



Rat der
Europäischen Union

150970/EU XXVII. GP
Eingelangt am 26/07/23

Brüssel, den 20. Juli 2023
(OR. en)

11968/23

SAN 462
SOC 546
COVID-19 32
FIN 805

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. Juli 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2023) 261 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) <i>Vorläufige Evaluierung der Unterstützung aus dem ESF und dem FEAD im Rahmen der Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+)</i>

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2023) 261 final.

Anl.: SWD(2023) 261 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2023
SWD(2023) 261 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

*Vorläufige Evaluierung der Unterstützung aus dem ESF und dem FEAD im Rahmen der
Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+)*

{SWD(2023) 249 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Dokument sollen die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse aus der vorläufigen Evaluierung der Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) im Rahmen der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise und der Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+) dargelegt werden. Die Evaluierung konzentrierte sich auf den Prozess der Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Krise, da es noch zu früh war, die Auswirkungen der Reaktion zu bewerten. Das Dokument stützt sich auf die Ergebnisse einer externen Studie, die im Dezember 2022 abgeschlossen wurde.

HINTERGRUND

Als unmittelbare Reaktion auf die Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit und ihrer sozioökonomischen Auswirkungen rief die Kommission im März und April 2020 zwei Initiativen ins Leben: die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) und die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+). Mit diesen Initiativen wurde den Mitgliedstaaten beispiellose Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Planung und Umsetzung von Krisenbewältigungsmaßnahmen in Bezug auf COVID-19 und bei der Deckung der akuten Bedürfnisse der Bevölkerung eingeräumt, indem im Programmplanungszeitraum 2014-2020 nicht verwendete Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) mobilisiert wurden.

Die Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Nutzung des ESF im Rahmen von CRII und CRII+ umfassten:

- Förderfähigkeit von Ausgaben im Zusammenhang mit der Coronavirus-Krise nach den Vorschriften der Kohäsionspolitik,
- rückwirkende Förderfähigkeit von Ausgaben,
- 100 %ige Kofinanzierung, Mittelumschichtungen zwischen Fonds und zwischen Kategorien von Regionen,
- Verzicht auf die Anforderungen an die thematische Konzentration,
- keine Ausstellung von Einziehungsanordnungen für 2020,
- Verlängerung der Frist für die Vorlage des jährlichen Durchführungsberichts für 2019,
- Bereitstellung von Betriebskapital für KMU durch Finanzinstrumente.

Die Flexibilitätsmöglichkeiten bei der Nutzung des FEAD im Rahmen von CRII und CRII+ umfassten:

- Umschichtung von Mitteln innerhalb der operationellen Programme des FEAD,

- Verwendung elektronischer Gutscheine/Karten,
- 100 %ige Kofinanzierung, rückwirkende Förderfähigkeit,
- Erwerb persönlicher Schutzmaterialien und -ausrüstungen für Partnerorganisationen,
- vereinfachte Kontroll- und Prüfpfadvorschriften.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Insgesamt nutzten 23 Mitgliedstaaten (und das Vereinigte Königreich) die Reaktionsinitiativen zur Erleichterung von Änderungen des ESF zur Reaktion auf die COVID-19-Krise. Insgesamt wurden 155 operationelle Programme in diesen Ländern geändert (82 % aller operationellen Programme des ESF). Infolgedessen konnte in den Themenbereichen Gesundheit, Beschäftigung, soziale Inklusion sowie allgemeine und berufliche Bildung eine große Zahl¹ von (neuen oder angepassten) Krisenbewältigungsmaßnahmen durchgeführt werden. Der kumulierte Zielwert der ESF-Maßnahmen als Reaktion auf COVID-19 betrug 5 Mrd. EUR, und der ESF zielte darauf ab, 4,2 Millionen Menschen und 118 000 Einrichtungen² zu unterstützen. Darüber hinaus nutzten 15 Mitgliedstaaten die Flexibilitätsmöglichkeiten von CRII+ in den FEAD-Programmen zur Durchführung von COVID-19-Maßnahmen.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Wirksamkeit: Im Vergleich zu den Folgen der Finanzkrise 2007-2008 reagierte die EU viel schneller und umfassender auf die durch COVID-19 hervorgerufenen sozioökonomischen Herausforderungen. CRII und CRII+ haben ihre Ziele in den meisten Mitgliedstaaten und im Vereinigten Königreich erreicht, und sie wurden von diesen Ländern genutzt, um die Auswirkungen von COVID-19 auf Beschäftigung, soziale Inklusion, allgemeine und berufliche Bildung und Gesundheit zu bewältigen. Die umfassende Nutzung der Übertragungsoption hat gezeigt, dass **CRII und CRII+ bei der Umverteilung und Umschichtung von Ressourcen dort wirksam waren, wo sie am dringendsten benötigt wurden**. Die Vielfalt der Umschichtungen unter Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten von CRII und CRII+ in den Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen Muster der Umschichtungsströme zwischen den und innerhalb der Fonds zeigen, dass die Mittelumschichtungen für den jeweiligen nationalen Kontext und für die Deckung des nationalen Bedarfs verwendet wurden. Mittelumschichtungen wurden im Rahmen des ESF häufiger vorgenommen als im Rahmen des FEAD, selbst unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Umfangs der Fonds.

Die Ausschöpfungsquoten des ESF und des FEAD stiegen in den Jahren 2020 und 2021 entsprechend dem vorherigen Trend weiter an, trotz der Krise und der Probleme, die bei der Durchführung von Vorhaben beispielsweise durch COVID-19-Beschränkungen entstanden

¹ In der unterstützenden Studie wurden 355 Krisenbewältigungsmaßnahmen ermittelt. Diese Zahl unterliegt jedoch Einschränkungen. Das Finanzbudget der Maßnahmen konnte nicht berechnet werden.

² Auf Grundlage der freiwilligen programmspezifischen COVID-19-Indikatoren. Da die Indikatoren nicht bei allen operationellen Programmen/Vorhaben verwendet wurden, könnte die Schätzung des Gesamtumfangs der Intervention im Rahmen von CRII und CRII+ zu niedrig sein.

sind. Dies deutet darauf hin, dass **die durch CRII und CRII+ gewährte Unterstützung und Flexibilität den Mitgliedstaaten dabei geholfen hat, ihr Niveau in Bezug auf Mittelbindungen und Ausgaben aufrechtzuerhalten und in einigen Fällen zu verbessern.**

Die **Governance-Regelungen blieben weitgehend unverändert**, wenngleich in mehreren Ländern die Zusammenarbeit zwischen den an der Krisenreaktion beteiligten Stellen verbessert wurde, manchmal in Form von Ad-hoc-Arbeitsgruppen, wodurch die Flexibilitätsmöglichkeiten von CRII und CRII+ effizienter genutzt werden konnten.

Effizienz: mit CRII und CRII+ wurde ein effizientes Verfahren der Verwendung verbleibender Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ermöglicht. Diese Initiativen haben den **Anpassungsprozess vereinfacht und beschleunigt** und somit entscheidend dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten **rasch auf die Bedürfnisse vor Ort reagieren konnten**. Insbesondere die Fähigkeit, Mittel auf effiziente Weise umzuschichten, ermöglichte es den Mitgliedstaaten, die Auswirkungen der Pandemie zu bewältigen und die Liquidität für umfassendere Ausgaben aufrechtzuerhalten.

Es gab nur sehr wenige Belege für die Berücksichtigung oder Evaluierung der Kosten und des Nutzens von CRII und CRII+ auf Ebene der Mitgliedstaaten und deren Verwendung im Rahmen von ESF und FEAD. Es gab jedoch einige vereinzelte Belege dafür, dass die anfänglichen Kosten für die Verwaltungsbehörden, z. B. aufgrund der Notwendigkeit, sich mit den Flexibilitätsmöglichkeiten vertraut zu machen oder neue Indikatoren einzuführen, im Allgemeinen durch die Vorteile in Bezug auf Zeit- und Ressourceneinsparungen im Vergleich zur Programmplanung vor der Pandemie aufgewogen wurden. **Die Überwachung der Krisenreaktion im Rahmen des ESF verbesserte sich** im Vergleich zur Wirtschaftskrise 2008-2009 dank der von der Kommission entwickelten freiwilligen Indikatoren, die von 80 % der operationellen Programme des ESF verwendet wurden.

Kohärenz: Die im Rahmen von CRII und CRII+ durchgeführten ESF- und FEAD-Vorhaben standen im Einklang mit den Maßnahmen, die vor der Pandemie aus den beiden Fonds unterstützt wurden. Neben einigen neuen Vorhaben, die während der Pandemie eingeführt wurden, wurde der Großteil der laufenden ESF- und FEAD-Vorhaben an die durch die COVID-19-Krise verursachten Umstände **angepasst**. Zu den wichtigsten Änderungen bei der Nutzung des ESF im Rahmen von CRII und CRII+ zählte die **Ausweitung der Zielgruppen** auf die allgemeine Bevölkerung statt einer Ausrichtung auf bestimmte Gruppen, die Priorisierung von Maßnahmen mit **Schwerpunkt auf Gesundheit und Gesundheitsversorgung** sowie eine **stärkere Fokussierung auf passive Unterstützungsmaßnahmen** (überwiegend Kurzarbeitsregelungen). Die wichtigsten Änderungen bei der Nutzung des FEAD während der Pandemie wurden an der Art und Weise, wie die Endempfänger erreicht werden (z. B. Einführung elektronischer Gutscheine oder Nutzung anderer ähnlicher digitaler Mittel zur Erleichterung der Verteilung und Abholung von Nahrungsmitteln und anderen materiellen Hilfsprodukten) und an den operativen Prozessen der Durchführungseinrichtungen vorgenommen.

Die ESF- und FEAD-Vorhaben im Rahmen von CRII und CRII+ waren **mit anderen EU-**

Instrumenten zur Unterstützung der Krisenreaktion kohärent, d. h. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU). Darüber hinaus wurden sie **gut in die Krisenmaßnahmenpakete auf nationaler Ebene integriert**.

Relevanz: Die **Flexibilitätsmöglichkeiten** von CRII und CRII+ waren **wichtig für die Verwaltungsbehörden**, die dadurch in der Lage waren, Vorhaben rasch zu planen und auf die Bedürfnisse einzugehen, die sich aus den sozialen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Auswirkungen von COVID-19 ergaben. Einige der Flexibilitätsmöglichkeiten (z. B. der Kofinanzierungssatz von 100 % und die Flexibilität, ESF-Zuweisungen zur Finanzierung der EFRE-Investitionsprioritäten zu verwenden und umgekehrt) **wurden noch im Rahmen von REACT-EU und des Einsatzes von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) genutzt**.

Krisenbewältigungsmaßnahmen waren sowohl für die breite Öffentlichkeit und die von der Pandemie betroffenen Einrichtungen (z. B. Unternehmen) als auch für diejenigen, die die Krisenreaktion unterstützen (Gesundheitseinrichtungen), von Bedeutung. Ebenso hat sich ihre **Relevanz für die am stärksten gefährdeten Gruppen** wie Obdachlose, Menschen mit Betreuungs- und Pflegepflichten, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen oder von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, deren Bedürfnisse während der Pandemie gestiegen sind, gezeigt. Der deutliche Anstieg der Beteiligung an FEAD-Vorhaben im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 veranschaulicht die Relevanz des FEAD im Rahmen von CRII+.

Die Pandemie führte zu einer Entwicklung der Bedürfnisse der Zielgruppen und zur Entstehung neuer Bedürfnisse. Einige dieser Bedürfnisse waren kurzfristig, z. B. die Erhaltung von Arbeitsplätzen während der Ausgangsbeschränkungen. Viele der Bedürfnisse waren jedoch auf systembedingte Probleme zurückzuführen, die durch die Pandemie noch verschärft wurden, wie die Widerstandsfähigkeit der Gesundheitssysteme oder Ungleichheiten beim Zugang zu Bildung. **Die CRII- und CRII+-Vorhaben sind nach wie vor relevant, wenn es darum geht, strukturelle Schwächen und neue Herausforderungen** wie die Digitalisierung und den Übergang zu einer grünen Wirtschaft anzugehen.

Beitrag zur Krisenreaktion: CRII und CRII+ boten den Mitgliedstaaten die Flexibilität, rasch auf die COVID-19-Krise zu reagieren und **Vorhaben schneller durchzuführen**, als es sonst möglich gewesen wäre, wodurch mehrere Interventionsbereiche unterstützt wurden.

CRII und CRII+ ermöglichten die Verwendung von Mitteln aus dem ESF und dem FEAD zur Finanzierung neuer Tätigkeiten im Krisenkontext, indem der Anwendungsbereich der Fonds auf **neue Zielgruppen ausgerichtet und neue Arten von Maßnahmen unterstützt** wurden. CRII und CRII+ ermöglichten es auch, **den Anwendungsbereich der bestehenden Vorhaben anzupassen**, um eine inklusivere Unterstützung zu gewährleisten. Schließlich erleichterte die gewährte Flexibilität auch die **Integration der aus dem ESF und dem**

FEAD finanzierten Vorhaben in die nationalen Strategien und ermöglichte es den Mitgliedstaaten, **neue Lösungen zu erproben**.

GEWONNENE ERKENNTNISSE

Neben der Beseitigung struktureller Ungleichheiten und der Unterstützung langfristiger Investitionen haben sich der ESF und der FEAD als **kritische Krisenreaktionsinstrumente** erwiesen, **die jedoch nach wie vor dieselben Kernziele verfolgen**. Dies verdeutlicht die entscheidende Rolle, die diese Fonds im Kontext der Krisenreaktion spielen können.

Die Ausweitung der Flexibilitätsmöglichkeiten auf nationale und regionale Verfahren ist für eine wirksame Krisenreaktion **ebenso wichtig**, da sie Begünstigten in Notsituationen, in denen eine rasche Reaktion vor Ort von entscheidender Bedeutung ist, den Zugang zu Finanzmitteln erleichtert. Die Studie zeigt, dass das Verfahren in Situationen wirksamer und effizienter war, in denen Verwaltungsbehörden oder Koordinierungsstellen **zusätzliche Anstrengungen unternommen haben, die Begünstigten** bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen **zu koordinieren und zu unterstützen**, unter anderem durch die Übernahme von Verwaltungsaufwand, der den Begünstigten andernfalls entstanden wäre. Aus dem gleichen Grund wurde auch die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner als weiterzuentwickelnder Bereich identifiziert, damit sichergestellt werden kann, dass die Gestaltung der Vorhaben so weit wie möglich den Bedürfnissen vor Ort entspricht.

Es muss ein Gleichgewicht zwischen der Flexibilität bei der Durchführung und einer angemessenen Überwachung und Berichterstattung gefunden werden, um die Rückverfolgbarkeit der Vorhaben und ihrer Ergebnisse zu gewährleisten. Schwierigkeiten bei der Überwachung und Evaluierung von Krisenreaktionsmaßnahmen können zu Einschränkungen in Bezug auf die Erkenntnisse über die künftige Verwendung von Fonds wie dem ESF und dem FEAD führen.

Im Rahmen der Krisenbewältigungsmaßnahmen haben sich Investitionsbereiche offenbart, in denen ESF- und FEAD-Vorhaben in der Wiederaufbauphase nach der Pandemie weiterhin im Mittelpunkt stehen könnten, wobei **auf den während der COVID-19-Pandemie erstmals getätigten Investitionen aufgebaut** werden sollte. Dazu könnten die Digitalisierung in verschiedenen Politikbereichen, Anpassungshilfen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, gezielte Unterstützung für die am stärksten gefährdeten Gruppen und Investitionen zur Stärkung der Gesundheitssysteme gehören. Die während der COVID-19-Krise gewonnenen Erkenntnisse sind in gewissem Maße für die Bedürfnisse relevant, die sich im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ergeben. Die Durchführung von Krisenbewältigungsmaßnahmen im Rahmen des ESF und des FEAD hat den **Aufbau von Krisenreaktionskapazitäten** auf EU-, nationaler und regionaler Ebene sowie die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden, die zu einer besseren Ausrichtung und Abstimmung der Ressourcen im Hinblick auf die Verfolgung der kohäsionspolitischen Prioritäten der EU im Zeitraum 2021-2027 beitragen können, unterstützt.

