



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof (EuRH) soeben seinen Sonderbericht Nr. 14/2021 **"Interreg-Zusammenarbeit: Potenzial der grenzübergreifenden Regionen der Europäischen Union noch nicht vollständig ausgeschöpft"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes, erstellt.

Das Programm der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) ist ein langjähriges Instrument der EU-Kohäsionspolitik zur Förderung des Wirtschaftswachstums in Grenzgebieten. Die über Interreg finanzierten Kooperationsprogramme verfügten über klare Strategien zur Bewältigung bestehender grenzübergreifender Herausforderungen. Einige Schwächen bei der Umsetzung und Begleitung der Interreg-Programme schränkten jedoch ihr Potenzial ein, die Kapazitäten der betroffenen angrenzenden Regionen zu erschließen.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 23 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung
Luxemburg, den 1. Juli 2021

EU-Mittel für grenzübergreifende Regionen: bessere Ausrichtung vonnöten

Das Programm der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) ist ein langjähriges Instrument der EU-Kohäsionspolitik zur Förderung des Wirtschaftswachstums in Grenzgebieten. Die über Interreg finanzierten Kooperationsprogramme verfügten über klare Strategien zur Bewältigung bestehender grenzübergreifender Herausforderungen. Dies geht aus einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) hervor. Einige Schwächen bei der Umsetzung und Begleitung der Interreg-Programme schränkten jedoch ihr Potenzial ein, die Kapazitäten der betroffenen angrenzenden Regionen zu erschließen.

Grenzregionen schneiden im Allgemeinen wirtschaftlich weniger gut ab als andere Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats. Um Unterschiede im Wohlstand und Entwicklungsstand ihrer Regionen zu verringern, führte die EU verschiedene Programme ein. Eines dieser Programme ist Interreg, das Grenzregionen dabei helfen soll, ihr wirtschaftliches Potenzial auszuschöpfen. Gleichzeitig soll es die Solidarität unter den Bürgern verschiedener Nationen fördern. Für den Programmplanungszeitraum von 2014 bis 2020 standen Interreg 10,1 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon entfielen mehr als 6 Milliarden Euro auf Projekte in Verbindung mit Binnengrenzen, womit rund 24 000 Projekte im Rahmen von 53 Kooperationsprogrammen unterstützt wurden, die 59 % des Territoriums und 48 % der Bevölkerung der Union abdeckten.

"Die EU stellt zwar gezielt Mittel für das Wirtschaftswachstum von Grenzgebieten zur Verfügung, jedoch konnte ihr Potenzial noch nicht vollständig ausgeschöpft werden," so Ladislav Balko, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. *"Wir empfehlen, die Kooperationsprogramme im Programmplanungszeitraum 2021-2027 besser auszurichten und die zu finanzierenden Programme nach Eignung zu reihen".*

Beim Großteil der von den Prüfern untersuchten Kooperationsprogramme seien die Bedürfnisse der betroffenen Regionen analysiert worden. Auch haben eindeutige Zusammenhänge zwischen den vorgeschlagenen Zielen, den geplanten Inputs und Tätigkeiten sowie den angestrebten

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

Ergebnissen und Auswirkungen bestanden. Aufgrund budgetärer Beschränkungen hätten die Kooperationsprogramme jedoch nicht alle grenzübergreifenden Herausforderungen angehen können, die außerdem von den Programmbehörden nicht nach Dringlichkeit für angrenzende Regionen gereiht worden seien. Außerdem hätten einige dieser Herausforderungen, zum Beispiel grenzübergreifende Gesundheitsangelegenheiten, vorschriftsmäßig von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene bewältigt werden müssen.

Die Prüfer beklagten außerdem die fehlende klare Trennung zwischen den für die Interreg-Finanzierung in Frage kommenden Programmen und jenen, die durch allgemeine kohäsionspolitische Programme finanziert werden könnten (z. B. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung). Dadurch hätten mehrere Finanzierungsquellen dieselbe Art von Vorhaben unterstützen können. Die Prüfer stellten ferner den grenzübergreifenden Charakter einiger Projekte infrage. Die erforderliche "Zusammenarbeit" zwischen den Partnern lag nur in der Einreichung eines gemeinsamen Projektvorschlags, um die Finanzierung zu erhalten. Da Interreg im Zeitraum 2021-2027 weniger Mittel zur Verfügung stehen, sei eine Steigerung des Mehrwerts der EU-Maßnahmen besonders wichtig, so die Prüfer. Darüber hinaus seien Projekte nach deren Eignung zu reihen, damit nur die besten Vorschläge für eine Finanzierung in Betracht gezogen und Überschneidungen mit anderen Finanzierungen vermieden werden (beispielsweise indem Komplementarität der kofinanzierten Projekte verlangt wird).

Schließlich merkten die Prüfer positiv an, dass nur sehr wenige grenzübergreifende Projekte infolge der COVID-19-Pandemie ausgesetzt oder annulliert worden seien, vor allem weil ein großer Teil der Projekte im Rahmen von Interreg vertraglich bereits vergeben worden sei. Die Auswirkungen der Krise seien jedoch spürbar gewesen, und die Programmbehörden hätten sich bemüht, die Umsetzung der vergebenen Projekte zu unterstützen. Die Behörden hätten außerdem die Flexibilitäts- und Vereinfachungsmaßnahmen der EU genutzt, um die Auswirkungen der Pandemie zu mildern. Insbesondere hätten sie von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Fristen für den Abschluss von Projekten zu verlängern und wichtige Dokumente später vorzulegen.

Der Sonderbericht Nr. 14/2021 "*Interreg-Zusammenarbeit: Potenzial der grenzübergreifenden Regionen der Europäischen Union noch nicht vollständig ausgeschöpft*" ist auf der Webseite des Hofes (eca.europa.eu) abrufbar.

Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: press@eca.europa.eu

- Claudia Spiti – E: claudia.spiti@eca.europa.eu – M: (+352) 691 553 547
- Vincent Bourgeois – E: vincent.bourgeois@eca.europa.eu – M: (+ 352) 691 551 502

Sonderbericht

Interreg-Zusammenarbeit:

Potenzial der grenzübergreifenden Regionen
der Europäischen Union noch nicht
vollständig ausgeschöpft



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 24
Herausforderungen für grenzübergreifende Regionen in der EU	01 - 04
Interreg A: der größte Interreg-Bereich	05 - 10
Interreg-Governance und Finanzierungsbereiche von Interreg V-A für Binnengrenzen im Zeitraum 2014-2020	11 - 17
Vorbereitung für den Zeitraum 2021-2027	18 - 24
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	25 - 33
Bemerkungen	34 - 92
Die grenzübergreifenden Programme stützten sich auf umfassende Analysen, jedoch konnten nicht alle Herausforderungen angegangen werden	34 - 43
Alle 23 untersuchten Kooperationsprogramme umfassten eine Analyse der Herausforderungen der grenzübergreifenden Regionen	35 - 37
Die Herausforderungen können nicht allein durch die Kooperationsprogramme angegangen werden, daher ist eine Priorisierung erforderlich	38 - 43
Eine kohärente Strategie für den Umgang mit Herausforderungen führte oftmals nicht zu einer fokussierten Umsetzung	44 - 79
In fast allen Fällen entsprachen die strategischen Programmplanungsdokumente den rechtlichen Anforderungen und den Bedarfsanalysen	45 - 52
In der Praxis stellte der Hof mehrere Schwächen bei der Umsetzung der Strategie und ihrer Begleitung fest	53 - 79
Die Leitlinien der Kommission wurden verbessert, Verzögerungen bei der Annahme des Rechtsrahmens beeinträchtigten jedoch die Umsetzung	80 - 92
Die Kommission bot mehr Leitlinien und Unterstützung für den Zeitraum 2021-2027 an	81 - 85

Die Programmbehörden für die grenzübergreifenden Programme nutzen die Vereinfachungsmöglichkeiten während der COVID-19-Krise 86 - 89

Der Zeitraum 2021-2027 begann, bevor der Rechtsrahmen genehmigt war 90 - 92

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 93 - 103

Anhänge

Anhang I – Liste von Interreg-V-A-Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen im Programmplanungszeitraum 2014-2020

Anhang II – Liste der Interreg-V-B-Programme für die transnationale Zusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020

Anhang III – Liste der thematischen Ziele für Interreg V-A für Binnengrenzen für den Zeitraum 2014-2020

Anhang IV – Liste der am meisten verwendeten Interventionscodes für Interreg V-A für Binnengrenzen für den Zeitraum 2014-2020

Anhang V – Liste der untersuchten Kooperationsprogramme, Art der durchgeführten Untersuchung und die zu Vergleichszwecken ausgewählten allgemeinen Programme

Anhang VI – Reaktion der Programmbehörden auf Empfehlungen 1a und 2

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist eines der beiden Ziele der Kohäsionspolitik. Sie zielt auf die Bewältigung von gemeinsamen Herausforderungen ab, die gemeinsam von den Mitgliedstaaten in den Grenzregionen ermittelt wurden, sowie darauf, deren ungenutztes Wachstumspotenzial auszuschöpfen. Viele solcher Grenzregionen schneiden im Allgemeinen wirtschaftlich weniger gut ab als andere Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats.

II Mit den Interreg-Programmen sollen grenzüberschreitende Herausforderungen bewältigt werden. Der Programmplanungszeitraum 2014-2020 war der fünfte und hatte eine Mittelausstattung von 10,1 Milliarden Euro. Mit einer Mittelzuweisung von 6,3 Milliarden Euro entfiel ein wesentlicher Teil davon auf die Binnengrenzen. Damit wurden rund 24 000 Projekte im Rahmen von 53 Kooperationsprogrammen finanziert, die sich auf 59 % des Gebiets und 48 % der Bevölkerung der EU bezogen.

III Im Zuge dieser Prüfung beurteilte der Hof, ob Kommission und Mitgliedstaaten den Herausforderungen, mit denen die grenzübergreifenden Regionen konfrontiert sind, in den durch Interreg finanzierten Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen in wirksamer Weise Rechnung getragen haben. Die Veröffentlichung dieses Berichts wird für die Umsetzung im Zeitraum 2021-2027 hilfreich sein. Auch kann der Bericht einen Beitrag zu den laufenden Diskussionen der beiden gesetzgebenden Organe über einen möglichen Mechanismus für den Umgang mit rechtlichen und administrativen Hindernissen in grenzübergreifenden Regionen leisten.

IV Der Hof stellte fest, dass, abgesehen von einem Programm, in allen untersuchten Kooperationsprogrammen die Bedürfnisse der betroffenen Regionen analysiert wurden. Angesichts der diesen Programmen zugewiesenen Finanzmittel konnten grenzüberschreitende Herausforderungen jedoch nur in Teilen angegangen werden. Aufgrund des Mangels an Ressourcen müssen die Mittel dorthin gelenkt werden, wo sie voraussichtlich den größten Mehrwert schaffen.

V Mit einigen wenigen Ausnahmen bestanden bei den vom Hof untersuchten Programmen eindeutige Zusammenhänge zwischen den vorgeschlagenen Zielen, den geplanten Inputs und Tätigkeiten sowie den angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen. Kooperationsprogramme unterscheiden sich von den allgemeinen Programmen der EU dadurch, dass sie grenzübergreifender Natur sein müssen und mehrere transnationale Partner daran teilnehmen. Da jedoch häufig keine klare

Abgrenzung zwischen Kooperationsprogrammen und allgemeinen Programmen bestand, konnte mit Kooperationsprogrammen dieselbe Art von Vorhaben wie mit allgemeinen Programmen finanziert werden.

VI Außerdem stellte der Hof einige Schwächen bei der Umsetzung der Programme und ihrer Begleitung fest:

- Bei der Hälfte der vom Hof untersuchten Projekte beschränkte sich die Zusammenarbeit zwischen den Partnern auf die Einreichung eines gemeinsamen Projektvorschlags, um die Finanzierung von Maßnahmen sicherzustellen. Diesen Projekten fehlte eine gemeinsame Identität als grenzübergreifendes Projekt.
- Die Verfahren zur Projektauswahl führten nicht immer zur Auswahl der besten Projekte.
- Mit den verwendeten Indikatoren wurde die grenzübergreifende Wirkung in der Regel nicht erfasst, sodass die Erreichung der Ziele im Rahmen der Programmumsetzung nur schwer überwacht werden konnte.
- Einschränkungen in Bezug auf statistische Daten beeinträchtigten die Bewertung der kofinanzierten Projekte.

VII Die Programmbehörden bemühten sich, die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Projekte zu begrenzen, indem sie die Frist für ihren Abschluss verlängerten. Die Behörden nutzten außerdem die von der EU zur Abmilderung der Auswirkungen von COVID-19 angebotenen Flexibilitäts- und Vereinfachungsmaßnahmen, insbesondere die Möglichkeit zur späteren Vorlage wichtiger Dokumente.

VIII Schließlich verhinderte die verzögerte Annahme der Rechtsgrundlage für 2021-2027 sowie die Notwendigkeit, die Arbeiten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 abzuschließen, den reibungslosen Beginn des neuen Programmplanungszeitraums auf Ebene der Mitgliedstaaten.

IX Auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfung empfiehlt der Hof,

- 1) die Kooperationsprogramme besser auszurichten, damit die Projekte jene der allgemeinen Programme ergänzen;
- 2) Projekte entsprechend ihrer Eignung zu priorisieren und zu fördern;
- 3) Indikatoren zu verwenden, die darauf abzielen, die grenzübergreifende Wirkung zu erfassen.

Einleitung

Herausforderungen für grenzübergreifende Regionen in der EU

01 Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union setzt sich die EU zum Ziel, die Unterschiede im Wohlstand und im Entwicklungsstand ihrer Regionen, unter anderem insbesondere auch ihrer grenzübergreifenden Regionen, zu verringern¹. In diesem Zusammenhang unterstützt die Union Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ), bekannt unter der Bezeichnung "Interreg-Programme", im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik, indem sie Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bereitstellt. Seit 30 Jahren werden mit Interreg gemeinsame Maßnahmen von Mitgliedstaaten oder von Mitgliedstaaten und Ländern außerhalb der EU unterstützt.

02 Das übergeordnete Ziel von Interreg besteht darin, zur Förderung einer harmonischen Entwicklung des Unionsgebietes² beizutragen, um die Zusammenarbeit zu stärken, Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen und gleichzeitig die Solidarität unter den Bürgern verschiedener Nationen durch die gemeinsame Bewältigung von Herausforderungen zu fördern. Interreg stellt – neben "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" – eines der beiden Ziele der Kohäsionspolitik dar und kann "die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen und Humanressourcen und alle Arten von grenzüberschreitenden Infrastrukturen in allen Regionen unterstützen"³.

03 Die grenzübergreifende Zusammenarbeit zielt auf die Bewältigung von gemeinsamen Herausforderungen ab, die gemeinsam in den Grenzregionen ermittelt wurden, sowie darauf, das ungenutzte Wachstumspotenzial auszuschöpfen. Dabei sind vor allem folgende Aspekte von Bedeutung: schlechte Anbindung, besonders im

¹ Artikel 174 AEUV.

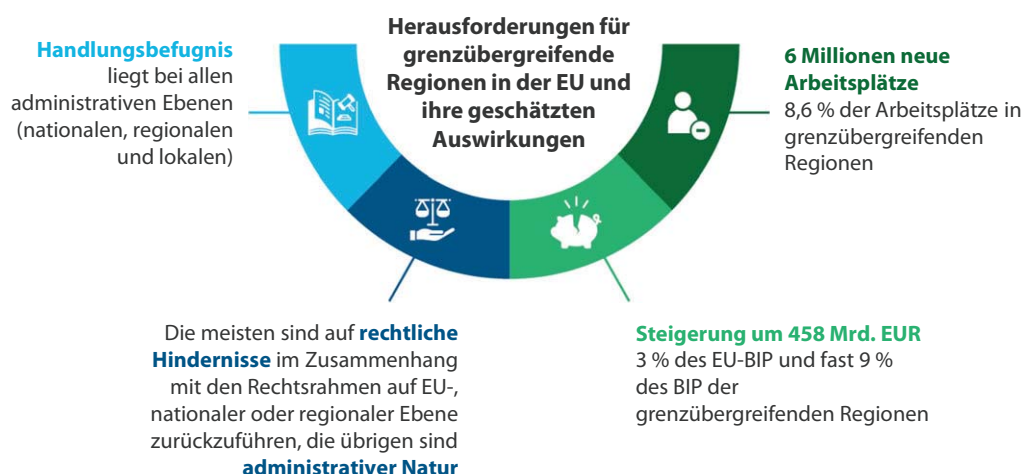
² Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EU) 1299/2013 vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (ETZ-Verordnung) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 259).

³ Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 1301/2013 vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1080/2006 (EFRE-Verordnung) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 293).

Zusammenhang mit dem Anschluss an Informations- und Kommunikationstechnologien und Verkehrsinfrastrukturen, eine rückläufige Entwicklung lokaler Industriezweige, ungünstige Rahmenbedingungen für Unternehmen, fehlende Netze zwischen lokalen und regionalen Verwaltungen, Forschungs- und Innovationsdefizite, Umweltverschmutzung, Risikoprävention und eine negative Einstellung zu Bürgern der Nachbarländer⁴.

04 In **Abbildung 1** sind die wichtigsten Elemente in Bezug auf die Herausforderungen der grenzübergreifenden Regionen in der EU sowie deren geschätzte Auswirkungen zusammengefasst. Würden 20 % der derzeit bestehenden Hindernisse für die grenzübergreifende Zusammenarbeit beseitigt, so würde das BNP dieser Regionen um 2 % steigen und würden mehr als 1 Million zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen⁵.

Abbildung 1 – Herausforderungen für grenzübergreifende Regionen in der EU und ihre geschätzten Auswirkungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Verwendung von Daten aus mehreren von der Kommission in Auftrag gegebenen Studien⁶.

⁴ Erwägungsgrund 5 der ETZ-Verordnung.

⁵ COM(2017) 534 final, Mitteilung der Kommission zur Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen vom 20.9.2017, S. 6.

⁶ "Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes", SWECO, t33, *Politecnico di Milano* und *Nordregio* im Auftrag der GD REGIO, November 2016, S. 64-91.

"Easing legal and administrative obstacles in EU border regions", Metis GmbH, Panteia BV, AEIDL – *Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local*, CASE – *Center for Social and Economic Research* im Auftrag der GD REGIO, März 2017.

"Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions", *Politecnico di Milano* im Auftrag der GD REGIO, Mai 2017.

Interreg A: der größte Interreg-Bereich

05 Der Programmplanungszeitraum 2014-2020 war der fünfte seit der Gründung von Interreg. Die Mittelausstattung von Interreg belief sich in diesem Zeitraum auf 10,1 Milliarden Euro, was rund 2,75 % der gesamten Mittelausstattung der Kohäsionspolitik entspricht⁷. In diesem Zeitraum umfasste Interreg drei Bereiche der Zusammenarbeit⁸ (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Die drei Bereiche der Zusammenarbeit von Interreg V im Zeitraum 2014-2020

Grenzübergreifende Zusammenarbeit (Interreg V-A): Programme zwischen angrenzenden Regionen (eine Liste der Programme für Binnengrenzen findet sich in **Anhang I**). Viele Programme sind bilateraler Natur, an einigen sind jedoch bis zu fünf Mitgliedstaaten beteiligt. An den ausgewählten Vorhaben sollten Begünstigte aus mindestens zwei Teilnehmerländern beteiligt sein, von denen mindestens einer aus einem Mitgliedstaat stammt⁹. Förderfähige Gebiete befinden sich hinsichtlich ihrer Bevölkerung auf NUTS-3-Ebene¹⁰ und können auch NUTS-3-Regionen in Norwegen, der Schweiz, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino umfassen¹¹.

Transnationale Zusammenarbeit (Interreg V-B): Programme, die umfassendere Bereiche der Zusammenarbeit abdecken (siehe **Anhang II**) und deren Schwerpunkt auf transnationalen Angelegenheiten wie Hochwassermanagement, Verkehrs- und Kommunikationskorridoren, Auslandsgeschäften, Forschungsbeziehungen und Stadtentwicklung liegt. Förderfähige Gebiete entsprechen NUTS-2-Regionen.

Interregionale Zusammenarbeit (Interreg V-C): Vier Programme für den Austausch zwischen allen Mitgliedstaaten in den Bereichen Raumordnung (ESPON), integrierte Stadtentwicklung (URBACT), Nutzung der Ergebnisse von Tätigkeiten im Rahmen der Kohäsionspolitik (Interreg Europe) und technische Unterstützung für alle Interreg-Programme (INTERACT).

