Arbeitsplatzes genauer zu definieren. Aus unserer Sicht denkbar wäre folgende, auch in der Praxis gängige, Formulierung: „Gesicherte Arbeitsplätze sind erhaltene Arbeitsplätze, die ohne das Projekt hätten abgebaut werden müssen“. Diese Zahl könnte vom Projektträger mit überschaubarem Aufwand ex-ante geschätzt werden. Für die Zielerreichung sollte eine plausible Herleitung der Daten erfolgen. Denkbar ist beispielsweise der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in einem Netzwerk mit der Beschäftigungsentwicklung in der Region insgesamt. Dies kann nur gemeinsam durch die Projektträger und das Programm-Management erfolgen.

Darüber hinaus sollte darüber nachgedacht werden, den Indikator „geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze“ in zwei Maßzahlen zu unterteilen.

Priorität II: Nachhaltige Regionale Entwicklung

- Der Indikator „Anzahl der Anwender von erneuerbaren Energien“ kann als ein Ergebnis der Aktivitäten des Programms angesehen werden. Nicht immer eindeutig erkennbar dürfte der tatsächliche Anteil des Programms an einer zu beobachtenden Wirkung sein. So wird die betriebliche Entscheidung eines Unternehmers, erneuerbare Energien zum Beispiel in der Produktion zu nutzen, wahrscheinlich auf mehrere Ursachen zurückführbar sein. Bei der Interpretation der Daten wird dies zu berücksichtigen sein. Der Indikator kann aus den Projektberichten abgeleitet werden.
- Die beiden Indikatoren „Zusätzliche Kapazität von erneuerbaren Energien“ und „Fläche der durch die Maßnahmen verbesserten Gebiete“ reflektieren ebenfalls gut die direkten Ergebnisse der Programm-Aktionen. Beide Werte werden durch die Projektanträge und durch Projektberichte sowohl ex ante als auch ex post zu erheben sein.
- Der letzte hier zu besprechende Indikator bezieht sich auf die „Anzahl der Einrichtungen/Unternehmen, die von den neuen infrastrukturellen Angeboten profitieren“. Auch dieses Ergebnis ist direkt aus den Projekten abzuleiten. Aus reiner Evaluationssicht wäre allerdings eine relative Formulierung des Indikators zu begrüßen. Das heißt, dass im Idealfall deutlich werden sollte, inwieweit eine bestehende Lücke geschlossen wurde. Dies würde allerdings eine sehr differenzierte Datenerhebung seitens des Programms sowie eine quantitative Untersuchung des Status quo ante voraussetzen. Die Machbarkeit eines solchen Ansatzes könnte unseres Erachtens im Rahmen einer begleitenden Evaluation überprüft werden.

Priorität III: Integration und Gesellschaft

- Zwei Indikatoren messen die neu induzierten Angebote, von denen die Bevölkerung profitiert. Zum einen geht es um medizinische Leistungen und zum anderen um Bildungsmöglichkeiten. Beide Indikatoren stehen in einem direkten und engen Zusammenhang zu den Aktionen des Programms, ohne lediglich eine Kumulierung der Zahl der Projekte darzustellen.
- Ein wichtiger Ergebnis-Indikator in dieser Priorität bezieht sich auf die Grenzpendler. Abgestellt wird hier auf die Zahl der Grenzpendler insgesamt. Auch bei diesem Indikator ist zu sehen, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren die Zahl der Grenzpendler beeinflusst. Bei der Interpretation der Daten (das Programm stellt auf die absolute Zahl der zusätzlichen Grenzpendler ab) sind zum Beispiel sich verändernde rechtliche und/oder ökonomische Rahmenbedingungen mit zu betrachten.
- Der Indikator „Anzahl der Besucher bei geförderten Projekten im Bereich Kultur/Kulturtourismus“ ist aus den durchgeführten Projekten und den dazu vorgelegten Projektberichten relativ einfach

abzuleiten. Messfehler sind bei größeren Veranstaltungen wahrscheinlich nicht zu verhindern. Aus Sicht der Evaluierer ist das jedoch nicht problematisch.

- Schließlich noch der Indikator „Anzahl der grenzübergreifenden Kooperationen und Rahmenvereinbarungen im Bereich Innere Sicherheit“. Auch hier ist deutlich zu erkennen, dass das Programm „erfolgreiche“ Projektarbeiten definiert hat und nun auch messen will. Unserer Meinung nach ist der Abschluss von Vereinbarungen ein tragfähiger Indikator für das Ergebnis von Projekten zur Verbesserung der Inneren Sicherheit.

4.2.3 Programm-Indikatoren

Das Programmdokument hat elf Programm-Indikatoren formuliert.

- Von den elf Programm-Indikatoren liegen vier Maßzahlen in der gleichen Definition vor wie bei den Ergebnissen (Arbeitsplätze, Arbeitsplätze für Frauen, Netzwerke, Grenzpendler). Insofern ist hier auch à priori von einer nachvollziehbaren kausalen Kette zwischen den Aktionen und den Wirkungen auszugehen. Allerdings werden die quantitativen Werte für diese Indikatoren nicht immer nur über die Kette Output, Ergebnis, Wirkung bzw. Handlungsfeld, Priorität, Programm dargestellt. Es ist vielmehr durchaus möglich, dass zum Beispiel Projekte in den Prioritäten II oder III zur Entstehung von Netzwerken führen. Wenn diese Netzwerke zum Ende des Projekts eine Kooperationsvereinbarung abschließen, dann können diese Netzwerke auf Programmebene dem Wirkungsindikator „Anzahl der geschaffenen/ausgebauten nachhaltigen Netzwerke und Cluster“ zugerechnet werden. Gleiches gilt auch für die anderen Indikatoren dieser Gruppe. Entscheidend für die Qualität der Indikator-Werte ist daher die Quantifizierung der jeweiligen Ausprägung, die in der Regel durch die regionalen Programm-Manager erfolgt (siehe dazu unsere Ausführungen in Kapitel 4.3).
- Zwei Programm-Indikatoren stellen auf KMU ab. Zunächst wird die Zahl der Innovationen in KMU gemessen. Dieser Indikator stellt eine einfache Aggregation der Ergebnisindikatoren I.1 (Anzahl der neuen/weiterentwickelten Produkte/Verfahren) und I.2 (Zahl der Unternehmen mit Verbesserungen im Produktionsablauf) dar. Die Relevanz des Indikators scheint daher fragwürdig. Bezogen auf die ökonomische Wirkungskette ist der Indikator allerdings zu akzeptieren. Der zweite hier in Rede stehende Indikator misst die Zahl der erreichten KMU. Eine Maßzahl, die für die Wirkung des Programms von hoher Bedeutung ist. Auch bei diesem Indikator ist nicht immer eine direkte Wirkungskette zwischen Output, Ergebnis und Wirkung vorhanden. Es gelten daher die gleichen Einschränkungen wie bei den Programm-Indikatoren der ersten Gruppe.
- Drei Indikatoren stellen auf die Zahl der geförderten Projekte in unterschiedlichen Bereichen (räumliche Infrastruktur, soziale Infrastruktur, Umwelt) ab. Auch hier ist die Relevanz auf Ebene der Wirkungs-Indikatoren fraglich, da es sich eher um Outputs handelt. Eventuell ist es nach Anlaufen des Programms in einer begleitenden Evaluierung möglich, alternative handhabbare und trotzdem relevante Maßzahlen zu formulieren. Die Wirkungskette bei den drei im Programmdokument vorgeschlagenen Indikatoren ist ohne Zweifel gegeben.
- Ein weiterer Wirkungs- bzw. Programm-Indikator ist die „Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung“. Dieser Indikator lässt sich aus den durchgeführten Projekten und den Berichten ableiten. Es besteht ein enger sach-logischer Zusammenhang zwischen den geförderten Projekten und dem Indikator.
- Der Indikator „Anteil der Projekte mit grenzübergreifender Beteiligung von Partnern in inhaltlicher, organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht liegt über 90% der Gesamtzahl der Projekte“ macht im Prinzip den hohen Reifegrad der im Rahmen des Deutsch-Niederländischen INTERREG IV A-Programms geförderten Projekte deutlich. Die Daten lassen sich ohne Probleme aus den Projektanträgen herleiten und es besteht ein enger und direkter Zusammenhang zwischen den Projekten und dem Indikator.

4.3 Datenerfassung und Monitoring

Der Evaluierer beurteilt das Monitoringsystem und die Methode der Datenerfassung.

Die Erfassung der Daten zu den Indikatoren erfolgt auf Basis der Projekte. Verantwortlich sind die regionalen Programm-Manager. Mit den Projektträgern werden Indikatoren und Leistungen jeweils projektindividuell vereinbart. In der Regel leisten die Projekte auch konkrete Beiträge zur Erfüllung der Ziele in den jeweiligen Handlungsfeldern. Diese Beiträge werden ebenfalls vereinbart und in der Förderentscheidung kodifiziert. Aus Sicht der Evaluierer ist diese Vorgehensweise sehr zu begrüßen. Die Projekte können individuell betreut werden. Die Erfolgskontrolle kann auf das einzelne Projekt zugeschnitten werden und die Projektträger werden nicht mit einer Vielzahl (häufig nicht-relevanter) Indikatoren konfrontiert. Es wird allerdings darauf zu achten sein, dass der Anteil der Projekte, die wenig oder keine Beiträge zu den spezifischen Zielen des Programms leisten, möglichst gering bleibt.

Vor dem Hintergrund der Projektinhalte und der Ziele der Projekte werden dann auch à priori mögliche Ergebnisse und Wirkungen formuliert. Dies kann entweder durch die regionalen Programm-Manager selbstständig, durch die Projektträger oder in Kooperation geschehen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der alleinigen Datenerfassung durch die Projektträger (INTERREG III) begrüßen die Evaluierer diese Vorgehensweise sehr.

Kritisch ist aus Sicht der Evaluierer der Fall, in denen Projekte Beiträge zu den Programmzielen leisten, die nicht direkt über die Ergebnisindikatoren aggregiert werden. So sinnvoll diese Vorgehensweise grundsätzlich ist, so problematisch ist die Nachverfolgbarkeit und Schlüssigkeit der Indikatoren in diesen Fällen. Die Evaluierer empfehlen daher, in diesen Situationen die Beiträge der Projekte zu den Programmindikatoren zu dokumentieren. Die Daten sollten vom Programm-Management separat erfasst werden.

4.4 Beurteilung der Organisations- und Verwaltungsstruktur

Beurteilung des Aufbaus der Organisations- und Verwaltungsstruktur des Programms sowie der Qualität der Verfahren zur Überwachung und Finanzverwaltung.

In Kapitel 10 des OP werden die Organisation und Umsetzung des Programms beschrieben. Nach einer allgemeinen Einleitung werden die folgenden Aspekte beleuchtet:

- Erläuterung der verschiedenen Vereinbarungen, die zwischen den einzelnen Partnern geschlossen werden;
- Beschreibung der Ausschüsse und Organe für die Programmumsetzung:
 - Verwaltungsbehörde;
 - Begleitausschuss und Lenkungsausschüsse;
 - gemeinsames Sekretariat und regionale Programmmanagements;
 - Bescheinigungsbehörde;
 - Prüfbehörde;
- Beschreibung von Projektzyklus, Kontrollen und Monitoring;
 - Antragstellung;
 - Genehmigungsverfahren;
 - Kontrollen, Finanzverfahren und Monitoring;
- Kriterien für die Projektauswahl;
- Indikatoren;
- Berichterstattung, Information und Kommunikation;
- Datenaustausch mit der Europäischen Kommission.

Die Gliederung dieses Kapitels ist übersichtlich und die Auflistung zeigt, dass alle für dieses Kapitel des OP relevanten Themen behandelt werden. Die Evaluierer kommen daher zu dem Schluss, dass alle gemäß der Verordnung 1083/2006 relevanten Behörden und Ausschüsse einschließlich der jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche aufgeführt werden. Die Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Behörden erfolgt in übersichtlicher Form und gemäß der Verordnung 1083/2006. Falls erforderlich, werden auch Anschriften aufgeführt. Die Interaktion zwischen den einzelnen Organen und Ausschüssen wird in übersichtlicher Form anhand mehrere (Fluss-) Diagramme dargestellt.

Die Beschreibung der Organisations- und Verwaltungsstruktur sowie der unterschiedlichen entspricht den Richtlinien der Europäischen Kommission. Die im OP erläuterten (Beschlussfassungs-) Verfahren und Prozesse wurden nicht immer detailliert ausgearbeitet. Dies ist jedoch auch nicht zwingend erforderlich. Zudem werden diese Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt ausgearbeitet, beispielsweise in der Verwaltungsorganisation (VO), in den einzelnen Umsetzungsvereinbarungen und einem Prüfrahen. In diesem Sinne sind daher die folgenden Anmerkungen und Punkte zu beachten:

- Die funktionale Trennung zwischen Managementbehörde und Bescheinigungsbehörde ist sehr wichtig. Auf dem Papier scheint diese Trennung gewährleistet, da beide Behörden in verschiedenen Organisationen untergebracht sind. Mit den Aufgaben der Bescheinigungsbehörde wird allerdings die Ems-Dollart-Region betraut, die zugleich für das regionale Programm-Management dieser Region zuständig ist. Bei der näheren Ausarbeitung ist zu gewährleisten, dass die Bescheinigungsbehörde intern-organisatorisch unabhängig vom regionalen Programm-Management operiert.
- Im Zusammenhang mit dem Prinzip der Partnerschaft ist es von grundlegender Bedeutung, dass bei der Auswahl und Beurteilung von Projekten in ausreichendem Maße die sozialen Partner miteinbezogen werden. Dies können beispielsweise Vertreter von Wissenseinrichtungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Umweltverbänden und sozialen Organisationen sein. Ähnlich wie bei vorangegangenen INTERREG-Programmen werden diese Organisationen aktiv in die Beurteilung von Projekten einbezogen.

Wie erwähnt, hat man sich dafür entschieden, einige Elemente der Organisations- und Umsetzungsstruktur im OP nur kurz darzulegen und später auszuarbeiten. Neben dieser Ausarbeitung in verschiedenen Dokumenten empfehlen wir, auch auf die Themen Information und Betreuung sowie auf gut strukturierte Antragsunterlagen zu achten, so dass ein reibungsloser Ablauf der Antragsverfahren gewährleistet werden kann.

4.5 Schlussfolgerung

Das Indikatorensystem für das INTERREG IV-Programm entlang der niederländisch-deutschen Grenze wurde begleitend zur Erarbeitung des Programmdokuments erstellt. Basis der Diskussionen in der Begleitgruppe war ein Vorschlag, der von den Evaluierern vorgelegt wurde. Im Indikatorensystem finden sich – wie von der Europäischen Kommission angeregt - sowohl programmspezifische Kennzahlen als auch von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame (allgemeine) Indikatoren.

Das Indikatorensystem enthält ferner Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren² und ist als ausbalanciert zu bezeichnen. Die hier vorgelegte Evaluation hat deutlich gemacht, dass die beschriebenen Kennzahlen in einem engen sach-logischen Zusammenhang zu den Projekten stehen. Darüber hinaus ist festzustellen gewesen, dass die Kennzahlen alle wesentlichen Programmbereiche betreffen, so dass auch von einer hinreichenden Abdeckung ausgegangen werden kann. Das im Programmdokument vorgelegte Indikatorensystem erfüllt damit die gängigen Qualitätsanforderungen und –standards.

² Wirkungsindikatoren wurden im Indikatorensystem als Programmindikatoren bezeichnet.

Bezogen auf die einzelnen Indikatoren ist zu sagen, dass versucht wurde, Indikatoren zu identifizieren, die relativ einfach zu ermitteln sind und die gleichzeitig in einem engen kausalen Zusammenhang zu den Aktivitäten des Programms stehen. Im Großen und Ganzen ist dies gelungen. An einigen Stellen hätten allerdings auch etwas komplexere Indikatoren gewählt werden können.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das hier evaluierte Indikatorensystem alle formalen Anforderungen an ein leistungsfähiges Kennzahlensystem erfüllt.

Grundlage für ein effizientes Monitoring der Programm-Umsetzung ist die Datenerfassung. Die im Programm vorgesehene Erfassung der Daten durch die regionalen Programm-Manager in Kooperation mit den Projektträgern wird von den Evaluierern begrüßt. Kritisch sind die Fälle, in denen Projekte Beiträge zu den Programmzielen leisten, die nicht direkt aggregiert werden können. Die Evaluierer haben empfohlen, in diesen Fällen die Beiträge der Projekte zu den Programmindikatoren adäquat zu dokumentieren.

Die Beschreibung der Organisations- und Verwaltungsstruktur sowie der unterschiedlichen Verfahren zur Überwachung und Finanzverwaltung entspricht den Richtlinien der Europäischen Kommission. Alle relevanten Behörden werden übersichtlich und mit einer Beschreibung ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche aufgeführt. Die wichtigsten Verfahren werden im OP nur kurz erläutert. Sie werden in der Operationalisierungsphase in Form von Vereinbarungen, einer Verwaltungsorganisation und sonstigen Dokumenten und Instrumenten näher ausgearbeitet.

5. ZUSAMMENFASSUNG: WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EX-ANTE-BEWERTUNG

Die Ex-Ante Bewertung war ein klares Element in dem Entwicklungsprozess des operationellen Programms. Der Ex-ante-Evaluierer hat die Partner regelmäßig anhand von Zwischenberichten und in mehreren Präsentationen und Gesprächen mit der Begleitgruppe über seine Evaluierungsergebnisse informiert und entsprechende Empfehlungen unterbreitet. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen wurde das operationelle Programm in mehreren Punkten verbessert. Im Folgenden werden die wichtigsten Schlussfolgerungen kurz präsentiert; außerdem wird punktuell aufgelistet, welche wesentlichen Verbesserungen auf Basis der Empfehlungen umgesetzt wurden. Somit bietet dieses Kapitel einen Gesamtüberblick des ‚Produktes‘ (der Ex-ante Bericht) und des ‚Prozesses‘ (Entstehung des operationellen Programms).

Sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse

Die sozioökonomische Analyse und die SWOT-Analyse sind ausführlich und detailliert und bieten eine gute Grundlage für das Leitbild und die Strategie des Programms. Beide sind vollständig und enthalten alle relevante Themen die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig sind (Wirtschaft, Gesellschaft, Natur usw.). Da verschiedene quantitative und qualitative Quellen zugrunde gelegt wurden, ist die Analyse auch zuverlässig. Vervollständigt wird die Darstellung der Ausgangssituation durch eine Analyse der Erfahrungen aus der Vergangenheit.

Die wichtigsten Änderungen aufgrund der Empfehlungen des Evaluators

- Eine sehr umfangreiche und detaillierte Gebietsanalyse wurde für das operationelle Programm zu einer Kurzfassung von angemessenem Umfang zusammengefasst, wobei die Inhalte der Strategie aufgegriffen wurden (Kriterium „Relevanz“).
- Bei der Darstellung des Programmgebiets wurden die regionalen Merkmale ausreichend berücksichtigt.
- Durch eine Auswahl von Merkmalen für die Gebietsanalyse hat auch eine Auswahl von Merkmalen für die SWOT-Tabelle stattgefunden. So wurde die Empfehlung des Evaluierers umgesetzt, stärkere Akzente bei den Merkmalen zu setzen.
- Die Lernmomente aus vorangegangenen INTERREG-Programmen wurden ausführlicher beschrieben, wobei auf inhaltliche, finanzielle und organisatorische Aspekte eingegangen wurde.

Strategie

Die Programmstrategie ist logisch und konsistent aufgebaut und ist deutlich mit der SWOT-Analyse verknüpft. Obwohl die Formulierung der Maßnahmen in der Strategie recht allgemein gehalten ist, enthält diese ausreichend gebietsspezifische Merkmale, wodurch sie deutlich erkennbar ist. Die Strategie orientiert sich klar an den Lissabon- und Göteborg-Zielsetzungen (vgl. Priorität 1 bzw. 2). Die Verteilung der Mittel auf die Prioritäten spiegelt die inhaltlichen Akzente des Programms wider; so werden z.B. 58% der verfügbaren EFRE-Mittel Priorität 1 zugewiesen.

Die wichtigsten Änderungen aufgrund der Empfehlungen des Evaluators

- Als Grundlage für die Entscheidungen im operationellen Programm wurde die Entwicklungsperspektive ausgearbeitet, die auch den Mehrwert der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beleuchtet. Dieses Leitbild geht auch auf die voraussichtliche Wirkung des Programms ein.
- Eine zentrale Zielsetzung wurde aufgenommen.
- Die Relevanz und die regionale Erkennbarkeit der Strategie wurden erhöht, indem mehrere potentielle Aktionen in der Prioritätenbeschreibung konkretisiert wurden.
- Der Bezug zu anderen europäischen Programmen wurde ausgearbeitet, indem eine Beschreibung der anderen operationellen Programme im Fördergebiet hinzugefügt wurde.
- Die Begründungen für bestimmte Entscheidungen in der Finanzübersicht wurden – sofern notwendig und sinnvoll – ausgearbeitet und in gebündelter Form in Kapitel 7 des operationellen Programms dargelegt.

Monitoring- und Durchführungssysteme

Das Indikatorensystem enthält praktikable Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Im Indikatorensystem finden sich sowohl programmspezifische Kennzahlen als auch von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame (allgemeine) Indikatoren. Das System ist ausbalanciert und erfüllt die gängigen Qualitätsanforderungen und -standards. Die Beschreibung der Organisations- und Verwaltungsstruktur sowie der unterschiedlichen Verfahren zur Überwachung und Finanzverwaltung entspricht den Richtlinien der Europäischen Kommission. Die Verfahren werden im operationellen Programm kurz erläutert und werden in der Operationalisierungsphase näher ausgearbeitet.

Die wichtigsten Änderungen aufgrund der Empfehlungen des Evaluators

- Gegenüber dem aktuellen INTERREG IIIA-Programm wurde die Zahl der Indikatoren stark reduziert. Bei der Festlegung der Indikatoren wurden zudem darauf geachtet, ob entsprechende Daten verfügbar und aggregierbar sind.
- Im Allgemeinen lässt sich anhand der Indikatoren ein guter Zusammenhang zwischen Aktion und Folge darstellen, was eine eindeutige Verknüpfung von Ursache und Wirkung ermöglicht.
- Die Abgrenzung der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche zwischen dem Gemeinsamen Sekretariat und dem regionalen Programmmanagement wurde in einigen Punkten verbessert.

Schlussfolgerung

Die Ex-Ante Evaluierer sind der Meinung, dass das Programm strukturell und inhaltlich die Rahmenbedingungen die von der Europäischen Kommission in unterschiedlichen Verordnungen und Richtlinien zur Erstellung der operationellen Programm im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit entspricht. Die meisten Anforderungen der Ex-Ante Evaluierer wurden während des Prozesses korrekt im operationellen Programm durchgeführt.