



Europäische Union. Europäischer
Fonds für regionale Entwicklung.
Evropská unie. Evropský fond pro
regionální rozvoj.



Ahoj sousede. Hallo Nachbar.
Interreg V A / 2014–2020



**Bewertung der implementierten Verfahren und
Strukturen (Durchführungsevaluierung)**

Endbericht

06. August 2018

**Programmbegleitende Evaluierung zum
Kooperationsprogramm Freistaat
Sachsen – Tschechische Republik
2014-2020, SMUL-25-059/2016**

Auftraggeber

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL)

Referat 25 | Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, Interreg Europe

Archivstraße 1 | 01097 Dresden | Postfach 10 05 10, 01076 Dresden

Tel.: +49 351 564-2251 | Fax: +49 351 564-2259

Yvonne.Schoenlein@smul.sachsen.de | www.smul.sachsen.de

www.sn-cz2020.eu | www.ziel3-cil3.eu | www.sn-pl.eu

Auftragnehmer

Metis GmbH (Auftragnehmer)

Andreas Resch (Projektleiter), resch@metis-vienna.eu

Nicole Hauder, hauder@metis-vienna.eu

Weitere Metis-Experten werden je nach Bedarf hinzugezogen.

core-consult GmbH & Co KG (Unterauftragnehmer)

Gerald Stöger, gstoeger@core-consult.de

HaskoningDHV Czech Republic Ltd. (Unterauftragnehmer)

Lenka Brown, lenka.brown@rhdhv.com

Lukás Maláč, lukas.malac@rhdhv.com

Das Auftrags schreiben vom 9. Dezember 2016 (Übermittlung) gilt als Auftrag.

Hinweis im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. In diesem Bericht wird durchgängig die maskuline Form gewählt. Im Sinne des Gleichbehandlungsgesetzes sind diese Bezeichnungen als nicht geschlechtsspezifisch zu betrachten, sondern Frauen und Männer werden gleichermaßen angesprochen.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

Glossar

Zusammenfassung..... ix

1 Einleitung..... 1

2 Methodik zur Bewertung der implementierten Verfahren und Strukturen 2

2.1 Informationsquellen..... 2

2.1.1 Online-Befragung der Kooperationspartner zum Verfahren..... 2

2.1.2 Begleitforschung ausgewählter Projekte..... 5

2.1.3 Workshop mit Verwaltungsstellen..... 5

2.1.4 Interviews und Arbeitstreffen 5

2.2 Diskussions- und Abstimmungsprozess 6

3 Analyseergebnisse 7

3.1 Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung und bisherige Ergebnisse der Programmumsetzung 7

3.2 Leistungsfähigkeit des Organisationsmodells und der Akteure in der Programmverwaltung..... 8

3.2.1 Effektivität des Organisationsmodells 8

3.2.2 Ressourcen der an der Programmverwaltung beteiligten Akteure 10

3.2.3 Effektivität des Begleitausschusses 13

3.3 Leistungsfähigkeit des elektronischen Informationssystems 19

3.4 Effektivität des Förderverfahrens 24

3.4.1 Allgemeine Zufriedenheit mit dem Förderverfahren 24

3.4.2 Beratung und Projektvorbereitung 27

3.4.3 Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge 31

3.4.4 Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag 46

3.4.5 Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung..... 53

3.4.6 Beschwerdeverfahren..... 62

4 Zusammenfassende Ergebnisse und Empfehlungen 66

4.1 Zusammenfassende Ergebnisse 66

4.2 Empfehlungen für die laufende Programmperiode 69

4.2.1 Bessere Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend den Projektauswahlkriterien 69

4.2.2	Vereinfachung der Belegliste zum Projektfortschrittsbericht und Ergänzung des Abschlussberichtes um ein Zusatzblatt.....	70
4.2.3	Einführung eines einfachen Qualitätsmanagementsystems im Bereich Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung.....	72
4.2.4	Verkürzung des Verfahrens für die Auszahlung von Kleinprojekten auf sächsischer Seite.....	72
4.2.5	Weiterentwicklung des Verfahrens zur Beilegung von Beschwerden	73
4.3	Empfehlungen für die nächste Programmperiode	74
4.3.1	Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens.....	74
4.3.2	Adaptierung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses.....	78
4.3.3	Einführung einer Pflichtberatung für potenzielle Kooperationspartner vor der Antragstellung.....	79
4.3.4	Bessere Strukturierung und Schlüssigkeit des Projektantragsformulars.....	79
4.3.5	Durchführung von Start-Workshops mit kleineren Gruppen nach der Genehmigung des Projektes.....	81
4.3.6	Schaffung der Möglichkeit von Vorauszahlungen ab Vertragsunterzeichnung	82

Tabellen und Grafiken

Tabelle 1. Rücklaufquote (Bezugsbasis Personen)	3
Tabelle 2. Rücklaufquote (Bezugsbasis Projekte).....	3
Tabelle 3. Interviewpartner	5
Tabelle 4. Vergleich der Mittelbindung und der Auszahlungsrate mit anderen Kooperationsprogrammen (Stand Ende 2017).....	8
Tabelle 5. Ressourcen der Akteure in der Programmverwaltung	11
Tabelle 6. Funktionen und Anzahl der Stimmen im BA.....	14
Tabelle 7. Inhaltliche Tagesordnungspunkte in den Begleitausschüssen	16
Tabelle 8. Anzahl der behandelten Projekte in den Begleitausschüssen	17
Tabelle 9. Stärken und Schwächen von Entscheidungsprinzipien im BA	18
Tabelle 10. Ablehnungsgründe.....	19
Tabelle 11. Wie zufrieden sind Sie mit dem Förderverfahren? (n=200, SN+CZ)	25
Tabelle 12. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Projektvorbereitung und Beratung (n=202, SN+CZ):.....	29
Tabelle 13. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Erstellung, Einreichung und Prüfung (n=200*, SN+CZ):	37
Tabelle 14. Vollständigkeit der Bewertungskriterien für die fachliche Bewertung.....	45
Tabelle 15. Entscheidungsvorlage, Teil Prüf- und Bewertungsergebnisse.....	46
Tabelle 16. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (n=197, SN+CZ):	49
Tabelle 17. Prüfverfahren durch die nationalen Kontrollinstanzen.....	53
Tabelle 18. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Förderverfahren (Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung) (n=201, SN+CZ):	56
Tabelle 19. Inhalt des zweisprachigen Projektfortschrittsberichtes / Abschlussberichtes für das Gesamtprojekt	62
Tabelle 20. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Beschwerdeverfahren (n= 199, SN+CZ)	63
Tabelle 21. Beispielhafte interne Checkliste für die Begründung der Ablehnung	70
Tabelle 22. Vorschlag für die Strukturierung des Zusatzblattes.....	71
Tabelle 23. Grundsätze und Maßnahmen für die Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens.....	74
Tabelle 24. Vorschlag für strategische Bewertungskriterien	77
Tabelle 25. Vorschlag für operative Bewertungskriterien.....	78
Tabelle 26. Schematische Abbildung einer Wirkungskette im Projektantragsformular und Verknüpfung mit den Programmelementen und dem Bewertungssystem	81

Grafik 1.	Wenn Ja, in welchem Bereich sind/waren Anpassungen* im Projekt notwendig? (Mehrfachnennung möglich)? (n=152**)	4
Grafik 2.	Akteure in der Programmverwaltung	9
Grafik 3.	Übersicht über die Systemteile und den Informationsfluss in der Programmverwaltung.....	21
Grafik 4.	Wie zufrieden sind Sie mit dem Förderverfahren? (n=200; davon CZ=106, SN=94), Maximalwert ist 4 (= sehr zufrieden)	26
Grafik 5.	Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Projektvorbereitung und Beratung (n=202; davon CZ=107, SN=95), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)	29
Grafik 6.	Schematische Darstellung des Prüf- und Bewertungsprozesses.....	33
Grafik 7.	Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Erstellung, Einreichung und Prüfung (n=200*; davon CZ=106, SN=94), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)	38
Grafik 8.	Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag.....	48
Grafik 9.	Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (n=197; davon CZ=104, SN=93), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu).....	49
Grafik 10.	Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Förderverfahren (Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung) (n=201, davon CZ=106, SN=95), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)	57
Grafik 11.	Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Beschwerdeverfahren (n=199; davon CZ=106, SN=93), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)	64
Grafik 12.	Schematische Darstellung eines zukünftigen Prüf- und Bewertungsverfahrens.....	76

Abkürzungsverzeichnis

BA	Begleitausschuss
BB	Bescheinigungsbehörde
Centrum	Zentrum für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik
CZ	Tschechische Republik
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EU-KOM	Europäische Kommission
FIKO	Finanzkontrolle EU (Applikation/Datenbank)
FIKO-Admin	Applikation zur Verwaltung der Vorhabensdaten
FIKO-Audit	Applikation zur Unterstützung der Aufgaben der Prüfbehörde
FIKO-Prüf	Applikation zur Prüfung der Ausgabenmeldungen für die EU
FMV	Fördermittelverwaltung
FÖMISAX	Fördermitteldatenbank Sachsen
GS	Gemeinsames Sekretariat
GUD	Gemeinsames Umsetzungsdokument
KP	Kooperationspartner
KPF	Kleinprojektfonds
LP	Lead-Partner
MF	Ministerium der Finanzen der Tschechischen Republik
MMR ČR	Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik
NB	Nationale Behörde
PB	Prüfbehörde
PP	Projektpartner
ProSAB	Datensystem der SAB
Ref.	Referat
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank
SFC2014	System for Fund management in the European Community 2014-2020
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SN	Sachsen
TH	Technische Hilfe
VB	Verwaltungsbehörde
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem

Quelle: VKS

Artikel 23-Prüfung

Bei der Artikel 23-Prüfung (Artikel 23 der EU-Verordnung 1299/2013) überprüft die Kontrollinstanz (siehe Erläuterung) den Projektfortschritt bei den Kooperationspartnern, die Förderfähigkeit der eingereichten Ausgaben, die Einhaltung der Vorschriften zu Vergabe, Publizität, Auflagen und führt Vor-Ort-Kontrollen durch. Im Rahmen der Artikel-23-Prüfung überprüft die sächsische Kontrollinstanz auch für das Gesamtprojekt den grenzübergreifenden Fortschritt.

Auszahlungsstelle

Die Auszahlungsstelle wurde als zwischengeschaltete Stelle in der SAB eingerichtet. Nach Prüfung der Unterlagen durch die jeweilige nationale Kontrollinstanz sowie nach Prüfung des grenzübergreifenden Fortschrittes durch die Kontrollinstanz und der Freigabe der Auszahlung des entsprechenden öffentlichen Betrages (einschließlich eventueller Pauschalen) erfolgt durch die Auszahlungsstelle die Auszahlung an den Lead-Partner. Diese hat unter Beachtung der 90-Tage-Frist für die Auszahlung spätestens 15 Tage nach Beginn der Prüfung des grenzübergreifenden Fortschritts zu erfolgen.

Begleitausschuss

Der Begleitausschuss (BA) ist das übergeordnete Entscheidungsorgan des Kooperationsprogrammes und hat entsprechend der rechtlichen Vorgaben umfangreiche Aufgaben zu bewältigen. Der BA umfasst 25 stimmberechtigte Mitglieder mit 27 Stimmen, davon 13 stimmberechtigte Mitglieder mit 15 Stimmen der sächsischen Delegation, und 12 stimmberechtigte Mitglieder der tschechischen Delegation. Von den stimmberechtigten Mitgliedern repräsentieren 7 Mitglieder (Institutionen), die Wirtschafts- und Sozialpartner oder die Zivilgesellschaft. Zusätzlich gibt es 4 Mitglieder (Institutionen) mit beratender Funktion.

Belegprüfer

Die Belegprüfer prüfen die von den Kooperationspartnern geltend gemachten Ausgaben auf ihre Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Siehe auch die Ausführungen zum Begriff Nationale Kontrollinstanz.

Euroregionen

Die Euroregionen sind freiwillige Kommunalgemeinschaften, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Regionen auf allen Gebieten fördern. Eine Euroregion umfasst Gebiete aus mindestens zwei kooperierenden Staaten. Die Geschäftsstellen der Euroregionen verwalten den Kleinprojektfonds (KPF) und stehen auch für Beratungen für Kooperationspartner zur Verfügung. In den Geschäftsstellen der Euroregionen werden die Förderanträge entgegengenommen. Ein lokaler Lenkungsausschuss, als bilaterales Gremium in den sächsisch-tschechischen Euroregionen, entscheidet über die Förderung der Kleinprojekte. Die Fördervoraussetzungen und Regelungen für eine Unterstützung aus dem Kleinprojektfonds sind im Gemeinsamen Umsetzungsdokument für den Kleinprojektfonds beschrieben.

Follow-up

Als Follow-up wird im Rahmen von Kontrolltätigkeiten zu abgeschlossenen Prüfhandlungen die Weiterverfolgung und Umsetzung der in den Prüfberichten enthaltenen Empfehlungen und veranlassten Abhilfemaßnahmen bezeichnet.

Förderstelle

Die Förderstelle wurde als zwischengeschaltete Stelle in der SAB eingerichtet. Die Aufgaben der Förderstelle umfassen im Wesentlichen die Umsetzung der Beschlüsse des Begleitausschusses, die Projektbetreuung in der Zweckbindungsfrist und die Bewertung aller Änderungen im Projekt nach Bewilligung.

Gemeinsames Sekretariat (GS)

Das Gemeinsame Sekretariat wurde von der Verwaltungsbehörde im Einvernehmen mit der Nationalen Behörde bei der SAB in Dresden angesiedelt. Bei der Umsetzung des Kooperationsprogramms übernimmt das Gemeinsame Sekretariat die im Programmdokument beschriebenen Aufgaben, wie z.B. Beratung und Unterstützung der Kooperationspartner, Umsetzung der Kommunikationsstrategie, Antragsregistrierung und formale Kontrolle sowie die Koordinierung der fachlichen Prüfung der Projektanträge.

Kooperationspartner

Als Kooperationspartner wird die Gesamtheit der an einem Projekt beteiligten Partner bezeichnet, d. h. sowohl der Lead-Partner als auch der/die Projektpartner.

Kooperationsvertrag

Der Lead-Partner und sein/e Projektpartner regeln in einem Kooperationsvertrag das gegenseitige Zusammenwirken zur Umsetzung ihres gemeinsamen Projektes.

Lead-Partner

Jedes Projekt hat einen Lead-Partner, der für die Antragstellung und Projektrealisierung verantwortlich ist. Er trägt die organisatorische, inhaltliche und finanzielle Gesamtverantwortung für das Projekt.

Nationale Behörde

Die Nationale Behörde ist eine öffentliche Einrichtung des teilnehmenden Mitgliedstaats, der Tschechischen Republik. Aufgrund der Souveränität des teilnehmenden Mitgliedstaats bedarf es einer Unterstützung der Verwaltungsbehörde insbesondere in Fragen der Organisation, des Verwaltungsvollzugs, der Rechts- und sonstigen Grundlagen sowie des hoheitlichen Handelns auf tschechischer Seite. Die Nationale Behörde ist Ansprechpartner und Unterstützer für die Verwaltungsbehörde in diesen Fragen. Sie hat gemäß Artikel 8 Absatz 9 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 für den teilnehmenden Mitgliedstaat den Inhalten des Programms zugestimmt.

Nationale Kontrollinstanz

Die nationale Kontrollinstanz prüft vor der Auszahlung und innerhalb von 75 Kalendertagen die von den am Projekt beteiligten Kooperationspartnern geltend gemachten Ausgaben auf ihre Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Zudem führt sie Vor-Ort-Kontrollen durch. Als nationale Kontrollinstanz fungiert für deutsche Kooperationspartner die sächsische Kontrollinstanz (SAB) und für tschechische Kooperationspartner die tschechische Kontrollinstanz (Centrum).

Projektpartner

Projektpartner sind die am Projekt teilnehmenden Partner, die nicht Lead-Partner sind.

Verwaltungsbehörde (VB)

Die Gesamtverantwortung für eine effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Durchführung des Kooperationsprogramms wird vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Referat 25 als Verwaltungsbehörde wahrgenommen. Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft ist damit alleiniger Ansprechpartner der Europäischen Kommission. Die Verwaltungsbehörde erfüllt ihre Aufgaben gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 i.V.m. Artikel 125 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Zuwendungsvertrag

Die SAB schließt mit dem Lead-Partner einen Zuwendungsvertrag zur Umsetzung eines Projektes im Rahmen des Kooperationsprogramms Freistaat Sachsen – Tschechische Republik 2014-2020. Verbindliche Bestandteile des Zuwendungsvertrags sind die Allgemeinen Vertragsbedingungen, das Gemeinsame Umsetzungsdokument sowie ggf. weitere Dokumente wie z.B. das Gemeinsame Umsetzungsdokument für den Kleinprojektfonds, die Anlage für staatliche Projektträger und Beihilfebescheinigungen. Das gesamte Vertragswerk wird als Zuwendungsvertrag bezeichnet.

Zwischengeschaltete Stelle

Die Mitgliedstaaten können eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, die bestimmte Aufgaben der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörde ausführen. In diesem Kooperationsprogramm wurden die zwischengeschalteten Stellen in der SAB eingerichtet und tragen die Bezeichnung: Förderstelle und Auszahlungsstelle.

Quelle: VKS, Ergänzung Metis

Zusammenfassung

Gegenstand der Durchführungsevaluierung ist die Bewertung der implementierten Verfahren und Strukturen. Laut Evaluierungsplan wird bei der Durchführungsevaluierung bewertet, wie ein Förderprogramm praktisch umgesetzt und administriert wird.

Die Evaluierung wurde im Bearbeitungszeitraum von Juni 2017 bis Juli 2018 durchgeführt und intensiv von der Verwaltungsbehörde und einer Lenkungsgruppe begleitet. Die Zwischenergebnisse der Evaluierung wurden bei der Sitzung des Begleitausschusses am 21. März 2018 präsentiert. Die Endergebnisse der Evaluierung sollen beim Begleitausschuss am 4. September 2018 vorgestellt werden.

Für die Evaluierung wurden folgende Informationsquellen verwendet:

- Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (Fassung vom 15. Juni 2017)
- Gemeinsames Umsetzungsdokument (Fassung vom 27. September 2017)
- Methodik und Kriterien für die Projektauswahl (Fassung vom 4. September 2015)
- Programmwebsite, Formulare, Förderanträge, Projektberichte etc.
- Online-Befragung der Kooperationspartner (alle LP und PP in Sachsen und Tschechien) zum Verfahren
- Begleitforschung von 12 ausgewählten Projekten, Teilbereich Verfahren
- Workshop mit den am Programm beteiligten Stellen zu Verfahren
- Interviews und Arbeitstreffen mit verschiedenen Akteuren

Ergebnisse der Evaluierung

Die effektive finanzielle Umsetzung des Kooperationsprogrammes ist einer der Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung.

Im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung des Kooperationsprogrammes konnte ein wichtiges Etappenziel erreicht werden. Ende 2017 konnten bereits 92% der geplanten Finanzmittel genehmigt werden. Das Kooperationsprogramm Sachsen – Tschechien weist damit eine der höchsten Mittelbindungsraten aller Interreg-Programme in Europa auf. Das Kooperationsprogramm SN-CZ konnte bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt - im Dezember 2015 - mit der Genehmigung von Projekten beginnen.

Auch der Zufriedenheitsgrad der Begünstigten ist ein Erfolgsmaßstab. Die Zufriedenheit der Kooperationspartner mit dem Förderverfahren ist insgesamt hoch, nimmt aber im Laufe des Förderverfahrens deutlich ab. Verbesserungspotenziale werden in den Empfehlungen angesprochen.

Effektivität der Programmverwaltung

Alle erforderlichen Funktionen in der Programmverwaltung sind mit Personal besetzt und funktionsfähig. 90 Personen bzw. 68 Vollbeschäftigteneinheiten sind an der Programmverwaltung permanent beteiligt (ohne Begleitausschuss). Allerdings sind die Personalressourcen zur Programmabwicklung knapp bemessen. Ein potenzielles Risiko stellt die stark steigende Arbeitsbelastung für die Kontrollinstanzen dar. Die laufende Beobachtung möglicher personeller Engpässe sollte Teil eines Qualitätsmanagementsystems sein (siehe Empfehlungen).

Effektivität des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss ist voll handlungsfähig und beschäftigt sich neben der Beschlussfassung über Projekte auch mit anderen wesentlichen Fragen der Programmumsetzung (wie Mittelbelegung, Indikatoren, Kommunikation, Evaluierung, Beschwerden, Jahresdurchführungsberichte).

Im Zeitraum von Mitte 2015 bis Mai 2018 fanden insgesamt 11 Sitzungen des Begleitausschusses und 4 Umlaufverfahren statt. Der BA behandelte 218 Projektanträge, wovon 136 Projekte bestätigt werden konnten. 124 Projekte haben bereits einen Zuwendungsvertrag erhalten.

Die Formulierung von stichhaltigen Ablehnungsgründen ist eine Herausforderung für den BA, weil ein eindeutiger Bezug zu den Bewertungskriterien hergestellt werden muss.

Beschlüsse werden einvernehmlich nach dem Delegationsprinzip gefasst. Das Delegationsprinzip benachteiligt jedoch innovative Projekte, die nicht breit konsensfähig sind, aber eine Mehrheit im BA finden würden. Die Euroregionen haben in den Lokalen Lenkungsausschüssen sehr gute Erfahrungen mit dem Mehrheitsprinzip bei der KPF-Projektauswahl gemacht.

Der BA ist nach dem Partnerschaftsprinzip zusammengesetzt, jedoch nicht 100%ig ausgewogen: auf tschechischer Seite ist die Arbeitnehmerseite (Sozialpartner) nicht beteiligt; auch gibt es keine NGO aus dem Umweltbereich. In Summe nehmen 49 Personen (ohne Stellvertreter, inkl. beratende Mitglieder) am BA teil. Wenn mehrere Personen pro Institution an den Sitzungen teilnehmen, wird das Gremium sehr groß.

Eine schrittweise Optimierung der Größe und Zusammensetzung des BA und des Abstimmungsprinzips ist für die nächste Programmperiode relevant. Die ausführliche Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend der Projektauswahlkriterien ist in der laufenden Programmperiode notwendig.

Effektivität des elektronischen Informationssystems

Das Informationssystem hat ein überschaubares Projektvolumen von rund 250 Förderanträgen und 150 Förderprojekten zu verwalten. Aus Kosten-Nutzen-Erwägungen wurde kein eigenständiges Informationssystem aufgebaut, sondern es werden bestehende Informationssysteme des Freistaates Sachsen und der Förderbank SAB genutzt und z.T. adaptiert.

Ob zukünftig eine vollständig digitale Projektbegleitung von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Fördermittel und der Online-Zugriff aller am Programm beteiligten Akteuren möglich sein wird, hängt von den Rahmenbedingungen der Gesamtsysteme im Freistaat Sachsen ab.

Die SAB muss als Kreditinstitut besonders strenge Vorgaben zur Datensicherheit erfüllen. Es können daher nur beschränkt mit der Außenwelt vernetzte Online-Werkzeuge eingesetzt werden. Hier ist Verbesserungspotenzial gegeben, da in einem Kooperationsprogramm eine offene Kommunikationskultur besonders wichtig ist.

Beratung und Projektvorbereitung

Das laufende Einreichungsverfahren ist sehr flexibel. Es wird durch das GS und die tschechischen Bezirksämter unterstützt und erlaubt Nachbesserungen des Projektantrages. Die Kooperationspartner in Sachsen und Tschechien sind im Allgemeinen zufrieden mit der Beratung und der Projektvorbereitung.

Eine Pflichtberatung für potenzielle Kooperationspartner (in der nächsten Programmperiode) könnte die Antragsteller noch besser mit den formalen und inhaltlichen Anforderungen des Programmes und des Projektantrages vertraut machen und die Passfähigkeit des Projektes in das Programm zu einem frühen Zeitpunkt abklären.

Eignung Projektantrag

Umfang und Detaillierungsgrad des Projektantrages wird von vielen Befragten kritisch gesehen. Die Projektdarstellung umfasst 20 Punkte, die vielfach redundant sind. Die logische Verknüpfung von Zielen, erwarteten Ergebnissen und Projektaktivitäten ist schwer zu erkennen. Das Denken in Wirkungsketten wird wenig unterstützt. Es wird in den Projektanträgen – entgegen der ursprünglichen Absicht – zum Teil eine große Anzahl von „Mikro-Meilensteinen“ definiert.

Die bereits in dieser Förderperiode begonnene Optimierung des Projektantrages sollte in der nächsten Periode weiterverfolgt werden. Ein optimierter Projektantrag sollte bereits zum Start der Projekteinreichung vorliegen.

Effektivität des Prüfverfahrens

Das Phasenmodell für die Prüfung und Bewertung der Projektanträge hat im Praxistest seine Tauglichkeit bewiesen. Für die Mehrheit der Befragten werden die Projektauswahlkriterien klar kommuniziert und sind nachvollziehbar.

Aus der Sicht des Evaluators gibt es kritische Punkte, die in der nächsten Programmperiode verbessert werden sollten (mangelnde Transparenz, Ungleichbehandlung der nationalen Projektbestandteile, mangelnde Zielorientierung und zu wenig umfassende Bewertungskriterien).

Eignung des Projektfortschrittsberichts

Der Projektfortschrittsbericht ist abrechnungsorientiert („Prüfbericht“), sehr stark vordestrukturiert und kurzgehalten und fokussiert auf Indikatoren, umgesetzte Maßnahmen und Meilensteine. Der inhaltliche Fortschritt und die erreichten Ergebnisse in Bezug auf die Bewertungskriterien werden kaum beschrieben. Die Aussagekraft der Berichte sollte aus Sicht der Evaluierung höher sein. Eine Adaptierung wird deshalb empfohlen.

Effektivität des Verfahrens zur Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung

Das Verfahren für Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung, das sich am bestehenden Rechtsrahmen ausrichtet, ist gut entwickelt und wurde gegenüber der Vorperiode deutlich verbessert.

Viele Kooperationspartner kritisieren jedoch den administrativen Aufwand. Projektänderungen, Belegprüfungen und Abrechnungen sind kompliziert und aufwändig. In Einzelfällen wird die Dauer von der Abrechnung bis zur Auszahlung der Fördermittel bemängelt.

Dem muss entgegengehalten werden, dass aufgrund der Verfahrensstraffung schneller ausbezahlt werden kann als in der Vorperiode. In der Regel wird die 90-Tage-Frist von der Einreichung des Auszahlungsantrages bis zur Auszahlung der Fördermittel eingehalten. Zu Verzögerungen kommt es nur bei KPF-Projekten bedingt durch den komplexen Verfahrensablauf. Ziel ist daher, noch in der laufenden Förderperiode eine schnellere Auszahlung an KPF-Begünstigte durch eine Verkürzung des Abrechnungsverfahrens zu erreichen.

Probleme und Verzögerungen bei der Abrechnung und Auszahlung ergeben sich auch aus einer unzureichenden Managementkapazität der Kooperationspartner. Laut Erfahrung der sächsischen Kontrollinstanz haben rund 50% der Kooperationspartner Probleme, die Unterlagen fristgerecht und vollständig einzureichen und dadurch eine zeitnahe Abrechnung sicherzustellen. Ein funktionierendes Projektmanagement ist einer der Erfolgsfaktoren einer grenzübergreifenden Projektarbeit.

Eine Herausforderung ist die zum Teil mangelnde Finanzkraft von Kooperationspartnern. 39% der Befragten von tschechischer Seite und 30% von sächsischer Seite gaben an, leichte oder große Schwierigkeiten bei der Vorfinanzierung der Ausgaben zu haben.

Ein Teil der Problematik wurde bereits mit der schnelleren Auszahlung der beantragten Fördermittel gelöst. Zusätzlich könnte für die nächste Förderperiode eine Vorauszahlung ab Vertragsunterzeichnung nach dem Vorbild von Horizont 2020 angedacht werden.

Es gäbe viele Ansätze für eine tiefgreifende Vereinfachung und Harmonisierung von Abrechnung, Kontrolle und Auszahlung, die allerdings Änderungen im EU-Rechtsrahmen voraussetzen und daher gegenwärtig nicht vom Kooperationsprogramm SN-CZ umgesetzt werden können.

Daher wird als kurzfristig umsetzbare Alternative eine kontinuierliche Verbesserung des bestehenden Systems durch ein Qualitätsmanagementsystem und durch verstärkten Kompetenzaufbau bei den Kooperationspartnern vorgeschlagen.

Beschwerdeverfahren

Ein Beschwerdeverfahren laut EU-Vorgaben wurde vom Programm eingerichtet. Das Verfahren ist einstufig organisiert, d.h. die Beschwerde wird von der gleichen Verwaltungsstelle behandelt, gegen die sie gerichtet ist. Es gibt keine weiteren Instanzen zur Beilegung der Streitigkeiten.

Aus Sicht der Evaluierung gibt es noch Verbesserungspotenzial in Richtung präventiver Maßnahmen und einer zweistufigen Behandlung von Beschwerden.

Empfehlungen

Auf Grundlage der Analyseergebnisse der Evaluierung werden folgende Empfehlungen für eine Anpassung der administrativen Abwicklung gegeben, die nach Umsetzungshorizont unterschieden werden.

Empfehlungen für die laufende Programmperiode

- Bessere Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend den Projektauswahlkriterien. Damit soll auch Beschwerden vorgebeugt werden.
- Vereinfachung der Belegliste durch Entkopplung der Meilensteine von der finanziellen Abrechnung.
- Ergänzung des Abschlussberichtes um ein Zusatzblatt, um die Entwicklung der Partnerschaft und die erzielten Ergebnisse besser zu verdeutlichen.
- Einführung eines einfachen Qualitätsmanagementsystems im Bereich Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung durch ein „Verbesserungsteam“.
- Verkürzung des Verfahrens für die Auszahlung von Kleinprojekten auf sächsischer Seite durch vermehrte Zwischenabrechnungen und Beseitigung von Inkonsistenzen.

Empfehlungen für die nächste Programmperiode

- Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens durch Vereinfachung des Phasenmodells, Einführung von thematischen Arbeitsgruppen und Modifikation der Bewertungskriterien.
- Adaptierung der Zusammensetzung des BA in der Geschäftsordnung, um eine angemessene Größe des BA nicht zu überschreiten.
- Ersatz des Delegationsprinzips durch das Mehrheitsprinzip für die Entscheidung über eine Projektförderung im BA. Voraussetzung ist eine gleiche Stimmenanzahl je Partnerstaat.
- Einführung einer Pflichtberatung für potenzielle Kooperationspartner vor der Antragstellung.
- Bessere Strukturierung und Schlüssigkeit des Projektantragsformulars.
- Durchführung von Start-Workshops mit kleineren Gruppen nach der Genehmigung des Projektes.
- Schaffung der Möglichkeit von Vorauszahlungen ab Vertragsunterzeichnung.
- Entwicklung eines zweistufigen Beschwerdeverfahrens.

1 Einleitung

Gegenstand des Auftrages ist die Programmbegleitende Evaluierung („Bewertung während des Programmplanungszeitraums“ lt. VO (EU) Nr. 1303/2013) des Kooperationsprogrammes Freistaat Sachsen – Tschechische Republik 2014-2020 im Bearbeitungszeitraum Dezember 2016 (Auftragsvergabe) bis Dezember 2022 (Abnahme des zusammenfassenden Berichtes zur Programmbegleitenden Evaluierung nach Lieferung im September 2022).

Der vorliegende Bericht zur Bewertung der implementierten Verfahren und Strukturen (Durchführungsevaluierung) ist das Arbeitsergebnis von AP2.

Lt. Evaluierungsplan wird bei der Durchführungsevaluierung bewertet, wie ein Förderprogramm praktisch umgesetzt und administriert wird. Untersucht werden dabei u.a. die implementierten Strukturen und Verfahren und der damit verbundene Verwaltungsaufwand, sowohl für die Kooperationspartner (LP und PP) als auch für die mit der Durchführung des Programms befassten Verwaltungseinrichtungen. Es wird außerdem untersucht, ob klare und transparente Projektauswahlkriterien vorliegen und ob ein strukturiertes Daten- und Monitoringsystem vorhanden ist.

Bei der Durchführungsevaluierung ist zu beachten, dass bereits ein Großteil der Projekte (mehr als 90%) bewilligt wurde. Damit ist das Bewilligungsverfahren weitgehend abgeschlossen und Änderungen in dieser Programmperiode nicht mehr relevant.

Aufgaben der Durchführungsevaluierung laut Leistungsbeschreibung vom 10. August 2016

- a) Untersuchung und Bewertung der Durchführung und Verwaltung des Kooperationsprogramms im Hinblick auf die Effizienz und Zweckmäßigkeit der implementierten Strukturen, Verfahren sowie den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten
- b) Aufzeigen von möglichen Fehlentwicklungen im Verfahren von der Projektakquisition bis zum Projektabschluss und ggf. Unterbreitung von Vorschlägen für geeignete Abhilfemaßnahmen
- c) Aufzeigen von möglichem Potenzial für weitere Vereinfachungen hinsichtlich des Verfahrens, der Ausgestaltung von Umsetzungsvorgaben und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes auch im Hinblick auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften

2 Methodik zur Bewertung der implementierten Verfahren und Strukturen

2.1 Informationsquellen

In der Bewertung der Verfahren und Strukturen wurden verschiedene Informationsquellen herangezogen.

Grundlage für die Evaluierung bilden die Programmdokumente:

- Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (Fassung vom 15. Juni 2017)
- Gemeinsames Umsetzungsdokument (Fassung vom 27. September 2017)
- Methodik und Kriterien für die Projektauswahl (Fassung vom 4. September 2015)
- Programmwebsite, Formulare, Förderanträge, Projektberichte etc.

Auch die Ergebnisse der bereits durchgeführten Evaluierungen werden berücksichtigt:

- Endbericht „Vertiefende Analyse der gegenwärtigen Antrags- und Förderprozesse des Kooperationsprogramms“ (Kienbaum, Januar 2014)

Neben der Auswertung der vorhandenen Daten und Dokumente wurden auch eigene Erhebungen durchgeführt, die nachfolgend erläutert werden:

- Online-Befragung der Kooperationspartner (alle LP und PP in Sachsen und Tschechien) zum Verfahren
- Begleitforschung von 12 ausgewählten Projekten, Teilbereich Verfahren
- Workshop mit den am Programm beteiligten Stellen zu Verfahren
- Interviews und Arbeitstreffen mit verschiedenen Akteuren

Interessenträger mit Querschnittsthemen wie die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden in der Online-Befragung nicht berücksichtigt. Die Evaluatoren werden für zukünftige Umfragen die Liste der Interessenträger dementsprechend erweitern.

2.1.1 Online-Befragung der Kooperationspartner zum Verfahren

Um die Akzeptanz der Befragungen im Laufe des Evaluierungsprozesses zu erhöhen und die Anzahl auf maximal eine Umfrage pro Jahr zu begrenzen, wurde die Online-Umfrage zum Thema Verfahren und Strukturen mit der Befragung für die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit im Sommer 2017 kombiniert.

Die Fragen wurden anhand des Wirkungsmodells zu Verfahren und Strukturen laut Evaluierungskonzept ausgearbeitet und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Im Fokus stand die Zufriedenheit der Kooperationspartner mit den einzelnen Schritten, die im Förderverfahren durchlaufen werden.

Die Umfrage wurde an alle Kooperationspartner (alle Lead- und Projektpartner, die Kooperationsprojekte durchführen) jeweils in Sachsen und Tschechien versandt.

Insgesamt haben sich 213 Kooperationspartner (102 aus Sachsen und 111 aus Tschechien) an der Online-Umfrage beteiligt, das entspricht einer Rücklaufquote von 56%.

Tabelle 1. Rücklaufquote (Bezugsbasis Personen)

	Gesamt	Geantwortet	Rücklaufquote
Kooperationspartner DE	188	102	54%
Kooperationspartner CZ	189	111	59%
Kooperationspartner Gesamt	377	213	56%

Quelle: Metis

Die Berechnung basiert auf der Anzahl der versandten Einladungen, also den kontaktierten E-Mailadressen. In den meisten Fällen wurden pro Institution (Kooperationspartner) mehrere Ansprechpartner angeschrieben. Im Rahmen der Anrufaktion wurde jedoch klar, dass von einer Institution im Regelfall nur eine Meinung abgegeben wird. In jenen Fällen, wo uns dies konkret mitgeteilt wurde, ist dies bei der Berechnung berücksichtigt.

Auf Ebene der Projekte ist die Rücklaufquote sehr zufriedenstellend. Bei 89 Projekten (bzw. 94%) hat zumindest eine Person aus dem Kreis der Lead- oder Projektpartner den Fragebogen ausgefüllt. Es wurden somit nur sechs von insgesamt 95 Projekten nicht erreicht. Von 95 Lead-Partnern haben 75 (bzw. 79%) geantwortet.

Tabelle 2. Rücklaufquote (Bezugsbasis Projekte)

	Gesamt	Geantwortet	Rücklaufquote
Projekte	95	89	94%
Lead-Partner	95	75	79%

Quelle: Metis

Behandlung von Kommentaren

Der Fragebogen bestand zum Großteil aus geschlossenen Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Die Kooperationspartner hatten zusätzlich die Möglichkeit, Kommentare und Verbesserungsvorschläge zu den einzelnen Verfahrensschritten abzugeben. Die Kommentare, die teilweise positiv-zustimmend und teilweise sehr kritisch sind, wurden gesichtet, gekürzt und in grau hinterlegten Boxen in den Kapiteln zur Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner zusammengefasst. Diese Vorgangsweise trägt dazu bei, verschiedene Sichtweisen offenzulegen.

Charakterisierung der teilnehmenden Kooperationspartner

Unter den Kooperationspartnern befinden sich einerseits staatliche Stellen und andererseits Kommunen, Schulen, diverse NGOs, Verbände, Vereine oder Interessengemeinschaften.

Einige Kooperationspartner sind dabei in mehr als nur einem Projekt involviert. Diese wurden gebeten, sich bei projektspezifischen Fragen in der Umfrage für ein Projekt zu entscheiden.

Projektpartner, die an besonders vielen Projekten beteiligt sind, sind

- Universitäten (Technische Universität Dresden, Universität Ústí nad Labem und die Technische Universität Liberec) mit jeweils bis zu 9 Projekten,

- das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) mit insgesamt 6 Projekten sowie
- Polizeidirektionen (mit bis zu 5 Projekten) und unterschiedliche Stadtverwaltungen (mit bis zu 4 Projekten).

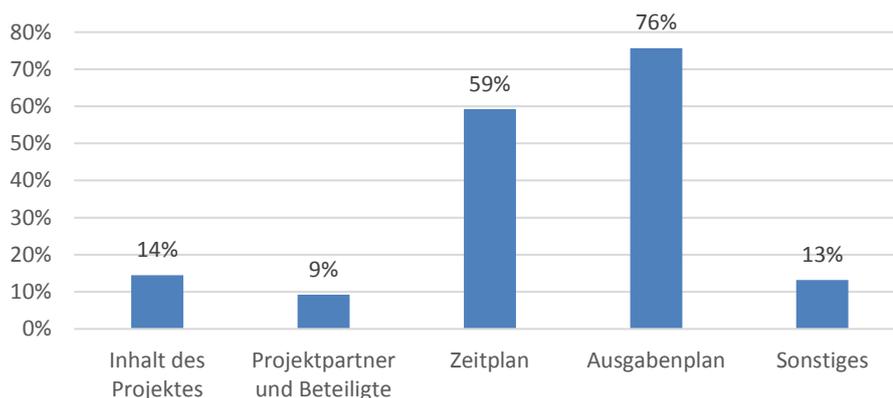
Von allen Kooperationspartnern, die an der Umfrage teilnahmen, waren 76% auch schon in der vorhergehenden Programmperiode 2007-2013 (Ziel 3) mit einem Projekt am SN-CZ Programm beteiligt. Die Frage, in welchem Ausmaß stabile, programmperiodenübergreifende Kooperationen zu effektiven Ergebnissen im Sinne des Programmes beitragen, wird in der Wirkungsevaluierung behandelt.

39% der Teilnehmer an der Umfrage sind derzeit noch in der Startphase und haben noch keine Zwischenabrechnung gestellt. Der Großteil der Projekte (61%) befindet sich bereits mitten in der Umsetzung und kann schon auf Erfahrungen mit der Zwischenabrechnung zurückgreifen.

66% der Befragten hatten in ihrem Kooperationsprojekt keine Probleme mit der Vorfinanzierung. 28% gaben an, dass es leichte Schwierigkeiten gab. Für insgesamt 7% war die Vorfinanzierung durch die Kooperationspartner sogar ein großes Problem. Die größeren Probleme lagen dabei auf tschechischer Seite, wo insgesamt 39% der Befragten angaben, leichte oder große Schwierigkeiten bei der Vorfinanzierung gehabt zu haben. Im sächsischen Fördergebiet waren es immerhin noch 30%. Die Frage der Vorfinanzierung wird in den Empfehlungen aufgegriffen.

Für den Großteil (72%) der befragten Kooperationspartner waren im Laufe der Projektumsetzung Anpassungen notwendig, um die Projektziele zu erreichen. Diese Angaben beruhen auf den eigenen Einschätzungen der Kooperationspartner und nicht auf den Kriterien in Kapitel 7.3.1 des Gemeinsamen Umsetzungsdokuments. Am meisten Anpassungen in den Projekten notwendig waren beim Ausgabenplan sowie beim Zeitplan (siehe folgende Grafik).

Grafik 1. Wenn Ja, in welchem Bereich sind/waren Anpassungen* im Projekt notwendig? (Mehrfachnennung möglich)? (n=152**)



Quelle: Online-Umfrage

* Anpassungen sind nicht zwingend BA-relevant gemäß den Kriterien im Kap. 7.3.1 des Gemeinsamen Umsetzungsdokuments

** Die Anzahl der Antworten (n) kann zwischen den Frageblöcken variieren, da einzelne Kooperationspartner teilweise Fragen übersprungen und nicht beantwortet haben.

2.1.2 Begleitforschung ausgewählter Projekte

Um zu tiefergehenden, qualitativen Ergebnissen zu kommen, die über die für die Grundgesamtheit repräsentativen Informationen aus der Online-Befragung mit quantitativem Charakter hinausgehen, wird eine Begleitforschung von 12 ausgewählten Kooperationsprojekten durchgeführt. Im Zeitraum 2017 bis 2021 werden die Lead-Partner sowie jeweils ein Projektpartner des Nachbarlandes drei Mal besucht. In diesen drei Befragungsrunden werden vertiefte Interviews geführt. Die Leitfragen zielen vor allem auf die Wirkungen der Projekte ab.

Die Befragung beinhaltet neben der Wirkungsdimension ebenfalls Fragen zur Durchführung sowie zur Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Die erste Befragungsrunde konnte im November 2017 abgeschlossen werden. Die Ergebnisse fließen in diesen Bericht zur Bewertung der Verfahren und Strukturen mit ein.

2.1.3 Workshop mit Verwaltungsstellen

Um die Sichtweise der Kooperationspartner (Ergebnisse der Online-Umfrage und der Begleitforschung) mit der Sichtweise der Programmverwaltung abzugleichen, wurde am 24. Oktober 2017 in Dresden ein Workshop mit Akteuren aus den unterschiedlichen Verwaltungsstellen durchgeführt. In dem Workshop wurden die Schritte des Verfahrens in einem interaktiven Rahmen diskutiert und Schlussfolgerungen für die Evaluierung gezogen.

Zur Vorbereitung wurde den Teilnehmern ein Kurzpapier mit den ersten Bewertungsergebnissen aus der Online-Umfrage übermittelt.

Im Workshop wurden die Ergebnisse der Umfrage in Bezug auf Verfahren und Strukturen vom Evaluator präsentiert und im Plenum diskutiert. Anschließend gab es eine vertiefte Diskussion der Bewertungsergebnisse in zwei Arbeitsgruppen (jeweils eine Gruppe mit sächsischen und tschechischen Teilnehmern). Im Mittelpunkt dieser Gruppendiskussion stand die Frage, einzelne Bereiche im Verfahrenszyklus zu identifizieren, die besonderes Verbesserungspotenzial oder vertieften Analysebedarf aufweisen. Abschließend wurden die zusammengefassten Diskussionsergebnisse im Plenum vorgelesen.

2.1.4 Interviews und Arbeitstreffen

Um einen vertieften Einblick in die Verfahren und Arbeitsweisen der beteiligten Stellen zu erhalten, wurden mit verschiedenen Akteuren Interviews und Arbeitstreffen durchgeführt.

Tabelle 3. Interviewpartner

Institution	Interviewpartner	Datum	Art des Interviews, Ort	Interviewer
SAB	Frau Dr. Müller Karlová, Frau Döring, Herr Ramm	17.11.2017	Persönlich, Dresden	Andreas Resch, Nicole Hauder
MMR ČR (NB)	Herr Rataj	27.11.2017	Persönlich, Prag	Lenka Brown
Karlovarský kraj	Frau Fučíková	28.11.2017	Telefonisch	Lenka Brown

Institution	Interviewpartner	Datum	Art des Interviews, Ort	Interviewer
Centrum	Herr Balcar	30.11.2017	Telefonisch	Lenka Brown
Liberecký kraj	Frau Podsedníková	30.11.2017	Telefonisch	Lenka Brown
Ústecký kraj	Frau Paarová	30.11.2017	Telefonisch	Lenka Brown
SMUL Ref. 25 (VB)	Frau Schönlein	13.12.2017	Persönlich, Wien	Andreas Resch, Nicole Hauder
SAB	Frau Pfeiffer, Herr Gotzmann, Frau Dr. Müller Karlová, Frau Pfützner, Herr Ramm	01.02.2018	Persönlich, Dresden	Andreas Resch, Nicole Hauder
SMUL	Frau Fischer Frau Schönlein	01.02.2018	Persönlich, Dresden	Andreas Resch, Nicole Hauder
MMR ČR (NB)	Herr Rataj	27.02.2018	Persönlich, Prag	Andreas Resch, Lenka Brown
SMUL, Ref. 25 (VB) SAB	Frau Schönlein, Frau Hager, Frau Kreisch Frau Pfeiffer, Frau Döring, Herr Ramm	20. 04. 2018	Persönlich, Dresden	Andreas Resch

Quelle: Metis

2.2 Diskussions- und Abstimmungsprozess

Die Evaluierung war in einen intensiven Diskussions- und Abstimmungsprozess mit dem Auftraggeber und mit den am Programm beteiligten Stellen und Interessenträgern eingebettet.

Es gab laufende Kontakte und Arbeitstreffen mit der Verwaltungsbehörde (Frau Schönlein und Frau Juraschek), dem direkten Auftraggeber für die Evaluierung.

Die Verwaltungsbehörde richtete eine eigene Lenkungsgruppe für die Evaluierung ein. Die Analyseergebnisse und die Empfehlungen wurden mit der Lenkungsgruppe am 2. Februar 2018 und am 27. Juni 2018 in Dresden diskutiert. Für die schriftlichen Kommentare der Lenkungsgruppe zu den Evaluierungsberichten entwickelte die VB einen Bewertungsbogen, in dem die Kommentare strukturiert erfasst wurden.

Des Weiteren wurden die Zwischenergebnisse der Evaluierung bei der Sitzung des Begleitausschusses am 21. März 2018 in Prag präsentiert und die Fragen der BA-Mitglieder beantwortet. Die Endergebnisse der Evaluierung sollen beim Begleitausschuss am 4. September 2018 in Vejpřty vorgestellt werden.

Alle Berichte (einschließlich der Entwurfsfassungen) und die Präsentationsfolien wurden vom Evaluator in deutscher und in tschechischer Sprache vorgelegt. Für die Übersetzung der Dokumente musste ausreichend Zeit eingeplant werden.

Insgesamt nahm der Evaluierungsprozess für die Verfahren und Strukturen einen rund einjährigen Zeitraum von Juni 2017 bis Juli 2018 in Anspruch. Die Evaluierung wurde überwiegend parallel zu Evaluierung der Kommunikationsstrategie im Zeitraum von Mai 2017 bis März 2018 durchgeführt.

3 Analyseergebnisse

Die folgenden Evaluierungsaspekte wurden bewertet:

- Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung und bisherige Ergebnisse der Programmumsetzung (Summeneffekt der Programmverwaltung)
- Leistungsfähigkeit des Organisationsmodells und der verschiedenen Akteure in der Programmverwaltung (die Voraussetzung, um überhaupt zu Ergebnissen zu gelangen)
- Leistungsfähigkeit des elektronischen Informationssystems (das Rückgrat der Programmumsetzung)
- Effektivität des Förderverfahrens (Schritte lt. Gemeinsamem Umsetzungsdokument, Kapitel 7)
 - Beratung und Projektvorbereitung (Kap. 7.1)
 - Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge (Kap. 7.1)
 - Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (Kap. 7.2)
 - Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung (Kap. 7.3)
 - Beschwerdeverfahren (Kap. 7.4)

Empfehlungen, die sich aus der Analyse ergaben, werden im Kapitel 4 zusammengefasst.

3.1 Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung und bisherige Ergebnisse der Programmumsetzung

Grundsätzlich sollen mit einer leistungsfähigen Programmverwaltung längerfristig folgende übergeordnete Ziele, die als Erfolgsmaßstäbe dienen können, erreicht werden (lt. Wirkungsmodell im Evaluierungskonzept), die als Erfolgsmaßstäbe herangezogen werden können:

- Effektive finanzielle Umsetzung des Kooperationsprogrammes (Ausschöpfung der geplanten Mittel, fristgerechte Mittelverwendung lt. n+3-Regel)
- Erreichung der operativen Ziele des Leistungsrahmens
- Vermeidung von Unregelmäßigkeiten
- Effektive inhaltliche Umsetzung und Erreichung der Programmziele
- Kosteneffiziente Administration und Prüfung
- Höherer Zufriedenheitsgrad bei Begünstigten und Verwaltungsstellen
- Positive Prüfungen durch die Kontrollorgane

Diese sieben Ziele bilden den Summeneffekt der Programmverwaltung ab.

Zum Zeitpunkt der gegenständlichen Evaluierung können noch nicht alle sieben Ziele bewertet werden. So liegen den Evaluatoren noch keine aktuellen Daten zur Fehlerrate bei den Projektprüfungen vor, und es ist nicht bekannt, ob die Fehlerrate den zulässigen Wert überschreitet.

Indikatoren zur Erreichung der Programmziele werden erst im Zuge der Wirkungsevaluierung erhoben und stehen zum Zeitpunkt der Durchführungsevaluierung noch nicht zur Verfügung.

Die Analyse bezieht sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Effektivität der finanziellen Umsetzung sowie auf den Zufriedenheitsgrad der Begünstigten, der durch die Online-Befragung erhoben wurde.

Hinsichtlich der finanziellen Umsetzung wurde ein Vergleich mit anderen bereits operativ tätigen Kooperationsprogrammen (mit tschechischer und sächsischer Beteiligung) vorgenommen. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde auf die Daten aus dem Open Data-Portal der Europäischen Union zurückgegriffen.

Der Vergleich zeigt, dass das Kooperationsprogramm Sachsen – Tschechien mit 92% Mittelbindung Ende 2017 trotz eines hohen Programmvolumens die **mit weitem Abstand höchste Mittelbindung** und die beste Auszahlungsrate aufweist.

Mit Stand Ende Juni 2018 wurde im Programm SN-CZ für 124 Projekte ein Zuwendungsvertrag abgeschlossen (145 Mio. € von insgesamt 158 Mio. € EFRE wurden bewilligt).

Tabelle 4. Vergleich der Mittelbindung und der Auszahlungsrate mit anderen Kooperationsprogrammen (Stand Ende 2017)

Interreg-Programm	Geplante Programmmittel inkl. TH (EFRE+nationaler Beitrag) lt. Finanzierungsplan	Bewilligte Mittel (EFRE+nationaler Beitrag)	Förderfähige Ausgaben der Begünstigten	Mittelbindung in%	Auszahlungsrate in %
SN-CZ	189.274.570	173.844.257	29.119.032	92%	15%
BY-CZ	121.617.825	95.333.354	2.434.903	78%	2%
PL-SN	82.353.025	55.153.571	4.501.641	67%	5%
CZ-PL	266.143.190	150.565.383	1.641.088	57%	1%
AT-CZ	115.134.884	55.958.130	649.932	49%	1%
SK-CZ	106.046.429	4.465.661	0	4%	0%
Alle Interreg-Programme	12.429.599.539	7.133.635.062	607.848.114	57%	5%

Quelle: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/TC>

3.2 Leistungsfähigkeit des Organisationsmodells und der Akteure in der Programmverwaltung

3.2.1 Effektivität des Organisationsmodells

Die Programmpartner Freistaat Sachsen und die Tschechische Republik haben das Verwaltungs- und Kontrollsystem nach den EU-Vorgaben eingerichtet.

Dabei gibt der EU-Rechtsrahmen grob gesagt die Behörden und deren Aufgaben vor, während die Partnerstaaten sich auf ein gemeinsames Organisationsmodell und gemeinsame Verfahrensabläufe verständigen.

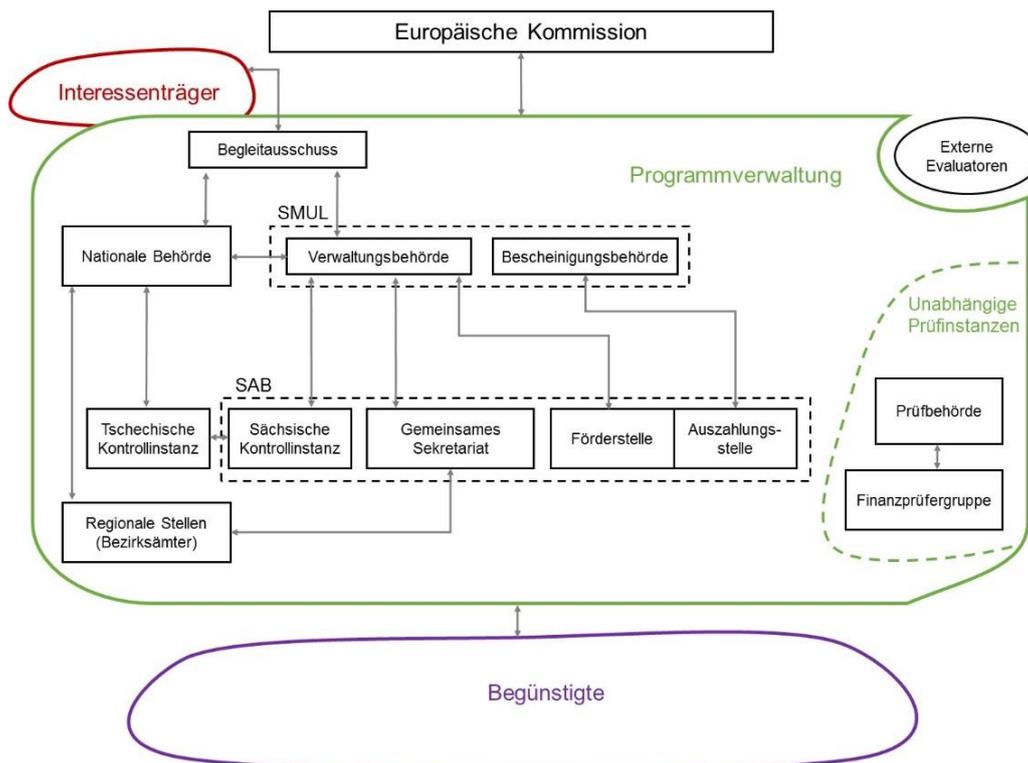
Der Gestaltungsspielraum der Programmpartner bei Organisation und Verfahren wird durch die europäischen und nationalen Regelungen mitbestimmt. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem muss durch die unabhängige Prüfbehörde auf Konformität mit dem Rechtsrahmen geprüft werden.

Die wesentlichen Akteure in der Programmverwaltung, d.h. die Programmbehörden und delegierten Stellen sind:

- Verwaltungsbehörde (SMUL, Ref. 25)
- Bescheinigungsbehörde (SMUL, Ref. ZA)
- Nationale Behörde (MMR ČR)
- Gemeinsames Sekretariat (SAB)
- Auszahlungsstelle (SAB)
- Förderstelle (SAB)
- Nationale Kontrollinstanzen (SAB und Centrum)
- Tschechische Bezirksämter
- Prüfbehörde (SMF) und tschechische Finanzprüfergruppe (MF ČR)
- Begleitausschuss

Die folgende Grafik verdeutlicht das Organisationsmodell und die Akteure, die an der Programmverwaltung beteiligt sind.

Grafik 2. Akteure in der Programmverwaltung



Quelle: Metis auf Grundlage von Programmdokumenten

Ein Charakteristikum des Organisationsmodells ist die zentrale Funktion der Sächsischen Aufbaubank (SAB). Die Förderbank wickelt im gesetzlichen Auftrag des Freistaates Sachsen alle EU-Förderungen ab und übernimmt im Rahmen des Kooperationspro-

grammes die Aufgaben des Gemeinsamen Sekretariats, der Förderstelle, der Auszahlungsstelle und der Sächsischen Kontrollinstanz. Die Bündelung dieser Aufgaben in einer leistungsfähigen Institution (bei gleichzeitiger interner Funktionstrennung) ist durch die Synergieeffekte vorteilhaft.

Während andere Kooperationsprogramme im Jahr 2015 noch mit verwaltungstechnischen Grundlagen und Voraussetzungen für die Programmabwicklung beschäftigt waren, konnte das Kooperationsprogramm SN-CZ bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt – im Dezember 2015 – mit der Genehmigung von Projekten beginnen.

Diese vorteilhafte Konstruktion ist aber auch mit Nachteilen verbunden. Die SAB muss als Kreditinstitut besonders strenge Vorgaben zur Datensicherheit erfüllen. Die in der SAB angesiedelten Verwaltungsstellen müssen laut hausinterner Vorgaben entsprechend hohe Standards der Datensicherheit erfüllen und können nur sehr beschränkt mit der Außenwelt vernetzte Online-Instrumente einsetzen. Dies hemmt eine offene und proaktive Kommunikation des GS und der anderen in der SAB implementierten Stellen (bei gleichzeitigem Schutz personenbezogener Daten). Lösungen für die Beseitigung dieser Hemmnisse sollten bei der Vorbereitung der nächsten Programmperiode gefunden werden.

Ein weiteres Charakteristikum des Organisationsmodells ist die Einbeziehung regionaler Akteure (tschechische Bezirksämter, Euroregionen) in die Programmverwaltung.

- Die drei tschechischen Bezirksämter informieren und beraten die Antragsteller und sind zusammen mit dem Gemeinsamen Sekretariat an der Projektbewertung beteiligt.
- Eine Sonderrolle nehmen die Euroregionen ein: EUREGIO EGRENSIS, Euroregion Elbe/Labe, Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří, Euroregion Neisse/Nisa.
Die Euroregionen sind formal nicht am Programmmanagement beteiligt, jedoch verwalten sie als KPF-Projektsekretariate die vier Kleinprojektfonds (KPF) mit einem Gesamtvolumen von rund 16 Mio. €. Im Rahmen des Kleinprojektfonds werden Projekte mit einem Zuschuss von bis zu 15.000 € unterstützt.

Die Euroregionen sind dabei Begünstigte (und keine zwischengeschalteten Stellen). Die Übertragung der Umsetzungsverantwortung von Kleinprojektfonds an Euroregionen ist ein gängiges Modell in Kooperationsprogrammen. Der Verwaltungsaufwand durch die dezentralisierte Umsetzung von zahlreichen Kleinprojekten wird in Kauf genommen, um von der örtlichen Bevölkerung getriebene Maßnahmen zu ermöglichen und die Funktion der Euroregionen zu stärken.

Die Einbindung regionaler Akteure fördert die lokale Verankerung des Kooperationsprogrammes und die Nutzung lokalen Wissens.

3.2.2 Ressourcen der an der Programmverwaltung beteiligten Akteure

In der folgenden Tabelle werden die einzelnen Akteure mit ihren vorhandenen Personalressourcen dargestellt sowie Stärken und Herausforderungen – soweit Informationen vorhanden sind – beschrieben. Eine vollständig konsistente Darstellung der Personalressourcen ist nicht möglich, da auf unterschiedliche Informationsquellen (Interviews, VKS) zurückgegriffen werden musste.

Tabelle 5. Ressourcen der Akteure in der Programmverwaltung

Akteure	Anzahl der involvierten Mitarbeiter
Verwaltungsbehörde (VB) Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Referat 25	7 Personen (5,8 VbE ¹): <ul style="list-style-type: none"> • 1 Referatsleiter (anteilig) • 2 Referenten (davon 1 VbE und 1 anteilig) • 4 Sachbearbeiter (davon 2 VbE und 2 anteilig) (Quelle: Interview SMUL)
Bescheinigungsbehörde (BB) Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Referat ZA	4 Personen (2,4 VbE): <ul style="list-style-type: none"> • 1 Referatsleiter (anteilig) • 1 Referent (VbE) • 2 Sachbearbeiter (davon 1 VbE und 1 anteilig) (Quelle: VKS)
Nationale Behörde (NB) Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik, Abteilung der europäischen territorialen Zusammenarbeit	2 Personen (2 VbE) (Quelle: Interview MMR)
Gemeinsames Sekretariat (GS) Sächsische Aufbaubank – Förderbank (SAB), Abteilung Infrastruktur und Kommunales, Gruppe 50	12 Personen (12 VbE im Ø/Jahr, SAB gesamt) Personaleinsatz nach Jahren (in VbE): 2015: 10 2016: 20 2017: 17 2018: 17 2019: 17 2020: 15 2021: 10 2022: 5 2023: 2 (Quelle: VKS)
Sächsische Kontrollinstanz Sächsische Aufbaubank - Förderbank (SAB), Abteilung Infrastruktur und Kommunales, Gruppe 70	
Auszahlungsstelle Sächsische Aufbaubank (SAB)	
Förderstelle Sächsische Aufbaubank (SAB)	
Tschechische Bezirksämter	Gesamt: 9 Personen (4,85 VbE)
• Bezirksamt Karlovy Vary, Abteilung für grenzübergreifende Projekte	4 Personen (aber nur 1,3 VbE) (Quelle: Interview Bezirksamt)
• Bezirksamt Ústí nad Labem, Referat Regionalentwicklung, Abteilung der Fonds und EU-Programme	2 Personen (1,3 VbE) (Quelle: Interview Bezirksamt)
• Bezirksamt Liberec, Referat für wirtschaftliche und regionale Entwicklung, Abteilung Projektvorbereitung und -steuerung	3 Personen (2,25 VbE) (Quelle: Interview Bezirksamt)
Tschechische Kontrollinstanz	Gesamt: 20 Personen (14,15 VbE)
• Zentrum für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik	8 Personen (7,3 VbE) (Quelle: Interview Centrum)
• Zweigstelle für die Bezirke Ústí nad Labem und Karlov Vary, Chomutov	6 Personen (4,5 VbE) (Quelle: Interview MMR)

¹ VbE = Vollbeschäftigteneinheit

Akteure	Anzahl der involvierten Mitarbeiter
<ul style="list-style-type: none"> Zweigstelle für den Bezirk Liberec, Zweigstelle für NUTS II Nordost, Hradec Králové 	6 Personen (2,35 VbE) (Quelle: Interview MMR)
Prüfinstanzen	Gesamt: 20 Personen (~13,9 VbE)
<ul style="list-style-type: none"> Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Referat 17 (SMF) 	8 Personen (5,9 VbE): <ul style="list-style-type: none"> 1 Referent (anteilig) 1 Sachbearbeiter (anteilig) 6 Prüfer (anteilig) (Quelle: Geschäftsverteilungsplan SMF, Referat 17)
<ul style="list-style-type: none"> Finanzministerium der Tschechischen Republik Abteilung Prüfbehörde (MF ČR) 	12 Personen (variabel zugeordnet) (~8 VbE) (Quelle: Interview MMR)
Euroregionen (Umsetzung KPF)	Gesamt: 16 Personen (13 VbE) (Quelle: EUREGIO EGRENSIS)
<ul style="list-style-type: none"> EUREGIO EGRENSIS 	4 Personen (1,5 VbE in SN + 1,5 VbE in CZ)
<ul style="list-style-type: none"> Euroregion Elbe/Labe 	4 Personen (1,5 VbE in SN + 2 VbE in CZ)
<ul style="list-style-type: none"> Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří 	4 Personen (1,5 VbE in SN + 1,5 VbE in CZ)
<ul style="list-style-type: none"> Euroregion Neisse/Nisa 	4 Personen (1,5 VbE in SN + 2 VbE in CZ)
GESAMT	90 Personen (ca. 68,1 VbE)
Davon SN	39 Personen (32,1 VbE)
Davon CZ	51 Personen (36 VbE)

Quelle: VKS, Interviews

Wie aus der oben dargestellten Tabelle hervorgeht, sind insgesamt 90 Personen bzw. rund 68 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) (ohne BA) in verschiedenen Funktionen an der Programmadministration beteiligt.

Alle erforderlichen Funktionen in der Programmverwaltung sind mit Personal besetzt und funktionsfähig. Dies wurde durch die Prüfbehörde bestätigt, die das Verwaltungs- und Kontrollsystem im Rahmen des Designierungsverfahrens bestätigt hat.

Ein Teil des Personals der Programmbehörden und delegierten Stellen wird aus den Mitteln der Technischen Hilfe (TH) finanziert. Im Abrechnungsjahr 2017 wurden beispielsweise folgende Anteile des Personals aus der TH finanziert:

- Verwaltungsbehörde: 61% (3,54 von 5,8 VbE)
- Bescheinigungsbehörde: 39% (0,94 von 2,4 VbE)
- Prüfbehörde: 38% (2,25 von 5,9 VbE)
- Zentrum für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik: 82% (6 der 7,3 VbE)

Die Stärke der Verwaltungsbehörde (VB) liegt darin, über Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung zu verfügen. Eine Herausforderung für die VB sind die knappen Personalressourcen, um die vielfältigen Aufgaben bewältigen zu können. Im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 gab es für die VB einen Aufgabenzuwachs, der mit der gleichen Personalausstattung bewältigt werden muss. Die zusätzlichen Aufgaben umfassen Evaluation, Verwaltungserklärung und jährliche Zusammenfassung für die EU-Kommission

(lt. Haushaltsordnung EU-VO 966/2012 und Dachverordnung EU-VO 1303/2013) und Beitrag zur Betrugsbekämpfung.

Die Kapazitäten der nationalen Behörde (NB) mit 2 Personen wird als ausreichend angesehen. Aus Sicht der NB ist es vorteilhaft, dass nicht zu viele Mitarbeiter an der Programmverwaltung beteiligt sind. Die Zusammenarbeit funktioniert sehr gut. Es gibt ein hohes Maß an Flexibilität.

Die in der SAB angesiedelten Verwaltungsstellen sind als Durchschnittswert über die Förderperiode mit 12 Personen ausgestattet. Der Personaleinsatz variiert je nach Arbeitsanfall in den einzelnen Stellen. Eine Stärke liegt darin, dass die Mitarbeiter zum Großteil zweisprachig sind.

Auch die drei tschechischen Bezirksämter verfügen über zweisprachige Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung mit grenzüberschreitenden Programmen und im Projektmanagement. Die Kommunikation mit der NB und dem GS funktioniert sehr gut.

Das Zentrum für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (Centrum) verfügt über erfahrene Mitarbeiter. Mit zunehmender Projektumsetzung wird eine stark steigende Arbeitsbelastung erwartet, die eventuell zu Personalengpässen führen kann.

Die Bereitstellung ausreichender Personalkapazitäten liegt in der Verantwortung der einzelnen Institutionen, die zumeist mehrere Programme betreuen und Personal (innerhalb bestimmter Grenzen) je nach Bedarf umschichten können. Die Mittel der Technischen Hilfe sind gedeckelt und können nicht erhöht werden, um zusätzliches Personal zu finanzieren. Die Mittel der TH können nur innerhalb des beschlossenen Rahmens umgeschichtet werden.

Die Verwaltungsbehörde berichtet im Jahresdurchführungsbericht über mögliche Probleme, die sich auf die Leistung des Programms auswirken. Die Berichte werden dem Begleitausschuss vorgelegt. Bislang wurden solche Probleme noch nicht berichtet und auch nicht im BA thematisiert.

3.2.3 Effektivität des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss (BA) ist das Entscheidungsorgan des Kooperationsprogrammes und hat umfangreiche Aufgaben zu bewältigen. Die Arbeitsfähigkeit dieses Gremiums ist ein entscheidender Faktor für eine effektive und ordnungsgemäße Durchführung des Programmes. Die Arbeit des BA wird vor allem von der Verwaltungsbehörde, der Nationalen Behörde und vom Gemeinsamen Sekretariat unterstützt.

Mitglieder

In Summe besteht der BA aus 25 stimmberechtigten Mitgliedern mit 27 Stimmen, davon

- 13 stimmberechtigte Mitglieder mit 15 Stimmen der sächsischen Delegation
- 12 stimmberechtigte Mitglieder der tschechischen Delegation

Von den stimmberechtigten Mitgliedern repräsentieren 17 Mitglieder (Institutionen) die Programmverwaltung, Fachressorts, Euroregionen und CZ Bezirke. 8 Mitglieder (Institutionen) repräsentieren die Wirtschafts- und Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und die Gleichstellung und Integration.

Zusätzlich gibt es 4 Mitglieder (Institutionen) mit beratender Funktion (MF ČR, Centrum, SMF, EU-KOM).

Der BA ist nach dem Partnerschaftsprinzip zusammengesetzt und verfügt durch die Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren über ein breites Meinungsbild. Jedoch besteht ein Ungleichgewicht zwischen der sächsischen und der tschechischen Delegation. Auf tschechischer Seite sind die Arbeitnehmerseite (Sozialpartner) oder zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Umweltbereich nicht beteiligt (siehe folgende Tabelle).

Tabelle 6. Funktionen und Anzahl der Stimmen im BA

	SN	CZ
Programmverwaltung	2	1
Fachressorts (einschließlich Thüringer Staatskanzlei)	3	2
Euroregionen	4	4
Tschechische Bezirksämter	-	3
Wirtschaftspartner	1	1
Sozialpartner	1	-
Gleichstellung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung	1	-
NGOs für Umwelt und Nachhaltigkeit	1	-
NGOs andere	2	1
Summe der Stimmenanzahl im BA	15	12

Quelle: Liste der BA-Mitglieder, Zuordnung Metis

Da pro Institution teilweise mehrere Personen am BA teilnehmen, ist die Anzahl an Personen höher als die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder: in Summe nehmen 49 Personen (ohne Stellvertreter, inkl. beratender Mitglieder) am BA teil.

Wenn mehrere Personen pro Institution an den Sitzungen teilnehmen (z.B. bis zu 4 Vertreter je Bezirk), wird das Gremium sehr groß.

Arbeitsfähigkeit

Die Geschäftsordnung wurde erstmalig am 16. Juli 2015 genehmigt und bisher zweimal angepasst (am 4. April 2017 und am 5. Juli 2017).

Der Begleitausschuss tritt in der Regel viermal pro Jahr zusammen, je nach Bedarf auch öfter oder weniger oft. Die Sitzungen sind nicht öffentlich und haben vertraulichen Charakter. Die Sitzungen des BA werden zweisprachig mit Dolmetscher durchgeführt, und auch alle Sitzungsunterlagen sind zweisprachig.

Im Zeitraum von Mitte 2015 bis Mai 2018 fanden insgesamt 11 Sitzungen des Begleitausschusses und 4 Umlaufverfahren statt:

- 2015: 2 BA (plus 1 Umlaufverfahren zum KPF)
- 2016: 4 BA (plus 1 Umlaufverfahren zum Jahresdurchführungsbericht 2014/2015)
- 2017: 3 BA (plus 1 Umlaufverfahren zum Jahresdurchführungsbericht 2016, plus 1 Umlaufverfahren zu einem Projekt)
- 2018: 2 BA

Ein Begleitausschuss umfasst in der Regel zwei halbe Tage, in denen ein umfangreiches Programm abgewickelt wird.

Behandelte Themen im BA:

- Haupttätigkeit war bislang die Beschlussfassung über Projekte. In 10 BA wurden jeweils zwischen 9 und 34 Projekte behandelt (Bestätigungen, Ablehnungen, Zurückstellungen, Beschwerden, Kostenerhöhungen). Insgesamt hat sich der BA bis Mai 2018 mit 218 Projekten befasst.
- Neben der Beschlussfassung über Projekte wird regelmäßig über die Programmumsetzung berichtet. In 9 BA wurde der Stand der Programmumsetzung (aktuelle Mittelbelegung, Indikatoren, Auszahlung) berichtet.
- In 2 BA informierte die Bescheinigungsbehörde über Zahlungsanträge, die Erstattung von EU-Mitteln und die Erfüllung der n+3-Regel.
- In jeweils 3 BA wurden Berichte zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie (z.B. zur Auswahl der Werbemittel) und zum Sachstand zur Programmbegleitenden Evaluierung gegeben.
- In 2 BA wurden Berichte zum Sachstand KPF gegeben.
- Des Weiteren wurden sonstige programmbezogene Beschlüsse gefasst.

Die behandelten Tagesordnungspunkte und die Anzahl der behandelten Projekte in den jeweiligen Begleitausschüssen, die in den folgenden Tabellen dargestellt sind, lassen auf einen voll handlungsfähigen BA schließen, in dem die Mitglieder sehr aktiv mitwirken. Die effektive Projektauswahl kann als Stärke des BA hervorgehoben werden.

Eine Zusammenlegung der Sitzungen von zwei halben Tagen auf eintägige Sitzungen würde den Aufwand für die Wirtschafts- und Sozialpartner, die über kein „Programmpersonal“ verfügen, verringern. Gleichzeitig würden dadurch finanzielle Ressourcen gespart. Die Verringerung des Aufwandes muss mit der Effektivität der Sitzungen abgewogen werden. Es muss sichergestellt sein, dass alle Themen ausreichend behandelt werden können.

Tabelle 7. Inhaltliche Tagesordnungspunkte in den Begleitausschüssen

Monat/Jahr	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18
TOP											
Berichte											
Verfahren und Kriterien zur Auswahl der Vorhaben	x										
Präsentation des Indikatoren-systems		x									
Vorstellung der Kommunikationsstrategie		x									
Informationen zum Stand der Erarbeitung des Verwaltungs- und Kontrollsystems		x									
Stand der Programmumsetzung (aktuelle Mittelbelegung, Indikatoren, Auszahlung)			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bericht Kommunikationsstrategie						x			x		x
Sachstand zur Programmbe-gleitenden Evaluierung							x		x	x	
Information der Änderung der Geschäftsordnung des Len-kungsausschusses der Eu-roregion Neisse/Nisa							x				
Sachstand KPF								x	x		
Verfahren zu Vorratsprojekten								x			
Bericht der Bescheinigungs-behörde über die gestellten Auszahlungsanträge									x		x
Projekte											
Beschluss über Projekte		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Beschwerde über Ablehnung eines Projektes					x	x	x	x	x		
Antrag auf Kostenerhöhung								x		x	x
Sonstige (programmbezogene) Beschlüsse											
Beschluss über die Mittel der TH für die Finanzierung der gemeinsamen Umsetzungs-strukturen	x										
Beschluss über Mittelreservierung			x								
Beschluss über den Evaluierungsplan				x						x	
Beschluss zum Umgang mit Vorratsprojekten					x						
Beschluss zum (vorübergehenden) Antragsstopp					x				x		
Beschluss zur Geschäftsord-nung	x										
Anpassung der Geschäftsord-nung							x	x			
Anpassung des Programm-do-kuments								x			

Monat/Jahr	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18
TOP											
Diskussion zu Themen im Hinblick auf die neue Förderperiode										x	x
Beschlussfassung Jahresdurchführungsbericht											x

Quelle: BA-Protokolle

Tabelle 8. Anzahl der behandelten Projekte in den Begleitausschüssen

Monat/Jahr	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18	Gesamt
Projekte bestätigt (inkl. Vorratsprojekte)	-	8	15	18	25	15	14	15	11	2	13	136
Projekte abgelehnt	-	1	8	3	6	9	5	6	3	1	8	50
Projekte zurückgestellt/vertagt	-	-	8	-	1	2	2	2	-		3	18
Projekte zurückgezogen	-	-	-	-	1	-	-	-	-			1
Beschwerde abgelehnt	-	-	-	-	1	1	1	1	2			6
Beschwerde abgeholfen	-	-	-	-	-	-	-	-	1			1
Kostenerhöhung zugestimmt	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	2	6
Kostenerhöhung abgelehnt	-	-	-	-	-	-	-	-	-		(1)	(1)
Summe der Projekte, mit denen sich der BA befasste		9	31	21	34	27	22	25	17	6	26	218

Quelle: Jahresdurchführungsberichte (2015+2016), BA-Protokolle (2017, 2018)

Abstimmungsprinzip

Beschlüsse werden einvernehmlich gefasst. Einvernehmen besteht, wenn die sächsische und die tschechische Delegation ihre Zustimmung erklären. Dieses Delegationsprinzip benachteiligt Projekte, die nicht vollständig konsensfähig sind, aber aufgrund des Mehrheitsprinzips eine Mehrheit im BA finden würden (z.B. innovative Projekte).

Die Euroregionen haben bei der KPF-Projektauswahl in den Lokalen Lenkungsausschüssen sehr gute Erfahrungen mit dem Mehrheitsprinzip gemacht. Das Mehrheitsprinzip ist in den jeweiligen Geschäftsordnungen der Lokalen Lenkungsausschüsse festgelegt.

Voraussetzung für die Anwendung des Mehrheitsprinzips ist allerdings, dass die Stimmen im BA gleichmäßig auf die Partnerstaaten aufgeteilt sind, was derzeit nicht der Fall ist.

Tabelle 9. Stärken und Schwächen von Entscheidungsprinzipien im BA

Entscheidung im Begleitausschuss	Stärken	Schwächen
Delegationsprinzip	Jede Landesdelegation spricht mit einer Stimme.	Innerhalb einer Delegation kann eine Minderheit ein Projekt befürworten bzw. blockieren, da Enthaltungen im Votum der Delegation nicht berücksichtigt werden.
Mehrheitsprinzip	Objektive, demokratische Meinungsbildung, in der jeder unabhängig seine Meinung im Stimmverhalten zum Ausdruck bringen kann. Mehr Miteinander in der Urteilsfindung. Es kommt zu gemeinsamer Urteilsfindung in einem kreativen, binationalen Gedankenaustausch.	Ein Projekt kann durchgesetzt werden, auch wenn eine Mehrheit von nur einer Delegation mit einigen Vertretern der zweiten Delegation zustimmt. Derzeit kann die sächsische Delegation allein mit einfacher Mehrheit ein Projekt durchsetzen, weil die Stimmen der Partnerstaaten ungleich verteilt sind (es sind 14 Stimmen für eine einfache Mehrheit im BA notwendig, die SN-Delegation verfügt allein über 15 Stimmen).

Quelle: Euroregionen

Interessenkonflikte

Wenn stimmberechtigte Mitglieder im BA gleichzeitig Begünstigte sind oder andere Interessenkonflikte haben, werden sie von der Entscheidung über die Projektauswahl ausgeschlossen.

Diese Regelung bei Befangenheit im BA wird in der Praxis auch umgesetzt. Eine Auswertung der BA-Protokolle zeigt, dass in 7 Begleitausschüssen von Juni 2016 bis Mai 2018 in 36 Fällen BA-Mitglieder wegen Befangenheit nicht an Abstimmungen teilnahmen.

Ablehnungsgründe durch den BA

Eine Herausforderung für den BA ist die Formulierung von stichhaltigen Ablehnungsgründen von Projektanträgen.

- Vorteilhaft für eine belastbare Ablehnung sind Ablehnungsgründe, die sich direkt oder zumindest indirekt auf Bewertungskriterien zurückführen lassen.
- Ungünstig sind Ablehnungsgründe, die keinem Bewertungskriterium entsprechen.

Durch Sichtung von BA-Protokollen wurden folgende Beispiele gefunden, die (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) aufzeigen, dass es ein Verbesserungspotenzial für die Begründung der Ablehnung eines Projektantrages auf Grundlage der Bewertungskriterien gibt. Ein logischer Zusammenhang der Ablehnungsgründe mit den Bewertungskriterien sollte gegeben sein.

Tabelle 10. Ablehnungsgründe

Bewertungskriterien	Beispiele von Ablehnungsgründen
Ablehnungsgrund lässt sich direkt auf Bewertungskriterien zurückführen	
<ul style="list-style-type: none"> In welchem Maße kommen die Ergebnisse des Projektes beiden Seiten der Grenze zugute? 	Der nachhaltige Effekt der wenigen grenzüberschreitenden Maßnahmen, die im Rahmen des Projektes geplant sind, wird vom BA als gering eingeschätzt. (09/2017)
<ul style="list-style-type: none"> In welchem Maße ist eine Festigung und/oder Fortsetzung der Zusammenarbeit auch nach Abschluss der Förderung erkennbar? In welchem Maße werden die Ausrüstungsgüter bzw. Systeme/Konzepte gemeinsam beiderseits der Grenze genutzt? 	Eine langfristige gemeinsame Nutzung der angeschafften Technik ist aus Sicht des BA nicht sichergestellt. (09/2017)
Ablehnungsgrund lässt sich indirekt auf Bewertungskriterien zurückführen	
<ul style="list-style-type: none"> In welchem Maße sind die Projektaktivitäten der Kooperationspartner miteinander verbunden? 	Für eine erfolgreiche Projektumsetzung fehlen aus Sicht des BA kommunale und regionale sächsische Kooperationspartner. (12/2017)
Ablehnungsgrund lässt sich nicht auf Bewertungskriterien zurückführen	
Kein explizites Bewertungskriterium	Der Innovationsgehalt ist gering. (04/2017)
	Der Antrag ist von geringer Qualität und sehr allgemein gehalten. (04/2017)

Quelle: Metis auf Grundlage von BA-Protokollen

3.3 Leistungsfähigkeit des elektronischen Informationssystems

Generelle Konzeption des Informationssystems

Im Kooperationsprogramm SN-CZ wird in der Programmperiode 2014-2020 eine verhältnismäßig kleine Anzahl von rund 250 eingereichten Förderanträgen und davon rund 150 bewilligten Förderprojekten verwaltet.

Für dieses überschaubare Projektvolumen im Vergleich zu anderen Förderprogrammen wurde aus Kosten-Nutzen-Erwägungen kein eigenständiges Informationssystem aufgebaut. Stattdessen werden die bestehenden Informationssysteme des Freistaates Sachsen und der SAB genutzt und an die Bedürfnisse eines grenzübergreifenden Kooperationsprogrammes angepasst.

Das bestehende Informationssystem, in dem das Kooperationsprogramm eingebettet ist, setzt sich aus den folgenden unabhängigen Komponenten zusammen:

- Die landeseinheitliche sächsische Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) mit der Systemkomponente „FIKO“ für die Finanzkontrolle der EU-Mittel;
- Das landeseinheitliche Fördermittelverwaltungssystem (FMV2);
- Das Datensystem der SAB (ProSAB) in Verbindung mit dem webbasierten Antragsportal (<http://portal.sn-cz2020.eu/>) und dem seit 1. Januar 2016 verfügbaren zentralen Förderportal (<http://portal.sab.sachsen.de/>).

Die Finanzierung des bestehenden Informationssystems wird durch den Freistaat Sachsen und die SAB übernommen.

Das oben genannte System unterscheidet sich damit wesentlich von in Interreg-Programmen verwendeten autonomen Datenbanksystemen wie eMS (Interact) oder BAMOS (Investitionsbank Schleswig-Holstein, Interreg Baltic Sea Region).

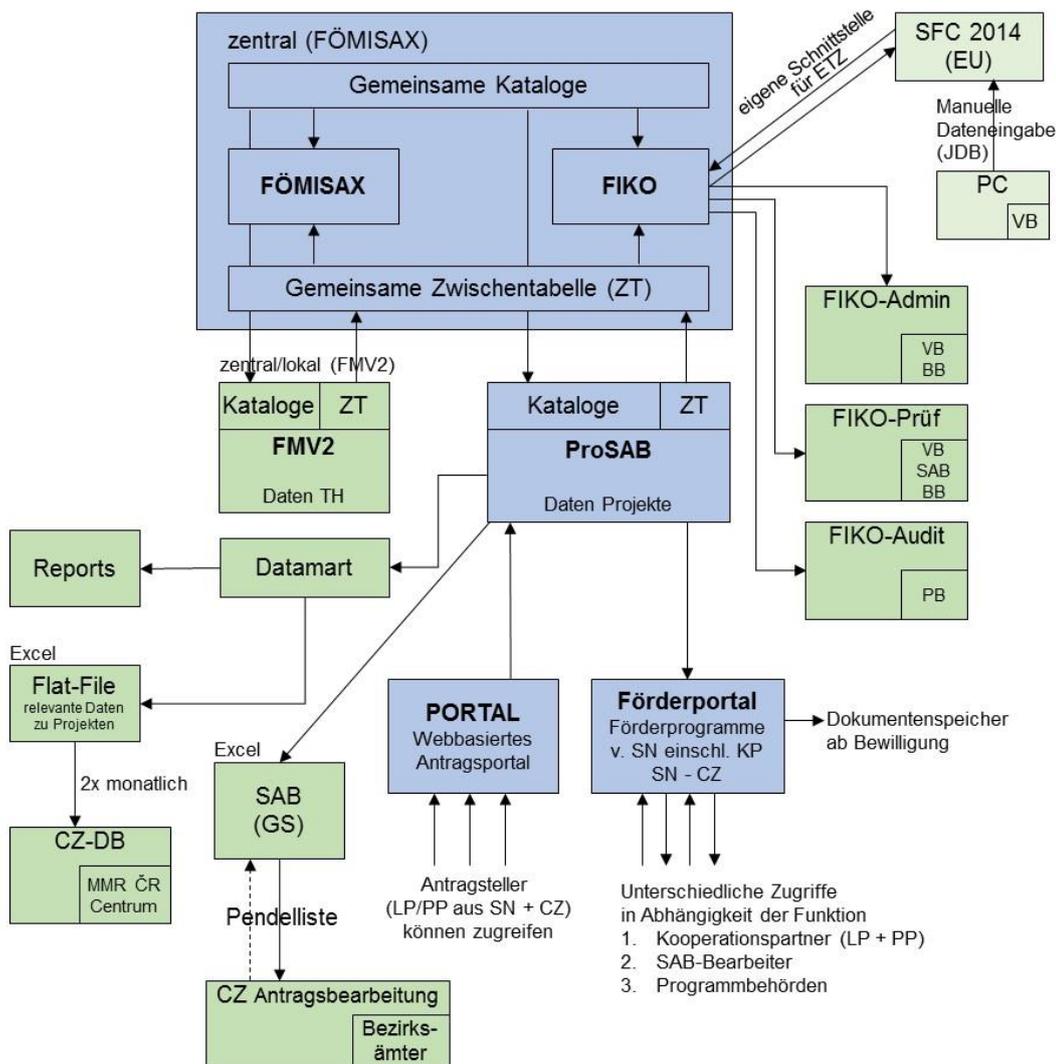
Die Einbettung in das bestehende System bedingt, dass schnittstellenrelevante Änderungen beim Kooperationsprogramm zumeist im Gleichschritt mit den Änderungen im Gesamtsystem erfolgen müssen.

In der Phase ab der Bewilligung ermöglicht das Informationssystem über einen Online-Zugang allen am Programm beteiligten Akteuren in Sachsen und Tschechien Zugriff auf Programmdateien entsprechend ihrer Funktion. In der Phase zwischen Antrag und Bewilligung gibt es keine gemeinsame Austauschplattform. In dieser Zwischenphase wird zum Informationsaustausch zwischen der SAB und den Programmbehörden in Sachsen und Tschechien auf klassische Arbeitsinstrumente (Excel-Listen und verschlüsselter E-Mail-Verkehr) zurückgegriffen.

Graphische Darstellung des Informationssystems

Die Systemteile, die derzeit für die Verwaltung des Kooperationsprogrammes SN-CZ herangezogen werden, sind in der folgenden Grafik dargestellt. Die systemseitige Abbildung der Schritte bei den Kleinprojekten ist in der Grafik nicht berücksichtigt.

Grafik 3. Übersicht über die Systemteile und den Informationsfluss in der Programmverwaltung



Quelle: VB, Metis

Beschreibung der Funktionalität des Informationssystems nach den Phasen des Förderzyklus

Beratung und Projektvorbereitung

In der ersten Phase informieren sich die Antragsteller über der Programmwebsite (<http://www.sn-cz2020.eu/>) und durch persönliche Beratung in der SAB oder in den tschechischen Bezirksämtern. Die Bezirksämter stellen über ihre Websites auch Informationen zum Programm zur Verfügung.

Einreichung der Projektanträge

Die Projektanträge werden von tschechischen und sächsischen Antragstellern mit Hilfe des **Antragsportals** zweisprachig ausgefüllt und elektronisch bei der SAB eingereicht. Darüber hinaus wird eine gedruckte Version bei der SAB oder beim zuständigen Bezirksamt eingereicht. Das Antragsportal wurde im Jahr 2015 eingerichtet und ist über die Programmwebsite <http://www.sn-cz2020.eu> erreichbar.

Die Daten aus dem Antragsportal werden in ProSAB importiert. Übernommen werden alle Informationen aus dem Antrag, von der Rechtsform der Partner bis zu den Indikatoren und Meilensteinen. Das GS prüft die Übereinstimmung der elektronischen Version der Projektanträge mit der ebenfalls eingereichten Papierform und vervollständigt die Daten in ProSAB um weitere Merkmale.

ProSAB ist ein SAB-internes Programm, in dem alle relevanten Projektdaten erfasst werden. Zugriff auf ProSAB hat lediglich die SAB. In ProSAB werden Daten zu den einzelnen Projektanträgen während des gesamten Förderverfahrens erfasst und Dokumente erstellt. Aus ProSAB fließen Daten in alle anschließenden Systeme ein.

Prüfung und Bewilligung der Projektanträge

Das GS erfasst die Prüfergebnisse und Bewertungen direkt in ProSAB. Die Auswertungen weiterer beteiligter Programmakteure werden in ProSAB vom GS zusammengeführt. Die Daten bewilligter Projekte fließen automatisch in den Zuwendungsvertrag ein.

Der Informationsaustausch zwischen GS und den Bezirksamtern bei der Prüfung der Projektanträge erfolgt über Excel-Listen und verschlüsselten E-Mail-Verkehr. In Anbetracht des kleinen Nutzerkreises und der relativ geringen Anzahl an Projektanträgen (235 Förderanträge bis Februar 2018) wird dieser Schritt von der SAB als unkritisch und funktional beschrieben.

Umsetzung der bewilligten Projekte

Alle für die Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung der Vorhaben erforderlichen Förderdaten, so wie sie sich anhand von Projektabrechnungen oder Änderungsanzeigen entwickeln, werden von der SAB in ProSAB gepflegt und fließen in die Änderungsverträge und Prüfberichte ein.

Die Kooperationspartner übermitteln Projektfortschrittsberichte, Beleglisten bzw. Änderungsanzeigen sowie weitere Unterlagen per Post und E-Mail an die Kontrollinstanzen bzw. die Förderstelle. Die sächsischen Kooperationspartner rechnen zwei- bis dreimal pro Jahr ihre Ausgaben ab (staatliche Projektträger viermal), die tschechischen Kooperationspartner im Regelfall zweimal.

Die via E-Mail und per Postweg an die SAB übermittelten Prüfergebnisse der tschechischen Kontrollinstanz (Centrum) werden von der sächsischen Kontrollinstanz im Rahmen der Prüfung des grenzüberschreitenden Fortschritts in ProSAB erfasst.

Indikatoren, Ausgabenplan und Finanzierungsbausteine werden in ProSAB als Planwerte im Rahmen des Bewilligungsverfahrens erfasst. Im Zuge der Ausgabenprüfung durch die Kontrollinstanz wird der Umsetzungsstand verifiziert und erfasst. Dadurch sind nicht nur Plan-Werte, sondern auch Ist-Werte verfügbar (und für die Evaluierung auswertbar).

Alle Projektinformationen, die nicht im ProSAB erfasst werden können (z.B. detaillierte Beleglisten, wesentlicher E-Mail-Schriftverkehr mit den Kooperationspartnern), werden

in der SAB auf einem Fileserver (Laufwerk) abgelegt. Dieser dient als zusätzlicher Dokumentenspeicher.

Reporting

Daten aus ProSAB werden täglich in der DATAMART-Datenbank gespeichert. Über die Anwendung „SAP-Business Objects Enterprise“ können Reports als Excel-Datei ausgegeben werden (z.B. für die Berichterstattung an die Verwaltungsbehörde, die Nationale Behörde, die Öffentlichkeit und den Begleitausschuss). Vorprogrammierte Reports werden regelmäßig zu bestimmten Stichtagen generiert. Ad hoc-Auswertungen müssen SAB-intern beauftragt werden, was je nach Umfang einige Tage dauern kann.

Die SAB generiert wie oben beschrieben zweimal monatlich eine Excel-Datei (**EXCEL-Flat-File**) und sendet diese an das MMR und das Centrum. Die Datei enthält relevante Soll- und Ist-Daten bewilligter Anträge. Diese Daten werden vom MMR in einer eigenen Datenbank weiterverarbeitet.

Aus ProSAB fließen ausgewählte Daten und Dokumente (Projektantrag und in ProSAB erstellte Dokumente) in das zentrale **Förderportal** der SAB. Über das Förderportal können sich Programmbehörden und Begünstigte jederzeit online über den Stand der Umsetzung der Projekte in ausgewählten Förderprogrammen informieren. Das Förderportal ist für alle Programmbehörden in Sachsen und Tschechien und für die Kooperationspartner (mit abgestuften Leserechten) zugänglich. Programmbehörden und Mitarbeiter in der SAB können im Förderportal auch auf interne Prüfberichte und Dokumente zugreifen.

Aus dem Förderportal können jedoch keine Reports generiert werden.

Über eine Schnittstelle werden die Daten aus ProSAB in die landeseinheitliche sächsische Fördermitteldatenbank (**FÖMISAX**) überführt und stehen somit der Verwaltungsbehörde (VB) und der Bescheinigungsbehörde (BB) für das Monitoring zur Verfügung.

Die Systemkomponente „**FIKO**“ (Finanzkontrolle EU) ist der EU-Strang von FÖMISAX, aus dem wiederum die erforderlichen Finanzdaten per SFC2014 an die EU übermittelt werden. SFC2014 ist die Datenbank der EU für die europaweite Berichterstattung. Es gibt für ETZ eine eigene Schnittstelle von FIKO zu SFC2014. Für die jährlichen Durchführungberichte müssen die Daten von der Verwaltungsbehörde jedoch teilweise manuell eingegeben werden, was einen hohen Arbeitsaufwand verursacht.

FIKO hat verschiedene Applikationen für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde (FIKO-Admin, FIKO-Prüf, FIKO-Audit).

Die Technische Hilfe wird von der Verwaltungsbehörde (unabhängig von der SAB) in einer eigenen Datenbank „**FMV2**“ verwaltet. Die Daten der Technischen Hilfe werden in die landeseinheitliche sächsische Fördermitteldatenbank (**FÖMISAX**) und in die nachgelagerten Applikationen übernommen.

Fazit

Das in übergeordnete Systeme eingebettete Informationssystem für das Kooperationsprogramm ist komplex, aber eingespielt und funktionstüchtig. Nachteile des Systems (wie komplexer Informationsfluss, eingeschränkte Reporting-Funktion, parallele Excel-Listen) werden durch seine Stabilität und die angemessenen zusätzlichen Kosten für das Kooperationsprogramm aufgewogen.

Autonome Systeme mit voller Funktionalität wie BAMOS², die einen Online-Zugriff für alle externen Nutzer während des gesamten Bearbeitungszeitraumes erlauben, sind kostenaufwändig in der Entwicklung und belasten das Budget der Technischen Hilfe.

Gegen eine autonome Lösung sprechen vorrangig Kosten-Nutzen-Erwägungen in Bezug auf das relativ geringe Projektvolumen des Kooperationsprogrammes. Ob zukünftig eine vollständig digitale Projektbegleitung von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Fördermittel und der Online-Zugriff aller am Programm beteiligten Akteure möglich sein wird, hängt von den Rahmenbedingungen der Gesamtsysteme im Freistaat Sachsen ab.

Das Förderportal gibt es seit 1.1.2016 für ausgewählte Förderprogramme. Es soll zukünftig auch für die Antragstellung verwendet werden. Die SAB arbeitet daran, dass das Förderportal in Zukunft das zentrale Kundenportal für die von ihr verwalteten Förderprogramme werden soll.

3.4 Effektivität des Förderverfahrens

Hinsichtlich der Effektivität des Förderverfahrens wird zuerst ein kurzer Überblick der generellen Zufriedenheit der Kooperationspartner mit dem Förderverfahren gegeben.

Danach wird im Detail auf die einzelnen Phasen eingegangen, die die Projekte im Förderverfahren durchlaufen müssen (lt. Gemeinsamem Umsetzungsdokument):

- Beratung und Projektvorbereitung (Kap. 7.1)
- Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge (Kap. 7.1)
- Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (Kap. 7.2)
- Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung (Kap. 7.3)
- Beschwerdeverfahren (Kap. 7.4)

Die Sichtweisen der Kooperationspartner, der Verwaltungsstellen und des Evaluators wurden separat dargestellt.

Da Verfahren Produkte einer Interessensabwägung unter spezifischen Kontextbedingungen sind, ist die Darstellung der verschiedenen Perspektiven bei diesem Evaluierungsthema besonders wichtig.

3.4.1 Allgemeine Zufriedenheit mit dem Förderverfahren

Bevor auf die einzelnen Phasen des Förderverfahrens im Detail eingegangen wird, wird ein kurzer Überblick über die allgemeine Zufriedenheit gegeben.

Die Online-Umfrage, die die Perspektive der Kooperationspartner wiedergibt, zeichnet das folgende Gesamtbild zur Zufriedenheit mit dem Projektzyklus:

Mit der Beratung und Vorbereitung ist der Großteil der Kooperationspartner sehr/eher zufrieden (92%). Dieser Bereich schnitt im Zufriedenheitsgrad auf beiden Seiten der Grenze am besten ab.

Die Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen wird vergleichsweise gut bewertet, 81% sind damit sehr/eher zufrieden.

² <https://www.interreg-baltic.eu/news-detail/news/a-new-e-monitoring-system-for-interreg-baltic-sea-region-bamos.html>

Auch mit der Einreichung und Prüfung der Projektanträge ist der Großteil der Befragten (85%) zufrieden.

Ähnlich gut schnitt der Punkt Bewertung, Entscheidung und Bewilligung der Projekte ab, mit insgesamt 81% sehr/eher zufriedenen Kooperationspartnern.

Etwa 30% der Befragten konnten die Frage zur Projektabrechnung und Auszahlung nicht beantworten, da dieser Schritt noch nicht umgesetzt wurde. Unter den antwortenden Kooperationspartnern ist der Zufriedenheitsgrad im Vergleich zu den anderen Punkten relativ gering. Insgesamt gaben nur 57% der Befragten an, sehr oder eher zufrieden zu sein.

Am wenigsten zufrieden sind die Befragten in Tschechien und in Sachsen mit den Berichtspflichten und Kontrollen. Nur 18% sind mit diesem Punkt sehr zufrieden, knapp die Hälfte ist eher zufrieden, 15% gaben an, (eher) nicht zufrieden zu sein.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Zufriedenheit der Kooperationspartner mit dem Förderverfahren mit den einzelnen Schritten im Verfahren abnimmt. Inwieweit hier noch Vorerfahrungen aus dem alten Ziel-3-Programm mitspielen, kann nicht herausgefiltert werden. Im Vergleich zum Vorgängerprogramm wurden jedoch wesentliche Verbesserungen durchgeführt (siehe Kapitel 3.4.5 Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung).

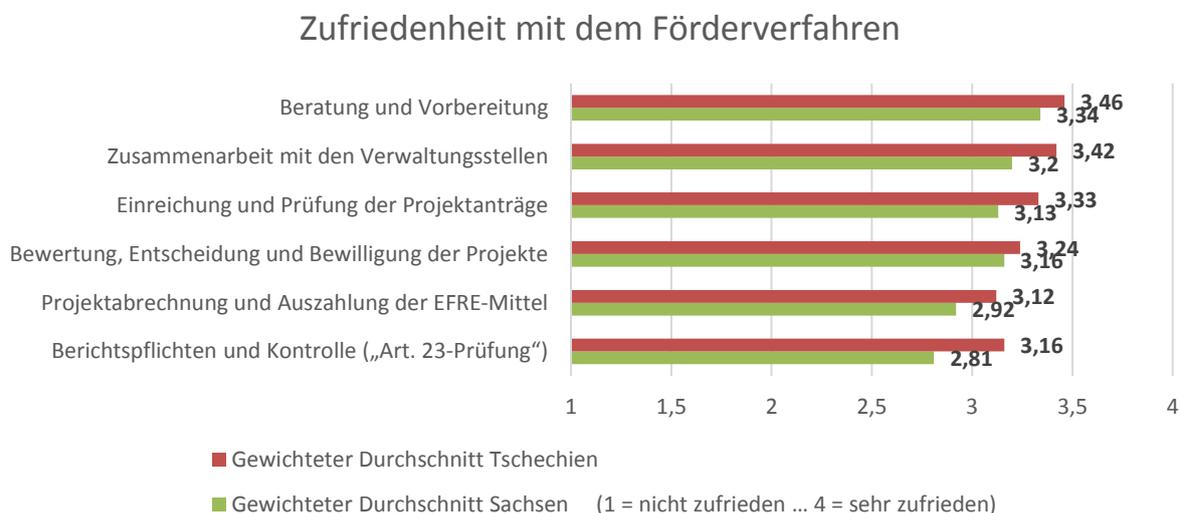
Tabelle 11. **Wie zufrieden sind Sie mit dem Förderverfahren? (n=200, SN+CZ)**

	Sehr zufrieden (4)	Eher zufrieden (3)	Eher nicht zufrieden (2)	Nicht zufrieden (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)
Beratung und Vorbereitung	46%	46%	5%	1%	2%	3,40
Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen	37%	44%	5%	2%	12%	3,32
Einreichung und Prüfung der Projektanträge	32%	53%	7%	2%	6%	3,24
Bewertung, Entscheidung und Bewilligung der Projekte	34%	47%	9%	3%	7%	3,20
Projektabrechnung und Auszahlung der EFRE-Mittel	18%	39%	11%	3%	29%	3,03
Berichtspflichten und Kontrolle („Artikel 23-Prüfung“)	18%	48%	11%	4%	19%	3,00

Quelle: Online-Umfrage

Bei der Zufriedenheit mit dem Förderverfahren fällt auf, dass die tschechischen Kooperationspartner durchweg bessere Bewertungen abgegeben haben als die Kooperationspartner aus Sachsen (siehe folgende Grafik).

Grafik 4. **Wie zufrieden sind Sie mit dem Förderverfahren? (n=200; davon CZ=106, SN=94), Maximalwert ist 4 (= sehr zufrieden)**



Quelle: Online-Umfrage

Aus der Sicht der Verwaltungsstellen ist das Thema Kontrolle für die Kooperationspartner stets mit einer negativen Wahrnehmung verbunden. Die Konsequenzen in Form von Aberkennungen und Reduktionen der durch den Begünstigten erhofften Auszahlung sind immer negativ. Die vergleichsweise schlechte Bewertung der Berichtspflichten und Kontrollen durch die Kooperationspartner beinhaltet daher keine Aussage über die Arbeitsweise der Prüfer.

Im Workshop wurden mögliche Erklärungsansätze der unterschiedlichen Zufriedenheitsgrade in Sachsen und Tschechien diskutiert. Bessere Beurteilungen durch die tschechischen Partner wurden schon in der vertiefenden Analyse der Antrags- und Förderprozesse durch Kienbaum im Jahr 2014 festgestellt.

Für eine höhere Zufriedenheit der tschechischen Kooperationspartner könnten folgende Faktoren verantwortlich sein:

- das dezentrale Organisationsmodell in Tschechien mit den drei Bezirksämtern und den beiden Zweigstellen der tschechischen Kontrollinstanzen ist „näher“ an den Kooperationspartnern;
- für tschechische Kooperationspartner gibt es detaillierte Informationsgrundlagen in Form von Handbüchern. Die Handbücher für Antragstellung und Projektumsetzung (nur in tschechischer Sprache) sind aus der Sicht des MMR ČR sehr detailliert und bieten – neben dem Gemeinsamen Umsetzungsdokument für alle Kooperationspartner – eine gute Unterstützung für die tschechischen Kooperationspartner.
- Tschechische Kooperationspartner können durch die tschechische Kontrollinstanz umfassender beraten werden, während Prüfung und Beratung in Sachsen strikt getrennt sind. So können die tschechischen Kooperationspartner in Vergabefragen durch das Centrum beraten werden. Für sächsische Kooperationspartner kann hingegen die SAB keine Beratung zu Vergabefragen anbieten,

weil sie nach dem Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz - RDG) nicht befugt ist, Rechtsberatungen durchzuführen. Sächsische Kooperationspartner werden auf die Auftragsberatungsstelle Sachsen e.V. (<https://www.abstsachsen.de>) verwiesen.

Dagegen sind folgende Punkte für tschechische Kooperationspartner ungünstiger:

- das Regelwerk ist für die tschechischen Projektpartner zum Teil komplizierter;
- die Kontrollinstanz in Sachsen darf flexibler agieren als jene in Tschechien;
- die Bewertung des tschechischen Projektteiles ist viel aufwändiger als die des sächsischen Projektteiles;

Die Frage des unterschiedlichen Zufriedenheitsgrades kann nicht abschließend geklärt werden. Fakt ist, dass die Kooperationspartner mit unterschiedlichen Regelungen in den Partnerstaaten konfrontiert sind, die oft auf Unverständnis stoßen und keine Gleichbehandlung der Partner gewährleisten. Eine weitere Harmonisierung der Regelungen und Verfahren ist anzustreben, um die gravierendsten „Schieflagen“ zu beseitigen.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Schritte des Förderverfahrens und die Ergebnisse der Analyse im Detail eingegangen.

3.4.2 Beratung und Projektvorbereitung

3.4.2.1 Kurze Beschreibung der Verfahrensschritte

Die wesentlichen Instrumente für Beratung und Projektvorbereitung sind:

- Die Informationen, die auf der Programmwebsite unter <http://www.sn-cz2020.eu> zur Verfügung gestellt und mittels Newsletter verschickt werden;
- Die Beratung durch das Gemeinsame Sekretariat;
- Die Beratung durch die drei tschechischen Bezirksämter;
- Die Einreichung der Anträge mittels webbasiertem Antragsportal auf der Programmwebsite (Anträge können laufend eingereicht werden);
- Die Anträge müssen in Printform mit allen notwendigen Unterlagen beim GS oder in den zuständigen Bezirksämtern eingereicht werden. Eine Übersicht der erforderlichen Unterlagen befindet sich auf der Programmwebsite unter der Rubrik Formulare;
- Die Anträge können bis zum Abschluss der Fachprüfung nachgebessert werden, was durch das laufende Einreichverfahren (ohne Bindung an einen bestimmten Stichtag) unterstützt wird.

Die oben genannten Stellen stehen in täglichem Kontakt und können sich sehr gut abstimmen.

Die Intensität der Beratung ist je nach Projekt unterschiedlich, da dies vom Erfahrungsgrad der Antragsteller sowie dem Inhalt des Projektes abhängt.

Die GS-Mitarbeiter, die die Funktion des Projektbegleiters nach Projektgenehmigung ausfüllen, betreuen auch die Kooperationspartner in den Verfahrensschritten Beratung, Projektvorbereitung und Prüfung der Projektanträge. Somit wird sichergestellt, dass ein (einheitlicher) Ansprechpartner während des Projektzyklus für die Kooperationspartner zur Verfügung steht.

Die Beratung erfolgt telefonisch oder per E-Mail-Kontakt. Zusätzlich erfolgen Ansprachen auf Veranstaltungen und Vor-Ort-Beratungen. Eine aktive Ansprache der Projektbegleiter erfolgt mindestens vierteljährlich, bei kritischen Projekten häufiger. Zusätzlich wird eine Beratung bei besonderen Anlässen (z.B. Prüfung) angeboten.

Die Projektbegleitung durch das GS ist ein wesentliches Element der Programmumsetzung im Kooperationsprogramm SN-CZ 2014-2020. Das Ziel besteht darin, die Projekte bei ihrer Umsetzung und der laufenden Abrechnung zu unterstützen, einen fristgerechten Mittelabfluss zu gewährleisten sowie Erkenntnisse zum Projektverlauf (z.B. Abweichungen Plan – Ist) zu gewinnen. Auf Programmebene sollen durch die Projektbegleitung der stetige Mittelabfluss und die Entwicklung der Indikatoren gesichert werden. Ebenso dient sie der Unterstützung bei der Erfüllung der EU-Vorgaben zur fristgerechten Mittelverwendung (n+3-Regel).

3.4.2.2 Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner

Im Folgenden wird die Sichtweise der Kooperationspartner aus den Ergebnissen der Online-Befragung sowie der Begleitforschung in Bezug auf Beratung und Projektvorbereitung dargestellt.

Die Kooperationspartner in Sachsen und Tschechien sind laut ihren Angaben in der Online-Umfrage im Allgemeinen zufrieden mit der Beratung und der Projektvorbereitung.

88% der Befragten fand die Beratung durch die SAB bzw. die tschechischen Bezirksämter hilfreich für die Vorbereitung des Projektantrages.

80% sind der Meinung, dass die Projektvorbereitung durch die Berater gezielt unterstützt wurde. 14% finden hingegen, dass das (eher) nicht zutrifft.

81% der Befragten waren mit der Vorinformation voll oder überwiegend zufrieden. Nur 2% der Befragten sind der Meinung, dass es keine zeitgerechte Vorinformation zur Einreichung von Projektanträgen (über Website und andere Kanäle) gab, weitere 11% teilen diese Meinung ansatzweise.

Bei der angebotenen deutsch-tschechischen Partnerbörse (Kooperationsbörse) ist die Zufriedenheit deutlich geringer. Ein großer Teil der Befragten (42%) hat diese nicht in Anspruch genommen und weiß daher nicht, ob sie hilfreich war. Für viele standen die Partner bereits fest, sodass die Nutzung der Kooperationsbörse nicht notwendig war. Nur 9% gaben zur Kooperationsbörse eine (überwiegend) positive Bewertung ab. Insgesamt gab knapp die Hälfte der Befragten an, dass die Partnerbörse nicht bzw. eher nicht hilfreich war, um geeignete Partner zu finden (siehe folgende Tabelle).

Tabelle 12. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Projektvorbereitung und Beratung (n=202, SN+CZ):

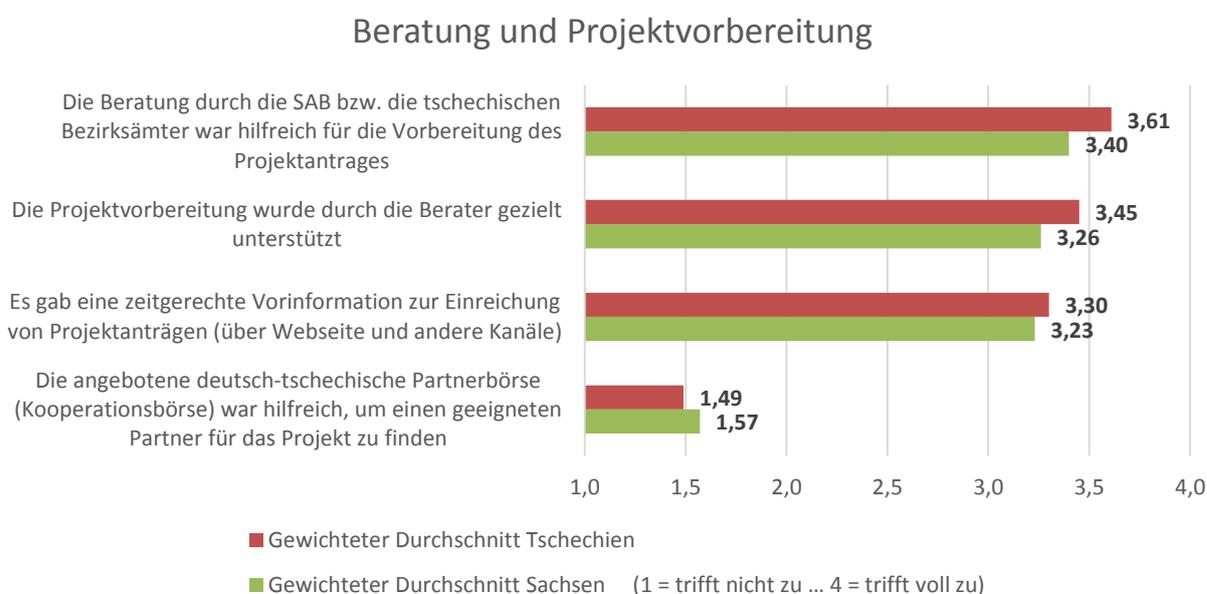
	Trifft voll zu (4)	Trifft überwiegend zu (3)	Trifft eher nicht zu (2)	Trifft nicht zu (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)*
Die Beratung durch die SAB bzw. die tschechischen Bezirksämter war hilfreich für die Vorbereitung des Projektantrages	59%	29%	6%	2%	4%	3,51
Die Projektvorbereitung wurde durch die Berater gezielt unterstützt	53%	27%	9%	5%	6%	3,36
Es gab eine zeitgerechte Vorinformation zur Einreichung von Projektanträgen (über Website und andere Kanäle)	40%	41%	11%	2%	6%	3,27
Die angebotene deutsch-tschechische Partnerbörse (Kooperationsbörse) war hilfreich, um einen geeigneten Partner für das Projekt zu finden	2%	7%	11%	38%	42%	1,53

Quelle: Online-Umfrage

* Gewichteter Durchschnitt aller Antworten von 1 = Trifft nicht zu bis 4 = Trifft voll zu

Mit der Ausnahme der Frage zur Kooperationsbörse wurden die Aussagen zur Projektvorbereitung und Beratung von den tschechischen Kooperationspartnern jeweils etwas besser bewertet als von den deutschen Befragungsteilnehmern (siehe Grafik 5).

Grafik 5. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Projektvorbereitung und Beratung (n=202; davon CZ=107, SN=95), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)



Quelle: Online-Umfrage

Verbesserungsvorschläge und Kommentare der Kooperationspartner aus der Online-Umfrage

Von den insgesamt 202 Kooperationspartnern, die diesen Fragenblock beantworteten, haben etwa 12%, bzw. 25 Personen (15 aus SN, 10 aus CZ) einen Kommentar abgegeben. Nach Abzug der Anmerkungen, die nicht in Bezug zu Beratung und Projektvorbereitung stehen, konnten etwa 20 Kommentare für die Analyse verwendet werden.

Darunter sind 8 (bzw. 40%) positive Kommentare. Die Kooperationspartner bedanken sich beispielsweise für die gute Betreuung, loben das kompetente Beratungsteam oder betonen, dass die Beratung vorbildlich und zielführend durchgeführt wird.

Die verbleibenden 12 (bzw. 60%) Kommentare sind eher kritisch. Am häufigsten angemerkt werden (inhaltliche) Mängel in der Beratung bzw. uneinheitliche Aussagen der unterschiedlichen Stellen (7x).

Als Verbesserungsvorschlag wird von zwei Kooperationspartnern bereits vor Einreichung des Förderantrags ein frühzeitiger verpflichtender Kontakt zwischen der SAB und den Kooperationspartnern genannt.

Beispiele positiver und kritischer Kommentare (gekürzte Einzelmeinungen*) aus der Online-Umfrage in Bezug auf die Beratung und Projektvorbereitung:

Da gibt es kaum mehr etwas zu verbessern. Das Beraterteam der SAB ist absolut kompetent und beantwortet hilfreich und zügig alle Anfragen.

Es gibt keine einheitliche Meinung auf der deutschen und tschechischen Seite! Es gab leider widersprüchliche Aussagen zwischen SAB und Centrum.

Mündliche Absprachen werden nicht eingehalten. Zuständigkeiten bei der antragsbearbeitenden Stelle werden nicht klar kommuniziert.

In der Projektvorbereitung sollte es eine individuelle Zusammenkunft zwischen den Projektpartnern und den Beratern der SAB geben, um bereits im Vorhinein Umsetzungs- und Abrechnungsprobleme zu erkennen und Partnerstatus und Programmgestaltung entsprechend anpassen zu können.

Quelle: Online-Umfrage

* Die Kommentare der Kooperationspartner spiegeln nicht zwingend die Meinung des Evaluators wider.

Ergebnisse der Begleitforschung

Wie zufrieden sind Sie mit der Beratung und der Projektvorbereitung?

Die Beratung durch das GS wurde unisono als gut bewertet, sowohl die persönliche Beratung als auch die Informationsveranstaltungen. Besonders positiv wurde der einheitliche Ansprechpartner (Projektbegleiter) empfunden.

Kritisiert wurde mehrfach, dass die Programmunterlagen beim Programmstart nicht ausreichend entwickelt waren. Manches war nicht ausreichend vorbereitet (z.B. Vorlagen zur Finanzplanung), das hat sich in weiterer Folge jedoch eingespielt.

Eine weitere kritische Anmerkung betrifft den Punkt, dass verschiedene Stellen die Bestimmungen unterschiedlich auslegen. Manchmal widersprechen sie einander.

3.4.2.3 Bewertung aus Sicht der Verwaltungsstellen

Die Projektbegleitung für die Kooperationspartner durch das GS funktioniert überwiegend sehr gut. Jedoch wurden einzelne Mitarbeiter wieder abgezogen, wodurch nicht immer eine durchgängige Betreuung durch ein und denselben Mitarbeiter gewährleistet werden konnte.

Die Kritik an uneinheitlichen Aussagen von unterschiedlichen Stellen kann von den Euroregionen bestätigt werden. Das sei auch ihre Erfahrung. Die SAB merkt in diesem Zusammenhang an, dass zwischen den Partnern Informationen aus Beratungen weitergegeben werden. Einige Regeln sind jedoch unterschiedlich und gelten nicht für sächsische und tschechische Partner gleich (z.B. Personalpauschale).

Das GS organisiert mit den Bezirksämtern regelmäßige gemeinsame Beratungstage/Beratungen, welche etwa 30-40% der Beratungen ausmachen. Darüber hinaus erfolgen in Sachsen und Tschechien auch getrennte Beratungen. Es gibt Abstimmungen zwischen dem GS und den tschechischen Bezirksämtern. Da der Austausch zwischen dem GS und den Bezirken sichergestellt ist, sollte es zu keinen unzureichenden oder fehlerhaften Beratungen kommen. Manchmal können Informationen jedoch unterschiedlich interpretiert werden.

3.4.2.4 Bewertung aus Sicht des Evaluators

Beratung und Projektvorbereitung sind bereits gut gelöst (abgesehen von der wenig genutzten Kooperationsbörse).

Uneinheitliche Aussagen werden durch den heterogenen Rechtsrahmen gefördert. Solange Kooperationspartner in ein und demselben Projekt unterschiedliche nationale Regelungen einhalten müssen, sind uneinheitliche Aussagen zu Regelungen kaum zu vermeiden.

Beim GS wird eine höhere Anzahl an Projektideen bzw. -vorschlägen eingereicht, die zwar relevante Themen verfolgen, aber noch nicht ausreichend entwickelt sind.

Um potenziell relevante Projekte noch vor Antragstellung weiterzuentwickeln und eine gemeinsame Sicht über die Regelungen zu befördern, könnte eine (verpflichtende) gemeinsame Beratung mit allen Kooperationspartnern, dem GS und den Bezirken als letzter Schritt vor der Antragstellung eingeführt werden. Dieser Vorschlag wird vom GS forciert (siehe Empfehlungen).

Eine verpflichtende Beratung vor der Antragstellung ist eine Reaktion auf die komplexen Anforderungen eines Kooperationsprogrammes, die von Programmperiode zu Programmperiode zunehmen. Gerade Neueinsteiger (die im Programm stark unterrepräsentiert sind) könnten von dieser Unterstützungsmaßnahme profitieren.

3.4.3 Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge

3.4.3.1 Kurze Beschreibung der Verfahrensschritte

Erstellung und Einreichung der Projektanträge

Während des Erstellungsprozesses des Kooperationsprogrammes wurde auf Länderebene abgestimmt, dass eine laufende Antragstellung möglich ist.

Bei der Einreichung des Antrages gibt es einen Mix aus elektronischen Formularen und Papierform. Das Antragsformular wird zweisprachig über das webbasierte Antragsportal

erstellt und ist in dreifacher gedruckter Form mit allen notwendigen Antragsunterlagen einzureichen. Das ausgedruckte Exemplar des Projektantrages ist durch den Lead-Partner mit dessen Unterschrift und dem Stempel der Einrichtung zu versehen.

Die Anlagen selbst werden nicht in das Antragsportal eingespielt, sondern in Papierform bei den zuständigen Stellen (GS bzw. zuständiges Bezirksamt) vorgelegt.

Für die Antragstellung gibt es Anleitungen und Vordrucke für das Gesamtprojekt sowie für die deutschen und tschechischen Kooperationspartner. Für tschechische Kooperationspartner gibt es zusätzlich ein Handbuch für die Antragstellung.

Es gibt genaue Regelungen, welche Unterlagen obligatorisch und welche fallweise dem Antrag beigelegt werden müssen. Beispielsweise müssen die Antragsteller in der Antragsphase, wenn sie unter bestimmten Investitionsprioritäten einreichen, bereits fachliche Stellungnahmen von Fachinstitutionen einholen. Dies dient der besseren Bewertbarkeit der Anträge und ist positiv hervorzuheben.

Im Projektantrag werden Angaben verlangt, die Informationen zu den Bewertungskriterien abfragen. Damit ist eine Konsistenz zwischen Projektantrag und Bewertungskriterien gegeben.

Prüfung und Bewertung der Projektanträge

Die Prüfschritte und die Kriterien für die Projektauswahl sind in unterschiedlicher Detailtiefe in vier verschiedenen Dokumenten beschrieben (Programmdokument, Gemeinsames Umsetzungsdokument, Methodik und Kriterien für die Projektauswahl, VKS).

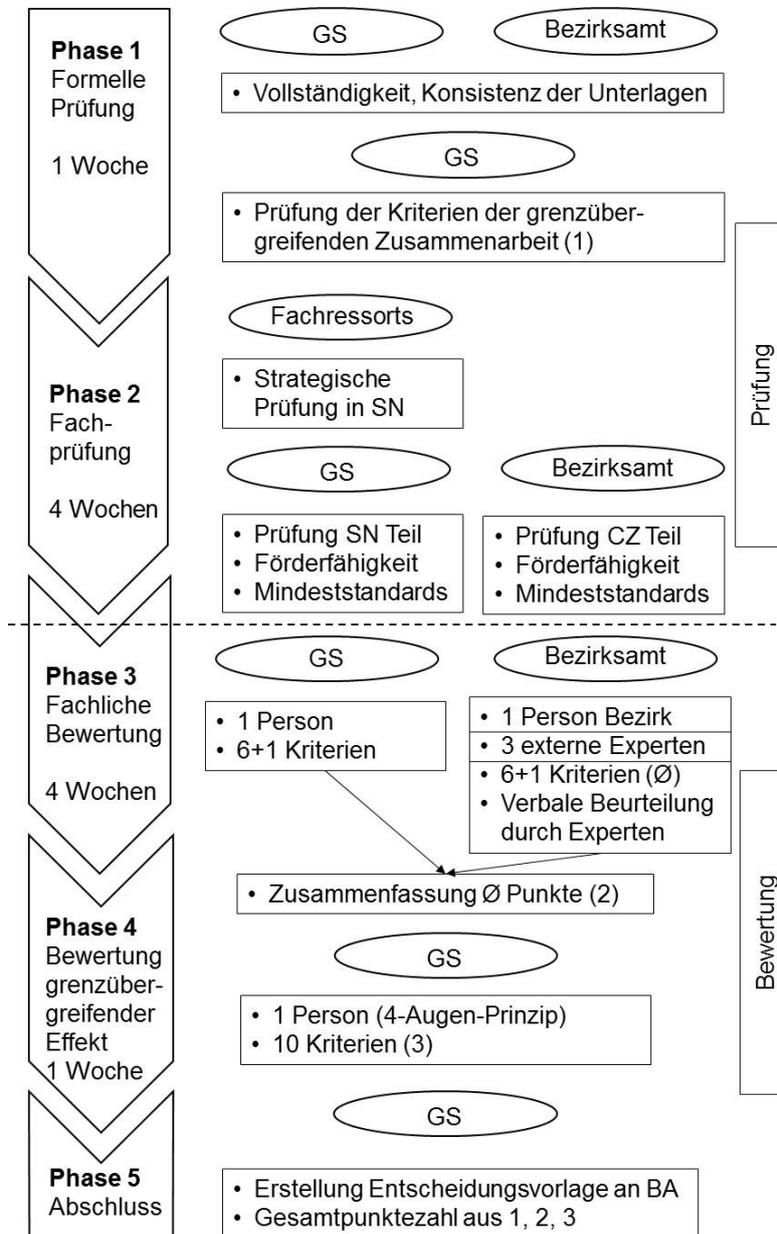
Die Prüfung läuft nach einem Phasenmodell ab, in dem die Schritte aufeinander aufbauen. Jeder Prüfschritt kann zu einem positiven oder negativen Ergebnis führen. Letzteres kann zur einer Ablehnung des Projektantrages führen. Eine Beschwerde des Antragstellers ist möglich. Projektanträge können jedoch auch nachgebessert werden.

Der Prozess der Prüfung und Bewertung der Projektanträge dauert im Idealfall rund 3 bis 4 Monate. In der Praxis dauert die Antragsbearbeitung rund 4-6 Monate.

Da die Prüfung und die Bewertung ineinanderfließen, wird der Ablauf in einem „Workflow“³ dargestellt (siehe nachfolgende Grafik).

³ Im Gemeinsamen Umsetzungsdokument (Kap. 7) werden Prüfung und Bewertung des Projektantrages in zwei unterschiedlichen Verfahrensschritten beschrieben. Diese sind im Workflow zusammen dargestellt.

Grafik 6. Schematische Darstellung des Prüf- und Bewertungsprozesses



Quelle: Metis auf Grundlage von Umsetzungsdokument, VKS, Interviews

Phase 1: Nach Einreichung und Registrierung des Projektantrages erfolgt die formelle Prüfung durch das GS und durch die Bezirksamts auf Vollständigkeit und Konsistenz der Unterlagen und die Einhaltung der zwingend erforderlichen Kriterien der Zusammenarbeit noch vor Beginn der national getrennten Fachprüfung. Die Prüfung der Kriterien der Zusammenarbeit erfolgt durch das GS und wird anhand der 4 Standardkriterien vorgenommen. Das Vorhaben erhält 5 Bonuspunkte, wenn alle 4 Kriterien erfüllt sind. Laut Erfahrungswert erfüllen 97% der Antragsteller alle 4 Kriterien.

Phase 2: In der anschließenden Fachprüfung prüfen die sächsischen Fachressorts zuerst die Übereinstimmung des sächsischen Projektteiles mit den regionalen oder fachlichen Entwicklungsstrategien des Freistaates Sachsen mit dem Ergebnis einer Ja/Nein-Antwort. Die Prüfung der Übereinstimmung von Projekten mit den relevanten sächsischen Strategien ist ein gesetzliches Erfordernis. Dieser Prüfschritt ist eine formale Anforderung. Es erfolgt keine differenzierte Beurteilung anhand von Beurteilungskriterien.

Darauf folgt die Fachprüfung des sächsischen und des tschechischen Projektbestandteiles durch das GS und das zuständige Bezirksamt. Dieser Prüfschritt erfolgt parallel und nach den gleichen Prüfkriterien (mit wenigen Ausnahmen).

Geprüft werden für die nationalen Projektteile die Förderfähigkeit der Ausgaben, die Einhaltung technischer Vorschriften, die Projektbestandteile im Antrag, die beihilferechtliche Relevanz, die Finanzierung und die Einhaltung der Mindeststandards laut Kapitel 2 des Gemeinsamen Umsetzungsdokuments.

Vor dem Abschluss der Fachprüfung kann eine zusätzliche Anfrage oder Änderung des Antrags auf Anweisung des GS und/oder des Bezirks erfolgen.

Phase 3: Die fachliche Bewertung des sächsischen Projektteiles wird in der Regel durch 1 bis 2 Mitarbeiter des GS durchgeführt.

Auf der tschechischen Seite ist die fachliche Bewertung viel umfassender und auch zeitlich aufwändiger als auf der sächsischen Seite.

Auf tschechischer Seite wird die fachliche Bewertung durch das Bezirksamt (durch einen Experten für grenzübergreifende Zusammenarbeit) und parallel durch drei externe tschechische Experten durchgeführt (also in Summe durch 4 Prüfer). Die externen Experten bewerten die inhaltliche Qualität der Projekte und bringen ihre fachliche Kompetenz in die Bewertung ein. Die Experten haben in der Regel 14 Arbeitstage Zeit zur Beurteilung.

Die Experten werden nach einem Auswahlprozess durch den zuständigen Bezirk beauftragt und bleiben anonym. Die drei eingeladenen externen Experten sind Fachleute in einem bestimmten Bereich und werden je nach Projektschwerpunkt nominiert. Sie werden vom Bezirksamt gemäß den spezifischen Investitionsprioritäten und auf der Grundlage anderer von der Nationalen Behörde festgelegter Kriterien nominiert. Die Kompetenz für die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird vom vierten Bewerter, der Teil des Bezirksamtes ist, bereitgestellt. Bei Erfüllung aller Kriterien werden die Experten von der Nationalen Behörde benannt.

Die fachliche Bewertung erfolgt für beide Projektteile anhand von 7 allgemein formulierten Bewertungskriterien (inklusive eines optionalen Kriteriums). Es können jeweils max. 30 Punkte für den sächsischen und tschechischen Teil vergeben werden.

Auf tschechischer Seite wird eine Durchschnittsbewertung der 4 Bewerter gebildet und mit der Bewertung auf der sächsischen Seite zusammengefasst.

Die drei tschechischen Experten müssen zusätzlich eine verbale Beurteilung abgeben, die in der Entscheidungsvorlage im originalen Wortlaut an den BA übermittelt wird. Die tschechischen Experten können auf eine umfassendere Informationsgrundlage zurückgreifen als das GS auf der sächsischen Seite, da für den tschechischen Projektbestandteil eine detaillierte Aufgliederung der Kostenbestandteile im Finanzplan verlangt wird.

Die fachliche Prüfung des sächsischen Projektteiles ist also inhaltlich nicht mit der umfangreichen Fachprüfung des tschechischen Projektteiles vergleichbar.

Phase 4: Vorausgesetzt, dass die fachliche Bewertung der nationalen Projektbestandteile zu einem positiven Ergebnis geführt hat, bewertet das GS das Gesamtprojekt hinsichtlich des grenzübergreifenden Effekts nach 10 Kriterien; davon 5 allgemeine Kriterien, 2 Kriterien je Investitionspriorität und 3 Kriterien für die generelle Bewertung der Querschnittsziele. Es können max. 25+10+15 Punkte (in Summe 50 Punkte) vergeben werden.

Die Bewertung des grenzübergreifenden Effektes des Projektes erfolgt durch das GS auf Grundlage der im Prozess vorgelegten Stellungnahmen.

Es kann vorkommen, dass durch das GS sehr kurzfristig (noch vor dem BA) offene Fragen mit den Antragstellern geklärt werden müssen (was manche Antragsteller irritiert). Je später die Beurteilungen durch die tschechischen Experten eintreffen, umso kurzfristiger muss eine Klärung erfolgen. Laut Aussagen der Bezirksämter überschreiten die tschechischen Experten nur in Einzelfällen die vorgegebene Bearbeitungsfrist. Die Bezirksämter klären im Vorhinein die Verfügbarkeit der Experten ab, um Probleme zu vermeiden.

Phase 5: Die Ergebnisse der verschiedenen Prüf- und Bewertungsschritte werden durch das GS zusammengefasst und pro Projekt in Form einer Entscheidungsvorlage an den BA übermittelt.

In Summe werden pro Projekt 21 Kriterien (inklusive eines optionalen) geprüft und max. 85 Punkte vergeben (siehe Tabelle 14).

Je Projektantrag werden 6 Formulare⁴ ausgefüllt, deren Ergebnisse in der Entscheidungsvorlage für jeden Projektantrag zusammengefasst werden.

Es gibt keinen Schwellenwert, ab dem ein Antrag zur Förderung empfohlen wird (im KPF gibt es hingegen einen Schwellenwert).

Die Entscheidung über Zustimmung, Ablehnung oder Zurückstellung/Vertagung des Projektantrages erfolgt durch den BA.

3.4.3.2 Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner

Zur Phase der Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge ergaben die Antworten der Kooperationspartner in der Online-Umfrage ein heterogenes Bild.

Über 90% der Befragten wissen, wen sie als Ansprechperson für ihre Anliegen kontaktieren können. Diese Aussage erhielt die beste Bewertung in diesem Frageblock. Da dies jedoch ein relativ banaler Punkt ist, sollten die 8%, für die das (eher) nicht zutrifft, nicht unterbewertet werden. Sehr positiv bewertet wurde mit 92% Zustimmung auch die durchgängige Betreuung durch kompetente Mitarbeiter der SAB bzw. tschechischen Bezirksämtern.

Etwas weniger hoch, jedoch noch immer sehr positiv bewertet wurden die Handbücher und Leitfäden. 88% sind der Meinung, dass diese (zumindest überwiegend) aussagekräftig und hilfreich sind. Das Verfahren für die Nachreichung von Pflichtunterlagen wird als (überwiegend) effektiv bewertet. Auch die verwendeten Begrifflichkeiten sowie die

⁴ 1) Prüfkriterien – Bewertung durch das Gemeinsame Sekretariat (GS);

2) Ergebnis der Strategischen Prüfung (Fachressort);

3) Prüfung der Förderfähigkeit des tschechischen Projektbestandteiles (Bezirksämter);

4) Fachliche Bewertung des Vorhabens bezogen auf die Programmziele (Bezirksamt, externe Experten);

5) Interner Prüfvermerk zur Dokumentation der Fachprüfung (GS);

6) Projektbewertung hinsichtlich des grenzüberschreitenden Effekts (durch das GS in ProSAB).

förderfähigen und nicht förderfähigen Aktivitäten sind (überwiegend) klar definiert (79% bzw. 83%). Das Antragsportal wurde von den Kooperationspartnern (79%) als (überwiegend) nutzerfreundlich und verständlich bewertet.

Die Bearbeitungsfristen des Projektantrages wurden für die Mehrheit der Befragten (85%) klar kommuniziert und für immerhin 74% als (überwiegend) angemessen wahrgenommen. In diesem Punkt sind sich die Kooperationspartner jedoch uneinig, denn 21% sind hier anderer Meinung, sie empfinden die Fristen für die Bearbeitung des Projektantrages als (eher) nicht angemessen.

Vergleichsweise schlecht kommen die Formulare zur Einreichung des Projektantrages bei den Kooperationspartnern an. Nur 16% stimmen voll zu, dass diese nutzerfreundlich und verständlich sind, 52% empfinden, dass das überwiegend zutrifft, 28% sehen das (eher) nicht so. Umfang und Detaillierungsgrad der Formulare ist für ein Drittel der Befragten (34%) (eher) nicht angemessen.

Die größten Probleme haben die Kooperationspartner mit dem administrativen Aufwand. Nur etwa die Hälfte (55%) findet, dass der Aufwand bis zur Genehmigung des Projektes angemessen war. 39% gaben an, dass der administrative Aufwand bis zur Genehmigung eher nicht bzw. nicht angemessen war.

Tabelle 13. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Erstellung, Einreichung und Prüfung (n=200*, SN+CZ):

	Trifft voll zu (4)	Trifft überwiegend zu (3)	Trifft eher nicht zu (2)	Trifft nicht zu (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)
Ich weiß, wen ich als Ansprechperson für meine Anliegen kontaktieren kann	71%	20%	5%	3%	1%	3,61
Eine durchgängige Betreuung durch kompetente Mitarbeiter der SAB bzw. tschechischen Bezirksämtern ist gegeben	66%	26%	3%	3%	2%	3,58
Die Bearbeitungsfristen des Projektantrages sind klar kommuniziert	47%	38%	9%	2%	4%	3,35
Die Handbücher und Leitfäden sind aussagekräftig und hilfreich	31%	57%	6%	2%	4%	3,21
Das Verfahren für die Nachreichung von Pflichtunterlagen war effektiv	35%	39%	8%	6%	12%	3,17
Die förderfähigen und nicht förderfähigen Aktivitäten sind klar definiert	32%	51%	11%	4%	2%	3,13
Das Antragsportal ist nutzerfreundlich und verständlich	21%	57%	12%	2%	8%	3,06
Die Fristen für die Bearbeitung des Projektantrages sind angemessen	32%	42%	14%	7%	5%	3,03
Die verwendeten Begrifflichkeiten sind klar und einheitlich definiert	22%	57%	16%	3%	2%	3,00
Die Formulare zur Einreichung des Projektantrages sind nutzerfreundlich und verständlich	16%	52%	23%	5%	4%	2,83
Umfang und Detaillierungsgrad der Formulare sind angemessen	15%	45%	24%	10%	6%	2,68
Der administrative Aufwand bis zur Genehmigung des Projektes war angemessen	14%	41%	24%	15%	6%	2,57

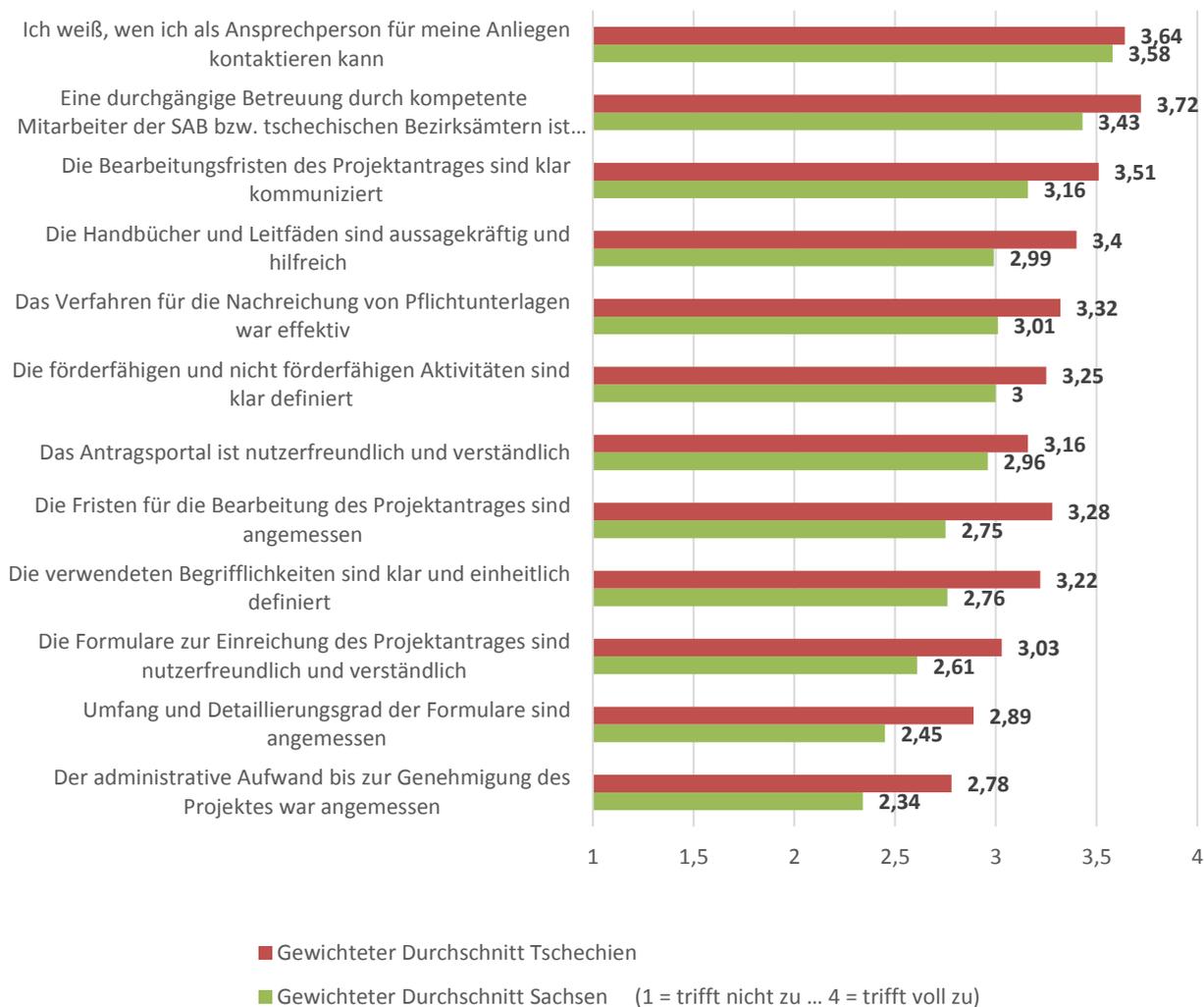
Quelle: Online-Umfrage

* Die Anzahl der Antworten (n) kann zwischen den Frageblöcken variieren, da einzelne Kooperationspartner teilweise Fragen übersprungen und nicht beantwortet haben.

Relativ große Unterschiede gibt es in der Bewertung zwischen den deutschen und tschechischen Teilnehmern, da die tschechischen Kooperationspartner durchwegs positivere Antworten gaben als die deutschen. Tendenziell sind sich jedoch beide Seiten einig: Sie sind mit der Betreuung zufrieden und kritisieren den administrativen Aufwand (siehe Grafik 7).

Grafik 7. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Erstellung, Einreichung und Prüfung von Projektanträgen (n=200*; davon CZ=106, SN=94), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)

Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge



Quelle: Online-Umfrage

* Die Anzahl der Antworten (n) kann zwischen den Frageblöcken variieren, da einzelne Kooperationspartner teilweise Fragen übersprungen und nicht beantwortet haben.

Verbesserungsvorschläge und Kommentare der Kooperationspartner aus der Online-Umfrage

Von den 200 Kooperationspartnern, die diesen Fragenblock beantwortet haben, haben insgesamt 15% bzw. 29 Personen (19 aus SN, 10 aus CZ) einen Kommentar hinterlassen. Darunter befindet sich ein positiver Kommentar, die restlichen Äußerungen sind neutral bzw. eher negativ.

Am häufigsten (14x) kritisiert wird der administrative Aufwand und der hohe Detaillierungsgrad bei der Antragstellung. Die Anforderungen seien sehr hoch, die verlangten Unterlagen sehr umfangreich. Die Kooperationspartner wünschen sich eine Vereinfachung der „Bürokratie“.

Einzelne Kooperationspartner (7x) äußern Probleme bzw. Verbesserungsmöglichkeiten beim Antragsportal und den Formularen. Beispielsweise gibt es Probleme mit den Rundungsregeln, Probleme bei der Rechtschreibkontrolle oder mit der Zeichenbegrenzung. Die Inhalte in den Formularen müssen außerdem oft wiederholt werden, was wiederum zu einem hohen administrativen Aufwand führt.

Mehrfach (6x) angemerkt wird auch, dass die Zeit bis zur Bearbeitung des Projektantrages relativ lang war und umgekehrt (3x), dass die Fristen für die Antragsteller (für Änderungen oder die Nachreichung von Unterlagen) auf Grund der Kürze schwer einzuhalten sind.

Beispiele kritischer Kommentare (gekürzte Einzelmeinungen) aus der Online-Umfrage in Bezug auf die Erstellung, Einreichung und Prüfung der Projektanträge:

Der administrative Aufwand der Einreichung ist sehr hoch. Manche Formulare sind in Papierform, manche nur in elektronischer Form einzureichen. Das ist ineffektiv, vor allem dann, wenn im Antragsportal Prüfsummen gebildet werden, die nicht mit den Antragsdaten übereinstimmen. Das führt zu Fehlern im einstelligen Cent-Bereich, die aufwändig per Hand korrigiert werden müssen.

Der Projektantrag ist sehr detailliert und viele Inhaltsfelder werden wiederholt. Es sollte mehr Spielraum gegeben werden, um grenzüberschreitende Auswirkungen und Vorteile zu beschreiben.

Es würde Raum für eine Vereinfachung geben, um zu vermeiden, dass Texte in verschiedenen Teilen des Projektantrages (manchmal bis zu viermal) wiederholt werden.

Die Meilensteine sind für unser Projekt kein geeignetes Planungsinstrument, weil alle Teilprojekte parallel verfolgt werden.

Zwischen der Antragsregistrierung und der ersten Bearbeitung vergingen mehrere Monate, so dass die am Ende verbliebene Zeit für die Änderung/Nachreichung von Unterlagen sehr knapp war. Eine kontinuierliche Antragsbearbeitung wäre wünschenswert.

Die Antragsbearbeitung dauert lange. Von der Einreichung der Bewerbung bis zur Diskussion im Begleitausschuss kann es manchmal ein 3/4 Jahr dauern.

Quelle: Online-Umfrage

Ergebnisse der Begleitforschung

Wie zufrieden sind Sie mit dem Prozess der Erstellung, Einreichung und Prüfung des Projektantrages?

Abgesehen von Problemen mit dem Antragsportal zeigten sich die meisten Partner zufrieden.

Kritisiert wurde die Parallelität von Online-Antrag und zahlreichen Dokumenten in Papierform.

Teilweise tauchten technische Probleme auf, etwa mit dem Antragsportal. Die Daten werden nicht durchlaufend gespeichert, bei Schwierigkeiten kommt es zum Datenverlust. In der tschechischen Version einiger Formulare sind zudem die Formeln teilweise fehlerhaft, so muss beispielsweise der detaillierte Projektumsetzungsplan ins Deutsche umgeschaltet werden.

Bereits bei der Vorbereitung des Antrags wird eine sehr detaillierte Budgetplanung verlangt, und zwar auch bei solchen Posten, die bei langfristigen Projekten nicht so genau eingeschätzt werden können. Danach wird das Budget zu „buchstäblich“ genommen. Bei der Ausschöpfung der Mittel wird keine ausreichende Flexibilität ermöglicht. Probleme wurden auch beim Ausfüllen bzw. bei der Aktualisierung des Ausgabenplans der Fördermittel festgestellt.

Die Einführung der Meilensteine ist nicht für alle Projekttypen günstig. Die Projektsteuerung wird dadurch eher kompliziert.

Eine weitere Kritik betrifft die Fristen zwischen der Einreichung eines Antrags und der Genehmigung. Diese sollten nach Ansicht mancher Kooperationspartner verkürzt werden.

3.4.3.3 Bewertung aus Sicht der Verwaltungsstellen

Durch zwei unterschiedliche nationale Gesetzgebungen sowie die zusätzliche europäische Gesetzgebung ist die Durchführung des Kooperationsprogrammes komplex und administrativ aufwändig. Das Regelwerk ist heterogen. Beispielsweise sind die – neben dem Antrag – einzureichenden Unterlagen in Sachsen und in Tschechien teilweise unterschiedlich, was sich auf die Verfahrensdauer niederschlägt:

- In Tschechien müssen im Falle von Bauvorhaben bereits in der Fachprüfungsphase komplette Planungsunterlagen und eine Baugenehmigung vorgelegt werden. Die Baugenehmigung muss vor Unterzeichnung des Zuwendungsvertrages erfolgen.
- In Sachsen sind in der Fachprüfungsphase eine Baubeschreibung, Lagepläne und Grundrisse, sowie eine Berechnung der Flächen und der Kosten für die Fachprüfung notwendig; die Baugenehmigung wird in der Regel im Zuwendungsvertrag beauftragt.

Durch die erst zu einem späteren Zeitpunkt notwendige Baugenehmigung kann die Prüfung auf sächsischer Seite in kürzerer Zeit umgesetzt werden.

Eine Besonderheit des Programmes ist, dass Kooperationspartner im Zuge der laufenden Einreichung Unterlagen nachreichen und Fehler korrigieren können. Wichtig ist daher die Unterscheidung, ob die Antragsunterlagen vollständig sind oder nicht. Wenn nicht, bringt dies eine Verlängerung der Antragsbearbeitung mit sich.

Um zu gewährleisten, dass die Bearbeiter in Tschechien und in Sachsen die gleiche Antragsversion bearbeiten, wäre ein gemeinsames elektronisches Portal wünschenswert, in welchem die Bearbeiter sehen, in welchem Stadium sich die **Antragsprüfung** gerade befindet. Gegenwärtig wird mit einer Excel-Liste gearbeitet („Pendelliste“), die von den Bearbeitungsstellen einmal pro Woche per E-Mail ausgetauscht wird. Bisher ist ein elektronisches Portal für die Antragsprüfung jedoch an den hausinternen Vorgaben der SAB hinsichtlich des Datenschutzes gescheitert.

Die **Projektanträge** sind umfangreich, ihre Qualität hat sich jedoch im Vergleich zur Vorperiode deutlich verbessert. Dennoch tauchen häufig Probleme auf und die Projektanträge müssen meistens nachgebessert werden. Die Fehlerquellen sind dabei immer die gleichen.

Einige Felder sind den Projektantragstellern möglicherweise nicht klar. Sie tendieren etwa dazu, dieselben Informationen unter den Zielen (Abschnitt 4.1.1.), Ergebnissen (Abschnitt 4.1.2) und Projektaktivitäten (Abschnitt 4.1.3) zu wiederholen.

Besonders die Fragen zum grenzübergreifenden Charakter der Projekte in Abschnitt 4.4 (4.4.1 – 4.4.5) sind oft unklar und könnten vereinfacht werden, da sie sich überlappen.

Kürzungspotenzial besteht lt. einigen Programmakteuren in den Abschnitten 4.1 (Projekthalt), 4.2 (Projektbeitrag zu Programmzielen) und 4.4 (Grenzübergreifender Charakter).

Eventuell könnte auch ein Musterantrag mit erklärenden Kommentaren manche Probleme beseitigen.

Die Prüfung der Einhaltung der zwingend erforderlichen 3 von 4 Kriterien der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ist lt. GS „zahnlos“. Es wurde noch nie ein Projekt wegen Nichterfüllung abgelehnt.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden Meilensteine zur Verbesserung der Auszahlungsplanung neu eingeführt. Die Meilensteine können von den Kooperationspartnern frei definiert werden. Den Meilensteinen werden Kosten und Zeitpunkte in einem dreidimensionalen System zugeordnet. Es hat sich herausgestellt, dass der Aufwand für die Kooperationspartner sehr groß ist und häufig Zuordnungsfehler gemacht werden. Der Mehrwert für das Programm ist gering, da der Projekt- und Auszahlungsfortschritt auch ohne Meilensteine ausreichend geprüft werden kann. In der nächsten Periode sollte auf die Meilensteine wieder verzichtet werden (siehe Empfehlungen).

3.4.3.4 Bewertung aus Sicht des Evaluators

Ad: Erstellung der Projektanträge

Ziffer 4 des Projektantrages (Projekt Darstellung) umfasst rund 20 Punkte und hat einen

- allgemeinen Teil (Ziele, Ergebnisse, Zielgruppen, Bedarf, Meilensteine, Indikatoren, Informations- und Publizitätsmaßnahmen) und
- einen spezifischen Teil, der weitgehend die Bewertungskriterien abbildet, die während der Bewertung der Projektteile und des Gesamtprojektes beantwortet werden sollen (abgesehen von Fragen wie der Wirtschaftlichkeit, die nicht vom Antragsteller beantwortet werden können)

Bei der Analyse von einzelnen, ausgefüllten Anträgen fällt auf, dass die logische Verknüpfung von Zielen (4.1.1), erwarteten Ergebnissen (4.1.2) und Projektaktivitäten (4.1.3) schwer zu erkennen ist.

Die Beschreibung der Zielgruppe des Projektes (4.1.4) und der gemeinsame Projektbedarf (4.1.5) erscheint manchmal schwammig.

Im spezifischen Teil sind die Antragsteller gefordert, die Elemente aus der allgemeinen Beschreibung so umzuformulieren, dass die Bewertungsfragen beantwortet werden können. Daher ist der spezifische Teil unweigerlich redundant, was vielfach kritisiert wird.

In der nächsten Förderperiode könnte eine Struktur angeboten werden, die den Antragstellern hilft, die Einzelelemente zusammenhängender zu beschreiben (z.B. durch „Wirkungsketten“; siehe Empfehlungen).

Des Weiteren könnten die Bewertungsaspekte bereits in den allgemeinen Teil integriert werden, um Wiederholungen zu vermeiden. Beispielsweise kann die Verbindung der Projektaktivitäten der Kooperationspartner auch unter den Projektaktivitäten beschrieben werden. Auch die Maßnahmen, die die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern, können bereits unter den Projektaktivitäten beschrieben werden. Dazu braucht es keinen eigenen Abschnitt.

Durch diese Integration wären weniger Abschnitte notwendig und die Beschreibungen könnten zusammenhängender formuliert werden.

Ad: Meilenstein-Systematik

Die (zweidimensionale) Definition von Meilensteinen mit einem Zeitplan ist sinnvoll. Allerdings ist die (dreidimensionale) Verknüpfung der Meilensteine mit den abzurechnenden Ausgaben sehr schwierig zu leisten.

Das gegenwärtige Konzept der Meilensteine versucht zwei Funktionen zu vereinen:

- Eine besser strukturierte Projektbeschreibung, und
- eine Festlegung von Verausgabungszielen, um die Auszahlungsplanung zu verbessern.

Dies führt aber zu teils sehr unübersichtlichen Ergebnissen, insbesondere zu einer sehr hohen Anzahl von „Mikro-Meilensteinen“.

Es wird vorgeschlagen, das Konzept der Meilensteine zu überarbeiten (siehe Empfehlungen).

Ad: Einreichung der Projektanträge

Das Verfahren für die Einreichung der Projektanträge und die Projektbegleitung sind funktionsfähig. Schrittweise Optimierungen sollten vor allem in der nächsten Programmperiode vorgenommen werden.

Im Rahmen einer vollständigen digitalen Projektbegleitung von Antragstellung bis zur Auszahlung von Fördermitteln, sollte es bei der Einreichung keinen Mix aus elektronischen Formularen und Papierform mehr geben.

Ob zukünftig eine vollständig digitale Projektbegleitung von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Fördermittel und der Online-Zugriff aller am Programm beteiligten Ak-

teure möglich sein wird, hängt allerdings von den Rahmenbedingungen des Gesamtsystems ab. Technische Mängel im Antragsportal (z.B. fehlerhafte Kalkulation) sollten umgehend behoben werden.

Die Projektbegleitung ist ein wesentliches Instrument der Programmumsetzung. Das Ziel einer durchgängigen Projektbegleitung durch eine Person, die die Projekte von Anfang bis Ende begleitet, sollte eingehalten werden.

Ad: Prüfung der Projektanträge

Das Prüfverfahren hat seine Tauglichkeit im Praxistest bewiesen. Der Genehmigungsprozess konnte im Kooperationsprogramm bereits weitgehend abgeschlossen werden.

Aus Sicht des Evaluators gibt es jedoch Verbesserungspotenzial.⁵ Verbesserungen des Prüfverfahrens sind für die gegenwärtige Förderperiode allerdings nicht mehr relevant und sollten in der nächsten Förderperiode vorgenommen werden (siehe Empfehlungen).

Verbesserte Transparenz des Prüf- und Bewertungsverfahrens

Die Prüfung und Bewertung ist in viele Einzelteile und Einzelbewertungen zerlegt, was zur Unübersichtlichkeit des Prüfverfahrens beiträgt. Für eine Projektbewertung müssen 6 Formulare ausgefüllt werden (Vordrucke und direkte Eingaben in ProSAB).

Bei der Bewertung werden die Punkte ohne schriftliche Begründung vergeben. Eine reine Verwendung von Punkten bei der Bewertung ohne schriftliche Begründung ist nur bedingt aussagekräftig und erschwert die Nachvollziehbarkeit.

Die Verwendung von Durchschnittswerten bei der Bewertung ist ungünstig, da gegensätzliche Meinungen kaschiert werden. Bei der Bewertung wird zuerst der Durchschnitt der 4 tschechischen Fachbewerter gebildet und dann noch der Durchschnitt mit der Bewertung des sächsischen Projektteiles durch das GS gebildet. Die (unterschiedliche) Bewertung der beiden Projektteile sollte transparent sein.

Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse der nationalen Prüfungen durch das GS ist die Logik der Zusammenführung nicht erläutert. Welche Kriterien werden zusammengeführt, und wie spiegelt sich die vorhergehende Punktebewertung in der Punktebewertung auf Gesamtprojektebene wider? Hier wäre eine größere Transparenz wünschenswert.

Ungleichgewichtige Bewertung der nationalen Projektbestandteile

Die fachliche Prüfung ist ungleichgewichtig. Auf tschechischer Seite ist die Prüfung durch die Beiziehung der externen Experten wesentlich umfassender und damit nicht mit der Bewertung auf sächsischer Seite vergleichbar.

Darüber hinaus ist die sehr umfassende Bewertung der nationalen Projektbestandteile durch in Summe 5 Bewerter (einschließlich GS) nur mit max. 30 Punkten gewichtet, während die nachfolgende Bewertung des grenzübergreifenden Effektes auf Ebene des Gesamtprojektes durch 1 GS-Mitarbeiter mit max. 50 Punkten gewichtet ist.

⁵ Die Meinung des Evaluators deckt sich in diesem Punkt nicht vollständig mit der Meinung der befragten Kooperationspartner (siehe nächster Abschnitt). Es gibt zwar punktuell Kritik der befragten Kooperationspartner an der Transparenz der Entscheidungsfindung, aus Sicht der Mehrheit der Befragten werden die Projektauswahlkriterien allerdings klar kommuniziert und sind nachvollziehbar.

Mehr Fokus in der Auswahlstrategie auf den Beitrag zu den Programmzielen

Derzeit gibt es einen einseitigen Fokus auf die Qualität der Kooperation und die Wirtschaftlichkeit und weniger auf die Ziel- und Ergebnisorientierung. Nur 3 von 21 Kriterien⁶ bewerten den Beitrag des Projektes zur Erreichung des spezifischen Ziels. Die Ziel- und Ergebnisorientierung hat nur eine Gewichtung von 18% der Gesamtpunkte (15 Punkte von 85).

Diese Fokussierung kontrastiert mit der Zielsetzung im VKS (S. 41 oben), wonach nur solche Vorhaben ausgewählt werden, die signifikante Ergebnisse hinsichtlich der Programmziele während der gesamten Laufzeit entfalten.

Klare Funktionstrennung bei der Bewertung

Es besteht ein struktureller Interessenkonflikt bei den tschechischen Bezirksämtern.

Die tschechischen Bezirksämter machen neben der Fachprüfung auch die fachliche Bewertung (neben den externen Experten) und sind gleichzeitig auch stimmberechtigte Mitglieder im BA. Diese beiden Funktionen werden allerdings von unterschiedlichen Personen wahrgenommen: ein politischer Vertreter im BA und ein Bearbeiter für die Prüfung und Bewertung des Projektes.

Wenn das Bezirksamt bei der fachlichen Bewertung nur die externen Experten koordinierte, aber selbst keine Bewertung durchführte, würde dies helfen, potenzielle Interessenskonflikte auszuschließen.

Oder es gibt eine Funktionstrennung in dem Sinn, dass das Bezirksamt die Übereinstimmung mit den regionalen Strategien bewertet (die ureigene Aufgabe), während sich die externen Experten mit der fachlichen Qualität auseinandersetzen.

Es stellt sich im Hinblick auf die nächste Programmperiode die Frage, wie regionale Institutionen in die Bewertung einbezogen werden können, um deren Kompetenz zu nutzen, ohne Interessenskonflikte im BA zu schüren (wo regionale Institutionen stimmberechtigt sind).

Umfassendere Bewertungskriterien

Aus Sicht der Evaluierung sind die Bewertungskriterien zu wenig umfassend. In den Bewertungskriterien werden wichtige Aspekte wie Innovationstransfer, Managementstrukturen, Kommunikationsarbeit, interne Erfolgskontrolle nicht ausreichend konkret beurteilt (siehe Tabelle unten). Viele Beurteilungskriterien sind zudem sehr allgemein gehalten.

⁶ 4 Kriterien grenzübergreifender Zusammenarbeit mit max. 5 Punkten, 7 Kriterien der fachlichen Bewertung mit max. 30 Punkten und 10 Kriterien hinsichtlich grenzübergreifender Effekt mit max. 50 Punkten

Tabelle 14. Vollständigkeit der Bewertungskriterien für die fachliche Bewertung

Fachliche Bewertungskriterien (Beispiele für Hauptkriterien)	Ja / Nein / Optional	Anzahl Kriterien Fachliche Bewertung (max. Punkte)	Anzahl Kriterien Bewertung grenzübergreifender Effekt (max. Punkte)
Relevanz des Projektes in Bezug auf den gemeinsamen Bedarf	Ja	1 (5)	
Konkreter Beitrag des Projektes zu den Programmzielen	Ja	1 (5)	2 (10)
Grenzübergreifender Mehrwert	Ja		3 (15)
Klare Ausrichtung auf eine Zielgruppe	Ja	1 (5)	
Innovationsgehalt des Vorhabens und Innovationstransfer zwischen den Kooperationspartnern	Nein		
Synergien / Komplementarität mit anderen Strategien, Maßnahmen und Projekten	Optional	1 (verbal)	
Qualität und Kompetenz der grenzübergreifenden Partnerschaft	Nein		
Leistungsfähigkeit der Managementstrukturen und der Organisation zwischen den Kooperationspartnern	Nein		
Qualität der Projektplanung einschließlich Plausibilität der quantifizierten Planwerte	Ja	1 (5)	
Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen	Ja	2 (10)	
Qualität der projektinternen Erfolgskontrolle der Projektumsetzung	Nein		
Qualität der Kommunikationsarbeit im Projekte	Nein		
Beitrag zu den Querschnittszielen	Ja		3 (15)
Nachhaltigkeit des Projektes nach Projektabschluss	Ja		2 (10)
4 Kriterien der grenzübergreifenden Zusammenarbeit	Ja	4 (5)	
Summe		11 Kriterien max. 35 Punkte	10 Kriterien max. 50 Punkte

Quelle: Metis; Methodik und Kriterien für die Projektauswahl

3.4.4 Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag

3.4.4.1 Kurze Beschreibung der Verfahrensschritte

Auf die Bewertung wurde bereits im vorhergehenden Abschnitt eingegangen, um einen vollständigen Überblick über den Prüf- und Bewertungsprozess zu geben. Im Folgenden wird die Abschlussphase behandelt.

Das GS erarbeitet für jeden Projektantrag eine umfangreiche zweisprachige Entscheidungsvorlage, die – neben Angaben zum Inhalt des Projektes – die Ergebnisse der vorangegangenen Prüf- und Bewertungsschritte zusammenfasst. Die Entscheidungsvorlage umfasst rund 15 bis 25 Seiten.

Zusätzlich stellt das GS auf Basis der Punktebewertung Rankinglisten pro Prioritätsachse und Investitionspriorität zusammen. In der Rankingliste wird absichtlich kein Schwellenwert (Mindestpunktezahl) für eine Vorlage zur Entscheidung im BA definiert, damit alle Projektanträge, die die vorhergehenden Prüf- und Bewertungsschritte positiv erledigt haben, im BA diskutiert werden können.

In der Entscheidungsvorlage sollte lt. Gemeinsamem Umsetzungsdokument (Kap. 7.2) auch eine auf die Punktebewertung gestützte Entscheidungsempfehlung gegeben werden.

Tabelle 15. Entscheidungsvorlage, Teil Prüf- und Bewertungsergebnisse

Prüfungsschritt	Bewerter	Bewertungskriterien	Punkte	Empfehlung
5. Fachliche Prüfung des deutschen und tschechischen Projektteiles				
5.1 Fachliche Bewertung des tschechischen Projektteiles	Zuständiges Bezirksamt	Kriterien laut GUD	Keine Punkte	Ja
5.2 Fachliche Bewertung des deutschen Projektteiles				
Strategische Prüfung	Fachressorts in SN	Zwei Kriterien	Keine Punkte	Ja
Fachliche Stellungnahme GS	GS	Kriterien lt. GUD	Keine Punkte	Teilweise
5.3 Bedingungen und Auflagen für tschechische und deutsche Kooperationspartner	GS und Bezirksamter			
6. Projektauswahlkriterien				
6.1 Fachliche Bewertung bezogen auf Programmziele	GS, Bezirke und externe Experten	6 Kriterien (Ø von 5 Bewertungen)	Max. 30 Punkte	Nein
Optionale verbale Einschätzung zu Synergien	GS, Bezirke und externe Experten	1 Kriterium	Keine Punkte	Nein
Kommentare zur fachlichen Bewertung des Projektes				

Prüfungsschritt	Bewerter	Bewertungskriterien	Punkte	Empfehlung
Kommentare der tschechischen Experten	3 externe Experten	Alle Kriterien und darüber hinaus (umfangreiche Stellungnahmen)	Keine Punkte	Teilweise
Kommentar des GS zu den Kommentaren der externen Experten in CZ	GS	Alle Kriterien und darüber hinaus	Keine Punkte	Nein
6.2 Bewertung des grenzübergreifenden Effekts durch das GS	GS	5 allgemeine Kriterien 2 Kriterien je Investitionspriorität 3 Kriterien für Querschnittsziele Keine Schwellenwerte je Kriterium	max. 25 max. 10 max. 15 (in Summe 50 Punkte)	Nein
6.3 Ausmaß der grenzübergreifenden Zusammenarbeit für das Gesamtprojekte	GS (Bezirke)	4 Kriterien lt. EU-Verordnung 1299/2013, Artikel 12	Max. 5 Bonuspunkte	Nein
6.4 Punktezahl für die Bewertung des Gesamtprojektes	GS	6.1+6.2+6.3 Kein Schwellenwert	Max. 85 Punkte (30+50+5)	Nein
7. Empfehlung des GS zur Entscheidung über das Projekt				
Verbale Darstellung		Offene Struktur		Ja (wird teilweise nicht gemacht)

Quelle: Metis auf Grundlage von beispielhaften Entscheidungsvorlagen

Nach der Beschlussfassung im BA informiert das GS sehr rasch die Antragsteller (Lead-Partner) über die Bestätigung, Ablehnung oder Zurückstellung/Vertagung des Projektantrages. Zurückgestellte Antragsteller können den Antrag gemäß BA-Auflagen nachbessern. Antragsteller, die eine Ablehnung nicht akzeptieren, können mit einem modifizierten Projekt einen neuen Antrag stellen oder eine Beschwerde einlegen (siehe Grafik 8).

Vorratsprojekte

Projektanträge können unter bestimmten Umständen (es sind derzeit keine Mittel verfügbar, es muss auf Rückflüsse von EU-Mitteln aus abgeschlossenen Projekten gewartet werden) als „Vorratsprojekte“ geparkt werden. Vorratsprojekte werden bestätigt, aber nicht bewilligt. Zur Vorgangsweise bei dieser Projektkategorie gibt es einen Beschluss des Begleitausschusses⁷. Vorratsprojekte sind ein guter Mechanismus, um die Rückflüsse aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln zu nutzen.

⁷ Dieser Beschluss des BA wurde in der Sitzung am 13./14.09.2016 herbeigeführt und mit der zeitweiligen Schließung von Prioritätsachse 1 sowie Prioritätsachse 2/IP 6c verbunden. Die Schließung der gesamten Prioritätsachse 2 wurde am 05./06.12.2017 durch den BA beschlossen. Projektanträge müssen bereits im GS vorliegen, damit sie für eine Entscheidung im BA als Vorratsprojekt vorbereitet werden können.

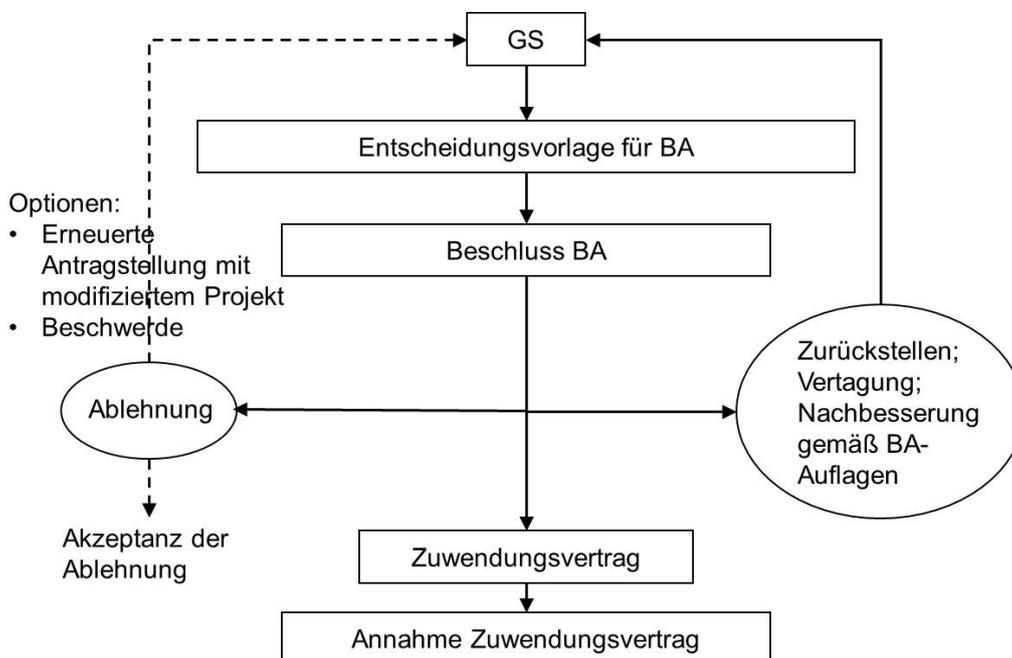
Vertragserstellung durch die Förderstelle

Das GS übergibt die bestätigten Projekte an die Förderstelle, die für die Erstellung der Zuwendungs-, Änderungs- und Abschlussverträge sowie – in Zusammenarbeit mit dem Centrum – für die Bewertung der im Laufe der Projektumsetzung eingetretenen Projektänderungen zuständig ist.

Die Förderstelle übermittelt dem Lead-Partner einen Zuwendungsvertrag. Der Lead-Partner hat 4 Wochen Zeit, den Zuwendungsvertrag anzunehmen.

Die Erstellung des Zuwendungsvertrages ist nicht von der Bestätigung der tschechischen Staatshaushaltsmittel als Kofinanzierungsmittel für die tschechischen Kooperationspartner abhängig.

Grafik 8. Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag



Quelle: Metis

3.4.4.2 Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Online-Befragung sowie der Begleitforschung in Bezug auf die Bewertung, Entscheidung und Bewilligung sowie zum Zuwendungsvertrag dargestellt. Die Ergebnisse in diesem Block sind nach zeitlicher Abfolge geordnet und nicht nach Zustimmung.

Die Projektauswahlkriterien sind für den Großteil der befragten Kooperationspartner (überwiegend) klar kommuniziert und auch nachvollziehbar. Dennoch gibt es bei beiden Punkten etwa 15% von Befragten, die das (eher) nicht so empfinden.

Die Frist von der Antragstellung bis zur Entscheidung über den Projektantrag ist für 68% (überwiegend) akzeptabel, mit 29% empfinden allerdings relativ viele Befragte die Frist (eher) nicht akzeptabel.

Eine gute Bewertung bekam der Zuwendungsvertrag zwischen SAB und Lead-Partner. Fast 90% bewerten diesen als (überwiegend) verständlich. Mehr Details werden in der folgenden Tabelle präsentiert.

Tabelle 16. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (n=197, SN+CZ):

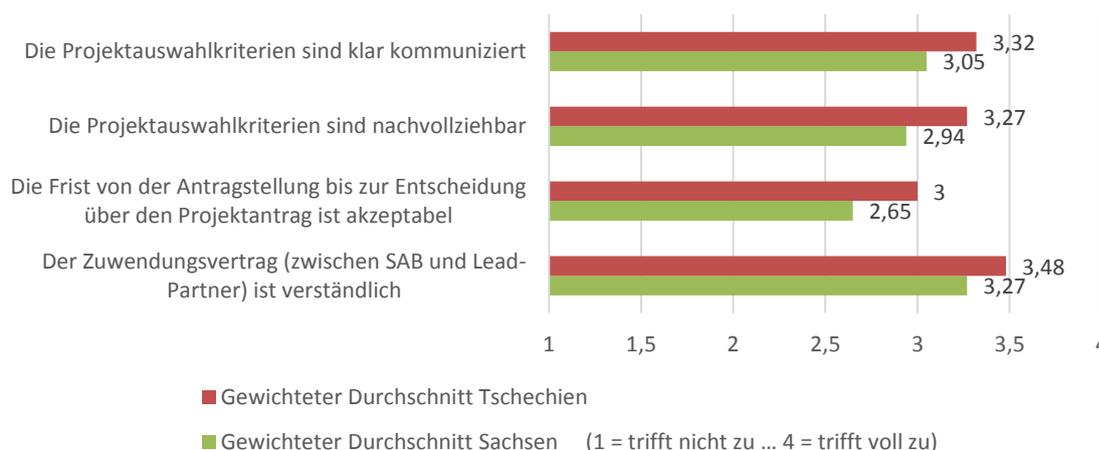
	Trifft voll zu (4)	Trifft überwiegend zu (3)	Trifft eher nicht zu (2)	Trifft nicht zu (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)
Die Projektauswahlkriterien sind klar kommuniziert	33%	44%	10%	3%	10%	3,19
Die Projektauswahlkriterien sind nachvollziehbar	30%	42%	13%	4%	11%	3,11
Die Frist von der Antragstellung bis zur Entscheidung über den Projektantrag ist akzeptabel	25%	43%	18%	11%	3%	2,83
Der Zuwendungsvertrag (zwischen SAB und Lead-Partner) ist verständlich	46%	43%	5%	2%	4%	3,38

Quelle: Online-Umfrage

Auch die Phase der Bewertung, Entscheidung und Bewilligung sowie der Zuwendungsvertrag werden von den tschechischen Teilnehmern besser bewertet als von den sächsischen Kooperationspartnern.

Grafik 9. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag (n=197; davon CZ=104, SN=93), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)

Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag



Quelle: Online-Umfrage

Verbesserungsvorschläge und Kommentare der Kooperationspartner aus der Online-Umfrage

Zur Phase der Bewertung, Entscheidung, Bewilligung und zum Zuwendungsvertrag haben insgesamt 17 (13 aus SN, 4 aus CZ) von 197 Kooperationspartnern (9%) einen Kommentar abgegeben.

Die Kommentare sind durchweg kritisch und bemängeln besonders die Fristen. Es wird (5x) erwähnt, dass die Frist zwischen Antragstellung und Entscheidung zu lang ist. Außerdem wird mehrmals (4x) angemerkt, dass die Zeit zwischen Bestätigung des Projektes im Begleitausschuss und Unterzeichnung des Zuwendungsvertrages teilweise sehr lang ist, was vor allem die Projektumsetzung für staatliche Kooperationspartner behindert.

Von zwei Kooperationspartnern wurde bemängelt, dass die Entscheidungsfindung im Begleitausschuss nicht transparent genug sei.

Beispiele kritischer Kommentare (gekürzte Einzelmeinungen) aus der Online-Umfrage in Bezug auf Bewertung, Entscheidung und Bewilligung, Zuwendungsvertrag:

Zwischen Einreichung des Antrags und Diskussion im Begleitausschuss sollten nicht mehr als 6 Monate vergehen.

Vielleicht ist ein zweistufiges Verfahren sinnvoll: Erst wird eine kurze Projektskizze eingereicht und bewertet, erst dann folgt die Einreichung sämtlicher Formulare und Dokumente.

Für das GS ist der Tag der Projekteinreichung zugleich der Projektstarttermin, was im Falle einer öffentlichen Einrichtung nicht funktioniert. Diese kann erst mit vorliegendem Zuwendungsvertrag Projektpersonal einstellen oder Ausgaben tätigen.⁸

Eine transparentere Vorgehensweise bei der Entscheidungsfindung des Begleitausschusses wäre wünschenswert.

Quelle: Online-Umfrage

Ergebnisse der Begleitforschung

Wie zufrieden sind Sie mit dem Prozess der Bewertung, Entscheidung und Bewilligung sowie zum Zuwendungsvertrag?

Auf diese Phase bezogen sich die meisten kritischen Anmerkungen.

Die unterschiedliche Abfolge der Prüfung in Sachsen bzw. Tschechien verursacht Unverständnis. Es ist nicht klar, warum sich die Bewertungsverfahren der Anträge auf der tschechischen und auf der deutschen Seite des Programms unterscheiden. Auf der tschechischen Seite ist die Bewertung anspruchsvoller.

Bemängelt wird eine fehlende Kommunikation über jene Verfahrensschritte, die im Nachbarland durchgeführt werden.

⁸ Laut VB wird der Beginn der Projektlaufzeit in der Fachprüfung an den Bedarf angepasst. Spätere Verlängerungen sind grundsätzlich nicht möglich.

Die fachliche Bewertung wurde von einem Interviewpartner in Tschechien als zu breit gefächert gesehen. Zu viele Stellen sind beteiligt. Das Verfahren sollte konzentriert und konkretisiert werden.

Kritisiert werden auch lange Zeiträume, innerhalb derer die Kooperationspartner keine Informationen erhalten. Nach der Rückmeldung muss jedoch eine lange Liste innerhalb kurzer Zeit abgearbeitet werden (betrifft Vorratsprojekte). Die Fristen sollten proportional zum Arbeitsaufwand festgelegt werden.

Der zeitliche Abstand zwischen Bewilligung und Projektstart wird häufig als unrealistisch empfunden. In Einzelfällen lag der offizielle Projektstart vor dem Bewilligungsdatum. Ein Abstand von 3 Monaten zwischen Bewilligung und Projektstart wird als Minimum gefordert.

Mehrfach wurde eingefordert, dass die detaillierten Bewertungsergebnisse offengelegt werden. Dies insbesondere auch im Falle von Projektablehnungen, um ein Lernen aus den Ablehnungsgründen zu ermöglichen.

Vereinzelte wurden auch Entscheidungen des BA als willkürlich und nicht begründet kommentiert (z.B. Zuordnung des Antrages zu einer anderen Prioritätsachse). Es wurden (bei zwei Projekten) auch Probleme bei der Zuordnung des Projektes zum richtigen spezifischen Ziel erwähnt.

3.4.4.3 Bewertung aus Sicht der Verwaltungsstellen

Hauptursache für die langen Fristen sind die Anforderungen im Bereich grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Die Fristen sind länger als bei nationalen Programmen. Eine Kürzung der im Umsetzungsdokument festgelegten Fristen für die Antragsbearbeitung ist unrealistisch und würde dazu führen, dass das Programm nicht mehr ordnungsgemäß umgesetzt werden könnte.

In der letzten Programmperiode 2007-2013 (Ziel 3) gab es teilweise lange Fristen aufgrund von Überlastung. Dieses Problem wurde aber behoben. Es sind bereits 90% der Mittel gebunden und 10% ausgezahlt, das ist ein Indiz dafür, dass die Abwicklung gut funktioniert. Es wird vermutet, dass in der Online-Befragung der Kooperationspartner Erfahrungen aus den beiden Programmperioden vermischt werden.

Einige Projektanträge konnten in der laufenden Programmperiode nicht bearbeitet werden, da keine Mittel mehr zur Verfügung stehen. Auf Länderebene wurde daher ein Verfahren für die Behandlung so genannter Vorratsprojekte abgestimmt und dem BA in seiner Sitzung am 13./14.09.2016 zur Entscheidung vorgelegt. Nach dessen Zustimmung wurden die betroffenen Kooperationspartner über das Verfahren und die Bearbeitungsfristen informiert.

Der Prozess von der Entscheidung des BA bis zum Versand des Zuwendungsvertrages dauert laut SAB normalerweise nicht lange (in der Regel ein paar Tage). Teilweise sind die Kooperationspartner selbst für Verzögerungen verantwortlich, wenn etwa Personalstellen vergessen wurden und erst (nachdem bereits der Zuwendungsvertrag übermittelt wurde) nachträglich geschaffen werden müssen. In diesem Sonderfall betrug die Zeit bis zur Finalisierung des Zuwendungsvertrages fast 5 Monate. Generelle Aussagen über die zeitliche Dauer bis zur Finalisierung des Zuwendungsvertrages sind schwer möglich und von Sonderfaktoren abhängig.

Die externen Experten auf der tschechischen Seite werden von den tschechischen Verwaltungsstellen als sehr positiv bewertet. Diese Experten reflektieren sowohl die Qualität

der Projekte als auch die effiziente Nutzung des Projektbudgets. Sie bringen eine externe, unabhängige Sichtweise in die Bewertung und sind für den Auswahlprozess sehr wichtig. Das bringt mehr Transparenz und Objektivität in den Prozess.

Aus sächsischer Sicht sind die Gutachten der tschechischen Experten allerdings nicht immer nachvollziehbar und widersprechen einander zum Teil in ihren Aussagen.

Vereinfachungspotenzial wird von den tschechischen Verwaltungsstellen in diesem Zusammenhang wenig gesehen. Ein Vorschlag wäre, das System so zu verändern, dass nur zwei Experten eingesetzt werden, und ein dritter Experte nur dann involviert wird, wenn sich die Bewertungen zu sehr unterscheiden. Oder man setzt ein Gremium von Experten ein, die die Bewertung abstimmen und eine gemeinsame Empfehlung abgeben.

Die tschechischen Verwaltungsstellen jedoch sehen Verbesserungspotenzial auf sächsischer Seite, wo aus Gründen größerer Transparenz ein ähnliches System der unabhängigen externen Evaluation wie auf der tschechischen Seite wünschenswert wäre.

3.4.4.4 Bewertung aus Sicht des Evaluators

Das Prüf- und Bewertungsverfahren wurde bereits umfassend behandelt.

In der Entscheidungsvorlage an den BA gibt es aus Sicht des Evaluators folgende Verbesserungspunkte:

- Die verbale Darstellung des GS folgt einer offenen Struktur und orientiert sich nicht an den Hauptbewertungskriterien. Besser wäre ein übersichtliches Diagramm mit den Hauptergebnissen.
- Nicht bei allen Projektanträgen gibt es eine klare Empfehlung des GS, obwohl dies im Gemeinsamen Umsetzungsdokument gefordert ist. Hier sollte eine einheitliche Vorgangsweise gewählt werden.
- Die Gesamtpunkteanzahl wird nicht in % der max. möglichen Punkteanzahl dargestellt.

Die durch den BA bestätigten Projekte werden in einer Excel-Liste auf der Programmwebsite <http://www.sn-cz2020.eu/> veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert. Zu jedem bestätigten Projekt werden die wichtigsten Informationen in Kurzform dargestellt, z.B. der Projekttitel, die beteiligten Kooperationspartner und der bewilligte Zuschuss aus den EU-Mitteln. Die Projektinformationen geben einen guten Überblick über den Bewilligungsstand und lassen sich in der Excel-Liste je nach Interesse filtern. Angaben über die detaillierten Bewertungsergebnisse werden nicht gemacht.

Die Transparenz der Entscheidung des BA könnte durch eine Veröffentlichung der zusammengefassten Bewertungsergebnisse für bestätigte, abgelehnte und Vorratsprojekte anhand der Bewertungskriterien noch verbessert werden.

Der Prozess von der Bestätigung des Projektes im Begleitausschuss bis zum Versand des Zuwendungsvertrages ist grundsätzlich gut geregelt. Spezifische Umstände führen in Einzelfällen zu einer längeren Dauer.

Vorratsprojekte sind ein guter Mechanismus, um die Rückflüsse aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln zu nutzen. Die Kooperationspartner werden darüber informiert. Allerdings scheint die Kommunikation mit den Kooperationspartnern nicht optimal zu funktionieren, ansonsten gäbe es nicht Beschwerden über mangelnde Information. Das

Kommunikationsverfahren zu Vorratsprojekten sollte daher auf Schwachstellen überprüft werden.

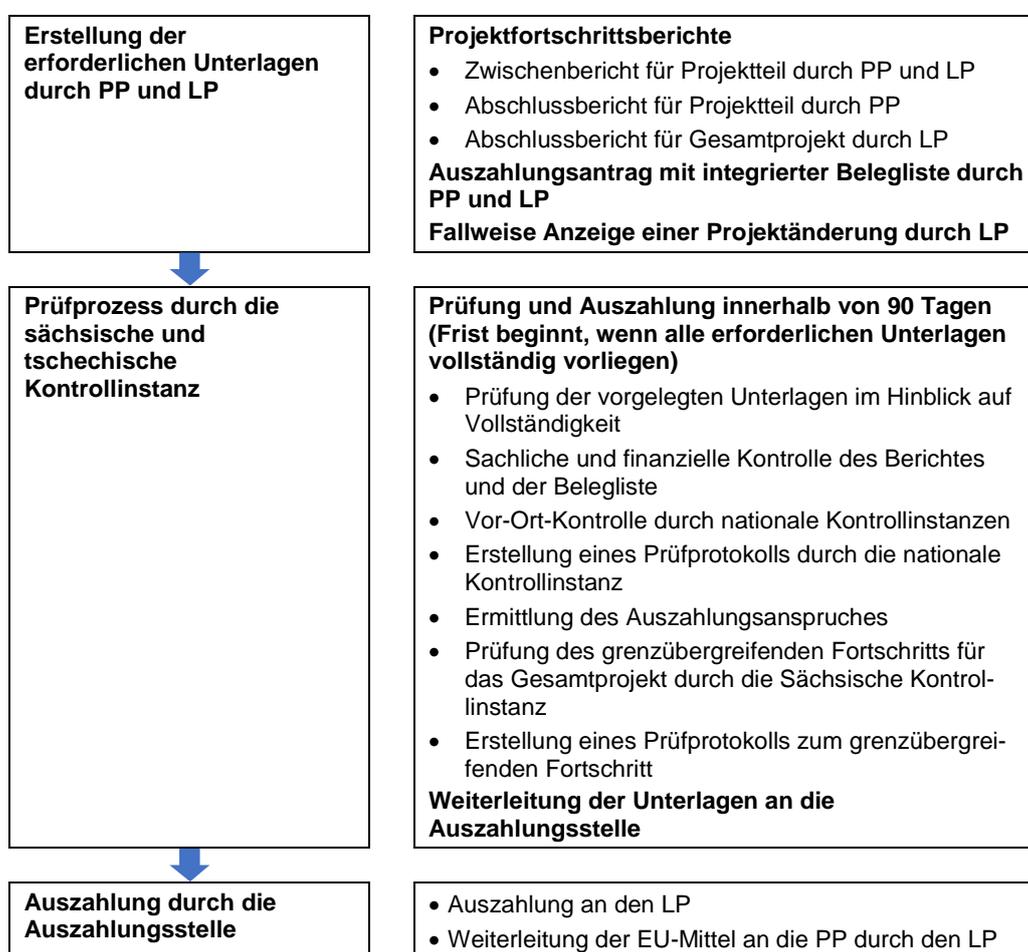
Die Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens wird für die nächste Förderperiode empfohlen (siehe Empfehlungen).

3.4.5 Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung

3.4.5.1 Kurze Beschreibung der Verfahrensschritte

Die wesentlichen Arbeitsschritte im Prüfverfahren durch die nationalen Kontrollinstanzen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst (im dargestellten Verfahren ist die zusätzliche Prüfung der Projekte durch die Prüfbehörde und fallweise durch EU-Dienststellen und Rechnungshöfe ausgespart).

Tabelle 17. Prüfverfahren durch die nationalen Kontrollinstanzen



Quelle: GUD, VKS, Metis

Es gibt eine Kontrollinstanz auf sächsischer (SAB) und zwei auf tschechischer Seite (Zweigstellen des Zentrums für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik).

Die Prüfung umfasst die Projektteile der Kooperationspartner und das Gesamtprojekt, für das der Lead-Partner verantwortlich ist. Die Kontrollinstanzen prüfen die Belege und führen die Vor-Ort-Prüfung der Projekte durch.

Bei Bauprojekten gibt es in Sachsen ein eigenes Prüfinstitut (Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB)), das die fachliche/inhaltliche Richtigkeit der Bauausgaben bestätigt. Das Votum des SIB zu Bauausgaben wird durch die Kontrollinstanz berücksichtigt. Bei der Prüfung der Bauprojekte verfährt die Kontrollinstanz, mit Ausnahme der zusätzlichen Einbindung des SIB, wie bei sonstigen Vorhaben, d. h. es entfällt keiner der Prüfschritte.

Für die Prüfung reicht jeder Kooperationspartner für seinen Projektteil einen Projektfortschrittsbericht (in der eigenen Sprache) und einen Auszahlungsantrag mit integrierter Belegliste (Kostenaufstellung für die Abrechnung) bei der jeweiligen Kontrollinstanz ein. Nur der Abschlussbericht für das Gesamtprojekt wird zweisprachig durch den LP verfasst.

Für den Projektfortschrittsbericht gibt es einen Vordruck. Der Projektfortschrittsbericht, die Belegliste und der Auszahlungsantrag werden per Post übermittelt. Zusätzlich wird die Belegliste per E-Mail als Excel-Datei an die Kontrollinstanz geschickt.

Die förderfähigen Kosten sind im Gemeinsamen Umsetzungsdokument und darüber hinaus in Infoblättern und im Handbuch für die tschechischen Kooperationspartner beschrieben.

Bei offenen Fragen kontaktieren die Prüfer proaktiv die Kooperationspartner (KP) oder bereinigen offensichtliche Fehler selbst (ohne die KP zu „belästigen“). Bei gravierenden Mängeln in der Abrechnung gibt es Abstimmungsgespräche zwischen der jeweiligen Kontrollinstanz und den Projektbegleitern in der SAB.

Im Prüfprozess gibt es unterschiedliche Vorgangsweisen durch die sächsische und die tschechische Kontrollinstanz:

- In Tschechien gibt es eine verpflichtende Vorprüfung, in Sachsen hingegen nicht.
- In Tschechien werden die Termine für die Einreichung der Projektrechnungen für jedes Projekt einzeln festgelegt. In Sachsen sind die Projektträger angehalten, die Projektausgaben in der Regel einmal im Quartal abzurechnen, ohne dass ihnen starre Fristen auferlegt werden.

Die Kontrollinstanz bei der SAB prüft außerdem das Gesamtprojekt im Rahmen der grenzübergreifenden Prüfung. Hier wird geprüft, ob beide Projektfortschrittsberichte zusammenpassen, ob Ausgaben doppelt abgerechnet werden und ob die grenzübergreifenden Kriterien der Zusammenarbeit tatsächlich erfüllt wurden.

Die tschechischen Kontrollinstanzen informieren die sächsische Kontrollinstanz über den Stand der eingereichten Abrechnungen (über eine zweisprachige Excel-Liste). Die SAB informiert wiederum die tschechischen Kollegen über die vorgenommenen Auszahlungen (Report als Excel-Datei).

Die Auszahlung an die LP und PP erfolgt mehrstufig und durch verschiedene Institutionen, je nachdem ob EFRE-Mittel, Landesmittel des Freistaates Sachsen oder Staatshaushaltsmittel der Tschechischen Republik betroffen sind.

Der Lead-Partner ist die alleinige Vertragspartei im Verhältnis zur SAB. Auf dieser Basis erfolgt die Auszahlung an den Lead-Partner, der die EFRE-Mittel an die Projektpartner verteilt.

In der Programmperiode 2014-2020 wurden wesentliche Punkte im Verfahren gegenüber der Vorperiode verbessert:

- Einsatz von vier Projektbegleitern im GS, die geographisch nach Euroregionen organisiert sind und die sofort nach Genehmigung des Projektes die Betreuung der Kooperationspartner übernehmen.
- Einführung von Pauschalen für Personalkosten (in SN: 20% der förderfähigen direkten Kosten; in CZ: bis max. 20% entsprechend einer Prüfung) und für Büro- und Verwaltungskosten (15% der förderfähigen Personalkosten). Die pauschalisierten Kosten sind allerdings nicht für jeden KP geeignet (z.B. für Universitäten mit hohen Personalkosten) und werden lt. Information der sächsischen Kontrollinstanz nur zögerlich angenommen. Die KP müssen erst lernen umzudenken.
- Die Bestimmungen zur Vergabe in Sachsen wurden stark vereinfacht. Die Vergabevorschrift, 3 Angebote ab 500 € einholen zu müssen, galt früher für alle KP (jetzt nur noch für öffentliche Auftraggeber). Alle anderen KP müssen Vergleichsangebote erst ab einem Schwellenwert von 2.000 € einholen und es gibt keine nationale oder EU-Ausschreibungspflicht. Das gilt allerdings nicht für den KPF. Hier gilt derzeit ein Schwellenwert von 500 €. Der Aufwand für Kleinprojekte wird dadurch erhöht.
- Es muss nur mehr der Abschlussbericht durch den Lead-Partner zweisprachig verfasst werden. Die Projektfortschrittsberichte sind einsprachig.
- Vereinfachung des Auszahlungsantrages. Jeder einzelne Kooperationspartner kann die Belegliste und den Auszahlungsantrag einreichen. Der Lead-Partner braucht nicht mehr wie in der alten Förderperiode alle Dokumente der Projektpartner zu sammeln. Des Weiteren wird im Zahlungsantrag nur mehr die höchstmögliche Auszahlung beantragt und kein konkreter Betrag mehr wie in der Vorperiode. Der Betrag wird aufgrund der anerkannten Ausgaben von der Kontrollinstanz errechnet. Dadurch werden zeitaufwändige Rückschleifen mit dem Kooperationspartner vermieden. Die Fördermittel können damit rascher ausbezahlt werden.
- Lead-Partner-Schulung (nach der Genehmigung) und Abrechnungswshops (bei Bedarf) wurden verbessert.
- Ein Beschwerdeverfahren gemäß EU-Vorgaben wurde eingeführt (siehe Kapitel 7.4 im Gemeinsamen Umsetzungsdokument).

3.4.5.2 Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Online-Befragung sowie der Begleitforschung in Bezug zum Verfahren der Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung dargestellt.

Lob und Kritik der Kooperationspartner gibt es auch in Bezug auf diese Schritte.

Die Veranstaltungen für die Kooperationspartner werden von 89% der Befragten als äußerst hilfreich angesehen, um Projekte regelkonform umsetzen zu können. Auch die laufende Berichterstattung im Rahmen der Projektumsetzung empfinden 82% und somit der Großteil der Befragten (überwiegend) angemessen. Für die meisten Kooperationspartner (82%) ist klar beschrieben, welche Kosten förderfähig sind und welche nicht. Es

gibt klare und verständliche Vorgaben für die Art und Form der Abrechnung durch die Kontrollinstanzen (76% (überwiegende) Zustimmung).

Überwiegend, aber nicht deutlich, stimmten die Kooperationspartner der Aussage zu, dass die Anforderungen zur Abrechnung des Projektes schon bei Genehmigung ausreichend klar dargestellt wurden (67%). Im Mittelfeld liegt auch die Bewertung für den Fall von Projektänderungen. Für 55% sind Aufwand und Bearbeitungsfristen angemessen, für 18% (eher) nicht. Etwa ein Viertel der Befragten konnte in Bezug auf Auszahlung und Projektänderung (noch) keine Aussage treffen.

Wie schon bei der Projekteinreichung wird auch der zeitliche Aufwand in Bezug auf das Förderverfahren kritisiert. Dass die Projektabrechnung, die Beleg- und die Nachweisführung mit angemessenem Aufwand bewältigt werden konnten, trifft nur für 62% (überwiegend) zu. 26% empfanden den Aufwand als (eher) nicht angemessen. Auch die Dauer bis zur Auszahlung an den Lead-Partner empfinden ein Viertel aller Befragten (eher) nicht angemessen.

Tabelle 18. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Förderverfahren (Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung) (n=201, SN+CZ):

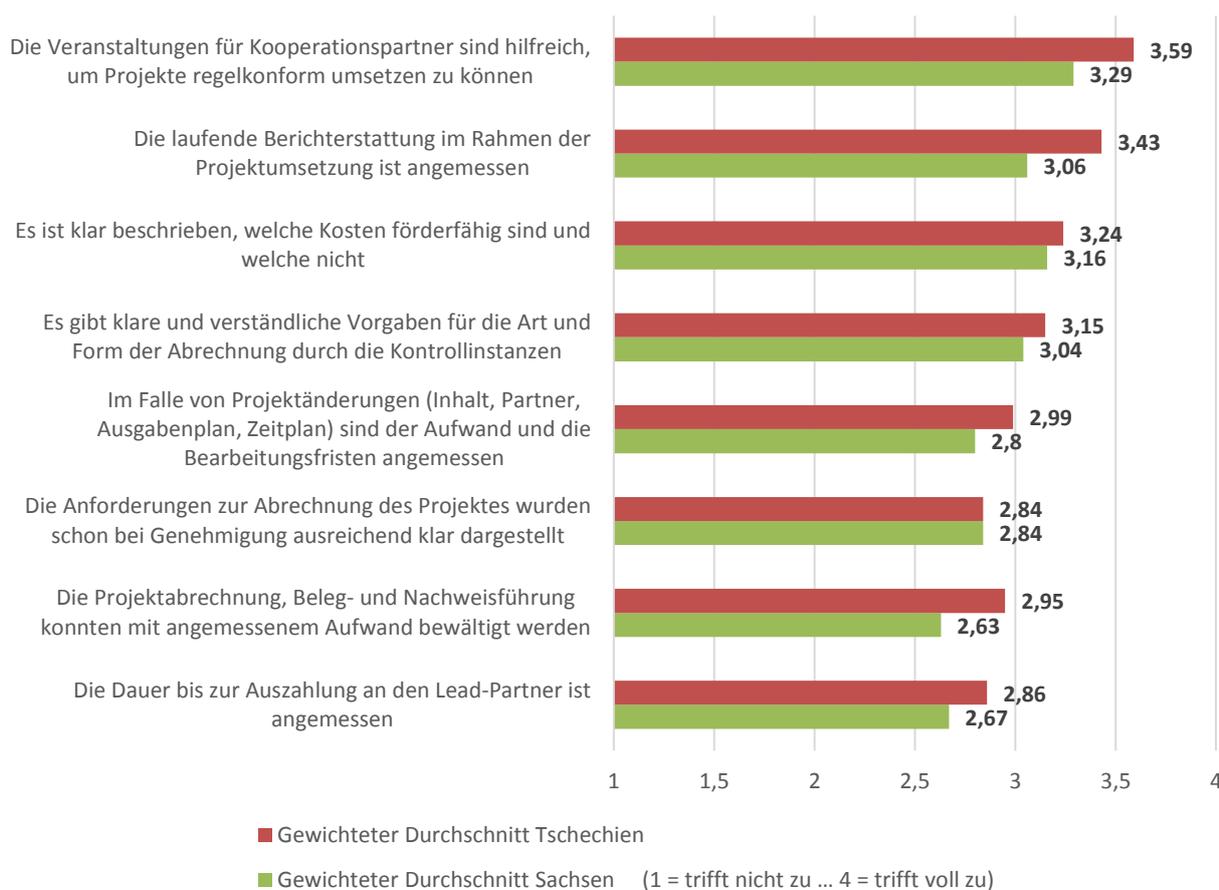
	Trifft voll zu (4)	Trifft überwiegend zu (3)	Trifft eher nicht zu (2)	Trifft nicht zu (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)
Die Veranstaltungen für Kooperationspartner sind hilfreich, um Projekte regelkonform umsetzen zu können	47%	42%	4%	1%	6%	3,44
Die laufende Berichterstattung im Rahmen der Projektumsetzung ist angemessen	39%	43%	10%	2%	6%	3,26
Es ist klar beschrieben, welche Kosten förderfähig sind und welche nicht	36%	46%	10%	3%	5%	3,20
Es gibt klare und verständliche Vorgaben für die Art und Form der Abrechnung durch die Kontrollinstanzen	32%	44%	10%	7%	7%	3,10
Im Falle von Projektänderungen (Inhalt, Partner, Ausgabenplan, Zeitplan) sind der Aufwand und die Bearbeitungsfristen angemessen	16%	39%	13%	5%	27%	2,91
Die Anforderungen zur Abrechnung des Projektes wurden schon bei Genehmigung ausreichend klar dargestellt	20%	47%	14%	10%	9%	2,84
Die Projektabrechnung, Beleg- und Nachweisführung konnten mit angemessenem Aufwand bewältigt werden	18%	44%	17%	9%	12%	2,80
Die Dauer bis zur Auszahlung an den Lead-Partner ist angemessen	14%	34%	19%	6%	27%	2,78

Quelle: Online-Umfrage

Im Vergleich zwischen Deutschland und Tschechien wird auch hier wieder deutlich, dass sächsische Kooperationspartner kritischer sind (siehe folgende Grafik).

Grafik 10. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Förderverfahren (Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung) (n=201, davon CZ=106, SN=95), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)

Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung



Quelle: Online-Umfrage

Verbesserungsvorschläge und Kommentare der Kooperationspartner aus der Online-Umfrage

Von den 201 Kooperationspartnern, die diese Fragen beantwortet haben, haben 30 (20 aus Sachsen, 10 aus Tschechien) bzw. 15% einen weiterführenden Kommentar abgegeben. Etwa 5 Kommentare davon sind thematisch irrelevant und werden nicht weiter berücksichtigt. Die restlichen Kommentare sind negativ einzustufen.

Am häufigsten (8x) wird der administrative Aufwand kritisiert. Projektänderungen, Belegprüfungen und Abrechnungen seien sehr kompliziert und aufwändig.

Einige Kooperationspartner (7x) gaben Probleme in Bezug auf die Förderfähigkeit von Ausgaben an. Teilweise war gänzlich unklar, welche Kosten förderfähig sind und welche nicht. Auch kamen die Informationen zum Teil zu spät.

In Einzelfällen (3x) wurde kritisiert, dass die Dauer bis zur Auszahlung lang ist.

Beispiele kritischer Kommentare (gekürzte Einzelmeinungen) aus der Online-Umfrage in Bezug auf Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung:

Die Hinweise zu den förderfähigen Kosten sind nicht klar und eindeutig. Ein Teil der Projektabrechnungsregeln war zu Beginn nicht bekannt, oder wir haben sie erst bis zu mehreren Monaten nach Beginn des Projekts erfahren.

Änderungsanträge sind unverhältnismäßig aufwändig. Vor allem, wenn es sich nur um formelle und keine inhaltlichen oder gravierenden finanziellen Änderungen handelt (z.B. Partnerstatus, Umschichtung zwischen Personal- oder Sachkosten oder innerhalb der Sachkosten). Dieser Aufwand und die damit verbundenen organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Probleme waren nicht vorauszusehen.

Die Formulare könnten bearbeitungsfreundlicher erstellt werden (Markieren einzelner Wörter, Verschieben, etc.).

Die Abrechnungs- und Berichtsperioden zwischen deutschen und tschechischen Projektpartnern sind zeitlich nicht aufeinander abgestimmt, was zu einem unnötigen Mehraufwand beim Lead-Partner führt.

Die Verzögerung zwischen der Einreichung von Unterlagen zur Überprüfung und Rückerstattung über Centrum, SAB und LP ist unangemessen lang, 6 Monate oder länger.

Die Auszahlungsfristen sind gerade für gemeinnützige Träger sehr lang, was Zwischenfinanzierungskosten zusätzlich zu den Eigenmitteln erfordert und das Projekt damit verteuert.

Die Fristen für die Übermittlung der Unterlagen für das Monitoring sind für Kooperationspartner sehr kurz.

Das Meilensteinkonzept hinsichtlich der Abrechnung ist nicht bis ins letzte Detail durchdacht und daher eher hinderlich als förderlich.

Quelle: Online-Umfrage

Ergebnisse der Begleitforschung

Wie zufrieden sind Sie mit dem Prozess der Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung?

Mehrere Interviewpartner verweisen darauf, dass die Prozesse im Vergleich zu Ziel 3 besser geworden sind. Allerdings gibt es noch keine besonders breite Erfahrungsbasis zur Phase der Abrechnung in dieser Programmperiode.

Mehrfach angemerkt wurde, dass die Einhaltung der Jahrest ranchen nicht realistisch sei, Mittelverschiebungen seien vorprogrammiert. Dies sollte anders geregelt werden. (Anmerkung der Kontrollinstanz: Jahrest ranchen werden vom Projektträger selbst angegeben und beruhen auf der internen Projektplanung).

Auf tschechischer Seite werden speziell die Dauer der Kontrolle der Fortschrittsberichte (inklusive Vorprüfung der Belegliste, die noch vor der offiziellen Einreichung erfolgt) sowie der hohe Detaillierungsgrad kritisiert.

Die tschechische Kontrollinstanz prüft die Ausgaben sehr detailliert, und jede Änderung, auch in Unterausgabenpositionen, muss separat genehmigt werden. Dieses Vorgehen betrifft nur die tschechischen Begünstigten, die sich im Budget allgemeinere Posten bzw. eine größere Flexibilität bei der Umschichtung wünschen. Die sächsische Kontrollinstanz nimmt hingegen als Maßstab die 3 Hauptausgabenpositionen, die bis zu 20% ohne separate Genehmigung umgeschichtet werden dürfen.

Manchen Kooperationspartnern scheinen die Regelungen über die Pauschalen (Personalkosten) nicht klar zu sein. Obwohl die Pauschale (laut Gemeinsamem Umsetzungsdokument) von jedem Begünstigten genutzt werden kann, weisen Kooperationspartner darauf hin, dass sie nicht wissen, wer die Pauschale verwenden kann und wer nicht.

Niedrigere Ausgaben (z.B. bis 10.000 CZK \triangleq 390 €) sollten gar nicht im Rahmen der Projektfortschrittsberichte nachgewiesen werden (nach dem Vorbild von anderen Programmen).

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass Vorauszahlungen eingeführt werden sollten (vor allem für wiederkehrende Kosten in Projekten wie Lohn, Miete usw.).

3.4.5.3 Bewertung aus Sicht der Verwaltungsstellen

Beratung

Die Auftaktveranstaltung für Zuwendungsempfänger nach Projektgenehmigung ist sehr wichtig, um die Kooperationspartner auf die Anforderungen vorzubereiten. Bis März 2018 haben 7 Auftaktveranstaltungen stattgefunden (2016: 3, 2017: 3, 2018: 1).

Die Abrechnungsworkshops, zu denen alle Kooperationspartner eingeladen sind, werden gut angenommen. Die Antworten zu häufigen Fragen der Teilnehmer werden dann in Leitfäden aufgenommen. Die Probleme der Kooperationspartner sind dennoch oft spezifische Einzelfälle. Pro Jahr werden in Sachsen in der Regel vier Abrechnungsworkshops angeboten (2016: 1, 2017: 4, 2018: 4).

Auch von der tschechischen Kontrollinstanz (Centrum) und ihren Zweigstellen werden eigene Workshops für die Kooperationspartner organisiert, in denen die administrativen Aufgaben inklusive Berichterstattung und Abrechnung geschult werden. Es gab bisher 22 Seminare (2016: 11, 2017: 6, 2018: 5) in Chomutov.

Prinzipiell sind die Regeln für förderfähige Kosten den Kooperationspartnern im Vorhinein bekannt. Dennoch können die Informationsunterlagen, die vom Programm zur Verfügung gestellt werden, nicht alle Eventualitäten abdecken und teilweise gibt es Spielraum für unterschiedliche Interpretationen.

Die neu eingerichteten Projektbegleitungsteams in der SAB haben sich bewährt. Die Projektbegleitung ist ein sehr wichtiges Unterstützungsinstrument. Im Idealfall sollte es eine durchgängige Betreuung für ein Projekt durch ein und denselben Projektbegleiter und ein laufendes Projektmonitoring vor Ort geben („ins Gelände fahren“).

Herausforderung Projektmanagement

Laut EU-Verordnung 1303/2013, Artikel 132 sorgt die Verwaltungsbehörde dafür, dass ein Begünstigter die Fördermittel spätestens 90 Tage nach dem Tag der Einreichung

des Auszahlungsantrags erhält. Wenn Belege fehlen, verlängert sich die 90-Tage-Auszahlungsfrist, was wiederum zu einer Verzögerung in der Auszahlung führt.

Von der SAB wird angemerkt, dass etwa 50% der Kooperationspartner Probleme haben, die Unterlagen fristgerecht und vollständig einzureichen und dadurch eine zeitnahe Abrechnung sicherzustellen.

Probleme ergeben sich oft aus einer unzureichenden Managementkapazität der Kooperationspartner. Ein funktionierendes Projektmanagement ist einer der Erfolgsfaktoren einer grenzübergreifenden Projektarbeit.

Für öffentliche Institutionen (z.B. im Straßenbau), die normalerweise in einem einfacheren Umfeld – verglichen mit einem Kooperationsprogramm – arbeiten, stellt Projektmanagement eine Herausforderung dar. Auch kleinere Vereine verfügen oft nicht über ein entsprechendes Projektmanagement.

Verkürzte Abrechnungsdauer

In der letzten Programmperiode 2007-2013 (Ziel 3) gab es teilweise eine lange Abrechnungsdauer aufgrund von Überlastung der Artikel 16-Prüfer. Dieser Engpass wurde jedoch beseitigt. Die Euroregionen, die bereits Erfahrungen mit der Abrechnung in der laufenden Periode haben, bestätigen eine Verbesserung gegenüber Ziel 3. Aufgrund der Verfahrensstraffung (siehe Punkt 3.4.5.1) kann schneller ausbezahlt werden als in der Vorperiode. In der Regel wird die 90-Tage-Frist von der Einreichung des Auszahlungsantrages bis zur Auszahlung der Fördermittel eingehalten.

Auch die Zeitdauer für die Abrechnung von Kleinprojekten auf sächsischer Seite wurde im Vergleich zur Vorperiode durch eine Straffung des Verfahrens deutlich verkürzt. Die Verfahrensdauer für die Abrechnung beträgt laut Angaben der SAB (M. Döring, Januar 2018) in der laufenden Periode vom Projektende bis zur Auszahlung rund 200 Tage (in der Vorperiode rund 300 Tage). Die Verfahrensdauer für Kleinprojekte ist damit immer noch unangemessen lang. Vorschläge für eine Verkürzung des Abrechnungsverfahrens werden in den Empfehlungen gemacht.

Unterschiede in der Prüfung und Abrechnung

Im Verfahren gibt es große Unterschiede zwischen Sachsen und Tschechien.

- Beratung und Prüfung sind in SN strikt getrennt. In CZ dürfen die Prüfer auch vor Einreichung der Belegliste beraten.
- In SN werden die Belege nur nach Stichproben geprüft (mind. 20% des Ausgabenvolumens). In CZ werden alle Belege geprüft.
- In SN erfolgt die Abrechnung normalerweise ab 10.000 €, in der Regel einmal pro Quartal. Das kann aber auch abweichen, etwa wenn der Kunde Finanzierungsbedarf hat. In CZ werden für die Abrechnung verbindliche Termine vereinbart, die die Kooperationspartner einhalten müssen. Dadurch ist die Abrechnung berechenbarer; das Abrechnungssystem wird aber auch als starr empfunden.

Insgesamt darf die Kontrollinstanz in SN flexibler agieren als in CZ. Wenn es beispielsweise in SN Mängel bei der Einhaltung der Publizitätsvorschriften gibt (wenn z.B. das Logo verzerrt ist), wird gegebenenfalls nicht gleich sanktioniert. In CZ hingegen schon.

Der Informationsfluss zwischen Projektbegleitern und Prüfern ist vorhanden, es kann aber nicht jede Kleinigkeit abgestimmt werden. Die Prüfer kommunizieren immer direkt mit den Kooperationspartnern, wenn z.B. Unterlagen fehlen.

3.4.5.4 Bewertung aus Sicht des Evaluators

Vereinfachung / Optimierung des Verfahrens für Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung

Das Verfahren für Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung, das sich am bestehenden Rechtsrahmen ausrichtet, ist gut entwickelt und wurde gegenüber der Vorperiode verbessert. Allerdings bemängeln viele Kooperationspartner den hohen Aufwand für Kontrolle und Abrechnung und die lange Verfahrensdauer bis zur Auszahlung. Nur für 18% der befragten Kooperationspartner ist der zeitliche Aufwand für die Projektabrechnung, die Beleg- und die Nachweisführung voll angemessen.

Viele Kooperationspartner können die Komplexität des Systems und die Funktionstrennung der Verwaltungsstellen nicht nachvollziehen. Die Komplexität wird durch die bestehenden unterschiedlichen nationalen Regelungen erhöht. Vor allem für die Lead-Partner, die für das Gesamtprojekt verantwortlich sind, führen unterschiedliche Abrechnungsmodalitäten zu einem Mehraufwand.

Ein zusätzliches Risiko stellt die stark steigende Arbeitsbelastung für die Kontrollinstanzen im Zeitraum 2018 bis ca. 2020 dar. Die zunehmende Projektumsetzung kann zu Personalengpässen bei der Kontrollinstanz führen und damit zu Verzögerungen im Verfahren.

Es gäbe viele Ansätze für eine tiefgreifende Vereinfachung und Harmonisierung von Abrechnung, Kontrolle und Auszahlung, wie unten beispielhaft aufgelistet, die allerdings Änderungen im EU-Rechtsrahmen voraussetzen.

- Attraktivere Pauschalen für Personalkosten, damit verwaltungsschonende Pauschalen mehr eingesetzt werden;
- Weitere Harmonisierung der Förderfähigkeitsregeln zwischen Sachsen und Tschechien (z.B. bei den Baukosten);
- Risikobasierte Kontrolle anstatt 20% (Sachsen) und 100% Prüfung (Tschechien);
- Erhöhung der zulässigen Fehlerrate von 2% auf 5%;
- Einmalige Prüfung des Begünstigten anstatt wiederholter Kontrollen durch unterschiedliche Prüfstellen;
- Ausnahme von Kooperationsprojekten aus dem Beihilfenrecht;
- Klare Regelungen für die Übernahme der Funktion der Bescheinigungsbehörde durch die Verwaltungsbehörde und damit Einsparung einer Verwaltungsstelle;
- Ermöglichung von Vorauszahlungen an die Begünstigten verbunden mit einer Verringerung der Anzahl der notwendigen Fortschrittsberichte (eine Vorauszahlung würde Berichtsperioden von einem Jahr und nicht von 3 Monaten ermöglichen). Dazu müsste die EU-Kommission eine höhere Vorauszahlung an die Programme leisten. Der erhöhte Administrationsaufwand für die Verwaltungsstellen bei Rückforderungen würde durch einen verringerten Verwaltungsaufwand bei der Berichtsprüfung ausgeglichen.

Diese Vereinfachungsansätze stehen dem Programm derzeit nicht zur Verfügung.

Daher wird als kurzfristig umsetzbare Alternative eine kontinuierliche Verbesserung des bestehenden Systems vorgeschlagen. Die schrittweise Verbesserung soll durch Einfüh-

rung eines einfach konzipierten übergreifenden Qualitätsmanagementsystems vorange-
trieben werden. Des Weiteren ist der verstärkte Kompetenzaufbau bei den Kooperati-
onspartnern notwendig (siehe Empfehlungen).

Modifikation des Projektfortschrittsberichtes

Ein kritischer Punkt aus Sicht des Evaluators betrifft den Inhalt des Projektfortschrittsber-
ichtes. Der Projektfortschrittsbericht ist abrechnungsorientiert, sehr stark vorstrukturiert
und kurzgehalten und fokussiert inhaltlich gesehen auf Indikatoren, umgesetzte Maß-
nahmen und Meilensteine. Der inhaltliche Fortschritt und die erreichten Ergebnisse in
Bezug auf die Bewertungskriterien werden kaum beschrieben.

Tabelle 19. **Inhalt des zweisprachigen Projektfortschrittsberichtes / Abschluss-
berichtes für das Gesamtprojekt**

Inhaltliche Punkte (ohne Formalpunkte)	Erläuterung
Aktueller Erfüllungsstand der Indikatoren	Nur vom Lead-Partner für das gesamte Projekt auszufüllen
Erfüllung der Informations- und Publizitätsmaßnahmen	Beschreibung der Maßnahmen z.B. Internetauftritt, Presseartikel, Publikationen, Veranstaltungen, Fachexkursionen, Vor-Ort-Besichtigungen
Bericht zur Umsetzung der Meilensteine	Durchgeführte Projektaktivitäten des Kooperationspartners in Bezug auf die Meilensteine
Angaben zur grenzübergreifenden Projektumsetzung	Angabe der umgesetzten gemeinsamen Aktivitäten Abweichungen in Bezug auf die Projektplanung Erfüllung der Maßnahmen zur Nachhaltigkeit und Chancengleichheit
Auftragsvergabe an Dritte	Detaillierte Angaben zu den Auftragsvergaben

Quelle: Vordruck Projektfortschrittsbericht

Die Aussagekraft der Berichte sollte aus Sicht der Evaluierung höher sein. Neben dem
abrechnungsorientierten Teil sollten zumindest die Ergebnisse in Bezug auf die wich-
tigsten Auswahlkriterien dargestellt werden (siehe Empfehlungen).

3.4.6 Beschwerdeverfahren

3.4.6.1 Kurze Beschreibung der Verfahrensschritte

Nach Artikel 74 Absatz 3 der EU-Verordnung 1303/2013 stellen die Mitgliedstaaten wirk-
same Vorkehrungen für die Überprüfung von Beschwerden sicher.

Es gibt laut Kapitel 7.4 des Gemeinsamen Umsetzungsdokuments drei Arten von Be-
schwerdeverfahren:

- Beschwerde gegen Entscheidung des Gemeinsamen Sekretariats/SAB
- Beschwerde gegen Entscheidung der zuständigen Kontrollinstanz
- Beschwerde gegen Entscheidung des Begleitausschusses

Lead-Partner können gegen eine ablehnende Entscheidung des Gemeinsamen Sekre-
tariats/SAB Beschwerde einlegen. Bis Ende 2017 hat dies noch niemand in Anspruch
genommen.

Kooperationspartner können bei der zuständigen Kontrollinstanz (SAB bzw. Centrum) Beschwerde gegen die Entscheidung des Prüfers bei Artikel 23-Prüfungen einlegen. Die Beschwerden bedürfen keiner bestimmten Form, es geht lediglich um eine Erläuterung, warum eine nicht anerkannte Ausgabe aus Sicht des Kooperationspartners förderfähig ist. Die Formulierung „Beschwerde“ hat sich bei den deutschen Kooperationspartnern nicht gefestigt, vielmehr wird das Wort „Widerspruch“ verwendet. Bei der sächsischen Kontrollinstanz liegen Beschwerden/Widersprüche zu ca. 0,15% der geprüften Beleglisten vor. Zum Stand Februar 2018 gab es bisher 65 Beschwerden/Widersprüche.

Lead-Partner können gegen eine ablehnende Entscheidung des Begleitausschusses (BA) Beschwerde einlegen. Bis Ende 2017 wurden in 5 BA-Sitzungen Beschwerden behandelt.

3.4.6.2 Bewertung aus Sicht der Kooperationspartner

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Online-Befragung sowie der Begleitforschung in Bezug auf das Beschwerdeverfahren dargestellt.

Die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde über projektbezogene Entscheidungen der Verwaltungsstellen ist nur knapp der Hälfte der Befragten (48%) bekannt. Auffällig ist hier, dass die Bekanntheit vor allem bei den sächsischen Kooperationspartnern besonders niedrig ist (37%). In Tschechien gaben immerhin knapp 60% der Befragten an, über die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde Bescheid zu wissen.

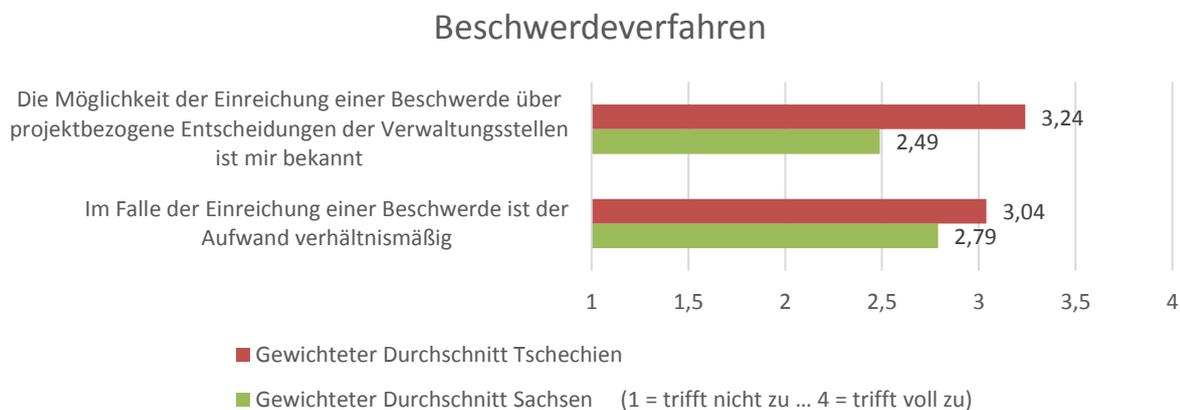
Etwa 70% jener, die diese Frage nicht mit „weiß nicht“ beantwortet haben, finden den Aufwand im Falle der Einreichung einer Beschwerde (überwiegend) verhältnismäßig. Die restlichen 30% sind der Ansicht, dass das (eher) nicht zutrifft.

Tabelle 20. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Beschwerdeverfahren (n= 199, SN+CZ)

	Trifft voll zu (4)	Trifft überwiegend zu (3)	Trifft eher nicht zu (2)	Trifft nicht zu (1)	Weiß nicht	Gew. Ø (1-4)
Die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde über projektbezogene Entscheidungen der Verwaltungsstellen ist mir bekannt	32%	16%	9%	16%	27%	2,88
Im Falle der Einreichung einer Beschwerde ist der Aufwand verhältnismäßig	8%	9%	5%	2%	76%	2,94

Quelle: Online-Umfrage

Grafik 11. Bitte bewerten Sie folgende Aussagen in Bezug auf das Beschwerdeverfahren (n=199; davon CZ=106, SN=93), Maximalwert ist 4 (= trifft voll zu)



Quelle: Online-Umfrage

Verbesserungsvorschläge und Kommentare der Kooperationspartner aus der Online-Umfrage

Insgesamt haben 10 Kooperationspartner (3 aus SN, 7 aus CZ) einen Kommentar abgegeben. Der Großteil davon ist jedoch im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren als irrelevant zu bewerten.

Ein Kooperationspartner (1x) wünscht sich eine bessere Vorbereitung der zuständigen Artikel 23-Prüfer, um Beschwerden entgegenzuwirken. Es wird (1x) die Objektivität der Prüfer in Frage gestellt und (1x) angemerkt, dass es kein klares Verfahren gibt, wie der Begünstigte Berufung einlegt. Ein weiterer Kooperationspartner schlägt vor, andere einvernehmliche Instrumente als Vorstufe einer Beschwerde zu implementieren. Er schlägt etwa die Veröffentlichung von Praxisbeispielen und Mustern vor, die im Streitfall verwendet werden können.

Ergebnisse der Begleitforschung

Wie zufrieden sind Sie mit dem Beschwerdeverfahren?

Das Beschwerdeverfahren wurde nur von einem Kooperationspartner in Anspruch genommen. Das Verfahren ist allerdings noch nicht beendet, weshalb es noch keine Erfahrungswerte gibt.

3.4.6.3 Bewertung aus Sicht der Verwaltungsstellen

Aus Sicht der Verwaltungsstellen gibt es wenig Verbesserungspotenzial in Bezug auf das Beschwerdeverfahren.

Das Problem liegt vielmehr auf der Seite der Kooperationspartner und in der Qualität der eingereichten Beschwerden. Teilweise stellen sie bei einem wiederholten Projektantrag nach der Beschwerde gegen die Entscheidung des Begleitausschusses keine neuen Informationen zur Verfügung. Somit liegt dem Begleitausschuss auch keine neue Entscheidungsgrundlage vor.

Ein kritischer Punkt ist, dass es nach dem Begleitausschuss keine übergeordnete Instanz mehr gibt. Wenn ein Kooperationspartner Beschwerde über die Entscheidung des Begleitausschusses einlegt, ist es wieder der BA, der darüber entscheidet. Für diesen Zweck sollte es einen anderen Ausschuss geben.

Ein weiterer Vorschlag betrifft den Bereich der Artikel 23-Prüfungen. Es wäre besser, wenn diese Beschwerden von der Nationalen Behörde (MMR ČR) und nicht von der tschechischen Kontrollinstanz (Centrum) bearbeitet werden würden.

3.4.6.4 Bewertung aus Sicht des Evaluators

Die Mindestelemente des Verfahrens zur Beilegung von Beschwerden sind im Gemeinsamen Umsetzungsdokument (Kapitel 7.4) beschrieben. Diese Information ist den Antragstellern und Kooperationspartnern leicht zugänglich.

Das Verfahren ist einstufig organisiert, d.h. die Beschwerde wird von der gleichen Verwaltungsstelle behandelt, gegen die sie gerichtet ist. Es gibt keine weiteren Instanzen zur Beilegung der Streitigkeiten.

Die Statistik zeigt, dass Beschwerden zwar nicht in großer Zahl vorkommen, aber dennoch eine relevante Herausforderung für die Verwaltungsstellen darstellen, auf die eine angemessene Antwort gefunden werden muss.

Am häufigsten richten sich Beschwerden an die zuständigen nationalen Kontrollinstanzen (SAB und Centrum) beispielsweise wegen nichtanerkannter Ausgaben. Auch die Ablehnung von Projektanträgen durch den BA wird regelmäßig beansprucht.

Aus Sicht des Evaluators gibt es noch Verbesserungspotenzial für präventive Maßnahmen und für die mehrstufige Behandlung von Beschwerden (siehe Empfehlungen).

4 Zusammenfassende Ergebnisse und Empfehlungen

4.1 Zusammenfassende Ergebnisse

Effektivität der Programmumsetzung als Summeneffekt der Programmverwaltung

Zum Zeitpunkt der gegenständlichen Evaluierung können noch nicht alle sieben Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung (siehe Punkt 3.1) bewertet werden

Die effektive finanzielle Umsetzung des Kooperationsprogrammes ist einer der Erfolgsmaßstäbe für eine leistungsfähige Programmverwaltung. Im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung des Kooperationsprogrammes konnte ein wichtiges Etappenziel erreicht werden. Ende 2017 konnten bereits 92% der geplanten Finanzmittel genehmigt werden.

Im Vergleich zu anderen Kooperationsprogrammen weist das Programm SN-CZ die mit weitem Abstand höchste Genehmigungsrate auf. Das Kooperationsprogramm SN-CZ konnte bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt - im Dezember 2015 - mit der Genehmigung von Projekten beginnen.

Auch der Zufriedenheitsgrad der Begünstigten ist ein Erfolgsmaßstab. Die Zufriedenheit der Kooperationspartner mit dem Förderverfahren ist insgesamt hoch, nimmt aber im Laufe des Förderverfahrens deutlich ab. Verbesserungspotenziale werden in den Empfehlungen angesprochen.

Effektivität der Programmverwaltung

Alle erforderlichen Funktionen in der Programmverwaltung sind mit Personal besetzt und funktionsfähig. Dies wurde durch die Prüfbehörde im Rahmen des Designierungsverfahrens bestätigt.

90 Personen bzw. 68 Vollbeschäftigteneinheiten sind an der Programmverwaltung permanent beteiligt (ohne Begleitausschuss). Aus den Interviews ging allerdings hervor, dass in Einzelfällen die Personalressourcen zur Programmabwicklung sehr knapp bemessen sind. Ein potenzielles Risiko stellt die stark steigende Arbeitsbelastung für die Kontrollinstanzen dar. Die laufende Beobachtung möglicher personeller Engpässe sollte Teil eines Qualitätsmanagementsystems sein (siehe Empfehlungen).

Effektivität des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss ist voll handlungsfähig und beschäftigt sich neben der Beschlussfassung über Projekte auch mit anderen wesentlichen Fragen der Programmumsetzung (wie Mittelbelegung, Indikatoren, Kommunikation, Evaluierung, Beschwerden, Jahresdurchführungsberichte).

Der BA hat von Mitte 2015 bis Mai 2018 in 11 Sitzungen 218 Projektanträge (von insgesamt 235 eingegangenen Anträgen) behandelt. Davon konnten 136 Projekte bestätigt werden. 124 Projekte haben bereits einen Zuwendungsvertrag erhalten.

Die Formulierung von stichhaltigen Ablehnungsgründen ist eine Herausforderung für den BA, weil ein eindeutiger Bezug zu den Bewertungskriterien hergestellt werden muss.

Beschlüsse werden einvernehmlich nach dem Delegationsprinzip gefasst. Das Delegationsprinzip benachteiligt jedoch innovative Projekte, die nicht breit konsensfähig sind, aber eine Mehrheit im BA finden würden. Die Euroregionen haben in den Lokalen Lenkungsausschüssen sehr gute Erfahrungen mit dem Mehrheitsprinzip bei der KPF-Projektauswahl gemacht.

Der BA ist nach dem Partnerschaftsprinzip zusammengesetzt, jedoch nicht 100%ig ausgewogen: auf tschechischer Seite ist die Arbeitnehmerseite (Sozialpartner) nicht beteiligt; auch gibt es keine NGO aus dem Umweltbereich. In Summe nehmen 49 Personen (ohne Stellvertreter, inkl. beratende Mitglieder) am BA teil. Wenn mehrere Personen pro Institution an den Sitzungen teilnehmen, wird das Gremium sehr groß.

Es besteht ein struktureller Interessenkonflikt bei den tschechischen Bezirksämtern, die an der fachlichen Bewertung der Projektanträge beteiligt und gleichzeitig stimmberechtigende Mitglieder im BA sind.

Eine schrittweise Optimierung der Größe und Zusammensetzung des BA und des Abstimmungsprinzips ist für die nächste Programmperiode relevant. Die ausführliche Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend der Projektauswahlkriterien ist in der laufenden Programmperiode notwendig.

Effektivität des elektronischen Informationssystems

Das Informationssystem hat ein überschaubares Projektvolumen von rund 250 Förderanträgen und 150 Förderprojekten zu verwalten. Aus Kosten-Nutzen-Erwägungen wurde kein eigenständiges Informationssystem aufgebaut, sondern es werden bestehende Informationssysteme des Freistaates Sachsen und der Förderbank SAB genutzt und z.T. adaptiert.

Nachteile des Systems (wie komplexer Informationsfluss, eingeschränkte Reporting-Funktion, parallele Excel-Listen) werden durch die Stabilität des Systems und die angemessenen zusätzlichen Kosten für das Kooperationsprogramm aufgewogen.

Ob zukünftig eine vollständig digitale Projektbegleitung von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Fördermittel und der Online-Zugriff aller am Programm beteiligten Akteure möglich sein wird, hängt von den Rahmenbedingungen der Gesamtsysteme im Freistaat Sachsen ab.

Die SAB muss als Kreditinstitut besonders strenge Vorgaben zur Datensicherheit erfüllen. Die 4 in der SAB angesiedelten Stellen (GS, Förderstelle, Kontrollinstanz, Auszahlungsstelle) müssen entsprechend hohe Standards der Datensicherheit erfüllen. Es können daher nur beschränkt mit der Außenwelt vernetzte Online-Werkzeuge eingesetzt werden. Hier ist ein Verbesserungspotenzial gegeben, da in einem Kooperationsprogramm eine offene Kommunikationskultur besonders wichtig ist.

Beratung und Projektvorbereitung

Das laufende Einreichungsverfahren ist sehr flexibel. Es wird durch das GS und die tschechischen Bezirksämter unterstützt und erlaubt Nachbesserungen des Projektantrages. Die Kooperationspartner in Sachsen und Tschechien sind im Allgemeinen zufrieden mit der Beratung und der Projektvorbereitung.

Eignung Projektantrag

Umfang und Detaillierungsgrad des Projektantrages wird von vielen Befragten kritisch gesehen (nur 16% bewerten den Antrag als nutzerfreundlich und verständlich). Die Projektdarstellung (Ziffer 4 des Formulars) umfasst 20 Punkte, die vielfach redundant sind. Die logische Verknüpfung von Zielen, erwarteten Ergebnissen und Projektaktivitäten ist schwer zu erkennen. Das Denken in Wirkungsketten wird wenig unterstützt. Es wird in den Projektanträgen – entgegen der ursprünglichen Absicht – zum Teil eine große Anzahl von „Mikro-Meilensteinen“ definiert.

Die bereits in dieser Förderperiode begonnene Optimierung des Projektantrages sollte in der nächsten Periode weiterverfolgt werden. Ein optimierter Projektantrag sollte bereits zum Start der Projekteinreichung vorliegen.

Effektivität des Prüfverfahrens

Das Phasenmodell für die Prüfung und Bewertung der Projektanträge hat im Praxistest seine Tauglichkeit bewiesen. Für die Mehrheit der Befragten werden die Projektauswahlkriterien klar kommuniziert und sind nachvollziehbar.

Aus der Sicht des Evaluators gibt es kritische Punkte, die in der nächsten Programmperiode verbessert werden sollten (mangelnde Transparenz, Ungleichbehandlung der nationalen Projektbestandteile, mangelnde Zielorientierung und zu wenig umfassende Bewertungskriterien).

Eignung des Projektfortschrittsberichts

Der Projektfortschrittsbericht ist abrechnungsorientiert („Prüfbericht“), sehr stark vordisstruiert und kurzgehalten und fokussiert auf Indikatoren, umgesetzte Maßnahmen und Meilensteine. Der inhaltliche Fortschritt und die erreichten Ergebnisse in Bezug auf die Bewertungskriterien werden kaum beschrieben. Die Aussagekraft der Berichte sollte aus Sicht der Evaluierung höher sein. Eine Adaptierung wird deshalb empfohlen.

Die inhaltliche Ausweitung des Projektfortschrittsberichtes bedeutet natürlich einen Mehraufwand für die Kooperationspartner, was im Widerspruch zur oft geforderten Entlastung der Kooperationspartner steht. Zur Entlastung können – als Option für die nächste Programmperiode – unterschiedliche Berichtsformate eingesetzt werden.

Effektivität des Verfahrens zur Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung

Das Verfahren für Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung, das sich am bestehenden Rechtsrahmen ausrichtet, ist gut entwickelt und wurde gegenüber der Vorperiode deutlich verbessert.

Viele Kooperationspartner kritisieren jedoch den administrativen Aufwand. Projektänderungen, Belegprüfungen und Abrechnungen sind kompliziert und aufwändig. In Einzelfällen wird die Dauer von der Abrechnung bis zur Auszahlung der Fördermittel bemängelt.

Dem muss entgegengehalten werden, dass aufgrund der Verfahrensstraffung schneller ausbezahlt werden kann als in der Vorperiode. In der Regel wird die 90-Tage-Frist von der Einreichung des Auszahlungsantrages bis zur Auszahlung der Fördermittel eingehalten. Zu Verzögerungen kommt es nur bei KPF-Projekten bedingt durch den komplexen Verfahrensablauf. Ziel ist daher, noch in der laufenden Förderperiode eine schnellere Auszahlung an KPF-Begünstigte durch eine Verkürzung des Abrechnungsverfahrens zu erreichen.

Probleme und Verzögerungen bei der Abrechnung und Auszahlung ergeben sich auch aus einer unzureichenden Managementkapazität der Kooperationspartner. Laut Erfahrung der sächsischen Kontrollinstanz haben rund 50% der Kooperationspartner Probleme, die Unterlagen fristgerecht und vollständig einzureichen und dadurch eine zeitnahe Abrechnung sicherzustellen. Ein funktionierendes Projektmanagement ist einer der Erfolgsfaktoren einer grenzübergreifenden Projektarbeit.

Eine Herausforderung ist die zum Teil mangelnde Finanzkraft von Kooperationspartnern. 39% der Befragten von tschechischer Seite und 30% von sächsischer Seite gaben an, leichte oder große Schwierigkeiten bei der Vorfinanzierung der Ausgaben zu haben.

Ein Teil der Problematik wurde bereits mit der schnelleren Auszahlung der beantragten Fördermittel gelöst. Zusätzlich könnte für die nächste Förderperiode eine Vorauszahlung ab Vertragsunterzeichnung nach dem Vorbild von Horizont 2020 angedacht werden.

Es gäbe viele Ansätze für eine tiefgreifende Vereinfachung und Harmonisierung von Abrechnung, Kontrolle und Auszahlung, die allerdings Änderungen im EU-Rechtsrahmen voraussetzen und daher gegenwärtig nicht vom Kooperationsprogramm SN-CZ umgesetzt werden können.

Daher wird als kurzfristig umsetzbare Alternative eine kontinuierliche Verbesserung des bestehenden Systems durch ein Qualitätsmanagementsystem und durch verstärkten Kompetenzaufbau bei den Kooperationspartnern vorgeschlagen.

Beschwerdeverfahren

Ein Beschwerdeverfahren laut EU-Vorgaben wurde vom Programm eingerichtet. Das Verfahren ist einstufig organisiert, d.h. die Beschwerde wird von der gleichen Verwaltungsstelle behandelt, gegen die sie gerichtet ist. Es gibt keine weiteren Instanzen zur Beilegung der Streitigkeiten.

Beschwerden kommen zwar nicht in großer Zahl vor, stellen aber dennoch eine relevante Herausforderung für die Verwaltungsstellen dar. Am häufigsten richten sich Beschwerden an die zuständigen nationalen Kontrollinstanzen SAB oder Centrum. Auch die Ablehnung von Projektanträgen durch den BA wird regelmäßig beansprucht.

Aus Sicht der Evaluierung gibt es noch Verbesserungspotenzial in Richtung präventiver Maßnahmen und einer zweistufigen Behandlung von Beschwerden.

Empfehlungen, die sich aus den Analyseergebnissen ergeben

Die Empfehlungen werden nach Umsetzungshorizont unterschieden.

Durch die bereits etablierten Strukturen und den fortgeschrittenen Umsetzungsstand sind die Ergebnisse der Evaluierung zum Teil für die gegenwärtige Förderperiode nicht mehr relevant und sollten in der nächsten Förderperiode behandelt werden.

4.2 Empfehlungen für die laufende Programmperiode

4.2.1 Bessere Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend den Projektauswahlkriterien

Eine Auswertung der BA-Protokolle zeigt, dass die Begründungen der Ablehnung eines Projektantrages nicht immer auf Grundlage der Bewertungskriterien erfolgen. Ein logischer Zusammenhang der Ablehnungsgründe mit den Bewertungskriterien sollte jedoch gegeben sein.

Das GS kann den BA bei der Formulierung belastbarer Ablehnungsgründe unterstützen. In der Entscheidungsempfehlung in der zweisprachigen Entscheidungsvorlage und in der Präsentation der Projektanträge vor dem BA kann das GS einen expliziten Bezug zu den Bewertungskriterien herstellen.

Bei der Formulierung der Entscheidungsempfehlung an den BA (Ziffer 7 in der Entscheidungsvorlage) und bei der Projektpräsentation kann sich das GS an einer internen Checkliste orientieren (siehe Tabelle 21).

In der folgenden Tabelle sind die fachlichen Bewertungskriterien, die bei der fachlichen Bewertung der nationalen Projektbestandteile und bei der Bewertung des grenzübergreifenden Effekts verwendet werden, zusammengefasst.

Tabelle 21. **Beispielhafte interne Checkliste für die Begründung der Ablehnung**

Fachliche Bewertungskriterien (zusammengefasst)	Erläuterung der Ablehnung
Relevanz des Projektes in Bezug auf den gemeinsamen Bedarf	
Klare Ausrichtung auf eine Zielgruppe	
Konkreter Beitrag des Projektes zu den spezifischen Programmzielen	
Grenzübergreifender Mehrwert	
Synergien / Komplementarität mit anderen Strategien, Maßnahmen und Projekten	
Qualität der Projektplanung einschließlich Plausibilität der quantifizierten Planwerte	
Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen	
Beitrag zu den Querschnittszielen (Nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung, Gleichstellung)	
Nachhaltigkeit des Projektes nach Projektabschluss	

Quelle: Metis

4.2.2 Vereinfachung der Belegliste zum Projektfortschrittsbericht und Ergänzung des Abschlussberichtes um ein Zusatzblatt

Vereinfachung der Belegliste durch Entkopplung der Meilensteine von der finanziellen Abrechnung

Von den Kooperationspartnern werden in der Regel quartalsweise Projektfortschrittsberichte, Beleglisten und Auszahlungsanträge bei der jeweiligen deutschen/tschechischen Kontrollinstanz eingereicht.

Im Projektfortschrittsbericht wird (unter Ziffer 6) über die Umsetzung der Meilensteine berichtet. Die Meilensteine sind mit der Belegliste verknüpft, da für alle abgerechneten Projektausgaben ein Bezug zu den Meilensteinen hergestellt werden muss. Diese Verknüpfung der Meilensteine mit der finanziellen Abrechnung hat sich als Stolperstein für die Kooperationspartner erwiesen und führt zu vielen Fehlern.

Zukünftig sollte die Angabe von Meilensteinen in der Belegliste bei der Abrechnung der Projektausgaben entfallen. Für die Prüfung reicht es aus, wenn Art und Zweck der abgerechneten Leistung in der Belegliste beschrieben sind. Der zusätzliche Bezug zu einem Meilenstein ist eine Überbestimmung, die den administrativen Abwicklungsaufwand deutlich erhöht.

Im Projektfortschrittsbericht allerdings sollte die Beschreibung der durchgeführten Aktivitäten in Bezug auf die Meilensteine beibehalten werden.

Ergänzung des Abschlussberichtes um ein Zusatzblatt

Der Lead-Partner verfasst nach Abschluss des Gesamtprojektes einen Abschlussbericht. Dieser Abschlussbericht sollte durch ein Zusatzblatt ergänzt werden, das zwingend ausgefüllt werden muss.

Im Zusatzblatt sollten vor allem zwei Punkte besser verdeutlicht werden:

- die Entwicklung der grenzübergreifenden Partnerschaft im Vergleich zur Ausgangssituation;
- die erzielten grenzübergreifenden Ergebnisse des Projektes im Vergleich zur Ausgangssituation und zu den angepeilten Ergebnissen, die im Projektantrag unter Ziffer 4.1.2 (Ergebnisse des Projektes in der Langfassung) beschrieben wurden.

Der Ergebnisbericht auf dem Zusatzblatt ist – im Gegensatz zu einem prüfungsorientierten Output-Bericht – lernorientiert und sollte einen Einblick in die Entwicklung der Partnerschaft und in die erreichten (eventuell auch ungeplanten, aber dennoch relevanten) Ergebnisse geben. In welchem Ausmaß die angepeilten Ergebnisse tatsächlich erreicht werden können, ist auch im Hinblick auf die kommende Programmperiode von Interesse.

Die gewonnenen Informationen sollten – als Zusatznutzen – vom GS für die Öffentlichkeitsarbeit auf Programmebene genutzt werden können.

Die inhaltliche Ausweitung des Abschlussberichtes bedeutet einen Mehraufwand für die Kooperationspartner, der angesichts der Forderung nach Ergebnisorientierung des Kooperationsprogrammes angemessen erscheint.

Die konkrete Beschreibung der erzielten Ergebnisse ist nur für den Abschlussbericht (und nicht in den laufenden Projektfortschrittsberichten) zwingend erforderlich.

Tabelle 22. Vorschlag für die Strukturierung des Zusatzblattes

Geplante Ergebnisse des Projektes lt. Ziffer 4.1.2 des Projektantrages	Ausgangssituation (Kurzbeschreibung) in Bezug auf das angepeilte Ergebnis	Tatsächlich erzielte Ergebnisse nach Abschluss des Projektes (qualitative und quantitative Beschreibung)	Entwicklung der grenzübergreifenden Partnerschaft, um das Ergebnis zu erzielen

Quelle: Metis

Des Weiteren sollte der Lead-Partner anführen, in welchem Ausmaß die im Projektantrag unter Ziffer 4.5 angegebenen Maßnahmen zu Nachhaltigkeit und Chancengleichheit umgesetzt wurden.

Im Zusatzblatt könnte vom Lead-Partner auch ein Ausblick auf in Zukunft beabsichtigte Aktivitäten, z.B. Weiterführung oder Erweiterung des Projektes in der nächsten Programmperiode gegeben werden.

4.2.3 Einführung eines einfachen Qualitätsmanagementsystems im Bereich Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung

Der Bereich Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung ist ein Kernprozess, bei dem mehrere kritische Faktoren zusammenwirken. Dazu gehören:

- Es gibt eine stark steigende Arbeitsbelastung für die Kontrollinstanzen.
- Viele Kooperationspartner kritisieren den administrativen Aufwand und zum Teil Verzögerungen im Verfahren (die aus Mangel an Projektmanagementkompetenz auch selbstverschuldet sein können).
- Das System ist national organisiert. Daher ist es schwierig, den Überblick über konkret auftretende Probleme, eventuelle Personalengpässe, Verbesserungsmöglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen sowie über den Erfolg der Beratung und der Abrechnungswshops zu behalten.
- Die Prüfbehörde interpretiert zum Teil Regelungen anders als die Verwaltungsbehörde und die Kontrollinstanzen.

Um einen leistungsfähigen Kernprozess sicherzustellen und diesen kontinuierlich im Rahmen des bestehenden Rechtsrahmens zu verbessern, wird als kurzfristig machbare Maßnahme in diesem heterogenen System ein übergreifendes Qualitätsmanagementsystem vorgeschlagen.

Als operativer Akteur soll ein „**Verbesserungsteam**“ bestehend aus den beiden Kontrollinstanzen sowie aus VB und NB eingerichtet werden.

Wichtig ist die laufende Erfassung der auftretenden Probleme im bestehenden Verfahren durch die rund 40 Verwaltungspersonen, die in Kontrolle, Abrechnung und Auszahlung involviert sind (nationale Kontrollinstanzen, Förderstelle, Auszahlungsstelle, Prüfbehörde). Dazu soll eine einfache „Problemliste“ (z.B. mit Kategorien zum Anklicken) vom Verbesserungsteam zur Verfügung gestellt und allen Beteiligten zugänglich gemacht werden.

Mit dieser Problemliste werden häufig auftretende Probleme erfasst und können durch das Verbesserungsteam ausgewertet und einer Diskussion zugeführt werden.

Auf Grundlage der erfassten Probleme schlägt das Verbesserungsteam Lösungsstrategien vor, die zumindest einmal jährlich im BA vorgestellt werden. Dies soll zu einer ständigen Verbesserung in kleinen Schritten führen.

Die Informationen können auch für die Präzisierung der Förderfähigkeitsregeln und die laufende Verbesserung der Beratungsmaßnahmen und Abrechnungswshops genutzt werden.

Das Verbesserungsteam arbeitet lösungsorientiert und soll nicht durch Auswertungen und Berichte überfrachtet werden.

4.2.4 Verkürzung des Verfahrens für die Auszahlung von Kleinprojekten auf sächsischer Seite

Eine Datenauswertung der SAB zeigt, dass die Abrechnung von Kleinprojekten auf der sächsischen Seite von Projektende bis zur Auszahlung an den Kleinprojektträger rund 200 Tage dauert.

Ziel ist daher, noch in der laufenden Förderperiode eine schnellere Auszahlung an Kleinprojektträger in Sachsen zu erreichen.

Die Auszahlung der Fördermittel an die Kleinprojektträger erfolgt durch das KPF-Projektsekretariat der jeweiligen Euroregion. Zuvor erfolgt die Prüfung der Ausgaben durch die Sächsische Aufbaubank (auf sächsischer Seite) und durch die KPF-Projektsekretariate (auf tschechischer Seite).

Ein Verkürzungspotenzial wird bei 2 Verfahrensschritten gesehen.

- Zwischen dem Projektabschluss und der Vorlage der Belegliste des Kleinprojektträgers bei der SAB vergehen rund 2,5 Monate. Die Kleinprojektträger sollten dabei unterstützt werden, die Abrechnung möglichst rasch und in guter Qualität vorzulegen. Die formale Prüfung der Beleglisten bei den KPF-Projektsekretariaten sollte zügig erfolgen. Die Möglichkeit für Zwischenabrechnungen für Kleinprojektträger außerhalb des 3-Monats-Rhythmus sollte vermehrt genutzt werden.
- Es gibt Verzögerungen durch Inkonsistenzen zwischen der Belegliste des Kleinprojektträgers (die „kleine Belegliste“) und der Belegliste, die durch die KPF-Projektsekretariate vorgelegt wird (die „große Belegliste“). Kleinprojekte, die bereits bei der SAB eingereicht wurden, müssen zwingend auch in die Belegliste der KPF-Projektsekretariate aufgenommen werden. Eine verbesserte Abstimmung könnte rund 1 Monat Verfahrensdauer einsparen.

In Summe könnte das Abrechnungsverfahren um 2 bis 3 Monate verkürzt werden.

Die Auszahlung an die Kleinprojektträger durch die KPF-Projektsekretariate erfolgt umgehend, nachdem diese die Fördermittel von der SAB erhalten haben. Die Auszahlung der Mittel stellt für die KPF-Projektsekretariate keinen großen Arbeitsaufwand dar und sollte beibehalten werden. Die Auszahlung ist für die Euroregionen Teil der Betreuung der Kleinprojektträger, die von den KPF-Projektsekretariaten während des gesamten Projektes begleitet werden.

4.2.5 Weiterentwicklung des Verfahrens zur Beilegung von Beschwerden

Prävention als Querschnittsaufgabe

Um die Anzahl der Beschwerden von vornherein gering zu halten, sollte das Programm vermehrt die Möglichkeit präventiver Maßnahmen nutzen:

Das betrifft die ausführliche Begründung der Ablehnung von Projektanträgen durch den BA entsprechend der Projektauswahlkriterien (siehe Empfehlung).

Des Weiteren sollten die Gründe für die häufigsten Beschwerden (Nichtanerkennung von Ausgaben oder Vergabe von Aufträgen im Zuge des Qualitätsmanagementsystems – siehe Empfehlung – durch die zuständige nationale Kontrollinstanz SAB oder Centrum) regelmäßig ausgewertet werden.

Diese Information sollte den Kooperationspartnern in transparenter Art und Weise zur Verfügung gestellt werden (beispielsweise über die Programm-Website oder im Rahmen der Abrechnungsworkshops).

Ein zweistufiges Beschwerdeverfahren für die nächste Programmperiode entwickeln

Das Programm sollte – über die Mindeststandards hinaus und den Beispielen der guten Praxis folgend – eine zweistufige außergerichtliche Behandlung von Beschwerden ermöglichen. Die beiden Stufen sollten sein:

- gütliche Beilegung von Beschwerden mit der jeweiligen Stelle;

- Falls die Beilegung nicht gelingt, Anrufung eines Beschwerdeausschusses, der vom BA eingesetzt wird. Die Ausgestaltung des Beschwerdeausschusses ist derzeit noch offen. Die Herausforderung liegt darin, drei unabhängige „Schiedsrichter“ zu bestellen, die nicht im BA votieren dürfen und gleichzeitig profunde Sachkenntnis über das Programm mitbringen.

Dazu ist eine entsprechende Regelung im Kooperationsprogramm und im Umsetzungsdokument zu verankern.

4.3 Empfehlungen für die nächste Programmperiode

4.3.1 Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens

Das zukünftige Prüf- und Bewertungsverfahren sollte sich an den zentralen Grundsätzen in Vergabeverfahren, nämlich an Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit der Bewertungskriterien ausrichten.

Die entsprechenden Maßnahmenvorschläge sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 23. Grundsätze und Maßnahmen für die Weiterentwicklung des Prüf- und Bewertungsverfahrens

Grundsätze	Erläuterung
Verbesserte Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion von 5 Phasen auf 3 • Reduktion von 6 Formularen auf 2 (ein Prüfraster für die formale Prüfung und die Förderfähigkeit sowie ein Bewertungsraster für die fachliche Bewertung) • Einrichtung von thematischen Arbeitsgruppen für die fachliche Bewertung • Benennung der Bewerter und des fachlichen Hintergrundes • Vergabe von Punkten nur mit schriftlicher Begründung
Gleichbehandlung	<ul style="list-style-type: none"> • Gleiche Bewertung der nationalen Projektbestandteile
Vollständigkeit der Bewertungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Abdeckung aller relevanten Bewertungskriterien • Ausbalancierte Gewichtung der Kriterien

Quelle: Metis

Verfahrensvorschlag

Im Folgenden wird das Verfahren nur grob skizziert, da gegenwärtig die Programmarchitektur, das Organisationsmodell und der EU-Rechtsrahmen für die nächste Programmperiode noch nicht bekannt sind.

1. Phase

In der 1. Phase prüft das GS die Erfüllung der formalen Voraussetzungen, der Förderfähigkeit und die Einhaltung der Mindeststandards. Das GS wird dabei von Verwaltungsstellen aus sächsischer und tschechischer Seite unterstützt, um einen Zugriff auf länderspezifische Daten zu gewährleisten.

Für die 1. Phase wird ein einheitlicher Prüfraster verwendet. Das Kooperationsprogramm kann dabei auf der bestehenden Praxis aufbauen.

2. Phase

Für die 2. Phase werden anstelle der routinierten Weiterführung des jetzigen Verfahrens ein deutlicher Umbau und die Straffung des Verfahrens empfohlen. Der Aufwand für die Einrichtung des neuen Verfahrens wird durch die erhöhte Transparenz und die Gleichbehandlung der nationalen Projektbestandteile wettgemacht. Inwieweit sich eine Änderung des Verfahrens auf die Erfolgsrate der Anträge auswirkt, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Die angestrebte Erfolgsrate muss laufend kalibriert werden.

Für die fachliche Bewertung in der 2. Phase werden thematische Arbeitsgruppen (z.B. für jede Priorität des Programmes) eingerichtet. Die Arbeitsgruppen setzen sich aus Vertretern von Fachressorts und aus externen Experten aus beiden Partnerstaaten zusammen. Die Beratung wird bei Bedarf gedolmetscht. Die Arbeitsgruppen treffen sich bedarfsorientiert.

Die Arbeitsgruppe bewertet das Gesamtprojekt, wobei die Bewerter ihre Expertise zu den nationalen Projektbestandteilen einbringen. Angestrebt wird eine integrierte Betrachtung der nationalen Projektbestandteile und des grenzübergreifenden Nutzens. Erfahrung mit der Bewertung durch eine grenzübergreifende Arbeitsgruppe gibt es im Kooperationsprogramm Oberrhein (DE-FR-CH) und im Kooperationsprogramm CZ-PL.

Da eine umfassende fachliche Bewertung zeitaufwändig ist, wird ein vorgeschalteter fachlicher Schnellcheck vorgeschlagen. Dieser umfasst die strategischen Bewertungskriterien wie grenzüberschreitender Nutzen, strategische Einbettung und Eignung der Partnerschaft (siehe Tabelle 24). Die umfassende Prüfung des Arbeitsplanes und der Wirtschaftlichkeit erfolgen erst nach erfolgreicher Absolvierung des Schnellchecks (siehe Tabelle 25).

Die Experten bewerten zuerst einzeln und suchen dann in der Beratung einen Konsens.

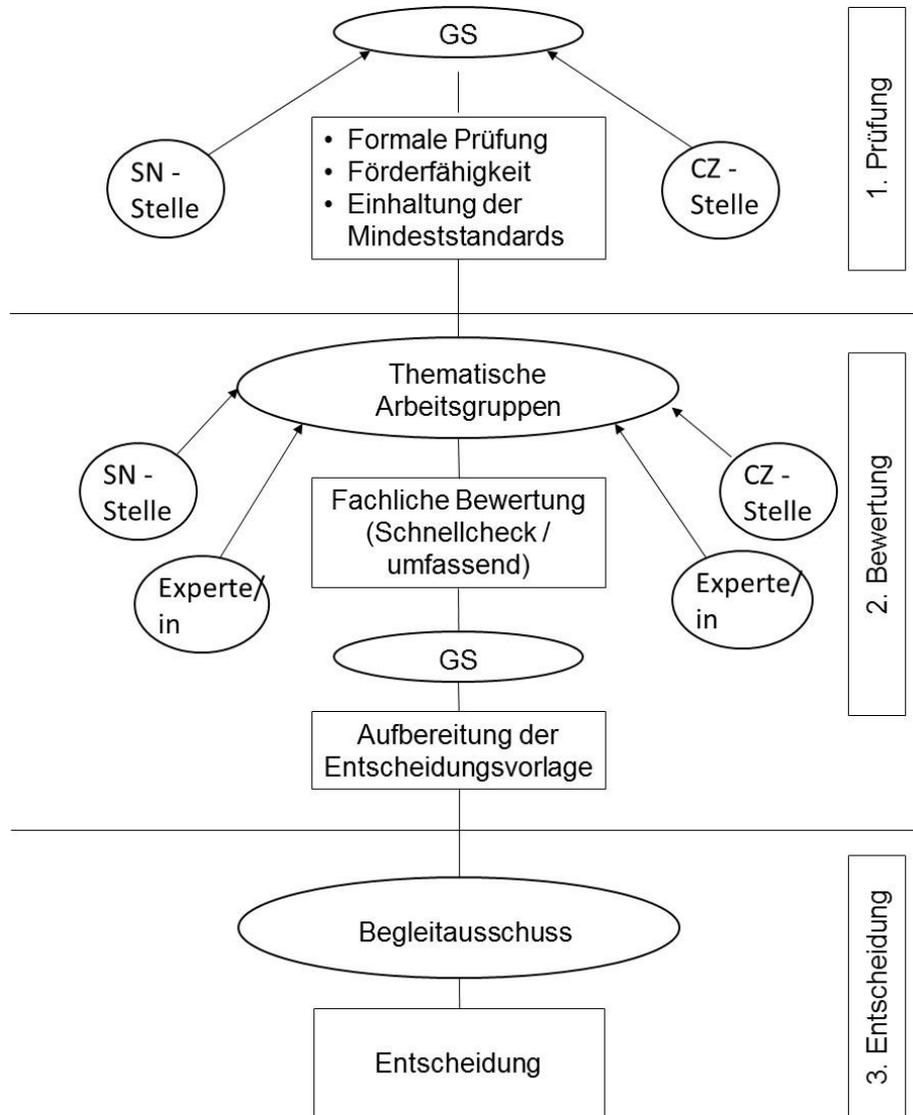
Projektanträge können nachgebessert und der Arbeitsgruppe mehrfach zur Beratung vorgelegt werden.

Das GS bereitet die Bewertung der Projektanträge für die Entscheidung im BA vor.

3. Phase

In der 3. Phase geht es um die Beschlussfassung im Begleitausschuss über die Bestätigung, Ablehnung oder Vertagung des Projektantrages.

Grafik 12. Schematische Darstellung eines zukünftigen Prüf- und Bewertungsverfahrens



Quelle: Metis

Bewertungskriterien

Der vorgeschlagene Kriterienkatalog für die fachliche Prüfung des Gesamtprojektes wird in den Tabellen 24 und 25 beschrieben.

Es wird vorgeschlagen, zwischen strategischen und operativen Bewertungskriterien zu unterscheiden, weil diese unterschiedliche Sachverhalte abbilden (inhaltliche Ausrichtung vs. Projektmanagementkapazität). Die jeweils erreichten Punkte in Bezug auf die strategischen und operativen Kriterien sollen für jeden Projektantrag separat dargestellt werden.

Die Bewertung kann beispielsweise mit einem Notensystem erfolgen: Sehr gut (5 Punkte), Gut (4 Punkte), Befriedigend (3 Punkte), Ausreichend (2 Punkte), Mangelhaft (1 Punkt), Ungenügend (0 Punkte).

Jede Benotung soll verbal begründet werden, um die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen.

Bei jedem Kriterium kann eine Mindestpunkteanzahl festgelegt werden, die erreicht werden muss, um eine Mindestqualität sicherzustellen. Bei Nichterreichung wird der Antrag zurückgestellt oder abgelehnt. Voraussetzung für die Einführung eines Schwellenwertes (der bspw. die Ablehnung eines Antrags noch vor dem BA erlaubt) ist allerdings ein transparenter Verfahrensablauf. Ansonsten ist eine steigende Anzahl von Beschwerden zu erwarten.

Für einen Feinschliff sollte das Bewertungssystem anhand von genehmigten und abgelehnten Projektanträgen aus der Programmperiode 2014-2020 getestet werden. Die Informationen zu den Bewertungskriterien müssen aus dem Projektantrag kommen. Die Modifikation des Bewertungssystems kann daher nicht isoliert gesehen werden und erfordert eine enge Abstimmung zwischen den Programmdokumenten (z.B. Projektantrag).

Tabelle 24. Vorschlag für strategische Bewertungskriterien

Hauptkriterien und Subkriterien	Punkte
1. Grenzüberschreitender Nutzen des Projektes und Beitrag zu den spezifischen und horizontalen Zielen des Kooperationsprogrammes	min. 8 - max. 25
• Schlüssige Beschreibung der Ausgangssituation und des gemeinsamen Bedarfs	min. 2 - max. 5
• Schlüssige Beschreibung der angestrebten Veränderung, die gemeinsam erreicht werden soll	min. 2 - max. 5
• Beitrag des Projektes zu den spezifischen Programmzielen	min. 2 - max. 5
• Innovationsgehalt und Innovationstransfer	max. 5
• Beitrag zu den horizontalen Programmzielen	min. 2 - max. 5
2. Strategische Einbettung des Projektes und Synergien mit anderen Aktivitäten	min. 2 – max. 10
• Einbettung des Projektes in relevante übergeordnete Entwicklungspolitiken und Strategien	min. 2 - max. 5
• Synergien zu anderen im Programmgebiet umgesetzten bekannten Aktivitäten	max. 5
3. Eignung der Partnerschaft, um den angestrebten grenzüberschreitenden Nutzen zu erreichen	min. 6 - max. 20
• Kompetenz und Komplementarität der Partner, um die angestrebte Veränderung zu erreichen	min. 2 - max. 5
• Ausgewogenheit der Partnerschaft und Nutzen für die Partner	min. 2 - max. 5
• Erfahrung und Managementkompetenz des Lead-Partners	min. 2 - max. 5
• Nachhaltigkeit der Partnerschaft nach Abschluss des Projektes	Max. 5
Summe	min. 16 - max. 55

Quelle: Metis

Tabelle 25. Vorschlag für operative Bewertungskriterien

Hauptkriterien und Subkriterien	Punkte
4. Plausibilität des Arbeitsplanes	min. 15 - max. 30
• Leistungsfähigkeit des Organisationsmodells, der Managementstruktur und der Managementkapazität	min. 3 - max. 5
• Konkretheit der Aktivitäten und der Verantwortlichkeiten der Kooperationspartner zur Erreichung der geplanten Veränderung	min. 3 - max. 5
• Schlüssigkeit der Indikatoren und Planwerte	min. 2 - max. 5
• Realitätsnähe des Zeitplanes	min. 3 - max. 5
• Qualität der Kommunikationsarbeit	min. 2 - max. 5
• Konkretheit der internen Qualitätskontrolle	min. 2 - max. 5
5. Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der geplanten Aktivitäten	min. 19 - max. 30
• Angemessenheit der Kosten für die geplanten Aktivitäten	min. 3 - max. 5
• Angemessenheit der Kostenaufteilung zwischen den Kooperationspartnern	min. 3 - max. 5
• Angemessenheit der Kosten für Projektmanagement	min. 3 - max. 5
• Angemessenheit der Kosten für Kommunikation	min. 3 - max. 5
• Verfügbarkeit von zusätzlich erforderlichen nationalen öffentlichen und privaten Mitteln	min. 4 - max. 5
• Realitätsnähe der Ausgabenplanung	min. 3 - max. 5
Summe	min. 34 – max. 60

Quelle: Metis

4.3.2 Adaptierung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses

Um eine Optimierung der Größe und Zusammensetzung des BA und des Abstimmungsprinzips zu erreichen, sollten folgende Adaptierungen vorgenommen werden:

- Adaptierung der Zusammensetzung des BA in der Geschäftsordnung, um eine angemessene Größe des BA nicht zu überschreiten. Eine überschaubare Größe des BA erleichtert die Kommunikation und die Entscheidungsfindung. Der BA könnte grob geschätzt von rund 50 Personen (wenn pro Institution mehrere Personen teilnehmen, ohne Stellvertreter, inkl. beratende Mitglieder) auf rund 30 Personen verkleinert werden. Die Qualität der Arbeit im BA darf durch eine Verkleinerung des Gremiums jedoch nicht beeinträchtigt werden.
- Ersatz des Delegationsprinzips durch das Mehrheitsprinzip für die Entscheidung über eine Projektförderung im BA. Das Mehrheitsprinzip ist für diese spezifische Entscheidungsfrage das am besten geeignete Entscheidungsprinzip, weil der grenzübergreifende Mehrwert (der von einer Mehrheit gesehen wird) mehr Gewicht erhält als nationale Interessen.

Voraussetzung für die Einführung des Mehrheitsprinzips ist eine gleiche Stimmenanzahl je Partnerstaat (was derzeit nicht der Fall ist).

Andere Entscheidungsfragen, die des vollständigen Konsenses zwischen den Partnerstaaten bedürfen, könnten nach wie vor mit dem Delegationsprinzip entschieden werden.

- Was die Beteiligung der Arbeitnehmerseite (Sozialpartner) und der zivilgesellschaftlichen Akteure aus dem Umweltbereich betrifft, soll eine ausgewogene Zusammensetzung des BA mit Vertretern aus den beiden Partnerstaaten erreicht werden.

Ein wesentlicher Parameter bei der Ausgestaltung des BA ist das Programmvolumen, das derzeit noch nicht bekannt ist.

4.3.3 Einführung einer Pflichtberatung für potenzielle Kooperationspartner vor der Antragstellung

Das Angebot einer gemeinsamen Beratung mit allen Kooperationspartnern gibt es bereits seit der Förderperiode 2007-2013. Dieses Angebot wurde in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 weitergeführt. Für die neue Förderperiode ab 2020 sollte eine Pflichtberatung für alle potenziellen Kooperationspartner vor der Antragstellung eingeführt werden.

Eine verpflichtende Beratung vor der Antragstellung ist eine Reaktion auf die komplexen Anforderungen eines Kooperationsprogrammes, die von Förderperiode zu Förderperiode zunehmen. Eine Trendumkehr ist derzeit nicht in Sicht. Gerade Neueinsteiger (die im Programm stark unterrepräsentiert sind) könnten von dieser Unterstützungsmaßnahme profitieren.

Die Pflichtberatung dient dazu, die Antragsteller mit den formalen und inhaltlichen Anforderungen des Programmes und des Projektantrages vertraut zu machen und die Passfähigkeit des Projektes in das Programm zu einem frühen Zeitpunkt abzuklären.

Es sollten möglichst nur gut entwickelte Projektanträge in das Prüf- und Bewertungsverfahren kommen (unabhängig von der thematischen Relevanz des Projektes), um hohe Ausfallraten am Anfang und den späteren Bearbeitungsaufwand für Nachbesserungen zu reduzieren.

Neben der Verkürzung der Prüfung würde die Pflichtberatung auch eine Zeiteinsparung für den Antragsteller mit sich bringen, weil bereits im Vorfeld die Anforderungen geklärt werden können.

Im CZ-PL Programm gibt es eine solche verpflichtende Beratung bereits in der laufenden Förderperiode 2014-2020. Im Beratungsgespräch wird Protokoll über die noch zu erledigenden kritischen Punkte geführt. Die aufgenommenen Punkte müssen von den Kooperationspartnern vor der Antragstellung abgearbeitet werden, um Fehler zu vermeiden und die weitere Bearbeitung der Anträge zu erleichtern.

Die Einbeziehung der Euroregionen in die verpflichtende Beratung sollte geprüft werden.

4.3.4 Bessere Strukturierung und Schlüssigkeit des Projektantragsformulars

Die Kritikpunkte an der Gestaltung der Projektanträge sollten in der nächsten Programmperiode aufgegriffen werden. Vor allem in der Projektdarstellung (gegenwärtig Ziffer 4 im Antragsformular) überlappen sich die geforderten Informationen im allgemeinen und

spezifischen Teil. Des Weiteren sind die Informationen im allgemeinen Teil, die die „Interventionslogik“ des Projektes beschreiben (Ziele, Ergebnisse, Zielgruppen, Aktivitäten usw.) zu wenig miteinander verknüpft.

Daher ergibt sich die Forderung:

- die 20 Punkte in der Projektdarstellung zu straffen,
- die „Interventionslogik“ schlüssiger darzustellen, und
- den Antragstellern konkreter zu vermitteln, welche Informationen tatsächlich verlangt werden.

In der nächsten Förderperiode könnte eine Struktur angeboten werden, die den Antragstellern hilft, die Einzelelemente zusammenhängender und damit schlüssiger zu beschreiben, z.B. durch „Wirkungsketten“. In einer Wirkungskette werden die einzelnen Elemente der Interventionslogik von „oben nach unten“ entwickelt und von „unten nach oben“ umgesetzt.

Eine „dynamische“ elektronische Programmierung des Antragsformulars, die sich mit den Eingaben verändert, könnte den Antragstellern dabei helfen, die einzelnen Teile des Gesamtprojektes miteinander zu verknüpfen. Beispielsweise könnten spezifische Ziele, die am Anfang zu definieren sind, automatisch als Bezugsgröße für die geplanten Outputs eingeblendet werden. Die Aktivitäten wiederum würden mit den geplanten Outputs verknüpft. Dadurch würden Lücken in der Interventionslogik viel schneller sichtbar.

Die Elemente der projektbezogenen Wirkungskette sind mit der übergeordneten Interventionslogik des Kooperationsprogrammes verknüpft, um einen Abgleich mit den vorgegebenen Programmzielen zu erlauben.

Um Redundanzen zu vermeiden, werden die Bewertungskriterien in die Darstellung der Ausgangssituation, der angepeilten Veränderung, der geplanten Outputs usw. integriert und nicht in einem spezifischen Teil zusätzlich abgefragt.

Tabelle 26. Schematische Abbildung einer Wirkungskette im Projektantragsformular und Verknüpfung mit den Programmelementen und dem Bewertungssystem

Verknüpfung mit der Programmarchitektur	Wirkungskette des beantragten Projektes	Verknüpfung mit den Bewertungskriterien für die fachliche Bewertung
Bedarfe	Ausgangssituation	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssige Beschreibung der Ausgangssituation und des gemeinsamen Bedarfs
Programmziele	Angepeilte Veränderung im Hinblick auf die Ausgangssituation	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssige Beschreibung des grenzüberschreitenden Nutzens des Projektes und des Beitrags zu den spezifischen und horizontalen Zielen des Kooperationsprogrammes • Strategische Einbettung des Projektes und Synergien mit anderen Aktivitäten
Outputziele	Geplante Outputs, um die Veränderung zu erreichen	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssigkeit der Indikatoren und Planwerte
Förderfähige Aktivitäten und Kosten	Geplante Aktivitäten, um die Outputs zu erreichen	<ul style="list-style-type: none"> • Plausibilität des Arbeitsplanes • Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der geplanten Aktivitäten
Partnerschaftsziele	Schaffung der partnerschaftlichen Voraussetzungen, um die geplanten Aktivitäten umsetzen zu können	<ul style="list-style-type: none"> • Eignung der Partnerschaft, um den angestrebten grenzüberschreitenden Nutzen zu erreichen

Quelle: Metis

Zudem sollten Dopplungen zwischen Antrag und Anlagen vermieden sowie der Detaillierungsgrad, z.B. im Zeitplan und in der Kostenaufstellung reduziert werden.

Aktuell ist die vorgeschriebene Planung sehr detailorientiert. Kosten müssen bei Beantragung im Voraus für die gesamte Projektlaufzeit bis ins letzte Detail geplant werden (zum Beispiel Reisekosten), ohne dass künftige Entwicklungen abgeschätzt werden können. Etwaige Änderungen im Projektverlauf führen zu aufwändigen Anpassungen.

Die Erarbeitung eines Musterantrages könnte den Antragstellern helfen, die Anforderungen besser zu verstehen.

4.3.5 Durchführung von Start-Workshops mit kleineren Gruppen nach der Genehmigung des Projektes

Das GS bietet in Zusammenarbeit mit den nationalen Kontrollinstanzen Schulungen für Kooperationspartner in Form von Auftaktveranstaltungen an. Im Rahmen von halbtägigen Workshops werden die Kooperationspartner in der Großgruppe über die Spielregeln zur erfolgreichen Umsetzung der Projekte informiert. Am Ende der Veranstaltung besteht die Möglichkeit für kurze individuelle Gespräche mit den Projektbegleitern.

In der Auftaktveranstaltung werden umfangreiche Themen in kurzer Zeit abgehandelt. Die verfügbare Zeit, um auf individuelle Fragen einzugehen, ist sehr beschränkt.

Für die nächste Förderperiode wird daher das Abgehen von Großgruppen-Veranstaltungen und die Durchführung von Start-Workshops mit kleineren Gruppen vorgeschlagen. Die Kleingruppen könnten thematisch zusammengesetzt werden, um einen Informationsaustausch zwischen Projektträgern im gleichen Handlungsfeld zu fördern.

Im Rahmen des Start-Workshops sollten grundsätzliche Punkte besprochen werden, wie beispielsweise:

- die Modalitäten der Projektbegleitung durch das GS als ein wesentliches Element der Programmumsetzung;
- die Bedeutung eines guten Projektmanagements, um Projektfortschrittsberichte und Zahlungsanträge fristgerecht einreichen zu können, mit dem Ziel, eine fristgerechte Auszahlung der EFRE-Mittel zu erreichen;
- Einführung in das elektronische Informationssystem, das die Kooperationspartner von Anfang bis Ende der Projektumsetzung begleitet;
- Anforderungen an die Kommunikationsaktivitäten des Projektes, um die Kommunikationsarbeit auf Programmebene zu unterstützen;
- das Angebot von thematischen Netzwerktreffen von Projektträgern und Interessenträgern, um den Austausch mit Schlüsselakteuren im jeweiligen Politikfeld zu intensivieren.

Dem Start-Workshop könnten weitere Workshops zu spezifischen Punkten folgen, wenn die Kooperationspartner bereits Umsetzungserfahrungen gemacht haben.

Die Durchführung von Workshops mit kleineren Gruppen wird voraussichtlich mehr personelle Ressourcen von Seiten der Verwaltungsstellen erfordern, die sichergestellt werden müssen.

4.3.6 Schaffung der Möglichkeit von Vorauszahlungen ab Vertragsunterzeichnung

Die Einführung einer staatlichen Vorfinanzierung wurde bereits vom Evaluator Kienbaum Management Consultants (Januar 2014) empfohlen und ist nach wie vor relevant.

Schwierige und lange Abrechnungszeiträume stellen die Kooperationspartner vor besondere Herausforderungen. Dies betrifft vor allem kleine Förderempfänger wie kleine Kommunen und gemeinnützige Vereine, die aufgrund der notwendigen erforderlichen eigenen Vorfinanzierung teilweise von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

Nach dem Vorbild von Horizont 2020, das die Europäische Kommission (EU-KOM) verwaltet, könnte eine Vorfinanzierung an die Kooperationspartner nach Genehmigung des Projektes ausbezahlt werden. Die Höhe der Vorfinanzierung wird vertraglich im Zuwendungsvertrag festgelegt. Dadurch sollen den Zuwendungsempfängern während des Projekts ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, so dass die Kooperationspartner nicht in Vorleistung gehen müssen. Während des Projektverlaufs stehen den Zuwendungsempfängern jedoch nur 85% der gesamten Fördersumme als Cashflow zur Verfügung. Die einbehaltenen 15% der Fördersumme werden mit der Schlusszahlung am Projektende gegengerechnet und ausgezahlt.

Die Vorauszahlung sollte es ermöglichen, die Anzahl der Abrechnungen zu reduzieren und damit die Verwaltung zu entlasten.

Um die Vorfinanzierung übernehmen zu können, braucht das Kooperationsprogramm jedoch eine ausreichende Liquidität. Von der Europäischen Kommission sollte den Programmen – abhängig von deren Leistungsfähigkeit, Projekte zu genehmigen – entsprechende Vorauszahlungsmittel zur Verfügung gestellt werden. Wenn die EU-KOM keine ausreichende Vorauszahlung leistet, sollte die Vorfinanzierung aus nationalen Mitteln geprüft werden.