



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION
REGIONALPOLITIK
Thematische Entwicklung, Auswirkungen, Bewertung und innovative Maßnahmen
Bewertung und Zusatzlichkeit

Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013

**INDIKATIVE LEITLINIEN ZU BEWERTUNGSVERFAHREN:
INDIKATOREN FÜR BEGLEITUNG UND BEWERTUNG**

Arbeitsdokument 2

August 2006

Inhalt

1. EINLEITUNG.....	4
1.1. ZIELSETZUNGEN DIESES ARBEITSPAPIERS	4
1.2. KERNAUSSAGEN UND NEUERUNGEN	4
1.2.1. <i>Weiterentwicklung statt vollständiger Überarbeitung</i>	4
1.2.2. <i>Bessere Schwerpunktsetzung und Nutzerorientierung im Rahmen des Indikatorensystems</i>	5
1.2.3. <i>Mehr Qualität für strategische Indikatoren</i>	5
1.2.4. <i>Prioritäten, die sich aus Bereichen der EG-Politik ergeben</i>	5
1.2.5. <i>Mehr Kenntnisse in allen Mitgliedstaaten gewinnen</i>	5
2. DER KONZEPTIONELLE RAHMEN, PROGRAMM- UND KONTEXTINDIKATOREN.....	7
2.1. BEDARF UND INTERVENTION	7
2.2. KONTEXT- UND PROGRAMMINDIKATOREN	7
2.3. DIE STRUKTURFONDSINTERVENTIONEN ALS KOMPLEXE ENTWICKLUNGSPROGRAMME MIT VERSCHIEDENEN NUTZERN: VIELFALT DER AUSWIRKUNGEN UND DATEN	10
3. VERWENDUNG VON INDIKATOREN FÜR DIE BEGLEITUNG UND EVALUIERUNG	12
3.1. WIRKUNGSINDIKATOREN: EIN INSTRUMENT FÜR STRATEGIEENTSCHEIDUNGEN.....	12
3.2. WIRKUNGSINDIKATOREN: ERFASSUNG IHRER WERTE	12
3.3. ERGEBNISINDIKATOREN: EIN ZENTRALES INSTRUMENT FÜR DIE PROGRAMMVERWALTUNG.....	13
4. KONZEPTION EINES INDIKATORENSYSTEMS VON HOHER QUALITÄT	14
4.1. EINE KLARE, FOKUSSIERTE UND THEORETISCH FUNDIERTE STRATEGIE	14
4.2. KONTEXTINDIKATOREN	14
4.3. AUSGANGSWERTE.....	15
4.3.1. <i>Informationsquellen</i>	16
4.3.2. <i>Welches Konzept sollte verwendet werden?</i>	16
4.4. EX-ANTE-QUANTIFIZIERUNG	16
4.4.1. <i>Statisches und dynamisches Konzept</i>	18
4.5. HAUPTINDIKATOREN	19
4.6. INNOVATION, ZUSAMMENARBEIT: BESONDERES AUGENMERK AUF VERFAHRENSFRAGEN	20
4.7. CHECKLISTEN – WAS OPERATIONELLE PROGRAMME UND EINZELSTAATLICHE STRATEGISCHE RAHMENPLÄNE ENTHALTEN SOLLTEN.....	20
5. INTEGRATION VON HORIZONTALEN ASPEKTEN	23
5.1. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE.....	23
5.2. AUFSCHLÜSSELUNG VON DATEN NACH GESCHLECHTERN SOWIE NACH GRÖÖBE DER BEGÜNSTIGTEN UNTERNEHMEN	23
5.3. STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG	23
6. ANWENDUNG DER INDIKATORENSYSTEME WÄHREND DES GESAMTEN PROGRAMMPLANUNGSABLAUFS	24
6.1. KONZEPTION UND PROGRAMMPLANUNG	24
6.1.1. <i>Einbindung in die Programmplanung</i>	24
6.1.2. <i>Partnerschaftliche Aufstellung und Verwaltung</i>	24
6.1.3. <i>Verhältnismäßigkeit</i>	25
6.1.4. <i>Qualitätskontrollen</i>	26
6.1.5. <i>Kohärenz der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne mit den operationellen Programmen</i>	26
6.1.6. <i>Übereinstimmung mit den Indikatoren in den übrigen EG-Politikbereichen</i>	26
6.1.7. <i>Die Rolle der Ex-ante-Bewertung</i>	26
6.2. DURCHFÜHRUNG DER STRUKTURINTERVENTIONEN	27
6.2.1. <i>Datenerhebung</i>	27
6.2.2. <i>Weiterleitung der Daten an den Begleitausschuss</i>	27
6.2.3. <i>Jährliche Durchführungsberichte</i>	28
6.3. EVALUIERUNG	29
6.4. INDIKATOREN IM PROGRAMMPLANUNGSABLAUF - ZUSAMMENFASSUNG	30
ANHANG I: HAUPTINDIKATOREN FÜR DEN EFRE UND DEN KOHÄSIONSFONDS.....	32

1. EINLEITUNG

1.1. Zielsetzungen dieses Arbeitspapiers

Mit diesem Arbeitspapier werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Es stellt erstens eine Einführung in die Methodik des Indikatorensystems als Verwaltungsinstrument im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfondsprogramme dar; zweitens bildet es einen Leitfaden für die Praxis, insbesondere für die Einrichtung eines Indikatorensystems nach Maßgabe der allgemeinen Strukturfondsverordnung, der sich an die Behörden und Akteure in den Mitgliedstaaten richtet, die für die Struktur- und Kohäsionsfondsprogramme zuständig sind.

Die in diesem Arbeitspapier vorgestellten Methoden und Ansätze sind nur als Hinweise gedacht; sie sind in jedem einzelnen Programm in kreativer Weise anzuwenden. Das Arbeitspapier sollte als eine Einladung verstanden werden, gemeinsam die Indikatoren in den Struktur- und Kohäsionsfondsprogrammen aufzustellen und weiter zu verbessern.

Als Leitfaden soll das Arbeitspapier dem Mitgliedstaat Hinweise darauf geben, was er in ein operationelles Programm, das von der Europäischen Kommission genehmigt werden soll, aufnehmen sollte. Als Methodikpapier kann und sollte das Arbeitspapier außerdem auf die Ebenen angewendet werden, die in einem operationellen Programm nicht beschrieben werden, also auf die Ebene der „Maßnahmen“ und der Projekte.

Dieses Arbeitspapier versteht Indikatoren nur als eines von mehreren Instrumenten, die bei der Begleitung und Evaluierung zum Einsatz kommen. Sie sollen den Mitgliedstaaten und der Kommission helfen, zu einer stärker ergebnisorientierten öffentlichen Verwaltung zu gelangen.

Das Arbeitspapier gilt sowohl für die Interventionen des EFRE und des ESF als auch – erstmals – für den Kohäsionsfonds. Die fondsspezifischen Regelungen sind in den Anlagen enthalten.

Das Arbeitspapier ist in drei Hauptteile gegliedert. In den Kapiteln 2 und 3 wird dargestellt, wie sich die Indikatoren in den gesamten Programmplanungsablauf der kohäsionspolitischen Maßnahmen und die Begleit- und Evaluierungsmechanismen einfügen; außerdem enthalten diese Kapitel grundlegende Definitionen. In einem zweiten Teil (Kapitel 4 und 5) wird erörtert, wie sich die Qualität von Indikatorensystemen verbessern lässt. Im Mittelpunkt von Kapitel 6 schließlich stehen Fragen zur Einrichtung eines Indikatorensystems im Rahmen des Programmplanungs- und Umsetzungsprozesses.

1.2. Kernaussagen und Neuerungen

1.2.1. Weiterentwicklung statt vollständiger Überarbeitung

Seit Mitte der 90er Jahre ist es gängige Praxis, im Rahmen der Strukturfonds Begleit- und Bewertungsindikatoren zu verwenden. Das Arbeitspapier der Kommission über Indikatoren für die Begleitung und Bewertung aus dem Jahre 1999 trug zur terminologischen Klärung bei und bot einen Bezugsrahmen. Im Planungszeitraum 2000-2006 wurden wesentliche Fortschritte insofern erzielt, als die Indikatoren nun systematischer auf alle Strukturfondsprogram-

me angewendet werden. Die Indikatorensysteme funktionierten besser und trugen zu einer wirksameren Programmverwaltung bei.

Die Kernpunkte der Methodik, wie sie in dem Arbeitspapier von 1999 dargelegt wurden, haben sich im laufenden Programmzeitraum bewährt. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 besteht die Herausforderung darin, die wesentlichen Aspekte zu verbessern und besser zu vermitteln, und nicht, sie völlig zu überarbeiten.

1.2.2. Bessere Schwerpunktsetzung und Nutzerorientierung im Rahmen des Indikatorensystems

Während des Programmplanungszeitraums 2000-2006 wurden bei den Indikatorensystemen für die Strukturfondsprogramme bedeutende Fortschritte bei der Abdeckungsquote und der Qualität erzielt. Andererseits wurden einige Systeme zu komplex und zu wenig nutzerorientiert. Für den Zeitraum 2007-2013 sollte das Ziel darin bestehen, Indikatorensysteme einzurichten, die deutlich auf die Nutzer auf verschiedenen Ebenen zugeschnitten sind, Ballast zu entfernen und die verbleibenden Indikatoren zu verbessern. Bei der Konzeption solcher Systeme sollte mehr Aufmerksamkeit auf die unterschiedliche Nutzung der Indikatoren bei der Begleitung einerseits und der Evaluierung andererseits gerichtet werden.

1.2.3. Mehr Qualität für strategische Indikatoren

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 verfolgen die Mitgliedstaaten und die Kommission einen strategischeren Ansatz für ihre Partnerschaft. Dies schlägt sich darin nieder, dass in den Strukturfondsprogrammen nur längerfristige allgemeine Ziele – Programme und ihre Schwerpunkte - festgelegt werden, die die Mitgliedstaaten anschließend in die operationellen, kurzfristigen Ziele umformen, die dem sich ständig wandelnden sozioökonomischen Umfeld Rechnung tragen. Die Erfahrungen aus den Strukturprogrammen des Zeitraums 2000-2006 zeigen, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn vor allem die Ergebnisindikatoren besser quantifiziert und gemessen werden.

Ein strategischerer Ansatz in den Programmplanungsunterlagen schafft zusätzliche Herausforderungen für die Rechenschaftslegung.

1.2.4. Prioritäten, die sich aus Bereichen der EG-Politik ergeben

Das strategischere Konzept des Programmplanungszeitraums 2007-2013 stützt sich auch auf eine stärkere Verbindung zwischen den Strukturfondsprogrammen und den wichtigsten politischen EG-Strategien wie die nachhaltige Entwicklung und die Strategie von Lissabon. Dies ist in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft verankert. Die Indikatorensysteme sollten diese Zusammenhänge widerspiegeln und die Indikatoren berücksichtigen, die in der Durchführung dieser Strategien verwendet werden, wenn Berichte verfasst oder Zielvorgaben aufgestellt werden (beispielsweise bei der europäischen Beschäftigungsstrategie).

1.2.5. Mehr Kenntnisse in allen Mitgliedstaaten gewinnen

Aufgrund des Mangels an vergleichbaren Indikatoren hat es sich bisher stets als schwierig erwiesen, im Bereich der Strukturfonds programmübergreifend qualitativ hochwertiges Zahlenmaterial (Anzahl der geförderten KMU, der geschaffenen Arbeitsplätze usw.) zu vielen politisch wichtigen Bereichen zur Verfügung zu stellen, oder die Leistung unterschiedlicher Programme zu vergleichen. Deshalb wird in dem Arbeitspapier für eine breitere Verwendung

von Hauptindikatoren plädiert, mit denen programmübergreifend eine größere Menge an vergleichbaren Informationen verfügbar gemacht werden kann.

2. DER KONZEPTIONELLE RAHMEN, PROGRAMM- UND KONTEXTINDIKATOREN

2.1. Bedarf und Intervention

Ausgangspunkt einer jeden öffentlichen Finanzintervention ist eine Analyse der sozioökonomischen und Umweltgegebenheiten, mit der die Probleme oder der **Bedarf** ermittelt werden. Dieser Bedarf kann finanziell und materiell angegeben werden.

Als nächster Schritt ist zu prüfen, ob ein öffentlich finanziertes sozioökonomisches Entwicklungsprogramm (finanzieller Input) ein geeignetes Instrument ist, um dem Bedarf gerecht zu werden. Das zugrunde liegende – häufig ökonomische - Erklärungsmodell legt fest, welches **Instrument** jeweils zur Verwirklichung des **Ziels** einzusetzen ist.

Ist die Entscheidung zugunsten einer Intervention gefallen, stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß ein bestimmter Mittelansatz zum betreffenden Ziels beitragen kann (oder: welche Finanzmittel werden benötigt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen?).

In diesem Zusammenhang sind zwei weitere wichtige Punkte zu berücksichtigen. Zum einen werden sozioökonomische Phänomene zumeist durch einen vielschichtigen **Kontext** und eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, von denen die öffentliche Intervention nur einer ist. Zum anderen können öffentliche Interventionen zusätzlich zu den beabsichtigten auch unbeabsichtigte (positive und negative) Auswirkungen haben. In der nachstehenden Tabelle wird dieser Gedanke vereinfacht dargestellt. Es wird deutlich, dass eine ausschließlich auf die Strukturfondsinterventionen beschränkte Analyse im Hinblick auf bestimmte Gegebenheiten unter Umständen nur begrenzt aussagekräftig ist.

Tabelle 2.1: Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen

Intervention	Andere Politikbereiche und Faktoren
Beabsichtigte Auswirkungen	Beabsichtigte Auswirkungen
Unbeabsichtigte Auswirkungen	Unbeabsichtigte Auswirkungen

2.2. Kontext- und Programmindikatoren

Kontextindikatoren liefern quantifizierte Angaben zur sozioökonomischen Lage und Umweltsituation und gestatten es, einen identifizierten Bedarf zu quantifizieren. **Programmindikatoren** hingegen beziehen sich auf die Wirkung der Intervention. Mit ihrer Hilfe wird abgeschätzt, wieweit die (beabsichtigten) Auswirkungen eines Programms die sozioökonomischen Gegebenheiten oder die Handlungsweise der Akteure verändern dürften; auf diese Weise wird das quantifizierte Ziel der Intervention ausgedrückt.

Definition: Was ist ein Indikator?

Ein Indikator lässt sich definieren als Maß für ein zu erreichendes Ziel, eine eingesetzte Ressource oder eine erzielte Wirkung, für eine erfasste Qualität oder für eine Kontextvariable.

Ein Indikator sollte eine Definition, einen Wert und eine Maßeinheit umfassen.

Aus der Bottom-up-Perspektive betrachtet, liefert die öffentliche Finanzintervention – der **Input** – zunächst einige (physische) **Outputs**, die das direkte Ergebnis einer bestimmten **Operation** sind (gebaute Schienenkilometer, erbrachte Beratungsleistungen für Unternehmen usw.). Die jeweils Begünstigten ziehen aus diesen Outputs gewisse Vorteile (bei den obigen Beispielen: kürzere Fahrzeiten, neue Kenntnisse). Diese Auswirkungen heißen **Ergebnisse**. In der Regel wirkt sich eine Intervention nicht allein auf die Endbegünstigten aus, sondern ruft über diese weitere Veränderungen im sozioökonomischen und natürlichen Umfeld hervor. Diese Effekte (z.B. ein höheres BIP) heißen **Wirkung**. Wie in Tabelle 2.1 dargestellt, können Wirkungen beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein.

Definition: Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

Ressourcen- oder Inputindikatoren beziehen sich auf die Finanzmittel, die den verschiedenen Interventionsebenen zugewiesen wurden.

Finanzindikatoren werden verwendet, um die (jährliche) Bindung und Auszahlung der Mittel zu überwachen, die für die betreffende Operation, Maßnahme oder das Programm im Verhältnis zu den zuschussfähigen Kosten zur Verfügung stehen.

Outputindikatoren beziehen sich auf Tätigkeiten. Sie werden in physischen oder finanziellen Einheiten gemessen (Länge der gebauten Schienenwege, Zahl der finanziell unterstützten Firmen usw.).

Ergebnisindikatoren beziehen sich auf die direkten und unmittelbaren Effekte eines Programms für die direkt Begünstigten. Sie liefern Informationen über Veränderungen beispielsweise im Verhalten, in der Leistungsfähigkeit oder in der Leistung der Endbegünstigten. Diese Indikatoren können physischer (Verringerung der Fahrzeiten, Zahl der erfolgreich Ausgebildeten, Zahl der Verkehrsunfälle usw.) oder finanzieller Art (Investitionen des Privatsektors, Verringerung der Transportkosten usw.) sein.

Wirkungsindikatoren beziehen sich auf die Auswirkungen des Programms über die unmittelbaren Effekte hinaus. Hier können zwei Arten von Auswirkungen unterschieden werden:

Spezifische Auswirkungen sind die Effekte, die sich erst nach einer gewissen Zeit einstellen, aber dennoch in direkter Beziehung zu der durchgeführten Maßnahme und den direkt Begünstigten stehen.

Bei den **allgemeinen** Auswirkungen handelt es sich um längerfristige Effekte, die einen größeren Teil der Bevölkerung betreffen.

Das folgende Schaubild verdeutlicht die Interventionslogik und die verwendete Terminologie.

Abbildung 2.2a: Die Interventionslogik

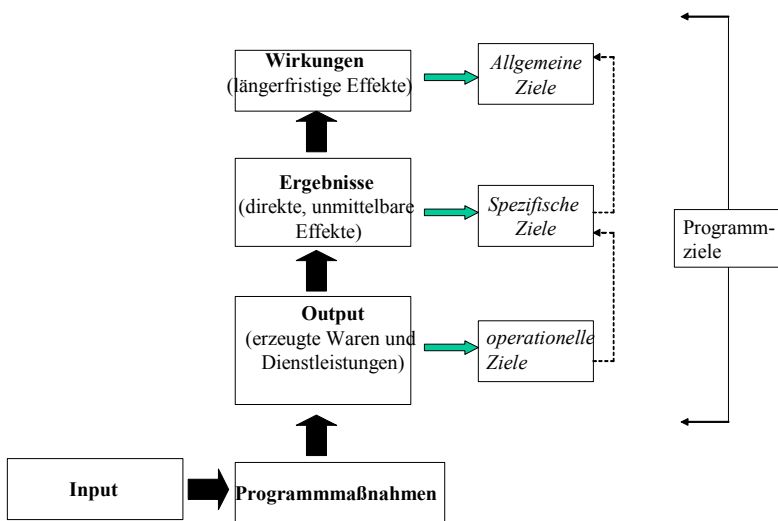
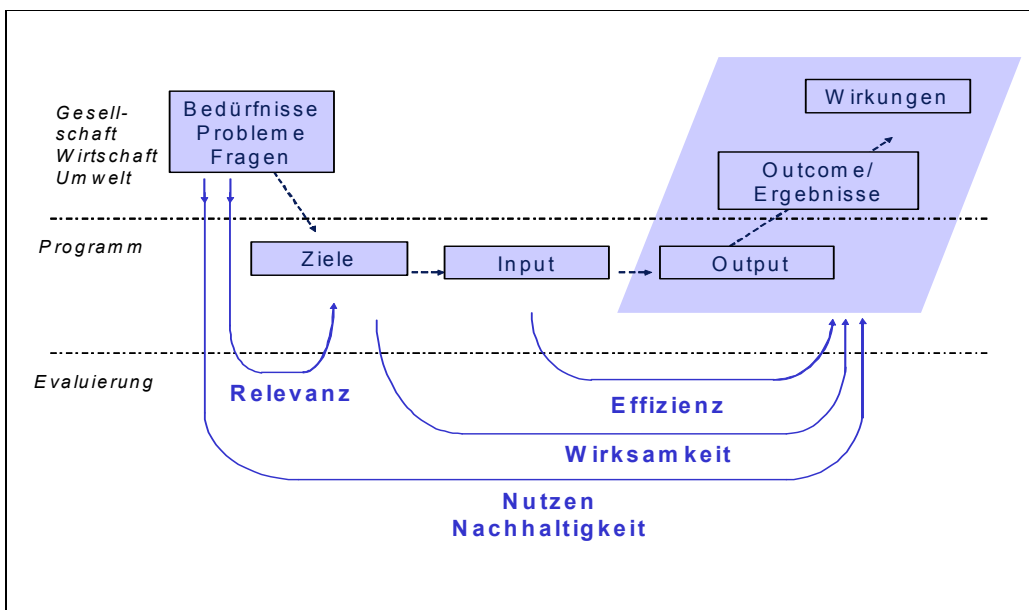


Abb. 2.2b: Das Programm und sein Umfeld



Struktur- und Kohäsionsfondsprogramme können nur Dank des Einsatzes und der Arbeit zahlreicher Beteiligter geplant und durchgeführt werden. Dieser Prozess bringt nicht nur die (beabsichtigten oder unbeabsichtigten) Outputs, Ergebnisse oder Auswirkungen eines Programms hervor, wie sie oben dargestellt sind, er beeinflusst und ändert auch den Kenntnisstand, die Arbeitsmethoden, die soziale Kompetenz usw. der Beteiligten selbst. Bei

einigen Sachlagen, namentlich im Zusammenhang mit der Aufstellung von Indikatoren für Innovation, Zusammenarbeit, FtE usw. kann es sinnvoll sein, diese Verfahrensaspekte besonders zu berücksichtigen und sie zur Begleitung und Evaluierung heranzuziehen (siehe Kapitel 4.6).

2.3. Die Strukturfondsinterventionen als komplexe Entwicklungsprogramme mit verschiedenen Nutzern: Vielfalt der Auswirkungen und Daten

Für die Strukturfondsprogramme werden gewöhnlich umfassende Ziele aufgestellt, die zahlreiche Faktoren betreffen, die zum Wachstum und zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beitragen. Aus der Top-down-Perspektive betrachtet umfassen die Programme somit eine relativ breite Palette von Instrumenten, ausgedrückt in Form von Schwerpunkten. Die Mitgliedstaaten setzen spezifische Schwerpunkte in verschiedene Aktionen (Maßnahmen) um. An der Durchführung der Programme sind verschiedene Verwaltungsebenen und andere maßgebliche Akteure beteiligt (z.B. Wirtschafts- und Sozialpartner, Durchführungsstellen, Verwaltungsbehörden, Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission). Diese Akteure haben unterschiedliche Rollen und unterschiedliche Informationsbedürfnisse. Bei der Konzeption des Begleit- und Indikatorensystems sollte klar sein, wer wann welche Daten braucht. Das nachfolgende Beispiel soll dies verdeutlichen.

Eine **durchführende Stelle** ist in erster Linie daran interessiert, ein breites Spektrum von Informationen zu der Maßnahme zu erhalten, für die sie zuständig ist. Sie muss die physische Durchführung der Projekte und der Maßnahme als Ganzes überwachen und könnte es für sinnvoll erachten, zu diesem Zweck physische Outputindikatoren zusammen mit Finanzindikatoren zu verwenden. Darüber hinaus dürfte der Durchführungsstelle daran gelegen sein, das Bild durch die sonstigen Ergebnisse der Projekte abzurunden, die sich an Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ablesen lassen.

Die für das Programm zuständige **Verwaltungsbehörde** dürfte weniger detaillierte Informationen über diese spezielle Maßnahme und nur sehr wenig Informationen über Einzelprojekte benötigen. Die Frage, welche Information die Verwaltungsbehörde benötigt, sollte aus einer Top-down-Perspektive gestellt werden und sich aus den Zielen des jeweiligen Programmschwerpunkts ergeben. Geeignete Indikatoren dürften hier Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sein. Die Verwaltungsbehörde könnte aus anderen Gründen auch an Outputindikatoren interessiert sein, beispielsweise um die Effizienz (Einheitskosten) der verschiedenen Durchführungsstellen zu messen.

Die **Europäische Kommission** ist im Wesentlichen an der Programm- und Schwerpunktebene, d.h. an Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, interessiert. Einige Outputindikatoren (die sich verhältnismäßig einfach über die verschiedenen Programme hinweg aggregieren lassen) können diese Informationen vervollständigen.

Bei der Ausarbeitung des Indikatorensystems für ein Programm ist zu berücksichtigen, dass jede Intervention eine Vielzahl von Daten und Wirkungen hervorbringt. Es kommt darauf an, die für die Nutzer auf den einzelnen Ebenen relevanten Daten auszuwählen und aufzuzeichnen; nicht alle vorliegenden Informationen sollten erfasst und an jede Ebene weitergegeben werden.

Nach der Betrachtung von Programm- und Kontextindikatoren wenden wir uns nun der Frage zu, was die Verwendung von Indikatoren bei der Begleitung und Evaluierung für die Konzeption eines Indikatorensystems bedeutet.

3. VERWENDUNG VON INDIKATOREN FÜR DIE BEGLEITUNG UND EVALUIERUNG

Die beiden Konzepte Begleitung und Evaluierung sind eng miteinander verknüpft, doch sollte man sich die bestehenden Unterschiede bewusst machen, wenn man ein leistungsfähiges Indikatorensystem entwickeln will.

Bei der **Begleitung** handelt es sich im Wesentlichen um den Vergleich des Erreichten mit den Erwartungen. Allgemein ist es relativ einfach, die Output- und - mit etwas mehr Aufwand - die Ergebnisindikatoren zu überwachen.

Bei der **Evaluierung** werden die im Rahmen der Begleitung gesammelten Informationen sowie andere Quellen herangezogen, um die Auswirkungen der Interventionen zu ermitteln. Die Bewertungssachverständigen verwenden die Daten aus dem Begleitsystem, einschließlich der Output- und Ergebnisindikatoren. Das Hauptinstrument aber ist hier der Wirkungsindikator. Wirkungsindikatoren entfernen sich zeitlich von der Maßnahme (spezifische Wirkungsindikatoren) oder vom direkt Begünstigten (allgemeine Wirkungsindikatoren). Die Schwierigkeit der Evaluierung besteht in der Aufgabe, die Netto- von den Bruttoauswirkungen zu trennen und sichtbar zu machen. Die zeitliche Distanz und das Fehlen eines direkten Bezugs zum direkt Begünstigten machen es oft unmöglich, Wirkungsdaten genauso einfach und verlässlich zu erhalten wie die Werte für Output- und Ergebnisindikatoren. Infolgedessen ist bei der Ausarbeitung des Programms zu entscheiden, welche Indikatoren aus der Begleitung gewonnen werden können und für welche Evaluierungsergebnisse heranzuziehen sind.

3.1. Wirkungsindikatoren: ein Instrument für Strategieentscheidungen¹

Die Wirkungsindikatoren spielen in bestimmten Etappen des Programmplanungszyklus eine entscheidende Rolle: Eine Ex-ante-Quantifizierung der Auswirkungen ist ein Instrument für die Ausrichtung der jeweiligen Programmstrategie während der Planungsphase; und erst die ex post ermittelten Auswirkungen eines Programms ermöglichen eine endgültige Beurteilung von dessen Erfolg oder Misserfolg. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass einige Auswirkungen erst gemessen werden können, wenn das Programm bereits einige Zeit (z. B. drei oder vier Jahre) läuft.

3.2. Wirkungsindikatoren: Erfassung ihrer Werte

Wie bereits erwähnt lassen sich bei den Wirkungsindikatoren sachlich bedingt aussagekräftige Werte nur durch Vorkehrungen erfassen, die komplizierter sind als diejenigen für Daten, die dem Begleitsystem entnommen werden können. Eine Verbesserung der Wirtschaftslage kann beispielsweise auf Faktoren zurückgehen, die nichts mit dem Programm zu tun haben. In vielen Fällen lassen sich zuverlässige Daten nur im Wege von Evaluierungen erheben. Da Evaluierungsarbeiten mit beträchtlichem Aufwand verbunden sein können, ist es sinnvoll, nur für die wichtigsten Schwerpunkte eines Programms (z.B. in Bezug auf die Finanzmittel) Wirkungsindikatoren aufzustellen.

Aus demselben Grund plädiert die Kommission dafür, schrittweise vorzugehen. In vielen Fällen ließe sich die Wirksamkeit des Indikatorensystems dadurch verbessern, dass die

¹ Wirkungsindikatoren sind nach Verordnung (EG) 1083/2006 rechtlich nicht erforderlich.

knappen Ressourcen auf die Ausarbeitung verlässlicher, messbarer Ergebnisindikatoren von guter Qualität konzentriert werden statt auf die Entwicklung von Wirkungsindikatoren von zweifelhaftem Wert. Solche Ergebnisindikatoren sind ein notwendiger Baustein für die spätere Entwicklung von Wirkungsindikatoren. Beide Arten von Indikatoren benötigen als Basis ein solides Erklärungsmodell. Eine Datensammlung, zu der kein Modell vorliegt, das die Kausalbeziehungen erläutert, ist wenig sinnvoll, da die Frage nach der Ermittlung und Erklärung von Werten unbeantwortet bliebe.

Solche Untersuchungen erfordern weit im Voraus eine sorgfältige Planung einschließlich der erforderlichen finanziellen Mittel. Als Untersuchungstechniken wären u.a. Fallstudien, Erhebungen oder die Verwendung von Kontrollgruppen geeignet. Andere Instrumente sind sektorspezifische, ökonometrische oder makroökonomische Modelle. Die Kommission betont, wie wichtig Primäruntersuchungen über die Begünstigten für eine verlässliche Beurteilung der Auswirkungen sind.

Wie in Ziffer 2.1 erklärt weist der logische Rahmen Schwächen auf, was die unbeabsichtigten Auswirkungen und den Einfluss anderer politischer Maßnahmen und Faktoren anbelangt. Ein auf diesen Rahmen gestütztes Indikatorensystem würde die Schwächen widerspiegeln – dies sollte bei den Evaluierungen nicht vergessen werden, wenn Wirkungsindikatoren zum Einsatz kommen.

3.3. Ergebnisindikatoren: ein zentrales Instrument für die Programmverwaltung

Mit den Interventionen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds wird letztlich eine bestimmte Wirkung angestrebt, die möglichst durch Wirkungsindikatoren gemessen wird. Idealerweise sollten die strategischen Entscheidungen der Programmmanager, wie z.B. Programmänderungen, auf dieser Art Indikator basieren. Das Problem liegt darin, dass Wirkungsindikatoren zwangsläufig häufig erst mit einer wesentlichen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung stehen und oft einen erheblichen methodischen Input erfordern, um wirklich schlüssig zu sein. Outputindikatoren wiederum liefern nur Informationen über die physischen, nicht jedoch die sozioökonomischen Auswirkungen einer Aktion. In der Praxis erhalten dadurch Ergebnisindikatoren während der gesamten Dauer einer Intervention eine besondere Bedeutung für die Verwaltung eines Programms als Ganzes.

Die Kommission möchte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Anstrengungen auf die Verbesserung der Ergebnisindikatoren zu konzentrieren, insbesondere auf diejenigen, die zur Festlegung der Ziele jedes Schwerpunktes verwendet werden.
--

Diese Anstrengungen sollten alle Aspekte einschließen, die die Qualität eines Indikators ausmachen: eine solide Kontextanalyse, das Verständnis der angenommenen Kausalkette, eine eindeutige Definition, einen Ausgangswert, eine Definition der Messmethode und eine quantifizierte Zielvorgabe. Für einige Ergebnisindikatoren können – wie in Ziffer 3.2 für die Wirkungsindikatoren beschrieben - zusätzliche Vorarbeiten erforderlich werden, damit die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt werden können.

4. KONZEPTION EINES INDIKATORENSYSTEMS VON HOHER QUALITÄT

Nachdem die wichtigsten Arten von Indikatoren definiert und ihre Verwendung bei der Begleitung und Evaluierung erörtert wurden, werden nun einige ausgewählte Punkte behandelt, die für die Leistung eines Indikatorensystems und die Qualität einzelner Indikatoren von wesentlicher Bedeutung sind.

4.1. Eine klare, fokussierte und theoretisch fundierte Strategie

Eine erster Punkt, den sich die für die Programmplanung zuständigen Stellen bewusst machen sollten, ist, dass ein Programm, das sich auf einige wenige Schwerpunkte konzentriert, in den betreffenden Gebieten eine stärkere Wirkung entfalten dürfte und sich mit einem begrenzten Satz von Indikatoren erfassen lässt.

Zweitens hängt die Qualität eines Indikatorensystems direkt vom eindeutigen Verständnis der Interventionslogik eines Programms ab, d. h. von der Verknüpfung zwischen den Maßnahmen², den Schwerpunkten und der Programmebene. Jeder Schwerpunkt sollte das ihm zugrunde liegende wirtschaftliche und soziale Kalkül erkennen lassen und zeigen, über welche Kanäle eine bestimmte Intervention die sozioökonomische Entwicklung beeinflussen soll.

Über welchen Mechanismus beispielsweise sollen Kapitalzuschüsse die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen stärken? Die Antwort auf diese Frage wird bei der Auswahl der geeigneten Indikatoren als Richtschnur dienen. Indikatoren sind in diesem Zusammenhang als ein Instrument zu betrachten, das dabei hilft, den Inhalt von Maßnahmen und Schwerpunkten zu klären: Schwierigkeiten bei der Ermittlung eines geeigneten Indikators sind sehr häufig darauf zurückzuführen, dass eine Aktion nicht ausreichend verstanden wird. Eine der Schlussfolgerungen sollte darin bestehen, dass die Indikatoren während der Debatte über die Aktion im Allgemeinen entwickelt und nicht erst „hinzugefügt“ werden, wenn die Debatte abgeschlossen ist.

4.2. Kontextindikatoren

Gemäß Artikel 37 der allgemeinen Verordnung enthalten die Programme eine Analyse der Situation in Bezug auf die Stärken und Schwächen der betreffenden Regionen oder des betreffenden Politikbereichs. Kontextindikatoren entsprechen dieser Forderung und sollten Teil des Programmplanungsprozesses sein.

Jedes Programmplanungsdokument enthält ein individuelles Gesamtziel, und die Analyse wird auf dieses Ziel abgestimmt sein. Bei einer sozioökonomischen Analyse geht es nicht einfach darum, die Situation in einem bestimmten Gebiet irgendwie anhand möglichst vieler Daten zu beschreiben, sondern um die Darstellung der hinter diesem Bild wirkenden Triebkräfte und der auf einer ökonomischen Theorie basierenden Erklärungsvariablen. Eine solche Strukturierung ist erforderlich, um die Analyse zu fokussieren und Kriterien zu erhalten, mit denen zwischen wesentlichen und sekundären Phänomenen unterschieden werden kann. Bei der Auswahl der Kontextindikatoren sollten die Mitgliedstaaten die Indikatoren berücksichtigen, die bereits bei politischen Rahmenwerken wie den nationalen

² Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 enthalten die operationellen Programme keine Maßnahmen mehr.

Reformprogrammen für die Lissabon-Strategie und dem nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung zum Einsatz kommen. Dabei ist gegebenenfalls für Kohärenz zu sorgen.

Kontextindikatoren sollten die Struktur der sozioökonomischen Analyse eines Programms und insbesondere dessen SWOT-Analyse widerspiegeln. Sie sind wichtig, um regionale Bedürfnisse im Wege einer sozioökonomischen Analyse des Landes oder der betreffenden Region zu ermitteln und um zu beobachten, wie sich der allgemeine Kontext eines Programms entwickelt.

Die Kontextindikatoren sollten in den Jahresberichten aktualisiert und zur Evaluierung der Programmstrategie herangezogen werden. Sie sind ein Mittel für eine systematische Berichterstattung und Analyse während der gesamten Laufzeit eines Programms.

Häufig können die amtlichen Statistiken als Datenquelle für Kontextindikatoren dienen. Fehlen Daten für wichtige Kontextindikatoren, sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, um die erforderlichen Angaben zu erhalten (z.B. Studien, Erhebungen).

Da diese Indikatorenart den Kontext eines Programms widerspiegelt, der nicht oder nicht direkt von einem Strukturfondsprogramm berührt wird, liegt es auf der Hand, dass die Programmplanungsdokumente keine quantifizierten Zielvorgaben für diese Art von Indikatoren enthalten können.

4.3. Ausgangswerte

Unter Ausgangswerten werden die ursprünglichen Werte verstanden, denen ein Indikator später gegenübergestellt wird. Ausgangswerte sind für die Aussagekraft der Programmindikatoren unerlässlich, da sie die Tätigkeiten im Rahmen eines Programms in ihren Kontext stellen. Sie sind das Instrument, mit dessen Hilfe sich die relative Bedeutung einer Strukturfondsintervention hinsichtlich der bestehenden Situation, des Bedarfs und der Instrumente der nationalen Politik verstehen lässt. Wenn beispielsweise das Ziel einer bestimmten Maßnahme darin besteht, die Anzahl der KMU in einer Region zu erhöhen, ist der geeignetste Ausgangswert die Zahl der KMU, die es zu Beginn des Programms in der Region gab. Wurde diese Zahl ermittelt, lassen sich (sehr präzise) Rückschlüsse auf die Wirkung des Programms ziehen wie z.B., dass 20 % der bestehenden Unternehmen in einer förderungswürdigen Region aus den Strukturfonds unterstützt wurden.

Bei der Definition der Ausgangswerte gibt es zwei Konzepte mit unterschiedlichem Informationswert:

- a) *Statisches Konzept* Bei diesem Konzept, das für die meisten Indikatoren in den Strukturfondsprogrammen verwendet wird, wird lediglich festgestellt, welchen Wert ein Indikator an einem bestimmten Bezugspunkt in der Vergangenheit hatte (Schaubild 4.4a). Beispiel: Zahl der in einem bestimmten Jahr im Forschungsbereich tätigen KMU. Bei einigen Programmen wird noch einfacher vorgegangen, indem ein Bezugswert für Tätigkeiten geliefert wird, die in der Vergangenheit im Rahmen desselben oder eines vergleichbaren Instruments erfolgt sind. Beispiel: Zahl der im Forschungsbereich tätigen KMU, die in einem bestimmten Jahr in der Vergangenheit im Rahmen des Programms unterstützt wurden. Auch wenn solche Bezugswerte keine eigentlichen „Ausgangswerte“ sind, können sie helfen, das geplante Instrument besser zu verstehen, indem es mit vergangenen Tätigkeiten in Zusammenhang gebracht wird.

b) *Dynamisches Konzept* Eine anspruchsvollere Definition ist das dynamische Konzept einer Ausgangssituation (Ausgangsszenario oder kontrafaktische Situation). Hier wird der Wert eines bestimmten Indikators während des Programmplanungszeitraums projiziert (Schaubild 4.4b).

4.3.1. Informationsquellen

Die Ausgangsdaten für das statische Konzept werden in erster Linie den offiziellen Statistiken entnommen. Diese Informationsquelle kann jedoch in manchen Fällen problematisch sein. Zu den typischen Problemen gehören

- die Nichtverfügbarkeit von Daten auf der entsprechenden geografischen Ebene;
- die Nichtverfügbarkeit von Daten, die in ausreichendem Maße nach Sektoren aufgeschlüsselt sind;
- Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Daten;
- Lücken in den amtlichen Statistiken in Bezug auf die Anforderungen des Programms (z.B. könnten die amtlichen Statistiken nicht nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten aufgeschlüsselt sein).

In einigen Fällen müssen die amtlichen Statistiken durch Erhebungen oder möglicherweise auch indirekte Indikatoren ergänzt werden (z.B. lassen die Umsatzzahlen der KMU gewisse Rückschlüsse auf deren Wettbewerbsfähigkeit zu).

Das dynamische Konzept erfordert den Einsatz einer Vielzahl von Techniken mit unter Umständen sehr unterschiedlichen Zielen. Ein wichtiger Punkt, der verhältnismäßig leicht mit einbezogen werden kann, ist der geplante Einsatz nationaler öffentlicher Mittel. So wird diese Information bei zahlreichen Schwerpunkten im Infrastrukturbereich der wichtigste Faktor sein, der die kontrafaktische Situation (ohne Strukturfonds) bestimmt.

4.3.2. Welches Konzept sollte verwendet werden?

Bei der Wahl des Konzepts für die Ausgangswerte (statisches oder dynamisches Konzept, Verwendung von Referenzwerten) ist so vorzugehen, dass

- für die (in finanzieller und/oder strategischer Hinsicht) wichtigsten Teile eines Programms ein elaborierteres Konzept verwendet wird,
- die spezifisch dynamischen Merkmale einer Intervention korrekt wiedergespiegelt werden. So könnte für eine Region mit einem gut ausgebauten Straßennetz, das sich künftig wenig verändern dürfte, das statische Konzept verwendet werden, während eine Region mit Entwicklungsrückstand, die aus eigenen und nationalen Mitteln erhebliche Anstrengungen für den Straßenbau unternimmt, ein dynamisches Konzept für den Ausgangswert verwenden sollte.

In den meisten Fällen dürfte das statische Konzept für die Zwecke eines Programms ausreichen.

4.4. Ex-ante-Quantifizierung

Eine der wichtigsten allgemeinen Zielsetzungen des Programmplanungssystems der Strukturfonds ist es, den Übergang von einem im Wesentlichen inputorientierten Durchführungs-

system für sozioökonomische Entwicklungsprogramme zu einem ergebnisorientierten System zu erleichtern. Die Kategorien Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sollten hierzu als Instrumente eingesetzt werden. Aus dieser Überlegung erklärt sich die wichtige Rolle, die der Ex-ante-Quantifizierung der Programmziele zukommt. Die Ex-ante-Quantifizierung ist eine der anspruchsvollsten Aufgaben bei der Aufstellung eines Indikatorensystems. Alle Schwächen des Systems (Definitionen, Verfügbarkeit von Daten, Leistungsfähigkeit der Erklärungsmodelle) treten dabei zu Tage. In diesem Sinne bietet die Quantifizierung einer Zielvorgabe für einen Indikator eine Qualitätskontrolle.

Für Indikatoren werden quantifizierte Zielvorgaben benötigt, da sich sonst nicht messen lässt, inwieweit die ursprünglichen Ziele erreicht wurden. Wie bei allen Prognosen ist neben der Verarbeitung der Daten ein gewisses Maß an Urteilsvermögen erforderlich.

Unter den Instrumenten, die für eine Quantifizierung der Zielvorgaben verwendet werden können, stehen historische Zeitreihen sowie Bezugs- oder Eckwerte aus früheren Begleitungen und Evaluierungen an erster Stelle.

- Zeitreihen und ein klares Verständnis der Erklärungsfaktoren ergeben sich im Idealfall aus der Analyse und der Entwicklung einer Ausgangssituation (siehe oben). Die Erkenntnisse können als Basis für eine Extrapolation dienen, die die Intervention eines Programms widerspiegelt.
- Eckwerte (benchmarks) bilden eine weitere Informationsquelle für die Quantifizierung der Ziele von Maßnahmen und ermöglichen einen Vergleich der Wirksamkeit und der Effizienz der in Frage stehenden Tätigkeiten. Diese Daten sollten jedoch nur mit Vorsicht verwendet werden, da die jeweiligen Bedingungen für verschiedene Programme möglicherweise nicht dieselben sind.

Die Erfahrung zeigt, dass Output und Ergebnisse relativ leicht zu quantifizieren sind, da sie in enger Verbindung zu den Maßnahmen stehen. Im Gegensatz dazu müssen die Wirkungen außerhalb des operativen Kontexts gemessen werden. Es ist daher möglich, dass sie nicht klar erkennbar oder offensichtlich sind, was wiederum negative Auswirkungen auf ihre Messbarkeit hat. Außerdem handelt es sich bei den Wirkungen häufig um die kumulativen Auswirkungen einer Reihe von Maßnahmen, was eine Analyse weiter erschweren kann. Evaluierungen können bei der Überwindung solcher Schwierigkeiten hilfreich sein.

Welche Qualität bei der Quantifizierung der Zielvorgaben auf Schwerpunkt- und auf Programmebene erreicht werden kann, hängt ab von der Qualität der Quantifizierung auf Ebene der Maßnahmen (die nicht im Programmplanungsdokument enthalten ist). In diesem Zusammenhang empfiehlt die Kommission, **alle Outputs** auf Maßnahmenebene **zu quantifizieren**. In einem nächsten Schritt sollte sich das Augenmerk auf die Quantifizierung von **Ergebnisindikatoren** für die (strategisch und finanziell) wichtigsten Teile eines Programms konzentrieren. Im Anschluss daran sind ausgewählte Wirkungen zu quantifizieren.

Wie oben bereits erwähnt, könnte es in Bezug auf die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren notwendig sein, Prognosetechniken oder kleine sektorale Modelle zu verwenden. Vor allem bei den Wirkungsindikatoren hängt der Nutzen der Quantifizierung direkt von der Qualität der Mess- und Schätzmethoden ab.

Werden für ein bestimmtes Programm makroökonomische Modellierungstechniken verwendet, so sollten diese auch beim Indikatorensystem verwendet werden. Das Modell kann zur Festsetzung der Zielvorgaben auf Programmebene beitragen. So weit möglich ist zu prüfen, ob die durch dieses Top-down-Verfahren gewonnenen Daten mit dem Bottom-up-System von Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren vereinbar sind.

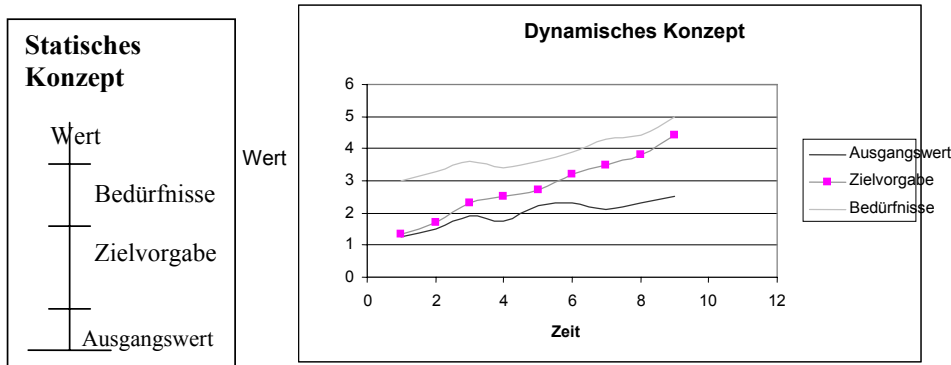
Ist es der Verwaltungsbehörde gelungen, verlässliche Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu entwickeln, so gewinnen die quantifizierten Zielvorgaben der jeweils niedrigeren Ebene (vor allem Output-Zielvorgaben) einen stärker instrumentalen Charakter: Die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben in Bezug auf Ergebnisse oder Wirkungen werden mögliche Änderungen der stärker maßnahmenbezogenen Indikatoren der jeweils niedrigeren Ebene (vor allen Dingen die Ziele für Outputindikatoren) bestimmen.

Schwierigkeiten bei der Aggregation von Indikatoren treten typischerweise auf der Schwerpunkt- und der Programmebene auf. Während Finanzindikatoren auf alle Ebenen aggregiert werden können (Maßnahme, Schwerpunkt, Programm, nationale Ebene), sind physische Indikatoren schwieriger zu aggregieren. In einigen Fällen könnte sich eine Aggregation auch als nicht sinnvoll erweisen. Auf zwei entsprechenden Programmebenen sind die Indikatoren nicht notwendigerweise identisch. Verschiedene Aktionen können auf Schwerpunktbene zu einem allgemeineren Ziel beitragen, und dieses allgemeine Ziel wird durch einen allgemeiner gefassten Indikator widerspiegelt. So könnten beispielsweise eine Straßen- und eine Schienenbaumaßnahme zur Verbesserung der Anbindung einer Region beitragen, die jeweils durch einen Wirkungsindikator ohne Bezugnahme auf den Verkehrsträger ausgedrückt wird. Oder es können verschiedene Maßnahmen (z.B. Fortbildung, Investitionsbeihilfen) zur Innovationskapazität in einer bestimmten Region beitragen, was auf Schwerpunktbene durch die Zahl von Innovationen in den geförderten Unternehmen ausgedrückt würde.

4.4.1. Statisches und dynamisches Konzept

Wie bei den Ausgangssituationen kann zwischen einem statischen und einem dynamischen Konzept für die Festsetzung quantifizierter Zielvorgaben unterschieden werden (Schaubilder 4.4.a und 4.4.b).

Schaubild 4.4.a Statisches Konzept **Schaubild 4.4.b Dynamisches Konzept**



4.5. Hauptindikatoren

Programme können sehr viele Indikatoren umfassen, in denen sich die breite Palette der Interventionen und Benutzerbedürfnisse widerspiegelt.

Die Kommission hat allerdings ebenfalls einen Informationsbedarf, der sich aber auf einen kleineren Satz von „Hauptindikatoren“ bezieht. Wir können zwei Arten von Hauptindikatoren unterscheiden:

A. Programmspezifische Hauptindikatoren

Wie bereits in Kapitel 3 erläutert wird in der allgemeinen Verordnung betont, dass die Ziele jedes Schwerpunkts in Form der erwarteten Ergebnisse beschrieben werden müssen. Im Programmplanungsdokument sollten sie außerdem qualitativ dargelegt sein.

Bei der Programmbegleitung wird besonders darauf geachtet, inwieweit diese Ziele und Ergebnisse verwirklicht wurden. Diese Indikatoren sollten die wesentlichen Merkmale der erwarteten Veränderungen erfassen können und sind deswegen für dieses Programm besonders wichtig.

In einigen Fällen haben diese Indikatoren noch eine weitere, wichtige Funktion. Soweit sie von den weiter gefassten politischen Strategien wie der Lissabon-Agenda abgeleitet werden können, beschreiben sie, wie die Strukturfonds zu diesen Strategien beitragen.

b. Hauptindikatoren des gemeinsamen Minimums

In der Regel lassen sich die breit gefächerten Programmindikatoren nicht direkt programmübergreifend vergleichen. Die Kommission möchte deswegen die Verwendung gemeinsamer Hauptindikatoren überall dort fördern, wo der Programminhalt dies ermöglicht.

Hauptindikatoren des gemeinsamen Minimums sind physische und finanzielle Indikatoren, die für Vergleiche oder Aggregationen von Daten für ähnliche Programme, Schwerpunkte oder Maßnahmen herangezogen werden können. Das Konzept kann bei verschiedenen Sachlagen sinnvoll sein: so könnte beispielsweise eine einzelstaatliche Behörde, die für den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan zuständig ist, Interesse daran haben, Informationen aus verschiedenen Programmen zusammenzutragen.

Generell sollte die Anzahl von Hauptindikatoren gering sein, um sicherzustellen, dass sie für die Zwecke der Programmbegleitung und für vergleichende oder thematische Analysen geeignet und anwendbar sind. Gemeinsame Hauptindikatoren werden gewöhnlich aus der größeren Zahl von Programmindikatoren (Output, Ergebnis, Wirkung) herausgegriffen. Anders gesagt, Hauptindikatoren sind kein gesondertes Begleitsystem, sondern Indikatoren mit einer besonderen Verwendung.

Die Hauptindikatoren des gemeinsamen Minimums sind für den Informations- und Rechenschaftlegungsbedarf der Kommission besonders wichtig. Einige davon, die mit der Ausgabenkategorisierung zusammenhängen, sind in der Durchführungsverordnung festgelegt und können elektronisch verwaltet und übermittelt werden. Andere sind Teil des Begleitsystems; in diesem Fall sind Fortschritte in einer gesonderten Übersicht im Jahresbericht darzustellen. So ist z.B. die Beschäftigung ein wichtiges Ziel der Gemeinschaftspolitik und zugleich eine Priorität im Rahmen der meisten Interventionsformen. Ein wichtiger Hauptindikator für die Wirkung ist daher die Zahl der durch die Strukturintervention direkt geschaffenen (Brutto-)Arbeitsplätze.

In Anhang 1 des Arbeitspapiers sind die Hauptindikatoren des gemeinsamen Minimums aufgeführt; die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten vor, diese, sollten sie geeignet sein, systematisch auf die EFRE- und Kohäsionsfondsprogramme anzuwenden. Anhang 3 enthält das für ESF-Programme empfohlene Konzept.

Diese Aufstellung von Hauptindikatoren darf nicht davon ablenken, dass der Mitgliedstaat für jedes Programm bzw. jeden Schwerpunkt Indikatoren aufstellen muss und sich dabei besonders auf die Ergebnisindikatoren konzentrieren sollte (vgl. Ziffer 3.3).

4.6. Innovation, Zusammenarbeit: besonderes Augenmerk auf Verfahrensfragen

Während des gesamten Prozesses der Aufstellung eines Indikatorensystems ist im Auge zu behalten, dass Indikatoren nur ein weiteres Instrument für eine effiziente Verwaltung darstellen, das ein eigenes Potenzial und eigene Grenzen aufweist. Beispielsweise können Indikatoren die Aufmerksamkeit der Programmmanager von bedeutenden, aber unerwarteten Auswirkungen oder von wichtigen, den Prozess betreffenden Fragen ablenken. Außerdem kann es sich bei einigen Aktionen (z.B. FtE-Förderung, Innovation, territoriale Zusammenarbeit) als besonders schwierig erweisen, aussagekräftige Daten zu Ergebnissen und Auswirkungen zusammenzutragen. In solchen Fällen kann die Erfassung prozessbezogener Daten über den Aufbau der Kapazitäten und Qualifikationen von Beteiligten ein Instrument sein, um die Programmmanager bei ihren Verwaltungs- und Berichterstattungsaufgaben zu unterstützen.

4.7. Checklisten – Was operationelle Programme und einzelstaatliche strategische Rahmenpläne enthalten sollten

Dieser Abschnitt endet mit zwei Checklisten, in denen kurz aufgeführt ist, welche Indikatoren und Erläuterungen in operationellen Programmen und in den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen enthalten sein sollten. Diese Checklisten fassen die vorangehenden Abschnitte zusammen; sie sollten bei den einzelnen Programmen flexibel eingesetzt werden.

Indikatoren – was sollte ein operationelles Programm enthalten? Checkliste

Analyse

Kontextindikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert
- Datenquelle, Häufigkeit der Überprüfung

Beschreibung der Strategie

Indikatoren auf Programmebene: Wirkungs- oder Ergebnisindikatoren und Hauptindikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert
- quantifizierte Zielvorgabe
- Beschreibung der Quelle oder der Messmethode
- Aufschlüsselung nach Geschlechtern und Größe der begünstigten Unternehmen

Indikatoren auf Schwerpunktebene: Ergebnis- (Wirkungs-)Indikatoren, erforderlichenfalls Output-Indikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert
- quantifizierte Zielvorgabe
- Beschreibung der Quelle oder der Messmethode
- Aufschlüsselung nach Geschlechtern und begünstigten Unternehmen

gegebenenfalls:

- Informationsquelle
- Häufigkeit
- Messmethode

Beschreibung des Durchführungssystems

- Beschreibung der Zuständigkeiten für die Datensammlung und -analyse
- Bestimmungen über den Jahresbericht: geplante Aktualisierung der Kontext- und Programmindikatoren
- regelmäßige Unterrichtung über die Indikatorenwerte bei den geplanten Sitzungen des Begleitausschusses

Indikatoren – was könnte ein nationaler strategischer Rahmenplan enthalten? Checkliste

Analyse

Kontextindikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert

Beschreibung der Strategie

Indikatoren auf Ebene des nationalen strategischen Rahmenplans

Ziel „Konvergenz“:

vorzugsweise aus makroökonomischen Modellen stammende Daten (Wirkung auf BIP, Beschäftigung, Investitionstätigkeit)

Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“:

Anzahl geschaffener Bruttoarbeitsplätze,
gegebenenfalls andere Indikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert
- quantifizierte Zielvorgabe
- Beschreibung der Quelle oder der Messmethode

Indikatoren auf Schwerpunktebene:

Ergebnis- (Wirkungs-)Indikatoren erforderlichenfalls Output-Indikatoren

- Bezeichnung / Definition
- Ausgangswert

- quantifizierte Zielvorgabe
- Beschreibung der Quelle oder der Messmethode

gegebenenfalls:

- Informationsquelle
- Häufigkeit
- Messmethode

Hauptindikatoren

Beschreibung des Durchführungssystems

- Beschreibung der Zuständigkeiten für die Datensammlung und -analyse
- Bestimmungen über die Berichterstattung: geplante Aktualisierung der Kontext- und Programmindikatoren

5. INTEGRATION VON HORIZONTALEN ASPEKTEN

5.1. Allgemeine Grundsätze

Die Mitgliedstaaten wollen möglicherweise verschiedene horizontale Ziele in ihre Programme aufnehmen, wie beispielsweise nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit, grenzübergreifende Zusammenarbeit usw. Hierbei können die folgenden allgemeinen Grundsätze von Nutzen sein:

- Die Begleitung und Evaluierung horizontaler Themen sollten in das allgemeine Indikatorensystem des Programms eingebunden sein und nicht in ein eigenes Indikatorensystem ausgegliedert werden.
- Die Indikatorensysteme im Rahmen der Strukturfondsinterventionen sollten entscheidungsorientiert sein. Daten sollten nicht erfasst werden, ohne dass damit ein klarer Zweck verfolgt würde.
- Ein Indikatorensystem aufzustellen ist eine kostspielige Angelegenheit. Die Indikatoren für horizontale Schwerpunkte sollten zuallererst für Maßnahmen angewendet werden, die signifikante Auswirkungen auf ein gegebenes horizontales Thema haben.
- Es wird ein schrittweises Vorgehen empfohlen. Ebenfalls wichtig ist es, gegenüber Versuchen offen zu sein und bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln. So gibt es beispielsweise kein Patentrezept für die Herbeiführung einer nachhaltigen Entwicklung; diese hängt stets von der jeweiligen Situation ab, und die jeweiligen Prioritäten können höchst unterschiedlich sein.

5.2. Aufschlüsselung von Daten nach Geschlechtern sowie nach Größe der begünstigten Unternehmen

Bei der Befolgung der vorstehenden allgemeinen Grundsätze sollten die Mitgliedstaaten Artikel 66 Absatz 2 der allgemeinen Verordnung beachten, demzufolge die Statistiken nach Geschlechtern und nach Größenklassen der begünstigten Unternehmen aufgeschlüsselt werden, sofern die Art der Intervention dies zulässt.

