

Sonderbericht

Unterstützung der Jugendaktionsteams durch die Kommission: Umschichtung von ESF-Mitteln erfolgreich, aber unzureichender Fokus auf Ergebnissen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3552-7	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/555489	QJ-AB-15-021-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-3527-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/80982	QJ-AB-15-021-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3524-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/533987	QJ-AB-15-021-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Unterstützung der
Jugendaktionsteams
durch die Kommission:
Umschichtung von
ESF-Mitteln erfolgreich,
aber unzureichender
Fokus auf Ergebnissen**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer II (spezialisiert auf die Ausgabenbereiche strukturelle Maßnahmen, Verkehr und Energie) unter Vorsitz von Henri Grethen, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes. Frau Ivanova wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef Tony Murphy; Mihail Stefanov, Attaché im Kabinett; Emmanuel Rauch, Referatsleiter; Valeria Rota, Teamleiterin; Luis De La Fuente Layos, Zhivka Kalaydzhieva und Anna Fiteni, Prüfer.



Von links nach rechts: Z. Kalaydzhieva, M. Stefanov, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, L. De La Fuente Layos, P. Borsos.

Ziffer

Glossar

I-VI **Zusammenfassung**

1–18 **Einleitung**

1–4 **Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit**

5–7 **Die Rolle der EU bei der Politik zur Beschäftigung junger Menschen**

8–9 **Jugendaktionsteams**

10–15 **Europäischer Sozialfonds: Situation vor der Umschichtungsrunde 2012/2013**

16–18 **Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams den Berichten der Kommission zufolge**

19–22 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

23–77 **Bemerkungen**

23–44 **Bewertung der Wirksamkeit der Beraterrolle der Kommission**

25–37 Die verfügbaren Leistungs- und Finanzdaten zum ESF haben die Wirksamkeit der Beraterrolle der Kommission auf die Jugendaktionsteams beschränkt

38–44 Das Ergebnis der vorbereitenden Aktivitäten der Kommission waren recht allgemeine „Länderdatenblätter“

45–67 **Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams**

46–50 Die Treffen der Jugendaktionsteams mündeten in Vorschläge zur Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln allgemeiner Art

51–57 Die Jugendaktionsteams hatten die Umprogrammierung und/oder Neuzuweisung von ESF-Mitteln zur Folge, allerdings ist es schwierig, eine Gesamtzahl zu nennen

58–61 Die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen von operationellen Programmen des ESF konzentrierte sich größtenteils auf haushaltspolitische Aspekte

62–67 Jugendaktionspläne mit unterschiedlicher Detailgenauigkeit sowie beschränkte Einbeziehung der Jugendaktionsteams in die nationalen Reformprogramme

- 68–77 **Begleitung und Berichterstattung der Kommission zu den Ergebnissen der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams**
- 69–72 Die Weiterverfolgung der Ergebnisse der Initiative
- 73–77 Schwachstellen in der Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse der Einrichtung der Jugendaktionsteams
- 78–86 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Antworten der Kommission

Europäische Beschäftigungsstrategie: Die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde 1992 mit dem Vertrag über die Europäische Union eingerichtet und ist seitdem ein Grundpfeiler der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union. Ihr Hauptziel ist die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in der gesamten EU. Sie ist nunmehr Teil der Wachstumsstrategie Europa 2020 und wird im Rahmen des Europäischen Semesters umgesetzt.

Europäischer Sozialfonds: Der Europäische Sozialfonds (ESF) zielt darauf ab, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (vorwiegend durch Weiterbildungsmaßnahmen) sowie die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und von mehr und besseren Arbeitsplätzen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union beizutragen.

Europäisches Semester: Das Europäische Semester ist die erste Phase des jährlichen Zyklus der EU für die wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung. Im Europäischen Semester analysiert die Europäische Kommission die fiskal- und strukturpolitischen Reformpläne der einzelnen Mitgliedstaaten, spricht Empfehlungen aus und überwacht deren Umsetzung. In der zweiten Phase des jährlichen Zyklus, dem sogenannten nationalen Semester, setzen die Mitgliedstaaten die politischen Maßnahmen um, die sie vereinbart haben.

Geteilte Mittelverwaltung: Art des Haushaltsvollzugs der EU, bei der die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt, wobei sie selbst weiter die oberste Verantwortung trägt¹.

Indikator: Messwert, der in Bezug auf ein Ziel hilfreiche Informationen für die Beurteilung des Grades der Zielerfüllung liefert.

Intervention: Jede von öffentlichen Trägern durchgeführte Aktion oder Operation (Politik, Programm, Maßnahme oder Projekt). Instrumente einer Intervention sind: Finanzhilfen, Darlehen, Zinszuschüsse, Bürgschaften, Beteiligungskapital und Risikokapitalregelungen oder andere Finanzierungsformen.

Jugendgarantie: Durch die Jugendgarantie, die mit der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie geschaffen wurde, soll sichergestellt werden, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird. Die Jugendgarantie ist eine entscheidende strukturelle Reform, durch die Institutionen zur besseren Zusammenarbeit angehalten werden, um konkrete Ergebnisse für junge Menschen zu liefern.

Nationales Reformprogramm: Ein jährliches Dokument, das von jedem Mitgliedstaat erstellt und eingereicht wird und das die Strategien und Maßnahmen des jeweiligen Landes zur Wachstums- und Beschäftigungsförderung sowie zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 darstellt. Das nationale Reformprogramm wird parallel zum Stabilitäts-/Konvergenzprogramm vorgelegt, das die Haushaltspläne des jeweiligen Landes für die nächsten drei oder vier Jahre enthält.

Operationelles Programm: In einem operationellen Programm (OP) sind die Prioritäten und spezifischen Ziele eines Mitgliedstaats sowie die Verwendung der Mittel (EU- sowie nationale öffentliche und private Kofinanzierung) zur Finanzierung von Projekten während eines bestimmten Zeitraums (im Allgemeinen sieben Jahre) festgelegt. Diese Projekte müssen zur Erreichung einer bestimmten Anzahl von Zielen beitragen, die auf der Ebene der Prioritätsachse des operationellen Programms festgelegt wurden. Ein operationelles Programm wird vom Mitgliedstaat vorbereitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt getätigt werden können. Änderungen während der Laufzeit sind nur möglich, wenn beide Seiten zustimmen.

Prioritätsachse: Eine der strategischen Prioritäten in einem operationellen Programm, die ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen umfasst.

Programmplanungszeitraum: Der mehrere Jahre umfassende Rahmen, in dem die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsausgaben geplant und umgesetzt werden.

Strategie Europa 2020: Auf zehn Jahre angelegte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU. Die Strategie wurde im Jahr 2010 ins Leben gerufen, um die für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum nötigen Bedingungen zu schaffen.

Verwaltungsbehörde: Eine Verwaltungsbehörde ist eine von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde zählen die Auswahl von zu fördernden Projekten, die Begleitung der Umsetzung von Projekten und die Berichterstattung an die Kommission über finanzielle Aspekte sowie erzielte Ergebnisse.

¹ Artikel 59 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

I Jugendarbeitslosigkeit ist kein neues Phänomen, da die meisten Mitgliedstaaten bei der Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt seit Jahren auf strukturelle Probleme stoßen und die Arbeitslosenzahlen unter Jugendlichen im Allgemeinen höher sind als die Zahlen in anderen Alterskategorien. Die Finanz- und Staatsschuldenkrise hat das seit Langem bestehende Problem der Jugendarbeitslosigkeit (unter Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren) in der EU noch verschärft. Die Jugendarbeitslosenquote ist von über 15 % im Jahr 2008 auf ein noch nie da gewesenes Niveau von mehr als 23 % im Jahr 2013 angestiegen und 2014 auf knapp 22 % gesunken.

II Im Dezember 2011 stellte die Kommission ihre Initiative „Chancen für junge Menschen“ vor, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit umfasst und auf der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ sowie auf Erfahrungen mit Maßnahmen, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wurden, aufbaut. Im Rahmen ihrer Initiative „Chancen für junge Menschen“ empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten während der informellen Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012, umfassende Initiativen zur Jugendarbeitslosigkeit und zur Vermittlung von Bildung und Fähigkeiten zu entwickeln und umzusetzen sowie Aktionspläne zur Beschäftigung junger Menschen in ihre nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

III Die Kommission empfahl den Mitgliedstaaten außerdem die Einrichtung von Jugendaktionsteams, in denen Experten aus den Mitgliedstaaten sowie der Kommission zusammenarbeiten. Ziel dieser Aktionsteams sollte es sein, die acht Mitgliedstaaten mit den höchsten Jugendarbeitslosenzahlen² dabei zu unterstützen, den größtmöglichen Nutzen aus den Mitteln der EU-Strukturfonds zu ziehen, indem nicht zugewiesene Mittel aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Projekte geleitet wurden, durch die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen geschaffen wurden und der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für kleine Unternehmen erleichtert wurde.

2 Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Portugal und Slowakei.

IV

Der Hof bewertete, ob sich die Umschichtung (d. h. Umprogrammierung und Neuzuweisung) von ESF-Mitteln auf von den Jugendaktionsteams im Jahr 2012 erarbeitete Vorschläge dazu, wie mithilfe von ESF-Mitteln schnellere und wirksamere Ergebnisse für arbeitslose junge Menschen erzielt werden können, stützen konnte. Die Initiative der Einrichtung von Jugendaktionsteams bezog sich auf ESF-Mittel in Höhe von nahezu 10 Milliarden Euro, die in den acht betroffenen Mitgliedstaaten für die Zwecke der Umprogrammierung zur Verfügung standen.

V

Der Hof kam zu dem Schluss, dass die für die acht Mitgliedstaaten ins Leben gerufenen Jugendaktionsteams nur in begrenztem Maße konkrete Vorschläge dazu unterbreiteten, wie schnellere und wirksamere Ergebnisse für arbeitslose junge Menschen erzielt werden können. In Anbetracht des Umfangs und der Qualität der der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen darüber, wie bestehende Maßnahmen des ESF oder der Mitgliedstaaten für arbeitslose junge Menschen tatsächlich umgesetzt werden, konnte diese ihre Beraterrolle gegenüber den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Jugendaktionsteams nur eingeschränkt wirksam wahrnehmen. Während die Arbeit der Jugendaktionsteams die Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln (Angaben der Kommission zufolge handelte es sich im Juni 2013 um rund 1,9 Milliarden Euro) zur Folge hatte, konzentrierte sich die Kommission bei der Bewertung der Änderungen an den OP hauptsächlich auf haushaltstechnische Aspekte und weniger auf die zweckmäßigste Verwendung von ESF-Mitteln. Schließlich bestanden Schwachstellen in Bezug darauf, wie die Kommission die Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams bis zum Jahr 2014 überwachte und darüber Bericht erstattete.

VI

Der Hof empfiehlt der Kommission,

- bei künftigen Initiativen dieser Art den Möglichkeiten und Beschränkungen des politischen und rechtlichen Kontextes, ihrem speziellen Wissen und Know-how in diesem Bereich (auf der Grundlage der Umsetzung von EU-Maßnahmen sowie auf nationaler Ebene geförderten Maßnahmen) sowie der Verfügbarkeit der erforderlichen finanziellen Ressourcen sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten gebührend Rechnung zu tragen;
- für den Programmplanungszeitraum 2014-2020
 - a) sicherzustellen, dass bei zukünftigen Anträgen auf Umprogrammierung seitens der Mitgliedstaaten die Erwartung, bessere Ergebnisse zu erzielen, im Vordergrund steht und nicht der Wunsch, Lösungen für Probleme bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln zu finden;
 - b) die Anträge der Mitgliedstaaten auf Änderungen der OP nur dann zu genehmigen, wenn davon auszugehen ist, dass die im Rahmen der vorgeschlagenen Übertragungen von Haushaltsmitteln zu erzielenden zusätzlichen Ergebnisse tatsächlich eintreten;
 - c) die Mitgliedstaaten anzuhalten, sowohl über außerordentliche Mittelübertragungen innerhalb der operationellen Programme als auch über Änderungen der Prioritäten in den jährlichen Durchführungsberichten hinreichend Bericht zu erstatten und einen Überblick über die erzielten Ergebnisse zu geben;
 - d) sich in den Begleitausschüssen der operationellen Programme aktiv einzubringen und die Mitgliedstaaten aufzufordern, die nötigen Schritte zu ergreifen, wenn aus der Bewertung der jährlichen Durchführungsberichte hervorgeht, dass die Ziele nicht erreicht werden;
- dafür Sorge zu tragen, dass systematisch ein Mindestmaß an Plausibilitäts- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchgeführt wird, wenn sie in ihren Mitteilungen Daten verwendet, die die Mitgliedstaaten bereitgestellt haben.

Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

01

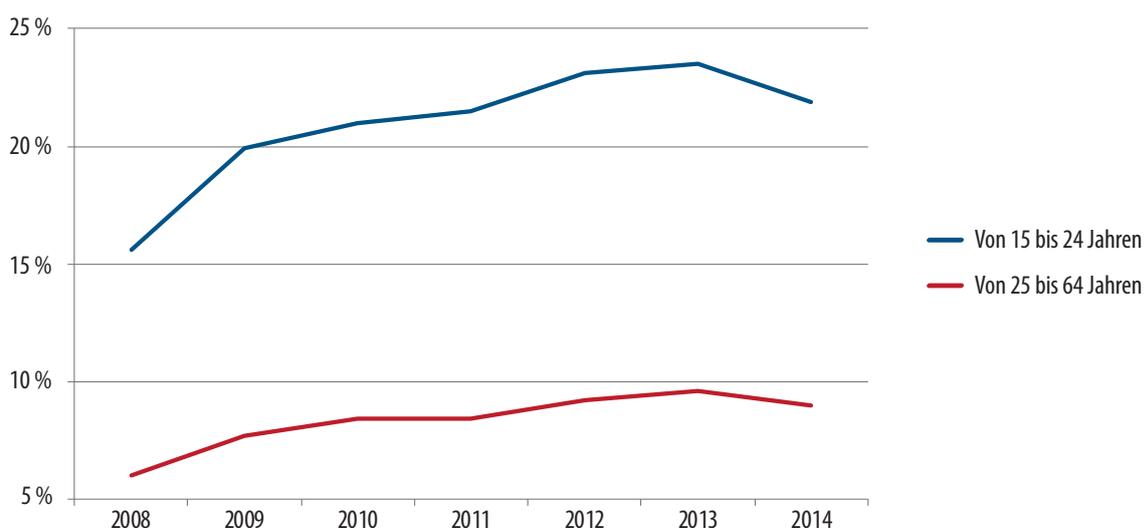
Jugendarbeitslosigkeit ist kein neues Phänomen, da die meisten Mitgliedstaaten bei der Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt seit Jahren auf strukturelle Probleme stoßen und die Arbeitslosenzahlen unter Jugendlichen im Allgemeinen höher sind als die Zahlen in anderen Alterskategorien (siehe **Abbildung 1**). Die Finanz- und Staatsschuldenkrise hat das Problem der Arbeitslosenrate unter Jugendlichen (Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen) in der EU noch verschärft, die von über 15 % im Jahr 2008 sprunghaft auf 21 % im Jahr 2010 anstieg, 2013 mehr als 23 % erreichte und schließlich im Jahr 2014 auf etwas mehr als 22 % sank.

02

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstützt die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten seit vielen Jahren dabei, die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zu verringern. Darüber hinaus wurde im September 2010 im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020 die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ ins Leben gerufen, die den Rahmen für politische Prioritäten zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit absteckt, wobei der besondere Schwerpunkt auf einem erleichterten Übergang von der Schule ins Berufsleben und auf die verringerte Segmentierung des Arbeitsmarkts liegt.

Abbildung 1

Arbeitslosenquote nach Alter im Zeitraum 2008-2014, EU-28



Quelle: Eurostat; Gesamtarbeitslosigkeit – Arbeitskräfteerhebung – Arbeitslosenzahlen nach Geschlecht, Alter und Nationalität (%) – Stand vom 28.9.2015.

03

Am 20. Dezember 2011 lancierte die Kommission die Initiative „Chancen für junge Menschen“³ und forderte die Mitgliedstaaten sowie die Kommission auf, in den Jahren 2012 und 2013 sofortige Maßnahmen zu ergreifen. Das Ziel der EU war es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Beschäftigungs- und Bildungssituation junger Menschen zu verbessern, indem die Mitgliedstaaten ihre Strategien und Ergebnisse im Kontext des Überwachungsprozesses des Europäischen Semesters überprüfen und indem EU-Strukturfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF), für Maßnahmen mobilisiert werden, die den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit zum Ziel haben.

04

Im Anschluss an einen Vorschlag der Kommission empfahl der Rat den Mitgliedstaaten im April 2013, eine sogenannte „Jugendgarantie“ einzurichten, durch die sichergestellt werden soll, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule eine hochwertige Arbeitsstelle bzw. weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz angeboten wird⁴.

Die Rolle der EU bei der Politik zur Beschäftigung junger Menschen

05

Die Hauptverantwortung für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit liegt bei den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Gemäß Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union müssen die Mitgliedstaaten zusammen mit der EU auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hinarbeiten, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren⁵.

06

Die Rolle der EU bei der Beschäftigungspolitik besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren und deren Maßnahmen in diesem Bereich zu unterstützen und erforderlichenfalls zu ergänzen. Zudem muss das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt werden⁶.

07

Im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die seit 2011 durch das zur wirtschaftspolitischen Steuerung eingerichtete Europäische Semester gestärkt ist, fällt es zudem in den Aufgabenbereich der Kommission, dem Rat länderspezifische Empfehlungen vorzulegen, die unter anderem die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten betreffen⁷.

- 3 KOM(2011) 933 endgültig vom 20. Dezember 2011 – Initiative „Chancen für junge Menschen“.
- 4 Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1).
- 5 Artikel 145 AEUV (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 112).
- 6 Artikel 147 AEUV (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 112).
- 7 Artikel 148 AEUV (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 112).

Jugendaktionsteams

08

Im Rahmen ihrer Initiative „Chancen für junge Menschen“ empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten während der informellen Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012, umfassende Initiativen zur Jugendarbeitslosigkeit und zur Vermittlung von Bildung und Fähigkeiten zu entwickeln und umzusetzen sowie Aktionspläne zur Beschäftigung junger Menschen in ihre nationalen Reformprogramme aufzunehmen. Die Kommission schlug zudem vor, „Jugendaktionsteams“ einzurichten, um die acht Mitgliedstaaten mit den höchsten Jugendarbeitslosenzahlen dabei zu unterstützen, EU-Mittel – einschließlich ESF-Mittel – bereitzustellen, die im

Rahmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 noch verfügbar waren, mit dem Ziel, Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu fördern und KMU beim Zugang zu Finanzmitteln zu unterstützen⁸ (siehe **Kasten 1**).

8 Europäischer Rat, „Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates“ vom 30. Januar 2012; Vortrag von J. M. Barroso, „Growth and jobs: next steps“ während der informellen Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012; Europäische Kommission, MEMO/12/100 vom 14. Februar 2012.

Kasten 1

Auftrag und Zusammensetzung der Jugendaktionsteams

Die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams wurde ins Leben gerufen, um EU-Finanzmittel und Fachwissen zielgerichtet einzusetzen und damit raschere und wirkungsvollere Ergebnisse zu erzielen. Alle Teams mussten mit den nationalen Partnern in gezielten Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zusammenarbeiten. Außerdem sollten sie den KMU helfen, Zugang zu Darlehen und Finanzhilfen zu erlangen. Die Experten waren angehalten, den Einsatz der Mittel aus den Strukturfonds unvoreingenommen zu betrachten und mithilfe der von der Kommission in verschiedenen Mitgliedstaaten entwickelten bewährten Verfahren zu erörtern, wie die nationalen Behörden diese Mittel in Projekten leiten können, „die in kurzer Zeit besonders viel bewirken“⁹.

Die Aktionsteams setzten sich aus Experten der zuständigen nationalen Behörden sowie der Generaldirektionen „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“, „Beschäftigung, Soziales und Integration“, „Bildung und Kultur“ sowie „Wirtschaft und Finanzen“ zusammen. Vertreter der Staatskanzleien der betreffenden Mitgliedstaaten und des Generalsekretariats der Kommission unter der Verantwortung ihres Präsidenten waren mit der Koordinierung betraut.

9 Europäische Kommission, MEMO/12/100 vom 14.2.2012.

09

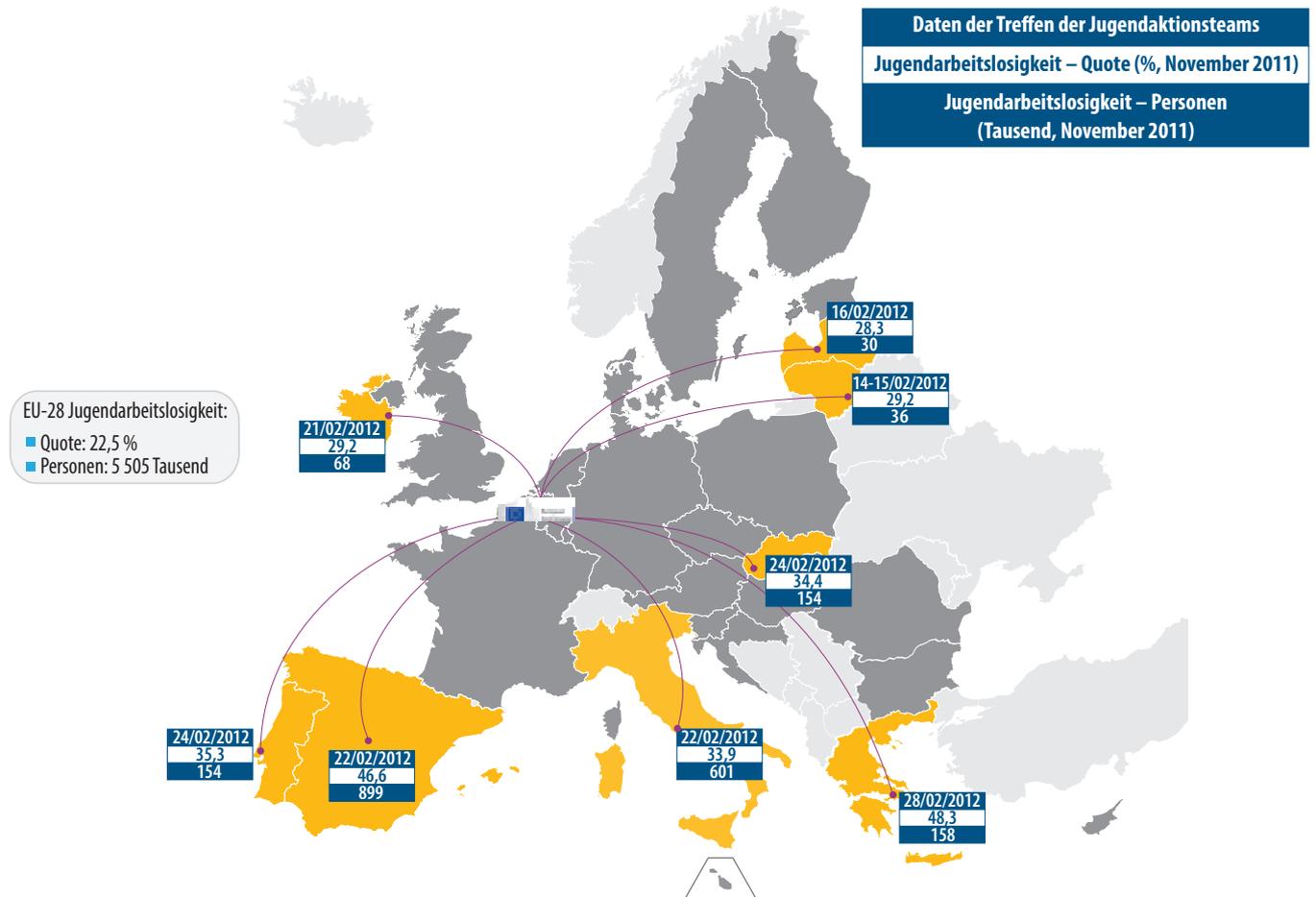
Die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams betraf hauptsächlich die acht Mitgliedstaaten, die Ende 2011 eine Jugendarbeitslosenrate von 30 % und mehr aufwiesen: Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Portugal und die Slowakei. Die Auswahl der Mitgliedstaaten beruhte auf der jeweiligen Jugendarbeitslosenrate. Während der Europäische Rat die Kommission ersuchte, „als Erstes (...) mit den Mitgliedstaaten [zusammenzuarbeiten], die die höchste Jugendarbeitslosigkeit

zu verzeichnen haben, damit verfügbare EU-Mittel dafür bereitgestellt werden, dass junge Menschen einen Arbeitsplatz oder einen Ausbildungsplatz bekommen“¹⁰, hat die Kommission bei der Auswahl der acht Mitgliedstaaten den für die Umprogrammierung verfügbaren ESF-Mitteln nicht Rechnung getragen (siehe **Tabelle 1**). Die Aktionsteams wurden im Februar 2012 ins Leben gerufen und hielten zwischen dem 14. und dem 28. Februar 2012 Treffen in den acht Mitgliedstaaten ab (siehe **Abbildung 2**).

10 Europäischer Rat, „Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates“ vom 30. Januar 2012.

Abbildung 2

Treffen der Jugendaktionsteams in den acht Mitgliedstaaten im Jahr 2012: Daten der Treffen, Jugendarbeitslosigkeitsquote, Zahl der arbeitslosen Jugendlichen



Quelle: Eurostat: Jugendarbeitslosenzahlen. Kommission: Daten der Treffen der Jugendaktionsteams.

Europäischer Sozialfonds: Situation vor der Umschichtungsrunde 2012/2013

10

Die ESF-Verordnung sieht vor, dass der Europäische Sozialfonds durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten und die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu den Prioritäten der Gemeinschaft im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beiträgt¹¹.

11

Der ESF operiert unter geteilter Mittelverwaltung, wobei der Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts zukommt¹². Die Ausführung des Fonds erfolgt im Rahmen der nationalen und regionalen mehrjährigen operationellen Programme (OP), die von den Mitgliedstaaten erstellt und von der Kommission genehmigt werden. Innerhalb der einzelnen OP werden die insgesamt verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Prioritätsachsen der jeweiligen OP verteilt.

12

Während des Programmplanungszeitraums können die Mitgliedstaaten oder die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten vor Programmabschluss, wenn Umstände eintreten, die eine Abkehr von den ursprünglichen im Programm festgelegten Zielen erfordern, nach Maßgabe der einschlägigen Verordnungen nicht in Anspruch genommene Mittel von einer Priorität auf eine andere umschichten. Diese Umschichtung kann erfolgen über eine Übertragung von Mitteln

- zwischen operationellen Programmen (zum Beispiel zwischen zwei OP des ESF oder zwischen einem OP des ESF und einem OP des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)/Kohäsionsfonds);

- zwischen den Prioritätsachsen innerhalb eines gegebenen operationellen Programms;
- innerhalb zweier Unterabschnitte einer bestimmten Prioritätsachse.

13

Bei den beiden ersten Fällen handelt es sich um eine „Umprogrammierung“, die eines Kommissionsbeschlusses zur Änderung der OP bedarf. Im dritten Fall, in diesem Bericht als „Neuzuweisung“ bezeichnet, kann die Übertragung ebenfalls auf der Grundlage eines Kommissionsbeschlusses erfolgen oder vom Mitgliedstaat selbst im Rahmen der Flexibilität vorgenommen werden, die bei der betreffenden Prioritätsachse eingeräumt ist. Im letzteren Fall müsste die Verwaltungsbehörde aufgefordert werden, die betreffende Neuzuweisung von Mitteln zu bewerten.

14

Darüber hinaus nimmt die Kommission eine Aufsichtsrolle in Bezug auf den Rahmen für die Begleitung wahr und ist außerdem dafür verantwortlich, zu überprüfen, ob die OP die erwarteten Outputs und Ergebnisse geliefert haben. In der Praxis überprüft die Kommission im Rahmen ihrer Begleitungszuständigkeit die von den Verwaltungsbehörden erstellten jährlichen Durchführungsberichte¹³ und hält jährliche Überprüfungs-sitzungen mit den Verwaltungsbehörden ab, um die Fortschritte bei der Umsetzung der operationellen Programme mit Blick auf deren Verbesserung zu überprüfen¹⁴. Die Kommission kann sich auch in beratender Funktion an der Arbeit der Begleitausschüsse beteiligen¹⁵.

- 11 Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 12).
- 12 Siehe Artikel 17 Absatz 1 EUV; Artikel 317 AEUV, Artikel 53 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.
- 13 Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).
- 14 Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.
- 15 Artikel 64 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

15

Die ESF-Mittel für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 betragen 76 Milliarden Euro (mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr) und wurden den damals 27 Mitgliedstaaten im Rahmen von 117 operationellen Programmen zugewiesen. Ende 2011 verfügten die Mitgliedstaaten jedoch noch über 22 Milliarden Euro an ESF-Mitteln, die an keine konkreten Aktivitäten gebunden waren. Davon standen nahezu 10 Milliarden Euro an nicht zugewiesenen ESF-Mitteln für die Jugendaktionsteams in den acht Mitgliedstaaten mit den höchsten Jugendarbeitslosenzahlen zur Verfügung (siehe **Tabelle 1**).

Tabelle 1

Nicht zugewiesene ESF-Mittel für die acht Mitgliedstaaten mit Jugendaktionsteams zu Beginn der Initiative des Jugendaktionsprogramms

Mitgliedstaat	Betrag (Millionen Euro)	Anteil der insgesamt nicht zugewiesenen ESF-Mittel (EU-27)
Italien	3 674	16,5 %
Spanien	2 712	12,2 %
Portugal	1 760	7,9 %
Griechenland	1 495	6,7 %
Litauen	289	1,3 %
Slowakei	39	0,2 %
Irland	2	0,0 %
Lettland ¹	0	0,0 %
Gesamtbetrag der acht Mitgliedstaaten	9 971	44,8 %
Sonstige Mitgliedstaaten	12 300	55,2 %
Nicht zugewiesene ESF-Mittel insgesamt	22 271	100,0 %

1 Für Lettland standen keine nicht zugewiesenen ESF-Mittel zur Verfügung.

Quelle: Schätzung der Kommission zum Ende des Jahres 2011.

Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams den Berichten der Kommission zufolge

16

In ihrem Fortschrittsbericht an den Rat im März 2013 legte die Kommission dar, dass gezielte Investitionen aus den EU-Strukturfonds große Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben können. Das Ziel der Aktionsteams bestand darin, die Auswirkungen der Finanzierung aus den EU-Strukturfonds zu maximieren, indem die Mittel, die für den Zeitraum 2007-2013 noch zugewiesen werden müssen, in Projekte gelenkt werden, die junge Menschen und KMU direkt unterstützen. Zu Beginn der Überprüfung im Jahr 2012 wurde geschätzt, dass rund 82 Milliarden Euro an Strukturfondsmitteln der EU für den Haushaltszeitraum 2007-2013 noch innerhalb der EU zugewiesen werden müssen.

17

Hierzu gehörten rund 30 Milliarden Euro für die acht Mitgliedstaaten, in denen Aktionsteams gegründet wurden. Dem Fortschrittsbericht zufolge hat die Arbeit der Teams Anfang 2013 zu einer Bereitstellung dieser Mittel in jedem der acht Mitgliedstaaten von insgesamt 16 Milliarden Euro beigetragen. Die Kommission fügte hinzu, dass diese Mittel rund 780 000 jungen Menschen und 55 000 KMU zugutekommen sowie andere wachstumsfördernde Maßnahmen unterstützen würden.

18

Im März 2014 gab die Kommission ihre neueste Veröffentlichung heraus, die der Umschichtung von ESF-Mitteln gewidmet war¹⁶. Demnach betrug die ESF-Mittel, die für bestimmte Aktionen zugunsten junger Menschen umprogrammiert und/oder neu zugewiesen wurden, rund 4,2 Milliarden Euro¹⁷, von denen 1,8 Milliarden Euro für Projekte gebunden waren, die zu dem Zeitpunkt in den Mitgliedstaaten bereits durchgeführt wurden. Rund 1,2 Millionen junge Menschen würden wahrscheinlich von diesen Mitteln profitieren (siehe Ziffern 51-56).

- 16 Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission, „*Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper*“, März 2014.
- 17 Im Falle von Italien umfasst der von der Kommission in ihrem Bericht aufgeführte Betrag an ESF-Mitteln nationale Finanzmittel, die zugunsten von Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit neu zugewiesen wurden, was durch Verringerung der nationalen Kofinanzierungsrate für operationelle Programme des ESF und des EFRE möglich wurde. Die damit freigestellten Finanzmittel in Höhe von mehr als 1,5 Milliarden Euro wurden im Rahmen eines aus nationalen Mitteln finanzierten Kohäsionsaktionsplans in eine Reihe von Initiativen investiert, darunter auch mehrere Initiativen zugunsten arbeitsloser Jugendlicher.

19

Im Zuge dieser Prüfung bewertete der Hof, ob sich die Umschichtung von ESF-Mitteln auf von den Jugendaktionsteams im Jahr 2012 erarbeitete Vorschläge dazu, wie mithilfe von ESF-Mitteln schnellere und wirksamere Ergebnisse für arbeitslose junge Menschen erzielt werden können, stützen konnte. Der Prüfungsumfang war auf die ESF-bezogenen Aktivitäten innerhalb der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams beschränkt und ließ aus anderen Quellen, einschließlich insbesondere dem EFRE, finanzierte Aktivitäten unberücksichtigt. Der Hof untersuchte, ob

- o die Kommission ihre im Rahmen dieser Initiative vorgesehene Beraterrolle durch das Wissen und die verfügbaren Informationen über bestehende Jugendbeschäftigungsinitiativen und -maßnahmen des ESF und/oder ihre Kenntnis bewährter Verfahren in anderen Mitgliedstaaten wirksam erfüllt hat;
- o die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams dazu führte, dass die Mitgliedstaaten Vorschläge für eine bedeutende und gezielte Umprogrammierung der im Rahmen der operationellen Programme des ESF des Zeitraums 2007-2013 verfügbaren Mittel (oder durch die Neuzuweisung von Mitteln innerhalb der OP-Prioritätsachse) vorlegten; ferner ob die Vorschläge von der Kommission in Übereinstimmung mit den Zielen der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams bewertet wurden;
- o von der Kommission angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um über die Weiterverfolgung der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams Bericht zu erstatten.

20

Die Prüfung des Hofes deckte den Zeitraum 2012-2014 ab und konzentrierte sich auf den Beitrag, den die Kommission zur Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams leistete. Insbesondere umfasste sie

- o eine Durchsicht des Informationsmaterials, das der Kommission im Jahr 2012 zu ESF-Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche und zur jeweiligen Ergebniserbringung dieser Maßnahmen zur Verfügung standen;
- o eine Überprüfung der Umprogrammierung, die innerhalb von zwölf Monaten nach den Treffen der Jugendaktionsteams für die 60 operationellen Programme des ESF in den acht Mitgliedstaaten, die von der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams betroffen sind, stattfand, und eine ausführliche Untersuchung der Änderungen anhand einer Stichprobe von acht OP¹⁸ und der diesbezüglichen Bewertung der Kommission;
- o eine Analyse der Begleitung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Ergebnisse der Jugendaktionsteams bis Ende 2014.

21

Nachweise wurden mittels Durchsicht von Unterlagen sowie Befragungen bei der Kommission erlangt. Ferner wurde unter den zuständigen Abteilungen der Kommission, die an der Initiative der Einrichtung von Jugendaktionsteams im Hinblick auf die ESF-Finanzierung beteiligt waren, eine Umfrage durchgeführt.

22

Im März 2015 veröffentlichte der Hof den ersten Bericht zum Problem der Jugendarbeitslosigkeit, nämlich den Bericht über die EU-Jugendgarantie¹⁹.

18 Irland: OP Investitionen in Humankapital; Griechenland: OP Bildung und lebenslanges Lernen und OP Humanressourcenentwicklung; Spanien: OP Navarra-Region; Italien: OP Sizilien-Region; Litauen: OP Humanressourcenentwicklung; Portugal: OP Menschliches Potenzial; Slowakei: OP Beschäftigung und soziale Inklusion (siehe **Tabelle 1**).

19 Sonderbericht Nr. 3/2015 des Hofes „EU-Jugendgarantie: Der Anfang ist gemacht, doch sind Umsetzungsrisiken absehbar“ (<http://eca.europa.eu>).

Bewertung der Wirksamkeit der Beraterrolle der Kommission

23

Die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams wurde mit der Erwartung ins Leben gerufen, dass die Kommission im Rahmen ihrer Beraterrolle den nationalen/regionalen Behörden in den acht Mitgliedstaaten helfen würde, ESF-Mittel zugunsten von Projekten umzuschichten, mit denen in kürzester Zeit am meisten bewirkt werden kann (siehe Kasten 1). Insbesondere wurden die Experten der Kommission gebeten, mit den nationalen Behörden und den Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten bei zielgerichteten Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zusammenzuarbeiten.

24

Daher untersuchte der Hof

- die Leistungs- und Finanzdaten, die der Kommission zu ESF-Maßnahmen für junge arbeitslose Menschen zur Verfügung standen, und
- die Vorbereitungsarbeit der Kommission im Vorfeld der Treffen der Jugendaktionsteams.

Die verfügbaren Leistungs- und Finanzdaten zum ESF haben die Wirksamkeit der Beraterrolle der Kommission auf die Jugendaktionsteams beschränkt

Leistungsdaten

25

Die leistungsbezogenen Daten, die der Kommission in Bezug auf die von den Mitgliedstaaten umgesetzten ESF-Beschäftigungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, stammen aus regelmäßigen Überwachungs- und Bewertungsaktivitäten auf nationaler Ebene. Die obligatorischen Mindestberichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission wurden in den Verordnungen²⁰ dargelegt. Die Berichterstattung fand im Allgemeinen auf der Ebene der Prioritätsachse im Rahmen des OP statt. Zusätzlich wurden die Mitgliedstaaten von der Kommission aufgefordert, Ad-hoc-Informationen auf freiwilliger Basis vorzulegen.

26

Die Leistungsüberwachung in Bezug auf eine bestimmte Maßnahme oder ein bestimmtes Projekt lag in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde im Mitgliedstaat. Die Kommission sammelte und überprüfte diese Überwachungs- und Bewertungsdaten laufend für einzelne Mitgliedstaaten. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 lag es außerdem weitgehend im Ermessen der Mitgliedstaaten, wie sie zusammengefasste Leistungsinformationen an die Kommission übermittelten. Die Verordnung schreibt nur eine obligatorische Indikatorart vor, bei der es sich um Output-Daten für Teilnehmer handelt²¹. In Bezug auf junge Menschen mussten die Mitgliedstaaten beispielsweise nur die Anzahl von Teilnehmern an ESF-Maßnahmen für Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren kontrollieren und melden. In den Verordnungen wurden keine Ergebnisindikatoren festgelegt.

20 Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006, Artikel 66 bis 68 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, Anhang XVIII der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

21 Anhang XXIII der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

27

Im Bericht des ESF-Evaluierungsnetzwerks aus dem Jahr 2014 über die wichtigsten ESF-Erfolge im Zeitraum 2007-2013 wird auch festgestellt, dass es auf der Grundlage der bestehenden Regelungen nicht möglich war, aussagekräftige Daten zu den Ergebnissen der ESF-Interventionen in den Mitgliedstaaten zu erheben²².

28

Wie bereits vom Hof in früheren Berichten²³ festgestellt, bestehen außerdem Schwächen hinsichtlich der Qualität und Zuverlässigkeit der ESF-Leistungsinformationen, die im Allgemeinen von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelt werden. Der Interne Auditdienst der Kommission brachte in seinem Bericht vom Dezember 2013 über die Leistungsmessungssysteme der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration ähnliche Themen zur Sprache.

29

Auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Überwachungsinformationen wusste die Kommission im Allgemeinen nicht, welche Tätigkeiten sich in der Vergangenheit bei der Erreichung der Zielvorgabe, jungen Menschen Arbeit zu verschaffen, als wirksam erwiesen haben. Infolgedessen war die Kommission nicht imstande, ohne Weiteres „gewonnene Lehren“ oder „bewährte Verfahren“ zu ermitteln (d. h. diejenigen ESF-Maßnahmen – die sich in der Vergangenheit als wirksam erwiesen hatten –, welche mit oder ohne Umprogrammierung rasch auf den Weg gebracht werden konnten, und jene bereits bestehenden Maßnahmen, die angepasst werden sollten, weil sie nicht funktionierten oder keine Priorität darstellten).

Ergänzende Ad-hoc-Umfrage

30

Im Jahr 2010 führte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Überprüfung durch, um die ESF-Interventionen, die auf die Jugend ausgerichtet sind, zu untersuchen und stärker für den ESF zu sensibilisieren und dessen Potenzial besser zugunsten junger Menschen zu nutzen²⁴. Die Prüfung hatte zum Ziel, „bewährte Verfahren“ zu ermitteln, wie ESF-Mittel effizient eingesetzt werden können, um Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu verbessern und eine breitere Anwendung dieser Verfahren in den Programmen der Mitgliedstaaten zu fördern (siehe Ziffer 25).

31

Zu diesem Zweck befragte die Kommission ESF-Verwaltungsbehörden in allen Mitgliedstaaten. Anhand der erhaltenen Antworten erstellte die Kommission einen Bericht, welchen sie als einen ersten Schritt zur Ermittlung einiger Maßnahmen und Ansätze definiert, die innerhalb des ESF entwickelt werden und wirksame Unterstützung für junge Menschen bei der Erlangung einschlägiger Bildung und Ausbildung bieten, sowie dabei, Arbeit zu finden und eine aktive Rolle in der Gesellschaft einzunehmen²⁵.

- 22 Im Bericht des ESF-Evaluierungsnetzwerks aus dem Jahr 2014 über die wichtigsten ESF-Erfolge im Zeitraum 2007-2013 wird geschlussfolgert, dass, wenngleich umfassende Daten zu Outputs für jeden der Mitgliedstaaten verfügbar seien, sich die Lage bei den Ergebnissen weit weniger vorteilhaft darstelle. Es sei sogar bei drei Schlüsselergebnissen – Berufseinstieg, erlangte Qualifikationen und Selbstständigkeit – nicht möglich gewesen, die absoluten Zahlen auf einheitlicher Grundlage für eine Reihe von Mitgliedstaaten zu erhalten. Mangels absoluter Zahlen sei es nicht möglich, in allen Mitgliedstaaten Gesamtzahlen für die Ergebnisse betreffend die durch den ESF geförderten Interventionen zu generieren (Ziffer 5 der Zusammenfassung).
- 23 Sonderberichte des Hofes Nr. 3/2000, Nr. 12/2001, Nr. 1/2006, Nr. 17/2009, Nr. 25/2012 (<http://eca.europa.eu>).
- 24 KOM(2010) 477 endgültig vom 15. September 2010, „Jugend in Bewegung“ – Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen, S. 16.
- 25 Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission, „The European Social Fund: Giving Young People a Better Start in Life“, Dezember 2011.

Bemerkungen

32

Dieser Bericht ist insofern informativ, als er zahlreiche Beispiele für Maßnahmen enthält, die in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Der Bericht enthält jedoch keine Analyse zu der Frage, welche der ESF-Maßnahmen als „bewährtes Verfahren“ anzusehen ist. Insbesondere wird nicht auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen in Bezug auf die tatsächlich messbaren erzielten Ergebnisse für junge Menschen Bezug genommen.

33

Der Bericht umfasst ebenfalls Anhänge mit einem Überblick über die Mittelzuweisung und die Umsetzung der verschiedenen operationellen Programme sowie die Anzahl an Teilnehmern. Diese Angaben wurden von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis vorgelegt. Die Ausschlussklausel der Kommission, wonach diese Daten weder umfassend noch vollständig vergleichbar seien, veranschaulicht die Schwächen, die mit dieser Art von Daten, die der Kommission über die Durchführung des ESF zur Verfügung stehen, verbunden sind (siehe Ziffern 25-29).

Finanzinformationen

34

Zum Zwecke der Überprüfung der spezifischen Jugendaktionsteams hätte die Kommission über einen ausreichend detaillierten Überblick über die Beträge verfügen sollen, die potenziell für die Umprogrammierung und/oder Neuzuweisung zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zur Verfügung standen. Der Hof hat daher den Umfang bewertet, in dem solche Informationen verfügbar waren und die Vorbereitung der Treffen der Jugendaktionsteams durch die Kommission erleichterten. Diese Art von Informationen waren der Kommission nicht ohne Weiteres zugänglich, weshalb sie mit den betroffenen Mitgliedstaaten Schätzungen vereinbaren musste.

35

Was Informationen finanzieller Art angeht, so liegt eine Schwierigkeit in der Tatsache, dass das ESF-Finanzüberwachungssystem für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 keine direkte Verknüpfung zwischen Mitteln und bestimmten Zielgruppen (wie etwa jungen Arbeitslosen) ermöglicht. Die laut Rechtsrahmen vorgesehenen Ausgabenkategorien wurden nach Art der Intervention entwickelt, wie etwa „Durchführung aktiver und präventiver Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt“, anstatt nach Zielgruppe wie zum Beispiel „junge Menschen“ oder „ältere Arbeitnehmer“ eingeteilt zu werden²⁶.

36

Informationen über die ESF-Mittel, die potenziell für die Umprogrammierung/Neuzuweisung zur Verfügung stehen, werden auf nationaler Ebene von den Verwaltungsbehörden überwacht. Die Kommission hat jedoch in der Facharbeitsgruppe des ESF mit den Mitgliedstaaten vereinbart, dass diese vierteljährlich freiwillig ihre finanzielle Abwicklung auf der Grundlage jedes OP melden. Die Prüfung des Hofes ergab, dass diese vierteljährliche Finanzberichterstattung nicht harmonisiert war: Im Besonderen berichteten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer nationalen Definitionen der Begriffe „nicht zugewiesen“ oder „nicht gebunden“. In der Tat leiten sich diese Definitionen aus einer Vielzahl von Rechnungslegungspraktiken in allen Mitgliedstaaten ab. In der Folge standen der Kommission nicht notwendigerweise die genauesten Informationen über die finanzielle Abwicklung zur Verfügung.

²⁶ Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

37

In dieser Hinsicht stellte der Hof bei der Slowakei deutliche Unstimmigkeiten zwischen den Gesamtschätzwerten, die von der Kommission zu nicht zugeteilten Mitteln veröffentlicht wurden, und den Daten, die im Kontext der Überprüfung der Jugendaktionsteams verwendet wurden (siehe **Kasten 2**), fest.

Das Ergebnis der vorbereitenden Aktivitäten der Kommission waren recht allgemeine „Länderdatenblätter“

38

Im Februar 2012 kündigte die Kommission an, dass ihre Experten „für ihren Einsatz vor Ort [bereitstehen] und [...] entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnissen der einzelnen Länder tätig werden [können]“²⁷. Der Hof bewertete, ob die Kommission, auf der Grundlage ihrer Überwachung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, im Vorfeld der Treffen der Jugendaktionsteams mit den nationalen Behörden

- die Bedürfnisse und/oder Herausforderungen analysiert hat, denen sich bestimmte Gruppen junger Menschen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt gegenübersehen;
- die aktuellen und künftigen Kompetenzerfordernisse seitens der Arbeitgeber untersucht hat²⁸;

- ermittelt hat, wie ESF-Interventionen zur Erfüllung einiger dieser Bedürfnisse beitragen könnten, und
- mögliche Änderungen bei der Umsetzung der Programme (wie etwa Anpassungen der Förderfähigkeit und Auswahlkriterien) analysiert hat, um die Wirksamkeit von ESF-Maßnahmen zu verbessern.

39

Zur wirksamen Vorbereitung der Treffen der Jugendaktionsteams hat das Generalsekretariat der Kommission eine Vorlage erstellt (bekannt als „Länderdatenblatt“), die alle Generaldirektionen (GD), die mit den Jugendaktionsteams zu tun haben würden, ausfüllen sollten (siehe **Kasten 1**). In diesem Zusammenhang wurde die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration beauftragt, eine Analyse der wichtigsten Ursachen für hohe Jugendarbeitslosigkeit für jeden der acht Mitgliedstaaten und jede der Gruppen junger Menschen, die davon besonders betroffen sind, zu erarbeiten. Die Generaldirektion wurde ebenfalls beauftragt, die Notwendigkeit zu untersuchen, verfügbare EU-Mittel im Kontext der Umsetzung der operationellen Programme des ESF auf die Jugend zu lenken, um festzustellen, welche kurzfristigen ESF-Maßnahmen helfen könnten, und nach Möglichkeiten für die schnelle Umsetzung zu suchen. Die ausgefüllten „Länderdatenblätter“ wurden vom Generalsekretariat zusammengefasst und vor dem Treffen an die Mitgliedstaaten übermittelt.

27 Europäische Kommission, MEMO/12/100 vom 14. Februar 2012.

28 Zum Beispiel unter Berücksichtigung der regelmäßigen und systematischen Bewertungen, die vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) betreffend die mittel- und langfristigen Qualifikationsprognosen auf EU-Ebene durchgeführt und nach Sektor, Tätigkeit, Qualifikationsgrad und Ländern aufgeschlüsselt werden, oder der fortlaufenden Forschung der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound).

Beispiel für Unstimmigkeiten in den Informationen zu den verfügbaren Mitteln

Im November 2011 schätzte die Kommission im Fall der Slowakei, dass 39 Millionen Euro an ESF-Mitteln verfügbar waren, wohingegen sich infolge des Besuchs der Kommission im betreffenden Mitgliedstaat im Februar 2012 herausstellte, dass 422 Millionen Euro an ESF-Mitteln zur Verfügung standen. Während höhere Schätzwerte aufgrund von Verzögerungen, die dem Berichtssystem eigen sind, nachvollziehbar sind, gilt dies nicht für niedrigere Zahlen.

Bemerkungen

40

Die Analyse der „Länderdatenblätter“ durch den Hof ergab, dass sie einen allgemeinen Überblick über die Ursachen hoher Arbeitslosigkeit auf der Ebene des Mitgliedstaates boten (z. B. Beschäftigungsunsicherheit aufgrund der Segmentierung des Arbeitsmarkts, Schulabbrüche, Langzeitarbeitslosigkeit unter jungen Menschen, Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, mangelnde Stellenangebote aufgrund der hohen Arbeitslosenquote, die Wirtschaftskrise etc.). In ihren „Länderdatenblättern“ hat die Kommission in einem gewissen Umfang die Gruppen junger Menschen, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, nach Alter und teilweise nach Bildungsgrad (d. h. „weniger gut ausgebildet/geringer qualifiziert“) aufgeschlüsselt. Ungeachtet des Umstands, dass die von Eurostat zugrunde gelegte Standardmaßinheit für die Jugendarbeitslosigkeit die Bevölkerung in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen abdeckt, stellte der Hof fest, dass die Analyse in den „Länderdatenblättern“ hinsichtlich der Alterskategorie „junge Menschen“ eine unterschiedliche Detailgenauigkeit aufweist und wenig einheitlich ist²⁹. Darüber hinaus ist in der Analyse nicht aufgefächert, wie sich das Problem für junge Menschen je nach Geschlecht, geografischer Lage und/oder Art der Benachteiligung (z. B. Migranten, ausgegrenzte Minderheiten etc.) darstellt.

41

Die „Länderdatenblätter“ der Kommission enthielten zudem keinerlei Analyse der Trends in Bezug auf Qualifikationen und Arbeitsmarktbedarf nach Land und nach Sektor, trotz der Tatsache, dass ein fundiertes Verständnis des Bedarfs auf Arbeitgeberseite von wesentlicher Bedeutung ist, um das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu reduzieren. Eine Analyse der Sektoren, welche einen potenziellen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften zeigt, hätte sich in einer Situation, in der hohe Arbeitslosigkeit neben zunehmenden Schwierigkeiten der

Stellenbesetzung existiert, wie es in den EU-Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2010 der Fall ist, als besonders hilfreich erweisen können. Dies hätte es erleichtert, die Fortbildungsmaßnahmen auf Sektoren mit einer größeren Arbeitsplatzkapazität zu verlagern³⁰.

42

Außerdem hat die Prüfung des Hofes gezeigt, dass die von der Kommission vorgelegten Analysen, die zur Erstellung der „Länderdatenblätter“ beigetragen haben, vage Aussagen enthielten, wie etwa, dass man dringend die Qualifikationen entwickeln müsse, die auf dem Arbeitsmarkt aktuell oder künftig benötigt würden³¹, oder dass die Ausbildung strikt mit aktuellen und mittelfristigen Erfordernissen des Arbeitsmarkts, insbesondere in den vorrangigen Wirtschaftssektoren, im Zusammenhang stehen müsse³².

43

In Bezug auf die kurzfristigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, die durch den ESF gefördert werden könnten, stellte der Hof fest, dass die „Länderdatenblätter“ sehr allgemein gefasst und zeitlich nicht eingegrenzt waren. Sie könnten sich auf jeden Mitgliedstaat beziehen, insbesondere dann, wenn eine ausführliche Analyse der Erfordernisse des Arbeitsmarkts fehlt (siehe **Kasten 3**).

- 29 So waren beispielsweise im „Länderdatenblatt“ für Irland unter den Gruppen junger Menschen, die am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen sind, Personen unter 35 Jahren (ohne tertiäre Bildung) aufgeführt; das „Länderdatenblatt“ für Spanien verwies auf ESF-Maßnahmen, die auf Arbeitslose im Alter von 25 Jahren oder darüber abstellten; das „Länderdatenblatt“ für Portugal bezog sich außerdem auf die Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen.
- 30 Die Analyse der Beschäftigungsdaten durch Eurostat zeigt ein negatives Verhältnis zwischen Arbeitslosenzahlen und offenen Stellen und veranschaulicht die Stellenvermittlungsfunktionen („Beveridge-Kurve“) gut. Dies war für die Mitgliedstaaten der EU-27 bis zum ersten Quartal 2010 der Fall. Danach hatte eine Zunahme bei den offenen Stellen keine Auswirkung mehr auf die Arbeitslosenzahlen. Quelle: Eurostat, „*Skills mismatches and labour mobility*“ (28.5.2013).
- 31 Interne Dokumente der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration: Entwurf des Arbeitspapiers für die Initiative „Chancen für junge Menschen“ (8. Februar 2012); „*Modernisation of Public Employment Service and Active Labour Market Policies in Spain*“ (Oktober 2011, S. 9).
- 32 „*Assessment of youth-oriented activities in Latvia*“ (Bewertung der jugendbezogenen Tätigkeiten in Lettland). Das Dokument wurde dem Hof im Zusammenhang mit dieser Prüfung durch die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration zugänglich gemacht.

Beispiele für allgemeine Maßnahmen, die in den „Länderdatenblättern“ genannt wurden

Die Kommission schlug Irland vor, die gezielten aktiven Arbeitsmarktstrategien für Jugendliche zu verbessern und den Fokus auf maßgeschneiderte Berufsberatung, Beratung und Aktivitäten zur Arbeitssuche zu legen, rasch zu intervenieren, indem Weiterbildungs-, Umschulungs- oder Aktivierungsangebote geschaffen werden, oder den Übergang in den Arbeitsmarkt für junge Menschen zu erleichtern.

Für Portugal schlug die Kommission Maßnahmen vor, die auf junge arbeitslose Personen ausgerichtet sind, zum Beispiel Praktika oder Umschulung und Beratung in Bereichen/Berufen, die für den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt relevant sind.

44

Auch wenn in den „Länderdatenblättern“ die Gruppen junger Menschen, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ermittelt wurden, so waren die darin vorgeschlagenen ESF-Interventionen nicht immer speziell auf diese ausgerichtet. So wurde zum Beispiel festgestellt, dass sich in Italien junge Menschen mit hohem oder mittlerem Bildungsabschluss in einer besonders schwierigen Lage befinden. Die im „Länderdatenblatt“ genannte wichtigste Initiative bezog sich jedoch auf die Umprogrammierung verfügbarer Mittel aus den regionalen ESF-OP (311 Millionen Euro für das Jahr 2012) in das nationale OP für Bildung, das in erster Linie auf die Primar- und Sekundarbildung ausgerichtet ist. Hierbei ging es hauptsächlich darum, die Verwendung der Mittel zu maximieren. Lehrstellenverträge und Steuergutschriftmechanismen wurden ebenfalls als mögliche Interventionen vorgeschlagen, ohne jeglichen Nachweis dafür, dass dies die besten Instrumente wären, die in Italien angesichts der Arbeitsmarktsituation für hoch qualifizierte Menschen eingesetzt werden sollten.

Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams

45

Um die Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams zu bewerten, untersuchte der Hof, ob

- die Treffen der Jugendaktionsteams in spezifische Vorschläge für schnellere und wirksamere ESF-Maßnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit mündeten;
- Schätzungen der Beträge der ESF-Mittel vorlagen, die infolge der Treffen der Jugendaktionsteams umprogrammiert oder neu zugewiesen wurden;
- die Kommission die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten im Anschluss an die Treffen der Jugendaktionsteams vorgeschlagenen Änderungen der OP bewertet hat;
- die Mitgliedstaaten der Aufforderung der Kommission nachgekommen sind, Jugendaktionspläne in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Treffen der Jugendaktionsteams zu erstellen, und ob die nationalen Reformprogramme auf die erwarteten Ergebnisse der Überprüfung der Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln infolge der Treffen der Jugendaktionsteams Bezug nahmen.

Die Treffen der Jugendaktionsteams mündeten in Vorschläge zur Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln allgemeiner Art

46

Im Anschluss an die Treffen der Jugendaktionsteams im Februar 2012 fasste die Kommission die Vorschläge, die für die Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln gemacht wurden, in abschließenden Bemerkungen („operationelle Schlussfolgerungen“), die vom Generalsekretariat ausgearbeitet wurden, zusammen und übermittelte diese offiziell an die Mitgliedstaaten.

47

Die Analyse der Berichte der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration über die Treffen der Jugendaktionsteams und der operationellen Schlussfolgerungen des Generalsekretariats durch den Hof ergab, dass für sieben der acht Mitgliedstaaten die

Teilnehmer die möglichen Optionen für die Umschichtung von ESF-Mitteln ganz allgemein erörtert haben. So gaben sie nicht genau an, wie bestehende Instrumente/Programme genutzt werden könnten, um die Jugendarbeitslosigkeit wirksamer zu bekämpfen. Die Ergebnisse dieser Diskussionen laut Angaben der Kommission lauteten beispielsweise: „die weitere Priorisierung bei der Umprogrammierung, um den Schwerpunkt mehr auf die Jugendarbeitslosigkeit zu legen, und die Unterstützung von KMU können ausgelotet werden“ (Italien)³³ oder „die Behörden werden die Möglichkeit, zusätzliche Leonardo-/Erasmus-Praktika unter dem ESF-OP zu finanzieren, prüfen“ und „mögliche Pilotprojekte für duale Ausbildung werden abgewogen“ (Spanien)³⁴.

48

Das Treffen des Jugendaktionsteams mit den litauischen Behörden kann im Vergleich zu dem allgemein befolgten Ansatz als Beispiel für bewährte Verfahren betrachtet werden (siehe **Kasten 4**).

33 Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Bericht des Jugendaktionsteams über das Treffen am 22. Februar 2012 in Italien.

34 Operationelle Schlussfolgerungen des Generalsekretariats, die dem Ständigen Vertreter Spaniens bei der EU am 14. Mai 2012 übermittelt wurden.

Kasten 4

Spezifische Vorschläge in den operationellen Schlussfolgerungen zum Treffen des Jugendaktionsteams in Litauen

In den operationellen Schlussfolgerungen des Treffens des Jugendaktionsteams in Litauen wurden konkrete Maßnahmen aufgezeigt, um die Situation von jungen arbeitslosen Menschen mittels kurzfristiger Neuorientierung verfügbarer ESF-Mittel zu verbessern. Hierzu gehörten unter anderem folgende Maßnahmen:

- Verlängerung des im Januar 2012 ausgelaufenen Projekts „Be active on the labour market“ (Auf dem Arbeitsmarkt aktiv sein), um weitere 6 000-10 000 junge Menschen im Zeitraum 2012-2013 einzubeziehen (der zusätzliche Bedarf an ESF-Mitteln wurde auf 6 bis 10 Millionen Euro geschätzt). Die Wirksamkeit dieses Projekts wurde positiv bewertet, und über die Hälfte der Teilnehmer fand eine Festanstellung;
- Die Beschleunigung der Umsetzung des „Entrepreneurship Promotion Fund“ durch die Bereitstellung von weiteren 400 Darlehen und die Ausbildung von zusätzlich 1 000 jungen Menschen (der zusätzliche Bedarf an ESF-Mitteln wurde auf 3 Millionen Euro geschätzt). Nahezu die Hälfte der Teilnehmer war jünger als 29 Jahre.

49

In den operationellen Schlussfolgerungen des Generalsekretariats wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, bestehende Maßnahmen zu erweitern oder zu verlängern, es wurde jedoch nicht hinreichend klargestellt, wie die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen verbessert werden könnte. So wurden zum Beispiel in den operationellen Schlussfolgerungen für Griechenland folgende Maßnahmen genannt: Steigerung der wirksamen Umsetzung der neuen nationalen Strategie für lebenslanges Lernen, Stärkung der Berufsbildungs- und Lehrstellensysteme³⁵; es wurde jedoch nicht angegeben, wie diese Maßnahmen gegenüber der Vergangenheit verbessert werden könnten, um jungen Menschen dabei zu helfen, die spezifischen Hindernisse, denen sie beim Eintritt in den Arbeitsmarkt begegnen, zu überwinden.

50

Es wurde vorgeschlagen, einige bestehende Maßnahmen auszuweiten, weil sie eine schnelle Umsetzung in Bezug auf die Verwendung von Mitteln sichergestellt haben, ohne dass ihre Wirksamkeit in der Vergangenheit in Bezug auf Ergebnisse (z. B. Anzahl an Endempfängern, die nach der ESF-Intervention eine Stelle angetreten haben) diskutiert oder bewertet worden wäre. Abschließend hat die Analyse des Hofes ergeben, dass die Kommission während dieser Treffen den Mitgliedstaaten keine praktische Orientierungshilfen an die Hand gegeben hat, um die Ausrichtung der Mittel bei der Umsetzung ihrer OP zu verbessern (z. B. indem der Anwendungsbereich der Aktivitäten besser definiert wird, spezifische Ausschreibungen in die Wege geleitet werden mit spezifischen Kriterien, um dem Bedarf der prioritären Zielgruppen junger Menschen gerecht zu werden usw.).

Die Jugendaktionsteams hatten die Umprogrammierung und/oder Neuzuweisung von ESF-Mitteln zur Folge, allerdings ist es schwierig, eine Gesamtzahl zu nennen

51

Bei seiner Bewertung der Ergebnisse der Jugendaktionsteams in Bezug auf die Umschichtung von ESF-Mitteln auf Maßnahmen, die auf die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit ausgerichtet sind, betrachtete der Hof zwei spezifische Aspekte: die formale Umprogrammierung von ESF-Mitteln (mit Genehmigung im Wege eines Kommissionsbeschlusses) und das Verfahren der Neuzuweisung von Haushaltsmitteln innerhalb einer Prioritätsachse eines bestehenden OP. Um den Gesamtbetrag der Umprogrammierung/Neuzuweisung von ESF-Mitteln infolge der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams zu schätzen, überprüfte der Hof die Finanzinformationen, die im Jahr 2015 von der Kommission für alle betreffenden 60 OP des ESF übermittelt wurden. Der Hof bewertete das Ausmaß der Umprogrammierung für eine Stichprobe von acht OP des ESF.

52

Die Analyse des Hofes ergab, dass nach den Treffen der Jugendaktionsteams im Februar 2012 eine Umprogrammierung von ESF-Mitteln stattfand. Insgesamt wurden 36 der insgesamt 60 OP des ESF in den acht Mitgliedstaaten zwischen Februar 2012 und März 2013 umprogrammiert. Für die acht OP, die der Hof im Detail untersucht hat, beliefen sich die ESF-Mittel, die mit dem Ziel umprogrammiert wurden, rasche Ergebnisse bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu erzielen – wie die Kommission bestätigte – auf 337 Millionen Euro.

35 Operationelle Schlussfolgerungen des Generalsekretariats, die dem Ständigen Vertreter Griechenlands bei der EU am 14. Mai 2012 übermittelt wurden.

53

Eine exakte Gesamtzahl zur Umprogrammierung und/oder Neuzuweisung von ESF-Mitteln in Bezug auf die Jugendaktionsteams zu nennen ist schwierig, da dies unter Umständen nicht die Folge eines entsprechenden Treffens gewesen, sondern anderen Gründen geschuldet sein könnte. Gemäß den der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen hat die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams Juni 2013 die Umprogrammierung und/oder Neuzuweisung von rund 1 915 Millionen Euro an ESF-Mitteln in den betroffenen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Lettland zur Folge gehabt (siehe **Tabelle 2**). Dies entspricht 19,2 % der ursprünglich verfügbaren nicht zugewiesenen ESF-Mittel in Höhe von 9 971 Millionen Euro für die acht Mitgliedstaaten.

54

Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass diese Informationen nicht korrekt sind, zumindest im Falle von Italien, wo der gemeldete Gesamtbetrag neu zugewiesener Mittel in Höhe von 557 Millionen Euro einen Betrag von 27 Millionen Euro für das regionale ESF-OP in Italien (Apulien) umfasste, der in Wirklichkeit umprogrammiert und als solcher als Teil des umprogrammierten Gesamtbetrags (d. h. 131 Millionen Euro) gemeldet worden war.

Tabelle 2

ESF-Beträge, die als Ergebnis der Jugendaktionsteams bis Juni 2013 umprogrammiert und neu zugewiesen wurden, laut Angaben der Kommission

Mitgliedstaat	Anzahl der ESF-OP	ESF vor Jugendaktionsteams (Ende 2011)		ESF-Mittel, die zugunsten von Maßnahmen/Aktionen zur Beschäftigung junger Menschen bereitgestellt wurden			Anteil am ESF insgesamt ^(3/1)
		ESF insgesamt ¹ (Millionen Euro)	ESF nicht zugewiesen (nach Angaben der Kommission) (Millionen Euro)	ESF-Beträge neu programmiert (nach Angaben der Kommission) (Millionen Euro)	ESF-Beträge umgeschichtet (nach Angaben der Kommission) (Millionen Euro)	Insgesamt ³ (Millionen Euro)	
Irland ¹	1	375	2	25		25	6,7 %
Griechenland	4	4 364	1 495	466		466	10,7 %
Spanien	22	8 057	2 712	491		491	6,1 %
Italien ²	24	6 931	3 674	131	557	688	9,9 %
Lettland	1	583	0	0	0	0	0,0 %
Litauen	2	1 028	289	27		27	2,6 %
Portugal	4	6 845	1 760	143		143	2,1 %
Slowakei ³	2	1 500	39	75	0	75	5,0 %
INSGESAMT	60	29 683	9 971			1 915	6,5 %

- 1 Für Irland wurde die Neuzuweisung von 25 Millionen Euro bereits im Dezember 2011 beantragt, d. h., bevor die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams ins Leben gerufen wurde.
- 2 Im Fall von Italien enthält der gemeldete Gesamtbetrag neu zugewiesener Mittel einen Betrag von 27 Millionen Euro für das OP Apulien, der in Wirklichkeit umprogrammiert wurde und als solcher als Teil des umprogrammierten Gesamtbetrags gemeldet wurde (siehe Ziffer 54).
- 3 Für die Slowakei war die von der Kommission mitgeteilte Schätzung von 39 Millionen Euro an nicht zugewiesenen Mitteln zu niedrig geschätzt; es zeigte sich später, dass tatsächlich 422 Millionen Euro verfügbar waren (siehe **Kasten 2**).

Quelle: Berechnungen des Hofes auf Grundlage des Systems zur Fondsverwaltung in der EU (SFC2007) sowie von durch die Kommission bereitgestellten Daten.

Bemerkungen

55

Die Kommission war bei fünf der acht Mitgliedstaaten nicht in der Lage, eine Aufschlüsselung der umprogrammierten und der neu zugewiesenen ESF-Beträge bereitzustellen. In Bezug auf die Stichprobe von OP konnte die Kommission lediglich Informationen zu ESF-OP in zwei Mitgliedstaaten bereitstellen: das griechische OP Bildung und lebenslanges Lernen (rund 24 Millionen Euro im Zusammenhang mit neuen Maßnahmen für junge Menschen) und das litauische OP Humanressourcenentwicklung (rund 29 Millionen Euro).

56

Im März 2014 gab die Kommission ihre jüngste Veröffentlichung zur Umschichtung von ESF-Mitteln heraus³⁶. Demnach betrug die ESF-Mittel, die für bestimmte Aktionen zugunsten junger Menschen umprogrammiert und/oder neu zugewiesen wurden, rund 4,2 Milliarden Euro³⁷, von denen 1,8 Milliarden Euro für Projekte gebunden waren, die zum damaligen Zeitpunkt in den Mitgliedstaaten bereits angelaufen waren. Rund 1,2 Millionen junge Menschen sollten in den Genuss dieser Unterstützung kommen. Der Hof konnte die Richtigkeit dieser Zahlenangaben nicht bestätigen.

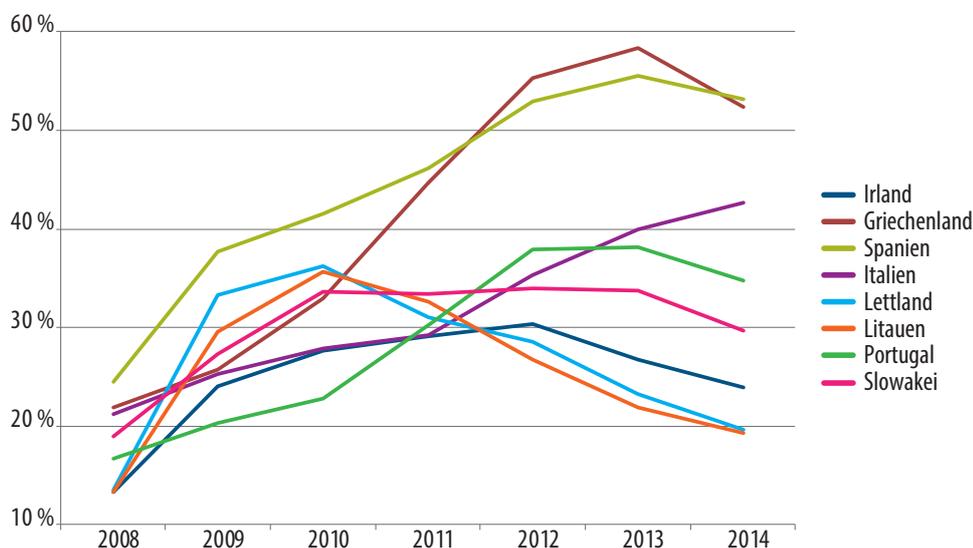
57

Im Jahr 2014 sank die Jugendarbeitslosenquote (unter den 15- bis 24-Jährigen) auf etwas mehr als 22 % (siehe Ziffer 1). Die Trendentwicklung bei der Jugendarbeitslosenquote in den acht Mitgliedstaaten, die von der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams betroffen sind, ist unten dargestellt (siehe **Abbildung 3**); eine direkte Verbindung zur Einrichtung von Jugendaktionsteams wurde nicht festgestellt.

36 Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, „*Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper*“, März 2014.

37 Im Falle von Italien umfasst der von der Kommission in ihrem Bericht aufgeführte Betrag an ESF-Mitteln nationale Finanzmittel, die zugunsten von Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit neu zugewiesen wurden, was durch Verringerung der nationalen Kofinanzierungsrate für operationelle Programme des ESF und des EFRE möglich wurde. Die damit freigestellten Finanzmittel in Höhe von mehr als 1,5 Milliarden Euro wurden im Rahmen eines aus nationalen Mitteln finanzierten Kohäsionsaktionsplans in eine Reihe von Initiativen investiert, darunter auch mehrere Initiativen zugunsten arbeitsloser Jugendlicher.

Abbildung 3 Arbeitslosenquote für junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren in Mitgliedstaaten mit Jugendaktionsteams, 2008-2014



Quelle: Eurostat; Gesamtarbeitslosigkeit – Arbeitskräfteerhebung – Arbeitslosenzahlen nach Geschlecht, Alter und Nationalität (%).

Die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen von operationellen Programmen des ESF konzentrierte sich größtenteils auf haushaltspolitische Aspekte

58

Wenn die Mitgliedstaaten Änderungen von OP vorschlagen, müssen sie Analysen der Gründe für die Anpassungen vorlegen, einschließlich der erwarteten Auswirkungen dieser Anpassungen³⁸. Zur Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Verwendung von EU-Mitteln sollten die Mitgliedstaaten ebenfalls die beabsichtigten Effekte der Änderungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Erzielung von Ergebnissen im Zusammenhang mit Zielen des OP und der EU erläutern.

59

In ihrer Mitteilung über die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams gab die Kommission an: „Die Umprogrammierung muss in Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission und jedem einzelnen der betroffenen acht Mitgliedstaaten erfolgen. Genau darum werden sich die Aktionsteams bemühen“³⁹. In diesem Zusammenhang bestand die ESF-bezogene Arbeit der Kommission insbesondere darin, zu prüfen, wie die Unterstützung der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit vor Ort in diesen Mitgliedstaaten beschleunigt und/oder auf Interventionen neu ausgerichtet werden könnte, die schneller als andere konkret umgesetzt werden (könnten) und die erforderlichen Auswirkungen nach sich ziehen.

60

Die Analyse der verfügbaren Dokumentation für die Stichprobe von acht ESF-OP durch den Hof deutet jedoch darauf hin, dass sich die Kommission in ihrer Bewertung anstatt auf die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Änderungen, d. h. die zweckmäßigste Verwendung von ESF-Mitteln, um jungen Menschen zu helfen, eine Stelle zu finden oder ihre Beschäftigungsfähigkeit zu steigern, hauptsächlich auf haushaltstechnische Aspekte konzentriert hat (z. B. Vermeidung des potenziellen Risikos der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen, Beschleunigung der geringen Mittelausschöpfung der OP etc.). Die Kommission hat im Rahmen ihrer Bewertung und im Wege von Anmerkungen an die Mitgliedstaaten nicht sichergestellt, dass die vorgeschlagenen Änderungen des OP mit dem Verweis auf die Erzielung besserer Ergebnisse begründet waren. Ferner hat sie nicht dafür gesorgt, dass die vorgeschlagene Umprogrammierung eine angemessene Antwort auf die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen junger Menschen darstellt (siehe **Kasten 5**).

61

Gemäß dem ESF-Rahmen für den Zeitraum 2007-2013 war dies nicht zwingend vorgeschrieben, und auch die Kommission hat die Mitgliedstaaten in der Regel nicht dazu angehalten, Ergebnisindikatoren festzulegen oder anzupassen, mit denen eine bessere Bewertung der Wirksamkeit von neu zugewiesenen Mitteln für junge Menschen möglich wäre. Im Zuge der Prüfung wurde festgestellt, dass mit Ausnahme von Portugal (OP Menschliches Potenzial, siehe **Kasten 6**) und Spanien (OP Navarra) bei den anderen geprüften OP keine relevanten Ergebnisindikatoren festgelegt waren.

38 Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

39 Europäische Kommission, MEMO/12/100 vom 14. Februar 2012.

Kasten 5

Beispiel für eine vorgeschlagene Änderung des OP, die von der Kommission nicht aus der Leistungsperspektive bewertet wurde

Im Fall von Spanien (OP Navarra) begründete die Region die Umprogrammierung mit zwei Zielen, einerseits der Beschleunigung der niedrigen Mittelausschöpfung des OP (bei dem im Dezember 2011 die Gefahr bestand, nicht alle zugewiesenen Mittel verwenden zu können) und andererseits der Abschwächung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf junge Menschen, auf Menschen über 45 Jahre, Menschen mit Behinderungen und Langzeitarbeitslose. Im Rahmen dieses OP bestand eines der Ziele im Ausbau der Programme über eine erste Berufsqualifikation, einen Weiterbildungsweg, der jungen Menschen angeboten wird, die keinen Hauptschulabschluss erlangt haben.

Obwohl die Kommission in ihrer Bewertung angibt, eines der Ziele der Anpassung liege darin, die bestehende Nachfrage nach Fortbildung, Qualifizierung und Umschulung zu decken, enthält die von der Region gelieferte Begründung der Änderungen des OP keinerlei Informationen darüber, welche Art der Qualifizierung und Umschulung erforderlich ist. Es gab keine Belege dafür, dass die Kommission festzustellen versuchte, ob die Änderungen der Fortbildungssysteme, die von den regionalen Behörden von Navarra vorgeschlagen wurden, auf die Aneignung von Qualifikationen ausgerichtet waren, für die auf dem Arbeitsmarkt eine entsprechende Nachfrage besteht.

Das Ziel, die Verwendung verfügbarer Mittel zu steigern, stellte auch bei der Anpassung der vorgeschlagenen Änderungen der OP für Irland, Italien (Sizilien) und Portugal eines der Hauptziele dar.

Kasten 6

Beispiel für bewährte Verfahren bei der Festlegung neuer Ergebnisindikatoren

Infolge des Treffens des Jugendaktionsteams rief Portugal das Jugendimpulsprogramm ins Leben, mit dem eine Reihe von Maßnahmen eingeführt wurde, die auf arbeitslose junge Menschen ausgerichtet sind und ihnen Arbeitserfahrung bieten, um sie bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Unter dem ESF-OP Menschliches Potenzial wurde im Rahmen des Jugendimpulsprogramms eine Reihe von Berufspraktika mit dem Namen „Beschäftigungspass“ eingeführt. Durch die Änderung dieses OP wurden die Zielvorgaben zweier Ergebnisindikatoren („Anzahl an geschaffenen Arbeitsplätzen“ und „Anzahl an Auszubildenden, die nach dem Praktikum integriert wurden“) erhöht, um den Anstieg der Mittelzuweisung zu reflektieren. Darüber hinaus wurde ein neuer Indikator eingeführt: „Anzahl an geschaffenen Arbeitsplätzen durch die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen“, um die Leistung der Unterstützung für die Anstellung junger Menschen über die Rückzahlung von Beiträgen zur Sozialversicherung, abhängig von der Nettoarbeitsplatzschaffung, zu messen.

Jugendaktionspläne mit unterschiedlicher Detailgenauigkeit sowie beschränkte Einbeziehung der Jugendaktionsteams in die nationalen Reformprogramme

62

Wenngleich nicht zwingend vorgeschrieben, wurden aufgrund der von der Kommission bereitgestellten Informationen im Anschluss an die Treffen der Jugendaktionsteams von fünf der acht Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien (Sizilien)⁴⁰, Litauen, Portugal und Slowakei⁴¹) Jugendaktions-/Beschäftigungspläne aufgestellt. Nach Angaben der Kommission zielen diese Dokumente vor allem darauf ab, spezifische politische und haushaltspolitische Maßnahmen zu entwerfen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Ausbildungsmaßnahmen für junge Menschen zu fördern, um so dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie vorzeitigen Schulabbrüchen vorzubeugen.

63

Vier dieser Aktionspläne (für Griechenland, Litauen, Portugal und die Slowakei⁴²) enthielten vom ESF zu unterstützende Maßnahmen, wobei die Detailgenauigkeit der Angaben darüber, wie die ESF-Mittel auf gezielte Maßnahmen/Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit umgewidmet würden, variiert. Der Aktionsplan 2012 für Italien (Sizilien) wurde durch nationale Mittel finanziert, die freigesetzt wurden, indem die EU-Kofinanzierungsrate für dieses regionale OP des ESF erhöht wurde, ESF-Mittel waren nicht beteiligt.

64

Aus der Prüfung des Hofes geht hervor, dass nicht bei allen in den Jugendaktionsplänen enthaltenen Maßnahmen der Schwerpunkt verstärkt auf der ermittelten prioritären Gruppe lag. Beispielsweise war den Dokumenten der Kommission über das Treffen des Jugendaktionsteams in Portugal zwar zu entnehmen, dass hoch qualifizierte junge Menschen eine Priorität darstellten, um der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte entgegenzuwirken, doch stellten die vorgesehenen durch den ESF zu fördernden Maßnahmen nicht speziell auf junge Menschen mit hohen Qualifikationen ab⁴³ (siehe **Kasten 7**).

- 40 Der italienische Plan zur Beschäftigung junger Menschen (Sizilien) wurde am 19.12.2011 im Kontext des italienischen Kohäsionsplans vorgeschlagen (d. h. vor der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams). Der Plan umfasst 452 Millionen Euro an nationalen Ressourcen, die infolge der Aufstockung der ESF-Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt für das ESF-OP Siziliens verfügbar gemacht wurden, um eine Aufhebung der Mittelbindung zu vermeiden.
- 41 Im Hinblick auf die Slowakei war der Jugendaktionsplan kein unmittelbares Ergebnis der Einrichtung der Jugendaktionsteams. Mit seiner Aufstellung war bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Zusammenhang mit dem nationalen Reformprogramm und der Umsetzung des abgeänderten Gesetzes zur Berufsbildung begonnen worden.
- 42 Im Fall der Slowakei umfasste die Zielgruppe arbeitslose junge Menschen unter 29, aber auch benachteiligte Personen über 50. Der zur Unterstützung junger Menschen zugewiesene genaue Betrag und die Zahl der pro Zielgruppe geschaffenen Arbeitsplätze wurden nicht angegeben.
- 43 Stufe sieben und Stufe acht des *Quadro Nacional de Qualificações*.

Beispiel für eine unzureichende Ausrichtung auf ermittelte Prioritätsgruppen

Im Protokoll des Treffens des Jugendaktionsteams heißt es, dass der besondere Schwerpunkt des strategischen Plans auf Personen mit Master-Abschluss oder Doktorgrad liegt, um der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte entgegenzuwirken und deren Fachwissen in den Dienst des Arbeitsmarkts und der Unternehmen Portugals zu stellen. In dem von der Kommission vorgelegten portugiesischen Jugendaktionsplan jedoch machte die einzige Maßnahme, die besonders auf die höhere Ausbildung abstellte, lediglich 11 % der für den Plan vorgesehenen ESF-Mittel aus.

65

Teile dieser Jugendaktionspläne könnten von den Mitgliedstaaten in ihre nationalen Reformprogramme (NRP) integriert werden. Diese NRP werden von der Kommission im Zusammenhang mit der Überprüfung des Europäischen Semesters bewertet. Daher hat der Hof auch die NRP 2012 und 2013 der acht Mitgliedstaaten sowie die entsprechende Bewertung der Kommission untersucht, um festzustellen, ob diese Hinweise auf die Ergebnisse der Treffen der Jugendaktionsteams enthalten.

66

Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass auf die Wirkung der Treffen der Jugendaktionsteams und deren Folgen für die Umschichtung von ESF-Mitteln auf Maßnahmen zur Beschäftigung junger Menschen in den NRP nur sehr allgemein Bezug genommen wurde (siehe **Kasten 8**).

67

Zudem stand der Verweis auf die Jugendaktionsteams in der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der NRP größtenteils im Zusammenhang mit allgemeinen Erklärungen zu Beträgen, die zugunsten von Maßnahmen zur Unterstützung junger Menschen umprogrammiert wurden, statt mit konkreten Lösungen in Bezug auf die spezifische Situation und die Bedürfnisse arbeitsloser junger Menschen sowie ihren erwarteten Auswirkungen.

Kasten 8

Beispiele für durch den ESF geförderte Maßnahmen zur Beschäftigung junger Menschen, auf die in den NRP Bezug genommen wurde

Aus dem italienischen NRP für das Jahr 2012 geht hervor, dass innerhalb des Rahmens der Aktionsgruppe Jugendarbeitslosigkeit und Unternehmertum, die nach der Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012 ins Leben gerufen wurde, die Ausdehnung der Umprogrammierung auf neue Maßnahmen zur Ausbildung und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen vorgesehen ist. Allerdings wurden keine Einzelheiten zu Maßnahmen genannt, die von der Umprogrammierung betroffen waren.

Das irische NRP für das Jahr 2012 umfasste einen Abschnitt zur Jugendarbeitslosigkeit, in dem der Besuch einer Kommissionsdelegation im Februar erwähnt wurde, um die wichtigsten Herausforderungen der Jugendarbeitslosigkeit zu erörtern. Jedoch fehlte eine Beschreibung der Ergebnisse dieses Besuchs im Hinblick auf die Maßnahmen, die durch EU-Mittel gefördert würden. Im Text hieß es, die irische Regierung engagiere sich auch weiterhin für die Entwicklung innovativer politischer Lösungen, um dieser zentralen Herausforderung zu begegnen.

Bemerkungen

Begleitung und Berichterstattung der Kommission zu den Ergebnissen der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams

68

In Bezug auf die Weiterverfolgung der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams durch die Kommission hat der Hof geprüft, ob

- spezifische Regelungen für die Begleitung für die im Zuge der Jugendaktionsteams umprogrammierten und neu zugewiesenen Beträge vorhanden waren;
- die Berichterstattung der Kommission relevante und verlässliche Informationen über die tatsächlich erzielten Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams enthielt.

Die Weiterverfolgung der Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams durch die Kommission erfolgte auf der Grundlage der bestehenden ESF-Regelungen für die Begleitung

69

Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten die mit den Jugendaktionsteams verbundenen Änderungen von OP zugunsten von jungen Menschen auf der Grundlage des bestehenden ESF-Rechtsrahmens begleitet, insbesondere durch die jährlichen Durchführungsberichte und die jährliche Überprüfung der OP.

70

Die vom Hof durchgesehenen jährlichen Durchführungsberichte machten deutlich, dass zur Umprogrammierung und zu den damit verbundenen erzielten Ergebnissen wenige Informationen vorlagen. Diese Berichte enthalten üblicherweise nur Beispiele und keine einheitlichen und vergleichbaren Daten zu spezifischen Jugendzielgruppen. Der Hof stellte fest, dass es sich bei Spanien (OP Navarra) um den einzigen Fall handelt, in dem die Kommission den Mitgliedstaat ausdrücklich aufgefordert hat, Überwachungsindikatoren in Bezug auf die Initiative „Chancen für junge Menschen“⁴⁴ in seine Bemerkungen zum Durchführungsbericht 2012 einzubeziehen.

71

Der Hof bewertete außerdem die von der Kommission bereitgestellten Protokolle der jährlichen Überprüfungssitzungen und stellte fest, dass sich die Anmerkungen in vier von sieben⁴⁵ Fällen auf die finanzielle Umsetzung und die Outputs konzentrierten anstatt auf tatsächliche Ergebnisse. In diesen Protokollen fand der Hof für Italien, Litauen und die Slowakei Hinweise auf Errungenschaften im Kontext der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams.

72

Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten in den jährlichen Überprüfungssitzungen vorgelegten Daten akzeptierte, ohne eine hinreichende Überprüfung durchzuführen (siehe **Kasten 9**).

44 Im Zusammenhang mit der Einrichtung der Jugendaktionsteams.

45 Im Jahr 2012 wurde keine jährliche Überprüfungssitzung für Irland abgehalten.

Beispiel für Probleme aufgrund der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten zu den tatsächlich erzielten Ergebnissen

Im Protokoll der Kommission zur jährlichen Überprüfungssitzung, die mit den litauischen Behörden im Januar 2014 abgehalten wurde, wird angegeben, dass die Ziele für drei Maßnahmen bereits erfüllt wurden⁴⁶. Bei einem der Ziele, der Maßnahme zur Bereitstellung von Mikrokrediten, ergaben die Neuberechnungen der Prüfer des Hofes, dass tatsächlich lediglich 72 % der Zielvorgabe erreicht worden waren.

⁴⁶ Berufs- und Fortbildung für junge Menschen, Förderung der Erlangung von beruflichen Qualifikationen und Bereitstellung von Mikrokrediten.

Schwachstellen in der Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse der Initiative der Einrichtung von Jugendaktionsteams

73

Um den Europäischen Rat über den Fortschritt bei der Umprogrammierung von Mitteln zugunsten der Jugendaktionsteams auf dem Laufenden zu halten, hat die Kommission informelle Ad-hoc-Informationensuchen an die ESF-Verwaltungsbehörden gerichtet, um Fortschrittsberichte zur Lage im Mitgliedstaat und insbesondere zu den umprogrammierten/neu zugewiesenen ESF-Mitteln und der geschätzten Anzahl an Menschen, die wahrscheinlich davon profitieren würden, zu erhalten. Die Kommission beschränkte sich in ihren Informationensuchen auf Output-Indikatoren (z. B. Teilnahme an ESF-Maßnahmen), anstatt Daten zu den erzielten Ergebnissen anzufordern (siehe Ziffer 26).

74

Auf Grundlage dieser Informationen berichtete die Kommission als Reaktion auf diverse Fortschrittsberichtsanhfragen des Europäischen Rates (Mai 2012, November 2012, März 2013, Juni 2013 und Oktober 2013) sowie aus eigener Initiative (März 2014) über die Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams.

75

Die Durchsicht der dem Europäischen Rat von der Kommission vorgelegten Fortschrittsberichte und anderer Mitteilungen durch den Hof zeigte, dass diese Berichte keine qualitative Analyse der Umsetzung der umprogrammierten und neu zugewiesenen Mittel lieferten (siehe **Kasten 10**).

76

Beispiele, die als „konkrete Maßnahmen“ und „länderspezifische Ergebnisse“ darüber, wie die Aktionsteams jungen Menschen geholfen haben“ dargestellt wurden, waren zuweilen nicht erschöpfend (siehe **Kasten 11**).

Kasten 10

Beispiele für eingeschränkte Analysen in den Fortschrittsberichten der Kommission an den Europäischen Rat

Die Fortschrittsberichte über die Jugendaktionsteams enthielten lediglich knappe Beschreibungen der von den Aktionsteams erzielten Ergebnisse. Im Falle von Griechenland beispielsweise hieß es im Bericht von Mai 2012, dass infolge der Arbeit des Jugendaktionsteams im Frühjahr 2012 neue gezielte Maßnahmen für junge Menschen eingeführt würden, ohne dass angegeben ist, welche neuen Jugendmaßnahmen durch den ESF gefördert würden und um welche Beträge es sich dabei handelte.

Überdies wurde für Spanien angegeben, dem Arbeitsamt seien 135 Millionen Euro zugeleitet worden, um jungen Menschen bei der Arbeitssuche zu helfen. Diese zusätzlichen Mittel dienten der Unterstützung von bereits auf nationaler Ebene eingeführten Maßnahmen, insbesondere, um die Beschäftigung Jugendlicher zu fördern. Erläuterungen zur Wirksamkeit dieser Maßnahmen in der Vergangenheit fehlten allerdings.

Kasten 11

Beispiel für eine übermäßig optimistische Berichterstattung hinsichtlich konkreter Maßnahmen

Im Falle des regionalen ESF-OP für Italien (Sizilien) wurden neue Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung junger Menschen nicht durch die Übertragung von ESF-Mitteln finanziert, sondern durch die im Wege einer erhöhten EU-Kofinanzierungsrate erzielte Freisetzung nationaler Mittel, die ursprünglich dem operationellen Programm zugewiesen waren. Dies geschah unter der Bedingung, dass die nationalen Mittel gänzlich der Jugend gewidmet würden. Daraus resultierte ein Plan in Höhe von 452 Millionen Euro, der schätzungsweise 50 000 jungen Menschen zugutekommen sollte. Dies wurde von der Kommission zwischen Mai 2012 und Juni 2013 in diversen Fortschrittsberichten an den Rat angekündigt und als auf dem Weg befindlich berichtet.

Im Juni 2013 unterrichtete der Begleitausschuss die Kommission jedoch darüber, dass der Plan wesentliche Verzögerungen in der Start-up-Phase aufwies. Das Projekt wurde schließlich im Juni 2014 endgültig auf den Weg gebracht, doch unmittelbar danach, im August 2014, wurde der Erlass zur Genehmigung und Finanzierung des Projekts zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen von der sizilianischen Region widerrufen. Dies war entscheidenden Mängeln im IT-System für die Auswahl von Teilnehmern geschuldet, welche dazu geführt hatten, dass ungefähr 54 % der Nutzer keinen Zugang zum Auswahlverfahren erhielten⁴⁷.

⁴⁷ Regione Sicilia, Decreto del Dirigente Generale Numero 4567 vom 18. August 2014.

77

Da alle veröffentlichten Informationen aus den Ad-hoc-Informationensuchen der Kommission an die Mitgliedstaaten stammten, musste dieses Prozedere jedes Mal wiederholt werden, wenn ein neuer Fortschrittsbericht dem Rat vorzulegen und/oder zu veröffentlichen war. Im Falle solcher von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis übermittelter Daten hat die Kommission kein rechtliches

Mandat, um Überprüfungen zur Zuverlässigkeit und/oder Plausibilität durchzuführen. Dies birgt das potenzielle Risiko, dass in die Fortschrittsberichte für den Rat unzuverlässige oder falsche Informationen Eingang finden. Allerdings waren auch für Daten, die unter dem ESF-Rahmenwerk gemeldet wurden, die Überprüfungen nicht immer wirksam (siehe **Kasten 12**).

Kasten 12

Beispiel für unpräzise Daten, die den Interessenträgern übermittelt wurden

Laut dem Fortschrittsbericht zur Tätigkeit der Jugendaktionsteams von März 2014 gab die Kommission in Bezug auf die portugiesische Initiative „Impulso Jovem“ an, dass in Portugal 143 Millionen Euro an ESF-Mitteln neu zugewiesen worden seien und der gesamte Betrag bis Ende 2013 gebunden sei. 56 000 junge Menschen seien davon betroffen gewesen. Dies scheint jedoch bisher eher eine zu erreichende Zielvorgabe als ein erzielt Ergebnis zu sein. Denn in den Daten betreffend die finanzielle Abwicklung des OP und den im jährlichen Durchführungsbericht 2013 in Bezug auf das operationelle Programm Menschliches Potenzial gemeldeten Daten wird auf weniger als 10 000 junge Menschen verwiesen, die von den Maßnahmen erreicht wurden.

78

Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Kommission in Anbetracht des Umfangs und der Qualität der ihr zur Verfügung stehenden Informationen darüber, wie bestehende Maßnahmen des ESF oder der Mitgliedstaaten für arbeitslose junge Menschen tatsächlich umgesetzt werden, ihre Beraterrolle gegenüber den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Jugendaktionsteams nur eingeschränkt wirksam wahrnehmen konnte (siehe Ziffern 25-37). Darüber hinaus konzentrierte sich die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen von OP durch die Kommission hauptsächlich auf haushaltsbezogene Aspekte und weniger auf die zweckmäßigste Verwendung dieser ESF-Mittel (siehe Ziffern 58-61). Schließlich wies die Art und Weise der Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams bis zum Jahr 2014 Schwachstellen auf (siehe Ziffern 73-77).

Die Kommission bot den Mitgliedstaaten beratende Unterstützung, war jedoch durch Umfang und Qualität der verfügbaren Informationen eingeschränkt

79

Die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams konnte die hohen Erwartungen, die bei der informellen Tagung des Europäischen Rates im Jahr 2012 an sie gestellt wurden, nicht erfüllen. Dies lag nicht zuletzt an den Einschränkungen, die mit den Informationen verbunden waren, die der Kommission auf der Grundlage der in den Verordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgesehenen Regelungen für die Begleitung und Berichterstattung zur Verfügung standen. Daher mangelte es der Kommission an

- o einem Überblick über die bestehenden aus dem ESF finanzierten Maßnahmen zur Beschäftigung junger

Menschen sowie darüber, welche Maßnahmen im Hinblick auf ihre vorgesehenen und tatsächlichen Ergebnisse auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgreich waren. Solche Informationen wären hilfreich gewesen, um praktische und kurzfristige Vorschläge dazu zu machen, wie die ESF-Mittel in Maßnahmen geleitet werden konnten, die sich in der Vergangenheit oder anderweitig als wirksam erwiesen haben;

- o vollständigen, aktuellen Daten zu den verfügbaren ESF-Mitteln, die potenziell umprogrammiert oder neu zugewiesen werden könnten.

80

Im Rahmen ihrer Vorbereitungsarbeit hat die Kommission „Länderdatenblätter“ für jeden der acht betroffenen Mitgliedstaaten erstellt. Ferner hat sie die Treffen der Jugendaktionsteams organisiert und operationelle Schlussfolgerungen zur Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln erarbeitet. Wenngleich beides einen positiven Beitrag seitens der Kommission darstellt, unterlag dies doch den oben genannten Einschränkungen.

81

Die Analyse des Hofes ergab außerdem, dass die Jugendaktionsteams, die in den acht Mitgliedstaaten ins Leben gerufen wurden, nur in begrenztem Maße konkrete Vorschläge dazu erarbeiteten, wie schnellere und wirksamere Ergebnisse für junge arbeitslose Menschen erzielt werden können. Eine breiter gefasste, nachhaltigere und längerfristige Initiative wäre vonnöten, um spezielle nationale Jugendaktionspläne in der von der Kommission vorgesehenen Art zu entwickeln und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Strukturfonds wirksam zu nutzen, und damit ihre Bemühungen bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu unterstützen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1

Bei künftigen Initiativen dieser Art sollte die Kommission den Möglichkeiten und Beschränkungen des politischen und rechtlichen Kontextes, ihrem speziellen Wissen und Know-how in diesem Bereich (auf der Grundlage der Umsetzung von EU-Maßnahmen sowie auf nationaler Ebene geförderten Maßnahmen) sowie der Verfügbarkeit der finanziellen Ressourcen sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten gebührend Rechnung tragen.

Während die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams die Umprogrammierung und Neuzuweisung von ESF-Mitteln zur Folge hatte, konzentrierte sich die Kommission bei ihrer Bewertung der Änderungen von OP hauptsächlich auf haushaltsbezogene Aspekte

82

Gemäß den der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen beliefen sich die umprogrammierten und neu zugewiesenen ESF-Mittel in sieben der acht Mitgliedstaaten, die an der Umschichtung beteiligt waren, im Juni 2013 auf insgesamt 1,9 Milliarden Euro. Eine exakte Gesamtzahl zu nennen ist jedoch schwierig, da die Umprogrammierung von ESF-Mitteln nicht unbedingt immer die Folge der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams gewesen sein muss, sondern anderen Gründen geschuldet sein könnte.

83

Infolge der Treffen der Jugendaktionsteams und aufgrund ihrer operationellen Schlussfolgerungen erstellten alle Mitgliedstaaten Jugendaktionspläne oder erwogen diese Aspekte in ihren nationalen Reformprogrammen, wenn gleich diese in beiden Fällen allgemein gehalten blieben. Jegliche Umprogrammierung von ESF-Mitteln, die in diesem Zusammenhang erforderlich ist, kann nur von dem betreffenden Mitgliedstaat mittels eines Vorschlags zur Änderung der jeweiligen OP in die Wege geleitet werden. Die Kommission steht dann in der Verantwortung, die vom Mitgliedstaat übermittelte Begründung zu bewerten und die Änderungen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, zu genehmigen.

84

Der Hof stellte bei den in seinen Stichproben erfassten OP fest, dass die Kommission bei der Bewertung der Anträge der Mitgliedstaaten auf Änderung von OP nicht geprüft hat, ob die umprogrammierten ESF-Mittel im Vergleich zu den ursprünglich geplanten Maßnahmen eher geeignet wären, jungen Menschen zu ermöglichen, „Arbeit zu finden oder ihre Beschäftigungsfähigkeit zu steigern“. Stattdessen lag der Schwerpunkt ihrer Bewertung hauptsächlich auf den haushaltsbezogenen Aspekten der vorgenommenen Umprogrammierung. Auf der Grundlage der Informationen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden, ist der Hof zu dem Schluss gelangt, dass es auch nicht möglich ist, zu bewerten, inwieweit die umprogrammierten und/oder neu zugewiesenen ESF-Mittel im Jahr 2012 auf die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen junger arbeitsloser Menschen ausgerichtet waren.

Empfehlung 2

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission

- a) sicherstellen, dass bei zukünftigen Anträgen auf Umprogrammierung seitens der Mitgliedstaaten die Erwartung, bessere Ergebnisse zu erzielen, im Vordergrund steht und nicht der Wunsch, Lösungen für Probleme bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln zu finden;
- b) die Anträge der Mitgliedstaaten auf Änderungen von OP nur dann genehmigen, wenn davon auszugehen ist, dass die im Rahmen der vorgeschlagenen Übertragungen von Haushaltsmitteln zu erzielenden zusätzlichen Ergebnisse tatsächlich eintreten;
- c) die Mitgliedstaaten anhalten, sowohl über außerordentliche Mittelübertragungen innerhalb der operationellen Programme als auch über Änderungen betreffend die Prioritäten in den jährlichen Durchführungsberichten hinreichend Bericht zu erstatten und einen Überblick über die erzielten Ergebnisse zu geben;
- d) sich in den Begleitausschüssen der operationellen Programme aktiv einbringen und die Mitgliedstaaten auffordern, die nötigen Schritte zu ergreifen, wenn aus der Bewertung der jährlichen Durchführungsberichte hervorgeht, dass die Ziele nicht erreicht werden.

Schwachstellen in der Berichterstattung der Kommission an den Rat über die Auswirkungen der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams

85

Da sich die Kommission der Einschränkungen hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten systematisch übermittelten Informationen im Rahmen der ESF-Regelungen für die Begleitung bewusst war, hatte sie die Mitgliedstaaten für die Zwecke der Erstellung von dem Rat vorzulegenden Fortschrittsberichten zu dieser Initiative ad hoc aufgefordert, Informationen zu übermitteln. Im Falle solcher von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis übermittelter Daten hat die Kommission kein rechtliches Mandat, um Überprüfungen zur Zuverlässigkeit und/oder Plausibilität durchzuführen. Allerdings waren auch die Überprüfungen der Daten, die gemäß dem ESF-Rahmen gemeldet wurden, nicht immer wirksam.

86

Infolgedessen ergab die Analyse der dem Rat vorgelegten Daten einige Schwachstellen in Bezug auf die Vollständigkeit, Kohärenz und Zuverlässigkeit. Darüber hinaus besteht ein potenzielles Risiko, dass unzuverlässige oder falsche Aussagen Eingang in die übermittelten Fortschrittsberichte finden, da die Kommission die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten keinen systematischen Überprüfungen unterzieht.

Empfehlung 3

Bei der Verwendung von Daten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Mitteilungen übermittelt werden, sollte die Kommission dafür Sorge tragen, dass systematisch ein Mindestmaß an Plausibilitäts- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchgeführt wird, wenn sie in ihren Mitteilungen Daten verwendet, die die Mitgliedstaaten bereitgestellt haben.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 11. November 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Zusammenfassung

I
Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern I, II, III und IV:

Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich in den letzten zehn Jahren in vielen Mitgliedstaaten zu einem weit verbreiteten Problem entwickelt. Bei den Jugendaktionsteams handelt es sich zwar um ein Ad-hoc-Instrument, doch ist dieser Initiative zu verdanken, dass die Problematik, die durch die Wirtschaftskrise noch verschärft wurde, inzwischen auf der europäischen politischen Agenda weit oben steht.

Aus diesem neu entstandenen Bewusstsein heraus wurden sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten eine Reihe konkreter Maßnahmen ins Leben gerufen, unter denen insbesondere die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zu nennen sind. Das als Folgemaßnahme zum weiter gefassten Beschäftigungspaket aufgelegte Jugendbeschäftigungspaket (2012) beinhaltet den Vorschlag zur Einführung einer Jugendgarantie. Dieser Vorschlag bildete die Grundlage für eine Empfehlung, die im April 2013 vom Rat angenommen wurde.

Dadurch sahen sich die politischen Entscheidungsträger in Europa schließlich auch zu konkreten finanziellen Schritten veranlasst und riefen die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (2013) ins Leben. Ziel der Initiative ist es, insbesondere in Regionen, in denen die Jugendarbeitslosigkeit über 25 % liegt, junge Menschen zu unterstützen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zusammen mit dem ESF wurden den Mitgliedstaaten zweckgebundene Mittel bereitgestellt, die dafür genutzt werden sollen, die Jugendgarantie in die Praxis umzusetzen.

IV
Die Kommission hebt hervor, dass es sich bei den von den Mitgliedstaaten geschätzten Beträgen an „zur Verfügung stehenden“ ESF-Mitteln um indikative Angaben handelte, deren Höhe insbesondere von den bereits eingeleiteten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und von den vertraglichen Regelungen im Rahmen der einschlägigen operationellen Programme abhängig war.

V
Nach Auffassung der Kommission ist die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams den vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 30. Januar 2012 formulierten politischen Erwartungen gerecht geworden. Das Hauptziel der gemeinsamen Jugendaktionsteams – einer punktuellen Ad-hoc-Initiative – bestand darin, auf EU-Ebene und nationaler Ebene Instrumente zu mobilisieren, darunter auch Strukturfonds, und über die Einbeziehung politischer Reformen in Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen zu beraten. Die Jugendaktionsteams sollten „frischen Wind“ in das Thema bringen, indem sie auf höchster politischer Ebene auf die Sachlage aufmerksam machten; dadurch sollte ein Gefühl der Dringlichkeit hervorgerufen und stärkere Orientierung geboten werden, hingegen sollten keine zusätzlichen administrativen und/oder rechtlichen Verfahren eingeführt werden.

Außerdem vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Jugendaktionsteams insofern einen wichtigen Beitrag geleistet haben, als sie den Weg für neue Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit geebnet haben, darunter die Jugendgarantie, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und die verbesserte Programmplanung für den ESF für die Jahre 2014-2020, deren Schwerpunkt verstärkt auf jungen Menschen liegt.

Die Kommission nutzte proaktiv alle ihr im geltenden Rechtsrahmen zur Verfügung stehenden Instrumente, um die Ziele der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams zu verwirklichen und darüber Bericht zu erstatten.

Zwar kann es durchaus sein, dass der Kommission bei Mitteln, die unter geteilter Mittelverwaltung eingesetzt werden, nicht immer detaillierte Informationen über alle geförderten Maßnahmen zur Verfügung stehen – und eines der Ziele der Treffen der Jugendaktionsteams bestand genau darin, zusammen mit den Mitgliedstaaten die Schätzungen der verfügbaren ESF-Mittel zu überprüfen und dabei sicherzustellen, dass die bestmöglichen und aktuellsten Informationen verwendet wurden –, doch bietet die Kommission Beratung und Unterstützung, unter anderem auf Grundlage der im Kontext des Europäischen Semesters gewonnenen Informationen und der dabei vorgenommenen politischen Bewertung.

Was die Angemessenheit der geförderten Maßnahmen betrifft, so handelt es sich bei den Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für junge Menschen, die aus dem ESF finanziert werden, typischerweise um

Ausbildungsmaßnahmen, Berufspraktika, Einstellungs-subsidien, Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen; dabei verfolgt die Kommission den Ansatz, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, gezielt Maßnahmen mit nachweislich guten Leistungen zu fördern.

Im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung an den Europäischen Rat berichtete die Kommission ausgehend von den ihr von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen über eine ganze Reihe positiver Entwicklungen in Form konkreter eingeleiteter Maßnahmen, der Bereitstellung von Fördermitteln aus den nationalen Haushalten und der Zahl der geförderten jungen Menschen, die nach der Mobilisierung der Jugendaktionsteams angestoßen worden waren. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass durch die Umschichtung von Mitteln zur Aufstockung der finanziellen Unterstützung gut funktionierender Programme zugunsten junger Menschen eine eindeutige Verbesserung der Förderung junger Menschen durch die EU erreicht wurde.

Was die Überwachung angeht, stellt die Kommission fest, dass bei geteilter Mittelverwaltung die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, Systeme für die Überwachung und Berichterstattung einzurichten und deren Zuverlässigkeit – vorbehaltlich der Prüfungen durch die Kommission – sicherzustellen. Der Kommission standen die Informationen aus der nach der ESF-Verordnung vorgeschriebenen Berichterstattung zur Verfügung. Da es sich bei den Jugendaktionsteams um eine politische Initiative handelte, die von Beginn an als solche angekündigt worden war, erhob die Kommission zudem auch auf informellem Wege Daten mittels Fragebogen und Informationsanfragen sowie im Rahmen anderer politischer Prozesse, insbesondere des Europäischen Semesters. Im Hinblick auf derartige Informationen verfügt die Kommission über keine rechtliche Handhabe, Zuverlässigkeits- und/oder Plausibilitätsprüfung vorzunehmen.

VI Erster Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Bei ihren Maßnahmen trägt die Kommission stets dem politischen, rechtlichen, finanziellen und administrativen Kontext Rechnung. Im konkreten Fall der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams war sich die Kommission darüber im Klaren, dass sie mit verschiedenen Beschränkungen konfrontiert sein würde. Dies war für sie jedoch kein Anlass, untätig zu bleiben: In Anbetracht der inakzeptablen Beschäftigungssituation junger Menschen war die Kommission entschlossen, jede nur mögliche Maßnahme zu ergreifen, um die Lage zu verbessern.

Grundsätzlich stützt sich die Kommission bei derartigen Maßnahmen systematisch auf das Fachwissen, das sie bei der Anwendung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und insbesondere des Europäischen Sozialfonds und auch bei ihrer Mitwirkung am Europäischen Semester erworben hat.

VI Zweiter Gedankenstrich a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Im Rechtsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020 sind die Voraussetzungen dafür, ein besseres Verhältnis von Mitteleinsatz und Leistungen sicherzustellen, bereits weitgehend gegeben. Zu den Vorgaben zählen u. a. ein Leistungsrahmen und eine leistungsgebundene Reserve, Ex-ante-Konditionalitäten sowie gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren. Inanspruchnahme und Programmplanung der ESI-Fonds sind zudem eng mit der Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung und länderspezifischen Empfehlungen verknüpft.

Artikel 30 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 schreibt vor, dass Änderungsersuchen zu operationellen Programmen von den betreffenden Mitgliedstaaten im Hinblick auf die voraussichtlichen Auswirkungen auf das Erreichen der nationalen Ziele der Strategie Europa 2020 und der spezifischen, im Programm definierten Ziele ordnungsgemäß begründet werden müssen.

Zudem bietet Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 der Kommission die Möglichkeit, auf eigene Initiative einen Mitgliedstaat dazu aufzufordern, Änderungsvorschläge zu seinen operationellen Programmen zu unterbreiten, wenn dies notwendig ist, um sicherzustellen, dass die vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt werden, und damit sichergestellt wird, dass durch die Förderung aus den ESI-Fonds die einschlägigen Prioritäten für Wachstum und Beschäftigung auf nationaler oder regionaler Ebene unterstützt werden.

Die Kommission stellt fest, dass die Beaufsichtigung bei Haushaltsschwierigkeiten/Problemen bei der Inanspruchnahme von Mitteln ebenfalls Teil der Aufsichtsfunktion der Kommission ist.

VI Zweiter Gedankenstrich b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist ebenfalls der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Artikel 30 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 schreibt ausdrücklich vor, dass der Mitgliedstaat – nachdem die Begründung des Mitgliedstaats von der Kommission bewertet wurde und wenn seitens der Kommission weitere Informationen angefordert wurden – der Kommission alle notwendigen zusätzlichen Informationen zur Verfügung stellt. Außerdem gelten für Änderungen von operationellen Programmen, die die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve betreffen, zusätzlich besondere Vorschriften.

VI Zweiter Gedankenstrich c)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist ebenfalls der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sieht im Rahmen der Durchführungsberichte nach Artikel 50 die Berichterstattung über alle maßgeblichen Leistungsaspekte vor. Bei ihrer Berichterstattung müssen die Mitgliedstaaten auch die in der einschlägigen Durchführungsverordnung der Kommission (Verordnung (EU) Nr. 215/2014) festgelegten Interventionskategorien zugrunde legen.

VI Zweiter Gedankenstrich d)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist der Auffassung, dass dies – auch angesichts des mit ihrer Beteiligung an den Begleitausschüssen verbundenen spezifischen Mandats – bereits gängige Praxis ist.

VI Dritter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Tatsächlich überprüft die Kommission bei geteilter Mittelverwaltung unter anderem die Robustheit der für die Aufzeichnung und Speicherung von Rechnungslegungsdaten eingesetzten Systeme und die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten über die Durchführung. Dies geschieht in der Regel durch die systematische Prüfungstätigkeit sowohl der Kommission als auch der nationalen Prüfbehörden.

Für den Zeitraum 2014-2020 schreibt die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vor, dass die für den ESF/die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zuständige Verwaltungsbehörde zuverlässige Daten zu Indikatoren in einem computergestützten System erfasst, speichert und aufzeichnet (Artikel 125 Absatz 2 Buchstaben a, d und e), das von der Kommission geprüft wird.

Einleitung

09

Die Kommission hatte vorgeschlagen, Jugendaktionsteams in denjenigen Mitgliedstaaten einzurichten, in denen die Jugendarbeitslosigkeit deutlich über dem EU-Durchschnitt lag – dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat gebilligt. Zum damaligen Zeitpunkt lag der EU-Durchschnitt bei 22,3 %, daher wurde als Bezugsgröße eine Jugendarbeitslosenquote von 30 % gewählt, wodurch acht Mitgliedstaaten für die Initiative qualifiziert waren – diese Quote stand im Einklang mit der Erklärung des Europäischen Rates. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass sie im Einklang mit der Erklärung des Europäischen Rates gehandelt hat.

Bemerkungen

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 25 und 26

Die Kommission ist lediglich dazu befugt, die Verwendung von EU-Mitteln nach Maßgabe der Bestimmungen der Verordnungen zu kontrollieren; bei der Berichterstattung über Leistungsdaten verfügen die Mitgliedstaaten über einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Zwar existierte tatsächlich ein gemeinsamer (obligatorischer) Output-Indikator für die Anzahl der teilnehmenden jungen Menschen, doch berichteten die Mitgliedstaaten im jährlichen Durchführungsbericht darüber hinaus auf der Grundlage der im operationellen Programm für jede Prioritätsachse festgelegten spezifischen Indikatoren über die jährlich erzielten Ergebnisse, allerdings war hierfür keine Zusammenrechnung auf EU-Ebene möglich. Die Vorschriften wurden von der Kommission in allen Fällen eingehalten.

27

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine hinreichende Zahl von Indikatoren existiert, wenngleich diese für jedes operationelle Programm spezifisch festgelegt sind, und dass anhand dieser Indikatoren eine ordnungsgemäße Kontrolle durch die Kommission möglich ist.

Das in der Studie des Sachverständigen-Evaluierungsnetzwerks angesprochene Problem ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass – im Gegensatz zur Berichterstattung über Output-Indikatoren – die Berichterstattung über Ergebnisindikatoren für spezifische Maßnahmen nicht obligatorisch vorgeschrieben war. Umfassende und einheitliche Daten über Ergebnisindikatoren stehen daher nicht zur Verfügung. Durch die Einführung gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird dieses Problem behoben.

28

Der Interne Auditdienst der Kommission (IAS) kommt in seinem Bericht, auf den der Rechnungshof Bezug nimmt, zu dem Schluss, dass bestimmte bestehende Schwachpunkte durch den Rechtsrahmen bedingt sind, auf den sich die Kommission definitionsgemäß bei ihrer Tätigkeit stützt. Der IAS würdigt in seinem Bericht auch die wesentlichen Verbesserungen im Hinblick auf die Leistungsanforderungen, die mit dem Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführt wurden. Im Zeitraum 2007-2013 mussten von den Verwaltungsbehörden spezifische Ergebnisindikatoren festgelegt und Zielvorgaben für die operationellen Programme aufgestellt werden. Hierüber wurden bei der Programmierung der operationellen Programme Verhandlungen geführt. Die Kommission räumt ein, dass die Zusammenrechnung auf EU-Ebene daher schwierig war, ist jedoch der Auffassung, dass sie ihre Kontrollfunktion auf Ebene der operationellen Programme in geeigneter Weise wahrgenommen hat. Darüber hinaus führte die Kommission eine Untersuchung durch, bei der alle spezifischen Ergebnisindikatoren analysiert wurden; die dabei gewonnenen Erkenntnisse dienten als Grundlage für die vorgeschlagenen gemeinsamen Ergebnisindikatoren für den Programmplanungszeitraum 2014-2020; außerdem wurde ein Evaluierungsnetzwerk eingerichtet, das die Aufgabe hat, die von den Verwaltungsbehörden bei der Kontrolle und Evaluierung gesammelten Nachweise zusammenzuführen, um für die Länderreferenten und die Berichterstattung der Kommission leistungsbezogene Informationen bereitzustellen.

29

Die Kommission betont, dass die Länderreferenten der Kommission durch ihre regelmäßigen bilateralen Kontakte mit den Verwaltungsbehörden, ihre Bewertung der jährlichen Durchführungsberichte und die Teilnahme an den in der Verordnung vorgesehenen Sitzungen, aber auch durch ihre Kontakte mit den zuständigen Fachabteilungen in den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters über die Fortschritte und über

„bewährte Verfahren“ bei der Durchführung der operationellen Programme informiert sind. Durch die Auswertung verschiedener spezifischer Indikatoren sind sie gut über die Effektivität der Durchführung der verschiedenen operationellen Programme im Bilde.

Zudem wurden von der Kommission mehrere Evaluierungen von Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2013 eingeleitet, deren Ergebnisse bis Jahresmitte 2016 vorliegen werden. Die Evaluierungen werden nützliche Nachweise für den Fortschritt der Programme liefern. Außerdem werden die Abschlussberichte spezifische Abschnitte zu Erfahrungswerten und bewährten Verfahren enthalten.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 30 bis 32

Bei dem Bericht der Kommission handelte es sich um eine Übersicht auf der Grundlage von Fragebogen, die an die Verwaltungsbehörden verschickt worden waren, d. h. auf der Grundlage der eigenen Einschätzung der Mitgliedstaaten darüber, was im Sinne guter Praxis gut funktionierte. Ziel des Berichts war es, Ideen und Verfahren weiterzugeben, um politischen Entscheidungsträgern „Anregungen“ zu vermitteln. Der Bericht war nicht als Evaluierung von Qualität und Wirksamkeit der ESF-Interventionen gedacht.

34

Die Kommission stellt fest, dass die Treffen der Jugendaktionsteams unter anderem dazu dienen, zusammen mit den Mitgliedstaaten genauer festzustellen, was an EU-Mitteln zur Verfügung stehen würde und was außerdem noch unternommen werden könnte, um auf die Bedürfnisse arbeitsloser junger Menschen einzugehen.

35

Bei geteilter Mittelverwaltung sind die spezifischen einschlägigen Informationen über Vorhaben auf Ebene der Mitgliedstaaten verfügbar, da die Mitgliedstaaten für die Einleitung und Durchführung der verschiedenen Ausschreibungen verantwortlich zeichnen. Ungeachtet der objektiven Einschränkungen, die den für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Rechtsrahmen betreffen, war die Kommission proaktiv darum bemüht, von den Mitgliedstaaten auf regelmäßiger Basis aussagekräftige Informationen über die Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen zugunsten junger Menschen durch den ESF im Zusammenhang mit anderen EU-weiten Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu sammeln.

36

Die Kommission erklärt, dass ihre Schätzwerte auf Daten beruhten, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis übermittelt wurden. Die Schätzwerte dienten lediglich als Ausgangspunkt für die bilateralen Gespräche und wurden auf Basis der tatsächlichen Sachlage in den einzelnen Mitgliedstaaten systematisch aktualisiert.

37

Die Kommission räumt ein, dass im Fall der Slowakei ein technischer Fehler vorlag. Bei der Besprechung beim Treffen des Jugendaktionsteams wurden allerdings die korrekten Zahlen zugrunde gelegt.

38

Die Kommission hebt hervor, dass bei der Bewertung der Vorbereitung der Treffen der Jugendaktionsteams von dem ausgegangen werden sollte, was von der Kommission angekündigt und zugesagt wurde und was innerhalb des festgelegten zeitlichen Rahmens und des geltenden Rechtsrahmens realistisch umzusetzen war.

40

Nach Auffassung der Kommission war es nicht Zielsetzung der Jugendaktionsteams, den Mitgliedstaaten Ex-ante-Analysen zu bestimmten Gruppen junger Menschen zu liefern, und auch die Untersuchung zukünftiger Qualifikationsanforderungen zählte nicht zu den Zielsetzungen.

Zudem beschränkt sich die Analyse der Arbeitsmarktbedürfnisse durch die Kommission nicht auf die Länderdatenblätter, die als Informationsunterlagen für die bilateralen Treffen der Jugendaktionsteams dienten. Die Länderreferenten erarbeiten ausführliche Länderberichte und erstellen eingehende Analysen der beschäftigungs- und sozialpolitischen Lage in den Mitgliedstaaten, die dann in die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen einfließen. Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erfordert einen umfassenden Ansatz, und die Länderdatenblätter enthalten konsistente Daten und politische Informationen nicht nur zu Beschäftigungsfragen, sondern auch zu verschiedenen weiteren wichtigen Aspekten, wie der Situation im Bildungsbereich.

Von der Ermittlung derjenigen Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosenquote bis hin zur anschließenden Analyse und Besprechung wurde die Eurostat-Standarddefinition des Begriffs „junge Menschen“ zugrunde gelegt (15-24 Jahre). Grundprinzip der Jugendaktionsteams war es jedoch, länderspezifisch die geeignetste Vorgehensweise zu bestimmen, daher wurde in einzelnen Fällen, wo dies durch die Gegebenheiten in dem jeweiligen Land gerechtfertigt war, die Definition mit einer gewissen Flexibilität gehandhabt.

41

Die Jugendaktionsteams sollten dazu dienen, die Möglichkeiten für die rasche Umsetzung von Maßnahmen auszuloten, um auf die unmittelbaren Folgen der Krise reagieren zu können. Das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage ist ein strukturelles Problem, und bereits im Jahr 2006 waren bei der Programmplanung für den ESF operationelle Programme speziell mit Blickrichtung auf die Bekämpfung struktureller Probleme der Arbeitsmärkte geplant worden. Diese Ausrichtung auf die Herbeiführung von Strukturereformen wurde jedoch durch die Wirtschaftskrise mit einem drastischen Anstieg der Arbeitslosenquoten in der gesamten EU erheblich erschwert. Während die Jugendaktionsteams den Auftrag hatten, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch mit Blick auf die Umsetzung nach sofortigen Lösungen zu suchen, war daher parallel dazu die allgemeine Stoßrichtung der Bemühungen der Kommission darauf ausgerichtet, die Mitgliedstaaten zurück auf den Weg der Reformen zu lenken.

Spezifische politische Informationen, die sie in Berichten der Kommission bzw. in Länderberichten veröffentlicht, sammelt die Kommission zudem großenteils im Rahmen ihrer analytischen Tätigkeit für das Europäische Semester. Außerdem stützt sie sich bei ihrer Tätigkeit auf verschiedene Sachverständigenberichte und Beispiele interner Politikberichte der GD EMPL, insbesondere die sogenannten Länderberichte, die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgearbeitet werden.

42

Die Kommission hält fest, dass acht Länderdatenblätter Vorschläge für politische Leitlinien auf Basis einer Analyse der Arbeitsmarktbedürfnisse enthielten, die durch zahlreiche Quellenangaben untermauert wurden und die vor allem auf der Analysetätigkeit der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters beruhten.

43

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 41.

44

In Italien war die Situation am Arbeitsmarkt für junge Menschen besonders schwierig. Im Länderdatenblatt wurden einige besonders betroffene Gruppen angeführt, darunter junge Menschen mit hohem und mittlerem Bildungsabschluss, während jedoch bei den Initiativen ein allgemeiner Ansatz verfolgt wurde, mit dem möglichst umfassend auf die Situation eingegangen werden sollte.

Bei der Entscheidung für die Übertragung der Mittelverwaltung wurde (wie bei allen übrigen Initiativen zur Einrichtung von Jugendaktionsteams) eindeutig ein doppeltes Ziel verfolgt: zum einen, das Humankapital zu stärken (um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern), und zum anderen, eine Beschleunigung der Ausgaben zu erreichen (in Anbetracht der Tatsache, dass – wie im Länderdatenblatt angegeben – die Probleme in Italien nicht mit den Ausgabenschwerpunkten sondern vielmehr mit den Verzögerungen bei der Umsetzung zusammenhängen).

45

Die Kommission betont, dass bei jeder Bewertung der Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams die Zielsetzungen und der Zweck der Einrichtung der Jugendaktionsteams sowie der Regelungsrahmen des ESF berücksichtigt werden müssen.

47

Im Mittelpunkt der Aufgabenstellung der Jugendaktionsteams stand der Auftrag, bei Gesprächen auf hoher politischer Ebene zu ermitteln, wie die nationalen Behörden eine Umschichtung von Mitteln auf diejenigen Projekte vornehmen könnten, die in kurzer Zeit besonders viel bewirken. Hierzu musste vor allem eine Einigung darüber erzielt werden, wie mit konkurrierenden Prioritäten des ESF umgegangen werden sollte; auf die technischen Modalitäten der Mittelverwaltung wurde dabei nicht eingegangen. Die Treffen boten Gelegenheit dazu, unterschiedliche Möglichkeiten auszuloten, die dann unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten der einzelnen operationellen Programme in technischer Hinsicht überprüft werden mussten.

Bevor eine Neuzuweisung vorgenommen werden konnte, musste mit den Mitgliedstaaten geklärt werden, in welchem Umfang ESF-Mittel für Programme zugunsten junger Menschen umverteilt werden könnten.

So musste beispielsweise im Falle von Ländern mit zahlreichen operationellen Programmen jeder ausgearbeitete Vorschlag auf seine Eignung in Bezug auf die jeweilige Situation (Umsetzung, Ergebnisse) bei jedem einzelnen operationellen Programm überprüft werden (z. B. bei welchem operationellen Programm eine Neuzuweisung vorgenommen werden sollte, in welcher Höhe usw.).

49

Nach Auffassung der Kommission dürfen die operationellen Schlussfolgerungen des Generalsekretariats nicht losgelöst vom Gesamtkontext betrachtet werden. Im spezifischen Fall Griechenlands wurde aufgrund des Finanzhilfeprogramms bereits intensive technische Hilfe geleistet; das Generalsekretariat empfahl in seinen operationellen Schlussfolgerungen eine Erweiterung/Ausweitung der bestehenden Initiativen in Form politischer Leitlinien und gab die Grundzüge für die weitere Ausarbeitung spezifischer Maßnahmen, mit denen dem ermittelten Bedarf begegnet werden soll, vor. Operatives Ergebnis des Jugendaktionsteams war der von Griechenland im Dezember 2012 verabschiedete Aktionsplan für gezielte Interventionen zur Förderung der Beschäftigung und des Unternehmergeists junger Menschen („*Action Plan of targeted interventions to strengthen Youth Employment and Entrepreneurship*“).

Darüber hinaus erhalten die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester von der Kommission bereits ausführliche Länderbewertungen und politische Empfehlungen.

50

Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 29, 44 und 47.

Im Bedarfsfall wurde über spezifische Änderungen von Ausschreibungen und Auswahlkriterien im Rahmen der Sitzungen des Begleitausschusses beraten, bei denen die Kommission eine Beratungsfunktion wahrnimmt. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Mehrwert der vorgeschlagenen Initiativen nicht ausschließlich unter dem Aspekt ihrer erwarteten Wirkung auf die Verwendung von Mitteln bewertet wurde.

51

Die Kommission weist darauf hin, dass die Änderungen der operationellen Programme nicht immer ausschließlich mit Jugendbeschäftigungsmaßnahmen als solchen im Zusammenhang standen. Oftmals waren sie Teil einer breiter angelegten Umschichtung von Mitteln auf allgemeine Beschäftigungsmaßnahmen. Außerdem war die

Beratungsfunktion der Kommission im Zusammenhang mit den Jugendaktionsteams nicht auf Überlegungen zu finanziellen Umschichtungen beschränkt.

53

Um ein vollständiges Bild der finanziellen Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams zu vermitteln, hält es die Kommission für notwendig, die Angaben über die finanziellen Mittel, die infolge der Kürzung der Kofinanzierung von operationellen Programmen des ESF und des EFRE durch die Mitgliedstaaten für Initiativen zugunsten junger Menschen bereitgestellt wurden, ebenfalls einzubeziehen. Beispielsweise wurden im Falle Italiens mit den Mitteln, die aus der OP-Neuzuweisung resultierten, eine Reihe von Initiativen (darunter der Jugendaktionsplan für Sizilien) finanziert, die im nationalen Kohäsions-Aktionsplan enthalten waren. Nach Angaben Italiens belaufen sich diese Mittel auf zusätzliche 1,5 Mrd. EUR und waren Teil der umgeschichteten Mittel, die während der gesamten Jugendaktionsteams-Initiative für Italien gemeldet wurden.

54

Die Kommission räumt diesen technischen Fehler ein, der sich auf den Gesamtbetrag jedoch nur sehr begrenzt auswirkt (weniger als 4 % des gesamten ESF-Betrags, weniger als 1,2 % bei Berücksichtigung der gesamten Haushaltsmittel für die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams einschließlich des Kohäsions-Aktionsplans für Italien).

56

Bei geteilter Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, Systeme für die Überwachung und Berichterstattung einzurichten und deren Zuverlässigkeit sicherzustellen.

60

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass es besser ist, die finanzielle Förderung von Jugendprogrammen (Ausbildungsprogramme usw.), die ihre Leistungsfähigkeit bereits in der Praxis unter Beweis gestellt haben, aufzustocken, als die Gelder durch automatische Aufhebung der Mittelbindung zu verlieren. Die geförderten Programme waren bereits bei ihrer Annahme einer Bewertung unterzogen worden, und die Durchführung entsprach den Anforderungen der Verordnungen.

Was die Angemessenheit der geförderten Maßnahmen anbelangt, so handelt es sich bei den Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für junge Menschen, die aus dem ESF finanziert werden, typischerweise um Ausbildungsmaßnahmen, Berufspraktika, Einstellungsbeihilfen,

Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen; dabei verfolgt die Kommission den Ansatz, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, gezielt Maßnahmen mit nachweislich guten Leistungen zu fördern. Ein zentrales Ziel der Kommission im Gesamtkontext der Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2011 (insgesamt niedrige Beschäftigungsquoten und steigende Nichterwerbsquoten, insbesondere in der Gruppe der NEET (junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren)) bestand auch darin, einen höheren Abdeckungsgrad – bezogen auf die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen, durch die potenziell die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen im Arbeitsmarkt verbessert werden konnte – zu erreichen. Nicht zuletzt spielen alle angeführten Maßnahmen auch im Rahmen der Jugendgarantie, die ebenfalls durch den ESF finanziell unterstützt wird, weiterhin eine wichtige Rolle.

Gemeinsame Antwort zu Ziffer 64 und Kasten 7

Die Kommission hebt hervor, dass es sich bei den Prioritätsgruppen, über die auf dem bilateralen Treffen des Jugendaktionsteams beraten wurde, zum einen um hoch qualifizierte junge Menschen und zum anderen um junge Menschen mit allgemeiner Grundbildung handelte. Beide Gruppen waren ebenfalls Zielgruppen des portugiesischen Jugendaktionsplans „Impulso Jovem“ und der entsprechenden Neuzuweisung im Rahmen des operationellen Programms.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 65, 66 und 67 und Kasten 8

Die Kommission weist darauf hin, dass es sich bei den nationalen Reformprogrammen (NRP) um Strategie-dokumente handelt, für die allein die Mitgliedstaaten verantwortlich zeichnen. Sie dienen nicht der Beschreibung von Maßnahmen, die als Ergebnis der Treffen der Jugendaktionsteams mit EU-Mitteln gefördert werden sollen.

Die Kommission beobachtet die Situation junger Menschen am Arbeitsmarkt im Kontext des Europäischen Semesters, mit dem das Ziel verfolgt wird, politische Reformen zum Nutzen der EU-Bürger zu stärken und zu fördern. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission in ihren Länderberichten eine eingehende analytische Bewertung vor und unterbreitet in Form der Entwürfe für länderspezifische Empfehlungen Vorschläge für politische Maßnahmen. Im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 wurden fünf Mitgliedstaaten Empfehlungen übermittelt, in denen sie dazu angehalten wurden, auf diesem Gebiet ambitioniertere politische Maßnahmen zu verabschieden.

68

Die Kommission weist darauf hin, dass mit Blick darauf, den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten auf das absolute Minimum zu beschränken und rasch Ergebnisse zu erzielen, die Jugendaktionsteams im Einklang mit den für den ESF geltenden Vorschriften eingerichtet und überwacht wurden.

70

Die Kommission stellt fest, dass sich die Angaben zu den Zielvorgaben für die Indikatoren nach dem Gesamtkontext der vorgeschlagenen Änderungen des operationellen Programms richten und danach, ob ein spezifischer Bezug zur Jugendarbeitslosigkeit besteht oder eher ein allgemeiner Bezug zur Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen für alle Zielgruppen des operationellen Programms insgesamt.

So waren beispielsweise im Fall Griechenlands Kontrollindikatoren für junge Menschen bereits in den operationellen Programmen enthalten.

71

Die Kommission weist darauf hin, dass die Protokolle der jährlichen Prüfungstermine nicht die einzige Informationsquelle im Hinblick auf regelmäßige Kontrollen der operationellen Programme durch die Kommission sind.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 72 und Kasten 9

Die Kommission überprüft in Einzelfällen die Plausibilität spezifischer Indikatorwerte in den jährlichen Durchführungsberichten. Außerdem werden die computergestützten Systeme der Mitgliedstaaten Systemprüfungen seitens der Kommission und der Prüfungsbehörden der Mitgliedstaaten unterzogen.

Die Kommission räumt einen technischen Fehler bei den Angaben der litauischen Verwaltungsbehörde ein.

73

Der Kommission standen die Informationen aus der nach der ESF-Verordnung vorgeschriebenen Berichterstattung zur Verfügung. Da es sich bei den Jugendaktionsteams um eine politische Initiative handelte, die von Beginn an als solche angekündigt worden war, erhob die Kommission zudem auch auf informellem Wege Daten mittels Fragebogen und Informationsanfragen sowie im Rahmen anderer politischer Prozesse, insbesondere dem Europäischen Semester.

Ein über den im ESF-Rahmen für die Begleitung vorgesehener förmlicher Prozess für die Überwachung und Berichterstattung konnte für die Jugendaktionsteams nicht eingerichtet werden.

75

Die Berichte an den Europäischen Rat vermittelten anhand der mit Ad-hoc-Anfragen bei den Mitgliedstaaten erhobenen Daten einen allgemeinen Überblick über den Stand der Umsetzung der Initiative. Siehe hierzu auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 68.

76

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 72.

Die Kommission stützte sich bei ihrer Berichterstattung auch auf die Angaben Italiens. Was die – insbesondere in der Start-up-Phase des nationalen Plans beträchtlichen – Verzögerungen anbelangt, so drängte die Kommission stets auf eine möglichst rasche Umsetzung.

77

Bei geteilter Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, Systeme für die Überwachung und Berichterstattung einzurichten und deren Zuverlässigkeit zu gewährleisten. Die Kommission überprüft im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit die Robustheit der Systeme.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 78 und 79

Nach Auffassung der Kommission ist die Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams den vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 30. Januar 2012 formulierten politischen Erwartungen gerecht geworden. Das Hauptziel der gemeinsamen Jugendaktionsteams bestand darin, auf EU-Ebene und nationaler Ebene Instrumente zu mobilisieren, darunter auch Strukturfonds, und über die Einbeziehung politischer Reformen in Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen zu beraten. Der Schwerpunkt der Jugendaktionsteams lag auf den Herausforderungen, die in den ausgewählten Mitgliedstaaten ermittelt worden waren. Die Jugendaktionsteams sollten „frischen Wind“ bringen, indem sie auf höchster politischer Ebene auf die Sachlage und die gebotene Dringlichkeit aufmerksam machen und stärkere Orientierung geben, ohne dass zusätzliche administrative und/oder rechtliche Verfahren eingeführt werden.

Die Kommission nutzte proaktiv alle ihr im geltenden Rechtsrahmen zur Verfügung stehenden Instrumente, um die Ziele der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams zu verwirklichen und darüber Bericht zu erstatten. Die Erfahrungen aus den Jugendaktionsteams flossen auch in die Konzeption neuer politischer Initiativen, z. B. des Jugendbeschäftigungspakets und in diesem Zusammenhang auch in die Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie, ein. Darüber hinaus konnten dank der engen Beobachtung der Situation in den acht betroffenen Mitgliedstaaten (und in anderen Mitgliedstaaten mit hoher Jugendarbeitslosigkeit) im Rahmen der regulären Prozesse des Europäischen Semesters länderspezifische Empfehlungen zur Beschäftigung junger Menschen formuliert werden. Im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung an den Europäischen Rat berichtete die Kommission auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen über eine ganze Reihe positiver Entwicklungen in Form konkreter vor Ort eingeleiteter Maßnahmen, der Bereitstellung von Fördermitteln aus den nationalen Haushalten und der Zahl der unterstützten jungen Menschen, die nach der Mobilisierung der Jugendaktionsteams angestoßen worden waren.

79 Erster Gedankenstrich

Zwar kann es durchaus sein, dass der Kommission bei Mitteln, die unter geteilter Mittelverwaltung eingesetzt werden, nicht immer detaillierte Informationen über alle geförderten Maßnahmen zur Verfügung stehen, doch

bietet sie Beratung und Unterstützung, unter anderem auf Grundlage der im Kontext des Europäischen Semesters gewonnenen Informationen und der dabei vorgenommenen politischen Bewertung.

79 Zweiter Gedankenstrich

Eines der Ziele der Treffen der Jugendaktionsteams bestand genau darin, zusammen mit den Mitgliedstaaten die Schätzungen der verfügbaren ESF-Mittel zu überprüfen und dabei sicherzustellen, dass die bestmöglichen und aktuellsten Informationen verwendet wurden.

80

Die Kommission ist der Auffassung, dass „Länderdatenblätter“ einen allgemeinen Charakter haben sollten, da in diesen Dokumenten die von der Kommission regelmäßig vorgenommenen Analysen der Entwicklungen am Arbeitsmarkt (z. B. die jährlich vorgelegten Berichte „Employment and Social Developments in Europe“ und „Labour Market and Wage Developments“ sowie der Quartalsbericht „EU Employment and Social Situation Quarterly Review“) zusammengefasst werden.

81

In Anbetracht der Dringlichkeit der Beschäftigungssituation junger Menschen entschieden sich die Kommission und der Europäische Rat dafür, eine punktuell ausgerichtete Ad-hoc-Initiative zu starten, die vor allem eine rasche Umlenkung verfügbarer ESF-Mittel zu Maßnahmen für junge Menschen ermöglichte.

Außerdem vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Jugendaktionsteams insofern einen wichtigen Beitrag geleistet haben, als sie den Weg für neue Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit geebnet haben, darunter die Jugendgarantie, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und die verbesserte Programmplanung für den ESF für die Jahre 2014-2020, deren Schwerpunkt verstärkt auf jungen Menschen liegt.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Bei ihren Maßnahmen trägt die Kommission stets dem politischen, rechtlichen, finanziellen und administrativen Kontext Rechnung. Im konkreten Fall der Initiative zur Einrichtung von Jugendaktionsteams war sich die Kommission darüber im Klaren, dass sie mit verschiedenen Beschränkungen konfrontiert sein würde. Dies war für sie jedoch kein Anlass, untätig zu bleiben: In Anbetracht der inakzeptablen Beschäftigungssituation junger Menschen war die Kommission entschlossen, jede nur mögliche Maßnahme zu ergreifen, um die Lage zur verbessern.

Grundsätzlich stützt sich die Kommission bei derartigen Maßnahmen systematisch auf das Fachwissen, das sie bei der Anwendung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und insbesondere des Europäischen Sozialfonds und auch bei ihrer Mitwirkung am Europäischen Semester erworben hat.

82

Die Kommission stimmt zu, dass es schwierig ist, eine exakte Gesamtzahl zu nennen, da für die Kommission lediglich die förmlichen Änderungsbeschlüsse für operationelle Programme zugänglich sind und weil die Beträge, die im Rahmen eines operationellen Programms oder in einem Mitgliedstaat für die Umverteilung innerhalb eines operationellen Programms oder unter verschiedenen operationellen Programmen abhängig von Höhe und Schnelligkeit der Auftragsvergabe für Projekte und dem Fortschritt bei der Umsetzung der operationellen Programme insgesamt einer dynamischen Veränderung unterlagen.

84

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass durch die Umschichtung von Mitteln zur Aufstockung der finanziellen Unterstützung gut funktionierender Programme zugunsten junger Menschen eine eindeutige Verbesserung der Förderung junger Menschen durch die EU erreicht wurde. Die Maßnahmen, die auf diese Weise gestärkt wurden, waren in jedem Fall im Einklang mit den Vorschriften ausgewählt, durchgeführt und kontrolliert worden, somit war auch in denjenigen Fällen, in denen es für eine umfassende Bewertung noch zu früh war, davon auszugehen, dass sie positive Ergebnisse lieferten.

Was die Angemessenheit der geförderten Maßnahmen betrifft, so handelt es sich bei den Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für junge Menschen, die aus dem ESF finanziert werden, typischerweise um Ausbildungsmaßnahmen, Berufspraktika, Einstellungsbeihilfen, Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen; dabei verfolgt die Kommission den Ansatz, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, gezielt Maßnahmen mit nachweislich guten Leistungen zu fördern.

Darüber hinaus verweist die Kommission auf ihre Antworten zu den Ziffern 60, 72 und 76.

Empfehlung 2 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Im Rechtsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020 sind die Voraussetzungen dafür, ein besseres Verhältnis von Mitteleinsatz und Leistungen sicherzustellen, bereits weitgehend gegeben. Zu den Vorgaben zählen u. a. ein Leistungsrahmen und eine leistungsgebundene Reserve, Ex-ante-Konditionalitäten sowie gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren. Inanspruchnahme und Programmplanung der ESI-Fonds sind zudem eng mit der Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung und länderspezifischen Empfehlungen verknüpft.

Artikel 30 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 schreibt vor, dass Änderungersuchen zu operationellen Programmen von den betreffenden Mitgliedstaaten im Hinblick auf die voraussichtlichen Auswirkungen auf das Erreichen der nationalen Ziele der Strategie Europa 2020 und der spezifischen, im Programm definierten Ziele ordnungsgemäß begründet werden müssen.

Zudem bietet Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 der Kommission die Möglichkeit, auf eigene Initiative einen Mitgliedstaat dazu aufzufordern, Änderungsvorschläge zu seinen operationellen Programmen zu unterbreiten, wenn dies notwendig ist, um sicherzustellen, dass die vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt werden, und damit sichergestellt wird, dass durch die Förderung aus den ESI-Fonds die einschlägigen Prioritäten für Wachstum und Beschäftigung auf nationaler oder regionaler Ebene unterstützt werden.

Die Kommission hebt hervor, dass die Beaufsichtigung bei Haushaltsschwierigkeiten/Problemen bei der Inanspruchnahme von Mitteln ebenfalls Teil der Aufsichtsfunktion der Kommission ist.

Empfehlung 2 b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist ebenfalls der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Artikel 30 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 schreibt ausdrücklich vor, dass der Mitgliedstaat – nachdem die Begründung des Mitgliedstaats von der Kommission bewertet wurde und wenn seitens der Kommission weitere Informationen angefordert wurden – der Kommission alle notwendigen zusätzlichen Informationen zur Verfügung stellt. Außerdem gelten für Änderungen von operationellen Programmen, die die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve betreffen, zusätzlich besondere Vorschriften.

Empfehlung 2 c)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist ebenfalls der Auffassung, dass die notwendigen Anforderungen im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind.

Die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sieht im Rahmen der Durchführungsberichte nach Artikel 50 die Berichterstattung über alle maßgeblichen Leistungsaspekte vor. Bei ihrer Berichterstattung müssen die Mitgliedstaaten auch die in der einschlägigen Durchführungsverordnung der Kommission (Verordnung (EU) Nr. 215/2014) festgelegten Interventionskategorien zugrunde legen.

Empfehlung 2 d)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; sie ist der Auffassung, dass dies – auch angesichts des mit ihrer Beteiligung an den Begleitausschüssen verbundenen spezifischen Mandats – bereits gängige Praxis ist.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 85 und 86

Bei der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, Systeme für die Kontrolle und Berichterstattung einzurichten und deren Zuverlässigkeit sicherzustellen.

Die Kommission überprüft die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit.

Für den Zeitraum 2014-2020 schreibt die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vor, dass die für den ESF/die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zuständige Verwaltungsbehörde zuverlässige Daten zu Indikatoren in einem computergestützten System erfasst, speichert und aufzeichnet (Artikel 125 Absatz 2 Buchstaben a, d und e), das von der Kommission geprüft wird.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Tatsächlich überprüft die Kommission bei geteilter Mittelverwaltung unter anderem die Robustheit der für die Aufzeichnung und Speicherung von Rechnungslegungsdaten eingesetzten Systeme und die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten über die Durchführung. Dies geschieht in der Regel durch die systematische Prüfungstätigkeit sowohl der Kommission als auch der nationalen Prüfbehörden.

Für den Zeitraum 2014-2020 schreibt die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vor, dass die für den ESF/die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zuständige Verwaltungsbehörde zuverlässige Daten zu Indikatoren in einem computergestützten System erfasst, speichert und aufzeichnet (Artikel 125 Absatz 2 Buchstaben a, d und e), das von der Kommission geprüft wird.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Für die acht Mitgliedstaaten mit den höchsten Jugendarbeitslosenzahlen wurden 2012 Jugendaktionsteams eingerichtet, die sich aus Experten der zuständigen nationalen Behörden und der Kommission zusammensetzten. Ziel dieser Aktionsteams war es, diese Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, den größtmöglichen Nutzen aus den Mitteln der EU-Strukturfonds zu ziehen, indem nicht zugewiesene Mittel (einschließlich eines Betrags von rund 10 Milliarden Euro aus dem Europäischen Sozialfonds) aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Projekte geleitet wurden, durch die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen geschaffen wurden und der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für kleine Unternehmen erleichtert wurde.

Im Zuge dieser Prüfung bewertete der Hof das Ausmaß der Umschichtung gemessen an den nicht zugewiesenen ESF-Mitteln sowie den entsprechenden Beitrag der Jugendaktionsteams. Er untersuchte, wie diese die nationalen Behörden dabei unterstützten, Mittel jenen Projekten zuzuleiten, bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass sie „in kurzer Zeit besonders viel bewirken“.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen