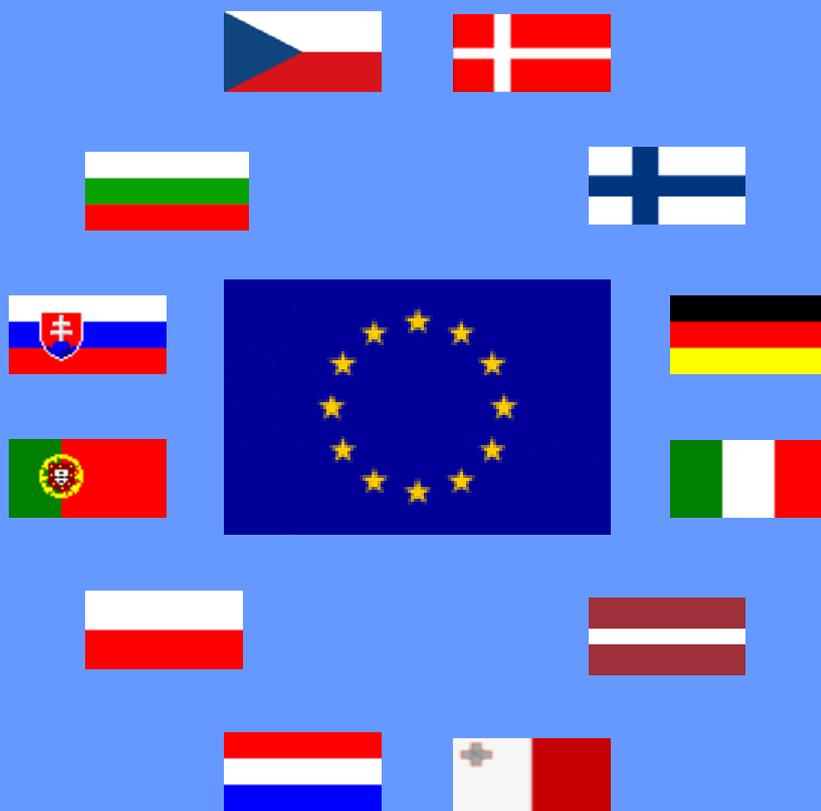


Bericht an den
Kontaktausschuss
der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden
der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des
Europäischen Rechnungshofs



über die parallele Prüfung
zum Beitrag der Strukturfonds zur Strategie
Europa 2020 in den Bereichen Bildung und/oder
Beschäftigung

Inhalt

Zusammenfassung	3
I. Einleitung	8
1. Hintergrund und Ziel der Prüfung.....	8
2. Prüfungsgegenstand.....	9
3. Methode	12
II. Strategie Europa 2020: relevante Zielvorgaben und Indikatoren	15
III. Prüfungsfeststellungen zur Gestaltung der operationellen Programme	18
1. Thematische Ziele und Investitionsprioritäten.....	20
2. Indikatoren, Etappenziele und Zielwerte	24
3. Leistungsrahmen	30
4. Begleitung und Bewertung	33
5. Potenzielle Wirksamkeit	40
6. Aktuelle Ereignisse.....	44
IV. Prüfungsfeststellungen zur Umsetzung der operationellen Programme in Projekte	46
1. Projektauswahl.....	48
2. Ergebnismessung.....	57
3. Erste von den Projekten erbrachte Ergebnisse	58
V. Allgemeine Schlussfolgerung	63
Anhang.....	64

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 beauftragte der Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Rechnungshofs die Arbeitsgruppe "Strukturfonds" damit, ihre Untersuchung von Fragen in Bezug auf die Strukturfonds fortzusetzen. Konkret erteilte er ihr den Auftrag, eine parallele Prüfung zum "Beitrag der Strukturfonds zur Strategie Europa 2020 in den Bereichen Bildung und/oder Beschäftigung" durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus 11 ORKB zusammen, während weitere ORKB sowie der Europäische Rechnungshof als Beobachter teilnahmen. Die parallele Prüfung wurde durchgeführt, um zu untersuchen, ob die operationellen Programme (OP) der Strukturfonds den erforderlichen Rahmen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 bieten und ob die Fördermittel zur Erreichung der Ziele beitragen. Prüfungsschwerpunkte waren die geprüften OP, die die teilnehmenden ORKB bestimmten, sowie eine Auswahl genehmigter Projekte, die in direktem Zusammenhang mit Bildung und Beschäftigung standen. Durch einen Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Mitgliedstaaten sollten Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede festgestellt sowie Beispiele für empfehlenswerte Verfahren ermittelt werden.

Die teilnehmenden ORKB sind zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die OP die erforderliche Grundlage für einen Beitrag zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung und Bildung liefern. Allerdings kann zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht bestätigt werden, dass die in Form von Projekten umgesetzten OP wie erwartet wirksam zu diesen Zielen beitragen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen lauten wie folgt:

Gestaltung der OP

- Insgesamt waren die OP abgesehen von kleineren Schwachstellen in angemessener Weise ausgearbeitet. Die Prüfung ergab, dass die Komplexität der die Strukturfonds betreffenden Vorschriften und die Anforderungen hinsichtlich der Ausarbeitung der OP in diesem Programmplanungszeitraum zugenommen haben.

Wir empfehlen der Europäischen Kommission ("Kommission"), diese Herausforderungen anzugehen, insbesondere indem sie das System der Zielvorgaben vereinfacht und die Muster für die Partnerschaftsvereinbarungen und OP verbessert und vereinfacht.

- Allgemein bietet das System der Indikatoren und entsprechenden Zielvorgaben eine solide Grundlage, um die Fortschritte bei der Programmdurchführung leichter beurteilen zu können. Allerdings legen die Prüfungsergebnisse nahe, dass die Transparenz, Eignung und Handhabbarkeit der Indikatoren verbessert werden sollte. Dies betrifft sowohl die von den Mitgliedstaaten definierten programmspezifischen Indikatoren als auch die in den fondsspezifischen Verordnungen festgelegten gemeinsamen Indikatoren.

Wir empfehlen der Kommission, die Eignung der Reihe gemeinsamer Indikatoren zu bewerten. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten auch untersuchen, ob alle eingeholten Informationen notwendig sind und ob die Datenerhebungspflichten verringert werden können. Darüber hinaus empfehlen wir den Mitgliedstaaten, die Wahl der Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren explizit zu begründen, um die Transparenz der OP zu erhöhen.

- Die Einführung des Leistungsrahmens im Förderzeitraum 2014-2020 kann ein erster Schritt hin zu einer stärkeren Ergebnisorientierung sein. Der Fokus der Kommission auf Finanz- und Outputindikatoren könnte jedoch zu Fehlanreizen führen.

Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die ausgewählten Indikatoren für den Leistungsrahmen und die angestrebten Ergebnisse so eng und unmittelbar wie möglich miteinander zu verknüpfen. Um die Ergebnisorientierung zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Ausarbeitung von Vorschriften im Hinblick auf finanzielle Anreize im nächsten Programmplanungszeitraum eng zusammenarbeiten.

- In den Mitgliedstaaten waren Begleit- und Bewertungssysteme vorhanden, die im Allgemeinen für angemessen befunden wurden. Dass diese Systeme in

einigen Fällen erst mit Verzögerung umgesetzt wurden, ist möglicherweise unter anderem auf die späte Annahme von Durchführungsverordnungen und Leitlinien der EU zurückzuführen. Im Zuge der Prüfung wurde die Bedeutung von Ex-ante-Bewertungen als Instrument zur Verbesserung der Gestaltung von OP aufgezeigt.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die betreffenden EU-Durchführungsverordnungen rechtzeitig vor Beginn des Programmplanungszeitraums fertiggestellt werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten im neuen Zeitraum so viele Elemente ihrer bestehenden nationalen Begleitsysteme wie möglich wiederverwenden können. Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, bei der Gestaltung nachfolgender OP die in den Ex-ante-Bewertungen enthaltenen Feststellungen und Schlussfolgerungen stärker zu berücksichtigen. Wir unterbreiten den Verwaltungsbehörden und den Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Verbesserung der Begleitung und Bewertung, beispielsweise indem gegebenenfalls von nationalen Statistiken Gebrauch gemacht wird.

- In der überwiegenden Zahl der Fälle beruhen die in den OP vorgeschlagenen Interventionen auf einer soliden Interventionslogik und werden daher als potenziell wirksam betrachtet. Allgemein sind die Leitgrundsätze für die Auswahl von Projekten ausreichend ergebnisorientiert und tragen zur potenziellen Wirksamkeit der Projekte bei. Das Kriterium der Effizienz wurde im Auswahlprozess nicht immer ausreichend berücksichtigt.

Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, die Interventionslogik der Strukturfondsmittel als Instrument zu stärken, indem sie den Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Ergebnissen und insbesondere den Beitrag zu spezifischen Zielen und Kernzielen stärker verdeutlichen. Ferner empfehlen wir den Verwaltungsbehörden, das Kriterium der Effizienz als Teil der Leitgrundsätze für die Auswahl von Projekten stärker zu berücksichtigen.

- Die Prüfungsfeststellungen legen nahe, dass ein Bedarf daran besteht, die OP im Programmplanungszeitraum anzupassen, um aktuellen Ereignissen Rechnung zu tragen. Die bei Änderungen an den OP zu erfüllenden

Bedingungen sind jedoch mit hohem Aufwand verbunden, was den Bedürfnissen der Verwaltungsbehörden in der Praxis nicht entspricht.

Wir empfehlen der Kommission, eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften über die Programmplanung für den nächsten Zeitraum in Betracht zu ziehen, um eine flexiblere Anpassung der OP an aktuelle Ereignisse zu ermöglichen.

Durchführung der OP

- Da nur wenige Projekte bewertet wurden, sind diese unseres Erachtens nicht repräsentativ für alle genehmigten Projekte. Dennoch verleihen die ausgewählten Projekte einen Einblick in die Durchführung von OP.
- Für fast jedes bewertete Projekt legte die Verwaltungsbehörde klare Auswahl- und Zuschlagskriterien fest, die bei den meisten Projekten - zumindest teilweise - mit den angestrebten Ergebnissen des OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind. Die für die Vorbereitung der Projekte verantwortlichen Begünstigten erfüllten diese Kriterien. In der überwiegenden Zahl der Fälle erläuterten sie auch angemessen oder zumindest teilweise, wie die Ziele erreicht werden sollten. Kosteneffizienz wurde nicht immer als ein zentrales Kriterium des Auswahlverfahrens genannt.

Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Auswahlverfahren zu nutzen. Dies umfasst auch Bemühungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass

- in allen Fällen klare Auswahl- und Zuschlagskriterien vorhanden sind, die mit den angestrebten Ergebnissen der OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind;
 - für alle genehmigten Projekte klar erläutert ist, wie die Projektziele erreicht werden sollen;
 - die die Fördermittel bewilligende Stelle schlüssig darlegt, wie die Projektauswahl mit dem OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft ist.
- Die Verwaltungsbehörden haben Maßnahmen ergriffen, um Daten darüber zu erheben, welche Projektergebnisse erzielt wurden und inwieweit die Ziele

erreicht wurden. Die Daten werden in den einzelnen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Art und Weise erhoben.

Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, sicherzustellen, dass die die Fördermittel bewilligende Stelle auf den festgelegten Indikatoren besteht und die Messung von Outputs und Ergebnissen nicht an die vom Empfänger bereitgestellten Informationen anpasst. Transparente und eindeutige Indikatoren für Projektergebnisse sowie Verfahren zur Messung dieser Ergebnisse sind unerlässlich.

- Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig, Schlussfolgerungen über die ersten Ergebnisse sowie über die Wirksamkeit und Effizienz der bewerteten Projekte zu ziehen, da viele Projekte noch nicht abgeschlossen sind. Es ist noch nicht möglich, eine Aussage darüber zu treffen, ob die Aktivitäten zur Strategie Europa 2020 beitragen und einen europäischen Mehrwert schaffen.

Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, sicherzustellen, dass das OP und die Kernziele der Strategie Europa 2020 im Blick behalten werden, wenn die Auswahl- und Zuschlagskriterien für Projekte nachträglich geändert werden, und die Verfahren zur Reduzierung von Fördermitteln im Fall des Nichterreichens der Ziele in die Praxis umzusetzen. Bei der Beurteilung von Ergebnissen sollten die Verwaltungsbehörden besonderes Augenmerk darauf legen, einen Zusammenhang zwischen den Projektergebnissen und den Zielen der OP sowie der Strategie Europa 2020 festzustellen.

I. Einleitung

1. Hintergrund und Ziel der Prüfung

Im Jahr 2010 wurde die Strategie Europa 2020 ins Leben gerufen, um in den nächsten 10 Jahren die Bedingungen für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu schaffen. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen (nachstehend "Dachverordnung") spielen die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (nachstehend "ESI-Fonds") bei der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 eine bedeutende Rolle. Die Europäische Union (nachstehend "EU") hat für den Zeitraum 2014-2020 Mittel in Höhe von 454 Milliarden Euro für die ESI-Fonds in ihrem Haushalt veranschlagt. Das bedeutet, dass über die Hälfte der EU-Fördermittel über die ESI-Fonds bereitgestellt werden. Von den 454 Milliarden Euro wurden 349 Milliarden Euro dem Europäischen Sozialfonds (nachstehend "ESF"), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (nachstehend "EFRE"), der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Youth Employment Initiative, nachstehend "YEI") und dem Kohäsionsfonds (nachstehend "KF") zugewiesen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Kontaktausschuss der Obersten Rechnungskontrollbehörden (nachstehend "ORKB") die Arbeitsgruppe "Strukturfonds" im Jahr 2015 damit, den Beitrag der Strukturfonds zur Strategie Europa 2020 in den Bereichen Bildung und Beschäftigung zu analysieren. Diese Vorgehensweise entspricht der Initiative der Europäischen Kommission (nachstehend "Kommission") für einen ergebnisorientierten Haushalt, mit der die Haushaltseffizienz der EU bei der Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität in Europa und darüber hinaus maximiert werden soll.

Im Wesentlichen wurde im Rahmen dieser Prüfung untersucht, ob die operationellen Programme (nachstehend "OP") der Strukturfonds den erforderlichen Rahmen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 bieten und ob die Fördermittel in diesem Sinne zur Erreichung der Ziele beitragen. Daher lautete die Hauptprüfungsfrage:

"Werden ESF- und EFRE-Interventionen so gestaltet und umgesetzt, dass sie in den Bereichen Beschäftigung und Bildung wirksam zur Strategie Europa 2020 beitragen, und wird dies durch erste Ergebnisse bestätigt?"

Die ORKB von 11 Mitgliedstaaten - Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei und Tschechische Republik - führten diese parallele Prüfung durch. Der Europäische Rechnungshof und die ORKB Bulgariens nahmen als Beobachter teil. Die Mitglieder der Kerngruppe waren der Bundesrechnungshof, der den Vorsitz innehatte, sowie die ORKB Maltas und der Niederlande.

Den Schwerpunkt der parallelen Prüfung bildeten die von den teilnehmenden ORKB bestimmten geprüften OP sowie genehmigte Projekte, die in direktem Zusammenhang mit Bildung und Beschäftigung standen.

Durch einen Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Mitgliedstaaten sollten Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede festgestellt sowie empfehlenswerte Verfahren ermittelt werden. Diese empfehlenswerten Verfahren sind nicht zwangsläufig auf alle Mitgliedstaaten anwendbar und sollen die gewonnenen Erkenntnisse aufzeigen, die von den ORKB identifiziert wurden.

2. Prüfungsgegenstand

Die 11 an der Arbeitsgruppe beteiligten ORKB unterzogen ihre jeweiligen Strukturfonds-OP einer eingehenden Überprüfung, um zu ermitteln, ob die OP zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beitragen konnten. Darüber hinaus untersuchten acht der teilnehmenden ORKB eine Stichprobe genehmigter Projekte, um zu überprüfen, ob diese mit den Bedingungen des jeweiligen OP im Einklang standen, und analysierten die angewandten Förder- und Auswahlkriterien¹. Die in dieser parallelen Prüfung untersuchten Strukturfondsmittel bezogen sich auf den Zeitraum 2014 bis Mitte 2016 und stammten aus dem ESF und dem EFRE.

Mittels einer Betrachtung der festgelegten Ziele prüften fünf ORKB operationelle Programme des EFRE und des ESF, während sechs ORKB ausschließlich operationelle Programme des ESF prüften. Die geprüften EU-Mittel beliefen sich auf 12,8 Milliarden Euro für den ESF und auf 1,8 Milliarden Euro für den EFRE und machten damit bezogen auf die Mitgliedstaaten, die an dieser parallelen Prüfung teilnahmen, 28 Prozent des ESF und 1,7 Prozent des EFRE aus. In

¹ Die italienische ORKB wählte ebenfalls Projekte aus, führte jedoch keine Analyse durch, da sich die Projekte in einer frühen Phase der Durchführung befanden.

Tabelle 1 sind die dem ESF, EFRE, KF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sowie den geprüften OP in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugewiesenen Mittel aufgeführt.