5.3. Strategische Umweltprüfung

Gemäß der Richtlinie 2001/42/EG³ müssen die Mitgliedstaaten für eine ganze Reihe von Programmen eine strategische Umweltprüfung vornehmen. Diese strategische Prüfung wird unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten durchgeführt. Zahlreiche Strukturfondsprogramme werden mit großer Wahrscheinlichkeit unter diese Richtlinie fallen. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie sind die erheblichen Auswirkungen zu bewerten, die die Durchführung eines Plans oder Programms auf die Umwelt hat, und in Artikel 10 ist die Überwachung der Pläne und Programme vorgeschrieben. Bei der Entwicklung von Indikatorensystemen für die Strukturfondsprogramme sollten die Mitgliedstaaten bestimmen, ob und wie die in der Richtlinie 2001/42/EG vorgeschriebene Überwachung und das System zur Begleitung des Strukturfondsprogramms als solches integriert werden oder sich gegenseitig ergänzen sollten.

³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. ABl. L 197 vom 21.7.2001

6. ANWENDUNG DER INDIKATORENSYSTEME WÄHREND DES GESAMTEN PROGRAMMPLANUNGSABLAUFS

In allen Phasen der Programmplanung im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds müssen Indikatoren herangezogen werden. Diese Phasen sind:

- Planung und Aufstellung von Programmen,
- Durchführung der strukturpolitischen Interventionen,
- Bewertung.

Die Informationen, die das Indikatorensystem in jeder dieser Phase liefert, können Entscheidungen und Aktionen beeinflussen. Deswegen ist es wichtig, dass die Struktur des Systems, aber auch die Indikatoren als solche in jeder Phase der Programmverwaltung auf den Bedarf der Nutzer zugeschnitten sind.

6.1. Konzeption und Programmplanung

In den meisten Fällen übernimmt die künftig für das Programm zuständige Verwaltungsbehörde zusammen mit der für den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan zuständigen Stelle bei der Ausarbeitung des Indikatorensystems die Federführung.

6.1.1. Einbindung in die Programmplanung

Die Aufstellung eines Indikatorensystems sollte **in einem frühen Stadium in die Programmplanung eingebunden werden**. Die damit verbundene Notwendigkeit, Zielvorgaben genau zu definieren und zu quantifizieren, kann beträchtlich zur Qualität der Programmplanung beitragen. Außerdem ist ein Indikatorensystem erfahrungsgemäß dann wirksam, wenn es die Programmabwicklung von Anfang an erfasst.

6.1.2. Partnerschaftliche Aufstellung und Verwaltung

Die potenziellen Nutzer der Informationen sind die Beteiligten, von denen jeder seinen eigenen Aufgabenbereich und somit einen jeweils anderen Informationsbedarf hat. Infolgedessen sind nicht alle Indikatoren hilfreich für alle. Typische Nutzer sind

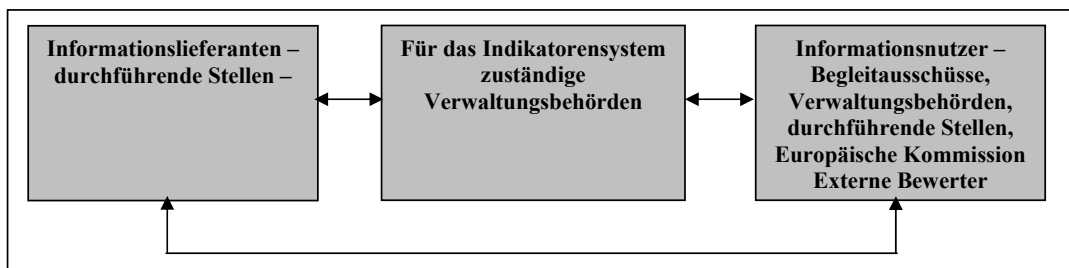
- Durchführungsstellen, Projektträger,
- Verwaltungsbehörden,
- Begleitausschüsse,
- die Europäische Kommission,
- das Europäische Parlament und nationale Parlamente,
- externe Bewerter,
- eine breitere Öffentlichkeit, einschließlich Bürgerorganisationen.

Um ein Indikatorensystem aufzustellen, müssen die künftigen **Informationslieferanten und potenziellen Nutzer** so weit wie möglich daran beteiligt werden. Bereits vorliegende Daten und bestehende Begleitsystem sollten genutzt werden, wobei gleichzeitig zu klären ist, welche zusätzlichen, neuen Indikatoren aufgestellt werden sollten, um dem Informationsbedarf besser zu entsprechen.

Die Nutzer sollten regelmäßig, beispielsweise in der Form einer vorübergehend eingesetzten **Arbeitsgruppe**, mit der für die Konzeption des Indikatorensystems zuständigen Behörde zusammenarbeiten. Sofern eine solche Arbeitsgruppe in der Konzeptions- und Programmplanungsphase tatsächlich besteht, könnte sie im Laufe der Programmdurchführung in eine förmlichere **Plattform für die Evaluierung** umgewandelt werden. Diese wäre vor allem bei **größeren Programmen im Rahmen des Ziels „Konvergenz“** empfehlenswert. Diese Plattform könnte beauftragt werden, Qualitätsprüfungen oder künftige Verbesserungen vorzunehmen.

Die Mitwirkung eines oder mehrerer externer **Sachverständiger** könnte ebenfalls sinnvoll sein. Erfahrungsgemäß kann es vor allem bei großen Programmen mit vielen Beteiligten sinnvoll sein, Verfahren, Begriffsbestimmungen u. a. in einem Benutzerhandbuch festzuhalten.

Abbildung 6.1: Informationslieferanten und Nutzer des Indikatorensystems



Die wichtigsten **Informationslieferanten** im Bereich der Indikatoren sind die durchführenden Stellen, die Struktur- und Kohäsionsfondsprogramme konkret durchführen. Ihre Mitwirkung dürfte dafür sorgen, dass das System realistisch konzipiert wird, denn sie sind mit den praktischen Möglichkeiten und den Grenzen der Datenerfassung vertraut. Sie können bei der Planung der Kanäle, über die Daten erfasst werden, Hilfestellung geben und die anfängliche Quantifizierung von Indikatoren vorschlagen. Die künftigen Verwaltungsbehörden sollte sicherstellen, dass bereits vorliegende Daten verwendet werden, oder sich mit den Benutzern unmissverständlich darauf einigen, welche noch nicht vorliegenden Daten ihre Verwaltung und Beschlussfassung verbessern könnten.

Andere Informationsquellen sind die statistischen Ämter. Deren Statistiken können herangezogen werden, um Kontextindikatoren festzulegen, die die Ausgangslage zu Beginn einer Intervention beschreiben, und um die Ausgangswerte anderer Indikatoren zu quantifizieren.

6.1.3. *Verhältnismäßigkeit*

Mit der Verordnung 1083/2006 wird der Begriff der Verhältnismäßigkeit eingeführt (Art. 13). Der Umfang des operationellen Programms sollte im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Indikatorensystem gesehen werden. Vor allem bei der Wirkungsmessung sollten die eingesetzten Methoden den Umfang der Interventionen widerspiegeln.

Die Indikatorensysteme für komplexe Programme mit zahlreichen Schwerpunkten und Maßnahmen (beispielsweise im Rahmen des Ziels „Konvergenz“) sind notwendigerweise schwieriger zu handhaben als das System eines kleineren Programms. Die Herausforderung besteht darin, unter den jeweiligen, programmspezifischen Gegebenheiten Indikatorensysteme zu konzipieren, die so komplex wie nötig und so kompakt wie möglich sind. Dabei wird nicht danach gestrebt, alle Programme und prioritären Ziele in gleichem Umfang zu beobachten.

Die Wirkungs- und die Ergebnisindikatoren sollten diejenigen Schwerpunkte oder Maßnahmen erfassen, auf die der größte Anteil der Ausgaben entfällt oder die aus Sicht der Programmziele oder des Informationsbedarf der potenziellen Nutzer strategisch wichtig sind.

6.1.4. Qualitätskontrollen

Die Kommission fordert die zuständigen Behörden auf, die für ein Programm ermittelten Indikatoren einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. Diese Kontrolle sollte das Indikatorensystem nach folgenden Aspekten abklopfen:

- Erfassungsreichweite,
- Ausgewogenheit,
- einfache Handhabung.

Einzelne Indikatoren sind anhand folgender Qualitätskriterien zu überprüfen:

- Relevanz,
- Sensitivität,
- Verfügbarkeit,
- Kosten.

6.1.5. Kohärenz der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne mit den operationellen Programmen

Die für den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan zuständige Behörde sollte zusammen mit den für die operationellen Programme zuständigen Verwaltungsbehörden gegebenenfalls dafür sorgen, dass die Indikatoren, die auf den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan angewendet sind, mit den für die operationellen Programme herangezogenen übereinstimmen.

Es könnte sinnvoll sein, in der Durchführungsphase einen Erfahrungsaustausch zwischen mehreren operationellen Programmen oder zwischen aus einem Fonds (z.B. dem Europäischen Sozialfonds) kofinanzierten Programmen durchzuführen oder diese miteinander zu koordinieren.

6.1.6. Übereinstimmung mit den Indikatoren in den übrigen EG-Politikbereichen

Der strategischere Ansatz des Programmplanungszeitraums 2007-2013 beruht auch auf einer engeren Verbindung zwischen Strukturfondsprogrammen und anderen wichtigen Bereichen der EG-Politik. Die Indikatorensysteme sollten diese Verbindungen widerspiegeln, indem sie die Indikatoren berücksichtigen, die für die Berichterstattung oder bei der Aufstellung der Zielvorgaben im Rahmen dieser Strategien (beispielsweise der europäischen Beschäftigungsstrategie) verwendet werden. Beispiele für die Politikbereiche der Beschäftigungsstrategie sind in Anhang 2 enthalten.

6.1.7. Die Rolle der Ex-ante-Bewertung

Das Arbeitspapier Nr. 1 enthält einen ausführlichen Leitfaden für die Ex-ante-Bewertung. Zu den Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren und ihren Zielvorgaben wird dort festgestellt, dass diese von den zuständigen Behörden vorgeschlagen werden sollten. Dies könnte

eine Abschätzung der zu erwartenden Beschäftigungswirkung (geschaffene Arbeitsplätze) umfassen. Aufgrund früherer Erfahrung und anhand geeigneter Eckwerte sollte der Bewerter prüfen, inwiefern die ausgewiesenen Indikatoren und die vorgeschlagene Quantifizierung geeignet sind.

Die Aufstellung von Wirkungsindikatoren ist eine komplexe Aufgabe, der die programm-aufstellende Behörde möglicherweise nicht gewachsen sind. Wenn die Eckdaten und Erfahrungswerte keine hinreichende Basis für die Aufstellung und Quantifizierung von Wirkungsindikatoren bieten, kann von den Bewertern verlangt werden, dass sie als Teil der Ex-ante-Bewertung einige Evaluierungsarbeiten durchführen.

Der Bewerter sollte auch den Kausalzusammenhang zwischen Output, Ergebnissen und Wirkungen überprüfen, und Empfehlungen aussprechen, falls Verbesserungen erforderlich sind.

Die planende Behörde und die Bewerter sollten bemüht sein zu gewährleisten, dass das Indikatorensystem handhabbar und nutzbar ist. Hierfür kann es erforderlich werden, dass der Bewerter mit den zuständigen Behörden detaillierte Indikatoren auf einer Ebene ausarbeitet, die in den operationellen Programmen nicht auftaucht, die aber die Verwaltungsbehörde und die Durchführungsstellen für die Programmdurchführung benötigen.

Das einschlägige Arbeitspapier enthält weitere Einzelheiten zu diesem Aspekt.

6.2. Durchführung der Strukturinterventionen

Im Verlauf der Durchführung der Struktur- und Kohäsionsfondsprogramme setzt der Einsatz von Indikatoren voraus, dass eine Reihe von Aspekten berücksichtigt wird. Hierzu gehören die Zuverlässigkeit der Methoden der Datenerhebung, die Frage, in welcher Form Daten sinnvoll dem Begleitausschuss zu unterbreiten sind, und die Frage, wie sie in den jährlichen Durchführungsberichten einzusetzen sind.

6.2.1. Datenerhebung

Für die Erhebung von Daten aus dem Programm sind die durchführenden Stellen und die Verwaltungsbehörden zuständig. Praktische Erfahrungen mit der Datenerhebung geben Aufschluss darüber, wie Indikatoren konsolidiert und verbessert werden können. Die ständige, enge Zusammenarbeit mit den Datennutzern kann den praktischen Einsatz des Indikatorensystems während der Durchführungsphase des Programms verbessern und eine rationellere Datenerhebung ermöglichen.

Die Gefahr, dass überhöhte Ansprüche an die Daten gestellt werden, besteht nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern auch bei den Projektträgern.

Es ist Sache der Verwaltungsbehörde, regelmäßig die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten zu überprüfen, um erforderlichenfalls einzugreifen.

6.2.2. Weiterleitung der Daten an den Begleitausschuss

Aufgabe der Begleitausschüsse ist es, dafür zu sorgen, dass die Struktur- und Kohäsionsfondsmaßnahmen wirksam durchgeführt werden. Dazu gehört u.a., die Durchführungsergebnisse insbesondere darauf zu überprüfen, inwieweit die quantifizierten Ziele der einzelnen Schwerpunkte erreicht wurden. Deswegen sind die Begleitausschüsse in der Planungsphase,

aber auch zu Beginn der Programmdurchführung zu dem Indikatorensystem anzuhören, damit sie

- sich vergewissern, dass das Indikatorensystem als Ganzes ordnungsgemäß eingerichtet wurde, und
- festlegen, welche Art Information sie für ihre eigene Arbeit benötigen.

Der Begleitausschuss sollte sich auf die strategischen Aspekte eines Programms konzentrieren. Dieses Aufgabenverständnis sollte die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde darüber leiten, welche – finanziellen, physischen oder verfahrensbezogenen - Daten dem Ausschuss vorzulegen sind. In den meisten Fällen dürfte es sich um aggregierte Finanzdaten sowie Angaben zu Ergebnis- und Wirkungsindikatoren handeln.

Der Wissensstand und die Erfahrungen der Ausschussmitglieder in Bezug auf Strukturfondsprogramme sind uneinheitlich. Besonders bei komplexen Programmen im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ könnten daher bei der Nutzung und Auswertung von Daten, die das Indikatorensystem geliefert hat, Schwierigkeiten auftreten. Deswegen sollten die Verwaltungsbehörden, wenn sie dem Begleitausschuss Daten zu Indikatoren vorlegen,

- quantitative Angaben in ihren qualitativen Kontext stellen,
- den Umfang der bereitgestellten Informationen gegenüber der bisherigen Praxis verringern,
- Information in standardisierter Form darstellen,
- vorläufige Analysen vornehmen und kritische Informationen herausheben,
- geeignete Präsentationstechniken verwenden.

6.2.3. Jährliche Durchführungsberichte

Die Verwaltungsbehörde legt der Europäischen Kommission binnen sechs Monaten nach Ablauf jedes vollen Durchführungs-Kalenderjahres einen jährlichen Durchführungsbericht vor. In diesem Bericht werden die Ergebnisse beschrieben, die bei der Durchführung der Intervention im Vorjahr erzielt wurden. Diese Berichte müssen unter anderem Folgendes enthalten:

- eine Beschreibung der Bedingungen, unter denen die Intervention durchgeführt wurde,
- die finanzielle Abwicklung der Intervention,
- die bei der Verwirklichung der Schwerpunkte erzielten Fortschritte, die mithilfe der gewählten Begleitindikatoren zu quantifizieren sind.

Was die physischen Indikatoren anbelangt, so sollten die Berichte Indikatoren auf Schwerpunkt- und auf Programmebene sowie die für die jeweiligen Programme vereinbarten Hauptindikatoren heranziehen. Wirkungsindikatoren können zusätzlich beziffert werden, sobald Zahlen dazu vorliegen.

Der Durchführungsbericht bietet die Gelegenheit, nicht nur der Kommission, sondern auch anderen Beteiligten, einschließlich der Projektträger, Auskunft zu erteilen. Es sind geeignete Maßnahmen für die Rückmeldung und Publizität zu treffen.

Die vorstehend genannten Aufgaben führen zu einer wichtigen Schlussfolgerung:

Das Indikatorensystem ist als Teil des Begleitsystems während des Programmplanungszeitraums kontinuierlich zu verwenden und zu verbessern. Die Kommission betont, dass die hierfür erforderlichen Kapazitäten vor allem in den Verwaltungsbehörden geschaffen und ausgebaut werden müssen.

6.3. Evaluierung

Indikatoren sind eine wichtige Informationsquelle, auf der Evaluierungen beruhen, und sie kommen in den einzelnen Evaluierungsphasen zum Einsatz.

Relevante Evaluierungsaspekte

Relevanz: Hier werden die Beziehungen untersucht, die zwischen den Zielvorgaben und den bestehenden Problemen, die durch eine Intervention beseitigt werden sollen, bestehen.

Wirksamkeit: Hier wird das, was getan wurde, mit dem verglichen, was ursprünglich geplant war, d.h. es werden die tatsächlich erzielten Ergebnisse mit dem erwarteten oder erhofften Output, den Ergebnissen und/oder Wirkungen verglichen.

Effizienz: Hier wird das Verhältnis zwischen erzielttem Output, Ergebnis und erzielter Wirkung und dem Input (insbesondere Finanzmittel) untersucht, der zu diesem Zweck eingesetzt wurde.

Nutzen: Hier wird geprüft, ob die Wirkung einer Intervention den Bedürfnissen der Gesellschaft und den zu beseitigenden Problemen entspricht (dabei wird nicht auf die vorgegebenen Ziele einer Intervention Bezug genommen).

Nachhaltigkeit: Hier wird untersucht, inwieweit die Programmwirkungen nach Beendigung der Finanzierung im Rahmen der Intervention mittel- oder langfristig Bestand haben.

Indikatoren werden am häufigsten dafür verwendet, in Form von Output, Ergebnis und Wirkung den Wirksamkeits- und Effizienzgrad zu messen, der für jede Programmplanungsphase (Ebene des Gesamtprogramms, Schwerpunkte und Maßnahmen/Aktionen) berechnet werden kann.

Tabelle: Wirksamkeits- und Effizienz-Indikatoren auf verschiedenen Programmebenen

Ziele	Indikatoren	Wirksamkeit	Effizienz
Maßnahme/Aktion	Finanzieller/physischer Output	Tatsächlicher/geplanter Output	Output im Vergleich zu den Kosten
Schwerpunkt	Ergebnisse (Wirkung)	Tatsächliche/geplante Ergebnisse	Ergebnis im Vergleich zu den Kosten
Programm	Wirkung (Ergebnisse)	Tatsächliche/geplante Wirkung	Wirkung im Vergleich zu den Kosten

Die Aufgaben der Ex-ante-Bewertung in Bezug auf die Indikatoren sind in Abschnitt 6.1.6 erläutert.

Bei Evaluierungen während des Programmplanungszeitraums sollte anhand von Indikatoren, die über das Begleitsystem und/oder durch unabhängige geeignete Feldarbeit ermittelt wurden, untersucht werden, welcher Wirksamkeits- und Effizienzgrad in dem evaluierten Bereich oder bei dem evaluierten Thema erzielt wurde. Außerdem sind die Qualität, Relevanz und das Maß der Quantifizierung dieser Indikatoren zu untersuchen. Dabei ist entweder das Programm als Ganzes zu betrachten, oder es sind Teile davon bzw. Querschnittsziele auszuwählen.

Die von der Kommission vorgenommene **Ex-post-Evaluierung** schließlich dient nicht nur der abschließenden Bewertung der Wirksamkeit, sondern konzentriert sich auf Fragen nach dem Nutzen und der Nachhaltigkeit. Wirkungs- und Ergebnisindikatoren dürften in diesem Stadium des Programmablaufs die wichtigsten Indikatoren sein. Deswegen werden bei Ex-post-Evaluierungen voraussichtlich neben den Begleitdaten Methoden zum Einsatz gelangen, die für diese Indikatoren typisch sind. Eine solche Evaluierung kann nur gelingen, wenn die Verwaltungsbehörden - besonders in Bezug auf die Bereitstellung von Daten – eng mit der Kommission zusammenarbeiten.

6.4. Indikatoren im Programmplanungsablauf - Zusammenfassung

In der nachstehenden Tabelle sind die Rolle und Funktion von Indikatoren in den einzelnen Phasen des Programmplanungsablaufs zusammengefasst. Sie kann den Beteiligten helfen, sich auf die jeweilige Bedeutung von Indikatoren für die wirksame Konzeption, Durchführung und Bewertung von Programmen zu konzentrieren.

Indikatoren im Programmplanungsablauf	
Programmplanungsphase	Aspekte des Indikatorensystems
Konzeption des Programms	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse: Definition von Kontextindikatoren
Aufstellung der Programmstrategie und Festlegung der Schwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> • Bestimmung der Ziele auf Ebene des Programms und der einzelnen Schwerpunkte – Aufstellung von Output-, Ergebnis- und Wirkungs- sowie Hauptindikatoren
Planung der Durchführungsbestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeption des Begleitsystems: elektronische Datenverarbeitung, Kontrolle der Qualität der Indikatoren, • Konzeption des Evaluierungssystems: Planung der Evaluierung mit einer Beschreibung der Indikatorendaten, die für die Programmevaluierung benötigt werden, Auswahl von Indikatoren; Feststellung der durch die Bewertung zu erbringenden Informationen • Aufstellung der Vorschriften und Bedingungen für ein reibungsloses, effizientes Zusammenwirken der beiden Systemen,
Einbeziehung der Ex-ante-Evaluierung	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-ante-Evaluierung als Prozess parallel zur Programmkonzeption • Enge Zusammenarbeit zwischen den Bewertern und den Programmplanern in Bezug auf das Indikatorensystem sowie die Modalitäten der Begleitung und Evaluierung, • Prüfung der Evaluierungsempfehlungen und deren etwaige Berücksichtigung bei der Programmkonzeption

Durchführung	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung und Aktualisierung von Daten zu Indikatoren und deren Weiterleitung an die Nutzer, • ständige Verbesserung der Funktionsweise des Begleitsystems • Durchführung begleitender Bewertungen
Jährlicher Durchführungsbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung der ausgewählten Indikatorendaten und deren vorläufige Auswertung für die Jahresberichte – mögliche Querverbindung zwischen den begleitenden Bewertungen und der jährlichen Berichterstattung, die den Entscheidungsprozess verbessern könnte
Aufarbeitung von Daten für den Begleitausschuss	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenstellung von Daten zu Indikatoren und den Fortschritten des Programms bei der Verwirklichung der Zielvorgaben – regelmäßige Weiterleitung von Daten an den Begleitausschuss
Begleitende Bewertungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der Leistung des Programms bei bestimmten Schwerpunkten oder Themen, erforderlichenfalls mithilfe von Indikatoren • Überprüfung der Indikatoren möglicherweise in Verbindung mit einer Überprüfung der Programmstrategie • erforderlichenfalls Überprüfung der Funktionsweise des Begleitsystems (Qualität der Indikatoren, Datenerhebung und die Weitergabe von Daten an die Nutzer)
Ex-Post-Evaluierung (Kommission)	<ul style="list-style-type: none"> • Begleitsystem liefert Daten zu den Indikatoren (gegebenenfalls Output- und Ergebnisindikatoren) für die Zwecke der Evaluierung • Rolle der Evaluierung bei der Überprüfung der Wirkungen (und gegebenenfalls Ergebnisse) des Programms – möglicher Einsatz makroökonomischer Modelle

ANHANG I: HAUPTINDIKATOREN FÜR DEN EFRE UND DEN KOHÄSIONSFONDS

Die Indikatoren dieser Liste sollten in das System der Programmindikatoren jedes operationellen Programms eingebunden werden, wann immer dies angezeigt ist. Die nachstehende Liste wurde mit Hinblick auf die in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und der Kategorisierung von Interventionen (Durchführungsverordnung der Kommission zur Verordnung (EG) 1083/2006) vorgegebenen Gemeinschaftsschwerpunkte aufgestellt.

Die Daten sollten in den Jahresberichten auf den neuesten Stand gebracht und vorzugsweise auf Ebene der operationellen Programme (oder, wenn möglich, des einzelstaatlichen strategischen Rahmenplans) aggregiert werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Daten verwenden, die bei der Genehmigung des Projektes vorlagen (geplante Ergebnisse).

ZIELE „KONVERGENZ“ UND „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND BESCHÄFTIGUNG“

Programmebene

- (1) geschaffene Arbeitsplätze
Definition: geschaffene direkte Bruttoarbeitsplätze, Vollzeitäquivalent.
Quelle: Begleitsystem
- (2) davon: Männer
- (3) davon: Frauen

Thematische Bereiche

(aus dem Kategorisierungssystem ausgewählte Bereiche)

Forschung und technologische Entwicklung (01 – 05, 07)

- (4) Zahl der FtE-Vorhaben
- (5) Zahl der Kooperationsvorhaben mit Beteiligung von Unternehmen und Forschungsanstalten
- (6) in der Forschung geschaffene Arbeitsplätze (vorzugsweise fünf Jahre nach Vorhabensbeginn)

Direktinvestitionsbeihilfen für KMU (08)

- (7) Zahl der Vorhaben
- (8) davon: Neugründungen (erste zwei Jahre nach Gründung)
- (9) geschaffene Arbeitsplätze (Brutto, Vollzeitäquivalent)
- (10) unterstütztes Investitionsvolumen (in Mio. EUR)

Informationsgesellschaft (10-15)

- (11) Zahl der Vorhaben

(12) Personen, die zusätzlich Zugang zu Breitbanddiensten haben

Verkehrsinvestitionen (16, 17, 20 – 23, 25)

(13) Zahl der Vorhaben

(14) neu errichtete Straßenkilometer

(15) davon TEN

(16) sanierte Straßenkilometer

(17) neu errichtete Schienenkilometer

(18) davon TEN

(19) sanierte Schienenkilometer

(20) Wert der Zeitersparnis in Euro / Jahr aus Straßenprojekten (Neubau und Sanierung),
Fracht und Personen

(21) Wert der Zeitersparnis in Euro / Jahr aus Bahnprojekten (Neubau und Sanierung), Fracht
und Personen

(22) Zusätzliche Personen mit Zugang zu verbessertem städtischem öffentlichem Verkehr

Erneuerbare Energie (39-42)

(23) Zahl der Vorhaben

(24) zusätzliche Kapazität (MWh)

Umwelt (44 – 47, 50)

(25) Zusätzliche Nutzer geförderter Vorhaben im Bereich Wasserversorgung

(26) Zusätzliche Nutzer geförderter Vorhaben im Bereich Abwasser,

(27) Anzahl von Abfallvorhaben,

(28) Anzahl der Vorhaben zur Verbesserung der Luftqualität

(29) Wiedergenutzte Flächen (km²)

Klimaänderung (16- 17, 39 -43, 49, 52)

(30) Verringerung von Treibhausgasen (CO₂ und Äquivalente, kt)

Risikoverhütung (53)

(31) Zahl der Vorhaben

(32) Zahl der von Hochwasserschutzmaßnahmen Begünstigten

(33) Zahl der von Waldbrandvorbeugungs- und anderen Maßnahmen maßnahmen
Begünstigten

Fremdenverkehr (55 - 57)

(34) Zahl der Vorhaben

(35) Anzahl geschaffener Arbeitsplätze

Bildung (75)

(36) Zahl der Vorhaben

(37) Anzahl der begünstigten Schüler und Studenten

← - - - **Formatiert:** Nummerierung und
Aufzählungszeichen

Gesundheit (76)

(38) Zahl der Vorhaben

Städtische Probleme

Falls ein Mitgliedstaat entscheidet, in Übereinstimmung mit Art. 37 Absatz 6 der Verordnung 1083/2006 Mittel für städtische Probleme bereitzustellen, sollten folgende Indikatoren für diesen Teil der Programme verwendet werden.

Infrastruktur und Umwelt

(39) Anzahl der Vorhaben zur nachhaltigen Entwicklung und zur Steigerung der Attraktivität von Städten

Wettbewerbsfähigkeit

(40) Anzahl der Vorhaben zur Förderung von Unternehmen, Unternehmergeist und neuen Technologien

Soziale Integration

(41) Anzahl der Vorhaben zu Dienstleistungen im Bereich Chancengleichheit, sozialer Integration von Minderheiten and Jugendlicher

ZIEL „TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT“

Grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit

Kooperationsbereitschaft

- (42) Zahl der Vorhaben, die **zwei** der folgenden Kriterien erfüllen: gemeinsame Entwicklung, gemeinsame Durchführung, gemeinsame Personalausstattung, gemeinsame Finanzierung.
- (43) Zahl der Vorhaben, die **drei** der folgenden Kriterien erfüllen: gemeinsame Entwicklung, gemeinsame Durchführung, gemeinsame Personalausstattung, gemeinsame Finanzierung.
- (44) Zahl der Vorhaben, die **vier** der folgenden Kriterien erfüllen: gemeinsame Entwicklung, gemeinsame Durchführung, gemeinsame Personalausstattung, gemeinsame Finanzierung.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit

Anzahl der Vorhaben

- (45) die den grenzüberschreitenden Handel fördern
- (46) die der gemeinsamen Infrastrukturnutzung dienen
- (47) die der Zusammenarbeit im Bereich öffentlicher Dienstleistungen dienen
- (48) die die Isolation durch besseren Zugang zu Verkehrswegen, IKT-Netzen und Dienstleistungen verringern
- (49) die gemeinsamen Umweltschutz und gemeinsames Umweltmanagement fördern und verbessern sollen

- (50) Zahl der Personen, die an gemeinsamen Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung teilnehmen
- (51) Zahl der Personen, die dank eines Vorhabens der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit jenseits der Grenze einen Arbeitsplatz finden

Transnationale Zusammenarbeit

Anzahl der Vorhaben

- (52) im Bereich Wasserwirtschaft
- (53) im Bereich Erreichbarkeit
- (54) im Bereich Risikoprävention
- (55) zum Ausbau von FtE- und Innovationsnetzwerken

Interregionale Kooperation

(56) Zahl der Vorhaben

ANHANG II: HAUPTINDIKATOREN UND BEGLEITMODALITÄTEN FÜR ESF-PROGRAMME

In Absatz 4.5 werden zwei Arten von Indikatoren dargestellt, denen bei der Begleitung und Evaluierung der Programme im Rahmen der Partnerschaft zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden eine zentrale Rolle zufällt. Bei den Programmen, die aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden, sind einige Besonderheiten zu erwähnen, die sich aus der speziellen Aufgabenstellung des ESF ergeben.

1. Zielorientierte Hauptindikatoren

In diesem ersten Fall ist im Wesentlichen der Besonderheit des ESF Rechnung zu tragen, die darin besteht, dass viele der kofinanzierten Schwerpunkte direkt Teil politischer Strategien sind, die auf europäischer Ebene beschlossen und abgestimmt werden und für die quantifizierte Zielvorgaben und vor allem gemeinsame Indikatoren vorliegen. Dies gilt namentlich für die europäische Beschäftigungsstrategie und für die nationalen Aktionspläne für die soziale Eingliederung. Die ESF-Programme müssen zur Umsetzung dieser politischen Strategien beitragen, und wenn die Finanzmittel der Schwerpunkte oder deren strategische Merkmale dies gestatten, sollten die zur Festlegung der Zielvorgaben gewählten Ergebnisindikatoren sich aus den Indikatoren ableiten, die für die entsprechenden Politikbereiche auf europäischer Ebene oder in den nationalen Aktionsplänen aufgestellt wurden, oder zumindest mit diesen in Zusammenhang stehen. Durch diese Abstimmung (beispielsweise über die Abdeckungsquoten) sollte es einfacher werden, den Beitrag, den der ESF zu diesen politischen Strategien leistet, zu überwachen und zu evaluieren.

Selbstverständlich müssen auch die Kontextindikatoren und die sie begleitenden Analysen entsprechend abgestimmt werden. Die für die Methoden der offenen Koordinierung entwickelten Analysepunkte können und müssen Ausgangspunkt der operationellen Programme sein.

2. Hauptindikatoren des gemeinsamen Minimums

Wie bei den übrigen Fonds müssen auch im Fall des ESF Daten gesammelt werden, die Vergleiche zwischen Programmen und Regionen ermöglichen.

Der Vereinfachung halber konzentrieren sich die Indikatoren auf zwei Ebenen:

a) Die wesentlichen gemeinsamen Indikatoren sind in der Durchführungsverordnung beschrieben und betreffen die Gliederung der finanziellen Indikatoren nach Kategorien (Mittelbindungen und tatsächlich getätigte Ausgaben) sowie die Einstufung der Begünstigten nach ihren wesentlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Status auf dem Arbeitsmarkt usw.).

b) Die übrigen Anforderungen an die Vergleichbarkeit müssen im Wesentlichen von den Begleitsystemen erfüllt werden, die bereits für die Politik in den Bereichen Beschäftigung, Eingliederung und Bildung eingerichtet wurden. Es sollte möglich sein, in den entsprechenden Berichten aussagekräftig und hinreichend standardisiert darzustellen, wie sich

der ESF in Bezug auf die Verwirklichung gemeinsamer politischer Ziele auf europäischer und auf einzelstaatlicher Ebene auswirkt und welchen Beitrag er dazu leistet.

Deswegen brauchen die Hauptindikatoren für den ESF an dieser Stelle nicht aufgelistet werden. Es ist hingegen erforderlich, das gemeinsame Verständnis der Bedeutung der im Rahmen dieser Politikbereiche gewählten Indikatoren zu vertiefen und die Zusammenarbeit zwischen den für die Begleitung der ESF-Programme zuständigen Diensten und den Diensten, die für die Begleitung nationaler Aktionspläne und anderer einschlägiger politischer Instrumente zuständig sind, auszubauen. Es ist Aufgabe des vom Referat Bewertung der GD EMPL betreuten Netzes der ESF-Bewertungsbeauftragten, für den Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich zu sorgen.

Weiterführende Hinweise:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/indicators_en.htm

[http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/back_indi_en.html"](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/back_indi_en.html)

Bibliographie

- **Allgemeine Verordnung zu den Strukturfonds und zum Kohäsionsfonds**
Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung von Verordnung (EG) Nr. 1260/1999;
- **The GUIDE:**
Europäische Kommission (2004): The GUIDE to the Evaluation of Socio-Economic Development.
www.evaled.info
- **Strukturindikatoren auf der Homepage von EUROSTAT (Begleitung der Lissabon-Strategie)**
www.europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment
- **Territoriale Dimension des Lissabon- / Göteborg-Prozesses (ESPON-Vorhaben)**
www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/cross_thematic_147.htm
- **Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung auf der Homepage von EUROSTAT**
www.europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment
- **Informationsgesellschaft**
UNDERSTAND (an INTERREG III C project): European Regions UNDER way towards STANDard indicators for benchmarking information society.
<http://www.understand-eu.net/>
- **Städteaudit**
www.urbandaudit.org/
- **Auswirkungen auf die Umwelt**
Finish Ministry of environment (Kati Berninger, 2003): How to assess environmentally beneficial effects of projects in EU Regional Development Programmes
- **Beispiele für Indikatoren**
Europäische Kommission (1999): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3. Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: eine indikative Methode
- Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming. IQ-Net Thematic paper. Juli 2001
- Monitoring & Evaluation. Some Tools, Methods & Approaches. Weltbank, 2004.
www.worldbank.org/oed/eed

- Handbook on constructing composite indicator: Methodology and user guide. OECD, 2005. [www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc\(2005\)3](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc(2005)3)
- How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds. GEFRA 2006
www.gefra-muenster.de