⁷ Artikel 4 Absatz 1 der ETZ-Verordnung.

⁸ Artikel 2 der ETZ-Verordnung.

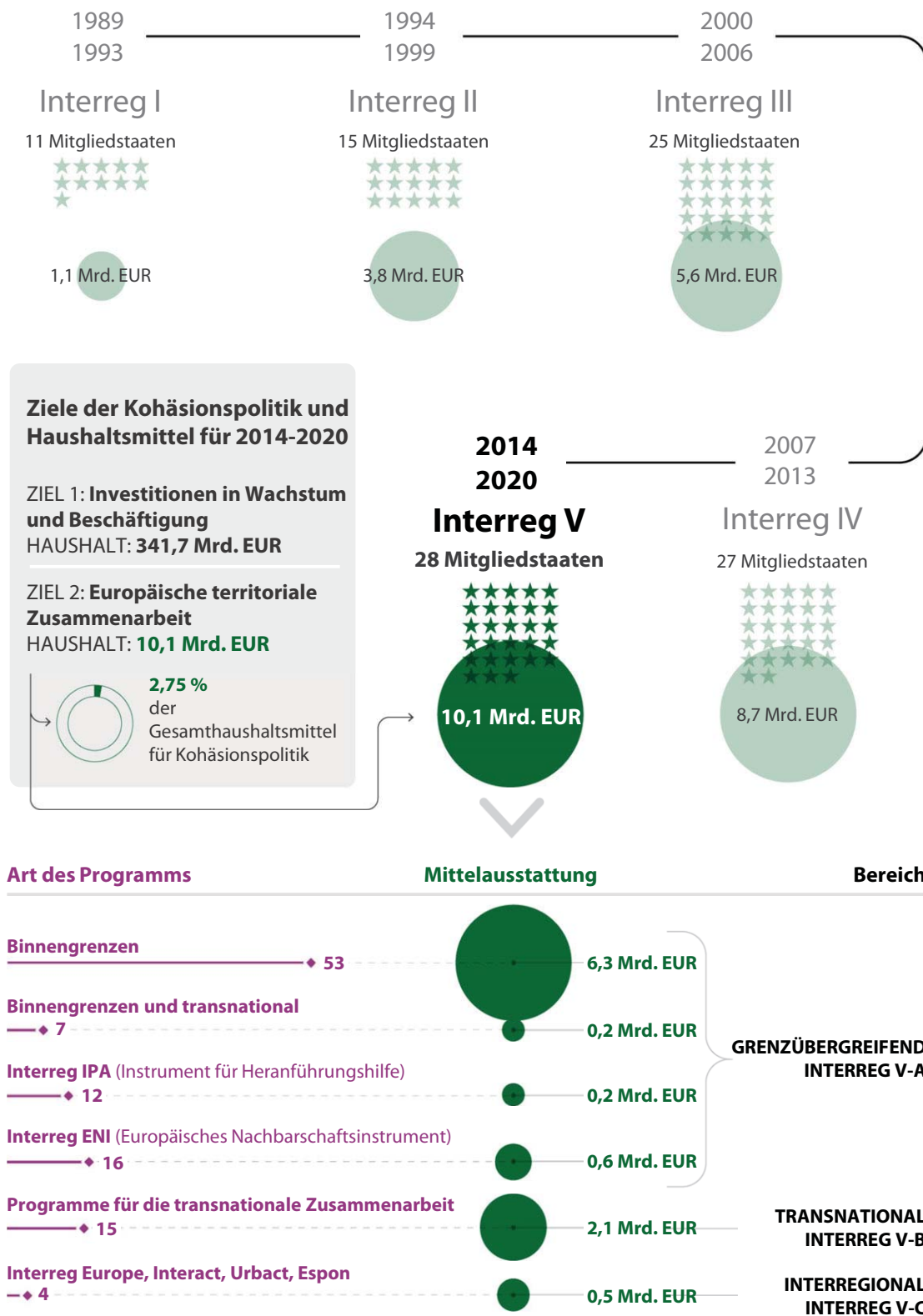
⁹ Artikel 12 Absatz 2 der ETZ-Verordnung.

06 *Abbildung 2* zeigt die Entwicklung von Interreg von 1989 bis 2020 in Bezug auf die Finanzausstattung und die beteiligten Mitgliedstaaten, wobei der Zeitraum 2014-2020 detaillierter dargestellt ist. Interreg V-A stellt mit 88 Kooperationsprogrammen und einer Mittelausstattung von fast 7,4 Milliarden Euro, die 73 % der gesamten Mittelausstattung von Interreg ausmacht, den größten Bereich dar. Das Hauptelement von Interreg V-A bildet mit 53 Kooperationsprogrammen und einer Mittelausstattung von 6,3 Milliarden Euro die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen, von der Gebiete in äußerster Randlage ausgenommen sind.

¹⁰ Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) (ABl. L 154 vom 21.6.2003, S. 3) ist das Wirtschaftsgebiet der Mitgliedstaaten in kleinere Regionen unterteilt, um die Erhebung, Erstellung und Verbreitung von Regionalstatistiken zu ermöglichen. In Artikel 3 Absatz 2 der genannten Verordnung werden die Regionen der Mitgliedstaaten anhand von Bevölkerungsgrenzen in drei Kategorien eingeteilt. Die Regionen der Ebene 1 (NUTS 1) weisen eine Bevölkerungszahl von 3 bis 7 Millionen auf. Diese Regionen sind wiederum in Regionen der Ebene 2 (NUTS 2) unterteilt, in denen 800 000 bis 3 Millionen Menschen leben. Schließlich sind die Regionen der Ebene 2 in Regionen der Ebene 3 (NUTS 3) mit 150 000 bis 800 000 Einwohnern unterteilt.

¹¹ Artikel 3 Absatz 2 der ETZ-Verordnung.

Abbildung 2 – Entwicklung von Interreg von 1989 bis 2020 und Mittelausstattung im Zeitraum 2014-2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Für den Zeitraum 2021-2027 beträgt die gesamte Mittelausstattung von Interreg nur noch 8 Milliarden Euro, da sich sowohl die Gesamtmittel für die Kohäsionspolitik als auch der dem Programm Interreg zugewiesene Anteil (von 2,75 % auf 2,4 %) verringert haben¹². Für diesen Zeitraum wird es einen zusätzlichen vierten Bereich für Regionen in äußerster Randlage geben¹³. Interreg VI-A für die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird weiterhin den größten Teil der Interreg-Mittel ausmachen, der sich für diesen Zeitraum auf 5,8 Milliarden Euro beläuft¹⁴.

08 Für eine Kofinanzierung im Rahmen von Interreg A kommen Binnengrenzregionen in Betracht, bei denen es sich um NUTS-3-Regionen an den Landbinnengrenzen und an bestimmten Landaußengrenzen¹⁵ der EU und um Regionen an den Seegrenzen, die höchstens 150 Kilometer voneinander entfernt sein dürfen, handelt¹⁶. Die Mitgliedstaaten haben ein Mitspracherecht bei der Entscheidung der Kommission über förderfähige Regionen¹⁷. Für alle Regionen erfolgt die Unterstützung über Interreg zusätzlich zu den allgemeinen nationalen oder regionalen EFRE-Programmen.

09 In *Abbildung 3* ist dargestellt, wie die Anzahl der förderfähigen Regionen im Rahmen von Interreg A allmählich gestiegen ist. Dieser Anstieg ergibt sich hauptsächlich aus der Erweiterung der EU und der seit dem Zeitraum 2007-2013

¹² Artikel 104 Absatz 7 des Kompromisstextes im Hinblick auf eine Einigung über die neue Dachverordnung vom 25.2.2021.

¹³ Artikel 3 der Bestätigung des finalen Kompromisstextes im Hinblick auf eine Einigung über die Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit" (Interreg) (neue ETZ-Verordnung) vom 11.12.2020.

¹⁴ Artikel 9 Absatz 2 des Kompromisstextes im Hinblick auf eine Einigung über die neue ETZ-Verordnung.

¹⁵ Abschnitt II Ziffer 8 der Mitteilung C(90) 1562/3 an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für Grenzgebiete aufzustellenden operationellen Programme (Interreg) (ABl. C 215 vom 30.8.1990, S. 4).

¹⁶ Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 38).

¹⁷ Artikel 3 Absatz 1 der ETZ-Verordnung.

bestehenden Möglichkeit für Mitgliedstaaten, einen Teil ihrer Interreg-Mittel Regionen zuzuweisen, die nicht von den Kooperationsprogrammen erfasst werden. Anfänglich bezog sich diese Möglichkeit auf angrenzende Regionen¹⁸ und später auf alle Regionen¹⁹. Für den Zeitraum 2014-2020 entspricht das im Rahmen von Interreg V-A förderfähige Gebiet 66 % des EU-Gebiets. Dort leben 51 % der Bevölkerung. Auf die Regionen an den Binnengrenzen allein entfallen 59 % des EU-Gebiets bzw. 48 % der Bevölkerung.

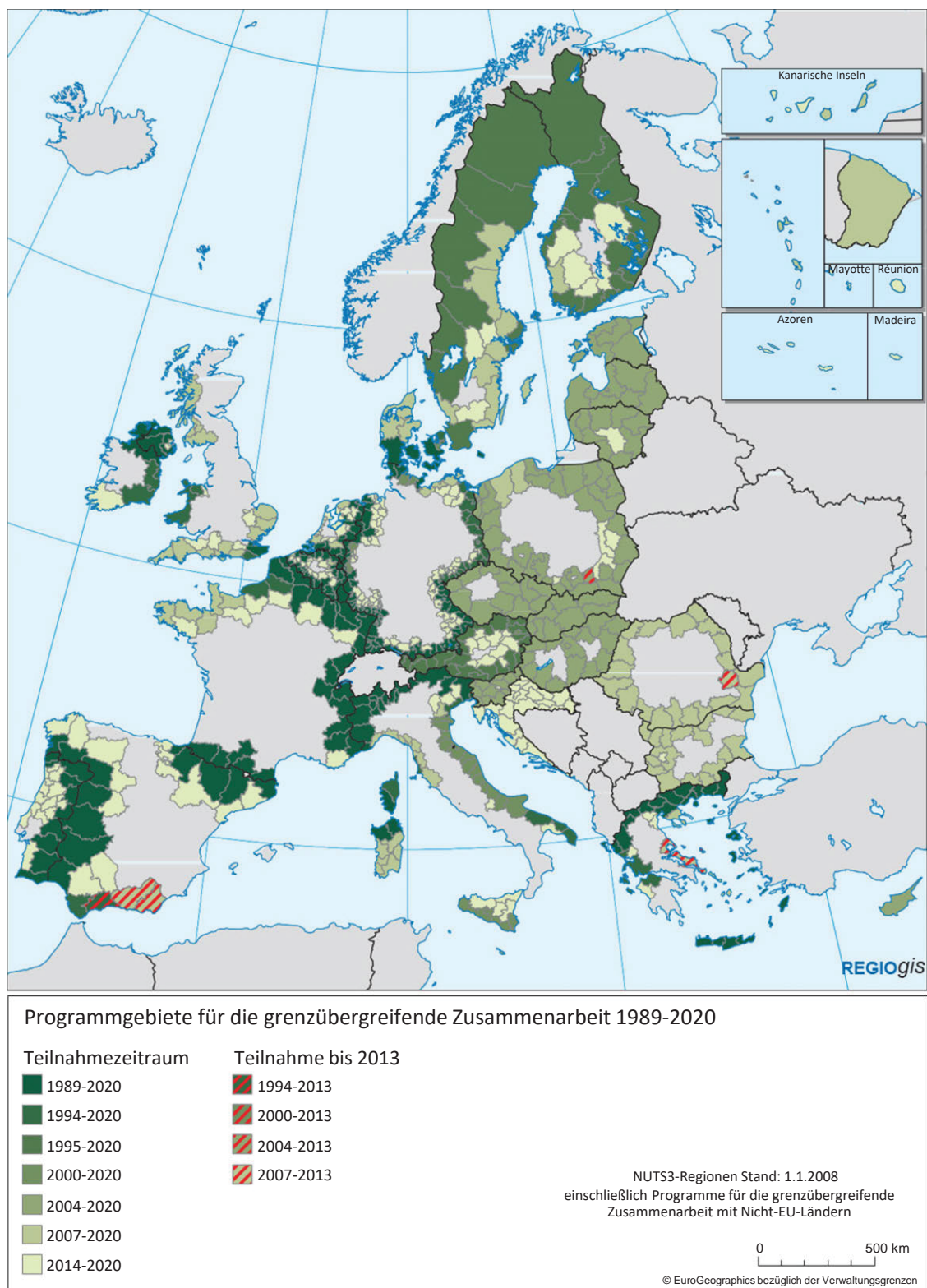
10 Laut der Kommission beherbergen Interreg-V-A-Regionen beinahe 2 Millionen Grenzgängerinnen und Grenzgänger, von denen 1,3 Millionen die Grenze zu Arbeitszwecken und der Rest zu Studienzwecken passieren. Beispielsweise arbeiten 450 000 in Frankreich wohnhafte Personen in einem Nachbarland; die entsprechenden Zahlen für Deutschland und Polen belaufen sich auf 270 000 bzw. 140 000. Viele Grenzregionen schneiden im Allgemeinen wirtschaftlich weniger gut ab als andere Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats. Der Zugang zu öffentlichen Diensten wie Krankenhäusern und Universitäten und das Lavieren zwischen verschiedenen Verwaltungs- und Rechtssystemen sind oft komplex und kostspielig²⁰.

¹⁸ Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EG) 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1783/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 10).

¹⁹ Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b der ETZ-Verordnung.

²⁰ COM(2017) 534 final, S. 2-4.

Abbildung 3 – Die Entwicklung von Interreg A für Regionen an den Binnen- und Außengrenzen von 1989 bis 2020



Quelle: Europäische Kommission, GD REGIO.

Interreg-Governance und Finanzierungsbereiche von Interreg V-A für Binnengrenzen im Zeitraum 2014-2020

11 Ähnlich wie die allgemeinen EFRE-Programme werden Kooperationsprogramme im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt. In diesem Zusammenhang besteht die Aufgabe der Kommission darin, die von den Mitgliedstaaten erstellten Programme zu genehmigen und ihre Durchführung zu erleichtern sowie die Programme zu begleiten und zu bewerten.

12 Für jedes Kooperationsprogramm wird eine Verwaltungs-, eine Bescheinigungs- und eine Prüfbehörde bestimmt. Speziell für Interreg wurde ein gemeinsames Sekretariat²¹ eingerichtet, das als Informationszentrum dient, potenzielle Begünstigte bei der Antragstellung unterstützt und Projektanträge bewertet. Die Verwaltungsbehörde und das gemeinsame Sekretariat stellen die wichtigsten Programmbehörden der Kooperationsprogramme dar. Schließlich wählt der Begleitausschuss des Programms die Vorhaben aus, die für eine Kofinanzierung in Betracht kommen.

13 Der Programmplanungsprozess für die Kooperationsprogramme orientiert sich in hohem Maße an den für die allgemeinen Programme bestehenden Regelungen. Die Rechtsvorschriften enthalten detaillierte Anforderungen an den Programminhalt. Dies soll eine kohärente Interventionslogik fördern, d. h. eindeutige Zusammenhänge zwischen den vorgeschlagenen Zielen, den geplanten Inputs und Tätigkeiten sowie den angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen. Letztendlich wird ein wirksamer und effizienter Einsatz der Mittel angestrebt²²:

- Die Programmplanung sollte auf 11 definierte thematische Ziele²³ ausgerichtet sein, und mindestens 80 % der Mittel sollten auf höchstens vier thematische Ziele konzentriert werden²⁴.

²¹ Erwägungsgrund 33 und Artikel 23 Absatz 2 der ETZ-Verordnung.

²² Erwägungsgrund 88 der Dachverordnung.

²³ Artikel 9 der Dachverordnung.

²⁴ Artikel 6 Absatz 1 der ETZ-Verordnung.

- Eine Prioritätsachse sollte vorzugsweise einem thematischen Ziel entsprechen; Investitionsprioritäten und spezifische Ziele sollten innerhalb jeder Prioritätsachse definiert sein²⁵.
- Die Auswahl der thematischen Ziele, Investitionsprioritäten und Mittelzuweisungen ist auf der Grundlage einer Analyse der regionalen und nationalen Erfordernisse zu begründen²⁶.

14 Im Frühjahr legen die Verwaltungsbehörden der Kommission jährliche Durchführungsberichte für jedes Kooperationsprogramm vor²⁷. Diese Berichte enthalten Daten zur Entwicklung der gemeinsamen Outputindikatoren²⁸, zu den programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren und zu Etappenzielen sowie Finanzdaten.

15 *Abbildung 4* und *Anhang III* geben Aufschluss über die Verteilung der Mittel zwischen den thematischen Zielen, die im Rahmen von Interreg-V-A für Binnengrenzen im Zeitraum 2014-2020 gefördert wurden. Den Zielen in Bezug auf "Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz" und "Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation" wurden bis Ende 2020 die meisten Mittel zugewiesen.

²⁵ Artikel 8 Absatz 1 der ETZ-Verordnung.

²⁶ Artikel 96 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a und b der Dachverordnung und Artikel 8 Absätze 1 und 2 der ETZ-Verordnung.

²⁷ Artikel 14 der ETZ-Verordnung.

²⁸ Artikel 16 und Anhang der ETZ-Verordnung.

Abbildung 4 – Thematische Ziele (TZ) von Interreg V-A für Binnengrenzen



Quelle: Offene Datenplattform der ESI-Fonds, Zuweisungen bis Ende 2020.

16 Wie in *Anhang IV* dargestellt, erhielten – abgesehen von der technischen Hilfe – Projekte aus den folgenden Bereichen die meisten Mittel: Kultur und Kulturerbe, Anpassung an den Klimawandel, institutionelle Kapazitäten, Technologietransfer an KMU, Verbesserung von Straßen, Artenvielfalt und Naturschutz, Tourismus in Naturgebieten, Gesundheitsversorgung und soziale Dienste sowie Forschung und Innovation in öffentlichen Einrichtungen.

17 Bis Ende Dezember 2020 hatten die Programmbehörden der Kooperationsprogramme 102 % der für den Zeitraum 2014-2020 verfügbaren Mittel gebunden, während dieser Anteil bei den aus dem EFRE unterstützten allgemeinen Programmen bei 110 % lag. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Behörden rund 24 000 Projekte für die Kofinanzierung ausgewählt. Die Programmbehörden können über das zugewiesene Programmbudget hinaus Mittel binden, um sicherzustellen, dass

bis zum Ende des Programmplanungszeitraums alle verfügbaren Mittel verwendet werden.

Vorbereitung für den Zeitraum 2021-2027

18 Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 wurden über Interreg 5,6 Milliarden Euro bereitgestellt. Gemäß der Ex-post-Bewertung²⁹ entsprachen die im Rahmen der Projekte erbrachten Outputs und Ergebnisse den spezifischen Interreg-Zielen und waren auf die Hauptprioritäten der Lissabon-Strategie ausgerichtet.

19 Bei der Bewertung wurden im Wesentlichen die folgenden Schwächen festgestellt:

- Die Programme waren sehr breit angelegt. Sie zielten letztlich in erster Linie auf die Schaffung einer Zusammenarbeit und den Aufbau von Verbindungen ab und dienten nicht als Mittel zur Förderung einer umfassenderen wirtschaftlichen Integration.
- Bei den meisten Programmen wurde bei der Entscheidung, welche Projekte unterstützt werden sollten, ein Bottom-up-Ansatz angewandt. Dadurch war es schwierig, eine kohärente Strategie zu verfolgen, um die Entwicklung sowie die sozioökonomische und territoriale Integration der betreffenden Regionen zu fördern, auch wenn die meisten Einzelprojekte einen Beitrag leisteten.
- Die Koordinierung zwischen Interreg und den allgemeinen Programmen war sehr begrenzt.

20 Mit Blick auf die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme für den Zeitraum 2014-2020 wurden von der Kommission für jeden Mitgliedstaat Positionspapiere erstellt, in denen die wichtigsten Prioritäten für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) dargelegt wurden und die einen kurzen Abschnitt zur territorialen Zusammenarbeit enthielten.

21 Für den Zeitraum 2021-2027 legte die Kommission Orientierungspapiere zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (sogenannte *Border Orientation Papers*) vor, um die Mitgliedstaaten bei der Erstellung von Kooperationsprogrammen zu

²⁹ ETZ, Arbeitspaket 11, "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund", ADE, im Auftrag der GD REGIO, Juli 2016.

unterstützen. Dabei handelt es sich um ausführliche Abhandlungen, die sich speziell auf grenzübergreifende Regionen beziehen.

22 Schließlich wird durch die Rechtsvorschriften³⁰ für den Zeitraum 2021-2027 Folgendes festgelegt:

- Für Landbinnengrenzen sollten die Programmbehörden vier der sieben politischen Zielen (fünf der Dachverordnung und zwei der ETZ-Verordnung) höchstens 60 % der Mittel zuweisen. Zwei davon sollten der Verwirklichung eines grüneren und kohlenstoffarmen Europas sowie eines sozialeren Europas dienen.
- Für Seegrenzen werden diese 60 % drei politischen Zielen zugewiesen, wobei das Ziel eines grüneren, kohlenstoffarmen Europas verpflichtend aufzunehmen ist.
- Bis zu 20 % können dem Interreg-spezifischen Ziel "Bessere Governance in Bezug auf die Zusammenarbeit" und bis zu 5 % dem Ziel "Mehr Sicherheit in Europa" zugewiesen werden.

COVID-19-Maßnahmen für die ESI-Fonds

23 Die COVID-19-Pandemie hat sich erheblich auf die grenzübergreifenden Regionen der Mitgliedstaaten ausgewirkt und die sozioökonomischen Strukturen an den und innerhalb der EU-Grenzen unter Druck gesetzt. Die im Rahmen der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise³¹ (CRII) und der Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise³² (CRII+) ergriffenen Maßnahmen, die beim Einsatz der ESI-Fonds Flexibilität ermöglichen sollten, um die

³⁰ Artikel 15 des Kompromisstextes in Hinblick auf eine Einigung über die neue ETZ-Verordnung.

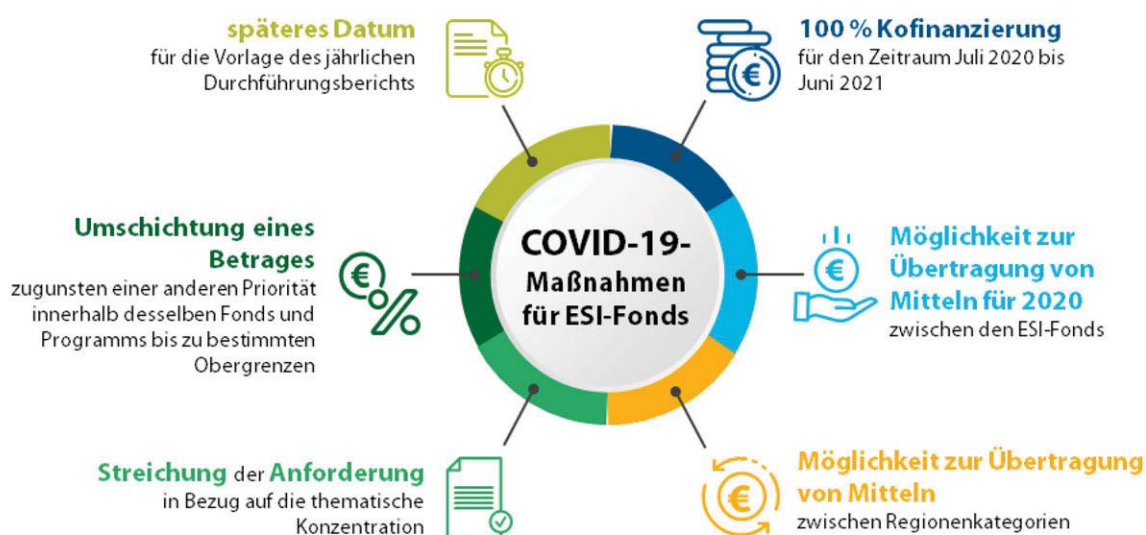
³¹ Verordnung (EU) 2020/460 vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) 1301/2013, (EU) 1303/2013 und (EU) 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) (CRII-Verordnung) (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5).

³² Verordnung (EU) 2020/558 vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) 1301/2013 und (EU) 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch (CRII+-Verordnung) (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 1).

Auswirkungen der Pandemie abzumildern, sind auch auf die Kooperationsprogramme anwendbar.

24 *Abbildung 5* sind die wichtigsten dieser Maßnahmen zu entnehmen, die alle eine Abänderung der Programme erforderlich machen. Mit Ausnahme einer Maßnahme – der Möglichkeit, für das Jahr 2020 Mittel zwischen Regionenkategorien zu übertragen – sind alle für die Kooperationsprogramme relevant. Die Programmbehörden können mehr als eine dieser Maßnahmen nutzen.

Abbildung 5 – Die bedeutendsten COVID-19-Maßnahmen für die ESI-Fonds



Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage von Artikel 2 der CRII+-Verordnung und Artikel 2 der CRII-Verordnung.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

25 Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf der Frage, ob Kommission und Mitgliedstaaten den Herausforderungen, mit denen die grenzübergreifenden Regionen konfrontiert sind, in den Interreg-V-A-Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen in wirksamer Weise Rechnung getragen haben (siehe [Anhang I](#)). Zu diesem Zweck untersuchte der Hof, ob

- die Programmbehörden grenzübergreifende Herausforderungen im Hinblick auf ihre Bedeutung analysiert und priorisiert hatten, um die Kooperationsprogramme verstärkt auf die Bereiche auszurichten, in denen sie angesichts der Knappheit der verfügbaren Mittel die größte Wirkung hätten;
- die Kooperationsprogramme unter Zugrundelegung einer kohärenten Interventionslogik und im Zusammenwirken mit den allgemeinen Programmen angrenzender Regionen gestaltet wurden und ob im Rahmen dieser Interventionslogik ein Bewertungssystem vorgesehen war, mit dem die grenzübergreifende Wirkung gemessen werden konnte;
- die Leitlinien der Kommission die grenzübergreifenden Regionen bei der Ermittlung ihrer Herausforderungen unterstützten, einen Beitrag und Hilfe insbesondere im Hinblick auf die Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Krise leisteten und für einen reibungslosen Beginn des neuen Programmplanungszeitraums 2021-2027 sorgten.

26 Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes beziehen sich auf Interreg-V-A-Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen im Programmplanungszeitraum 2014-2020. Der Hof geht davon aus, dass seine Empfehlungen für die Vorbereitung und Umsetzung im Zeitraum 2021-2027 hilfreich sein werden. Auch kann der Bericht des Hofes einen Beitrag zu den laufenden Beratungen der beiden gesetzgebenden Organe über einen möglichen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in grenzübergreifenden Regionen leisten³³.

³³ COM(2018) 373 final, Vorschlag vom 29.5.2018 für eine Verordnung über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext.

27 Auf EU-Ebene untersuchte der Hof die Arbeit der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO).

28 Der Ansatz des Hofes führte zu einer hohen Abdeckung der Kooperationsprogramme. Auf Ebene der Mitgliedstaaten untersuchte der Hof 23 Kooperationsprogramme (aufgeführt in [Anhang V](#)). Alle 28 Mitgliedstaaten waren an mindestens einem dieser Programme beteiligt. Auf diese 23 Programme entfallen 43 % der EU-Mittel, die für Interreg V-A für Binnengrenzen bereitgestellt wurden, und 27 % des Gesamtbudgets für den Interreg-Zeitraum 2014-2020.

29 Für die 23 Kooperationsprogramme führte der Hof zehn einfache Aktenprüfungen, zehn erweiterte Aktenprüfungen und drei Vor-Ort-Besuche durch. Einzelheiten, auch bezüglich der Unterschiede zwischen diesen Arten von Prüfungen, sind [Anhang V](#) zu entnehmen.

30 Zusätzlich wählte der Hof für alle 23 Kooperationsprogramme jeweils zwei allgemeine Programme angrenzender Regionen aus, die ebenfalls in [Anhang V](#) aufgeführt sind, um einen Vergleich mit deren Schwerpunktsetzung durchzuführen und den Umfang der Synergien in Bezug auf die Bewältigung grenzübergreifender Herausforderungen zu bewerten. Die wichtigsten Kriterien für die Auswahl der zwei Programme waren die Bevölkerungszahl, die Höhe der finanziellen Unterstützung, die Größe des betreffenden Gebiets und insbesondere der Umfang der gemeinsamen Investitionsprioritäten. Insgesamt untersuchte der Hof 39 allgemeine Programme, da in sieben Fällen mehr als einmal auf dasselbe allgemeine Programm zurückgegriffen wurde.

31 Für die vor Ort untersuchten Kooperationsprogramme besuchte der Hof 12 von der EU unterstützte Projekte. Diese Projekte wurden aufgrund ihrer Wesentlichkeit und der Vielfalt der kofinanzierten Maßnahmen ausgewählt. Für das Kooperationsprogramm Rumänien – Bulgarien untersuchte der Hof zudem vier weitere Projekte mittels Aktenprüfungen. Ursprünglich beabsichtigte der Hof für dieses Programm einen Besuch vor Ort, Reisebeschränkungen aufgrund von COVID-19 machten dies jedoch unmöglich. Aus diesem Grund konnte der Hof die Ergebnisse der Projekte nicht selbst vor Ort überprüfen.

32 Im Rahmen der 16 vom Hof untersuchten Projekte wurden Maßnahmen in den folgenden Förderbereichen umgesetzt: Kulturerbe, Tourismus, KMU und Unternehmertum, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Risikomanagement und Zusammenarbeit zwischen Notfalldiensten, allgemeine und berufliche Bildung,

institutionelle Zusammenarbeit, Gesundheit und soziale Inklusion und multimodaler Verkehr.

33 Schließlich untersuchte der Hof bei allen 53 Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen, in welchem Umfang die Programmbehörden von den im Rahmen der Initiativen CRII und CRII+ bestehenden Flexibilisierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten Gebrauch machten. Bei den drei vor Ort untersuchten Kooperationsprogrammen sowie beim Programm Rumänien – Bulgarien, das der Hof vor Ort prüfen wollte, bewertete der Hof die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Projektumsetzung.

Bemerkungen

Die grenzübergreifenden Programme stützten sich auf umfassende Analysen, jedoch konnten nicht alle Herausforderungen angegangen werden

34 Der Hof überprüfte die Programmplanungsdokumente von 23 Kooperationsprogrammen, um zu beurteilen, ob die strategische Planung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf einer Analyse der grenzübergreifenden Herausforderungen in den betreffenden Regionen beruhte. Außerdem untersuchte der Hof, inwiefern die Herausforderungen angesichts der knappen finanziellen Mittel im Rahmen der Kooperationsprogramme angegangen werden konnten.

Alle 23 untersuchten Kooperationsprogramme umfassten eine Analyse der Herausforderungen der grenzübergreifenden Regionen

35 Ein Kooperationsprogramm sollte auf einer Analyse der innerhalb des Programmgebiets als Ganzes bestehenden Bedürfnisse beruhen³⁴. Daher sind die inhaltlichen Anforderungen der Programme an die spezifischen Bedürfnisse grenzübergreifender Regionen anzupassen³⁵.

36 In allen vom Hof untersuchten Kooperationsprogrammen wurden die Bedürfnisse der Regionen entweder basierend auf einer Analyse der Stärken (*strengths*), Schwächen (*weaknesses*), Chancen (*opportunities*) und Risiken (*threats*) (SWOT-Analyse) oder der sozialen und ökonomischen Merkmale (sozioökonomische Analyse) der grenzübergreifenden Regionen dargelegt. Im Falle des Kooperationsprogramms Schweden – Finnland – Norwegen war die SWOT-Analyse nicht umfassend genug, um daraus strategische Entscheidungen abzuleiten: Die Risiken wurden nicht in vollem Umfang analysiert, die Stärken wurden mit Chancen vermischt, einige Herausforderungen wurden ohne jegliche Hintergrundinformationen angeführt, und es wurden Daten verwendet, die mehr als 10 Jahre alt waren.

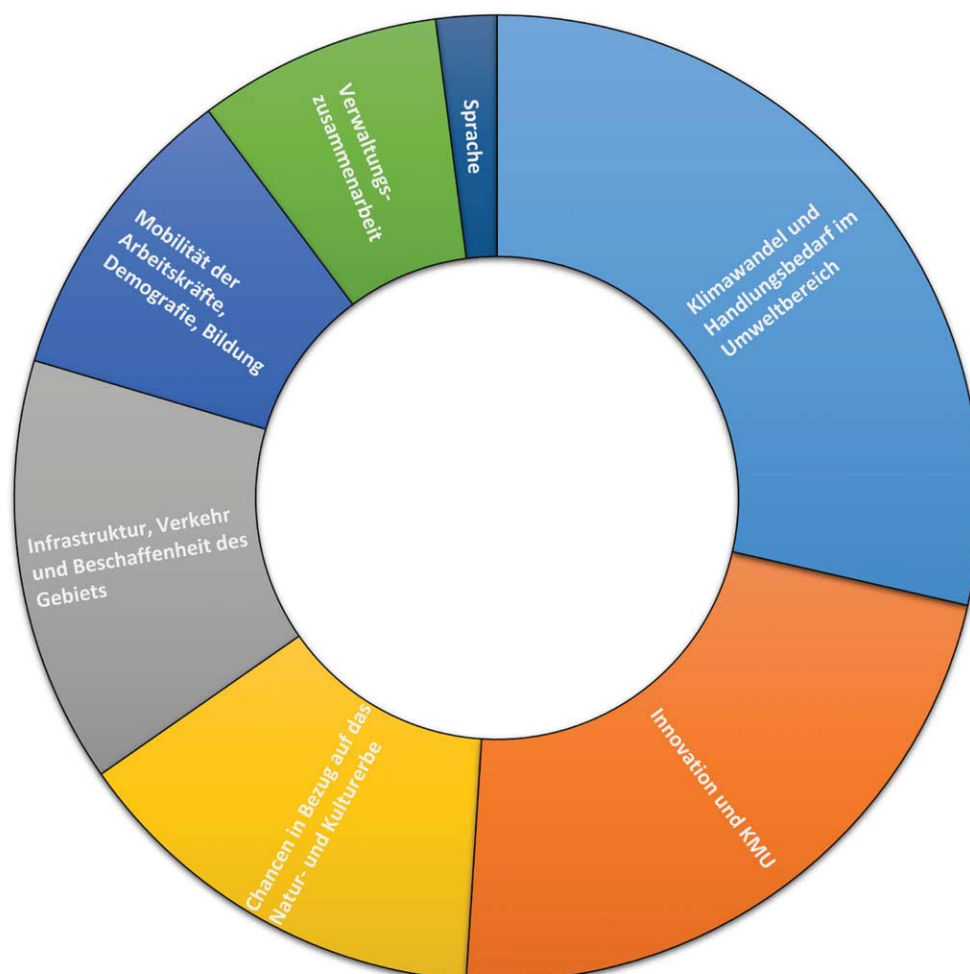
37 In [Abbildung 6](#) sind die wichtigsten Herausforderungen, die in den Kooperationsprogrammen hervorgehoben wurden, in sieben Kategorien

³⁴ Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der ETZ-Verordnung.

³⁵ Erwägungsgrund 19 der ETZ-Verordnung.

zusammengefasst. Die meisten dieser Herausforderungen sind auch Gegenstand der allgemeinen Programme, die dieselben geografischen Gebiete abdecken. Die Schwächen, die die Verwaltungszusammenarbeit und die Sprachbarrieren betreffen, sind speziell grenzbezogen.

Abbildung 6 – Die wichtigsten Herausforderungen in grenzübergreifenden Regionen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der 23 in [Anhang V](#) aufgeführten Kooperationsprogramme.

Die Herausforderungen können nicht allein durch die Kooperationsprogramme angegangen werden, daher ist eine Priorisierung erforderlich

38 In der Praxis konnten grenzübergreifende Herausforderungen aufgrund der diesen Programmen zugewiesenen Finanzmittel nur in Teilen angegangen werden. Die Mittelausstattung der 53 Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen belief sich im Durchschnitt auf 162 Millionen Euro. Sie betrug

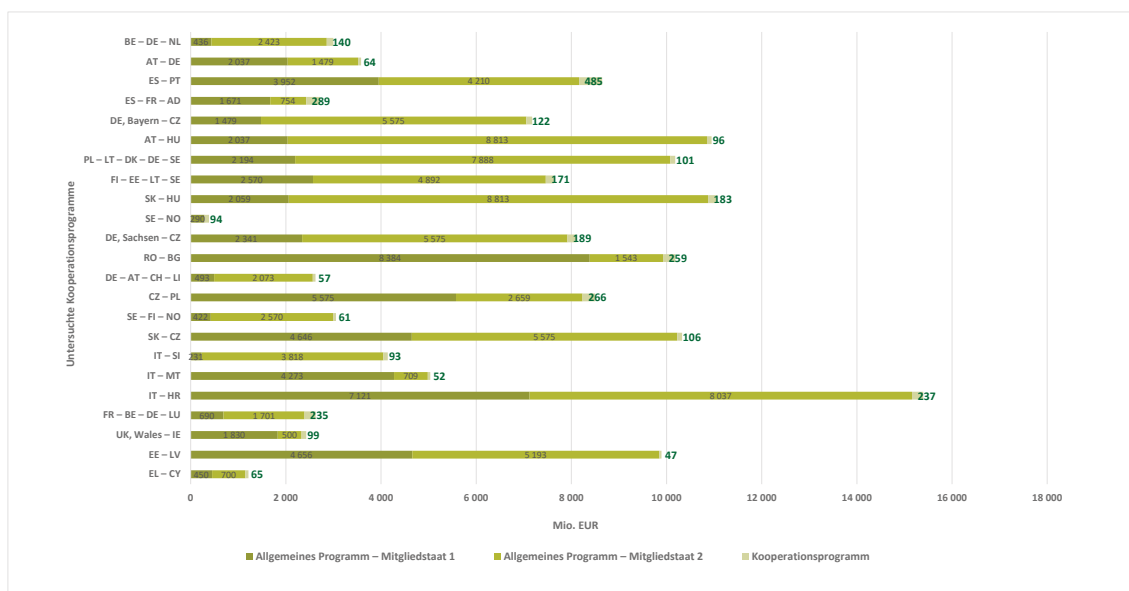
zwischen 19 Millionen Euro für das Programm Slowenien – Ungarn und 485 Millionen Euro für das Programm Spanien – Portugal (POCTEP) (siehe [Anhang I](#)). Die Bewältigung zahlreicher grenzübergreifender Herausforderungen erfordert jedoch beträchtliche Finanzmittel. Beispielsweise haben große Schienen- oder Straßeninfrastrukturprojekte, die den Verkehr, den Handel und die Fortbewegung der Bürger erleichtern, üblicherweise ein Volumen von mehreren Milliarden Euro.

39 Demgegenüber sind allgemeine Programme üblicherweise mit wesentlich größeren Budgets ausgestattet. In den 39 vom Hof untersuchten allgemeinen Programmen bewegte sich die Mittelausstattung der regionalen Programme zwischen 231 Millionen Euro und 7 Milliarden Euro, wobei der Durchschnitt bei 2 Milliarden Euro lag. Die durchschnittliche Mittelausstattung der nationalen Programme war mehr als doppelt so hoch und reichte von 700 Millionen Euro bis knapp 9 Milliarden Euro (siehe [Anhang V](#)).

40 Der Hof ermittelte Fälle, in denen die Programmbehörden einer Prioritätsachse oder einer Investitionspriorität nur einen kleinen Betrag zuwies, was dazu führte, dass mit den Mitteln nur eine begrenzte Wirkung auf die grenzübergreifende Region erzielt werden konnte. Beispielsweise wiesen die Programmbehörden des Kooperationsprogramms Estland – Lettland der Prioritätsachse "Arbeitsmarktintegration und Verbesserung des Zugangs zu Arbeitsplätzen jenseits der Grenze" weniger als 1 Million Euro zu. Es ist unklar, ob mit solchen vergleichsweise kleinen Förderbeträgen eine wesentliche Wirkung erzielt werden kann.

41 In [Abbildung 7](#) ist dargestellt, welche Unterschiede bei den Mittelzuweisungen zwischen den 23 Kooperationsprogrammen und den allgemeinen Programmen, die sich auf die angrenzenden Regionen beziehen und vom Hof untersucht wurden, bestehen.

Abbildung 7 – Vergleich der Mittelausstattung der Kooperationsprogramme mit jener der allgemeinen Programme, die sich auf die angrenzenden Regionen beziehen und vom Hof untersucht wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der in [Anhang V](#) aufgeführten Kooperationsprogramme und allgemeinen Programme.

42 Aufgrund des Mangels an finanziellen Ressourcen müssen die Mittel dorthin gelenkt werden, wo sie voraussichtlich den größten Mehrwert schaffen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die meisten Programmbehörden die ermittelten Bedürfnisse nicht priorisierten und deshalb Gefahr liefen, nicht jene Investitionsprioritäten auszuwählen, mit denen wahrscheinlich die größte Wirkung erzielt werden konnte.

43 Die Untersuchung des Hofes ergab, dass viele wichtige Herausforderungen, vor denen grenzübergreifende Regionen stehen, von den Programmbehörden nicht bewältigt werden konnten, da sie Entscheidungen auf nationaler Ebene und in der Folge den Erlass nationaler Rechtsvorschriften erforderten. Beispielsweise erfordert die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden in Gesundheits- oder Sicherheitsangelegenheiten bilaterale oder trilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten, wie durch das Beispiel in [Kasten 2](#) illustriert wird.

Kasten 2

Die Herausforderungen der Großregion im Bereich der Gesundheitsversorgung

Das Kooperationsprogramm der Großregion umfasst fünf Regionen in drei EU-Mitgliedstaaten (Frankreich, Belgien und Deutschland) sowie das Land Luxemburg. Es handelt sich um ein dicht besiedeltes Gebiet von 65 401 km² mit 11,4 Millionen Einwohnern.

Bei der für die Ausarbeitung des Programms 2014-2020 durchgeführten SWOT-Analyse wurde festgestellt, dass eine der Herausforderungen für die Region in der mangelnden Bereitschaft zum Austausch von Informationen und entsprechenden regulatorischen Schwierigkeiten besteht, insbesondere im Gesundheitsbereich. Aufgrund der Unterschiede zwischen den vier Gesundheitssystemen ist der Zugang zu Gesundheitsdiensten jenseits der Grenze erschwert, was in Notsituationen, wenn eine Behandlung in einem nahe gelegenen Krankenhaus im anderen Land schneller möglich wäre, fatal sein kann. Außerdem hält das Fehlen eines koordinierten grenzübergreifenden Krankenversicherungssystems Patienten davon ab, eine Behandlung jenseits der Grenze in Erwägung zu ziehen, falls sie es sich nicht leisten können, die Behandlungskosten zu begleichen, bevor ihnen diese von ihrer Versicherung rückerstattet werden.

Die Programmbehörden wählten für die Finanzierung eine Investitionspriorität mit Bezug zur Gesundheits- und sozialen Infrastruktur aus³⁶. Als Zielvorgabe für den Ergebnisindikator wurde der Abschluss von sechs Abkommen über den grenzüberschreitenden Zugang zu Gesundheitsversorgung bis Ende 2023 festgelegt. Bis Ende 2019 waren 14 solcher Abkommen unterzeichnet worden.

Eine kohärente Strategie für den Umgang mit Herausforderungen führte oftmals nicht zu einer fokussierten Umsetzung

44 Der Hof bewertete die wichtigsten strategischen Elemente der Kooperationsprogramme und die Art und Weise, wie diese durch Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und durch die Auswahl von Projekten in die Tat umgesetzt wurden.

³⁶ Anhang XI der Dachverordnung, Investitionspriorität 9a.

In fast allen Fällen entsprachen die strategischen Programmplanungsdokumente den rechtlichen Anforderungen und den Bedarfsanalysen

45 In der Dachverordnung ist festgelegt, dass eine ausgeprägte "Interventionslogik"³⁷, d. h. eine eindeutige Verbindung zwischen den Zielen eines Programms und den erwarteten Ergebnissen, vonnöten ist. Da über mehrere EU-Fonds Unterstützung im selben geografischen Gebiet bereitgestellt wird, ist eine wirksame Koordinierung zwischen diesen Fonds und nationalen Finanzierungsinstrumenten wichtig³⁸. Was Interreg betrifft, sollten Begünstigte aus mindestens zwei Teilnehmerländern³⁹ an den Vorhaben beteiligt sein.

46 Daher untersuchte der Hof,

- wie ausgeprägt die Interventionslogik war, welche die ermittelten Herausforderungen mit anderen Elementen des Projektauswahlverfahrens verband, darunter der Auswahl der Prioritätsachse, der thematischen und spezifischen Ziele, Investitionsprioritäten, Outputs und Ergebnissen sowie der diesbezüglichen Zielvorgaben;
- ob die Programmbehörden Vorkehrungen für eine Koordinierung der Finanzierung mit anderen Quellen trafen;
- welche Bedeutung dem grenzübergreifenden Aspekt bei der Auswahl von Projekten beigemessen wurde.

Mit wenigen Ausnahmen lag den vom Hof untersuchten Programmen eine solide Interventionslogik zugrunde

47 In fast allen Fällen bestätigte der Hof, dass eine solide Interventionslogik zwischen der Analyse der Herausforderungen und der Auswahl der Prioritätsachsen, der thematischen und spezifischen Ziele und der Investitionsprioritäten durch die Programmbehörden bestand. Diese Logik prägte auch die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen. In dem einen Fall, in dem die SWOT-Analyse nicht ausreichend ausgearbeitet war, um daraus strategische Entscheidungen ableiten zu

³⁷ Erwägungsgrund 88 der Dachverordnung.

³⁸ Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe a der ETZ-Verordnung.

³⁹ Artikel 12 Absatz 2 der ETZ-Verordnung.

können (siehe Ziffer 36), wirkte sich dies auf die Kohärenz der Interventionslogik des Programms aus.

48 Die Programmbehörden erfüllten auch die Anforderung, sich vorwiegend auf bis zu vier thematische Ziele zu konzentrieren. In einigen Fällen entschieden sich die Behörden dazu, eine weitere Fokussierung der Programme vorzunehmen und diese auf bestimmte Tätigkeitsbereiche auszurichten. Ein Beispiel dafür ist das Programm für den südlichen Ostseeraum, das Regionen aus Polen, Dänemark, Deutschland, Litauen und Schweden umfasst und darauf abzielt, das "blaue" (meeresbezogene) und "grüne" (umweltbezogene) Wachstumspotenzial des südlichen Ostseeraums zu erhöhen, auch wenn einige andere Herausforderungen in dieser Region aufgezeigt wurden.

49 Es gab jedoch auch einige wenige Kooperationsprogramme, durch die Projekte in Bereichen finanziert wurden, die in der SWOT-Analyse oder der sozioökonomischen Analyse zuvor nicht ermittelt worden waren. Beispielsweise entschieden sich die Behörden im Falle des Programms Slowakei – Tschechien zu Investitionen in Vorhaben, die auf eine Qualitätssteigerung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften abzielten. Dies stellt zwar eines der größten Probleme dar, mit denen die grenzübergreifenden Regionen im Allgemeinen konfrontiert sind, in der sozioökonomischen Analyse für dieses Programm wurde jedoch nicht auf einen Mangel an institutionellen Kapazitäten hingewiesen.

50 Im Falle des Kooperationsprogramms für den mittleren Ostseeraum beschloss die Programmbehörde, sich auf die Chancen zu konzentrieren, die sich grenzübergreifenden Regionen bieten, und nicht auf die Herausforderungen, vor denen diese stehen. Die Programmbehörden investierten in Vorhaben, die darauf abzielten, Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen, KMU zu unterstützen und die touristische Attraktivität der Region zu steigern. In diesem Fall war die Interventionslogik des Kooperationsprogramms klar und entsprach den übrigen rechtlichen Anforderungen. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Herausforderungen für die grenzübergreifenden Regionen nicht angegangen wurden, was sich im Rahmen der Untersuchung eines der vier Projekte dieses Kooperationsprogramms durch den Hof bestätigte.

Die Programme beinhalteten Informationen zur Koordinierung mit anderen Finanzierungsquellen, und ein Verfahren zur Beurteilung des grenzübergreifenden Charakters war vorhanden

51 Der Hof stellte fest, dass die Kooperationsprogramme in allen Fällen Informationen zu Mechanismen für die Koordinierung der Finanzierung mit anderen EU- oder nationalen Finanzierungsquellen wie den ESI-Fonds umfassten. Beispielsweise

enthielten sie detaillierte Angaben zur Teilnahme von in Schlüsselpositionen tätigen Mitarbeitern verschiedener Behörden an Sitzungen, in denen Synergien zwischen den Fonds sowie Verfahren zur Vermeidung einer Doppelfinanzierung desselben Vorhabens ermittelt wurden.

52 Schließlich stellte der Hof fest, dass die grenzübergreifende Natur des Projekts – dazu zählte auch die Absicht der Partner von beiden Seiten der Grenze, sich aktiv zu engagieren – in den Auswahlverfahren in allen Fällen sichergestellt wurde.

In der Praxis stellte der Hof mehrere Schwächen bei der Umsetzung der Strategie und ihrer Begleitung fest

53 Der Hof bewertete, wie Programmstrategien im Rahmen von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen umgesetzt und Projekte ausgewählt wurden und wie dieser Prozess begleitet und mit anderen Finanzierungsmechanismen in denselben geografischen Gebieten koordiniert wurde. Er stellte mehrere Schwächen bei der Umsetzung und Begleitung der Strategien fest. Diese betrafen die Abgrenzung zwischen Kooperationsprogrammen und allgemeinen Programmen, den grenzübergreifenden Charakter der Projekte, das Verfahren zur Projektauswahl, die verwendeten Indikatoren sowie die Qualität und Verfügbarkeit statistischer Daten.

Häufig fehlte eine klare Abgrenzung zwischen Kooperationsprogrammen und allgemeinen Programmen

54 66 % der gesamten Landfläche der EU kommen für eine Interreg-Finanzierung für Binnen- und Außengrenzen in Betracht, und in 17 Mitgliedstaaten sind sogar über 80 % des Territoriums förderfähig (**Kasten 3** und **Abbildung 8**).

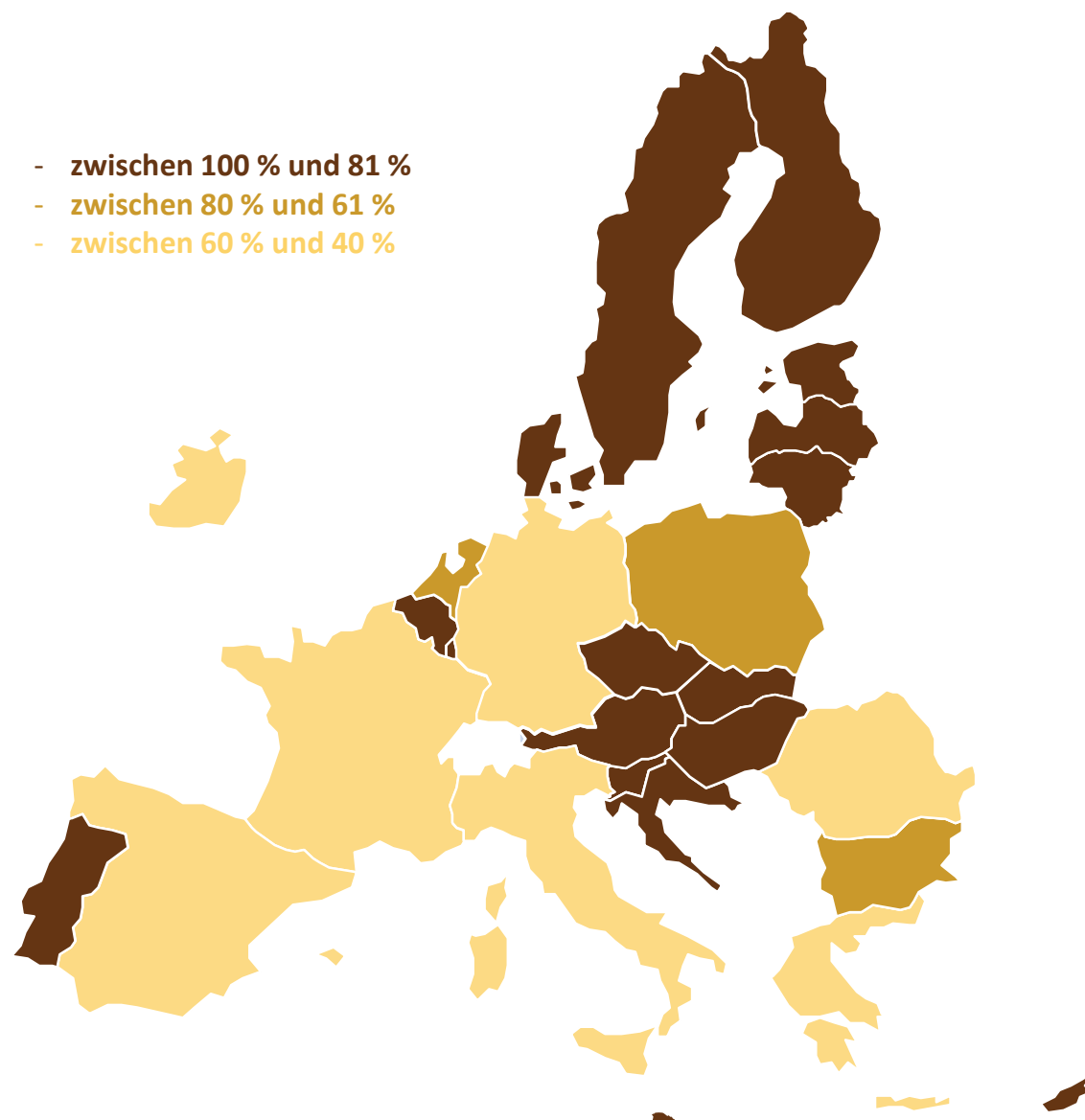
Kasten 3

Zunahme der förderfähigen Interreg-Regionen an den Binnen- und Außengrenzen

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat sich die Landfläche der Mitgliedstaaten, die im Rahmen von Kooperationsprogrammen sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen für eine Finanzierung mit Interreg-Mitteln in Betracht kommt, wesentlich vergrößert, sodass gegenwärtig

- in 17 Mitgliedstaaten über 80 % der Landfläche für eine Finanzierung grenzübergreifender Maßnahmen in Betracht kommen (Belgien, Tschechien, Dänemark, Estland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Slowenien, Slowakei, Finnland und Schweden);
- in drei Mitgliedstaaten über 60 % der Landfläche für eine Finanzierung grenzübergreifender Maßnahmen in Betracht kommen (Bulgarien, die Niederlande und Polen);
- in den übrigen sieben Mitgliedstaaten über 40 % der Landfläche für eine Finanzierung grenzübergreifender Maßnahmen in Betracht kommen (Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Rumänien).

Abbildung 8 – Landfläche der Mitgliedstaaten, die für eine Finanzierung im Rahmen von Kooperationsprogrammen an den Binnen- und Außengrenzen in Betracht kommt



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Eurostat.

55 EU-Projekte in denselben geografischen Gebieten werden über allgemeine Programme und Kooperationsprogramme kofinanziert (siehe Ziffer **08**). Der Hof verglich die Schwerpunktsetzung jedes der 23 Kooperationsprogramme in seiner Stichprobe mit jener von zwei allgemeinen Programmen aus den angrenzenden Regionen (siehe Ziffer **30**). Der Hof konzentrierte sich auf die Investitionsprioritäten, die die Programme gemeinsam hatten, was nach den einschlägigen Verordnungen möglich ist. In Bezug auf diese gemeinsamen Prioritäten verglich der Hof die Förderbereiche und die Arten von Vorhaben, die über die Programme kofinanziert werden sollten, und beurteilte, ob eine klare Abgrenzung zwischen den Programmen

gegeben war und es Belege für eine Komplementarität gab.

56 Der Hof stellte fest, dass in 14 Fällen keine klare Abgrenzung zwischen den Förderbereichen und den Arten von Vorhaben, die kofinanziert werden sollten, vorhanden war. Das bedeutet, dass mit den allgemeinen Programmen dieselbe Art von Vorhaben finanziert werden konnte, wie mit den Kooperationsprogrammen. Der Unterschied lag darin, dass die durch Kooperationsprogramme finanzierten Projekte grenzübergreifender Natur sein mussten und die Teilnahme von Partnern von beiden Seiten der Grenze erforderten. Der Hof ermittelte diese Fälle vorwiegend in Förderbereichen wie Umwelt, Kultur, Tourismus, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplatzschaffung.

57 Der südliche Ostseeraum liefert ein gutes Beispiel für klar differenzierte Projektarten: Hier wurde der Bau eines Radwegs über eines der allgemeinen Programme finanziert und Rastplätze entlang dieses Radwegs über das Kooperationsprogramm. Ein solcher Ansatz erfordert eine gute Zusammenarbeit zwischen den Programmbehörden in der Programmplanungsphase.

58 Um den Mehrwert in jenen Fällen zu maximieren, in denen dieselbe Investitionspriorität über unterschiedliche Förderprogramme finanziert wird, ist es wichtig, die Förderbereiche aufeinander abzustimmen und die Projektarten, die kofinanziert werden sollen, zu differenzieren. Im Zeitraum 2014-2020 war für die ETZ vorgeschrieben, 80 % der Finanzmittel auf höchstens vier der elf thematischen Ziele zu konzentrieren (siehe Ziffer **13**). Für den Zeitraum 2021-2027 ist eine geringere thematische Konzentration vorgesehen, da beispielsweise die Programmbehörden der Kooperationsprogramme an den Landbinnengrenzen allen sieben (den fünf allgemeinen und den zwei Interreg-spezifischen) politischen Zielen Finanzmittel zuweisen können (siehe Ziffer **22**).

59 Angesichts der Überschneidung von Gebieten, die im Rahmen von Interreg förderfähig sind, mit jenen, die im Rahmen des EFRE förderfähig sind (siehe Ziffer **54**), einer geringeren Mittelausstattung von Interreg (siehe Ziffer **07**) und der erweiterten Schwerpunktsetzung der Programme im Zeitraum 2021-2027 (siehe Ziffer **22**) bedarf es noch dringender einer klaren Abgrenzung zwischen den allgemeinen Programmen und den Kooperationsprogrammen. Eine deutlichere Abgrenzung birgt das Potenzial, Synergien zu fördern, die Wahrscheinlichkeit einer Doppelfinanzierung zu verringern und den Mehrwert der Projekte zu erhöhen. Auf das breite Spektrum der Programme und die begrenzte Abstimmung zwischen den Kooperations- und den allgemeinen Programmen wurde auch in der Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2007-2013 hingewiesen (siehe Ziffer **19**).

Der grenzübergreifende Charakter einiger Projekte war fraglich

60 An Kooperationsprojekten sollten Begünstigte aus mindestens zwei Teilnehmerländern beteiligt sein, auch wenn ein Projekt gemäß den Rechtsvorschriften in einem einzigen Mitgliedstaat ausgeführt werden kann, "wenn grenzüberschreitende oder transnationale Auswirkungen und Vorteile ausgewiesen sind"⁴⁰.

61 Die 16 Projekte in der Stichprobe des Hofes wurden dahingehend beurteilt,

- ob sie der Bewältigung von mindestens einer der grenzübergreifenden Herausforderungen dienten;
- ob Projekte in einem einzigen Mitgliedstaat ausgeführt wurden;
- ob der Nutzen der Beiträge der einzelnen Partner und des gemeinsamen Beitrags im Rahmen des grenzübergreifenden Projekts in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten erkennbar war;
- ob der grenzübergreifende Nutzen die Finanzierung des Vorhabens durch das Kooperationsprogramm rechtfertigte.

62 Der Hof bestätigte, dass mit Ausnahme eines Projekts (siehe Ziffer **50**) alle Projekte der Bewältigung von mindestens einer der grenzübergreifenden Herausforderungen dienten. Alle Projekte wurden in mindestens zwei teilnehmenden Mitgliedstaaten ausgeführt, und ihr Nutzen war in diesen Mitgliedstaaten erkennbar. Bei acht Projekten beschränkte sich die Zusammenarbeit zwischen den Partnern jedoch auf die Einreichung eines gemeinsamen Projektvorschlags, um die Finanzierung von Maßnahmen sicherzustellen. Diesen Projekten fehlte eine gemeinsame Identität als grenzübergreifendes Projekt. Der Hof stellte fest, dass alle vier Projekte, die im Bereich des Tourismus – einem der wichtigsten Förderbereiche im Rahmen von Interreg 2014-2020 – untersucht wurden, diese Schwäche aufwiesen (siehe Ziffer **17**).

63 In **Kasten 4** werden Beispiele für Projekte desselben Programms aufgeführt, die einen schwachen bzw. einen ausgeprägten grenzübergreifenden Charakter aufweisen.

⁴⁰ Artikel 12 Absatz 2 der ETZ-Verordnung.

Kasten 4

Unterscheidung zwischen Projekten mit fraglichem und solchen mit klarem grenzübergreifenden Charakter des Programms Tschechien – Polen

Modernisierung der Pavillons eines Tiergartens und der Einrichtungen einer Touristenattraktion: Zwei Touristenattraktionen – eine in jedem Land, etwa 75 km voneinander entfernt – beantragten Finanzmittel für die Modernisierung ihrer Einrichtungen und die Gestaltung einer gemeinsamen Marketingkampagne. Auf den Websites der Partner wurde jedoch die Einrichtung des jeweils anderen Partners nicht beworben, und das gemeinsame Ticketsystem wurde nicht umgesetzt, weshalb das Projekt keinen grenzübergreifenden Charakter aufwies.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit von Polizeieinheiten: Alle acht Polizeieinheiten in den beiden Regionen des Kooperationsprogramms beantragten Finanzmittel für eine bessere Koordinierung bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität. Zu den Projektaktivitäten zählten der Kauf von Ausrüstung zum Nachweis von Drogen (z. B. Spektrometer), gemeinsame Polizeistreifen, gemeinsame Schulungen für Polizisten einschließlich Sprachkursen sowie Informationskampagnen für Lehrer und Eltern bezüglich in Verkehr befindlicher Drogen und gebräuchlicher Drogenbestecks. Dieses Projekt führte zu einer engeren Zusammenarbeit der acht Polizeieinheiten und hatte einen echten grenzübergreifenden Charakter.

Mehrere Schwächen bei der Projektauswahl führten dazu, dass nicht immer die besten Projekte ausgewählt wurden

64 Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und die Projektauswahl sind wesentliche Phasen bei der Programmumsetzung, insbesondere angesichts des Umfangs der Mittel, die für Kooperationsprogramme zur Verfügung stehen (siehe Ziffer **38**), und da der Anteil der vertraglich gebundenen Mittel von Interreg in den vergangenen Jahren keinen Anlass zu größeren Bedenken gab (siehe Ziffer **17**). Daher ist es besonders wichtig, Projekte anhand ihrer Eignung auszuwählen, um die Ziele des Kooperationsprogramms zu erreichen und den dringendsten Bedürfnissen der grenzübergreifenden Regionen gerecht zu werden.

65 Bei den zehn Kooperationsprogrammen, die im Rahmen einer erweiterten Aktenprüfung untersucht wurden, und den drei vor Ort besuchten Programmen untersuchte der Hof daher, wie die Programmbehörden

- der Öffentlichkeit vermittelten, welche Bereiche und Projektarten durch das Kooperationsprogramm unterstützt werden konnten, um mit den Zielen der Programme übereinstimmende Projektvorschläge zu erhalten;
- die Projektvorschläge bewerteten;
- jene Projekte auswählten, die den Herausforderungen der Region am besten gerecht wurden.

66 Die Programmplanungsdokumente dieser Kooperationsprogramme entsprachen den rechtlichen Anforderungen⁴¹ und umfassten grundlegende Informationen über das Programm: eine Beschreibung der Art der im Rahmen der einzelnen Investitionsprioritäten zu unterstützenden Maßnahmen, ihr erwarteter Beitrag zu den spezifischen Zielen, die Leitgrundsätze für die Auswahl der Vorhaben, die Benennung der wichtigsten Zielgruppen, die Arten von Begünstigten usw. Dennoch stellte der Hof in allen drei Phasen der Projektauswahl Schwächen fest.

67 Bei fünf der 13 Kooperationsprogramme wurden potenzielle Projekte durch einen "Bottom-up"-Ansatz ermittelt, d. h. potenzielle Begünstigte reichten Projektanträge ein, ohne von den Programmbehörden nähere Anweisungen zu erhalten, inwiefern Projekte direkt auf die Bedürfnisse der Region ausgerichtet sein sollten (siehe **Kasten 5**). Dieses Problem wurde, jedoch in größerem Umfang, auch in der Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2007-2013 aufgezeigt (siehe Ziffer **19**).

⁴¹ Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der ETZ-Verordnung.

Kasten 5

Zwei Möglichkeiten, um Projekte anzuziehen

Um Projekte auszuwählen, laden die Programmbehörden potenzielle Antragsteller überwiegend im Rahmen offener Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen dazu ein, Förderanträge zu stellen. In diesen Aufforderungen muss auf die Prioritätsachsen, die thematischen Ziele, die spezifischen Ziele und die Investitionsprioritäten des Programms eingegangen werden. Das Ziel des Auswahlverfahrens sollte in der Auswahl jener Projekte bestehen, die den im Programm definierten Herausforderungen am besten gerecht werden.

Eine Idee für ein Projekt kann folgende Wege nehmen:

"Bottom-up" (breit angelegte Aufforderungen): Die Idee kommt vom potenziellen Begünstigten selbst, der dann versucht, den Projektvorschlag auf die betreffenden Anforderungen zuzuschneiden.

"Top-down" (fokussierte Aufforderungen): Die Programmbehörden machen Angaben zum erwarteten Schwerpunkt der potenziellen Projekte.

68 Bei zehn Programmen bewerteten die Behörden die Projektanträge anhand eines Punktesystems, wobei eine Mindestpunktzahl erreicht werden musste, damit ein Projekt überhaupt die Chance hatte, ausgewählt zu werden. Dies trägt nicht nur zur Transparenz des Auswahlverfahrens bei, sondern vereinfacht auch die darauffolgende Arbeit des Begleitausschusses, der darüber entscheidet, welche Projekte kofinanziert werden. Bei den anderen drei Programmen stützten sich die Programmbehörden – in Ermangelung eines Punktesystems – bei der Projektauswahl auf eine qualitative Bewertung, die keine klare Priorisierung von Projekten erlaubt.

69 Bei drei Programmen übermittelten die Programmbehörden dem Begleitausschuss eine Liste, auf der die Projekte nach Eignung geordnet aufgeführt waren. Im Falle der anderen zehn Kooperationsprogramme nahmen die Programmbehörden, sogar wenn ein Punktesystem verwendet worden war, bei der Übermittlung an den Begleitausschuss keine Einstufung der Projekte vor. In **Kasten 6** sind Beispiele aus der Praxis für ein gutes und ein schlechtes Verfahren für die Projektauswahl dargestellt.

Kasten 6

Auswahlverfahren für Interreg: Praxisbeispiele für gute und schlechte Verfahren

Die Programmbehörden des Kooperationsprogramms Tschechien – Polen wandten das folgende Auswahlverfahren an, um in einer transparenten Art und Weise jene Projekte auszuwählen, die den im Kooperationsprogramm ermittelten Herausforderungen am besten gerecht werden:

- Die teilnehmenden Regionen erstellen eine Liste von Experten für jeden Förderbereich, auf den sich das Programm bezieht.
- Jedes Projekt wird von vier externen Experten – zwei aus jedem Mitgliedstaat – bewertet, wobei zwei aus den Regionen stammen, in denen die Projektpartner ansässig sind, und zwei aus anderen vom Kooperationsprogramm erfassten Regionen.
- Die grenzübergreifende Wirkung wird von den zwei externen Experten aus den Regionen der Projektpartner und einem Mitglied des Personals des gemeinsamen Sekretariats bewertet.
- Die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird von zwei Mitgliedern des Personals des gemeinsamen Sekretariats – einem aus jedem Mitgliedstaat – bewertet.
- Um in die Liste der für eine Kofinanzierung in Betracht kommenden Projekte aufgenommen zu werden, müssen Projekte insgesamt mindestens 70 % der Gesamtpunktzahl erzielen, wobei in einigen speziellen Bereichen mindestens 70 % erreicht werden müssen.
- Schließlich ordnet das gemeinsame Sekretariat die Projekte nach der erreichten Punktzahl und legt sie dem Begleitausschuss zur Auswahl vor.

Die für das Programm Vereinigtes Königreich (Wales) – Irland zuständigen Programmbehörden legten hingegen ein wenig präzises Auswahlverfahren fest, das ohne wettbewerbliche Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen dauerhaft durchgeführt wurde. Die Programmbehörden bewerteten die Projektanträge nicht mittels eines Punktesystems, sondern beurteilten deren Eignung anhand einiger weniger qualitativer Kriterien. Ein Projektvorschlag wurde als nicht geeignet abgelehnt, wenn der Antragsteller die angeforderten Nachweise in vielen Fällen nur unvollständig oder unzureichend erbracht hatte, was als nicht akzeptables Risiko gewertet wurde. Systembedingt war es daher nicht möglich, eine Rangfolge der Projekte nach Eignung und Priorität festzulegen. Es konnte nicht sichergestellt werden, dass die Behörden auf transparente Art und Weise die besten Projekte auswählen konnten.

Die grenzübergreifende Wirkung wurde von den Indikatoren im Allgemeinen nicht erfasst, und auf die Regionen bezogene statistische Daten waren nur begrenzt verfügbar, was die Begleitung und Bewertung erschwerte

70 Um die Ergebnisorientierung der Programme zu verstärken, hatten die Behörden für jede Prioritätsachse die erwarteten Ergebnisse für die spezifischen Ziele und für die Output- und Ergebnisindikatoren sowie einen Basiswert und einen Zielwert für den gesamten Programmplanungszeitraum festzulegen⁴². Die ETZ-Verordnung enthält eine Liste gemeinsamer Outputindikatoren, die die Programmbehörden nach Wunsch verwenden können⁴³. Die Zielvorgaben können quantitativ oder qualitativ ausgedrückt werden, wobei Letzteres nur für Ergebnisindikatoren gilt⁴⁴. Die Programmbehörden müssen belastbare statistische Daten erheben, um die Erreichung dieser Zielvorgaben verlässlich überwachen zu können.

71 Bei allen 23 Kooperationsprogrammen untersuchte der Hof, ob die spezifischen Ziele in Bezug auf die ermittelten Bedürfnisse der grenzübergreifenden Regionen auf SMART-Kriterien beruhten, also spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert waren.

72 Außerdem untersuchte der Hof, ob die für die einzelnen Programme festgelegten Output- und Ergebnisindikatoren

- für die spezifischen Ziele des Programms relevant waren;
- geeignet waren, die Wirkung der unterstützten Vorhaben zu messen;
- bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreichbar waren. Zu diesem Zweck griff der Hof auch auf die Schlussfolgerungen der letzten verfügbaren jährlichen Durchführungsberichte zurück.

73 Der Hof stellte fest, dass die spezifischen Ziele der Programme im Allgemeinen auf SMART-Kriterien beruhten. Die spezifischen Ziele folgten der Interventionslogik des Programms, waren mit den Prioritätsachsen, thematischen Zielen und Investitionsprioritäten verknüpft und schlugen eine Brücke zwischen der Strategie und den unterstützten Maßnahmen und Vorhaben.

⁴² Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der ETZ-Verordnung.

⁴³ Anhang der ETZ-Verordnung.

⁴⁴ Artikel 16 Absatz 3 der ETZ-Verordnung.

74 Der Hof stellte außerdem fest, dass die gemeinsamen und die programmspezifischen Outputindikatoren sowie die programmspezifischen Ergebnisindikatoren im Allgemeinen messbar waren und dass in allen Fällen Basis- und Zielwerte festgelegt waren. Die Nutzung gemeinsamer Outputindikatoren erleichtert die Aggregation von Daten für die ESI-Fonds.

75 Sieben Programmbehörden ermittelten bestimmte Ergebnisindikatoren im Wege einer qualitativen Bewertung, d. h. anhand einer Umfrage, wie dies rechtlich auch zulässig ist. In drei Fällen stellte der Hof fest, dass die Programmbehörden dieselben Begünstigten und anderen Interessenträger befragten, die Finanzmittel von diesen Programmbehörden erhalten hatten. Folglich könnte der Eindruck entstehen, dass die Ergebnisse nicht objektiv erhoben wurden, da die Begünstigten eventuell mehr positives Feedback gaben, als dies ohne bestehende Abhängigkeiten der Fall gewesen wäre.

76 In allen vom Hof untersuchten Kooperationsprogrammen mit Ausnahme des Programms für den südlichen Ostseeraum stellte der Hof zudem Probleme in Bezug auf die Relevanz und die Erreichbarkeit der Indikatoren fest, sowohl was die gemeinsamen Outputindikatoren als auch die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren betrifft.

77 Was die Relevanz betrifft, konnte die grenzübergreifende Wirkung der Interreg-Vorhaben mit vielen gemeinsamen Outputindikatoren und programmspezifischen Indikatoren nicht erfasst werden. Darüber hinaus ermittelte der Hof Fälle, in denen mit den festgelegten Indikatoren nicht gemessen wurde, wie sich die unterstützten Vorhaben auf die Erreichung des spezifischen Ziels auswirkten, oder in denen die Wirkung nicht unmittelbar und ausschließlich auf ein Projekt zurückgeführt werden konnte. Ein gängiges Beispiel für Letzteres ist, dass viele Programme die Zunahme der Hotelübernachtungen in der Region als Ergebnisindikator für ein Vorhaben im Bereich Kultur/Tourismus nutzten, obwohl die Anzahl der Hotelübernachtungen in einer Region von mehreren sozioökonomischen Faktoren und nicht nur von einem Interreg-Projekt abhängt.

78 Was die Erreichbarkeit betrifft, fand der Hof Beispiele für zwei Extreme: In einigen Fällen waren die Zielvorgaben nicht realistisch und werden

höchstwahrscheinlich bis zum Ende des Programmplanungszeitraums nicht erreicht, was darauf hinweist, dass die Programmbehörden

- entweder nicht genügend Aufforderungen zur Interessenbekundung veröffentlichten, die sich auf die relevanten spezifischen Ziele des Programms bezogen, oder
- Begünstigte nicht anleiteten, Anträge für Projekte zu stellen, die den Zielen des Programms entsprechen, (siehe **Kasten 5**) oder
- zu Beginn die Zielvorgaben nicht korrekt festsetzten.

In anderen Fällen waren die Zielvorgaben nicht anspruchsvoll genug und wurden in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums bereits erreicht, was darauf hinweist, dass die Programmbehörden mehr Projekte als nötig vertraglich vergaben. Dies zeigt, dass die Wirkung früherer Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen bei neuen Aufforderungen nicht berücksichtigt wurde.

79 Auf die Region bezogene Daten sind erforderlich, um relevante und belastbare Zahlen für Indikatoren zu erhalten. In Bezug auf die 23 Kooperationsprogramme in der Stichprobe stellte der Hof einen Mangel an Daten fest. Der Hof stieß außerdem auf einen Fall, in dem der Programmbehörde keine Daten zur Verfügung standen, um die Wirkung eines spezifischen Ziels zu ermitteln. Die Kommission bestätigte die mangelnde Verfügbarkeit grenzübergreifender auf die Regionen bezogener Statistiken. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Methoden der Datenerhebung betrifft, sowie eine unzureichende grenzübergreifende statistische Koordinierung waren die häufigsten Probleme.

Die Leitlinien der Kommission wurden verbessert, Verzögerungen bei der Annahme des Rechtsrahmens beeinträchtigten jedoch die Umsetzung

80 Der Hof untersuchte die Leitlinien, die die Kommission den Programmbehörden in Bezug auf die Bestimmung der grenzübergreifenden Herausforderungen für die Zeiträume 2014-2020 und 2021-2027 bereitstellte. Der Hof bewertete außerdem das Ausmaß, in dem die COVID-19-Maßnahmen bei der Durchführung der Kooperationsprogramme 2014-2020 genutzt wurden, sowie den Umfang der Vorbereitungen für den Zeitraum 2021-2027.

Die Kommission bot mehr Leitlinien und Unterstützung für den Zeitraum 2021-2027 an

81 Für den Zeitraum 2014-2020 stellte die Kommission 2012 in dem Positionspapier "Development of the partnership agreement" jedem Mitgliedstaat Leitlinien in Bezug auf die ihrer Ansicht nach prioritär zu finanzierenden Bereiche zur Verfügung.

82 In fast allen Fällen beschränkten sich die Leitlinien für den Zeitraum 2014-2020 auf einige wenige allgemein gehaltene Absätze sowie auf die Titel möglicher Ausgabenbereiche für die grenzübergreifenden Regionen. Sie enthielten nur sehr wenige spezifische Aussagen in Bezug auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit, die als Inspiration für die Entwicklung von Programmen hätten genutzt werden können.

83 Der Zeitraum 2021-2027 stellt den sechsten Interreg-Programmplanungszeitraum dar. Der Hof untersuchte, ob die Kommission ihr in den vorangegangenen Zeiträumen gesammeltes Wissen in konkrete Maßnahmen umgesetzt hat, um die Mitgliedstaaten bei der Planung und Ausführung ihrer Kooperationsprogramme anzuleiten.

84 Die Kommission nahm eine aktivere Rolle bei den Planungen für den Zeitraum 2021-2027 ein und übernahm die Leitung einer Reihe von Initiativen, um die Mitgliedstaaten bei der Ermittlung ihrer grenzübergreifenden Herausforderungen zu unterstützen. Dazu zählten

- die Initiative zur Überprüfung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die zwei Jahre intensiver Forschung und einen Dialog mit Interessenträgern sowie nationalen und regionalen Behörden implizierte; ferner gehörten dazu Studien zu rechtlichen und administrativen Hindernissen, die an den Grenzen der EU-Mitgliedstaaten vorherrschen;
- die Einrichtung der Anlaufstelle "Grenze" innerhalb der GD REGIO, die Mitgliedstaaten Unterstützung beim Umgang mit grenzübergreifenden rechtlichen und administrativen Problemen bietet;
- die Erstellung von *Border Orientation Papers* für jede Grenze, die die Sicht der Kommission auf die wichtigsten Herausforderungen, Chancen und Szenarien für eine zukünftige Zusammenarbeit präsentieren sowie den Bedarf an einer klaren Abgrenzung gegenüber den anderen Programmen der Regionen darlegen.

85 Insbesondere die *Border Orientation Papers* stellten einen wertvollen Beitrag dar, um grenzübergreifende Herausforderungen besser ins Visier zu nehmen, indem sie wesentliche Merkmale der grenzübergreifenden Regionen erklärten und bezüglich der

Programmplanung Möglichkeiten aufzeigten und Orientierung boten. Sogar in Fällen, in denen die Programmbehörden diesen Papieren inhaltlich nicht voll zustimmen konnten, spielten sie eine wichtige Rolle als Grundlage und Ausgangspunkt für eine Diskussion über den grenzübergreifenden Bedarf.

Die Programmbehörden für die grenzübergreifenden Programme nutzen die Vereinfachungsmöglichkeiten während der COVID-19-Krise

86 Kurz nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie schlug die Kommission Maßnahmen zur Erleichterung der rechtlichen Anforderungen für die ESI-Fonds vor, insbesondere für das Jahr 2020 (siehe Ziffern **23** und **24** und *Abbildung 5*).

87 Der Hof untersuchte die Inanspruchnahme dieser Maßnahmen im Rahmen der 53 Programme für grenzübergreifende Zusammenarbeit (siehe Ziffer **33**). Der Hof untersuchte außerdem die Auswirkungen der Pandemie auf die Durchführung der drei vor Ort besuchten Kooperationsprogramme sowie auf das Programm Rumänien – Bulgarien, für das ein Besuch vor Ort geplant war.

88 Bis Ende Februar 2021 wurden 241 COVID-19-bezogene Änderungen in 186 Programmen von 24 Mitgliedstaaten vorgenommen, darunter auch die Interreg-Programme. 202 dieser Änderungen bedurften der Annahme durch die Kommission. Bei den verbliebenen 39 handelte es sich um vereinfachte Änderungen, die von den Mitgliedstaaten oder im Falle von Interreg von den Programmbehörden angenommen und der Kommission zur Kenntnis gebracht wurden. Hinsichtlich der Interreg-Programme nahmen 33 Programmbehörden COVID-19-Maßnahmen in Anspruch, die eine Programmänderung erforderlich machten. Die am häufigsten genutzte Maßnahme war die Möglichkeit, den jährlichen Durchführungsbericht später vorzulegen. Der letzte Bericht wurde im September statt im Mai 2020, d. h. mit vier Monaten Verzögerung, vorgelegt. Nach Angaben der Kommission lag der Hauptgrund für die überwiegende Nutzung dieser Maßnahme in der hohen Auftragsvergabequote (siehe Ziffer **17**). Außerdem nahmen sieben Programmbehörden vereinfachte Änderungen vor, die lediglich der Kommission gemeldet werden mussten und keine Programmänderung erforderlich machten.

89 Was die Auswirkungen auf die Umsetzung betrifft, berichteten die drei Programmbehörden, die der Hof vor Ort besuchte, und die Programmbehörde des Kooperationsprogramms Rumänien – Bulgarien, die der Hof zu besuchen beabsichtigte, dass jedes Programm abhängig von der Zeitplanung und der Art der geplanten Tätigkeiten in anderer Weise von der Krise betroffen war, wie durch das Beispiel in *Kasten 7* illustriert wird. Projekte, die Reisetätigkeit erforderten, mussten

umfassender geändert werden, oder es mussten alternative Maßnahmen ergriffen werden, etwa indem beispielsweise Sitzungen vor Ort durch Telefonkonferenzen ersetzt wurden. Jedoch berichteten die vier Programmbehörden, dass die Begünstigten weniger als 1 % der genehmigten Projekte beenden oder aussetzen mussten.

Kasten 7

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Am Kooperationsprogramm für den mittleren Ostseeraum nehmen Regionen aus Finnland, Estland, Lettland und Schweden teil. Laut der Verwaltungsbehörde des Programms stellte sich die Lage zum Zeitpunkt des COVID-19-Ausbruchs folgendermaßen dar:

- Bei Projekten, die sich in einer frühen Durchführungsphase befanden, konnten die Maßnahmen zeitlich und inhaltlich einfach angepasst werden.
- Für die Hälfte jener Projekte, die sich mitten in der Durchführung befanden, wurde entweder eine Verlängerung oder eine Änderung bei der Umsetzung der Arbeitspläne beantragt.
- Bei der Mehrheit der Projekte, die sich am Ende des Prozesses befanden, gab es Probleme beim Abschluss der Tätigkeiten. In den meisten Fällen beantragten die Begünstigten eine Verlängerung der Frist für den Projektabschluss.

Der Zeitraum 2021-2027 begann, bevor der Rechtsrahmen genehmigt war

90 Schließlich untersuchte der Hof die Erstellung der Programmplanungsdokumente aller untersuchten Kooperationsprogramme. Der Hof prüfte die Umsetzung seiner Empfehlung betreffend der rechtzeitigen Erstellung der Gesetzgebungsvorschläge zur Kohäsionspolitik seitens der Kommission⁴⁵, und verglich die für die Annahme des Rechtsrahmens benötigte Zeitspanne mit den zwei vorangegangenen Programmplanungszeiträumen.

⁴⁵ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 02/2017 "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung", Empfehlung 1.

91 Alle außer zwei der 23 Programmbehörden gaben an, dass die Diskussionen bezüglich des nächsten Programmplanungszeitraums erst kurz vor der Sommerpause 2020 begannen. Laut den Programmbehörden war der Grund für den späten Beginn der Programmentwicklung die mangelnde Sicherheit bis zur Verabschiedung der Rechtsgrundlage. Diese verzögerte Annahme der Rechtsgrundlage sowie die Notwendigkeit, die Arbeiten für einen Programmplanungszeitraum abzuschließen während zeitgleich der neue⁴⁶ eingeleitet wird, verhinderten den reibungslosen Start des mehrjährigen Programmplanungszeitraums auf Ebene der Mitgliedstaaten.

92 Die Vorschläge der Kommission für die neue Dachverordnung sowie die EFRE- und die ETZ-Verordnung wurden im Mai 2018 veröffentlicht – lange vor dem Beginn des Programmplanungszeitraums und entsprechend dem vorherigen Vorschlag des Hofes. Die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat nahmen jedoch mehr Zeit als erwartet in Anspruch. Bis Ende April 2021, also 4 Monate nach Beginn des Programmplanungszeitraums 2021-2027, war das Gesetzgebungspaket zur Kohäsionspolitik, einschließlich der ETZ-Verordnung, noch nicht angenommen. Zum Vergleich: Die Rechtsgrundlage für den Zeitraum 2014-2020 wurde einen Monat vor dessen Beginn und jene für den Zeitraum 2007-2013 wurde fünf Monate davor angenommen.

⁴⁶ Sonderbericht Nr. 17/2018 des Hofes – Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert, Ziffer 84, S. 44.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

93 Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof, ob Kommission und Mitgliedstaaten den Herausforderungen, mit denen die grenzübergreifenden Regionen konfrontiert sind, in den durch Interreg finanzierten Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen auf wirksame Weise Rechnung getragen haben. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die von ihm untersuchten Kooperationsprogramme über klare Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen verfügten, denen sich die betreffenden grenzübergreifenden Regionen gegenübersehen. Allerdings war das Potenzial der Programme, die Kapazitäten dieser Regionen zu erschließen, aufgrund von Schwächen bei der Umsetzung und einer unzulänglichen Begleitung begrenzt. Die nachstehenden Empfehlungen richten sich zum Teil an die untersuchten Programmbehörden, der Hof ist jedoch der Auffassung, dass sie angesichts der hohen Abdeckung auch für andere Programmbehörden von Relevanz sind. Die Programmbehörden haben uns ihre Reaktionen auf diese Empfehlungen vorgelegt, siehe [Anhang VI](#).

94 Nicht alle grenzübergreifenden Herausforderungen können durch Kooperationsprogramme bewältigt werden, da für die Programme nur begrenzte Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und einige Herausforderungen von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene angegangen werden müssen. Der Hof stellte fest, dass die Programmbehörden, selbst wenn sie die Herausforderungen analysierten, unter ihnen keine Priorisierung vornahmen, um den Schwerpunkt auf die dringendsten Probleme der grenzübergreifenden Regionen zu legen (siehe Ziffern [36-43](#)).

95 In strategischer Hinsicht verfügten die Kooperationsprogramme über eine überzeugende Interventionslogik, wobei die Herausforderungen, Prioritätsachsen, thematischen und spezifischen Ziele sowie die Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen miteinander verknüpft waren. Zudem war in den Programmplanungsdokumenten festgelegt, wie bei der Koordinierung der Kooperationsprogramme mit anderen Fördermitteln zu verfahren ist. Bei den in den Programmplanungsdokumenten beschriebenen Auswahlverfahren wurde der grenzübergreifenden Natur von kofinanzierenden Projekten ein großer Stellenwert eingeräumt und der Umstand honoriert, dass Partner aus verschiedenen Ländern/Regionen eine aktive Beteiligung anstreben (siehe Ziffern [47-50](#)).

96 Der Hof stellte jedoch fest, dass bei 14 der 23 Kooperationsprogramme aus seiner Stichprobe nicht klar abgegrenzt war, welche Förderbereiche und Vorhabenarten im Rahmen von Kooperationsprogrammen und welche im Rahmen allgemeiner

Programme kofinanzieren sind, was dazu führte, dass ein und dieselbe Art von Vorhaben aus beiden Quellen finanziert werden konnte. Es besteht die Gefahr, dass der tatsächliche Bedarf nicht wie erforderlich im Mittelpunkt steht, weil sich Bereiche überschneiden und dadurch sowohl für eine Interreg-Finanzierung als auch für eine allgemeine EFRE-Finanzierung in Betracht kommen. Eine Steigerung des Mehrwerts der EU-Maßnahmen ist besonders wichtig, da im Zeitraum 2021-2027 weniger Haushaltsmittel für Interreg zur Verfügung stehen und im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 weniger starke Themenschwerpunkte gesetzt werden (siehe Ziffern [56-59](#)).

97 Darüber hinaus ermittelte der Hof Projekte, deren grenzübergreifender Charakter nur wenig belegt war, da sich die Zusammenarbeit zwischen den Partnern darauf beschränkte, einen gemeinsamen Projektvorschlag vorzulegen, um die Finanzierung von Maßnahmen sicherzustellen (siehe Ziffer [62](#)).

Empfehlung 1 – Bessere Ausrichtung der Kooperationsprogramme

- a) Die Programmbehörden der untersuchten Kooperationsprogramme sollten
 - 1) sicherstellen, dass in den Programmplanungsdokumenten im Hinblick auf die unterstützten Investitionsprioritäten festgelegt wird, dass der Schwerpunkt auf anderen Arten von Projekten liegt als bei den allgemeinen Programmen der angrenzenden Regionen;
 - 2) die Unterstützung koordinieren, wenn die Kooperationsprogramme dieselben Förderbereiche betreffen wie die allgemeinen Programme der angrenzenden Regionen.
- b) Auf der Grundlage der beiden oben genannten Empfehlungen sollte die Kommission bei der Annahme der Kooperations- und der allgemeinen Programme Komplementarität der kofinanzierten Projekte verlangen.

Zeitraum: bis Dezember 2022.

98 Die meisten Programmbehörden ordneten die Projekte nicht nach deren Eignung, um sicherzustellen, dass nur die besten Vorschläge für eine Finanzierung in Betracht gezogen werden, was ein erhebliches Versäumnis darstellt, wenn die Mittel knapp sind. Darüber hinaus war bei einigen Kooperationsprogrammen keine Mindestpunktzahl festgelegt, die Projektvorschläge zu erreichen hatten, um ausgewählt zu werden, was besonders wichtig ist, um zu gewährleisten, dass die

Projekte einen grenzübergreifenden Charakter aufweisen und zur Bewältigung der dringendsten Herausforderungen der Region beitragen (siehe Ziffern [66-69](#)).

Empfehlung 2 – Priorisierung und Förderung von Projekten abhängig von ihrer Eignung unter Verwendung eines Punktesystems

Damit die Projekte ausgewählt werden, die den Herausforderungen der grenzübergreifenden Regionen und den Zielen der Kooperationsprogramme am besten gerecht werden, sollten die untersuchten Programmbehörden

- a) im Rahmen des Projektbewertungsprozesses ein Bewertungssystem nutzen;
- b) ausschließlich solche Projekte für eine Finanzierung vorschlagen, die – auch in Bezug auf ihren grenzübergreifenden Charakter – eine Mindestpunktzahl erreicht haben.

Zeitraumen: bis Dezember 2022.

99 Die spezifischen Ziele beruhen auf SMART-Kriterien, und die Output- und Ergebnisindikatoren waren im Allgemeinen messbar. Allerdings gab es bei den Output- und Ergebnisindikatoren Mängel hinsichtlich Relevanz und Erreichbarkeit: Einige Indikatoren waren nicht auf die Zielsetzungen abgestimmt, die mit dem Projekt im Hinblick auf das spezifische Ziel verfolgt werden sollten, und bei einigen Indikatoren wurde nicht das richtige Gleichgewicht gefunden, da die Vorgaben entweder zu leicht erreichbar oder zu ehrgeizig waren. In den meisten Fällen verwendeten die Programmbehörden Indikatoren, mit denen die grenzübergreifende Wirkung nicht erfasst wurde (siehe Ziffern [73-78](#)).

Empfehlung 3 – Verwendung von Indikatoren, die darauf abzielen, die Wirkung grenzübergreifender Projekte zu erfassen

Die Kommission sollte bei der Bewertung der Kooperationsprogramme während des Genehmigungsverfahrens

- a) eng mit den Programmbehörden zusammenarbeiten, um die Auswahl gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren zu fördern, die für die von den Programmen umgesetzten Maßnahmen relevant und daher geeignet sind, die Ergebnisse grenzübergreifender Projekte und ihre grenzübergreifende Wirkung zu messen;
- b) mit den Projektbehörden in jenen Fällen zusammenarbeiten, in denen gemeinsame Indikatoren nicht verwendet werden können, um zu beurteilen, ob die spezifischen Output- und Ergebnisindikatoren für die Messung der Ergebnisse grenzübergreifender Projekte und ihrer grenzübergreifenden Wirkung unter Verwendung der Leitlinien der Kommission geeignet sind.

Zeitraumen: bis Dezember 2022.

100 Die vom Hof untersuchten Daten, die den für die Messung der Indikatoren verwendeten regionalen Statistiken zugrunde liegen, wiesen mehrere Mängel auf. Die Daten waren entweder nicht verfügbar oder nicht ausreichend zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert, um die grenzübergreifende Wirkung der unterstützten Vorhaben zuverlässig zu erfassen (siehe Ziffer **79**).

101 Die Leitlinien der Kommission für die Programmbehörden haben sich in den letzten beiden Programmplanungszeiträumen verbessert. Die *Border Orientation Papers* für den Zeitraum 2021-2027 enthielten eine gezieltere Analyse, einschließlich Vorschlägen, als die Positionspapiere für den Zeitraum 2014-2020 (siehe Ziffern **82-85**).

102 Die für die Kooperationsprogramme zuständigen Behörden machten von den im Rahmen der Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+) verfügbaren Maßnahmen Gebrauch, um die Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs abzufedern. Nur sehr wenige grenzübergreifende Projekte wurden infolge der Pandemie ausgesetzt oder annulliert, vor allem weil bereits ein großer Teil der Projekte im Rahmen von Interreg vertraglich vergeben worden war. Die Auswirkungen der Krise waren jedoch spürbar, und die Programmbehörden bemühten sich, die Umsetzung der vergebenen Projekte zu unterstützen (siehe Ziffern **88-89**).

103 Für den Zeitraum 2021-2027 legte die Kommission ihre Legislativvorschläge rechtzeitig vor, die beiden gesetzgebenden Organe nahmen sie jedoch erst nach Beginn des Programmplanungszeitraums an. Diese Verzögerung hat die Vorbereitung der Kooperationsprogramme erheblich erschwert und einen reibungslosen Beginn des neuen Programmplanungszeitraums verhindert (siehe Ziffern [91-92](#)).

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, am 19. Mai 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

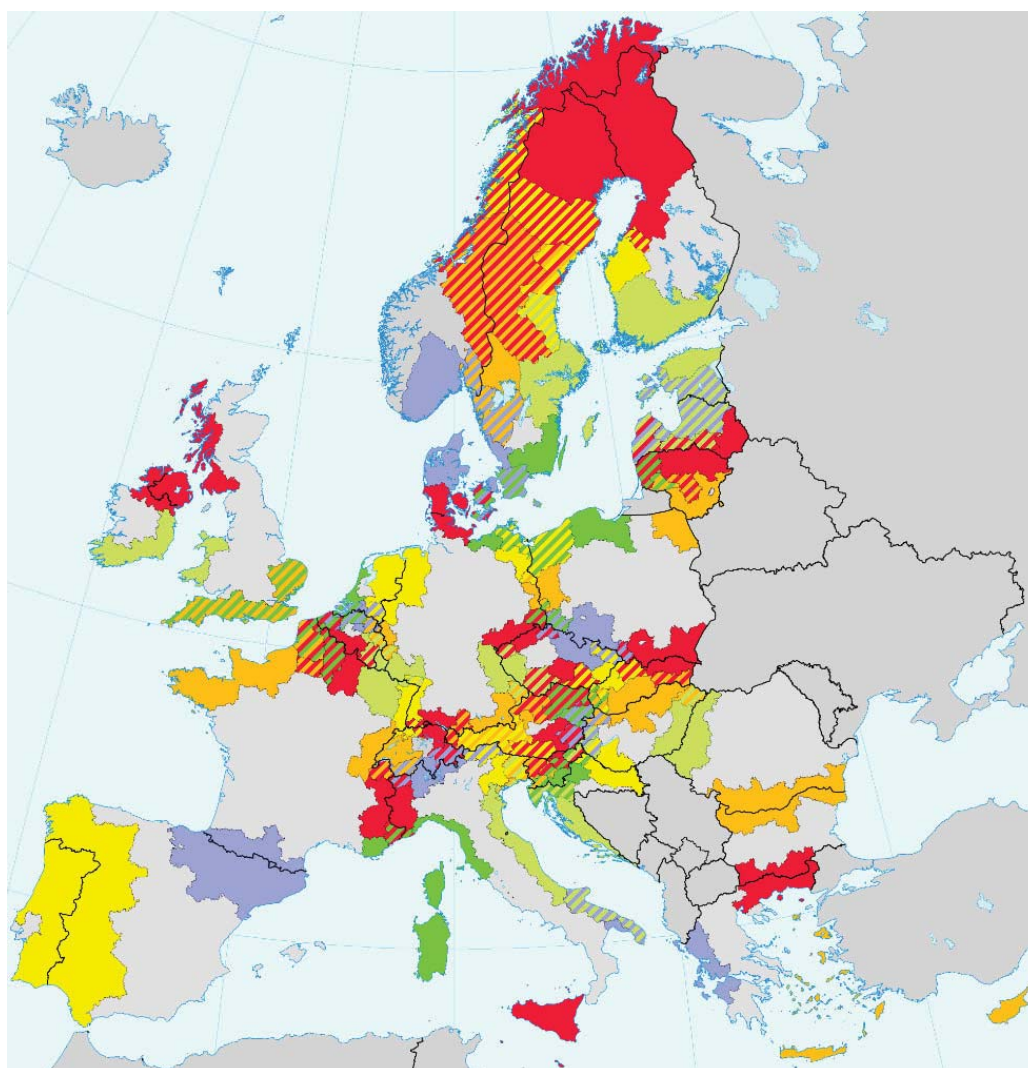
Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Liste von Interreg-V-A-Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen im Programmplanungszeitraum 2014-2020

Insgesamt genehmigte die Kommission für den Zeitraum 2014-2020 53 Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit an den Binnengrenzen. **Abbildung 9** zeigt die Programme auf einer Karte. Die schraffierten Gebiete gehören gleichzeitig zu zwei oder mehreren Programmgebieten.

Abbildung 9 – Interreg V-A für Binnengrenzen: die 53 Kooperationsprogramme



Quelle: Europäische Kommission.

In nachstehender Tabelle sind die 53 Kooperationsprogramme sowie die Gesamthaushaltsmittel und der EU-Beitrag ersichtlich. Die vom Hof untersuchten Kooperationsprogramme sind fett gedruckt.

	Bezeichnung	CCI	OP-Haushaltsmittel insgesamt (in Euro)	EU-Beitrag insgesamt (in Euro)
1	Belgien – Deutschland – Niederlande (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250
2	Österreich – Tschechische Republik	2014TC16RFCB002	115 076 396	97 814 933
3	Slowakei – Österreich	2014TC16RFCB003	89 285 509	75 892 681
4	Österreich – Deutschland/Bayern	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064
5	Spanien – Portugal (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686
6	Spanien – Frankreich – Andorra (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397
7	Ungarn – Kroatien	2014TC16RFCB008	73 900 028	60 824 406
8	Deutschland/Bayern – Tschechische Republik	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149
9	Österreich – Ungarn	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880
10	Deutschland/Brandenburg – Polen	2014TC16RFCB011	117 826 565	100 152 579
11	Polen – Slowakische Republik	2014TC16RFCB012	210 114 137	178 597 014
12	Polen – Dänemark – Deutschland – Litauen – Schweden (Südlicher Ostseeraum)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784
13	Finnland – Estland – Lettland – Schweden (Mittlerer Ostseeraum)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689
14	Slowakei – Ungarn	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987
15	Schweden – Norwegen	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965
16	Deutschland/Sachsen – Tschechische Republik	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067
17	Polen – Deutschland/Sachsen	2014TC16RFCB018	82 353 025	70 000 069
18	Deutschland/Mecklenburg-Vorpommern – Brandenburg – Polen	2014TC16RFCB019	157 647 549	134 000 414
19	Griechenland – Italien	2014TC16RFCB020	123 176 901	104 700 362
20	Rumänien – Bulgarien	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513
21	Griechenland – Bulgarien	2014TC16RFCB022	130 262 835	110 723 408
22	Deutschland – Niederlande	2014TC16RFCB023	443 059 158	222 159 360

23	Deutschland – Österreich – Schweiz – Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430
24	Tschechische Republik – Polen	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710
25	Schweden – Dänemark – Norwegen (Öresund – Kattegat – Skagerrak)	2014TC16RFCB026	271 376 522	135 688 261
26	Lettland – Litauen	2014TC16RFCB027	82 255 348	69 621 072
27	Schweden – Finnland – Norwegen (Bottnischer Meerbusen – Atlantik)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420
28	Slowenien – Kroatien	2014TC16RFCB029	55 690 913	46 114 193
29	Slowakei – Tschechische Republik	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463
30	Litauen – Polen	2014TC16RFCB031	70 769 277	60 153 883
31	Schweden – Finnland – Norwegen (Nord)	2014TC16RFCB032	94 617 296	60 413 727
32	Italien – Frankreich (Maritime)	2014TC16RFCB033	199 649 897	169 702 411
33	Frankreich – Italien (ALCOTRA)	2014TC16RFCB034	233 972 102	198 876 285
34	Italien – Schweiz	2014TC16RFCB035	118 281 056	100 221 466
35	Italien – Slowenien	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954
36	Italien – Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171
37	Frankreich – Belgien – Niederlande – Vereinigtes Königreich (Les Deux Mers/Two seas/Twee Zeeën)	2014TC16RFCB038	392 143 504	256 648 702
38	Frankreich – Deutschland – Schweiz (Rhin supérieur/Oberrhein)	2014TC16RFCB039	210 615 695	109 704 965
39	Frankreich – Vereinigtes Königreich (Manche/Channel)	2014TC16RFCB040	315 264 678	223 046 948
40	Frankreich – Schweiz	2014TC16RFCB041	102 823 622	65 890 505
41	Italien – Kroatien	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220
42	Belgien – Frankreich (France – Wallonie – Vlaanderen)	2014TC16RFCB044	283 295 074	169 977 045
43	Frankreich – Belgien – Deutschland – Luxemburg (Grande Région/Großregion)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646
44	Belgien – Niederlande (Vlaanderen – Nederland)	2014TC16RFCB046	305 151 170	152 575 585
45	Vereinigtes Königreich – Irland (Irland – Nordirland – Schottland)	2014TC16RFCB047	282 761 998	240 347 696
46	Vereinigtes Königreich/Wales – Irland	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450
47	Rumänien – Ungarn	2014TC16RFCB049	231 861 763	189 138 672

48	Estland – Lettland	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803
49	Italien – Österreich	2014TC16RFCB052	98 380 352	82 238 866
50	Slowenien – Ungarn	2014TC16RFCB053	18 641 195	14 795 015
51	Slowenien – Österreich	2014TC16RFCB054	57 213 193	47 988 355
52	Griechenland – Zypern	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411
53	Deutschland – Dänemark	2014TC16RFCB056	121306 000	89 634 975
	Alle Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen		8 597 431 283	6 346 119 962
	Die vom Hof untersuchten Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen		3 508 658 525	2 708 476 109

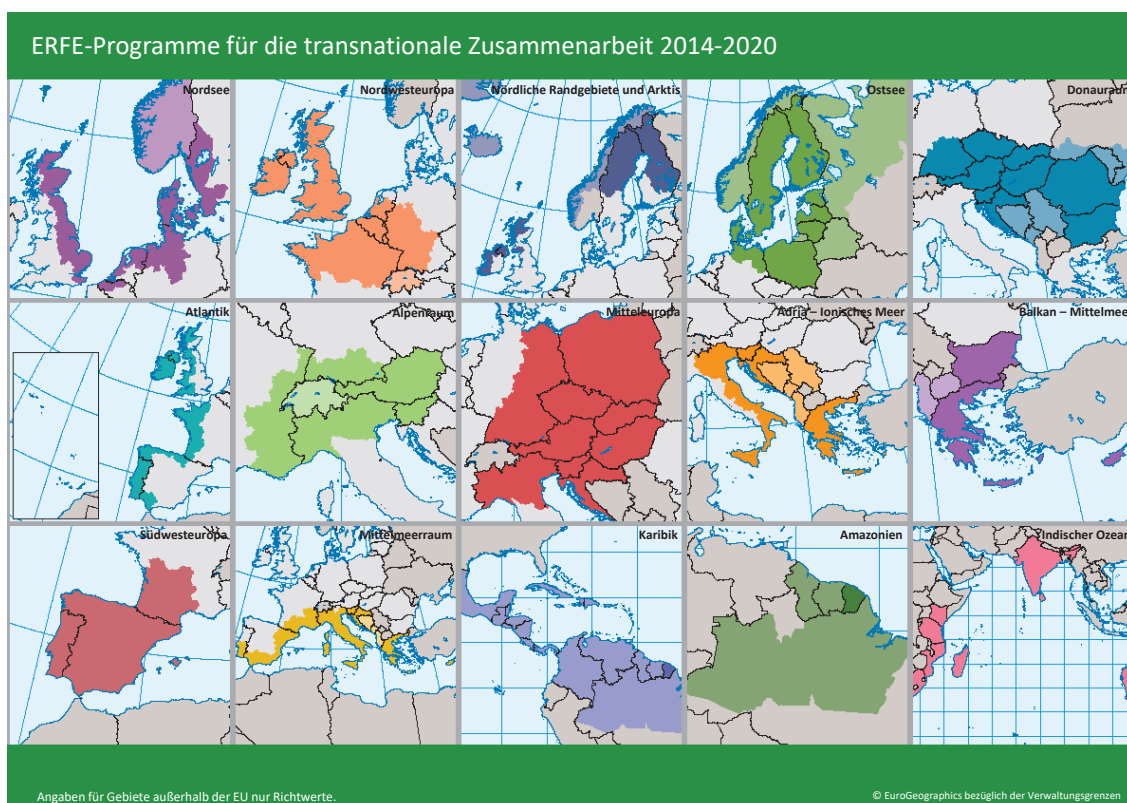
Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage der Kooperationsprogramme für den Zeitraum 2014-2020.

Anhang II – Liste der Interreg-V-B-Programme für die transnationale Zusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 umfasst Interreg V-B 15 Kooperationsprogramme im Umfang von insgesamt 2,1 Milliarden Euro.

Diese sind Nordsee, Nordwesteuropa, Nördliche Randgebiete und Arktis, Ostsee, Donauraum, Atlantik, Alpenraum, Mitteleuropa, Adria – Ionisches Meer, Balkan – Mittelmeer, Südwesteuropa, Mittelmeerraum, Karibik, Amazonien und Indischer Ozean. Die an den einzelnen Kooperationsprogrammen beteiligten Länder sind **Abbildung 10** zu entnehmen.

Abbildung 10 – Interreg V-B: Die 15 Programme für die transnationale Zusammenarbeit



Quelle: Europäische Kommission,
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/.

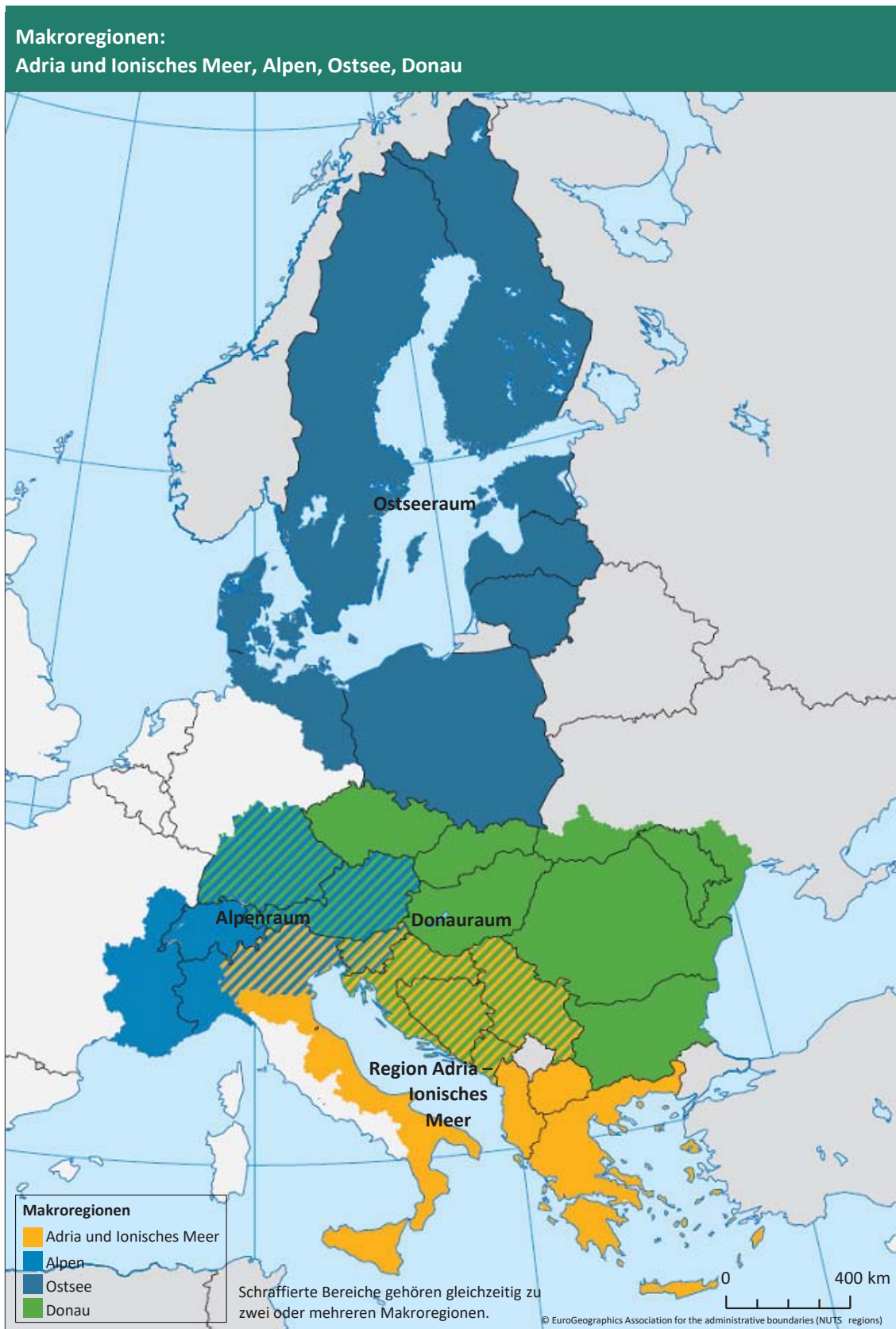
Zusätzlich zur Finanzierung durch Interreg B hat der Europäische Rat vier makroregionale Strategien gebilligt⁴⁷:

- die EU-Strategie für den Ostseeraum (2009),
- die EU-Strategie für den Donaauraum (2010),
- die EU-Strategie für die Region Adria – Ionisches Meer (2014) und
- die EU-Strategie für den Alpenraum (2015).

Die vier makroregionalen Strategien betreffen 19 EU-Mitgliedstaaten und acht Nicht-EU-Länder, wie in **Abbildung 11** dargestellt.

⁴⁷ COM(2019) 21 final, "Bericht der Kommission zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU", vom 29.1.2019.

Abbildung 11 – Interreg V-B: Die vier makro-transnationalen Regionen



Quelle: Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/.

Anhang III – Liste der thematischen Ziele für Interreg V-A für Binnengrenzen für den Zeitraum 2014-2020

Stand: 31.12.2020

TZ	Bezeichnung	EU-Beitrag insgesamt (in Euro)	%
TZ 1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	872 076 167	13,7 %
TZ 2	Verbesserung der Zugänglichkeit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	0	0 %
TZ 3	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)	300 110 731	4,7 %
TZ 4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	161 017 673	2,5 %
TZ 5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	279 299 676	4,4 %
TZ 6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	1 478 698 158	23,2 %
TZ 7	Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	593 085 445	9,3 %
TZ 8	Förderung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	375 390 004	5,9 %
TZ 9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	216 707 527	3,4 %
TZ 10	Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen	116 666 051	1,8 %
TZ 11	Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung	569 531 414	9,0 %
	Mehrere TZ	940 330 421	14,8 %
	Technische Hilfe	319 783 299	5,0 %
	Kein thematisches Ziel ausgewählt	123 423 396	1,9 %
	INSGESAMT	6 346 119 962	100 %

Quelle: Offene Datenplattform der ESI-Fonds.

Anhang IV – Liste der am meisten verwendeten Interventionscodes für Interreg V-A für Binnengrenzen für den Zeitraum 2014-2020

Stand: 31.12.2020

Code	Beschreibung	EU-Beitrag insgesamt (in Euro)	% (des Gesamtbetrags)
94	Schutz, Entwicklung und Förderung öffentlicher Ressourcen im Bereich Kultur und Kulturerbe	444 477 809	7 %
87	Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Bewältigung klimabezogener Risiken (z. B. Erosion, Brände, Stürme und Dürren), einschließlich Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Katastrophenschutz- und Katastrophenmanagementsystemen und -infrastrukturen	355 767 156	6 %
34	Erneuerung oder Ausbau anderer Straßen (Autobahn, nationale, regionale oder lokale Straßen)	310 554 407	5 %
119	Investitionen zugunsten der institutionellen Kapazitäten und der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Hinblick auf Reformen, bessere Rechtsetzung und verantwortungsvolles Verwaltungshandeln	303 568 412	5 %
121	Technische Hilfe: Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	295 745 460	5 %
62	Technologietransfer und Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen, vor allem zugunsten von KMU	272 901 928	4 %
85	Schutz und Verbesserung der biologischen Vielfalt, des Naturschutzes und grüner Infrastrukturen	271 919 799	4 %
91	Entwicklung und Förderung des touristischen Potenzials von Naturgebieten	254 307 765	4 %
60	Forschungs- und Innovationstätigkeiten in öffentlichen Forschungseinrichtungen und Kompetenzzentren einschließlich Vernetzung	223 236 862	4 %
112	Verbesserung des Zugangs zu erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, u. a. Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse	205 317 652	3 %

	Die 10 am meisten verwendeten Interventionscodes insgesamt	2 937 797 250	46 %
	Alle anderen	3 408 322 712	54 %
	INSGESAMT	6 346 119 962	100 %

Quelle: Offene Datenplattform der ESI-Fonds.

Anhang V – Liste der untersuchten Kooperationsprogramme, Art der durchgeführten Untersuchung und die zu Vergleichszwecken ausgewählten allgemeinen Programme

Aus der nachstehenden Tabelle sind die 23 Kooperationsprogramme zusammen mit den Gesamthaushaltsmitteln, dem EU-Beitrag und der Dauer der Prüfung der einzelnen Programme ersichtlich.

- Im Rahmen einer **einfachen Aktenprüfung** (insgesamt zehn Programme) untersuchte der Hof die grenzübergreifenden Herausforderungen, die SWOT-Analyse und/oder sozioökonomische Analyse, die Interventionslogik, den Schwerpunkt des Programms im Vergleich zu zwei allgemeinen Programmen aus den angrenzenden Regionen, Indikatoren, das Verfahren zur Bewertung des grenzüberschreitenden Charakters der Projekte, das Verfahren für die Koordinierung mit anderen ESI-Fonds; Positionspapiere und *Border Orientation Papers*, die Vorbereitungsphase für den Zeitraum 2021-2027.
- In einer **erweiterten Aktenprüfung** (insgesamt zehn Programme) untersuchte der Hof zusätzlich Folgendes: die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen; das Projektauswahlverfahren; die Vorgehensweise bei der Gewinnung von Projektvorschlägen ("Top-down" oder "bottom-up").
- Bei einer **Vor-Ort-Prüfung** (insgesamt drei Programme) untersuchte der Hof zusätzlich: eine Stichprobe von vier Projekten und deren grenzüberschreitenden Charakter.

	Bezeichnung	CCI	OP-Budget insgesamt (in Euro)	EU-Beitrag insgesamt (in Euro)	Art der Untersuchung durch den Hof
1	Belgien – Deutschland – Niederlande (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Belgien: OP Flanders (regional)	2014BE16RFOP002	435 508 941	175 592 099	
	<u>Allgemein 2</u> Deutschland: OP North Rhine-Westphalia (regional)	2014DE16RFOP009	2 423 462 022	1 211 731 011	

2	Österreich – Deutschland/Bayern	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Österreich: OP Investments in Growth and Employment (national)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Allgemein 2</u> Deutschland: OP Bayern 2014-2020 EFRE (regional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
3	Spanien – Portugal (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Spanien: OP Andalucía 2014-2020 (regional)	2014ES16RFOP003	3 951 571 669	3 200 907 333	
	<u>Allgemein 2</u> Portugal: OP Norte 2014-2020 (regional)	2014PT16M2OP001	4 209 657 730	3 378 770 731	
4	Spanien – Frankreich –Andorra (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Spanien: Cataluña (regional)	2014ES16RFOP011	1 671 234 350	835 617 175	
	<u>Allgemein 2</u> Frankreich: Languedoc- Roussillon (regional)	2014FR16M0OP006	754 041 639	431 686 793	
5	Deutschland/Bayern – Tschechische Republik	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Deutschland: OP Bayern 2014-2020 (regional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
	<u>Allgemein 2</u> Tschechien: Integrated ROP Growth 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
6	Österreich – Ungarn	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Österreich: OP Investments in Growth and Employment (national)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Allgemein 2</u> Ungarn: OP Economic Development and Innovation 2014-2020 (national)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	

7	Polen – Litauen – Dänemark – Deutschland – Schweden (Südlicher Ostseeraum)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Polen: Regional OP Pomorskie 2014-2020 (regional)	2014PL16M2OP011	2 193 896 122	1 864 811 698	
	<u>Allgemein 2</u> Litauen OP for EU Structural Funds Investments for 2014- 2020 (national)	2014LT16MAOP001	7 887 798 523	6 709 396 130	
8	Finnland – Estland – Lettland – Schweden (Mittlerer Ostseeraum)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689	Untersuchung vor Ort
	<u>Allgemein 1</u> Finnland: Sustainable growth and jobs for Finland 2014-2020 (national)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	
	<u>Allgemein 2</u> Estland: Estonia's Investment for Growth and Jobs 2014-2020 (national)	2014EE16M3OP001	4 891 748 878	3 499 202 664	
9	Slowakei – Ungarn	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Slowakei: Integrated Regional OP 2014-2020 (national)	2014SK16RFOP002	2 059 278 976	1 699 941 778	
	<u>Allgemein 2</u> Ungarn: Economic Development and Innovation 2014-2020 (national)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
10	Schweden – Norwegen	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Schweden: OP Mellersta Norrländ (regional)	2014SE16RFOP007	289 910 518	144 955 259	
11	Deutschland/Sachsen – Tschechien	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Deutschland: OP Sachsen 2014-2020 (regional)	2014DE16RFOP012	2 341 365 486	1 873 092 389	

	<u>Allgemein 2</u> Tschechien: Tschechien Integrated ROP Growth 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
12	Rumänien – Bulgarien	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513	erweiterte Aktenprüfung ⁴⁸
	<u>Allgemein 1</u> Rumänien: Romanian Regional OP (national)	2014RO16RFOP002	8 384 288 100	6 860 000 000	
	<u>Allgemein 2</u> Bulgarien: Bulgarian regional OP Regions in Growth (national)	2014BG16RFOP001	1 543 182 113	1 311 704 793	
13	Deutschland – Österreich – Schweiz – Lichtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Deutschland: OP Baden- Württemberg EFRE 2014-2020 Innovation und Energiewende (regional)	2014DE16RFOP001	493 170 076	246 585 038	
	<u>Allgemein 2</u> Österreich: EFRE- Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020 (national)	2014AT16RFOP001	2 073 339 826	536 262 079	
14	Tschechien – Polen	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710	Untersuchung vor Ort
	<u>Allgemein 1</u> Tschechien: Integrated Regional OP 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
	<u>Allgemein 2</u> Polen: Regional OP Dolnośląskie 2014-2020 (regional)	2014PL16M2OP001	2 659 054 816	2 252 546 589	

⁴⁸ Zunächst plante der Hof, dieses Kooperationsprogramm vor Ort zu prüfen. Stattdessen musste der Hof wegen der Reisebeschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie die Untersuchungsart ändern und eine erweiterte Aktenprüfung durchführen.

15	Schweden – Finnland – Norwegen (Bottnischer Meerbusen – Atlantik)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Schweden: OP Upper Norrlund (regional)	2014SE16RFOP008	421 646 628	210 823 314	
	<u>Allgemein 2</u> Finnland: Sustainable growth and jobs 2014- 2020 (national)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	
16	Slowakei – Tschechien	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Slowakei: OP Integrated Infrastructure 2014- 2020 (national)	2014SK16M1OP001	4 646 130 079	3 949 210 563	
	<u>Allgemein 2</u> Tschechien: Integrated Regional OP 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
17	Italien – Slowenien	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Italien: ROP Friuli Venezia Giulia (regional)	2014IT16RFOP009	230 779 184	115 389 592	
	<u>Allgemein 2</u> Slowenien: OP for the Implementation of the EU Cohesion Policy (national)	2014SI16MAOP001	3 818 118 670	3 067 924 925	
18	Italien – Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Italien: ROP Sicilia ERDF 2014-2020 (regional)	2014IT16RFOP016	4 273 038 791	3 418 431 018	
	<u>Allgemein 2</u> Malta: OP Malta – Fostering a competitive and sustainable economy to meet our challenges 2014-2020 (national)	2014MT16M1OP001	709 109 686	580 096 106	
19	Italien – Kroatien	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Italien: Apulia Regional OP 2014-2020 (regional)	2014IT16M2OP002	7 120 958 992	3 560 479 496	

	<u>Allgemein 2</u> Kroatien: OP Competitiveness and Cohesion 2014-2020 (national)	2014HR16M1OP001	8 036 770 938	6 831 255 232	
20	Frankreich – Belgien – Deutschland – Luxemburg (Großregion)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646	Untersuchung vor Ort
	<u>Allgemein 1</u> Frankreich: OP ERDF/ESF Lorraine and Vosges 2014-2020 (regional)	2014FR16M0OP015	689 879 511	409 839 615	
	<u>Allgemein 2</u> Belgien: OP Wallonia- 2020.EU (regional)	2014BE16RFOP003	1 700 524 237	681 639 700	
21	Vereinigtes Königreich/Wales – Irland	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450	erweiterte Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Vereinigtes Königreich: ERDF West Wales and The Valleys (regional)	2014UK16RFOP005	1 829 859 998	1 206 110 065	
	<u>Allgemein 2</u> Irland: Southern & Eastern ROP (regional)	2014IE16RFOP002	500 132 354	250 066 177	
22	Estland – Lettland	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Estland: Operational Program for Cohesion Policy Funds 2014-2020 (national)	2014EE16M3OP001	4 655 679 786	3 499 202 664	
	<u>Allgemein 2</u> Lettland: Growth and employment 2014-2020 (national)	2014LV16MAOP001	5 192 801 940	4 418 233 214	
23	Griechenland – Zypern	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411	einfache Aktenprüfung
	<u>Allgemein 1</u> Griechenland: Crete OP (regional)	2014GR16M2OP011	449 652 852	359 722 280	
	<u>Allgemein 2</u> Zypern: OP Competitiveness and sustainable development (national)	2014CY16M1OP001	699 726 575	594 767 585	

Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage von Daten aus den Kooperationsprogrammen und den allgemeinen Programmen für den Zeitraum 2014-2020.

Anhang VI – Reaktion der Programmbehörden auf Empfehlungen 1a und 2

Einige Empfehlungen des Hofes richten sich an die Programmbehörden, die für die Durchführung der Programme zuständig sind. Daher hat der Hof ihre Reaktion auf seine Empfehlungen angefordert. Die Reaktionen, die ihm vorgelegt wurden, sowie die Begründungen, warum einige Behörden seine Empfehlungen nicht (oder nur teilweise) akzeptiert haben, sind nachstehend zusammengefasst.

Tabelle 1 – Empfehlung 1a: Bessere Ausrichtung des Kooperationsprogramms

Reaktion der Programmbehörden	
Angenommen	14
Teilweise akzeptiert	5
Nicht akzeptiert	4
<p>Die Hauptgründe, warum diese Empfehlung "teilweise akzeptiert" oder "nicht akzeptiert" wurde, liegen darin, dass die Programmbehörden der Auffassung sind, dass die einschlägigen Interreg-Programme bereits gut ausgerichtet und ausreichend mit den allgemeinen Programmen der angrenzenden Regionen koordiniert sind, da</p> <ul style="list-style-type: none"> a) bestehende Rechtsvorschriften gemeinsame Programmplanung, gemeinsame Finanzierung, gemeinsames Personal sowie die gemeinsame Umsetzung der Projekte mit den Partnern der grenzübergreifenden Region des Nachbarlandes erfordern; b) Vertreter der Institutionen der allgemeinen Programme an den Sitzungen der Interreg-Begleitausschüsse teilnehmen; c) grenzübergreifende Regionen vor anderen Problemen stehen als der Rest des Landes und daher andere Projekte zur Finanzierung ausgewählt werden als für die allgemeinen Programme; d) letztendlich mit Interreg-Projekten angestrebt wird, Beziehungen zwischen Begünstigten aus Nachbarländern aufzubauen, und ausgewählte Projekte dazu beitragen sollten. 	

Tabelle 2 – Empfehlung 2: Priorisierung und Förderung von Projekten abhängig von ihrer Eignung unter Verwendung eines Punktesystems

Reaktion der Programmbehörden	
Angenommen	14
Teilweise akzeptiert	6
Nicht akzeptiert	3
Der Hauptgrund, warum diese Empfehlung "teilweise akzeptiert" oder "nicht akzeptiert" wurde, liegt darin, dass die Programmbehörden sie als bereits umgesetzt betrachten.	

Akronyme und Abkürzungen

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CPR: Dachverordnung (*Common Provisions Regulation*)

CRII: Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

CRII+: Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*)

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ESF: Europäischer Sozialfonds

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

ETZ: Europäische territoriale Zusammenarbeit

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

Interreg: Abkürzung, unter der das EU-Programm für die interregionale Zusammenarbeit allgemein bekannt ist

NUTS: Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik

SMART: spezifisch, messbar, erreichbar, relevant, terminiert (*specific, measurable, attainable, relevant, timely*)

SWOT: Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*)

TZ: Thematisches Ziel

Glossar

Begleitausschuss: ein Gremium, das die Ausführung eines operationellen Programms beaufsichtigt und mit Vertretern von Behörden der Mitgliedstaaten sowie der Kommission als Beobachter besetzt ist.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds: die fünf wichtigsten EU-Fonds, die zusammen der Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in der gesamten EU dienen: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Europäischer Meeres- und Fischereifonds.

Europäische territoriale Zusammenarbeit: Rahmen für die interregionale, grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit, den politischen Austausch und die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den Regionen finanziert werden.

Gemeinsames Sekretariat: Büro, das die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss eines Programms der Europäischen territorialen Zusammenarbeit unterstützt, Begünstigte über potenzielle Finanzierungsmöglichkeiten informiert und Unterstützung bei der Projektausführung leistet.

Interventionslogik: Zusammenhänge zwischen den Zielen eines Vorschlags, den geplanten Inputs und Tätigkeiten und den angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen.

Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise: Maßnahmenpaket, das den flexiblen Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19 ermöglicht.

Investitionspriorität: Teil einer Prioritätsachse.

Prioritätsachse: Schlüsselziel eines operationellen Programms, das in eine oder mehrere Investitionsprioritäten unterteilt ist.

Thematisches Ziel: das angestrebte Gesamtergebnis einer Investitionspriorität, das für Umsetzungszwecke in spezifische Ziele aufgliedert ist.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale (öffentliche oder private) Stelle, die ein mit EU-Mitteln finanziertes Programm verwaltet.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS:
„INTERREG-ZUSAMMENARBEIT – DAS POTENZIAL DER GRENZÜBERGREIFENDEN
REGIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION IST NOCH NICHT VOLLSTÄNDIG
AUSGESCHÖPFT“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Interreg ist eines der wichtigsten Instrumente der Europäischen Union zur Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch Projektfinanzierung. Ziel ist es, gemeinsame Herausforderungen gemeinsam anzugehen und gemeinsame Lösungen in Bereichen wie Gesundheit, Umwelt, Forschung, Bildung, Verkehr, nachhaltige Energie usw. zu finden. Es trägt zu einer harmonischen Entwicklung des Unionsgebiets auf verschiedenen Ebenen auf der Grundlage des Partnerschaftsprinzips und des Konzepts des Regierens auf mehreren Ebenen bei.

Um potenzielle Begünstigte einer solchen Zusammenarbeit auf der Grundlage der Erfahrungen aus den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen zu integrieren, wurde für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Wirkung der Maßnahmen im grenzübergreifenden Bereich in die Interreg-Verordnung aufgenommen. Im Vorfeld der Gestaltung der neuen Interreg-Programme für grenzübergreifende Zusammenarbeit für den Zeitraum 2021–2027 haben die Kommissionsdienststellen auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit bezogene Strategiepapiere erstellt, in denen aktuelle und neue Chancen und Herausforderungen beleuchtet werden. Sie sollen den Mitgliedstaaten und Regionen bei der Programmplanung als Orientierungshilfe dienen.

Die Kommission geht davon aus, dass der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2021–2027 sowie die aktive Beteiligung der Kommissionsvertreter an der Programmplanung eine Verbesserung der Qualität der einzelnen Projekte, der strategischen Ausrichtung und der Gesamtwirkung der Maßnahmen im Grenzgebiet gewährleisten werden.

V. Die Kommission stellt fest, dass Kooperationsprogramme definitionsgemäß auf Projekte ausgerichtet werden sollten, die sich von den allgemeinen Programmen unterscheiden. Gemäß Artikel 12 der Interreg-Verordnung für den Zeitraum 2014–2020 arbeiten die Begünstigten bei der Entwicklung und Umsetzung der Vorhaben zusammen. Ferner arbeiten sie bei der personellen Ausstattung und/oder der Finanzierung der Vorhaben zusammen.

VI. Vierter Gedankenstrich – Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die sich auf die grenzüberschreitende Datenerhebung konzentrieren, z. B. Kooperationsprojekte mit nationalen statistischen Ämtern sowie Analysen und Studien für bestimmte Sektoren wie Schienenverkehr, Gesundheit und andere öffentliche Dienstleistungen.

In den auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit bezogenen Strategiepapieren, die den künftigen Programmbehörden übermittelt wurden, wird für den Zeitraum 2021–2027 empfohlen, bessere Daten und Kenntnisse über grenzübergreifende Gebiete zu entwickeln.

IX. 1) Der erste Teil der Empfehlung 1 richtet sich an die geprüften Programmbehörden. Die Kommission stimmt dem zweiten Teil der Empfehlung 1 zu.

Die Kommission betont, dass sich die Projekte in Kooperationsprogrammen aufgrund des obligatorischen Charakters der Zusammenarbeit von anderen Projekten unterscheiden. Die Projekte können grundsätzlich unter dieselben spezifischen Ziele fallen und einander ergänzen.

2. Diese Empfehlung ist an die Programmbehörden gerichtet.

3. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

In Tabelle 2 von Anhang 1 zur EFRE-/KF-Verordnung 2021–2027 sind die spezifischen gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren für Interreg aufgeführt. Die Liste wurde in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der Interreg-Programme aufbauend auf den Erfahrungen des Programmplanungszeitraums 2014–2020 erstellt und spiegelt somit die möglichen Outputs und Ergebnisse der Kooperationsmaßnahmen besser wider.

4. Diese Empfehlung ist an die Programmbehörden gerichtet. Die Kommission stellt jedoch fest, dass der Mangel an statistischen Daten nach wie vor ein Problem darstellt und dass sie die Entwicklung neuer Daten und laufende Initiativen in diesem Bereich auf EU-Ebene unterstützt. Die Kommission stellt fest, dass es sich hierbei um eine langfristige Anstrengung handelt, bei der es keine schnellen Lösungen gibt.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, deren Schwerpunkt auf grenzüberschreitenden Daten liegt, und wird weitere diesbezügliche Initiativen einleiten.

Die Abteilung für Regionalstatistik von Eurostat hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um grenzüberschreitende Statistiken über grenzüberschreitende Städte und funktionale städtische Gebiete weiterzuentwickeln.

BEMERKUNGEN

38. Der Kommission ist bewusst, dass mit den Mitteln die bestehenden grenzübergreifenden Herausforderungen bewältigt werden müssen. Die Zusammenarbeit ist jedoch nicht die alleinige Verantwortung von Interreg. Bei großen Infrastrukturinvestitionen ist die Rolle der Interreg-Mittel in der Vorbereitungsphase zu sehen. Durchführbarkeitsstudien, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Bewertungen technischer Optionen usw. können hochwertige Interreg-Vorhaben darstellen. Sie ermöglichen die Durchführung der eigentlichen Arbeiten unter Einsatz von EU- oder nationalen Mitteln. Auch bei vorbereitenden Projekten kann die Zusammenarbeit zwischen Partnern und beteiligten Behörden vertrauensbildend sein.

39. Im Zeitraum 2021–2027 verfolgt die Kommission das übergeordnete Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Mitgliedstaaten im Rahmen der „allgemeinen“ kohäsionspolitischen Programme zu erleichtern und auszubauen. Dies bedeutet, dass Maßnahmen und Investitionen gefördert werden sollten, die einen höheren Nutzen für die EU haben, wenn sie gemeinsam durchgeführt werden. Dieses Ziel kann beispielsweise durch Synergien und eine Abstimmung mit den Prioritäten der makroregionalen Strategien und Strategien/Initiativen für Meeresbecken, durch eine Aufstockung der Mittel für interregionale Innovationsinitiativen und durch Investitionen in grenzüberschreitende Dienste oder Infrastrukturen erreicht werden.

Jeder Mitgliedstaat/jede Region wird daher aufgefordert, in den in Anhang D des Länderberichts 2019 des Europäischen Semesters genannten Bereichen zusammenzuarbeiten.

40. Generell möchte die Kommission betonen, dass für die Integration in den Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Bedingungen für den grenzüberschreitenden Zugang zu Arbeitsplätzen nicht unbedingt umfangreiche Investitionen erforderlich sind. Gleiches gilt für Investitionen in die grenzüberschreitende Governance. Manchmal gibt es spezifische Bedürfnisse, die mit gezielten Projekten angegangen werden können, darunter auch Projekte mit geringem Wert, beispielsweise im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern sowie zwischen Berufsschulen und Unternehmen.

42. Für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurde der Notwendigkeit der Priorisierung in den rechtlichen Anforderungen Rechnung getragen. So heißt es in Artikel 22 Absatz 2 der Interreg-Verordnung: „Kriterien und Verfahren gewährleisten die Priorisierung der auszuwählenden Vorhaben

im Hinblick auf die Maximierung des Beitrags der Unionsförderung zum Erreichen der Ziele des Interreg-Programms und im Hinblick auf die Umsetzung der Dimension der Zusammenarbeit bei den Vorhaben im Rahmen der Interreg-Programme.“

43. Mit der Interreg-Verordnung 2021–2027 wurden zwei Interreg-spezifische Ziele hinzugefügt:

- Unterstützung einer „besseren Kooperations-Governance“, d. h. Stärkung der institutionellen Kapazitäten, Verbesserung der rechtlichen und administrativen Zusammenarbeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Mitteilung über Grenzregionen (2017), Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen sowie Entwicklung und Koordinierung makroregionaler Strategien und Strategien für Meeresbecken, Aufbau gegenseitigen Vertrauens, insbesondere durch die Förderung von Kontakten zwischen den Bevölkerungen, und
- Fragen der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit, innere Sicherheit, Grenzmanagement und Migration.

Kasten 5 – Zwei Möglichkeiten, um Projekte anzuziehen

Wettbewerbsorientierte und nicht wettbewerbsorientierte Formen der Projektauswahl sind zulässig, z. B. können strategische Projekte ohne offene Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen ausgewählt werden, sie können im Programmdokument genannt oder direkt dem Begleitausschuss zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Ziel nur von bestimmten Partnern erreicht werden kann, die das Mandat haben, in einem bestimmten Bereich tätig zu werden (z. B. in der Binnenschifffahrt).

Die im Bereich der Auswahl der Vorhaben getroffenen Vorkehrungen fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Dies steht auch im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Es gibt kein einheitliches ideales Modell für die Auswahl von Vorhaben, das den Bedürfnissen aller Programme entspricht. Umfang, geplante Anzahl der auszuwählenden Projekte, Komplexität und technischer Charakter können unterschiedliche Lösungen für die Programme erfordern. Weitere zu berücksichtigende Faktoren sind das Arbeitsumfeld, die Arbeitsvereinbarungen, die Beziehungen zwischen den Partnern, die Besonderheiten des Programms, die Verwaltungskultur und die Kapazitäten. In Fällen, in denen Ziele mit einem bestimmten Projekt erreicht werden können, ist eine gezielte Projektauswahl als solche nicht erforderlich und könnte als unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand angesehen werden.

77. Für den Zeitraum 2021–2027 wurden in die EFRE-/KF-Verordnung gemeinsame Indikatoren aufgenommen, die sich speziell auf Interreg beziehen und die grenzüberschreitende Dimension erfassen.

85. Die Kommission begrüßt diese positive Bewertung der auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit bezogenen Strategiepläne und der Ergebnisse, die sich aus ihren Schlussfolgerungen ergeben. Die Pläne ermöglichten es der Kommission, sich früher mit den Mitgliedstaaten über die Programmplanung auszutauschen, und sollten zu einer generellen Steigerung der Qualität des Programmplanungsprozesses und der Auswahl strategischer Leitlinien führen. In bestimmten Situationen war es jedoch aufgrund der Komplexität der Faktoren, die sich auf die sozioökonomische Lage in Grenzgebieten auswirken, einschließlich der Dynamik der Veränderungen und der begrenzten Ressourcen, nicht immer möglich, alle Erwägungen der Programmbehörden zu berücksichtigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1 – Bessere Ausrichtung der Kooperationsprogramme

b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Im Zeitraum 2021–2027 zielen die Bestimmungen der einschlägigen Kohäsionsverordnungen darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten durch die allgemeinen Programme und nicht nur über Interreg zu erleichtern und zu verstärken.

Die Kommission fördert aktiv das Konzept der „Einbettung der Zusammenarbeit“ in informelle Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und wird den Inhalt der Programme in dieser Hinsicht förmlich bewerten (Abschnitt 2 der Programmvorlage). In Bezug auf Interreg-Programme werden die bestehenden Koordinierungsmechanismen auch auf der Grundlage der in den Programmplanungsdokumenten enthaltenen Informationen geprüft (Abschnitt 1.2 der Programmvorlage).

Empfehlung 2 – Priorisierung und Förderung von Projekten abhängig von ihrer Eignung unter Verwendung eines Punktesystems

Gestützt auf die Bestimmungen der neuen Interreg-Verordnung wird die Kommission, sobald diese in Kraft ist, ihr Augenmerk auf das Auswahlverfahren richten. Für die Programme werden spezielle Schulungen vorbereitet, um Beispiele für bewährte Verfahren auszutauschen und das Bewusstsein dafür zu schärfen.

Empfehlung 3 – Festlegung relevanter Indikatoren zur Erfassung der Wirkung grenzübergreifender Projekte

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

In Tabelle 2 von Anhang 1 zur EFRE-/KF-Verordnung 2021-2027 sind die spezifischen gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren für Interreg aufgeführt. Die Liste wurde in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der Interreg-Programme aufbauend auf den Erfahrungen des Programmplanungszeitraums 2014–2020 erstellt und spiegelt somit die möglichen Outputs und Ergebnisse der Kooperationsmaßnahmen besser wider.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Branislav Urbanič und der Attachée Zuzana Franková, dem Leitenden Manager Niels-Erik Brokopp, der Aufgabenleiterin Chrysoula Latopoulou und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Dennis Wernerus. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Thierry Lavigne, Katarzyna Solarek, Ana Popescu, Aleksandar Latinov, Angelika Zych, Aino Nyholm, Nils Odins und Francisco Carretero Llorente. James Verity leistete sprachliche Unterstützung.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Zuzana Franková



Niels-Erik Brokopp



Chrysoula Latopoulou



Dennis Wernerus



Katarzyna Solarek



Aleksandar Latinov



Angelika Zych



Aino Nyholm



Nils Odins



Francisco
Carretero Llorente



James Verity

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	25.9.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	26.3.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	19.5.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	7.6.2021

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Abbildung 5: Bildsymbole von [Pixel perfect](#) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6387-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/10099	QJ-AB-21-016-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6441-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/73542	QJ-AB-21-016-DE-Q

Durch die grenzübergreifende Zusammenarbeit sollen gemeinsame Herausforderungen bewältigt werden, die gemeinsam von den Mitgliedstaaten in den Grenzregionen ermittelt wurden, und ungenutztes Wachstumspotenzial ausgeschöpft werden. Viele solcher Grenzregionen schneiden im Allgemeinen wirtschaftlich weniger gut ab als andere Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats.

Der Hof stellte fest, dass die von ihm untersuchten Kooperationsprogramme über klare Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen verfügten, denen sich die betreffenden grenzübergreifenden Regionen gegenübersehen. Allerdings waren die Möglichkeiten der Programme, das Potenzial dieser Regionen zu erschließen, aufgrund von Schwächen bei der Umsetzung und einer unzulänglichen Begleitung begrenzt.

Der Hof unterbreitet den Programmbehörden und der Kommission eine Reihe von Empfehlungen. So empfiehlt er, die Kooperationsprogramme besser auszurichten und Projekte abhängig von ihrer Eignung zu priorisieren und zu unterstützen. Außerdem sollten Indikatoren definiert werden, mit denen die grenzübergreifende Wirkung der Projekte erfasst werden kann.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors