



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.10.2011
SEK(2011) 1131 final

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr.
1081/2006**

{COM(2011) 607 final}
{COM(2011) 608 final}
{COM(2011) 609 final}
{SEC(2011) 1130 final}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

VERFAHRENSFRAGEN UND ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE

Zusammen mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds fällt der Europäische Sozialfonds unter den Gemeinsamen Strategischen Rahmen. Geregelt werden diese Finanzinstrumente durch eine Verordnung 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, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen). Für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und die spezifischen Verordnungen wurden Folgenabschätzungen vorgenommen. Die Folgenabschätzung für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen befasst sich mit dem europäischen Mehrwert sowie der Leistung und Umsetzung der Politik. Bei der Folgenabschätzung für den ESF liegt der Schwerpunkt auf dem künftigen Interventionsbereich des Instruments und einem besonderen Aspekt der Vereinfachung, nämlich der Art und Weise der Kostenberechnung. Weitere Aspekte werden durch die Folgenabschätzung für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen abgedeckt.

In der Folgenabschätzung für den ESF wird auch die Frage des Zusammenspiels zwischen den Finanzinstrumenten, die der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Kommission zur Verfügung stehen – ESF, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, Programm Progress, EURES und Progress-Mikrofinanzierungsinstrument – erörtert.

1.1. Konsultation und Hinzuziehung von Experten

Sowohl zur Kohäsionspolitik insgesamt¹ als auch eigens für den ESF fanden umfassende öffentliche Anhörungen statt. Fachliche Beratung erfolgte durch die zur Erörterung der Zukunft des Europäischen Sozialfonds eingesetzte Ad-hoc-Gruppe des ESF-Ausschusses. Diese informelle Gruppe von Experten, der Vertreter aus den Mitgliedstaaten und der Sozialpartner angehören, trat zwischen Dezember 2009 und März 2011 siebenmal zusammen. Außerdem konnte durch ständige Arbeitskontakte mit den Verwaltungsbehörden und anderen Stakeholdern (etwa im Rahmen der Begleitausschüsse für die ESF-Programme oder der technischen Arbeitsgruppe des ESF) Aufschluss über die Alltagsschwierigkeiten und -probleme bei der konkreten Umsetzung gewonnen werden.

Anlässlich der Konferenz zum Thema „Gestaltung der Zukunft des ESF – Der ESF und Europa 2020“, die am 23. und 24. Juni 2010 in Brüssel stattfand, kamen über 450 hochrangige Vertreter der Behörden, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft auf EU- und nationaler

¹ Siehe Folgenabschätzung für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

Ebene sowie aus Drittländern zusammen.² Im Dezember 2010 wurden NRO und Sozialpartner zur Zukunft des ESF gehört.

Am 7. Oktober 2010 nahm das Europäische Parlament Entschlüsse zur Zukunft der Kohäsionspolitik³ und des ESF⁴ an. Eine Sondierungsstellungnahme gaben auf Ersuchen der Kommission sowohl der Wirtschafts- und Sozialausschuss (am 15. März 2011⁵) und der Ausschuss der Regionen (am 30. März 2011⁶) ab. Überdies gaben der Beschäftigungsausschuss⁷, der Ausschuss für Sozialschutz⁸ und der ESF-Ausschuss (im Juni 2010 bzw. im März 2011⁹) Stellungnahmen ab.

Am 25. und 26. Januar 2011 bzw. am 8. März 2011 fanden zwei Stakeholder-Konferenzen¹⁰ zur Zukunft des EGF statt. Mit Fragebögen wurde im August und Oktober 2010 sowie im Februar 2011 die Meinung von Experten eingeholt. Im September 2010 und im März 2011 fanden Expertensitzungen statt. Im September 2010 nahm das Europäische Parlament eine EntschlieÙung¹¹ zur Finanzierung und Arbeitsweise des EGF an.

Im Rahmen der Überprüfung des laufenden Programms Progress führte die Kommission eine zweistufige Anhörung durch: in einer ersten Phase wurde eine Arbeitsgruppe gehört, die sich aus Vertretern der wichtigsten Programmakteure zusammensetzte¹², in einer zweiten Phase fand zwischen April und Mai 2011 eine öffentliche Online-Konsultation statt. Auf den Sitzungen der EURES-Arbeitsgruppe und der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) im Jahr 2011 wurde speziell die Zukunft von EURES erörtert.

PROBLEMSTELLUNG

Europaweit sieht sich die Gesellschaft vielfachen Herausforderungen infolge des zunehmenden weltweiten Wettbewerbs, des raschen technologischen Fortschritts, der demographischen Trends und des Klimawandels gegenüber.¹³ Diese Probleme sind durch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise noch verschärft worden, die in einigen Mitgliedstaaten zu einer Rekordarbeitslosigkeit führte, besonders bei den am stärksten gefährdeten Gruppen und jungen Menschen. Gleichzeitig sind nach wie vor Qualifikationsdefizite und eine geringe Mobilität der Arbeitskräfte zu verzeichnen.

² Der Konferenzbericht ist verfügbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/100907-conference-report-final_en.pdf

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0356+0+DOC+XML+V0//DE>

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0357+0+DOC+XML+V0//DE>

⁵ <http://www.toad.eesc.europa.eu/AgendaDocuments.aspx?pmi=ha5jDW%2bOWSEKS2CtbtA2nl2VJruX4mnzBdsQyM7Dy60%3d>

⁶ <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=b0a92bb4-7fbd-4cea-aade-1cf0a26429aa>

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=de>

⁸ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/empl_spc_on_esf/empl_spc_on_esf_en.pdf

⁹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=445&langId=de>

¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=de&eventsId=320&furtherEvents=yes>

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0236+0+DOC+XML+V0//DE>

¹² Nationale Behörden, Sozialpartner und Netze der Organisationen der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene. Die Gruppe trat zweimal – im Januar und im Februar 2011 – zusammen.

¹³ KOM(2010) 2020.

Viele Mitgliedstaaten und Regionen haben Schwierigkeiten, den Übergang zu stärker wettbewerbsorientierten Tätigkeiten zu vollziehen, und es bestehen immer noch erhebliche Unterschiede bei der beruflichen und sozialen Eingliederung, dem Gesundheitszustand sowie der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Bildung.

Durch die Krise traten auch die engen Verflechtungen der Volkswirtschaften der EU-27 und der Spillover-Effekt deutlich zutage, vor allem im Euroraum: Reformen, die in einem Land durchgeführt werden bzw. unterbleiben, schlagen sich in der Leistungsfähigkeit der anderen Länder nieder. EU-Finanzmittel können zur Koordinierung der Bestrebungen zur Entwicklung und Einführung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung eines effektiven lebenslangen Lernens, Instrumenten zur Förderung der Arbeitskräftemobilität sowie von angemessenen Systemen der sozialen Sicherung beitragen. Maßnahmen auf europäischer Ebene sind erforderlich, zumal ein unzureichender wirtschaftlicher, territorialer und sozialer Zusammenhalt die weitere Entwicklung der Europäischen Union hemmen und ihre Legitimität in den Augen der Bürger/innen unterminieren würde.

Es bedarf verstärkter EU-Rechtsvorschriften, um einen einheitlichen Schutz für die europäischen Bürger/innen am Arbeitsplatz sicherzustellen, vor allem in Risikosektoren und für die am stärksten benachteiligten Arbeitnehmerkategorien (junge Menschen, Arbeitnehmer/innen mit befristeten Verträgen, geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen, Migranten/Migrantinnen usw.).

Die betroffenen Akteure sind sich weitgehend darüber einig, dass die verschiedenen Instrumente einen positiven Beitrag in den Bereichen Beschäftigung und soziale Eingliederung leisten; dies wird auch durch Bewertungen und Studien bestätigt. Eine Quantifizierung des europäischen Mehrwerts der EU-Finanzhilfen ist zwar schwierig, doch belegt die qualitative Analyse überzeugend, dass der ESF etwas bewirkt hat und zwar nicht nur in Bezug auf die Qualität der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen – dies vor allem in zahlreichen Mitgliedstaaten und Regionen mit Entwicklungsrückstand –, sondern auch in Bezug auf die Quantität.

Bei der Umsetzung zeigt sich allerdings ein gemischtes Bild. Im laufenden Programmplanungszeitraum wurde spät mit den ESF-Programmen begonnen und die tatsächlichen Ausführungsraten bei den Zahlungen sind niedriger als zum selben Zeitpunkt im vorhergehenden Zeitraum. Die Fehlerquoten sind gesunken, liegen jedoch nach wie vor über der vom Europäischen Rechnungshof festgelegten Signifikanzschwelle, das heißt, es bedarf weiterer Anstrengungen, um die praktischen Abläufe zu vereinfachen und zu straffen. Was den EGF betrifft, so war er als Notfallinstrument konzipiert worden; zwar sind die Regelungen äußerst flexibel, damit die von Umstrukturierungen betroffenen Arbeitskräfte unterstützt werden können, aber die Verfahrensdauer von durchschnittlich 11 Monaten muss verkürzt werden. Die Tatsache, dass die einzelnen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente getrennt voneinander und isoliert vom ESF eingesetzt werden, wirkt sich nachteilig aus, obgleich Stakeholder und Experten bestätigen, dass viele Ziele, die für diese Instrumente gelten, von allgemeiner Relevanz sind.

Ein Tätigwerden der EU ist aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, der in Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergelegten Ziele, von Artikel 175 AEUV, der ausdrücklich vorsieht, dass die EU diese Ziele mit Hilfe der Strukturfonds verfolgen soll, sowie der Vorgaben des Europäischen Sozialfonds (ESF) gemäß Artikel 162 AEUV gerechtfertigt. Rechtsgrundlage des EGF ist Artikel 175 Absatz 3 AEUV

mit Bestimmungen für spezifische Aktionen außerhalb der Strukturfonds. Rechtsgrundlage des Programms **Progress** sind die Artikel 149 und 153 AEUV mit Bestimmungen über die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik.¹⁴ Derzeitige Rechtsgrundlage des **Mikrofinanzierungsinstruments** ist Artikel 175 Absatz 3 AEUV. **EURES** beruht auf Artikel 45 AEUV, mit dem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, eine der vier im AEUV verankerten Freiheiten, gewährleistet werden soll.

ZIELE

Allgemeines Ziel der Finanzinstrumente zur Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung ist es, die EU bei der Entwicklung zu *einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wirtschaftsraum mit einem hohen Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt* zu unterstützen, d. h. sie sollen in vollem Umfang zur Strategie Europa 2020 beitragen und dies in Einklang mit der Binnenmarktakte vom April 2011¹⁵.

1.2. Spezifische Ziele

Zusätzlich zu dem übergreifenden Ziel – Gewährleistung der Konsistenz zwischen den verschiedenen Instrumenten – gelten für jedes Instrument spezifische Ziele.

Für den ESF lauten diese Ziele Förderung (i) der Beschäftigung und Mobilität, (ii) der Kompetenzen sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung, (iii) der sozialen Eingliederung und (iv) der institutionellen Kapazitäten. Die Überprüfung erfolgt anhand der vier Indikatoren und der Zielvorgaben der Strategie Europa 2020, die unmittelbar von Belang für die Instrumente in den Bereichen Arbeitsmarkt und soziale Eingliederung sind. Ziele auf EU-Ebene können für den ESF nicht festgelegt werden, da die Durchführung sich an den nationalen und regionalen operationellen Programmen ausrichtet. ESF und EGF können indirekt auch zu anderen politischen Zielen beitragen, etwa zum Umstieg auf eine CO₂-arme, dem Klimawandel gewachsene Wirtschaft und zur digitalen Agenda.

Das spezifische Ziel des EGF lautet: Unterstützung von Arbeitskräften, die infolge des tiefgreifenden strukturellen Wandels entlassen wurden.

Für die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente werden die spezifischen Ziele von den Rechtsgrundlagen abgeleitet, die ein Tätigwerden der EU rechtfertigen und sich in den Legislativvorschlägen spiegeln. Für die vorliegende Folgenabschätzung ist das spezifische Ziel mit der größten Relevanz die Verbesserung von Kohärenz und Effizienz der Politik durch bereichsübergreifende Maßnahmen sowie Komplementarität mit anderen EU-Finanzinstrumenten, vor allem dem ESF.

1.3. Operationelle Ziele

Vereinfachung der Verfahren, so lautet das operationelle Ziel des ESF. Als Bezugsgrößen für den Stand der Vereinfachung werden folgende Indikatoren herangezogen: (i) Absorption (Ziel: 100 % oder keine automatische Aufhebung der Mittelbindungen), (ii) Fehlerquote (Ziel:

¹⁴ Derzeit hat das Programm Progress eine dreifache Rechtsgrundlage. Allerdings fallen Maßnahmen, die auf der Grundlage von Artikel 19 AEUV durchgeführt werden, in den Zuständigkeitsbereich der GD JUST und werden Teil ihrer Programme für den Zeitraum nach 2013 sein.

¹⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_de.htm

unter 2 %) sowie (iii) Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen (Ziel: für mindestens 75 % der förderfähigen Gesamtkosten). Operationelle Ziele auf Inhaltsebene sind in den operationellen Programmen festzulegen.

Im Rahmen der operationellen Ziele für den EGF sollen entlassene Arbeitskräfte schneller (in weniger als 8 Monaten) unterstützt werden; außerdem sollen mindestens 50 % der unterstützten Arbeitskräfte innerhalb von 12 Monaten einen neuen, festen Arbeitsplatz haben.

Für die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente werden ebenfalls operationelle Ziele festgelegt.

POLITIKOPTIONEN

Die Optionen befassten sich mit folgenden Aspekten: (i) Interventionsbereich des ESF, (ii) Vereinfachung der Kostenberechnung beim ESF, (iii) Status des EGF und dessen Verbindung mit dem ESF, (iv) Zusammenhang zwischen den im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumenten und Verknüpfung mit dem ESF. Für jeden dieser Aspekte wurden die verschiedenen Optionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Dialogs mit den Stakeholdern und der Empfehlungen, die sich aus einschlägigen Untersuchungen ergaben, erarbeitet.

Die Optionen für den Interventionsbereich des ESF erstrecken sich von einer Beschränkung auf die Bereiche Beschäftigung und Mobilität bis hin zu einem umfassenderen Interventionsbereich, in den auch Einkommensbeihilfen einbezogen werden. Die Optionen für die Vereinfachung unterscheiden sich vor allem darin, inwieweit die einzelnen Optionen für eine vereinfachte Erstattung eingeführt können oder müssen und ob sie an Ergebnisse gekoppelt werden können. Dieser Aspekt wird in der Folgenabschätzung für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) beleuchtet.

Die für den EGF¹⁶ geprüften Optionen erstrecken sich von der Beibehaltung des Status quo bis hin zur Zuweisung eigener Haushaltsmittel, entweder im Rahmen des ESF oder als autonomes Instrument.

Als Optionen für die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente wurden folgende ins Auge gefasst: Beibehaltung des Status quo, ein einziges integriertes Programm mit direkter Mittelverwaltung sowie Einbindung der genannten Instrumente in den ESF.

Die Option einer Nichtfinanzierung wurde bereits in einem frühen Stadium verworfen. Sie würde die Einstellung der EU-Finanzhilfen zugunsten von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, effizientem lebenslangem Lernen, der Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte und der Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherung bedeuten. Dies würde sich jedes Jahr unmittelbar auf Millionen von Bürgerinnen und Bürger auswirken, man würde auf den

¹⁶ Im vor kurzem angenommenen Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wurde der Interventionsbereich des EGF erweitert, um Landwirte zu unterstützen, die infolge der Globalisierung auf Hilfe zur Sicherung ihres Lebensunterhalts angewiesen sein könnten. Auf diese Weise wurde auf die Notwendigkeit reagiert, Anpassungen zu erleichtern, die infolge internationaler Handelsabkommen erforderlich werden.

deutlichsten Ausdruck der EU-Solidarität verzichten und die Fähigkeit, die beschäftigungs- und sozialpolitischen EU-Ziele zu unterstützen, würde erheblich eingeschränkt werden.

ANALYSE UND VERGLEICH DER OPTIONEN

Die vorliegende Analyse ist im Wesentlichen qualitativ und konzentriert sich auf die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen. Generell sollen alle Instrumente die Veränderungen der wirtschaftlichen Strukturen, auch der Beschäftigungsstrukturen, erleichtern oder die Folgen abfedern. Auch wenn, wie bereits erwähnt, davon ausgegangen wird, dass beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen den Umstieg auf eine CO₂-arme Wirtschaft erleichtern, so hängen diese Wirkungen von der konkreten Umsetzung und nicht unmittelbar von Rechtsvorschriften ab.

1.4. Interventionsbereich des ESF

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wird ein ESF, der streng auf Strategien und Maßnahmen ausgerichtet ist, die unmittelbar in Beschäftigung münden (u. a. Förderung der Bildung, aber ausschließlich der tertiären und beruflichen), a priori gewährleisten, dass dieser Fonds sich auf wirtschaftlich relevante Aufgaben konzentriert. Eine Fokussierung auf den Arbeitsmarkt würde jedoch eher auf eine Fokussierung auf Einzelpersonen hinauslaufen, obwohl beschäftigungshemmende Faktoren ihren Ursprung in den Haushalten haben können. Eine ausschließliche Konzentration des ESF auf berufliche Integration und Weiterbildung dürfte sich als zu restriktiv erweisen.

Die Option am anderen Ende der Skala, nämlich die Ausdehnung des ESF-Interventionsbereichs auf Einkommensbeihilfen, stößt auf wenig Zustimmung. Die Ausgaben der Mitgliedstaaten und regionalen Behörden für passive Maßnahmen sind von einer völlig anderen Größenordnung als die Mittel, die potenziell für den ESF zur Verfügung stehen.¹⁷ Überdies obliegt die Bereitstellung von Einkommensbeihilfen in erster Linie den nationalen und regionalen Behörden. Die Unterstützung passiver Maßnahmen würde den Charakter des ESF ändern und möglicherweise sogar gegen den Vertrag verstoßen. Außerdem steht jeder Betrag, der für passive Maßnahmen eingesetzt wird, nicht mehr für andere Maßnahmen zur Verfügung, die mit einem europäischen Mehrwert verbunden sind.

Die einzelnen Optionen in Bezug auf den Interventionsbereich wurden auch unter dem Aspekt geprüft, inwiefern sie zu den spezifischen ESF-Zielen beitragen. Der tatsächliche Beitrag wird von den Finanzierungsbeschlüssen abhängen, in denen die Höhe der den einzelnen Politikfeldern zugewiesenen Mittel festgelegt wird. Entsprechende Entscheidungen werden erst im Kontext der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten über die operationellen Programme getroffen. Die Bewertung ist daher qualitativ und beruht auf einer Hierarchie der Ziele.

Bevorzugte Option ist ein umfassender ESF-Interventionsbereich, ausschließlich Einkommensbeihilfen. Diese Option dürfte sich positiv auf die Effizienz auswirken, da mehr Akteure einbezogen werden und die Programme besser auf die lokalen Bedürfnisse und die bereits bestehenden Systeme für die Umsetzung zugeschnitten werden können.

¹⁷ Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 standen für den ESF Mittel in Höhe von knapp 76 Mrd. EUR zur Verfügung. Laut MFR sollen im siebenjährigen Programmzeitraum 2014-2020 für den ESF mindestens 84 Mrd. EUR bereitgestellt werden.

Tabelle 1 – Vergleich der Optionen für den Interventionsbereich

Option	Spezifische Ziele				Opportunitätskosten
	Beschäftigung	Bildung	Eingliederung	Aufbau institutioneller Kapazitäten	
1.1 – Unveränderte Beibehaltung	0	0	0	0	0
1.2 – Schwerpunkt auf Beschäftigung	+	--	--	--	+
1.3 – Weitgefaster Interventionsbereich	=	=	+	++	-
1.4 – Weitgefaster Interventionsbereich, einschl. passiver Maßnahmen	--	-	-	+	-

Legende: + bedeutet erhöhte Auswirkungen (oder Opportunitätskosten) im Vergleich zur Option „Unveränderte Beibehaltung“; - bedeutet geringere Auswirkungen (oder Opportunitätskosten)

1.5. Vereinfachung

Die Optionen unterscheiden sich darin, inwieweit standardisierte Systeme für die Kostenberechnung und -erstattung eingeführt werden und ob diese an Resultate gekoppelt werden können. Im Fall der Option „Unveränderte Beibehaltung“ und der freiwilligen Nutzung derartiger Systeme werden die Verwaltungsbehörden wahrscheinlich nach und nach dazu übergehen, diese Möglichkeiten verstärkt zu nutzen. Bei Option 3 wären alle Zahlungen an vorab vereinbarte Erfolgsquoten gekoppelt. Dies dürfte die Durchführung der Programme vereinfachen, ihre Ausarbeitung jedoch weitaus schwieriger gestalten. Die Notwendigkeit, Leistungsniveaus zu vereinbaren, kann zum sogenannten „Creaming-Effekt“ führen, also dass man die erfolgversprechendsten Maßnahmen herausucht und vor innovativeren Maßnahmen zurückschrickt. Option 2 bietet (im Vergleich zu Optionen 1 und 3) mehr Flexibilität und räumt den Verwaltungsbehörden das breiteste Spektrum von Möglichkeiten ein, um diejenigen Vereinfachungen einzuführen, die sie überzeugen und die ihrem Bedarf entsprechen. Es ist davon auszugehen, dass mit dieser Option die operationellen Ziele am besten erreicht werden können; sie stellt daher die bevorzugte Option dar.

Tabelle 2 – Vergleich der Optionen für die Vereinfachung

	2.1 – Unveränderte Beibehaltung	2.2 – Proportioneller Ansatz	2.3 – Präskriptiver Ansatz
Effizienz	0	++	+
Flexibilität	0	+	-
Verwaltungsaufwand	0	+	-

Legende: + bedeutet besser im Vergleich zur Option „Unveränderte Beibehaltung“; - bedeutet schlechter.

1.6. Verknüpfung zwischen EGF und ESF

Die Einbindung des EGF in den ESF oder die Schaffung eines autonomen EGF-Instruments mit eigenem Budget würde wahrscheinlich eine schnellere Umsetzung als derzeit erlauben. Allerdings würden sich dadurch Charakter und Profil der Intervention ändern, die nach wie vor Notfällen vorbehalten sein soll. Außerdem wäre diese Lösung mit einer größeren Rigidität bei der Nutzung der Haushaltsmittel verbunden, wobei zu berücksichtigen ist, dass der tatsächliche Bedarf *per se* kaum vorhersehbar ist. Die Option „Unveränderte Beibehaltung“ bietet die größte Flexibilität und schließt weitere Reformen zur Beschleunigung der Beschlussfassung nicht aus.

Tabelle 3 – Vergleich der EGF-Optionen

	3.1 – Unveränderte Beibehaltung	3.2 – Einbindung des EGF in den ESF	3.3 – Autonomer Fonds mit eigener Haushaltlinie
Tempo der Umsetzung	0	+	+
Effizienz	0	-	-
Wirksamkeit	0	0	0

1.7. Verbindungen zwischen dem ESF und den im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumenten

Die im Rahmen von Progress erzielten Ergebnisse fließen in politische Initiativen ein, die – sofern relevant – durch eigene Folgenabschätzungen untermauert werden. Die Beurteilung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen muss auf Ebene dieser politischen Initiativen erfolgen. Bei der Analyse der Optionen und dem anschließenden Vergleich beschränkt man sich daher auf die Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz.

Bei der *Option „Unveränderte Beibehaltung“* bleiben Progress, EURES und das europäische Mikrofinanzierungsinstrument als Einzelinstrumente neben dem ESF bestehen. Damit würde die Chance vertan, die Politik dadurch kohärenter zu gestalten, dass Progress mit der Förderung von Selbständigkeit und Unternehmertum durch das Mikrofinanzierungsinstrument sowie der EU-weiten Mobilität durch EURES verknüpft wird. Eine Rationalisierung der Finanzierungsinstrumente würde zu keinem Effizienzgewinn führen. Aus diesen Gründen wird *Option 4.1* verworfen.

Bevorzugt wird **Option 4.2**. Sie sieht ein neues integriertes Programm für Beschäftigung, Sozialpolitik und Eingliederung vor, das Progress, EURES und das Mikrofinanzierungsinstrument bündelt. Dank dieser Option kann die Kommission die Kohärenz der Politik und die Wirkung ihrer Instrumente, mit denen gemeinsame politische Ziele verfolgt werden, erhöhen. Außerdem sind im Gegensatz zu **Option 4.1** Effizienzgewinne möglich: erhebliche Rationalisierung der im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente, Straffung der Verwaltungsregeln und -verfahren sowie Flexibilität, indem Mittel für sich verändernde politische Prioritäten bereitgestellt werden. Im Mittelpunkt stehen innovative Konzepte, mit denen den seit langem bestehenden Herausforderungen im Sozialbereich begegnet werden kann (wechselseitiges Lernen, Partnerschaften zwischen Akteuren des öffentlichen, privaten und dritten Sektors, Investitionen in Sozialunternehmen). Synergie und Komplementarität mit dem ESF könnten durch eine angemessene Koordinierung durch die Kommission anstatt durch Einbindung dieser Instrumente in den EFS, wie in **Option 4.3** vorgesehen, erreicht werden.

Im Wesentlichen unterscheidet sich **Option 4.3** von **Option 4.2** darin, dass sie es ermöglicht, die drei Instrumente als ESF-Komponente für eine direkte Mittelverwaltung zusammenzufassen. Mit einem einzigen Instrument könnten die Kohärenz der Finanzhilfen aus dem EU-Haushalt verstärkt, das Volumen (mit dem ESF-Teil) erhöht und die Konsistenz bei der Umsetzung verbessert werden. Umgekehrt würde sich das Risiko einer verringerten Effizienz infolge größerer Komplexität erhöhen. Allerdings wären bei einem einzigen Instrument zwei Hauptkomponenten erforderlich, die nach völlig unterschiedlichen Verwaltungsregeln umgesetzt würden (nämlich geteilte, direkte und gemeinsame Mittelverwaltung). Überdies birgt diese Option politische und institutionelle Risiken, die mit dem Erlass einer höchst komplizierten ESF-Verordnung einhergingen. Aus diesen Gründen sollte **Option 4.3** verworfen werden.

Tabelle 4 – Vergleich der Optionen für die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung eingesetzten Instrumente

	4.1 – Unveränderte Beibehaltung	4.2 – Integriertes Programm mit direkter Mittelverwaltung	4.3 – Eingliederung in den ESF als Komponente der direkten Mittelverwaltung
Effizienz	0	+	-
Kritische Masse	0	+	+
Kohärenz und Wirksamkeit	0	++	+
Politische und institutionelle Risiken	0	+	-

Legende: + bedeutet besser im Vergleich zur Option „Unveränderte Beibehaltung“; - bedeutet schlechter.

MONITORING UND EVALUIERUNG

1.8. ESF

Nach den derzeit geltenden Strukturfondsverordnungen fallen Begleitung und Bewertung in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, ein Überwachungssystem einzurichten sowie Jahresberichte und einen abschließenden Durchführungsbericht vorzulegen. Die allgemeine Zuständigkeitsverteilung wird unverändert bleiben. Allerdings weisen die derzeitigen Überwachungs- und Bewertungssysteme für den ESF einige Schwachstellen auf: Die Datenqualität ist uneinheitlich, die Methoden zur Datensammlung sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, es werden keine Informationen zur Intensität der Unterstützung für Einzelpersonen geliefert. Aus diesen Gründen ist es schwierig, die Ergebnisse auf EU-Ebene zu aggregieren oder die längerfristigen Auswirkungen von ESF-Interventionen für die einzelnen Teilnehmer oder die Volkswirtschaften und Systeme der Mitgliedstaaten im Allgemeinen zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund wird bei dem nächsten Monitoring- und Evaluierungssystem der Schwerpunkt auf die Festlegung von Mindestqualitätsstandards und die Einführung einer Reihe verbindlicher gemeinsamer Indikatoren gelegt. Auf diese Weise dürfte gewährleistet sein, dass das Monitoring solide und zuverlässige Daten liefert und die Evaluierung sich auf die Wirksamkeit und die Auswirkungen der ESF-Finanzhilfen konzentriert.

1.1. EGF

Für das Monitoring und die Evaluierung sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Künftig sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, speziell die Erreichung der operationellen Ziele in Bezug auf die Wiedereingliederung von Personen nach 12 und 24 Monaten der Durchführung zu überwachen. Zur Bewertung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Ergebnisse führt die Kommission eine Halbzeitevaluierung durch, die von einer Ex-post-Evaluierung ergänzt wird.

1.9. Integriertes Programm für Beschäftigung, Sozialpolitik und Eingliederung (Sozialentwicklungsagenda)

Resultate und Erfolge und nicht so sehr Ressourcen und Aktivitäten stehen auch im integrierten Programm für Beschäftigung, Sozialpolitik und Eingliederung im Fokus. Das integrierte Programm wird jährlich überprüft, um die Fortschritte bei der Erreichung seiner spezifischen und operationellen Ziele anhand eindeutiger Indikatoren¹⁸ zu bewerten und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen an die politischen und Finanzierungsprioritäten zu ermöglichen. Das integrierte Programm wird einer Halbzeit- und einer Ex-post-Evaluierung unterzogen. Die Bündelung der drei Instrumente wird es der Kommission ermöglichen, die Evaluierungsregelungen zu straffen und die damit verbundenen Kosten zu senken.

¹⁸ In der Ex-ante-Evaluierung für das integrierte Programm werden Indikatoren entwickelt.