



DER EINSATZ TECHNISCHER HILFE ZUM ADMINISTRATIVEN KAPAZITÄTSAUFBAU IN DER PROGRAMMPERIODE 2014- 2020

Abschlussbericht

Kurzfassung



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung
Direktion E - Stärkung der Verwaltungskompetenz und Implementierung II
Referat E.1 - Stärkung der Verwaltungskompetenz und EU Solidaritätsfond

Kontakt: Stephan Appel

E-mail: REGIO-E1-ADMINISTRATIVE-CAPACITY@ec.europa.eu

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

**DER EINSATZ TECHNISCHER
HILFE ZUM
ADMINISTRATIVEN
KAPAZITÄTSAUFBAU IN DER
PROGRAMMPERIODE 2014-
2020**

Abschlussbericht

Kurzfassung

Nr. 2017CE16BAT088

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf
Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden***

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

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

Manuskript vom März 2020

Die Europäische Kommission haftet nicht für Folgen, die sich aus der Weiterverwendung dieser Veröffentlichung ergeben.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2020

ISBN 978-92-76-21544-8

doi: 10.2776/670157

© Europäische Union, 2020

Weiterverwendung mit Quellenangabe gestattet.

Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/833/EU (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 39) geregelt.

Dies ist die Kurzfassung des Abschlussberichts für die 'Studie zum Einsatz Technischer Hilfe zum administrativen Kapazitätsaufbau in der Programmperiode 2014-20' (Vertrag Nr. 2017CE16BAT088). Die Studie wurde durchgeführt vom European Policies Research Centre (EPRC), ansässig an der Universität Strathclyde (Glasgow, Vereinigtes Königreich) und der Technischen Universität Delft (Niederlande), in Zusammenarbeit mit Red2Red (Madrid) und einem Team von Experten mit den folgenden Verantwortungen.

Kernteam

Professor John Bachtler, Projektleiter	EPRC
Professor Laura Polverari, Projektmanager	EPRC Leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin EPRC (EPRC-Angestellte bis Oktober 2019, gegenwärtig Universität Padua)
Chiara Assirelli Pandolfi, Datenmanager	ehemalige Angestellte von Red2Red
Dr Carlos Mendez, Datenanalyst	EPRC
Dr Martin Ferry, Fallstudienmanager	EPRC
Victoria Sánchez Esteban, Qualitätskontrolle	Red2Red
Jayne Ogilvie, Wissenschaftliche Mitarbeiterin	EPRC

Länderexperten

Österreich	Stefan Kah	EPRC
Belgien	Fabian Gal	EPRC
Bulgarien	Julia Spiridonova	Proinfraconsult Ltd
Zypern	Victoria Chorafa	LKN Analysis
Tschechien	Lucie Jungwiertova	EDREO s.r.o.
Deutschland	Stefan Kah	EPRC
Dänemark	Lise Smed Olsen	Oxford Research
Estland	Kristiina Tõnnisson	EPRC Associate
Griechenland	Victoria Chorafa	LKN Analysis
Spanien	Ángela García Martínez	Red2Red
Finnland	Kaisa Granqvist	EPRC Associate
	Eva Purkarthofer	EPRC Associate
	Heidi Vironen	EPRC
Frankreich	Fabian Gal	EPRC
Kroatien	Vinko Muštra	University of Split
Ungarn	Zsuzsa Kondor	EPRC Associate
Irland	Niall Crosbie	Fitzpatrick Associates
Italien	Laura Polverari, with support from Claudia Gloazzo	EPRC
Lettland	Tatjana Muravska, Liga Baltina	Latvian Association of European Studies, University of Latvia
Litauen	Jonas Jatkauskas , Inga Bartkevičiūtė	UAB BGI Consulting
Luxemburg	Fabian Gal	EPRC
Malta	Stephanie Vella	E-Cubed Consultants
Niederlande	Wilbert den Hoed	EPRC
Polen	Pawel Śliwowski	EUROREG, University of Warsaw
Portugal	Ana de la Fuente Abajo	Red2Red
Rumänien	Neculai-Cristian Surubaru	EPRC
Slowakei	Martin Obuch	Consulting Associates
Slowenien	Iztok Rakar, Janez Stare, Maja Klun	University of Ljubljana
Schweden	Kaisa Granqvist	EPRC Associate
	Heidi Vironen	EPRC
	Lise Smed Olsen	Oxford Research

Länderexperten (Fortsetzung)

Vereinigtes Königreich	Rona Michie	EPRC
ETZ-Programme (zusätzlich zu den bereits aufgeführten Länderexperten)	Nathalie Wergles	EPRC Associate
	Viktoriya Dozhdeva	EPRC Associate

Das Kernteam dankt dem gesamten Expertenteam für die durchgeführte Forschungsarbeit. Ebenso geschätzt wird auch die Zusammenarbeit nationaler und regionaler Behörden und anderer Interessensvertreter und Gesprächspartner, die an den Befragungen teilgenommen und Zugang zu Daten und Dokumenten ermöglicht haben. Nicht zuletzt sollen auch die Ratschläge und der Beistand von Ieva Cerniute, Stefan Appel, Ann-Kerstin Myleus und Francesco Amodio der GD Regio Abteilung E1 – Administrativer Kapazitätsaufbau und Europäischer Solidaritätsfond nicht unerwähnt bleiben, sowie diejenigen der Steering Group, die dieses Projekt begleitet hat.

Der Bericht sollte wie folgt zitiert werden: Polverari L, Bachtler J, Ferry M, Mendez C and Ogilvie J (2020) *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period*, Final Report to the European Commission (DG Regio), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Gegenerklärung

Die in dieser Studie dargelegten Informationen und Standpunkte sind die der Autoren und spiegeln nicht zwingend den offiziellen Standpunkt der Kommission wider. Die Kommission gibt keine Gewährleistung zur Richtigkeit der in dieser Studie enthaltenen Daten. Weder die Kommission noch im Auftrag der Kommission handelnde Personen können für die Nutzung der in dieser Studie enthaltenen Informationen verantwortlich gemacht werden.

KURZFASSUNG

Dies ist die Kurzfassung des Abschlussberichts zur Studie zum 'Einsatz Technischer Hilfe zum administrativen Kapazitätsaufbau in der Programmperiode 2014-20'. **Ziel der Studie ist die Verbesserung des Verständnisses der Europäischen Kommission und anderer Interessensvertreter bezüglich des geplanten und bereits umgesetzten Einsatzes Technischer Hilfe (TH) auf Initiative der Mitgliedsstaaten während der Programmperiode 2014-2020.** Ziel der Studie ist es, einen Einblick zu gewähren, wie TH in der Praxis umgesetzt wird und interessante Beispiele an TH-finanziertem, nachhaltigen Kapazitätsaufbau herauszustellen, insbesondere auf dem Gebiet der Humankapitalentwicklung.

Diese Studie umfasste: eine allgemeine, quantitative Übersicht zu den TH-Budgets in der EU für 2014-20, als Gesamtsumme für die EU28, Gruppen an Mitgliedsstaaten und Kategorien von TH-Ausgaben; eine detaillierte quantitative und qualitative Einschätzung der TH-Budgets einer Stichprobe von OPs; und eine qualitative Übersicht zu interessanten Beispielen des Einsatzes von TH zum administrativen Kapazitätsaufbau (siehe Übersicht zu guten Beispielen im Anhang dieses Berichts).

Wofür wird Technische Hilfe genutzt?

TH Fördermittel machen nur einen relativ kleinen Anteil an ESIF (EFRE, ESF und KF) in den EU28 aus (3,1 Prozent). Unter den Mitgliedstaaten reicht die Zuweisung von 0,9 Prozent in Ungarn zu sechs Prozent in Luxemburg. Dies ist unter der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Art. 119) festgelegten Grenze von 4 Prozent.

Der EFRE macht fast die Hälfte der Zuweisungen an TH aus, der ESF macht ein Drittel und der Kohäsionsfond ein Fünftel der TH-Fördermittel aus. **Ein Großteil der TA-Förderung konzentriert sich auf Weniger Entwickelte Regionen (WER)**, was deren größere ESIF-Zuweisungen widerspiegelt.

TH-Fördermittel werden vor allem für Managementmaßnahmen (IC 121) zugewiesen, die mehr als 80 Prozent der TH-Förderung in den EU28 ausmachen. Evaluierungen und Studien (IC 122) und Informations- und Kommunikationsinterventionen (IC 123) stellen einen weitaus kleineren Teil dar (8,5 bzw. 10,1 Prozent).

TH-Projektauswahl- und Auszahlungsraten variieren je nach Mitgliedsstaat stark. Beide Raten stehen jedoch in positiver Wechselbeziehung zu denen der ESIF als Ganzes. Ende 2017 lag die durchschnittliche TH-Projektauswahlrate für die EU28 bei 50 Prozent, mit großen Unterschieden zwischen Mitgliedstaaten, im Allgemeinen übereinstimmend mit den für alle thematischen Ziele ausgewählten EU-förderfähigen Kosten. TH-Auszahlungsraten waren bedeutend niedriger als Auswahlraten (mit einem EU28-Durchschnitt von 15 Prozent), auch dies mit unterschiedlichem Erfolg in verschiedenen Mitgliedstaaten. Managementmaßnahmen (IC 121) haben die höchsten Projektauswahl- und Auszahlungsraten, was auf alle Fonds und die meisten Mitgliedstaaten zutrifft.

Die TH-Auszahlungsraten lagen Ende 2017 mit einem durchschnittlichen EU-weiten Wert von 15,2 Prozent **erheblich unter den Auswahlquoten**. Dies ist jedoch **höher als die ESIF-Gesamtausgabenquote** von 11,9 Prozent zum gleichen Zeitpunkt.

Die Analyse einer Auswahl von Programmen zeigt, dass **Ausgaben für Humankapital zwei Drittel der TH-Ausgaben ausmachen**. Ein Großteil davon wird für Betriebspersonalkosten ausgegeben, insbesondere für zwischengeschaltete Stellen und Verwaltungsbehörden. Ausgaben für Personalfortbildungskosten werden nur geringfügig

über TH-Zuwendungen finanziert, mit Ausnahme der Programme in Weniger Entwickelten Regionen.

Die Analyse einer Stichprobe von Programmen zeigt, dass **der größte Teil der TA-Mittel für Betriebspersonalkosten bereitgestellt wird (65 Prozent)**. Ein Großteil davon entfällt auf Gehälter des operativen Personals, insbesondere für zwischengeschaltete Stellen (44,7 Prozent), Verwaltungsbehörden (21,9 Prozent) und Prüfbehörden (10,8 Prozent). Für die verbleibenden institutionellen Begünstigten werden weitaus weniger Mittel bereitgestellt: Nationale Koordinierungsstellen (4,4 Prozent) und Bescheinigungsbehörden (1,5 Prozent).

Organisationsstrukturen und Ressourcen machen fast ein Fünftel der TH-Förderung aus (19 Prozent). Die TH-Unterstützung unter dieser Überschrift wird hauptsächlich für die „Betriebskosten von Institutionen“ (ca. 50 Prozent aller Mittel für diese thematische Kategorie) und die „Vergabe / Auslagerung von Programmverwaltungsaufgaben“ (außer Systeme und Tools, 39,9 Prozent der Mittel unter der OSR-Überschrift).

In diesem Rahmen vorgenommene TH-Zuwendungen werden vor allem für die Betriebskosten von Institutionen und die Einsetzung von Subunternehmern oder das Outsourcing von Programmverwaltungsaufgaben genutzt.

Systeme und Werkzeuge machen den geringsten Teil der TH-Förderung aus (16 Prozent), die in erster Linie für **Verwaltung und Informationssysteme und e-Kohäsion** eingesetzt wird, was 22 Prozent der Förderung für Systeme und Werkzeuge entspricht. Es folgt **Prüfsysteme und Werkzeuge** (sieben Prozent), das von einem Drittel der Programme in der Stichprobe unterstützt wird. Die letzte Aktivität „Betrugsbekämpfungssysteme und -instrumente“ macht weniger als ein Prozent der Finanzierung aus und gilt nur für das Kohäsionspolitik-OP in Estland (was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass andere OP und Mitgliedstaaten diese Ausgabentypen nicht und dass sie wahrscheinlich unter anderen Arten von Ausgaben enthalten sind).

Nur ein sehr geringer Teil der Systemunterstützung wird für Prüfung genutzt und nur ein Programm der Stichprobe unterstützte Systeme und Werkzeuge für Betrugsbekämpfungssysteme.

Fallstudien zum Einsatz von TH für administrativen Kapazitätsaufbau

Weitere Einblicke in den Einsatz von TH zum administrativen Kapazitätsaufbau gewähren die im Rahmen der Studie durchgeführten Fallstudien. Sie zeigen, wie TH zur Stärkung von Humankapital-Verwaltungssystemen eingesetzt wird, um einen Mangel an qualifizierten und erfahrenen Mitarbeitern zur Umsetzung von Kohäsionspolitik und aufgabenspezifischer Anforderungen anzugehen, die mit bestimmten Phasen der ESIF-Umsetzung, rechtlichen Anforderungen oder Operationstypen in Zusammenhang stehen.

Die Fallstudien zeigen, dass **Entscheidungen zu TH-Investitionen von der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen, aus vergangenen Erfahrungen gezogenen Lehren und der Anpassung an politische oder institutionelle Veränderungen bestimmt werden.**

Die **wichtigsten Schwerpunkte für den Einsatz TH sind der strategische Kapazitätsaufbau, die Ausweitung bestehender Vorgehensweisen, die Einführung von Innovationen und die bessere Verwaltung von Humankapital**, allerdings gibt es auch viele operationelle, aufgabenspezifische Anwendungen.

In den betrachteten Fallstudien gehörte zur Unterstützung von Humankapital die **Bereitstellung von Personalschulungen und andere Fortbildungsmaßnahmen auf allen Ebenen** – von Koordinierungsstellen auf Ebene der Zentralregierung über Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen hin zu Begünstigten, sowie andere relevante, in den Umsetzungsprozess involvierte Interessensvertreter.

Die Fallstudien zeigen zudem, wie TH-Investitionen in Organisationsstrukturen zur Finanzierung der **Einrichtungs- und Unterhaltungskosten von Stellen, Gruppen oder Netzwerken** eingesetzt werden, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, oder für spezielle Themen oder der Verbesserung der Koordination zwischen unterschiedlichen Ebenen zur Gewährleistung einer Harmonisierung von Prozeduren.

TH-Ausgaben für Systeme und Werkzeuge werden zur Entwicklung von Kapazitäten **zur Umsetzung von e-Kohäsion genutzt, sowie für Evaluierungsmodelle, Datenbanken und analytische Werkzeuge** zur Verbesserung der Faktenstützung politischer Maßnahmen. Andere Schwerpunkte sind Projektpipeline, Planung und Beratungsunterstützung für Bewerber, sowie Kommunikationssysteme wie Webseiten, Kontaktstellen und Marketing- oder Werbematerialien.

Unabhängig von Umfang, Ausmaß oder Schwerpunkt der TH-Unterstützung heben die untersuchten Erfahrungen hervor, dass TH hinsichtlich folgender Aspekte von Bedeutung ist: (i) der Schließung einer Lücke, d.h. das Eingehen auf ein Bedürfnis, das anderweitig vielleicht unerfüllt geblieben wäre; (ii) der Sicherstellung, dass der organisatorische Personalbestand durch zusätzliches notwendiges Personal oder Spezialisten ergänzt wird; und (iii) der Schaffung von Anreizen zur Innovation durch die Bereitstellung von Raum für experimentelle oder Pilotprojekte.

Der Nutzen der Initiativen zum Kapazitätsaufbau in den untersuchten Fällen ist kontextspezifisch. Der Erfolg einer Übertragung auf andere Programme/Behörden wäre abhängig von einem **klaren Verständnis der Bedürfnisse und Möglichkeiten, einer geteilten Vorstellung hinsichtlich erwarteter Veränderungen und einer kontinuierlichen Anpassung und Verbesserung.**

Faktoren mit Einfluss auf den administrativen Kapazitätsaufbau

Die Studie stellt interne und externe Faktoren mit Einfluss auf die Effektivität des Kapazitätenaufbaus heraus.

Wichtige institutionelle Faktoren sind politisches und organisatorisches Engagement, der Grad zu dem Interessensvertreter 'an Bord' sind, eine angemessene Basis und Fähigkeiten und förderliche institutionelle und Verwaltungsrahmen.

Zu den **verfahrenstechnischen Erfolgsfaktoren** gehören ein reflexives System zur Konsolidierung des Lernprozesses und die Entwicklung einer angemessenen Mischung an Werkzeugen und Unterstützung.

Kulturelle Faktoren sind ebenfalls von Bedeutung, insbesondere eine Kultur der Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung und eine langfristige Perspektive.

Kontextbedingte Faktoren und die unterschiedlichen zur Verfügung stehenden TH-Mittel nehmen Einfluss auf die Übertragungsfähigkeit von Fallstudienpraktiken zwischen Ländern und Programmen. Einige technische Praktiken lassen sich relativ leicht replizieren, so zum Beispiel die Anschaffung von Werkzeugen oder Ausrüstung. Andere stellen eine größere Herausforderung dar und machen eine systemische, organisatorische oder kulturelle Anpassung nötig, so wie die Einführung neuer Modelle der Humankapitalverwaltung. Eine erfolgreiche Übertragung

hängt vom Maß der Nachfrage und dem Engagement von Schlüsselakteuren bei der Umsetzung von Veränderungen ab und erfordert eine sorgfältige Planung und Anpassung.

Lehren und Empfehlungen

Die durchgeführte Studie liefert zahlreiche detaillierte Erkenntnisse zu den Stärken und Schwächen einer Nutzung von TH zum Kapazitätsaufbau. Die drei wichtigsten Lehren beziehen sich auf Strategie, Steuerung und Kultur des Kapazitätsaufbaus.

- (a) **Effektiver administrativer Kapazitätsaufbau ist abhängig von einer fundierten, kohärenten und vorausschauenden Strategie**, einschließlich eines klaren Grundprinzips basierend auf einer soliden strategischen Analyse, einer gemeinsamen Vorstellung, einer langfristigen Perspektive und einer Mischung an unterschiedlichen Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau. Die Flexibilität der Unterstützung und Ausrichtung kann ebenfalls von Bedeutung sein, ebenso wie vorgezogene Investitionen.
- (b) Wie auch bei anderen Aspekten von ESIF der Fall, ist **für eine gute Steuerung von Investitionen für administrativen Kapazitätsaufbau Führung, Koordinierung und die Einbeziehung von Interessensvertretern notwendig**.
- (c) **Effektive strategische Planung für TH und gute Steuerung für administrativen Kapazitätsaufbau werden untermauert von einer Kultur des Lernens**. Zum erfolgreichen Einsatz von TH gehört eine iterative Prüfung zur Unterstützung reflexiven Lernens und wo die existierenden Kapazitäten niedrig sind kann TH einen effektiven Stimulus für innovativen Kapazitätsaufbau darstellen.

Vier Gruppen an Empfehlungen sind für eine Verbesserung des zukünftigen Einsatzes von TH in der Programmperiode 2021-27 von besonderer Bedeutung.

E1: Entwicklung von Strategieplänen für administrativen Kapazitätsaufbau für die Programmperiode 2021-2027, einschließlich einer Neuorientierung und Einschließung einer umfangreicheren Auswahl an Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau. Die Forschungsarbeit unterstreicht wie wichtig es ist, dass der Kapazitätsaufbau eine Mischung aus Humankapitalunterstützung, organisatorischen Reformen und eine Bereitstellung von Systemen und Werkzeugen umfasst. Die Unterstützung von Personalkosten ist auch weiterhin wichtig und notwendig, für längerfristige Auswirkungen der TH-Unterstützung zum administrativen Kapazitätsaufbau aber müssen auch andere Aspekte des Kapazitätsaufbaus unterstützt werden.

E2: Unterstützung des gesamten Management- und Umsetzungssystems für ESIF. TH-Unterstützung wird für zwischengeschaltete Stellen, nationale Koordinierungsstellen oder Verwaltungsbehörden genutzt und erreicht nicht immer ausführende Stellen, Vertreter und Begünstigte vor Ort. Für einen ortsbezogenen Ansatz stellt dies eine Lücke dar, die für die Programmperiode 2021-27 angegangen werden sollte, zum Beispiel über Rücksprache mit Interessensvertretern zur 'Entdeckung' der Bedürfnisse unterschiedlicher Akteure, die Umsetzung von Aktionsplänen und die Zweckbindung eines bestimmten Teils der TH-Fördermittel für die unterschiedlichen Akteure, die für Management- und Umsetzungsaufgaben verantwortlich sind.

E3: Entwicklung von Lernstrategien zum Kapazitätsaufbau. Der Einsatz von TH muss flexibel und anpassungsfähig sein und auf sich wandelnde interne und externe Umstände eingehen können. Strategien zum administrativen Kapazitätsaufbau, Strategiepläne und Aktionspläne sollten als 'Live'-Dokumente betrachtet werden, die flexibel gehalten werden um auf sich herausbildende Bedürfnisse und die fortlaufend aus

ihrer Umsetzung gezogenen Lehren eingehen zu können und Spielraum für Innovationen bieten.

E4: Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltung administrativen Kapazitätsaufbaus auf EU-Ebene. In der Programmperiode 2021-27 sollte die im Rahmen der TH zur Verfügung gestellte Unterstützung für den administrativen Kapazitätsaufbau mit breiteren Reformen der öffentlichen Verwaltung koordiniert werden. GD REGIO sollte wenn nötig gemeinsam mit GD REFORM und anderen relevanten GDs mit Mitgliedsstaaten zusammenarbeiten, um Unterstützung für staatliche Behörden zu bieten.

Die EU kontaktieren

Besuch

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe: <http://europa.eu/contact>

Telefon oder E-Mail

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefon-dienstleister berechnen allerdings Gebühren),

- über die Standardrufnummer: +32 22999696

- per E-Mail über: <http://europa.eu/contact>

Informationen über die EU

Im Internet

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: <http://europa.eu>

EU-Veröffentlichungen

Beim EU-Bookshop können Sie – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <http://publications.europa.eu/eubookshop>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe <http://europa.eu/contact>).

Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter <http://eur-lex.europa.eu>

Offene Daten der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden

