



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 11. Oktober 2023
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011
UEM 293
AGRISTR 53
PECHE 429
CADREFIN 137
SOC 671

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. Oktober 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 571 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Ex-post-Bewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 571 final.

Anl.: COM(2023) 571 final



Brüssel, den 5.10.2023
COM(2023) 571 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Ex-post-Bewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

{SWD(2023) 322 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ex-post-Bewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

EINLEITUNG

Strukturreformen sind von entscheidender Bedeutung für die Modernisierung der Volkswirtschaften, die Förderung von Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Anhebung des Lebensstandards. Reformen sind naturgemäß komplexe Prozesse.

Im Mai 2017 wurde die Verordnung (EU) 2017/825 über die Auflegung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (im Folgenden „SRSP-Verordnung“) angenommen. Das Programm sollte den nationalen Behörden technische Unterstützung bieten und die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung und Umsetzung institutioneller, administrativer und wachstumsfördernder struktureller Reformen unterstützen.

Die Mittel für das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (im Folgenden „Programm“ oder „SRSP“) beliefen sich im Zeitraum 2017-2020 auf 222,8 Mio. EUR. Das Programm wurde vom Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) verwaltet, der am 1. Januar 2020 zur Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen (GD REFORM) wurde.

METHODIK

Ein unabhängiger externer Vertragspartner führte eine Bewertungsstudie durch, die in die Ex-post-Bewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen einfließen sollte. Die Studie wurde ab dem 11. Oktober 2021 über einen Zeitraum von elf Monaten durchgeführt. Sie umfasste 826 aus dem SRSP finanzierte Projekte von 2017 bis 2020, die Begünstigte in allen Mitgliedstaaten abdeckten.

Um stichhaltige Nachweise zu sammeln, wandte der Vertragspartner eine komplexe Methodik gemäß den Leitlinien der EU für eine bessere Rechtsetzung an, die umfangreiche Sekundärforschung (einschließlich Informationen der GD REFORM, die aus ihrem internen Überwachungsinstrument extrahiert wurden, mit Daten bis November 2021), Konsultationen der Akteure (Befragungen wichtiger Akteure, eine offene öffentliche Konsultation, eine Umfrage unter wichtigen Akteuren und Fokusgruppen) sowie eingehende Fallstudien (30 Projekte in acht Mitgliedstaaten und ein 17 Mitgliedstaaten abdeckendes Mehrländerprojekt) beinhaltet.

Der Vertragspartner führte alle Aufgaben unter der Kontrolle einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe und unter Anleitung der GD REFORM durch. Die Qualität und Repräsentativität der gesammelten Nachweise wurden als robust und aussagekräftig erachtet, sodass wir Schlussfolgerungen ziehen und zuverlässige und aussagekräftige Antworten auf die Bewertungsfragen liefern konnten.

WICHTIGSTE FESTSTELLUNGEN

Im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung stützt sich die Ex-post-Bewertung des SRSP auf die folgenden fünf Kriterien:

- **Relevanz**

- **Wirksamkeit**
- **Effizienz**
- **Kohärenz**
- **Europäischer Mehrwert** (Nutzen, der sich zusätzlich zu dem Nutzen ergibt, der ohnehin von den Mitgliedstaaten allein geschaffen worden wäre)

Übergeordnetes Ziel

Übergeordnetes Ziel des SRSP war es, die institutionellen, administrativen und wachstumsfördernden strukturellen Reformen in den Mitgliedstaaten zu fördern, indem die nationalen Behörden unterstützt werden. Die Unterstützung sollte auch Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, bei der Vorbereitung auf den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet helfen.

Die Umsetzung des SRSP war nach den vorliegenden Nachweisen im Hinblick auf Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz insgesamt betrachtet erfolgreich. Außerdem wurde festgestellt, dass das Programm für die Bedürfnisse der begünstigten Behörden und der Mitgliedstaaten äußerst relevant ist und einen „europäischen Mehrwert“ mit sich bringt.

Wirksamkeit

Das Programm hat sein übergeordnetes Ziel erreicht und die Reformagenda in den Mitgliedstaaten erheblich vorangebracht. Die tatsächliche Umsetzung verschiedener Arten von Reformen hing auch von den umfassenderen Anstrengungen der Mitgliedstaaten und nicht nur von den Ergebnissen anderer EU-Programme und -Instrumente ab.

Wann immer die Projekte nicht die gesamten angestrebten Ergebnisse und Wirkungen hervorgebracht haben, spiegelte dies eher umfassendere Herausforderungen im Reformprozess als inhärente Schwächen der Projekte oder bei der Bereitstellung technischer Unterstützung wider. Künftig werden jedoch weitere politische Auswirkungen erwartet, da etwa ein Drittel aller bewerteten Projekte während der Ex-post-Bewertungsstudie noch im Gange war.

Darüber hinaus wurden Empfehlungen aus einigen SRSP-Projekten als Etappenziele in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen, um sicherzustellen, dass die Erreichung der Etappenziele Wirkung zeigt.¹ Aufgrund der langen logischen Kette zwischen der Bereitstellung technischer Unterstützung und den erwarteten Ergebnissen/Auswirkungen dürfte es daher länger dauern, bis die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen eintreten.

Die aktive Beteiligung der begünstigten Behörden und ihre Eigenverantwortung für die Projekte sind für die Erzielung von Ergebnissen ausschlaggebend. Diese Beteiligung ist nicht nur während der Projektdurchführung und -begleitung, sondern auch in der Phase vor der Umsetzung von wesentlicher Bedeutung, um die Projektziele und -zeitpläne festzulegen sowie Eigenverantwortung und Engagement für Veränderungen zu schaffen.

Bei der Inanspruchnahme der technischen Unterstützung und der Umsetzung ihrer Empfehlungen fehlten den begünstigten Behörden bisweilen angemessene Verwaltungskapazitäten, was den reibungslosen Ablauf der Projekte zur technischen Unterstützung und die Umsetzung der sich daraus ergebenden Empfehlungen beeinträchtigte.

¹ Die Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde im Februar 2021 angenommen; bis dahin hatten viele aus dem SRSP finanzierte Projekte die erwarteten Ergebnisse erzielt und Empfehlungen hervorgebracht, die bei der Festlegung von Etappenzielen und Zielwerten in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen von entscheidender Bedeutung waren.

Obwohl die Bereitstellung technischer Unterstützung für die begünstigten Behörden keine Kosten mit sich bringt, fehlten ihnen gelegentlich ausreichende Finanzmittel für die Umsetzung der Projektempfehlungen und der damit verbundenen Reformen.

Insgesamt wurden Kommunikationsmaßnahmen nur selten in die Projektgestaltung einbezogen, obwohl die Zahl der Kommunikationsinitiativen in den Programmrunden 2019 und 2020 gestiegen ist. Bei einer Zusammenarbeit und Kommunikation mit externen Akteuren bei der Bereitstellung technischer Unterstützung waren sie jedoch von entscheidender Bedeutung, da die wirksame Durchführung dieser Maßnahmen dazu beitrug, die Legitimität, Qualität und Nachhaltigkeit der Reformen zu erhöhen und den Widerstand der Organisation gegen Veränderungen zu verringern.

Effizienz

Das SRSP hat sich als erfolgreich erwiesen, wenn es darum ging, im Verhältnis zu den verfügbaren Haushaltsmitteln viele hochwertige Anträge zu stellen. Darüber hinaus war es mit dem Programm möglich, Projekte mit zunehmendem Umfang und Haushalt zu unterstützen und so das Potenzial der Projekte, eine größere Wirkung zu erzielen, zu erhöhen. Die wachsende Nachfrage nach technischer Unterstützung in den Mitgliedstaaten und ein ausreichendes Maß an Wettbewerb zwischen den SRSP-Anträgen ermöglichten es den Behörden, hochwertige Vorschläge auszuwählen.

Die Akteure des Programms – darunter die begünstigten Behörden, die Koordinierungsbehörden und die Anbieter – waren sich generell darin einig, dass der Finanzbeitrag aus dem SRSP in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf und zum geschätzten Umfang der technischen Unterstützung stand, und betrachteten SRSP-Projekte als benutzerfreundliches und kosteneffizientes Instrument. Die Kosten für Kontrollen der gesamten jährlichen Zahlungen bei der GD REFORM waren mit den Kosten anderer EU-Programme unter direkter Mittelverwaltung vergleichbar. Die GD REFORM hat bei der Ausführung des Haushalts des SRSP gute Ergebnisse erzielt.

Insbesondere wurde – im Vergleich zu anderen EU-Programmen – die Bewertung und Auswahl der Anträge auf technische Unterstützung rechtzeitig und im Einklang mit dem in der Haushaltsordnung festgelegten Ziel abgeschlossen. Da eines der Auswahlkriterien für die Finanzierung eines Projekts im Rahmen des SRSP die Dringlichkeit der Reform war, erwarteten die Mitgliedstaaten, dass jedes Projekt so früh wie möglich anläuft, um sicherzustellen, dass die Reformen relevant bleiben und rechtzeitig durchgeführt werden.

Die am Programm beteiligten Akteure äußerten sich im Allgemeinen positiv über die Klarheit, Transparenz und Benutzerfreundlichkeit der Verwaltungsverfahren des SRSP und die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands. Ein verbesserungsbedürftiger Bereich betrifft die Notwendigkeit, die Verfahren zur Projektüberwachung und -bewertung weiterzuentwickeln und zu verfeinern.

Die GD REFORM hat die technische Unterstützung der Mitgliedstaaten effizient und wirksam mit anderen Kommissionsdienststellen koordiniert. Der Studie zufolge hätte es im Zeitraum 2017-2020 bei der Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse der technischen Unterstützung gleichwohl eine engere Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen geben können, nachdem die Projekte abgeschlossen waren.

Kohärenz

Das SRSP wird als kohärentes politisches Instrument mit klarer interner Logik bewertet, das gut auf die in der SRSP-Verordnung festgelegten Ziele abgestimmt ist und keine größeren

Lücken, Unstimmigkeiten oder Überschneidungen in der internen Struktur der Projekte aufweist. Die Gestaltung des Programms ermöglichte eine erhebliche Flexibilität bei der Auswahl von Projektaktivitäten, die optimal auf die spezifischen Projektziele und die Bedürfnisse der Begünstigten zugeschnitten sind.

Die Struktur und die Maßnahmen des SRSP wurden im Laufe der Zeit angepasst, um besser auf neue Herausforderungen zu reagieren und seine Ziele wirksamer zu erreichen, etwa durch gezielte Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen, die dem neu entstehenden Bedarf der Mitgliedstaaten entsprachen. Aufgrund des unterschiedlichen Charakters der Projekte könnten jedoch zusätzliche Anstrengungen erforderlich sein, um Projektergebnisse bei einem breiteren Publikum zu verbreiten und zu nutzen und so eine größere Wirkung zu erzielen.

Es hat sich auch gezeigt, dass das SRSP in hohem Maße mit anderen EU-Programmen und -Instrumenten (einschließlich ESF, EFRE, Horizont 2020, COSME, Fiscalis) sowie mit denjenigen der Mitgliedstaaten selbst im Einklang stand. Dies war darauf zurückzuführen, dass verschiedene Aspekte ähnlicher Ziele, Themen und Zielgruppen behandelt wurden. Da die aus dem SRSP finanzierten Projekte mit anderen EU-Programmen Themen gemein haben, ergänzten sie diese Projekte weitgehend durch maßgeschneiderte technische Unterstützung für nationale Behörden in bestimmten sektoralen Bereichen.

Was kohärente Ziele angeht, so wurden mit dem SRSP umfassendere Reformagenden der Mitgliedstaaten und der EU gestärkt, unter anderem durch die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben wurden. Die Akteure des SRSP schätzten im Allgemeinen sehr den Beitrag des Programms zum Europäischen Semester. In einigen Fällen trugen die aus dem SRSP finanzierten Projekte dazu bei, die länderspezifischen Empfehlungen besser zu definieren, zu präzisieren und anzuwenden und den Mitgliedstaaten spezifische Leitlinien für die Umsetzung dieser Empfehlungen an die Hand zu geben. In anderen Fällen wurden die Ergebnisse von aus dem SRSP finanzierten Projekten zur Formulierung dieser Empfehlungen herangezogen.

Obwohl es insgesamt ausreichende Mechanismen gab, um die Verbindungen und die Integration zwischen dem SRSP und dem Prozess/den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters zu gewährleisten, zeigte die unterstützende Studie zur Ex-post-Bewertung, dass die Art und Weise, in der die aus dem SRSP finanzierten Projekte zur Einhaltung der länderspezifischen Empfehlungen beitrugen, nicht ausreichend überwacht wurde. Zudem fehlten in den Länderberichten des Europäischen Semesters Verweise auf SRSP-Projekte.

Europäischer Mehrwert

Der Mehrwert durch das SRSP kam dadurch zustande, dass es den Zugang der Mitgliedstaaten zu internationalem Fachwissen verbesserte. Selbst in den wenigen Fällen, in denen der Projektnutzen ohne technische Unterstützung der EU hätte erreicht werden können, wäre dieser viel geringer gewesen oder später realisiert worden. Infolgedessen wurde der europäische Mehrwert durch die verstärkten Reformprozesse in den Mitgliedstaaten und einen stärkeren Beitrag zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU, darunter nicht zuletzt derjenigen des Europäischen Semesters, erzielt.

Das SRSP hatte umfassende grenzüberschreitende, EU-weite Auswirkungen, die über einzelne Mitgliedstaaten hinausgehen. Dazu gehörten die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Politik und der Prioritäten der EU auf nationaler Ebene, einschließlich der Förderung europäischer Werte, sowie die Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Austausch bewährter Verfahren untereinander. Nach Abschluss der aus dem SRSP

finanzierten einschlägigen Projekte wurden diese bewährten Verfahren und gewonnenen Erkenntnisse von den Begünstigten im Allgemeinen aktiv genutzt.

Relevanz

Das SRSP wurde als äußerst relevantes und gut abgestimmtes Instrument zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten für die Gestaltung und Umsetzung der Reformen angesehen, die zur Bewältigung der Herausforderungen erforderlich sind.

Die begünstigten Behörden und anderen Akteure bewerteten die verschiedenen Aspekte der Gestaltung und Struktur des SRSP und dessen Relevanz für die Erreichung der Reformziele positiv. Gleichzeitig entsprachen die Ziele der Projekte zur technischen Unterstützung weitgehend den wichtigsten Reformzielen und Herausforderungen für die Mitgliedstaaten.

Die technische Unterstützung im Rahmen des SRSP trug entscheidend dazu bei, den Bedürfnissen der begünstigten Behörden und der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, und zwar sowohl in Bezug auf die Durchführungsmethode (d. h. internationale technische Unterstützung leistende Dienste, die von der Kommission bereitgestellt werden) als auch auf die Art der bereitgestellten Unterstützung (d. h. mit Abstimmung auf die Bedürfnisse der einzelnen begünstigten Behörden). Das Programm trägt – in einzigartiger, wirksamer und effizienter Weise – dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung, bei der Gestaltung oder Umsetzung von Reformen auf hochrangiges internationales Fachwissen zuzugreifen.

Allerdings war das SRSP bei einer Nutzung im Notfall nicht sehr gut geeignet, Reformen oder den Aufbau von Kapazitäten vor Ort zu bewältigen, da es durch den in den Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen festgelegten Zeitplan eingeschränkt wurde.

Obwohl die begünstigten Behörden über viele Jahre hinweg den Beitrag des SRSP erhalten hatten, benötigten sie nach wie vor technische Unterstützung im Rahmen des Programms. Der wachsende Bedarf an technischer Unterstützung wurde auch anhand der steigenden Zahl von Anträgen der Mitgliedstaaten sowie anhand der steigenden durchschnittlichen Mittelausstattung für die Projekte deutlich.

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Aus der Umsetzung des SRSP wurden die folgenden wichtigsten Erkenntnisse gewonnen: Die Anwendung dieser Erkenntnisse kann dazu beitragen, die Gestaltung und Verwaltung künftiger Programme zur Bereitstellung technischer Unterstützung zu verbessern. Die Erkenntnisse sind nach Thema aufgegliedert. **Einbeziehung der Akteure**

- **Die aktive Kommunikation mit externen Akteuren und ihre Einbeziehung** war bei der Bereitstellung technischer Unterstützung von entscheidender Bedeutung: Dadurch erhöhten sich die Legitimität, Qualität und Nachhaltigkeit der Reformen, und der Widerstand der Organisation gegen Veränderungen wurde geringer.
- **Die Einbeziehung der begünstigten Behörden** war für die Durchführung von Projekten zur technischen Unterstützung und für den Reformprozess wichtig, um eine reibungslosere Umsetzung der Projekte und ihrer Ergebnisse zu ermöglichen.
- **Die enge Beteiligung nationaler Koordinierungsbehörden** war wichtig, um die Durchführung der Projekte zur technischen Unterstützung zu überwachen, ihre Fortschritte zu erörtern und Folgemaßnahmen zu ergreifen, um die Ergebnisse nach Abschluss des Projekts zu nutzen.

Länderübergreifende Dimension

- Ein zentrales Merkmal des Programms war die Gewährung des Zugangs zu **internationalem Fachwissen** für Mitgliedstaaten, die sonst keinen Zugang dazu hatten.
- Der **Austausch von Beamten** bot die Grundlage für eine stärkere künftige Nutzung der Peer-to-Peer-Beratung in den nationalen Verwaltungen. Die gesammelten Kenntnisse der Beamten in den Mitgliedstaaten stellten einen enormen Pool an Fachwissen und Kompetenzen dar.
- Die **Verbreitung der Ergebnisse** von Projekten zur technischen Unterstützung in und zwischen den Mitgliedstaaten förderte den Austausch und die Replikation bewährter Verfahren.
- Die **transnationale Dimension** des Programms – beispielsweise durch Projekte, die mehrere Mitgliedstaaten unterstützen, und durch eine bessere Verbreitung der Ergebnisse an ein breiteres Publikum – trug entscheidend zur Stärkung des „europäischen Mehrwerts“ bei.

Vermittlerrolle der Europäischen Kommission

- Die **Verringerung der Komplexität** von Projekten zur technischen Unterstützung hat ihre Umsetzung erleichtert und wirksamer gemacht.
- Die Fähigkeit, **maßgeschneiderte Lösungen** anzubieten, bewirkte einen geringen Verwaltungsaufwand und kontinuierliche Leitlinien für die begünstigten Behörden und trug dazu bei, die Reformen zu erleichtern und zu legitimieren.
- Die Kommission spielte eine wertvolle Rolle bei der **Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen potenziell begünstigten Behörden** in verschiedenen Mitgliedstaaten, die ähnliche Bedürfnisse und Prioritäten hatten.

Wirksame Umsetzung von Reformen und Koordinierung mit anderen EU-Prozessen

- Die verbesserte **Überwachung und Bewertung** trug zu einer effizienteren Durchführung des Programms und zu einer besseren Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse der technischen Unterstützung bei. Ein zuverlässiges Überwachungssystem kann es ermöglichen, die Auswirkungen von Maßnahmen und Reformen sowie ihre langfristige Tragfähigkeit zu bewerten.
- Sofern vorhanden, trugen die **Überwachung des Beitrags des SRSP zum Prozess des Europäischen Semesters** und die Erfüllung spezifischer länderspezifischer Empfehlungen in spezifischen nationalen Kontexten entscheidend zum Verständnis dessen bei, was gut funktioniert hat und was verbessert werden könnte.
- Die technische Unterstützung war auch in Bereichen von entscheidender Bedeutung, die seltener Gegenstand von Anträgen sind, wie Unterstützung bei der **Anwendung und Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften**.

Instrument für technische Unterstützung

Im Jahr 2021 ersetzte das Instrument für technische Unterstützung das SRSP als wichtigstes Programm für die Bereitstellung technischer Unterstützung im Zeitraum 2021-2027.

Konzipiert wurde das Instrument für technische Unterstützung auf der Grundlage mehrerer Empfehlungen, die in der Halbzeitbewertung des SRSP vorgeschlagen wurden, und unter Berücksichtigung einiger Schlussfolgerungen dieser Ex-post-Bewertung, wie einer aktiveren Einbeziehung der Akteure, einer stärkeren Ausrichtung auf die länderübergreifende Dimension und eines verstärkten Fokus auf Überwachung und Bewertung.