Tabelle 1: In den teilnehmenden Mitgliedstaaten verfügbare und geprüfte EU-Mittel im Zeitraum 2014-2020

	Verfügbare EU-Mittel im Zeitraum 2014-2020 - in Tausend Euro -				EU-Mittel, die Prüfungsgegenstand waren - in Tausend Euro (Prozent) - ^a	
	ESF	EFRE	KF	YEI	ESF	EFRE
Tschechische Republik	3 416 403	11 940 690	6 258 925	27 200	1 249 887 (36,6 %)	1 421 309 (11,9 %)
Dänemark	206 616	206 616	-	-	116 345 (56,3 %)	68 002 (32,9 %)
Finnland	515 357	789 099	-	-	497 304 (96,5 %)	0
Deutschland	7 495 616	10 773 843	-	-	2 581 747 (34,4 %)	0
Italien	9 900 879	20 650 353	-	1 135 022	2 666 244 (26,9 %)	0
Lettland	609 545	2 401 252	1 349 415	58 022	232 752 (38,2 %)	277 461 (11,6 %)
Malta	105 893	384 354	217 742	-	90 740 (85,7 %)	26 905 (7 %)
Niederlande	507 318	507 318	-	-	487 025 (96 %)	33 216 (6,5 %)
Polen	13 192 164 ^b	40 213 870	23 207 989	-	1 641 657 (12,4 %)	0
Portugal	7 543 112	10 776 916	2 861 742	160 772	2 753 124 (36,5 %)	0
Slowakei	2 167 595	7 360 295	4 168 251	72 175	458 747 (21,2 %)	0
Insgesamt	45 660 498	106 004 606	38 064 064	1 453 191	12 775 572 (28 %)	1 826 893 (1,7 %)

Quelle: Länderberichte und Daten der Kommission.

Anmerkungen:

- a) Ohne technische Hilfe.
- b) Dieser Betrag wurde aus der Partnerschaftvereinbarung mit Polen abgeleitet.

Die Zuweisung von Mitteln aus den Strukturfonds trägt zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 bei. Daher sollten die über die Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen auf die Unterstützung gemeinsamer thematischer Ziele (nachfolgend "TZ") ausgerichtet sein, die in engem Zusammenhang mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 stehen. Diese TZ sind in Artikel 9 der Dachverordnung definiert. In der Dachverordnung sind 11 TZ festgelegt, von denen zwei (8 und 10) in direktem Zusammenhang mit Beschäftigung und Bildung stehen, während TZ 9 indirekt mit diesen Bereichen verknüpft ist:

- a) TZ 8: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;

- b) TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung;
- c) TZ 10: Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Tabelle 2 enthält eine Übersicht über die von den teilnehmenden ORKB geprüften Mittel und TZ. Das die Beschäftigung betreffende TZ wurde von acht ORKB geprüft, während die TZ in den Bereichen Bildung und Armutsbekämpfung jeweils von sieben ORKB geprüft wurden. Vier ORKB prüften alle drei TZ, drei ORKB prüften zwei TZ, während die übrigen vier ORKB ein TZ prüften. Die dänische ORKB prüfte auch das im EFRE-OP des Mitgliedstaats enthaltene TZ 3, das sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen bezog. Zudem prüfte die ORKB der Tschechischen Republik ein OP, das in erster Linie auf Bildung ausgerichtet war. Dabei prüfte die tschechische ORKB das OP in seiner Gesamtheit, einschließlich des TZ 1, da dieses indirekt mit dem bildungspolitischen Kernziel verknüpft ist.

Tabelle 2: Prüfungsumfang (Mittel und TZ)

	Anzahl der geprüften OP ^a		TZ, die Prüfungsgegenstand waren			
	ESF (und YEI)	EFRE	TZ 8 (Beschäftigung)	TZ 9 (Armutsbekämpfung)	TZ 10 (Bildung)	Sonstige
Tschechische Republik	1	1	-	✓	✓	TZ 1
Dänemark	1	1	✓	✓	-	TZ 3
Finnland	1	0	✓	✓	✓	-
Deutschland	1	0	✓	✓	✓	-
Italien	5	0	✓	-	-	-
Lettland	1	1	-	-	✓	-
Malta	1	1	✓	✓	✓	-
Niederlande	1	1	✓	✓	-	-
Polen	3	0	✓	-	-	-
Portugal	2	0	✓	✓	✓	-
Slowakei	1	0	-	-	✓	-
Insgesamt	18	5	8	7	7	2

Quelle: Länderberichte.

Anmerkungen:

- a) Bei einigen Mitgliedstaaten bezogen sich bestimmte OP auf mehr als einen Fonds. Im Fall der Tschechischen Republik und Lettlands prüften die ORKB ein OP, das sich sowohl auf den ESF als auch den EFRE bezog.

Neben einer Überprüfung ihrer jeweiligen OP führten acht ORKB eine Analyse einer Stichprobe genehmigter Projekte durch. Die ORKB sollten zwar eine

Stichprobe von sechs Projekten zu jedem überprüften Fonds ziehen, aufgrund der in einigen Fällen geringen Zahl genehmigter Projekte war dies jedoch nicht immer möglich. Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass sich die Zahl der genehmigten Projekte in den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich voneinander unterschied und von zwei bis 2 471 reichte. Die durchschnittlichen geplanten Ausgaben für diese genehmigten Projekte waren in den einzelnen Mitgliedstaaten ebenfalls unterschiedlich hoch und bewegten sich zwischen 67 000 Euro und 4,5 Millionen Euro. Die geplanten Ausgaben bei den für die Überprüfung ausgewählten Projekten lagen mit durchschnittlich über 2 Millionen Euro je Projekt höher, was hauptsächlich darauf zurückzuführen war, dass in der Stichprobe Projekte mit hoher Wesentlichkeit enthalten waren.

Tabelle 3: Bis 30. Juni 2016 genehmigte Projekte (ohne Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung)

	Genehmigte Projekte	Wert der genehmigten Projekte (in Tausend Euro)	Geprüfte Projekte				Wert der geprüften Projekte (in Tausend Euro)
			TZ 8	TZ 9	TZ 10	TZ 3	
Tschechische Republik	37	131 111	-	-	-	-	0
Dänemark	93	106 700	2	1	-	3	13 540
Finnland	719	85 974	3	1	3	-	3 198
Deutschland	1 885	874 352	2	1	3	-	22 698
Italien	900	-	-	-	-	-	-
Lettland	2	8 925	-	-	2	-	8 925
Malta^a	6	22 122	2	-	4	-	22 122
Niederlande	2 471	166 143 ^b	6	6	-	-	36 116 ^b
Polen	1 021	530 193	11	-	-	-	8 243
Portugal	1 381	1 568 323	6	6	8	-	97 453
Slowakei	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	8 515	3 493 843	32	15	20	3	212 295

Quelle: Länderberichte.

Anmerkungen:

- a) Im Fall Maltas wurde der Stichtag auf den 30. November 2016 verschoben.
- b) Den Wert eines der genehmigten Projekte konnte die Verwaltungsbehörde nicht angeben.

3. Methode

Die von den ORKB durchgeführte Recherchearbeit umfasste die Durchsicht von Literatur zu den geprüften Fonds, eine eingehende Analyse des einschlägigen Rechtsrahmens sowie die Durchsicht von im nationalen Kontext relevanten Unterlagen. Dabei wurden unter anderem die Strategie Europa 2020, Leitlinien für die Investitionsprioritäten (nachstehend "IP"), der Leistungsrahmen sowie mit

der Anwendung des Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten zusammenhängende Dokumente gesichtet. Für diese Prüfung waren die einschlägigen Rechtsvorschriften, die sich auf die verschiedenen Merkmale der OP bezogen, von Bedeutung. Der Rechtsrahmen umfasste die Dachverordnung sowie fondspezifische Verordnungen über den ESF und den EFRE.

Mit Blick auf die Prüfungsziele erstellte die Arbeitsgruppe einen Fragebogen, der für die ORKB als Grundlage zur Durchführung der parallelen Prüfung diente. Zu diesem Zweck leiteten acht teilnehmende ORKB diesen Fragebogen an ihre jeweilige Verwaltungsbehörde weiter, während sich drei ORKB (Dänemark, Lettland und Tschechische Republik) dafür entschieden, die Prüfung mittels einer Durchsicht offizieller Unterlagen zu den geprüften OP durchzuführen. Mit dem Fragebogen sollten erstens allgemeine und finanzbezogene Informationen über die OP im weiteren Kontext der Strukturfonds eingeholt werden. Zweitens sollte anhand des Fragebogens festgestellt werden, ob die OP so ausgearbeitet wurden, dass sie zu den Kernzielen in den Bereichen Bildung und Beschäftigung beitragen können. Der letzte Schwerpunkt der Umfrage lag auf Aspekten im Zusammenhang mit der Durchführung der OP.

Nachdem die jeweilige Verwaltungsbehörde Unterlagen eingereicht hatte, führten die meisten ORKB Gespräche mit ihr, um die erforderlichen Klarstellungen einzuholen. Drei ORKB (Finnland, Lettland und Niederlande) führten auch Gespräche mit den jeweiligen zwischengeschalteten Stellen.

Unter besonderer Berücksichtigung der Durchführung der OP wurde eine Stichprobe genehmigter Projekte analysiert. Soweit möglich, sollten die ORKB zu jedem geprüften Fonds auf der Grundlage der Wesentlichkeit und des Stands der Projekte sechs genehmigte Projekte auswählen. Die in der Stichprobe erfassten Projekte wurden nicht als repräsentativ für alle genehmigten Projekte erachtet. Von den teilnehmenden ORKB prüften acht die Durchführung der OP, während drei ORKB (Italien, Slowakei und Tschechische Republik) darauf verzichteten, da sie der Ansicht waren, dass es hierfür zu früh sei. Bei der Analyse der Projekte verfolgten die ORKB unterschiedliche Ansätze, die von einer Durchsicht der von der Verwaltungsbehörde bereitgestellten Unterlagen bis hin zu Vor-Ort-Besuchen bei den Begünstigten reichten.

Im Hinblick auf die zur Bewertung der OP angewandten Kriterien verfolgten die teilnehmenden ORKB einen einheitlichen Ansatz. Dieser Ansatz wurde auch zur Ausarbeitung des zusammenfassenden Berichts (siehe Tabelle 4) herangezogen. Obgleich dieser Ansatz ein gewisses Maß an Vereinheitlichung gewährleistete, verfügten die ORKB bei der Anwendung der Kriterien über einen Ermessensspielraum.

Tabelle 4: Bewertungskriterien

Begründung	Bewertungskriterien
Keine Begründung	Das OP und/oder sonstige Dokumente enthalten keine Begründung für die Entscheidung der Verwaltungsbehörde.
Teilweise Begründung	Das OP und/oder sonstige Dokumente enthalten eine Begründung.
Begründung verfügbar	Im OP und/oder in sonstigen Dokumenten ist eine ausführliche Begründung enthalten, die (teilweise) belegt ist (beispielsweise durch gewonnene Erkenntnisse, Studien, Bewertungen, Berichte und statistische Daten). Trotzdem stellt die ORKB Verbesserungsbedarf fest.
Angemessene Begründung	Im OP und/oder in sonstigen Dokumenten ist eine ausführliche Begründung enthalten, die (teilweise) belegt ist (beispielsweise durch gewonnene Erkenntnisse, Studien, Bewertungen, Berichte und statistische Daten).

II. Strategie Europa 2020: relevante Zielvorgaben und Indikatoren

Die Strategie Europa 2020 soll zur Bewältigung der strukturellen Schwächen in Europa beitragen, um die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist. In diesem Strategiepapier sind fünf Kernziele festgelegt, die bis 2020 überall in der EU erreicht werden sollen und sich auf die Bereiche Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima, Bildung und Armut beziehen.

Der Schwerpunkt dieser parallelen Prüfung lag auf den Bereichen Beschäftigung und Bildung, wobei die Kernziele 1 und 4 als unmittelbar relevant erachtet wurden. Das Kernziel 5, das sich auf die Bekämpfung der Armut bezieht, wurde auch als wesentlicher Bestandteil dieser Prüfung betrachtet, soweit es im Zusammenhang mit Beschäftigung und Bildung steht, und zwar speziell im Hinblick auf eine Verbesserung der aktiven Inklusion und die Schaffung von Chancen für alle (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Überblick über die untersuchten Kernziele

Kernziele der Strategie Europa 2020	EU-weite Indikatoren
1. Beschäftigung	75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen
4. Bildung	Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10 % Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %
5. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung	Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden

Ein Verständnis der von der Kommission verwendeten Definitionen ist Voraussetzung dafür, die Bedeutung der Kernziele innerhalb der EU zu erfassen. Die Schlüsselbegriffe sind wie folgt definiert:

- a) Beschäftigungsquote - prozentualer Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zur vergleichbaren Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt;

- b) Schulabbrecher (frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger) - Personen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die höchstens über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen und nicht an Maßnahmen der allgemeinen oder beruflichen Bildung teilnehmen;
- c) Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen (International Standard Classification of Education, ISCED) - ein Klassifizierungssystem zur Bestimmung des Grads der Hochschulbildung, wobei ein Abschluss im Tertiärbereich oder höher als ISCED 5-8 eingestuft ist.
- d) Armutsgefährdungsquote - der Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen² unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens festgelegt ist.

Um die Verabschiedung der Strategie Europa 2020 zu erleichtern, schlug die Kommission vor, die EU-weiten Ziele im Rahmen nationaler Ziele und Verlaufspläne umzusetzen, die auf die spezifische Situation der einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten sind. In dieser Hinsicht können sich die nationalen von den auf EU-Ebene festgelegten Zielen unterscheiden. In ihrer Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 von März 2014 stellte die Kommission fest, dass sich bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 ein gemischtes Bild zeigt und dass die Krise klare Auswirkungen hatte, insbesondere auf die Arbeitslosenquote und das Ausmaß der Armut. Infolge der Krise sei die EU auch bei der Erreichung der meisten anderen Zielvorgaben langsamer vorangekommen, und das Leistungsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten habe sich in mehreren Bereichen verschärft.

Im Zuge dieser parallelen Prüfung wurden die von den Ländern der teilnehmenden ORKB festgelegten Zielvorgaben untersucht. Basierend auf der Überprüfung der nationalen Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armut wurden in den Mitgliedstaaten der teilnehmenden ORKB insbesondere die

² Mit der Äquivalenzgewichtung wird das Haushaltseinkommen um die durch die unterschiedliche Größe und Zusammensetzung der Haushalte entstehenden Effekte bereinigt, um einen Vergleich der Einkommen aller Haushalte zu ermöglichen.

folgenden Abweichungen von den Definitionen der Kernziele der Strategie Europa 2020 festgestellt³:

- a) Bezüglich der Quote frühzeitiger Schul- und Ausbildungsabgänger (Schulabbrecherquote) wurden drei Abweichungen festgestellt: Eine ORKB (Finnland) stellte fest, dass sich dieser Prozentsatz auf Personen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren bezog, die keinen über das Grundschulniveau hinausgehenden Abschluss erworben hatten und nicht an einer zu einem Abschluss führenden Bildungsmaßnahme teilnahmen. Im Fall eines anderen Mitgliedstaats (Niederlande) wurden Personen, die lediglich die niedrigste Stufe der Berufsausbildung abgeschlossen hatten, als frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger betrachtet. Schließlich gab eine weitere ORKB (Lettland) an, dass sich dieser Prozentsatz auf Personen bezog, die die Grundschule abgeschlossen hatten oder ein niedrigeres Bildungsniveau hatten.
- b) Im Hinblick auf Hochschulabschlüsse wurde eine Abweichung festgestellt: Eine ORKB (Deutschland) stellte fest, dass sich die Definition ihres Mitgliedstaats auch auf Personen erstreckte, die über einen ISCED-4-Abschluss verfügten.
- c) Bezüglich des Ziels der Bekämpfung von Armut und/oder sozialer Ausgrenzung wurde eine Abweichung festgestellt: Eine ORKB (Dänemark) gab an, dass sich dieses Ziel auf von Unterbeschäftigung betroffene Haushalte bezog.

³ Diese Liste ist nicht erschöpfend. Sie enthält die deutlichsten Abweichungen von den Kernzielen der Strategie Europa 2020.

III. Prüfungsfeststellungen zur Gestaltung der operationellen Programme

Alle Mitgliedstaaten mussten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine Partnerschaftsvereinbarung über die ESI-Fonds ausarbeiten und umsetzen. Diese Vereinbarungen wurden mit der Kommission ausgehandelt und enthalten die übergeordneten strategischen Ziele, die von den einzelnen Mitgliedstaaten für die Fonds festgelegt wurden. Die Mitgliedstaaten wählten die TZ und IP unter Berücksichtigung länderspezifischer Aspekte und Bedürfnisse aus⁴.

Darüber hinaus mussten die Mitgliedstaaten fondsspezifische oder Multifonds-OP ausarbeiten. In diesen OP sind die IP und Ziele der Partnerschaftsvereinbarungen in einzelne Maßnahmen übertragen. In der Dachverordnung sind detaillierte Anforderungen an den Inhalt der OP festgelegt. Dies soll die Präsentation einer kohärenten Interventionslogik erleichtern, um den ermittelten Bedarf zu decken, einen Rahmen für die Leistungsbewertung vorzugeben und den wirksamen und effizienten Einsatz der Fonds zu unterstützen⁵. Ferner müssen die in der Dachverordnung und in den fondsspezifischen Vorschriften festgelegten anwendbaren Ex-ante-Konditionalitäten von den Mitgliedstaaten erfüllt werden, um eine wirksame und effiziente Nutzung der Fonds zu gewährleisten⁶.

Die OP bestehen aus Prioritätsachsen, wobei jede Achse einem TZ entspricht und eine oder mehrere IP umfasst (siehe Abbildung 1)⁷. Insbesondere soll im OP eine Begründung der Auswahl der TZ, der entsprechenden IP und Mittelzuweisungen festgelegt sein.

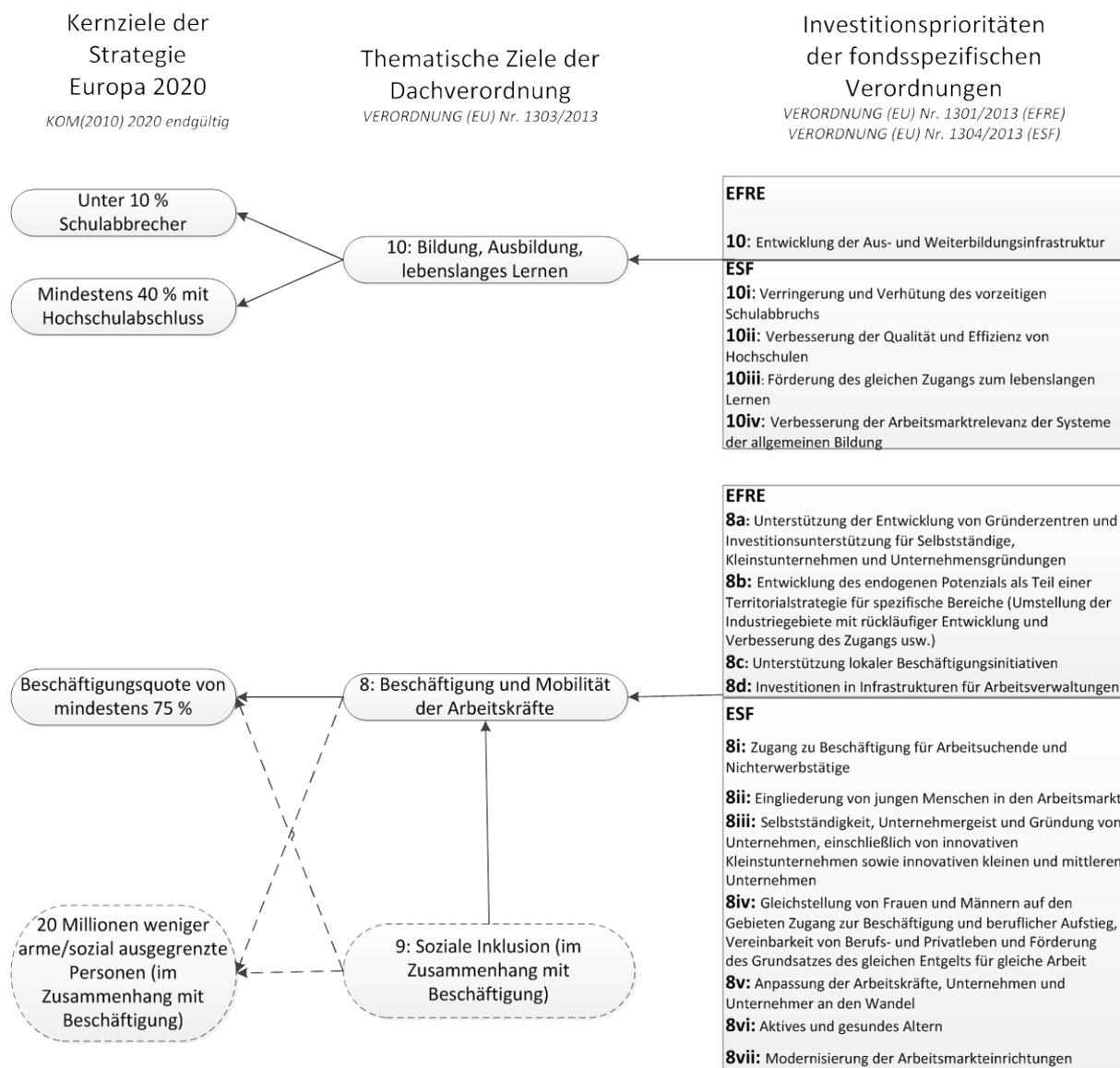
⁴ Artikel 14 und 15 der Dachverordnung.

⁵ Erwägungsgrund 88 der Dachverordnung.

⁶ Artikel 19 und Anhang XI der Dachverordnung.

⁷ Artikel 96 Absatz 1 der Dachverordnung.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen den Kernzielen, thematischen Zielen und Investitionsprioritäten⁸



Diese Begründung sollte sich auf die Partnerschaftsvereinbarung beziehen und auf regionale und - gegebenenfalls - nationale Bedürfnisse stützen⁹. Darüber hinaus mussten die Mitgliedstaaten Outputindikatoren für die geförderten

⁸ Einige Investitionsprioritäten des thematischen Ziels 9 sind indirekt mit den Bereichen Beschäftigung oder Bildung verknüpft; beispielsweise Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der ESF-Verordnung (EU) Nr. 1304/2013: "Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit".

⁹ Artikel 96, Absatz 2 der Dachverordnung.

Vorhaben¹⁰ sowie Ergebnisindikatoren für die einzelnen IP festlegen, um den Fortschritt bei der Programmumsetzung zu bewerten.

In diesem Kapitel wird erörtert, ob

- die OP ordnungsgemäß ausgearbeitet sind;
- die Indikatoren angemessen sind;
- das Überwachungssystem angemessen ist;
- die Maßnahmen/Interventionen der OP voraussichtlich zu den angestrebten Ergebnissen der OP beitragen;
- die Ergebnisse zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung und/oder Bildung beitragen können.

1. Thematische Ziele und Investitionsprioritäten

Um darauf hinzuwirken, die mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpften Ergebnisse zu erreichen, verfolgt die Kommission in Bezug auf die Strukturförderung einen thematischen Ansatz. Daher umfasste diese parallele Prüfung eine Untersuchung der von den ORKB geprüften OP, um festzustellen, ob die OP einen Beitrag zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 leisten konnten. Im Rahmen der Prüfung sollte diesbezüglich festgestellt werden, ob die regionalen und nationalen Bedürfnisse, die länderspezifischen Empfehlungen und die Empfehlungen des Rates sowie die Risiken und

Empfehlenswerte Verfahren: Finnland und Lettland
Die Mitgliedstaaten griffen auf ihre Erfahrungen aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum zurück und entschieden, die Zahl der zu erstellenden OP anzupassen. Die ORKB Finnlands stellte fest, dass dieser Mitgliedstaat nur ein OP ausgearbeitet hatte - im Vergleich dazu galten im vorhergehenden Programmplanungszeitraum vier OP. Die Entscheidung für ein einziges OP verschaffte dem Mitgliedstaat mehr Flexibilität und ermöglichte es ihm gleichzeitig, die Bereiche stärker zu berücksichtigen, bei denen dies erforderlich war. Im Ergebnis sind die Ziele des OP allgemeiner gehalten und wurden anschließend in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen an regionale Bedürfnisse angepasst. Dieses System hat wegen der gemeinsamen Verantwortung zwar möglicherweise zu zusätzlicher Arbeit für die zwischengeschalteten Stellen geführt, doch stellte die ORKB fest, dass die Fachkenntnis der zwischengeschalteten Stellen einen positiven Beitrag zur Gesamtqualität der Projekte darstellte. Dasselbe trifft auf Lettland zu, wo in diesem Programmplanungszeitraum nur ein OP ausgearbeitet wurde - im Vergleich dazu galten im vorhergehenden Programmplanungszeitraum drei OP. Darüber hinaus gibt es in Lettland in diesem Programmplanungszeitraum nur eine Stelle für die Zusammenarbeit. Diese Stelle ist für die Beaufsichtigung und Kontrolle der Projektdurchführung sowie für die Überwachung der Erreichung der Projektziele und Outputindikatoren zuständig.

¹⁰ In der Dachverordnung wird zumeist der Begriff "Vorhaben" verwendet. Gemäß Artikel 2 der Dachverordnung bezeichnet "'Vorhaben" ein Projekt, einen Vertrag, eine Maßnahme oder ein Bündel von Projekten, ausgewählt von den Verwaltungsbehörden der betreffenden Programme oder unter ihrer Verantwortung, die zu den Zielen einer Priorität bzw. der zugehörigen Prioritäten beitragen [...]".

Herausforderungen in den geprüften OP angemessen berücksichtigt und erläutert wurden.

Feststellungen

Die teilnehmenden ORKB berichteten, die Analyse auf allgemeiner Ebene habe ergeben, dass die genannten Kriterien in den OP angemessen erklärt wurden. In den Länderberichten wurden jedoch einige Bedenken geäußert. Nachfolgend sind die wichtigsten Probleme aufgeführt, auch wenn diese nur von einigen ORKB festgestellt wurden:

- a) Die Verwaltungsbehörde hätte auf ausführlichere statistische Nachweise verweisen können (Finnland).
- b) In einigen Fällen wurden Unzulänglichkeiten festgestellt. Beispielsweise fehlte in drei Beschreibungen von 18 spezifischen Zielen eine detaillierte Bewertung der Probleme und Bedürfnisse (Lettland).
- c) Die spezifischen Ziele wurden nicht immer durch eine gründliche Analyse und durch Nachweise gestützt, die alle relevanten Punkte betrafen (Niederlande).
- d) Einige Prioritätsachsen wiesen keinen direkten Bezug zu den

Empfehlenswerte Verfahren:

Dänemark und Deutschland

Die ORKB Dänemarks und Deutschlands stellten fest, dass eine sozioökonomische Analyse durchgeführt wurde, um zu ermitteln, welche Herausforderungen in Bezug auf das Wachstum bestanden. Der Bundesrechnungshof führte aus, die Verwaltungsbehörde habe die Datentrends untersucht, sie mit den in anderen Mitgliedstaaten verzeichneten Entwicklungen verglichen und die festgestellten Unterschiede analysiert. Diese Analyse diene als Grundlage für die Ausarbeitung spezifischer Ziele, erwarteter Ergebnisse und eines Indikatorensystems. Der letzte Schritt wurde im Rahmen von Workshops durchgeführt, wobei die verschiedenen Referate für die Programme der einzelnen Prioritätsachsen zuständig waren - ein Umstand, der als Mehrwert für das OP bewertet wurde.

Im Allgemeinen

Im Allgemeinen wurde darüber hinaus auf nationale Berichte, nationale strategische Dokumente, Arbeitskräfteerhebungen, Umsetzungspläne von Großstädten und Erfahrungen aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum Bezug genommen.

Empfehlenswerte Verfahren:

Malta

In Malta wurde für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein interministerieller Koordinierungsausschuss (Inter-Ministerial Coordination Committee, IMCC) eingesetzt. Der IMCC war dafür zuständig, die Maximierung der Ressourcen sicherzustellen und gleichzeitig das Risiko von Überschneidungen und Doppelarbeit zu verringern, indem er Anleitungen zur Abgrenzung zwischen den verschiedenen Fonds und Programmen an die Hand gab. Der IMCC wurde von sektoralen Unterausschüssen unterstützt, die für verschiedene thematische Ziele zuständig waren. Die einzelnen sektoralen Unterausschüsse wurden eingerichtet, um dem IMCC Input zu liefern und Unterstützung zu geben, damit er seine Aufgabe erfüllen konnte, bei der Programmplanung 2014-2020 strategischen Input und Anleitungen bereitzustellen.

Slowakei

Eine zentrale Koordinierungsstelle war für die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung und für die Koordinierung der Behörden zuständig, was die Verwaltung der Mittel aus den ESI-Fonds betraf.

länderspezifischen Empfehlungen und den Empfehlungen des Rates auf (Dänemark). Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese Empfehlungen auf einige ausgewählte Problembereiche innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten abzielen. Die Zuteilung von Mitteln in Bereichen, die in den Empfehlungen nicht ausdrücklich genannt werden, ist daher akzeptabel.

- e) Einige der länderspezifischen Empfehlungen und der Empfehlungen des Rates wurden von der Verwaltungsbehörde nur indirekt berücksichtigt (Deutschland).

Im Zuge der parallelen Prüfung wurde außerdem untersucht, wie die nationalen Prioritäten bestimmt wurden. In dieser Hinsicht ergriffen die Mitgliedstaaten der teilnehmenden ORKB eine Reihe von Maßnahmen, von denen einige Beispiele für empfehlenswerte Verfahren darstellen.

Schlussfolgerungen

Insgesamt stellen wir fest, dass die OP im Anschluss an umfassende Untersuchungen der nationalen Prioritäten, Risiken und Herausforderungen erstellt wurden. Daher berichteten die meisten ORKB, dass die OP eindeutig auf die nationalen Bedürfnisse, die Empfehlungen des Rates und die ermittelten Risiken und Herausforderungen ausgerichtet waren.

Ein einheitliches Verständnis der EU-weiten und nationalen Indikatoren der Kernziele der Strategie Europa 2020 ist eine Voraussetzung für die wirksame Förderung dieser Ziele im Wege der Kofinanzierung durch die Strukturfonds. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, werden die Mittel möglicherweise nicht immer den Bereichen zugewiesen, in denen sie benötigt werden.

In bestimmten Fällen hätte die Verwaltungsbehörde die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und die Empfehlungen des Rates bei der Auswahl der TZ und IP, in die zu investieren war, stärker berücksichtigen können.

Bezüglich der Gestaltung der OP machten die Verwaltungsbehörden die folgenden Anmerkungen, die wir als wichtig erachten:

- a) Die Anforderungen an die Ausarbeitung der OP haben im laufenden Programmplanungszeitraum beträchtlich zugenommen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass
- i. die Struktur- und Kohäsionspolitik enger in die Strategien und die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU eingebunden wurde;
 - ii. eine thematische Konzentration erforderlich ist;
 - iii. ein mit Sanktionen verbundener Leistungsrahmen eingeführt wurde, der eine Zuweisung der gesamten Fördermittel (bis auf die leistungsgebundene Reserve) bereits zu Beginn des Programmplanungszeitraums erforderlich macht.
- b) Trotz der geteilten Mittelverwaltung stellte der Umgang mit den im Rahmen der delegierten Rechtsakte herbeigeführten Neuerungen bezüglich der Förderung eine Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere die Vorschriften für Finanzinstrumente, deren Komplexität sich als kontraproduktiv erwies.

Empfehlungen

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** die folgenden Empfehlungen:

- a) Die Verwaltungsbehörden sollten sicherstellen, dass die Prioritäten durch solide statistische Nachweise gestützt werden.
- b) Die Verwaltungsbehörden sollten sicherstellen, dass die spezifischen Ziele in den OP auf einer detaillierten Bewertung der Probleme und Bedürfnisse fußen.

Wir empfehlen der **Kommission**, auf die folgenden Punkte hinzuwirken:

- c) ein vereinfachtes System von Zielvorgaben, in dem die verschiedenen Ebenen von Zielvorgaben auf ein Minimum beschränkt werden;
- d) verbesserte Muster für die Partnerschaftsvereinbarungen und die OP, um Wiederholungen zu vermeiden;
- e) vereinfachte Muster für Programme mit einem geringeren Finanzvolumen;
- f) einen einfacheren Ansatz, um die verschiedenen IP der verschiedenen thematischen Ziele miteinander zu kombinieren.

2. Indikatoren, Etappenziele und Zielwerte

In den fondsspezifischen Verordnungen und in der Dachverordnung ist ein System von Indikatoren und zugehörigen Zielvorgaben festgelegt (Etappenziele für 2018 und Zielwerte für 2023), die in die OP aufgenommen werden müssen. Mit dem System soll die Bewertung der Fortschritte bei der Durchführung der Programme erleichtert werden; diese Bewertung dient als Grundlage für die Begleitung, die Bewertung und die Überprüfung der Leistung.

Zu den Indikatoren zählen:

- Finanzindikatoren zu den zugewiesenen Ausgaben;
- Outputindikatoren zu den unterstützten Vorhaben;
- Ergebnisindikatoren zu der betreffenden Priorität¹¹.

Die fondsspezifischen Verordnungen enthalten Listen gemeinsamer Indikatoren für die einzelnen Fonds¹². In Bezug auf den ESF entsprechen die gemeinsamen

¹¹ Artikel 27 Absatz 4 der Dachverordnung.

Indikatoren dem Mindestsatz von Indikatoren für die einzelnen OP¹³. In Bezug auf den EFRE werden die gemeinsamen Indikatoren verwendet, wann immer angemessen¹⁴. Die Mitgliedstaaten können die gemeinsamen Indikatoren erforderlichenfalls durch programmspezifische Indikatoren ergänzen¹⁵.

Feststellungen

In Bezug auf finanzielle Indikatoren

Fünf ORKB stellten fest, dass die Zuteilung der Mittel zu den Prioritätsachsen/Investitionsprioritäten im jeweiligen OP nicht ausreichend erläutert wurde (Dänemark: ESF; Deutschland: ESF; Lettland: ESF/EFRE; Niederlande: EFRE; Tschechische Republik: ESF/EFRE). Eine ORKB gab an, dass die Grundlage und die Kriterien für die Zuweisung nicht klar waren (Dänemark).

In Bezug auf Output- und Ergebnisindikatoren

Die teilnehmenden ORKB gaben an, dass die Output- und Ergebnisindikatoren im Allgemeinen in angemessener Weise ausgewählt und beschrieben wurden. Es wurde als hilfreich betrachtet, bei der Festlegung gut begründeter und erreichbarer Indikatoren und Zielvorgaben auf die im vorhergehenden Programmplanungszeitraum

gesammelten Erfahrungen zurückzugreifen. Dennoch stellten die meisten ORKB auch eine Reihe von Schwachstellen fest:

a) Drei ORKB berichteten, dass einige **gemeinsame Indikatoren** im nationalen Kontext nicht relevant waren (Dänemark, Deutschland, Finnland). Eine ORKB gab an, dass

Empfehlenswerte Verfahren:

Deutschland
Die Entwicklung von Indikatoren in Workshops, an denen die für die Maßnahmen der einzelnen Prioritätsachsen zuständigen Referate teilnehmen, könnte der Eignung und Handhabbarkeit der Indikatoren zuträglich sein.

Niederlande
Die Vereinbarung von stärker ergebnisorientierten Indikatoren und Zwischenzielen in den mit den Projektbegünstigten abgeschlossenen Durchführungsvereinbarungen kann als Ergänzung der Indikatoren des OP dienen und zur Eignung und Ergebnisorientierung der Indikatoren beitragen.

¹² Anhang I der fondsspezifischen Verordnungen.

¹³ Leitfaden der Europäischen Kommission, "Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy" (Programmplanungszeitraum 2014-2020) - ESF, Juni 2015, Ziffer 3.1.

¹⁴ Leitfaden der Europäischen Kommission, "Monitoring and Evaluation" (Programmplanungszeitraum 2014-2020) - KF und EFRE, März 2014, Ziffer 3.1.3.

¹⁵ Erwägungsgrund 14 der ESF-Verordnung, Erwägungsgrund 18 der EFRE-Verordnung und Erwägungsgrund 13 der KF-Verordnung.

einige Zielgruppen kaum vertreten waren, was auf die gemeinsamen Indikatoren zurückzuführen war (Finnland).

Beispiel (Finnland):

Der Outputindikator "Anzahl der vollständig oder in Teilen von Sozialpartnern oder Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführten Projekte" geht auf die Liste der gemeinsamen Indikatoren zurück. Dem OP zufolge aber handelt es sich bei der Zielgruppe um Langzeitarbeitslose und um nicht Erwerbstätige. Daher liefert der gewählte Outputindikator möglicherweise keine relevanten Informationen.

Zusätzlich zu den gemeinsamen Indikatoren haben die Mitgliedstaaten programmspezifische Indikatoren festgelegt. Einige der geprüften OP enthielten mehrere Dutzend programmspezifischer Indikatoren.

Beispiele:

Das Operationelle Programm ESF Bund Deutschland 2014-2020 enthält – zusätzlich zu den vorgeschriebenen gemeinsamen Indikatoren - 26 programmspezifische Ergebnis- und acht programmspezifische Outputindikatoren. Das portugiesische ESF-OP POISE umfasst 35 spezifische Ergebnis- und 27 spezifische Outputindikatoren. Das von der tschechischen ORKB geprüfte OP enthält - allein in Bezug auf den ESF-finanzierten Teil des OP - 17 spezifische Ergebnis- und 19 spezifische Outputindikatoren.

- b) Aufgrund nationaler Datenschutzvorschriften stellten zwei ORKB Schwierigkeiten in Bezug auf mehrere **sehr detaillierte Datenerhebungspflichten** fest, die mit der Berichterstattung über die Indikatoren verbunden sind (Deutschland, Finnland). Um diesen Pflichten nachzukommen, müssen Projektteilnehmer mehrere personenbezogene Daten zur Verfügung stellen.
- c) Insbesondere im Hinblick auf die Outputindikatoren gaben mehrere ORKB an, dass einige Indikatoren **zwei oder mehrere verschiedene Maßnahmen** oder Personengruppen mit unterschiedlichen Merkmalen umfassen (Dänemark, Deutschland, Finnland, Portugal).

Beispiel (Portugal):

Der Ergebnisindikator "Teilnehmer der Maßnahmen der lokalen sozialen Entwicklungsverträge, die aktiv beschäftigt sind oder an beruflichen Ausbildungsmaßnahmen teilnehmen" umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen und Begünstigten.

- d) Insbesondere mit Blick auf die Ergebnisindikatoren stellten einige ORKB fest, dass die Indikatoren **auf erwarteten Ergebnissen und Selbstbewertungen basieren** (Dänemark, Italien, Portugal).

Beispiel (Portugal):

Zur Investitionspriorität "Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung und Förderung der Chancengleichheit" des OP gehört der Ergebnisindikator "Opfer, die die erhaltene Unterstützung positiv bewerten".

e) Einige ORKB thematisierten die Anforderung, dass die **Ausgangswerte**¹⁶ der Ergebnisindikatoren nicht auf Null gesetzt werden sollten (Dänemark, Niederlande/ESF). Den fondsspezifischen Verordnungen zufolge sollen die Ausgangswerte unter Verwendung der neuesten verfügbaren Daten festgelegt werden¹⁷. Die ORKB gaben an, dass die Verwaltungsbehörden den Ausgangswert lieber auf Null setzen würden, da dies dem Stand der Zielgruppen vor Umsetzung des Programms entspricht.

Schlussfolgerungen

Zwar bildet das System der Indikatoren im Allgemeinen eine gute Grundlage für die Begleitung, doch deuten die Prüfungsergebnisse darauf hin, dass die Transparenz, Eignung und Handhabbarkeit der Indikatoren verbessert werden sollten.

Die unzureichende Begründung der Zuweisung von Mitteln führt zu einem Mangel an Transparenz. Daher sehen wir die Gefahr, dass Mittel nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechend zugewiesen werden, sondern je nach verfügbaren Mitteln oder politischen Interessen.

Die Arbeitsgruppe räumt ein, dass gemeinsame Indikatoren eine EU-weite Vergleichbarkeit ermöglichen. Dennoch besteht das Risiko, dass die ausgewählten Indikatoren nicht immer die geeignetsten Indikatoren sind. Falls diese Indikatoren im nationalen Kontext nicht relevant sind, ist es darüber hinaus erforderlich, programmspezifische Indikatoren festzulegen. Dadurch erhöht sich jedoch die Gesamtzahl der Indikatoren, was zu umfangreicheren Berichtspflichten führen könnte.

Die detaillierten Datenerhebungspflichten sind von Nachteil für die Projektteilnehmer, die personenbezogene Daten bereitstellen müssen. Die Projektteilnehmer könnten dies als Verletzung ihres Rechts auf Privatsphäre betrachten. Dies könnte sich darüber hinaus auf ihre Wahrnehmung der EU auswirken.

¹⁶ Ein Ausgangswert ist der Wert eines Ergebnisindikators zu Beginn des Programmplanungszeitraums (für eine Priorität, die zur Erhöhung der Zahl der Start-up-Unternehmen in einer Region beitragen soll, beispielsweise die Zahl der Start-up-Unternehmen in diesem Jahr).

¹⁷ Artikel 5 Absatz 1 der ESF-Verordnung, Artikel 6 Absatz 3 der EFRE-Verordnung, Artikel 5 Absatz 3 der KF-Verordnung.

Wenn Indikatoren zwei oder mehr verschiedene Maßnahmen oder Personengruppen mit unterschiedlichen Merkmalen umfassen, ist nicht mehr zu erkennen, welche Fortschritte bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen oder in Bezug auf einzelne Zielgruppen erreicht wurden.

Die Arbeitsgruppe sieht das Risiko der Voreingenommenheit und einer überhöhten Einschätzung der Ergebnisse, falls die Indikatoren ausschließlich auf einer subjektiven Beurteilung beruhen.

Mitunter standen die Daten zur Festlegung des Ausgangswerts nicht zur Verfügung. In diesen Fällen könnte die Anforderung, dass der Ausgangswert nicht auf Null festgelegt werden darf, zu erheblichen Anstrengungen dabei führen, die erforderlichen Informationen bereitzustellen.

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass in Bezug auf das Format der OP strenge Vorgaben einzuhalten sind. Es ist nicht unsere Absicht, vorzuschlagen, dass die OP umfangreicher sein sollten; vielmehr sollten die in den OP enthaltenen Angaben klarer und prägnanter sein.

Angesichts der genannten Schwachstellen haben wir eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet, die an die Verwaltungsbehörden, die Mitgliedstaaten und die Kommission gerichtet sind.

Empfehlungen

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** die folgenden Empfehlungen:

- a) Eine ausführliche und nachfragegesteuerte Begründung der Zuweisung der Mittel an die Prioritätsachsen und Investitionsprioritäten kann der Transparenz der OP zuträglich sein. Die Verwaltungsbehörden sollten zumindest die Kriterien klarstellen, auf deren Grundlage die proportionale Zuweisung der Mittel erfolgte. Darüber hinaus sollten Angaben dazu hinzugefügt werden, wie die Verwaltungsbehörde die festgelegten Etappenziele bestimmt hat.
- b) Die Auswahl der Output- und Ergebnisindikatoren sollte explizit begründet werden, um sicherzustellen, dass genaue und richtige Angaben zu den Fortschritten bei der Erreichung der gesetzten Ziele gemacht werden. Die Indikatoren sollten im jeweiligen OP klar dokumentiert sein.
- c) Ergebnisindikatoren, die ausschließlich auf subjektiven Beurteilungen wie beispielsweise Selbsteinschätzungen beruhen, sollten vermieden werden.

Wir empfehlen der **Kommission**,

- d) die Eignung der Reihe gemeinsamer Indikatoren zu bewerten;
- e) in Erwägung zu ziehen, das Festlegen der Ausgangswerte von Ergebnisindikatoren auf Null zu gestatten, wann immer dies angemessen ist.

Wir unterbreiten der **Kommission** und den **Mitgliedstaaten** die folgenden Empfehlungen:

- f) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten analysieren, ob jeweils alle gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren notwendig sind, und ob ihre Zahl verringert werden kann. Sie sollten sich auf eine angemessene Zahl gemeinsamer und programmspezifischer Indikatoren konzentrieren.
- g) Aus Gründen des Datenschutzes und der Privatsphäre sollte die Anforderung, Daten zu einzelnen Teilnehmern zu speichern, auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten untersuchen, ob alle eingeholten Informationen notwendig sind und ob die Datenerhebungspflichten verringert werden können.

h) Die Verwaltungsbehörden und die Kommission sollten den genannten Schwachstellen der Indikatoren Rechnung tragen, wenn sie die im laufenden Programmplanungszeitraum gemessenen Werte auslegen. Diese Schwachstellen müssen in den kommenden Programmplanungszeiträumen vermieden werden.

3. Leistungsrahmen

Der Leistungsrahmen ist eines der Instrumente, mit denen die Ergebnisorientierung der Strukturfonds erreicht werden soll¹⁸. Zu jedem OP muss ein Leistungsrahmen gehören¹⁹. Leistungsrahmen umfassen für jede Prioritätsachse innerhalb eines OP Etappenziele und Ziele²⁰. Es handelt sich dabei um einen Teil der im OP enthaltenen Etappenziele und Ziele. Die Etappenziele müssen bis Ende 2018 und die Ziele bis Ende 2023 erreicht werden. Werden sie nicht erreicht, so kann das zu finanziellen Berichtigungen führen²¹.

Abbildung 2: Standardformat für den Leistungsrahmen

Priorität	Gegebenenfalls Indikator und Einheit für die Messung	Etappenziel für 2018	Ziel für 2023

Im Kontext des Leistungsrahmens werden Fortschritte bei der Erreichung der Etappenziele und Ziele mithilfe von Finanzindikatoren (z. B. Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben) und Outputindikatoren (z. B. Zahl der Teilnehmer an einem Programm) überwacht. Pro Priorität wird nur ein Finanzindikator

¹⁸ Europäische Kommission, "Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020", (endgültige Fassung vom 14. Mai 2014), S. 4.

¹⁹ Präambel der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

²⁰ Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

²¹ Die Bewertung der Etappenziele im Jahr 2019 wird als Grundlage für die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve dienen und möglicherweise zur Aussetzung von Zwischenzahlungen führen. Die Ziele werden im Jahr 2025 bewertet; dies kann zu finanziellen Berichtigungen führen.

ausgewählt²², und die Zahl der Outputindikatoren sollte so niedrig wie möglich gehalten werden²³.

Ergebnisindikatoren sind nur dann zu verwenden, wenn dies angemessen ist. In ihrem Leitfaden ("Guidance Fiche") vom 14. Mai 2014 führt die Kommission aus, dass Indikatoren für unmittelbare Ergebnisse im Leistungsrahmen für den ESF und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen verwendet werden können, da sie in sehr engem Zusammenhang mit der geförderten Person oder Einrichtung stehen und die Daten daher rechtzeitig verfügbar sind. Für die Leistungsrahmen aller übrigen ESI-Fonds werden Ergebnisindikatoren nicht empfohlen²⁴. Allgemein gilt, dass Ergebnisindikatoren in den Jahren 2019 und 2024/2025 in den Leistungsüberprüfungen für die Zwecke von Artikel 22 Absätze 6 und 7 der Dachverordnung (Aussetzung von Zwischenzahlungen, finanzielle Berichtigungen) nicht berücksichtigt werden können.

Feststellungen

Alle ORKB berichteten, dass für die geprüften OP Leistungsrahmen erstellt wurden.

Die meisten ORKB (alle mit Ausnahme der ORKB Finnlands) gaben an, dass die ausgewählten Indikatoren als relevant für die Ergebnisse betrachtet wurden. Eine ORKB (Portugal) wies jedoch darauf hin, dass die Erreichung von Outputs (z. B. die Teilnahme an einem Programm) zwar einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Erreichung der Ergebnisse darstellte, die Ergebnisse darüber hinaus aber von Faktoren außerhalb des Einflussbereichs des OP abhingen (z. B. Engagement der Teilnehmer). Eine weitere ORKB (Niederlande/EFRE) unterschied zwischen mehreren Arten von Outputindikatoren und wies darauf hin, dass einige Outputindikatoren enger mit den Ergebnissen verknüpft waren als andere.

Drei ORKB (Deutschland, Polen, Slowakei) gaben ausdrücklich an, dass die Verwaltungsbehörde die Auswahl der Indikatoren und der bis 2018 zu erreichenden Ebenen in internen Dokumenten ausreichend erläuterte und/oder

²² Mit der Ausnahme komplexer Prioritäten.

²³ Europäische Kommission, "Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020", (endgültige Fassung vom 14. Mai 2014), S. 6.

²⁴ Europäische Kommission, "Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020", (endgültige Fassung vom 14. Mai 2014), S. 7.

dass sie Informationen darüber erhalten konnten, wie sie berechnet wurden. Eine ORKB (Finnland) stellte jedoch fest, dass weitere Erläuterungen zu der Verbindung zwischen den Outputs im Leistungsrahmen und den Ergebnissen erforderlich waren. Insbesondere wenn mehrere Prioritäten für eine Prioritätsachse ausgewählt wurden, wäre es hilfreich, wenn die Verwaltungsbehörde beschreiben würde, wie sie bei der Erstellung des Leistungsrahmens die Auswahl getroffen hat.

Acht ORKB (Dänemark, Deutschland, Finnland, Lettland, Malta, Niederlande, Portugal, Tschechische Republik) berichteten, dass die geprüften Leistungsrahmen keine Ergebnisindikatoren enthielten.

Vier ORKB (Dänemark, Finnland, Niederlande, Tschechische Republik) berichteten, dass der Leistungsrahmen stärker zur Ergebnisorientierung der Strukturfonds beitragen könnte, da er auf Finanz- und Outputindikatoren beruhte. Als Hauptgrund für das Fehlen von Ergebnisindikatoren im Leistungsrahmen wurde angeführt, dass die Kommission davon abgeraten hatte und dass Ergebnisse oft erst nach dem Programmplanungszeitraum erzielt werden.

Schlussfolgerungen

Die Einführung des Leistungsrahmens im Förderzeitraum 2014-2020 kann ein erster Schritt hin zu einer stärkeren Ergebnisorientierung sein. Der starke Akzent, den die Kommission auf Finanz- und Outputindikatoren im Leistungsrahmen legt, kann jedoch Anreize für eine frühzeitige Ausschöpfung und Verausgabung der Mittel schaffen, anstatt eine echte Ergebnisorientierung zu fördern. Die Erreichung von Outputs wird nur dann zu Ergebnissen führen, wenn sie in ausreichendem Maße miteinander verknüpft sind.

Der Argumentation der Kommission zufolge wäre es dann sinnvoll, Ergebnisindikatoren in den Leistungsrahmen aufzunehmen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass erste Ergebnisse vor der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 erzielt werden, und die Ergebnisse eng mit den durchgeführten Vorhaben verknüpft sind. Die Formulierung in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 legt jedoch nahe, dass Ergebnisindikatoren selbst dann, wenn sie

sinnvoll sind, nicht mit finanziellen Auswirkungen verknüpft sind, was die mit ihnen verbundenen Anreize abschwächt.

Empfehlungen

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** die folgenden Empfehlungen:

- a) Die Verwaltungsbehörden sollten Outputindikatoren für den Leistungsrahmen auswählen, die mit den angestrebten Ergebnissen so eng und unmittelbar wie möglich verbunden sind.
- b) Die Verwaltungsbehörden sollten ihre Wahl der Indikatoren in Begleitdokumenten erläutern, um zur Transparenz des Leistungsrahmens beizutragen.
- c) Die Verwaltungsbehörden sollten im Einklang mit den geltenden europäischen und nationalen Vorschriften und Verordnungen sowie mit dem Leitfaden der Kommission Ergebnisindikatoren in den Leistungsrahmen aufnehmen.

Darüber hinaus empfehlen wir, dass die zuständigen Dienststellen in den **Mitgliedstaaten** eng mit der **Kommission** zusammenarbeiten, wenn sie die Vorschriften und Verordnungen ausarbeiten, die sich auf die finanziellen Anreize im nächsten Förderzeitraum beziehen. Insbesondere sollte dabei berücksichtigt werden, wie die Ergebnisorientierung des Leistungsrahmens verbessert werden kann.

4. Begleitung und Bewertung

Im Einklang mit der Dachverordnung müssen die Mitgliedstaaten mehrere Ex-ante-Konditionalitäten erfüllen, sofern diese auf die spezifischen, innerhalb des jeweiligen OP verfolgten Ziele anwendbar sind. Die Erfüllung der anwendbaren Ex-ante-Konditionalitäten ist Voraussetzung für den wirksamen und effizienten Einsatz der EU-Mittel²⁵. Zu diesen Ex-ante-Konditionalitäten gehört das Bestehen eines statistischen Systems für die zeitgerechte Sammlung und Aggregation statistischer Daten, die erforderlich sind, um die Wirksamkeit und die Auswirkungen der Programme zu bewerten²⁶.

²⁵ Artikel 2 Absatz 33 und Artikel 19 der Dachverordnung.

²⁶ Anhang XI Teil II Punkt 7 der Dachverordnung.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre OP begleiten, um deren Durchführung und die Fortschritte beim Erreichen der Programmziele zu prüfen. Zu diesem Zweck sollten Begleitausschüsse eingesetzt werden²⁷. Die gemeinsamen und die programmspezifischen Indikatoren und die zugehörigen Ziele bilden die Grundlage für die Begleitung²⁸. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission einen jährlichen Bericht über die Durchführung des OP (Durchführungsbericht)²⁹.

Darüber hinaus werden Bewertungen zur Verbesserung der Qualität der Gestaltung und Umsetzung von Programmen sowie zur Bewertung ihrer Wirksamkeit, ihrer Effizienz und ihrer Auswirkungen vorgenommen³⁰. In diesem Zusammenhang ist in der Dachverordnung ein Bewertungssystem vorgeschrieben, das die Ex-ante-Bewertung, die Bewertung während des Programmplanungszeitraums und die Ex-post-Bewertung umfasst. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die für die Bewertungen erforderlichen Daten erhoben werden³¹.

Mit den Ex-ante-Bewertungen soll die Gestaltung der OP verbessert werden. Unter anderem wird mit ihnen bewertet, welchen Beitrag zur Strategie Europa 2020 die OP leisten. Während des Programmplanungszeitraums sorgt die Verwaltungsbehörde dafür, dass auf der Grundlage eines Bewertungsplans Bewertungen vorgenommen werden. Die Ex-post-Bewertungen werden von der Kommission oder von den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission durchgeführt und bis Ende 2024 abgeschlossen.

Im Hinblick auf die Vorkehrungen zur Begleitung, Berichterstattung und Bewertung muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden, was bedeutet, dass die Höhe der zugewiesenen Mittel und das Gesamtziel des Abbaus des Verwaltungsaufwands der beteiligten Stellen berücksichtigt werden³².

²⁷ Erwägungsgrund 48 und Artikel 47 Absatz 1 der Dachverordnung.

²⁸ Artikel 49 Absatz 1 der Dachverordnung.

²⁹ Artikel 50 Absatz 1 der Dachverordnung.

³⁰ Artikel 54 Absatz 1 der Dachverordnung.

³¹ Artikel 54ff. der Dachverordnung.

³² Artikel 4 Absatz 5 der Dachverordnung.

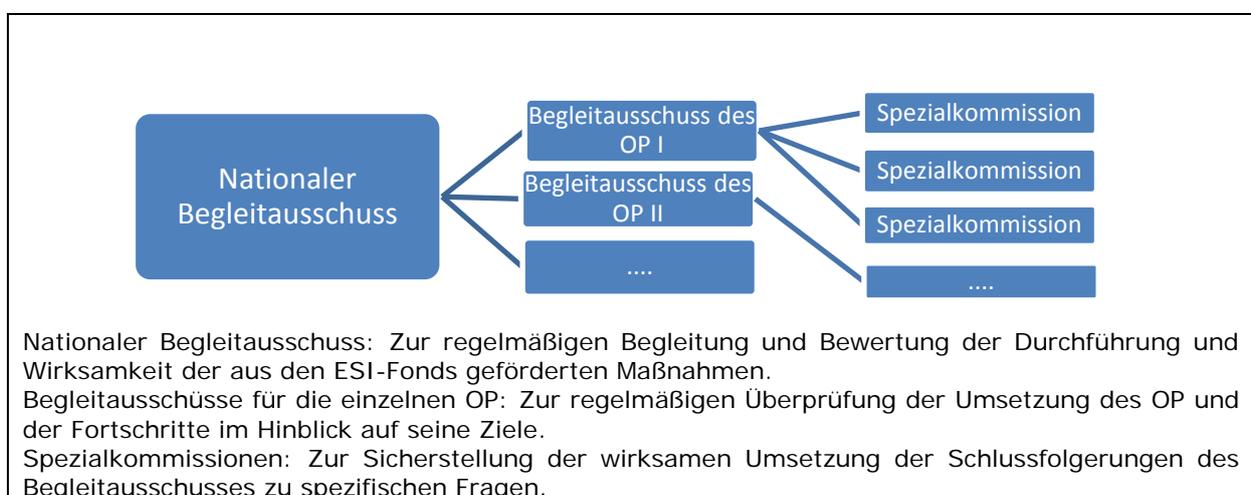
Feststellungen

Alle teilnehmenden ORKB berichteten, dass ein statistisches System für die Erhebung und Aggregation der notwendigen Daten vorhanden war. Fünf ORKB erklärten jedoch, dass das statistische System in den ersten Phasen des Programmplanungszeitraums nicht funktionierte (Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Niederlande). Die Mitgliedstaaten mussten daher vorübergehend alternative Instrumente verwenden, beispielsweise Excel-Tabellen.

Empfehlenswerte Verfahren:
Lettland
In Lettland wurde ein umfassendes Informationssystem für die Verwaltung der Fonds der Kohäsionspolitik eingerichtet. In diesem System werden Informationen über Planungsdokumente zu EU-Mitteln, Ergänzungen zu den OP, Output- und Ergebnisindikatoren, mit den bereichsübergreifenden Grundsätzen verknüpfte Indikatoren, Definitionen der Indikatoren, Projektanträge und Projekte usw. gesammelt und gespeichert, damit die Verfügbarkeit aller einschlägigen Daten an einem Ort sichergestellt ist.

Allgemein betrachteten alle teilnehmenden ORKB die eingerichteten Begleitsysteme als angemessen. Die eingerichteten Begleitausschüsse werden regelmäßig einbezogen. Die meisten Mitgliedstaaten richteten einen Begleitausschuss für jedes OP oder einen einzigen Begleitausschuss für mehrere OP ein; eine ORKB (Slowakei) hingegen berichtete, dass das Begleitsystem des betreffenden Mitgliedstaats aus einem nationalen Begleitausschuss, Begleitausschüssen auf der Ebene der einzelnen OP und Spezialkommissionen bestand (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Beispiel für ein Begleitsystem



Für alle geprüften OP gilt, dass die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Ex-ante-Bewertungen weitgehend berücksichtigt wurden, auch wenn in einigen Fällen (Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Malta, Niederlande, Portugal) einigen Empfehlungen aus verschiedenen - teilweise gerechtfertigten – Gründen (z. B. Zuständigkeit der Regionen) nicht nachgekommen wurde. Die Ex-ante-Bewertungen wurden oft als kontinuierlicher iterativer Prozess in der Vorbereitungsphase eines OP durchgeführt, wobei die Feststellungen direkt in die Gestaltung des OP einfließen. In einigen Fällen (Portugal) werden die Empfehlungen der Bewerter noch während der Umsetzung der OP berücksichtigt.

Empfehlenswerte Verfahren:

Tschechische Republik und Italien

Die Tschechische Republik hat eine zentrale Stelle eingerichtet, die als nationaler Koordinator der Bewertungen fungiert. Zu ihren Tätigkeiten gehören methodologische Aufgaben zur Schaffung einer funktionalen Umgebung für die Umsetzung, die Koordinierung im Sinne der Zielerreichung, das Fungieren als Partner der Kommission für eine effiziente Kommunikation und die Verwaltung des Begleitsystems zwecks Sicherstellung einer hohen Datenqualität. Die zentrale Stelle befasst sich schwerpunktmäßig mit horizontalen Bewertungen im Hinblick auf Themen, die über einzelne OP hinausgehen. Die Ergebnisse der durchgeführten Bewertungen werden in einer öffentlichen Bewertungsbibliothek veröffentlicht. In Italien hat eine Verwaltungsbehörde eine interne Stelle mit den Bewertungsaktivitäten für den gesamten Programmplanungszeitraum betraut.

Die OP von vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Lettland, Malta, Portugal) enthielten weder eine Zusammenfassung der Feststellungen und Schlussfolgerungen der Ex-ante-Bewertungen noch eine klare Erläuterung, wie diese Ex-ante-Bewertungen in das OP einfließen. In diesem Zusammenhang wiesen mehrere Verwaltungsbehörden entweder darauf hin, dass keine entsprechenden rechtlichen Anforderungen bestanden, oder sie verwiesen auf andere Unterlagen als das OP (z. B. Partnerschaftsvereinbarungen). Zusammenfassungen und Erklärungen waren Bestandteil der OP von drei Mitgliedstaaten (Finnland, Niederlande, Polen), wenn auch teilweise auf allgemeiner

Empfehlenswerte Verfahren:

Dänemark und die Niederlande

In Dänemark gibt es einen gemeinsamen Bewerter für das gesamte Programm. Dies gewährleistet die Einheitlichkeit der Bewertungen im gesamten OP und trägt dazu bei, dass Erkenntnisse aus dem gesamten Programm gewonnen werden können. Dänemark und die Niederlande planen die Durchführung theoriegestützter Folgenbewertungen. Diese Art der Bewertung liefert Antworten auf die Frage, warum und wie das OP funktioniert. Dadurch können sowohl die Ergebnisse als auch die Mechanismen, die zu den Ergebnissen führen, verstanden werden. Außerdem werden empfehlenswerte Verfahren ermittelt. Das Sammeln weiterer Nachweise über die Kausalmechanismen der Interventionslogik kann dazu führen, dass Verbesserungen bei der Wirksamkeit der operationellen Programme erreicht werden.

Ebene oder nur in kurzer Form. Eine Verwaltungsbehörde (Slowakei) entschied sich dafür, die Ex-ante-Bewertung dem OP als Anhang beizufügen.

Die ORKB gaben an, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 56 Absatz 1 der Dachverordnung Bewertungspläne für die OP erstellten. Diese Bewertungen werden außerdem zur Messung der mittel- und langfristigen Auswirkungen der ESF- und EFRE-Interventionen herangezogen (Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Tschechische Republik). Einige Mitgliedstaaten kooperieren mit ihren nationalen Statistikämtern, um den Fortschritt zu überwachen und die Auswirkungen zu messen (Dänemark, Malta, Niederlande).

Beispiel (Malta):

Das nationale Statistikamt (National Statistical Office, NSO) führt Kohortenstudien zu ESF-Interventionen durch. In diesem Zusammenhang wird eine Stichprobe von Teilnehmern ein Jahr nach ihrer Beteiligung an einer Intervention weiterverfolgt. Das NSO untersucht, ob die Teilnehmer als Ergebnis der EU-finanzierten Intervention ihren Erwerbsstatus ändern konnten. Darüber hinaus analysiert das NSO die Gründe, aus denen eine Intervention nicht zu einer Verbesserung des Erwerbsstatus führte.

Die Mitgliedstaaten stützen sich bei ihrer Begleitung und Bewertung insbesondere auf die vorgenannten statistischen Systeme, verwenden aber darüber hinaus auch andere Instrumente und Daten- und Informationsquellen.

Beispiel (Malta):

Liste der Instrumente und Informationsquellen für die Begleitung und Bewertung:

- für übergeordnete Fragen zuständige Stelle für Begleitung und Bewertung in der Verwaltungsbehörde;
- Strukturfonds-Datenbank 2014-2020 mit Daten zu den Indikatoren;
- Projektfortschrittsberichte von den Begünstigten;
- Projektlenkungsausschüsse im zuständigen Ministerium;
- Begleitungssitzungen auf hoher Ebene mit dem Projektleiter;
- Berichterstattung an das Ministerkabinett.

Im Allgemeinen stehen die Kosten je Output nicht im Mittelpunkt der Begleitung und Bewertung in den Mitgliedstaaten. Mehrere ORKB gaben an, dass der Mitgliedstaat auf Daten aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum zurückgriff, um das erwartete Budget je Teilnehmer zu veranschlagen (Dänemark, Italien, Malta, Polen, Portugal). Außerdem hängen die Ausgaben pro Teilnehmer von der Art der Intervention ab und können erheblich variieren (Deutschland, Italien, Niederlande, Portugal).

Schlussfolgerungen

In den Mitgliedstaaten waren statistische Systeme für die Erhebung und Aggregation statistischer Daten vorhanden, somit war die diesbezügliche Ex-ante-Konditionalität erfüllt. Dass die statistischen Systeme in einigen Mitgliedstaaten erst mit Verzögerung umgesetzt wurden, ist möglicherweise unter anderem auf die umfassenden Datenerhebungsanforderungen sowie auf die späte Annahme von Durchführungsverordnungen und Leitlinien der EU zurückzuführen.

Die eingerichteten Begleit- und Bewertungssysteme unterscheiden sich im Hinblick auf die Bandbreite ihrer Instrumente, doch werden die Systeme im Allgemeinen als angemessen bewertet.

Nach unserer Einschätzung wurden die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Ex-ante-Bewertungen in ausreichendem Maße in die OP aufgenommen, was in der überwiegenden Zahl der Fälle zu erheblichen Verbesserungen der Programmgestaltung führte. Vor diesem Hintergrund hat die Prüfung die Bedeutung dieses Instruments bestätigt. Wir möchten betonen, dass dieses Instrument nur begrenzt wirksam sein wird, falls die Verwaltungsbehörden die im Rahmen der Ex-ante-Bewertungen erstellten Ratschläge nicht berücksichtigen.

Ein - von den Verwaltungsbehörden häufig gewählter - iterativer Ansatz bei der Bewertung ist sinnvoll, da die Rückmeldung unmittelbar erfolgt und unverzüglich berücksichtigt werden kann. Die direkte Beteiligung des Bewerbers könnte die Unparteilichkeit der Bewertung jedoch beeinträchtigen und dazu führen, dass für "unpassend" erachtete Vorschläge ausgelassen werden. Dementsprechend kann es schwierig sein, den Gesamtbeitrag der Ex-ante-Bewertung zur endgültigen Fassung des OP zu bestimmen.

Empfehlungen

Wir unterbreiten der **Kommission** und den **Mitgliedstaaten** die folgenden Empfehlungen:

- a) Im Hinblick auf den nächsten Programmplanungszeitraum sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die einschlägigen EU-Durchführungsverordnungen rechtzeitig vor Beginn des

Programmplanungszeitraums fertiggestellt werden, um einen reibungslosen Beginn der Programme in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

- b) Die Mitgliedstaaten richteten umfassende - und teilweise teure - statistische Systeme und Begleitsysteme ein, um den Anforderungen des derzeitigen Programmplanungszeitraums gerecht zu werden. Mit Blick auf den nächsten Programmplanungszeitraum sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit der Anforderungen gemäß dem in Artikel 4 Absatz 5 der Dachverordnung verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit überprüfen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten so viele Elemente ihrer bestehenden nationalen Systeme wie möglich wiederverwenden können und sollten sich nicht gezwungen sehen, ihre Begleitsysteme für den kommenden Zeitraum neu zu erfinden.

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** und den **Mitgliedstaaten** die folgenden Empfehlungen:

- c) Bei der Gestaltung der OP im kommenden Programmplanungszeitraum sollten die Verwaltungsbehörden die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Ex-ante-Bewertungen stärker berücksichtigen. Sie sollten die Ex-ante-Bewertungen als Instrument stärken, indem sie dem OP einen eigenständigen Abschnitt hinzufügen. Außerdem sollten sie in den internen Unterlagen die Fortschritte, die zwischen den verschiedenen Entwurfsfassungen durch Berücksichtigung der Empfehlungen erzielt wurden, klar dokumentieren, insbesondere im Fall iterativer Ansätze bei den Bewertungen.
- d) Sofern angemessen, sollten die nationalen statistischen Daten für die Begleitung und Bewertung verwendet werden, um die Verlässlichkeit der Daten sicherzustellen und den Verwaltungsaufwand für die Beteiligten so gering wie möglich zu halten.
- e) Bei der Bewertung ihrer OP sollten die Mitgliedstaaten darüber hinaus die Gründe analysieren, aus denen die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden oder nicht. Außerdem sollten sie bewerten, inwieweit die ESF- und EFRE-Interventionen zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beigetragen haben.
- f) Es ist wenig überraschend, dass die Kosten pro Teilnehmer je nach Art der Intervention unterschiedlich hoch ausfallen. Dennoch könnte es sinnvoll sein,

diese Kosten im Blick zu behalten, um sie dann näher betrachten zu können, wenn sie - im Vergleich zu den Durchschnittskosten - übermäßig hoch oder unrealistisch erscheinen.

5. Potenzielle Wirksamkeit

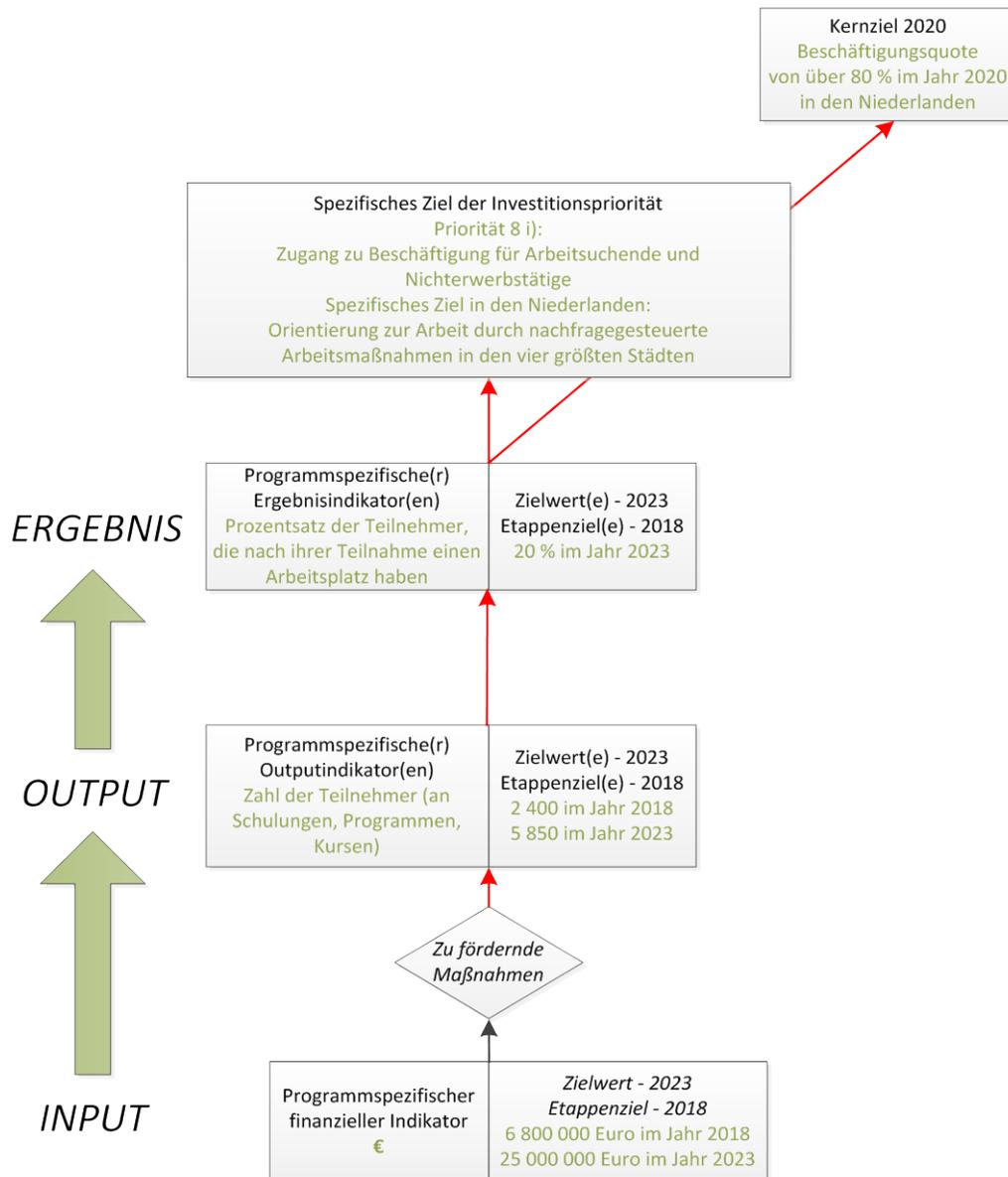
In diesem Kapitel wird erörtert, ob die im Rahmen der OP vorgeschlagenen Interventionen potenziell wirksam sind und somit dazu beitragen können, die Ziele der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung und Bildung zu erreichen.

In den OP sind die Investitionsprioritäten und Ziele der Partnerschaftsvereinbarungen in einzelne Maßnahmen übertragen. In der Dachverordnung sind detaillierte Anforderungen an den Inhalt der OP festgelegt. Dies soll die Präsentation einer kohärenten Interventionslogik erleichtern, um den ermittelten Bedarf zu decken, einen Rahmen für die Leistungsbewertung vorzugeben und den wirksamen und effizienten Einsatz der Fonds zu unterstützen³³.

Mit der Interventionslogik wird erklärt, wie und aus welchen Gründen eine Intervention zur Erreichung eines angestrebten Ergebnisses beitragen und somit potenziell wirksam sein wird. Konkret wird dargelegt, ob die den Zusammenhängen zwischen Maßnahme, Output, Ergebnis und Ziel zugrunde liegenden Annahmen als plausibel erachtet werden (siehe die roten Pfeile in Abbildung 4).

³³ Erwägungsgrund 88 der Dachverordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Abbildung 4: System der Indikatoren und Zielvorgaben für die Strukturfonds - Interventionslogik einschließlich des Beitrags zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 (Beispiel: Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige in den Niederlanden)



Feststellungen

Alle ORKB berichteten, dass in den OP in ausreichendem Maße erläutert oder plausibel dargelegt wurde, wie mit den vorgeschlagenen Maßnahmen Outputs erzielt werden können und wie die erwarteten Outputs zur Erreichung der Ergebnisindikatoren, Zielwerte und spezifischen Ziele beitragen können, wengleich diese Erläuterungen mitunter kurz waren oder Verbesserungsbedarf bestand (Deutschland, Finnland, Lettland, Malta, Niederlande).

Acht Verwaltungsbehörden (Dänemark, Deutschland, Finnland, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Tschechische Republik) stellten direkt in ihren OP - zumindest auf einer allgemeinen Ebene - Leitgrundsätze für die Auswahl der Projekte bereit. Die Verwaltungsbehörden von fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Finnland, Malta, Niederlande, Tschechische Republik) legten diese Grundsätze in sonstigen Dokumenten oder Anweisungen für Antragsteller (z. B. Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) genauer fest. Die Verwaltungsbehörden Italiens und Lettlands stellten Leitgrundsätze ausschließlich in anderen Dokumenten als den OP zur Verfügung.

Die ORKB stellten fest, dass alle geprüften Leitgrundsätze auf dem Prinzip der potenziellen Wirksamkeit beruhten, zumindest auf allgemeiner Ebene. Die Kriterien in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Finnland, Lettland, Malta, Niederlande/ESF, Tschechische Republik) beruhten ausdrücklich auf dem Prinzip der Effizienz.

Die ORKB stellten fest, dass die Erklärungen zum Beitrag der Ergebnisse zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 sowohl für Beschäftigung als auch für Bildung unvollständig waren. Die meisten ORKB stellten fest, dass der Zusammenhang zwischen den Ergebnisindikatoren und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 in den OP

erklärt oder plausibel dargelegt wurde (Dänemark, Deutschland, Malta, Niederlande/ESF, Polen, Portugal, Slowakei, Tschechische Republik), oft auf allgemeiner Ebene; die OP zweier Mitgliedstaaten (Finnland, Niederlande/EFRE) enthielten keine Erklärung. In keinem der OP wurde der konkrete nominale Fortschritt in Richtung der Zielvorgaben erwähnt, der aufgrund der Ergebnisse voraussichtlich erzielt werden würde. Eine ORKB (Malta) wies darauf hin, dass es unmöglich sei, den Beitrag der Ergebnisse zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 zu bestimmen, da weitere Faktoren zu deren Erreichung beitragen könnten.

Empfehlenswerte Verfahren:

Polen

Im Bereich der Beschäftigungssteigerung verwendete die polnische Verwaltungsbehörde für die Auswahl von Projekten Leitgrundsätze, die sich auf die Effizienz der Projekte hinsichtlich der Beschäftigung bezogen. Dies trug dazu bei, dass im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Teilnehmer an den Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige (Übergang im Rahmen der beruflichen Aktivierung ausschließlich zum Zweck der Beschäftigung) bessere Ergebnisse erzielt wurden.

Schlussfolgerungen

In der überwiegenden Zahl der Fälle sind die in den OP vorgeschlagenen Interventionen potenziell wirksam, wenngleich sie geringfügige Schwachstellen aufweisen. Allgemein sind die Leitgrundsätze für die Auswahl von Projekten ausreichend ergebnisorientiert und tragen zur potenziellen Wirksamkeit der Projekte bei. Das Kriterium der Effizienz wurde im Auswahlprozess nicht immer ausreichend berücksichtigt.

Wir sehen Verbesserungsbedarf bezüglich der Erläuterung, in welchem Maße die Ergebnisse zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beitragen können. Dennoch stellt es nach wie vor eine Herausforderung dar, zu bestimmen, welcher konkrete nominale Fortschritt in Richtung der Umsetzung der Kernziele aufgrund der Ergebnisse erzielt wurde, da auch sonstige Faktoren zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Unserer Beurteilung zufolge kann das Instrument der Interventionslogik einen erheblichen Beitrag zur Ergebnisorientierung der geförderten Maßnahmen leisten. Wir möchten betonen, dass den Verwaltungsbehörden ohne eine klare Interventionslogik, die durch eine ausführliche Argumentation untermauert wird, die Grundlage für die Bewertung der potenziellen Wirksamkeit einer Maßnahme fehlen würde. Ohne eine solide Interventionslogik kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Verwaltungsbehörde eine Maßnahme auswählt, von der nicht vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie die angestrebten Ergebnisse erzielt. Es ist schwierig, Schwachstellen dieser Art nachträglich zu beseitigen.

Empfehlungen

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** die folgenden Empfehlungen:

- a) Die Verwaltungsbehörden sollten die Interventionslogik der Strukturfondsmittel als Instrument stärken, indem sie den Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Ergebnissen und insbesondere den Beitrag zu spezifischen Zielen und Kernzielen stärker verdeutlichen.
- b) Die Verwaltungsbehörden sollten das Kriterium der Effizienz als Teil der Leitgrundsätze für die Auswahl von Projekten bei der laufenden Umsetzung der OP stärker berücksichtigen.

Wir empfehlen der **Kommission**, diesen Punkt bei der Genehmigung der operationellen Programme schwerpunktmäßig zu berücksichtigen.

6. Aktuelle Ereignisse

In diesem Kapitel werden die Maßnahmen behandelt, die die Verwaltungsbehörden ergreifen, um aktuellen Ereignissen in den OP Rechnung zu tragen.

Feststellungen

Vier ORKB (Deutschland, Lettland, Portugal, Slowakei) berichteten, dass die geprüften OP an aktuelle Ereignisse angepasst wurden. In fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Malta, Niederlande, Polen) war dies bis zum Ende der Prüfung nicht der Fall.

Die teilnehmenden ORKB stellten fest, dass die Anpassungen in erster Linie die Neuuzuweisung von Mitteln und Änderungen der spezifischen Ziele, der Zielgruppen und der Förderbedingungen sowie die Bestimmung von Indikatoren betrafen. Zu den Gründen, die für die Anpassungen genannt wurden, zählten der auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der OP (z. B. Mängel bei der Festlegung spezifischer Ziele) ermittelte Bedarf sowie Änderungen der politischen Prioritäten (z. B. infolge eines Regierungswechsels oder neuer staatlicher Strategien zur Erfüllung der durch unerwartete soziale oder wirtschaftliche Entwicklungen entstandenen Bedürfnisse, insbesondere im Fall einer Zunahme der Einwanderung).

Zwei ORKB (Dänemark, Deutschland) gaben die Auffassung der Verwaltungsbehörden wieder, Änderungen an den OP erforderten ein aufwendiges und komplexes Verfahren, das nur in wichtigen Fällen empfehlenswert sei. Es wurde darauf hingewiesen, es sei

Empfehlenswerte Verfahren: Finnland und die Niederlande

Die Verwaltungsbehörden, die bisher keinen Bedarf sehen, die OP anzupassen, führen dies in erster Linie darauf zurück, dass die OP allgemeiner formuliert wurden, sodass bei der Umsetzung flexibel auf aktuelle Ereignisse eingegangen werden kann.

Deutschland

Als effizienten Ansatz zur Anpassung der OP entschied sich die deutsche Verwaltungsbehörde dafür, einen umfassenden Änderungsantrag vorzulegen, in dem alle Anpassungen zusammengefasst sind, nachdem die Kommission die einzelnen Fälle (in einem weniger förmlichen Verfahren) vorab genehmigt hat.

darüber hinaus schwierig, die Kommission davon zu überzeugen, dass die vorgeschlagenen Änderungen eine Verbesserung für die Programme bedeuten.

Schlussfolgerungen

Aus unseren Feststellungen leiten wir ab, dass offensichtlich Bedarf daran besteht, im Laufe des Programmplanungszeitraums auf aktuelle Ereignisse zu reagieren. In einer beträchtlichen Anzahl von Fällen führt dies zu einer Anpassung der OP. Die bei Änderungen an den OP zu erfüllenden Bedingungen sind jedoch komplex. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass die Anpassungsprozesse zu aufwendig sind, was den Bedürfnissen der Verwaltungsbehörden in der Praxis nicht entspricht.

Empfehlungen

Wir empfehlen der **Kommission**, eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften über die Programmplanung für den Zeitraum ab 2020 in Betracht zu ziehen, um eine flexiblere Anpassung der OP an aktuelle Ereignisse zu ermöglichen.

Wir unterbreiten den **Verwaltungsbehörden** die folgenden Empfehlungen:

- a) Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, die Möglichkeit zu nutzen, sicherzustellen, dass in den künftigen OP mehr Flexibilität vorgesehen ist, damit auf sich abzeichnende Ereignisse reagiert werden kann.
- b) Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, umfassende Anträge für alle erforderlichen Änderungen vorzulegen, nachdem mit der Kommission Absprachen in Bezug auf einzelne Fälle getroffen wurden.

IV. Prüfungsfeststellungen zur Umsetzung der operationellen Programme in Projekte

Acht ORKB analysierten eine Auswahl genehmigter Projekte³⁴. Dabei verfolgten sie unterschiedliche Ansätze, die von einer Durchsicht der von der Verwaltungsbehörde bereitgestellten Unterlagen bis hin zu Vor-Ort-Besuchen bei den Begünstigten reichten. Obwohl sie nicht für alle genehmigten Projekte in den 11 Mitgliedstaaten repräsentativ war (siehe Abschnitt II.3 zur Methode), liefert die Analyse der ausgewählten Projekte doch nützliche Informationen zur Umsetzung der OP in Projekte.

Die beteiligten Prüfer bewerteten insgesamt 70 Projekte. Die meisten ausgewählten Projekte (61) wurden aus dem ESF finanziert, was auf die Tatsache zurückzuführen war, dass Beschäftigung und Bildung Prüfungsgegenstand waren. Die ORKB Dänemarks und der Niederlande prüften darüber hinaus (insgesamt neun) EFRE-Projekte. In Lettland gab es lediglich zwei Projekte, die bewertet werden konnten. In einigen Ländern wurden nicht alle Unterfragen geprüft.

Der folgenden Tabelle sind die Zahl der Projekte pro Mitgliedstaat, eine kurze Beschreibung der Ziele sowie die (Bandbreite der) betreffenden Gesamtkosten (EU-Finanzierung und nationale Kofinanzierung) zu entnehmen.

³⁴ Auch die ORKB Italiens wählte Projekte aus, doch war es zu früh, die Projekte mit Blick auf die Prüfungsfragen zu analysieren.

Tabelle 6: Übersicht über die bewerteten Projekte

	Zahl der geprüften Projekte	Projekte, die abzielten auf	Gesamtkosten der einzelnen Projekte (Bandbreite in Tausend Euro)*
Dänemark	6	<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmen mit hohen Wachstumsraten, verarbeitendes Gewerbe, Industrie usw. • Ausbau von Managementkompetenzen • Verbesserung der Beschäftigungssituation für Menschen am Rande des Arbeitsmarkts 	3 372 - 6 489
Finnland	7	<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsprojekte • Stärkung des Arbeitsmarkts, verbesserte Kapazität, Schulungspraxis usw. • Informationsdienste für Einwanderer 	50 - 1 150
Deutschland	6	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung kostspieliger technologischer Entwicklungsarbeit im Hinblick auf die Gründung eines Unternehmens, Unterstützung innovativer Strategien, die es KMU ermöglichen, qualifiziertes Personal einzustellen und neue Zielgruppen zu gewinnen • Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit, Schulung von Geringverdienenden • Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, Zertifizierung von Mentoren für Familienbildung 	366 - 12 561
Lettland	2	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Qualität der Leistung sowie Verbesserung der Kapazität durch Unterstützung des "European Quality Assurance Register for Higher Education" (EQAR) • Förderung der Teilnahme nicht registrierter arbeitsloser Jugendlicher an Aus- und Weiterbildung 	1 275 - 7 650
Malta	6	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen • Schulung/Unterstützung von Jugendlichen, um soziale Ausgrenzung und Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern • Qualitätsförderung der Hochschulbildung, indem kürzlich graduierten Doktoranden die Möglichkeit geboten wird, Forschungsprojekte an Hochschulen in Europa vorzuschlagen 	296 - 5 995
Niederlande	12	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellen der Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen und Unternehmen, Unterstützung der Umwandlung in eine multifunktionale Arbeits- und Wohnumgebung usw. (EFRE) • Vorbereitung der Teilnehmer auf das Arbeitsleben, Schulung Arbeitsloser sowie Hilfe bei der Arbeitssuche • Zuschüsse für Beratungen auf dem Gebiet der dauerhaften Beschäftigungsfähigkeit 	1 333 - 27 616
Polen	11	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivierung verschiedener Zielgruppen, u. a. durch Stellenvermittlung, Berufsberatung, Praktika, Schulungen, öffentliche Maßnahmen und Zuschüsse für die Gründung von Unternehmen 	305 - 1 942
Portugal	20	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativen gegen die Arbeitslosigkeit Jugendlicher • Schulungen für Langzeitarbeitslose • Entwicklung von berufsbildenden Kursen und Lernkursen • Von Solidaritätseinrichtungen entwickelte soziale Aktionspläne • Schulungen für junge Menschen, berufliche Weiterbildungskurse 	68 - 62 675
Insgesamt	70		

* Die Gesamtkosten fallen sehr unterschiedlich aus, was darauf zurückzuführen ist, dass die (Größe der) Projekte sich unterscheiden kann, z. B. da Projekte, die von zwischengeschalteten Stellen durchgeführt werden, als eines betrachtet werden (hohe Beträge) oder da Projekte mit einer begrenzten Zahl von Teilnehmern ausgewählt wurden (geringe Beträge).

Die bewerteten Projekte zielten auf ein breites Spektrum von Aktivitäten ab, doch alle betrafen in gewissem Maße das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. In den meisten Fällen lag der Schwerpunkt auf der Angebotsseite (Zielgruppen usw.) und mitunter auf der Nachfrageseite (Schaffung von Arbeitsplätzen durch Steigerung der Aktivitäten von Unternehmen). Die betreffenden Gesamtkosten beliefen sich auf Beträge von mehreren Tausend Euro bis zu mehr als 60 Millionen Euro.

In diesem Kapitel wird dargestellt, wie diese Projekte zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beitragen und inwieweit die Fonds potenziell wirksam sind.

In Abschnitt 1 wird die von den Verwaltungsbehörden vorgenommene Projektauswahl analysiert. Im Laufe dieses Verfahrens werden die Ausgangsbedingungen geschaffen, die sich direkt auf die Erreichung der Projektziele auswirken können. In Abschnitt 2 wird der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die Verwaltungsbehörden die Ergebnisse der Projekte messen. Die ersten Ergebnisse der Projekte sind in Abschnitt 3 beschrieben.

1. Projektauswahl

In diesem Abschnitt analysieren wir, ob die Art und Weise, wie die Projekte ausgewählt wurden, sicherstellt, dass sie zu den angestrebten Ergebnissen des OP sowie zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020 beitragen. Dabei werden vier Fragen erörtert:

- Hat die Verwaltungsbehörde (in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen) klare, objektive und nachprüfbare Auswahl- und Zuschlagskriterien festgelegt, die mit den angestrebten Ergebnissen des OP und mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind?
- Hat der Begünstigte erklärt, wie die Projektziele erreicht werden sollen, wie das Projekt zu den angestrebten Ergebnissen des OP und zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beitragen wird? Erfüllt der Projektvorschlag die Auswahl- und Zuschlagskriterien?
- Hat die Verwaltungsbehörde mit dem Begünstigten in Bezug auf die erwarteten projektspezifischen Outputs und Ergebnisse eine

rechtsverbindliche Vereinbarung getroffen und die Erreichung dieser Outputs und Ergebnisse zur Bedingung für die finanzielle Unterstützung gemacht?

- Wurde das Kriterium der optimalen Mittelverwendung im Auswahlverfahren bewertet?

Feststellungen

Zu den von der Verwaltungsbehörde festgelegten Auswahlkriterien

Tabelle 7 enthält die Feststellungen zu der Frage, ob die Verwaltungsbehörde (in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen) klare, objektive und nachprüfbare Auswahl- und Zuschlagskriterien festgelegt hat, die mit den angestrebten Ergebnissen des OP und mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind.

Tabelle 7: Auswahlkriterien

	Zahl der geprüften Projekte*	Klare Kriterien	Keine klaren Kriterien	Mit dem OP/Europa 20 20 verknüpft	Teilweise mit dem OP/Europa 20 20 verknüpft	Nicht mit dem OP/Europa 20 20 verknüpft
Dänemark	6	4 (67 %)	2 (33 %)		6 (100 %)	
Finnland	7	7 (100 %)		7 (100 %)		
Deutschland	6	6 (100 %)		2 (33 %)	4 (67 %)	
Lettland	2	2 (100 %)		2 (100 %)		
Malta	6	6 (100 %)		6 (100 %)		
Niederlande	10	10 (100 %)		3 (30 %)	7 (70 %)	
Polen	11	11 (100 %)		11 (100 %)		
Portugal	20	20 (100 %)		14 (70 %)		6 (30 %)
Insgesamt	68	66 (97 %)	2 (3 %)	45 (66 %)	17 (25 %)	6 (9 %)

* Diese Frage wurde für 68 der 70 Projekte beantwortet.

** Diese sechs Projekte wurden aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum übertragen, sodass nur eine indirekte Verknüpfung mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 besteht.

Die ORKB gaben an, dass in der überwiegenden Zahl der analysierten Projekte (97 %) die Verwaltungsbehörde oder die zwischengeschaltete Stelle klare Auswahl- und Zuschlagskriterien festlegte, wie spezifische Förder- und Qualitätskriterien (Lettland), das Potenzial des Projekts, zum Ergebnis beizutragen (Malta), sowie Kriterien zur richtigen Zielgruppe (Niederlande). Mitunter hat die Verwaltungsbehörde sonstige Parteien in das Auswahlverfahren einbezogen. In Polen legte die Verwaltungsbehörde die Kriterien in Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitsämtern fest (zwischengeschaltete Stellen). Bei EFRE-Projekten in den Niederlanden haben die zwischengeschalteten Stellen und die Verwaltungsbehörde ein Auswahlverfahren ausgearbeitet, das in erster Linie auf der Einschätzung externer Experten beruht.

Empfehlenswerte Verfahren:

Portugal

Dass zusammen mit der Bekanntmachung des Auswahlverfahrens methodologische Hinweise veröffentlicht werden, auf die sich die Analyse und die Auswahl der Anträge stützen und in denen darauf verwiesen wird, dass auf Skalen Grenzwerte festgelegt sind und dass eine Punktbewertung der Auswahlkriterien erfolgt, ist ein klarer Beitrag zur Transparenz.

Einige ORKB erachteten die Kriterien als unklar, z. B. da von den Regionen verwendete spezifische Kriterien zur Projektbeurteilung sich bezüglich Qualität und Detailgenauigkeit unterschieden, wobei die Spannbreite von spezifischen Kriterien mit einem Punktesystem bis hin zu allgemeinen Grundsätzen für die Mittelzuweisung reichte (Dänemark).

Die teilnehmenden ORKB stellten fest, dass die Verwaltungsbehörden bei 91 % (66 % plus 25 %) der analysierten Projekte die Kriterien (teilweise) mit den angestrebten Ergebnissen des OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft haben. In einigen Fällen sind die Kriterien zum Teil verknüpft, beispielsweise da manche Kriterien mit dem OP und den Kernzielen verknüpft sind, andere hingegen nicht (Dänemark). Manchmal sind die Zuschlagskriterien sehr offen, beispielsweise ob die vorgeschlagene Aktivität "im Einklang mit dem aktiven Altern" steht (Niederlande), oder nicht sehr eng verknüpft, beispielsweise "Zugang zum lebenslangen Lernen soll erweitert werden" (Deutschland).

In einigen Fällen war die Verknüpfung nur indirekt, z. B. weil Projekte aus dem vorhergehenden Programm übertragen wurden (Portugal).

Zu den Projektvorschlägen der Begünstigten: Erfüllung der Auswahlkriterien und Interventionslogik

Die ORKB berichteten, dass alle geprüften Projektvorschläge die Auswahl- und Zuschlagskriterien erfüllten, wie Tabelle 8 zu entnehmen ist.

Tabelle 8: Erfüllung der Auswahlkriterien

	Zahl der geprüften Projekte	Kriterien erfüllt	Kriterien nicht erfüllt
Finnland	7	7 (100 %)	
Deutschland	6	6 (100 %)	
Lettland	2	2 (100 %)	
Malta	6	6 (100 %)	
Niederlande	9	9 (100 %)	
Polen	11	11 (100 %)	
Portugal	20	20 (100 %)	
Insgesamt	61	61 (100 %)	

Diese Frage wurde für 61 der 70 Projekte beantwortet. In Dänemark (6 Projekte) wurde diese Frage nicht geprüft.

Die (potenzielle) Wirksamkeit der ausgegebenen öffentlichen Mittel sollte ein entscheidendes Auswahlkriterium sein. Daher analysierten die teilnehmenden ORKB ferner die sogenannte Interventionslogik: Hat der Begünstigte erklärt, wie er die Projektziele erreichen wird und ob diese Ziele zu den angestrebten Ergebnissen des OP und zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beitragen?

Tabelle 9: Erläuterung der Interventionslogik

	Zahl der geprüften Projekte*	Angemessene Erläuterung	Erläuterung (in Teilen) verfügbar	Keine Erläuterung
Dänemark	6	6 (100 %)		
Finnland	7		7 (100 %)	
Deutschland	6		6 (100 %)	
Lettland	2		2 (100 %)	
Malta	6	5 (83 %)	1 (17 %)	
Niederlande	9	2 (22 %)	7 (78 %)	
Polen	11	11 (100 %)		
Portugal	20	14 (70 %)		6 (30 %)**
Insgesamt	67	38 (57 %)	23 (34 %)	6 (9 %)

* Diese Frage wurde für 67 der 70 Projekte beantwortet.

** Diese sechs Projekte wurden aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum übertragen, sodass die Interventionslogik nicht im Kontext der Strategie Europa 2020 hätte erläutert werden können.

Dieser Tabelle ist zu entnehmen, dass die Begünstigten im Fall von mehr als der Hälfte der geprüften Projekte (57 %) in angemessener Weise erklärten, wie die Ziele erreicht werden sollten und ob diese Ziele zu den angestrebten Ergebnissen und zur Erreichung der Kernziele beitragen. Für ein Drittel der geprüften Projekte (34 %) ist eine Erläuterung (in Teilen) verfügbar. Dies bedeutet, dass der Prüfer (großen) Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Erläuterungen sieht. Beispielsweise machten die

Empfehlenswerte Verfahren:

Niederlande

In den Niederlanden wird im Rahmen des lokalen EFRE-Auswahlverfahrens - an dem nicht nur die zwischengeschaltete Stelle, sondern auch eine Beratergruppe für Stadtentwicklung (externe Sachverständige) teilnimmt, die den Beitrag der Projekte zur Erreichung der Ziele des OP beurteilt - lokales Wissen über die lokalen/regionalen Pläne und Gegebenheiten eingebracht. Dies könnte sich auf den Erfolg eines Projekts auswirken und die Ansichten der verschiedenen Stakeholder beeinflussen. Die Auswirkungen des Projekts werden regelmäßig diskutiert, z. B. ob die lokale Gemeinschaft (insbesondere benachteiligte Gruppen) ausreichend beteiligt ist und ob die Mittel im Rahmen des Projekts optimal eingesetzt werden.

Begünstigten in Finnland und Lettland³⁵ keine Angaben über den Beitrag zur Erreichung der Kernziele der EU. In Portugal gab es zu sechs Projekten keine Erläuterung, da sie aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum übertragen wurden.

Zur Relevanz der Erzielung von Outputs und Ergebnissen

In Tabelle 10 sind die Feststellungen der ORKB zu der Frage zusammengefasst, ob die Verwaltungsbehörden eine rechtsverbindliche Vereinbarung mit den Begünstigten in Bezug auf die erwarteten projektspezifischen Outputs und Ergebnisse trafen und ob sie die Erreichung dieser Outputs und Ergebnisse zur Bedingung für die finanzielle Unterstützung machten.

**Empfehlenswerte Verfahren:
Finnland**

Das derzeitige System in Finnland, in dem vier zwischengeschaltete Stellen die ESF-Mittel koordinieren, hat eine stärker regional ausgerichtete Perspektive bei den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und bei den Entscheidungen bezüglich der Projekte ermöglicht.

Tabelle 10: Relevanz der Erzielung von Outputs und Ergebnissen

	Zahl der geprüften Projekte *	Rechtsverbindliche Vereinbarung	In gewissem Maße rechtsverbindliche Vereinbarung	Keine rechtsverbindliche Vereinbarung	Zur Bedingung gemacht	In gewissem Maße zur Bedingung gemacht	Nicht zur Bedingung gemacht
Dänemark	6	6 (100 %)			6 (100 %)		
Finnland	7	7 (100 %)				7 (100 %)	
Deutschland	6	1 (17 %)	4 (67 %)	1 (17 %)	3 (50 %)	2 (33 %)	1 (17 %)
Lettland	2	2 (100 %)					2 (100 %)
Niederlande	10	4 (40 %)	6 (60 %)		1 (10 %)	7 (70 %)	2 (20 %)
Polen	11	11 (100 %)			11 (100 %)		

³⁵ Angaben der zwischengeschalteten Stelle zufolge beurteilen die Begünstigten, wie die Projekte zu den spezifischen Zielen beitragen. Anschließend bewertet die zwischengeschaltete Stelle, wie die Investitionen, die zur Verwirklichung der spezifischen Ziele getätigt werden, zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beitragen.

Portugal	20	14 (70 %)	6 (30 %)	14 (70 %)	6 (30 %)
Insgesamt	62	45 (73 %)	10 (16 %)	7 (11 %)	35 (56 %) 16 (26 %) 11 (18 %)

* Diese Frage wurde für 62 der 70 Projekte beantwortet. In Malta sollten noch Bewilligungsschreiben erstellt werden, sodass die Frage nicht geprüft werden konnte. In Lettland erfolgten Vorschusszahlungen und erste Zahlungsaufforderungen, während die Output- und Ergebnisindikatoren noch nicht festgelegt wurden.

** Die sechs Projekte wurden aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum übertragen.

Für die meisten bewerteten Projekte (73 %) galt eine rechtsverbindliche Vereinbarung zu den projektspezifischen Outputs und Ergebnissen, wie der erwarteten Teilnehmerzahl der Kurse (Deutschland), in einem Antrag auf Kofinanzierung vorgesehene Output- und Ergebnisindikatoren für die Aktivierung junger Arbeitsloser (Polen), arbeitslose Teilnehmer zwischen 30 und 54 Jahren, die nach ihrer Teilnahme beschäftigt sind (Finnland), sowie eine Vertragsklausel bezüglich einer Steigerung der Zahl internationaler Unternehmen mit hohen Wachstumsraten als Bedingung für die Förderung des Antrags (Dänemark).

Für einige der bewerteten Projekte (16 %) liegt in Teilen eine rechtsverbindliche Vereinbarung vor. Zum Beispiel wurde in einem Zuwendungsbescheid lediglich die verbindliche Überprüfung der Output- und Ergebnisindikatoren erwähnt (Deutschland).

Die ORKB berichteten, dass die Erreichung der Outputs und Ergebnisse bei mehr als der Hälfte der bewerteten Projekte (56 %) Bedingung für die finanzielle Förderung war. Bei 26 % der bewerteten Projekte hing diese Förderung in gewissem Maße von der Erreichung der Outputs und Ergebnisse ab, da nur eine allgemeine Ebene beschrieben war (Finnland) oder die Förderung lediglich vom Output, nicht aber von den Ergebnissen abhing (Niederlande).

Zur Kosteneffizienz als Kriterium

In Tabelle 11 sind die Feststellungen der ORKB zu der Frage zusammengefasst, ob das Kriterium der optimalen Mittelverwendung/der Kosteneffizienz im Auswahlverfahren (ausdrücklich) eine Rolle spielte.

Tabelle 11: Kosteneffizienz

	Zahl der geprüften Projekte	Kosteneffizienz als Kriterium	Kosteneffizienz in gewissem Maße als Kriterium	Kosteneffizienz kein Kriterium
Dänemark	6	2 (33 %)	4 (67 %)	
Finnland	7			7 (100 %)
Deutschland	6		6 (100 %)	
Lettland	2	2 (100 %)		
Malta	6		6 (100 %)	
Niederlande	10	1 (10 %)	4 (40 %)	5 (50 %)
Polen	11	11 (100 %)		
Portugal	20	20 (100 %)		
Insgesamt	68	36 (53 %)	20 (29 %)	12 (18 %)

Diese Frage wurde für 68 der 70 Projekte beantwortet.

Für die Hälfte der bewerteten Projekte (53 %) wurde berichtet, dass Kosteneffizienz ein entscheidendes Kriterium war. In Portugal wurden die Vorhaben auf der Grundlage der Einheitskosten genehmigt, wann immer diese in den einschlägigen Verordnungen festgelegt waren, und das Kosten-Nutzen-Verhältnis wurde für diese Vorhaben nicht einzeln bewertet. In Polen berechnete die Verwaltungsbehörde die durchschnittlichen Förderkosten je Teilnehmer. Um die Zielwerte ihrer Indikatoren zu erreichen, müssen die zwischengeschalteten Stellen eine gewisse Anzahl von Teilnehmern an ihren Projekten fördern. In Bezug auf Projektumsetzung und Zielerreichung wurde in Lettland ein Kriterium verwendet, demzufolge die Gesamtkosten, die Kostenpositionen und die geplanten Maßnahmen im Einklang mit den Bestimmungen der einschlägigen Verordnungen stehen und mit der Umsetzung des Projekts verknüpft sein müssen. In Dänemark wurde ein Kriterium betreffend den wirksamen Ressourceneinsatz und die hohe Qualität der Projekte verwendet.

Für einen erheblichen Teil der bewerteten Projekte (29 %) wurde berichtet, dass Kosteneffizienz in gewissem Maße ein Kriterium war. Beispielsweise erfolgt eine allgemeine Bewertung der Projektkosten durch die Regionen auf der Grundlage ihrer Erfahrung (Dänemark), auf der Grundlage einer Frage zur Angemessenheit der Kosten der direkten Tätigkeiten (Niederlande) oder auf der Grundlage eines

Antrags mit einer detaillierten Aufschlüsselung der Kostenbestandteile, die ein Verständnis der geplanten Auszahlungen ermöglichte (Malta).

Schlussfolgerungen

Während der Auswahlverfahren der bewerteten Projekte werden die Ausgangsbedingungen geschaffen, die sich stark auf die Erreichung der Projektziele auswirken können. Für nahezu jedes bewertete Projekt legte die Verwaltungsbehörde klare Auswahl- und Zuschlagskriterien fest. Bei den meisten Projekten (89 %) verknüpfte die Verwaltungsbehörde diese Kriterien (teilweise) mit den angestrebten Ergebnissen des OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020. Die für die Vorbereitung der Projekte verantwortlichen Begünstigten erfüllten diese Kriterien. In 91 % der Fälle erläuterten sie auch angemessen oder in Teilen, wie die Ziele erreicht werden sollten.

Für die Mehrzahl der bewerteten Projekte galt eine rechtsverbindliche Vereinbarung über die projektspezifischen Outputs und Ergebnisse. Darüber hinaus war das Erzielen von Outputs und Ergebnissen bei zahlreichen bewerteten Projekten (in gewissem Maße) Bedingung für die finanzielle Unterstützung. Diese beiden Maßnahmen schaffen Anreize für die Erreichung der Ziele. In zahlreichen Fällen (82 %) wurde berichtet, dass die Kosteneffizienz (in gewissem Maße) ein entscheidendes Kriterium im Auswahlverfahren war.

Dennoch sehen wir bei den Projekten (zum Teil) Verbesserungsbedarf, was das Auswahlverfahren betrifft.

Empfehlungen

Wir empfehlen den **Verwaltungsbehörden**, sicherzustellen, dass

- a) in allen Fällen klare Auswahl- und Zuschlagskriterien vorhanden sind, die mit den angestrebten Ergebnissen der OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind;
- b) für alle genehmigten Projekte klar erläutert ist, wie die Projektziele erreicht werden sollen;
- c) die die Fördermittel bewilligende Stelle schlüssig darlegt, wie die Projektauswahl mit dem OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft ist.

2. Ergebnismessung

Im vorhergehenden Abschnitt wurden die Ausgangsbedingungen erläutert, die eine Steigerung des Beitrags der Projekte zu den angestrebten Ergebnissen des OP und zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 bewirken können. Um den Beitrag zu messen, sind diesbezügliche Informationen erforderlich. Daher haben wir untersucht, wie die Verwaltungsbehörden die Ergebnisse der Projekte sowie den Umfang messen, in dem die Ziele erreicht wurden.

Ob die erhobenen Daten nützlich sind, hängt u. a. von ihrer Zuverlässigkeit und Validität ab. Im Rahmen dieser Prüfung jedoch beschrieben die ORKB die Erhebung der Daten, analysierten aber nicht deren Qualität.

Feststellungen

Die für die bewerteten Projekte zuständigen Verwaltungsbehörden haben Maßnahmen ergriffen, um Daten zu den Ergebnissen (Output- und/oder Ergebnisindikatoren) des Projekts zu erheben sowie zum Umfang, in dem die Ziele erreicht wurden.

Die Daten werden in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Art und Weise erhoben, doch fast überall wurde ein System zur Datenerhebung eingerichtet (siehe auch Abschnitt III.4).

Empfehlenswerte Verfahren:

Mehrere Mitgliedstaaten

Für einige Instrumente wird eine Form der Qualitätssicherung verwendet. In Finnland sind die Anforderungen an die erfassten Daten sehr hoch; einige der personenbezogenen Daten können sogar aus den Informationen zum Indikator ausgeklammert werden. Ein Großteil der Informationen zu den Ergebnissen wird auch im Rahmen besonderer Untersuchungen eingeholt. In Malta wird die Ergebnismessung anschließend von der Verwaltungsbehörde auf verschiedene Art und Weise überprüft, wobei der Fortschritt anhand festgelegter Output- und Ergebnisindikatoren bestimmt wird. In Polen finden regelmäßige Sitzungen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Stellen (regionale Arbeitsämter) statt; diese Stellen verfassen vierteljährliche Berichte über den Fortschritt bei der Umsetzung der Indikatoren. In den Sitzungen wird der Stand der Programmumsetzung diskutiert, der in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen zwischengeschalteten Stellen fällt.

In den Niederlanden wird im Rahmen des ESF-OP ein statistisches System verwendet. Das Begleitsystem wird von "Statistics Netherlands" verwaltet. Daten aus verschiedenen Datenbanken werden kombiniert, um die Zielgruppe, zu der ein Arbeitsuchender gehört, sowie seinen Status auf dem Arbeitsmarkt zu verschiedenen Zeitpunkten zu bestimmen. Dies führt dazu, dass die Daten zuverlässiger sind, als wenn sie mithilfe von Fragebögen erhoben würden. Darüber hinaus wird der Verwaltungsaufwand für die Begünstigten niedrig gehalten, und für die Teilnehmer besteht kein Aufwand.

In Portugal wird ein Simulator veröffentlicht und der Bekanntmachung des Auswahlverfahrens als Anhang beigefügt. Der Simulator enthält die Formel, mit der im Fall einer Abweichung von den vertraglichen Vorgaben die finanziellen Kürzungen berechnet werden. Dies trägt zur Transparenz bei und steigert das Bewusstsein der Begünstigten für die Herausforderungen, denen sie gegenüberstehen.

In mehreren Mitgliedstaaten berichten die Begünstigten mithilfe (automatisierter) Registrierungstools über ihre Ergebnisse (Dänemark, Finnland und Malta). In Deutschland sind alle Projektempfänger verpflichtet, den wirksamen und effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel und dementsprechend die Projektergebnisse nachzuweisen.

Schlussfolgerungen

In allen Mitgliedstaaten ist ein System zur Datenerhebung vorhanden, wobei die Systeme sich voneinander unterscheiden.

Empfehlungen

Wir empfehlen den **Verwaltungsbehörden**, sicherzustellen, dass die die Fördermittel bewilligende Stelle auf den festgelegten Indikatoren besteht und die Messung von Outputs und Ergebnissen nicht an die vom Empfänger bereitgestellten Informationen anpasst. Transparente und eindeutige Ergebnisindikatoren und Verfahren zu ihrer Messung sind eine zentrale Voraussetzung für eine geeignete Ergebnismessung.

3. Erste von den Projekten erbrachte Ergebnisse

Die ersten Ergebnisse der bewerteten Projekte sind in den Länderberichten der ORKB beschrieben. Die meisten Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gange.

Feststellungen

Zu den ersten Ergebnissen

Die ORKB berichteten, dass die Budgets der bewerteten Projekte für ein breites Spektrum von Tätigkeiten ausgegeben wurden, um ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. Die Mittel wurden nicht direkt für die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgegeben, und nur in einigen Fällen indirekt (z. B. durch eine Steigerung der Aktivitäten von Unternehmen).

Zahlreiche Berichte enthalten Angaben zum Output, wie die Anzahl der Teilnehmer an Aktivierungsprogrammen, Schulungen und Kursen, die Zahl der ausgestellten Gutscheine und die Zahl der Unternehmen. Darüber hinaus wurden

Angaben zu den Ergebnissen gemacht: Zahl der Teilnehmer, die für eine Schulung in Betracht kommen, Zahl der Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, die einen Gutschein eingelöst haben, Zahl der Teilnehmer mit bezahlten Arbeitsplätzen, Zahl der Langzeitarbeitslosen, die langfristig in den Arbeitsmarkt integriert wurden und Zahl der Arbeitsplätze, die durch die Gründung eines Unternehmens geschaffen wurden.

Bei einigen Projekten waren die teilnehmenden ORKB nicht in der Lage, bereits über Ergebnisse zu berichten, beispielsweise da das Projekt noch nicht vollständig umgesetzt war oder sich noch in der Anfangsphase befand oder weil kein Begleitsystem vorhanden war. Außerdem ermöglichten es die Angaben zu den Ergebnissen (noch) nicht, bestimmte Schlussfolgerungen über die Beiträge zu den Zielwerten der OP-Ergebnisindikatoren für 2023 und/oder zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 zu ziehen. In einigen Fällen wurden die Förderrichtlinien nachträglich geändert, um die Förderbedingungen flexibler zu gestalten und/oder die Nachfrage zu erhöhen. Die die Fördermittel bewilligende Stelle gab nicht an, welche Auswirkungen die Ausweitung der Zielgruppe auf die angestrebten Ergebnisse des OP und die Ziele der Strategie Europa 2020 hatte.

Zur Wirksamkeit

Wurde die Interventionslogik eines Projekts getestet und wurde seine Wirksamkeit nachgewiesen? Anders gesagt, inwieweit sind die Ergebnisse auf die Projekte zurückzuführen (Nettowirksamkeit)? Bisher sind die ORKB noch zu keiner endgültigen Antwort auf diese Frage gelangt, da dies einen sogenannten (quasi-)experimentellen Ansatz für die Bewertung erfordert, der auf dem Prinzip einer Kontroll- und einer Behandlungsgruppe beruht. Eine solche Bewertung ist nicht immer

Empfehlenswerte Verfahren:

Polen

Um Probleme zu lösen, die mit einer abnehmenden oder unerwartet geringen Zahl von Antragstellern auf nicht rückzahlbare Zuschüsse verbunden waren, ergriff die betroffene Verwaltungsbehörde in Polen Korrekturmaßnahmen. Beispielsweise steigerte sie die Informations- und Werbemaßnahmen auf der Website des Begünstigten, ermutigte Arbeitslose mithilfe der Berater individuell zur Projektteilnahme, warb über einen lokalen Fernsehsender für die Förderung und beschleunigte die Bearbeitung von Anträgen junger Antragsteller auf Förderung, damit diese für das Projekt infrage kommen konnten.

durchführbar, beispielsweise bei unzureichender Stichprobengröße oder weil es als unangemessen angesehen würde, einer benachteiligten Gruppe die Behandlung zu verweigern, um eine Kontrollgruppe zu generieren.

Um Hinweise zur Wirksamkeit der Fördermittel zu erhalten, kann die Bewertung auf der Grundlage eines nichtexperimentellen Ansatzes erfolgen. Die ORKB Polens berichtete, dass Gesprächen mit 357 Projektteilnehmern zufolge 71 % der Befragten fast ein Jahr nach dem Ende ihrer Projektteilnahme noch aktiv am Arbeitsmarkt tätig waren, was auf ihre Teilnahme an den bewerteten Projekten zurückzuführen war; entweder führten sie ein eigenes Unternehmen oder waren aktive Angestellte. Im Allgemeinen schätzten Personen, die zum betreffenden Zeitpunkt beschäftigt waren, die Auswirkungen des Projekts auf ihren Beschäftigungsstatus höher ein als Personen, die nach wie vor arbeitslos gemeldet waren. Personen, die auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags angestellt waren, und Personen, die ihr eigenes Unternehmen führten, vergaben die höchsten Punktzahlen.

In den Niederlanden wurde eine qualitative, theoriegestützte Folgenbewertung durchgeführt. Eine Reihe von Annahmen über die Wirksamkeit der Wiedereingliederungspolitik wurde geprüft. Dabei zeigte sich, dass Regionen, die in ihren Verlaufsplänen mehrere Instrumente einsetzen, eine höhere Wirksamkeit erzielen als Regionen, die nur ein Instrument einsetzen. Den Angaben der Begünstigten zufolge ermöglichte das Programm es ihnen, über andere vorhandene Maßnahmen hinaus Zielgruppen stärker zu fördern, die dem Arbeitsmarkt fern waren. Einige Begünstigte gaben außerdem an, dass sie Arbeitsvermittlungsdienste höherer Qualität anbieten konnten, da die Förderung intensiviert oder kleinmaßstäbiger organisiert (stärker maßgeschneidert) werden konnte.

Zur Kosteneffizienz und zur optimalen Mittelverwendung

Es wurden keine Informationen darüber vorgelegt, ob die Kriterien optimale Mittelverwendung und Kosteneffizienz in den bewerteten Projekten angewandt wurden. Einige ORKB wiesen auf Umstände hin, die nicht zur Steigerung der Effizienz der Politik beitrugen. Beispielsweise wurde ein Ungleichgewicht zwischen der Höhe der Fördermittel und den Kosten der Einhaltung recht komplexer Rechnungsführungsvorschriften wahrgenommen (z. B. Vorlegen

detaillierter Nachweise über die Stunden, für die Mitarbeiter eingestellt wurden, anstelle eines Standardbetrags). Insbesondere wenn Fördermittel auf zahlreiche Begünstigte verteilt wurden, die Rechnungsführungsvorschriften einhalten müssen, welche von vielen Befragten als komplex empfunden werden, sind die Kosten der Einhaltung der Vorschriften möglicherweise zu hoch. Aus Sicht der Projektbegünstigten erscheint der bürokratische Aufwand nach wie vor groß. Es kann sehr schwierig sein, einzuschätzen, ob ein Projektantrag voraussichtlich genehmigt wird, und seitens einer Organisation sind große Anstrengungen erforderlich, um den Antrag zu erstellen.

Ein besonderer Wert ist der europäische Mehrwert: Dieser Wert entsteht durch eine EU-Maßnahme und wird zusätzlich zu dem Wert geschaffen, der durch alleiniges Handeln des Mitgliedstaats entstanden wäre. Inwieweit wäre ein Projekt ohne die europäischen Mittel umgesetzt worden? Die eingeholten Informationen ergaben bezüglich dieser Frage nur geringfügige Nachweise, beispielsweise im Fall einer qualitativen Bewertung der Projekte zum aktiven Altern in den Niederlanden. Wie berichtet wurde, wären 90 % der Projekte ohne Förderung entweder nicht oder nur in geringerem Umfang durchführbar gewesen. Diese Frage kann durch eine solche Untersuchung jedoch nicht in vollem Umfang beantwortet werden, da als Grundlage lediglich eine begrenzte Zahl von Begünstigten diente, die telefonisch befragt worden waren. Es muss weiter diskutiert werden, welche Art von Informationen eine Beantwortung dieser Frage ermöglichen würde.

Schlussfolgerungen

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig, Schlussfolgerungen über die ersten Ergebnisse sowie über die Wirksamkeit und Effizienz zu ziehen, da viele Projekte noch nicht abgeschlossen sind. Es ist noch nicht möglich, eine Aussage darüber zu treffen, ob die dargestellten Aktivitäten zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beitragen und einen europäischen Mehrwert schaffen werden.

Empfehlungen

Wir empfehlen den **Verwaltungsbehörden**,

- a) sicherzustellen, dass die Ziele der OP und die Kernziele der Strategie Europa 2020 bei einer nachträglichen Änderung der Auswahl- und Zuschlagskriterien im Blick behalten werden;
- b) die Verfahren zur Reduzierung von Fördermitteln im Fall des Nichterreichens der Ziele in die Praxis umzusetzen und dabei anwendbare Konzepte zu entwickeln (z. B. Formeln zur Berechnung, Rundungsregeln usw.);
- c) bei der Bewertung der Ergebnisse
 - i. zu bestimmen, wie die Projektergebnisse mit den Zielen des OP und den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verknüpft sind;
 - ein Ziel ist nicht zwangsläufig erreicht, nur weil die zugewiesenen Mittel mit dem Zweck in Einklang standen;
 - ii. die Kosteneffizienz der Projekte zu bestimmen, indem sie die erhaltenen Zuschüsse und die Kosten der Einhaltung der Vorschriften bewerten; beispielsweise können sie ermitteln, ob die Vergabe von Zuschüssen in geringerer Höhe an zahlreiche Begünstigte in Erwägung gezogen werden sollte oder ob dies zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand führen würde;
 - iii. zu bewerten, ob die Intervention der EU einen Mehrwert zur mitgliedstaatlichen Maßnahme schafft.

Wir empfehlen der **Kommission**, die Wirksamkeit und Effizienz von EU-geförderten Projekten zu erhöhen, beispielsweise indem sie unnötige bürokratische Hürden abbaut und das Konzept des europäischen Mehrwerts ausarbeitet und anwendet.

V. Allgemeine Schlussfolgerung

Insgesamt gelangt die Arbeitsgruppe zu der Schlussfolgerung, dass die OP den erforderlichen Rahmen für einen Beitrag zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung und Bildung liefern. Ihre Gestaltung, die in den meisten Fällen einer soliden Interventionslogik folgt, fördert den wirksamen und effizienten Einsatz der Strukturfonds - wenngleich geringfügige Schwachstellen zu beseitigen sind. Im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen stellen wir eine stärkere Ergebnisorientierung fest, aber auch eine erhöhte Komplexität der Anforderungen wie beispielsweise Berichterstattungspflichten.

Angesichts der uneinheitlichen Fortschritte der geprüften Projekte ist es nach Auffassung der ORKB zu früh, die Frage zu beantworten, ob die Umsetzung der OP wie erwartet wirksam zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020 beiträgt. Sie weisen auf einige Schwachstellen hin, die in den laufenden Verfahren ermittelt wurden und für die erfolgreiche Umsetzung relevant sein könnten. Sie vertreten die Ansicht, dass ein Hauptschwerpunkt auf der Schaffung einer soliden Grundlage für die Begleitung und die Bewertung der Ergebnisse liegen sollte.

Die ORKB fordern die Kommission und die Verwaltungsbehörden auf, die ermittelten Schwachstellen nach Möglichkeit im laufenden Programmplanungszeitraum zu beseitigen. Außerdem müssen diese Schwachstellen in den kommenden Programmplanungszeiträumen vermieden werden. Darüber hinaus weisen die ORKB die Mitgliedstaaten auf Fälle empfehlenswerter Verfahren hin, um einen gegenseitigen Lerneffekt zu ermöglichen.

Anhang

Abkürzungen

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
IP	Investitionspriorität
ISCED	Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen
KF	Kohäsionsfonds
OP	Operationelles Programm
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
TZ	Thematisches Ziel
YEI	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen