



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT

# Studie zur Weiterentwicklung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2028-2034

---

ISSN 0174-4992

# Studie zur Weiterentwicklung und Optimierung der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2028 – 2034 (kurz: Zukunftsstudie ESF 2028ff)

moysies & partners GmbH



Standort:

Alt-Moabit 96a, 10559 Berlin

Gesellschaftssitz:

Adolfstraße 15, 65343 Eltville

HRB 33186 Amtsgericht Wiesbaden

Geschäftsführung: Till Moysies, Nebojsa Djordjevic, Christian Mohser

Ust-ID: DE287527903

Finanzamt Wiesbaden

Andreas Stahn

Senior Manager

Telefon: +49 (040) 211 07 61-13

E-Mail: andreas.stahn@moysies.de

Carsten Welker

Management Consultant

Telefon: +49 30 4036687-17

E-Mail: carsten.welker@moysies.de

Januar 2025

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Zu den Autoren der Studie



Carsten Welker ist seit 2020 als Management Consultant bei moysies & partners angestellt. In dieser Funktion leitet er aktuell die Evaluation des ESF-Plus Programms des Bundes sowie den ESF Plus-Teil in der Begleitevaluation des Multifondsprogramms EFRE/ESF Plus des Landes Niedersachsen in der Förderperiode 2021-2027. Insgesamt beschäftigt sich Carsten Welker seit 2006 mit Fragen der Bildungs- und Beschäftigungspolitik, seit 2013 auch verstärkt im Kontext des Europäischen Sozialfonds. In diesem Zusammenhang hat er beispielsweise ex-ante Bewertungen, Evaluationen einzelner ESF-Maßnahmen oder auch ganzer Programme durchgeführt. Ebenso war er in die Programmerstellung eingebunden. Herr Welker hat Politikwissenschaften und European Labour Studies an den Universitäten Marburg, Aarhus, Bremen und Barcelona studiert. Nach seinem Studium arbeitete er in verschiedenen sozialwissenschaftlich ausgerichteten Beratungs- und Forschungseinrichtungen.



Andreas Stahn ist Direktor des Business Centers Fachpolitische Beratung & Evaluation bei moysies & partners. Sein Fokus liegt auf der Begleitung fachpolitischer Programme in den Politikfeldern Bildung und Beschäftigung. Als Projektleiter unterstützte er seit der Förderperiode 2007 – 2013 ESF-Verwaltungsbehörden aus verschiedenen Bundesländern bei der Erstellung, Umsetzung und Bewertung der Förderprogramme, aktuell in Schleswig-Holstein und Sachsen. Daneben beschäftigt sich mit Aspekten der Finanzierung sowie der Strategie-, Organisations- und Qualitätsentwicklung im Bereich der Jugendhilfe und im Bildungssystem. Herr Stahn weist eine ausgeprägte Expertise in der empirischen Sozialforschung und der Planung, Steuerung und wissenschaftlichen Begleitung von Förderprogrammen auf. Andreas Stahn hat an der Freien Universität Berlin Politikwissenschaften und an der University of Birmingham Russian and East European Studies studiert. Vor seinem Wechsel in die Politikberatung forschte er mehrere Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter zu Fragen der Europäischen Politik und der Governance in Mehrebenensystemen.

Beide Autoren bedanken sich sehr herzlich bei Evelyn Lange und Maximilian Raus für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung der Studie.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>11</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>12</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>13</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>14</b>
<b>1. Ausgangslage und Zielsetzung</b>	<b>18</b>
1.1 Ausgangslage	18
1.2 Ziele der Untersuchung	20
1.3 Methodisches Vorgehen	22
<b>2. Bestandsaufnahme – Umsetzung des ESF in Deutschland</b>	<b>26</b>
2.1 Einleitung	26
2.2 Inhaltliche Ausrichtung des ESF	26
2.2.1 Strukturierung der Programme	28
2.2.2 Inhaltliche Schwerpunkte	32
2.3 Aufgaben, Akteure und Umsetzungsstrukturen	36
2.3.1 Vergleichsweise einfach strukturierte Programme versus sehr komplexe Programme	39
2.3.2 Aufgaben aus fast einer Hand versus extrem komplexe Umsetzungsstrukturen	39
2.3.3 Setzen auf Bewährtes versus Implementation neuer Umsetzungsstrukturen	40
2.3.4 Aufgabenübertragung versus Ausschreibung	41
2.3.5 Kooperation/Standardlösung versus Eigenentwicklung	42
2.3.6 ESF in eigener Strukturumgebung versus ESF eingebettet in andere Strukturumgebungen	43
2.4 Verwaltungskosten	43
<b>3. Rechtliche Vorgaben</b>	<b>46</b>
3.1 Einleitung	46

3.2	Programmerstellung und Programmänderung	47
3.2.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	47
3.2.2	Empirische Befunde	49
3.2.3	Gutachtliche Würdigung	51
3.3	Thematische Konzentration und Vorhaben strategischer Bedeutung	53
3.3.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	53
3.3.2	Empirische Befunde	55
3.3.3	Gutachtliche Würdigung	56
3.4	Erstellung und Abstimmung der Partnerschaftsvereinbarung, insbesondere in Hinblick auf die Kohärenz	58
3.4.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	58
3.4.2	Empirische Befunde	59
3.4.3	Gutachtliche Würdigung	61
3.5	Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen	63
3.5.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	63
3.5.2	Empirische Befunde	64
3.5.3	Gutachtliche Würdigung	66
3.6	Kodierung/finanzielles Earmarking	68
3.6.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	68
3.6.2	Empirische Befunde	69
3.6.3	Gutachtliche Würdigung	71
3.7	Indikatoren	74
3.7.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	74
3.7.2	Empirische Befunde	75
3.7.3	Gutachtliche Würdigung	77
3.8	Einrichtung und Betrieb des IT-Systems	83
3.8.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	84
3.8.2	Empirische Befunde	85

3.8.3	Gutachtliche Würdigung	86
3.9	Ausübung der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen	91
3.9.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	91
3.9.2	Empirische Befunde	91
3.9.3	Gutachtliche Würdigung	93
3.10	Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner	94
3.10.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	94
3.10.2	Empirische Befunde	95
3.10.3	Gutachtliche Würdigung	96
3.11	Kommunikation und Sichtbarkeit	97
3.11.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	98
3.11.2	Empirische Befunde	98
3.11.3	Gutachtliche Würdigung	99
3.12	Vereinfachte Kostenoptionen	101
3.12.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	101
3.12.2	Empirische Befunde	102
3.12.3	Gutachtliche Würdigung	103
3.13	Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission	106
3.13.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	106
3.13.2	Empirische Befunde	107
3.13.3	Gutachtliche Würdigung	109
3.14	Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfung	111
3.14.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	111
3.14.2	Empirische Befunde	112
3.14.3	Gutachtliche Würdigung	114
3.15	Rechnungslegung und Zahlungsantrag	116
3.15.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	116

3.15.1.1	Zahlungsantrag	117
3.15.1.2	Rechnungslegung	117
3.15.2	Empirische Befunde	119
3.15.3	Gutachtliche Würdigung	120
3.16	Verwaltungserklärung	128
3.16.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	128
3.16.2	Empirische Befunde	129
3.16.3	Gutachtliche Würdigung	130
3.17	Prüfsystem der Verwaltungsbehörde	131
3.17.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	131
3.17.2	Empirische Befunde	132
3.17.3	Gutachtliche Würdigung	134
3.18	Prüfsystem – Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörde	137
3.18.1	Beschreibung des Anforderungskatalogs	137
3.18.2	Empirische Befunde	140
3.18.3	Gutachtliche Würdigung	142
<b>4.</b>	<b>Rahmenbedingungen</b>	<b>149</b>
4.1	Einleitung	149
4.2	Verspätete Rechtsgrundlagen	149
4.3	Parallelitäten	150
4.4	Zusätzliche externe Anforderungen	151
4.5	Personalsituation	152
<b>5.</b>	<b>Gesamtbewertung</b>	<b>153</b>
5.1	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	153
5.1.1	Europäischer Rechtsrahmen	153
5.1.2	Nationale Umsetzungsebene: Ausrichtung und Strukturen des ESF in Deutschland	154
5.1.3	Rahmenbedingungen	155

5.1.4	Übergreifend	155
5.2	Szenarien	156
5.2.1	Europäische Ebene	157
5.2.1.1	Erörterung und Bewertung	160
5.2.2	Nationale Ebene	162
5.2.2.1	Zusammenfassende Bewertung	164
5.3	Empfehlungen (Europäische Ebene)	165
5.3.1	Leitprinzipien	165
5.3.2	Prüfung und Reduktion spezifischer Anforderungen	168
5.4	Empfehlungen (Nationale Ebene)	179
5.4.1	Leitprinzipien	180
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>182</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Spezifische Ziele, Nutzung und relative Bedeutung am ESF-Mittelvolumen	32
Tabelle 2	Spezifische Empfehlungen auf europäischer Ebene	169

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Aufgabenverständnis: Schwerpunktaufgaben, Arbeitspakete und Akteure	21
Abbildung 2	Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und der Auswahl Spezifischer Ziele	29
Abbildung 3	Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und der Anzahl von Fördervorhaben	31
Abbildung 4	Inhaltliche Ausrichtung der ESF Plus Programme in Bund und Ländern gemessen am Mittelvolumen	35
Abbildung 5	Akteure und Aufgaben im Programmverlauf – schematische Darstellung	38
Abbildung 6	Bewertungen zum Themenfeld Programmerstellung und Programmänderung	49
Abbildung 7	Bewertungen zum Themenfeld Thematische Konzentration und Vorhaben strategischer Bedeutung	55
Abbildung 8	Bewertungen zum Themenfeld Partnerschaftsvereinbarung und Kohärenz	59
Abbildung 9	Bewertungen zum Themenfeld Grundlegende Voraussetzungen	64
Abbildung 10	Bewertungen zum Themenfeld Kodierung/finanzielles Earmarking	69
Abbildung 11	Bewertungen zum Themenfeld Indikatorik	76
Abbildung 12	Bewertungen des Themenfeldes Einrichtung und Betrieb des IT-Systems	85
Abbildung 13	Bewertungen des Themenfeldes Ausübung der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen	92
Abbildung 14	Bewertungen zum Themenfeld Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner	95
Abbildung 15	Bewertungen zum Themenfeld Kommunikation und Sichtbarkeit	98
Abbildung 16	Bewertungen zum Themenfeld Vereinfachte Kostenoptionen	102
Abbildung 17	Bewertungen zum Themenfeld Berichtspflichten gegenüber der Kommission	107
Abbildung 18	Bewertungen zu den Themenfeldern Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfungen	113
Abbildung 19	Bewertungen zu den Themenfeldern Rechnungslegung und Zahlungsantrag	119
Abbildung 21	Einschätzungen zu nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen	124
Abbildung 21	Bewertungen zum Themenfeld Verwaltungserklärung	129
Abbildung 22	Bewertungen zum Themenfeld Prüfsystem der Verwaltungsbehörde	133
Abbildung 23	Bewertungen zum Themenfeld Prüfsystem – Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörde	140

## Abkürzungsverzeichnis

ARF	Aufbau- und Resilienzfähigkeit
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
CLLD	Community-Led Local Development
DAC	Joint Audit Directorate for Cohesion
DARP	Deutscher Aufbau und Resilienzplan
EHAF	Europäischer Hilfsfonds
ERDF	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU-KOM	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
FMD	Fördermanagementdienst
KF	Kohäsionsfonds
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NEET	Not in Education, Employment or Training (spezifische Zielgruppe, die durch Förderung adressiert werden kann)
VN	Verwendungsnachweis
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

# Zusammenfassung

## *Hintergrund und Ziel der Studie*

Der Europäische Sozialfonds Plus trägt als bedeutendes Instrument der europäischen Kohäsionspolitik zur Förderung von Beschäftigung, Bildung und sozialer Inklusion in Europa bei. Durch die Definition und Differenzierung immer neuer Anwendungsgebiete einerseits und einem stetig zurückgehenden Fördermittelvolumen andererseits, gewinnt das Thema einer effizienten Abwicklung und Steuerung an Relevanz. Demgegenüber stehen allerdings sehr hohe und komplexe Anforderungen an die professionelle Administration der ESF Plus-Programme. Bemühungen um Verwaltungsvereinfachungen werden durch neue und geänderte Anforderungen konterkariert.

Vor diesem Hintergrund nimmt die vorliegende Studie die administrativen Herausforderungen der Umsetzung der aktuellen Förderperiode im ESF Plus für die deutschen Programmbehörden in den Blick. Leitfrage der Studie ist, wie eine hohe Qualität der Programmadministration gelingen kann, ohne in ein Missverhältnis zu den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu gelangen. Damit verbunden ist das Ziel, konkrete Empfehlungen für eine Verbesserung des Rechtsrahmens und die Weiterentwicklung der Administration zu entwickeln. Dabei sind europäische und nationale rechtliche Regelungen genauso zu berücksichtigen wie die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der ESF Plus-Programme in Bund und Ländern oder die konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen.

## *Methodisches Vorgehen*

Die Durchführung der Studie gliederte sich in drei Phasen::

- In der ersten Phase wurde eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um ein grundsätzliches Verständnis der (Rechts-)Anforderungen an die Programmadministration und den sich daraus ableitenden Aufgaben zu gewinnen. Darüber hinaus war die Auswertung der inhaltlichen Schwerpunkte in den ESF Plus-Programmen von Bund und Ländern Teil dieser Phase.
- In der zweiten Phase erfolgte die Identifikation und Analyse von Faktoren, die sich maßgeblich auf die Programmadministration auswirken. Ausgehend von der Bestandsaufnahme wurden die wesentlichen Aufgabenfelder der Programmadministration identifiziert und eingegrenzt.
- In der dritten Phase erfolgte die Bewertung der Befunde und die Ableitung von Empfehlungen für die europäische und nationale Ebene.

Methodisch fußte die Studie auf einer umfassenden Analyse von Programmdokumenten, zum Beispiel der ESF Plus-Programme, Unterlagen zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, der Finanzierungspläne für die geförderten Maßnahmen sowie weiterer einschlägiger Literatur. Daneben wurden (zum Großteil mehrstündige) Einzel- und Gruppeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Programmbehörden in Bund und Ländern durchgeführt. Aufbauend auf den Interviews wurde eine standardisierte Abfrage bei allen Verwaltungsbehörden durchgeführt, um eine einheitliche Bewertungsgrundlage für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche zu schaffen. Schließlich wurde bei zwei Verwaltungsbehörden eine zusätzliche Abfrage mit dem Ziel durchgeführt, die Verwaltungskosten zu schätzen.

### Zentrale Erkenntnisse

Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Ausgestaltung der Strukturen:** Die Ausgestaltung der Strukturen berührt eine inhaltliche und eine umsetzungsbezogene Seite. Inhaltlich sind ESF Plus-Programme durch Heterogenität gekennzeichnet, was die Wahl der Spezifischen Ziele und der Anzahl gewählter Prioritäten betrifft. Dabei gibt es einen wahrnehmbaren Zusammenhang zwischen der Größe des Finanzvolumens und der Anzahl ausgewählter Spezifischer Ziele, nicht jedoch in Bezug auf die Heterogenität der Fördermaßnahmen. Zwischen Bund und Ländern lassen sich divergierende inhaltliche Schwerpunktsetzungen in der Förderung feststellen. Gänzlich überschneidungsfrei sind die Programme aber nicht. Deutlich wird zudem ein klarer Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und der Anzahl der Fördervorhaben. Die Umsetzung von „Massenförderinstrumenten“ erscheint erst ab einem gewissen Fördermittelvolumen – einhergehend mit einer größer werdenden administrativen Kapazität – praktikabel.

Umsetzungsbezogen ist die Ausgestaltung der Strukturen durch eine sehr große Heterogenität und jeweils eigene Entwicklungspfade geprägt. Die Anzahl der beteiligten Akteure unterscheidet sich zum Teil sehr deutlich. Über die letzten Jahre ist zwar die Tendenz zu einer Reduzierung zum Beispiel mittelbewirtschaftender Stellen zu erkennen, Aufgabentrennung und Verantwortungsteilung sind aber weiterhin Kennzeichen der Programmadministration. Unabhängig von dieser Unterschiedlichkeit weisen die Auswertungen darauf hin, dass die Verwaltungskosten gemessen am gesamten Fördermittelvolumen tendenziell vergleichbar hoch sind. Diese liegen deutlich über bislang berichteten Werten und betragen rund 10 beziehungsweise 12 Prozent.

- **Implikationen der Administrationsaufgaben:** Der reine Umfang der Aufgaben stellt sehr hohe Anforderungen an eine professionelle Programmadministration. Daher ergeben sich bezogen auf die einzelnen Aufgabenfelder der Programmadministration vielfältige, mitunter auch kleinteilige, Ansatzpunkte für eine Verringerung des Verwaltungsaufwands. Gleichwohl zeigen sich zwei Schwerpunktthemen, die für die Programmadministration von besonderer Bedeutung sind.

Zum einen handelt es sich um den Umfang an Daten, die zu erheben, nachzuweisen und nachzuhalten sind. Neben der Etablierung entsprechender Verfahren sind hierfür sind unter anderem IT-Systeme zu entwickeln, die alle ESF-Spezifika abdecken. Durch diese Spezifika ist der ESF so wenig anschlussfähig zu anderen Förderlogiken, dass eigenständige Systeme gebaut oder komplexe Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Systemen programmiert werden müssen. Besonders gravierend ist, dass eine Vielzahl an Daten – aber auch anderen Anforderungen – keine erkennbare Steuerungsrelevanz für die deutschen Programmbehörden besitzen. Diese Daten dienen teils der Berichterstattung gegenüber der Kommission, der Nutzen dieser Informationen ist aber auch auf dieser Ebene ausgesprochen fragwürdig.

Zum anderen ist das Prüfsystem insgesamt außergewöhnlich komplex und zeichnet sich durch eine hohe Anzahl an Prüfinstanzen auf nationaler und europäischer Ebene aus. Bedingt durch die Komplexität des ESF und der Vielzahl an rechtlichen Anforderungen ergibt sich eine sehr breites Prüffeld. Mit einer gewissen Varianz zwischen den einzelnen Ländern und dem Bund haben die Autoren der Studie übergreifend den Eindruck gewonnen, dass bereits bei der Entscheidung über Fördermaßnahmen der Aspekt der Prüfsicherheit einen ganz erheblichen Einfluss besitzt, mindestens jedoch im Verlauf der Programmumsetzung. Dies führt dazu, dass zur Vermeidung von Fehlern lieber mehr als vorgegeben dokumentiert und Sicherungsmechanismen etabliert werden, damit keine Prüffeststellungen folgen. Auch das sogenannte gold plating, also die

Anwendung strengerer Regeln durch die Prüfbehörden als durch die Verordnungen vorgegeben, gehört in diesen Kontext.

- **Rahmenbedingungen der Programmumsetzung:** Insbesondere die sehr späte Bereitstellung der Verordnungen, kombiniert mit neuen Anforderungen der Europäischen Kommission am Ende der Programmerrstellungsprozesse, wirken sich in hohem Maße negativ auf die Umsetzung der Förderung aus. Dies beginnt mit Verspätungen in den Programmgenehmigungen und bei der Umsetzungsvorbereitung insbesondere der IT-Systeme über die Sicherstellung der Förderkontinuität bis hin zur plangemäßen Abwicklung der Programme. Zudem entstehen enorme Belastungsspitzen für die Administration am Anfang des Förderzeitraums. Im Endeffekt kann die verspätete Bereitstellung der Rechtsgrundlagen zu einer Verfehlung der Ziele und damit auch einer Minderung des Beitrags des ESF Plus im Rahmen der Kohäsionspolitik beitragen. Nicht zuletzt verlieren an sich nachvollziehbare Steuerungsinstrumente wie die Halbzeitüberprüfung ihren potenziellen Wert. Ein vor der Programmgenehmigung einsetzender Maßnahmenbeginn wird zwar vereinzelt umgesetzt, ist aber mit Risiken verbunden.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung betrifft die Kontinuität der Umsetzungsbedingungen. Dies beinhaltet nicht nur einen stabilen Rechtsrahmen, sondern auch Kontinuität bei Personal, Akteuren/Zusammenarbeitsstrukturen, IT-Systemen und Dokumenten. Veränderungen an dieser Kontinuität werden fast immer als (extrem) belastend und aufwandstreibend empfunden. Dies hat Auswirkungen auch auf das Innovationspotenzial des ESF.

### *Empfehlungen*

Abgeleitet aus den Befunden wurden Leitprinzipien und Empfehlungen für die europäische und die nationale Ebene entwickelt, die auf eine Verringerung des Verwaltungsaufwands zielen.

- Auf **europäischer Ebene** wird eine stärkere Fokussierung auf die Kernziele des ESF vorgeschlagen, der inhaltliche Handlungsrahmen sollte stark vereinfacht und überschneidungsfrei ausgestaltet werden. Die Notwendigkeit der Herstellung und Begründung von Bezügen zu anderen Strategien und Initiativen sollten weitgehend vermieden werden, um die Steuerbarkeit des Fonds zu erhöhen. Gleichzeitig muss der ESF angesichts zunehmender Krisen flexibler werden, um Anpassungen an neue Bedarfssituationen möglichst schnell und effizient vornehmen zu können.

Um den Verwaltungsaufwand zu senken und die Attraktivität des ESF für potenziell Begünstigte zu erhöhen, sollte der Umfang der zu erhebenden Daten stark reduziert werden, zum Beispiel in Bezug auf die zu erfassenden und zu speichernden Daten zu Begünstigten und Vorhaben, vorzunehmende und zu berichtende Kodierungen und Indikatoren. Auch die Berichtshäufigkeit sollte reduziert werden. Nicht zuletzt sollten für den ESF weitgehend sinnfreie Vorgaben wie zu Vorhaben strategischer Bedeutung ersatzlos gestrichen werden.

In Bezug auf das Prüfsystem verringert der vermehrte Einsatz vereinfachter Kostenoptionen zwar den Prüfaufwand, verlagert aber den Fokus von Prüfungen auf neue Prüffelder, die oft wenig Bezug zur Umsetzungsqualität und Zielerreichung besitzen. Das sehr ausdifferenzierte Prüfsystem mit sich überschneidenden Verantwortlichkeiten der Akteure sollte insgesamt gestrafft werden, indem der Fokus der Prüfbehörden auf das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems ausgerichtet wird.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen beziehen sich die Empfehlungen vor allem auf die Herstellung stabiler Kernanforderungen an die Administration – beispielsweise in Form einer „Basisverordnung“, die für mehrere Förderperioden gültig ist, und die Herstellung von

Planungssicherheit, vor allem gekennzeichnet durch die rechtzeitige Bereitstellung der Rechtsgrundlagen.

Hierzu gehört auch die Beibehaltung der aktuellen Finanzierungs- und Abrechnungslogik gegenüber der Europäischen Kommission. Ein Wechsel auf die verpflichtende Nutzung nicht mit Kosten verknüpfter Finanzierungen ist unter sonst gleichen Bedingungen nicht zielführend und wird keine wesentliche Verbesserung der Verwaltungseffizienz erwarten lassen.

- Auf **nationaler Ebene** werden die Auswirkungen des europäischen Rechtsrahmens mehr oder weniger direkt sichtbar. Nichtsdestotrotz können auch hier Anstrengungen unternommen werden, die Verwaltungslast zu verringern.

Inhaltlich könnte die stärkere inhaltliche Abgrenzung der Förderung zwischen Bund und Ländern zu verringerten Kohärenzabstimmungen führen, wenngleich das Potenzial hierfür realistisch begrenzt bleibt. Darüber hinaus sollten die zum Teil bereits bestehenden Kooperationen und Austauschformate mit anderen Behörden oder auch zwischen Bund und Ländern intensiviert werden – auch mit Blick auf die administrative Umsetzung.

Diesen Blick gilt es auch innerhalb der jeweils eigenen Programmumsetzungsstrukturen zu schärfen, beispielsweise durch die Etablierung eines Administrabilitätschecks für die geförderten Maßnahmen oder der Standardisierung von Prozessen und einem verbesserten Wissensmanagement.

Die Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltungsreduzierung bleiben gleichwohl vor allem von den europäischen Vorgaben abhängig. Auch bleibt mit dem Fokus auf administrative Aspekte das Spannungsfeld zwischen solch „technischen“ Gesichtspunkten und inhaltlichen Erwägungen der Förderung bestehen und kann auch perspektivisch nicht aufgelöst werden.

# 1. Ausgangslage und Zielsetzung

## 1.1 Ausgangslage

Der Europäische Sozialfonds Plus (ESF Plus) ist ein bedeutendes Instrument der europäischen Kohäsionspolitik. Er dient der Förderung der Beschäftigung, Bildung und sozialen Inklusion in Europa. Alle 16 Bundesländer sowie der Bund erstellen in diesem Kontext eigene Programme, in denen die jeweiligen Förderschwerpunkte für einen Zeitraum von sieben Jahren festgelegt werden. Diese 17 Programme bilden den Rahmen für die vielfältigen ESF Plus-Interventionen von Bund und Ländern. Mit der Verantwortungsteilung in der inhaltlichen Ausgestaltung geht einher, dass Bund und Länder jeweils eigene Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung des ESF Plus etabliert haben. Diese Strukturen unterscheiden sich – unabhängig vom gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen – zum Teil erheblich voneinander.

Im Entwicklungsverlauf wurden durch den ESF immer neue Anwendungsgebiete adressiert beziehungsweise hat sich das (mögliche) Förderspektrum erweitert. Gleichzeitig ist nicht zuletzt durch die Erweiterung der Union für die einzelnen Mitgliedstaaten ein stetiger Rückgang des zur Verfügung stehenden Fördermittelvolumens über die letzten Förderperioden festzustellen. Die Umsetzung der Europäischen Strukturfonds und so auch des ESF erfordert eine sehr ausdifferenzierte professionelle administrative Struktur, die eine Vielzahl von Aufgaben erfüllen soll. Im engeren Sinne geht es um die Gewährleistung einer mit europäischen Zielsetzungen kompatiblen Förderplanung sowie einer an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit orientierten Steuerung und Umsetzung des Fonds. Darüber hinaus findet die wachsende Bedeutung von Themen wie die Betrugsbekämpfung ihren Niederschlag in den Europäischen Vorgaben an die Administration. Parallel zu gestiegenen Anforderungen an die Administration wurden über die letzten Förderperioden hinweg immer wieder Versuche der Vereinfachung und Entbürokratisierung unternommen, nicht zuletzt im Vorfeld der aktuellen Förderperiode.<sup>1</sup> Der Erfolg wird in der Praxis – so auch in der vorliegenden Studie – häufig als zweischneidig bewertet.<sup>2</sup> Sowohl in der Fondsverwaltung als auch durch Begünstigte wird der ESF weiterhin als hoch bürokratisch und mit überbordenden Anforderungen belegt empfunden.

Diese Wahrnehmung und die negativen Auswirkungen bestätigt nicht zuletzt der aktuelle Bericht der High-Level-Group on the Future of the Cohesion Policy, indem er konstatiert:

*„The continuing complexity of Cohesion Policy poses major challenges for Managing Authorities, Intermediate Bodies and, most of all, beneficiaries. For many years, local and regional officials have voiced concerns about the growing complexity and number of requirements needed to develop projects and access funds, impeding development in their regions. Innovative, higher value projects which carry more risk can be discouraged in favour of more conventional interventions that tick all the necessary boxes.*

---

<sup>1</sup> Die Kommission selbst hat eine Übersicht zu insgesamt 80 vorgenommenen Vereinfachungsmaßnahmen für die Förderperiode 2021 – 2027 vorgelegt, von denen einige – wie in der vorliegenden Studie auch bestätigt – tatsächlich auch dabei helfen, den administrativen Aufwand zu verringern. Hervorzuheben ist an dieser Stelle zum Beispiel die umfangreichere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Viele der ausgewiesenen Maßnahmen weisen aber auch keinen oder wenig Bezug zu den Kernaufgaben der ESF-Verwaltung auf beziehungsweise beinhalten allenfalls eine geringe Verbesserung bei sehr spezifischen Aspekten, ohne grundlegende aufwandstreibende Faktoren in Frage zu stellen. Parallel dazu sind zudem neue Anforderungen erwachsen, die in dem Dokument keine Erwähnung finden. Siehe Europäische Kommission (2018c)

<sup>2</sup> Zu ähnlichen Einschätzungen in Bezug auf diese Zweischneidigkeit kommt auch eine Studie des Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Trotz vorgenommener Initiativen zur Verwaltungsvereinfachung bleiben erhebliche administrative Hürden und Herausforderungen bestehen. Viele der in der Studie aufgeführten Befunde wie zum Beispiel Verzögerungen in der Bereitstellung der Rechtsgrundlagen, einer größer werdenden Komplexität aufgrund neuer strategischer Bezüge oder in Bezug auf ein umfangreiches Prüfwesen werden auch in diesem Bericht aufgegriffen. Vgl. Europäisches Parlament (2024)

*Local officials have become increasingly apprehensive about their organisational and personal responsibility, as genuine errors or administrative mistakes could have serious judicial repercussions. This apprehension has not only lowered absorption levels compared to the past but also undermined trust in the policy and the EU as a whole.*<sup>3</sup>

Die vorliegende Studie nimmt die administrativen Herausforderungen der Umsetzung des aktuellen ESF Plus-Rahmenwerks für die deutschen Programmbehörden in den Blick. Aufgrund der gegebenen föderalen Verantwortungsteilung von Bund und Ländern werden zudem die Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowie potenzielle Synergien beleuchtet, ohne jedoch die Verantwortungsteilung grundlegend in Frage zu stellen.

Die Ausgangsthese, die gleichzeitig den Anlass für die vorliegende Studie bildet, ist, dass das stetig absinkende Mittelvolumen für den ESF in Deutschland zunehmend in einem Missverhältnis zu den gestiegenen oder zumindest in wesentlichen Teilen nicht vereinfachten Anforderungen an die Fondsadministration steht.

Dies wirft unmittelbar die Frage auf, welcher administrative Aufwand für die Abwicklung des ESF eigentlich angemessen ist. Tatsächlich verweist diese Frage zunächst einmal auf die zwingend notwendigen Aufgaben, die mit der Fondsadministration einhergehen. Diese beinhalten grob und im Mindesten (auch im Einklang mit den nationalen Haushaltsvorschriften):

- die Beschreibung einer kohärenten Programmstrategie
- die Definition von passenden Maßnahmenbereichen und Maßnahmen<sup>4</sup>, einschließlich der Beschreibung der Förderzwecke, Zielgruppen, Fördervoraussetzungen und Auswahlkriterien
- die Einrichtung von Stellen und Verfahren für die Mittelbewirtschaftung, Antragsprüfung, Bewilligung, Nachweisprüfung und Auszahlung
- die Einrichtung von Prüfmechanismen und Bewertungsverfahren

Allein aus diesen grundlegenden Anforderungen ergeben sich notwendigerweise Verwaltungsaufwände, ohne die eine die Haushaltsgrundsätze berücksichtigende Förderung nicht möglich wäre. An dieser Stelle besteht kaum ein Unterschied zu rein nationalen Förderverfahren, im Kontext der geteilten Mittelverwaltung leiten sich aber weitere notwendige Verwaltungsaufgaben aus dem Zusammenspiel der nationalen und der europäischen Ebene ab, zum Beispiel in Bezug auf die Planung, Berichterstattung und Abrechnung.

Frappierend erscheint, dass es jenseits allgemeiner Betrachtungen wenig Literatur darüber gibt, welche konkreten administrativen Aufwände (und damit auch Ersparnisse aus Vereinfachungsmaßnahmen) sich aus einzelnen Regelungen zur Umsetzung der Kohäsionsfonds oder in ihrer Gesamtheit ergeben. Die in dieser Studie aufgegriffenen Informationsquellen scheinen einen eher geringen Handlungsdruck zu implizieren. So traf beispielsweise der Europäische Rechnungshof im Jahr 2020 die Feststellung,

*„dass die Verwaltungskosten der kohäsionspolitischen Fonds im Vergleich zu anderen europäischen und internationalen Programmen vergleichsweise niedrig sind“<sup>5</sup>,*

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission (2024b), S. 39

<sup>4</sup> Die beiden Begrifflichkeiten lehnen sich bewusst an die Terminologie der europäischen Verordnungen an. Maßnahmen bezeichnen in diesem Kontext konkrete Einzelförderprogramme, auf deren Basis Projekte beziehungsweise Vorhaben vergleichbaren Typs gefördert werden, zum Beispiel Alphabetisierungsprojekte oder Weiterbildungsschecks. Maßnahmenbereiche umfassen hingegen mehrere Maßnahmen, die in einem bestimmten Themenfeld liegen und/oder dasselbe Ziel mit unterschiedlichen Ansätzen verfolgen. Oft umfassen Förderrichtlinien ganze Maßnahmenbereiche mit unterschiedlichen Maßnahmen, zum Beispiel eine „ESF-Weiterbildungsrichtlinie“.

<sup>5</sup> Europäischer Rechnungshof (2020), S.26.

basierend auf der Auswertung einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie. Konkret ginge aus

*„der Studie von 2018 [...] hervor, dass die durchschnittlichen Kosten, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds entstanden, sich auf 2,3 % der zugewiesenen Gesamtmittel beliefen. Der Kohäsionsfonds ist mit Verwaltungskosten von 1,8 % der kostengünstigste von allen ESI-Fonds, gefolgt vom EFRE (2,3 %) und dem ESF (2,8 %)“.*<sup>6</sup>

Wenngleich der Rechnungshof im selben Atemzug auf Unzulänglichkeiten der Studie verweist, so wird das Ergebnis zumindest nicht grundlegend in Zweifel gezogen.<sup>7</sup>

Tatsächlich stehen diese Ergebnisse in erheblichem Kontrast zur Wahrnehmung der vielen Administrationsverantwortlichen, die als Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner an der hier vorliegenden Studie mitgewirkt hatten. Vor diesem Hintergrund und auch um die Relevanz der hier zu Grunde liegenden Fragestellung zu unterstreichen, wurde für die administrativen Aufwände von zumindest zwei deutschen Landesprogrammen eine Schätzung der mit der Abwicklung verbundenen Aufwände vorgenommen (siehe Kapitel 2.4). Das Ergebnis ist ein deutlich anderes: so liegen hier die ermittelten Verwaltungskosten bemessen an den Gesamtausgaben für die Förderung bei 10 respektive 12 Prozent.

Dies soll als Ausgangspunkt genommen werden, um die Verwaltungsrealität im Kontext der Implementierung des ESF Plus in Deutschland näher zu betrachten. Die folgenden beiden Kapitel detaillieren dabei zunächst die konkreten Zielsetzungen, das methodische Vorgehen und die genutzten Daten- und Informationsquellen.

## 1.2 Ziele der Untersuchung

Leitfrage der hier vorliegenden Studie ist, wie vor dem Hintergrund eines stetig sinkenden Mittelvolumens und eines zugleich umfangreichen Aufgabenspektrums der Verwaltung die ESF-Umsetzung in Deutschland in weiterhin hoher Qualität erfolgen kann.

Um diese Frage zu beantworten, wird im Rahmen dieser Studie ein umfassender Blick auf die Umsetzungsbedingungen und -praktiken geworfen, um auf diese Weise Möglichkeiten für eine Effizienzsteigerung des Europäischen Sozialfonds zu identifizieren.

Die umfangreichen Anforderungen des Europäischen Rahmenrechts, begleitet durch das nicht immer zielgleiche nationale Recht, bilden die Basis sowohl für die inhaltliche Ausgestaltung der Programme als auch für die grundlegenden Aufgaben und Strukturen der Programmadministration. Trotz dieses gemeinsamen Rahmens besitzt die konkrete inhaltliche Ausrichtung der Programme und administrativen Umsetzungsstrukturen eine stark individuelle Prägung unter den Mitgliedstaaten und innerhalb Deutschlands zwischen Bund und Ländern. Neben politischen Prämissen spielen hier administrative (und persönliche) Erfahrungen, gewachsene Strukturen und Routinen sowie das Förderumfeld eine Rolle für die konkreten inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und die administrative Aufgabenwahrnehmung.

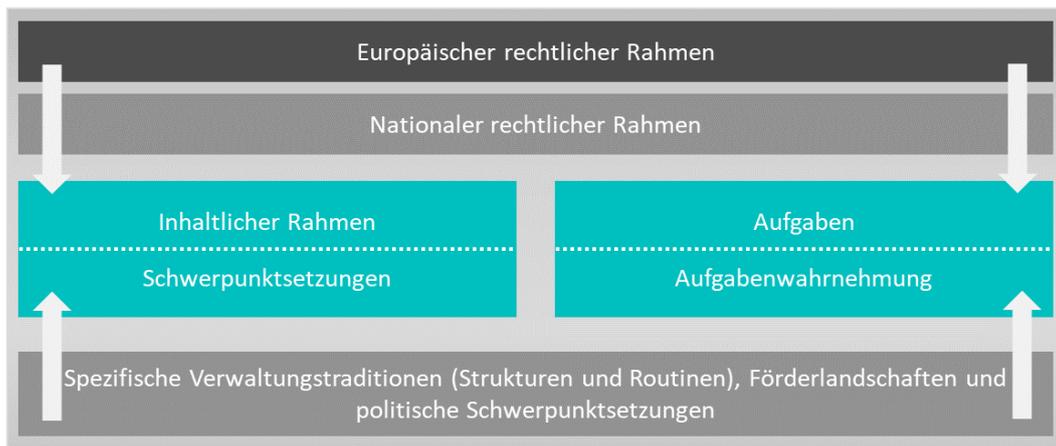
Folgende Abbildung verdeutlicht dies schematisch.

---

<sup>6</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>7</sup> Europäischer Rechnungshof (2020), S.23 ff.

Abbildung 1 Aufgabenverständnis: Schwerpunktaufgaben, Arbeitspakete und Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Ziel der Studie ist es, konkrete Empfehlungen für eine Verbesserung des Rechtsrahmens und die Weiterentwicklung der Administration zu entwickeln, welche die dargestellten Aspekte berücksichtigt und miteinander in Beziehung setzt.

Die Ermittlung von Optimierungspotenzialen kann grundsätzlich auf zwei Ebenen verortet werden:

- Rahmenrecht

Aus dem Europäischen und – zu einem gewissen Grad – auch dem nationalen Rahmenrecht leiten sich zentrale Anforderungen an Verwaltungsstrukturen sowie -prozesse und damit auch Aufgaben der Programmadministration ab. Werden diese Anforderungen vereinfacht oder reduziert, kann das erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung in den Programmverwaltungen haben. Im Kontext der Studie galt es zu prüfen, welche Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten die Verwaltungseffizienz betreffend in der Praxis bestehen. Insbesondere sollen aus der Anwendungsperspektive rechtliche Anforderungen ermittelt werden, in deren Umsetzung Aufwand und Nutzen für die Programmverwaltung in einem ungünstigen Verhältnis stehen und die deshalb einer Anpassung bedürfen.

- Nationale Umsetzung

Neben der rechtlichen Dimension soll auch ein Blick auf die Praxis der Programmumsetzung in Bund und Ländern geworfen werden. Dies bezieht zwei Dimensionen ein: die inhaltliche Ausrichtung einerseits sowie die Ausgestaltung der administrativen Strukturen andererseits. Beiden Dimensionen sind zumindest theoretisch Veränderungspotenziale zu unterstellen, die sich vereinfachend auf die Programmadministration auswirken können. Dies kann inhaltlich eine Vereinfachung der Förderlinien oder in administrativer Hinsicht die Ermittlung von Beispielen beinhalten, in denen es gelingt, „sperriges“ Recht in gute Strukturen und Verfahren zu übersetzen. In beiden Dimensionen gilt es auch, das Nebeneinander von Bund und Ländern zu berücksichtigen.

Der Fokus der Studie liegt auf der Verbesserung der Verwaltungseffizienz und der Ermittlung von Vereinfachungspotenzialen. Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass dieser spezifische Fokus in vielfältigen Spannungsverhältnissen zu anderen wichtigen Aspekten der Durchführung der Strukturfonds in Deutschland und Europa steht. Dazu gehört, dass die administrativen Strukturen der Fondsverwaltung natürlich auch berücksichtigen müssen, dass die Interventionen nachvollziehbar

zielentsprechend, wirksam und wirtschaftlich umgesetzt und Betrugsrisiken minimiert werden. Entsprechend begleitet die Studie auch durchweg die (nicht abschließend zu beantwortende) Fragestellung, welches Maß an Steuerung und Kontrolle im Rahmen der Administration verwirklicht werden soll.

Nicht unerwähnt bleiben soll weiterhin das Spannungsfeld, was sich aus der föderalen Umsetzungsstruktur des ESF in Deutschland als solche ergibt. Es ist naheliegend, dass die Parallelität von 17 Programmen und 17 Verwaltungsstrukturen erhebliche Implikationen für die mit der Umsetzung des ESF verbundenen Verwaltungskosten in Deutschland hat. Gleichwohl ist die damit verbundene Fragestellung eine immanent politische. Auch wenn eine denkbare Struktur „aus einer Hand“ bereits per se eine Vereinfachung mit sich bringen würde, gibt es nachvollziehbar vielfältige Gründe, warum der ESF in der gegebenen Verantwortungsteilung von Bund und Ländern durchgeführt wird. Für die Studie beinhaltet dies, dass in Bezug auf dieses Spannungsfeld zwar Potenziale der Abgrenzung, Zusammenarbeit und Abstimmung mit beleuchtet werden, ohne jedoch diese Verantwortungsteilung grundsätzlich in Frage zu stellen.

### 1.3 Methodisches Vorgehen

Bedingt durch die Zielstellung der Untersuchung wurde ein vor allem qualitativ ausgerichteter Untersuchungsansatz gewählt, der mit einer quantitativen strukturierten Abfrage ergänzt wurde. Grundsätzlich einbezogen wurden die Perspektiven aller Bundesländer und des Bundes. Die Durchführung der Untersuchung gliederte sich in vier Phasen, die sich auch weitgehend im strukturellen Aufbau der Studie widerspiegeln:

- Phase I: Bestandsaufnahme

Ziel der ersten Phase war zum einen, ein grundsätzliches Verständnis der (Rechts-)Anforderungen an die Programmadministration und den sich daraus ableitenden Aufgaben zu gewinnen. Zum anderen galt es, die vielfältige Landschaft des ESF in Deutschland „zu vermessen“. Dies betraf auf der einen Seite die inhaltliche Ausrichtung und Ausgestaltung der ESF Plus-Programme, zum anderen die Ausgestaltung der wesentlichen Umsetzungsstrukturen. Die gewonnenen Erkenntnisse der Bestandsaufnahmen sind in Kapitel 2 dokumentiert.

- Phase II: Identifikation und Analyse von Faktoren, die sich maßgeblich auf die Programmadministration auswirken

Ausgehend von der Bestandsaufnahme wurden die wesentlichen Aufgabenfelder der Programmadministration identifiziert und eingegrenzt. Innerhalb dieser Aufgabenfelder wurden die Faktoren analysiert, die maßgeblichen Einfluss auf Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung in Bund und Ländern ausüben. Dabei wurden insbesondere die rechtlichen Vorgaben in Bezug zu den Umsetzungsaufwänden und dem wahrgenommenen Nutzen für die Programmsteuerung und Abwicklung gesetzt. Daneben wurden zudem Faktoren ermittelt, die sich eher aus den Rahmenbedingungen des ESF Plus ergeben, aber ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Umsetzungen haben. Die Ergebnisse der Analyse werden in den Kapiteln 3 und 4 dokumentiert.

- Phase III: Bewertung, Ableitung von Anpassungsszenarien und Empfehlungen für die europäische und nationale Ebene

Die gewonnenen Erkenntnisse aus Phase I und Phase II wurden schließlich in einer Synthese zusammengeführt, um – im Sinne einer vereinfachten Administration – konkrete Empfehlungen zu entwickeln. Der Bewertungsprozess erfolgte in zwei Stufen. Zunächst wurden drei Szenarien

mit unterschiedlicher Eingriffs- und Änderungstiefe denkbare Entwicklungspfade analysiert. Ausgehend von diesen Szenarien wurden nachfolgend Handlungspotenziale konkretisiert und in Empfehlungen überführt, die klar eingegrenzt und realistisch umsetzbar sind.

Für die Durchführung der Studie wurde eine Vielzahl von Daten und Informationsquellen sowie methodischen Zugängen genutzt, die nachfolgend beschrieben und verortet werden:

- Analyse der Rechtsgrundlagen:

Maßgeblich für die Untersuchung der rechtlichen Anforderungen waren zunächst einmal die Dachverordnung und ESF Plus-Verordnung nebst Anlagen. Darüber hinaus wurden themenbezogen weitere Dokumente wie Durchführungsbestimmungen oder Leitfäden analysiert, die tiefgehende Auskunft zur Interpretation einzelner Rechtsvorgaben und den zu erfüllenden Aufgaben enthielten. Die gewonnenen Erkenntnisse wurde sowohl zur Strukturierung der Interviews und Abfragen (siehe unten) genutzt als auch für die tiefgehende systematische Analyse der rechtlichen Vorgaben und der daraus erwachsenden Administrationsaufgaben und -aufwände, dokumentiert in Kapitel 3.

- Analyse von Programmdokumenten

Für die Analyse der Administrationsstrukturen haben Bund und Länder ihre jeweiligen Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bereitgestellt. Diese Beschreibungen wurden mit dem Ziel ausgewertet, ein erstes Bild zu den jeweiligen Verwaltungsstrukturen zu erhalten. Anhand der Beschreibungen wurden individualisierte Struktur- und Aufgabenbeschreibungen angefertigt, die im Rahmen der Interviews mit den Programmbehörden erörtert wurden. Wesentliche Erkenntnisse flossen insbesondere in die Dokumentation der Spannweiten aus Aufgaben, Akteuren und Umsetzungsstrukturen in Kapitel 2.3 ein.

- Analyse von Finanzierungsplänen

In Ergänzung zu den ESF Plus-Programmen wurden die Verwaltungsbehörden aus Bund und Ländern gebeten, detailliertere indikative Finanzpläne bereitzustellen. Diese flossen in eine Auswertungstabelle ein, in der der geplante Finanzmitteleinsatz nach Spezifischen Zielen und eigenen Kodierungen ausgewertet wurde. Ziel war es, auf dieser Basis die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und die Schnittmengen zwischen Bund und Ländern zu analysieren. Die Ergebnisse werden in Kapitel 2.2 dokumentiert.

- Durchführung von Einzel- und Gruppeninterviews

Eine wichtige und zentrale Datenquelle für die Studie bilden eine Vielzahl von Einzel- und Gruppeninterviews, die mit Vertreterinnen und Vertretern der Programmbehörden in Bund und Ländern geführt wurden. Dabei können zwei Wellen unterschieden werden. In der ersten, umfassenden Welle wurden mehrstündige (in der Regel 2-3 Stunden) Termine in Präsenz in fünfzehn<sup>8</sup> der sechzehn Bundesländer und beim Bund durchgeführt, an denen zwischen zwei bis zwölf Beschäftigte der Programmbehörden<sup>9</sup> beteiligt waren. Im Zuge dieser Gespräche wurde systematisch und über den Programmzyklus hinweg die Anforderungen, das

---

<sup>8</sup> Ein Bundesland konnte sich aufgrund der Personalsituation nicht an den Interviews beteiligen, hat aber an der darauf aufbauenden standardisierten Abfrage teilgenommen.

<sup>9</sup> Der teilnehmende Personenkreis wurde durch die jeweiligen Verwaltungsbehörden bestimmt. Teilgenommen haben in der Regel Verantwortliche der Verwaltungsbehörden für verschiedene Aufgabenbereiche, in Teilen auch Vertretungen der Bescheinigungsbehörden sowie Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Bewilligungsstellen.

Aufgabenverständnis, die jeweiligen Erfüllungsstrukturen und die damit verbundenen Aufwände erörtert. In Teilen wurden durch die Beteiligten auch Bewertungen vorgenommen. Grundlage bildete in jedem Fall eine vorgefertigte Aufgaben-Struktur-Beschreibung, die mittels der bereitgestellten Dokumente zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen angefertigt wurde. Die Interviews dienten in dieser Hinsicht einer Vertiefung der vorhergehenden Dokumentenanalysen, flossen aber auch in die Kontextualisierung der Ergebnisse der standardisierten Abfrage (siehe unten) ein. Die Interviews wurden bei Zustimmung der jeweiligen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner transkribiert. In der zweiten, weniger umfangreichen Welle wurden insgesamt 17 zusätzliche Gespräche durchgeführt. Ziel war es hier einerseits, Perspektiven zusätzlicher Personenkreise einzubeziehen, die innerhalb der ersten Welle keine Berücksichtigung fanden (insbesondere Beschäftigte der Prüfbehörden). Andererseits ging es darum, offene Fragen mit ausgewählten Themenverantwortlichen (zum Beispiel fachverantwortlichen Ressorts, rechnungsführenden Stellen) zu klären beziehungsweise zu vertiefen, die sich erst im weiteren Analyseprozess ergeben haben. Diese Interviews dauerten zwischen zehn Minuten bis zu zwei Stunden, je nach Gegenstand. Die in diesem Kontext gewonnenen Erkenntnisse flossen einerseits in die Beschreibung der Umsetzungsstrukturen in Kapitel 2.3 ein, andererseits in die Analyse der rechtlichen Vorgaben und Aufgabenfelder in Kapitel 3. Aussagen, die sich hier als stellvertretend oder sehr plakativ für bestimmte Aspekte erwiesen, wurden dort als anonymisierte, aber autorisierte Zitate eingeflochten.

- Standardisierte Abfrage

Auf die erste Welle der Interviews folgend wurde eine standardisierte Online-Abfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Programmbehörden durchgeführt. Adressaten der Abfrage waren die Verwaltungsbehörden aus Bund und Ländern. Innerhalb der Abfrage wurde für die ausgewählten Aufgabenbereiche jeweils eine Einschätzung zur Verständlichkeit der jeweiligen rechtlichen Anforderungen, zum Nutzen für die Programmsteuerung und -umsetzung sowie zur Angemessenheit der Erfüllungsaufwände erbeten. Die Auswahl der betrachteten Aufgabenbereiche wurde auf Basis der vorangegangenen Interviews vorgenommen, die einen ersten Aufschluss über Relevanz und Umfang erbrachten. Zudem wurden jeweils Kommentierungen und Verbesserungsvorschläge erbeten. Die Ergebnisse der Abfrage werden systematisch pro Aufgabenbereich in Kapitel 3 dokumentiert.

- Schätzung von Verwaltungskosten

Zwei Verwaltungsbehörden wurden gebeten, an einer Erhebung für eine grobe Schätzung der Verwaltungskosten teilzunehmen. Zu diesem Zweck wurde eine einfache Abfrage bereitgestellt, in der die Stellenausstattung der wesentlichen Programmbehörden erfasst werden sollte. Zudem wurden (teils alternativ) die jährlichen Kosten der Beauftragung Dritter (Bevollziehungsstellen, IT, Evaluation, Kommunikation) erhoben. Ausgehend davon und unter Zuhilfenahme einiger konservativer Annahmen wurde eine Schätzung der Relation von Verwaltungsaufwänden für zentrale Aufgabenbereiche zueinander und insgesamt bemessen am jeweiligen Fördermittelvolumen vorgenommen. Die Ergebnisse sind in Kapitel 2.4 ausgewiesen.

- Sonstige Quellen

Im Querschnitt der Analyse wurde zudem diverse weitere Literatur gesichtet, unter anderem einschlägige Berichte des Rechnungshofes, Aufgabenbeschreibungen, Handlungsanleitungen, IT-Beschreibungen etc. Sofern unmittelbar relevant wird dieses Material an den entsprechenden Stellen ausgewiesen.

Im Ergebnis lag für die Studie ein umfangreicher Materialfundus vor, der zudem im Prozess des Erkenntnisgewinns systematisch erweitert und vertieft wurde. Nach dem Prinzip der Triangulation wurden in der Analyse – soweit möglich – mehrere Informationsquellen und Datengrundlagen miteinander kombiniert, um einen möglichst objektiven und validen Analyseprozess zu gewährleisten. Zudem wurden über den gesamten Zyklus der Untersuchung die Zwischenergebnisse – teils unter Hinzuziehung weiterer Expertise – reflektiert. Somit erfolgte eine kontinuierliche Neubewertung der gewonnenen Erkenntnisse. Hierbei floss neben den genannten Datenquellen auch das Erfahrungswissen der Autoren aus mehr als 10 Jahren Programmbegleitung beim Bund und in insgesamt sechs Bundesländern mit ein.

## 2. Bestandsaufnahme – Umsetzung des ESF in Deutschland

### 2.1 Einleitung

Im Europäischen Sozialfonds werden Handlungsfelder der europäischen Kohäsionspolitik bedient, die insbesondere auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union abzielen. Die Förderung umfasst prinzipiell viele Teilbereiche, die in den Programmen durch Prioritäten und in der ESF Plus-Verordnung festgelegten Spezifischen Zielen strukturiert werden sollen.

In Kapitel 2.2 wird zuerst ein Blick auf die inhaltliche Ausrichtung der ESF Plus-Programme geworfen. Dargestellt wird, wie die Programme strukturiert sind und welche Schwerpunkte die Förderungen setzen. Eine Darstellung auf Ebene einzelner Maßnahmen ist weder möglich noch sinnvoll, stattdessen wurden die tatsächlich geförderten Maßnahmen thematisch geclustert. Die Darstellung der inhaltlichen Ausrichtung berücksichtigt auch die damit in Verbindung stehende Mittelausstattung.

Methodisch fußt die Auswertung auf den öffentlich zugänglichen ESF Plus-Programmen sowie den durch die Verwaltungsbehörden bereitgestellten Übersichten zur Mittelausstattung in den Programmen sowie veröffentlichten Listen der Vorhaben. Die Zuordnung zu den thematischen Clustern erfolgte auf Basis der zur Verfügung stehenden Maßnahmenbeschreibungen.

In Kapitel 2.3 werden Aufgaben, Akteure und Umsetzungsstrukturen beschrieben, die in der Programmadministration von Bedeutung sind. Die Beschreibung orientiert sich an den empirisch vorgefundenen Spannungsbreiten beziehungsweise Polen, die sich in der Analyse der Programmadministration als besonders bedeutsam erwiesen haben. Anhand dieser Pole soll die Unterschiedlichkeit der Umsetzung schlaglichtartig verdeutlicht werden, bevor im dritten und vierten Abschnitt präzisere Ausführungen folgen.

Methodischer Ausgangspunkt dieses Kapitels war einerseits die Sichtung der Unterlagen zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die Einblicke in mögliche Themenfelder der Programmadministration ermöglichte. Die Beschreibung der identifizierten Spannungsfelder fußte auf der inhaltsanalytischen Auswertung der qualitativen Interviews.

In Kapitel 2.4 wird schließlich anhand von zwei beispielhaften Fällen eine Schätzung der Verwaltungskosten vorgenommen. Daran knüpft sich eine Reflexion an, an welchen Stellen ESF-Spezifika Treiber sind.

Für die Schätzung wurde eine einfache, differenzierte Abfrage zu den Aufwänden in den unterschiedlichen Administrationsbereichen vorgenommen, die um weitere begründete Annahmen ergänzt wurden.

### 2.2 Inhaltliche Ausrichtung des ESF

Als Teil der europäischen Kohäsionspolitik soll der ESF dazu beitragen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken und Ungleichgewichte zu verringern. Der Fokus des ESF liegt auf der Förderung von Menschen, genauer in der Förderung der Verbesserung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten und Lebensbedingungen, der beruflichen Mobilität

und der Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen und technologischen Wandel.<sup>10</sup> Der Handlungsrahmen für die inhaltliche Ausgestaltung mit Gültigkeit für eine Haushaltsperiode wird geregelt in Verordnungen der Europäischen Kommission. Für die Komponente mit geteilter Mittelverwaltung im ESF Plus der Förderperiode 2021 – 2027 definiert die ESF Plus-Verordnung insgesamt 13 sogenannte Spezifische Ziele, die gewissermaßen Themencontainer für mögliche Maßnahmenbereiche und Maßnahmen bilden. Diese Spezifischen Ziele umfassen teils sehr spezifische Handlungsfelder (zum Beispiel das Spezifische Ziel „h) Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen, einschließlich Migranten“); teils aber auch sehr umfangreiche und heterogene Themensammlungen (zum Beispiel das Spezifische Ziel „a) Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung und Aktivierungsmaßnahmen für alle Arbeitsuchenden, insbesondere für junge Menschen, vor allem durch die Umsetzung der Jugendgarantie, für Langzeitarbeitslose und auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen sowie für Nichterwerbspersonen, sowie durch die Förderung selbstständiger Erwerbstätigkeit und der Sozialwirtschaft“). In der Summe etablieren sie einen sehr weiten Förderrahmen, der gleichsam Investitionen in Menschen in unterschiedlichsten Lebenssituationen, in Unternehmen oder Strukturen und Leistungen im Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialschutzbereich ermöglicht. Die Spezifischen Ziele stellen gleichzeitig das wichtigste strukturierende Element für die inhaltliche Ausgestaltung der ESF Plus-Programme dar. Hierbei gilt folgende Strukturierungshierarchie im Rahmen der Programmaufstellung:

- Der ESF Plus unterstützt die Umsetzung des vierten kohäsionspolitischen Ziels, nämlich „Ein sozialeres und inklusiveres Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird“, was somit eine Art festes Dachziel bildet.
- Die Festlegung einer oder mehrerer sogenannter Prioritäten, wobei weder weitere Vorgaben für die Anzahl, noch für die Bezeichnung oder Ausrichtung bestehen.
- Die Auswahl von einem oder mehreren Spezifischen Zielen innerhalb der definierten Prioritäten, womit gleichsam der Handlungsrahmen für das jeweilige Programm konkretisiert wird.
- Die Festlegung und Zuordnung passender Maßnahmen innerhalb der Spezifischen Ziele, die im Kern die tatsächlichen geplanten Fördergegenstände beschreiben. Im Programm sind auf dieser Ebene allerdings allenfalls umreißende Angaben zu Maßnahmen und Zielgruppen zu tätigen.

Die dargestellten Strukturierungselemente besitzen in verschiedener Hinsicht Implikationen für die Programmadministration. Zum einen lässt sich festhalten, dass eine geringere Ausdifferenzierung der Programme an vielen Stellen Erleichterungen im Administrationszyklus beinhalten kann, weil dies Komplexität reduziert – beginnend mit der Programmaufstellung, über die Zuordnung und Kodierung, in der Indikatorenbildung, bei möglichen Programmänderungsverfahren bis hin zur Berichterstattung. Umgekehrt können sehr ausdifferenzierte Programmstrukturen Vorteile in der Steuerung (Aussagekraft von Indikatoren) und Kommunikation besitzen. Dies geht jedoch mit höheren Aufwänden in den zuvor genannten Bereichen einher.

Inhaltlich ergibt sich aus den Vorgaben der ESF Plus-Vorordnung – wie beschrieben – ein sehr breites Anwendungsfeld, welches durch wenige Vorgaben zur Thematischen Konzentration beschränkt wird. So müssen beispielsweise mindestens 25 Prozent der Mittel für den Politikbereich der sozialen Inklusion verwendet werden. Die Aufteilung dieser Mittel ist auf fünf Spezifische Ziele beschränkt<sup>11</sup>. Aber auch hier besitzt die konkrete Ausgestaltung (potenziell sehr) starke Implikationen. Je

<sup>10</sup> Vgl. Art. 162 AEUV (Die Europäische Union (2016))

<sup>11</sup> Art. 7 Abs. 4 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

kleinteiliger die Förderung geplant wird, je mehr unterschiedliche Maßnahmen und damit verbundene Förderverfahren vorgesehen werden, je mehr fachlich verantwortliche Stellen mitwirken, desto umfänglicher sind die jeweils damit verbundenen Aufwände: von der Planung und Implementierung der Maßnahmen, der elektronischen Abbildung, der Steuerung bis hin zur Rechnungslegung und Prüfung.

Diese Überlegungen vorwegnehmend, werden im Folgenden die im Rahmen dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse zur inhaltlichen Ausgestaltung der ESF Plus-Programme in Deutschland dargelegt.

### 2.2.1 Strukturierung der Programme

In der Ausgestaltung der Programme von Bund und Ländern lässt sich eine erhebliche Heterogenität feststellen, sowohl bei den grundlegend strukturierenden Prioritäten als auch bei der Auswahl der darunterliegenden Spezifischen Ziele. Zwar bestand nach eigener Beobachtung der Autoren seitens der Europäischen Kommission der Wunsch, dass Bund und Länder in der Programmplanung eine gemeinsame Grundstruktur definieren und nutzen, idealerweise angelehnt an die Prioritätsachsen der Förderperiode 2014 – 2020<sup>12</sup>, diesbezüglich wurde jedoch kein Konsens hergestellt.

Im Ergebnis reicht die Spannweite der in den Programmen definierten Prioritäten von einer bis fünf je Programm, auch unter Berücksichtigung der einleitend dargestellten Erwägungen zu den administrativen Folgen (hier insbesondere zur Wahrscheinlichkeit von späteren Programmänderungen).

Auf der Ebene der ausgewählten Spezifischen Ziele ergibt sich ein ähnliches Bild: auch hier besteht eine große Spannweite, beginnend von der Auswahl nur eines einzigen Spezifischen Ziels bis hin zur Nutzung von neun Spezifischen Zielen.<sup>13</sup> In 14 von 17 Programmen liegt die Anzahl der gewählten Spezifischen Ziele zwischen drei und sechs.

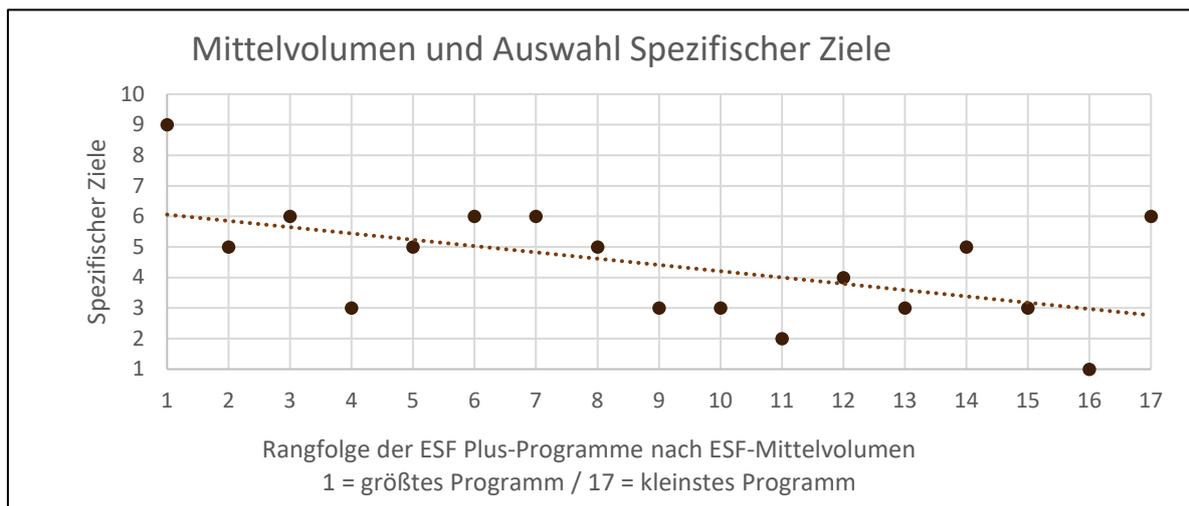
Das nachfolgend abgebildete Korrelationsdiagramm zeigt, dass die gewählte Anzahl der Spezifischen Ziele – zumindest in Teilen – mit dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen in Zusammenhang steht.

---

<sup>12</sup> Im Kern ging es darum, drei Prioritäten festzulegen für Beschäftigung, Bildung und Soziale Inklusion sowie gegebenenfalls eine vierte für Maßnahmen der sozialen Innovation.

<sup>13</sup> Spezifische Ziele innerhalb einer Priorität für soziale Innovation werden an dieser Stelle nicht mitgezählt, da hier noch einmal aus demselben Set gewählt wird, was in der Regel beinhaltet, dass ein Spezifisches Ziel, welches bereits in der/den anderen Prioritäten gewählt wurde, noch einmal genutzt wird.

Abbildung 2 Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und der Auswahl Spezifischer Ziele



Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung, basierend auf den ESF Plus-Programmen und der Partnerschaftsvereinbarung

So errechnet sich ein Korrelationskoeffizient von  $-0,54$ , was aufzeigt, dass mit abnehmenden Mittelvolumen zumindest tendenziell weniger Spezifische Ziele gewählt wurden. Die vorhandene Korrelation beinhaltet aber nicht zwingend eine geringer werdende Heterogenität der tatsächlich geförderten Maßnahmen, da die Spezifischen Ziele – wie beschrieben – teils sehr breit angelegt sind, so dass auch innerhalb derer eine gewisse Maßnahmenheterogenität ermöglicht wird.

Tatsächlich zeigen die bereitgestellten Finanzierungspläne von Bund und Ländern, dass der Zusammenhang zwischen der Größe des Finanzvolumens und der Heterogenität wenig ausgeprägt ist. Gemäß der dort ausgewiesenen Differenzierung<sup>14</sup> errechnet sich insgesamt ein Durchschnitt von etwa vier Maßnahmen (oder Maßnahmenbereichen) mit divergierenden Zielen, Zielgruppen und/oder Förderansätzen innerhalb der Spezifischen Ziele. Da die Materialien in einigen Fällen nahelegen, dass manche Titel Maßnahmenbereiche umfassen, die sich noch in verschiedene Maßnahmen aufgliedern, dürfte die ermittelte Zahl noch leicht höher ausfallen. Augenfällig ist weiterhin Folgendes: Bei allen sechs Programmen, die weniger als vier Spezifische Ziele nutzen, liegt die Zahl der identifizierten Maßnahmen/Maßnahmenbereiche über dem Durchschnittswert von vier. Umgekehrt zeigt sich, dass bei den Programmen, in denen sechs oder mehr Spezifische Ziele adressiert werden, nur in einem Fall ein überdurchschnittlicher Wert festzustellen ist, die anderen liegen teils deutlich darunter. Dies legt die Schlussfolgerungen nahe, dass:

- die Wahl und Zahl der Spezifischen Ziele zwar lose mit dem Programmvolumen korreliert, sie aber kaum eine Aussage darüber ermöglicht, wie homogen/heterogen die Förderportfolios tatsächlich ausgestaltet sind.

<sup>14</sup> Die bereitgestellten Materialien gehen über die in den Programmen getätigten Angaben hinaus und erlauben es, Maßnahmenbereiche unterhalb der Spezifischen Ziele zu analysieren. Im Zuge der Auswertung wurde zudem ein Abgleich mit den Maßnahmenbeschreibungen der Programme vorgenommen. Die Listen weisen jedoch zum Teil voneinander abweichende Qualitäten auf; so enthalten einige Pläne noch Zwischenebenen oder Teilsummen für größere Maßnahmenbereiche, sodass diese nicht immer maßnahmenscharf aufgelöst werden konnten. Vor diesem Hintergrund weisen die nachfolgenden Auswertungen vorhandene, aber insgesamt geringe Unschärfen auf. In einem Fall bestand die Zulieferung in der Liste der Fördervorhaben, die naturgemäß nicht vollständig sein kann.

- eine hohe Zahl von Spezifischen Zielen allenfalls mit einer thematisch sehr breit angelegten Förderung korrespondiert, die sich trotz der Überschneidungen nicht in wenigen Spezifischen Zielen abbilden ließ.
- die offenbar überwiegend vorhandene Vielfalt in den Programmen beinhaltet, dass finanzstarke Programme mehr größere, breitenwirksame Maßnahmen haben, wohingegen kleinere Programme oft Maßnahmen mit einer geringeren Zahl an Vorhaben aufweisen.

Heterogen fällt auch die Finanzausstattung der gewählten Spezifischen Ziele aus. Das zugeordnete indikative ESF-Mittelvolumen variiert meist sehr stark, sowohl jeweils im Binnenvergleich der Spezifischen Ziele in den Programmen als auch zwischen den Ländern beziehungsweise Bund und Ländern. So beträgt die Mittelausstattung des jeweils größten Spezifischen Ziels meist ein Vielfaches des jeweils kleinsten Spezifischen Ziels. Über alle Programme liegt hier das Minimum bei etwa 2,1 Mio. Euro ESF-Mitteln, das Maximum bei über 850 Mio. Euro. Der Mittelwert liegt bei etwa 81 und der Medianwert bei 50 Mio. Euro. In sieben Fällen gibt es Spezifische Ziele mit einer Mittelausstattung von weniger als 7 Mio. Euro, das heißt einem Ansatz von weniger als einer Mio. Euro an ESF-Mitteln pro Jahr.

Die dritte Ebene, die in Bezug auf die Struktur der Programme betrachtet werden soll, ist die Ebene der Fördervorhaben selbst. Fördervorhaben können – entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinien/Förderaufrufe – sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Unterschiede können in der Art der Förderung, der Laufzeit, der Komplexität und korrespondierend im Finanzvolumen bestehen. Zudem ist zu unterscheiden, ob es sich um „individualisierte“ Vorhaben handelt, das heißt, Vorhaben, die sich an Einzelpersonen oder Einzelunternehmen richten oder um Vorhaben, die durch einen Träger umgesetzt werden, der wiederum im Rahmen der Förderung spezifische Leistungen erbringen soll. Ersterer Fall betrifft zum Beispiel individuelle oder betriebliche Weiterbildungs- oder Beratungsschecks, der zweite Fall zum Beispiel Vorhaben von Bildungsträgern für spezifische Zielgruppen, aber auch Netzwerk- oder Strukturprojekte. Während im Rahmen individueller Förderungen häufig eine große Menge an Vorhaben mit jeweils vergleichsweise geringem Mittelvolumen gefördert werden, beinhalten trägerbasierte Vorhaben meist sehr viel höhere Finanzvolumina bei geringen Fallzahlen.

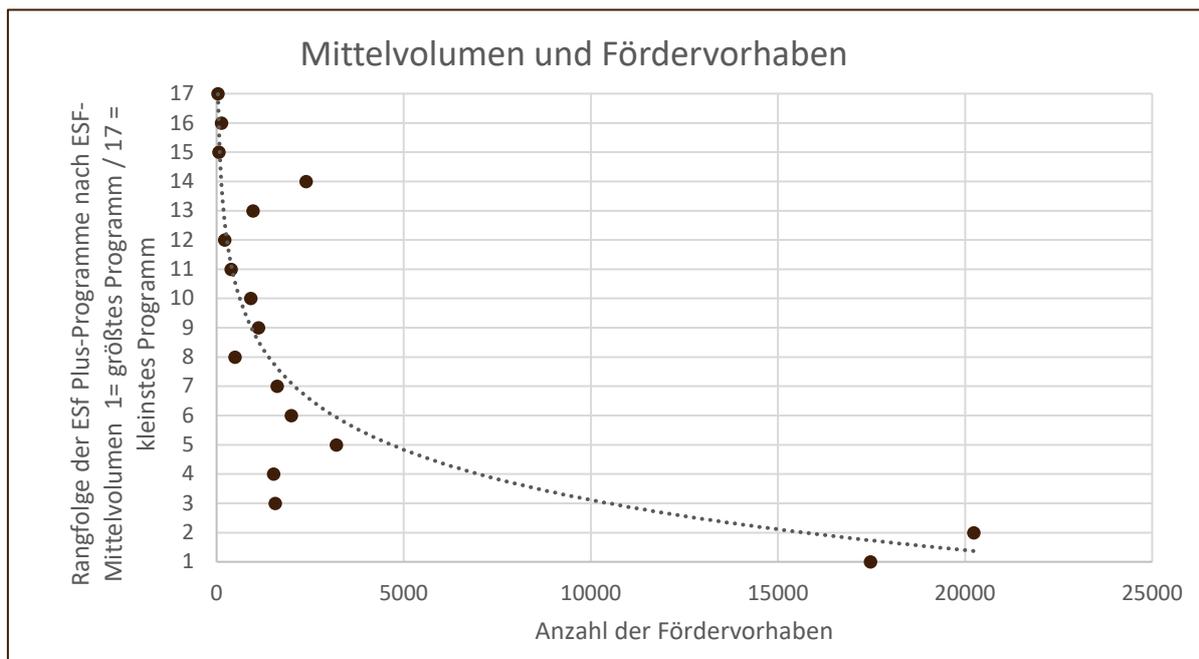
Laut Dachverordnung<sup>15</sup> müssen die Verwaltungsbehörden Listen der geförderten Vorhaben veröffentlichen. Diese wurden als Ausgangspunkt genommen, um in einem letzten Schritt die jeweils veröffentlichte Anzahl an Vorhaben<sup>16</sup> in Zusammenhang mit dem jeweiligen ESF-Mittelvolumen zu betrachten. Im Ergebnis zeigt sich ein Bild, dass stellenweise kontraintuitiv ist.

---

<sup>15</sup> Art. 49 Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>16</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass die Vergleichbarkeit der Listen in Teilen aus unterschiedlichen Gründen eingeschränkt ist. So variiert der Datenstand teils um mehrere Monate, ebenso ist von einem nicht gering variierenden Förderbeginn in einzelnen Maßnahmenbereichen auszugehen. Da aber die Mengengerüste in Individualförderungen meist sehr stark abweichen, ist davon auszugehen, dass ihr Vorhandensein und ihre Relevanz im Förderportfolio die jeweilige Zahl der Vorhaben sehr stark bestimmt.

Abbildung 3 Zusammenhang zwischen Mittelvolumen und der Anzahl von Fördervorhaben



Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung, basierend auf den Listen der Vorhaben von Bund und Ländern, abgerufen am 26.11.2024

Die beiden Variablen korrelieren nicht linear, vielmehr stehen sie in einem logarithmischen Zusammenhang.<sup>17</sup> Eine geringeres Mittelvolumen ist tendenziell verbunden mit einer immer noch stärker absinkenden Anzahl von Förderprojekten und vice versa. Offensichtlich bedingt die Höhe der verfügbaren Finanzmittel, ob und in welchem Umfang individualisierte Förderungen durchgeführt werden (können), denn diese bestimmen maßgeblich die Größenordnung der verzeichneten Vorhaben. Für den Fall der deutlich zu erkennenden Ausreißer ist festzuhalten, dass im Fall 14 tatsächlich noch eine relevante Individualfördermaßnahme besteht. Für die Fälle 3 und 4 liegen hingegen unterschiedliche Gemengelagen vor: in einem Programm wurde der Umfang der Individualförderung gegenüber der Vorförderperiode tatsächlich stark reduziert. Im anderen Fall startete die Individualförderung vergleichsweise spät, so dass (noch) eher wenige Fälle einbezogen sind.

Die Gründe, warum Individualförderungen in einem solchem Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Fördermitteln stehen, sind potenziell vielgestaltig und wurden nur teilweise in den geführten Gesprächen thematisiert. Dazu gehören politische Prioritätensetzungen, wie von einer Verwaltungsbehörde geschildert. In zwei anderen Fällen wurde aber auch der Verwaltungsaufwand in diesem Kontext hervorgehoben. Die schiere Zahl der Anträge würde vergleichsweise viel Kapazität für die Prüfung und Bewilligung aber für die Beratung und den Austausch mit den Zuwendungsempfängern (zum Beispiel im Kontext einzureichender Nachweise) erfordern. Zudem sei diese Art von Förderung tendenziell mit höheren Betrugs-, Rückforderung- und Abrechnungs- und damit Administrationsrisiken verbunden. Es erscheint wahrscheinlich, dass dies auch maßgebliche Gründe gerade für die Fälle sind, wo die Mittelbewirtschaftungsaufgaben durch die Verwaltungsbehörden und/oder Fachressorts selbst übernommen werden und keine entsprechende Förderung nach der Kenntnis der Autoren durchgeführt wird. Alternativ kann an der einen oder

<sup>17</sup> Der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman liegt hier bei 0,78.

anderen Stelle auch die Erwägung eine Rolle spielen, dass das vorhandene Mittelvolumen für solche breitenwirksamen Förderungen nicht (mehr) für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung ausreicht.

Im Folgenden wird nun weiter betrachtet, welche inhaltlichen Schwerpunkte Bund und Länder in ihren Programmen setzen.

## 2.2.2 Inhaltliche Schwerpunkte

Die inhaltliche Vertiefung – basierend auf Auswertungen der durch Bund und Länder bereitgestellten Finanzierungspläne – schließt zunächst an die Betrachtung der programmstrukturierenden Ziele an. Die nachfolgende Tabelle bestätigt noch einmal, dass die Nutzung der Spezifischen Ziele in Bund und Ländern variiert und dass insgesamt 10 der 13 Ziele in Deutschland adressiert werden. Eine mehrheitliche Nutzung liegt allerdings nur bei vier Zielen vor. Diesen werden in der Summe rund 78 Prozent der ESF-Mittel von Bund und Ländern zugewiesen.

Tabelle 1 Spezifische Ziele, Nutzung und relative Bedeutung am ESF-Mittelvolumen

Spezifische Ziele	Häufigkeit der Auswahl	% - Anteil an ESF-Kontingent
a) Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung und Aktivierungsmaßnahmen für alle Arbeitsuchenden, insbesondere für junge Menschen, vor allem durch die Umsetzung der Jugendgarantie, für Langzeitarbeitslose und auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen sowie für Nichterwerbspersonen, sowie durch die Förderung selbstständiger Erwerbstätigkeit und der Sozialwirtschaft (ESO4.1.)	7	5%
b) Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen und -dienstleistungen zur Bewertung und Antizipation des Kompetenzbedarfs und zur Gewährleistung einer frühzeitigen und maßgeschneiderten Hilfe und Unterstützung bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, bei beruflichen Übergängen und bei der beruflichen Mobilität (ESO4.2.)	0	-
c) Förderung einer ausgewogenen Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, gleicher Arbeitsbedingungen sowie einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, unter anderem durch Zugang zu erschwinglicher Kinderbetreuung und zu Betreuungsleistungen für abhängige Personen (ESO4.3.)	7	3%
d) Förderung der Anpassung von Arbeitskräften, Unternehmen und Unternehmern an den Wandel, Förderung eines aktiven und gesunden Alterns sowie einer gesunden und angemessenen Arbeitsumgebung, die Gesundheitsrisiken Rechnung trägt (ESO4.4.)	<b>11</b>	<b>21%</b>
e) Verbesserung der Qualität, Inklusivität, Leistungsfähigkeit und Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, unter anderem durch die Validierung nichtformalen und informellen Lernens, um den Erwerb von Schlüsselkompetenzen, einschließlich unternehmerischer und digitaler Kompetenzen, zu unterstützen, und durch die Förderung der Einführung dualer Ausbildungssysteme und von Lehrlingsausbildungen (ESO4.5.)	4	4%

<b>Spezifische Ziele</b>	<b>Häufigkeit der Auswahl</b>	<b>% - Anteil an ESF-Kontingent</b>
f) Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung einschließlich des entsprechenden Abschlusses, insbesondere für benachteiligte Gruppen, von der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung über die allgemeine Bildung und die berufliche Aus- und Weiterbildung bis hin zur höheren Bildung und Erwachsenenbildung, sowie Erleichterung der Lernmobilität für alle und der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen (ESO4.6.)	<b>15</b>	<b>20%</b>
g) Förderung des lebenslangen Lernens, insbesondere von flexiblen Möglichkeiten für Weiterbildung und Umschulung für alle unter Berücksichtigung unternehmerischer und digitaler Kompetenzen, bessere Antizipation von Veränderungen und neuen Kompetenzanforderungen auf der Grundlage der Bedürfnisse des Arbeitsmarkts, Erleichterung beruflicher Übergänge und Förderung der beruflichen Mobilität (ESO4.7.)	<b>10</b>	<b>10%</b>
h) Förderung der aktiven Inklusion mit Blick auf die Verbesserung der Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und aktiven Teilhabe sowie Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, insbesondere von benachteiligten Gruppen (ESO4.8.)	<b>14</b>	<b>26%</b>
i) Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen, einschließlich Migranten (ESO4.9.)	2	2%
j) Förderung der sozioökonomischen Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen, wie etwa der Roma (ESO4.10.)	0	-
k) Verbesserung des gleichberechtigten und zeitnahen Zugangs zu hochwertigen, nachhaltigen und erschwinglichen Dienstleistungen, einschließlich Diensten, die den Zugang zu Wohnraum sowie patientenorientierter Pflege einschließlich Gesundheitsversorgung verbessern; Modernisierung der Sozialschutzsysteme, einschließlich Förderung des Zugangs zum Sozialschutz, mit besonderem Schwerpunkt auf Kindern und benachteiligten Gruppen; Verbesserung der Zugänglichkeit, auch für Menschen mit Behinderungen, der Leistungsfähigkeit und der Resilienz der Gesundheitssysteme und Langzeitpflegedienste (ESO4.11.)	1	<1%
l) Förderung der sozialen Integration von Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, einschließlich der am stärksten benachteiligten Personen und Kindern (ESO4.12.)	4	9%
m) Bekämpfung materieller Deprivation durch Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung für die am stärksten benachteiligten Personen, einschließlich Kindern, und Durchführung flankierender Maßnahmen zur Förderung ihrer sozialen Inklusion (ESO4.13.)	0	-

Quelle: Eigene Auswertung basierend auf den indikativen Finanzplänen von Bund und Ländern

Die gegebene Auswahl der Spezifischen Ziele und Mittelzuweisung hebt sehr stark Schwerpunktsetzungen in den Spezifischen Zielen d), f), g) und h) hervor.

Die bereitgestellten Finanzpläne helfen, hier ein etwas genaueres Bild zu den tatsächlich geförderten Maßnahmen und deren inhaltlichen Fokus zu erhalten. Dazu wurden die dort aufgeschlüsselten Maßnahmen und Maßnahmenbereiche im Rahmen der Auswertung jeweils standardisiert kodiert. Eingeschätzt wurde, welche Hauptzielrichtung beziehungsweise Hauptzielgruppe in den Fokus genommen wird. Die genutzten Kategorien und Zuordnungen sind dabei nicht trennscharf, zumal einzelne Maßnahmenbereiche häufig mehrere Zielsetzungen und Ansätze in sich vereinen. Zudem bildete eine Herausforderung, dass die Art des Zuwendungsempfängers, die Zielgruppe und Arbeitsmarktstatus sowie das Förderziel praktisch unterschiedliche Zuordnungen ermöglichten. Den Umgang mit diesen Schwierigkeiten sollen folgende typischen Beispiele illustrieren:

- In mehreren Fällen bestehen gleichstellungsbezogene Maßnahmen, die weitestgehend auf Frauen (oder Mädchen) in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen ausgerichtet sind, zum Beispiel bezogen auf die schulische Berufsorientierung, Existenzgründung oder den Wiedereintritt in das Erwerbsleben nach einer Unterbrechung durch die Übernahme von Care-Arbeit. In solchen Fällen wurden die Maßnahmen thematisch der Kategorie Gleichstellung zugeordnet. Ähnlich wurde mit spezifischen Maßnahmen/Maßnahmenbereichen für Menschen mit Migrationsgeschichte umgegangen (Kategorie: „Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten beziehungsweise Geflüchtete“).
- Einige Maßnahmen richten sich an Unternehmen beziehungsweise stützen diese in ihrem Engagement für die berufliche Ausbildung. Die Förderziele liegen aber klar darin, die Ausbildungsbereitschaft zu stärken, die Ausbildungsqualität zu verbessern oder die Kontinuität von Ausbildungsverhältnissen zu erhöhen, diese Maßnahmen wurden in der Regel der Kategorie „Berufliche Erstausbildung/Berufsorientierung Ausbildung“ zugeschlagen. In ähnlicher Weise wurde mit Maßnahmen verfahren, die Weiterbildungen für Beschäftigte in Betrieben fördern, hier wurde der Kategorie „Berufliche Bildung Erwachsener“ der Vorrang gegeben.
- In der Abgrenzung von weiteren Ansätzen für Unternehmen wurden Maßnahmen, die auf die Weiterentwicklung von Produkten und Dienstleistungen ausgerichtet sind, der Kategorie „Unternehmensförderung – Innovation/Bildung“ zugeordnet, genauso wie Ansätze, die Organisationsstrukturen oder Prozesse in den Unternehmen modernisieren helfen sollen. Die Kategorie „Unternehmensförderung – Fachkräftesicherung“ umfasst hingegen eher Maßnahmen, die unmittelbar und spezifisch auf die Gewinnung oder Erhaltung von Personal ausgerichtet sind.
- Bezogen auf die Ausgangssituation der Arbeitslosigkeit und das Ziel der Arbeitsmarkt- oder Bildungsintegration liegen sehr differenzierte Maßnahmen vor, bezogen auf Zielgruppen (unter anderem NEETs, Menschen mit Migrationsgeschichte, Familien, sehr arbeitsmarktferne Personenkreise). Hier wurde jeweils eingeschätzt, wie stark der Fokus auf die Zielgruppe und die Lebenssituation gelegt wurde. So wurden im Ergebnis entweder die allgemeine Kategorie „Maßnahmen Arbeitslose/Langzeitarbeitslose“ oder zielgruppenspezifische Kategorien wie „Maßnahmen NEETs“, „Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten beziehungsweise Geflüchtete“, „Familienförderung“ oder „Gleichstellung“ genutzt.
- Schließlich gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die gezielt besonders benachteiligte Gruppen mit niedrigschwelligen Angeboten in den Fokus nehmen, nicht selten in territorial ausgerichteten Maßnahmenbereichen. Andererseits richten sich territorial ausgerichtete Maßnahmen häufig auch an verschiedene Zielgruppen. In Einzelfällen kommen auch sehr spezifische singuläre Ansätze vor, die sich kaum den gewählten Kategorien zuordnen ließen, zum Beispiel die Förderung von Transfergesellschaften oder Angebote zur Unterstützung von Kommunen zum Aufbau von Sozial- und Bildungsstrukturen. Diese wurden der Kategorie „Sonstige Ansätze“

zugeschlagen, wobei die große Mehrheit der Vorhaben auf sozial Benachteiligte ausgerichtet ist und/oder lokale Handlungsansätze umfasst.

Die mit der Kodierung verbundenen Unschärfen in Kauf nehmend, soll im Folgenden die Ausrichtung der ESF Plus-Programme in Bund und Ländern vertiefend analysiert werden. Die folgende Abbildung zeigt, dass etwa drei Viertel der ESF-Mittel auf acht von 17 gewählten Kategorien entfallen.

Abbildung 4 Inhaltliche Ausrichtung der ESF Plus Programme in Bund und Ländern gemessen am Mittelvolumen



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung basierend auf den Finanzierungsplänen von Bund und Ländern

Das relativ größte Mittelvolumen entfällt dabei auf die Kategorie „Unternehmensförderung Innovation/Bildung“ (13 %), gefolgt von Ansätzen zur Verbesserung der beruflichen Erstausbildung/Berufsorientierung Ausbildung (13 %). Typischerweise entfallen solche Förderungen auf die Spezifischen Ziele d) beziehungsweise f), wobei Maßnahmen der zweiten Kategorie auch in fünf anderen Spezifischen Zielen vorkommen. Auf die Kategorie „Sonstige Ansätze“, die relativ heterogen ist, entfallen rund elf Prozent der ESF-Mittel. Meist sind die Ansätze hier in den Spezifischen Zielen g), h) und i) verortet. Ansätze im Bereich der schulischen Bildung/Berufsorientierung sind mit etwa 9 Prozent des ESF-Mittelvolumens unterlegt, gefolgt von Maßnahmen für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose (8 %). Für diese Maßnahmen wurden meist, aber nicht immer, die Spezifischen Ziele f) respektive h) ausgewählt. Weitere größere Bereiche bilden Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten/Geflüchtete (8 %, verteilt über verschiedene Spezifische Ziele), Maßnahmen für junge Menschen, die nicht in schulischer oder beruflicher Bildung sind (7 %, in der Regel im spezifischen Ziel h)) und berufliche Bildungsmaßnahmen für Erwachsene (7%, meist dem spezifischen Ziel g) zugeordnet). Die weiteren ESF-Mittel verteilen sich auf neun Kategorien.

Betrachtet man die Unterschiede zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite, lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Grundsätzlich weisen die ESF Plus-Programme von Bund und Ländern viele Überschneidungen auf, was die einzelnen Kategorien beziehungsweise dahinterstehenden Förderbereiche und Zielgruppen angeht. Dies begründet auch, dass im Zuge der Programmplanung und bei Programmänderungen relativ umfangreiche Abstimmungen zur Sicherung der Kohärenz notwendig sind.
- Die Schwerpunktsetzungen sind dennoch unterschiedlich. So entfallen beim Bundesprogramm etwa 71 Prozent der ESF-Mittel auf die Kategorien „Unternehmensförderung – Innovation/Bildung“, „Sonstige Ansätze“ (hier unter anderem wegen der Verantwortlichkeit für den EHAP Plus) sowie auf spezifische Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten/Geflüchtete. Bei den Ländern entfallen 61 Prozent der ESF-Mittel auf die Kategorien „Berufliche Erstausbildung/Berufsorientierung Ausbildung“, „Schulische Bildung/Berufsorientierung Schule“, „Maßnahmen Arbeitslose/Langzeitarbeitslose“, „Berufliche Bildung Erwachsener“ sowie „Maßnahmen NEETs“.

Dies bedeutet, dass sich durchaus stark divergierende inhaltliche Ausrichtungen der ESF Plus-Programme in Bund und Ländern feststellen lassen. Das folgende Kapitel widmet sich der Frage, ob in den Administrationsstrukturen zur Planung, Steuerung und Implementation des ESF vergleichbar vielfältige Strukturen vorliegen und welche Querbezüge zur inhaltlichen Ausgestaltung vorliegen.

### 2.3 Aufgaben, Akteure und Umsetzungsstrukturen

Die mit der Programmadministration zusammenhängenden Aufgaben zur Umsetzung des ESF sind ausgesprochen komplex und erfordern daher ein hohes Maß an Professionalität und – aufgrund der Komplexität – idealerweise auch an Erfahrungswissen. Die Dachverordnung unterscheidet prinzipiell auf nationaler Ebene nur die Verantwortlichkeiten einer einzurichtenden Verwaltungsbehörde und einer unabhängigen Prüfbehörde, was die Administrationsstrukturen angeht. Gleichzeitig eröffnet die Verordnung die Möglichkeit für die Verwaltungsbehörde, Aufgaben zu delegieren und andere Stellen mit der Durchführung zu betrauen.

Die Verantwortlichkeiten der Verwaltungsbehörden werden dabei im Kern in Artikel 72. Abs. 1<sup>18</sup> umrissen, wobei jedoch festzuhalten ist, dass die tatsächlichen Aufgaben sich erst aus dem Zusammenspiel sehr vieler Vorgaben in beiden Verordnungen nebst Anhängen und in Teilen aus zusätzlichen Dokumenten ergeben beziehungsweise eingrenzen lassen. Mit Blick auf das Kapitel 3, das zentrale Aufgabenbereiche der Administration einschließlich der Rechtsgrundlagen und Vorgaben im Detail erörtert, wird an dieser Stelle darauf verzichtet, eine tiefergehende Erörterung der rechtlichen Anforderungen vorzunehmen. Vielmehr soll noch einmal auf das im Eingangskapitel dargestellte Set an Mindestaufgaben zurückgegriffen werden, ergänzt um wichtige ESF-relevante Bereiche (kursiv hervorgehoben):

- die Beschreibung einer kohärenten Programmstrategie
- die Definition von passenden Förderlinien, einschließlich der Beschreibung der Förderzwecke, Zielgruppen, Fördervoraussetzungen und Auswahlkriterien
- die Einrichtung von Stellen und Verfahren für die Mittelbewirtschaftung, Antragsprüfung, Bewilligung, Nachweisprüfung und Auszahlung sowie gegebenenfalls die Beaufsichtigung
- *die Einrichtung eines IT-Begleitsystems*
- die Einrichtung von Prüfmechanismen und Bewertungsverfahren
- *Abrechnung und Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission*

---

<sup>18</sup> Art. 72 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

- *Zusammenarbeit mit dem Begleitausschuss*

Die Delegation von Aufgaben der Verwaltungsbehörden, entweder im Sinne der Aufgabenübertragung an andere Stellen oder der Beauftragung Dritter oder im Sinne der notwendigen geteilten Aufgabenwahrnehmung kann hier prinzipiell an verschiedenen Stellen erfolgen – im Planungsprozess, in der Definition und fachlichen Steuerung von Maßnahmen, in der Mittelbewirtschaftung, beim IT-System, in der Bewertung und Prüfung und bei der Abrechnung und Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission.

In der Praxis der Planung, Steuerung und Implementation des ESF in Bund und Ländern sind solche Delegationen aus verschiedenen Gründen an vielen Stellen auch tatsächlich zu beobachten:

- Bereits die breite inhaltliche Ausrichtung des ESF Plus (siehe Kapitel zuvor), die unterschiedlichste Rechtsbereiche und -kreise berührt, bedingt, dass die Verwaltungsbehörden, die in Deutschland meist Referate in den Wirtschafts- und/oder Arbeitsministerien sind, für die Programmplanung, sowie die Planung und Steuerung der Maßnahmen weitere Fachressorts hinzuziehen müssen.
- Für die eigentliche Mittelbewirtschaftung, das heißt, die Beratung der Antragstellenden, Antragsprüfungs-, Bewilligungs-, Nachweis- und Auszahlungsprozesse sind erhebliche (temporäre<sup>19</sup>) Kapazitäten erforderlich, die zumeist in den Verwaltungsbehörden oder Fachressorts nicht vorhanden sind.
- Ähnliches gilt für die Einrichtung der IT, für die sehr umfangreiche Anforderungen aus der Dachverordnung vorliegen.
- Schließlich werden auch Aufgaben der Prüfung und Bewertung aus Kapazitätsgründen, aufgrund von Rechtsvorgaben (zum Beispiel Unabhängigkeit der Evaluation) oder aufgrund des Sachzusammenhangs zur Mittelbewirtschaftung häufig auf Dritte verlagert.

Daraus ergibt sich in der Gesamtschau ein mehr oder minder komplexes Bild von Umsetzungsstrukturen und Aufgabenwahrnehmung. Folgende Abbildung soll dies schematisch veranschaulichen. Getrennt nach den einzelnen Phasen einer Förderperiode illustriert sie, wie die Aufgabenwahrnehmung in der Praxis ausgestaltet sein kann und welche Akteure eine Rolle bei der Umsetzung spielen.

---

<sup>19</sup> Hiermit wird darauf verwiesen, dass die Abwicklung von europäischen Förderprogrammen keine staatliche Daueraufgabe darstellt, was die Schaffung und organisatorische Verankerung entsprechender Stellen in der Ministerialverwaltung erschwert.

Abbildung 5 Akteure und Aufgaben im Programmverlauf – schematische Darstellung<sup>20</sup>

	Programmplanung	Programmdurchführung	Programmabschluss
Verwaltungsbehörde	Festlegung Förderarchitektur Steuerung Erstellungsprozess Abstimmung Bund / EU-KOM (Zuarbeit) PV, Erfüllung grdl. Voraussetzungen	Programmsteuerung inkl. Verwaltungsüberprüfungen, Weiterentwicklung Programm, Fach- und Rechtsaufsicht über ZGS, Verwaltung TH, Berichterstattung / Vertretung ggü. EU- KOM, Unterrichtung BGA, Öffentlichkeitsarbeit, Berichtspflichten Vorhaben strat. Bedeutung ...	Abschließende Berichterstattung
Fachressorts	Planung Förderinhalte, Indikatoren, Auswahlkriterien	Fachliche Steuerung / Controlling und Optimierung von Teilprogrammen, teils Projektauswahl	
Zwischengeschaltete Stellen	Vorbereitung verwaltungs- technische Abläufe (Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahren)	Beratung Antragsteller, Antragsprüfung, Bewilligung, Öffentlichkeitsarbeit, Nachweisprüfung, finanzielle Abwicklung	Abschließende VN- Prüfungen
Dienstleister	Einrichtung IT-Begleitsystem	Betrieb IT-Begleitsystem	
Rechnungsführende Stelle	Moderation Programmplanung	Datenaufbereitung, Erstellung Monitoringberichte	
Prüfbehörde		Zahlungsanträge, Ausgabenbescheinigungen, Ausgabenerklärungen, Rechnungslegung, Buchhaltung	Abschließender Zahlungsantrag
		Erarbeitung Prüfstrategie; Vorhabensprüfung, Systemprüfung, Jährl. Kontrollbericht	Abschließender Prüfbericht

Quelle: Eigene Darstellung

Eine solche Aufgabentrennung und Verantwortungsteilung ist per se nachvollziehbar, da die entsprechenden Aufgabenbündel häufig einen sehr spezifischen Fokus haben und entsprechend spezialisiertes Personal voraussetzen. Gleichwohl kann unterstellt werden, dass komplexere Verwaltungsstrukturen auch Schnittstellenproblematiken und höhere Abstimmungsnotwendigkeiten mit sich bringen. Dies bestätigen auch die Untersuchungsergebnisse. Zudem ergibt sich ein erhöhter Aufwand allein aus der Aufgabenübertragung als solche, zum Beispiel indem Verwaltungsvereinbarungen getroffen oder Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden müssen. Der Aufwand dürfte sich zudem potenzieren, wenn vergleichbare Aufgaben an verschiedenen Stellen des Gesamtsystems beziehungsweise durch mehrere verschiedene Akteure erbracht werden.

Für die Bestandsaufnahme der Strukturen und Aufgabenwahrnehmung in Bund und Ländern wurden im Rahmen der Studie die Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme analysiert und analog zur oben dargestellten Abbildung in Übersichten aufgearbeitet. Auf Basis dieser Übersichten wurden Gruppeninterviews mit den Verwaltungsbehörden in Bund und Ländern (teils auch mit Vertreterinnen und Vertretern weiterer Stellen) geführt, um einen Eindruck zur praktischen Ausgestaltung, den Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie den Hintergründen zu erhalten. Ähnlich wie bei der Analyse der inhaltlichen Ausrichtung lässt sich vorwegnehmend feststellen, dass die Umsetzungsstrukturen und die Aufgabenwahrnehmung in Deutschland sehr heterogen ausfallen. In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels werden zusammenfassend die im Wesentlichen variierenden Aspekte aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Relevanz für die Fondsadministration diskutiert.

<sup>20</sup> Nicht enthalten in der Abbildung sind die Begünstigten. Deren „Aufgaben“ bestehen unter anderem in der Antragstellung, der Erbringung von Nachweisen, der Erfüllung der Monitoring- und Berichtspflichten oder der Einhaltung der Publizitätsvorschriften. Die Fokussierung auf die in der Abbildung dargestellten Akteure erfolgt im Hinblick auf die Zielsetzung dieses Berichts, ein Bild der tatsächlichen Administrationsaufwände zu zeichnen und Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Von der Erfüllung der Verbesserungspotenziale würden auch Begünstigte profitieren.

### 2.3.1 Vergleichsweise einfach strukturierte Programme versus sehr komplexe Programme

Kapitel 2.2 stellte eine große Vielgestaltigkeit der inhaltlichen Ausgestaltung der ESF Plus-Programme in Bund und Ländern fest. Diese findet nicht zwingend ihren Ausdruck in den Programmen als solche, zum Beispiel in der Zahl der gewählten Spezifischen Ziele, sondern vielmehr in den tatsächlich geplanten und implementierten Maßnahmen sowie in der Natur der Vorhaben.

Die Vielgestaltigkeit ist administrationsrelevant in verschiedener Hinsicht:

- Je mehr fachverantwortliche Stellen an der Planung und Steuerung von Maßnahmen mitwirken, desto mehr Verwaltungsvereinbarungen müssen geschlossen werden und desto mehr Abstimmung ist notwendig, nicht zuletzt vor dem Hintergrund vieler administrativer Spezifika des ESF.
- Für die überwiegende Mehrzahl an zusätzlichen Maßnahmen dürfte gelten, dass entsprechend spezifische Richtlinien und/oder Förderkriterien und/oder Projektauswahlverfahren etabliert werden müssen, die ihrerseits in ihren Spezifika bewirtschaftet werden (eigene Antragsverfahren, eigene Förderfähigkeitsregeln, eigene Nachweise, eigene Beratungsangebote).
- Zudem müssen die weiteren Rahmenbedingungen der Umsetzung im ESF berücksichtigt werden, so zum Beispiel der IT-technischen Abbildung der Verfahren, der Erfassung des notwendigen Datenbestandes zu den Vorhaben sowie die Einbindung in das Gesamtsystem des Programmes (erwartete und tatsächliche Beiträge zu Indikatoren, Kodierung, Monitoring und Berichtswesen).

Aus der Analyse in Kapitel 2.2 lässt sich nur sehr bedingt schlussfolgern, inwiefern es – bezogen auf die inhaltliche Komplexität und unabhängig vom Mittelvolumen – tatsächlich einfachere Programme in Deutschland gibt. Unterschiede sind aber mit Sicherheit vorhanden, zumal sich vorgefundene komplexere Akteursstrukturen zumindest in Teilen auf vielgestaltigere Programminhalte zurückführen lassen. Umgekehrt deutet die zunehmende Abkehr von Individualförderungen in Abhängigkeit von einer geringeren Mittelverfügbarkeit darauf hin, dass diese in Teilen auch eine Anpassung der Förderausgestaltung an vorhandene oder noch angemessen erachtete Abwicklungsstrukturen und -kapazitäten beinhaltet.

### 2.3.2 Aufgaben aus fast einer Hand versus extrem komplexe Umsetzungsstrukturen

Die Umsetzungsstrukturen können verstanden werden als Zusammenspiel von Aufgaben, Akteuren und deren Kooperationsbeziehungen. Der Komplexitätsgrad ist unter anderem abhängig davon, wie hoch der Anteil der Aufgaben ist, die durch die Verwaltungsbehörden selbst umgesetzt werden. Gleichzeitig kann auch die Frage, wie viele unterschiedliche Akteure beteiligt sind, für die Komplexität der Umsetzungsstrukturen entscheidend sein.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet ist in Deutschland eine Tendenz zur Reduzierung der Anzahl von zwischengeschalteten Stellen und beteiligten Akteuren zu beobachten. Gleichwohl zeigen sich immer noch deutliche Unterschiede bezüglich der Aufgabenwahrnehmung und -delegation. Auf der einen Seite des Spektrums gibt es Verwaltungsstrukturen, in denen keine zwischengeschalteten Stellen vorhanden sind, sondern bei denen über eine behördeninterne Bewilligungsstelle die Programmadministration abläuft. Dies muss nicht konfliktfrei ablaufen, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit eines direkten Zugangs und ähnlicher Verwaltungskulturen. Dieses Konstrukt wird in wenigen Fällen angewendet. Diesen Fällen gemein ist ein relativ kleines zu bewirtschaftendes Mittelvolumen und eine proportional noch kleinere Anzahl an Vorhaben, weshalb auch keine leistungsfähigen integrierten IT-Systeme mit hohem Funktionsumfang notwendig sind. Die

Überschaubarkeit und Steuerbarkeit der Antragszahlen ermöglicht hier einfachere Alternativen (zum Beispiel: ausgefüllte digitale Antragsformulare, auf einer Website bereitgestellt, die per E-Mail versendet oder in einem einfachen Portal hochgeladen werden, statt einem vollen digitalisierten Antragsportal mit darauf aufbauender Vorgangsbearbeitung).

Auf der anderen Seite des Spektrums finden sich sehr komplexe Umsetzungsstrukturen, in denen die Fachressorts als zwischengeschaltete Stellen erster und zweiter Ordnung zu unterscheiden sind. Zwischengeschaltete Stellen erster Ordnung sind Fachressorts, die den zwischengeschalteten Stellen zweiter Ordnung die Abwicklung aller Mittelbewirtschaftungsaufgaben im Rahmen des Förderverfahrens übertragen. Die Gesamtverantwortung obliegt gleichwohl der jeweiligen Verwaltungsbehörde. Zum Teil gibt es auch Unterschiede im Grad der Aufgabenübertragung, sodass beispielsweise die zwischengeschalteten Stellen zweiter Ordnung nur Teilbereiche der Administration umsetzen. Ein solches Konstrukt gibt es mehrere Male, wobei die Abstufungen fließend sein können.

Komplexitätserhöhend sind auch Aufgabenübertragungen im Kontext der Bereitstellung des IT-Begleitsystems. Hier findet sich ebenfalls ein ganzes Spektrum an Ausprägungen und Abstufungen, beginnend mit Systemen oder Teilsystemen, die eigens durch die Verwaltungsbehörden in Auftrag gegeben werden über zentrale, integrierte IT-Systeme, die bei den mittelbewirtschaftenden Stellen betrieben und durch diese bereitgestellt werden, bis hin zu fragmentierten Systemlandschaften, mit Vorsystemen, Vorgangsverarbeitungssystemen und weiteren Teilsystemen mit spezifischen Funktionalitäten für die Erfassung der Teilnehmendendaten, das Controlling, das Berichtswesen oder die Prüfung und Rechnungslegung. Je komplexer hier das Bild ist und je größer die Zahl der Schnittstellen, desto höher fallen nach weitgehender Übereinstimmung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner jeweils die administrativen Aufwände aus, insbesondere zu Beginn der Förderperiode.

### 2.3.3 Setzen auf Bewährtes versus Implementation neuer Umsetzungsstrukturen

Der Kontinuität in den Umsetzungsstrukturen, aber auch auf personeller Ebene steht die Implementation neuer Umsetzungsstrukturen gegenüber. Festzustellen ist ganz übergreifend, dass einer hohen Kontinuität eine sehr große Bedeutung beigemessen wird. Die Kontinuität betrifft vor allem folgende Ebenen:

- Programminhalte
- Beteiligte Akteure/Zusammenarbeitsstrukturen
- IT-Systeme
- Personal
- Dokumente und Prozesse

Je mehr Ebenen Kontinuität aufweisen, desto problemärmer wird die Aufgabenwahrnehmung von den Beteiligten empfunden. Besonders wichtig erscheinen die Ebenen Personal, beteiligte Akteure und IT-Systeme. Diesbezügliche Änderungen werden fast immer als Problem wahrgenommen. Das betrifft zum Teil zwar auch konkrete personelle Änderungen bei anderen Akteuren, mit denen kooperiert wird,<sup>21</sup> vor allem aber geänderte Anforderungen (und damit Aufgaben) oder auch Änderungen in der Akteurslandschaft selbst, beispielsweise die Beauftragung einer neuen zwischengeschalteten Stelle.

---

<sup>21</sup> Hier gibt es allerdings auch positive Einschätzungen, sodass sich in der Gesamtschau ein gemischtes Bild zeigt. Dies ist bei geänderten Anforderungen oder Akteursstrukturen nicht der Fall, hier ist die Bewertung eindeutig negativ.

Bei der Betrachtung der personellen Ebene in den Verwaltungsstrukturen ist eine divergierende, aber meist hohe Kontinuität im Personalbestand bei den Verwaltungsbehörden festzustellen, was angesichts des beschriebenen Aufgabenumfangs und der damit notwendigen Professionalität und dem Erfahrungswissen positiv zu bewerten ist. Bei den weiteren Akteuren wie zum Beispiel Fachressorts, mittelbewirtschaftenden Stellen oder Prüfbehörden, zeigt sich ein gemischteres Bild hinsichtlich der personellen Kontinuität. Perspektivisch ist angesichts des demografischen Wandels davon auszugehen, dass der bereits heute stellenweise sehr klar formulierte Fachkräftebedarf stark steigen wird.

Hinsichtlich der Zusammenarbeitsstrukturen zeigen sich ebenfalls überwiegend bewährte Akteurskonstellationen, die eine hohe Kontinuität gewährleisten sollen. Daraus ergeben sich zum Beispiel zwar weiterhin Schulungsaufgaben für zwischengeschaltete Stellen oder der Austausch zum Programmfortschritt, diese sind aber im Vergleich zur Etablierung neuer Umsetzungsstrukturen als niedrig einzustufen beziehungsweise wird der Problemdruck bei neuen Umsetzungsstrukturen als wesentlich drastischer geschildert. Neue zwischengeschaltete Stellen sind die Ausnahme, wurden jedoch in zwei Fällen berichtet.

Uneinheitlich zeigt sich das Bild hinsichtlich der IT-Systeme. So bestehen langläufig etablierte Plattformen und Anwendungen ebenso wie neu eingeführte oder auch eine parallele Abwicklung im alten System bei Aufbau eines neuen. Dabei gibt es durchaus Abstufungen, die zum Beispiel nur einzelne, aber durchaus aufwändige Anpassungsprogrammierungen betreffen, aber auch die Einführung gänzlich neuer IT-Systeme umfassen können. Gänzlich neue Systeme wurden in einigen wenigen Fällen eingeführt, wenngleich in diesen Konstellationen in der Mehrzahl alte und neue Systeme parallel liefen, da die neuen Systeme noch nicht in allen Teilen funktionsfähig waren. Bei aller Heterogenität in der Umsetzung sind die Einschätzungen bezogen auf IT-Systeme eindeutig: je mehr Veränderungen es IT-seitig gibt, desto problematischer und aufwändiger wird der Prozess beschrieben. In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass der Aufwand zur Anpassung auch grundlegend bestehender Plattformen zu Beginn einer Förderperiode als hoch angesehen wird, da im Detail sehr viele geänderte Anforderungen zu berücksichtigen sind.

Die Ebene der Dokumente und Prozesse kann nur zum Teil eingeschätzt werden. Zwar wurde immer wieder die no-guidance-policy der Europäischen Kommission erwähnt, das heißt Leitfäden für die Förderperiode 2014 – 2020 behielten grundsätzlich ihren orientierenden Charakter, jedoch wurde insbesondere bei dem Manteldokument zum Verwaltungs- und Kontrollsystem angemerkt, dass dennoch alle damit in Zusammenhang stehenden Anhänge gesichtet und gegebenenfalls angepasst werden mussten. Die Alternative, nämlich die Erarbeitung neuer Dokumente und Prozesse, wäre nach Ansicht der Beteiligten jedoch eindeutig aufwändiger gewesen.

Insgesamt scheint somit die Kontinuität von herausragender Bedeutung zu sein für die Wahrnehmung des Aufwands. Dies gilt für die Umsetzungsstrukturen genauso wie für die konkreten Anforderungen, die mit der Programmadministration im Europäischen Sozialfonds einhergehen.

#### 2.3.4 Aufgabenübertragung versus Ausschreibung

Im Kontext des Europäischen Sozialfonds ist aufgrund des Aufgabenumfangs die Möglichkeit der Delegation von Aufgaben von den Verwaltungsbehörden auf andere Akteure durchgängig gegeben und wird – wie zuvor beschrieben – auch überwiegend genutzt. Die Form der Aufgabendelegation kann zwischen Aufgabenübertragungen und Ausschreibungen variieren.

In Bezug auf die zwischengeschalteten Stellen findet in allen einschlägigen Fällen eine Aufgabenübertragung statt, die entweder auf einer gesetzlichen Grundlage beruht oder durch

interministerielle Vereinbarungen bereits vordefiniert sind. An dieser Stelle lassen sich zwar Unterschiede in der Rechtsgrundlage feststellen, Auswirkungen auf den Komplexitätsgrad der Programmadministration hat dies aber nicht.

Gänzlich anders hingegen ist die Ausgangslage hinsichtlich der Frage, ob neben der Aufgabenübertragung auch Ausschreibungen notwendig sind. Diese Frage besitzt vor allem bezogen auf das IT-System Relevanz, berührt aber auch Bereiche wie die Evaluation und Begleitung oder den Bereich Kommunikation und Sichtbarkeit. Ausschreibungen sind unter Berücksichtigung des Vergaberechts grundsätzlich aufwändig. Im Falle der IT müssen sie zudem eine sehr große Detailtiefe aufweisen (beispielsweise Erstellung eines Lastenheftes), da Lücken in der Spezifizierung nicht nur Vertragsänderungen, Nacharbeiten oder Verzögerungen nach sich ziehen können, sondern gegebenenfalls die Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems in Frage stellen (Nichterfüllung einer Kernanforderung). Vor dem Hintergrund des immer späteren Vorliegens der Rechtsgrundlagen wird diese Problematik von betroffenen Verantwortlichen teils als dramatisch beschrieben. Die Ausschreibungen hängen sehr stark mit dem zuvor genannten Spannungsfeld von bewährten Strukturen einerseits, der Implementation neuer Umsetzungsstrukturen andererseits zusammen. Auch hier zeigt sich, dass die Kooperation mit bekannten IT-Dienstleistern deutliche Vorteile hinsichtlich der Komplexitäts- und damit der Aufwandsreduzierung mit sich bringen kann.

### 2.3.5 Kooperation/Standardlösung versus Eigenentwicklung

Zwei weitere Pole werden auf den ersten Blick durch die Gegensätze „Nutzung von Standardlösungen/Kooperationen“ und der „kompletten Eigenentwicklung von IT-Systemen“ geprägt. Es erscheint zunächst plausibel, dass Eigenentwicklungen wesentlich aufwändiger sind als Synergien, die aufgrund bereits bestehender Paketlösungen genutzt werden können. Der Anbieterkreis solcher Lösungen ist jedoch aufgrund der zahlreichen ESF-Spezifika sehr klein.

In der Praxis zeigt sich zudem stellenweise, dass auch bei Standardlösungen zahlreiche Anpassungen notwendig sein können, um programmspezifische Anforderungen umzusetzen. Beispielhaft zu nennen ist die Anpassung von Modulen zur Rechnungslegung, weil sich die Umsetzungsstrukturen zwischen den Bundesländern aufgrund anderer Haushaltsordnungen unterscheiden und daher unterschiedliche Arbeitsprozesse notwendig sind, die sich dementsprechend auch in den IT-Strukturen widerspiegeln.

Kooperationen gibt es bei einigen Landesbanken, die als zwischengeschaltete, mittelbewirtschaftende Stellen fungieren. Ausgehend von den übergeordneten Anforderungen der Verordnungen werden Teilprojekte etabliert, an denen sich eine unterschiedlich hohe Anzahl an Banken beteiligen können. Eine Bank übernimmt für jedes Thema (zum Beispiel Belegliste oder Monitoring) die Teilprojektführerschaft und entwickelt hierfür Fachverfahren nach dem Prinzip „Einer für Alle“, das heißt die Lösung wird von einer Bank so entwickelt, dass sie möglichst von allen genutzt werden kann. Dies umfasst die Erstellung von Fachkonzepten, die Ausschreibung und Beauftragung von IT-Dienstleistern sowie die Betreuung der Umsetzung sowie des begleitenden Teilprojekts der Bankenkooperation. Im Entwicklungsprozess fließen die jeweiligen landesspezifischen Spezifika entweder direkt ein oder werden im Nachgang spezifisch programmiert.

Auf der anderen Seite lassen sich Eigenentwicklungen identifizieren, die zum Teil seit langer Zeit genutzt werden. Solche Eigenentwicklungen gab es in fünf bis sechs Fällen,<sup>22</sup> wobei die

---

<sup>22</sup> Ob es sich um Eigenentwicklungen handelt, ist nicht immer klar zu bestimmen. So gibt es IT-Fachverfahren, die in der Vergangenheit von mehreren Bundesländern genutzt wurden, aktuell aber nur von einem oder zweien und bei der die gemeinsamen Entwicklungszyklen bereits lange Zeit zurückliegen, sodass in der Zwischenzeit von Eigenentwicklungen gesprochen werden kann.

Fachverfahren zumeist bereits in den vergangenen Förderperioden entwickelt wurden. In drei dieser Fälle wurde berichtet, dass die bestehenden Verfahren entweder komplett oder teilweise neu entwickelt werden sollen. Der Aufwand konnte entweder noch nicht eingeschätzt werden oder wurde als sehr hoch empfunden, was wiederum auf einer Linie mit den Befunden bezüglich der Implementation neuer Umsetzungsstrukturen liegt.

### 2.3.6 ESF in eigener Strukturumgebung versus ESF eingebettet in andere Strukturumgebungen

Der ESF ist Teil einer umfassenden Förderlandschaft. Daher ist es prinzipiell auch möglich, Teile der Programmadministration des ESF in andere Strukturumgebungen einzubetten. In organisationsstruktureller Hinsicht beinhalten geschilderte Aufgabenübertragungen der Mittelbewirtschaftung an Landesbanken eine solche Einbettung. Neben dem Kapazitätsgewinn zur Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben besteht die Erwartung, Effizienzsteigerungen durch die vorhandene Erfahrung in der Abwicklung von Förderprogrammen zu erzielen. Diese Erwartung materialisiert sich nach Maßgabe der Gespräche allerdings nicht immer. Zudem kann in Teilen (wenn auch mit erheblichen Einschränkungen) auf der bereits vorhandenen IT-Umgebung aufgebaut werden.

Anders stellt sich der Fall dar, wenn der Teil der ESF-Administration aus anderen Überlegungen heraus in andere Strukturumgebungen eingebettet wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Teile des IT-Begleitsystems im Rahmen eines übergreifenden Förderportals betrieben werden sollen. Eine solche Einbettung in andere Strukturumgebungen konnte bislang nur in wenigen Fällen festgestellt werden, sie wurden aber jeweils als außergewöhnlich aufwändig und risikobehaftet beschrieben. Zum einen seien sehr viele Förderungen und Fonds abzubilden mit einem dementsprechend hohen Abstimmungsbedarf, zum anderen müssten aufgrund der Komplexität des Europäischen Sozialfonds zahlreiche Sonderbedingungen berücksichtigt werden. Durch das gleichzeitig verhältnismäßig geringe finanzielle Gewicht des ESF im Vergleich zu anderen Förderungen in Deutschland wird nicht zuletzt die Gefahr gesehen, dass Anpassungsnotwendigkeiten in Bezug auf den ESF in einer eingebetteten Struktur mit Verzögerung umgesetzt werden. Dass dies tatsächlich auch der Fall ist, bestätigen mehrere betroffene Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner. Dementsprechend werden auch beginnende vergleichbare Planungen an anderer Stelle mit großer Skepsis betrachtet. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund bestehen in den einschlägigen Fällen die etablierten IT-Systeme zunächst einmal fort, während übergreifende IT-Dienste parallel dazu entwickelt werden. Die Betroffenen wollen aufgrund wahrgenommener eingeschränkter Durchgriffsmöglichkeiten nicht in die Situation geraten, die rechtskonforme Abwicklung zu riskieren.

Dem stehen in der deutlichen Mehrzahl IT-Systeme gegenüber, die eine eigene Strukturumgebung ausbilden beziehungsweise bei denen Erfahrungswerte im Umgang mit den ESF-Spezifika bestehen. Dies bedeutet auch, dass notwendige Anpassungen direkt erfolgen können und nicht andere Fördertatbestände priorisiert werden. Mögliche Kooperationspotenziale sind vor diesem Hintergrund jedoch nur eingeschränkt vorhanden (s.o.).

## 2.4 Verwaltungskosten

In Kapitel 1.1 erfolgte eine kurze Einordnung der Studie mit Hinblick auf die Relevanz von Verwaltungskosten. Auffällig erschien den Autoren der vorliegenden Studie, dass auf der einen Seite seit längerem ein Vereinfachungsdiskurs stattfindet, der nicht zuletzt seinen Ursprung in der (auch in dieser Studie aufgefassten) Wahrnehmung findet, dass der Umfang des Regelbestandes und damit der administrativen Aufgaben über die Förderperioden hinweg stetig zugenommen hat. Betroffen sind hier nicht nur die Programmbehörden, sondern auch die Begünstigten. Auf der anderen Seite stehen Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2020, dass die

Verwaltungskosten für den ESF eher niedrig ausfielen.<sup>23</sup> Dies wurde im Rahmen der vorliegenden Studie zum Anlass genommen, zumindest eine eigene grobe Einordnung vorzunehmen.

Zum Zweck dieser Einordnung wurden zwei Verwaltungsbehörden gebeten, an einer Schätzung ihrer jeweiligen Verwaltungskosten mitzuwirken. Dafür wurden Angaben für unterschiedliche Teilbereiche der Administration erbeten, im Einzelnen:

- die Anzahl der VZÄ in der Verwaltungsbehörde
- Gegebenenfalls ergänzend die Anzahl der VZÄ in der Bescheinigungsbehörde
- die Anzahl der VZÄ in der Prüfbehörde
- die Anzahl der VZÄ in der Bewilligungsstelle oder die jährliche Aufwandsersatzsumme
- die auf das Jahr gerechneten durchschnittlichen Kosten für Aufträge, die mit der IT-Begleitung im Zusammenhang stehen
- die auf das Jahr gerechneten durchschnittlichen Kosten für Aufträge für die Begleitung und Evaluation
- den jährlichen Aufwand für Kommunikationsmaßnahmen
- Gegebenenfalls sonstige Kosten

Sofern möglich, sollten Jahreswerte für das Jahr 2023 genutzt werden.

Während die vorhandene Jahressummen unmittelbar in die Schätzung übernommen wurden, galt für die Kosten der VZÄ folgendes: es wurde analog zu den Tarifen im öffentlichen Dienst ein ungefähres Jahresbrutto von 50.000 Euro (TV-L Entgeltgruppe E12, Erfahrungsstufe 2) unterstellt und mit 1,21 multipliziert für die Ermittlung des Arbeitgeberbruttos. Als Sach- und Gemeinkostenzuschlag wurden 30 % bemessen an den Personalausgaben angenommen, einer Einschätzung der KGSt<sup>24</sup> folgend. Für die Fachressorts wurden keine Daten erhoben. Hier wurde – auch auf Basis von Erfahrungswerten – angenommen, dass jede Maßnahme durchschnittlich einen Begleitaufwand durch 0,4 VZÄ erfordert. Diese Annahme wurde mit mehreren Verwaltungsbehörden reflektiert.

Folgendes Ergebnis kann festgehalten werden:

- Im ersten Fall liegt der rechnerische Verwaltungsaufwand bezogen auf die Gesamtmittel (hochgerechnet auf sieben Förderjahre) des Programms bei zehn Prozent. Die Verwaltungskosten der Verwaltungsbehörde sowie der Fachressorts bilden dabei jeweils einen Anteil von 14 Prozent, 63 Prozent entfallen auf die mittelbewirtschaftende Stelle und das IT-System.
- Im zweiten Fall liegt der rechnerische Verwaltungsaufwand bezogen auf die Gesamtmittel (hochgerechnet auf sieben Förderjahre) des Programms sogar bei zwölf Prozent. Die Verwaltungskosten der Verwaltungsbehörde sowie der Fachressorts bilden einen Anteil von 13 respektive sieben Prozent, 73 Prozent entfallen auf die mittelbewirtschaftende Stelle und das IT-System.

Die hier ausgewiesenen Zahlen stimmen im Wesentlichen überein mit den Wahrnehmungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die vielfach zu Protokoll gaben, dass die Höhe der Technischen Hilfe nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Verwaltungskosten abdecken würden. Im

---

<sup>23</sup> Europäischer Rechnungshof (2020)

<sup>24</sup> Vgl. hierzu auch Bayerischer Kommunalen Prüfverband (2013), der sich auf die KGSt bezieht. Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst. Aktuell setzt die KGSt ein Projekt zur Neuberechnung der Gemein- und Sachkostenpauschale um. Mittlerweile legt das Bundesfinanzministerium für den Bund für Büroarbeitsplätze eine Gemeinkostenpauschale von 39,5 Prozent zugrunde. Damit orientiert sich der in diesem Bericht gewählte Ansatz des Sach- und Gemeinkostenzuschlags am unteren Ende.

Zuge der Gespräche wurde in Teilen bereits darauf verwiesen, dass allein die Kosten der mittelbewirtschaftenden Stelle die Technische Hilfe übersteigen würden.

Unabhängig davon lohnt sich ein genauerer Blick auf die Zahlen. Dazu sollen zunächst die beiden dargestellten Fälle näher betrachtet werden. In beiden Fällen handelt es sich um eine eher typische Abwicklungsstruktur, in der die rechnungsführende Stelle in die Verwaltungsbehörde integriert ist und fachverantwortliche Ressorts auf mehrere Ministerien verteilt sind. In beiden Fällen wurde eine zentrale mittelbewirtschaftende Stelle mit der Abwicklung der Förderung betraut. Diese betreibt im ersten Fall auch das IT-System, basierend auf einer technologischen Plattform, die bereits seit längerem in der Nutzung ist und für die einzelnen Förderperioden jeweils an die Rahmenbedingungen angepasst beziehungsweise erweitert wird. Im zweiten Fall ist die IT-Landschaft deutlich komplexer, hier werden verschiedene Systeme miteinander verknüpft – das Förderportal und Vorgangssystem liegt in den Händen der mittelbewirtschaftenden Stelle, Funktionalitäten für weitere Verwaltungsaufgaben (Controlling, Berichtswesen, Rechnungslegung, Prüfungen) werden durch eine zentrale Fördermitteldatenbank bereitgestellt, die außerhalb der mittelbewirtschaftenden Stelle betrieben wird.<sup>25</sup> Die Programme sind in beiden Fällen relativ ausdifferenziert und weisen eine Mischung aus Individualförderungen und einer trägerbasierten Förderung auf. Finanzinstrumente werden in beiden Fällen nicht genutzt, auch nicht CLLD-Instrumente.

In beiden Fällen fällt auf, dass der weitaus größte Teil der Verwaltungskosten auf die mittelbewirtschaftende Stelle und die Bereitstellung des IT-Systems entfällt. Der zweite Fall weist ein deutlich differenzierteres Förderportfolio auf, mit einem erheblich geringeren Anteil an Individualförderungen. Dafür übersteigt die Zahl komplexerer, trägerbasierter Vorhaben den Vergleichswert des ersten Falles um ein Vielfaches. Dies und die höhere Komplexität des IT-Systems mag die Abweichung in den relativen Verwaltungskosten begründen, ausgeschlossen werden kann jedoch nicht, dass sich die Aufwandsverrechnung aus anderen Gründen unterscheidet. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass sowohl Aufwände in der IT als auch in der Bearbeitung der Geschäftsvorfälle durch ESF-spezifische Anforderungen deutlich erhöht wird. Im Kontext der IT ist dies in hohem Maße durch umfangreichen Datenerfassungserfordernisse und zusätzliche Funktionalitäten hinsichtlich des Berichtswesens, der Prüfungen und der Rechnungslegung bedingt, im Kontext der Förderfallbearbeitung durch erhöhte Beratungs- und Prüfaufwände sowie höhere Kommunikationsaufwände (zum Beispiel zur Plausibilisierung oder zu Nachweisen).

Was die Aufwände für Fachressorts und Verwaltungsbehörden angeht, sind diese in wesentlichen Teilen durch Fondsspezifika geprägt. Dies begründet sich allein dadurch, dass es sich um integrierte Programme handelt, die einer Gesamtsteuerung bedürfen. Hier sind an der Schnittstelle vor allem zusätzliche kommunikative Aufwände zu erkennen. Die Höhe der Verwaltungskosten für Fachressorts hängt zudem unmittelbar mit dem Differenzierungsgrad der Programme zusammen. Die Rolle der Verwaltungsbehörden hingegen dürfte in mindestens hälftigem Maße durch unmittelbare Anforderungen der Verordnungen bestimmt sein, da hier eine Reihe von Aufgaben auferlegt werden, die in anderen Förderkontexten in dieser Ausprägung nicht zwingend vorhanden wären (unter anderem Berichtswesen, Information Begleitausschuss, Kommunikationsmaßnahmen, Austausch mit der Europäischen Kommission, Umgang mit Prüffeststellungen, Rechnungslegung, zusätzliche Aufwände in der Fachaufsicht).

Festzuhalten bleibt, dass die Umsetzung des ESF mit erheblichen Administrationskosten verbunden ist, die zumindest in Deutschland weit über die bislang berichteten Größenordnungen hinausgehen.

---

<sup>25</sup> An dieser Stelle ist es fraglich, ob die mit dem ESF verbundenen Kostenanteile auch vollumfänglich abgebildet wurden.

## 3. Rechtliche Vorgaben

### 3.1 Einleitung

In diesem Kapitel folgt eine umfassende Betrachtung der verordnungsseitig vorgeschriebenen Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Programmadministration umzusetzen sind. Die Aufgaben ergeben sich aus den rechtlichen Vorgaben der unterschiedlichen Verordnungen und weiterer Rechtsquellen und wurden zum Teil als eigenständiges Aufgabenpaket beschrieben, zum Teil mit anderen Teilaufgaben zusammengefasst. Im Falle einer Zusammenfassung geschah dies aufgrund enger inhaltlicher und/oder prozessualer Bezüge der einzelnen Elemente zueinander.

In den folgenden Unterkapiteln werden die einzelnen rechtlichen Vorgaben und Aufgaben nach folgender Struktur beschrieben:

- Im ersten Schritt erfolgt die Beschreibung des Anforderungskatalogs für die jeweilige Aufgabe. Dargestellt werden die rechtlichen Grundlagen der Anforderungen sowie deren konkrete Ausgestaltung. Ebenfalls werden einschlägige Querbezüge zu anderen Anforderungen beschrieben.
- Im zweiten Schritt werden empirische Befunde bezüglich der jeweiligen Aufgaben dargestellt. Die Darstellung zeigt die Bewertungen hinsichtlich der Kriterien „Klarheit und Verständlichkeit“, „Sinnhaftigkeit und Nutzen“ sowie „Angemessenheit des Aufwands“ anhand einer Boxplot-Auswertung auf. Im Anschluss daran werden die als kritisch identifizierten Themencluster beschrieben.
- Im dritten Schritt erfolgt die gutachtliche Würdigung. Diese greift die rechtlichen Anforderungen ebenso auf wie die empirischen Ergebnisse, ordnet diese aber auch in weitere Kontexte ein. Dargestellt wird die inhaltliche und prozessuale Verortung des Aufgabenpakets im Lichte der gesamten Programmadministration, eine kritische Würdigung der empirischen Befunde sowie davon ausgehend die Identifizierung möglicher Ansatzpunkte zur Veränderung der Aufgabenlast.

Einleitend zu den genannten Schritten werden zusammenfassend in jedem Kapitel die wesentlichen Aspekte pointiert dargestellt. Dies dient der schnellen Orientierung der wesentlichen Inhalte des jeweiligen Kapitels.

Grundlage des ersten Schritts war jeweils die intensive Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen. Ergänzende Unterlagen zur Interpretation der Rechtsquellen wie beispielsweise Leitfäden wurden zwar auch gesichtet, sind aufgrund fehlender Rechtsverbindlichkeit jedoch nicht in die Beschreibung eingeflossen.

Bei der Darstellung der empirischen Befunde im zweiten Schritt war die strukturierte Abfrage aller 17 Verwaltungsbehörden Grundlage der quantitativ beschriebenen Boxplots mit den oben beschriebenen Kriterien. Errechnet wurde jeweils das arithmetische Mittel der Antworten sowie deren Varianz. Beide Werte geben Hinweise auf die Bewertung der Anforderungen. Die als kritisch empfundenen Themencluster wurden einerseits aus den offenen Antworten der Verwaltungsbehörden im Rahmen der strukturierten Abfrage entwickelt, andererseits wurden hierfür auch die umfangreichen Interviews zugrunde gelegt, die mit 16 der 17 Verwaltungsbehörden im Vorfeld der strukturierten Abfrage geführt wurden. Die inhaltsanalytisch ausgewerteten Transkripte wurden bezüglich der identifizierten Cluster gesichtet. Es zeigte sich, dass in den Interviews keine

nennenswerten neuen Themencluster identifiziert wurden, die in der strukturierten Abfrage identifizierten Cluster aber sehr gut kontextualisiert werden konnten.

In der gutachtlichen Würdigung flossen sämtliche zuvor genannten Datenquellen ein. Darüber hinaus wurden auch weitere passende Interviews oder Dokumente zur Bewertung der jeweiligen Anforderungen herangezogen. Hierbei kann es sich gesprächsseitig um umfassende Interviews oder auch spezifische Aussagen zu Detailfragen handeln. Zusätzlich wurden in diesem Zusammenhang auch einschlägige Dokumente wie beispielsweise zum Verwaltungs- und Kontrollsystem, Leitfäden oder begleitende Literatur gesichtet und ausgewertet. Nicht zuletzt floss an spezifischen Stellen eigenes Erfahrungswissen aus jahrelanger Beschäftigung mit der Materie in die gutachtliche Würdigung ein.

## 3.2 Programmerstellung und Programmänderung

### **Zusammengefasst:**

- Die ESF Plus-Programme sind die Grundlage des Fördergeschehens und somit die zentralen strategischen Dokumente einer Förderperiode.
- Die Programmerstellung ist – auch aufgrund umfassender Abstimmungsnotwendigkeiten – aufwändig. Zu diesem Aufwand tragen auch die kleinteiligen Vorgaben zur thematischen Ausrichtung und Einordnung (Spezifische Ziele) der Programminhalte bei. Die Vorgaben erlauben eine gewisse Flexibilität in der Programmplanung, jedoch ist die übergeordnete Steuerungswirkung angesichts der Interventionslogik begrenzt. Bei Programmänderungen ist jeweils der Umfang der Änderungen für den damit verbundenen Aufwand ausschlaggebend.
- Ausgesprochen kritisch zu bewerten sind prozessbezogene Aspekte wie beispielsweise die späte Verabschiedung der Verordnungstexte. Diese führt zu einer verspäteten Fertigstellung und Genehmigung der Programme. Zu dieser Verzögerung tragen auch die aufwändigen Abstimmungen mit der Kommission bei, bei denen nachträgliche Anforderungen, zum Teil mit geringem Sachbezug zum ESF, an die Verwaltungsbehörden herangetragen wurden.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung ergeben sich vor allem durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, insbesondere das rechtzeitige Vorliegen der Rechtsgrundlagen und Klarheit hinsichtlich der endgültigen Anforderungen, die an eine Programmgenehmigung gestellt werden. Generell sollten die Ziele, Interventionsbereiche und strategischen Verknüpfungen vereinfacht und gestrafft werden. Dies würde auch zu einer besseren Kommunizierbarkeit des ESF beitragen.

### 3.2.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die ESF Plus-Programme sind die Grundlage des Fördergeschehens und somit die zentralen Dokumente einer Förderperiode. In den Programmen sind Querbezüge zu zahlreichen weiteren Themen herzustellen, die in diesem Bericht in den jeweiligen Kapiteln näher beleuchtet werden.

Das Erfordernis zur Ausarbeitung und Einreichung von Programmen sowie die Inhalte sind in der Dachverordnung festgelegt.<sup>26</sup> Um die Einheitlichkeit der Programme sicherzustellen, sind diese anhand eines festgelegten Musters mit vorgegebener Zeichenanzahl zu beschreiben.<sup>27</sup>

Darzustellen sind erstens die Programmstrategie mit der Darstellung der wichtigsten Entwicklungsherausforderungen und politischer Maßnahmen<sup>28</sup>, zweitens eine Beschreibung der Prioritäten<sup>29</sup> und der Spezifischen Ziele.<sup>30</sup> Die Spezifischen Ziele werden fondsspezifisch in den jeweiligen Verordnungen festgelegt,<sup>31</sup> zu beschreiben sind in diesem Kontext Herausforderungen und Maßnahmenarten,<sup>32</sup> die wichtigsten Zielgruppen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichberechtigung, Inklusion und Nichtdiskriminierung<sup>33</sup> sowie weitere Angaben zu Gebieten der Unterstützung,<sup>34</sup> transnationalen Maßnahmen<sup>35</sup> und der geplanten Nutzung von Finanzinstrumenten.<sup>36</sup> Nicht zuletzt sind für die Spezifischen Ziele Indikatoren auf Output- und Ergebnisebene zu benennen, die die hauptsächlichen Förderimpulse aufgreifen.<sup>37</sup> Schließlich ist auf Ebene der Spezifischen Ziele die indikative Aufschlüsselung der geplanten EU-Mittel nach Art der Intervention zu beziffern, beispielsweise bezogen auf den Interventionsbereich, Sekundäre ESF Plus-Themen oder die Dimension „Gleichstellung der Geschlechter“.<sup>38</sup> Nach diesen umfassenden detaillierten Beschreibungen ist drittens ein Finanzierungsplan zu erstellen,<sup>39</sup> der eine finanzielle Gesamtübersicht bietet und auch Übertragungen, beispielsweise zwischen verschiedenen Fonds, ausweist. Viertens erfolgt die tabellarische Darstellung der Grundlegenden Voraussetzungen<sup>40</sup>, bevor fünftens die Programmbehörden<sup>41</sup> und sechstens die Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner in den Programmstellungsprozess beschrieben werden.<sup>42</sup> Des Weiteren sind siebentens Maßnahmen der Kommunikation und Sichtbarkeit<sup>43</sup> zu beschreiben sowie Angaben darüber zu machen, ob Kosten je Einheit, Pauschalbeträge, Pauschalfinanzierungen und nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen genutzt werden. Abgeschlossen wird ein Programm mit der Darstellung von Vorhaben strategischer Bedeutung, für die spezifische Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen vorzusehen sind.

Die Programme umfassen den Förderzeitraum vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2027. In diesem Zeitraum ist es möglich, dass sich Rahmenbedingungen der Förderung ändern oder bestimmte Förderimpulse nicht wie erhofft angenommen werden. Daher können Programmänderungen erfolgen, die aufgrund der vielfältigen Inhalte der ESF Plus-Programme unterschiedlich ausfallen können – beispielsweise neue finanzielle Mittelzuweisungen, neue Indikatoren oder andere

---

<sup>26</sup> Art. 21 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>27</sup> Anhang V Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>28</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. a) Ziffern i) bis viii) sowie Art. 22 Abs. 3 Buchst. b) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>29</sup> Art. 22 Abs. 2 und Abs. 3 Buchst. c) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>30</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffern i), iii), iv), v), vi), vii) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>31</sup> Art. 6 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>32</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer i) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>33</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer iv) Dachverordnung und Art. 6 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)) sowie Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>34</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer v) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>35</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer vi) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>36</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer vii) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>37</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer ii) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>38</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer viii) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>39</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. g) Ziffern i), ii) und iii), Art. 112, Abs. 1 bis 3, Art. 14 und Art. 26 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>40</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. i) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>41</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. k), Art. 71 und 84 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>42</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. h) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>43</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. j) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

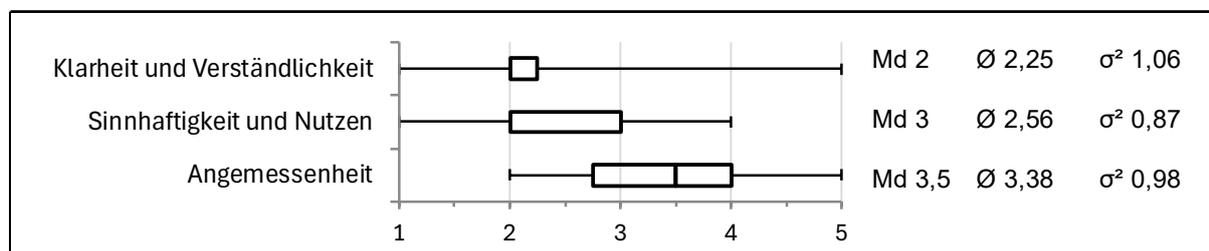
Zielwerte. Bezüglich des finanziellen Volumens der Änderungen sind in der Dachverordnung Obergrenzen festgelegt.<sup>44</sup>

Gemeinsam mit dem geänderten Programm kann ein Mitgliedstaat einen begründeten Antrag einreichen, in dem die Hintergründe der Programmänderung ebenso erläutert werden wie die erwarteten Auswirkungen der Änderung auf die ursprünglich anvisierte Zielerreichung.<sup>45</sup> In dessen Folge wird der Konsultationsprozess zwischen Mitgliedstaat und Europäischer Kommission in Gang gesetzt, an dessen Ende die Genehmigung der Kommission steht. In der Praxis geht der Einreichung von Änderungsanträgen ein informeller Konsultationsprozess zwischen den Verwaltungsbehörden und der Europäischen Kommission voraus. Die Genehmigungspflicht entfällt bei redaktionellen Änderungen.<sup>46</sup>

### 3.2.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Item-Bewertungen ein sukzessiv negativer werdendes Bild. Insgesamt liegt die durchschnittliche Einschätzung jedoch übergreifend im positiven bis neutralen Bewertungsbereich.

Abbildung 6 Bewertungen zum Themenfeld Programmerstellung und Programmänderung



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit zeigen die Ergebnisse eine breite Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=1,06$ ). Insgesamt drei der 16 Verwaltungsbehörden, die an der strukturierten Abfrage teilnahmen, stimmten zu, dass die Anforderung aus der Dachverordnung klar und verständlich sind. Eine der Verwaltungsbehörden stimmte nicht zu und wiederum eine Verwaltungsbehörde stimmte der Klarheit und Verständlichkeit lediglich „eher nicht zu“. Insgesamt liegt somit die Mehrheit der Einschätzungen (12/16) im positiven bis neutralen Bereich.

Die Sinnhaftigkeit und der Nutzen der Anforderungen der Dachverordnung für die Programmplanung und -steuerung wurden im Vergleich einheitlicher ( $\sigma^2=0,87$ ) im mittleren bis positiven Skalenbereich bewertet. Lediglich zwei der 17 teilnehmenden Verwaltungsbehörden stimmten der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen der Anforderungen „eher nicht zu“. Nahezu die Hälfte der Verwaltungsbehörden (8/16) traf diesbezüglich die Einschätzung „teils/teils“ und wiederum sechs der Verwaltungsbehörden stimmten der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen zu (3/16) oder „eher zu“ (3/16).

<sup>44</sup> Art. 24 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>45</sup> Art. 24 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>46</sup> Art. 24 Abs. 6 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Eine Verschiebung der Ergebnisse in Richtung negativer Bewertungen zeigt sich bei der Betrachtung der Angemessenheit des Aufwands zur Bearbeitung der Anforderung. Hier gibt es insgesamt acht Verwaltungsbehörden, die der Aussage nicht zustimmten (2/16) oder „eher nicht“ zustimmten (6/16). Demgegenüber gibt es vier Verwaltungsbehörden, die bei der Angemessenheit des Aufwands eher zustimmten.

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten zehn Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon neun bereits im Zuge der geführten Interviews. Von weiteren sechs Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt sechzehn Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Rechtliche Rahmenbedingungen und Anforderungsdefinition

Der größte Kritikpunkt der Verwaltungsbehörden im Bereich der Programmerstellung betrifft weniger den rechtlichen Rahmen als solchen, als vielmehr die sehr späte Verabschiedung der Verordnungen. Insgesamt zwölf Verwaltungsbehörden gaben diesbezüglich relevante Rückmeldungen. Insbesondere durch die hohe Anzahl der darauf aufbauenden Prozessschritte (wie Abstimmungen mit der Europäischen Kommission, Programmgenehmigung oder Erstellung der Förderkriterien und Richtlinien) entstünden Verzögerungen hinsichtlich der Programmplanung und -umsetzung sowie erhöhte Ressourcenaufwände. Gemäß einzelner Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden (3/17), wäre eine Bereitstellung der festgelegten Rechtsgrundlage mindestens sechs Monate bis hin zu zwei Jahre vor Beginn der Förderperiode nötig.<sup>47</sup> Zudem werden eine höhere Klarheit und Konkretisierung der aus der Dachverordnung resultierenden Anforderungen gewünscht, da eine spätere Auslegung und Ableitung von Anforderungen durch die Kommission zu weiteren Umsetzungsherausforderungen und Mehraufwänden in den Abstimmungsprozessen führen würde. Besonders kritische Aspekte in dieser Hinsicht werden in den Kapiteln 3.3 – 3.8 vertieft.

- Aufwändige Abstimmungsprozesse der Europäischen Kommission

Insgesamt elf der siebzehn Verwaltungsbehörden merkten intensivere Aufwände bezüglich der Abstimmungen mit oder innerhalb der Europäischen Kommission an, welche, wie oben angemerkt, unter anderem aus spät vorliegenden Rechtsgrundlagen und unklaren Anforderungen resultieren. Beispielsweise meldete eine Verwaltungsbehörde erhöhte Mehraufwände im Programmenehmigungsprozess, da im Zuge der Sichtung weiterer informell eingereichter Programme durch die Kommission neue Anforderungen erarbeitet würden. Inhaltlich benannten die Verwaltungsbehörden vor allem Themen wie die Grundlegenden Voraussetzungen, die Programmstruktur, die Indikatorik, Vorhaben strategischer Bedeutung sowie zu setzende strategische Bezugspunkte im Programm (Green Deal, Digital Europe), die die informellen Verhandlungen und die Einreichung der Programme erschwert und verzögert hätten.

---

<sup>47</sup> Diese Problematik fand auch an anderen Stellen als der Programmerstellung Erwähnung, was in den Folgekapiteln aufgegriffen wird. Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle insbesondere die Relevanz für die Einrichtung der IT-Systeme (Kapitel 3.8), die aufgrund von Ausschreibungen oder Aufgabenübertragungen, der Erstellung von Lasten- und Pflichtenheften, der Programmierung und Tests einen Zeitraum von bis zwei Jahren beansprucht.

- Umfang der Reglementierungen und Anforderungen

Sechs Verwaltungsbehörden äußerten unabhängig von der Zeitleiste und den Abstimmungen mit der Europäischen Kommission Kritik an dem Umfang der Reglementierungen und Anforderungen im Themenkomplex Programmerstellung und -änderung. Konkrete Bezugspunkte waren dabei meist dieselben Aspekte, die bereits im vorangegangenen Cluster benannt wurden und die informellen Abstimmungsprozesse aufgehalten hätten. Erwähnung fanden aber auch das kleinteilige Earmarking der Finanzmittel, die Kleinteiligkeit der Spezifischen Ziele sowie die Erwartung der Europäischen Kommission, zusätzliche Dokumente neben dem Programmtemplate zu erstellen. Relativierend ist hinzuzufügen, dass die Verwaltungsbehörden die offene Frage, ob die Vorgaben der Verordnung dazu zwingen, andere Förderinhalte als gewünscht umzusetzen, in der übergroßen Mehrheit verneinten und sich demnach bis auf Einzelfälle nicht eingeschränkt fühlten.

- Fehlende Flexibilität des ESF

Ebenfalls sechs Verwaltungsbehörden befanden, dass die bestehenden Regulierungen im vorliegenden Themenkomplex einer flexiblen und bedarfsorientierten Steuerung des ESF entgegenstehen. In diesem Kontext wurde mehrfach der Wunsch nach einer höheren Reaktionsfähigkeit des ESF deutlich, um beispielsweise angemessen und zeitnah auf Krisensituationen reagieren zu können. Programmänderungen seien jedoch nur sehr aufwändig zu realisieren. In diesem Kontext wurde von zwei Verwaltungsbehörden auch die föderale Umsetzung des ESF und die damit verbundenen Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen den Ländern und dem Bund hinsichtlich der Programminhalte sowie Finanzplanungen als hinderlich gesehen.

- Sonstige Aspekte

Von vier Verwaltungsbehörden wurde schließlich Kritik an der Softwareanwendung für den Informations- und Datenaustausch – SFC – der Europäischen Kommission geäußert. Zwar sei es hilfreich, (frühzeitig) ein standardisiertes Template aus der Anlage der Dachverordnung zur Verfügung gestellt bekommen zu haben, jedoch würden Detailänderungen in SFC im Prozess der Eingabe Zusatzaufwände bedingen. Zudem wurden Zeichenbegrenzungen oder die Definition einzelner Felder bei den Indikatoren als herausfordernd benannt.

Insgesamt werden insbesondere bei der Bewertung der Angemessenheit des Aufwands Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Verwaltungsbehörden mit einem hohen Komplexitätsgrad – diese bewerten den Aufwand tendenziell schlechter – und einem überschaubaren Komplexitätsgrad deutlich. Dies ist nachvollziehbar, da sich bei komplexeren Programm- und Akteursstrukturen auch die Abstimmungsnotwendigkeiten vergrößern.

### 3.2.3 Gutachtliche Würdigung

Aus den Schilderungen und Bewertungen der befragten Mitarbeitenden der Verwaltungsbehörden wird deutlich, dass die rechtlichen Grundlagen für Programmerstellung und -genehmigung in weiten Teilen nachvollziehbar und akzeptiert sind. Dies gilt insbesondere für den Kern der Programmplanung, das heißt, die Ermittlung der Bedarfe und Herausforderungen sowie die Ableitung der Programmstrategie und konkreter Maßnahmen in der vorgegebenen Struktur. Nachvollziehbar ist in dieser Hinsicht die vereinzelte Kritik an der Aufstellung Spezifischer Ziele in der ESF Plus-Verordnung, die – offensichtlich dem Trilogverfahren geschuldet – teils sehr breit angelegte Themencontainer mit sehr eng formulierten Teilaspekten bilden. Trotz der sehr langen und „sperrig“ wirkenden Titel sind sie jedoch nicht überschneidungsfrei. Dies führt im Ergebnis zwar einerseits dazu, dass letztlich eine relativ große Flexibilität für die Erstellung der Förderarchitekturen gegeben

ist. Andererseits ist die Vergleichbarkeit der konkreten Inhalte der Spezifischen Ziele zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern begrenzt, da gleiche Zielgruppen oder vergleichbare Förderziele in unterschiedlichen Spezifischen Zielen unterstützt respektive verfolgt werden. An dieser Stelle erscheint eine Fokussierung auf überscheidungsfreie Großthemen analog zu den thematischen Zielen der Förderperiode 2014 - 2020 sinnvoller. Jenseits dessen ergaben sich wenig negative Rückmeldungen auf die Programmerstellung im engeren Sinne und wenn, dann standen sie meist im Zusammenhang mit Fragen der Kohärenz und der Abstimmung zwischen Bund und Ländern oder innerhalb derselben.

Höhere administrative Aufwände sind oder waren nach Maßgabe der Rückmeldungen meist verbunden mit rechtlichen Anforderungen, deren Wirkungsfeld weit über die eigentliche Programmplanung oder Programmänderungsverfahren hinausreicht. Dazu gehören insbesondere die Vorgaben bezüglich der Erhebung und Speicherung elektronischer Daten, hier beispielsweise zu Indikatoren und Kodierungen oder dem Umgang mit Vorhaben strategischer Bedeutung. Diese relevanten Themenkomplexe werden im Detail in den nachfolgenden Kapiteln aufgegriffen.

Die zwei Hauptkritikpunkte der studienteilnehmenden Verwaltungsbehörden in Bezug auf den Themenkomplex Programmerstellung/Programmänderung beziehen sich nicht auf die rechtlichen Vorgaben als solche, sondern vielmehr auf prozessuale Aspekte. Dazu gehört erstens die Zeitachse der Bereitstellung und Verabschiedung der rechtlichen Grundlagen. Zwar lag der erste Verordnungsentwurf bereits Ende Mai 2018 vor, die Verabschiedung – als formale Voraussetzung für Programmeinreichung und Programmgenehmigung – erfolgte allerdings erst im Juni 2021. Der lange Zeitraum führte in zweierlei Hinsicht zu Herausforderungen in der Programmerstellung und -planung, wie auch einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner bestätigten. Zum einen änderten sich bestimmte Anforderungen immer wieder im Detail, zum Beispiel in der Nomenklatur der Spezifischen Ziele oder der Interventionsbereiche. Der lange Zeitraum bedingte auch, dass Analyseergebnisse im Kontext der Programmplanung veralteten und so Arbeiten, zum Beispiel im Bereich der Auswertung sozioökonomischer Daten und der Strategieverknüpfung, mehrfach vorgenommen werden mussten, nicht zuletzt, weil die Europäische Kommission hierauf in den (informellen) Gesprächen Wert legte.

*„Ja, und diese alle paar Wochen zogen sich über einen Zeitraum von, ich glaube, fast zwei Jahren hinweg. Also es war einfach, die Länge des Programmierprozesses war extrem, was dazu geführt hat, dass wir am Schluss die sozioökonomische Analyse im Prinzip nochmal, ja, anpassen lassen mussten, um halt aktuellere Daten zu haben. Dann kam die Kommission und meinte so: „Ja, eure Programmierung baut ja auf Daten aus dem Jahr 2019 auf oder so.“ Ja, natürlich, da hatten wir angefangen damit. „Jetzt aktualisiert die mal für die Programmgenehmigung“, und das ist halt so ein bisschen absurd irgendwie zu sagen: „Ich komme nicht rüber mit den Verordnungen. Deshalb zieht sich der Programmierprozess und deshalb sind eure Daten veraltet.“ (Interview 11)*

Erschwerend bei dieser Kritik kommt hinzu, dass den Autoren kein Fall bekannt wurde, in dem eine aktualisierte Analyse zu Anpassungen im Förderportfolio geführt hätte, dazu waren die Planungen zu weit fortgeschritten. Das heißt, die Aktualisierung der Daten hatte keinerlei inhaltliche Auswirkungen.

Der zweite Hauptkritikpunkt knüpft hier an. In den (informellen) Gesprächen haben – gemäß den Gesprächen und aus eigener Anschauung – häufig Themen und Anforderungen großen Raum (siehe Aspekt des Umfangs der Reglementierungen und Anforderungen) eingenommen, die wenig Sachbezug zur Programmplanung im engeren Sinne gehabt hätten und/oder die sich – nach Interpretation einiger Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner – nicht zwingend aus den Verordnungstexten ergeben würden. Die vergleichsweise durchmischte bis negative Rückmeldung der Verwaltungsbehörden zur Angemessenheit ist vor diesem Hintergrund zu interpretieren. Der

herausklingende Wunsch vieler Verwaltungsbehörden eines auf die Kernanforderungen der Verordnung erscheinende Abstimmungsprozesses nachvollziehbar. Insbesondere erscheint es fraglich, warum in den Programmen Bezüge zu nicht einschlägigen europäischen Strategien hergestellt werden mussten.<sup>48</sup>

Nicht eindeutig einzuordnen sind die (wenigen) Rückmeldung zu Programmänderungsverfahren. Da Programmänderungen je nach Änderungsbedarf mehr oder weniger aufwändig sein können, fiel eine eindeutige Bewertung im Rahmen der Interviews schwer. Gleichwohl ist der Abstimmungsbedarf bei Änderungen sowohl zwischen den Verwaltungsbehörden, den Fachressorts und den Wirtschafts- und Sozialpartnern als auch zwischen den Verwaltungsbehörden und der Europäischen Kommission mitunter sehr hoch – was insbesondere bei komplexen Programmen mit mehreren Prioritäten, Spezifischen Zielen und beteiligten Fachressorts – die zum Beispiel in Form strukturierter Abfragen durch die Verwaltungsbehörden Stellung zu geplanten Änderungen beziehen – zum Tragen kommt, da hier die Wahrscheinlichkeit von umfangreichen Änderungsanträgen grundsätzlich höher scheint.

### 3.3 Thematische Konzentration und Vorhaben strategischer Bedeutung

#### **Zusammengefasst:**

- Um die Schwerpunktsetzung der eingesetzten Mittel zu unterstützen, enthalten die Verordnungen Vorgaben zur Thematischen Konzentration und zu Vorhaben strategischer Bedeutung.
- Die Aufwände zur Sicherstellung der beiden Aspekte sind im Verhältnis zu anderen Aufgaben zwar relativ gering, müssen aber in Beziehung zum Nutzen gesetzt werden.
- Dem verhältnismäßig geringen Aufwand steht bei Vorhaben strategischer Bedeutung keinerlei erkennbarer Nutzen gegenüber. Stattdessen besteht das Risiko, die für den ESF nicht sinnvollen Regelungen als Ausdruck einer immer weitergehenden Bürokratisierung zu interpretieren.
- Verbesserungsansätze bestehen daher vor allem in einer Streichung der Vorgaben zu Vorhaben strategischer Bedeutung. Darüber hinaus könnten die Vorgaben für die Thematische Konzentration fokussierter sein.

#### 3.3.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Den inhaltlichen Rahmen für die Förderplanung im ESF Plus unter geteilter Mittelverwaltung setzen die in der ESF Plus-Verordnung aufgeführten 13 Spezifischen Ziele.<sup>49</sup> Geplante Fördermaßnahmen müssen sich diesen zwingend einordnen und die Mitgliedstaaten besitzen relativ große Freiheitsgrade, hierbei ihre eigenen Schwerpunkte zu setzen. Unabhängig davon finden sich in der ESF Plus-Verordnung jedoch Vorgaben zur Thematischen Konzentration, die in der Planung Berücksichtigung finden müssen. Dort ist prinzipiell festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bei der

<sup>48</sup> Beispielfhaft zu nennen sind Bezüge zum Prinzip des „do no significant harm“, zur EU-Kompetenzagenda, dem DARP oder auch Digital Europe und CEF2Digital. Es ist zwar durchaus denkbar, dass Bezüge zu den Strategien herstellbar waren, dies spielte jedoch für die inhaltliche Ausrichtung der Programme keine Rolle. Stattdessen war eine große Verzögerung in der Programmerstellung festzustellen, da auf die Aufnahme bzw. Nennung der Strategien seitens der Kommission viel Wert gelegt wurde und dies Teil des informellen Austauschprozesses war. Hinzu kommt, dass im Programmerstellungsprozess die Bezüge zu anderen Strategien Stück für Stück verlangt wurden, was mehrere Überarbeitungsschleifen der Programme mit sich brachte. Dies war mindestens in den beiden Förderperioden 2014-2020 und 2021-2027 der Fall.

<sup>49</sup> Art. 4 Abs. 1 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

Programmplanung ihrer Mittel der ESF Plus-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung den Schwerpunkt auf Interventionen legen, mit denen Herausforderungen begegnet wird, die unter anderem im Rahmen des Europäischen Semesters oder den relevanten länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigt werden.<sup>50</sup> Dieser allgemeine Grundsatz wird zum Teil präzisiert, zum Beispiel hinsichtlich eines bereitzustellenden „angemessenen Betrags“ für ein bestimmtes Spezifisches Ziel<sup>51</sup> oder zur Bekämpfung der Kinderarmut<sup>52</sup> oder der Förderung der Jugendbeschäftigung.<sup>53</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen werden in den genannten Themenbereichen konkrete Anteile der Mittel der ESF Plus-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung angegeben, die mindestens bereitzustellen sind. Solche klaren prozentualen Angaben gibt es – ohne einschränkende Vorbedingungen – auch bezüglich des Politikbereichs „Soziale Inklusion“ und der Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen.<sup>54</sup> Gerahmt werden die Vorgaben zur Thematischen Konzentration in der Dachverordnung. So ist festgelegt, dass die ESF-Mittelverteilung unter Beachtung der Thematischen Konzentration in der Partnerschaftsvereinbarung zu beschreiben ist.<sup>55</sup>

Darüber hinaus sollen zur besseren Sichtbarkeit Vorhaben strategischer Bedeutung besonders gewürdigt werden. Ein zu benennendes Vorhaben von strategischer Bedeutung ist dabei ein Vorhaben, das „einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der Ziele eines Programms leistet und für das besondere Begleitungs- und Kommunikationsmaßnahmen gelten.“<sup>56</sup> Wählt die Verwaltungsbehörde ein solches Vorhaben aus, so setzt sie die Kommission binnen eines Monats in Kenntnis und stellt ihr alle relevanten Informationen zum Vorhaben zur Verfügung.<sup>57</sup> Diese Vorhaben sind in einer Auflistung den ESF Plus-Programmen hinzuzufügen und mit einem Zeitplan zu hinterlegen, die Fortschritte bei der Durchführung sind dem Begleitausschuss zu berichten.<sup>58</sup> Um die Sichtbarkeit zu gewährleisten, werden Vorhaben strategischer Bedeutung in der entsprechenden Bestimmung der Dachverordnung besonders hervorgehoben.<sup>59</sup> Hierzu dient auch die Vorgabe eigenständiger Kommunikationsveranstaltungen oder -maßnahmen, bei denen die Kommission und die zuständige Verwaltungsbehörde zeitnah einzubinden sind.<sup>60</sup>

Die Vorgaben zur Thematischen Konzentration und den Vorhaben strategischer Bedeutung sind somit eng verwoben, vor allem mit der Phase der Programmplanung und der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung. Beide Aspekte sind jedoch auch bei finanziell einschlägigen Programmänderungen sowie – dies betrifft die Vorhaben strategischer Bedeutung – im Begleitprozess und der Kommunikationsmaßnahmen zu berücksichtigen.

---

<sup>50</sup> Art. 7 Abs. 1 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>51</sup> Art. 7 Abs. 2 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a)). Bezug genommen wird hier auf das Spezifische Ziel zur Förderung der sozialen Integration von Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, einschließlich der am stärksten benachteiligten Personen und Kindern.

<sup>52</sup> Art. 7 Abs. 3 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>53</sup> Art. 7 Abs. 6 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>54</sup> Art. 7 Abs. 4 und 5 ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>55</sup> Art. 11 Abs. 1 Buchst. c Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). Im Anhang II der Dachverordnung ist das Muster der Partnerschaftsvereinbarung gemäß Art. 10 Abs. 6 hinterlegt. Unter Punkt 6 ist in eigenständigen Tabellen zu bestätigen, dass die Vorgaben der Thematischen Konzentration eingehalten werden, dort sind die geplanten ESF Plus-Programme zu hinterlegen.

<sup>56</sup> Art. 2 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>57</sup> Art. 73 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>58</sup> Art. 40 Abs. 1 Buchst. g Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

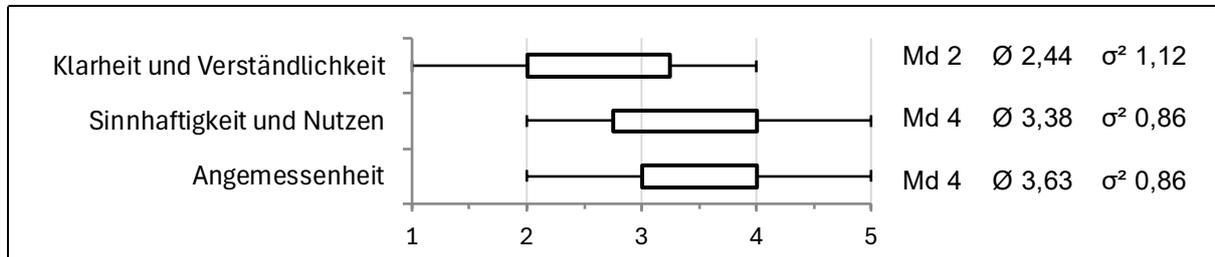
<sup>59</sup> Art. 46 Abs. 1 Buchst. a) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>60</sup> Art. 50 Abs. 1 Buchst. e) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

### 3.3.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Item-Bewertungen ein eher heterogenes Bild, wie es sich ebenfalls in den Varianzen der Antworten innerhalb der Items zeigt.

Abbildung 7 Bewertungen zum Themenfeld Thematische Konzentration und Vorhaben strategischer Bedeutung



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Die Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen der Dachverordnung wurden ungeachtet der hohen Varianz der Antworten ( $\sigma^2=1,12$ ) tendenziell positiv bewertet ( $\bar{x}=2,44$ ). Lediglich vier der teilnehmenden Verwaltungsbehörden stimmten der Klarheit und Verständlichkeit „eher nicht zu“ (4/16). Dem gegenüber gaben insgesamt zehn Verwaltungsbehörden an, dass sie zustimmen (3/16) oder „eher zustimmen“ (7/16).

Mit einer reduzierten Varianz ( $\sigma^2=0,86$ ) wurden die Sinnhaftigkeit und der Nutzen der Anforderungen hingegen im Mittel neutraler bewertet ( $\bar{x}=3,38$ ). Acht Verwaltungsbehörden stimmten dabei „eher nicht zu“ (8/16), eine weitere stimmte nicht zu. Trotz einiger Bewertungen als „teils/teils“ (3/16) oder „eher“ zustimmend (4/16), gab keine der Verwaltungsbehörden an, der Sinnhaftigkeit zuzustimmen.

Bei gleichbleibender Varianz ( $\sigma^2=0,86$ ) ergab sich im Hinblick auf die Angemessenheit der Anforderungen ein noch negativeres Bild. Im Durchschnitt wurde hierbei lediglich mit „teils/teils“ bis „eher nicht“ zustimmend gewertet ( $\bar{x}=3,63$ ). Drei der 16 Verwaltungsbehörden stimmten der Angemessenheit nicht zu.

Die Rückmeldungen weisen darauf hin, dass hinsichtlich der wahrgenommenen Herausforderungen keine strukturellen Unterschiede bestehen, sodass Länder mit einer übersichtlich ausgestalteten Programmstruktur und wenigen beteiligten Fachressorts und/oder zwischengeschalteten Stellen sich im Antwortverhalten nicht von Ländern mit komplexeren Strukturen unterscheiden.

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten 14 Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden. Drei Verwaltungsbehörden haben sich in keinem der beiden Formate zu dem Themenkomplex geäußert:

- Nutzen der Vorhaben strategischer Bedeutung

Zu diesem Aspekt gaben insgesamt elf Verwaltungsbehörden eine Rückmeldung. Diese Rückmeldungen waren durchweg negativ und stellten die Sinnhaftigkeit der Definition von Vorhaben strategischer Bedeutung in Frage. So sehen die Verwaltungsbehörden diese Anforderung wahlweise als nicht zielführend, nachrangig in der Bedeutung, ohne Mehrwert für das eigene Programm oder sinnfrei an. Zu den wesentlichen begründenden Argumenten gehört, dass sich der ESF kleinteilig auf viele Themenfelder erstreckt und die Heraushebung einzelner Vorhaben nicht zielführend sei. Aus den Antworten wird allerdings auch deutlich, dass die Anforderung als solche (im Programmplanungsprozess) überhaupt erst spät wahrgenommen und die praktischen Umsetzungsvorgaben der Verordnungen (Auswahlkriterien, notwendige Kommunikationsmaßnahmen) teils als fehlend oder unverständlich empfunden wurden.

- Sachgerechtheit der Anforderungen zur Thematischen Konzentration

Die Zahl der Anmerkungen zur Thematischen Konzentration fiel mit vier deutlich niedriger und auch heterogener aus. Auf der einen Seite wird, basierend auf den Rückmeldungen, eine Thematische Konzentration grundsätzlich begrüßt, insbesondere in Bezug auf das Themenfeld soziale Inklusion. Auf der anderen Seite wurden Zweifel an der Sachgerechtheit geäußert, da die Vorgaben der Verordnungen nicht der jeweiligen Relevanz in den Mitgliedstaaten/Regionen gerecht würden. Zudem würden sie die Spezifischen Ziele konterkarieren.

### 3.3.3 Gutachtliche Würdigung

Die Sicherstellung der Thematischen Konzentration ist vorrangig in der Phase der Programmplanung und -genehmigung von Bedeutung, auch wenn sie über den gesamten Programmzyklus hinweg zu gewährleisten ist. Durch die Vorgaben zur Thematischen Konzentration im Sinne einer Zuordnung zu ausgewählten Spezifischen Zielen bestehen die Anforderungen darin, ein ausreichend hohes Mittelvolumen für die unterschiedlichen Zwecke bereitzustellen.

Dies berührt die Finanzverhandlungen innerhalb der einzelnen Ebenen von Bund und Ländern, ist aber – auch aufgrund der weiten Interpretationsspielräume der Spezifischen Ziele und der Zuordnung konkreter Förderimpulse hierzu – kein Problem. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang eher, dass die Betrachtung mehrerer Interventionsebenen – Thematische Konzentration, Spezifische Ziele und auch noch Sekundäre ESF-Ziele – die strategische Ausrichtung des ESF gegebenenfalls unkenntlicher machen könnte. Einige Rückmeldungen (auch im Themenkomplex Programmplanung und -änderung) können auch dahingehend verstanden werden. Notwendig erscheint hier weniger Kleinteiligkeit.

Die verhältnismäßig kritischen Bewertungen der Vorgaben beziehen sich nach den Rückmeldungen der befragten Personen sehr deutlich auf die Vorhaben strategischer Bedeutung. Bemängelt wird vor allem die fehlende Passfähigkeit dieses Ansatzes für den ESF Plus bei gleichzeitiger Anforderung seitens der Kommission, ein solches Vorhaben im Zuge des Programmerstellungsprozesses zu benennen. Diese Vorgehensweise ist kritisch zu bewerten, da in der Dachverordnung<sup>61</sup> nicht festgelegt ist, dass im Rahmen der Programme ein solches Vorhaben strategischer Bedeutung ausgewählt werden muss. Konkret heißt es: „Wählt die Verwaltungsbehörde ein Vorhaben von strategischer Bedeutung aus, so setzt sie die Kommission binnen eines Monats in Kenntnis und stellt ihr alle relevanten Informationen zu diesem Vorhaben zur Verfügung.“ Auf Grundlage dieser Bestimmung ist es demnach möglich, *kein* Vorhaben strategischer Bedeutung auszuwählen. Jedoch

---

<sup>61</sup> Gemäß Art. 73 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

wurde in den Interviews häufig berichtet, dass dies eine (zudem relativ spät vorgebrachte) Anforderung im Programmierstellungsprozess gewesen sei, die das Genehmigungsverfahren zum Teil erschwert habe. Diese Perspektive ist auch aus eigener Erfahrung als zutreffend zu beschreiben.

Schwierigkeiten bestehen zudem in einer klaren Definition des Begriffs, der – ausgehend von der Begriffsbestimmung in der Dachverordnung – einen relativ großen Interpretationsspielraum aufweist. Aufgrund der in der Regel vorzufindenden Kleinteiligkeit der Vorhaben gibt es kaum Vorhaben, die ein so großes Mittelvolumen oder einen solch (neuen) strategischen Ansatz verfolgen, dass sie einer engen Auslegung des Begriffs Genüge tun würden. Hinzu kommt, dass durch die spät kommunizierte Anforderung durch die Kommission keine inhaltliche Änderung am Programm möglich gewesen wäre. In der Folge handelt es sich bei den Vorhaben strategischer Bedeutung im ESF Plus in der Regel um bereits geplante Vorhaben, die sich zum Beispiel durch einen innovativen Ansatz auszeichnen oder einen besonderen Strategiebezug aufweisen. In Einzelfällen wurden auch ganze Richtlinien als Vorhaben strategischer Bedeutung benannt. In der Gesamtbetrachtung bleibt demnach unklar, worin der Mehrwert einer Benennung solcher Vorhaben im ESF Plus liegt.

Erschwerend kommt hinzu, dass bei Vorhaben strategischer Bedeutung spezifische Kommunikationspflichten zu erfüllen sind. Diese werden erfüllt, indem beispielsweise im Begleitausschuss darüber Bericht erstattet wird oder eigenständige Kommunikationsmaßnahmen umgesetzt werden. Allerdings bleibt unklar, ob und inwieweit von diesen Vorgaben abgewichen werden kann, da beispielsweise dem Begleitausschuss über die Fortschritte bei der Durchführung von Vorhaben von strategischer Bedeutung zu berichten ist, *falls zutreffend*. Das heißt, dass gemäß den Vorgaben nicht Bericht erstattet werden muss. Gleiches gilt für Kommunikationsveranstaltungen, die laut Dachverordnung „je nach Bedarf“ umgesetzt werden können. Auch hier bleibt unklar, nach welchen Kriterien der Bedarf bemessen wird.

Die genannten Kritikpunkte finden in folgendem Zitat ihre Entsprechung:

*„Vorhaben von strategischer Bedeutung, das ist etwas, was jetzt in der neuen Förderperiode die Umsetzung nicht unbedingt vereinfacht. [...] Natürlich stellen wir immer Projekte auch dar in der Öffentlichkeitsarbeit, aber eins jetzt auf ein Schild zu heben, macht da wenig Sinn. Das heißt, wir mussten uns bemühen, ein wirklich besonderes Projekt zu finden, was wir dann auch gefunden haben nach längerer Suche, weil es eben nicht in einen Förderansatz zugeordnet werden kann direkt, sondern außerhalb stattfindet. Aber dann eben gezwungen zu sein, dazu wirklich dann auch Veranstaltungen zu machen und Pressearbeit, das ist auch wieder so ein Schaulaufen.“ (Interview 11)*

Übergreifend ist daher der strategische Steuerungsimpuls zu begrüßen, mit Vorgaben zur Thematischen Konzentration die Mittelverteilung im ESF Plus zu steuern. Gleichzeitig sollte das Bestreben der Vereinfachung dahin gehen, die Thematische Konzentration innerhalb einer Systematik auszusteuern, zum Beispiel den Spezifischen Zielen. Kritisch zu bewerten ist hingegen die ausgeübte Praxis zur Auswahl und Umsetzung von Vorhaben strategischer Bedeutung, die im Kontext des ESF Plus keinen sichtbaren Mehrwert bieten.

### 3.4 Erstellung und Abstimmung der Partnerschaftsvereinbarung, insbesondere in Hinblick auf die Kohärenz

#### Zusammengefasst:

- Die Partnerschaftsvereinbarung soll als strategisch übergreifendes Dokument der Mitgliedstaaten dienen und wird zwischen diesen und der Europäischen Kommission abgeschlossen.
- Die Aufwände in der Erstellung sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Während der Bund die Hauptlast trägt, liefern die Ländern im Wesentlichen Informationen zu und beteiligen sich an den Kohärenzabstimmungen.
- Sehr kritisch zu bewerten ist zum einen die enge zeitliche Kopplung der Partnerschaftsvereinbarung mit der Einreichung und Genehmigung der Programme. Zum anderen ist der intendierte strategische Charakter der Partnerschaftsvereinbarung – und somit deren Nutzen – in der Praxis kaum erkennbar.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung sind in der Abschaffung der Partnerschaftsvereinbarung oder zumindest einer wesentlich schlankeren Form derselben zu sehen.

#### 3.4.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Partnerschaftsvereinbarung ist ein zentrales Dokument, das zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission abgeschlossen wird und das als strategischer Rahmen für die Programme von Bund und Ländern dient. Es kann entweder als eigenständiges Dokument erarbeitet oder als integrierter Teil eines ESF Plus-Programms eingereicht werden. Um den strategischen Charakter des Dokuments zu unterstreichen, ist der Umfang grundsätzlich auf maximal 35 Seiten festgelegt.<sup>62</sup> Von dieser Regelung kann jedoch auch abgewichen werden, sofern sich ein Mitgliedstaat dazu entscheidet. In Deutschland umfasst die Partnerschaftsvereinbarung mehrere Fonds sowie die Programme von Bund und Ländern und hat einen Umfang von 130 Seiten.

Zur Erarbeitung der Vereinbarung sind innerhalb eines Mitgliedstaats verschiedene weitere Partner einzubeziehen, um den Mehrebenencharakter der Programmumsetzung bereits im Vorfeld der Programmumsetzung sicherzustellen<sup>63</sup> und damit die Vereinbarung vor oder gleichzeitig mit der Einreichung des ersten ESF Plus-Programms eingereicht werden kann.<sup>64</sup>

In der Dachverordnung sind die Inhalte der Partnerschaftsvereinbarung in Form eines vorgegebenen Musters festgelegt. Dabei handelt es sich einerseits um begründende Erläuterungen, zum Beispiel zur Auswahl der politischen Ziele und der Zusammenfassung politischer Entscheidungen und der wichtigsten Ergebnisse, die für den Fonds erwartet werden,<sup>65</sup> andererseits sind die Mittel aufgeschlüsselt nach mehreren Gesichtspunkten zu beschreiben, wie beispielsweise politischem Ziel, nationaler und regionaler Ebene, Regionenkategorien, den Vorgaben zur Thematischen Konzentration oder auch der Technischen Hilfe. Ebenfalls ist eine Auflistung der geplanten Programme mit den vorläufigen Mittelzuweisungen aufgeschlüsselt nach Fonds, Regionenkategorie und dem entsprechenden nationalen Beitrag Teil der Partnerschaftsvereinbarung. Schließlich ist auch

<sup>62</sup> Art. 10 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>63</sup> Art. 8 Abs. 1 und 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>64</sup> Art. 10. Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>65</sup> Art. 10 Abs. 1 Buchst. b) Ziffer i) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

die Nutzung des ESF Plus bei Einsatz über das Programm InvestEU oder auch die Übertragung von Mitteln<sup>66</sup> möglich, was wiederum in der Partnerschaftvereinbarung festzulegen ist.<sup>67</sup>

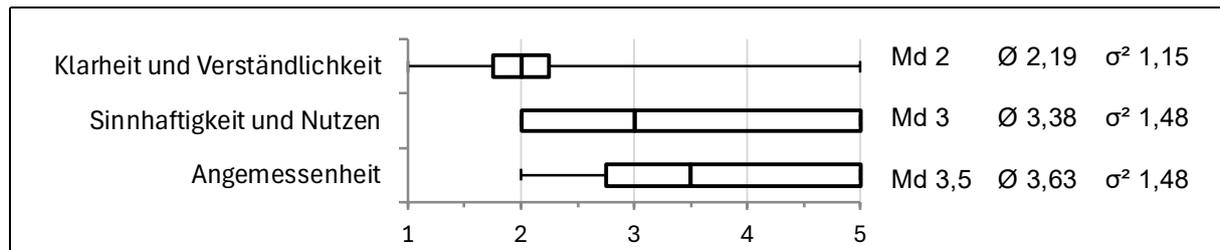
Ein besonderes Augenmerk liegt aufgrund der Parallelität eines Bundesprogramms und 16 Länderprogrammen auf der Kohärenz der Förderung. Ziel ist es, inhaltliche Überschneidungen zu vermeiden, die Einfluss auf die Inanspruchnahme haben und Doppelförderung ermöglichen könnten. Daher sind verordnungsseitig Abgrenzungen und Koordinierungen in Bezug auf die Fonds sowie gegebenenfalls zwischen nationalen und regionalen ESF Plus-Programmen sicherzustellen.<sup>68</sup> Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung der Abgrenzung und Koordinierung werden nicht gemacht. In Deutschland wurde hierzu ein eigenständiges Papier entwickelt, in dem die Förderung thematisch und regional gegliedert aufgelistet und Abgrenzungskriterien beschrieben wurden.

Die Ausführungen zur Partnerschaftvereinbarung sind sehr eng mit der Einreichung, Genehmigung und Änderung von ESF Plus-Programmen gekoppelt. Hierzu gibt es zum Teil festgelegte Fristen (Einreichung von Programmen spätestens drei Monate nach Einreichung der Partnerschaftvereinbarung) oder im Falle von Programmänderungen im Zuge der Halbzeitüberprüfung auch konkrete Daten (31. März 2025).<sup>69</sup>

### 3.4.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Item-Bewertungen insgesamt ein sukzessiv negativer werdendes Bild. Die Ergebnisse weisen eine vergleichbar hohe Streuung auf.

Abbildung 8 Bewertungen zum Themenfeld Partnerschaftvereinbarung und Kohärenz



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen zu diesem Themenkomplex zeigen die Ergebnisse eine relativ breite Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=1,15$ ), wobei zwölf der 16 Verwaltungsbehörden zumindest tendenziell zustimmten, dass die Anforderungen klar und verständlich sind. Dem gegenüber stehen lediglich die Rückmeldungen zweier Verwaltungsbehörden, dass hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit nicht oder nur „eher“ zugestimmt wird, sodass die Bewertung im Mittel positiv ausfällt.

<sup>66</sup> Art. 26 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>67</sup> Art. 14 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>68</sup> Art. 10 Abs. 1 Buchst. b) Ziffer iii) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>69</sup> Art. 13 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Die Einschätzungen der Sinnhaftigkeit und des Nutzens der Anforderungen für die Programmplanung und -steuerung weist eine noch höhere Varianz auf ( $\sigma^2=1,48$ ). Sie fallen im Mittel neutral bis negativ aus ( $\bar{x}3,38$ ). Fünf der 16 Verwaltungsbehörden stimmten der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen nicht zu, eine weitere stimmte „eher nicht zu“. Wiederum je fünf Verwaltungsbehörden bewerteten den Aspekt mit „teils/teils“ oder stimmten eher zu.

Bei Betrachtung der Angemessenheit des Aufwandes zur Bearbeitung der Anforderung, zeigt sich eine weitere negative Verschiebung der Bewertungen. Mit einer ebenfalls hohen Varianz ( $\sigma^2=1,48$ ) meldeten acht Verwaltungsbehörden, dass sie nicht (6/16) oder lediglich „eher nicht“ zustimmen (2/16). Wiederum acht der Bewertungen des Aspekts liegen im Bereich „teils/teils“ (4/16) oder „stimme eher zu“ (4/16).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten acht Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben zum Themenfeld. Unter Berücksichtigung der Interviews gaben insgesamt 16 Verwaltungsbehörden eine Rückmeldung, meist zu Fragen der Kohärenz. Folgende Cluster lassen sich aus dem Meinungsbild zusammenfassen.

- Späte Abstimmung und verbesserungswürdiger Informationsfluss zur Kohärenz

Insgesamt 15 Verwaltungsbehörden gaben in den beiden Formaten Rückmeldungen zur Sicherstellung der Kohärenz des Bundes- und der Länderprogramme. Das Meinungsbild ist dabei als differenziert zu erachten, positive und kritische Stimmen hielten sich dabei in etwa die Waage. Zu den kritischen Gesichtspunkten gehörte, dass die Kohärenzabstimmungen relativ spät stattfanden. Dies habe die Planungen erschwert beziehungsweise bei einigen Ländern auch Änderungen erfordert. Aus den Rückmeldungen wird aber auch deutlich, dass die Kohärenzabstimmung häufig im weiteren Kontext der Finanzverhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie der nicht feststehenden Rechtsgrundlagen beurteilt werden. Eine kritischere Sicht auf die Abstimmungen weisen insbesondere Länder auf, bei denen im Zuge der Abstimmungen größere Überschneidungen festgestellt wurden und/oder die jeweiligen verantwortlichen Fachministerien entsprechende eigene Schwerpunkte setzen wollten. In diesem Kontext wurden vereinzelt Wünsche geäußert, dass der Bund seine Schwerpunktsetzungen früher kommuniziert, alternativ, dass die Länder zunächst ihre Planungen vorstellen.

- Nutzen der Partnerschaftvereinbarung

Zum Nutzen der Partnerschaftvereinbarung haben sich insgesamt neun Verwaltungsbehörden geäußert, wobei unterschiedliche Aspekte angesprochen wurden. Dabei stand zumeist der Prozess der Erstellung im Kontext der Programmplanung im Fokus. Auch hier wurden zeitliche Aspekte und die kritische Abhängigkeit zur Programmgenehmigung angesprochen. Als kritische inhaltliche Aspekte benannten die Verwaltungsbehörden Unsicherheiten über die Abgrenzung der Ebenen Mitgliedstaat (Partnerschaftvereinbarung) und der regionalen ESF Plus-Programme (beispielsweise bezüglich der Erfüllung der Thematischen Konzentration oder der Grundlegenden Voraussetzungen) sowie die Fragestellung, inwiefern die Programme vergleichbare Strukturen aufweisen müssten (beispielsweise einheitlich definierte Prioritäten). Aus Ländersicht legen die Rückmeldungen jedoch insgesamt einen auf die Beantwortung von Abfragen begrenzten Aufwand nahe. Zwei Verwaltungsbehörden hinterfragten allerdings den Nutzen der Partnerschaftvereinbarung grundsätzlich, unabhängig vom jeweiligen Aufwand.

### 3.4.3 Gutachtliche Würdigung

Die Anforderungen zur Erstellung, Genehmigung und Änderung der Partnerschaftsvereinbarung zeichnen sich dadurch aus, dass die Verantwortlichkeit bei diesen Arbeiten hauptsächlich beim Bund liegt, während die Länder vor allem Zuarbeiten liefern. Insofern sind bei der Würdigung dieses Themenkomplexes zwei unterschiedliche Perspektiven zu berücksichtigen, die sich auch in den Bewertungen und qualitativen Rückmeldungen niederschlagen. Diese sind vor allem auf die Phase der Programmerstellung fokussiert, da zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie dabei aus Sicht der Verwaltungsbehörden die größten Aufwände anfielen. In welchem Umfang die schon auf dem Wege befindlichen oder im Zuge der Halbzeitüberprüfung angestrebten Programmänderungen neue Abstimmungsnotwendigkeiten erzeugen, kann noch nicht eingeschätzt werden.

Relative hohe administrative Aufwände entstehen im Kontext der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung zunächst aus den sich ergebenden Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Bund und Ländern. Eine zentrale und kontroverse Frage im Hintergrund betrifft dabei die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, die sich in der aktuellen Förderperiode durch vielfach vorgenommene Übertragungen aus oder in andere Fonds (insb. EFRE) verkompliziert hat. In der Partnerschaftsvereinbarung müssen die Finanzmittel von Bund und Ländern differenziert nach Regionenkategorien einschließlich der vorgenommenen Übertragungen des nationalen Beitrags ausgewiesen werden. Die Kenntnis der zu Verfügung stehenden Mittel ist gleichzeitig Voraussetzung für die Detailplanungen der Programme von Bund und Ländern.

Inhaltlich werden in der Partnerschaftsvereinbarung auf sehr aggregiertem Niveau die Bedarfslagen sowie die Schwerpunktsetzungen und Investitionsbedarfe dargestellt. In diesem Kontext erfolgten Abfragen durch den Bund bei den Ländern. Diese Abfragen waren nach dem Eindruck der Autoren und gemäß einzelnen Rückmeldungen dadurch erschwert, dass die Planungen teils noch nicht abgeschlossen waren. Ein kritisches Thema, das oben bereits dargestellt wurde, betraf die Förderarchitektur. Die Europäische Kommission präferierte im Kern eine an die Förderperiode 2014 – 2020 angelehnte einheitliche Achsenstruktur, die allerdings in den Verordnungen so nicht mehr vorgesehen war. Diese Einheitlichkeit hätte die Arbeiten an der Partnerschaftsvereinbarung sicherlich erleichtert, viele Länder wünschten aber mit Blick auf spätere Programmänderungen andere Programmstrukturen. Die Darstellung in der Partnerschaftsvereinbarung subsummiert die Investitionsbedarfe jedoch in solchen an die alten Prioritätsachsen angelehnten Förderbereichen (Beschäftigung/Fachkräftesicherung, soziale Inklusion und Armutsbekämpfung sowie Bildung und lebenslanges Lernen).

Einen deutlich höheren Detail- und Genauigkeitsgrad weisen schließlich die Angaben zur Thematischen Konzentration auf – hier werden tabellarisch die Prozentanteile der für bestimmte Themen (beispielsweise soziale Inklusion, Bekämpfung der Kinderarmut und weitere) zugeordneten ESF Plus-Mittel von Bund und Ländern aggregiert und die sich jeweils im Feld engagierenden Akteure ausgewiesen. Voraussetzung hierfür ist, dass die inhaltlichen und finanziellen Planungen weitestgehend abgeschlossen waren. Spätestens an dieser Stelle ist die teils durchklingende Kritik zur Abhängigkeit von Programmgenehmigungen und des Abschlusses der Partnerschaftsvereinbarung zu verorten.

Die im Kontext der Erstellung und potenziell der künftigen Anpassung der Partnerschaftsvereinbarung entstehenden Abstimmungsaufwände werden hinsichtlich des Nutzens und der Angemessenheit teils (sehr) kritisch erachtet (siehe oben). Bessere Bewertungen stehen teils damit in Zusammenhang, dass die antwortenden Länder nur zuarbeiten und der Aufwand dadurch begrenzt ist.

Aus gutachterlicher Sicht ist unklar, worin genau der Mehrwert der Partnerschaftsvereinbarung liegt. Die strategische Funktion scheint durch die Darstellungen in den ESF Plus-Programmen des Bundes und der Länder hinreichend erfüllt zu sein, zumal hier in einem höheren Detaillierungsgrad Herausforderungen, Investitionsbedarfe und geplante Maßnahmen dargestellt werden. Ein eigentlich über Bund und Länder übergreifend zu behandelndes Thema – die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen (siehe auch nachfolgendes Kap. 3.5) – wird hingegen in der Partnerschaftsvereinbarung nicht behandelt.

Mit teils erheblichen Aufwänden gehen auch die Kohärenzabstimmungen zwischen Bund und Ländern einher. Die Kohärenzabstimmungen sind rechtlich in der Dachverordnung mit der Partnerschaftsvereinbarung verknüpft. Das bereits früheren Förderperioden entlehnte Verfahren beinhaltet, dass der Bund die Länder über seine geplanten Förderansätze in Kenntnis setzt und dass in einem gemeinsamen Abstimmungspapier, die – je nach inhaltlichem Schwerpunkt – Programme des Bundes und der Länder benannt und Abgrenzungskriterien beschrieben werden. Vorhandene Kritiken setzen dabei vor allem am Zeitpunkt der Information und dem inhärenten Modus an, nachdem die Länder ihre Planungen an den Bund anzupassen hätten. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit einer bundesweit kohärenten Aufstellung der Förderung von den Verwaltungsbehörden auch aus gutachterlicher Sicht geteilt. Das gewählte Abstimmungs- und Konsultationsverfahren unter Schirmherrschaft des Bundes hat sich dabei grundsätzlich bewährt. Nachvollziehbar ist aber der Wunsch nach frühzeitigerer Information. Allerdings steht hier die Verwaltungsbehörde des Bundes vor derselben Herausforderung wie die der Länder, nämlich der Abhängigkeit von parallel und im selben Zeitstrang verlaufenden dezentralen Planungen in den jeweils zuständigen Fachressorts. Die (zeitlichen) Steuerungsmöglichkeiten sind daher begrenzt. In der Konsequenz können Abgrenzungsmöglichkeiten erst nach der grundsätzlichen Festlegung von Programmen erfolgen. Dies führt mitunter zu sehr kleinteiligen weiteren Abstimmungsbedarfen. Zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Verankerung in der Dachverordnung. So handelt es sich bei den Kohärenzabstimmungen um eine dauerhafte Aufgabe (zum Beispiel bei Aufnahme neuer Förderimpulse in den ESF Plus-Programmen), die sachlogisch nicht mit der Partnerschaftsvereinbarung verknüpft ist. So laufen die Kohärenzabstimmungen stetig, das heißt auch bei der Konzipierung neuer Programme im Bund und den Ländern nach Programmgenehmigung werden die bestehenden Abstimmungsroutinen umgesetzt. Daher ist in der Praxis die Kohärenzabstimmung zwar initial mit der Partnerschaftsvereinbarung verbunden, die rechtliche Verortung dieses Aspekts ist jedoch angesichts der geschilderten Praxis zu hinterfragen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Partnerschaftsvereinbarung für die programmverwaltenden Behörden einigen bürokratischen Aufwand erzeugt, dem in der gegenwärtigen Ausrichtung kaum sichtbarer Nutzen gegenübersteht. Hier kann Vereinfachung ansetzen. Die Notwendigkeit der Kohärenzabstimmung erscheint hingegen gegeben. Hier mag es zwar prozessuale Änderungsmöglichkeiten geben, die aber realistisch betrachtet kaum zu Verbesserungen führen dürften.

### 3.5 Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen

#### Zusammengefasst:

- Die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen sollen die Gewähr für eine rechts- und ordnungsgemäße Administration des Europäischen Sozialfonds leisten. In allen ESF Plus-Programmen sind die Grundlegenden Voraussetzungen zu beschreiben.
- Mit der Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen war ein unverhältnismäßig hoher Aufwand verbunden. Dieser lag weniger in der tatsächlichen Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen als vielmehr in den damit einhergehenden Abstimmungsprozessen und den sehr spät im Programmplanungsprozess deutlich werdenden Anforderungen.
- Sehr kritisch zu bewerten ist der damit einhergehende Aufwand, dem insbesondere in Hinblick auf die Erfüllung der Europäischen Charta der Grundrechte im deutschen Rechtsrahmen kein erkennbarer Nutzen gegenübersteht.
- Zukünftig sollten die Kriterien zur Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen klarer, verständlicher und eindeutiger beschrieben werden. Es erscheint zudem angezeigt, die Bewertung Grundlegende Voraussetzungen ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene anzufordern.

#### 3.5.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Bei den sogenannten Grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich um Vorbedingungen für die verordnungskonforme Umsetzung der ESF Plus-Programme und die wirksame und effiziente Umsetzung der Spezifischen Ziele.<sup>70</sup> Zentral werden die Grundlegenden Voraussetzungen in der Dachverordnung geregelt.<sup>71</sup> Unterschieden werden zum einen zielübergreifende Grundlegende Voraussetzungen,<sup>72</sup> zum anderen thematische Grundlegende Voraussetzungen<sup>73</sup> für die jeweiligen Fonds. Diese werden jeweils in eigenen Anhängen der Dachverordnung beschrieben.<sup>74</sup> Dort sind auch die Kriterien dargelegt, die für die Bewertung ihrer Erfüllung erforderlich sind.

Die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen ist in den ESF Plus-Programmen darzulegen<sup>75</sup>, eine erste Bewertung muss mithin im Kontext der Programmerstellung vorgenommen werden. In den ESF Plus-Programmen wird dabei Bezug auf jedes einzelne Kriterium der zielübergreifenden Grundlegende Voraussetzungen genommen, bei den thematischen Grundlegenden Voraussetzungen hängt die Bezugnahme davon ab, ob sich der Mitgliedstaat oder die Region eine Förderung im entsprechenden Spezifischen Ziel vorsieht. Für die einzelnen Kriterien sieht das Template der Dachverordnung<sup>76</sup> eine Angabe vor, ob diese erfüllt sind sowie kurze Verweise auf relevante Unterlagen und Begründungen. Zwar ist die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen nicht Vorbedingung für die Programmgenehmigung<sup>77</sup>, aber erforderlich für die Erstattung durch die

<sup>70</sup> Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>71</sup> Art. 15 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>72</sup> Beispielhaft zu nennen sind „Wirksame Mechanismen für die Überwachung des Markts für die Vergabe öffentlicher Aufträge“ oder die „Wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte“.

<sup>73</sup> Beispiele für den ESF Plus sind „Strategischer Politikrahmen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik“ oder „Nationaler strategischer Politikrahmen für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung“

<sup>74</sup> Anhänge III und IV der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>75</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. i) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>76</sup> Anhang V Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>77</sup> Art. 15 Abs. 2 und 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Kommission im Kontext von Zahlungsanträgen<sup>78</sup>. Daher sind in den Zahlungsanträgen die Gesamtbeträge danach zu unterteilen, ob in den jeweiligen Spezifischen Zielen die Grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind oder ob die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, die Spezifischen Ziele jedoch zur Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen beitragen.<sup>79</sup> Die Erstattung erfolgt erst bei Erfüllung der entsprechenden grundlegenden Voraussetzung. Im Gewährpaket sind die nicht erfüllten Grundlegenden Voraussetzungen ausgenommen.

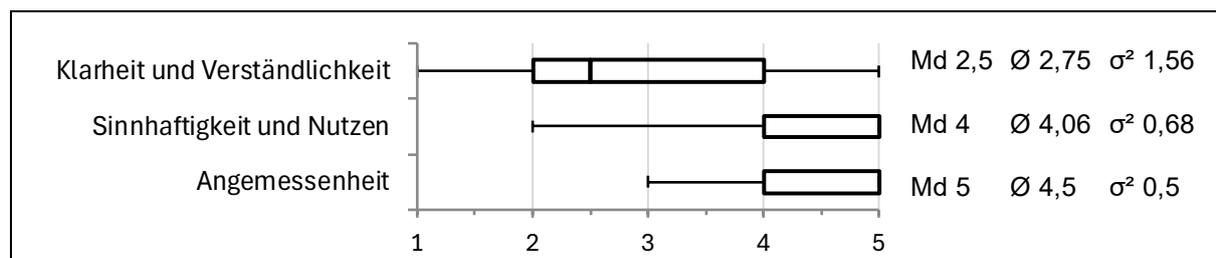
Unabhängig von den vorgenommenen Bewertungen in den Programmen ist die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen vom Mitgliedstaat während des gesamten Programmzeitraums zu beachten.<sup>80</sup> Die Untersuchung der Erfüllung ist auch Daueraufgabe des Begleitausschusses.<sup>81</sup>

Die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen weist somit sehr enge rechtliche Bezüge mit dem Programmerstellungsprozess und mit Programmänderungen – bei Hinzufügung neuer Spezifischer Ziele – auf. Darüber hinaus kann die Partnerschaftvereinbarung eine Zusammenfassung der Bewertung der Erfüllung enthalten.<sup>82</sup> Von hoher Relevanz sind auch die Verknüpfungen mit Zahlungsanträgen und Rechnungslegungen beziehungsweise der Erstattung durch die Europäische Kommission. Ebenfalls ist das Gewährpaket davon berührt, indem nicht erfüllte Grundlegende Voraussetzungen hiervon ausgenommen werden.

### 3.5.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden aus Bund und Ländern zeichnet ein heterogenes Bild hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit der rechtlichen Anforderungen zu den Grundlegenden Voraussetzungen, jedoch ein relativ homogenes, negatives Bild hinsichtlich der Bewertung des Nutzens und der Angemessenheit.

Abbildung 9 Bewertungen zum Themenfeld Grundlegende Voraussetzungen



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich zu diesem Thema.

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen zeigen die Ergebnisse eine breite Streuung ( $\sigma^2=1,56$ ). Am Ende des Spektrums sieht eine Verwaltungsbehörde keine Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen gegeben, am anderen Ende sehen drei Verwaltungsbehörden die Klarheit und Verständlichkeit als gegeben an. Jeweils fünf Verwaltungsbehörden stimmten „eher zu“

<sup>78</sup> Art. 15 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>79</sup> Art. 91 Abs. 3 Buchst. a) Dachverordnung in Bezug auf die Zahlungsanträge, Art. 98 Abs. 3 Buchst. a) Dachverordnung für die Rechnungslegung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>80</sup> Art. 15 Abs. 6 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>81</sup> Art. 40 Abs. 1 Buchst. h) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>82</sup> Art. 11 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

respektive „eher nicht zu“. Zwei Verwaltungsbehörden wählten schließlich die Antwortmöglichkeit „teils/teils“.

Die Sinnhaftigkeit und der Nutzen der Anforderungen, wurden übereinstimmender als kritisch bewertet ( $\sigma^2=0,68$ ). Lediglich eine Verwaltungsbehörde stimmte der Aussage hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und des Nutzens „eher zu“, weitere zwei wählten die Antwortmöglichkeit „teils/teils“. Der überwiegende Teil (8/16) stimmte der Aussage „eher nicht zu“, fünf weitere stimmten der Aussage uneingeschränkt nicht zu.

Dieses relativ homogen negative Stimmungsbild verstärkt sich weiter in der Bewertung der Angemessenheit ( $\sigma^2=0,5$ ). Hier stimmten zehn Verwaltungsbehörden der Aussage hinsichtlich der Angemessenheit des Aufwands nicht zu. Vier stimmten „eher nicht zu“ und zwei nutzten die Antwortmöglichkeit „teils/teils“.

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten zehn Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon acht bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren fünf Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt 13 Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Komplexität der Operationalisierung und Umsetzung der Grundrechtecharta

Insgesamt schätzten neun Verwaltungsbehörden die Operationalisierung und Umsetzung der Grundrechtecharta als sehr komplex und aufwändig ein. Konkret wurde diesbezüglich der erforderliche Detaillierungsgrad als hinderlich und zeitaufwändig eingeschätzt. Erhebliche Aufwände ergäben sich aus der Erstellung diverser Dokumente, wie zum Beispiel Leitfäden, Merkblätter, Formularanpassungen als auch aus der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen. Daraus resultierten auch für die Zuwendungsempfänger erhebliche Aufwände. Hinterfragt wird in diesem Zuge auch, inwiefern der Aufwand im Verhältnis zum Nutzen stehe, da die Einhaltung der Grundrechte bereits im deutschen Grundgesetz gefordert würde. Wie die Prüfung der Einhaltung der Grundrechte in der Praxis erfolgen solle, sei zudem teilweise intransparent. Grundsätzlich sei es sehr schwierig festzustellen, ob diese grundlegende Voraussetzung eingehalten wird. Es ließe sich nur feststellen, dass keine Anhaltspunkte vorliegen, die einen Rückschluss auf einen Verstoß zulassen. Die konkrete Anwendung der Charta der Grundrechte, beispielsweise zum Ausschluss von Trägern, sei darüber hinaus in der Praxis kompliziert und schwer umzusetzen.

- Großer Abstimmungsaufwand aufgrund unklarer Vorgaben, Zeitverzögerung

Neun Verwaltungsbehörden merkten den enormen Abstimmungsaufwand im Prozess der Erstellung der Grundlegenden Voraussetzungen an. Sowohl Abstimmungen zwischen Bund und Ländern, zwecks der Erstellung möglichst einheitlicher grundlegender Voraussetzungen, als auch die Abstimmungsprozesse mit der Europäischen Kommission auf Länderebene fanden hier kritische Erwähnung.

Außerdem wurde bemängelt, dass die konkreten Anforderungen an die Ausführungen zu den Grundlegenden Voraussetzungen im Programm zu spät feststanden – teilweise erst dann, als bereits vorzeitig Projekte bewilligt wurden. Vier Verwaltungsbehörden teilten den Eindruck, dass dieser Themenkreis maßgeblich zur Verzögerung der Programmgenehmigungen beitrug. Seitens der Europäischen Kommission seien nach Einreichung Änderungen und Nachlieferungen gefordert worden (zum Beispiel bezüglich der Grundrechtecharta). Unklare Aussagen, die späte

Kommunikation der Anforderungen und die daraus resultierenden Nacharbeiten führten nach Aussage von zwei Verwaltungsbehörden zu Verzögerungen, in Folge derer beispielsweise auch Finanzierungspläne überarbeitet werden mussten.

- Sachgerechtigkeit des Instruments fraglich

Kritisch hinterfragt wurde von acht Verwaltungsbehörden, inwiefern die Grundlegenden Voraussetzungen das richtige Instrument seien, um das Rechtsstaatlichkeitsgebot der 27 EU-Mitgliedsstaaten zu prüfen. Der Aufwand wird für Deutschland als nicht verhältnismäßig eingeschätzt, da die Vorgaben wenig Mehrwert im Vergleich zu ohnehin schon etablierten Strukturen und Prozessen brächten. Grundsätzlich wird das undifferenziert einheitliche Vorgehen für alle EU-Länder als sehr hemmend und aufwandssteigernd empfunden.

### 3.5.3 Gutachtliche Würdigung

Bei den Anforderungen zu den Grundlegenden Voraussetzungen handelt es sich nicht um ein grundsätzlich neues Thema, sie bauen in der Systematik auf den sogenannten Ex-Ante-Konditionalitäten der Förderperiode 2014 – 2020 auf. Grundsätzlich erscheint es auch sinnvoll, Grundlegende Voraussetzungen im Sinne von Vorbedingungen zu formulieren und deren Erfüllung über den Programmzeitraum zu beobachten, um auf diesem Wege eine wirksame und effiziente Umsetzung der Förderimpulse und auch die Wahrung der Prinzipien der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft zu gewährleisten.

Die teils sehr kritischen Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden – vor allen den Programmplanungsprozess betreffend – spiegelt sich in dem dargestellten Meinungsbild in den herausgearbeiteten Clustern, wobei Cluster 1 und 3 nicht ganz unabhängig voneinander zu bewerten sind.

Im Kern entzündet sich die Kritik, erstens, an der Unklarheit der konkreten Anforderungen im Prozess der Programmerstellung und den als langwierig wahrgenommenen Abstimmungen mit der Europäischen Kommission als auch zwischen Bund und Ländern, wobei letztere hierbei aus gutachterlicher Sicht weniger relevant waren. Prozessprägend war vielmehr, dass sich viele Programmplanende in den informellen Abstimmungen zu ihren Programmen mit einem „moving target“ konfrontiert sahen, da seitens der Europäischen Kommission zunächst wenige und sich auch teils widersprechende Rückmeldungen zu den entsprechenden Ausführungen gegeben wurden. Dem teils gewonnenen Eindruck, dass die Anforderungen und Wünsche der Europäischen Kommission erst entlang der Angaben in den unterschiedlichsten Programmen konkretisiert wurden, kann hier nicht widersprochen werden.

Unabhängig von den eigenen Vorarbeiten entwickelte sich im Abstimmungsprozess die kommunikative Leitlinie, dass die Länder weitgehend Formulierungen aus dem ESF Plus-Programm des Bundes übernehmen sollten, sofern die Landesebene nicht maßgeblich für die Erfüllung einzelner Kriterien verantwortlich war. Dem wurde nach Kenntnisstand der Autoren auch gefolgt, wenngleich einzelne Länder Ergänzungen vornahmen. Dies war auch dem Umstand geschuldet, dass seitens der Länder die vom Bund für die Umsetzung grundlegender Voraussetzungen geschaffenen Strukturen aus Ressourcengründen nicht vorgehalten werden können, ein Hinweis auf Bundesstrukturen aber im informellen Konsultationsprozess nicht ausreichend gewesen sei.

Diese Verhandlungspraxis verweist auf die Problematik, dass aus der Verordnung nicht klar hervorgeht, auf welcher Ebene (Mitgliedstaat oder Programmebene) einzelne grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Zumindest im Kontext der Bundesrepublik Deutschland erscheint eine Vorgabe, dies in der Partnerschaftvereinbarung zu regeln (siehe dazu auch das

vorangegangene Kapitel), deutlich zielführender mit Blick auf den für viele Beteiligte unbefriedigenden Abstimmungsprozess.

Im Kontext der Programmabwicklung spielen die Grundlegenden Voraussetzungen nach Maßgabe der Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden kaum eine Rolle, wenngleich gerade die Vorgaben zur Verankerung der UN-Behindertenrechtskonvention und der Grundrechtecharta in Verfahren nicht unkritisch gesehen werden. Dies liegt unter anderem daran, dass in den deutschen ESF Plus-Programmen zum Zeitpunkt der Berichtslegung alle Grundlegenden Voraussetzungen als erfüllt gelten. Daher spielen die rechtlichen Verknüpfungen mit den Zahlungsanträgen und Erstattungen in Deutschland keine Rolle. Aus gutachterlicher Sicht besteht jedoch die zuvor dargestellte Ebenenproblematik zumindest potenziell auch im Verlauf der Förderperiode fort. So sind nach der Dachverordnung grundsätzlich alle Akteure verpflichtet, die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen und die Darlegungen in den Programmen fortlaufend zu prüfen und etwaige Änderungen anzuzeigen. Bei den aus dem Bundesprogramm übernommenen Passagen stellt sich jedoch praktisch die Frage, inwieweit alle Länder parallel die entsprechenden Ausführungen mit überwachen müssen.

Der zweite Kritikpunkt betrifft weniger den Prozess der Bewertung der Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen als vielmehr die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Anforderungen und Kriterien. Die Kritik bündelt sich hierbei an den zielübergreifenden Grundlegenden Voraussetzungen zur wirksamen Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte und übertragbar auch in Teilen zur Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCPRD) in Übereinstimmung mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates. Hierbei geht es einerseits darum, dass die Auslegung der Kriterien im Kontext der Umsetzung des ESF Plus die Einrichtung spezifischer Strukturen und Prozesse erforderte, deren Angemessenheit und zusätzlicher Nutzen vielfach als fragwürdig erachtet wird. So mussten jeweils Beschwerdestellen geschaffen und Zuwendungsempfänger mit Auflagen verpflichtet werden (zum Beispiel, alle Teilnehmenden über die Grundrechte-Charta zu informieren, teils durch Unterschrift zu bestätigen). Teils sind Schulungen in diesem Kontext vorgesehen. Hinzu kommt, dass die Einhaltung der grundlegenden Voraussetzung bei Kontrollen durch Bewilligungsstellen und Prüfbehörden zu prüfen ist, so dass auch an dieser Stelle Abstimmungsbedarf entsteht.<sup>83</sup> Diese Umsetzungsschritte kollidieren in der Praxis mit einer ausgesprochen geringen Anzahl an Beschwerden, würden aber die Akzeptanz des ESF eher senken. Die Kritik an dieser Stelle ist auch deswegen so vehement, da viele der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die Erfüllung der beiden Grundlegenden Voraussetzungen bereits im deutschen Rechtssystem verankert und es als sachfremd ansehen, Anforderungen erfüllen zu müssen, die in ihrer Perspektive auf Mitgliedstaaten zielen, bei denen rechtliche Verankerung und/oder Rechtspraxis davon abweichen.

*„Wir haben auch, gerade was die Grundrechte betrifft, meine ich, dass wir ganz zu Anfang gesagt haben: „Ja, steht im Grundgesetz. [...] Da muss ich jetzt nicht speziell für die Umsetzung der Strukturfonds in Deutschland irgendwie speziell irgendwas einrichten. Damit hat sich die Kommission aber nicht zufriedengegeben [...] Sowas hat bei uns noch keiner erlebt, die Art und Weise, wie die Kommission diese Grundlegenden Voraussetzungen, gerade also die horizontalen zu der Grundrechte-Charta auf die Spitze getrieben hat, mit was für einem politischen Willen dahinter, da bis ins Kleinste rein irgendwie vorzuschreiben, wie da jetzt das in den Strukturfonds umzusetzen ist. [...] Also ich verstehe die politische Überlegung, das so machen zu wollen, aber es ist eine den Strukturfonds sachfremde letztlich Überlegung, die dazu geführt hat, dass sich ja die Programmgenehmigung auch*

---

<sup>83</sup> Hinzu kommt, dass in einer Prüfung nicht die Einhaltung der Charta der Grundrechte festgestellt werden kann. Möglich ist die Feststellung, dass dies nicht der Fall ist oder dass keine Anhaltspunkte vorliegen, dass dies der Fall ist. Unklar ist jedoch, ob die Erarbeitung eines Informationszettels ausreicht oder ob eine extra Unterschrift der Begünstigten notwendig ist. Dies könnte von den Prüfbehörden unterschiedlich bewertet werden.

*um Monate verzögert hat zum Beispiel. Und also es steht aus meiner Sicht in keinem Verhältnis, der Aufwand zum Nutzen.“ (Interview 7)*

Sofern dies zutrifft, ist es in der Tat fraglich, ob das Prinzip der Grundlegenden Voraussetzungen geeignet ist, Problematiken zu lösen, deren Geltungsbereich nicht nur den ESF betreffen, da die Mitgliedstaaten ohnehin durch den *acquis communautaire* an sich an alle Rechten und Pflichten gebunden sein sollten.

Insgesamt erscheinen somit die genannten prozessualen und inhaltlichen Aspekte verbesserungswürdig, da sie nachvollziehbar unverhältnismäßige Aufwände und Unklarheiten erzeugen, denen – aus deutscher Sicht – trotz der inhaltlich uneingeschränkt begrüßenswerten Intention ein geringer Nutzen gegenübersteht.

### 3.6 Kodierung/finanzielles Earmarking

#### **Zusammengefasst:**

- Mit der Kodierung und dem finanziellen Earmarking sollen zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten für den Mitteleinsatz geschaffen werden.
- Die Vorgaben werden als relativ verständlich bewertet, jedoch steht dem ein ausgesprochen gering wahrgenommener Nutzen gegenüber. Angesichts der nicht geringen Aufwände, da die Kodierungen auch im IT-System abzubilden und berichtspflichtig sind, wird die Angemessenheit der Anforderung von der Praxis als kritisch bewertet.
- Der Umfang der Kodierungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Dimensionen und Kategorien ist als deutlich zu hoch zu erachten, es ist kaum Steuerungsrelevanz vorhanden.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung bilden eine Reduzierung von abgeforderten Dimensionen und Kategorien.

#### 3.6.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Mit der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds Plus im Rahmen der geteilten Mittelverantwortung können sehr unterschiedliche beschäftigungs-, bildungs- und sozialpolitische Akzente gesetzt werden. Die thematische Vielfalt wird im ESF begrenzt durch die von der ESF Plus-Verordnung vorgegebenen Spezifischen Ziele sowie – hinsichtlich des Mitteleinsatzes – Vorgaben zur Thematischen Konzentration (siehe dazu die Kapitel 3.2 und 3.3). Unabhängig von diesen Anforderungen, die wesentlich für die inhaltliche Ausgestaltung und finanzielle Unterfütterung der Programme sind, erfordert der europäische rechtliche Rahmen eine deutlich weitergehende Kodierung der eingesetzten Finanzmittel. Diese Kodierung ist relevant für den gesamten Förderzyklus beginnend bei der Programmplanung über die Fördermittelbewirtschaftung bis hin zur Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission.

Im Einzelnen sieht die Dachverordnung vor, dass bereits im Rahmen der Programmplanung ein finanzielles Earmarking vorgenommen wird, in dem auf der Ebene der gewählten Spezifischen Ziele die Arten der Intervention und eine indikative Aufschlüsselung der geplanten Mittel nach Art der

Intervention im Programm zu beschreiben sind.<sup>84</sup> In der Programmdurchführung ist zu berücksichtigen, dass jedes Fördervorhaben einer Art der Intervention zugeordnet<sup>85</sup> und entsprechend kodiert werden kann. Die Kodierungen sind in einem elektronischen System zu speichern.<sup>86</sup> Die gespeicherten Daten sind schließlich regelmäßig der Europäischen Kommission in aggregierter Form zu übermitteln.<sup>87</sup> Zumindest der Interventionsbereich ist auch im Zuge der Veröffentlichung der geförderten Vorhaben anzugeben.<sup>88</sup>

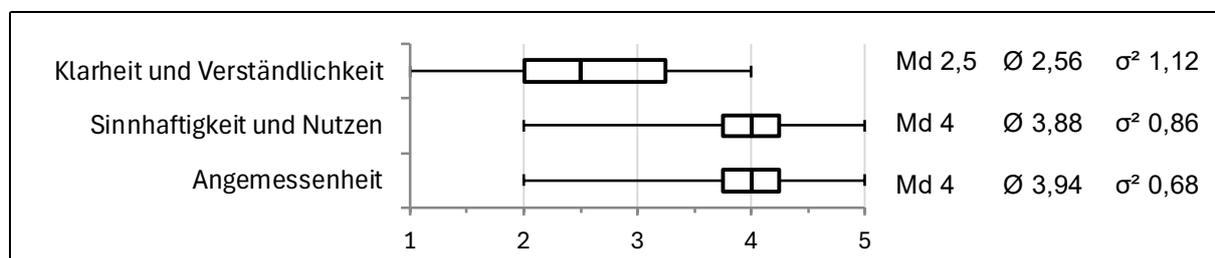
Spezifiziert wird die Kodierungsanforderung durch den Anhang I der Dachverordnung, in dem verschiedene Dimensionen mit je einer unterschiedlich großen Anzahl an Codes (von 3 bis 182) hinterlegt sind. Dies umfasst die Beschreibung der Interventionsbereiche (beispielsweise Unterstützung für die Entwicklung digitaler Kompetenzen, Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte), die Form der Unterstützung (beispielsweise Zuschuss, Finanzinstrumente), territoriale Umsetzungsmechanismen und territoriale Ausrichtung (beispielsweise ländliche Gebiete, aber auch keine territoriale Ausrichtung kann ausgewählt werden), Wirtschaftstätigkeit (Wirtschaftsabschnitte), Gebiet der Vorhaben nach NUTS-Klassifikation, Sekundäre ESF Plus-Themen, Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter sowie Beitrag zu makroregionalen Strategien und Meeresbeckenstrategien.

Die Kodierungen weisen weiterhin Querbezüge zu anderen Themen der Dachverordnung auf. Zum Beispiel dient die Systematik in Anhang I der Extraktion von Informationen zur Unterstützung der Umwelt- und Klimaschutzziele.<sup>89</sup> Zudem können einzelne Codes – ohne explizite Verknüpfung in den Verordnungen – theoretisch dazu genutzt werden, die Vorgaben zur Thematischen Konzentration zu bewerten, zum Beispiel im Hinblick auf die Bekämpfung der Kinderarmut.

### 3.6.2 Empirische Befunde

Die Auswertung der strukturierten Abfrage der Verwaltungsbehörden offenbart eine kritische Einschätzung der Sinnhaftigkeit und des Nutzens sowie der Angemessenheit der mit der Kodierung verbundenen Anforderungen, wie folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 10 Bewertungen zum Themenfeld Kodierung/finanzielles Earmarking



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

<sup>84</sup> Art. 22 Abs. 3 Buchst. d) Ziffer viii) sowie Artikel 22 Absatz 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>85</sup> Art. 73 Abs. 2 Buchst. g) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>86</sup> Art. 72 Abs. 1 Buchst. e) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>87</sup> Art. 42 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>88</sup> Art. 49 Abs. 3 Buchst. g) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>89</sup> Art. 6 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen zeigen die Ergebnisse eine relativ breite Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=1,12$ ). Drei der 16 Verwaltungsbehörden sahen diese uneingeschränkt gegeben, fünf weitere stimmten „eher zu“. Jeweils vier Verwaltungsbehörden nutzten die Antwortmöglichkeit „teils/teils“ oder „eher nicht“. Im Mittel wird somit noch ein vergleichsweise neutrales Ergebnis erzielt ( $\bar{X}=2,56$ ).<sup>90</sup>

Mit einer geringeren Varianz ( $\sigma^2=0,86$ ) wurde die Sinnhaftigkeit und der Nutzen der Anforderungen für die Kodierung und das finanzielle Earmarking deutlich negativer bewertet ( $\bar{X}=3,88$ ). Insgesamt zwölf der Verwaltungsbehörden sahen den Sinn und Nutzen nicht (4/16) oder „eher nicht“ (8/16) gegeben, wohingegen lediglich jeweils zwei Verwaltungsbehörden eher zustimmten oder zumindest die Antwortmöglichkeit „teils/teils“ nutzten.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich im Hinblick auf die Bewertung der Angemessenheit. Mit einer nochmals geringeren Varianz ( $\sigma^2=0,68$ ) wurde der Angemessenheit im Mittel tendenziell eher nicht zugestimmt ( $\bar{X}=3,94$ ). Wie im Falle der Sinnhaftigkeit und des Nutzens stimmten insgesamt zwölf der Verwaltungsbehörden entsprechend nicht (4/16) oder „eher nicht zu“ (8/16). Die verbleibenden Rückmeldungen verteilen sich auf die Antwortkategorien „teils/teils“ (3/16) und „stimme eher zu“ (1/16).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten zehn Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon drei bereits im Zuge des geführten Interviews. Von einer weiteren Verwaltungsbehörde, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerte, flossen jedoch Rückmeldungen aus dem Interview in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt elf Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Grundsätzlicher Sinn und Nutzen der Erhebung

Sofern die Befragten hierzu Angaben machten, wurde fast ausnahmslos der grundsätzliche Nutzen der Kodierung und des Earmarkings für die interne Steuerung in Frage gestellt. In den Interviews wurde wiederholt darauf verwiesen, dass im Zuge der Datenmeldung nach Artikel 42 der Dachverordnung die entsprechenden Werte zwar übermittelt würden, jedoch bislang in keinem Fall eine Rückmeldung seitens der Europäischen Kommission zu den Übermittlungen erfolgt sei. Ebenso habe es in keinem Fall eine Frage der Europäischen Kommission gegeben, die sich ausschließlich durch den Rückgriff auf die erhobenen Finanzwerte beantworten ließe. Daher sei auch die weitere Nutzung auf europäischer Ebene unklar. In diesem Sinne ist der angezweifelte Nutzen des finanziellen Earmarkings mit dem fehlenden Wissen darüber verknüpft, ob auf europäischer Ebene ein solcher Nutzen existiert.

Insgesamt zeigte sich anhand der Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden neben dem Zweifel am Nutzen der Kodierung auch mehrfach Kritik bezüglich des (thematischen) Umfangs, des Detailgrades, der Komplexität sowie der mangelnden zugrundeliegenden Systematik. Die Heterogenität der einzelnen Programme und Codes der Länder verstärkte die Aufwände.

---

<sup>90</sup> Dieser Befund wird durch die Interviews bestätigt. In Einzelfällen wurde jedoch angemerkt, dass aufgrund der Verschiedenartigkeit der Förderimpulse die Darstellung der Interventionsarten anhand der vorgegebenen Codes mehrfache Rücksprachen mit den Fachressorts erforderlich gemacht hätten.

- Nutzen der Sekundären ESF Plus-Themen

Vier Verwaltungsbehörden wiesen im Hinblick auf den Nutzen der Kodierung insbesondere auf die Sekundären ESF Plus-Themen hin. Die erzeugten Mehraufwände in der Planung und Programmierung seien nicht eindeutig von den bereichsübergreifenden Grundsätzen abzugrenzen. Zudem sei die Aussagekraft der Meldungen durch die dichotome Erfassung (0 oder 1) eingeschränkt. Auch der Aspekt der Kleinteiligkeit wurde in den Gesprächen weiter ausdifferenziert, beispielsweise durch Verweis auf die Sekundären ESF Plus-Themen. Jedoch ist an dieser Stelle auch zu nennen, dass die Sekundären ESF Plus-Themen nicht einstimmig negativ bewertet wurden. So nannte eine Verwaltungsbehörde explizit die hohe Relevanz der Sekundären ESF Plus-Themen und dabei insbesondere der Codes 1 bis 4. Ausgedrückt wurde auch die hohe gesellschaftliche Relevanz einzelner sekundärer ESF Plus-Themen, wobei jedoch die Gewinnung von Projektträgern und damit verbunden der Einsatz der Gelder eine Herausforderung darstelle.

### 3.6.3 Gutachtliche Würdigung

Aus gutachterlicher Sicht liegt der Zweck der Kodierung der Finanzmittel in unterschiedlichen Dimensionen darin, differenzierte Auswertungsmöglichkeiten zu schaffen, die über die reine thematische Verortung von Fördermaßnahmen in den Spezifischen Zielen der ESF Plus-Verordnung hinausgehen. Die damit geschaffene datengestützte Nachvollziehbarkeit des Mitteleinsatzes erscheint prinzipiell legitim und es ist auch grundsätzlich plausibel, zusätzliche Daten für diese Zwecke zu erheben. Kritisch zu hinterfragen ist angesichts der eindeutigen Kritik aus dem Kreise der umsetzungsverantwortlichen Stellen jedoch, ob Umfang und Ausgestaltung der Anforderungen tatsächlich sachgerecht ausfallen. Der damit verbundene Aufwand ist als nicht unerheblich einzuschätzen.

So sind im Zuge der Programmplanung Einschätzungen vorzunehmen, in welche Interventionsbereiche die geplanten Maßnahmen fallen und wie die geplanten Interventionen einzuordnen sind sowie welche Beiträge zum Beispiel zu den Sekundären ESF-Zielen erwartet werden. Aufwandstreibend sind etwaige Abstimmungsnotwendigkeiten mit fachverantwortlichen Stellen. Sofern die Kodierungen Aspekte der Thematischen Konzentration und damit auch die Partnerschaftsvereinbarung berühren, ist eine Aggregation auf gesamtdeutscher Ebene notwendig, die angesichts der parallel laufenden Planungs- und Erstellungsprozesse eine zeitliche Herausforderung darstellen (siehe dazu auch Kapitel 3.3). Nach Programmgenehmigung ist sicherzustellen, dass die entsprechenden Informationen auf Vorhabenebene erhoben und im IT-Begleitsystem gespeichert werden. Bei vielen Einordnungen können die entsprechend vorzusehenden Datenfelder maßnahmenbezogen vorbelegt werden, gleichwohl sind Datenfelder für sich und die Anforderungen der Ableitung mit den jeweiligen IT-Dienstleistern abzustimmen. Bei einzelnen Datenfeldern ist die Erhebung aber auch in den Antrags- und Nachweisverfahren zu berücksichtigen und kann nicht zwingend aus anderen Informationen abgeleitet werden, so zum Beispiel im Hinblick auf die Sekundären ESF-Themen „Beitrag zu grünen Kompetenzen und Arbeitsplätzen und zur grünen Wirtschaft“ oder „Entwicklung digitaler Kompetenzen und Arbeitsplätze“, die teils vorhabenindividuell bewertet werden müssen. Die auf die Kodierungen eingehende regelmäßige Finanzmeldung an die Europäische Kommission ist schließlich als Report auszugestalten und muss entsprechend spezifiziert werden. Hier wurden zum Beispiel im Vergleich der Förderperioden 2014 – 2020 und 2021 – 2027 Änderungen in der Systematik vorgenommen, die sich erst im Kontext der ersten Meldungen offenbarten und zu Änderungsaufwänden führten. Notwendig erscheint jedoch eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Dimensionen der vorzunehmenden Kodierungen.

Kodierungen und Zuordnungen, die unabhängig vom Einzelvorhaben vorgenommen werden können und/oder für die keine zusätzlichen Informationen erhoben werden müssen, sind grundsätzlich mit den vergleichsweise geringsten Zusatzaufwänden verbunden. Dazu gehören die Zuordnungen zu den Interventionsbereichen<sup>91</sup>, zu den Formen der Unterstützung<sup>92</sup>, der Gebietseinordnung des Vorhabens<sup>93</sup> und den makroregionalen Strategien und Meeresbeckenstrategien<sup>94</sup>. Allerdings besitzt nach Maßgabe der geführten Gespräche keine der hier vorzunehmenden Einordnungen eine Steuerungsrelevanz für die Verwaltungsbehörden in Deutschland. Inwieweit eine solche auf europäischer Ebene vorhanden ist, kann nicht eingeschätzt werden. Im Sinne einer Vereinfachung erscheint insbesondere die sehr detaillierte Einordnung in Interventionsbereiche, die im Großen und Ganzen lediglich die sperrigen Titel der Spezifischen Ziele in Einzelthemen herunterbrechen, verzichtbar. Bei dieser Einschätzung wird berücksichtigt, dass die 44 für den ESF einschlägigen Codes – wie die Spezifischen Ziele auch – teils keine Trennschärfe aufweisen. Zum Beispiel werden im Code 134 Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitslose markiert, im Code 135 gilt dies für Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs für Langzeitarbeitslose (die auch Arbeitslose sind). Unter Code 136 wird die gezielte Förderung der Beschäftigung und der sozioökonomischen Integration junger Menschen markiert, die ebenfalls unter Code 134 und/oder Code 135 fallen könnten. Dementsprechend ist in einer Auswertungslogik eine eindeutige Zuordnung der Förderinhalte mittels der Interventionscodes nur sehr schwierig möglich, da identische Förderimpulse in zwei Programmen mit unterschiedlichen Codes belegt werden können. Ein weiteres Beispiel für die geringe Aussagekraft beziehungsweise damit verbundene Steuerungsmöglichkeiten betrifft inhaltlich sehr breite Codes wie „Unterstützung für die Anpassung von Arbeitskräften, Unternehmen sowie Unternehmerinnen und Unternehmern an Veränderungen“ (Code 146). Anhand dieses Codes lässt sich nicht bestimmen, welche konkreten Ziele der Kohäsionspolitik mit den Mitteln des ESF Plus verfolgt werden.

Etwas komplexer stellt sich die Sachlage bei den Kodierungen dar, die zumindest in Teilen vorhabenindividuell zusätzlich erhoben werden müssen, da hier die administrativen Aufwände größer ausfallen. Potenziell betroffen sind Codes für die Dimensionen Wirtschaftstätigkeit<sup>95</sup>, zu den territorialen Umsetzungsmechanismen und der territorialen Ausrichtung<sup>96</sup>, die Sekundären ESF-Themen<sup>97</sup> und Gleichstellung der Geschlechter.<sup>98</sup> Erstgenannte Dimension besitzt im ESF kaum Relevanz, da sich nur ein Teil der Förderung an Unternehmen richtet und es selten branchenbezogene Ansätze gibt. Bei den Sekundären ESF-Themen wird – wie zuvor beschrieben – zumindest von einigen Verwaltungsbehörden der enthaltene Ansatz begrüßt, über das Earmarking Beiträge zu übergreifenden strategischen Anforderungen abzubilden. In der Praxis erscheint es allerdings fraglich, auf welcher Grundlage Zuordnungen vorgenommen werden und inwiefern diese Zuordnungen übergeordnet vergleichbar und valide sind. Leitlinien oder Erläuterungen seitens der Europäischen Kommission fehlen dazu. So werden in der Praxis sowohl Vorhaben oder Maßnahmenbereiche zugerechnet, die explizit auf einzelne Themen ausgerichtet sind als auch solche, die die einzelnen Themen nur berühren. Zu Illustration könnten dem Code 02 – „Entwicklung digitaler Kompetenzen und Arbeitsplätze“ unterschiedlichste Weiterbildungsvorhaben zugerechnet werden, zum Beispiel eine Schulung im Online-Marketing, eine Schulung im Marketing, die auch

---

<sup>91</sup> Anhang I, Tabelle 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>92</sup> Anhang I, Tabelle 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>93</sup> Anhang I, Tabelle 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>94</sup> Anhang I, Tabelle 8 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>95</sup> Anhang I, Tabelle 4 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>96</sup> Anhang I, Tabelle 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). Im Kontext des ESF werden territoriale Instrumente auch aufgrund der Komplexität und der administrativen Aufwände kaum genutzt, weswegen in der Regel die Codes 33 und 11 sonstige beziehungsweise keine territoriale Ausrichtung genutzt werden.

<sup>97</sup> Anhang I, Tabelle 6 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>98</sup> Anhang I, Tabelle 7 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Aspekte des Online-Marketings berührt oder auch eine Online-Schulung im Marketing.<sup>99</sup> Teils werden die gesamten Kosten eines Vorhabens auf einen Code angerechnet, teils haben Länder prozentuale Anrechnungen im Maßnahmenbereich vorgenommen, je nach eingeschätzter Relevanz. Im Ergebnis können solche Einstufungen im Antrags- und Nachweisverfahren voraussetzungsvoll sein und Prüfrisiken nach sich ziehen. Gleichzeitig steht die Frage im Raum, inwiefern der Beitrag des ESF insbesondere zu teils sachfremden Themen hier an einigen Stellen systematisch überbewertet wird. Diese Frage ist auch deswegen relevant, da einzelne Codes für die Bewertung der Thematischen Konzentration oder des Beitrags zu übergreifenden Strategien herangezogen werden könnten, wie zum Beispiel Digital Europe oder dem Green Deal. In Bezug auf die Dimension Gleichstellung der Geschlechter verhält es sich ähnlich, die Anrechnungskoeffizienten werden hierbei jedoch bereits vorgegeben. Entsprechend der Kodierung erfolgt daher im Programm eine vollständige Zuordnung der Finanzmittel eines gewählten Spezifischen Ziels zu einem der drei Codes. Ob und inwiefern hier in der Förderung vorhabensspezifisch abgewichen wird, kann nicht eingeschätzt werden. In jedem Fall sind auch hier unterschiedliche, die Vergleichbarkeit und Aussagekraft beschränkende Konstellationen denkbar. Vor diesem Hintergrund erscheint es äußerst fraglich, ob aus den festgehaltenen Informationen zu den Sekundären ESF-Themen und der Dimension Gleichstellung der Geschlechter tatsächlich valide Schlussfolgerungen auf programmübergreifender Ebene gezogen und Steuerungsimpulse entfaltet werden können.

Übergreifend zu kritisieren ist daher vor allem die von nahezu allen Beteiligten formulierte fehlende Zweckmäßigkeit der Auswertungen für die Verwaltungsbehörden. Zwar werden die Aufwände im Vergleich zu anderen Aufgaben als vergleichsweise überschaubar dargestellt, dem steht jedoch aus Sicht der Befragten keinerlei oder bestenfalls ein geringer Nutzen gegenüber.

*„Wir als VB gucken uns das nicht an, so. Also habe ich zumindest noch nicht erlebt. Der einzige Anlass ja auch, diese Sachen tatsächlich mal so ein bisschen strukturierter durchzugucken, ist tatsächlich immer das Jahresgespräch mit der Kommission, wo wir dann auch mal schauen.“ (Interview 14)*

Solche oder ähnliche Aussagen ließen sich in mehreren Interviews identifizieren.

Insgesamt lässt sich aus gutachterlicher Sicht die äußerst skeptische Haltung zur Angemessenheit und zum Nutzen eines Teils der Kodierung sehr gut nachvollziehen und es bestehen sichtbar Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Anforderungen ohne Qualitätseinbußen für die Umsetzung des ESF.

---

<sup>99</sup> Hierbei handelt es sich um ein sehr plakatives fiktives Beispiel zur Verdeutlichung der Problematik, allerdings sind den Autoren vergleichbare Fallkonstellationen der Zurechnung aus der Praxis bekannt.

## 3.7 Indikatoren

### Zusammengefasst:

- Mit der Indikatorik soll eine quantifizierbare Erfolgskontrolle anhand eindeutiger Parameter ermöglicht werden.
- Der Nutzen der entsprechenden Bestimmungen für die eigene Verwaltungspraxis wird von den Verwaltungsbehörden zwar insgesamt als verhältnismäßig ausgewogen eingeschätzt, zu beachten ist jedoch, dass die mit einzelnen Indikatoren verbundenen administrativen Aufwände beziehungsweise deren Aufwand-/Nutzenverhältnis als nicht angemessen erachtet werden können.
- Trotz der grundlegend nachvollziehbaren Intention, den Programmfortschritt kontinuierlich und systematisch zu bewerten, ist der Umfang der erhobenen Indikatoren und deren Passfähigkeit zur Erhebung der intendierten Sachverhalte deutlich zu kritisieren. Besonders kritikwürdig sind längerfristige Ergebnisindikatoren, die nicht nur eine oftmals eingeschränkte Aussagekraft haben, sondern auch sehr aufwändig in der Erhebung sind.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung bestehen daher in der deutlichen Reduktion oder Streichung einzelner Indikatoren beziehungsweise Indikatorengruppen. Im Gegenzug könnten programmspezifische Evaluationsansätze gestärkt werden.

### 3.7.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Ein Aspekt von gewachsener Bedeutung in den Europäischen Strukturfonds ist die Leistungs- und Wirkungsorientierung. Diese findet zunächst ihren Ausdruck in der grundlegenden Anforderung<sup>100</sup>, vorhabenbezogene Daten zu vorgegebenen Indikatoren zu erheben, zu speichern und regelmäßig gegenüber der Europäischen Kommission zu berichten. Verpflichtend zu erfassen und zu berichten sind im ESF Plus die sogenannten gemeinsamen Indikatoren zu Teilnehmenden und Einrichtungen<sup>101</sup>. Unterschieden werden Output- und Ergebnisindikatoren, beim ESF Plus zusätzlich Indikatoren für längerfristige Ergebnisse. Output-Indikatoren beziehen sich dabei auf Personen oder Einrichtungen, die in Fördermaßnahmen einmünden, Ergebnisindikatoren beschreiben erreichte Veränderungen unmittelbar nach der Teilnahme sowie – in der längerfristigen Variante – sechs Monate später<sup>102</sup>. Bei der Auswahl eines bestimmten Spezifischen Ziels, welches in Deutschland durch den EHAP Plus bedient wird, werden die beschriebenen Anforderungen personenkongreter Erhebungen durch die Anforderung ersetzt, eine wesentlich geringere Anzahl an Output-Indikatoren zu ermitteln, die teilweise auf Grundlage fundierter Schätzungen durch die Begünstigten ermittelt werden können. Darüber hinaus ist in diesem Falle die Datenerhebung nicht obligatorisch, sondern nur notwendig,

<sup>100</sup> Art. 72 Abs. 1 Buchst e) der Dachverordnung in Verbindung mit Anhang XVII, hier Felder 49 – 55 sowie Art. 42 in Verbindung mit Anhang VII (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>101</sup> Art. 17 Abs. 1 der ESF Plus-Verordnung in Verbindung mit Anlage I (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>102</sup> Anhang I der ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

sofern zutreffend und relevant.<sup>103</sup> Darüber hinaus sind andere Indikatorenkonstellationen in besonderen Förderkontexten zu berücksichtigen.<sup>104</sup>

Um angesichts der Breite an insgesamt abzubildenden Indikatoren die für die Messung des Programmfortschritts passenden auszuwählen, enthält die Dachverordnung weitergehende Anforderungen<sup>105</sup>. Demnach sind bei der Erstellung der Programme Output- und Ergebnisindikatoren im sogenannten Leistungsrahmen zu definieren. In diesem Kontext sind Indikatoren auszuwählen und mit Sollvorgaben und Etappenzielen auf der Ebene der gewählten Spezifischen Ziele zu untersetzen.<sup>106</sup> Die Dachverordnung spezifiziert dabei, dass die Etappenziele bis zum Ende des Jahres 2024 und die Sollvorgaben bis Ende 2029 zu erreichen sein sollen<sup>107</sup>. Hinsichtlich der Auswahl der Indikatoren besteht die Möglichkeit, auf die Liste der gemeinsamen Indikatoren zurückzugreifen oder eigene programmspezifische Indikatoren zu definieren<sup>108</sup>. In beiden Fällen ist es notwendig, in einem Methodendokument die Auswahl der Indikatoren, die zugrunde gelegten Daten und Berechnungsmethoden und weitere Einflussfaktoren zu dokumentieren und zu begründen<sup>109</sup>. Dieses Dokument ist auf Anfrage der Kommission zur Verfügung zu stellen<sup>110</sup>. Nach dem Eindruck der Interviews war dies zumindest im Programmerstellungsprozess obligatorisch für alle Verwaltungsbehörden.

Die Indikatoren – mit oder ohne Zielwerte – finden an verschiedenen weiteren Stellen Erwähnung in der Dachverordnung. So ist die Zielerreichung im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zu würdigen<sup>111</sup> und der Begleitausschuss über Fortschritte zu unterrichten<sup>112</sup>. Zudem sind die Indikatorenwerte in einem elektronischen System zu speichern<sup>113</sup> und regelmäßig der Europäischen Kommission in aggregierter Form zu übermitteln.<sup>114</sup>

### 3.7.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden aus Bund und Länder zeichnet ein gemischtes Bild zu den Anforderungen bezüglich der Indikatorik.

---

<sup>103</sup> Art. 17 Abs. 2 ESF Plus-Verordnung in Verbindung mit Anhang II (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>104</sup> Art. 17 Absatz 2, Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 32 ESF Plus-Verordnung in Verbindung mit den Anhängen III und IV (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>105</sup> Insbesondere spezifiziert in Art. 16, 17 und 22 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>106</sup> Art. 22, Abs. 3, Buchst. d), Anstrich ii und Art. 16 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>107</sup> Art. 16 Abs. 1 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>108</sup> Art. 17 der ESF Plus-Verordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021a))

<sup>109</sup> Art. 17 Abs. 1 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>110</sup> Art. 17 Abs. 2 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

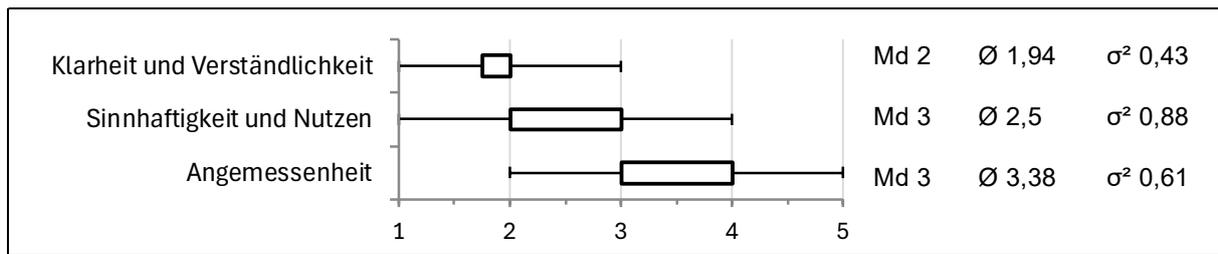
<sup>111</sup> Art. 18 Abs. 1 Buchst. f) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>112</sup> Art. 40 Abs. 1 Buchst. a) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>113</sup> Art. 72 Abs. 1 Buchst. e) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>114</sup> Art. 42 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Abbildung 11 Bewertungen zum Themenfeld Indikatorik



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit besteht ein vergleichsweise eindeutiges Bild in Richtung einer positiven Bewertung. Bei einer sehr geringen Varianz ( $\sigma^2=0,43$ ) wurde im Mittel „eher“ zugestimmt. Keine Verwaltungsbehörde nutzte die Antwortmöglichkeiten „stimme nicht“ oder „eher nicht zu“.

Eine leichte negative Verschiebung der Bewertungen zeigt sich im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit und den Nutzen der Anforderungen ( $\bar{x} 2,5$ ), wobei jedoch auch in diesem Fall sieben Verwaltungsbehörden zustimmten (3/16) oder „eher“ zustimmten (4/16)

Der negative Trend im Antwortverhalten setzt sich im Hinblick auf die Indikatorik bei der Bewertung der Angemessenheit fort. Bei einer geringen Varianz ( $\sigma^2=0,61$ ) wurde hierbei im Mittel eine eher neutrale Bewertung getroffen ( $\bar{x} 3,38$ ). Insgesamt sieben der Verwaltungsbehörden stimmten der Angemessenheit nicht (1/16) oder „eher nicht“ zu (6/16).

Die Kritik setzt – so zeigen es Befragung und Interviews – an verschiedenen Stellen an beziehungsweise unterscheidet sich auch in ihrer Qualität. Die nachfolgend dargestellten Cluster können herausgegriffen werden. Dabei flossen insgesamt Rückmeldungen von 13 Verwaltungsbehörden in die Clusterbildung ein, wobei die große Mehrheit der Verwaltungsbehörden sich sowohl im Zuge der strukturierten Abfrage als auch des Interviews zu den Themen äußerte. Zudem wurden Anmerkungen von zwei Verwaltungsbehörden berücksichtigt, die nur in den Interviews eingebracht wurden:

- Umfang der zu erhebenden Indikatoren

Die meisten Rückmeldungen (8/13) aus der Befragung betreffen den Umfang der zu erhebenden Indikatoren, teils ohne nähere Spezifizierung. Eingehendere Kommentierungen zeigen, dass die geringe Passgenauigkeit von gemeinsamen Indikatoren zu einzelnen Fördermaßnahmen kritisch gesehen wird. Eine Kommentierung merkt an, dass die Erhebung der teilnehmendenbezogenen Daten bei den Zuwendungsempfängern hohe Aufwände erzeugt. In verschiedenen Interviews mit den Verwaltungsbehörden wurde zudem deutlich, dass insbesondere die Erhebung der längerfristigen Ergebnisindikatoren hohe Aufwände und auch Risiken für die Zuwendungsempfänger oder beauftragten Befragungsinstitute nach sich zieht, da diese keine rechtliche Handhabe zur Sicherung der Beteiligung besäßen.

- Passfähigkeit der Programmindikatoren

Die zuvor bereits erwähnte Frage der geringen Passfähigkeit der gemeinsamen Indikatoren zeigt gemäß der vorgenommenen Kommentierungen in der Befragung und unter Berücksichtigung der Interviews mit den Verwaltungsbehörden eine weitere Facette, die gesonderter Aufmerksamkeit bedarf. Betroffen ist hier der Programmerstellungsprozess beziehungsweise die Definition der zielwertunterlegten Output- und Ergebnisindikatoren. Den Rückmeldungen zufolge sei durch die Kommission im Verhandlungsprozess teils sehr stark die Nutzung gemeinsamer Indikatoren nahegelegt worden, auch wenn diese aus Sicht der betroffenen Verwaltungsbehörden kaum den eigenen Anforderungen entsprachen und für Dritte im Maßnahmenkontext unverständlich waren. Ähnliche Rückmeldungen liegen für die gewünschte Festlegung prozentualer Zielwerte bei Ergebnisindikatoren vor, die – trotz der verordnungsseitig gegebenen Möglichkeiten – von der Kommission kritisch gesehen worden seien.

### 3.7.3 Gutachtliche Würdigung

Die im Kontext der gewachsenen Leistungs- und Wirkungsorientierung der Europäischen Fonds stehenden Anforderungen an die Indikatorik ist grundsätzlich nachvollziehbar und zu begrüßen. Gleichzeitig gehen gerade im ESF mit der Erhebung von Indikatoren nicht unerhebliche administrative Aufwände einher, die sich über den gesamten Programmzyklus erstrecken und nahezu alle beteiligten Akteure auf die eine oder andere Weise betreffen.

So sind im Zuge der Programmplanung Output- und Ergebnisindikatoren auf der Ebene der Spezifischen Ziele festzulegen und mit Zielwerten zu unterlegen. Die Wahl der Indikatoren und die Festlegung der Zielwerte war in einem gesonderten Dokument zu begründen und mit der Europäischen Kommission beziehungsweise von dieser beauftragten Stellen abzustimmen. Nach dem Eindruck der Autoren handelte es sich dabei um eines der abstimmungsintensiveren Themen, da – wie oben in den Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden angedeutet – auch Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung erhoben wurden, die sich nicht zwingend aus den Verordnungstexten ergaben. In vielen Fällen wurde dieser Teil des Programmerstellungsprozesses durch externe Dienstleister unterstützt. Bei der Planung waren gleichzeitig in der überwiegenden Anzahl der Fälle die fachverantwortlichen Stellen für die Fördermaßnahmen einzubeziehen.

Nach Programmgenehmigung ist sicherzustellen, dass die notwendigen Informationen zu allen gemeinsamen und zu den definierten programmspezifischen Indikatoren auf Vorhabenebene erhoben und im IT-Begleitsystem gespeichert werden. Da die Informationen entweder im Zuge des Antrags- und Nachweisverfahrens bei den Zuwendungsempfängern und/oder – ein Spezifikum des ESF – direkt bei den Teilnehmenden erhoben werden, sind/waren entsprechende Prozesse, Verfahren und Dokumente (zum Beispiel Teilnehmererfassungsbögen) zu etablieren. Dies erhöht in nicht unerheblichem Maße die Anforderungen an die IT-Begleitsysteme (siehe dazu auch nachfolgendes Kapitel 3.8). Besonders herausfordernd war die Entwicklung von Fragebögen in Fällen, in denen neben der Erhebung der verordnungsseitig festgelegten Indikatoren tiefergehende, zum Teil programmspezifische Informationen gewonnen werden sollten. Beispielhaft gibt es den Indikator zur Erfassung von Teilnehmenden mit einem Bildungsgrad von ISCED 0-2, einem internationalen System zur Bildungsklassifizierung. Dieser Indikator kann in dieser Form direkt von den Teilnehmenden erfragt werden, aufgrund der eingeschränkten Verständlichkeit wird jedoch in der Regel der genaue Schulabschluss erfragt und anschließend dem zu berichtenden Indikator zugeordnet. Aus den gespeicherten Rohdaten müssen in vielen Fällen in einem weiteren Schritt die

Indikatorenwerte abgeleitet werden<sup>115</sup>, um die halbjährliche Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission unter Nutzung des Fund Management Systems der Europäischen Kommission (SFC2021) zu gewährleisten und dem Begleitausschuss entsprechend berichten zu können.

In der gutachtlichen Würdigung sind verschiedene Aspekte der Indikatorik getrennt voneinander zu betrachten.

Die grundsätzliche Anforderung, Indikatorendaten (hier zunächst ohne Zielwerte) zur Erfolgskontrolle zu erfassen, erscheint grundsätzlich nachvollziehbar, wenngleich mit erheblichen administrativen und programmierbezogenen Aufwänden und Abstimmungsbedarfen einhergehend. Die ESF Plus-Verordnung unterscheidet hier, wie eingangs beschrieben, Output- und Ergebnisindikatoren zu Teilnehmenden und Einrichtungen – insgesamt 25 Indikatoren laut Anhang I -, die zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten erhoben werden müssen. Indikatoren, die aufgrund der Förderbedingungen bereits feststehen oder ausgeschlossen werden können (zum Beispiel zum Erwerbstatus bei Eintritt in einer Maßnahme, die sich ausschließlich an nichterwerbstätige Schülerinnen und Schüler richtet) können im IT-System vorbelegt werden. Andere Indikatoren müssen entweder bei Zuwendungsempfängern abgefragt und teils mit Nachweisen untersetzt (zum Beispiel die KMU-Eigenschaft) oder bei Teilnehmenden durch Eigenerklärungen (Teilnehmendenerfassungsbögen) ermittelt werden. Inhaltlich erscheinen die Anforderungen teils praxisfern, teils zu umfangreich.

Beginnend mit den gemeinsamen **Output-Indikatoren** sind die Anforderungen zur Erfassung von Erwerbstatus, Bildungsstand und Alter nachvollziehbar. Kritischer sind hingegen die sogenannten sonstigen gemeinsamen Output-Indikatoren zu werten, die Personen mit Behinderungen, Drittstaatsangehörigkeiten, ausländischen Herkunft, Angehörigkeiten zu Minderheiten oder Obdachlosigkeit erfassen sollen. Anhang I eröffnet hier die Möglichkeit, nur dann Daten zu erheben, sofern die Indikatoren relevant sind oder mit Schätzungen der Begünstigten zu arbeiten. Letzteres mag eine Lösung in der Hinsicht sein, als dass die Abfrage bei den Betroffenen als stigmatisierend aufgefasst werden kann. In administrativer Hinsicht sind solche Lösungen jedoch mit erheblichen Mehraufwänden verbunden, da sie in der gesamten Kette der Datenerfassung und -verarbeitung der Etablierung alternativer Verfahren bedürfen, wie zum Beispiel der Nutzung maßnahmenindividueller Fragebögen oder zusätzlicher Erfassungswege über die Zuwendungsempfänger mit anderen Auswertungsroutinen. In der deutschen ESF-Praxis sind den Autoren nur wenige Beispiele bekannt, bei denen solche Möglichkeiten umfassend genutzt werden.

Bei den **kurzfristigen gemeinsamen Ergebnisindikatoren** – vier an der Zahl – ist häufig eine geringe Praxisrelevanz festzustellen. Die Gründe sind vielfältig und unterscheiden sich auch teils bezogen auf die Indikatoren:

- Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitssuche sind

Der Indikator Teilnehmende, die auf Arbeitssuche sind, zeigt eine Verbindung mit einer Statusänderung auf und kann sinnvoll nur auf Nichterwerbstätige bezogen werden, die sich nach der Teilnahme an einer Maßnahme bei der Agentur für Arbeit oder den Jobcentern als

---

<sup>115</sup> Da zum Beispiel bei den Ergebnisindikatoren hinsichtlich des Arbeitsmarktstatus der Teilnehmenden gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission nur Veränderungen berichtet werden sollen, ist es nötig, den erfassten Arbeitsmarktstatus bei Austritt mit dem des Eintrittes abzugleichen. So sind unter dem Indikator Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben ausschließlich positive Ergebnisse bei denjenigen zu erfassen, die bei Eintritt in eine Maßnahme arbeitslos oder nichterwerbstätig waren. Nicht zuletzt werden auch Fragebögen aus Steuerungsinteressen detailreicher gestaltet, um beispielsweise Maßnahmen für Auszubildende (in der betrieblichen Variante = erwerbstätig; in der schulischen Variante = nichterwerbstätig) besser bewerten zu können. Siehe zu den detaillierteren Vorgaben: Data Support Centre der Europäischen Kommission (2021)

arbeitssuchend registrieren lassen. Häufig besteht dafür allerdings kein Anreiz für Betroffene, da sie nicht leistungsberechtigt sind und sich daher vom Akt der Registrierung keinen Nutzen versprechen. Im deutschen Kontext ist den Autoren kein Fall bekannt, in dem dieser Indikator Steuerungs- oder Bewertungsrelevanz entfaltet. Die Aussagekraft dieses Indikators ist im deutschen Kontext aufgrund der wenigen denkbaren Anwendungskontexte als sehr beschränkt zu werden.

- Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/berufliche Bildung absolvieren

Auch dieser Indikator besitzt im deutschen Kontext eine geringe Anwendungsrelevanz. Zudem ist die Operationalisierung schwierig. Konkret verlangen die Leitlinien der Europäischen Kommission im Sinne einer Statusänderung, dass der Indikator nur für Personen positiv zu werten ist, die nach Maßnahmenaustritt neu in schulische oder berufliche Bildung eintreten.<sup>116</sup> Die Statusänderung kann allerdings im Vergleich zur Förderperiode 2014 – 2020 nicht mehr anhand des gemeinsamen Indikatoren-Sets nachgebildet werden, da kein entsprechender Output-Indikator<sup>117</sup> mehr gefordert ist. Dies bedingt, dass für die Bewertung zusätzliche Informationen über den Status quo ante eines Teilnehmenden herangezogen werden müssen. Aussagekraft und Steuerungsrelevanz bleiben aber dennoch gering. Betrachtet man beispielsweise die Zielsetzung sehr vieler ESF Plus Maßnahmen der Länder, die auf den schulischen Erfolg, die Verbesserung der Übergänge und die Kontinuität des Bildungserwerbs von jungen Menschen abzielen, dann liefert der Indikator im Vorher-Nachher-Vergleich definitionsgemäß negative Ergebnisse, da die Teilnehmenden auch bei Eintritt im Bildungssystem integriert waren. Ausnahmen mögen hier wenige Förderungen sein, wo junge Menschen durch spezifische Maßnahmen wieder in den Bildungsprozess integriert werden sollen. Einzelne Länder gehen nach Kenntnis der Autoren den Weg, auch Übergänge von der schulischen in die berufliche Bildung als Erfolg im Sinne des Indikators zu werten, was aber eine detailliertere Erfassung der Ausgangs- und der Anschlusssituation der Teilnehmenden erfordert. In der weiteren beruflichen Bildung bestehen kaum Anwendungskontexte, da nur sehr wenige ESF-Maßnahmen in Deutschland das Ziel der Vermittlung in die berufliche Fortbildung aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist dieser Indikator kaum für eine valide Erfolgsmessung geeignet.

- Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbstständige

Dieser Indikator erfasst Übergänge von Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit in Erwerbstätigkeit.<sup>118</sup> Er erweist sich auch unter dem Eindruck der geführten Gespräche als geeignet für die Maßnahmen, deren Ziel es ist, relativ arbeitsmarktnahe Personenkreise in Arbeit oder Erwerbstätigkeit zu vermitteln oder Existenzgründungen zu fördern. In Teilen kann er auch genutzt werden, um den Übergang in die Ausbildung zu beobachten, allerdings beschränkt auf die betriebliche Ausbildung, da nur diese unter dem Indikator miterfasst wird. Voraussetzung ist aber auch hier eine differenziertere Erfassung des Verbleibs der Teilnehmenden, die auch für Steuerungs-, Dokumentations- und Evaluationszwecke genutzt wird. Bezogen auf die Aussagekraft des Indikators hinsichtlich der Maßnahmeerfolge bestehen allerdings Grenzen. So liefern Maßnahmen, die auf den Erhalt von (betrieblichen) Ausbildungs- und Arbeitsverhältnissen abzielen, keinen positiven Beitrag. Im Falle von Unternehmensgründungen wird ebenfalls nur positiv erfasst, wenn diese aus der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit erfolgen. Letzteres ist auch ein Beispiel dafür, warum Teilnehmendenerfassungsbögen häufig differenzierter

<sup>116</sup> Data Support Centre der Europäischen Kommission (2021), Seite 46.

<sup>117</sup> In der Förderperiode 2014 – 2020 sah die ESF-Verordnung einen Output-Indikator Nichterwerbstätige, die keine schulische oder berufliche Bildung absolvieren verpflichtend vor, der für die Bewertung der Statusänderung herangezogen werden sollte. Siehe dazu Anhang I der VO (EU) Nr. 1304/2013 (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2013a))

<sup>118</sup> Data Support Centre der Europäischen Kommission (2021), Seite 48.

ausgestaltet werden (zum Beispiel werden häufig abhängige Beschäftigungsformen und Selbstständigkeit bei Eintritt und bei Austritt unterschieden). Insgesamt wird der Indikator unter den geschilderten Umständen häufig zur Zielbestimmung eingesetzt.

- Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt haben

Viele ESF-Maßnahmen von Bund und Ländern fallen in den Bildungsbereich und unterstützen den Kompetenzerwerb und das lebenslange Lernen. Der gegebene Indikator eignet sich gut zur Erfolgsmessung in Fällen, in denen nach (beruflichen) Bildungsmaßnahmen der Kompetenzerwerb zertifiziert wird, idealerweise durch Dritte, wie den Kammern.<sup>119</sup> Deutlich komplexer stellt sich die Sachlage bei der Vielzahl von Maßnahmen für junge Menschen und (Langzeit-)arbeitslose, bei denen wichtige Basiskompetenzen (wieder-)erworben werden sollen – Tagesstruktur, soziale und persönliche Kompetenzen, Eigenmotivation und Resilienz oder Grundbildungskompetenzen – als Grundlage für weitergehende Schritte der Bildungs- und Arbeitsmarktintegration, dar. Einzelne Länder gehen hier den Weg, eigene Zertifikate auf Basis der individuellen Förderplanungen zu entwickeln, um die Anforderungen des Indikators zu erfüllen. Dementsprechend geht in diesen Maßnahmen ein hoher Beratungs- und Schulungsbedarf der Begünstigten durch die Bewilligungsstellen mit der Indikatorenerfassung einher. Für die Teilnehmenden sind solche Zertifikate freilich nahezu wertfrei. Der Indikator wird sehr häufig zur Zielbestimmung genutzt.

Die **längerfristigen gemeinsamen Ergebnisindikatoren** stellen hinsichtlich der Anforderungen und der administrativen Verwaltungspraxis eine Besonderheit dar. Zum einen erlaubt die ESF Plus-Verordnung in Anhang I die Nutzung von repräsentativen Stichproben auf der Ebene der Spezifischen Ziele, zum anderen werden die Indikatoren in Bund und Ländern teils durch die Zuwendungsempfänger bei den (ehemaligen) Teilnehmenden, teils durch beauftragte Befragungsinstitute beziehungsweise die beauftragten Evaluatoren nacherhoben. Sie sollen den Status von Teilnehmenden sechs Monate nach Verlassen einer Maßnahme abbilden. Die Erhebung der längerfristigen Ergebnisindikatoren – nur zwei an der Zahl – ist in verschiedener Hinsicht als kritisch zu bewerten, wie auch die oben dargestellten Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden zeigen. Inhaltlich geht es um die Erhebung folgender Daten:

- Teilnehmer, die innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbstständige

Der Indikator ist – bis auf den Betrachtungszeitpunkt – vergleichbar zum gleichlautenden kurzfristigen Ergebnisindikator. Damit besteht auch grundsätzlich derselbe Anwendungsbereich mit allen seinen Vorteilen und Einschränkungen.

- Teilnehmer, deren Situation auf dem Arbeitsmarkt sich innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Teilnahme verbessert hat

Der Indikator ist – den Handlungsanleitungen der Europäischen Kommission<sup>120</sup> folgend – komplex. Er findet seinen Anwendungsbereich auf bei Eintritt erwerbstätigen Teilnehmenden. Folgende Kriterien sollen demzufolge genutzt werden, um eine Verbesserung festzustellen: Übergänge aus prekärer oder befristeter Beschäftigung, aus Teilzeit in Vollzeit, in Beschäftigungsverhältnisse mit höherem Anforderungsprofil oder in verantwortungsvollere Positionen oder in

---

<sup>119</sup> Gemäß Definitionskriterien wird erwartet, dass der Kompetenzerwerb durch eine Bewertung einer kompetenten Stelle nach gegebenen Standards bescheinigt wird. Siehe ebenda, Seite 47

<sup>120</sup> Data Support Centre der Europäischen Kommission (2021), Seite 50

Beschäftigungsverhältnisse mit besserer Entlohnung. Die Vielzahl der Aspekte bedingt einerseits, dass sich die Operationalisierung in zielgruppengerechte Fragen schwierig gestalten kann, andererseits, dass die erhaltenen Ergebnisse nicht zwingend mit dem Impuls der ESF-Fördermaßnahmen in Verbindung stehen muss. Zudem passen die zu berücksichtigenden Aspekte kaum auf Selbstständige, die aber der Systematik gemäß zur Grundgesamtheit gehören. Es bestehen seitens der Autoren Zweifel, ob hier flächendeckend eine definitionsgemäße und – bezogen auf die Wirksamkeit des ESF – aussagekräftige Erfassung gelingt.

Methodisch komplex sind die Anforderungen an die Güte der Stichproben, bei denen es sich im Kern um geschichtete Stichproben handelt.<sup>121</sup> Tatsächlich sind hier die Anforderungen insbesondere für kleinere Programme überschaubaren Teilnehmendenzahlen als außerordentlich hoch und teils kaum erfüllbar einzuschätzen. Die Zahl der ausgewählten genutzten Spezifischen Ziele als Berichtscontainer spielt an dieser Stelle eine große Rolle. So sind die Güteanforderungen für 15.000 Teilnehmende in einem Spezifischen Ziel wesentlich einfacher zu erfüllen als wenn sich dieselben 15.000 Teilnehmenden über drei Spezifische Ziele erstrecken. Problematisch für die Erfüllung der Güteanforderungen ist zudem, dass ehemalige Teilnehmende in der deutschen ESF-Praxis nicht zur Teilnahme an den notwendigen Nacherhebungen verpflichtet sind. Die Nacherhebungen sind daher gekennzeichnet durch typische Probleme der sozialwissenschaftlichen Forschung, wie Nichterreichbarkeit oder fehlender Bereitschaft zur Teilnahme. Gerade bei typischen ESF-Zielgruppen, wie jungen Menschen, bildungsferneren Personen, Menschen mit vergleichsweise geringen Deutschkenntnissen oder Personen mit biografischen Brüchen und Hintergrundproblemlagen fehlt oft das Verständnis für die Erforderlichkeit, woraus eine Beteiligungsproblematik resultiert. Bei kleinen Programmen mit einer großen Zielgruppenheterogenität kann dies dazu führen, dass selbst Vollerhebungen nicht die erforderliche Mindestgüte für einzelne Subgruppen der Stichproben erreichen können. Der Aufwand zur annähernden Erfüllung der Anforderungen wächst in solchen Fällen überproportional an. In administrativer Hinsicht werden in Bund und Ländern zwei unterschiedliche Wege gegangen, um die Anforderungen zu erfüllen. In den Fällen, wo Zuwendungsempfänger die Nacherhebungen organisieren, findet im Prinzip immer eine Vollerhebung statt.<sup>122</sup> Mit welchem Aufwand sie betrieben werden, welche Erfassungswege genutzt werden und welche Güte die Ergebnisse haben, kann nicht eingeschätzt werden. In jedem Fall kann die Durchführung für Projektträger kritisch sein, wenn beispielsweise das Projektpersonal nur projektbezogen und für den Projektzeitraum angestellt wurde. Teilweise hängen an der Lieferung der Daten als Teil des Nachweisverfahrens die Zahlung von Schlussraten, was negative Auswirkungen auf die Attraktivität des ESF haben kann. Im Fall der Erhebung durch beauftragte Evaluatoren oder Befragungsinstitute gelten zunächst einmal prinzipiell dieselben Rahmenbedingungen. Hier werden allerdings die Nachbefragungen in Teilen auch genutzt, um zusätzliche evaluatorisch relevante Aspekte zu erheben. Dies erfolgt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass Doppelbefragungen aus Akzeptanzgründen vermieden werden sollen. Allerdings werden die Möglichkeiten der Evaluation damit auch eingeschränkt, da die Beteiligung auch abhängig vom Umfang der Fragebögen ist und damit potenziell die Beteiligung senkt und in der Folge die Stichprobengüte gefährdet. Deutlich wurde in den Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden schließlich, dass – anders als bei den Output- oder kurzfristigen Ergebnisindikatoren – die längerfristigen Ergebnisindikatoren nahezu ausschließlich zum Zweck der Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission erhoben werden. Sie entfalten kaum Controlling- oder Steuerungswirkung. Angesichts der mit der Erhebung verbundenen beträchtlichen Aufwände erscheint dies hoch kritisch.

---

<sup>121</sup> Ebenda, Seite 19

<sup>122</sup> Die Vollerhebung wird hier teils als Ausweg aus der Problematik der Stichprobengüte gesehen, da damit nachgewiesen werden kann, dass die Stichprobenbildung nicht ursächlich für die gegebene Qualität der erhaltenen Daten ist.

*„Wir haben längerfristige Indikatoren. Die sind nicht für alle brauchbar. (...). Das haben wir der Kommission schon in der alten Förderperiode erklärt und haben gesagt: „Die Befragung ist hier sinnvoll, aber da nicht. Wir können das durchführen, aber es ist Quatsch. Die Ergebnisse sind Quatsch.“ Wir sind nicht davon weggekommen, dass wir diese Daten weiter erheben müssen. Wir machen es mit einem vereinfachten Verfahren, aber nichtsdestotrotz erheben wir es weiter. Und das sind Dinge, wo die Kommission sich selber ganz oft von eigenen Regeln nicht verabschieden kann, auch wenn sie keinen Sinn ergeben.“ (Interview 21)*

Ein Teil der administrativen Aufwände ließe sich durch die Möglichkeit reduzieren, Registerdaten für die Erhebung der längerfristigen Ergebnisindikatoren zu nutzen. Dies wird nach Kenntnis der Autoren in einigen Mitgliedstaaten so umgesetzt. In Deutschland besteht eine solche Möglichkeit aktuell nicht, sodass absehbar der administrative Aufwand sehr hoch bleibt und auch der Rücklauf je nach Zielgruppe stark schwankt. Zwar gibt es hinsichtlich einer vollständigen Erfassung der Ergebnisse vereinzelt die Möglichkeit, Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zu nutzen, um den Übergang in Arbeit nachzuvollziehen, dies ist jedoch mit einem enormen Aufwand in der Umsetzung verbunden<sup>123</sup> und betrifft auch nur einen geringen Teil der Maßnahmen im ESF. Auch bei Nutzung von Registerdaten bleibt unter Umständen die Frage offen, welche Aussagekraft die ermittelten Ergebnisse tatsächlich für die Förderung besitzen.

Eine weitere Thematik, die schließlich in den Gesprächen und in der Abfrage deutlich wurde, betrifft die **Auswahl und Zielwertbestimmung für die Indikatoren**, die für den Leistungsrahmen aufgenommen werden. Vor dem Hintergrund der zum Teil als gering empfundenen Passfähigkeit der gemeinsamen Indikatoren haben viele Verwaltungsbehörden in ihren Programmen programmspezifische Indikatoren gebildet. Diese können die Zielrichtung der geförderten Maßnahmen auf Teilnehmenebene zwar in der Regel besser abbilden als gemeinsame Indikatoren (sonst würden diese gewählt), sind aber hinsichtlich der Auswertbarkeit auf europäischer Ebene als nicht nützlich einzustufen. Programmspezifische Indikatoren werden jedoch nicht nur in Abkehr von den gemeinsamen Indikatoren auf Teilnehmenebene definiert, sondern auch für Spezifische Ziele mit strukturbildendem Charakter. Für diese Maßnahmentypen ist das Aufwand-Nutzen-Verhältnis besonders kritisch zu bewerten, bilden die Indikatoren doch in der Mehrzahl einfache Zählungen ab wie die Anzahl der geförderten Vorhaben, entwickelter Konzepte oder beteiligter Stakeholder. Mit diesen Indikatoren kann jedoch so gut wie nie eine Aussage hinsichtlich der Wirkungen oder der Qualität der Förderung getroffen werden, da solche Bewertungskriterien in der Regel (vor allem qualitativ ausgestaltete) Evaluationstätigkeiten voraussetzen.

Als Belastungs- und Aufwandsfaktor im Rahmen der Programmerstellung haben einige Verwaltungsbehörden wahrgenommen, dass im Zuge der informellen Verhandlungen im Vorfeld der Einreichung Anforderungen durch die Europäische Kommission beziehungsweise beauftragte Stellen dieser erhoben worden seien, die sich nicht aus den Verordnungen ergeben. Dazu gehörten Präferenzen für die Nutzung gemeinsamer Indikatoren oder die Festlegung absoluter Zielwerte für Ergebnisindikatoren, die gekoppelt sind an Output-Indikatoren.<sup>124</sup> Hier wäre eine Beschränkung der

---

<sup>123</sup> So ist beispielweise ein sehr umfangreicher Antrag zur Übermittlung der Daten zu stellen, um die Datenschutzbestimmungen zu befolgen. Je nach Schutzwürdigkeit der Daten kann dies auch die Notwendigkeit neuer IT-Infrastruktur oder veränderter Arbeitsprozesse mit sich bringen, die im Antrag zu beschreiben sind.

<sup>124</sup> Letztere Anforderung wird nach Kenntnis der Autoren auch im Kontext aktueller Programmänderungsverfahren sehr dezidiert erhoben, mit Verweis auf die Verarbeitungsmöglichkeiten in den IT-Systemen der Europäischen Kommission. Methodisch ist dies als hochkritisch anzusehen, da die Zielerreichung beziehungsweise Zielverfehlungen in Output- und Ergebnis miteinander verknüpft werden. Beispiel: In einem Programm sollen Maßnahmen für eine Zielzahl von 1.000 Arbeitslosen durchgeführt werden, von denen aus fachlicher Sicht 50% (absolut: 500) in Arbeit übergehen sollen. Wenn die Zielzahl im Output in der Praxis übertroffen wird mit 1.200 geförderten Arbeitslosen, dann würde im Ergebnis eine Erfolgsquote von knapp über 40% reichen, um das Ziel zu erreichen. Aus Sicht

Vorgaben auf die Anforderungen der Verordnungen sicherlich wünschenswert und würde zu schlankeren Abstimmungsprozessen führen.

In der Gesamtschau sind die Anforderungen an die Indikatorik als komplex, administrativ aufwendig und teils überbordend zu erachten. Es ist zudem fraglich, ob einzelne Indikatoren – die auf nationaler Ebene keine Steuerungswirkung entfalten – tatsächlich zu einer validen Erfolgsbewertung auf europäischer Ebene beitragen können. In jedem Fall belasten die Anforderungen nicht nur die an der Umsetzung des ESF beteiligten Behörden, sondern auch Zuwendungsempfänger und Teilnehmende und wirken zumindest potenziell akzeptanzmindernd.<sup>125</sup> Für den EHAP Plus – beziehungsweise das dahinterliegende Spezifische Ziel – das nur durch den ESF-Bund bedient wird – gibt es beispielsweise deutlich geringere Anforderungen bezüglich der Datenerhebung. Angesichts der Zielgruppen und den besonderen Zugangshürden erscheint dies zunächst naheliegend. Jedoch ist nicht ersichtlich, warum nicht auch andere ebenfalls schwierig zu erreichende Zielgruppen, die über Maßnahmen in anderen Spezifischen Zielen gefördert werden, in einem vergleichbar kleineren Indikatoren-Set erfasst werden sollten. In der Konsequenz kann somit gefragt werden, ob die schmalere Erfassungslogik nicht auf den gesamten ESF Plus übertragen werden könnte.

### 3.8 Einrichtung und Betrieb des IT-Systems

#### **Zusammengefasst:**

- Die durchgängige Digitalisierung der Fondsverwaltung von der Antragstellung bis zur Auszahlung, vom Monitoring und Controlling bis zur Berichterstattung und Prüfung ist unabdingbar.
- Die rechtlichen Anforderungen an die Digitalisierung werden von den Verwaltungsbehörden überwiegend weder als klar und verständlich noch als nützlich und angemessen beurteilt. Vielmehr werden insbesondere die Datenerfassungserfordernisse weitgehend als überbordend und komplex und damit als administrativ aufwändig in der Umsetzung angesehen. Die späte Vorlage der europäischen Rechtsgrundlagen führt zu zusätzlichen Herausforderungen.
- Im IT-Begleitsystem konzentrieren sich viele Anforderungen, die bereits für sich erhebliche Aufwände beinhalten. ESF-IT-Begleitsysteme müssen sehr viele Strukturfonds- und ESF-spezifische Anforderungen und Funktionalitäten berücksichtigen, sodass deren Entwicklung und Anpassung in jeder Förderperiode komplex ist und Zeit kostet.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung bestehen daher im Mindesten in einer zeitigeren Übermittlung der Anforderungen und deren Stabilität über Förderperioden hinweg. Darüber hinaus ist kritisch zu hinterfragen, inwiefern die umfangreichen Datenerfassungserfordernisse tatsächlich notwendig und hilfreich sind im Hinblick auf eine gleichermaßen effiziente und effektive Steuerung und die Vermeidung von Betrug und Korruption. Jede diesbezügliche Reduktion würde die administrativen Aufwände senken.

---

der fachlich festgelegten 50%-Quote kann dies aber auf Ineffektivität hindeuten. Unabhängig von der methodischen Fragwürdigkeit ist die Anforderung nicht durch die Verordnungen gedeckt.

<sup>125</sup> Aus der eigenen Tätigkeit der Autoren der langjährigen Begleitung von verschiedenen ESF-Verwaltungsbehörden in Bund und Ländern liegen entsprechende Rückmeldungen aus der Umsetzungspraxis vor.

### 3.8.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die elektronische Abwicklung der Programmumsetzung in all seinen Facetten ist ein kontinuierlicher Aufgabenschwerpunkt. Mit der Einrichtung eines IT-Systems – oder auch mehrerer Systeme und Vorsysteme – soll die elektronische Abwicklung der Programme gewährleistet werden.

Die Anforderungen an elektronische Systeme werden in der Dachverordnung zentral geregelt. Diese betreffen zum einen den Datenaustausch zwischen Programmbehörden und den Begünstigten und damit die gesamte Förderfallbearbeitung.<sup>126</sup> Zum anderen gibt es eine detaillierte Liste von Daten, die für jedes Vorhaben aufzuzeichnen und zu speichern sind,<sup>127</sup> die sogenannte 142-Felderliste. Um die Einheitlichkeit der Vorgehensweise sicherzustellen, sind in der Dachverordnung zu diesen beiden zentralen Regelungen Muster beziehungsweise die Bezeichnung der Datenfelder hinterlegt.<sup>128</sup> Der Detaillierungsgrad zwischen diesen beiden Kernanforderungen unterscheidet sich allerdings. So werden auf der einen Seite Anforderungen für die Systeme für den elektronischen Datenaustausch beschrieben, wobei auf die Vorgabe exakter technischer Spezifizierungen verzichtet wird. Auf der anderen Seite erfolgt eine konkrete Benennung der zu erhebenden Datenfelder, die auf den ersten Blick sehr eindeutig ist.

Darüber hinaus sind auch alle Elemente der Rechnungsführung inklusive der Zahlungsanträge in elektronischer Form abzuwickeln,<sup>129</sup> sodass Prüfungen von Zahlungsanträgen der Begünstigten oder auch andere Prüfungen ermöglicht werden.

Von der Notwendigkeit des gesamten Informationsaustausches zwischen Begünstigten und Programmbehörden kann auf ausdrücklichen Antrag eines Begünstigten ausnahmsweise abgewichen werden.<sup>130</sup> Die in Papierform übermittelten Daten sind gleichwohl elektronisch zu speichern, sodass diese im Nachgang eingetragen werden.

Das elektronische System ist in der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme darzustellen.

Schließlich ist ein Datenaustauschsystem zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über ein von der Kommission bereitgestelltes System (SFC2021) ordnungsseitig festgelegt.<sup>131</sup> Dieser Aspekt wird in diesem Kapitel jedoch nicht weiter behandelt, sondern stattdessen im Kapitel zum Berichtswesen näher erläutert. Gleichwohl gibt es enge Bezüge zueinander, müssen doch die Datenmeldungen an die Kommission den elektronisch gespeicherten Daten auf Vorhabenebene entsprechen.<sup>132</sup> Damit ist auch die Berichterstattung gegenüber der Kommission elektronisch zu untersetzen.

Die elektronische Abwicklung besitzt somit Verknüpfungen zu fast allen anderen in diesem Bericht aufgeführten Aspekten. Dementsprechend relevant sind dementsprechend die mit dem IT-System in Verbindung stehenden Aufgaben.

---

<sup>126</sup> Art. 69 Abs. 8 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>127</sup> Art. 72 Abs. 1 Buchst. e) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>128</sup> Anhänge XIV und XVII Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>129</sup> Art. 76 Abs. 1 Buchst. b) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>130</sup> Art. 69 Abs. 8 Satz 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

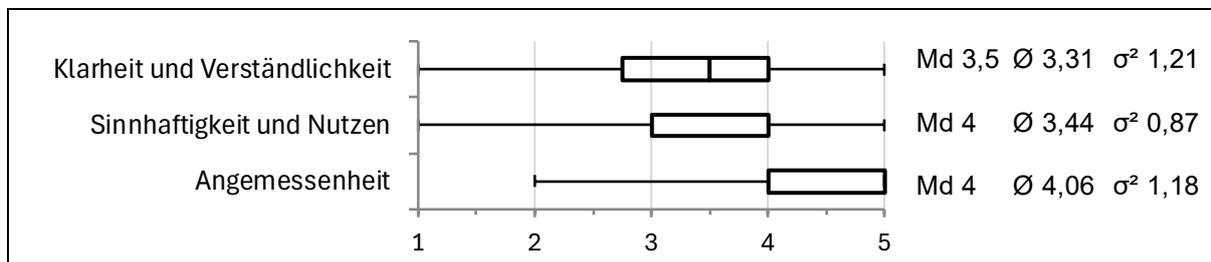
<sup>131</sup> Art. 69 Abs. 9 i.V.m. Anhang XV Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>132</sup> Art. 42 Abs. 4 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

### 3.8.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt, über alle abgefragten Items hinweg, insgesamt ein negatives Bild zur IT im ESF, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 12 Bewertungen des Themenfeldes Einrichtung und Betrieb des IT-Systems



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

In Bezug auf die Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen weisen die Ergebnisse insgesamt eine hohe Varianz auf ( $\sigma^2=1,21$ ). Dabei gab jedoch der Großteil der Verwaltungsbehörden (6/16) die Anforderungen als „eher nicht“ klar und verständlich an. Lediglich eine Verwaltungsbehörde fasst die Anforderungen als klar und verständlich auf, der Rest entfällt zu fast gleichen Teilen auf die übrigen Antwortmöglichkeiten, sodass sich im Durchschnitt eine neutrale bis leicht negative Bewertung ergibt ( $\bar{x}=3,31$ ).

Die Dimension Sinnhaftigkeit und Nutzen der Anforderungen weist mit geringerer Streuung ( $\sigma^2=0,87$ ) eine ähnliche Tendenz auf. Hier stimmte der überwiegende Teil der Verwaltungsbehörden der Aussage, dass die Anforderungen sinnvoll und nutzbringend für die eigene Arbeit ausgestaltet sind, entweder „eher nicht zu“ (8/16) oder nur teilweise zu (5/16).

Am deutlichsten zeigt sich der negative Trend bei Betrachtung der Angemessenheit des Aufwands. Trotz hoher Streuung der Antworten ( $\sigma^2=1,18$ ) gibt es keine Verwaltungsbehörde, die die Anforderungen uneingeschränkt als angemessen bewertete. Sieben stimmten nicht zu und sechs „eher nicht“. Lediglich drei Verwaltungsbehörden bewerteten den Aufwand als „eher“ angemessen. Im Mittel ergibt sich ein negatives Stimmungsbild zur Angemessenheit ( $\bar{x}=4,06$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich folgende Cluster bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Die Cluster speisen sich aus 12 Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden durch Teilnahme an der strukturierten Befragung und aus 14 Interviews.

- Komplexität der 142-Felderliste

Der am häufigsten kritisierte Aspekt ist der Aufwand, der in Verbindung mit dem Prozess der Interpretation und Definition der einzelnen Felder steht. Insgesamt 13 Verwaltungsbehörden sprachen diese Problematik an. Kritisiert wurde unter anderem, dass viele der Felder interpretationsbedürftig seien und erst ein einheitliches Verständnis im Rahmen eines Bund-Länder-Austausches geschaffen werden müsse. Die Erweiterung der Liste von 113 auf 142 Felder und das dadurch erhöhte Volumen an zu erhebenden Informationen (inklusive Subfelder) stehe im Kontrast zu den von der Europäischen Kommission kommunizierten Bemühungen um

Vereinfachung. Die Liste sei zu umfangreich bei gleichzeitig unklaren Definitionen. Außerdem sei der Nutzen der Liste beziehungsweise der erhobenen Daten aus Sicht der Verwaltungsbehörden fraglich, da die weitere Verwendung unklar sei. Anforderungen seien zu rigide und streng formuliert und gegenüber den Begünstigten schwer kommunizierbar (zum Beispiel die Erfassung der wirtschaftlichen Begünstigten).

- Programmierung der IT-Systeme

Ebenfalls wird von drei Verwaltungsbehörden bemängelt, dass es kein übergreifendes IT-System gibt. Die IT-Systeme der Länder sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Von Insellösungen bis hin zur Abbildung des gesamten Workflows (das heißt bis hin zur Auszahlung), wodurch sehr hoher individueller Programmier- und Abstimmungsaufwand entstehe.

- Zeitpunkt des Vorliegens der Anforderungen

Das späte Vorliegen der finalen Verordnung durch die Europäische Kommission wurde von zwei Verwaltungsbehörden explizit bemängelt. Geforderte und notwendige Anpassungen der IT-Systeme könnten erst in der laufenden Förderperiode vorgenommen werden, was dementsprechend eine Verzögerung bei der Bearbeitung der Antragsstellungen zur Folge hätte.

### 3.8.3 Gutachtliche Würdigung

Bei der verordnungskonformen Einrichtung der IT-Begleitsysteme handelt es sich um ein administratives Großthema, wenn nicht sogar das – bezogen auf die Aufwände – größte Thema in der ESF-Fondsverwaltung. Die IT-Begleitsysteme müssen eine Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen und Zwecke erfüllen und die Aufgaben beziehungsweise Bedürfnisse nahezu aller an der Umsetzung des ESF mitwirkenden Stellen berücksichtigen. Im Kern sollen die IT-Begleitsysteme:

- den elektronischen Datenaustausch zwischen Antragstellenden beziehungsweise Begünstigten und Bewilligungsstellen,
- die Vorgangsbearbeitung durch die Bewilligungsstellen,
- die Berichtserstattung gegenüber der Europäischen Kommission,
- die Prüftätigkeit der Prüfbehörden sowie
- die Rechnungslegung / Zahlungsanträge der rechnungsführenden Stellen unterstützen.

Hinzu kommen, wenn auch nicht explizit durch die Verordnungen gefordert, spezifische Anforderungen des Monitorings und Controllings durch Verwaltungsbehörden und Fachstellen. Die Komplexität rührt einerseits daher, dass nahezu an allen Stellen sehr umfangreiche und spezifische Anforderungen an die Datenerfassung, Datenverarbeitung und Workflows vorliegen, die sich erheblich von nationalen Förderverfahren unterscheiden und diese bei Weitem in Regelungsumfang und -tiefe übertreffen. Besonders sichtbar wird dies in den Anforderungen zur 142-Felderliste, die die zu erhebenden und auszuweisenden Pflichtdaten zu Zuwendungsempfängern und Vorhaben definiert, aber auch in spezifischen Regelungen zum Zusammenwirken und dem Einbezug unterschiedlicher Stellen wie den Prüfbehörden oder den rechnungsführenden Stellen und den entsprechenden Prozessen. Schließlich erwachsen weitere Anforderungen aus Unterschieden in der Finanzadministration und Haushaltsführung auf nationaler und Europäischer Ebene, sichtbar beispielsweise darin, dass die Zeiträume vom Haushaltsjahr (nationale Ebene) und Geschäftsjahr (europäische Ebene) auseinanderfallen.

In Deutschland ergibt sich ein sehr heterogenes Bild zur Umsetzung der IT-Anforderungen und zu den IT-Begleitsystemen, wie Kapitel 2.3 zeigt. Unterschiede bestehen in der konkreten Ausgestaltung und

in den Verantwortlichkeiten, abhängig in Teilen von den Akteursstrukturen, der Größe und Komplexität der Programme sowie Pfadabhängigkeiten und spezifischen Anforderungen des jeweiligen politischen Umfelds. Im Ergebnis nutzen Bund und Länder überwiegend sehr individuelle Lösungen, die von weitgehend integrierten Systemen bei den Bewilligungsstellen bis hin zu Systemlandschaften reichen, bei denen über Schnittstellen verbundene Systeme spezifische Funktionalitäten abbilden. Für die Einrichtung der IT-Systeme mit dem sich aus den Verordnungen ergebenden Funktionsumfang benötigen die Verwaltungsbehörden im Zusammenwirken mit Bewilligungsstellen beziehungsweise IT-Dienstleistern nach Rückmeldung einiger Verwaltungsbehörden in etwa zwei Jahre. Komplexitätsreduzierend für die Verwaltungsbehörden sind dabei Konstellationen, in denen Bewilligungsstellen mit langem Erfahrungshorizont eigene IT-Systeme<sup>133</sup> einsetzen, die auf die Anforderungen des ESF hin erweitert und ergänzt werden. Umgekehrt deutlich komplexitätserhöhend sind Konstellationen, in denen die Verwaltungsbehörden eigene Systeme mit allen Kernfunktionalitäten in Auftrag geben beziehungsweise (neu) entwickeln lassen und entsprechend sämtliche Anforderungen zunächst in Leistungsbeschreibungen und Lastenhefte übersetzen müssen.<sup>134</sup> Ebenfalls komplexitätserhöhende Konstellationen bilden Fälle, bei denen ESF-Kernfunktionalitäten durch Lösungen mitabgebildet werden sollen, die auch andere Anforderungen erfüllen sollen (zum Beispiel die Einbettung in ein Gesamtsystem Fördermittelverwaltung).<sup>135</sup> Vor diesem Hintergrund können auch die Ergebnisse der strukturierten Abfrage interpretiert werden – Verwaltungsbehörden mit etablierten Systemen bewerten das Aufwand-Nutzen-Verhältnis in der Tendenz etwas besser. Schließlich wird die Komplexität erhöht in Fällen, wo verschiedene IT-Systeme und Lösungen miteinander verbunden werden, da hier komplexe Datenschnittstellen einzurichten sind. Nach Rückmeldung der Verwaltungsbehörden werden in der Regel mehrere Vollzeitäquivalente bei den Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen beziehungsweise Bewilligungsstellen und IT-Dienstleistern mit der Einrichtung und Pflege des IT-Begleitsystems gebunden.

Eine grundlegende Anforderung, die – bezogen auf das einzurichtende IT-System – die weitaus größte Aufmerksamkeit und Kritik der Verwaltungsbehörden auf sich zieht (siehe Auswertung oben), betrifft den Umfang der zu erhebenden, vorzuhaltenden und teils zu berichtenden Daten zu Begünstigten und Vorhaben, der sogenannten 142-Felderliste.<sup>136</sup> Die Kritik besitzt hier eine inhaltliche und eine zeitlich-prozessuale Komponente.

Inhaltlich umfasst die 142-Felderliste eine Vielzahl von Aspekten, die allerdings nicht in Gänze Relevanz für den ESF besitzen.<sup>137</sup> In vielen Fällen ist die Bezeichnung als „Feld“ im datentechnischen Sinne irreführend, da die verordnungsseitig vorgegebenen Felder teils die Erfassung einer Vielzahl von Informationen umfassen, die im datentechnischen Sinne entsprechend wiederum die Anlage einer Vielzahl von Feldern erfordern. Beispielhaft zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Felder 49 – 55 zu den Indikatoren, die – je nach Programmausprägung – mehrere Ausprägungen besitzen und zudem mit unterschiedlichen und komplexen Berechnungswegen verbunden sein

<sup>133</sup> Teils sind auch die genutzten Lösungen/Plattformen bereits langjährig im Einsatz, entsprechen aber nicht immer dem Stand der Technik. In der Praxis stellt sich häufig die Abwägungsfrage, ob ein im Kern funktionierendes System, das möglicherweise technisch nicht dem neuesten Stand entspricht, durch eine Neuentwicklung/den Erwerb einer neuen Plattform abgelöst werden sollte, da damit viele zeitliche und administrative Unwägbarkeiten verbunden sind.

<sup>134</sup> Es gibt Anbieter von IT-Lösungen für die ESF-Programmverwaltung, die allerdings auf die spezifischen rechtlichen Anforderungen einer neuen Förderperiode und die jeweiligen organisationsstrukturellen Umgebungen und deren Bedürfnisse hin angepasst werden müssen. Die Aufwände, die sich hierbei aus der Beschreibung der Anforderungen und der Abstimmung zu Funktionalitäten ergeben, sind nicht unbedingt nicht wesentlich geringer als bei einer Neuentwicklung, zumal neben der Einrichtung auch Funktionstests und Schulungen für die Nutzenden vorgesehen werden müssen.

<sup>135</sup> Mitunter führt gerade ein Wechsel der Betriebsverantwortlichkeit dazu, dass zwei Systeme (alt und neu) parallel entwickelt beziehungsweise weiterentwickelt und -betreut werden, um die Erfüllung der Anforderungen zu gewährleisten.

<sup>136</sup> Im Gegenzug nicht enthalten in der 142-Felderliste ist die Anforderung zur Erhebung des Spezifischen Ziels. Diese Information ist jedoch zentral für die Programmsteuerung und die Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission.

<sup>137</sup> Einzelne Felder betreffen ausschließlich andere Fonds, wie beispielsweise den EFRE.

können. Anhang XVII untergliedert sich in insgesamt 22 Bereiche.<sup>138</sup> Die 142-Felderliste stellt eine deutliche Erweiterung des zu erfassenden Datenumfangs gegenüber der Förderperiode 2014 – 2020 dar, wie von der großen Mehrheit der Verwaltungsbehörden kritisch angemerkt wurde.

Stellvertretend steht folgendes Zitat:

*Viele der abgefragten Informationen sind erklärungs- und abstimmungsbedürftig. Die Vergrößerung der Liste von 113 auf 142 Felder widerspricht sämtlichen Ankündigungen, Programme zu vereinfachen.“ (Interview 14)*

Die Umsetzung der (erweiterten) Anforderungen der aktuellen Förderperiode beinhaltete praktisch häufig, dass zunächst sehr umfassende Listen analog zum Anhang XVIII erstellt wurden, in denen Feld für Feld ein Abgleich vorgenommen wurde, ob die Anforderung bereits in der vorangegangenen Förderperiode bestand und ob auf bereits entwickelte Lösungen zur Erfassung und Abbildung (unter anderem eindeutige Begriffsbestimmungen, Herleitungen, Kategorisierungen, Prozesse zur Erhebung, Verantwortlichkeiten und gegebenenfalls Nachweisführung) zurückgegriffen werden kann. Beteiligt waren hier meist die Verwaltungsbehörden, die Bewilligungsstellen und/oder IT-Verantwortlichen, aber auch weitere Stellen wie rechnungsführende Stellen oder Prüfbehörden, sofern relevant. Neue Felder wurden parallel auch zwischen Bund<sup>139</sup> und Ländern zur Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses erörtert. Als besonders problematisch wurden dabei Felder erachtet, die Informationen zu den Zuwendungsempfängern beinhalten, durch diese erbracht und gegebenenfalls aufwändig nachgewiesen werden müssen. Hierbei spielt der Aspekt der Prüfsicherheit eine zentrale Rolle. Als besonders herausfordernd wurden in diesem Kontext neue Felder zu den Eigentumsverhältnissen der Projektträger sowie möglicher Auftragnehmer erachtet: Dies betraf in besonderem Maße das Feld 3 zur Angabe aller wirtschaftlichen Begünstigten<sup>140</sup> oder das Feld 23 zur Angabe, ob Vergaben an (weitere) Auftragnehmer erfolgen, bei denen wiederum Angaben zu den Verträgen und die wirtschaftlichen Auftragnehmer miterfasst werden müssen. Die Lösung, hierbei auf das Transparenzregister zurückzugreifen, erwies sich im Kontext des ESF und der gegebenen Vielgestaltigkeit der Gesellschaftsformen von Antragsstellern als unzureichend.<sup>141</sup> Für die Erfüllung der Anforderungen bildet der dargestellte grundlegende Abstimmungsprozess nur einen ersten Schritt, da die getroffenen Festlegungen nurmehr eine (Teil-)Spezifikation für die Einrichtung von notwendigen Erfassungsmasken sowie Ableitungs- und Plausibilisierungsregeln darstellen. Zudem bedarf es bei der gegebenen Komplexität umfangreicher Tests sowie Schulungen beziehungsweise Erläuterungen (insbesondere für die Sachbearbeitung und die Begünstigten), welche Daten durch wen zu welchem Zeitpunkt in das System eingespeist, bearbeitet, geprüft und freigegeben werden können und müssen.

Die zeitlich-prozessuale Komponente betrifft dabei vor allem die Dauer des Fachkonzeptions- und Einrichtungsprozesses. Da aufgrund der ESF-Spezifika bestehende Systeme erheblich erweitert, angepasst oder Systeme neu eingerichtet werden müssen, erscheint die grobe Angabe von rund zwei Jahren bis zur weitgehenden Einsatzreife der unterschiedlichen Komponenten und Funktionalitäten durchaus plausibel. Entsprechend erscheint es notwendig, dass die rechtlichen Grundlagen frühzeitig und deutlich vor Beginn einer Förderperiode vorgelegt werden. Demgegenüber lässt sich jedoch der Trend beobachten, dass die grundlegenden Verordnungen, Durchführungs- und delegierten

<sup>138</sup> Bereiche sind beispielsweise: Daten zu den Begünstigten, Daten zum Vorhaben, Daten zu Arten der Intervention, Daten zu den Indikatoren, Spezifische Finanzdaten, Daten zu Zahlungsanträgen der Begünstigten, Daten zu den Ausgaben im Zahlungsantrag des Begünstigten, Daten zu Abzügen aus der Rechnungslegung, Daten zu Zahlungsanträgen gegenüber der EU-KOM ...

<sup>139</sup> Der Bund hatte nach gutachtlicher Kenntnis in diesem Kontext auch ein Dokument mit Erläuterungen als Arbeitsgrundlage erarbeitet.

<sup>140</sup> Auch bei diesem Beispiel handelt es sich um ein Feld, das die Anlage von Subfeldern erfordert, da Vornamen, Nachnamen, Geburtsdaten und Steueridentifikationsnummern separat zu erfassen sind.

<sup>141</sup> Dies bedeutet, da nicht alle wirtschaftlich Begünstigten im Transparenzregister enthalten sind, mussten im Rahmen des ESF die Informationen gesondert erhoben werden.

Verordnungen immer später final veröffentlicht werden.<sup>142</sup> Dies führt in der Folge dazu, dass bei stetig wachsendem Anforderungsumfang für die IT-Begleitsysteme, der Zeitdruck und damit auch der punktuelle Ressourcenaufwand für die Einrichtung erheblich anwächst. Eine praktische Folge ist, dass es nur unter erheblichen Rechtsunsicherheiten und Prüfrisiken möglich ist, eine kontinuierliche Förderung über die Förderperioden zum Beispiel durch einen vorfristigen Maßnahmenbeginn zu gewährleisten; alternativ, dass bei den gerade im ESF so wichtigen gemeinnützigen Trägern Finanzierungslücken in Kauf genommen werden müssen. Folgendes Zitat einer Verwaltungsbehörde verdeutlicht die damit verbundene Problematik:

*„Entgegen allen Bekundungen zu Bürokratieabbau mussten wir zur Kenntnis nehmen, es sind jetzt 142 Felder, und in einem gestarteten Projekt nach fünf, über fünf Monaten zu sagen:>>Ja, Ihr müsst rückwirkend ganz anders Daten erheben<<, das ist schwierig. Also da wünsche ich mir, dass sich das nicht wiederholt.“ (Interview 8)*

Solche nachträglichen Anpassungen betreffen auch zahlreiche weitere Umsetzungsaspekte der IT, beispielsweise in Berichtsmustern, Dialogmasken oder auch Validierungsregeln in SFC2021. Verbunden sind damit (kostenpflichtige) Anpassungen der IT-Begleitsysteme.

Aus gutachterlicher Perspektive sind eine ESF-Fondsverwaltung, Prozesse der Beantragung von Fördervorhaben, der Antragsprüfung und Bewilligung, der Nachweisverfahren, des Austausches mit den Begünstigten, des Monitorings und Controllings, des Informationsaustausches und des Berichtswesens gegenüber der Europäischen Kommission, der Rechnungslegung sowie der Prüftätigkeit ohne elektronische Unterstützung nicht mehr denkbar. Vom Grundsatz müsste mit der Digitalisierung der Verfahren und des Informationsaustausches zwischen den Stakeholdern auch eine erhebliche Senkung der administrativen Last einhergehen. Bezogen auf die Administration von Fördervorhaben durch die jeweiligen Bewilligungsstellen wird dies auch der Fall sein, zumindest wurde die Digitalisierung als solche in diesem Kernbereich der ESF-Verwaltung an keiner Stelle als kritisch betrachtet. Gleichzeitig legen die empirischen Ergebnisse nahe, dass die rechtlichen Anforderungen an die elektronische Datenverarbeitung im Kontext des ESF in ihrer gesamten Spannweite kaum als Senkung des administrativen Aufwands aus Sicht der Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden. Dies liegt vor allem daran, dass sehr viele der deutschen Verwaltungsbehörden ein wachsendes Missverhältnis aus dem Umfang der zu verpflichtend erhebenden, zu verarbeitenden und berichtenden Daten und dem Umfang für die eigentliche Durchführung von Fördervorhaben wahrnehmen. Eine Verwaltungsbehörde formuliert es wie folgt:

*Der Aufwand, die datentechnische Umsetzung der Programmumsetzung einschließlich (neuer) Meldepflichten in jedem Förderzeitraum den geänderten Anforderungen gemäß aufzusetzen ist immens und zieht sich sehr lang in die Programmumsetzung hinein. Es gibt keine klaren Vorgaben, was genau zu liefern ist. [...] Ein Großteil der zu sammelnden Daten wird nicht in Systeme der Kommission (SFC) geliefert und es nicht klar, ob diese lediglich vorzuhalten sind und für bestimmte Zwecke abgefragt werden oder ob diese jemals benötigt werden. Der Programmieraufwand ist enorm [...]. (Interview 13)*

Tatsächlich kann auch aus gutachterlicher Perspektive die gleich von mehreren Verwaltungsbehörden aufgeworfene Frage nach dem Zweck vieler Daten nicht beantwortet werden. Ebenfalls

---

<sup>142</sup> Für die Förderperiode 2007 – 2013 datiert die Dachverordnung VO (EG) Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 (Der Rat der Europäischen Union (2006)), die relevante Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 1028/2006 vom 08.12.2006. In der Förderperiode 2014 – 2020 wurde die Dachverordnung VO (EU) Nr. 1303/2013 am 17.12.2013 verabschiedet (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2013b)), die relevante delegierte Verordnung Nr. 480/2014 am 3. März 2014 (Europäische Kommission (2014)). Die aktuelle Dachverordnung datiert – zum Vergleich – 24. Juni 2021.

nicht, inwiefern die über die letzten beiden Förderperioden immer weiter angewachsenen Datenerfassungsanforderungen zu den Begünstigten, zu den Vorhaben, zu den Indikatoren oder den Aufschlüsselungen der Finanzmittel (auf Europäischer Ebene) dazu beigetragen haben, die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes zu erhöhen beziehungsweise Betrug und Korruption wirksamer zu bekämpfen. Als gesichert gelten kann jedoch, dass jede zusätzliche ESF- beziehungsweise strukturfondsspezifische Anforderung an die IT-Umgebung die Komplexität der Einrichtung und Pflege der entsprechenden Systeme und somit den damit verbundenen administrativen Aufwand steigert. Dabei zu berücksichtigen ist, dass die Bearbeitung der Anforderungen zunächst zwangsläufig aus fachlicher beziehungsweise förderprozessualer Mitarbeitendenperspektive erfolgt. Dies beinhaltet einerseits, dass Anforderungen, die sich in dieser Hinsicht keinen sichtbaren Nutzen erbringen beziehungsweise keinen unmittelbaren Bedarf der Fondsverwaltung treffen, deutlich schwerer zu interpretieren und in die Verfahren einzupassen sind. Andererseits wächst die Herausforderung, mit jeder zusätzlichen schwer nachvollziehbaren Anforderung, diese auch in IT-Systeme übersetzen zu müssen. Hier – angesichts der geführten Gespräche – teils bereits von Überforderung zu sprechen, erscheint naheliegend. Schließlich lässt sich eine Schlussfolgerung des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2018 nahezu nahtlos auf diesen Themenkomplex und die Neuerungen übertragen:

*„[...] Informationen, die Antragsteller vorlegen müssen, wirken sich auf den Arbeitsaufwand aus, der den Begünstigten bei der Antragstellung entsteht, und können sie im Extremfall sogar davon abhalten, EU-Mittel zu beantragen. Darüber hinaus müssen alle diese Daten auch von den Behörden verarbeitet werden, und je mehr Informationen angefordert werden, desto höher sind die Verwaltungskosten [...]“<sup>143</sup>*

Ansätze zur Vereinfachung bezüglich des Themenkomplexes IT-Begleitsystem ergeben sich an vielen Stellen, nicht nur zwingend aus den diesbezüglich expliziten Vorgaben der Verordnung. Genannt seien zunächst die geschilderten Überlegungen zur Kodierung/dem finanziellen Earmarking oder den Indikatoren in den vorangegangenen Kapiteln. Darüber hinaus würde jede (weitere) Reduzierung der 142 – Felderliste eine Vereinfachung der Vorgaben und damit der administrativen Aufwände zu deren Umsetzung<sup>144</sup> beinhalten.<sup>145</sup> Für die Europäische Ebene wäre zudem ein Digitalcheck ihrer Anforderungen – also die Prüfung von Anforderungen dahingehend, inwiefern sich diese digital umsetzen lassen – sicherlich zielführend. Angesichts des wahrgenommenen Aufwandes mit diesem Themenkomplex wünscht eine Verwaltungsbehörde, dass

*“[d]ie KOM [...] ein zentrales IT-System zur Verfügung stellen [sollte], in das sich die Regionen mit ihren Richtlinien einzugliedern haben. Das würde Unsummen europaweit sparen.“ (Interview 21)*

Dieser Gedanke ließe sich angesichts der Heterogenität der ESF-Landschaft und der für Bund und Länder gleichermaßen geltenden IT-Anforderungen grundsätzlich auch auf Deutschland übertragen, wenngleich, wie in Kapitel 5.2 dargestellt, eine bundesweite Lösung aus gutachtlicher Sicht als nicht

<sup>143</sup> Der Europäische Rechnungshof bezog diesen Zitatausschnitt nach dem gutachtlichen Verständnis auf den Umfang von Informationen, die durch die Förderverfahren den Antragstellern abverlangt werden und in der Folge in den Projektauswahlverfahren verarbeitet werden müssen. Aus gutachtlicher Sicht ist es jedoch vollkommen unerheblich, ob sich die Informations- oder die prüfsichere Verarbeitungsanforderung aus dem Spezifikum eines Förderverfahrens oder einer Europäischen Rechtsvorschrift speist. Die administrative Wirkung bleibt dieselbe. Europäischer Rechnungshof 2018: Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020, Themenpapier Mai 2018.

<sup>144</sup> Die Gespräche mit den Verwaltungsbehörden zeigen, dass selbst die Stabilität von Anforderungen bereits als Erleichterung empfunden würde, wobei eine grundlegende Komplexität wie in der 142-Felderliste gegeben, gleichwohl die Einarbeitung neuen Personals weiterhin erschweren würde.

<sup>145</sup> Die 142-Felderliste ist Ausdruck der datenseitigen Abbildung der Anforderungen. Eine Reduzierung der Anforderungen hätte Auswirkungen auf die Anzahl der Felder.

besonders realistisch angesehen wird.<sup>146</sup> Dies hängt aber nicht nur mit den Pfadabhängigkeiten zusammen, sondern auch damit, dass die äußeren Anforderungen an die IT eine zu geringe Stabilität besitzen.

### 3.9 Ausübung der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen

#### **Zusammengefasst:**

- Aufgrund der vielfältigen Aufgaben einer Verwaltungsbehörde hat diese die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen zu übertragen.
- Die Aufgabenübertragungen funktionieren formal ohne größere Schwierigkeiten, bringen in der Praxis aber vielfältige Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen mit sich.
- In der Gesamtschau erscheint dieses Themenfeld konfliktarm. Strukturell betrachtet stehen die Verwaltungsbehörden – insbesondere jene mit vielen zwischengeschalteten Stellen – vor der Herausforderung, aufgrund fehlender Rechtsaufsicht, nur eingeschränkte Durchgriffsmöglichkeiten auf unkooperative zwischengeschaltete Stellen zu besitzen.
- Trotz dieser strukturellen Ausgangsbedingungen bestehen abseits verbesserter Kooperationen zwischen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen kaum sinnvolle Möglichkeiten zur Verbesserung, sofern das Aufgabenportfolio der Verwaltungsbehörden in seinem aktuellen Umfang bestehen bleibt.

#### 3.9.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Aufgrund der vielfältigen Aufgaben einer Verwaltungsbehörde hat diese die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen zu übertragen.<sup>147</sup> Eine solche Aufgabenübertragung bezieht sich in der Regel mindestens auf die eigentliche Programmabwicklung, das heißt von der Beratung potenzieller Begünstigter über die Antragsprüfung und -genehmigung bis hin zur finanztechnischen Abwicklung. Um die Aufgabenwahrnehmung durch die zwischengeschalteten Stellen sicherzustellen, ist die Kontrolle durch die Verwaltungsbehörden ebenfalls verordnungsseitig festgelegt.<sup>148</sup>

#### 3.9.2 Empirische Befunde

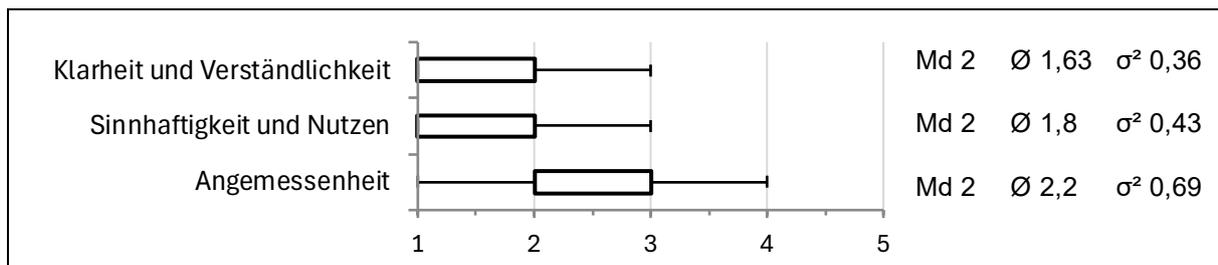
Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt eine grundsätzlich positive Bewertung der abgefragten Items, wobei sich – wie bei allen anderen Themen auch – eine absteigende Tendenz abzeichnet. Die Bewertungen bleiben gleichwohl alle im tendenziell positiven Bereich.

<sup>146</sup> Für diese Einschätzung spricht auch, dass das BMAS im Rahmen der Verhandlungen über den Einsatz eines konsolidierten Fördermanagementdienstes (FMD) in Gesprächen mit dem federführenden Ressort für die Digitalisierung ist, ab 2029 unter dem Dach der Gemeinsamen IT des Bundes sämtliche Förderungen in einem gemeinsamen IT-Dienst zu bündeln, was neue Pfadabhängigkeiten mit sich bringen wird.

<sup>147</sup> Art. 71 Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>148</sup> Art. 72 Abs. 1 Buchst. d) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Abbildung 13 Bewertungen des Themenfeldes Ausübung der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Der Klarheit und Angemessenheit der Anforderungen wurde hinsichtlich der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen mit einer sehr geringen Streuung in den Bewertungen ( $\sigma^2=0,36$ ) in Summe zugestimmt ( $\bar{x}=1,63$ ). Keine Verwaltungsbehörde stimmte der Aussage, dass die Anforderungen der Verordnung klar und verständlich sind („eher“) „nicht zu“. Im Gegenteil bejahte der überwiegende Anteil die Aussage und stimmte zu (7/16) oder „eher zu“ (8/16).

Die Sinnhaftigkeit und den Nutzen betreffend, zeigte sich ein ähnliches Bild ( $\bar{x}=1,8$ ), auch im Hinblick auf die Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=0,43$ ). Fünf Verwaltungsbehörden stimmten zu, acht „eher zu“ und zwei zumindest teilweise.

Kritischer betrachtet wurde die Angemessenheit des Aufwands. Hier stimmte der Großteil zu (3/16) oder „eher zu“ (7/16), jedoch stimmte eine Verwaltungsbehörde „eher nicht zu“ und vier nur teilweise. Die Ergebnisse zeigen dennoch eine geringe Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=0,69$ ) und führen insgesamt zu der durchschnittlichen Bewertung, dass der Angemessenheit „eher“ zugestimmt wird ( $\bar{x}=2,2$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten vier Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon drei bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren fünf Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt neun Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Delegationsbedarf/resultierender hoher Abstimmungsbedarf

Von sieben Verwaltungsbehörden wird der hohe Aufwand durch den Delegationsbedarf kritisiert. Abstimmungen mit zwischengeschalteten Stellen seien aufgrund der Detailtiefe teilweise sehr aufwändig und zeitintensiv. Auch die Erstellung der notwendigen Verwaltungsvereinbarungen nehme viel Zeit in Anspruch, wobei Abstimmungsprozesse durch die Komplexität von EU-Regeln und nationalen Regelungen zunehmend erschwert würden. Die Vielzahl an Förderungen und Beteiligungen führe darüber hinaus zu hohen Aufwänden bei der Erstellung von Handlungsanleitungen und Dokumentationen. Aufkommende Fragen zu Antragsverfahren,

Bewilligungen und Abrechnung seien sehr kleinteilig. Die Fachaufsicht gestalte sich insbesondere hinsichtlich der zuwendungsrechtlichen Umsetzung nicht immer konfliktarm.

- Fehlende Weisungsbefugnis

Drei Verwaltungsbehörden merkten den Umstand kritisch an, dass die Verwaltungsbehörden ausschließlich eine Fachaufsicht über die zwischengeschalteten Stellen hätten, im Sinne einer Rechtsaufsicht allerdings nicht weisungsbefugt seien. Das führe unter anderem dazu, dass die Verwaltungsbehörden nur bedingt Einfluss nehmen und keine konkreten Forderungen an die Ressorts stellen könnten, was die Verwendung von Mitteln zu einem bestimmten Zeitpunkt betrifft.

### 3.9.3 Gutachtliche Würdigung

Die kontinuierliche Überwachung beziehungsweise der Austausch zwischen den Verwaltungsbehörden und ihren zwischengeschalteten Stellen beschreibt einen relevanten Anteil des Fördergeschehens im gesamten Projektzyklus. Die Aufgabenübertragungen an Fachreferate als zwischengeschaltete Stellen oder eigenständige Bewilligungsstellen stellt nach übereinstimmenden Rückmeldungen eine langjährig gelebte Verwaltungspraxis in stabilen institutionellen Settings dar. Im Zuge von beispielsweise delegierten Rechtsakten oder interministeriellen Vereinbarungen erfolgen Aufgabenübertragungen beziehungsweise Abstimmungen hinsichtlich der Mitwirkungspflichten der zwischengeschalteten Stellen. Die Vereinbarungen selbst oder damit zusammenhängende Dokumentationen sind Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Zum Teil werden in diesen Dokumenten auch Haftungsfragen aufgeführt und nach dem Verursacherprinzip geregelt, zum Teil gibt es solche Regelungen aber auch nicht. Im letztgenannten Fall verschlechtert sich die Verhandlungsposition der Verwaltungsbehörden und es muss ein größeres Augenmerk auf den Austausch mit anderen Ressorts gelegt werden. Der stete Austausch mit den zwischengeschalteten Stellen, in der Regel im Rahmen von Jour Fixes und/oder anlassbezogenen Treffen, führt bei festgestellten Schwierigkeiten immer wieder zu Anpassungen in den Dokumenten zum Verwaltungs- und Kontrollsystem.

Die ausgesprochen positive Bewertung der Verwaltungsbehörden in der Abfrage lässt sich vermutlich vor allem auf diese formalen Aspekte zurückführen. In den Gesprächen selbst wurde wiederholt auf die strukturell schwierigen Voraussetzungen der Verwaltungsbehörden hingewiesen, zwar verantwortlich für den Gesamtprozess zu sein, aber in der Praxis wenig „Durchgriffsrecht“ beispielsweise auf Fachressorts zu haben. Diese Schwierigkeiten wurden insbesondere bei Programmen mit vielen zwischengeschalteten Stellen berichtet, jedoch ist dies nach gutachterlicher Einschätzung vor allem darauf zurückzuführen, dass mit einer höheren Anzahl zwischengeschalteter Stellen auch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass eine Stelle andere Vorgehensweisen bevorzugt als die Verwaltungsbehörden. Als ein Beispiel wurde genannt, dass eine zwischengeschaltete Stelle, trotz der inhaltlich festgelegten vereinfachten Kostenoptionen einer Maßnahme, Einzelbelege von den Begünstigten verlangt (und die Prüfbehörde der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zugestimmt hat). Dieses Beispiel zeigt eine strukturelle Schwierigkeit auf, die sich durch eine Weisungsbefugnis der Verwaltungsbehörden gegenüber zwischengeschalteten Stellen zwar technisch vermeintlich aufweichen ließe, deren Erfolgsaussichten aufgrund der gelebten Kooperationspraxis aber außergewöhnlich gering sein dürften.

Eine aufwandserhöhende Thematik, die zumindest im Kontext der Beauftragung von Förderbanken als zwischengeschaltete Stellen vereinzelt benannt wurde, betraf die Vertragsgestaltung beziehungsweise die Vergütung der beauftragten Leistungen. Da die entsprechenden Äußerungen im Kontext des Betriebs des IT-Begleitsystems durch die Bewilligungsstellen, beziehungsweise von

Teilen davon, vorgenommen wurden, wird auf eine tiefergehende Erörterung an dieser Stelle verzichtet und auf Kapitel 3.8 verwiesen.

In der Gesamtschau lassen sich zwar durchaus konfligierende beziehungsweise herausfordernde Aspekte in diesem Themenfeld identifizieren, die strukturellen Voraussetzungen lassen jedoch neben einem steten Bemühen um eine verlässliche Kooperationsbeziehung kaum Raum für Verbesserungsansätze. Diese würden beispielsweise nur mit einer geringeren Anzahl an zwischengeschalteten Stellen und/oder geförderten Maßnahmen eintreten oder durch einheitlich administrierte Maßnahmen oder ein deutlich reduziertes Aufgabenportfolio, welches übertragen werden kann. Darüber hinaus weisen die Rückmeldungen darauf hin, dass in anderen Themenfeldern deutlich mehr Anpassungsdruck zur Verbesserung der Umsetzungsbedingungen besteht. In den Fällen, in denen dies noch nicht der Fall ist, könnte in internen Vereinbarungen eine Haftungsklausel eingefügt werden, um die Verhandlungsposition der Verwaltungsbehörden bei Zahlungsausfällen, Zahlungsunterbrechungen oder Finanzkorrekturen, die zulasten der Haushalte gehen, zu stärken.

### 3.10 Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner

#### **Zusammengefasst:**

- Der Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner ist Ausdruck des Partnerschaftsprinzips in den Strukturfonds. In einer Förderperiode findet dieses Prinzip durch die Beteiligung der Partner im Rahmen des Begleitausschusses seinen Ausdruck.
- Der Einbezug der Partner ist seit vielen Jahren gelebte Praxis und kann als konfliktarm und im Aufwand angemessen eingestuft werden.
- Vor diesem Hintergrund sind kaum kritische Punkte zu benennen, ebenfalls gibt es keine Notwendigkeit für Verbesserungen.

#### 3.10.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Sicherstellung des partnerschaftlichen Prinzips<sup>149</sup> ist ein Wesensmerkmal der Strukturfondspolitik. Dieses findet seinen Ausdruck in einigen Kernartikeln der Dachverordnung zum Einbezug der Partner im Begleitausschuss. Vorgegeben ist die Bestimmung, dass ein Begleitausschuss über eine Geschäftsordnung einschließlich Bestimmungen über die Vermeidung jeglicher Interessenkonflikte verfügen muss,<sup>150</sup> dass mindestens einmal jährlich zu tagen ist<sup>151</sup> und dass die Daten und Informationen, die dem Begleitausschuss zugeleitet werden, auf einer Website zur Verfügung gestellt werden, auf der zu dem einschlägigen ESF Plus-Programm Informationen zu den Zielen, Tätigkeiten, verfügbaren Fördermöglichkeiten und der Erfolge des ESF Plus-Programms bereitgestellt werden.<sup>152</sup>

Die Aufgaben des Begleitausschusses werden in einer Auflistung dargestellt, wobei zwischen zu untersuchenden<sup>153</sup> und durch den Begleitausschuss zu genehmigenden Aufgaben unterschieden wird. Zu den genehmigungspflichtigen Aufgaben gehört beispielsweise die Genehmigung der

<sup>149</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>150</sup> Art. 38 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>151</sup> Art. 38 Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>152</sup> Art. 38 Abs. 4 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>153</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 1 Buchst. a-j) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Auswahlkriterien der Vorhaben, des Evaluierungsplans oder auch von Programmänderungen.<sup>154</sup> Darüber hinaus sind unter bestimmten Voraussetzungen Übertragungen von Finanzmitteln im Rahmen von Programmänderungen durch den Begleitausschuss zu genehmigen.<sup>155</sup>

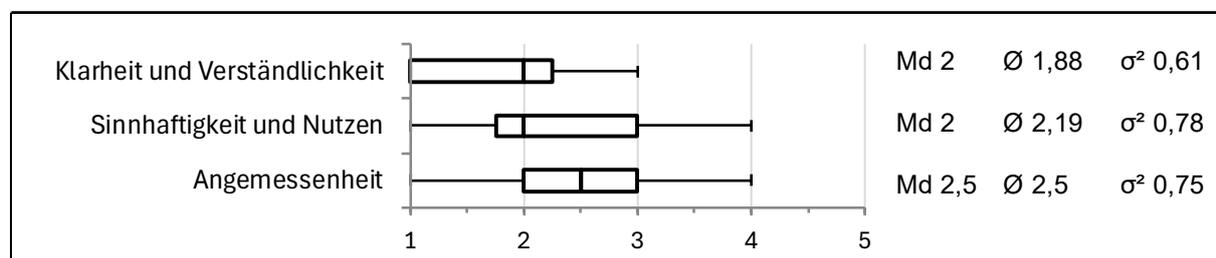
Um die Arbeitsfähigkeit der Begleitausschüsse sicherzustellen, ist durch die Verordnung die Unterstützung der Arbeit seitens der Verwaltungsbehörde durch die rechtzeitige Informationsweitergabe oder der Gewährleistung eines Follow-Up der Beschlüsse und Empfehlungen ebenfalls vorgeschrieben.<sup>156</sup>

Durch die Aufgabenbeschreibung des Begleitausschusses sind auch die Bezüge zu weiteren Themen definiert. Dies umfasst ein breites Spektrum von der Programmerstellung und inhaltlichen sowie finanziellen Ausgestaltung über die Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen, die Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen<sup>157</sup> bis hin zur Evaluation der ESF Plus-Programme.

### 3.10.2 Empirische Befunde

Die Rückmeldungen der strukturierten Abfrage zeigt ein überwiegend positives Bild bezüglich der Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner, wie folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 14 Bewertungen zum Themenfeld Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Mit einer vergleichsweise geringen Varianz ( $\sigma^2=0,61$ ) wurden die Klarheit sowie die Verständlichkeit der Anforderungen der Dachverordnung insgesamt positiv bewertet ( $\bar{x}=1,88$ ). Lediglich vier der 16 Verwaltungsbehörden erteilten diesbezüglich die Bewertung „teils/teils“, alle übrigen stimmten zu (6/16) oder „eher zu“ (6/16).

Auch der Sinnhaftigkeit der Anforderungen wurde insgesamt mit einer geringen Streuung ( $\sigma^2=0,78$ ) im Mittel „eher“ zugestimmt ( $\bar{x}=2,19$ ). Während vier Verwaltungsbehörden zustimmten, gab lediglich eine an, „eher nicht“ zuzustimmen (1/16).

<sup>154</sup> Art. 40 Abs. 2 Buchst. a-d) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>155</sup> Art. 40 Abs. 2 Buchst. d) i.V.m. Art. 24 Abs. 5 Satz 7 und Art. 26 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>156</sup> Art. 75 Dachverordnung i.V.m. Art. 72 Abs. 1 Buchst. b) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>157</sup> In diesem Zuge sind in einigen Fällen die Begleitausschüsse gezielt erweitert worden. Genannt wurden unter anderem Beauftragte für Menschen mit Behinderung oder Antidiskriminierungsstellen.

Etwas negativer, wenngleich im positiven bis neutralen Antwortbereich, wurde die Angemessenheit bewertet ( $\emptyset 2,19$ ). Lediglich zwei der 16 Verwaltungsbehörden stimmten diesbezüglich „eher nicht zu“ und die Streuung der Ergebnisse ist gering ( $\sigma^2=0,75$ ).

Angesichts der positiven Rückmeldungen halten sich auch die kritischen Anmerkungen bezüglich des Begleitausschusses im Rahmen. In den Interviews wurde überwiegend von einer „geräuschlosen“ und konstruktiven Zusammenarbeit berichtet. Nichtsdestotrotz wurden insbesondere im Zuge der strukturierten Abfrage von sechs Verwaltungsbehörden Kritikpunkte benannt, die sich in den folgenden Clustern zusammenfassen lassen:

- Aufgaben des Begleitausschusses

Von drei Verwaltungsbehörden wurden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Umsetzung des Begleitausschusses thematisiert. Hierbei fielen erhöhte Verwaltungs- und Informationsaufwände an, wobei insbesondere der Nutzen formaler Anforderungen hinterfragt wurde, die hinsichtlich der Inklusion aller relevanten Beteiligten keinen Mehrwert bringe. Als aufwandstreibender inhaltlicher Aspekt wurden, trotz der bereits vereinfachten Regelungen zum Begleitausschuss in der laufenden Förderperiode, von zwei Verwaltungsbehörden explizit die Kriterien zur Auswahl und Methodik genannt.

- Zusätzliche Anforderungen seitens der Europäischen Kommission

In thematischer Anlehnung an die kritisierten Aufwände durch die formale Gestaltung des Begleitausschusses lassen sich an dieser Stelle auch die Anmerkungen dreier weiterer Verwaltungsbehörden nennen, die insbesondere zusätzliche Anforderungen durch die Europäische Kommission bemängelten. Beispielhaft wurden diesbezüglich die Anforderung zur Veröffentlichung der Mitglieder<sup>158</sup> oder die Übermittlung von Unterlagen des Begleitausschusses über SFC genannt, die mit hinderlichen Diskussionen einhergingen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit erschwerten. Des Weiteren wurde die Anforderung, einen Begleitausschuss für jede einzelne Verwaltungsbehörde einzurichten, hinterfragt, nachdem sich die Regelung der Dachverordnung auf die Ebene des Mitgliedsstaates beziehe.

Die Kritikpunkte lassen sich nicht strukturell erklären – zum Beispiel, dass bei Begleitausschüssen, die mehrere Fonds abdecken, andere Schwierigkeiten auftreten würden, als bei reinen ESF Plus-Begleitausschüssen. Die Unterschiede hierbei betrafen vor allem die (stellenweise kritisierte) Länge der Sitzungen und den nicht immer vorhandenen thematischen Bezug in EFRE/ESF Plus-Begleitausschüssen, was sich durch eine geringere Aktivität in den Sitzungen ausdrücke.

### 3.10.3 Gutachtliche Würdigung

Der Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner stellt ein wichtiges Element der partnerschaftlichen Planung und Umsetzung der Programme dar. Die Partner sind im gesamten Zeitraum einer Förderperiode eingebunden, indem sie über relevante Entwicklungen durch die Verwaltungsbehörden informiert werden und auch Genehmigungsfunktionen ausüben. Die Einbindung erscheint aus gutachtlicher Sicht weitgehend sachgerecht. Somit überwiegt trotz der genannten Kritikpunkte das positive Bild hinsichtlich dieses Aufgabenpakets. Beim Bund und in allen Ländern wird von einem konstruktiven Miteinander mit dem jeweiligen Begleitausschuss berichtet, was aus eigener Erfahrung bestätigt werden kann.

---

<sup>158</sup> Die Partner sind zudem in Mitglieder, Nicht-Mitglieder und beratende Institutionen zu unterteilen.

*„Das ist traditionell im ESF immer sehr intensiv gelaufen und das hat uns eben auch den Weg geebnet, wo man auch beispielsweise im Begleitausschuss gegenüber der Kommission einfach ein Feedback von Partnern hatte, was allen nützlich war. Und wir sehen es auch bei anderen Fonds, da gibt es eben auch Beschwerden über die Verletzung des Partnerschaftsprinzips.“ (Interview 13)*

Ebenso ist die vereinzelt genannte Kritik, dass die Veröffentlichung der Mitglieder eines Begleitausschusses keine rechtliche Grundlage besitze, nur zum Teil zutreffend. So heißt es in der Dachverordnung: „Die Liste der Mitglieder des Begleitausschusses wird auf der in Artikel 49 Absatz 1 genannten Website veröffentlicht.“<sup>159</sup> Aus dieser Bestimmung lässt sich allerdings nicht ablesen, dass auch Nicht-Mitglieder und beratende Institutionen zu veröffentlichen sind, wie es gängige Praxis ist. In der Gesamtschau kann diese Abweichung von den rechtlichen Grundlagen zwar als marginal betrachtet werden, sie ist gleichwohl ein Symptom für zusätzliche und nicht durch Rechtsquellen gedeckte Anforderungen, die in ihrer Summe zu einem zusätzlichen Abstimmungsaufwänden führen können.

Dem zweiten oben angeführten Kritikpunkt eines Landes, wonach auch nur ein Begleitausschuss eingerichtet werden könnte (und nicht 17), wird aus gutachtlicher Sicht nicht gefolgt. Die Einrichtung nur eines Begleitausschusses würde bei gleichzeitiger Beibehaltung von 17 Programmen dazu führen, dass der Begleitausschuss nicht in der Lage wäre, seine in der Verordnung festgelegten Aufgaben wie zum Beispiel die Begleitung bei der Fortschreibung der Programme oder die Genehmigung von Methodiken zur Vorhabenauswahl oder dem Evaluierungsplan zu erfüllen.

Insgesamt ist der Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner als geübte Praxis und unkritisch zu bewerten.

### 3.11 Kommunikation und Sichtbarkeit

#### **Zusammengefasst:**

- Maßnahmen der Kommunikation und Sichtbarkeit sollen die Förderung transparent machen und stellen daher ein Bindeglied zu mehreren in diesem Bericht dargestellten Themen dar.
- Die Aufwände in Bezug auf Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen können im Verhältnis zu ihrem Nutzen insgesamt als angemessen eingestuft werden. Dabei ist jedoch zwischen den Aufwänden der Behörden und der Begünstigten zu unterscheiden.
- Zu kritisieren sind zum Teil die prüfrelevanten Vorschriften zur Einhaltung von Publizitätsvorschriften. Diese stehen nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zur Fördersumme.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung bestehen daher in einer Staffelung der Publizitätsvorschriften je nach Förderhöhe.

---

<sup>159</sup> Art. 39 Abs. 1 Satz 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

### 3.11.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Aufgaben zur Kommunikation und Sichtbarkeit stellen ein Bindeglied zu mehreren in diesem Bericht beschriebenen Themengebieten dar und sollen die Wahrnehmung der europäischen Strukturfondsförderung sicherstellen.

In den ESF Plus-Programmen sind in einem eigenständigen Kapitel die Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen zu beschreiben.<sup>160</sup> Damit ist die Erarbeitung einer eigenständigen Kommunikationsstrategie, wie in der Förderperiode 2014 – 2020 vorgeschrieben, nicht mehr notwendig. Zentral ist die Vorgabe, die Unterstützung bei allen Tätigkeiten in Bezug auf Vorhaben, die aus den Fonds unterstützt werden sichtbar zu machen, insbesondere bei Vorhaben von strategischer Bedeutung.<sup>161</sup> Hierzu gehört auch die Schaffung eines einzigen Webportals.<sup>162</sup> Um die Umsetzung der Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen sicherzustellen, hat jeder Mitgliedstaat beziehungsweise jede Verwaltungsbehörde eine Koordinationsstelle zu benennen, wobei diese Stellen auch programmübergreifend ausgestaltet werden können.<sup>163</sup>

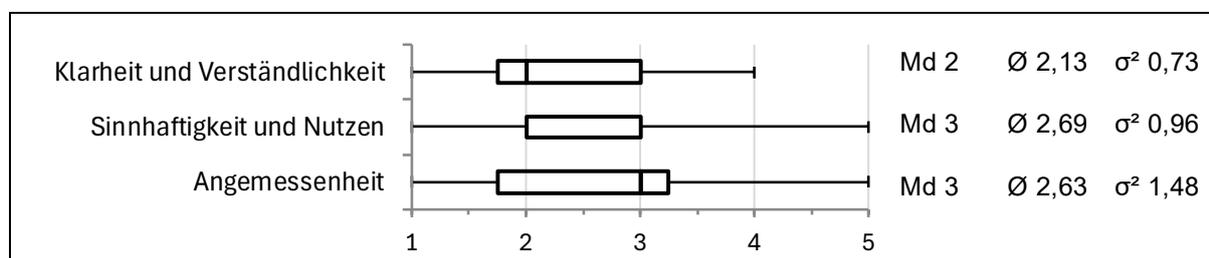
Um die Sichtbarkeit sicherzustellen, sind die Begünstigten verpflichtet, Unterlagen und Kommunikationsmaterial im Rahmen des unterstützten Vorhabens hervorzuheben.<sup>164</sup> Konkrete Vorgaben zur Kommunikation, beispielsweise zur Farbgebung des Emblems oder zur Schriftart des Hinweistextes der Förderung, finden sich in Anhang IX der Dachverordnung.

Somit weisen Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen einen engen Bezug zur Durchführung der Fördermaßnahmen auf, insbesondere auch zu Vorhaben von strategischer Bedeutung. Ebenso sind ausgewählte Berichte verpflichtend zu veröffentlichen. Die Umsetzbarkeit der Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen ist ein relevanter Prüfungsaspekt sowohl in Bezug auf Prüfungen durch die Verwaltungsbehörden beziehungsweise der zwischengeschalteten Stellen als auch der Prüfbehörden.

### 3.11.2 Empirische Befunde

Die Einschätzungen der Verwaltungsbehörden hinsichtlich der abgefragten Inhalte zeigen überwiegend ein leicht positives Bild mit einzelnen Ausreißern.

Abbildung 15 Bewertungen zum Themenfeld Kommunikation und Sichtbarkeit



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

<sup>160</sup> Art. 22 Abs. 1 sowie Absatz 3 Buchst. j) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>161</sup> Art. 46 Abs. 1 Buchst. a) und Art. 50 Abs. 1 Buchst. e) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>162</sup> Art. 46 Abs. 1 Buchst. b) der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>163</sup> Art. 48 Abs. 1 und 2 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). In Absatz 3 ist die Einrichtung eines Netzwerkes auf Betreiben der Kommission geregelt.

<sup>164</sup> Art. 50 der Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Die Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen zur Kommunikation und Sichtbarkeit wurden bei geringer Streuung ( $\sigma^2=0,73$ ) insgesamt eher positiv bewertet ( $\bar{x}=2,13$ ). Lediglich eine Verwaltungsbehörde stimmte der Aussage hinsichtlich klar und verständlich formulierten Anforderungen „eher nicht zu“. Je vier Stimmen entfielen auf „stimme zu“ und teils/teils“, sieben auf „stimme eher zu“.

Bei der Bewertung von Sinnhaftigkeit und Nutzen der Anforderungen zentriert sich der Großteil der Rückmeldungen (8/16) auf eine teilweise Zustimmung. Sechs Verwaltungsbehörden stimmten zu (2/16) oder „eher zu“ (4/16), zwei (eher) nicht. Die Streuung ist auch hier gering ( $\sigma^2=0,96$ ).

Die Bewertung der Angemessenheit des Aufwands betreffend, zeigt sich ein etwas diverseres Bild, mit einer höheren Streuung in den Bewertungen ( $\sigma^2=1,48$ ). Vier der Befragten stimmten zu, wohingegen ebenfalls drei die Aussage „eher nicht“ wählten und eine „gar nicht“. Fünf Stimmen entfallen auf eine teilweise Zustimmung, drei Verwaltungsbehörden stimmten „eher zu“. Im Mittel ergibt sich hinsichtlich der Angemessenheit somit ein neutrales bis positives Ergebnis ( $\bar{x}=2,63$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten sechs Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon vier bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren zwei Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt acht Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Anforderungen teils nicht praxisgerecht oder klar (Publizitätsvorschriften)

Von vier Verwaltungsbehörden wird vornehmlich kritisiert, dass Vorhaben mit strategischer Bedeutung, einschließlich der vorgesehenen Kommunikationsmaßnahmen, für den ESF nicht einschlägig seien. Ergänzende Infoveranstaltungen, Plakate und Werbemaßnahmen werden als weniger zielführend erachtet, um die Sichtbarkeit des ESF zu erhöhen. Vorhaben strategischer Bedeutung würden die Umsetzung herausfordernder machen, da die Projekte ähnlich gestaltet seien und die Auswahl eines besonderen Projekts, welches dann außerhalb eines Förderansatzes stattfindet, nicht trivial wäre. Kritisch erwähnt wurden außerdem die Rigidität und Strenge der bestehenden Publizitätsvorschriften, welche verhältnismäßig wenig Flexibilität in der Ausgestaltung zulassen würden. Dies würde den Aufwand beim Zuwendungsempfänger erheblich erhöhen, bei gleichzeitig als fraglich empfundenem Mehrwert.

Die Relevanz der Steigerung der Sichtbarkeit des ESF wird in jedem Fall als wichtig und notwendig erachtet. Allerdings wird der Ansatz, dies mit Hilfe von Vorhaben von strategischer Bedeutung, inklusive unklarer Anforderungen und Formulierungen, zu erreichen, grundsätzlich als kritisch und weniger zielführend bewertet. Es ist grundlegend zu erwähnen, dass das Thema Kommunikation und Sichtbarkeit im Verhältnis zu anderen Themen kaum problematisiert wurde.

### 3.11.3 Gutachtliche Würdigung

Bei der Umsetzung von Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen handelt es sich um begleitende Aufgaben der Förderung, die in der Regel innerhalb der Verwaltungsbehörden, in Teilen

unter Zuhilfenahme extern beauftragter Agenturen wahrgenommen werden. Bundeseitig wird eine zentrale Website angeboten, auf der die Programme des Bundes und der Länder aufgeführt sind. Die Länder pflegen zusätzlich eigene Webauftritte. Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen werden über den gesamten Förderzeitraum hinweg geplant und können unterschiedlich ausgestaltet sein. Zentral ist in allen Fällen die Bereitstellung einer Website. Die Gespräche zeigten insbesondere eine Varianz hinsichtlich der Nutzung sozialer Medien. Zu den anderen in dieser Studie beschriebenen Aufgaben bestehen verhältnismäßig wenig Berührungspunkte, sodass eine relativ hohe Aufgabensouveränität auf Seiten der Verwaltungsbehörden besteht.

Die Herstellung von Sichtbarkeit liegt im Interesse der Verwaltungsbehörden, wie die Rückmeldungen in den Interviews zeigten. Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die vergleichsweise positiven bis neutralen Beurteilungen des Themenkomplexes interpretieren. Aufwand und Nutzen scheinen aus Gesamtsicht prinzipiell in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen, zumal ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit besteht. Einige Verwaltungsbehörden gaben in den Interviews zu Protokoll, dass sie sich in der Kommunikation stärker engagierten, als es zwingend nötig wäre.

Aus Sicht der Endbegünstigten mag die Beurteilung anders ausfallen. Die Publizitätsvorschriften der Dachverordnung sehen zwar bereits eine Staffelung der Verantwortlichkeiten in Abhängigkeit von den Fördersummen vor, jedoch stellt sich die die Frage bei sehr geringen Förderbeträgen, ob die Publizitätsvorschriften in jedem Fall in einem angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnis stehen. In jedem Fall beinhalten sie eine zusätzliche Hürde für kleine, weniger ESF-erfahrene Träger. Die Einhaltung der Publizitätsvorschriften in allen öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten der Vorhaben stellt aufgrund der Prüfrelevanz eine mögliche Quelle für finanzielle Rückforderungen dar.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode hat es einige Änderungen gegeben, die in Bezug auf die Kommunikation und Sichtbarkeit unterschiedlich zu bewerten sind. Zu begrüßen ist unter anderem der – in der Förderperiode 2014 bis 2020 noch notwendige – Wegfall der vorgeschriebenen Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie, da die verkürzte Darstellung im jeweiligen ESF Plus-Programm ausreichend ist, um Ziele, Maßnahmen und vorgesehene Budget zu beschreiben. Mit der Beschreibung des Kommunikationsrahmens besteht eine hohe Flexibilität, die dahinterliegenden konkreten Kommunikationsmaßnahmen zu planen und gegebenenfalls anlassbezogen abzuändern.

Deutlich kritisch zu bewerten sind hingegen die besonderen Vorschriften zu Vorhaben strategischer Bedeutung. Ohne diesen Aspekt wäre es wahrscheinlich, dass die Einschätzungen der Verwaltungsbehörden noch positiver ausgefallen wären. Vorhaben strategischer Bedeutung werden im Kapitel 3.3 beschrieben und eingeordnet, an dieser Stelle bleibt zusammenzufassen, dass diese mitsamt den damit zusammenhängenden Kommunikationsvorschriften kritisch zu bewerten sind.

Uneindeutig in der Bewertung bleibt die Änderung des Förderlogos, das nicht mehr fondsspezifische Bezüge aufweist. Die Bewertung hängt sehr stark davon ab, welches Kommunikationsziel mit der Logoverwendung verfolgt wird. Sofern übergreifend auf „europäische Förderung“ abgezielt wird, da die Zielgruppen der Kommunikation die einzelnen Fonds gegebenenfalls nicht kennen oder voneinander unterscheiden können, kann die Verwendung des übergreifenden Logos nachvollzogen werden.

Die Aufgabenwahrnehmung und der rechtliche Rahmen zur Kommunikation und Sichtbarkeit ist somit insgesamt als eher unkritisch einzustufen. Eingeschränkt gilt dies für die Publizitätsvorschriften für Begünstigte.

## 3.12 Vereinfachte Kostenoptionen

### Zusammengefasst:

- Vereinfachte Kostenoptionen bieten einen Ansatz der Verwaltungsvereinfachung, indem Kosten über zuvor berechnete Methoden erstattet und nicht mehr durch Einzelbelege nachgewiesen werden.
- Die Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden zeigen ein positives bis sehr positives Bild. Insbesondere die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der vereinfachten Kostenoptionen wird gut bewertet.
- Kritikpunkte ergeben sich zum einen bei Detailfragen, zum anderen wird der praktische Umgang mit vereinfachten Kostenoptionen durch andere Institutionen wie zum Beispiel Prüfbehörden oder Rechnungshöfen in Einzelfällen kritisiert. Bemängelt wird in diesen Fällen die fehlende Akzeptanz gegenüber vereinfachten Kostenoptionen mit Hinweis auf die jeweils geltenden Haushaltsordnungen.
- Trotz der Kritik überwiegen die Vorteile vereinfachter Kostenoptionen deutlich. Eine Weiterentwicklung ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen.

### 3.12.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die vermehrte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen (VKO) wird als Möglichkeit einer erleichterten Programmabwicklung von der Europäischen Kommission explizit unterstützt. Durch die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen ist es grundsätzlich nicht mehr notwendig, die konkrete Mittelverwendung zu einzelnen Buchungsbelegen zurückzuverfolgen. Nichtsdestotrotz gründen vereinfachte Kostenoptionen auf förderfähigen Kosten, die Mittels vordefinierter Methoden berechnet werden müssen. Ausgenommen hiervon sind spezifische Pauschalsätze für indirekte Kosten in Bezug auf Zuschüsse, die in der Verordnung zentral festgelegt sind.<sup>165</sup>

Bei den vereinfachten Kosten als Oberbegriff sind standardisierte Kosten je Einheit,<sup>166</sup> Pauschalbeträge<sup>167</sup> und Pauschalfinanzierungen<sup>168</sup> zu unterscheiden. Die Europäische Kommission kann die Unionsbeiträge für diese drei Formen (auch in Kombination) der vereinfachten Kostenoptionen erstatten.<sup>169</sup> Die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen ist grundsätzlich nicht verpflichtend. Eine Ausnahme bilden Vorhaben, bei denen die Gesamtkosten nicht mehr als 200.000

<sup>165</sup> Siehe hierzu Art. 54 Abs. 1 Buchst. a)-b) Dachverordnung

<sup>166</sup> In diesem Fall werden die förderfähigen Kosten eines Vorhabens ganz oder teilweise auf der Grundlage des Produkts aus quantifizierten Maßnahmen, Leistungen oder Ergebnissen und Standardeinheitskosten berechnet, die im Voraus festgelegt werden (siehe hierzu Europäische Kommission (2021)). Beispielhaft zu nennen sind auf dieser Ebene festgelegte Personalkostensätze, die nach Qualifikationsstufe ausgerichtet sind.

<sup>167</sup> Bei der Anwendung von Pauschalbeträgen werden alle förderfähigen Kosten oder Teile der förderfähigen Kosten eines Vorhabens auf der Grundlage eines vorab festgesetzten Betrags berechnet, wobei die Festsetzung des Pauschalbetrags durch die Verwaltungsbehörden zu begründen ist (siehe hierzu Europäische Kommission (2021)).

<sup>168</sup> Bei Pauschalfinanzierungen werden spezifische Kategorien förderfähiger Kosten, die vorab eindeutig festgelegt werden, unter Anwendung eines Prozentsatzes berechnet, der vorher für eine oder mehrere andere Kategorien förderfähiger Kosten festgelegt wurde (siehe hierzu Europäische Kommission (2021)).

<sup>169</sup> Art. 94 i.V., Art. 51. Abs. 1 Buchst. c)-e) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Euro beträgt.<sup>170</sup> In diesen Fällen ist eine der drei Formen vereinfachter Kostenoptionen verpflichtend zu wählen.<sup>171</sup>

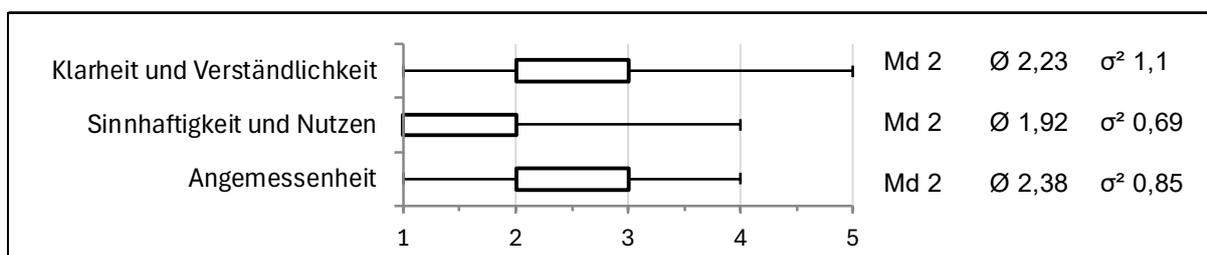
Neben vereinfachten Kostenoptionen, die von den Mitgliedstaaten selbst zu entwickeln sind, werden in der Verordnung auch zentrale Pauschalsätze benannt, die sich zum Beispiel auf indirekte Kosten in Bezug auf Zuschüsse,<sup>172</sup> direkte Personalkosten in Bezug auf Zuschüsse oder eine Restkostenpauschale<sup>173</sup> beziehen.

Die Verwendung von VKO hat einen sehr engen Bezug zum Prüfsystem und mit den dazugehörigen Absprachen.

### 3.12.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt grundsätzlich eine positive Bewertung der abgefragten Items.

Abbildung 16 Bewertungen zum Themenfeld Vereinfachte Kostenoptionen



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=13

Insgesamt liegen 13 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Vier der Verwaltungsbehörden enthielten sich.

Bezüglich der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen hinsichtlich der vereinfachten Kostenoptionen zeigen die Ergebnisse eine eher breitere Streuung der Bewertungen ( $\sigma^2=1,1$ ). Der überwiegende Teil der Verwaltungsbehörden stimmte der Aussage hinsichtlich der klaren und verständlichen Formulierung der Anforderungen entweder zu (3/13), „eher“ zu (6/13) oder teilweise zu (3/16). Lediglich eine Verwaltungsbehörde stimmte der Aussage nicht zu, sodass sich im Mittel eine positive Bewertung ergibt ( $\bar{x}=2,23$ ).

Der Aussage hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und des Nutzens der Anforderungen, stimmten elf der befragten Verwaltungsbehörden zu (4/13) oder eher zu (7/13). Nur jeweils eine Verwaltungsbehörde stimmte „eher nicht“ oder nur teilweise zu. Die Streuung in den Bewertungen ist gering ( $\sigma^2=0,69$ ) und auch in diesem Fall wird eine durchschnittlich klar positive Bewertung erzielt ( $\bar{x}=1,92$ ).

In Bezug auf die Bewertung der Angemessenheit des Aufwands zeigt sich ebenfalls eine geringe Streuung in den Antworten ( $\sigma^2=0,85$ ), allerdings mit einer etwas negativeren Tendenz. Acht Verwaltungsbehörden stimmten der Aussage zu (2/13) oder „eher zu“ (6/13), die übrigen stimmten

<sup>170</sup> Der Betrag bezieht sich die öffentliche Unterstützung, mögliche Eigenfinanzierungsanteile werden beispielsweise in diesem Betrag nicht berücksichtigt.

<sup>171</sup> Art. 53 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). In der Förderperiode 2014.-2020 lag die Grenze bei 100.000 Euro

<sup>172</sup> Art. 54 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>173</sup> Art. 56 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

teilweise zu (3/13) oder „eher nicht zu“ (2/13). Nichtsdestotrotz wird auch in diesem Fall eine durchschnittlich positive bis neutrale Bewertung erreicht ( $\bar{X}$ 2,38).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten kritik- beziehungsweise verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten acht Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon fünf bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren drei Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt elf Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Herleitungsaufwände

Von sechs Verwaltungsbehörden wird der Umstand kritisch bewertet, dass die Pauschalen in ihrer Herleitung, Abstimmung, Dokumentation und Umsetzung einen hohen Aufwand erzeugen würden. Die eigentlich durch die Pauschalen forcierte Effizienzsteigerung und der Einspareffekt würde durch den erhöhten Dokumentation- und Prüfaufwand teilweise negiert. Art. 94 versprache eine Vereinfachung, allerdings sei der Vorab-Aufwand höher, da es ein Bestandteil der Programmierung sei.

- Umgang mit Einzelbelegen trotz vereinfachter Kostenoptionen

Die Verbindlichkeit von VKOs wird von vier Verwaltungsbehörden insofern kritisiert, als dass die Anwendung von VKOs nicht durch die Prüfbehörden ausgehebelt werden dürfte. Teilweise würde gefordert werden, dass Träger keine Gewinne machen dürfen und einen Nachweis darüber verlangt werden, dass kein Einnahmenüberschuss erzielt wurde, was grundsätzlich der Idee von VKO widerspricht. Landesrechnungshöfe seien vereinzelt ferner der Auffassung, dass Pauschalen zweckgebunden sein müssten. Wenn folglich ein Überschuss für einen anderen Zweck verwendet werden würde, könnte dies nicht anerkannt werden, sodass eine Notwendigkeit von Nachweisen in der Administration entsteht, welche den Sinn und Zweck einer Pauschale konterkarierten.

- Zentral festgelegte Pauschalen

Drei Verwaltungsbehörden kritisieren, dass der Abstimmungsaufwand zu Pauschalen und VKOs für die Verwaltungsbehörde erheblich sei. Das Verfahren, dass die Länder ihre Pauschalen berechnen und vor der Einreichung diese Methodik durch die Prüfbehörde genehmigen lassen, führe zu unnötigen Mehraufwänden. Zentral definierten und festgelegte Pauschalen durch die KOM würden zu einer Reduzierung der Aufwände beitragen.

### 3.12.3 Gutachtliche Würdigung

Die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen steht in einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit den in diesem Bericht ebenfalls beschriebenen Prüfungen. Die Verwendung von VKO sind in Anlehnung an Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes<sup>174</sup> weniger fehleranfällig und können daher einen Beitrag zur Reduzierung der Gesamtfehlerquote leisten.<sup>175</sup> Vor diesem Hintergrund ist

---

<sup>174</sup> Europäischer Rechnungshof (2018)

<sup>175</sup> Hierbei kommt es auch auf die Art der vereinfachten Kostenpauschale an. Bei Kilometerpauschalen beispielsweise müsste die Prüfbehörde überprüfen, ob die angegebene Anzahl an Kilometern tatsächlich gefahren wurde, was sowohl in der Dokumentation als auch der Prüfung sehr aufwändig sein kann.

die stärkere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen auch aus gutachterlicher Sicht zu unterstützen. Folgendes Zitat verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen und den Fehlerraten:

*„Es gab Zeiten, da haben wir die Zwei-Prozent-Schwelle gerissen. Da gab es eine Nettofinanzkorrektur. Das hat auch dann die Prüfbehörde zum Anlass genommen, statt 30 Maßnahmen pro Jahr 100 Maßnahmen zu prüfen, aber infolgedessen wurden die Verfahren auch unter Nutzung der Pauschalierungsmöglichkeiten immer mehr standardisiert, dass der Prüfaufwand und die Belegfähigkeit letztlich transparenter wurde und einfacher. Das zeigt sich jedes Jahr in dem Jahreskontrollbericht, dass die Fehlerquoten sich jetzt immer wieder sozusagen unter der Signifikanzschwelle bewegen.“ (Interview 14)*

Aufwände entstehen bei der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen im Vorfeld von deren Nutzung, da die Herleitungskonzepte vor dem Förderbeginn feststehen müssen. Auch an dieser Stelle wird die enge Verzahnung mit dem Prüfsystem deutlich, da die Erarbeitung eines Konzepts prüfsicher sein muss.

*„Und, ja, aber wir würden jetzt nie einfach eine vereinfachte Kostenoption in die Welt setzen, ohne das vorher mit der Prüfbehörde wirklich rauf und runter abgestimmt zu haben.“ (Interview 23)*

Die Aufwände können, wie das Zitat andeutet, für einen gewissen Zeitraum durchaus bedeutsam sein. Aus gutachtlicher Sicht steht dies jedoch in keinem Verhältnis zum vergleichbaren Aufwand der Nachprüfung zum Beispiel des konkreten Personaleinsatzes und der daraus unter Umständen folgenden Fehlerfeststellungen über den Zeitraum einer gesamten Förderperiode hinweg.<sup>176</sup>

In diesen Zusammenhang gehört auch der vereinzelt genannte Kritikpunkt, dass die Entwicklung von vereinfachten Kostenoptionen schwierig und mitunter sehr aufwändig sei, weshalb idealerweise in der Verordnung selbst oder – im deutschen Kontext – durch bundesweite zentrale Vorgaben ein Fundus möglicher VKO geschaffen werden könnte, aus dem sich die Verwaltungsbehörden bedienen könnten. Denkbar wären in diesem Kontext Bundesdurchschnittskostensätze oder Kostensätze für bestimmte Ländergruppen. Diese vereinfachten Kostenoptionen müssten aus Sicht der Autoren im Sinne der Prüffestigkeit in der Verordnung verankert sein. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass Prüfbehörden trotz solcher zentraler Vorgaben die Zusammensetzung der VKO oder die Rechtfertigung der Auszahlung im Einzelfall prüfen. Hinzu kommt, dass insbesondere bei Standardeinheitskosten für Personal die Bedingungen vor Ort zu heterogen sein dürften, um übergreifende Vorgaben zu entwickeln. Diese könnten stattdessen unter Umständen die Freiheitsgrade der Verwaltungsbehörden zur Entwicklung eigener VKO einschränken.

Die ebenfalls vereinzelt als Kritik genannte verpflichtende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen<sup>177</sup> für Vorhaben unterhalb einer Schwelle von 200.000 Euro ist aus gutachterlicher Sicht für spezifische Vorhabengruppen nachvollziehbar. Dies betrifft insbesondere Vorhaben im ländlichen Raum, bei denen aufgrund von Pendelverkehr die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben nicht immer gewährleistet werden kann. Aufgrund der in der Vergangenheit weiter nach oben gesetzten Schwelle (zuvor 100.000 Euro) erhöht sich der Druck zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Bei dieser Kritik stoßen inhaltlich-fachliche, wirtschaftliche und prüfungsorientierte Sichtweisen aufeinander. Aus Prüfungspunkten ist die verpflichtende Nutzung vereinfachter Nutzung unterhalb einer Schwelle nachvollziehbar, weil ansonsten Prüfungsumfang und Höhe des Unionsbeitrags in keinem angemessenen

---

<sup>176</sup> Diese Einschätzung wird durch Rückmeldungen von Bewilligungsstellen mehrerer Maßnahmen bestätigt.

<sup>177</sup> Von dieser Verpflichtung ausgenommen sind Vorhaben, für die die Unterstützung eine staatliche Beihilfe darstellt. Art. 53 Abs. 3 Satz 2 Dachverordnung

Verhältnis mehr stehen. Wirtschaftlich betrachtet kann die Schwelle tatsächlich zu einer geringeren Inanspruchnahme der Förderung führen, wovon strukturell wie beschrieben in erster Linie ländliche Gebiete mit einem hohen Fahraufkommen betroffen sein könnten. Dies kann sich inhaltlich-fachlich auswirken, beispielsweise bei Vorhaben, die knapp unterhalb der Schwelle liegend zusätzliche Komponenten umsetzen möchten, um den Schwellenwert zu überschreiten und eine Spitzabrechnung zu ermöglichen. Des Weiteren könnten aus diesen Erwägungsgründen heraus fachlich gebotene Vorhaben unter Umständen nicht (neu oder weiter) gefördert werden. Aus unserer Sicht handelt es sich bei der verpflichtenden Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zwar um kein gravierendes Problem, stellenweise sind aber Auswirkungen auf das Fördergeschehen durchaus denkbar.

Wesentlich einschneidender scheinen hingegen die in mehreren Fällen getätigten Schilderungen bezüglich der Anforderungen anderer Stellen – dies können Rechnungshöfe, Prüfbehörden, aber auch Bewilligungsstellen sein –, trotz vorhandener vereinfachter Kostenoptionen Einzelbelege vorzuhalten, mithin also den Sinn vereinfachter Kostenoptionen ad absurdum zu führen. Hintergrund dieser Schwierigkeiten ist die notwendige Beachtung nicht nur europäischer Vorgaben, sondern auch der Haushaltsordnungen und deren Verwaltungsvorschriften. Wie im Kapitel zu Prüffeststellungen der Prüfbehörden beschrieben (siehe Kapitel 3.18), hängt der Umgang mit diesen beiden Rechtsbezügen stark von den handelnden Institutionen beziehungsweise handelnden Personen ab. Da die Vorschriften der Haushaltsordnungen und auch der dahinterliegenden Verwaltungsvorschriften oftmals identisch sind, die Anforderungen sich hinsichtlich der Nachprüfungen vereinfachter Kostenoptionen unterscheiden, liegt dieser Schluss nahe. Argumentiert wird in den Fällen, in denen trotz der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen Einzelbelege verlangt werden, beispielsweise mit dem fehlenden Nachvollzug der Zweckgebundenheit der Mittel durch vereinfachte Kostenoptionen.

Diese Kritik ist in den geschilderten Fällen bedeutsam. In der Konsequenz sollte aber die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen nicht eingeschränkt, sondern vielmehr ausgebaut werden, sofern möglich.

### 3.13 Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission

#### Zusammengefasst:

- Durch unterschiedliche Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission sollen fortlaufend Informationen über den Verlauf und die Ergebnisse der Förderung übermittelt werden.
- Die Aufwände in Bezug auf die Berichtspflichten sind insgesamt als hoch einzustufen. Hierzu trägt einerseits die Anzahl der Berichte bei, andererseits die Berichtshäufigkeit und -tiefe.
- Deutlich zu kritisieren ist die Berichtshäufigkeit der regelmäßigen Datenmeldungen bezüglich des finanziellen und materiellen Umsetzungsstands. Die Vorgaben erscheinen angesichts des intendierten Steuerungsimpulses als zu weitreichend.
- Für eine Vereinfachung wäre anzusetzen bei einer geringeren Anzahl an Datenmeldungen. Darüber hinaus sollten Verschlinkungen hinsichtlich des Datenumfanges in Betracht gezogen werden.

#### 3.13.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Mit den Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission soll ein regelmäßiger Informationsfluss etabliert werden, der die fortlaufende Überprüfung der ESF Plus-Programme erlaubt.<sup>178</sup> Die Berichte und Informationen berühren dabei unterschiedliche Facetten:

Erstens gibt es Berichtspflichten gegenüber der Kommission, die in Zusammenhang mit der fortlaufenden Umsetzung und Kontrolle des Programmfortschritts stehen. Zu nennen sind hier einerseits der Bericht zur Halbzeitüberprüfung (siehe Kapitel 3.14), andererseits die regelmäßig zu übermittelnden Daten zum Umsetzungsstand der Programme. Es sind regelmäßig der finanzielle Umsetzungsstand (fünf Mal im Jahr) und der materielle Umsetzungsstand (zwei Mal im Jahr) zu berichten, wobei detaillierte Vorgaben der zu berichtenden Informationen gemacht werden.<sup>179</sup> Darüber hinaus wird in jährlichen Leistungsüberprüfungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat beziehungsweise den Programmverantwortlichen im Rahmen einer Überprüfungssitzung die Leistung des Programms besprochen. Hierbei sind der Kommission im Vorfeld die neuesten Erkenntnisse in Bezug auf mehrere zu prüfenden Elemente zu übermitteln.<sup>180</sup> Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch der abschließende Leistungsbericht zu nennen, der zu erstellen und vom Begleitausschuss zu genehmigen ist.<sup>181</sup> In diesem Bericht wird anhand der gleichen zu prüfenden Elemente bewertet, ob die Programmziele erreicht wurden. Auch die Berichterstattung anhand von Evaluationsergebnissen gehört in diesen Kontext. Die in der Förderperiode 2014 – 2020 umzusetzenden Jahresdurchführungsberichte entfallen im Gegenzug.

<sup>178</sup> Theoretisch könnten auch die Programmeinreichung und die Erarbeitung der Partnerschaftvereinbarung als Berichtspflicht gegenüber der Kommission eingeordnet werden.

<sup>179</sup> Art. 42 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)) legt fest, dass für jede Priorität nach Spezifischem Ziel und Regionenkategorie die Anzahl der Vorhaben, die förderfähigen Gesamtkosten, Beitrag aus den Fonds und die geltend gemachten förderfähigen Gesamtausgaben aufgeschlüsselt nach Art der Intervention genauso zu berichten sind wie die Werte der Output- und Ergebnisindikatoren.

<sup>180</sup> Art. 41 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 40 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). Berichtet werden u.a. Fortschritte bei der Programmdurchführung und beim Erreichen der Etappenziele und Sollvorgaben, Einflussfaktoren auf den Programmfortschritt, Fortschritte bei der Durchführung der Evaluierungen, die Durchführung von Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen oder Fortschritte bei der Durchführung von Vorhaben strategischer Bedeutung.

<sup>181</sup> Art. 43 i.V.m. Art. 40 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Zweitens gibt es Berichtspflichten der Kommission gegenüber anderen Stellen. Um diese zu erfüllen, ist die Kommission auf die Zulieferung der Mitgliedstaaten angewiesen. Daher entstehen durch die Berichtspflichten der Kommission Informationserfordernisse für die Mitgliedstaaten. Dies kann entweder in Form von Berichten oder auch strukturierter Informationsweitergabe aufgrund konkreter Anfragen erfolgen. Beispielsweise ist auf Basis der Halbzeitüberprüfung dem Rat und dem Europäischen Parlament gebündelt Bericht zu erstatten über den Umsetzungsstand der Programme. Ebenso muss garantiert sein, dass die Berichterstattung zu den bereichsübergreifenden Grundsätzen erfolgen kann.

Drittens gibt es Berichtspflichten gegenüber der Kommission, die im Zusammenhang mit dem Prüfwesen und dem Rechnungswesen stehen. Hierbei geht es um die Prüfstrategie, die Systemprüfungsberichte, den jährlichen Kontrollbericht, den jährlichen und abschließenden Prüfbericht, den jährlichen Bestätigungsvermerk, die Verwaltungserklärung oder auch die Berichterstattung zu Unregelmäßigkeiten und für die Festsetzung der Höhe der Finanzkorrekturen. Diese besonderen Berichtspflichten werden gebündelt in den Kapiteln 3.17 und 3.18 beschrieben.

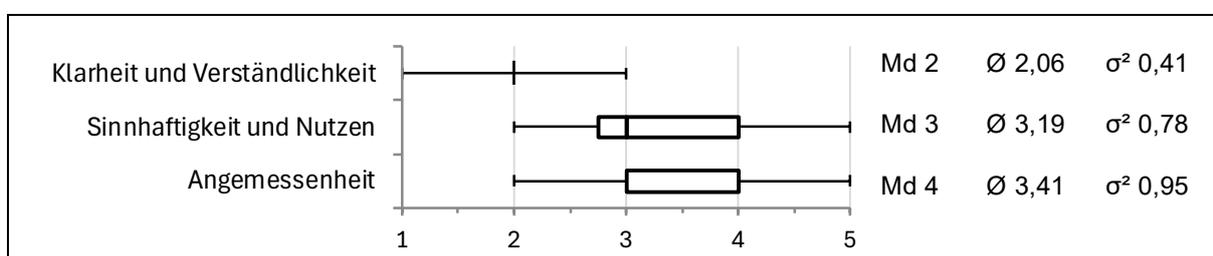
Bei den in diesem Kapitel beschriebenen Berichtspflichten gibt es zum Teil vorgegebene Muster der Berichterstattung,<sup>182</sup> zum Teil wird auf noch zu erstellende Muster verwiesen<sup>183</sup>, zum Teil gibt es aber auch keine Vorgaben.<sup>184</sup> Die in diesem Kontext bereitzustellenden Information werden über das zentrale System für den elektronischen Datenaustausch SFC2021 übermittelt.<sup>185</sup>

Durch die Berichterstattungspflichten in den beschriebenen Facetten gibt es zahlreiche Berührungspunkte zu anderen dargestellten Themenfeldern. Vor allem zu nennen sind die Aspekte des IT-Systems, der Indikatorik oder der Kodierung.

### 3.13.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt trotz der als überwiegend klar und verständlich bewerteten Anforderungen eine kritische Betrachtung der Sinnhaftigkeit und Angemessenheit dieser wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 17 Bewertungen zum Themenfeld Berichtspflichten gegenüber der Kommission



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=17

<sup>182</sup> Regelmäßige Datenübermittlung nach Art. 42 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)). Das Muster der Datenübermittlung ist in Anhang VII festgelegt.

<sup>183</sup> Abschließender Leistungsbericht nach Art. 43 Abs. 5 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>184</sup> Dies bezieht sich auf die jährlichen Überprüfungssitzungen nach Art. 41 Dachverordnung oder auch die Halbzeitüberprüfung nach Art. 18 (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>185</sup> Art. 69 Abs. 9 i.V.m. Anhang XV Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Insgesamt liegen 17 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde machte ausschließlich von der Möglichkeit der Kommentierung Gebrauch.

Klarheit und Verständlichkeit der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission wurden mit vergleichsweise sehr geringer Varianz ( $\sigma^2=0,41$ ) insgesamt als gegeben bewertet ( $\bar{x}=2,06$ ). Es gibt keine Verwaltungsbehörde, die der Aussage, dass die Anforderungen der Verordnung klar und verständlich sind, eher nicht oder nicht zustimmte.

Die Sinnhaftigkeit und der Nutzen der Anforderungen wurden demgegenüber kritischer eingeschätzt, wobei die Antworten in diesem Falle auch eine etwas höhere Streuung aufweisen ( $\sigma^2=0,78$ ). Hier sind es fünf der 17 Verwaltungsbehörden, die den Nutzen „eher“ kritisch sehen, eine Verwaltungsbehörde stimmte nicht zu. Im Mittel ergibt sich ein neutrales Ergebnis ( $\bar{x}=3,19$ ).

Dieser Antworttrend verstärkt sich bei der Betrachtung der Angemessenheit des Aufwands zur Bearbeitung der Anforderungen. Diesbezüglich stimmten sieben der 17 Verwaltungsbehörden der Aussage „eher nicht“ zu, zwei weitere stimmten nicht zu. Demgegenüber gibt es vier Verwaltungsbehörden, die bei der Angemessenheit des Aufwands „eher“ zustimmten. Somit wird im Mittel eine neutrale bis negative Bewertung erreicht ( $\bar{x}=3,41$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten zehn Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon sieben bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren vier Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt vierzehn Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Häufigkeit und Tiefe der Datenmeldung nach Art. 42

Die Häufigkeit der finanziellen Datenmeldung wird kritisiert, da eine fünfmalige Datenmeldung pro Jahr zu viel Aufwand bereite. Diese Rückmeldung wurde von insgesamt zwölf Verwaltungsbehörden gegeben. Die anvisierte Erleichterung durch den Wegfall der Jahresdurchführungsberichte sei somit aus Sicht von mindestens zwei Fällen nicht eingetreten, sondern im Gegenteil sogar gestiegen. Allerdings gibt es auch eine dezidiert positive Rückmeldung diesbezüglich. Die Kontrolle des Programms sei auch mit einer geringeren Anzahl an Meldungen möglich. In einem Fall wurde auch angegeben, dass die interne Datenkontrolle durch die Fristen von vier Wochen – das heißt Daten mit einem Datenstand vom 30.06. eines Jahres werden am 31.07. berichtet – eingeschränkt sei.

Bemängelt wird in Einzelfällen auch die Erhebungstiefe der Datenmeldung, die ebenfalls aufwandstreibend sei. Zur Steuerung der Programme sei beispielsweise die sehr umfängliche Meldung aller personenbezogenen Informationen (zweimal jährlich) nicht angebracht, hierfür würden zentralere Informationen ausreichen.

- Funktionalität von SFC2021 verbesserungswürdig

Das von der Kommission bereitgestellte System SFC2021 ist aus Sicht mehrerer Befragter (hierzu liegen sieben Antworten vor) verbesserungswürdig. In der Mehrzahl handelt es sich um eine generelle Kritik hinsichtlich der Performance von SFC2021. Konkretere Hinweise geben die Interviews. So gebe es beispielsweise keine Schnittstellen zu anderen Systemen, was die

Fehleranfälligkeit erhöhe beziehungsweise müssten solche Schnittstellen mit hohem Aufwand programmiert werden. Zu kritisieren sei in diesem Zusammenhang auch, dass Updates nicht angekündigt und teilweise bereits eingegebene Daten verschwinden würden. Neben der eingeschränkten Funktionalität wurde in einem Fall in der Befragung angemerkt, dass in SFC2021 zum Teil Eintragungen vorgeschrieben seien, die jedoch nicht durch die Verordnung gedeckt seien, SFC2021 somit also rechtsbildenden Charakter habe.

Positiv hervorgehoben wurde demgegenüber das Format der jährlichen Überprüfungssitzungen. Dies sei ein gutes Austauschformat, um über den Fortschritt der Programme zu sprechen. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang in Einzelfällen, dass Art und Umfang der im Vorfeld zu übermittelnden Informationen nicht geregelt sei und mithin ein „kleiner Jahresdurchführungsbericht“ erwartet werde.

### 3.13.3 Gutachtliche Würdigung

Wie in dem Abschnitt zu den rechtlichen Anforderungen skizziert, gibt es ein dezidiert ausgearbeitetes Berichtswesen, welches einen steten Informationsfluss hinsichtlich des Programmfortschritts sicherstellen soll.

Zur Dokumentation des Programmfortschritts geschehen wie beschrieben regelmäßige finanzielle und materielle Datenmeldungen. Die zu übermittelnden Tabellen sind vergleichbar zur Förderperiode 2014 – 2020, wenngleich durch die Änderung der Interventionslogik (Wegfall von Investitionsprioritäten) und der Hinzufügung einzelner Datenfelder neuer Programmieraufwand entstanden ist. Aus den IT-Systemen werden Reports gezogen, die anschließend teils manuell in SFC2021 übertragen werden müssen. Stellenweise sind zwar Tabellenuploads möglich und in Teilen berichten einzelne Länder von eigens programmierten Schnittstellen zwischen den IT-Systemen, diese sind jedoch nicht vollumfänglich vorhanden sowie zeit- und kostenintensiv für die Verwaltungsbehörden in der Erstellung. Die manuelle Eintragung hingegen ist zum einen als aufwändig, zum anderen als fehleranfällig einzustufen.<sup>186</sup>

Zwischen der Ziehung der Daten zu einem bestimmten Stichtag und der Datenmeldung liegt ein Monat. In dieser Phase haben einige Verwaltungsbehörde Prüfzyklen etabliert (zum Beispiel durch eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung), in denen auf Basis der Mikrodaten Kontrollrechnungen durchgeführt werden. Diese Zyklen geschehen unter einem relativ hohen Zeitdruck. Zu übermitteln sind sehr detaillierte Angaben auf Ebene der Spezifischen Ziele, gegebenenfalls unterteilt nach Regionenkategorien. Im Ergebnis entstehen im zunehmenden Programmverlauf umfangreiche Datenübersichten, das heißt durch die händische Eingabe in SFC2021 steigt der Aufwand der Datenübermittlung sukzessive an. Je differenzierter die Förderarchitektur, das heißt, je mehr Prioritäten definiert und Spezifische Ziele gewählt wurden, desto höher ist der damit verbundene Aufwand. Unabhängig von der Programmgröße wird der Aufgabenumfang als unverhältnismäßig empfunden, wie folgendes Zitat zeigt:

*„Also, wenn ich mir überlege, allein diese Tapeten mit dem Output- und Ergebnisindikatoren immer zu bestücken, das ist eine Zumutung.“ (Interview 18)*

Aus gutachtlicher Sicht wäre ein mit den Datenmeldungen einhergehender Steuerungsimpuls prinzipiell plausibel. Allerdings ist dieser in der Praxis nicht sehr stark ausgeprägt. Kritisch zu hinterfragen ist zudem, inwiefern eine fünfmalige Datenmeldung pro Jahr (finanziell) notwendig ist,

---

<sup>186</sup> Dies betrifft auch die Rechnungslegung und den Zahlungsantrag, die in SFC2021 zu übermitteln sind, aber nicht in diesem Kapitel beschrieben werden.

um einem Steuerungsinteresse zu genügen. Die fünfmalige Übermittlung von Daten pro Jahr bringt nach einer gewissen Laufzeit der Programme keinen erwartbaren Mehrwert, da von einer rapiden Änderung der Programmumsetzung nicht auszugehen ist – und wenn dies der Fall ist, wäre ein exogener Schock als Ursache wahrscheinlich. Gleichzeitig existieren zwar durch die Datenmeldungen sehr detaillierte Übersichten zu den finanziellen und materiellen Umsetzungsständen, in der Praxis richtet sich der Fokus jedoch fast immer nur auf die Fragen, wie hoch die Anteile der bewilligten Mittel, des Auszahlungsstands und die erreichten Quoten bei den Output- und Ergebnisindikatoren im jeweiligen Spezifischen Ziel und Regionenkategorie liegen. Für eine solche Betrachtung ist die Datenmeldung in der praktizierten Tiefe nicht notwendig. Dies gilt auch für die Steuerungsinteressen der Verwaltungsbehörden. Das Steuerungsinteresse der die Maßnahmen umsetzenden Fachreferate kann zwar tiefgehender sein, unserer Erfahrung nach ist dies aber nur in Ausnahmefällen so.

Bei festgestellten Abweichungen von den Zielen helfen die übermittelten Daten in ihrer Tiefe ebenfalls nicht weiter. Stattdessen können solche Abweichungen oftmals im dialogischen Verfahren innerhalb eines Mitgliedstaats oder durch Evaluationen erklärt werden. Zwar kann nicht eingeschätzt werden, ob die Europäische Kommission mit der Vielzahl an Informationen andere Erkenntnisinteressen wie zum Beispiel Anfragen aus dem parlamentarischen Raum bedient, aber in diesem Fall wäre das Verhältnis an spezifischen Informationsbedürfnissen mit den administrativen Aufwänden abzuwägen.

Die regelmäßigen Datenmeldungen dienen als Kompensation der in der Förderperiode 2021 – 2027 nicht mehr notwendigen Jahresdurchführungsberichte. Diese wiederum sind zwar formell entfallen, informell jedoch sind im Rahmen der jährlichen Überprüfungssitzungen, bei denen zu allen wesentlichen Elementen des Programmfortschritts Bericht zu erstatten ist, eine Art „Jahresdurchführungsbericht light“ an die Kommission zu übermitteln. Bezüglich der Anforderungen der Kommission und der Einschätzungen der Verwaltungsbehörden lässt sich jedoch nicht eindeutig feststellen, ob die Anforderungen je nach Land unterschiedlich sind oder nur das Empfinden der Verwaltungsbehörden. In Addition zu den regelmäßigen Datenmeldungen ergibt sich somit eine erhöhte Berichtstätigkeit zur Darstellung des Programmfortschritts. Aus gutachtlicher Sicht sollte der informelle Charakter der Informationen zur Vorbereitung der jährlichen Überprüfungssitzungen beibehalten werden, das heißt Ansatzpunkte zur Verbesserung ergeben sich insbesondere bei der Häufigkeit und Tiefe der Datenmeldungen.

Neben den regelmäßigen Datenmeldungen gibt es auch Berichte, die nur einmalig oder anlassbezogen an die Kommission zu übermitteln sind. Bezüglich der Halbzeitüberprüfung ist hinsichtlich des Berichtsformats nicht mit Schwierigkeiten zu rechnen. Hier ist vor allem der Zeitpunkt und gegebenenfalls die genaue inhaltliche Ausgestaltung zu hinterfragen. Die Übermittlung von Evaluationsberichten erscheint aus gutachterlicher Sicht vollkommen unkritisch. Der abschließende Leistungsbericht kann noch nicht eingeschätzt werden. Zu erwarten ist aber eine ähnliche Vorgehensweise wie bereits in der Förderperiode 2014 – 2020, sodass diesbezüglich keine größeren Schwierigkeiten erwartet werden.

Die Übermittlung der Berichte erfolgt, wie beschrieben, über das von der Kommission verwaltete Programm SFC2021. Bei Berichtsformaten ohne Muster wie zum Beispiel der Halbzeitüberprüfung oder Evaluationsberichten werden eigenständige Berichte beispielsweise als PDF hochgeladen. Demgegenüber müssen andere Berichte in die Eingabemasken von SFC2021 übertragen werden. Die Funktionalität von SFC wurde von vielen Verwaltungsbehörden zum Teil deutlich kritisiert, was aus eigener Erfahrung nachvollzogen werden kann. So stehen immer wieder wichtige Funktionalitäten von SFC erst mit Verspätung zur Verfügung und Funktionen weisen nach Updates Fehler auf. Diese für sehr viele IT-Systeme gängige Kritik fällt bezogen auf SFC2021 gleichwohl deutlich aus.

Ausgesprochen kritisch zu bewerten ist der stellenweise „rechtsbildende“ Charakter von SFC. Dazu gehört beispielsweise, dass über die rechtlich vorgegebenen Berichtsmuster hinaus Informationen abgefragt werden. Ein anderes Beispiel bezieht sich auf die Ausgestaltung von SFC. Einige Tabellen und Datenfelder sind so angelegt, dass die Möglichkeiten zur Dateneingabe in einer Weise beschränkt sind, wie es nicht durch die Verordnungen vorgesehen ist. Auch führen fachkonzeptionelle und technische Defizite dazu, dass Europäische Kommission Anforderungen erhebt, die keine Rechtsgrundlage besitzen (siehe dazu auch Kap. 3.7).

Insgesamt sind somit Schwierigkeiten in diesem Themenfeld zu benennen, im Vergleich zu anderen Aufgaben zur administrativen Abwicklung fällt der Anpassungsdruck aber vergleichsweise moderat aus.

### 3.14 Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfung

#### **Zusammengefasst:**

- Mit Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfung soll eine strukturierte Auseinandersetzung mit den zwischenzeitlichen Ergebnissen der Förderung erfolgen, auf deren Grundlage Mittel gegebenenfalls neu zugeteilt werden.
- Die Aufwände werden in der Praxis als ambivalent wahrgenommen und konnten noch nicht endgültig eingeschätzt werden. Die Autoren beurteilen den Aufwand als moderat, sehen aber einzelne Aspekte als wenig nutzbringend.
- Der Nutzen des Flexibilitätsbetrags, der erst im Zuge der Halbzeitbewertung endgültig zugewiesen werden soll, bleibt offen. Ist damit eine Konditionalität verbunden, wäre dies kritisch, da keine Kriterien zu Anwendung vorliegen. Ist keine Konditionalität impliziert, bedarf es dieses Instrumentes nicht. Damit ist auch fraglich, ob die Halbzeitüberprüfungen rechtlich und strukturell mit möglichen Programmänderungen verbunden werden müssen. Ein Mehrwert ist angesichts der Praxis nicht erkennbar. Sehr kritisch zu bewerten ist der Nutzen der Halbzeitüberprüfung zu einem in der Verordnung festgelegten Zeitpunkt. Aufgrund der stark verspätet vorliegenden Rechtsquellen und den daraus folgenden Verzögerungen in der Programmgenehmigung und des Förderbeginns, lassen sich in vielen Fällen kaum sinnvolle Schlussfolgerungen für Anpassungsbedarfe ziehen.
- Optimierungsmöglichkeiten bestehen gegebenenfalls in einer zeitlichen Flexibilisierung der Halbzeitüberprüfung sowie des Entfalls des Flexibilitätsbetrags, sofern die Halbzeitüberprüfung grundsätzlich beibehalten werden soll.

#### 3.14.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Anforderungen zum Leistungsrahmen und der Halbzeitüberprüfung dienen der Bewertung der Performanz eines Programms und einer darauf aufbauenden (finanziellen und inhaltlichen) Neujustierung, sofern notwendig. Bereits in der Förderperiode 2014 – 2020 wurde ein Leistungsrahmen in der Verordnung festgeschrieben. Anders als zuvor sind mit dem Leistungsrahmen aber keine Sanktionsmöglichkeiten mehr verbunden. Ziel des Leistungsrahmens ist es, anhand von Indikatoren, Etappenzielen und Sollvorgaben<sup>187</sup> die Leistung des Programms zu beobachten, darüber

---

<sup>187</sup> Die Ziele werden auf Ebene der Spezifischen Ziele beschrieben.

Bericht zu erstatten und sie zu evaluieren.<sup>188</sup> Die Ziele werden mit Bezug zur Haushaltsordnung der Europäischen Kommission als möglichst smart (specific, measurable, attainable, relevant, time-bound) umzusetzen qualifiziert.<sup>189</sup> Um die Qualität des Leistungsrahmens sicherzustellen, ist die Methodik zu dessen Erstellung ebenfalls in der Verordnung festgelegt.<sup>190</sup>

Während die Erstellung des Leistungsrahmens nicht mit finanziellen Aspekten verknüpft ist, gibt es bei der Halbzeitüberprüfung eine enge Verbindung mit dem Flexibilitätsbetrag.<sup>191</sup> Grundlegend bei der Halbzeitüberprüfung ist die in jedem Programm zu treffende Erwägung, ob Programmänderungen notwendig sind, um gegebenenfalls neuen oder geänderten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Hierbei werden in der Verordnung unter anderem die länderspezifischen Empfehlungen<sup>192</sup>, die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte,<sup>193</sup> die Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele<sup>194</sup> oder auch die wichtigsten Ergebnisse einschlägiger Evaluierungen<sup>195</sup> als Bezugspunkte benannt, um diese Herausforderungen zu beschreiben und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Bis zum 31. März 2025 ist der Kommission vom Mitgliedstaat von jedem Programm eine Bewertung der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung einschließlich eines Vorschlags für die endgültige Zuweisung des Flexibilitätsbetrags zu übermitteln.<sup>196</sup> Sofern eine Programmänderung erforderlich ist, wird das geänderte Programm zeitgleich zur Halbzeitüberprüfung eingereicht und anschließend von der Kommission genehmigt.<sup>197</sup> Sollte nach Ansicht des Mitgliedstaats aufgrund der Halbzeitüberprüfung keine Programmänderung erforderlich sein, bestätigt die Kommission dies oder fordert den Mitgliedstaat zur Einreichung einer Programmänderung auf, falls sie nicht übereinstimmt.<sup>198</sup> Bis Ende 2026 hat die Kommission die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.<sup>199</sup>

Von der Pflicht zur Einreichung einer Halbzeitüberprüfung sind die Programme ausgenommen, die im Rahmen der STEP-Verordnung (Strategische Technologien für Europa)<sup>200</sup> unter bestimmten Bedingungen Vorhaben umsetzen.

Die Anforderungen des Leistungsrahmens und der Halbzeitüberprüfung weisen somit enge Bezüge zur Indikatorik, zu Programmänderungen und den Berichtspflichten gegenüber der Kommission auf. Zeitlich und inhaltlich verknüpft sind auch die Vorgaben zu Änderungen der Partnerschaftsvereinbarung, die zum gleichen Datum wie die Halbzeitüberprüfung einzureichen sind und bei denen beispielsweise Mittelübertragungen möglich sind.

### 3.14.2 Empirische Befunde

Die Ergebnisse der strukturierten Abfrage zeigen ein tendenziell kritisches Bild, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

---

<sup>188</sup> Art. 16 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>189</sup> Art. 33 Abs. 3 Haushaltsordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>190</sup> Art. 17 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>191</sup> Pro Programm wird in jedem Mitgliedstaat ein Betrag in Höhe von 50 Prozent für die Jahre 2026 und 2027 zurückgehalten und erst nach Annahme des Kommissionsbeschlusses im Anschluss an die Halbzeitüberprüfung endgültig zugewiesen.

<sup>192</sup> Art. 18 Abs. 1 Buchst. a) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>193</sup> Art. 18 Abs. 1 Buchst. c) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>194</sup> Art. 18 Abs. 1 Buchst. f) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>195</sup> Art. 18 Abs. 1 Buchst. e) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>196</sup> Art. 18 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

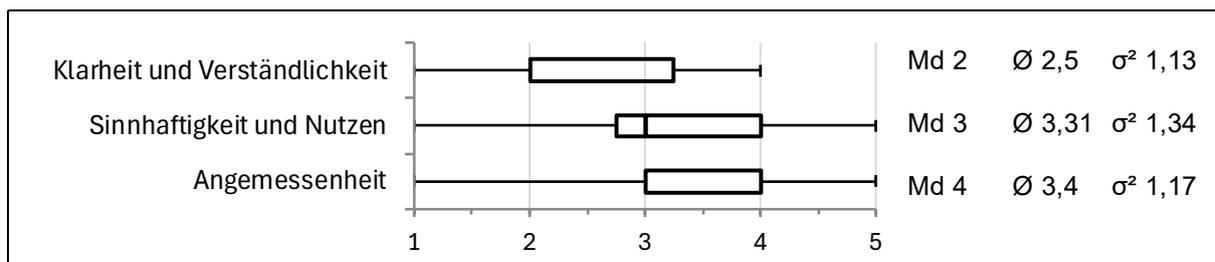
<sup>197</sup> Art. 18 Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>198</sup> Art. 18 Abs. 4 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>199</sup> Art. 18 Abs. 6 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>200</sup> Verordnung (EU) 2024/795, Art. 13 Abs. 5 (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2024))

Abbildung 18 Bewertungen zu den Themenfeldern Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfungen



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=16

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Eine Verwaltungsbehörde enthielt sich.

Die Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen der Dachverordnung zum Leistungsrahmen und der Teilzeitüberprüfung wurde durch die Verwaltungsbehörden trotz eher hoher Varianz ( $\sigma^2=1,13$ ) im Mittel positiv bis neutral bewertet ( $\bar{x}$  2,5). Nichtsdestotrotz handelt es sich im Vergleich aller abgefragten Themenschwerpunkte um eine verhältnismäßig negative Bewertung.

Im Falle der Sinnhaftigkeit und des Nutzens zeigt sich eine negative Verschiebung der Einschätzungen. Dabei stimmten insgesamt sieben Verwaltungsbehörden dem Nutzen „eher nicht“ (4/16) oder „nicht zu“ (3/16). Demgegenüber stimmten vier uneingeschränkt zu (1/16) oder „eher zu“ (3/16). Bei einer verhältnismäßig hohen Varianz ( $\sigma^2=1,34$ ) wird somit ein durchschnittlich neutrales bis tendenziell negatives Ergebnis erzielt ( $\bar{x}$  3,31).

Im Hinblick auf die Angemessenheit der Anforderungen zeigt sich eine ähnliche Gesamtbewertung. Auch hinsichtlich dieses Aspektes ergibt sich bei hoher Streuung ( $\sigma^2=1,17$ ) im Mittel ein eher neutrales bis negatives Bild ( $\bar{x}$  3,4), wobei acht der Verwaltungsbehörden der Angemessenheit nicht (2/16) oder „eher nicht“ (6/16) zustimmten.

Sowohl in der Befragung als auch in den Interviews wurden kaum eigenständige Aussagen zum Leistungsrahmen getätigt, demzufolge bezogen sich alle genannten Kritikpunkte auf die Halbzeitüberprüfung. Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten sieben Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon vier bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren drei Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt zehn Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Fehlende Aussagekraft aufgrund spät gestarteter Programme

Unter anderem aufgrund des späten Vorliegens der Verordnungen und weiterer Verzögerungen im Programmerstellungsprozess seien die Programme verspätet gestartet, sodass bis zum Zeitpunkt der Halbzeitüberprüfung kaum sinnvolle Erkenntnisse zur Förderung gewonnen werden könnten. Vor diesem Hintergrund wird von mehreren Bundesländern anstelle eines festgelegten Termins für die Halbzeitüberprüfung vorgeschlagen, einen Zeitpunkt in Abhängigkeit vom Datum der Programmgenehmigung in der Verordnung zu verankern. Auf diese Weise könne auch eine sinnvollere Begründung zur Festsetzung des Flexibilitätsbetrags erarbeitet werden.

- Unnötiger Mehraufwand trotz bestehender Informationen

Kritisiert wird, dass für die Steuerung der Programme vor allem das finanzielle und materielle Monitoring genutzt werde, die Kommission somit über die erforderlichen Informationen zum Fortschritt der Programme verfüge. Der Aufwand steigere sich auch durch die parallel zusammenfallenden Aufgaben zur Stellung von Zahlungsanträgen, dem Abschluss der Förderperiode 2014 – 2020 und der Halbzeitüberprüfung, mit der zeitgleich ein Programmänderungsantrag sehr wahrscheinlich werde.

- Unsicherheit bezüglich der genauen Anforderungen

Für die Halbzeitüberprüfung gibt es anders als in anderen Berichtsformaten kein Template. Auch wenn aufgrund des Zeitpunkts dieser Befragung keine abschließende Einschätzung möglich sei, könnten daher der Umfang und die Tiefe der Beschreibung nach Ansicht mehrerer Befragter in der Praxis voneinander abweichen.

### 3.14.3 Gutachtliche Würdigung

Der Leistungsrahmen und die Halbzeitüberprüfung sind zwei Elemente des ESF Plus, in denen der Wunsch der Europäischen Kommission nach mehr Ergebnisorientierung und Steuerung der Fonds zum Ausdruck kommt. Wie bereits eingangs beschrieben, wird die Anforderung der Halbzeitüberprüfung in der Förderperiode 2021 – 2027 erstmalig erhoben. Einen Leistungsrahmen gab es hingegen bereits in der Förderperiode zuvor, wenn auch in anderer Ausgestaltung und Konsequenz.

Beide Elemente im Zusammenhang<sup>201</sup> spielen – bezogen auf den Programmzyklus – nur in den Jahren 2024 und 2025 eine relevante Rolle. Im Kern gilt es dabei nach den in der Dachverordnung enthaltenen Vorgaben, ein Bewertungsdokument zur Durchführung und den Rahmenbedingungen zu erarbeiten, das gemeinsam mit der Europäischen Kommission reflektiert wird und in dessen Folge eine eventuelle Programmänderung mit dem Ziel einer Neuzuweisung von Programmmitteln angestoßen wird. Der Leistungsrahmen beinhaltet dabei Output- und Ergebnisindikatoren, die je Spezifischem Ziel festgelegt, mit Zielwerten unterlegt und im ESF Plus-Programm ausgewiesen werden. Die Bewertung des Fortschritts im Leistungsrahmen ist ein wesentlicher Teilaspekt der Halbzeitüberprüfung (Zielerreichung Etappenziele). Anders als in der Förderperiode zuvor sind allerdings keine expliziten Konditionalitäten mit der Leistungsüberprüfung verbunden, auch wenn die Befürchtung vereinzelt noch besteht.<sup>202</sup> Für die Halbzeitüberprüfung bestehen – über die Regelungen der Verordnung hinaus – keine weitere Anleitungen oder Leitlinien zur Erstellung. Auf einer Informationsveranstaltung der Europäischen Kommission zum Themenkomplex im September 2024<sup>203</sup> wurde vermittelt, dass es sich um kurze, prägnante Abfassungen handeln soll, die etwa 25 Seiten bei einem ESF Plus-Programm durchschnittlicher Größe nicht überschreiten. Für einige Verwaltungsbehörden war bis zu diesem Zeitpunkt Unsicherheit vorhanden, welche Bearbeitungsaufwände durch die Umsetzung entstehen würden.<sup>204</sup> Nicht selten wurde aber auch die Bearbeitung der Halbzeitüberprüfung auf die jeweiligen Dienstleister für die Evaluation übertragen.

<sup>201</sup> Zur Erstellung des Leistungsrahmens, der Auswahl der Indikatoren und der Festlegung der Zielwerte siehe Kapitel 3.7 Indikatoren.

<sup>202</sup> Diese mag der Weiternutzung der Begrifflichkeit geschuldet sein, die qualitativ in der Förderperiode zuvor etwas deutlich anderes umfasste und vor allem den Aspekt der Konditionalität hervorhob. Unabhängig davon bestehen im genannten Sachzusammenhang Befürchtungen seitens einzelner Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, dass die Verordnungsbezüge zu etwaigen Programmänderungen und zur endgültigen Zuweisung der Flexibilitätsreserve eine Konditionalität durch die Hintertür bedeuten könnten.

<sup>203</sup> Hierbei handelte es sich um ein Webinar, welches von der Europäischen Kommission durchgeführt wurde und in dessen Rahmen die Erwartungen an den Bericht zur Halbzeitüberprüfung formuliert wurden.

<sup>204</sup> Diese Unsicherheit spiegelt sich auch in der relativ negativen Bewertung der Klarheit der Anforderungen wider.

Die Aufgabe an sich umfasst nach Einschätzungen der Autoren eine Analyse vergleichbar zur Programmerstellung, allerdings deutlich abgeschichteter. Im Kern geht es darum zu reflektieren, ob sich aus veränderten Bedarfslagen und veränderten Rahmenbedingungen (hier insbesondere mit Blick auf die Länderspezifischen Empfehlungen) und/oder Anpassungsbedarfe hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen ergeben haben. Im Fall einer in diesem Kontext angestrebten Programmänderung hängen die administrativen Planungs- und Abstimmungsaufwände sehr stark vom Änderungsumfang ab.

Aus gutachterlicher Sicht ist der mit der Halbzeitüberprüfung verbundene Gedanke, eine strukturierte Bewertung der Programmgrundlagen und der Programmfortschritte einzufordern, grundsätzlich nachvollziehbar und zu begrüßen. Gleichzeitig ist der gegebene Rechtsrahmen für diesen Themenkomplex in verschiedener Hinsicht hinterfragenswert. Zudem deutet die aktuelle Umsetzungspraxis darauf hin, dass die Erwartungen an dieses Instrument nur sehr bedingt eingelöst werden.

Bezogen auf den Rechtsrahmen ist es zunächst fraglich, welche Steuerungswirkung die Einrichtung der Flexibilitätsreserve eigentlich entfalten soll. Dieser Aspekt ist eng mit der nicht abschließend einzuschätzenden Frage verbunden, ob es sich hier doch um eine neue Konditionalität in dem Sinne handelt, dass die Europäische Kommission sich einen finanziellen Hebel für die Fälle vorbehält, in denen angestrebte (Nicht-)Änderungen von Programmen nicht ihren Erwartungen entsprechen. Da allerdings keine Kriterien vorliegen, auf welcher Basis hier Beurteilungen vorgenommen würden, wäre ein solcher intransparenter Genehmigungsvorbehalt mit finanziellen Auswirkungen als kritisch zu erachten. Die Autoren erwarten allerdings nicht, dass die Europäische Kommission die Flexibilitätsreserve in einer solchen Weise nutzen wird.<sup>205</sup> Sollte diese Einschätzung zutreffen, verbleibt die Planungshoheit weitestgehend auf der Seite der Programmbehörden, für die der Flexibilitätsbetrag allerdings keinen Mehrwert besitzt. Inhaltliche und finanzielle Schwerpunktsetzungen in den Programmen können auch ohne dieses Instrument angepasst werden. Die Halbzeitüberprüfung an sich ist weitgehend unkritisch. Unter den Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden finden sich auch positive Stimmen, die die grundsätzliche Idee einer solchen Zwischenbewertung/Halbzeitbilanz begrüßen, auch wenn sie einen gewissen Mehraufwand beinhaltet. Allerdings ist es aus gutachterlicher Perspektive fraglich, inwiefern Einschätzungen zu den Fortschritten bei der Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte in diesem Kontext wirklich relevant sind.<sup>206</sup>

In der Praxis deutlich abgemildert werden allerdings Zweck und Nutzen der Halbzeitüberprüfung durch zwei Feststellungen, die auch die befragten Verwaltungsbehörden in Teilen sehen. Zum einen – bezogen auf die Planung des Leistungsrahmens – führen die verzögerten Programmgenehmigungen vielfach dazu, dass viele Etappenziele mit einem anderen Zeithorizont vor Augen festgelegt wurden und so gar nicht realistisch zu erreichen sind. Die Eignung zur realistischen Bewertung der Programmfortschritte ist daher in der Tat fraglich. Zum anderen verfolgen nach Kenntnis der Autoren bereits mehrere Verwaltungsbehörden Programmänderungen im Vorfeld der Halbzeitüberprüfung, sodass die Erkenntnisse der Halbzeitüberprüfung kaum noch

<sup>205</sup> Dies heißt allerdings nicht, dass den Vorschlägen der Programmbehörden für die Zuweisung des Flexibilitätsbetrags/den Programmänderungsüberlegungen im Zuge der Halbzeitüberprüfung ohne Erörterung und Anpassungswünsche entsprochen wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass ähnlich wie in der Programmerstellung ein (informeller) Dialog zwischen Verwaltungsbehörde und Europäischen Kommission im Vorfeld aufgenommen wird.

<sup>206</sup> Auch wenn der ESF Plus der Förderperiode 2021 – 2027 sehr stark in den Kontext der ESSR gerückt wird, besteht nur bedingt Deckungsgleichheit zwischen der inhaltlichen Ausrichtung des ESF, wie sie etwa in den Spezifischen Zielen abgebildet wird und den Grundsätzen der ESSR. Auch die Indikatoren des Social Scoreboards sind nur in Teilen relevant. Dieses Beispiel mag auch stellvertretend stehen für die teils vorhandene Unsicherheit von Verwaltungsbehörden bezüglich der Berichtserwartungen. Fraglich ist in jedem Fall, welche Schlussfolgerungen aus den entsprechenden Darstellungen in den Halbzeitüberprüfungen gezogen werden (können).

Steuerungsrelevanz besitzen. Folgende Äußerung einer Verwaltungsbehörde fasst die gemischte Perspektive auf die Halbzeitüberprüfung zusammen:

*„Also ich denke, das ist ein sinnvoller Ansatz zur Halbzeit zu gucken, nur dass die Halbzeit leider nicht die Halbzeit ist, weil wir ja so spät angefangen haben, um zu gucken, ob wir tatsächlich auch eine wirksame Förderung betreiben sowohl inhaltlich als auch eben, dass die Mittel abfließen können. Also das ist sicherlich ein inhaltlich sinnvoller Ansatz. Wir müssen sie ja auch machen, um die Flexibilitätsbeträge dann auch zugewiesen zu bekommen für die Jahre 2026 und 2027. Die Vorgaben sind bisher ja sehr dünn, die wir haben. Im Grunde genommen glaube ich nicht, dass es allzu aufwendig ist. Was das Problem ist, ist einfach, dass es sich ballt mit dem Abschluss der alten Förderperiode und, ja, und letztlich auch mit den aktuellen Jahresabschlüssen, mit denen wir, glaube ich, alle so ein bisschen hadern.“ (Interview 11)*

Mit diesem Gesamteindruck ergibt sich für den Themenkomplex die Frage, ob das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der entsprechenden Bestimmungen der Dachverordnung positiv ist. In jedem Fall ist aus Sicht der Autoren eine Reduktion und/oder Flexibilisierung der Anforderungen ohne Substanzverlust möglich und sinnvoll.

### 3.15 Rechnungslegung und Zahlungsantrag

#### **Zusammengefasst:**

- Die Einreichung von Zahlungsanträgen und die abschließende jährliche Rechnungslegung bilden die Grundlage für die Erstattung förderfähiger Ausgaben durch die Europäische Kommission.
- Die Anforderungen werden als weitgehend klar und verständlich bewertet. Negativ fällt in der Bewertung vor allem der hohe zeitliche Druck und das Risiko rückwirkender Korrekturen auf.
- Der hohe zeitliche Druck entsteht durch die Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden, Prüfbehörden, rechnungsführenden Stellen, Bewilligungsstellen und gegebenenfalls weiteren Akteuren im Zuge der festgesetzten Fristen bei der Rechnungslegung und der parallel zu bewältigenden Aufgaben. Insbesondere Abstimmungen zu den Vorhabenprüfungen durch die Prüfbehörden sind in diesem Zusammenhang zu nennen, aber auch die Konzipierung der Fördermaßnahmen kann sich auf die Komplexität der Aufgabenumsetzung auswirken.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung bestehen vor allem in der Eruierung von Möglichkeiten der zeitlichen Entzerrung gekoppelt mit einer höheren Vorfinanzierung durch die Kommission. Eine einschneidende Änderung wäre hier, auf Vorhabenprüfungen durch nationale Prüfbehörden zu verzichten.

#### 3.15.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Einreichung von Zahlungsanträgen und die abschließende jährliche Rechnungslegung durch die Mitgliedsstaaten bilden die Grundlage für die Erstattung förderfähiger Ausgaben durch die Europäische Kommission. Im Sinne eines standardisierten und einheitlichen Prozesses wurden klare Anforderungen für die Einreichung von Zahlungsanträge und Rechnungslegung definiert, welche im Folgenden näher erläutert werden.

### 3.15.1.1 Zahlungsantrag

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, pro Programm, pro Fonds und pro Geschäftsjahr höchstens sechs Zahlungsanträge einzureichen.<sup>207</sup> Jedes Jahr darf innerhalb jedes Zeitraums zwischen den folgenden Daten zu einem beliebigen Zeitpunkt ein einziger Zahlungsantrag eingereicht werden: 28. Februar, 31. Mai, 31. Juli, 31. Oktober, 30. November und 31. Dezember. Der letzte bis zum 31. Juli eingereichte Zahlungsantrag gilt als abschließender Zahlungsantrag für das am 30. Juni beendete Geschäftsjahr. Die Einreichung der Zahlungsanträge muss gemäß einem vorgegebenen Muster eingereicht werden.<sup>208</sup> Die einzureichenden Zahlungsanträge müssen den Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben, die den Begünstigten entstanden sind und für die Durchführung der Vorhaben getätigt wurden umfassen. Außerdem bedarf es einer Ausweisung des gegebenenfalls berechneten Betrags der Technischen Hilfe sowie einer Ausweisung des Gesamtbetrags des gezahlten oder zu zahlenden öffentlichen Beitrags im Zusammenhang mit den Spezifischen Zielen. Ergänzend dazu muss der Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben angegeben werden, für die die Grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Sobald der Zahlungsantrag bei der Kommission eingereicht wurde, nimmt diese innerhalb von 60 Tagen eine Zwischenzahlung vor. Erstattet werden in diesem Zuge 95 Prozent der im Zahlungsantrag angegebenen Beträge, die sich aus der Anwendung des Kofinanzierungssatzes für jede Priorität auf die förderfähigen Gesamtausgaben oder den öffentlichen Beitrag ergeben.<sup>209</sup>

Die Kommission erstattet den Unionsbeitrag auch basierend auf Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen und Pauschalfinanzierungen.<sup>210</sup> Um diese Möglichkeit zu nutzen, muss der Mitgliedsstaat einen Vorschlag gemäß den Anhängen V und VI der Dachverordnung bei der Kommission entweder im Zuge der Programmeinreichung oder in Form eines Programmänderungsantrags einreichen.<sup>211</sup> Bei Prüfungen der Kommission und der Mitgliedstaaten und bei von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verwaltungsüberprüfungen wird ausschließlich überprüft, ob die Bedingungen für eine Erstattung durch die Kommission erfüllt sind.

### 3.15.1.2 Rechnungslegung

Für jedes Geschäftsjahr, für das Zahlungsanträge eingereicht wurden, muss der Mitgliedstaat bis zum 15. Februar des Folgejahres ein Gewährpaket bei der Kommission einreichen.<sup>212</sup> Das Gewährpaket umfasst neben der Rechnungslegung nach einem vorgegebenen Muster<sup>213</sup> und der Verwaltungserklärung<sup>214</sup> (siehe hierzu auch Kapitel 3.16) ebenfalls den jährlichen Bestätigungsvermerk<sup>215</sup> und den jährlichen Kontrollbericht.<sup>216</sup> Es besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Fristverlängerung bis zum 01. März zu stellen, dem die Kommission ausnahmsweise zustimmen kann.

Die Rechnungslegung umfasst auf Ebene jeder Priorität, jedes Fonds und jeder Regionenkategorie den im Rechnungsführungssystem der zuständigen Stelle verbuchten Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben, die im abschließenden Zahlungsantrag für das Geschäftsjahr enthalten sind,

<sup>207</sup> Art. 91 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>208</sup> Anhang XXIII Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>209</sup> Art. 93 Abs. 3 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>210</sup> Art. 94 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>211</sup> Art. 94 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>212</sup> Art. 98 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>213</sup> Anhang XXIV Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>214</sup> Art. 74 Abs. 1 Buchst. f) i.V.m. Anhang XVIII Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>215</sup> Art. 77 Abs. 3 Buchst. a) und n) i.V.m. Anhang XIX Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>216</sup> Art. 77 Abs. 3 Buchst. b) i.V.m. Anhang XX Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

sowie den Gesamtbetrag des entsprechenden gezahlten oder zu zahlenden öffentlichen Beitrags im Zusammenhang mit den Spezifischen Zielen, für die die Grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dies schließt auch Vorhaben ein, die zur Erfüllung dieser Grundlegenden Voraussetzungen beitragen, auch wenn diese noch nicht vollständig erfüllt sind.

Zudem werden die während des Geschäftsjahres herausgenommenen Beträge und die an Finanzinstrumente gezahlten Beträge des öffentlichen Beitrags berücksichtigt. Schließlich wird für jede Priorität eine Erläuterung zu etwaigen Unterschieden zwischen den geltend gemachten Beträgen und den in den Zahlungsanträgen für dasselbe Geschäftsjahr geltend gemachten Beträgen gegeben.

Es wird erwartet, dass notwendige Korrekturen vorgenommen werden, um die Restfehlerquote in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben auf maximal 2 Prozent zu senken. Sollte das seitens des Mitgliedsstaates nicht erfüllt sein, ist die Rechnungslegung nicht zulässig. Die Mitgliedsstaaten sind dazu angehalten 1) bei unregelmäßigen Ausgaben, für die Finanzkorrekturen vorgenommen wurden, 2) bei Ausgaben, deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit noch bewertet werden sowie 3) bei sonstigen Beträgen, die notwendig sind, um die Restfehlerquote der in der Rechnungslegung geltend gemachten Ausgaben auf 2 % oder weniger zu senken, aus der Rechnungslegung abzuziehen.<sup>217</sup>

Nach Einreichung der Rechnungslegung entsprechend den Vorgaben und Bedingungen der Kommission erfolgt bis zum 31. Mai des auf das Ende des Geschäftsjahres folgenden Jahres eine Prüfung der Rechnungslegung durch die Kommission. Geprüft wird hierbei, ob die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist.<sup>218</sup> Im nächsten Schritt wird der Restbetrag berechnet, welcher an den Mitgliedsstaat zu zahlen ist. Dabei werden die Beträge in der Rechnungslegung, auf die der Kofinanzierungssatz der einzelnen Prioritäten anzuwenden ist, der Gesamtbetrag der von der Kommission während dieses Geschäftsjahres getätigten Zwischenzahlungen sowie der Betrag der Vorfinanzierung berücksichtigt. Falls die Prüfbehörde keinen eingeschränkten oder negativen Bestätigungsvermerk ausgestellt hat und die Kommission einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk nicht infrage stellt, berechnet die Kommission die Beträge zulasten der Fonds und nimmt vor dem 1. Juli des auf das Ende des Geschäftsjahres folgenden Jahres die entsprechenden Zahlungen oder Einziehungen vor.<sup>219</sup> Die Zahlung beziehungsweise Einziehung gilt als Rechnungsannahme.<sup>220</sup> Die letzte Auszahlung der KOM im Verhältnis zu einem Haushaltsjahr muss spätestens bis zum 30. September des auf das Ende des Geschäftsjahres folgenden Jahres (Datum des Abschlusszahlungsantrags + zwei Monate) erfolgen. Eine Ausnahme besteht, wenn die Zahlungsfrist durch KOM unterbrochen wurde.

Die Erläuterungen weisen auf die enge Verbindung zu weiteren in diesem Bericht dargestellten Themen hin. Besonders tiefgehend sind die Verbindungen zum Prüfwesen sowie zur Verwaltungserklärung. Neben den in diesem Abschnitt dargestellten rechtlichen Bezügen sind es vor allem prozessuale Aspekte, die bei der Betrachtung dieses Themenfeldes zu berücksichtigen sind.

---

<sup>217</sup> Art. 98 Abs. 6 Buchst. a-c) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>218</sup> Art. 99 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

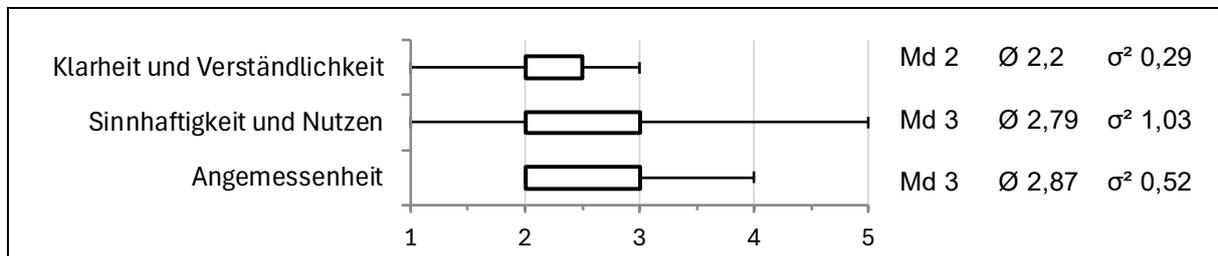
<sup>219</sup> Art. 100 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>220</sup> Art. 101 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

### 3.15.2 Empirische Befunde

Die Ergebnisse der strukturierten Abfrage zeigen hinsichtlich der Anforderungen für die Rechnungslegung und den Zahlungsantrag ein über die abgefragten Aspekte zunehmend kritisches Bild, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 19 Bewertungen zu den Themenfeldern Rechnungslegung und Zahlungsantrag



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=15

Insgesamt liegen 15 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor. Zwei der Verwaltungsbehörden enthielten sich.

Die Aussage zur Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen wurde sehr einheitlich eher positiv bewertet ( $\sigma^2=0,29$ ). Zehn der Verwaltungsbehörden stimmten der Aussage „eher zu“ und keine Verwaltungsbehörde stimmte der Aussage nicht oder „eher nicht“ zu. Vier Stimmen entfallen auf eine teilweise Zustimmung.

Ein etwas kritisches, nicht gänzlich einheitliches Bild zeigt sich bei der Bewertung der Sinnhaftigkeit und des Nutzens der Anforderungen ( $\sigma^2=1,03$ ). Lediglich sechs der befragten Verwaltungsbehörden stimmten der Aussage zu (1/15) oder eher zu (5/15). Neben den fünf Verwaltungsbehörden, die teilweise zustimmten, stimmten zwei „eher nicht“ und eine nicht zu. Insgesamt wird hinsichtlich des Aspektes der Sinnhaftigkeit und des Nutzens dennoch ein neutrales Ergebnis erzielt ( $\bar{x}=2,79$ ).

Hinsichtlich der Angemessenheit des Umfangs konzentrieren sich die Bewertungen mit geringer Streuung ( $\sigma^2=0,52$ ) um die Mitte herum. Fünf Verwaltungsbehörden stimmten „eher zu“, drei „eher nicht“. Die übrigen sieben waren zwiespalten und stimmten teils zu, sodass sich auch hier im Mittel ein neutrales Durchschnittsergebnis ergibt ( $\bar{x}=2,87$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machte lediglich eine Verwaltungsbehörde neben dem Interview in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurde. Sieben weitere Verwaltungsbehörden machten ausschließlich Angaben im Rahmen der Interviews, die in die Cluster einfließen. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt acht Verwaltungsbehörden wie folgt zusammengefasst werden:

- Hoher Aufwand der Rechnungslegung und zeitliche Taktung

Kritisch betont wird von fünf Verwaltungsbehörden, dass die jährliche Rechnungslegung mit enormem Aufwand verbunden sei, wobei insbesondere die enge zeitliche Taktung dabei problematisch sei. Die Verwaltungserklärung, der Jahreskontrollbericht und auch der Bestätigungsvermerk der Prüfbehörde müssten zeitlich aufeinander abgestimmt sein. Die zeitlichen Abläufe seien ambitioniert.

Bedenken bestehen außerdem in Bezug auf die Regelung zum letzten Geschäftsjahr und der zusätzlichen Einreichung eines abschließenden Leistungsberichts, neben dem Gewährpaket. Da die letzten Zahlungsanträge voraussichtlich kurz vor dem Ende des Geschäftsjahres gestellt werden würden, könnte die Rechnungslegung auch nicht vorfristig erstellt werden. Das wäre aber nötig, um die Prüfung der Rechnungslegung, die Erstellung des Leistungsberichts und die Genehmigung des Berichts durch den BGA rechtzeitig sicherzustellen.

- Risiko rückwirkender Korrekturen

Kritisiert wird, dass seitens der Verwaltungsbehörden oft spekuliert werden müsse, wie die KOM die Vorfinanzierung im Zahlungsantrag oder in der Rechnungslegung miteinander verrechnet, da entsprechende Rechenwege nicht von der KOM beigefügt werden würden. Eine Transparenz im Sinne der Nachvollziehbarkeit sei nicht gegeben. Drei Verwaltungsbehörde berichteten von dem Umstand, dass Zahlungsanträge im Regelfall nur für abgeschlossenen Projekte mit Verwendungsnachweis gestellt werden würden. Grund dafür sei, dass Korrekturen, die im Nachgang aufgrund von Prüffeststellungen erfolgen müssen, einen hohen Aufwand ergeben würden, unter anderem da Gelder aus der Rechnungslegung wieder herausgenommen und nach der Prüfung gegebenenfalls wieder in einem Zahlungsantrag aufgenommen werden müssten.

### 3.15.3 Gutachtliche Würdigung

Die jährliche Rechnungslegung und der Zahlungsantrag umfassen inhaltliche und prozedurale Aspekte. Diese können in engen Beziehungen zueinanderstehen. Insbesondere die notwendige Abstimmung zwischen Verwaltungsbehörden, rechnungsführenden Stellen und Prüfbehörden setzt ein gutes Zeit- und Projektmanagement voraus, um fristgerecht die notwendigen Informationen liefern zu können. Aus diesem Grund ist die frühzeitige Planung der einzelnen in Abschnitt 3.15.1 dargelegten Prozessschritte von großer Bedeutung.

Der zeitliche Ablauf der Zahlungsanträge und der jährlichen Rechnungslegung ist formal betrachtet ziemlich einfach. Abhängig vom Datum des letzten Zahlungsantrags ist klar, welche Grundgesamtheit für die Rechnungslegung genommen wird, die zu prüfen ist. In der Tendenz wird versucht, möglichst wenige Zahlungsanträge zu stellen und dies so früh wie möglich zu tun, um damit einen zeitlichen Puffer für die Vorhabenprüfungen zu schaffen. Die Hinzunahme weiterer Zahlungsanträge in einem Geschäftsjahr würde nach Aussage einer interviewten Person „zwangsläufig in ein zeitliches Dilemma“ führen. Solche inhaltlichen Aussagen lassen sich auch in weiteren Gesprächen feststellen.

Auf Grundlage der Zahlungsanträge erfolgen die Vorhabenprüfungen der Prüfbehörde. Für jede der in der Regel ca. 30 bis 40 Prüfungen werden die Ergebnisse zusammengefasst und eine Gesamtfehlerquote für das Programm im Geschäftsjahr berechnet. Diese wird im Jahreskontrollbericht der Kommission berichtet, in dem auch die Prüfung der jährlichen Rechnungslegung dargelegt wird. Die festgestellten Fehler sind von der rechnungsführenden Stelle zu korrigieren, was ebenfalls von der Prüfbehörde festgestellt wird.

Durch die Einbindung der Prüfbehörde steht der Aspekt der Rechnungslegung in engem Zusammenhang mit den beiden nachfolgenden Kapiteln zum Prüfsystem. Während in den beiden nachfolgenden Kapiteln das Prüfsystem übergeordnet beschrieben wird, kommt bei der Rechnungslegung beziehungsweise dem Zahlungsantrag eine strenge zeitliche Komponente hinzu, da die Fristsetzung des 15. Februar notwendig zu beachten ist.

Zumeist gibt es bereits in Verwaltungsvereinbarungen verankerte oder durch jahrelange vertrauensvolle Kooperation begründete Festlegungen der zeitlichen Abfolgen.<sup>221</sup> Geklärt werden dort Fragen wie: „In welchen Zeiträumen und bis zu welchem Enddatum werden der Kommission Zahlen geliefert?“; „Bis zu welchem Zeitpunkt erhalten die rechnungsführenden Stellen eine Rückmeldung der Prüfbehörde?“ oder „Bis wann sind die Prüfergebnisse in die Rechnungslegung einzuarbeiten?“. Solche auch in Leitfäden beziehungsweise methodological notes empfohlenen schriftlichen Grundlagen werden als grundsätzlich hilfreicher Orientierungspunkt empfunden. In jedem der untersuchten Fälle kam es im Vergleich zur schriftlich fixierten Zeitschiene allerdings aufgrund unvorhergesehener Ereignisse wie urlaubs- oder krankheitsbedingte Abwesenheiten zu Verzögerungen.

Von nicht eingehaltenen Fristen wurde in keinem Fall berichtet, jedoch mehrmals von einem deutlich erhöhten Arbeitsumfang in Form von Überstunden. Besonders kritisch wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass die Ergebnisse der Vorhabenprüfungen in die Rechnungslegung einfließen müssen, die fristgerechte Abgabe der Rechnungslegung aufgrund des Prüfungsumfanges jedoch nur mit einer hohen Anzahl an Überstunden mindestens auf Seiten der Prüfbehörde möglich war.

Zeitkritisch ist insbesondere die Einspeisung der Prüfergebnisse zu den Vorhabenprüfungen. Hier spielt, wie in den nachfolgenden Kapiteln noch zu sehen sein wird, das Verhältnis von Prüfbehörde und Verwaltungsbehörde beziehungsweise das Verständnis der Prüfbehörde für die Vorgehensweise der Verwaltungsbehörde oder der rechnungsführenden Stelle in Bezug auf die Wahrnehmung von Fehlern eine entscheidende Rolle. Insbesondere bei finanziell schwerwiegenden Prüffeststellungen ist ein vertiefender Austausch zwischen Prüf- und Verwaltungsbehörden Usus, was den Zeitdruck zur Einigung für die Rechnungslegung erhöht.

Neben diesem übergreifenden Aspekt lassen sich ausgehend aus den Interviews weitere Punkte herauskristallisieren, die für die Umsetzung der Zahlungsanträge und der Rechnungslegung von Bedeutung sein können. Der Grad der Komplexitätssteigerung kann von Fall zu Fall variieren.

- Übergeordnet ist das Nebeneinander von europäischem und nationalem Recht zu nennen. Wenn in der Dachverordnung beispielsweise Pauschalsätze ohne Berechnung ermöglicht werden, ist dies nach nationalem Recht nicht unbedingt der Fall, was wiederum in der Prüfung eine Berechnung der Pauschale erfordert – und damit Verzögerungen im Ablauf mit sich bringt.<sup>222</sup> Unklar bleibt bei diesem Beispiel, ob diese geäußerte Perspektive einer Prüfbehörde von allen anderen Prüfbehörden geteilt wird, da die Einhaltung des nationalen Haushaltsrechts an sich originäre Prüfaufgabe der Rechnungshöfe ist.
- Es gibt es Fälle, in denen keine Wiedereinzugsverfahren durchgeführt werden, die gegenüber der Kommission geltend gemacht werden.
- In sehr wenigen Fällen gibt es Finanzinstrumente. Für diese gelten besondere Darlegungspflichten.
- Grundsätzlich ist das Design der geförderten Maßnahmen ebenfalls wichtig für die Prüfungsgeschwindigkeit. Gemeint ist damit zum Beispiel, welche (unterschiedlichen) Formen der

---

<sup>221</sup> Dies wird in einer methodological note der Europäischen Kommission auch deutlich empfohlen, siehe hierzu Europäische Kommission (2023a)

<sup>222</sup> Ein weiteres Beispiel betrifft die Mehrwertsteuer, die unter bestimmten Bedingungen nach der Dachverordnung förderfähig ist, jedoch nicht nach nationalem Recht, sofern ein Begünstigter vorsteuerabzugsberechtigt ist. Damit kann die angestrebte Verwaltungsvereinfachung nicht ihre Wirkung entfalten.

Finanzierung in den Maßnahmen möglich sind oder wie komplex das Förderverfahren ausgestaltet ist.

- Komplexitätssteigernd kann sich auch die Dauer der geförderten Vorhaben auswirken. In Einzelfällen werden Maßnahmen nur mit einer Zeitdauer von zwölf Monaten gefördert. Dies ermöglicht es, nur abgeschlossene Vorhaben in Zahlungsanträge und Rechnungslegung zu berücksichtigen, was das Risiko rückwirkender Korrekturen deutlich reduziert. Die deutliche Mehrzahl der Länder scheint aber Vorhaben auch von längerer Dauer zu fördern. Perspektivisch ist nicht klar, inwiefern auf zwölf Monate begrenzte Vorhaben geeignet sind, Fachkräfte in den Vorhaben zu halten. Aktuell scheint dies keine besondere Herausforderung darzustellen, was für einen hohen Gewöhnungsgrad an Fördermodalitäten aufgrund vergangener Entscheidungen spricht.

Insbesondere bei der Betrachtung der Dauer der geförderten Vorhaben verbinden sich prozessuale und inhaltliche Aspekte, die für die Zahlungsanträge und die Rechnungslegung von Bedeutung sind. Folgendes Zitat verdeutlicht dies:

*„Wir fördern (...) zum ganz großen Teil Vorhaben, die länger als zwölf Monate dauern und müssen aber auch für diese Vorhaben grundsätzlich, sagen wir mal, in diesen Zwölf-Monats-Fristen, also alle zwölf Monate letztendlich Daten abrechnen. Und das ist aus meiner Sicht, (...) für eine Projektförderung unglaublich aufwendig, weil wir unglaublich viel Zeit damit verbringen, irgendwelche Projektzwischenstände, Zahlungsstände zum Zeitpunkt X festzuhalten, Korrekturen an denen dann auch zu dokumentieren. Also zwischen Bescheinigungsbehörde Schrägstrich rechnungsführende Stelle und uns dann extrem viel Aufwand, um zu sagen, sind irgendwelche Rückzahlungen jetzt als Wiedereinziehung oder als Einbehalte zu werten? Da gehen wirklich Stunden und Tage ins Land.“ (Interview 11)*

Das im Zitat aufscheinende Risiko rückwirkender Korrekturen kann auch weiter zurückliegende Geschäftsjahre betreffen,<sup>223</sup> was den Aufwand nochmal deutlich erhöhen kann, sofern eine Korrektur überhaupt technisch umsetzbar ist. Dies bedeutet, dass die Sicherheit für die Gewähr der Zahlungen immer nur vorläufig gilt. So wurde in einem Fall berichtet, dass bei einer geförderten Maßnahme im vierten Jahr der Prüfung die Förderfähigkeit der Maßnahme durch die Prüfbehörde beanstandet wurde. Eine solche Unklarheit ist nach gutachtlicher Sicht schwierig zu vertreten. Zwar gilt die Unabhängigkeit nicht nur der Prüfbehörden, sondern auch der Prüfer, solche gravierenden Eingriffe sollten jedoch durch Klarstellungen in der Verordnung und den Leitfäden möglichst vermieden werden. Beispielsweise könnten Wiedereinzahlungen, die weiter in die Vergangenheit zurückreichen, auf Betrugsfälle beschränkt werden.

Um die im Zitat aufscheinenden Risiken zu minimieren, wäre ein Weg, Zahlungsanträge und Rechnungslegung ausschließlich bei abgeschlossenen Vorhaben zu stellen. Eine solche Vorgehensweise setzt jedoch hohe Vorfinanzierungen aus anderen Mitteln voraus und scheint daher angesichts der allgemein angespannten Haushaltssituation nur in Ausnahmefällen möglich. Alternativ könnte erwogen werden, die Rechnung nur alle zwei Jahre zu legen und dies in der Verordnung festzulegen. Auf diese Weise könnte der Anteil der abgeschlossenen Vorhaben vergrößert werden, was entsprechende Nacharbeiten reduziert. Hinzu kommen müssten größere Vorfinanzierungen als aktuell in der Verordnung festgelegt. Dies würde zwar den Administrationsaufwand nur in begrenztem Umfang verringern durch eine Reduzierung notwendiger nachträglicher Korrekturen, könnte aber den Mittelabfluss reibungsloser gestalten als bislang. Damit wird am Rande auch eine

---

<sup>223</sup> Siehe hierzu Europäische Kommission (2023b), S. 7

alternative Finanzierungsform angesprochen, die nicht mit Kosten verknüpft und als Option in der Dachverordnung verankert ist.

### **Exkurs: Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen**

Mit einer anderen Verrechnungslogik als bislang in Deutschland umgesetzt bietet die Dachverordnung auch die Möglichkeit, den Unionsbeitrag auf nicht mit Kosten basierenden Finanzierungen erstatten.<sup>224</sup> Die Methode beruht auf der Erfüllung von Bedingungen beziehungsweise der Erzielung von Ergebnissen. Damit soll eine stärker ergebnisorientierte Auszahlung der Mittel gewährleistet werden, ebenso ist die schnellere Auszahlung der Mittel ein wesentlicher Aspekt dieses Ansatzes.

Die nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen konnten erstmalig ab 2019 für EFRE/KF-Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden.<sup>225</sup> Darüber hinaus ist dieser Finanzierungsmechanismus in der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) verpflichtend verankert.<sup>226</sup> In Deutschland ist im zentralen Planungsdokument (Deutscher Aufbau und Resilienzplan, DARP) festgelegt, welche Reformen und Investitionen in direkter Mittelverwaltung durch die Kommission unterstützt werden.<sup>227</sup> Ähnlich wie im ESF werden auch in der ARF Etappenziele und Zielwerte formuliert. Diese Ziele sind im ARF jedoch entscheidend für die Verausgabung von Mitteln. Grundgedanke ist, dass ein Auszahlungsvorgang aufgrund eines erreichten Ergebnisses und nicht aufgrund eines Zahlungsbelegs erfolgt. In der ARF erfolgt eine Auszahlung nach erfolgreichem Nachweis über die Erreichung von Meilensteinen und Zielen, wobei die Kommission unabhängig davon eine Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 13 Prozent leisten kann.<sup>228</sup> Damit liegen die Vorfinanzierungsquoten deutlich über denen des ESF mit jeweils 0,5 Prozent in den Jahren 2021 bis 2026.<sup>229</sup>

In der Dachverordnung ist die Nutzung der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen als Option formuliert. Sollten die Mitgliedstaaten eine Maßnahme für geeignet halten, diese mittels nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen einzurichten, reichen diese der Kommission einen Vorschlag gemäß vorgegebenem Muster der Dachverordnung ein. Zu beschreiben sind unter anderem die zu erfüllenden Bedingungen innerhalb eines gegebenen Zeitplans, Einheiten für die Messung, Vorkehrungen zur Gewährleistung des Prüfpfads oder auch die vorgesehene Erstattungsmethode. Bei Prüfungen der Kommission und der Mitgliedstaaten und bei den von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verwaltungsüberprüfungen wird gemäß Dachverordnung ausschließlich<sup>230</sup> überprüft, ob die Bedingungen für eine Erstattung durch die Kommission erfüllt sind oder ob die im Aushandlungsprozess definierten Ziele erreicht wurden.<sup>231</sup>

<sup>224</sup> Art. 95 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>225</sup> Siehe Europäischer Rechnungshof (2021), S. 54. Dort wird als Beispiel die Förderung je kWh an eingesparter Energie oder Tonne an reduzierten CO<sub>2</sub>-Emissionen genannt.

<sup>226</sup> Des Weiteren hat die Kommission vorgeschlagen, den Grundsatz der ARF-Finanzierungen auch im Rahmen des neuen Klima-Sozialfonds zu verwenden und das Umsetzungsmodell der Gemeinsamen Agrarpolitik outputorientiert zu gestalten (vgl. Europäischer Rechnungshof (2023b), S. 48).

<sup>227</sup> Art. 8 ARF-Verordnung (Europäischer Rechnungshof (2023b))

<sup>228</sup> Art. 13 Abs. 1 ARF-Verordnung (Europäischer Rechnungshof (2023b))

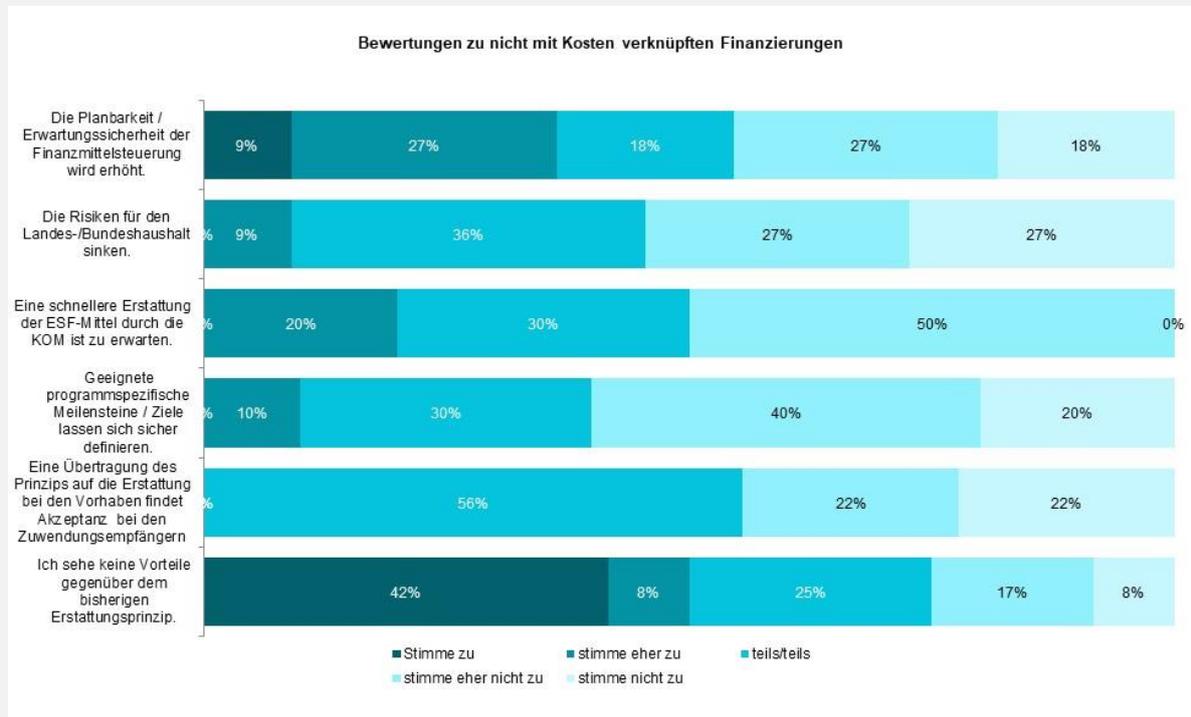
<sup>229</sup> Der in der ARF festgelegte Prozentsatz ermöglichte rasche Auszahlungen und förderten den finanziellen Fortschritt des Instruments insgesamt (vgl. Europäische Kommission 2023b). Um dieses Ziel auch im Feld der Kohäsionspolitik ohne Änderung der Finanzierungslogik zu erreichen, könnten die jährlichen Vorfinanzierungsquoten gemäß Art. 90 Abs. 2 angehoben werden. In der Förderperiode waren die Vorauszahlungen ebenfalls höher als aktuell.

<sup>230</sup> Dies gilt nur für die Erstattung, so dass andere Prüfungen hiervon nicht betroffen sind.

<sup>231</sup> Art. 95 Abs. 3 Satz 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Die Zielstellung der in der Dachverordnung als optional markierten Regelung erscheint zunächst eine plausible Alternative zur bisherigen Praxis der Rechnungslegung zu sein. Theoretisch könnte die Formulierung von Meilensteinen unterstützend wirken, die Nachweispflichten zu reduzieren. In der Praxis stößt diese Option jedoch bislang tendenziell auf Skepsis. In der strukturierten Abfrage wurden die Verwaltungsbehörden gebeten, das Potenzial der in der Dachverordnung beschriebenen Option zu bewerten.

Abbildung 20 Einschätzungen zu nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=9-11

Die Skepsis der Verwaltungsbehörden zeigt sich bei fast allen der abgefragten Inhalte. So erwartet der Großteil der Antwortenden zumindest nicht sinkende Risiken für den Haushalt. Auch die gegebenenfalls schnellere Erstattung der ESF-Mittel durch die Europäische Kommission wird von den Antwortenden zurückhaltend bewertet. Kritik wird auch deutlich bei der Definition geeigneter programmspezifischer Indikatoren, die Grundlage der ausgezahlten Mittel sein müssten. Schließlich wird auch die Akzeptanz bei den Zuwendungsempfängern in der Tendenz als verhalten eingeschätzt. Bei dieser Aussage stimmt keine Verwaltungsbehörde zu. Im Umkehrschluss zeigt sich, dass die Hälfte der Verwaltungsbehörden keine Vorteile gegenüber dem bisherigen Erstattungsprinzip sehen, ein weiteres Viertel antwortete mit „teils/teils“.

Auffällig ist darüber hinaus die im Vergleich zu den anderen abgefragten Themenstellungen geringe Antwortquote bei diesen Bewertungsfragen. Ein Grund hierfür liegt aus gutachtlicher Sicht darin, dass bislang keine Erfahrungen vorliegen und daher keine Einschätzungen vorgenommen wurden beziehungsweise werden konnten. Hierauf machten drei Verwaltungsbehörden bei einer offenen Frage explizit aufmerksam. Dies spiegelt eine gewisse Unsicherheit mit dieser Thematik wider, die sowohl in der Befragung im Rahmen einer offenen Frage als auch in den Gesprächen mit den Verwaltungsbehörden, zum Teil aber auch mit anderen Behörden deutlich wurden. Ein Teil des Antwortverhaltens lässt sich unter Umständen auch darauf zurückführen, dass die konkrete

Ausgestaltung dieser Regelung sehr stark beeinflusst, inwiefern Vorteile gegenüber dem bisherigen Erstattungsprinzip zu erwarten wären.<sup>232</sup>

Die Umsetzung dieser Finanzierungsoption berührt mehrere Ebenen, die miteinander verwoben sind:

Die **prozessuale Ebene** umfasst die notwendigen Abstimmungen zur Festlegung geeigneter Meilensteine mit der Europäischen Kommission im Rahmen des Genehmigungsprozesses einerseits, die Einbindung der nationalen Prüfbehörden andererseits.

Zur Festlegung der Meilensteine und der damit verbundenen auszuzahlenden Tranchen sind im Planungsprozess detaillierte Finanzplanungen zu hinterlegen. Diese Finanzplanungen sind mit zu erreichenden Ergebnissen zu verknüpfen, die Planungen sind von der Kommission zu genehmigen.

In der ARF gibt es Beispiele, in denen das zu erreichende Etappenziel als Output-Indikator formuliert wurde. Diese Herangehensweise könnte in der Tat zu einer Erleichterung führen, da bei Programmen mit Teilnehmendenbezug prinzipiell nur noch die Förderfähigkeit der Teilnehmenden zu prüfen wäre und nicht mehr der damit einhergehende Personaleinsatz. Bei strukturbildenden Ansätzen wären beispielsweise die Anzahl entwickelter Konzepte oder durchgeführter Informationsveranstaltungen geeignete Prüfpunkte. Dieser potenziellen Erleichterung steht allerdings die Gefahr gegenüber, dass die im Vorfeld für die Definition der Etappenziele festzulegenden detaillierten Kostenschätzungen im Nachhinein doch nachgeprüft werden. Dies könnte beinhalten zu schauen, inwieweit der konkrete Personaleinsatz mit den ursprünglichen Planungen übereinstimmt und ob die Kostenschätzungen plausibel sind und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben gewährleistet sind. Zwar ist eine solche Prüfung von Kostenplänen und deren Umsetzung nicht vorgeschrieben. Es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich ein entsprechende Prüffokus hier (wieder) etabliert, da für die Gewähr der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller in der Rechnungslegung ausgewiesenen Ausgaben aus fachlichen Gesichtspunkten eine solche Prüfung notwendig erscheinen kann. Daher steht auch eine schnellere Auszahlung der Mittel in Frage beziehungsweise kann dies nicht seriös eingeschätzt werden.<sup>233</sup> Vergleiche mit dem ARF sind aufgrund der grundsätzlich anders ausgestalteten Struktur nicht möglich. Festzustellen ist jedoch, dass im ARF der Verwaltungsaufwand im Laufe der Zeit gestiegen ist, was vor allem auf die mangelnde Klarheit in Bezug auf Prüfungen, die Bewertung und Auslegung von Etappenzielen und das Auszahlungsverfahren zurückgeführt wird.<sup>234</sup> Dies unterstützt die hier skizzierte Argumentation. Des Weiteren erscheint durch die geteilte Mittelverwaltung im ESF die Komplexität der zu prüfenden Sachverhalte mindestens genauso hoch zu sein wie im ARF, bei dem die Mittel direkt durch die Kommission bewirtschaftet werden.

Unklar bleibt dabei, welche Konsequenzen es hätte, wenn Prüfbehörden die Meilensteinplanungen zur Herleitung der Kosten nicht akzeptieren, die im Vorfeld von der Kommission genehmigt wurden. Ebenso ist nicht sichergestellt, dass die Abstimmungen zwischen

<sup>232</sup> Auch in der Förderperiode 2014 – 2020 gab es eine große Zurückhaltung in der Nutzung dieses Modells, siehe Europäischer Rechnungshof (2021), S. 56f. Gründe seien aus Sicht der Mitgliedstaaten die aufwändige Einrichtung, die fehlende Klarheit ihrer Gestaltung und potenziellen Nutzung sowie Unsicherheiten bezüglich geltender Prüfungsregelungen.

<sup>233</sup> Vergleiche mit dem ARF sind aufgrund der anders gelagerten Struktur nicht möglich. So sind die ARF-Programme verhältnismäßig schnell genehmigt worden, außerdem ist der ARF stärker zentralisiert. Zudem hat sich auch im ARF die Auszahlungsgeschwindigkeit reduziert, siehe hierzu Europäische Kommission (2023b)

<sup>234</sup> Europäische Kommission (2023a)

Verwaltungsbehörden und nationalen Prüfbehörden vor den Prüfinstanzen auf europäischer Ebene Bestand haben<sup>235</sup>.

Unklar ist in diesem Zusammenhang auch, wie mit Zielverfehlungen umzugehen wäre. Denkbar sind Modelle von einer anteiligen Finanzierung gemessen am Meilenstein bis hin zum kompletten Ausfall. Gleichmaßen ist unklar, ob Meilensteine im Nachhinein – wie in der Aufbau- und Resilienzfazilität auch – angepasst werden können. Dies wäre angesichts der Unwägbarkeiten der ESF Plus-Förderung insbesondere bei modellhaften Ansätzen, schwierig zu erreichenden Zielgruppen und/oder bei Zielgruppen, bei denen der Zugang über Kooperationspartner organisiert ist,<sup>236</sup> inhaltlich geboten, würde aber die Finanzierungslogik insgesamt ad absurdum führen. Diese innovativen Ansätze scheinen daher grundsätzlich nicht passend zu sein für diese Finanzierungsform. Unabhängig davon ist angesichts externer Faktoren mit Auswirkungen auf die Programmumsetzung, wie sie in der Vergangenheit beispielsweise durch die Aggression Russlands gegen die Ukraine, eine steigende Inflation, Lieferengpässe oder Arbeitskräftemangel feststellbar waren, die Möglichkeit für Ziellanpassungen und auch die Anpassung der Kostenpläne vorzusehen. Dies könnte zu ähnlichen Begründungsnotwendigkeiten und damit Aufwänden gegenüber der Kommission führen, sodass per se kein Vorteil in der Finanzierungsmethodik gesehen werden kann.

Diese Abwägung führt im Europäischen Sozialfonds zu mehreren Schwierigkeiten, die im Endeffekt mit einem hohen Risiko einer Zielverfehlung – und damit nicht ausgezahlter Mittel – verbunden sind.

Um dieses Risiko abzufedern, wird in der Dachverordnung der Kommission die Befugnis übertragen, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um die Methoden für die Anpassung der Beträge und die zu erfüllenden Bedingungen oder zu erzielenden Ergebnisse festgelegt werden. Dies könnte helfen, Standards für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen anzubieten. Jedoch kann ein solcher Rechtsakt sinnvollerweise nur in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden, um der Heterogenität der Förderungen und nationalstaatlicher Bestimmungen gerecht zu werden.

**Auf inhaltlicher Ebene** ist anzumerken, dass die Fördermaßnahmen des ESF häufig sehr niedrigschwellig sind, das heißt die Zielgruppen weisen oftmals multiple Problemlagen auf. Der Erfolg einer Maßnahme im konkreten Fall kann unter Umständen in schwierig messbaren Ergebnissen liegen wie beispielsweise die Aufrechterhaltung oder Wiedererlangung einer Tagesstruktur. Solche Ergebnisse sind zwar prinzipiell ebenfalls messbar, dies wäre aber mit einem sehr hohen und bei dieser Zielgruppe gegebenenfalls unangemessenen Aufwand verbunden.

Die bisherige Praxis in der ARF zeigt vielgestaltige Umgangsweisen mit den Indikatoren. So wurden im Bereich von Fortbildungsmaßnahmen unterschiedliche Indikatoren verwendet – von „Entwicklung eines Fortbildungskurses“ über „Anzahl der angemeldeten Teilnehmer“ bis hin zur „Anzahl der Teilnehmer, die ein Abschluss-Zertifikat erhalten haben“.<sup>237</sup> Diese Unterschiedlichkeit verdeutlicht das Spektrum möglicher Ziele, die jeweils unterschiedliche Erfüllungsrisiken mit sich bringen. Besonders hoch ist das Erfüllungsrisiko bei Zielen, die mit Ergebnisindikatoren verknüpft

<sup>235</sup> In der ARF werden im Rahmen des sogenannten Costing für die jeweiligen Zahlungstranchen einzelne Pakete aus umzusetzenden Meilensteinen und Zielen geschnürt. Bei einer Übernahme des Prinzips müsste demnach zumindest festgelegt sein, dass nationale Prüfbehörden diese Zielsetzungen zu akzeptieren haben.

<sup>236</sup> Im deutschen Kontext gibt es Programme, in denen zum Beispiel Kundinnen und Kunden der Jobcenter bei Eignung in die ESF-Projekte zugewiesen werden. Die tatsächliche Zuweisungspraxis ist mitunter abhängig von der „Hauspolitik“ der Jobcenter und kann sich im Laufe einer Förderperiode auch ändern.

<sup>237</sup> Europäischer Rechnungshof (2023a)

sind. Im Verständnis einer wirklich leistungsbezogenen Vergütung wären diese zu bevorzugen. Ein mit Ergebnisindikatoren verbundenes Problem besteht jedoch darin, dass bei solchen Ergebniszielen vor allem absolute Werte (anstatt Anteilswerte) sinnvoll sind. Dies birgt jedoch ein massives Risiko, kann doch bei Schwierigkeiten zum Zugang bei der Zielgruppe sehr schnell eine Verfehlung der Meilensteine auf Ergebnisebene die Folge sein.<sup>238</sup>

Im Ergebnis kann Verknüpfung mit Zielwerten zu Creaming-Effekten führen, da Begünstigte darauf bedacht sein müssen, möglichst „erfolgsversprechende“ Teilnehmende zu gewinnen, um so ihre Aussichten auf das Erreichen der Meilensteine zu erhöhen. Dies widerspräche jedoch der Intention des Europäischen Sozialfonds im Bereich der Sozialen Inklusion, auch Menschen mit multiplen Problemlagen zu unterstützen.

Ebenfalls zu erwarten wäre eine Konzentration auf bekannte Maßnahmen, bei denen die Output- und Ergebnisziele aufgrund der Erfahrungen einigermaßen gut absehbar sind. Die Erprobung neuer Ansätze und Modellprojekte, die auch scheitern dürfen, wäre somit kaum empfehlenswert und würde dem Europäischen Sozialfonds ein hohes Maß an Innovationspotenzial nehmen. Zwar besteht aktuell keine Verpflichtung zur Nutzung dieser Finanzierungslogik, jedoch könnte ein zunehmender Druck den Charakter des ESF als „Versuchslabor“ für innovative Maßnahmen perspektivisch einschränken.

Diese indikatorenbezogenen Herausforderungen stellen sich ebenfalls bei Maßnahmen mit Bezug zu Unternehmensförderungen. Sollten Ergebnisindikatoren als Ziele festgelegt werden – beispielsweise Unternehmen, die weiterhin existieren oder deren Arbeitsprozesse sich verbessert haben – so lassen sich diese realistischerweise erst nach einer langen Zeit von beispielsweise zwei Jahren feststellen. Dies stünde jedoch dem Ansatz einer schnelleren Auszahlungspraxis diametral entgegen.

Auch wenn angesichts dieser Risiken der eventuell eintretende Nutzen insgesamt als gering einzuschätzen ist, sollten auf Maßnahmenebene weitere Erfahrungen mit solchen auf Meilensteinen basierenden Finanzierungsmöglichkeiten gesammelt werden können. Eine zu weite Spreizung an Finanzierungsformen könnte zwar die Administration und Prüftätigkeiten erschweren, in geeigneten Fällen jedoch neues Erfahrungswissen generieren.

Angesichts der Gesamtrisiken und Unklarheiten bezüglich der konkreten Ausgestaltung scheint eine prinzipielle Änderung der Finanzierungslogik als verpflichtendes Element nur dann sinnvoll, wenn die Meilensteine möglichst niedrigschwellig formuliert sind und sich die Prüftätigkeiten auf die Förderfähigkeit von Teilnehmenden oder bei Strukturprojekten dem Nachvollzug durchgeführter Tätigkeiten wie zum Beispiel Informationsveranstaltungen beschränken. Dies stünde jedoch einer ergebnisorientierten Betrachtung der Förderung unter Wahrung der Angemessenheit des Verwaltungsaufwands entgegen, was den Sinn dieses Finanzierungsansatzes insgesamt fragwürdig erscheinen ließe. Gleiches gilt für die Frage der nachträglichen Ziellanpassung (s.o.).

Schließlich wäre zu klären, wer im Falle einer Zielverfehlung das haushälterische Risiko zu tragen hat. Es erscheint angesichts der aktuellen nationalen Haushaltspraxis kaum vorstellbar, dass die nationalen Haushalte Zielverfehlungen auf Vorhabenebene ausgleichen, sodass Begünstigte eine

<sup>238</sup> Zum Beispiel könnte das Ziel sein, dass 50 Prozent einer Maßnahme eine Qualifizierung erhalten. Bei 1.000 Teilnehmenden in der Planung wären dies absolut 500 Personen. Gesetzt den Fall, die Maßnahme erreicht nur 750 Personen, von diesen erhalten aber 60 Prozent eine Qualifizierung, wären dies absolut 450 Personen, obwohl die Maßnahme qualitativ betrachtet das Ziel erreicht hat. Schwierigkeiten im Zugang zur Zielgruppe können jedoch sehr schnell auftreten, beispielsweise durch eine veränderte Zuweisungspraxis der Jobcenter.

ausreichend hohe Sicherheit bezüglich der Auszahlungen an sie haben werden. Wahrscheinlicher ist, dass das Erfüllungsrisiko auf die Begünstigten übertragen wird, wodurch es zu einem Finanzierungsrisiko wird. Dies kann in der Folge zu einer massiven Reduzierung der Antragszahlen führen, insbesondere in Bereichen, in denen die Zielerreichung nur bedingt beeinflusst werden kann.

Abschließend bleibt zu konstatieren, dass nur mit Blick auf den Verwaltungsaufwand es keine Belege für eine Erleichterung gibt, die mit den nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen einhergehen. Insgesamt scheinen die Aufwände – bei aller Schwierigkeit eines Vergleichs aufgrund der unterschiedlichen Umsetzungsbedingungen zwischen ARF und Kohäsionsfonds – vergleichbar hoch zu sein.<sup>239</sup>

### 3.16 Verwaltungserklärung

#### **Zusammengefasst:**

- Mit der Verwaltungserklärung bestätigt die Verwaltungsbehörde die Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung sowie der begleitenden Systeme.
- Ein hoher zeitlicher Druck im Zuge der Verwaltungserklärungen entsteht durch die Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden, Prüfbehörden, rechnungsführenden Stellen, Bewilligungsstellen und gegebenenfalls weiteren Akteuren im Zuge der festgesetzten Fristen bei der Rechnungslegung und der parallel zu bewältigenden Aufgaben. Stellenweise scheinen auch interne Verwaltungspraktiken aufwandstreibend zu sein.
- Der konkrete Mehrwert der Verwaltungserklärung besteht in der nach Außen kommunizierten Bündelung ohnehin vorhandener Dokumente. Ein zusätzlicher inhaltlicher Mehrwert ist nicht erkennbar.
- Ansatzpunkte zur Verbesserung liegen weniger in den Vorgaben zur Verwaltungserklärung begründet als in den Optimierungspotenzialen in anderen Themenfeldern.

#### 3.16.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Die Verwaltungserklärung hat vor allem zum Ziel, der Europäischen Kommission zum jeweiligen Geschäftsjahr in komprimierter Form die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechnungslegung zu bestätigen.<sup>240</sup> Damit steht die Verwaltungserklärung in einem engen Zusammenhang mit anderen relevanten Themenfeldern dieses Berichts.<sup>241</sup> Berührungspunkte gibt es beispielsweise auch zu den Prüf- und Kontrollberichten eines Geschäftsjahres durch die Prüfbehörde, da deren Feststellungen zu Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung angemessen zu behandeln – und in der Verwaltungserklärung zu bestätigen – sind. Ferner sind die Verlässlichkeit der Daten zu Indikatoren,

<sup>239</sup> Europäische Kommission (2023b)

<sup>240</sup> Zentral ist Art. 74 Abs. 1 Buchst. f) Dachverordnung i.V.m. Anhang XVIII (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>241</sup> Art. 98. Abs. 1 Buchst. b) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

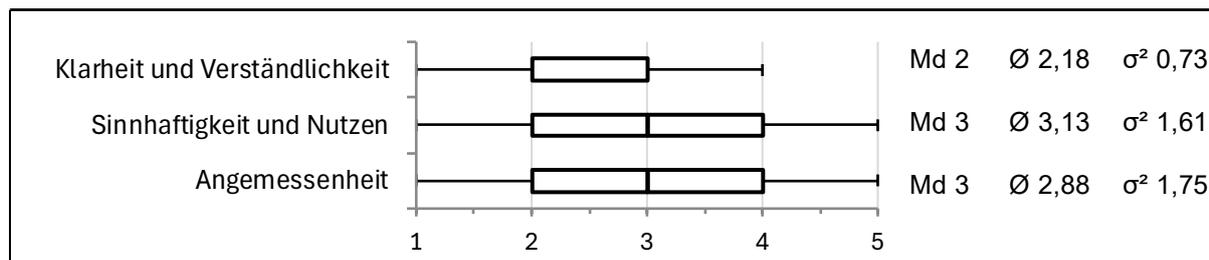
Etappenzielen und dem Programmfortschritt sowie die Umsetzung wirksamer und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu erklären.

Somit handelt es sich bei der Verwaltungserklärung um ein kurzes Dokument, das aufgrund seines Charakters Prüf- und Kontrollschritte nach sich zieht. Die Überprüfung angemessener Verfahren<sup>242</sup> zur Erstellung der Verwaltungserklärung durch die Prüfbehörde ist wiederum Bestandteil des jährlichen Bestätigungsvermerks.<sup>243</sup> In dieser hat die Prüfbehörde ausdrücklich zu bestätigen, dass keine Zweifel an den in der Verwaltungserklärung enthaltenen Feststellungen der Verwaltungsbehörde aufgekommen sind.

### 3.16.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Item-Bewertungen insgesamt ein neutrales bis positives Bild, wie untenstehende Abbildung darstellt.

Abbildung 21 Bewertungen zum Themenfeld Verwaltungserklärung



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=17

Insgesamt liegen 17 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor.

Hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen in Bezug auf die Verwaltungserklärung stimmten elf der 17 Verwaltungsbehörden zu (4/17) oder „eher zu“ (7/17). Lediglich eine Verwaltungsbehörde traf die Einschätzung „stimme eher nicht zu“. Mit einer geringen Varianz der Rückmeldungen ( $\sigma^2=0,73$ ) wurden die Anforderung hinsichtlich der Verwaltungserklärung somit insgesamt als eher klar und verständlich eingestuft ( $\bar{x}=2,18$ ).

Die Bewertung der Sinnhaftigkeit und des Nutzens der Anforderungen liegt mit einer hohen Varianz der Antworten ( $\sigma^2=1,61$ ) im mittleren Bereich. Sechs der Verwaltungsbehörden stimmten dem Nutzen nicht (3/17) oder „eher nicht zu“ (3/17). Dem gegenüber stehen fünf Zustimmungen (2/17) und Rückmeldungen, dass „eher“ zugestimmt wird (3/17). Im Mittel wurden die Anforderungen somit als teilweise nützlich bewertet ( $\bar{x}=3,13$ ).

Eine ähnliche Bewertung lässt sich hinsichtlich der Angemessenheit erkennen. Drei der Verwaltungsbehörden bewerteten die Anforderungen als nicht angemessen („stimme nicht zu“), wiederum drei stimmten zu. Die hohe Varianz der Rückmeldungen ( $\sigma^2=1,75$ ) führt auch bei diesem Item zu einer durchschnittlich mittleren Bewertung ( $\bar{x}=2,88$ ).

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lässt sich insbesondere ein gemeinsames Cluster zu Themenstellungen ableiten, die aus Sicht der Befragten

<sup>242</sup> Anhang XI Dachverordnung, Kernanforderung 8 (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>243</sup> Art. 77 Abs. 3 Buchst. a) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten sieben Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in dem Cluster berücksichtigt wurden, davon zwei bereits im Zuge des geführten Interviews. Von einer Verwaltungsbehörde, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zum Thema des Clusters äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus dem Interview in das Cluster ein. Somit konnten übergreifend Anmerkungen von insgesamt acht Verwaltungsbehörden in dem Cluster „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ subsumieren.

Insgesamt fünf Verwaltungsbehörden gaben die Rückmeldung, dass insbesondere durch die mit der Verwaltungserklärung verbundenen Prozesse der Rechnungslegung und Prüfungen sowie die zeitliche Taktung der erforderlichen Prozessschritte hohe Aufwände entstünden oder ein Nutzen der Verwaltungserklärung nicht gänzlich ersichtlich sei. Eine der Verwaltungsbehörden merkte an, dass die Anforderungen seitens der Europäischen Kommission klar definiert werden müssten, um einem späteren Ausbau der Anforderungen durch die Prüfbehörde vorzubeugen. Drei Verwaltungsbehörden nannten ausdrücklich den als problematisch zu betrachtenden Umfang der VKS-Dokumente und hierbei insbesondere den hohen Aufwand durch Anpassungen von Arbeitsanweisungen.

### 3.16.3 Gutachtliche Würdigung

Durch die enge inhaltliche Verknüpfung mit der Rechnungslegung und den Prüftätigkeiten gibt es prinzipiell einen zeitlichen Druck zur fristgerechten Einreichung der Verwaltungserklärung sowie der gelingenden internen Absprachen zwischen Verwaltungsbehörden, rechnungsführenden Stellen, Prüfbehörden und gegebenenfalls weiteren Stellen.

Die reine Erstellung der Verwaltungserklärung als zu übermittelndes Dokument erscheint als fast aufwandslose Aufgabe – allerdings auch ohne nennenswerten Mehrwert –, besteht sie doch nur aus einer Unterschrift. Nichtsdestotrotz gibt es vereinzelt Rückmeldungen, dass die internen Überprüfungsschleifen im Vorfeld der Erstellung einer Verwaltungserklärung durchaus aufwandstreibend sein können. Diese (extrem aufwändigen und in den anderen Kapiteln beschriebenen) Überprüfungsschleifen sind gewissermaßen systemimmanent, in wenigen Fällen haben sich aber eigenständige Prüfroutinen entwickelt, die dem Aufgabenkomplex „Verwaltungserklärung“ zugeordnet werden. Hierbei scheint es sich aber um Einzelfälle zu handeln.

An der Verwaltungserklärung selbst lassen sich aus gutachtlicher Sicht keine übergeordnet geltenden wesentlichen Kritikpunkte festmachen. Vielmehr ist insbesondere auf die in den Kapiteln zur Rechnungslegung sowie zum Prüfsystem getätigten Aussagen zu verweisen.<sup>244</sup> Vor allem die enge zeitliche Taktung zwischen den Akteuren mit einem hohen Maß an gleichzeitig zu bearbeitenden Aufgabenpaketen machen den Aufwand aus.

*„Also Rechnungslegung ist schon ein hoher Aufwand für die Bescheinigungsbehörde, muss man sagen. Dieses Zuverlässigkeitspakt mit Rechnungslegung und dann Verwaltungserklärung, jährliche Zusammenfassung in der alten Förderperiode und Jahreskontrollbericht, Bestätigungsvermerk der Prüfbehörde, das muss ja alles zeitlich aufeinander getaktet sein. Und wir haben da einen Zeitplan, der wird jedes Jahr neu ausgemacht mit Prüfbehörde, mit Bescheinigungsbehörde, [...]. Und, ja, also es ist schon ein Aufwand und man ist immer in der Verantwortung gegenüber den anderen Playern, weil, wenn man zu lange Zeit braucht, haben die weniger Zeit, weil der 15.02. ist zwei Wochen*

---

<sup>244</sup> Deutliche Berührungspunkte gibt es auch zum IT-System oder grundlegend in Bezug auf die Anpassungen der Dokumentationen im Verwaltungs- und Kontrollsystem (Manteldokument und Anhänge). Deren Überprüfung und Anpassung geschieht fortlaufend.

*verrückbar und dann war es das. Und also man muss schon sehr vieles dann liegen lassen, wenn man an diesen Paketen dran ist und erarbeitet.“ (Interview 8)*

Mit diesem Zitat wird unmittelbar die Verknüpfung der Verwaltungserklärung mit dem Prüfsystem deutlich. Dieses wird in den beiden folgenden Kapiteln beleuchtet.

### 3.17 Prüfsystem der Verwaltungsbehörde

#### **Zusammengefasst:**

- Das Prüfsystem der Verwaltungsbehörde beschreibt die Prüfungen auf der ersten Ebene (Verwaltungsbehörden beziehungsweise Bewilligungsstellen). Ziel ist die ordnungskonforme Abwicklung der Förderung und Verausgabung der Mittel. Das Prüfsystem der Verwaltungsbehörde umfasst aber auch umfangreiche Überwachungsaufgaben, die nicht unmittelbar mit Prüftätigkeiten der Verwaltungsbehörden im Zusammenhang stehen.
- Die Anforderungen an das eigene Prüfsystem werden weitgehend als durchschnittlich herausfordernd beschrieben. Dabei zeigt sich eine sehr hohe Spreizung in der Bewertung. Dies kann gegebenenfalls auf den Bewertungsgegenstand zurückgeführt werden, da in die Kritik stellenweise das gesamte Prüfsystem einbezogen wurde.
- Kritisiert wurden in diesem Kontext zum einen das umfangreiche Prüfsystem insgesamt. Bezogen auf die eigenen Prüftätigkeiten stehen vor allem die Vorgaben zum risikobasierten Prüfansatz im Fokus. Dieser bietet nicht immer die Gewähr für bessere Prüfergebnisse, sondern stellt unter Umständen eine zusätzliche Anforderung ohne wesentlichen Nutzen dar.
- Ein Ansatzpunkt zur Verbesserung könnte in einer Optionslösung bestehen, die den Prüfumfang im Minimum ordnungsseitig festlegt, weitere Vorgaben jedoch unterlässt.

#### 3.17.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

Ein wesentlicher Teil der Vorgaben in der Dachverordnung bezieht sich auf Prüfungsaufgaben und soll die ordnungskonforme Abwicklung der Förderung und Verausgabung der Mittel sicherstellen. Dieser Themenkomplex hat über die letzten Förderperioden kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Entsprechend differenziert sind die damit in Zusammenhang stehenden Vorgaben. Dies betrifft nicht nur die Prüferfordernisse selbst, sondern bereits der Aspekt der Prüffähigkeit wird über die Verordnung hinweg wiederholt behandelt. In diesem Kontext ist beispielsweise der wachsende Umfang an zu speichernden Daten und Informationen zu Begünstigten und Vorhaben einzuordnen (siehe Kapitel 3.8). Auch das Erfordernis einer umfangreichen Dokumentation zur Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ist in diesem Zusammenhang zu sehen (siehe Kapitel 3.18).

Das sich aus den Verordnungen ergebende Prüfsystem auf der Ebene der Mitgliedstaaten<sup>245</sup> unterscheidet zwei wesentliche Ebenen beziehungsweise Verantwortlichkeiten, nämlich zum einen die Aufgaben der Verwaltungsbehörde (erste Prüfebene) und zum anderen die Aufgaben der

---

<sup>245</sup> Jenseits der hier eingegrenzten Verantwortlichkeit ist auch die Europäische Kommission Teil des Prüfsystems, ebenso wie die Rechnungshöfe auf nationaler und europäischer Ebene. Auf die Aufgaben und Rollen im Kontext der Abwicklung des ESF wird bis auf spezifische Ausnahmen in diesem Bericht nicht vertieft eingegangen.

Prüfbehörde (zweite Prüfebene). Daher werden diese Ebenen im vorliegenden Bericht separat dargestellt.

Der Aufgabenbereich der Verwaltungsbehörden erscheint im Themenkomplex Prüfungen in der Dachverordnung zunächst übersichtlich. Sie führt Verwaltungsüberprüfungen von Vorhaben durch, um die recht- und ordnungsgemäße Verausgabung der Mittel zu gewährleisten.<sup>246</sup> Diesbezüglich gibt es je nach Form der Zuschüsse<sup>247</sup> unterschiedliche detaillierende Vorschriften. Dies umfasst unter anderem das Betreiben wirksamer und angemessener Betrugsbekämpfungsmaßnahmen<sup>248</sup> oder das Verhüten von Unregelmäßigkeiten und deren Korrektur.<sup>249</sup>

Für eine zielgerichtete Verwaltungsprüfung ist gemäß der Dachverordnung ein risikobasierter Ansatz zu wählen, wobei die Risiken im Vorfeld durch die Verwaltungsbehörde schriftlich festzuhalten sind.<sup>250</sup> Weitere Vorgaben zur Art und Ausgestaltung der Risikoanalyse existieren nicht.

Die rechtlichen Vorgaben sind, wie beschrieben, verhältnismäßig übersichtlich, sind aber in der Praxis durch eine Vielzahl von prüfbezogenen Dokumenten im Rahmen der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu unterlegen. Diese umfassen beispielsweise Prüfprotokolle und Checklisten zur Beschreibung der Prüfhandlungen (auch für Bewilligungsstellen im Rahmen von Aufgabenübertragungen) oder der Vorgehensweise bei Rechnungslegungen und Zahlungsanträgen, Muster für Prüfvermerke, Leitfäden<sup>251</sup> zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten, Betrugsrisiken oder Interessenkonflikten oder der Verwaltungsprüfungen allgemein, Beschreibungen der IT-Systeme oder die Beschreibung der Prüfpfade.<sup>252</sup> Ebenso ist das Werkzeug zur Risikobewertung Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems.

Das Prüfsystem der Verwaltungsbehörde ist somit fokussiert auf die ordnungsgemäße Verausgabung der Mittel, setzt aber in weiten Teilen das Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme als solche voraus.

### 3.17.2 Empirische Befunde

Die Befragung der Verwaltungsbehörden zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Item-Bewertungen insgesamt ein positives bis neutrales Bild. Die Rückmeldungen weisen dabei jedoch eine sehr hohe Varianz auf, wie untenstehende Abbildung darstellt.

---

<sup>246</sup> Art. 74 Abs. 1 Buchst. a) der Dachverordnung. In Buchst. e) (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)) ist geregelt, dass dies zu bestätigen ist.

<sup>247</sup> Art. 53 Abs. 1 Buchst. a-d) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>248</sup> Art. 74 Abs. 1 Buchst. c) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

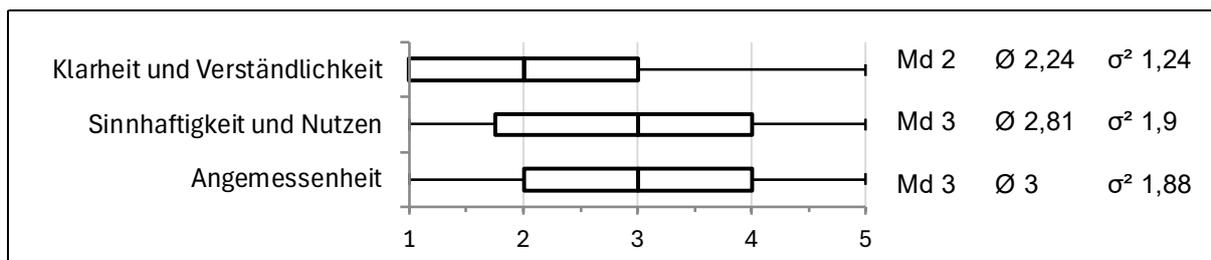
<sup>249</sup> Art. 74 Abs. 1 Buchst. d) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>250</sup> Art. 74 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>251</sup> Die Leitfäden wiederum umfassen oftmals mehrere Themen.

<sup>252</sup> Dies beinhaltet beispielsweise die Darstellung der zuständigen Einheiten, der Aufgaben und der Art der Dokumentation für jede Maßnahme entlang des gesamten Vorhabensablaufs von der Interessenbekundung bis zum Verwendungsnachweis inklusive der Prüfungen.

Abbildung 22 Bewertungen zum Themenfeld Prüfsystem der Verwaltungsbehörde



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=17

Insgesamt liegen 17 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor.

Die Anforderungen aus der Dachverordnung wurden im Mittel als eher klar und verständlich eingestuft ( $\bar{x}$  2,24). Fünf Zustimmungen stehen dabei den Rückmeldungen zweier Verwaltungsbehörden gegenüber, die lediglich „eher“ oder nicht zustimmten. Vier Verwaltungsbehörden gaben mittlere Einstufungen („teils/teils“) ab.

Hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und des Nutzens der Anforderungen sowie deren Angemessenheit zeigen die Ergebnisse der strukturierten Abfrage sich ähnelnde Bewertungen, die im Vergleich zur Einschätzung der Klarheit etwas negativer ausfallen. In beiden Fällen werden im Mittel nahezu neutrale Bewertungen getroffen ( $\bar{x}$  2,81 und  $\bar{x}$  3,0), wobei jedoch auch hier jeweils eine hohe Varianz anzumerken ist ( $\sigma^2=1,9$  und  $\sigma^2=1,88$ ). So stimmten vier Verwaltungsbehörden (4/17) der Sinnhaftigkeit zu, drei weitere stimmten „eher“ zu (3/17). Dem gegenüber stimmten sechs Verwaltungsbehörden jedoch nicht (2/17) oder lediglich „eher“ zu (4/17). Im Falle der Angemessenheit stehen drei Zustimmungen (3/17) einer gleichen Anzahl an Ablehnungen (3/17) gegenüber.

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten sechs Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden, davon fünf bereits im Zuge des geführten Interviews. Von weiteren zehn Verwaltungsbehörden, die sich in der strukturierten Abfrage nicht oder nicht zu den Themen der Cluster äußerten, flossen jedoch Rückmeldungen aus den Interviews in die Cluster ein. Somit liegen übergreifende Anmerkungen von insgesamt 15 Verwaltungsbehörden zum Themenkomplex vor. Diese fallen in zwei Cluster:

- Grundlegende Struktur des Prüfsystems

Acht der Verwaltungsbehörden gaben Rückmeldungen, die Kritik an der grundlegenden Struktur des Prüfsystems umfassten. Dabei wurden insbesondere die Rollen und Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Prüfebene thematisiert und der Wunsch nach mehr Verantwortung der Verwaltungsbehörde und Gewicht ihrer Prüfergebnisse ausgesprochen – insbesondere zur Einhaltung des Single-Audit-Prinzips. Verstöße gegen die Grundsätze der Einigen Prüfung und in der Praxis dennoch stattfindende Doppelprüfungen der verschiedenen Prüfinstanzen wurden im Zuge der Interviews von mehreren Verwaltungsbehörden thematisiert. Auch ein von den Verwaltungsbehörden wahrgenommenes Misstrauen der Europäischen Kommission wurde mehrfach hervorgehoben.

In mehreren Fällen wurde der Mehrwert der Prüfungen in Frage gestellt, da die finanziellen Auswirkungen der Prüfergebnisse sehr überschaubar seien. In diesem Zusammenhang wurde der

Wunsch nach einer höheren Entscheidungsfreiheit der Verwaltungsbehörde hinsichtlich des Bedarfes an Prüfungen geäußert.

- Zweifel an Nutzen des risikobasierten Ansatzes

Weitere vier Verwaltungsbehörden äußerten sich im Hinblick auf hohe Aufwände insbesondere über den anzuwendenden risikobasierten Ansatz und die damit verbundene Risikoanalyse. Je nach Programmumfang oder -ausgestaltung sei eine risikobasierte Auswahl an Prüfungen, führten zwei Verwaltungsbehörden weiter aus, nicht nötig oder gar zielführend. Vielmehr entstünden Mehraufwände durch die Risikobetrachtung. Im Gegenzug gibt es auch Verwaltungsbehörden, die den risikobasierten Ansatz zwar als Anforderung benennen, diesen aber als gelebte Praxis nicht weiter problematisieren.

### 3.17.3 Gutachtliche Würdigung

Über den gesamten Programmzyklus hinweg erfolgen Prüfungen durch die Verwaltungsbehörden beziehungsweise die durch Aufgabenübertragung damit befassten Bewilligungsstellen und/oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Die Sicherstellung der Prüfqualität durch Erstellung von Leitfäden, der Durchführung von Schulungen oder dem regelmäßigen Austausch, zum Beispiel im Rahmen von Jour fixes, beschreibt einen nicht unerheblichen Teil der gesamten Programmadministration. Dabei handelt es sich um einen fortlaufenden iterativen Prozess, in dem Prüfergebnisse und Vorgehensweisen der Bewilligungsstellen genauso zum Anlass für Anpassungen genommen werden wie auch Prüffeststellungen der Prüfbehörden oder von Rechnungshöfen. Die Anpassungen wiederum können sich auf bestehende Dokumentationen und Formate beziehen, aber auch neue Anforderungen mit sich bringen. Den damit im Einzelnen verbundenen Aufwand verdeutlicht nachfolgendes Zitat:

*„Es sind, ja, wie gesagt, sind ganz viele Leitfäden. Jetzt ist zum Beispiel auch der Schwerpunkt auf Interessenkonflikte. Da hatten wir ja auch eine (...) ERH-Prüfung. (...). Relativ neu. Also wir hatten da eine Prüfung und dann kam dann auch die Empfehlung: „Ja, ihr müsst da was machen.“ Dann wurde durch mich dann auch ein Leitfaden extra für diese Thematik erstellt. Musste ich mich natürlich quasi auch durch die Rechtsgrundlagen durchkämpfen. (...) Das mache dann quasi ich und das, also dieser ganze Aufwand von dieser Rechtsrecherche, sage ich mal, da sich ganz sattelfest aufzustellen, das dann zu erarbeiten, zu verschriftlichen, Verfahren in die Welt zu bringen, die durch die zwischengeschaltete Stelle gut handelbar sind. Dann ist es schon auch immer nicht so einfach, das Ganze an die zwischengeschalteten Stellen zu bringen. (...). Klar, der Austausch ist schon gut, aber halt auch sehr aufwendig und auch die Abstimmung der Handbücher, also da waren dann auch einige Termine oder einfach, wie gesagt, dieses Verständnis dann rüberzubringen, >>Warum müssen wir das jetzt noch<<?“<sup>253</sup> (Interview 18)*

Das Zitat zeigt auch, dass die Prüfaufgaben der Verwaltungsbehörden nicht losgelöst von anderen Teilen des Prüfsystems sind, sondern auch durch die Interaktion mit anderen Akteuren geprägt werden. Je nach Umfang der Feststellungen können unter Umständen Anpassungen im IT-System notwendig sein, sodass eine kontinuierliche Anpassung der Systeme zu erfolgen hat.<sup>254</sup>

Die von den Verwaltungsbehörden geäußerte Kritik richtet sich insgesamt weniger auf spezifische Aspekte des Prüfsystems als vielmehr auf den Gesamtumfang der Prüfungen und die immer

<sup>253</sup> Ähnliches wurde beispielsweise bei der Einhaltung der Charta der Grundrechte berichtet. Hier besteht Unsicherheit darüber, in welcher Form (zum Beispiel durch Unterschrift der Endbegünstigten) deren Einhaltung gegenüber der Prüfbehörde nachgewiesen werden muss.

<sup>254</sup> Dies betrifft zum Beispiel konkrete Nachweispflichten, die elektronisch zu hinterlegen sind.

wiederkehrenden Anpassungen. Zwar wurden in den Gesprächen mehrfach konkrete Aspekte des Prüfsystems als besonders kritikwürdig hervorgehoben – zum Beispiel wie im Zitat zum Umgang zur Vermeidung von Interessenkonflikten – aber die Kritik betraf vor allem den Umstand, dass neben den bereits sehr umfassenden Prüfungen weitere Prüfmerkmale hinzukämen.

Die Kritik verstärkt sich vor allem bei den Verwaltungsbehörden, die – auch nach Prüfung durch die Prüfbehörden und der Rechnungshöfe – im Ergebnis der Prüfungen nur sehr geringe finanzielle Fehlerquoten aufweisen. Der Kern der Förderung, nämlich die Unterstützung von Begünstigten, gerate zugunsten einer immer stärker werdenden Dokumentation mehr und mehr in den Hintergrund. Diese Argumentation erscheint plausibel, könnte aber auch umgedreht werden in dem Sinne, als dass ein so umfängliches Prüfwesen ursächlich für die geringe Anzahl an Fehlerfeststellungen sei.

Bei der Betrachtung der empirischen Ergebnisse wird deutlich, dass die Verwaltungsbehörden das gesamte Prüfsystem bewerten, eine Trennung zwischen den eigenen Prüfaufgaben und den Aufgaben der Prüfbehörden oft nicht erfolgte. Dies erschwert die Interpretation des Meinungsbildes. Grundsätzlich ist festzustellen, dass in den Gesprächen die eigenen Prüftätigkeiten der Verwaltungsbehörden beziehungsweise der zwischengeschalteten Stellen deutlich seltener thematisiert oder auch kritisiert wurden als die Prüftätigkeiten durch die Prüfbehörden. Dies hängt weniger mit einem geringeren Umfang an Prüftätigkeiten auf Ebene der Verwaltungsbehörden zusammen, als vielmehr mit dem institutionellen Gefüge der Prüfinstanzen einerseits, den Folgen von Prüffeststellungen andererseits.

Bei der Betrachtung des Gesamtprüfsystems ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungsbehörden für viele „Überwachungsaufgaben“ zuständig sind, die nicht in engerem Sinne Prüfungen darstellen und/oder die Gegenstand von Systemprüfungen durch die Prüfbehörde sein können. Gleichzeitig haben die Verwaltungsbehörden die systemischen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Umsetzung der Prüfungen zu gewährleisten, in die wiederum die Prüfbehörden einzubeziehen sind. Eine gesamtkritische Würdigung der Aufgabentrennung und des Aufgabenumfangs erfolgt daher nicht an dieser Stelle, sondern erst im Zuge des nachfolgenden Kapitels unter Einbezug der Perspektive der Prüfbehörden. Für die Prüftätigkeiten der Verwaltungsbehörden im engeren Sinne gilt, dass hier die risikobasierten Vorhabenprüfungen im Fokus stehen.

Anstatt Vollprüfungen durchzuführen, ist der risikobasierte Ansatz per se geeignet auf Grundlage einer Risikoeinschätzung stichprobenhafte Prüfungen durchzuführen und somit den Prüfumfang zu verringern. Diese Absicht ist prinzipiell begrüßenswert. Nichtsdestotrotz kann dies in der Praxis zu finanziellen Folgeproblemen führen. So kann insbesondere bei ESF Plus-Programmen mit wenigen oder administrativ ähnlich gelagerten Maßnahmen der risikobasierte Ansatz gegenüber einer vollumfänglichen Prüfung das Risiko von nachträglichen Fehlerfeststellungen durch die Prüfbehörde erhöhen. Hierbei steht insbesondere infrage, inwiefern sich die Risikoeinschätzungen der Verwaltungsbehörden im Vorfeld der Förderung als solide erweisen. Die Kooperation mit Prüfbehörden bei der Erarbeitung geeigneter Methoden zur Risikobewertung geschieht zwar, im Ergebnis bleibt jedoch die Gefahr späterer Prüffeststellungen durch die Prüfbehörde zulasten der Verwaltungsbehörden bestehen, wie folgendes Zitat einer Prüfbehörde verdeutlicht:

*„Jüngstes Beispiel sind die Risk Management Verifications. Da haben wir halt diese risikobasierten Verwaltungsprüfungen, den Prozess von Anfang an mit begleitet bei der Aufstellung der Methodik, wie die vorgehen wollen, und jetzt gucken wir mal im Rahmen der Vorhabenprüfung, ob sich das bestätigt und ob da die Prüfergebnisse unverändert bleiben oder sich in irgendeine Richtung entwickeln.“ (Interview 2)*

Die Anforderung der Risikoanalyse ist – auch angesichts des Zitats – aus gutachterlicher Sicht ambivalent einzuschätzen. Alle Verwaltungsbehörden nutzen Werkzeuge zur Risikoeinschätzung, diese unterscheiden sich mitunter deutlich. In mehreren Fällen nutzen die Verwaltungsbehörden das in der Förderperiode 2014 – 2020 entwickelte Selbsteinschätzungswerkzeug (Self Assessment Tool, SAT), zum Teil wurden eigene Werkzeuge entwickelt.<sup>255</sup> Schwierigkeiten im Umgang mit den Werkzeugen wurden nicht berichtet.

Jedoch wird aus den Gesprächen ersichtlich, dass die Verwaltungsbehörden auch ohne den Einsatz solcher Werkzeuge ohnehin risikobewusst agieren, das heißt die eigenen Prüftätigkeiten nach Risiken und vergangenen Fehlerfeststellungen ausrichten und auch regelmäßig aktualisieren. Daher ist der konkrete Mehrwert des risikobewussten Ansatzes nicht in jedem Fall ersichtlich, da sich die Risikowahrnehmung aus Erfahrungen der bisherigen Förderung (auch vergangener Förderperioden) mitsamt vorliegender Prüffeststellungen speist. Gleichwohl kann die Orientierung an einem konkreten Werkzeug der Risikoanalyse den regelmäßigen Austausch der Programmbehörden zur zukünftigen Ausrichtung der Prüftätigkeit befördern.

Die beschriebenen Zweifel an der Festlegung eines risikobasierten Ansatzes sind aus gutachtlicher Sicht in den gegebenen Fällen nachvollziehbar. Die intendierte Erleichterung des Prüfgeschehens stellt sich angesichts der Vorgaben nicht immer ein, sondern kann unter Umständen nur eine Mehrbelastung ohne konkreten Nutzen darstellen. In einigen wenigen Fällen wurde beschrieben, dass eine vollständige Prüfung auf erster Prüfebene eine größere Sicherheit gebe als ein risikobasierter Ansatz mit der Gefahr nachträglicher Prüffeststellungen durch die Prüfbehörden. Daher könnte ein Prüfansatz mit mehr Wahlfreiheit in der Verordnung festgelegt werden, in dem ein Mindestumfang an Prüfungen festgeschrieben wird. Auf diese Weise könnten die Verwaltungsbehörden einen für sie passenden Prüfansatz auswählen.

Festzuhalten ist übergeordnet aber auch, dass Prüfungen ein elementarer Bestandteil der Förderung sind und daher umgesetzt werden müssen, um die korrekte Verausgabung der Mittel sicherzustellen. Daher ist ein strukturierter Prüfansatz notwendig. Dieser strukturierte Prüfansatz umfasst auch die nach vorgegebenen Standards umzusetzende Dokumentation der Prüfergebnisse.

---

<sup>255</sup> Gleichartig bei den Werkzeugen ist die kriteriengeleitete Risikobewertung. Unterschiede zeigen sich bei den Kriterien selbst. Ebenso gibt es Werkzeuge mit maßnahmenübergreifenden Risikobewertungen und solche, bei denen maßnahmenkonkret Risikobewertungen vorgenommen wurden.

### 3.18 Prüfsystem – Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörde

#### Zusammengefasst:

- Die Prüfbehörden stellen einen zentralen Baustein der Verwaltungslandschaft des ESF mit hoher Eingriffstiefe dar. Ihre Tätigkeit kann erhebliche Aufwände in der Programmadministration und bei den Verwaltungsbehörden erzeugen.
- Die Einschätzungen sind geprägt durch die konkrete Form der Kooperation zwischen Prüfbehörden und Verwaltungsbehörden. Mehrfach wird die Kooperation ausdrücklich gelobt. Nicht immer wirkt sich dies auf eine Verringerung des Aufwandes aus. Insgesamt scheint das Prüfsystem durch ein hohes Sicherheitsbedürfnis geprägt, welches aufwandstreibend wirkt.
- Zu kritisieren ist das in der Praxis nicht zweifelsfrei definierte Prüfmandat der Prüfbehörden. Prüfumfang und Prüftiefe lassen sich aus der Verordnung nicht eindeutig identifizieren.
- Unabhängig von bereits eingeführten Vereinfachungsansätzen sind substantielle Verbesserungen nur durch eine grundlegende Aufgabenkritik zu erwarten. Insbesondere das Nebenher von verschiedenen Prüfinstanzen sollte systematisch verringert werden unter Berücksichtigung der Fehler- und Betrugswahrscheinlichkeit und der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien der Mitgliedsstaaten.

#### 3.18.1 Beschreibung des Anforderungskatalogs

In diesem Abschnitt werden die Prüfaufgaben der Prüfbehörden beschrieben. Diese nehmen eine zentrale Rolle im gesamten ESF-Prüfsystem ein und können durch die Prüfergebnisse hohen Einfluss auf andere Prozesse der ESF-Umsetzung und Aufgaben anderer Akteure haben.

Diese zweite Prüfebene ergänzt die first-level-Prüfungen der Verwaltungsbehörden beziehungsweise der Bewilligungsstellen. Wie bereits angedeutet, gibt es darüber hinaus weitere Prüfinstanzen wie zum Beispiel die Rechnungshöfe oder das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Deren Prüftätigkeiten werden in diesem Kapitel im Gesamtzusammenhang nicht thematisiert. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Prüfbehörden.

Bei den Prüfbehörden handelt es sich um funktionell von den Verwaltungsbehörden unabhängige Institutionen, das heißt es gibt keine Weisungsbefugnisse zwischen diesen Akteuren. Jedoch sind die Prüfbehörden gegenüber der Europäischen Kommission berichts- und rechenschaftspflichtig. Die Unabhängigkeit der Prüfbehörde lässt sich aus der EU-Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan<sup>256</sup> sowie der Dachverordnung<sup>257</sup> ableiten.

Die Prüfbehörden des Bundes und der Länder leisten gegenüber der Europäischen Kommission Gewähr über das effektive Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme<sup>258</sup> sowie die Recht-

<sup>256</sup> VO (EU) 1018/1046 (Europäische Kommission (2021))

<sup>257</sup> Art. 71 Abs. 2 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>258</sup> Art. 69 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in der bei der Kommission eingereichten Rechnungslegung.<sup>259</sup> Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind in der Dachverordnung<sup>260</sup> einige Kernanforderungen – und damit Aufgaben – an die Prüfbehörden beschrieben, nämlich:

- Angemessene Systemprüfungen. Diese findet mindestens einmal im Programmplanungszeitraum statt und beinhaltet eine Überprüfung der wichtigsten Strukturen und Prozesse in Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden, rechnungsführenden Stellen und der Prüfbehörde selbst. Sobald das kontradiktorische Verfahren mit den zu prüfenden Stellen abgeschlossen ist, übermittelt die Prüfbehörde der Europäische Kommission Systemprüfungsberichte.<sup>261</sup>
- Angemessene Vorhabenprüfungen. Die Prüfbehörden prüfen die Ordnungsmäßigkeit der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben und die Projektabwicklungen. Gegenstand der Prüfungen können dabei alle Phasen und Ebenen der Vorhaben bilden. Vorhabenprüfungen können Untersuchungen von Projektdurchführungsunterlagen, Dokumenten der Teilnehmenden und Buchhaltungsbelegen sowie gegebenenfalls Vor-Ort-Prüfungen umfassen. Auch hier stellt die Bildung einer Stichprobe die Grundlage für die Durchführung der Vorhabenprüfungen dar.
- Angemessene Prüfungen der Rechnungslegung.
- Angemessene Verfahren für die Erteilung eines zuverlässigen Bestätigungsvermerks und die Erstellung des jährlichen Kontrollberichts. Die Prüfbehörde fertigt für jedes Geschäftsjahr einen Bestätigungsvermerk<sup>262</sup> zur Übermittlung an die Europäische Kommission an, in welchem über die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der Rechnungslegung<sup>263</sup> sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in der bei der Europäischen Kommission eingereichten Rechnungslegung und darüber hinaus die effektive Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems berichtet wird. Als Grundlage für den Bestätigungsvermerk dienen der Prüfbehörde die Systemprüfungen, die Vorhabenprüfungen, endgültige Prüfberichte der Europäischen Kommission und des Rechnungshofes, die Bewertung der Verwaltungserklärung und des Jahresberichtes sowie die Prüfungen der von der Bescheinigungsbehörde unterbreiteten Rechnungsabschlüsse. Zusätzlich werden Prüfungen durch andere Programmbehörden oder sonstige Kontrollen und Prüfungen, auf welche die Prüfbehörde zugreifen kann, berücksichtigt.<sup>264</sup> Die durchgeführten Prüfverfahren liegen im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers der Prüfbehörde. Die Ergebnisse des Bestätigungsvermerks, eine Fehleranalyse sowie vorgeschlagene oder bereits durchgeführte Korrekturmaßnahmen werden in einem jährlichen Kontrollbericht festgehalten.<sup>265</sup> Fällt der Bestätigungsvermerk nicht positiv aus, ist ein kontradiktorisches Verfahren einzuleiten.<sup>266</sup> In diesem Fall fordert die Europäische Kommission den Mitgliedstaat auf, die Rechnungslegung zu überarbeiten und binnen eines Monats neu zu übermitteln.<sup>267</sup> Nach Ablauf der Frist erfolgt eine nochmalige Prüfung, ob der Bestätigungsvermerk eingeschränkt oder uneingeschränkt gilt. In der Konsequenz werden im Falle eines uneingeschränkt gültigen Bestätigungsvermerks entweder weitere geschuldete Beträge ausgezahlt oder die Kommission nimmt eine Einziehung vor. Im

---

<sup>259</sup> Art. 77 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>260</sup> Art. 69 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>261</sup> Art. 77 Abs. 4 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>262</sup> Art. 77 Abs. 3 Buchst. a) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>263</sup> Gemäß Muster in Anhang XXIV Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>264</sup> EU-KOM-Leitfaden (2018) für die Mitgliedstaaten zur Prüfung der Rechnungslegung

<sup>265</sup> Art. 77 Abs. 3 Buchst. b) i.V.m. Anhang XX Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>266</sup> Art. 102 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>267</sup> Art. 102 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

Falle eines eingeschränkt gültigen Bestätigungsvermerkes ist auch eine vorläufige Belastung des Fonds für das Geschäftsjahr möglich.

Schließlich gehört der mindestens jährliche Austausch mit der Europäischen Kommission zu den festgelegten Aufgaben der Prüfbehörden.<sup>268</sup>

Die Umsetzung der Prüfungen wird in einer ebenfalls von der Prüfbehörde zu erarbeitenden Prüfstrategie beschrieben, die jährlich zu aktualisieren ist.<sup>269</sup> Diese Strategie fußt auf einer Risikobewertung. Die Darstellungsform und Inhalte der Prüfstrategie sind durch ein Muster der Dachverordnung vorgegeben<sup>270</sup>, zentral ist die Darlegung der geplanten Prüftätigkeiten. Daneben sind Stichprobenverfahren und Fehlerklassifizierungen darzustellen, auch um die Gesamtfehlerquote<sup>271</sup> zu ermitteln. Eine Gesamtfehlerquote von maximal zwei Prozent gilt in Anlehnung an internationale Prüfstandards als akzeptabel.<sup>272</sup> Wird diese Quote in zwei aufeinanderfolgenden Jahren bei einem effektiv funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystem erreicht und wird dies von der Europäischen Kommission bestätigt, können die Mitgliedstaaten verbesserte angemessene Regelungen in Anspruch nehmen.<sup>273</sup> Nach diesen Regelungen können die Verwaltungsbehörden bei Verwaltungsüberprüfungen ausschließlich auf nationale Verfahren zurückgreifen.<sup>274</sup> Darüber hinaus kann die Prüfbehörde bei Systemprüfungen und Vorhabenprüfungen die Stichprobe für ihre Prüfungstätigkeit auf 30 Einheiten beschränken.<sup>275</sup>

Mit den beschriebenen Kernanforderungen sind die zentralen Bausteine benannt, für die die Prüfbehörden zuständig sind. Gemäß dem Grundsatz der „Einzig Prüfung“<sup>276</sup> stützt sich die Europäische Kommission – als weiterer Akteur im Prüfsystem – in ihren eigenen Prüfungen auf die Ergebnisse und Berichte der Prüfbehörde. Auch die Prüfung der Rechnungslegung durch die Europäische Kommission basiert auf dem von der Prüfbehörde erstellten Bestätigungsvermerk und den im Kontrollbericht ausgeführten Ergebnissen der Rechnungsprüfungen.<sup>277</sup> Die in der Dachverordnung definierten Kernanforderungen legen zudem die Abgrenzung der Aufgaben der Prüfbehörde von den Verantwortlichkeiten der Verwaltungsbehörden dar. Allerdings gibt es trotz der eindeutigen Benennung der verantwortlichen Stellen in der Dachverordnung Wechselbeziehungen, das heißt die Verwaltungsbehörde ist als verantwortliche Stelle benannt, den Prüfbehörden obliegen aber Prüfaufgaben bezogen auf die Verantwortlichkeiten der Verwaltungsbehörden (siehe oben Systemprüfung).

Somit ist das Prüfmandat der Prüfbehörden sehr umfassend ausgestaltet.

---

<sup>268</sup> Art. 77 Abs. 6 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>269</sup> Art. 78 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>270</sup> Anhang XXII Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>271</sup> Die Gesamtfehlerquote bezeichnet gemäß Art. 2 Abs. 34 f. Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)) den Quotienten aus dem Gesamtfehler und der zu prüfenden Grundgesamtheit, wobei der Gesamtfehler wiederum die Summe der hochgerechneten Zufallsfehler und gegebenenfalls der eingegrenzten systembedingten Fehler und nicht korrigierten anomalen Fehler darstellt.

<sup>272</sup> So kann nach Art. 84 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b)) auf ausgewählte verbesserte Regelungen – grob gesagt weniger Prüfaufwand – zurückgegriffen werden, sofern die Kommission in ihren veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichten für die letzten beiden Jahre bestätigt hat, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem in effektiver Weise funktioniert und die Gesamtfehlerquote für jedes Jahr weniger als zwei Prozent beträgt.

<sup>273</sup> Art. 84 Abs. 1 Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>274</sup> Art. 83 Abs. 1 Buchst. c) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

<sup>275</sup> Art. 83 Abs. 1 Buchst. b) Dachverordnung (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2021b))

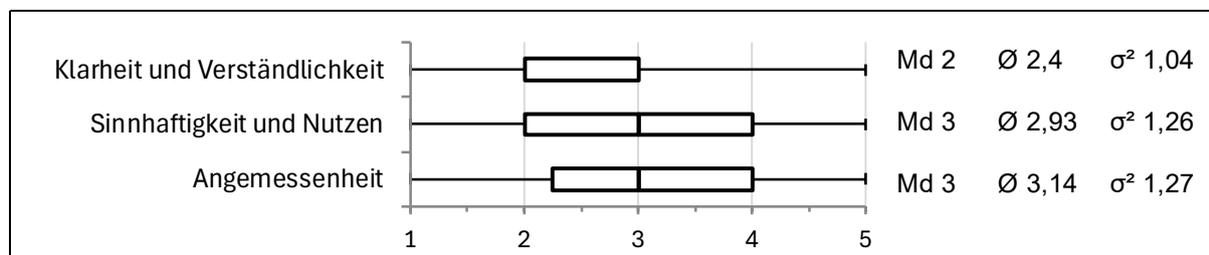
<sup>276</sup> Dies gilt nach Art 80 Abs. 3 der Dachverordnung für Vorhaben, die unter einem finanziellen Schwellenwert von maximal 300.000 Euro liegen

<sup>277</sup> Kommission (2018a) sowie Europäische Kommission (2018b)

### 3.18.2 Empirische Befunde

Im Hinblick auf das Prüfsystem und den Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörden resultiert die Befragung der Verwaltungsbehörden in durchschnittlichen Bewertungen im mittleren Skalenbereich. Bei wachsender Varianz der Rückmeldungen ist eine zunehmend negative Bewertung der drei Items zu verzeichnen.

Abbildung 23 Bewertungen zum Themenfeld Prüfsystem – Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörde



Quelle: Abfrage der Verwaltungsbehörden, eigene Darstellung; n=15

Insgesamt liegen 16 Rückmeldungen zu diesem Themenfeld vor.

Eine Verwaltungsbehörde machte ausschließlich von der Möglichkeit der Kommentierung Gebrauch. Acht der Verwaltungsbehörden gaben an, der Klarheit und Verständlichkeit der Anforderungen der Dachverordnung „eher“ zuzustimmen (8/15). Zwei weitere stimmten zu und lediglich eine Verwaltungsbehörde stimmte nicht zu. Im Mittel ergibt sich daher ein Bild der tendenziellen Zustimmung ( $\bar{x}$  2,4).

Bei einer hohen Varianz ( $\sigma^2=1,26$ ) ergibt sich im Falle der Sinnhaftigkeit und des Nutzens ein etwas neutraleres Bild ( $\bar{x}$  2,93). Fünf von 15 Verwaltungsbehörden stimmten hierbei „eher nicht zu“, sechs hingegen „eher zu“.

Hinsichtlich der Angemessenheit ist bei ebenfalls hoher Varianz ( $\sigma^2=1,27$ ) eine weitere leichte Verschiebung des Durchschnittswertes mit negativer Tendenz festzustellen ( $\bar{x}$  3,14). Insgesamt fünf der Verwaltungsbehörden stimmten der Angemessenheit nicht (2/15) oder lediglich „eher zu“ (3/15). Der in anderen Themenfeldern festzustellende Regelfall, dass die Bewertung der abgefragten Aspekte sukzessive negativer ausfällt, ist damit insgesamt auch bei der Frage zum Umgang mit Prüffeststellungen durch die Prüfbehörden zu konstatieren. Etwas ungewöhnlich ist es im Vergleich zu den anderen Themenfeldern, dass die Klarheit der Anforderungen in Einzelfällen von einer Verwaltungsbehörde schlechter bewertet wird als der (von der gleichen Verwaltungsbehörde bewertete) Nutzen oder die Angemessenheit des Aufwandes.

Bezüglich der Rückmeldungen lassen sich keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Rahmenbedingungen der Programmumsetzung ziehen. Das heißt, sowohl „große Programme“ mit vielen programmumsetzenden Stellen als auch kleine Programme geben sowohl positive als auch negative Rückmeldungen. Daher scheint die Rückmeldung stärker mit der Kooperationsintensität zwischen Verwaltungsbehörden und Prüfbehörden zusammenzuhängen.

Ausgehend von den Befragungsergebnissen und den Interviews lassen sich die im Folgenden aufgeführten Cluster zu Themenstellungen bilden, die aus Sicht der Befragten verbesserungswürdig erscheinen. Dabei machten fünf Verwaltungsbehörden in der strukturierten Abfrage vertiefende Angaben, die in den Clustern berücksichtigt wurden. Zu den Clustern äußerten sich im Rahmen der

Interviews wiederum acht Verwaltungsbehörden. Zwei Verwaltungsbehörden gaben jedoch auch zu Protokoll, dass zu diesem Themenfeld Prüfbehörden befragt werden sollten. Im Zuge der strukturierten Interviews liegen in allen Fällen Aussagen zu den Prüfbehörden und zum Prüfsystem vor. In acht Fällen wurde das gute Verhältnis zur jeweiligen Prüfbehörde betont, während in anderen Fällen das Verhältnis als konfliktreich beschrieben wurde. Diese Spreizung spiegelt sich auch in der hohen Varianz der strukturierten Abfrage wider.

- Unverhältnismäßigkeit der Aufwände

In Summe gaben sechs Verwaltungsbehörden an, dass im Zusammenhang mit den durch die Prüfbehörde durchgeführten Prüfungen und damit verbundenen präventiven Maßnahmen, Dokumentenzulieferungen und Austausch zur Klärung von Feststellungen hohe Aufwände seitens der Verwaltungsbehörden entstünden. Die Aufwände entstünden an zwei Stellen, nämlich einerseits im Rahmen der Systemprüfungen und der in diesem Zusammenhang notwendigen Zuarbeiten und Nachbesserungen und andererseits im Kontext von Prüffeststellungen im kontradiktorischen Verfahren bei Vorhabenprüfungen, in dessen Folge unter Umständen umfangreiche Anpassungen erfolgen würden.

- Mangelnde oder unklare Vorgaben sowie Komplexität der Anforderungen

Hinsichtlich der Anforderungen im Rahmen des Prüfsystems merkten zwei Verwaltungsbehörden explizit eine hohe Komplexität sowie stellenweise vage Bestimmungen der Dachverordnung an. Insbesondere die Zuwendungsempfänger seien durch die Komplexität der Anforderungen überlastet und hinsichtlich der Betrugsprävention sei diese somit ebenfalls nicht zielführend. Betont wurde in diesem Zusammenhang gleichzeitig ein Bedarf an Kontinuität der Rechtsgrundlage über die Förderperioden hinweg, um Aufwände zu verringern, sodass Anpassungen insbesondere an Bestimmungen mit eindeutigen und hohem Klärungsbedarf erfolgen sollten. In Einzelfällen wurde diese auf die Verordnung bezogene Kritik auf das grundsätzliche Prüfmandat ausgeweitet, insbesondere was Prüfumfang und -tiefe betrifft. Eine Verwaltungsbehörde erwähnte zudem, dass durch die Unabhängigkeit der Prüfer teils Mehraufwände entstünden, da beispielsweise Vorgängerprojekte durch Feststellungen bei gegenwärtigen Projekten nachträglich kontrolliert werden müssten, wodurch hohe Aufwände resultierten.

- Eingeschränkte Widerspruchs- oder Einflussmöglichkeit der Verwaltungsbehörden

Vier Verwaltungsbehörden betonten bezüglich der von der Prüfbehörde durchgeführten Prüfungen und daraus resultierender Aufwände die mangelnde Widerspruchsmöglichkeit der Verwaltungsbehörden bei divergierenden Interpretationen der Rechts- und Sachlage. Im Gegenzug wurde in einem Fall aber auch vermerkt, dass ein Beschwerdeverfahren vor allem zwischen der europäischen Ebene und den nationalen Prüfbehörden notwendig sei, mithin also die eingeschränkte Widerspruchsmöglichkeit vor allem auf dieser Ebene gesehen wird.

Bei allen Clustern wurden die Einschätzungen unabhängig davon getroffen, wie das Verhältnis zur Prüfbehörde eingeschätzt wurde.

### 3.18.3 Gutachtliche Würdigung

Die Prüfbehörden stellen einen zentralen Baustein der Verwaltungslandschaft des ESF mit hoher Eingriffstiefe dar. Ihre Tätigkeit kann – wie die Interviews zeigen – erhebliche Aufwände in der Programmadministration und bei den Verwaltungsbehörden erzeugen.

Die Programmverwaltung beziehungsweise die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden ist dabei in mehreren Sachzusammenhängen betroffen, wobei sich dies nicht zwingend aus den Rechtsgrundlagen ergibt. Ohne die Ausgestaltung im konkreten Fall zu betrachten, zeigen sich grundsätzlich folgende Sachzusammenhänge:

- Erstens geschieht ein Einbezug der Prüfbehörden in allen Fragen von relevanten Aspekten der Programmadministration. Dies betrifft Abstimmungen beispielsweise zu Datenkonzepten, Herleitungskonzepten bei Pauschalen, Risikoanalysen oder Kriterien der Förderwürdigkeit.
- Diese Abstimmungen betreffen zweitens die im Zuge der Systemprüfungen notwendigen Zuarbeiten der Verwaltungsbehörden. In diesem Zusammenhang ist eine Überprüfung der Beschreibungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehen, für die die Verwaltungsbehörde die Verantwortung trägt. In der Dachverordnung ist ein Muster für die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgegeben. Neben diesem „Manteldokument“ erarbeiten die Verwaltungsbehörden in der Regel eine Vielzahl ergänzender Dokumente, auf die im Manteldokument Bezug genommen wird oder in denen ausführlichere Informationen enthalten sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Aufgabenübertragungsdokumente, Organigramme, Leitfäden/Handbücher zum Umgang mit Bescheinigungen, Unregelmäßigkeiten, zu Vergabeverfahren oder zum Vorgehen bei Interessenkonflikten, Sicherheits- oder Datenschutzkonzepte oder auch Beschreibungen der IT-Systeme. Diese Dokumente spiegeln in erheblichem Maße die konkreten Prozessschritte des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems wider. Neben der Dokumentation wird auch die tatsächliche Funktionsfähigkeit überprüft, wie sie zum Beispiel in der Kernanforderung sechs „zuverlässiges elektronisches System“ benannt ist.
- Drittens sind durch die Verwaltungsbehörden die Voraussetzungen für die Durchführung der Vorhabenprüfungen durch die Prüfbehörden sicherzustellen. Dies beinhaltet die Entwicklung von Prüfpfaden, Prüfmodulen und entsprechende Abstimmungsmechanismen. Dies wird in den Beschreibungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystems dokumentiert.
- Viertens betrifft die Prüftätigkeit der Prüfbehörden die Programmadministration im Zuge von Prüffeststellungen. In diesem Zusammenhang werden die Feststellungen der Prüfbehörde durch die Verwaltungsbehörden entgegengenommen. Je nach Prüffeststellung werden diese angenommen oder es erfolgt ein Austausch<sup>278</sup> bezüglich der vorgenommenen Bewertung, bevor die Feststellung final getroffen wird.
- Fünftens kann aus den zuvor benannten Aspekten ein Follow-up-Prozess entstehen, in dessen Rahmen bestehende Dokumentationen oder Prüfroutinen angepasst werden können.

Betroffen sind in allen Schritten eine große Vielfalt an Bestimmungen, die zum Beispiel Fragen der korrekten Abrechnung genauso betrifft wie Aspekte der Förderung oder Publizitätsvorschriften.

---

<sup>278</sup> In diesen Austausch werden die Bewilligungsstellen einbezogen oder es erfolgt eine nachträgliche Dokumentation, um eine Neubewertung der Prüfbehörden zu unterstützen.

Die Empirie deutet darauf hin, dass die Qualität und der Umfang der jeweils anfallenden Aufwände sehr unterschiedlich sein können. Im Spektrum lassen sich im Grunde zwei Pole benennen: Auf der einen Seite findet kaum Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden und Programmbehörden im Vorfeld statt, es erfolgen viele Feststellungen und es bestehen konträre Sichtweisen bezüglich der Prüffeststellungen. Auf der anderen Seite lässt sich ein Pol mit einem hohen Maß an Abstimmung im Vorfeld beschreiben, die durch regelmäßige Konsultationen und dem Fokus auf ein gemeinsames Verständnis des Prüfauftrags idealerweise zu geringen Prüffeststellungen führen.

Empirisch sind die Fälle der zweiten Kategorie in der deutlichen Überzahl. Gleichzeitig wurde unabhängig von den unterschiedlichen Verwaltungspraktiken von einem sehr hohen Abstimmungsbedarf berichtet. Grund hierfür dürfte die stellenweise mangelnde Klarheit über die konkreten Anforderungen sein. Daher lassen sich die teils kritischen Rückmeldungen zur Klarheit der Anforderungen durch die Verwaltungsbehörden in der Gesamtschau aus mehrfacher Sicht nachvollziehen. So sind die Ausführungen in den Leitfäden stellenweise ausgesprochen vage, das heißt sie bieten den Prüfbehörden zwar einerseits Spielraum bei der Entscheidung zum konkreten Vorgehen, können andererseits aber auch zu einer Verunsicherung hinsichtlich der korrekten Vorgehensweise führen. Eine Formulierung aus dem Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Prüfstrategie verdeutlicht dies beispielhaft:

*„In der Praxis kann die Prüfbehörde je nach Situation und Verwaltungs- und Kontrollsystem und auf der Grundlage der durchgeführten Risikobewertung entscheiden, Systemprüfungen nach Programm oder Verwaltungs- und Kontrollsystem durchzuführen, wobei in den ersten Jahren der Programmdurchführung mindestens alle grundlegenden Kernanforderungen abzudecken sind (mit anschließenden jährlichen Folgeprüfungen). Ergänzt werden kann dies durch themenbezogene Prüfungen, wann und wo auch immer diese als zweckgemäß erachtet werden, um die verbleibenden Kernanforderungen und besonderen Anforderungen abzudecken, wenn das Risiko als systemisch eingestuft wird.“<sup>279</sup>*

Diese Beschreibung verdeutlicht auf der einen Seite klare Anforderungen – in den ersten Jahren der Programmdurchführung sind mindestens alle grundlegenden Kernanforderungen abzudecken – gleichzeitig bleibt ein Interpretationsspielraum, welchen Zeitraum die ersten Jahre der Programmdurchführung genau umfasst und welche Kernanforderung als grundlegend anzusehen sind. Darüber hinaus weisen Wörter wie „kann“ oder „zweckgemäß“ auf flexible Umsetzungsmöglichkeiten in der Prüftätigkeit hin.

Ähnlich unkonkret sind die Beschreibung der Kernanforderungen in der Dachverordnung, die die Grundlage des Prüfumfangs darstellen. Eine von einigen Verwaltungsbehörden angeregte Präzisierung des Aufgabenzuschnitts der Prüfbehörden erscheint jedoch zumindest für einzelne Kernanforderungen unrealistisch, müssten in diesem Falle doch zahlreiche Eventualitäten bedacht und möglichst interpretationsfrei beschrieben werden. Zum Beispiel könnte eine Prüfung des gesamten IT-Systems entfallen, sofern dieses bereits in der Vergangenheit geprüft worden sein sollte. Hiervon ausgenommen werden könnten allerdings neue Komponenten im IT-System. Ebenfalls könnte eine Prüfung bei neuen Beschäftigten angezeigt sein, obwohl das IT-System identisch geblieben ist. Diese Beispiele zeigen an, dass die Ausgangsbedingungen der Prüfungen sehr individuell sein können und sich nicht im Vorfeld und vollumfänglich in einem Verordnungstext abbilden lassen. Hinzu kommt, dass mit den in der Verordnung festgelegten angemessenen Regelungen eine zusätzliche Differenzierungsmöglichkeit geschaffen wurde. Diese Offenheit ist aus gutachtlicher Sicht prinzipiell zu begrüßen, weil auf diese Weise in der Prüfstrategie ausgehend von

---

<sup>279</sup> Europäische Kommission (2015): Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Prüfstrategie, Seite 14

den festgestellten Risiken die Prüfschwerpunkte festgelegt werden können. Gleichwohl bleibt ein Raum für Unsicherheit und auch unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen.

Neben der Unklarheit der Ausführungen ist auch die Aktualität der Leitfäden, beispielsweise zur Ziehung von Stichproben, zur Entwicklung einer Prüfstrategie oder für eine Methodik zur Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme,<sup>280</sup> und methodological notes teilweise kritisch zu hinterfragen. Bei den Leitfäden handelt es sich zum Teil um Dokumente, die für den Förderzeitraum 2014 – 2020 entwickelt wurden und die nun sukzessive weiterentwickelt werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die Prüfbehörden zum Teil mit Leitfäden arbeiten, die veraltete Rechtsbezüge aufweisen und erst nach und nach aktualisiert werden. In der Konsequenz kann dies bedeuten, dass Verwaltungs- und Prüfbehörden aufgrund der nicht aktualisierten Leitfäden keine unmittelbaren Rechtsbezüge herstellen können und somit die Unsicherheit zur korrekten Vorgehensweise steigen. In der Folge sind „ad-hoc-Einschätzungen“ zur Umsetzung möglich, welche die ohnehin bestehende Rechtsunsicherheit erhöhen. Gleichzeitig ist angesichts der stetigen Fort- und Weiterentwicklung des Prüfgeschehens eine Änderung dieser Problematik nicht wahrscheinlich.

In diesem Zusammenhang ist auch die Praxis im Umgang mit den Vorgaben der Leitfäden zu beleuchten. Die Leitfäden haben per se keinen rechtsverbindlichen Charakter. Gleichwohl wird Verwaltungshandeln danach bemessen und Abweichungen können mitunter als kritisch eingestuft werden. In diesem Verständnis entwickeln Leitfäden de facto doch eine Form der Verbindlichkeit und können in der Konsequenz rechtsprägend sein – selbst, wenn es alternative Vorgehensweisen geben kann.<sup>281</sup> Unabhängig von solchen möglichen Konfliktfällen haben Leitfäden damit eine sehr große Orientierungsfunktion – nicht zuletzt, da die Leitfäden grundsätzlich wesentlich konkreter ausgestaltet sind als die Verordnungstexte. Folgendes Zitat<sup>282</sup> verdeutlicht dies:

*„Wir halten uns relativ streng an den Guidance beziehungsweise Methodological Note zur Prüfung und Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in der Förderperiode 2021 bis 2027. Da sind die Kernanforderungen und Bewertungskriterien ja festgezurr und die Bewertungskriterien unterfüttern wir mit eigenen Unterpunkten, die wir konkret untersuchen. Da schauen wir uns an, was läuft im Echtbetrieb. In welchen Aktionen sind tatsächlich Umsätze da? Wo, in welchen Aktionen sind Projekte ausgewählt? Dann schauen wir uns die entsprechenden Förderkonditionen an. Sind die, ja, rechtmäßig, plausibel? Und dann natürlich die konkrete Umsetzung der Projekte. Also das Auswahlverfahren an sich prüfen wir mit Durchlauftests. Dazu wählen wir stichprobenhaft Projekte aus und prüfen dann das jeweilige Auswahlverfahren in den unterschiedlichen Förderaktionen. Also vom Antrag des Zuwendungsempfängers bis zum Bewilligungsbescheid wird mittels Checkliste untersucht, ob die entsprechenden Projekte rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgewählt wurden.“ (Interview 1)*

Unabhängig von der Bewertung der Klarheit der Vorhaben ist für diesen Themenkomplex ein ausgeprägtes Fehlervermeidungsverhalten kennzeichnend, das in häufigen Korrekturarbeiten oder hohen Dokumentationsaufwänden – auch in Antizipation anstehender Prüfungen – seinen Ausdruck findet. Im Ergebnis lässt sich ein immer weiter ausdifferenziertes Dokumentationssystem feststellen,

<sup>280</sup> Die Prüfbehörden in Deutschland treffen sich regelmäßig, um sich über Prüfanforderungen und Vorgehensweisen auszutauschen. So soll in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschlands eine möglichst einheitliche Rechtsauffassung seitens der Prüfbehörden sichergestellt werden. Alle befragten Prüfbehörden nehmen an diesem Austausch teil und empfinden diesen als unterstützend.

<sup>281</sup> So wurde in einem Beispiel aus der Förderperiode 2014-2020 geschildert, dass die Vorgaben der Leitfäden zum Thema Betrugsrisikobewertung – bezogen auf den Zeitpunkt zur Vorlage dieser Bewertung – nicht mit den Vorgaben der alten Dachverordnung übereingestimmt hätten. In der Konsequenz habe die Prüfbehörde die strengeren Leitlinien des Leitfadens umgesetzt.

<sup>282</sup> Konkret geht es in dem Zitat um die Systemprüfung zu Kernanforderung 2 „Geeignete Kriterien und Verfahren für die Auswahl der Maßnahme“ in der Förderperiode 2021 – 2027

welches mit zunehmenden rechtlichen Anforderungen, wie zum Beispiel dem Nachweis zur Vermeidung von Interessenkonflikten, komplexer wird – und damit tendenziell fehleranfälliger. Diese zunehmenden Anforderungen sind laufend nachzuhalten und – bei entsprechenden Prüffeststellungen – zu verbessern, was wiederum in noch mehr administrativen Aufwänden münden kann.

Diese Fehlervermeidungsstrategien und nachfolgenden Dokumentationserweiterungen werden nicht ausschließlich von Verwaltungsbehörden beziehungsweise den zwischengeschalteten Stellen angewandt, sondern ließen sich auch in den Gesprächen mit den Prüfbehörden feststellen, nämlich in Bezug auf Prüfungen durch den Europäischen Rechnungshof oder die Europäische Kommission. In der Konsequenz ergibt sich auf allen Prüfebene ein sehr kleinteiliges und immer wieder auf Rechtsquellen und Standards verweisendes Vorgehen, um die Objektivität der Prüfungen sicherzustellen.<sup>283</sup>

Trotz des Ansatzes zur Fehlervermeidung lassen sich Fehlerfeststellungen nicht ausschließen. Die Folge daraus sind Abstimmungen zu Fehlerfeststellungen der Prüfbehörde, in denen unterschiedliche Auffassungen zu diesen Fehlern vertreten sein können. Hierbei ist es möglich, dass Prüfbehörden die ursprünglichen Feststellungen zurücknehmen. Ebenso ist es jedoch auch möglich, dass ursprünglich von der Prüfbehörde als ohne Fehler klassifizierte Vorgehensweisen nachträglich als Fehler bewertet werden. Schließlich gibt es auch Fälle, in denen Prüfbehörden ursprüngliche Feststellungen ohne Intervention von außen – beispielweise aufgrund von Personalwechseln innerhalb der Prüfbehörde – revidieren. Alle Vorgehensweisen wurden in den Gesprächen berichtet.<sup>284</sup> In der Konsequenz führt dies zumindest bei einigen Gesprächspartnerinnen beziehungsweise Gesprächspartnern zu einer großen Verunsicherung hinsichtlich der korrekten Vorgehensweise, bei der im Zweifelsfall mehr dokumentiert wird.

Im Ergebnis können sich diese Prüffeststellungen auf die erste Prüfebene (und damit potenziell auch auf die Begünstigten) auswirken, da deren Prüfungen die Ausgangsbasis der nachfolgenden Instanzen sind.<sup>285</sup> Dies bedeutet, dass Feststellungen anderer Prüfinstanzen wie zum Beispiel der Europäischen Kommission oder der Rechnungshöfe gegenüber den Prüfergebnissen nationaler Prüfbehörden zu Anpassungen in deren Prüfvorgehen führen und sich dies wiederum als neue Dokumentationsanforderung für die Verwaltungsbehörden auswirken kann.<sup>286</sup> Solche Dokumentationserweiterungen können demnach durch Feststellungen der nationalen Prüfbehörde, der Europäischen Kommission oder des Europäischen Rechnungshofes entstehen.

Damit ist auch eine zeitliche Komponente berührt, nämlich dass Prüfungen und Prüffeststellungen zum Teil erst mit erheblichem zeitlichen Verzug durchgeführt werden beziehungsweise vorliegen. In der Gemengelage aus (veralteten) Leitfäden, der stetigen Möglichkeit unterschiedlicher Rechtsauffassungen von Verwaltungsbehörden einerseits, nationalen und europäischen

---

<sup>283</sup> Hierzu trägt auch die Vorgehensweise der Prüfbehörden bei, Prüfungen in Tandems vorzunehmen, das heißt die Objektivität der Prüfungen zu erhöhen, wobei die prüfenden Personen unabhängig bleiben. Idealtypisch setzt sich das Tandem aus Haupt- und Nebenprüfendem zusammen. Diesem Idealtypus kann auf Grundlage der Gespräche nicht in jedem Fall entsprochen werden, wofür vor allem personelle Engpässe verantwortlich sind.

<sup>284</sup> Plausibel, wenngleich in dieser Studie nicht überprüfbar, sind auch unterschiedliche Auffassungen zwischen der inhaltlichen Ebene auf Seiten der Kommission und der Joint Audit Directorate for Cohesion (DAC). Da die Verwaltungsbehörden mit beiden Seiten im Austausch sind, wäre eine frühzeitige interne Abstimmung auf Ebene der Kommission zur Interpretation der Rechtsvorschriften im Sinne einer einheitlichen Kommunikation gegenüber den Verwaltungsbehörden zu begrüßen, sofern nicht bereits gängige Praxis.

<sup>285</sup> Entsprechend wichtig ist die Prüfqualität auf dieser Ebene.

<sup>286</sup> Beispielhaft genannt wurde die Anforderung der Kommission, die KMU-Eigenschaft nicht mehr nur durch Eigenerklärungen nachzuweisen, sondern dies durch externe Quellen zu belegen. In diesem Zusammenhang wurde von Bewilligungsstellen darauf hingewiesen, dass in Landesförderungen kein solches Testat notwendig sei.

Prüfinstanzen andererseits sowie schließlich unterschiedlichen Verhandlungspositionen besteht das dauerhafte Risiko von finanziellen Forderungen zulasten der Haushalte in den Mitgliedstaaten.

Ebenso kennzeichnend für diesen Themenkomplex ist die stellenweise Verantwortungsüberschneidung in den Kernanforderungen, bei der die funktionale Unabhängigkeit der Prüfbehörden von den Verwaltungsbehörden festgeschrieben wird, gleichzeitig aber eine Kooperationsnotwendigkeit zwischen den beiden Stellen (hinzu kommen noch die zwischengeschalteten Stellen) mindestens implizit enthalten ist. Die Abstimmung der beteiligten Akteure ist mitentscheidend für den Umfang des Prüfgeschehens im gesamten Aufgabenspektrum der Programmadministration.

*„Es ist extrem wichtig auch, wie zugänglich die Prüfbehörde ist. Ich glaube, damit steht und fällt der ESF insgesamt.“ (Interview 11)*

Diese Zugänglichkeit der Prüfbehörden wurde in mehreren Fällen explizit positiv hervorgehoben. Betont wurden in diesem Zusammenhang beispielsweise die engen Abstimmungen im Vorfeld der Programmumsetzung zu prüfrelevanten Aspekten.<sup>287</sup> Deutlich erschwert wurde die Kooperation allerdings durch die sehr späte Bereitstellung der Rechtsgrundlagen, da nur auf dieser Basis die Vorgehensweisen durch die Verwaltungsbehörden exakt geplant und mit den Prüfbehörden abgestimmt werden können.

Die Kooperationsnotwendigkeit ist jedoch im Konfliktfall gepaart mit einem Machtgefälle, da die Prüfbehörde im Zuge der Rechnungslegung und des Zahlungsantrags die Korrektheit bestätigen muss, folglich gegenüber der Verwaltungsbehörde eine strukturell bessere Verhandlungsposition im kontradiktorischen Verfahren besitzt. Eine Angleichung der Positionen ließe sich – so der Wunsch einzelner Verwaltungsbehörden – bei stark konfligierenden Perspektiven gegebenenfalls durch Mediationsangebote erreichen. Allerdings bliebe bei solchen Angeboten offen, ob die nachfolgenden Prüfungen durch die Europäische Kommission oder den Rechnungshof mit dem Mediationsergebnis übereinstimmen würden. Somit würde das Risiko von Prüffeststellungen unter Umständen nur zeitlich und institutionell verlagert.

Unabhängig von der Bewertung der Kooperationsbeziehung zur Prüfbehörde wurde oft der sehr hohe in diesem Zusammenhang stehende Aufwand kritisiert, dem angesichts in der Regel finanziell geringer Fehlerfeststellungen<sup>288</sup> kein entsprechender Nutzen gegenüberstehe. Die Einschätzung bezüglich des Aufwands ist angesichts der vielfältigen Anknüpfungspunkte zu Prüfungen durch die Prüfbehörde und deren Einbindung in den gesamten Förderzyklus grundsätzlich nachvollziehbar. Auf der anderen Seite ist nicht abzusehen, wie hoch die Fehlerquoten ohne die Prüfungen wären. Hinzu kommt, dass sich aufgrund der in vielen Fällen hohen institutionellen, technischen und personellen Kontinuität gegenüber der vergangenen Förderperiode der Aufwand bei Systemprüfungen – auch durch den begrüßenswerten Wegfall des Designierungsverfahrens im Rahmen der Prüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems – verringert hat. Hinzu kommen weitere Vereinfachungen wie beispielsweise die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen (siehe Kapitel 0),<sup>289</sup> die Vorgaben im Zuge

---

<sup>287</sup> Des Weiteren wurde in einem Beispiel von einer Verwaltungsbehörde erläutert, dass in der Kommunikation mit Fachreferaten die Ergebnisse der Prüfbehörde genutzt werden, um die eigene Rechtsauffassung durchsetzen zu können.

<sup>288</sup> Häufige Fehler seien beispielsweise Dokumentationserfordernisse, die die Entscheidung der Bewilligungsstellen für Prüfbehörden nachvollziehbar machen. Ebenfalls genannt wurden Förderfähigkeitsfeststellungen, wenn zum Beispiel Teilkosten eines Vorhabens nicht förderfähig waren.

<sup>289</sup> Die Erleichterung wird tendenziell in allen Fällen gesehen. In einigen Fällen wurde jedoch von Verwaltungsbehörden die Vermutung geäußert, dass durch den damit einhergehenden Wegfall von Prüfaufgaben die freiwerdenden Personalkapazitäten der Prüfbehörden für die Prüfung anderer Sachverhalte genutzt würden. Diese Vermutung wurde von einer Prüfbehörde bestätigt.

der verbesserten allgemeinen Regelungen<sup>290</sup> oder perspektivisch der Einsatz künstlicher Intelligenz.<sup>291</sup>

Daher bezieht sich die Kritik der Verwaltungsbehörden bezüglich des Aufwands vorrangig auf das Prüfsystem mit den beteiligten Instanzen insgesamt oder bei spezifischen Rückmeldungen auf Vorhabenprüfungen sowie die damit in Verbindung stehenden Rechnungslegungen und Zahlungsanträge. Der Aufwand steigt zwar tendenziell mit der Anzahl der Bewilligungsstellen, der geförderten Maßnahmen und deren Modalitäten, dies wirkt sich aber nicht auf die Bewertung des Prüfsystems durch die Verwaltungsbehörden aus.<sup>292</sup> Verknüpft mit der Anzahl der Prüfinstanzen ergibt sich auf der Ebene der einzelnen Maßnahme tatsächlich ein hoher Prüfumfang, der auch durch die Vorgaben zur „Einzigsten Prüfung“ in der Dachverordnung nicht aufgelöst wird. Das Prinzip der Einzigsten Prüfung bezieht sich auf das Prüfsystem der nationalen Prüfbehörden und der Europäischen Kommission. Davon unabhängig sind zusätzliche Prüfungen durch die Bewilligungsstellen und die Rechnungshöfe auf europäischer, nationaler oder Landesebene möglich. Hinzu kommt, dass sich die Vorgaben der „Einzigsten Prüfung“ auf einzelne Vorhaben beziehen, Begünstigte mit mehreren Vorhaben also mehrfach in Stichproben enthalten sein können. Im Endeffekt können Begünstigte somit – unabhängig von der Berücksichtigung des eingangs beschriebenen Schwellenwerts – trotz der Vorgaben der Dachverordnung mehrfach geprüft werden.<sup>293</sup>

Deutlich wird somit in der Gesamtschau eine hohe Belastung sämtlicher beteiligter Stellen und der Begünstigten. Durch die Vielzahl an Anforderungen und die Komplexität der Förderung ergeben sich zahlreiche potenzielle Fehlerquellen, die durch eine Prüfung aufgedeckt werden können. Notwendig ist somit ein sehr hoher Professionalisierungsgrad auf allen Ebenen. Perspektivisch ist jedoch die Reduzierung der Anforderungen auf ein notwendiges und wirksames Maß sowie eine Vereinheitlichung derselben notwendig, um substantielle Erleichterungen zu schaffen. Solche deutlichen Veränderungspotenziale können sich grundsätzlich durch Wegfall von Regelungen oder durch institutionelle Veränderungen ergeben.

In Bezug auf den Wegfall von Regelungen wären ganze Kernanforderungen in den Blick zu nehmen, wobei in der gängigen Praxis zu berücksichtigen wäre, dass Prüfbehörden auch Kernanforderungen

---

<sup>290</sup> Diese können gemäß Art. 83 Dachverordnung bei einer Gesamtfehlerquote von maximal zwei Prozent angewendet werden und wurden in den Gesprächen mit den Prüfbehörden als Orientierungspunkt für eine vereinfachte und zielgerichtete Prüfausrichtung thematisiert. Möglich ist unter anderem die Reduzierung auf eine Stichprobengröße von 30, was allerdings teilweise von Prüfbehörden kritisiert wurde, da mit dieser Vorgabe je nach Programmgröße ein unterschiedlich hoher Anteil an Vorhaben zu prüfen sei, mithin kleine Programme einen viel größeren Anteil des Finanzvolumens zu prüfen hätten. Stattdessen wurde für eine Orientierung an Anteilen im Mittelvolumen plädiert, die im Rahmen der verbesserten angemessenen Regelungen geprüft werden könnten. Diese Forderung erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar, würde aus gutachtlicher Sicht jedoch die Schlussfolgerungen zur Berechnung der Fehlerquoten deutlich erschweren. Eine Stichprobengröße von 30 ist aus statistischen Gründen das Minimum, um daraus Schlussfolgerungen für die Repräsentativität der Stichprobe zu ziehen.

<sup>291</sup> So könnte perspektivisch der Einsatz KI-gestützter Systeme unabhängig von den angemessenen Regelungen insgesamt zu einer Verringerung der Stichprobenumfänge führen. Aktuelle Ergebnisse aus internationalen Projekten weisen darauf hin, dass die Prüfqualität beziehungsweise Fehlerfeststellungsrate bei deutlich reduzierten Stichproben auf KI-Basis ein ähnliches Niveau aufweist wie manuell errechnete höhere Stichprobenumfänge. Ebenfalls ließen sich KI-basierte Systeme beispielsweise zur Verbesserung der Fehlervorhersagen oder zur Risikobewertung nutzen beziehungsweise wird dies bereits erprobt. Erste Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass mit dem Einsatz Künstlicher Intelligenz der Personalbestand nicht reduziert würde, sondern sich die Aufgabenzuschritte ändern würden. Darüber hinaus müssen KI-Systeme mit einer sehr großen Datenmenge gespeist werden, was zumindest in der Einführungszeit zu einer großen Mehrbelastung führen könnte.

<sup>292</sup> Dies bedeutet, dass in der strukturierten Abfrage die Kriterien nicht in Abhängigkeit zur Komplexität des Programms oder der Anzahl von Programmbehörden und Akteuren stehen. Dies verdeutlicht, dass die Bewertung vor allem vor dem Hintergrund gelebter Verwaltungstraditionen erfolgte.

<sup>293</sup> Da Verwaltungsbehörden und Prüfbehörden unterschiedliche Stichproben ziehen, können zum Beispiel in der Stichprobe der Verwaltungsbehörde die Lohnkonten A, B und C geprüft werden, in der Stichprobe der Prüfbehörde hingegen die Lohnkonten B, D und E. In diesem Falle müssten die Lohnkonten D und E nachgeliefert werden. Aus Sicht der Begünstigten ist es naheliegend, dass bei diesen der Eindruck einer Mehrfachprüfung entsteht. Die Prüfung durch die Prüfbehörden geschieht in der Regel nicht mehr durch Vor-Ort-Kontrollen, sondern durch Dokumentenkontrollen die elektronisch übermittelt werden. Dies scheint bis auf einzelne Ausnahmen, bei denen die technischen Voraussetzungen für eine problemlose Akteneinsicht noch nicht gegeben sind, zu gelingen.

im Verantwortungsbereich der Verwaltungsbehörden oder der Bewilligungsstellen überprüfen können. Prinzipiell könnte eine Fokussierung auf die Funktionsfähigkeit des Systems angeraten sein, das heißt nach Feststellung der Funktionsfähigkeit der Systeme inklusive Penetrationstests durch die Prüfbehörden könnte von einer grundsätzlich rechts- und ordnungsgemäßen Umsetzung der Förderung ausgegangen werden, ohne dass es zusätzlicher Prüfungen durch die nationalen Prüfbehörden bedarf. In Bezug auf Vorhabenprüfungen könnte sich die Prüftätigkeit daher auf die Sichtung der Prüfergebnisse durch die Verwaltungsbehörden beschränken, wobei anlassbezogene Nachprüfungen der Vorhaben vorzusehen sind, die bei Fehlerfeststellungen ausgeweitet werden könnten. Fragen der Wirkungen der Förderungen könnten, neben den Evaluationen, im Schwerpunkt durch Rechnungshöfe untersucht werden.

Jedoch ist unklar, ob in Zukunft der Schwerpunkt auf eine geringere Belastung der beteiligten Stellen gelegt werden wird. So weisen die Ergebnisse einer Untersuchung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) darauf hin, dass die Prüfergebnisse der deutschen Prüfbehörden zwar eine Vielzahl an Unregelmäßigkeiten aufdecken, einige zusätzliche Fehler mit hoher durchschnittlicher Fehlerquote (vor allem nicht förderfähige Ausgaben) jedoch nicht aufgedeckt worden seien.<sup>294</sup> Dementsprechend wird gefordert, die personelle Ausstattung der Prüfbehörden zu verbessern.

Die Konsequenz dieser Befunde des ERH erscheint auf den ersten Blick klar – nämlich eine intensivere Prüftätigkeit. Aus gutachtlicher Sicht sollte in dieser Betrachtung jedoch auch berücksichtigt werden, dass eine solch intensivere Prüftätigkeit zunehmende Dokumentationspflichten mit sich bringt, mithin der Verwaltungsaufwand nochmal steigen würde. Darüber hinaus ist es unklar, ob bei einer zusätzlichen Prüfung ähnliche Mechanismen zwischen nationalen Prüfbehörden und dem ERH greifen wie bei den regulären Prüfungen auf nationaler Ebene zwischen nationaler Prüfbehörde und den Bewilligungsstellen. In beiden Fällen ließ sich das Argumentationsmuster erkennen, dass man sich von der „übergeordneten“ Behörde mehr Entgegenkommen bezüglich der vorgebrachten Argumente beziehungsweise der eigenen Rechtsauffassung wünschte.

Schließlich ist unklar, ob eine intensivere Prüftätigkeit angesichts der aktuellen und perspektivischen Fachkräftesituation personell überhaupt möglich wäre. Bei den Prüftätigkeiten handelt es sich um vielfältige und komplexe Aufgabengebiete, für die jedoch in öffentlichen Verwaltungen keine bessere Vergütung als bei Stellen im gleichen Vergütungssystem vorgesehen ist.

Eine zweite Schlussfolgerung, die aus den Ergebnissen des Europäischen Rechnungshofes gezogen werden könnte, bezieht auch auf die Feststellung, dass insbesondere in Mitgliedstaaten mit einer dezentralen Struktur in den nachträglichen Prüfungen schwerwiegende Fehler festgestellt worden seien. Dies zielt auf die Zentralisierung von Prüfinstanzen ab, um einheitlichere Vorgehensweisen im Prüfgeschehen zu ermöglichen.

Aus gutachtlicher Sicht ist insgesamt abzuwägen, ob die angeregte intensivere Prüftätigkeit in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand und den festgestellten weiteren Fehlern stehen würde. Es besteht zumindest das Risiko, dass die Durchführung von ESF-Maßnahmen aus Sicht der Begünstigten noch unattraktiver wird als ohnehin schon und die Steuerungswirkung des ESF und der Kohäsionsfonds somit aufgrund geringer Nachfrage insgesamt abnehmen könnte.

---

<sup>294</sup> Europäischer Rechnungshof (2024)

## 4. Rahmenbedingungen

### 4.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden maßgebliche Rahmenbedingungen beschrieben, die unabhängig von den zuvor benannten Anforderungen Einfluss auf die Administration des ESF haben. Diese Rahmenbedingungen wirken sich in vielfältiger Weise mal stärker, mal weniger stark auf die einzelnen Aufgabenbereiche und Aufgaben aus, besitzen aber insgesamt eine sehr große Bedeutung.

In den nachfolgenden Unterkapiteln werden maßgebliche Rahmenbedingungen beschrieben. Hinweise auf diese finden sich an verschiedenen Stellen des dritten Kapitels. In diesem Kapitel werden sie aufgrund ihrer Bedeutung eigenständig dargestellt. Nach einer kurzen thematischen Einführung zur jeweiligen Rahmenbedingung folgt eine Darstellung der wesentlichen Befunde sowie eine darauf fußende Erläuterung der damit zusammenhängenden Herausforderungen.

Grundlage zur Darstellung der Rahmenbedingungen waren die durchgeführten und transkribierten Interviews. Diese wurden inhaltsanalytisch in Bezug auf die nachfolgend genannten Punkte ausgewertet.

### 4.2 Verspätete Rechtsgrundlagen

Die Förderung in den Strukturfonds fußt im Wesentlichen auf Verordnungen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach ausführlichen Trilog-Verhandlungen verabschiedet werden. Für eine rechts- und ordnungskonforme Umsetzung ist daher das rechtzeitige Vorliegen dieser Verordnungen essenziell.

Umso gravierender sind die in fast allen Gesprächen als sehr problematisch empfundenen tatsächlichen zeitlichen Abläufe einzuschätzen.

Über die vergangenen Förderperioden hinweg ist sogar eine deutliche Verschlechterung festzustellen, das heißt die Verordnungen wurden sukzessive immer später verabschiedet. Dies hat gravierende Auswirkungen, vor allem:

- Die Erstellung von Programmen und deren Genehmigung verzögern sich.
- Der Förderstart der Maßnahmen verzögert sich daher ebenfalls, das heißt eine geringere Mittelbindung wird wahrscheinlich.
- Durch den späten Förderstart werden in der Verordnung festgelegte Instrumente wie die Halbzeitüberprüfung inhaltlich weitgehend obsolet, da der Programmfortschritt keine Überprüfungsgrundlage bietet.
- Das IT-System kann erst sehr spät programmiert werden, was Probleme sowohl in der Ausschreibung der Leistungen mit sich bringt als auch die Fehleranfälligkeit erhöht.
- Kooperationen sind deutlich erschwert, zum Beispiel hinsichtlich der Absprachen mit den Prüfbehörden hinsichtlich eines konformen Vorgehens.

Diese vielfältigen Wechselbeziehungen finden in folgendem Zitat ihre Entsprechung:

*Man könnte sagen, wenn ich eine Förderperiode vorbereite und die einschlägigen Verordnungen in Englisch, also nicht in Amtssprache, kommen, irgendwann kurz vor knapp, ist das der Moment darüber nachzudenken, mal irgendwie die Länder, die Behörden, die umsetzenden Stellen zu schulen, bevor eine Verordnung kommt, damit man schon weiß, was erwartet mich, wie stelle ich das auf, was sind die neuen Anforderungen? Das gibt es alles nicht. Das ist so wie eine OP am offenen Herzen (...). Und dann kommen Prüfbehörden hinterher und stellen fest: >>Ja, das wollen wir nicht, das nicht, das nicht, das nicht<< (...). Da kann man die Lust am Arbeiten verlieren, wenn man mal schlecht drauf ist.“ (Interview 21)*

Zwar gibt es immer wieder Beispiele, in denen durch vorzeitige Maßnahmenbeginne die Verzögerung in ihrer Konsequenz zumindest etwas abgeschwächt werden konnte. Dies geschah jedoch jeweils unter dem Risiko, dass Begünstigte lange Zeit in Vorleistung gehen mussten (was finanziell weniger gut ausgestattete Begünstigte ausschließt) und nicht klar war, ob die Leistungen am Ende tatsächlich erstattet werden. Hinzu kommen administrative Zusatzaufwände im Zuge eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns wie Absprachen mit anderen Ministerien oder die Erstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen, dass es sich nicht um förderschädliche Tatbestände handelt.

Erschwert wird dieser gesamte Themenkomplex durch die n+2-Regelung. Diese besagt, dass spätestens zwei Jahre nach Ende der nominellen Förderperiode alle Mittel verwendungsnachweisgeprüft und mit der Kommission abgerechnet sein müssen. In der Förderperiode 2014 – 2020 gab es eine n+3-Regelung, was in der Konsequenz bedeutet, dass in der Förderperiode 2021 – 2027 nicht nur eine noch größere Verzögerung zu Beginn auftrat, sondern auch ein Jahr früher die Förderperiode abgeschlossen sein muss. Dieser Umstand führt zur nächsten zu berücksichtigenden Rahmenbedingung, nämlich der parallelen Bearbeitung mehrerer Aufgabenstränge.

### 4.3 Parallelitäten

Wie im dritten Kapitel beschrieben, sind zahlreiche Aufgaben im Rahmen der Programmadministration durch die Verwaltungsbehörden zu bewältigen. Dadurch ergeben sich temporäre Belastungsspitzen. Diese können grundsätzlich als Teil einer normalen Aufgabenverteilung angesehen werden. Durch das Hinzukommen weiterer, in der Regel nicht planbarer, Aufgaben kann es unter Umständen jedoch zu temporären oder dauerhaften Überbelastungen führen. Die ohnehin vorhandene Parallelität der Arbeitsaufgaben wird erschwert durch externe Anforderungen einerseits (siehe nächsten Abschnitt) und der gleichzeitig zu erledigenden Programmabwicklung der alten Förderperioden, der Planung und Vorbereitung der neuen Förderperiode sowie gegebenenfalls der Umsetzung neuer Anforderungen aufgrund externer Krisen, wie insbesondere im Zuge von REACT-EU, aber auch im Rahmen der CARE-Verordnung geschehen.

*„Wir konnten auch nicht wissen, wie die Abwicklung mit REACT ist. (...) die Kollegen in den zwischengeschalteten Stellen haben halt noch viel mit der alten Förderperiode zu tun und die fertigzustellen. Deshalb bleibt die neue, ich will jetzt nicht sagen, liegen, aber hat jetzt nicht die erste Priorität. So, und damit fehlen uns die Zahlen. Das heißt, die Projekte sind ja auch gelaufen, aber wir können keine Zahlen dazu liefern, keine Umsetzungszahlen.“ (Interview 18)*

In dem Zitat wird eine in mehreren Fällen festzustellende und aus gutachtlicher Sicht nachvollziehbare Priorisierung auf den Abschluss der Förderperiode 2014-2020 gelegt, da dies haushälterisch ein größeres Gewicht besitzt als der Start der neuen Förderperiode. Gleichzeitig wirken sich die parallel zu bewältigenden Aufgaben auf den Programmfortschritt aus. In den Gesprächen wurden zumeist sehr allgemein auf den Mehraufwand durch die neu zu administrierenden Verordnungen REACT-EU oder auch CARE verwiesen, zum Teil wurde aber auch

explizit auf die mit diesen Krisen verbundenen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten verwiesen, beispielsweise in Bezug auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem, dessen rechts- und ordnungsgemäße Umsetzung aufgrund des enormen Zeitdrucks nicht immer sofort garantiert werden beziehungsweise bei dem das Fehlerrisiko aufgrund des Zeitdrucks steigen könnte. Hinzu kommt in diesem speziellen Fall die belastende Personalsituation aufgrund der Coronapandemie, die sich in steigenden Krankheitszahlen einerseits, einem vermehrten Arbeiten im eigenen zuhause auszeichnete.

In der Gesamtschau ist die Administrierbarkeit des ESF somit insbesondere in Krisen begrenzt, da in der Verordnung keine Möglichkeiten vorhanden sind, mit dem bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsystem weitere Mittel umzusetzen. Mithilfe von Öffnungsklauseln könnte im Krisenfall – festzustellen beispielsweise durch einen gemeinsamen Trilog-Beschluss – unter Umständen der Interventionssatz erhöht oder das Mittelvolumen vergrößert werden. Ebenso könnte in der ESF Plus-Verordnung ein für Krisen vorgesehenes Spezifisches Ziel installiert werden, das nur im Falle einer Krise mit Finanzmitteln (gegebenenfalls auch aus anderen Finanztöpfen) belegt werden könnte. Die Nutzung bestehender Maßnahmen sollte in jedem Fall ausdrücklich erlaubt sein, um im Krisenfall schnell mit erprobten Instrumenten reagieren zu können.

#### 4.4 Zusätzliche externe Anforderungen

Neben den sich aus dem Europäischen Rechtsrahmen und der nationalen Ausrichtung der Förderungen sowie der Organisationsstruktur ableitenden administrativen Aufgaben offenbarten die Gespräche eine Reihe von externen Anforderungen, die ebenfalls zusätzliche Verwaltungsaufwände beziehungsweise -erschwerisse mit sich bringen können. Dazu gehören:

- Anforderungen aus dem politischen Raum: diese können an verschiedenen Stellen eine Rolle spielen. Beispielsweise fließen im Rahmen der Programmplanung auch die politischen Prioritäten und Wünsche der jeweiligen Regierungen und Hausspitzen in den Planungsprozess mit ein. Dies kann Planungsprozesse insofern erschweren, als dass solche Wünsche nicht zwingend zu dem vorhandenen strategischen Rahmen oder den ESF-Vorgaben passen müssen oder Verteilungskonflikte in Bezug auf das Mittelkontingent entstehen. Solche politischen Konflikte können – aus eigener Anschauung der Autoren – erhebliche Abstimmungsmehraufwände mit sich bringen und zum Beispiel den Programmerstellungsprozess verzögern. Hohe Zusatzaufwände, werden zudem durch parlamentarische Anfragen geschildert. Diese erfolgen zumeist ad hoc und können nach Beschreibung einiger Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner äußerst umfangreich ausfallen. Nichtsdestotrotz ist dies normales Tagesgeschäft der Verwaltungen und muss hingenommen werden.
- Weitere Anforderungen können durch Prüfungen der Rechnungshöfe entstehen, die – unabhängig vom vorhandenen Prüfsystem – eigenständige Fragestellungen zur Förderung untersuchen. Auch hier können nach Schilderung mehrerer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erhebliche Kapazitäten durch die Bereitstellung angefragter Materialien gebunden werden. Ein vereinzelt geäußerter Aspekt sei dabei, dass die Rechnungshöfe in ihren Anforderungen und ihrer Beurteilung teils andere Maßstäbe ansetzen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das nationale Haushaltsrecht von den Möglichkeiten des europäischen Rechts abweicht, so im Fall der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen.
- Erschwernisse für die Planung und Umsetzung können sich zudem aus der Haushaltsplanung und der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln sowie Eigenmittelvorgaben der Finanzverwaltung ergeben. Diese Aspekte wirkten sich nach Maßgabe zwar eher auf die Planungs- und Implementierungszeiträume und/oder die Attraktivität der betroffenen Maßnahmen aus,

erzeugen aber auch zusätzliche Abstimmungs- und Steuerungsaufwände bei den Programmbehörden.

- Schließlich spielen die Verfügbarkeit und der Zugriff auf die geplanten und notwendigen administrativen Kapazitäten in krisenhaften Zeiten eine Rolle. In mehreren Gesprächen wurde thematisiert, dass im Zuge der COVID-19-Pandemie aufgelegte Förderprogramme bei den mittelbewirtschaftenden Stellen zu erheblichen Kapazitätsengpässen führte und die Abwicklung des ESF beeinträchtigt hat.

## 4.5 Personalsituation

Die Aufgabenumsetzung im Europäischen Sozialfonds erfordert aufgrund der Komplexität ein hohes Maß an Professionalität und idealerweise Erfahrungswissen. Mindestens Letzteres ist nach unserer Einschätzung in den Verwaltungsbehörden vorhanden. Aufgrund des demografischen Wandels ist in den kommenden fünf bis zehn Jahren jedoch mit einem enormen personellen Substanzverlust zu rechnen. Dies könnte bei gleichbleibenden administrativen Anforderungen zu höheren Aufwänden führen.

In den Gesprächen wurde die jeweilige Personalsituation, sofern Aussagen hierzu getroffen wurden, jeweils als knapp, aber für den Regelbetrieb ausreichend beschrieben. Mittel- bis langfristig werden aber Herausforderungen in der Personalgewinnung gesehen.

*Aus meiner Sicht ist das, also gerade für eine ESF-Verwaltungsbehörde, enorm wichtig, also was das ganze Thema Personalakquise und Personalentwicklung angeht. Die Kolleginnen und Kollegen im ESF kriegen nicht mehr Geld, werden nicht schneller befördert, aber die, ich sage mal, Anforderungen und Zumutungen sind viel höher. (Interview 10)*

Die im Zitat anklingende Diskrepanz zwischen vergleichsweise hohen Anforderungen bei identischem Gehalt im öffentlichen Dienst wurde nicht nur bei den Verwaltungsbehörden geäußert, sondern etwas verstärkt auch bei Prüfbehörden. Beschäftigte in Prüfbehörden konkurrieren unter Umständen mit privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft um die potenziell gleichen Beschäftigten. In dieser Konstellation sind die Gehaltsstrukturen des öffentlichen Diensts oftmals niedriger.

In beiden Konstellationen sind die strukturellen Voraussetzungen für Personalgewinnung und Akquise somit aktuell mindestens als herausfordernd zu beschreiben, perspektivisch jedoch als potenziell dramatisch. Dies wird bei allen beschriebenen rechtlichen Vorgaben der Falls sein und wahrscheinlich dann besonders hoch sein, wenn häufig Personalwechsel vorkommen.

## 5. Gesamtbewertung

### 5.1 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die Programmadministration des ESF ist ausgesprochen komplex und weist daher vielfältige rechtliche, inhaltliche und organisatorische Ansatzpunkte auf, die im Rahmen dieses Berichts aufgegriffen und stellenweise kleinteilig beschrieben wurden. Ausgehend von den vorherigen Kapiteln lassen sich die folgenden übergreifenden Ergebnisse festhalten:

#### 5.1.1 Europäischer Rechtsrahmen

Es gibt zahlreiche Regelungen für Administrationsaufgaben, deren Wegfall mal mehr, mal weniger großen Nutzen entfalten würden. Beispielsweise wäre die Streichung der Anforderung der Halbzeitüberprüfung als Bestandteil der gesamten Programmadministration zwar temporär eine Erleichterung, insgesamt aber im Effekt überschaubar, da es sich um eine einmalige Anforderung mit in der Praxis begrenztem Aufgabenumfang handelt. Hingegen würde eine massive Reduzierung der zu erhebenden, nachzuweisenden und nachzuhaltenden Daten zu einer enormen Veränderung in allen Stufen der Programmadministration führen.

Ausgehend von den Befunden gibt es zwei Schwerpunktthemen, die in Bezug auf den Aufgabenumfang von besonderer Relevanz sind.

- Zum einen handelt es sich um die bereits angesprochenen Daten, die zu erheben, nachzuweisen und nachzuhalten sind. Hierfür sind unter anderem IT-Systeme zu entwickeln, die alle ESF-Spezifika abdecken. Durch diese Spezifika ist der ESF so wenig anschlussfähig zu anderen Förderlogiken, dass eigenständige Systeme gebaut oder komplexe Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Systemen programmiert werden müssen. Nicht nur der Prozess der Datensammlung ist Teil dieses Schwerpunkts, sondern auch der Umfang der zu erhebenden Daten beziehungsweise Informationen. Es lässt sich übergreifend eine große „Datensammelleidenschaft“ als prägendes Merkmal europäischer Vorgaben feststellen. Diese Daten besitzen jedoch oftmals keinerlei Steuerungsrelevanz für die Programmbehörden. Auch für die Bewertung der Programme bleiben die erhobenen Daten vielfach ungenutzt oder besitzen keine praktische Relevanz. Beispielhaft zu nennen sind diverse Kodierungen zu den geförderten Vorhaben oder auch Informationen zu ausgewählten und zu berichtenden Grundlegenden Voraussetzungen. Gleichzeitig sind für die Erhebung und Plausibilisierung von Daten, gerade wenn sie Zuwendungsempfänger oder Teilnehmende betreffen, eine Vielzahl von Prozessen und Bearbeitungsroutinen festzulegen, abzustimmen und durchzuführen, die den Verwaltungsaufwand stark ansteigen lassen. Dies spiegelt sich übergeordnet auch in den Ergebnissen der strukturierten Abfrage wider. Besonders negativ fielen die Einschätzungen aus, wenn die Aufwandserfüllung keinen erkennbaren Nutzen aufwies. In diesen Fällen wurde der Aufwand besonders negativ bewertet, selbst wenn er objektiv betrachtet weniger Personalressourcen bindet als andere, besser bewertete Aufgaben.
- Zum anderen ist das Prüfsystem insgesamt außergewöhnlich komplex und zeichnet sich durch eine hohe Anzahl an Prüfinstanzen auf nationaler und europäischer Ebene aus. Bedingt durch die Komplexität des ESF gibt es eine sehr breite Prüftätigkeit. In der Konsequenz kann das Prinzip der einzigen Prüfung – aus Sicht der Geprüften – nicht eingehalten werden. Mit einer gewissen Varianz zwischen den einzelnen Ländern und dem Bund haben die Autoren dieses Berichts übergreifend den Eindruck gewonnen, dass bereits bei der Entscheidung über Fördermaßnahmen der Aspekt der Prüfsicherheit einen ganz erheblichen Einfluss besitzt, mindestens jedoch im

Verlauf der Programmumsetzung. Dies führt letztlich dazu, dass vorgezogen wird, zur Vermeidung von Fehlern mehr als vorgegeben zu dokumentieren, damit keine Prüffeststellungen folgen. Auch das sogenannte gold plating, also die Anwendung strengerer Regeln durch die Prüfbehörden als durch die Verordnungen vorgegeben, ist in diesen Kontext einzuordnen. Nicht zuletzt stehen negative Sichten zum Umfang des Prüfsystems in engem Zusammenhang mit den vielfältigen Anforderungen an die Programmadministration, womit sich gleichsam die potenziellen Prüffelder erweitern.

Abgesehen von diesen identifizierbaren Schwerpunkten wird bei der übergreifenden Betrachtung der Untersuchungsergebnisse auch eine zum Teil sehr große Spreizung in der Bewertung deutlich. Diese lässt sich nur zu einem geringen Teil auf die jeweils vorhandenen Programmumsetzungsstrukturen zurückführen. Eine tendenzielle Zuordnung der Einschätzungen von Verwaltungsbehörden mit komplexen Strukturen – viele Fachressorts und Maßnahmen, ausgegliederte mittelbewirtschaftende Stellen, Schnittstellenproblematiken – zu bestimmten Themen lässt sich nur in Ausnahmefällen identifizieren. Beispielhaft zu nennen sind die Bewertungen zum Prüfsystem, die bei komplexen Verwaltungsstrukturen etwas negativer ausfallen als in Fällen mit einer „einfacheren“ Verwaltungsstruktur.

### 5.1.2 Nationale Umsetzungsebene: Ausrichtung und Strukturen des ESF in Deutschland

Die inhaltliche Analyse der ESF Plus-Programme des Bundes und der Länder zeigt zunächst eine große inhaltliche Heterogenität. Zwar lassen sich anhand der Zuordnung zu Spezifischen Zielen durchaus Schwerpunkte erkennen, durch den zum Teil sehr breiten Zuschnitt der Spezifischen Ziele als Themencontainer ergeben sich aber auf den ersten Blick keine Differenzierungsmerkmale. Diese werden erst deutlich bei einer genaueren inhaltlichen Prüfung der Maßnahmen. Während im Bundesprogramm ein Großteil der Mittel auf Maßnahmen der Unternehmensförderung oder spezifischen Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten entfällt, legen die Länder ihre Schwerpunkte eher auf Themen wie zum Beispiel die berufliche Erstausbildung, schulische Bildung, Maßnahmen für Arbeitslose oder die berufliche Bildung Erwachsener. Zwar sind auch hier inhaltliche Überschneidungen vorhanden, es sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen Bund und Ländern erkennbar.

Deutlich ist zudem der Zusammenhang zwischen Mittelvolumen einerseits und der Anzahl geförderter Vorhaben andererseits. Je geringer das Mittelvolumen ist, desto geringer fällt auch die Anzahl der Vorhaben aus. Mit steigendem Mittelvolumen erhöht sich die Anzahl der Vorhaben deutlicher, als es der reine Mittelansatz vermuten lässt. Dies bedeutet, dass die Umsetzung von Fördermaßnahmen mit individuellem Förderansatz von Personen oder Unternehmen erst ab einem bestimmten Mittelvolumen wahrscheinlich wird. Zwar gibt es durchaus aktuelle und vergangene Gegenbeispiele, aber in der Gesamtschau ist dieser Befund belegbar. Dies lässt sich zum Teil auch durch den mit solchen „Massenförderungen“ verbundenen Administrationsaufwänden erklären, die für Programme mit geringem Mittelvolumen schwer leistbar sind.

Bezüglich der Akteursstrukturen gibt es 17 unterschiedliche Ausprägungen zur Umsetzung der europäischen und nationalen rechtlichen Vorgaben. Der Komplexitätsgrad unterscheidet sich sehr stark, zum Teil gibt es doppelte Strukturen mit gleichen Aufgaben für unterschiedliche Förderungen. Die Ausprägungen der Akteurs- und Umsetzungsstrukturen sind in hohem Maße durch von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen geprägt, die bis zum heutigen Tag nachwirken können. Diese Pfadabhängigkeiten betreffen beispielsweise die Frage, welche Akteure welche Aufgaben wahrnehmen, aber auch, welche Zusammenfahrtroutinen sich entwickelt haben. Änderungen dieser Entwicklungspfade können zu erheblichen Störungen führen.

Auch bezüglich der Heterogenität ist die Kooperation über verschiedene Programme und Programmbehörden hinweg zwar vorhanden und wird auch durchweg als positiv empfunden, jedoch ist sie aufgrund landes- beziehungsweise bundesspezifischer Anforderungen oder Ausgangsbedingungen vergleichsweise begrenzt ausgeprägt. Am ehesten lassen sich inhaltliche Kooperationen im Feld der IT feststellen. Nichtsdestotrotz sollten die inhaltlichen Abstimmungen zum Beispiel hinsichtlich einer gemeinsamen Positionierung europäischer Anforderungen nicht geringgeschätzt werden.

### 5.1.3 Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen der Förderung sind zentral für deren Umsetzung. Es zeigt sich, dass sich insbesondere die sehr späte Bereitstellung der Verordnungen, kombiniert mit neuen Anforderungen der Europäischen Kommission am Ende der Programmerrstellungsprozesse, massiv auf die Umsetzung der Förderung ausgewirkt haben und dies auch weiter tun. Dies beginnt mit der Programmgenehmigung und der Umsetzungsvorbereitung insbesondere der IT-Systeme über die Sicherstellung der Förderkontinuität bis hin zur plangemäßen Abwicklung der Programme. Im Endeffekt kann die verspätete Bereitstellung der Rechtsgrundlagen zu einer Verfehlung der Ziele und damit auch einer Minderung des Beitrags des ESF Plus im Rahmen der Kohäsionspolitik beitragen. Nicht zuletzt verlieren an sich nachvollziehbare Steuerungsinstrumente wie die Halbzeitüberprüfung ihren potenziellen Wert. Ein vor der Programmgenehmigung einsetzender Maßnahmenbeginn wird zwar vereinzelt umgesetzt, ist aber mit Risiken verbunden.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung betrifft die Kontinuität der Umsetzungsbedingungen. Dies beinhaltet nicht nur einen stabilen Rechtsrahmen, sondern auch Kontinuität bei Personal, Akteuren/Zusammenarbeitsstrukturen, IT-Systemen und Dokumenten. Veränderungen an dieser Kontinuität werden fast immer als (extrem) belastend und aufwandstreibend empfunden, auch angesichts der Komplexität und Spezifität der rechtlichen Anforderung. Dies hat Auswirkungen auch auf die Innovationskraft des ESF.

### 5.1.4 Übergreifend

Der Europäische Sozialfonds ist ein zentraler Baustein der Kohäsionspolitik und zielt auf die Verbesserung der Bildungs- und Beschäftigungschancen der Menschen in Europa. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen jedoch, dass die Verwaltung des ESF an vielen Stellen die Zielstellung des ESF deutlich erschwert und stellenweise keine erkennbare Steuerungswirkung besitzt. Gleichzeitig steigen die Anforderungen sukzessive an und sind zumindest perspektivisch durch weniger erfahrenes und geschultes Personal umzusetzen. Gleichzeitig schlagen viele Anforderungen durch bis zu den Begünstigten und erhöhen die notwendigen bürokratischen Aufwände der Fördermittelempfänger. Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen auch mitentscheidend dafür, in welchem Maße die Förderung des Europäischen Sozialfonds zukünftig in Anspruch genommen wird.

Die in der Einleitung des vorliegenden Berichts formulierte Ausgangsthese, dass das stetig absinkende Mittelvolumen für den ESF in Deutschland zunehmend in einem Missverhältnis zu den gestiegenen oder zumindest in wesentlichen Teilen nicht vereinfachten Anforderungen an die Fondsadministration steht, kann insbesondere mit Blick auf die Datenerfordernisse und das Prüfwesen zwar nicht eindeutig beziffert werden, ist aber in der Tendenz auf jeden Fall zu bestätigen.

Im folgenden Abschnitt werden Szenarien dargestellt, die unterschiedliche Ausprägungen von Verwaltungsanpassungen skizzieren und kurz einordnen. Anschließend werden Leitprinzipien und

Empfehlungen auf europäischer und nationaler Ebene formuliert, die auf Verwaltungsvereinfachungen unter Berücksichtigung inhaltlicher Aspekte der ESF-Förderung abzielen.

## 5.2 Szenarien

Ausgehend von den empirischen Befunden und deren Zusammenfassung werden in diesem Abschnitt verschiedene Szenarien vorgestellt, die Änderungen gegenüber dem Status Quo mit unterschiedlich starker Eingriffstiefe beinhalten. Unterschieden werden zwei Ebenen, die auch für die anschließenden Empfehlungen relevant sind: auf der ersten Ebene wird der europäische Rechtsrahmen in den Blick genommen, auf der zweiten Ebene die nationale Umsetzung des ESF. Beide Ebenen sind freilich nicht unabhängig voneinander, Bezüge werden entsprechend in der Betrachtung hergestellt. Vorweg sei betont, es handelt sich bei Szenarien ausdrücklich nicht um Empfehlungen, sondern um eine konturierte Darstellung unterschiedlicher möglicher Entwicklungspfade.

Nicht unmittelbar Bestandteil der Szenarien sind die für die Programmadministration ausgesprochen wichtigen Rahmenbedingungen der Förderung. Hier ist insbesondere der Aspekt der rechtzeitigen Bereitstellung der Rechtsgrundlagen für eine Förderperiode hervorzuheben. Die über die letzten Förderperioden festzustellende Tendenz der immer späteren Verabschiedung birgt für sich eine enorme Herausforderung für die Programmadministration, für Verzögerungen in der gesamten Kette eines Programmzyklus und gefährdet die Kontinuität in der Umsetzung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die administrativen Aufwände zu Beginn einer Förderperiode am höchsten ausfallen. Nicht zuletzt stellen die Verzögerungen den Sinn auch als nicht unwesentlich zu erachtender Anforderungen der Verordnungen selbst in Frage, wie zum Beispiel den Nutzen der Halbzeitüberprüfung und des Leistungsrahmens. Entsprechend beinhaltet eine frühzeitige Bereitstellung in allen Szenarien enorme positive Auswirkungen.

Dies vorwegnehmend werden drei Szenarien je Ebene (europäischer und nationaler Rahmen) beschrieben:

- **Disruptives Szenario:** Dieses Szenario umschreibt einen Zustand, der sich in hohem Maße vom gegenwärtigen Status Quo unterscheidet und bezogen auf wie festgestellten Wirkungszusammenhänge ein Höchstmaß an administrativer Verwaltungsvereinfachung beinhalten würde.
- **Graduelles Szenario:** In diesem Szenario wird eine Situation beschrieben, die sich an ausgewählten Punkten von der aktuellen Programmadministration unterscheidet.
- **Status Quo-Szenario:** Dieses Szenario beschreibt die Fortschreibung aktueller Entwicklungspfade, wie sie sich durch Nichtanpassungen ergeben würden.

Nachfolgend wird – im Gegensatz zur bisherigen Darstellung mit Szenarien auf der europäischen Ebene begonnen, da die Änderungen hier maßgeblich für nationale Ausgestaltungsoptionen sind und entsprechend Bezugnahmen notwendig sind.

Die Szenarien bergen ihrer Natur nach nicht unbedingt realistische Verwirklichungschancen. Daher werden sie in einem ersten Schritt skizziert, im zweiten Schritt erfolgt eine erste grobe Einordnung des jeweiligen Szenarios.

### 5.2.1 Europäische Ebene

#### **Disruptives Szenario**

Der gesamte Rechtsrahmen wird daraufhin geprüft, inwiefern die Regelungen für die Steuerung und rechtskonforme Abwicklung der Programme sowie deren anschließende Bewertung notwendig sind. Die Rechtsgrundlagen berücksichtigen die Prämisse einer möglichst einfachen Abwicklung und eines daraus resultierenden optimalen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses. Der Rechtsrahmen definiert in diesem Kontext Kernanforderungen an die Administration, die über mehrere Förderperioden stabil bleiben.

Die inhaltlichen Erwartungen für den Geltungsbereich des ESF sind beschränkt auf die Kernthemen des ESF, wie sie auch aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ableitbar sind. Im Fokus steht die Förderung von Bildung, Beschäftigung und sozialer Inklusion von Menschen. Begleitende Komponenten oder fachfremde und datenseitig abzubildende strategische Bezüge sind nicht mehr Teil des Europäischen Sozialfonds. Gleichwohl bietet der ESF die Gelegenheit, flexibel auf unvorhersehbare Entwicklungen zu reagieren. Die Partnerschaftsvereinbarung konzentriert sich auf Themen von gesamtstaatlicher Bedeutung (zum Beispiel die Erfüllung grundlegender Voraussetzungen), die Programme werden entsprechend entlastet.

Unter der Prämisse steuerungsrelevanter und schlanker Programmadministration werden die Anforderungen an die (elektronische) Datenhaltung massiv und systematisch reduziert. Der Umfang zu erhebender beziehungsweise zu ermittelnder sowie nachzuhaltender Daten wird auf ein notwendiges Minimum beschränkt. Dies beinhaltet insbesondere eine Reduzierung der 142-Felderliste, in diesem Kontext auch der Anforderungen an die Kodierung und die Indikatorik. Spezifika der Strukturfonds- und ESF-Förderung werden auch vor dem Hintergrund reduziert, um die datenseitige Kompatibilität des ESF mit anderen Förderinstrumenten zu erleichtern.

Das Prüfsystem wird vereinfacht. Die zweite Prüfebene entfällt entweder komplett oder wird beschränkt auf die Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Vorhabenprüfungen werden – wie gehabt – durch die Verwaltungsbehörden beziehungsweise die zwischengeschalteten Stellen auf der ersten Prüfebene umgesetzt. „Einfache Fehler“, die nicht auf systematischen Betrug oder Rechtsbruch hindeuten, werden in Prüfberichten dokumentiert und im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses bearbeitet. Herausnahmen und Korrekturen in der Rechnungslegung erfolgen in verzeichneten Betrugsfällen mit systemischem Charakter oder grundlegend rechtlich zu beanstandenden Handlungsweisen. Die nationalen Rechnungshöfe und der Europäische Rechnungshof führen weitergehende Prüfungen entsprechend ihrem Mandat durch.

Das disruptive Szenario beinhaltet eine grundsätzliche Verschiebung der Prioritäten und Herangehensweise. Anstelle eines sich stetig differenzierenden und ändernden Sets an Vorgaben tritt ein rechtliches Rahmenwerk, das eine gleichsam effiziente und effektive Umsetzung des ESF unterstützt und hinreichende Flexibilität besitzt, sich ändernde politische und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu adaptieren. Es tariert zudem die europäischen und die nationalen Verantwortlichkeiten neu aus. An die Stelle einer vielfach wahrgenommenen Kultur der Kontrolle und Misstrauens tritt eine neue dialogische Verantwortungsteilung.

Im disruptiven Szenario werden – analog zu den in dieser Studie gewonnenen Erkenntnissen – insbesondere die Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung, zur Datenerfassung und Verarbeitung und

zum Prüfsystem hervorgehoben. Diese Aspekte sind für eine effizientere, zielgerichtete und schlanke Verwaltung am bedeutsamsten. Stabilität in Kernanforderungen (auch in Bezug auf den inhaltlichen Rahmen und genutzte Nomenklaturen) würde dazu beitragen, Erwartungssicherheit für nationale Planungsprozesse herzustellen und diese somit ein Stück weit davon entkoppeln, auf die genauen Formulierungen der jeweils neuen Rechtsgrundlagen abwarten zu müssen. Der Fokus der Partnerschaftsvereinbarung auf Themen von gesamtstaatlicher Relevanz entlastet die Programmbehörden von der kleinteiligen Abstimmung ihrer jeweiligen Programminhalte und -planungsstände.

Der Fokus auf die Datenerfassung im Szenario verweist darauf, dass hier die massivsten Implikationen vorliegen, nicht nur bezogen auf den Abwicklungszyklus, sondern auch auf die an der Abwicklung beteiligten Akteure. Für jede Datenanforderung müssen entsprechende Prozesse zur Erfassung, Speicherung, gegebenenfalls zum Nachweis und zur Prüfung, Plausibilisierung und Validierung geschaffen werden. Dies wirkt sich einerseits konkret auf die Komplexität der einzurichtenden IT-Systeme aus, erhöht aber andererseits auch die Anforderungen an das mit der Erfassung und Verarbeitung beschäftigte Personal. Nicht zuletzt enthalten die Datenanforderungen bürokratische Hürden für Zuwendungsempfänger, die in vielen Teilen „Lieferant“ der Daten sind. Eine systematische und massive Reduzierung der Datenanforderungen würde entsprechend im Querschnitt der Administrationsaufgaben für deutliche Erleichterung sorgen und auch die Attraktivität des ESF in der Umsetzung vor Ort erhöhen.

Die Datenanforderungen stehen weiterhin in engem Zusammenhang mit dem Prüfsystem. Je komplexer und umfangreicher hier die Vorgaben sind, desto umfangreicher sind potenziell die Prüfgegenstände und desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für Prüffeststellungen ohne Betrugsabsicht. Die im disruptiven Szenario ausgewiesene Verschlankung des Prüfsystems verweist aber auf eine weitere administrative Problematik, nämlich dass nach dem Eindruck der Autoren eine kleinteilige Prüfsicherheit unter den gegebenen Rahmenbedingungen in den Augen der Programmbehörden zunehmend einen höheren Stellenwert genießt als die Programmeffektivität und die Effizienz der Abwicklung. Die im Szenario ausgewiesene Neujustierung kann dazu beitragen, dass auf der einen Seite das zweifelsohne notwendige Maß an Prüfung und Kontrolle erhalten bleibt, die vorhandenen Doppelungen von Verantwortlichkeiten jedoch reduziert werden, indem der europäische Fokus auf das Gesamtsystem und der nationale Fokus auf die konkreten Maßnahmen und Vorhaben gerichtet werden. Sollte das Prüfsystem in gegebener Ausformung tatsächlich auf eine vielfach von Administrationsverantwortlichen wahrgenommenes grundsätzliches Misstrauen gegenüber nationalen Umsetzungsbehörden zurückzuführen sein, dann sollte der Fokus der Europäischen Kommission ohnehin stärker auf der institutionellen Ebene liegen. Davon abgesehen würde ein differenzierter Umgang mit Fehlerfeststellungen das institutionelle Lernen begünstigen und gleichzeitig die vorhandene Kleinteiligkeit in der Verarbeitung von Prüffeststellungen reduzieren. Zudem würde die Neigung zum gold plating gesenkt, was sich positiv auf die Innovationsneigung in Verwaltung und Umsetzung auswirken kann.

Nicht im Szenario beschrieben, aber ebenfalls von disruptivem Charakter, wäre eine Änderung der Auszahlungssystematik hin zu nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen. Grund für die Nichtberücksichtigung im Szenario ist, dass damit – isoliert betrachtet – nach Einschätzung der Autoren nicht zwingend administrative Erleichterungen verbunden wären. Größere Potenziale bestünden allenfalls, wenn im selben Atemzug deutliche Vereinfachungen in den oben genannten Bereichen implementiert würden.

Nachfolgend wird das Szenario mit graduellen Anpassungen skizziert.

**Graduelles Szenario**

Ausgehend von den bislang vorliegenden Rechtsquellen und Erfahrungen wird geprüft, an welchen Stellen Anpassungen im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung vorgenommen werden können. Bestehende Instrumente und Vorgehensweisen sollen optimiert und vereinfacht werden, ohne sie grundsätzlich in Frage zu stellen.

Die grundlegende Struktur des ESF mit einem ausdifferenzierten inhaltlichen Rahmen bleibt bestehen, wird aber kohärenter ausgestaltet. Vorgaben zur Thematischen Konzentration werden ausschließlich mit konkreten Themenfeldern (Spezifische Ziele), die auch die Programmarchitektur prägen, verknüpft. Wie im disruptiven Szenario auch, konzentriert sich die Partnerschaftsvereinbarung auf Themen von gesamtstaatlicher Bedeutung (zum Beispiel Erfüllung grundlegender Voraussetzungen), die Programme werden entsprechend entlastet.

Viele kleine und größere Änderungen im Sinne der Vereinfachung werden weiter umgesetzt. Beispielweise werden die Anforderungen an die Kodierung vereinfacht (Streichung Interventionskategorien und Sekundäre ESF-Ziele), das Set gemeinsamer Indikatoren weiter reduziert (insbesondere Streichung der Langfristindikatoren) und der Umfang an erforderlichen Daten zu Vorhaben und Begünstigten reduziert. Instrumente, wie die Halbzeitüberprüfung werden zeitlich an der Programmgenehmigung ausgerichtet, eine Verknüpfung mit einem Leistungsrahmen oder Programmänderungsverfahren entfällt. Die Berichtspflichten werden auf einen Halbjahresrhythmus reduziert.

Das Mandat der Prüfbehörde bleibt im Wesentlichen bestehen, wird aber insbesondere im Kontext von Vorhabenprüfungen aber stärker fokussiert auf Fragestellungen der Betrugsbekämpfung. Der Dialog zwischen den beteiligten Akteuren wird gestärkt.

Auch im graduellen Szenario lassen sich eine Reihe von Ansatzpunkten für Verwaltungsvereinfachungen erkennen. Diesem Szenario entsprechend wurden auch in den vergangenen Förderperioden Vereinfachungen eingeführt beziehungsweise wurden diese intendiert. Das im Rahmen der Studie am häufigsten genannte Beispiel betrifft die Einführung vereinfachter Kostenoptionen, auch wenn dies im Detail neue Aufwände an anderen Stellen implizieren kann (nationales Haushaltsrecht, Prüfungen). Jedoch führen vermeintliche Vereinfachungen nicht immer zu einer tatsächlichen Erleichterung. Jede auch nur begriffliche Änderung kann zu zusätzlichen Aufwänden führen, beispielsweise in der Abstimmung/Information innerhalb von Programmbehörden oder der datenseitigen Abbildung in anders zu benennenden Datenfeldern.

Im Szenario dargestellt sind die wesentlichsten Ansatzpunkte, die Vereinfachungspotenzial und administrative Erleichterung an verschiedenen Stellen im Programmzyklus versprechen. Wie bereits im disruptiven Szenario sind diese Stellen aber meist mit den Datenerfassungs- und -verarbeitungsanforderungen und dem Prüfsystem verknüpft. Im erstgenannten Bereich führt jede Vereinfachung und Reduzierung der Anforderungen unmittelbar zur Entlastung in der Kette von Planung, Implementierung, Prüfung, Berichterstattung und senkt die Fehlerwahrscheinlichkeit. Sofern durch Zuwendungsempfänger und/oder Teilnehmende bereitstellende Daten betroffen sind, senkt dies zudem die mit der Inanspruchnahme des ESF verbundenen Aufwände. Auch hier gilt: je weniger Vorgaben, desto weniger Möglichkeiten für Fehler, desto weniger Prüffelder, desto weniger Fehlerfeststellungen.

Das Prüfsystem wird im graduellen Szenario nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wohl aber der Fokus und der Umgang mit Feststellungen. Der Fokus liegt hier darauf, Fehlerfeststellungen in ihrer

Relevanz und Bedeutung abgestuft zu kategorisieren, um darauf basierend einen unterschiedlichen Umgang mit ihnen zu ermöglichen, um den Aufwand der administrativen Folgen (Herausnahme, Finanzkorrekturen) einzuschränken. Der Fokus richtet sich dementsprechend stärker auf die Detektion systematischen Betrugs und weniger auf die kleinteilige Prüfung und Feststellung von möglichen Fehlern in der gesamten Spannbreite der Implementierung der Rechtsvorgaben auf europäischer und nationaler Ebene (hier zum Beispiel die jeweiligen Förderkriterien und -voraussetzungen), unabhängig von ihrer relativen Bedeutung. Auch hier zielt die graduelle Veränderung darauf ab, stärker das Wesentliche und Notwendige in Blick zu nehmen und das Prüfmandat entsprechend zu fokussieren. Dies könnte zur Herstellung einer innovationsfreundlichen Fehlerkultur beitragen. Allerdings sind Abgrenzungsschwierigkeiten sehr wahrscheinlich, weil die Klassifizierung von „normalen Fehler“ und intendierten Betrugsfällen im Zweifelsfall uneindeutig ist. Dieses Szenario könnte demnach einen entsprechenden kleinteiligeren Regelungs- und Erläuterungsbedarf für die Prüfbehörden seitens der Europäischen Kommission mit sich bringen.

Abschließend wird das Status Quo-Szenario vorgestellt.

#### **Status Quo-Szenario**

Der ESF bleibt hochkomplex und weist mit der politischen Konjunktur sich ändernde Querbezüge zu anderen Strategien und Initiativen auf. Die Programmplanung und Umsetzung erfolgen in den bekannten Strukturen und unter den bekannten Vorgaben an Inhalte, Indikatorik, und Leistungsrahmen.

Alle Vorgaben, die sich auf die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der Programmbehörden beziehen, bleiben erhalten. Die Erfordernisse der Datenerfassung und -verarbeitung und an das Berichtswesen sind weiterhin sehr umfangreich.

Das Prüfwesen ist gekennzeichnet durch eine hohe Anzahl an Prüfinstanzen, einem hohen Prüfumfang und hoher Prüftiefe, bei gleichzeitiger Unsicherheit der genauen Prüfgegenstände. Der Kontrolle und Aufdeckung von Fehlern werden ein starkes Gewicht beigemessen, die abschließenden Fehlerfeststellungen führen immer zu Korrekturanforderungen.

Dieses Szenario zeichnet sich durch ein größtmögliches Ausmaß an Stillstand aus. Die komplexen Anforderungen an die Administration bleiben bestehen. Die für die Programmadministration aufwandstreibenden Themen bleiben damit ebenfalls erhalten, ebenso wie die Anforderungen an Zuwendungsempfänger und Begünstigte. Dieses Szenario stellt vor allem hohe Anforderungen an das Wissensmanagement. Administrative Erleichterung kann ausschließlich aus der steten Reflexion dessen, was sich in inhaltlicher, struktureller und verfahrenstechnischer Hinsicht bewährt, ergeben. Der – auch unter Berücksichtigung der vorhandenen Kapazitäten und möglicher personeller Diskontinuitäten – entstehende Anpassungsdruck verweist damit auf die nationale Ebene der Umsetzungsgestaltung. Zudem besteht die Gefahr, dass Komplexität und das Primat der Prüfsicherheit, risikominimierende Vorgehensweisen begünstigen, Innovation verhindert und Risiken möglichst bis zum Zuwendungsempfänger „durchgereicht“ werden.

#### **5.2.1.1 Erörterung und Bewertung**

Die drei dargestellten Szenarien enthalten mögliche Entwicklungspfade in unterschiedlicher Abweichung vom aktuellen Status Quo. Das disruptive Szenario beinhaltet hier das stärkste Vereinfachungspotenzial, da es bereits unter dem Primat einer möglichst schlanken und sachgerecht ausgestalteten Umsetzung und damit Verwaltung steht. Umgekehrt schreibt das Status Quo-Szenario

nur den aktuellen Stand fort, der – wie Kapitel 3 detailliert aufzeigt – an vielen Stellen Administrationserschwernisse beinhaltet und bei dem – aus Sicht der Programmbehörden – viele Vorgaben in keinem angemessenen Aufwand- und Nutzenverhältnis stehen.

Für die Empfehlungen scheint es dennoch naheliegend, das graduelle Szenario zu Grunde zu legen, da weniger disruptive Ansätze eine höhere Realisierungswahrscheinlichkeit bergen. Dies bedarf jedoch einer tieferen Erörterung. Tatsächlich enthält aus Sicht der Autoren das graduelle Szenario auch das größte Gefahrenpotenzial. Die Erfahrung der zurückliegenden Förderperioden zeigt, dass mit Bestrebungen zur Vereinfachung immer auch Änderungen und neue Regelungen an anderer Stelle einhergingen. Solche Änderungen können scheinbar neutral zu den administrativen Aufwänden stehen, sie können aber auch wirklich neue Anforderungen, die zusätzliche Verfahren erfordern, beinhalten. Beispielhaft seien hier die Änderung von Nomenklaturen (zum Beispiel Interventionscodes, erstgenannter Fall) respektive die Ausweitung der 113-Felderliste zur 142-Felderliste (zweitgenannter Fall) genannt. Die Praxis zeigt jedoch, dass beide Fälle nicht aufwandsneutral sind. Die Änderung von Nomenklaturen muss beispielsweise in der Programmplanung ebenso Berücksichtigung finden wie auch in der elektronischen Datenhaltung. Das heißt, scheinbar einfache Änderungen bedingen neue Spezifizierungen, müssen entsprechend programmiert und getestet werden. Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltung heißt dies zweierlei. Änderungen sollten wie im disruptiven Szenario immer unter dem Primat der Vereinfachung stehen, alternativ ist die Beibehaltung des Bestehenden wie im Status-Quo-Szenario gegebenenfalls sogar die einfachere Lösung. Jede kleine und unsystematische Änderung – wie gut begründet auch immer – führt mitunter an verschiedenen Stellen in der Programmadministration zu Anpassungsbedarfen und Arbeitsaufwänden, denen kein tatsächlicher Gewinn an verringertem Administrationsaufwand gegenübersteht. Insofern wäre – ganz im Sinne einer grundlegend zu beachtenden Rahmenbedingung – eine größtmögliche Kontinuität in allen Bereichen der Programmadministration geeignet, den Aufwand zumindest nicht steigen zu lassen. Erwartungssicherheit wäre hier der administrative Gewinn. Umgekehrt führt aus Sicht der Autoren und angesichts der Erkenntnisse der Studie kaum ein Weg daran vorbei, bisherige Entwicklungspfade grundsätzlich zu hinterfragen.

Anpassungen auf der europäischen Ebene erzeugen – wie im Ansatz bereits beschrieben – auch immer einen Handlungsdruck auf der nationalen Ebene beziehungsweise der Ebene der Programmumsetzung. Diese Ebene wird nachfolgend in drei Szenarien dargestellt.

## 5.2.2 Nationale Ebene

### **Disruptives Szenario**

Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds wechseln oder werden anders strukturiert. Entweder wird nur noch ein Programm umgesetzt – gegebenenfalls mit regionalen Schwerpunkten – oder es erfolgt eine Umsetzung ausschließlich auf Länderebene.

Sollten beide Gliederungsebenen bestehen bleiben, erfolgt eine viel stärkere inhaltliche Fokussierung und Abgrenzung. Diese kann thematisch begründet sein, indem der Bund ausschließlich in einem Kernbereich des ESF fördert, während die Länder andere Förderbereiche umsetzen. Die Abgrenzungen können auch administrationsbezogene Aspekte beinhalten, indem Massenförderinstrumente aufgrund der vorhandenen Ressourcen ausschließlich vom Bund umgesetzt werden.

Die Programmadministration erfolgt in übergreifenden Strukturen und wird durch ein zentrales IT-System, eine geringe Anzahl zwischengeschalteter Stellen und einer einzigen Prüfbehörde gekennzeichnet.

Das disruptive Szenario beinhaltet die größtmögliche Abkehr vom Status Quo der ESF-Umsetzung in Deutschland und der gegebenen Verantwortungsteilung. Das Nebeneinander von 17 Programmen und 17 verschiedenen Verwaltungs- und Umsetzungsstrukturen bildet für sich den größten Treiber des Administrationsaufwandes auf nationaler Ebene. Jedoch handelt es sich bei der Frage, wie die grundlegenden Verantwortlichkeiten im ESF festzulegen sind, mit Blick auf den föderalen Aufbau der Bundesrepublik und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips um eine politische Fragestellung, die innerhalb der vorliegenden Studie nicht beantwortet werden kann.

Die im disruptiven Szenario beschriebene viel stärkere Fokussierung und Abgrenzung der Themenverantwortlichkeiten greift die Befunde im zweiten Kapitel auf, wonach in der Auswahl der Spezifischen Ziele kaum Abgrenzungen zwischen Bund und Ländern erkennbar sind, hingegen schon in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung bei der Betrachtung übergreifender Kategorien von Maßnahmen. Im disruptiven Szenario bedeutet eine stärkere Fokussierung die ausschließliche Förderung eines Themas durch entweder den Bund oder die Länder. Eine solche klare Abgrenzung hätte eindeutiger Förderprofile und den Wegfall der Kohärenzabstimmungen zur Folge. Allerdings würde dies auch auf Schwierigkeiten stoßen, da in die Hoheit des jeweils anderen Regelungsbereichs eingegriffen würde und auch regionale Spezifika der Förderung mitunter wegfielen. Nicht zuletzt könnte bei bestehendem regionalem Bedarf die flächendeckende Förderung bei zu gering ausfallendem Finanzvolumen unmöglich gemacht werden. Administrationserleichterungen durch wegfallende Kohärenzabstimmungen könnten folglich durch andere Abstimmungsnotwendigkeiten überlagert und/oder ersetzt werden – zumal der Aufwand für die Kohärenzabstimmungen sich nach der Einführung in der Förderperiode 2014 – 2020 normalisiert zu haben scheint.

Die (Teil-)Zusammenführung von Strukturen könnte ebenfalls Auswirkungen auf die Programmadministration haben. Allerdings scheint dies nur in Abstufungen und bei möglichst ähnlichen Anforderungen überhaupt denkbar zu sein, zum Beispiel in regionalen Kooperationen (siehe dazu das graduelle Szenario). In Bezug auf ein einheitliches IT-System kann mit Verweis auf Kapitel 3.8 sowie übergeordnet auf das zweite Kapitel festgestellt werden, dass die Etablierung eines einzigen und für alle gültigen IT-Systems äußerst komplex wäre, zumal, wenn die Rahmenbedingung der Mittelbewirtschaftung an unterschiedlichen Stellen und durch unterschiedliche Institutionen erhalten bliebe. Allein die Spezifizierung der Anforderungen und gegebenenfalls Schnittstellen würde

enorme Aufwände produzieren. Angesichts der Erfahrung sich über die Förderperioden stetig ändernder Anforderungen, müsste dies auch in einem sehr engen und komplett unrealistischen Zeitrahmen erfolgen. Wenn überhaupt, ließe sich darüber nur sehr langfristig bei maximal reduziertem Anforderungsumfang auf europäischer Ebene nachdenken.

Grundsätzlich vorstellbar sind Effizienzgewinne durch eine Zentralisierung der mittelbewirtschaftenden Stellen. Zieht man als Vergleichsmaßstab die Reduzierung der Anzahl mittelbewirtschaftender Stellen in einigen Ländern heran, scheinen sich diese Effizienzerwartungen jedoch nicht immer zu erfüllen. Bei einer noch stärkeren Zentralisierung kämen noch praktische Probleme hinzu wie zum Beispiel eine ausreichende Anzahl geeigneter Räumlichkeiten beziehungsweise einer passenden Infrastruktur oder eine zunehmend geringer werdende Ansprechbarkeit. Zudem müssten rechtliche Fragen geklärt werden. Gleiches gälte für die Zentralisierung von Prüfbehörden. Hier könnte eine zu starke Zentralisierung zulasten der Prüfsicherheit gehen, weil Absprachen zur Vorgehensweise oder zur Bewertung prüfrelevanter Sachverhalte in vielen Fällen nicht mehr so unmittelbar besprochen werden könnten wie bislang. Hier würden allerdings Weichenstellungen zum Prüfsystem, wie im disruptiven oder graduellen Szenario zum europäischen Rechtsrahmen aufgezeigt, förderlich wirken.

#### **Graduelles Szenario**

Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds bleiben grundsätzlich erhalten, dennoch gibt es einzelne Länderkooperationen. In diesen wird ein professionelles Förderportal durch eine gemeinsame mittelbewirtschaftende Stelle aufgesetzt und von allen beteiligten Ländern genutzt.

Es erfolgt eine stärkere Fokussierung auf bestimmte Förderinhalte. Der Blick auf die Administrierbarkeit der Programme erhält ein stärkeres Gewicht durch einen Administrabilitätscheck. In diesem wird der Verwaltungsaufwand der Maßnahmen bewertet und mit dem Nutzen der Förderung in Beziehung gesetzt. Diese Fokussierung kann auch unabhängig vom europäischen Rahmen vorgenommen werden und sich am Mittelvolumen orientieren, das heißt beispielsweise, dass kleinste Maßnahmen entfallen.

Prozesse werden beispielsweise durch standardisierte Vorgehensweisen und Dokumente vereinfacht, das Wissensmanagement innerhalb der Programmbehörden wird auf diese Weise verbessert.

Voraussetzung für die Realisierung des graduellen Szenarios in Bezug auf die Verantwortlichkeiten wäre der Abschluss von Staatsverträgen, in dem mindestens zentrale Verantwortlichkeiten, Formen der Kooperation und Aufsichtspflichten festzulegen wären. Auch hier handelt es sich wie bereits beim disruptiven Szenario um eine politisch zu entscheidende Frage, die nicht Gegenstand des Berichts ist. Auf die möglichen Implikationen wurde ebenfalls bereits hingewiesen.

Auch wenn ein gemeinsames IT-System wie gesehen unrealistisch ist, gibt es vereinzelt durchaus Kooperationen im IT-Bereich. Diese sind zum Teil sehr kleinteilig und umfassen nicht immer alle potenziell Beteiligten. Dennoch könnten Kooperationen lohnenswert sein, um langfristige Aufwandsreduzierungen zu erreichen. Dies ist insbesondere bei geringeren europäischen Anforderungen der Fall, die die Kompatibilität des ESF zwischen den Ländern, aber auch zwischen dem ESF und anderen Förderungen innerhalb eines Landes erhöhen würden. Vereinfachungen auf europäischer Ebene zum Umfang der Datenhaltung und sonstigen Spezifika des ESF wären hier förderlich.

Der Fokus auf die Administrierbarkeit der Maßnahmen, wie er sich durch einen Administrabilitätscheck im Vorfeld der Förderung systematisch abbilden ließe, könnte den Verwaltungsaufwand verringern, beispielsweise durch vermehrte Nutzung vereinfachter Kostensoptionen. Der mitunter auftretende Spagat zwischen Administrationsgesichtspunkten einerseits, der Förderung inhaltlich sinnvoller, aber aufwändig zu administrierenden Maßnahmen andererseits, kann jedoch nicht ganz aufgelöst werden.

#### **Status Quo-Szenario**

Das grundsätzliche Akteurs- und Umsetzungsgefüge zwischen Bund und Ländern bleibt erhalten.

Die Aufgabenbewältigung erfolgt weitgehend in den bekannten Strukturen. Bei geringen Mittelkontingenten wird ein Teil der Maßnahmen aufgegeben. Damit sinkt auch die Administrationslast. Neue Maßnahmen werden weitgehend gemieden, da bewährte Maßnahmen einen geringeren Aufwand in der Implementation mit sich bringen und die Prüfrisiken bekannt sind.

Um den Verwaltungsaufwand weiter zu senken, werden sukzessive Aufwand- und Nutzenverhältnis in der Aufgabenübertragung hinterfragt. Damit verbundene Kosten werden entweder durch die Senkung der Anzahl der Förderfälle und/oder durch Eigenleistung/Nichtbeauftragung gesenkt.

Das Status Quo-Szenario geht zunächst einmal von keinen Änderungen der inhaltlichen und organisationsstrukturellen Aufstellung von Bund und Ländern aus. Dies können aus unterschiedlichsten Gründen trotzdem notwendig werden. Impulse dazu werden von außen kommen, das heißt, sich aus den Rahmenbedingungen ergeben. Eine der zentralen Rahmenbedingungen, die auch in der Fragestellung der Studie verankert ist, bezieht sich auf die zu bewirtschaftenden und tendenziell absinkenden Mittelvolumina.

Hieraus kann erwartungsgemäß Anpassungsdruck resultieren, der sich nach Einschätzung der Autoren vor allem in der Ausgestaltung der Programme niederschlagen wird. An der einen oder anderen Stelle können damit auch weiterführende Überlegung der Aufgabenerfüllung verbunden sein, wenn sie eine Reduzierung der Aufwände beinhalten.

Davon abgesehen können substanzielle Entlastungen in diesem Szenario nur durch Impulse auf der europäischen Ebene hinsichtlich der Reduzierung der Anforderungen erwartet werden.

#### **5.2.2.1 Zusammenfassende Bewertung**

Auf nationaler Ebene erscheinen allenfalls graduelle Anpassungen – ebenso wie im europäischen Bezug – am wahrscheinlichsten und realistischsten, wenn die gegebene Verantwortungsteilung nicht grundlegend in Frage gestellt wird. Jedoch ist die nationale Ebene sehr stark abhängig von den auf europäischer Ebene vorgenommenen Änderungen.

Ausgehend von dem Gedanken einer evolutionären Fortentwicklung wäre auf nationaler Ebene das graduelle Szenario auch tatsächlich zu bevorzugen. Die Verwirklichung der im disruptiven Szenario dargestellten Aspekte erscheint überwiegend unrealistisch und würde teils wahrscheinlich auch erheblich zusätzliche Realisierungsaufwände mit sich bringen. Das Status Quo-Szenario hingegen könnte zu einer Verknöcherung des ESF führen.

In der Kombination beider Ebenen scheint ein disruptives beziehungsweise graduelles Szenario auf europäischer Ebene, das zumindest unter dem Primat der Vereinfachung steht, in Verbindung mit graduellen Anpassungen auf nationaler Ebene den sinnvollsten Weg zu einem zukunftsfähigen ESF mit passfähigen Verwaltungsstrukturen zu bilden. An dieser Einschätzung lehnen sich auch die nachfolgenden Empfehlungen an.

Sollte der künftige Rechtsrahmen allerdings nur unwesentlich angepasst werden beziehungsweise sollten Vereinfachungen erhebliche Neuerungen an anderer Stelle gegenüberstehen, könnten Verwaltungsaufwände auf nationaler Ebene weiter steigen und die Effizienz sinken.

### 5.3 Empfehlungen (Europäische Ebene)

Die Kohäsionspolitik ist eine tragende Säule der Politikbereiche der Europäischen Union und unterstützt die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa. Um ein langfristiges, nachhaltiges, regionales Wirtschaftswachstum, die Stärkung der Transformation und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, erscheinen auch angesichts der langwierigen Abrechnung der Mittel Anpassungen notwendig. Zentral sind hier auch Aspekte der Verwaltungsvereinfachung und der Verringerung der Anforderungen. Auf diese Weise können die Ziele der Kohäsionspolitik und des ESF besser erreicht und auch kommuniziert werden.

Ausgehend von den in diesem Bericht dargestellten Befunden und Szenarien werden im Folgenden fünf Leitprinzipien für zukünftige Verwaltungsvereinfachungen entwickelt, die aus gutachtlicher Sicht grundlegend zu berücksichtigen sind.

#### 5.3.1 Leitprinzipien

- Fokus auf Kernziele des ESF

Die ursprüngliche Zielrichtung des Europäischen Sozialfonds wird durch von außen herangetragene fachfremde Verknüpfungen zu anderen Strategien in den Programmen oder eine kleinteilige (finanziell zu unterlegende) Berücksichtigung spezifischer Themen und Zielgruppen zunehmend verwässert. Die zahlreichen Anbindungen an andere Strategien erzeugen den Eindruck eines selbstreferentiellen Systems, das jedoch keinerlei Mehrwert für die tatsächliche Programmumsetzung besitzt.

Stattdessen ist eine Fokussierung auf die wenigen und klar identifizierbaren Kernthemen für den Europäischen Sozialfonds – Bildung, Beschäftigung und Soziale Inklusion – dringend geboten. Diese Kernthemen werden unabhängig von zukünftigen Entwicklungen immer erhalten bleiben. Mit einer solchen Fokussierung würde sich einerseits die Steuerung der Programme erleichtern, andererseits könnte das Profil des Europäischen Sozialfonds besser kommuniziert werden. Dies kann auch, in Anlehnung an die EU-2020-Ziele, die Orientierung an wenigen zentralen Leitindikatoren bedeuten, deren Zielerreichung die Fokussierung des ESF auf dessen Kernthemen verdeutlicht.

- Flexibilisierung der Anpassungsmöglichkeiten

Insgesamt erscheint der Europäische Sozialfonds in seiner Administrierbarkeit sehr unflexibel. Nicht zuletzt durch die zahlreichen Anforderungen an Mittelzuweisungen innerhalb der Programme sind Zielverfehlungen und Anpassungsbedarfe sehr wahrscheinlich. Eine hohe Reaktions- und Anpassungsfähigkeit ist angesichts der bisherigen Verfahren jedoch nicht gegeben. Stattdessen gibt es zum Teil sehr langwierige Abstimmungsroutinen, die einer schnellen Anpassung der Programme – und damit auch der besseren Mittelausschöpfung – im Wege

stehen. Schnellere Verfahren und Möglichkeiten zu entwickeln und in der Verordnung festzulegen, ist dringend geboten.

Dies berührt auch die Aufnahmefähigkeit des ESF für neue europäische Herausforderungen beziehungsweise dessen Rolle im Falle von Krisen. Im Rahmen der Kernthemen des ESF müssen Möglichkeiten geschaffen werden, Anpassungen möglichst schnell und wenig komplex auszugestalten. Anstatt wie in der Vergangenheit neue Strukturen zu schaffen und die Anforderungen an die Verwaltungsbehörden unnötig zu erhöhen, sollte der ESF befähigt werden, in den gegebenen Strukturen geeignete Maßnahmen zur Linderung der Krise umzusetzen.

- Reduzierung der Spezifika

Der ESF stellt Fördermittel für definierte Zwecke bereit. Mit diesen Fördermitteln sollen spezifische nationale oder regionale Herausforderungen innerhalb eines gegebenen thematischen Rahmens adressiert und beantwortet werden. Der Erfolg und die Attraktivität von dazu definierten Förderverfahren hängt unmittelbar von der Zielgenauigkeit ihres Designs, der Attraktivität der Förderbedingungen und der Effizienz im Sinne der bürokratischen Aufwände für Beantragung und Abwicklung zusammen. Die Durchführung eines Förderverfahrens im ESF ist in der Regel deutlich voraussetzungsvoller und komplexer als auf der nationalen Ebene, was sich grundsätzlich in einer Effizienz- und Attraktivitätsminderung einerseits und einer massiven Erhöhung der administrativen Aufwände bei allen Umsetzungsbeteiligten niederschlägt. Die Ursachen lassen sich an allen Stellen verorten, an denen die Anforderungen der Europäischen Verordnungen über Kernanforderungen des Fördermittelmanagements, des Nachweises der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben und der Berichterstattung hinausgehen.

Zu reduzieren sind in diesem Kontext insbesondere Vorgaben zur Erfassung und Verarbeitung von Informationen, deren Zweck für die Fondsverwaltung kaum eine Rolle spielen, die aber erhebliche zusätzliche Aufwände für die Beantragung, administrative Abwicklung, die einzurichtende IT-Umgebung, das Berichtswesen und Prüfungen beinhalten.

- Kommunikation vor Kontrolle – vertrauensbasierter Ansatz

Der gesamte ESF-Komplex ist in der Wahrnehmung vieler Beteiligter geprägt von einem hohen Grad an Misstrauen hinsichtlich der jeweils eigenen Vorgehensweise und den daraus resultierenden Ergebnissen. Dies mündet in ein sehr weit ausgebautes Prüfsystem mit zahlreichen Berichtsanforderungen, die in der Konsequenz höchstwahrscheinlich nicht zu einer Verbesserung der Programmumsetzung beziehungsweise der Förderung führen. Stattdessen entsteht stellenweise der Eindruck, dass Prüfsicherheit ein größeres Gewicht besitzt als die inhaltliche Umsetzung der Förderung und die Steuerungsfähigkeit der Programme. Die sehr kleinteiligen Regelungen im ESF erzeugen somit weitere Rechtsunsicherheiten, die in ebenso kleinteilige Abstimmungen zu diesen Regelungen zwischen den Beteiligten führen. Dies mündet in Fehlervermeidungsstrategien und – in der Antizipation etwaiger Prüfungen – in ein gold plating, das heißt die Übererfüllung der Anforderungen zum Beispiel in Form immer neuer Nachweise und Dokumentationen. Auf diese Weise werden wiederum nicht nur neue Prüfgegenstände erzeugt, sondern es wird auf inhaltlicher Ebene auch Innovation behindert.

Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, scheint die Etablierung einer Fehlerkultur und eines dialogorientierten Ansatzes dringend geboten. Grundlage hierfür sollten weniger und einfacher zu handhabende Regelungen sein, wie zum Beispiel die vermehrte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Ebenso könnte ein stärker auf das Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ausgerichteter Fokus helfen, kleinschrittige Abstimmungsnotwendigkeiten zu reduzieren.

- Gestufte Anforderungen

Stellenweise, zum Beispiel im Prüfsystem, erlauben die Verordnungen bereits heute unter bestimmten Voraussetzungen ein abgestuftes Vorgehen mit geringeren Anforderungen die Mitgliedstaaten, welche die genannten Voraussetzungen erfüllen. Dies scheint ein lohnenswerter Ansatz zu sein, der weiterverfolgt werden sollte.

Die bisherige grundlegende Praxis eines „one size fits all“ ist daher zu hinterfragen, ebenso die Nutzung des ESF für außerhalb des im unmittelbaren Kernbereich des ESF liegende politische Ziele. Sofern die Europäische Kommission tatsächliche Zweifel an rechtsstaatlichen Strukturen und damit auch an der recht- und ordnungsgemäßen Mittelbewirtschaftung in bestimmten Konstellationen oder in einzelnen Mitgliedstaaten hat, sollte ein differenzierter Handlungsansatz gewählt werden. In diesen Fällen könnten, idealerweise ausgehend von objektiv bewertbaren Maßstäben, Mechanismen entwickelt werden, die zu einer Verbesserung der Überprüfung, Bewertung und notfalls auch Sanktionierung der in Frage stehenden Konstellationen oder Mitgliedstaaten führen, ohne nicht betroffene Mitgliedstaaten unnötig zu belasten. Beispielhaft zu nennen wäre das EU-Justizbarometer, das als grundlegender Bewertungsmaßstab zur Einstufung der Rechtsstaatlichkeit genutzt werden könnte. Dies wiederum könnte Einfluss auf die von – bei Vorliegen entsprechender Einschätzungen im Justizbarometer – vornherein als gegeben anzunehmende grundlegende Voraussetzung zur Einhaltung der Grundrechtecharta haben. Ein weiteres Beispiel sind die jährlichen Berichte zur Rechtsstaatlichkeit, die von der Europäischen Kommission herausgegeben werden. Eine solche Vorgehensweise beträfe die grundlegenden Strukturen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Die Freihaltung des ESF von diesen mit sehr umfangreichen politischen Implikationen verbundenen Ansatz wäre jedoch zu begrüßen.

In diesem Kontext könnten grundsätzlich gestufte Anforderungen bei Prüfungen erwogen werden, die sich an den Interventionssätzen der ESF-Mittel orientieren. Insbesondere in stärker entwickelten Regionen mit einem Interventionssatz von maximal 40 Prozent sollte hinterfragt werden, ob eine genau so hohe Prüfintensität durch nationale Prüfbehörden erforderlich ist wie in anderen Regionen, in denen die ESF-Förderung den Hauptteil ausmacht. Die Erfüllung der gleichen Anforderungen bei geringen Interventionssätzen wirkt sich nachteilig auf die Attraktivität der Förderung aus.

- Stabilität von Kernanforderungen und Herstellung von Planungssicherheit

Die beschriebenen Leitprinzipien besitzen zum Teil eine massive Eingriffstiefe. Dem steht das Bedürfnis vieler Beteiligter nach einer größtmöglichen Stabilität hinsichtlich der Kernanforderungen gegenüber, da diese Erwartungssicherheit schafft. In diesem Sinne kann die Stabilität der Kernanforderungen stellenweise als Gegenpol zu den oben beschriebenen Leitprinzipien verstanden werden. Wichtig hierbei ist, dass mit der Stabilität der Kernanforderungen auch die Vermeidung kleinteiliger Änderungen gemeint sind. Diese mögen zwar im Einzelfall gut begründbar sein, erzeugen aber in der Summe weiteren, zum Teil erheblichen Aufwand.

Zur Stabilität der Kernanforderungen gehört auch die Beibehaltung der bisherigen Finanzierungslogik. Eine verpflichtende Einführung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen ist auf jeden Fall zu vermeiden, da sie a) auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen verwaltungstechnisch keine Erleichterung bringt, b) die etablierten Verwaltungssysteme vor massive Probleme in der Umstellung auf das neue System stellen würde, c) die anvisierte Verknüpfung mit Meilensteinen und Zielen inhaltlich und prozessual

mindestens fragwürdig ist, d) die Verunsicherung für die Haushalte und die Begünstigten enorm erhöhen würden und e) damit die Umsetzung des ESF insgesamt gefährden würden. Dies steht einer Erprobungsoption, wie aktuell bereits vorhanden, nicht im Wege.

Zur Stabilität der Anforderungen gehört auch die Planungssicherheit, die sich vor allem in der rechtzeitigen Bereitstellung der Rechtsgrundlagen sowie in der Vermeidung neuer Anforderungen im Programmplanungs- und Erstellungsprozess manifestieren. Die aktuelle Praxis einer immer weiter verzögerten Bereitstellung hat massive Auswirkungen auf die Förderung selbst, das IT-System und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, da ohne diese eine rechtssichere Auslegung von Anforderungen nicht möglich ist und unter Umständen nachträgliche und aufwändige Anpassungen erfordert. Es wird daher dringend empfohlen, alle Möglichkeiten zur Beschleunigung zu nutzen, die eine rechtzeitige Bereitstellung der Rechtsgrundlagen betreffen. Dies beinhaltet Verordnungen genauso wie relevante Leitfäden oder Methodenpapiere, da diese in der Praxis ebenfalls handlungsrelevant sein können.

Hilfreich in diesem Zusammenhang könnte die Erstellung einer „Basisverordnung“ sein, die den Kernbestand der rechtlichen Bestimmungen enthält und auf absehbare Zeit (das heißt mehrere Förderperioden) nicht verändert wird. Dies betrifft auch die Anhänge, die in der Verordnung integriert sind und auch bleiben sollten.

### 5.3.2 Prüfung und Reduktion spezifischer Anforderungen

Vor dem Hintergrund der skizzierten Leitprinzipien zeigen sich an verschiedenen Stellen konkrete Ansatzpunkte zur Verbesserung identifizieren. Diese werden im dritten Kapitel dieses Berichts ausführlich dargestellt und kontextualisiert. Die nachfolgenden Empfehlungen greifen die Ergebnisse des dritten Kapitels auf und werden tabellarisch aufbereitet. Dargestellt werden in der Tabelle jeweils in knapper Form

- der Themenkomplex, das heißt das Unterkapitel, auf das Bezug genommen wird,
- die Beobachtung, das heißt die Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse,
- die daraus folgenden Empfehlungen und
- die erwartete administrative Wirkung. Diese wird klassifiziert in hoch, mittel, gering. Dabei handelt es sich um eine grobe Schätzung der mit der Umsetzung der Empfehlung einhergehenden Veränderung der notwendigen personellen Ressourcen.

Tabelle 2 Spezifische Empfehlungen auf europäischer Ebene

Themenkomplex	Beobachtung	Empfehlung	Administrative Wirkung
3.2 Programmerstellung & Programmänderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Programmerstellung ist – auch aufgrund umfassender Abstimmungsnotwendigkeiten – aufwändig. Zu diesem Aufwand tragen auch die kleinteiligen Vorgaben zur thematischen Ausrichtung und Einordnung (Spezifische Ziele) der Programminhalte bei. Die Vorgaben erlauben eine gewisse Flexibilität in der Programmplanung, jedoch ist die übergeordnete Steuerungswirkung angesichts der Interventionslogik begrenzt. Bei Programmänderungen ist jeweils der Umfang der Änderungen für den damit verbundenen Aufwand ausschlaggebend.</li> <li>- Ausgesprochen kritisch zu bewerten sind prozessbezogene Aspekte wie beispielsweise die späte Verabschiedung der Verordnungstexte. Diese führt zu einer verspäteten Fertigstellung und Genehmigung der Programme. Zu dieser Verzögerung tragen auch die aufwändigen Abstimmungen mit der Kommission bei, bei denen nachträgliche Anforderungen, zum Teil mit geringem Sachbezug zum ESF, an die Verwaltungsbehörden herangetragen wurden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dringend empfohlen wird die rechtzeitige Bereitstellung der Rechtsgrundlagen, mindestens ein Jahr vor Beginn der Förderperiode, um eine systematische, fundierte Planung zu unterstützen.</li> <li>- Der strategische und inhaltliche Fokus sollte auf wenige Kernstrategien und Kerninterventionsbereiche beschränkt werden, die Thematischen Ziele der Förderperiode 2014 – 2020 wären beispielhaft. Kleinteilige sperrige, nicht überschneidungsfreie Themencontainer wie Spezifische Ziele (oder Investitionsprioritäten in der Förderperiode 2014 – 2020) sollten vermieden werden.</li> <li>- Es sollte im Verhandlungsprozess vermieden werden, Bezüge zu fach- und sachfremden Strategien anzufordern.</li> <li>- Programmänderungsverfahren sollten vereinfacht werden, indem die Anforderungen an die Programme generell gesenkt werden (siehe auch Thematische Konzentration, Kodierungen, Indikatoren)</li> </ul>	gering
3.3 Thematische Konzentration und	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufwände zur Sicherstellung der beiden Aspekte sind im Verhältnis zu anderen Aufgaben zwar relativ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es wird empfohlen, alle Vorgaben zu Vorhaben strategischer Bedeutung ersatzlos zu streichen.</li> </ul>	gering

Vorhaben strategischer Bedeutung	<p>gering, müssen aber in Beziehung zum Nutzen gesetzt werden.</p> <p>- Dem verhältnismäßig geringen Aufwand steht bei Vorhaben strategischer Bedeutung jedoch keinerlei erkennbarer Nutzen gegenüber. Stattdessen besteht das Risiko, die für den ESF nicht sinnvollen Regelungen als Ausdruck einer immer weiter gehenden Bürokratisierung zu interpretieren.</p>	<p>- Vorgaben zur Thematischen Konzentration sollten sich zwingend auf Kerninterventionsbereiche beschränken, auf unklare Vorgaben („stellen einen angemessenen Betrag für...“) sollte verzichtet werden. Keinesfalls darf keinesfalls eine weitere Ausdifferenzierung erfolgen.</p>	
3.4 Erstellung und Abstimmung der Partnerschaftvereinbarung, insbesondere in Hinblick auf die Kohärenz	<p>- Die Aufwände in der Erstellung sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Während der Bund die Hauptlast trägt, liefern die Ländern im Wesentlichen Informationen zu und beteiligen sich an den Kohärenzabstimmungen.</p> <p>- Sehr kritisch zu bewerten ist zum einen die enge zeitliche Kopplung der Partnerschaftvereinbarung mit der Einreichung und Genehmigung der Programme. Zum anderen ist der intendierte strategische Charakter der Partnerschaftvereinbarung – und somit deren Nutzen – in der Praxis kaum erkennbar.</p>	<p>- Die Notwendigkeit und der Mehrwert der Partnerschaftvereinbarung sind kritisch zu prüfen.</p> <p>- Die Vorgaben zur Partnerschaftvereinbarung sollten im Mindestens in zweierlei Hinsicht geändert werden: [1] es sollten in der Partnerschaftvereinbarung keine Informationen dokumentiert werden müssen, die sich erst aus der Finalisierung aller Einzelprogramme ergeben (zum Beispiel aggregierte Angaben zur Thematischen Konzentration über alle Programme, um Verzögerungen im Genehmigungsprozess zu vermeiden; [2] Informationen, die im Wesentlichen den Mitgliedstaat insgesamt betreffen (Erfüllung Grundlegender Voraussetzungen) sollten ausschließlich in der Partnerschaftvereinbarung dokumentiert werden.</p>	Temporär hoch
3.5 Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen	<p>- Mit der Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen war ein unverhältnismäßig hoher Aufwand verbunden. Dieser lag weniger in der</p>	<p>- Die Grundlegenden Voraussetzungen sollten so formuliert werden, dass sie ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene zu erfüllen sind, die</p>	mittel

	<p>tatsächlichen Erfüllung der Grundlegenden Voraussetzungen als vielmehr in den damit einhergehenden Abstimmungsprozessen und den sehr spät im Programmplanungsprozess deutlich werdenden Anforderungen.</p> <p>- Sehr kritisch zu bewerten ist der damit einhergehende Aufwand, dem insbesondere in Hinblick auf die Erfüllung der Europäischen Charta der Grundrechte im deutschen Rechtsrahmen kein erkennbarer Nutzen gegenübersteht.</p>	<p>Kriterien zur Erfüllung sind zu schärfen. Von Kriterien mit Gültigkeit für einzelne ESF-Programme und spezifischen Strukturen und Prozesse im Kontext der Umsetzung ist abzusehen.</p> <p>- Die zu erfüllenden Grundlegenden Voraussetzungen und die entsprechenden Kriterien sollten Gültigkeit über eine Förderperiode hinaus besitzen.</p>	
3.6 Kodierung/finanzielles Earmarking	<p>- Die Vorgaben werden als relativ verständlich bewertet, jedoch steht dem ein ausgesprochen gering wahrgenommener Nutzen gegenüber. Angesichts der nicht geringen Aufwände, da die Kodierungen auch im IT-System abzubilden und berichtspflichtig sind, wird die Angemessenheit der Anforderung von der Praxis als kritisch bewertet.</p> <p>- Der Umfang der Kodierungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Dimensionen und Kategorien ist als deutlich zu hoch zu erachten, es ist kaum Steuerungsrelevanz vorhanden.</p>	<p>- Die Zahl der Dimensionen sollte reduziert werden, zu streichen sind in diesem Zusammenhang die Interventionsbereiche und gegebenenfalls die Sekundären ESF-Themen sowie die Wirtschaftszweige. Im Mindestens sollten die Nomenklaturen vereinfacht werden und ausschließlich unmittelbar ESF-relevante Aspekte umfassen.</p> <p>- Finanzielle Earmarkings im Programm unter Nutzung der Kodierungen sollten vermieden werden, um die Programmplanung/Programmänderungsverfahren zu vereinfachen.</p>	mittel
3.7 Indikatoren	<p>- Der Nutzen der entsprechenden Bestimmungen für die eigene Verwaltungspraxis wird von den Verwaltungsbehörden zwar insgesamt als verhältnismäßig ausgewogen eingeschätzt, zu beachten ist jedoch, dass die mit einzelnen</p>	<p>- Indikatoren sollten maximal zu zwei Zeitpunkten (bei Eintritt/nach Austritt) erhoben werden, um die Programmverwaltung, Zuwendungsempfänger und Teilnehmende zu entlasten.</p>	hoch

	<p>Indikatoren verbundenen administrativen Aufwände beziehungsweise deren Aufwand-/Nutzenverhältnis als nicht angemessen erachtet werden können.</p> <p>- Trotz der grundlegend nachvollziehbaren Intention, den Programmfortschritt kontinuierlich und systematisch zu bewerten, ist der Umfang der erhobenen Indikatoren und deren Passfähigkeit zur Erhebung der intendierten Sachverhalte deutlich zu kritisieren. Besonders kritikwürdig sind längerfristige Ergebnisindikatoren, die nicht nur eine oftmals eingeschränkte Aussagekraft haben, sondern auch sehr aufwändig in der Erhebung sind.</p>	<p>- Das Set der gemeinsamen Indikatoren sollte weiter reduziert werden, auf die Erhebung von (ohnein freiwilligen) Angaben zu etwaigen Benachteiligungen (inkl. Zugehörigkeit zu Minderheiten, Migrationshintergrund) sollte verzichtet werden. Geprüft werden könnte eine verpflichtende Minimalerfassung von Kontaktdaten der Teilnehmenden für Evaluations- und Prüfzwecke in Verbindung mit der Nutzung von vereinfachten Anforderungen für Indikatoren analog zum Anhang II der ESF Plus-Verordnung.</p> <p>- Fachlichen Erwägungen der fondsbewirtschaftenden Stellen zu Indikatoren und Zielwerten ist größere Beachtung zu schenken. Dies beinhaltet größere Offenheit für programmspezifische Indikatoren und relative Zielwerte bei den Ergebnisindikatoren.</p>	
3.8 Einrichtung und Betrieb des IT-Systems	<p>- Die rechtlichen Anforderungen an die Digitalisierung werden von den Verwaltungsbehörden überwiegend weder als klar und verständlich noch als nützlich und angemessen beurteilt. Vielmehr werden insbesondere die Datenerfassungserfordernisse weitgehend als überbordend und komplex und damit als administrativ aufwändig in der Umsetzung angesehen. Die späte Vorlage der europäischen Rechtsgrundlagen führt zu zusätzlichen Herausforderungen.</p>	<p>- Da die IT-Systeme viele Funktionalitäten bereitstellen müssen und die Anforderungen sehr hoch sind, ist eine frühzeitige Bereitstellung der rechtlichen Grundlagen zwingend erforderlich.</p> <p>- Eine deutliche Reduktion der Datenerfassungserfordernisse mit Blick auf die 142-Felderliste sollte angestrebt werden: der Fokus sollte dabei auf den Kernerfordernissen des Programmmanagements liegen.</p>	hoch

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im IT-Begleitsystem konzentrieren sich viele Anforderungen, die bereits für sich erhebliche Aufwände beinhalten. ESF-IT-Begleitsysteme müssen sehr viele Strukturfonds- und ESF-spezifische Anforderungen und Funktionalitäten berücksichtigen, sodass deren Entwicklung und Anpassung in jeder Förderperiode komplex ist und Zeit kostet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jegliche Anforderung an die Erfassung von Daten sollte einem Digitalcheck unterzogen werden.</li> <li>- Es sollte vermieden werden, über Förderperioden hinweg, Kategorisierungen, Nomenklaturen, Kodierungen zu ändern.</li> </ul>	
3.9 Ausübung der Fachaufsicht bei Aufgabenübertragungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufgabenübertragungen funktionieren formal ohne größere Schwierigkeiten, bringen in der Praxis aber vielfältige Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen mit sich.</li> <li>- In der Gesamtschau erscheint dieses Themenfeld konfliktarm. Strukturell betrachtet stehen die Verwaltungsbehörden – insbesondere jene mit vielen zwischengeschalteten Stellen – vor der Herausforderung, aufgrund fehlender Rechtsaufsicht, nur eingeschränkte Durchgriffsmöglichkeiten auf unkooperative zwischengeschaltete Stellen zu besitzen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestehenden rechtlichen Vorgaben sind sachgerecht ausgestaltet, es besteht kein Änderungsbedarf</li> </ul>	keine
3.10 Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Einbezug der Partner ist seit vielen Jahren gelebte Praxis und kann als konfliktarm und im Aufwand angemessen eingestuft werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestehenden rechtlichen Vorgaben sind sachgerecht ausgestaltet, es besteht kein Änderungsbedarf</li> </ul>	keine
3.11 Kommunikation und Sichtbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufwände in Bezug auf Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen können im Verhältnis zu ihrem Nutzen insgesamt als angemessen eingestuft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es soll geprüft werden, ob Klein- und Kleinstprojekte von Publizitätsvorschriften entbunden werden, ein Schwellenwert sollte definiert werden.</li> </ul>	Sehr gering

	<p>werden. Dabei ist jedoch zwischen den Aufwänden der Behörden und der Begünstigten zu unterscheiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zu kritisieren sind zum Teil die prüfrelevanten Vorschriften zur Einhaltung von Publizitätsvorschriften. Diese stehen nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zur Fördersumme.</li> </ul>		
3.12 Vereinfachte Kostenoptionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden zeigen ein positives bis sehr positives Bild. Insbesondere die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der vereinfachten Kostenoptionen wird gut bewertet.</li> <li>- Kritikpunkte ergeben sich zum einen bei Detailfragen, zum anderen wird der praktische Umgang mit vereinfachten Kostenoptionen durch andere Institutionen wie zum Beispiel Prüfbehörden oder Rechnungshöfen in Einzelfällen kritisiert. Bemängelt wird in diesen Fällen die fehlende Akzeptanz gegenüber vereinfachten Kostenoptionen mit Hinweis auf die jeweils geltenden Haushaltsordnungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestehenden rechtlichen Vorgaben sind sachgerecht ausgestaltet, es besteht kein grundsätzlicher Änderungsbedarf</li> <li>- Die erreichte Vereinfachung durch die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen darf nicht durch sehr kleinteilige Prüfmandate der Prüfbehörden konterkariert werden.</li> </ul>	keine
3.13 Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufwände in Bezug auf die Berichtspflichten sind insgesamt als hoch einzustufen. Hierzu trägt einerseits die Anzahl der Berichte bei, andererseits die Berichtshäufigkeit und -tiefe.</li> <li>- Deutlich zu kritisieren ist die Berichtshäufigkeit der regelmäßigen Datenmeldungen bezüglich des finanziellen und materiellen Umsetzungsstands. Die</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es wird empfohlen, die Frequenz der regelmäßigen Datenübermittlung zu reduzieren. Für die Steuerung der Programme erscheint eine regelmäßige finanzielle Datenübermittlung 2-3 Mal jährlich ausreichend. Für die materielle Berichterstattung ist ein jährlicher Zyklus anzustreben.</li> <li>- Verringerte Anforderungen bezüglich der Indikatoren und der Kodierungen (siehe Empfehlungen oben)</li> </ul>	mittel

	Vorgaben erscheinen angesichts des intendierten Steuerungsimpulses als zu weitreichend.	würden die Berichtspflichten und den Aufwand weiter senken.	
3.14 Leistungsrahmen und Halbzeitüberprüfung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufwände werden in der Praxis als ambivalent wahrgenommen und konnten noch nicht endgültig eingeschätzt werden. Die Autoren beurteilen den Aufwand als moderat, sehen aber einzelne Aspekte als wenig nutzbringend.</li> <li>- Der Nutzen des Flexibilitätsbeitrags, der erst im Zuge der Halbzeitbewertung endgültig zugewiesen werden soll, bleibt offen. Ist damit eine Konditionalität verbunden, wäre dies kritisch, da keine Kriterien zu Anwendung vorliegen. Ist keine Konditionalität impliziert, bedarf es dieses Instrumentes nicht. Damit ist auch fraglich, ob die Halbzeitüberprüfungen rechtlich und strukturell mit möglichen Programmänderungen verbunden werden müssen. Ein Mehrwert ist angesichts der Praxis nicht erkennbar. Sehr kritisch zu bewerten ist der Nutzen der Halbzeitüberprüfung zu einem in der Verordnung festgelegten Zeitpunkt. Aufgrund der stark verspätet vorliegenden Rechtsquellen und den daraus folgenden Verzögerungen in der Programmgenehmigung und des Förderbeginns, lassen sich in vielen Fällen kaum sinnvolle Schlussfolgerungen für Anpassungsbedarfe ziehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Halbzeitüberprüfung sollte zeitlich flexibilisiert werden und am Zeitpunkt der Programmgenehmigung orientiert sein.</li> <li>- Verfahrenstechnisch sollten die Halbzeitüberprüfung an die ohnehin durchzuführende jährliche Überprüfungssitzung gekoppelt werden. Ein eigenständiger formaler Prozess aus Übermittlung in Verbindung mit fakultativen oder obligatorischen Programmänderungsverfahren sollte daher entfallen.</li> <li>- Das Instrument des Flexibilitätsbeitrags ist entsprechend zu streichen.</li> </ul>	Gering bis mittel

3.15 Rechnungslegung und Zahlungsantrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die jährlichen Zahlungsanträge und Rechnungslegungen bedingen eine enge zeitliche Taktung, in die bis auf Begünstigte alle wesentlichen Akteure der Programmumsetzung eingebunden sind. Dies stellt im Gesamttablauf aufgrund der personellen Belastungen in allen Behörden mitunter eine Herausforderung dar.</li> <li>- Kritisch zu bewerten ist vor diesem Hintergrund die enge zeitliche Taktung, gepaart mit der inhaltlichen Verknüpfung zur Verwaltungserklärung und der Prüftätigkeit der Prüfbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Vorgaben und Anforderungen für das Gewährpaket sind zu vereinfachen, dies gilt insbesondere für die Beteiligung der nationalen Prüfbehörden (siehe unten Empfehlungen zum Prüfsystem).</li> </ul>	mittel bis hoch
3.16 Verwaltungserklärung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Erstellung der Verwaltungserklärung als rein technischer Akt an sich ist nicht aufwändig. Ein hoher zeitlicher Druck entsteht durch die Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden, Prüfbehörden, rechnungsführenden Stellen, Bewilligungsstellen und gegebenenfalls weiteren Akteuren im Zuge der festgesetzten Fristen bei der Rechnungslegung und der parallel zu bewältigenden Aufgaben. Stellenweise scheinen auch interne Verwaltungspraktiken aufwandstreibend zu sein.</li> <li>- Der konkrete Mehrwert der Verwaltungserklärung ist – angesichts der gelebten Prüf- und Abstimmungsrountinen – weitgehend unklar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestehenden rechtlichen Vorgaben sind sachgerecht ausgestaltet, es besteht kein Änderungsbedarf.</li> </ul>	keine

<p>3.17 Prüfsystem der Verwaltungsbehörde</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Anforderungen an das eigene Prüfsystem werden weitgehend als durchschnittlich herausfordernd beschrieben. Dabei zeigt sich eine sehr hohe Spreizung in der Bewertung. Dies kann gegebenenfalls auf den Bewertungsgegenstand zurückgeführt werden, da in die Kritik stellenweise das gesamte Prüfsystem einbezogen wurde.</li> <li>- Kritisiert wurden in diesem Kontext zum einen das umfangreiche Prüfsystem insgesamt. Bezogen auf die eigenen Prüftätigkeiten stehen vor allem die Vorgaben zum risikobasierten Prüfansatz im Fokus. Dieser bietet nicht immer die Gewähr für bessere Prüfergebnisse, sondern stellt unter Umständen eine zusätzliche Anforderung ohne wesentlichen Nutzen dar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestehenden rechtlichen Vorgaben sollten Optionsmodelle umfassen und ein Minimum an Prüferfordernis definieren.</li> </ul>	<p>hoch</p>
<p>3.18 Prüfsystem – Umgang mit Prüffeststellungen der Prüfbehörde</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Einschätzungen sind geprägt durch die konkrete Form der Kooperation zwischen Prüfbehörden und Verwaltungsbehörden. Mehrfach wird die Kooperation ausdrücklich gelobt. Nicht immer wirkt sich dies auf eine Verringerung des Aufwandes aus. Insgesamt scheint das Prüfsystem durch ein hohes Sicherheitsbedürfnis geprägt, welches aufwandstreibend wirkt.</li> <li>- Zu kritisieren ist das in der Praxis nicht zweifelsfrei definierte Prüfmandat der Prüfbehörden. Prüfumfang und Prüftiefe lassen sich aus der Verordnung nicht eindeutig identifizieren.</li> </ul>	<p>Das Mandat der Prüfbehörden sollte gestrafft und fokussiert, nämlich auf die systemische Prüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Ausschließlich begründete Zweifel an der rechts- und ordnungsmäßigen Bewirtschaftung sollte Erweiterungen des Prüfauftrags ermöglichen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es ist alternativ zu prüfen, inwiefern die Relation aus europäischem Mitteleinsatz und nationaler Kofinanzierung eine grundsätzliche Differenzierung der Prüfverantwortung begründen kann. Eine insgesamt unterhalb von 50 Prozent liegende Beteiligung des ESF an der Gesamtfinanzierung sollte</li> </ul>	<p>hoch</p>

		die Prüfverantwortung für Vorhaben grundsätzlich auf die mitgliedstaatliche Ebene verlagern. Auch hier können Ausnahmen bezogen auf begründete Zweifel an der Funktionsfähigkeit nationaler Prüforgane definiert werden.	
--	--	--	--

## 5.4 Empfehlungen (Nationale Ebene)

Dieser Bericht richtet seinen Fokus auf die im Rahmen der Programmadministration umzusetzenden Aufgaben und die dahinterliegenden Aufwände. Die Ergebnisse zeigen trotz der prinzipiell für alle, das heißt den Bund und 16 Bundesländer, gleichen Anforderungen eine sehr große Vielfalt an Akteuren, Organisationsstrukturen, Programmen und regionalen Umsetzungsbedingungen. Die Administrationskosten steigen immer mit deren Vielfalt und Komplexität. Ausgehend von der Blickrichtung dieser Untersuchung wäre es naheliegend, diese Vielfalt und Komplexität maximal zu reduzieren. Im Endpunkt dieser Betrachtung stünde als Konsequenz ein Programm mit einer (einfach administrierbaren) Maßnahme, die von einer Verwaltungsbehörde, einer rechnungsführenden Stelle, einer Prüfbehörde und gegebenenfalls einer zwischengeschalteten Bewilligungsstelle umgesetzt würde.

Dies jedoch ist weder zielführend noch empfehlenswert, weil durch die regionalisierte Umsetzung des ESF ein hohes Know-how über die Förderbedarfe vor Ort vorhanden ist. Dementsprechend würde die Reduzierung auf ein Programm das Potenzial des ESF als (regionaler) Innovationstreiber mindestens deutlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Im Umkehrschluss ist jedoch auch eine rein regionale Umsetzung in ausschließlich 16 Länderprogrammen – wie im EFRE – nicht ratsam, da zum einen das Mittelvolumen im ESF verhältnismäßig gering ist und eine solche Aufteilung zu einem Verlust der Wahrnehmung der Strukturfonds insgesamt führen könnte, zum anderen, weil der Bund durch gesetzlichen Auftrag in wesentlichen Handlungsfeldern des ESF-Kernaufgaben der Arbeitsmarktintegration und der sozialen Inklusion wahrnimmt.

Ein weiterer Ansatzpunkt der Aufwandsreduktion könnte in der Konzeption der geförderten Maßnahmen liegen. Die Fokussierung auf eine stromlinienförmige Programmadministration, die auf einfach zu administrierende Maßnahmen mit vielen Teilnehmenden und ein hohes Maß an Standardisierung (zum Beispiel ausschließlich Nutzung einer bestimmten Pauschale, standardisierte Antworten in Beratungskontexten während des Antragsverfahrens) setzt, ist zwar aus einer rein aufwandstechnischen Perspektive nachvollziehbar und vielleicht sogar begrüßenswert, ist aber Teil eines nicht auflösbaren Spannungsfeldes mit der potenziellen Innovationskraft des ESF, die durch eine zu starke Gewichtung der Administrierbarkeit Schaden nehmen könnte. Diese Spannungsfelder kann und soll diese Untersuchung nicht auflösen.

Ebenfalls nicht Teil der Empfehlungen ist die Entwicklung oder das Betreiben gemeinsamer IT-Systeme oder das Schaffen gemeinsamer Umsetzungsstrukturen. Auch wenn dies prinzipiell stellenweise möglich erscheint und auch Formen der Kooperation existieren, sehen wir eine solche Entwicklung übergreifender Systeme und Strukturen als nicht realistisch an. Die festgestellten Pfadabhängigkeiten erscheinen angesichts der Befunde höchstens eine Intensivierung der bisher bereits umgesetzten Kooperation zu erlauben, nicht jedoch die Entwicklung gemeinsamer Systeme oder einer übergreifenden Umsetzungsstruktur. Ohne Berücksichtigung der Grundverantwortlichkeiten für den Betrieb würde darüber hinaus hierfür die Zeit für die Entwicklung eines gemeinsamen IT-Systems oder übergreifender Umsetzungsstrukturen aufgrund des enormen Umfangs an zu klärenden inhaltlichen prozeduralen Fragen schlicht nicht ausreichen.

Die vorgefundenen Ergebnisse zeigen wie gesagt ein heterogenes Bild, weshalb Empfehlungen streng genommen für den Bund und die 16 Länder separat ausgesprochen werden müssten. Dies war jedoch weder Zielstellung der Studie, die einen Überblick über die grundlegenden Herausforderungen in der Programmadministration bietet. Aus diesem Grund wird auf die Formulierung einzelner Empfehlungen an dieser Stelle verzichtet. Gleichwohl können einzelne Leitprinzipien formuliert werden, die den vorgefundenen Kausalzusammenhängen Rechnung tragen.

### 5.4.1 Leitprinzipien

- Programme stärker inhaltlich fokussieren

Ungeachtet der obigen Ausführungen sollten Bund und Länder dennoch prüfen, inwiefern die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung im Grundsatz stärker voneinander getrennt werden können. Um die Sichtbarkeit und die Reichweite des ESF auch bei geringer werdenden Finanzmitteln zu sichern, könnte eine solche Schärfung des Förderprofils hilfreich sein. Ebenso sollte bei der Programmplanung der zu erwartende Aufwand der geförderten Maßnahmen im Sinne eines „Administrabilitätschecks“ erwogen werden. Ein solcher Check könnte beispielsweise das zu erwartende Antrags- und Beratungsvolumen, Prüfungen beihilferechtlicher Fragen, die Einbindung weiterer Stellen in den Antragsprozess oder die Komplexität der technischen Umsetzung umfassen. Die Ergebnisse dieses Checks sollten nicht allein ausschlaggebend für die Aufnahme einer Maßnahme in das Programm sein, jedoch berücksichtigt werden. Darüber hinaus gehört zur Fokussierung auch, sehr spezifische Ansätze mit einem äußerst geringen Mittelvolumen nicht mehr zu fördern, da Aufwand und Ertrag in keinem angemessenen Verhältnis zueinander stehen dürften. Auszunehmen hiervon wären unter Umständen Modellprojekte, die mit dem klaren Ziel eines anschließenden Transfers gefördert werden.

- Vorhandene Umsetzungsstrukturen prüfen

Dieser Aspekt steht in Wechselbeziehung zum ersten hier genannten Leitprinzip. Spezifische Maßnahmen mit eigenständigen Umsetzungsstrukturen generieren einen hohen administrativen Zusatzaufwand. Mit einer inhaltlichen Fokussierung besteht das Potenzial, dass weniger Umsetzungsbeteiligte vorhanden sind, mithin also die Komplexität in der Programmadministration sinkt.

Trotz der oben beschriebenen unrealistischen Schaffung übergreifender Umsetzungsstrukturen könnte es gegebenenfalls einzelne Akteure und Aufgabenfelder geben, die eine übergreifende Tätigkeit in Form von Landeskooperationen ermöglichen würden. So gibt es bereits Kooperationen von Landesbanken in Bezug auf einzelne Aspekte der Programmadministration, die im Endpunkt als Zusammenführung zum Beispiel unter einer zwischengeschalteten Stelle anstatt zwei denkbar wäre. Unklar bliebe dabei jedoch, ob eine damit einhergehende Zentralisierung tatsächlich mit einer höheren Effizienz in der Programmumsetzung einhergeht. Gleiches könnte für die Zentralisierung von Prüfbehörden gelten.

- Standardisierung von Prozessen und Wissensmanagement

Bereits an vielen Stellen der Programmumsetzung ist eine Standardisierung von Prozessen und Dokumenten vorhanden. So werden beispielsweise immer wieder dieselben Dokumente wie Standardrichtlinien oder Scoringsysteme eingesetzt. Die Standardisierung von Kerndokumenten und -prozessen, insbesondere an den Schnittstellen zu anderen Akteuren, erleichtert insbesondere in Zeiten des demografischen Wandels die Sicherstellung der Arbeitsqualität und eines gemeinsamen Wissensstands in komplexen Strukturen – wenngleich direkte Kooperationsstrukturen in kleineren Gebietseinheiten ihren Wert im Sinne schneller Problemlösungen haben. Solche Standardisierungsprozesse sollten unbedingt mit Austauschformaten und Schulungen kombiniert werden.

Vor diesem Hintergrund sollten fachliche Erwägungen jeweils mit der Perspektive einer guten Administrierbarkeit abgewogen werden, zum Beispiel in Bezug auf den Umfang maßnahmenpezifischer Fachdaten oder einem Digitalcheck für Förderrichtlinien. Ebenso könnte erwogen werden, potenzielle Begünstigte in den Entwicklungsprozess des Frontends bei Kundenportalen einzubeziehen, um so die Bedienfreundlichkeit der IT-Systeme zu erhöhen.

- Fortführung und Verstärkung des Austausches in Bund und Ländern

Zur Sicherung eines gemeinsamen Verständnisses von Anforderungen und möglichst einheitlicher Vorgehensweisen sollten die bereits etablierten Austauschformate auf regionaler Ebene oder zwischen Bund und Ländern weiterhin fortgeführt und ausgebaut werden. Gleichzeitig sollte in diesen Formaten in starkem Maße der Blick auf administrative Anforderungen gerichtet werden. Ziel sollte es sein, gemeinsame Kernprozesse ohne Ausnahmen aufgrund von Länder- oder Akteursspezifika zu definieren, um auf diese Weise das Voneinander-Lernen zu befördern. Ebenso könnte die Erarbeitung eines Administrabilitätschecks Teil eines solchen Austausches sein.

- Intensivierter Austausch mit Prüfbehörden im Vorfeld der Umsetzung

Neben den beschriebenen Austauschformaten sollten die in der Mehrzahl bereits bestehende Abstimmungsroutinen innerhalb des Bundes und/oder der Länder überall etabliert werden. Dies gilt beispielsweise in Bezug auf den Austausch mit Prüfbehörden hinsichtlich der Prüfsicherheit geplanter Vorgehensweisen. In anderer Richtung sollten die Prüfbehörden den Verwaltungsbehörden ihr konkretes Vorgehen in den einzelnen Prüfungsschritten frühzeitig kommunizieren. Perspektivisch könnte über gemeinsame Prüfungen in Tandems (Bewilligungsstellen und Prüfbehörden) nachgedacht werden, um das gemeinsame Lernen zu fördern. Die Unabhängigkeit der Beteiligten muss dabei gewährleistet sein.

## Literaturverzeichnis

### *ESF Plus - Programme*

Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales. (25.05.2022). *ESF Plus 2021–2027 Bayern „Arbeiten und Leben in Bayern Zukunftschancen für Europa“*.

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) Hamburg. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Hamburg* (Version 1.1).

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Berlin* (Version 1.1).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Bund* (Version 1.2).

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration. (18.08.2022). *Programm des Landes Hessen für den Europäischen Sozialfonds ESF+ in der Förderperiode 2021 bis 2027 im Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“*.

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Sachsen-Anhalt* (Version 1.1).

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. (o.D.). *DE - ESF Plus /JTF Programm 2021–2027 Nordrhein-Westfalen* (Version 2.2).

Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit des Saarlandes. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Saarland* (Version 1.2).

Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung des Landes Rheinland-Pfalz. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Rheinland-Pfalz* (Version 1.2).

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg. (o.D.). *Programm für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) in der Förderperiode 2021–2027 in Baden-Württemberg* (Version 1.1).

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg. (o.D.). *ESF Plus Programm 2021–2027 Brandenburg* (Version 1.1).

Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern. (o.D.). *ESF Plus Programm 2021–2027 Mecklenburg-Vorpommern* (Version 1.1).

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Schleswig-Holstein* (Version 1.2).

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. (o.D.). *DE - Multifondsprogramm 2021–2027 Niedersachsen* (Version 1.2).

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. (o.D.). *ESF Plus Programm 2021–2027 Sachsen* (Version 1.2).

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Hansestadt Bremen. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Bremen (Version 1.2).*

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie. (o.D.). *DE - ESF Plus Programm 2021–2027 Thüringen (Version 1.5).*

#### *Unterlagen zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen*

Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales. (30.06.2023). *Beschreibung der Aufgaben und Verfahren des Verwaltungs- und Kontrollsystems: ESF+-Programm Bayern 2021–2027.*

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) Hamburg. (23.06.2022). *Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gemäß Artikel 69 Absatz 11 der VO (EU) 2021/1060 für das Programm der Freien und Hansestadt Hamburg der Freien und Hansestadt Hamburg zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) Plus in der Förderperiode 2021–2027.*

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe. (31.12.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems unter Verwendung des Musters im Anhang XVI der VO (EU) 2021/1060 (Art. 69 Abs.11): ESF Plus Programm 2021–2027 Berlin.*

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (09.10.2023). *Beschreibung der Aufgaben und Verfahren der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde für das ESF Plus-Bundesprogramm 2021–2027.*

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration. (09.06.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Landes Hessen für den Europäischen Sozialfonds Plus in der Förderperiode 2021 bis 2027.*

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt. (06.11.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Artikel 69 Absatz 11 und Anhang XVI Verordnung (EU) 2021/1060 für die Programme EFRE/JTF und ESF+ des Landes Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2021–2027.*

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. (05.02.2024). *Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gem. Art. 69 Absatz 11 VO(EU) 2021/1060 für die Programme Europäischer Sozialfonds Plus und Fonds für einen gerechteren Übergang 2021–2027 in Nordrhein-Westfalen.*

Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit des Saarlandes. (22.09.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gem. Art. 69 Abs. 11 VO (EU) 2021/1060 für die Bereiche Verwaltungsbehörde und Förderreferate des Programms des Saarlandes für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+-Programm) in der Förderperiode 2021–2027.*

Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung des Landes Rheinland-Pfalz. (16.01.2024). *Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+) in Rheinland-Pfalz Förderperiode 2021–2027: Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems.*

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg. (12.01.2024). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nach Artikel 69 Absatz 11 i. V.m. ANHANG XVI der Verordnung (EU) 2021/1060.*

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg. (30.06.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Landes Brandenburg für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) in der Förderperiode 2021–2027.*

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein. (21.11.2023). *Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gemäß Art. 69 VO (EU) für das ESF Plus-Programm 2021–2027 in Schleswig-Holstein, Landesprogramm Arbeit 2021–2027.*

Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern. (30.06.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gem. Artikel 69 Absatz 11 der Verordnung (EU) 2021/1060 für das ESF Plus Programm 2021–2027 Mecklenburg-Vorpommern).*

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. (01.12.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems 2021–2027.*

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. (30.04.2023). *Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Artikel 69 Absatz 11 der Verordnung (EU) 2021/1060 in Bezug auf das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus Referat 42 EU-Angelegenheiten, Internationales als zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde ESF zum Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus).*

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Hansestadt Bremen. (01.04.2022). *Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Umsetzung des ESF im Land Bremen für die Förderperiode 2021–2027.*

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie. (02.01.2024). *Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Umsetzung von Vorhaben im Rahmen des Programms für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus) im Freistaat Thüringen in der Förderperiode 2021 bis 2027 (Fachkräftesicherung und gesellschaftliche Teilhabe).*

#### *Rechtliche Grundlagen und Leitfäden*

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (2013a). *Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304>

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (2013b). *Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>

- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (2018). *Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (28.12.2020). *Verordnung (EU) 2020/2221 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in Bezug auf zusätzliche Mittel und Durchführungsbestimmungen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft (REACT-EU).* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (30.06.2021a). *Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (30.06.2021b). *Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1057>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (2021c). *Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (08.04.2022). *Verordnung (EU) 2022/562 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE).* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0562>
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union. (2024). *Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Plattform Strategische Technologien für Europa (STEP) und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnungen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/241.* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202400795](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400795)

- Data Support Centre der Europäischen Kommission. (2021): *Common indicators toolbox: Working document, VC/2020/014*.  
[https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021\\_0.pdf](https://sfc.ec.europa.eu/system/files/documents/documents/toolbox-october-2021_0.pdf)
- Die Europäische Union. (2016). *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 202/01)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016ME/TXT>
- Der Rat der Europäischen Union. (2006). *Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083>
- Europäische Kommission. (2014). *Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0480>
- Europäische Kommission. (2015). *Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Prüfstrategie (Programmplanungszeitraum 2014-2020)*.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/guidance/guidance\\_audit\\_strategy\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_audit_strategy_de.pdf)
- Europäische Kommission. (2018a). *Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Prüfung der Rechnungslegung (Aktualisierte Fassung 2018)*.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/guidance/guidance\\_audit\\_accounts\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_audit_accounts_de.pdf)
- Europäische Kommission. (2018b). *Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu dem von den Prüfbehörden zu übermittelnden jährlichen Kontrollbericht und Bestätigungsvermerk und zur Behandlung seitens der Prüfbehörden ermittelter Fehler im Hinblick auf die Feststellung und Meldung zuverlässiger verbleibender Gesamtfehlerquoten (Programmplanungszeitraum 2014-2020) (Revision 2018)*.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/guidance/guidance\\_audit\\_opinion\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_audit_opinion_de.pdf)
- Europäische Kommission. (2021). *Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen: Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge. Überarbeitete Ausgabe nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046*
- Europäische Kommission. (2023a). *Methodological Note on the annual control report, audit opinion and treatment of errors. Programming period 2021 – 2027. CPRE\_23-0013-01*
- Europäische Kommission. (2023b). *Methodological Note on the preparation, submission, examination and audit of accounts. Programming period 2021 – 2027. CPRE\_23-0012-01*
- Europäische Kommission. (2023c). *Methodological note for the assessment of management and control systems in the member states*

*Weitere Literatur*

- Europäische Kommission. (2018c). *Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen: 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027.*
- Europäische Kommission. (2023). *Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Final Report. Prepared by ECORYS, CEPS, CSIL, NIESR and Wavestone*
- Europäische Kommission. (2024a). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum neunten Kohäsionsbericht. COM(2024) 149 final*
- Europäische Kommission. (2024b). *Forging a sustainable future together. Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High Level Group on the Future of Cohesion Policy. Februar 2024*
- Europäisches Parlament. (2024). *Streamlining EU Cohesion Funds. Addressing Administrative Burdens and Redundancy. Study requested by the REGI Committee*
- Europäischer Rechnungshof. (2018). *Jahresbericht des Rechnungshofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2017 zusammen mit den Antworten der Organe; Amtsblatt der Europäischen Union, C 357*
- Europäischer Rechnungshof. (2018b). *Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020. Themenpapier Mai 2018*
- Europäischer Rechnungshof. (2020). *Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor; Sonderbericht 07/2020*
- Europäischer Rechnungshof. (2021). *Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014 – 2020 Hindernisse bestehen. Sonderbericht 24*
- Europäischer Rechnungshof. (2023a). *Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität. Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus. Sonderbericht 26/2023*
- Europäischer Rechnungshof. (2023b). *EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung. Analyse 01/2023*
- Europäischer Rechnungshof. (2024). *Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014 – 2020 beigetragen haben. Analyse 03/2024*
- Götz, M. / Schnitzenbaumer, F. (2013). *Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst. Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband. Geschäftsbericht 2013*



Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.