EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.1.2018
COM(2018) 48 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung des gemeinsamen Begleit- und Bewertungssystems für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

Abkürzungen

CMES: Common Monitoring and Evaluation System (gemeinsames Begleit- und Bewertungssystem)
EFF: Europäischer Fischereifonds
EMFF: Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EP: Evaluation Plan
ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds
FAME: Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation (Begleitung und Bewertung von Fischerei und Aquakultur)
FIAF: Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GFP: Gemeinsame Fischereipolitik
IMP: Integrierte Meerespolitik
OP: Operationelles Programm
SFC: System für die Fondsverwaltung in der Europäischen Union

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 4

2 Die sieben Komponenten des gemeinsamen Begleit- und Bewertungssystems 5

2.1 Interventionslogik des EMFF 5
2.2 Gemeinsame Indikatoren 6
2.3 Kumulierte Daten über Vorhaben (Infosys) 6
2.4 Jährlicher Durchführungsbericht 7
2.5 Bewertungsplan 8
2.6 Bewertung der operationellen Programme im Rahmen des EMFF 9
2.7 Leistungsrahmen und Überprüfung 9

3 Feststellungen und Empfehlungen 10

3.1 Interventionslogik des EMFF 10
3.2 Gemeinsame Indikatoren 11
3.3 Kumulierte Daten zu den für eine Finanzierung ausgewählten Vorhaben (Infosys) 12
3.4 Jährlicher Durchführungsbericht 13
3.5 Bewertungsplan 13
3.6 Bewertungen 14
3.7 Leistungsrahmen 15

4 Fazit: Werden die Ziele des CMES erreicht werden? 15

1 Einleitung

Gemäß der EMFF-Verordnung[1] muss ein gemeinsames Begleit- und Bewertungssystem (CMES) für die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung aus dem EMFF kofinanzierten Vorhaben eingerichtet werden.[2] Mit vorliegendem Bericht werden das Europäische Parlament und der Rat über die Durchführung des CMES informiert. Der Bericht ist alle vier Jahre vorzulegen, erstmals Ende 2017.[3] Dies bietet die Gelegenheit, über die Stärken und Schwächen des Systems Bilanz zu ziehen und Erkenntnisse für die Zukunft zu gewinnen.

Die Ziele des CMES sind in Artikel 108 der EMFF-Verordnung wie folgt definiert:

a) die Fortschritte und das Erreichte der GFP und der IMP aufzuzeigen, die allgemeinen Auswirkungen zu betrachten und die Wirksamkeit, Effizienz und Zweckdienlichkeit der EMFF-Vorhaben zu bewerten;
b) einen Beitrag zu einer gezielteren Förderung der GFP und der IMP zu leisten;
c) einen gemeinsamen Lernprozess im Rahmen der Begleitung und der Bewertung zu unterstützen;
d) zuverlässige und faktenbasierte Bewertungen der EMFF-Vorhaben bereitzustellen, die in die Entscheidungsfindung einfließen.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde das CMES in der Verordnung festgelegt und umfasst sieben Komponenten[4]:

1) eine Interventionslogik, die die Wechselwirkungen zwischen den Prioritäten, den spezifischen Zielen und den Maßnahmen aufzeigt[5];
2) gemeinsame Indikatoren[6];
3) kumulierte Daten zu den für eine Finanzierung ausgewählten Vorhaben[7];
4) einen jährlichen Bericht über die Durchführung des operationellen Programms[8];
5) einen Bewertungsplan[9];
6) Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen und alle sonstigen Bewertungen im Zusammenhang mit dem EMFF-Programm[10];
7) eine Leistungsüberprüfung[11].

---

[1] Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

[2] Artikel 107 der EMFF-Verordnung.

[3] Artikel 107 Absatz 4 der EMFF-Verordnung.

[4] Diese sind in Artikel 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1014/2014 der Kommission aufgeführt.

[5] Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 116 der EMFF-Verordnung

[6] Artikel 109 der EMFF-Verordnung. Die Liste der gemeinsamen Indikatoren ist im Anhang der Verordnung (EU) Nr. 1014/2014 enthalten.

[7] Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a der EMFF-Verordnung (Infosys-Bericht).

[8] Artikel 114 der EMFF-Verordnung in Ergänzung zu Artikel 50 der Dachverordnung.

[9] Artikel 115 der EMFF-Verordnung in Verbindung mit Artikel 56 der Dachverordnung.

[10] Artikel 115, 116 und 117 der EMFF-Verordnung in Verbindung mit den Artikeln 55, 56 und 57 der Dachverordnung.

[11] Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 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

Über jede dieser Komponenten wurde mit den Mitgliedstaaten in Sitzungen der Sachverständigengruppe[12] diskutiert, bevor sie im Rahmen von delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen verabschiedet wurden. Dieser partizipative Ansatz wurde auch nach der Annahme des Rechtsrahmens fortgesetzt. Zudem half die Einbindung der Verwaltungsbehörden in die Weiterentwicklung des CMES bei der Feinabstimmung der einzelnen Komponenten und der Verringerung des Verwaltungsaufwands. Dies sorgte für eine bessere Akzeptanz des Systems und trug auch dazu bei, die Begleit- und Bewertungskapazitäten in den Verwaltungsbehörden und bei der Kommission auszubauen.

Damit die Ziele erreicht werden können, muss das CMES in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden, um vergleichbare Daten zu erhalten, die auf Ebene der Europäischen Union (EU) zusammengefasst und bewertet werden können. Um für Kohärenz zu sorgen und das CMES weiterzuentwickeln, richtete die Kommission eine FAME[13]-Fazilität (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation – Begleitung und Bewertung von Fischerei und Aquakultur) ein, bei der sie für den Programmplanungszeitraum von sieben Jahren von einem externen Auftragnehmer unterstützt wird.

2 Die sieben Komponenten des gemeinsamen Begleit- und Bewertungssystems

2.1 Interventionslogik des EMFF

Durch die Interventionslogik soll im Zeitraum 2014–2020 eine stärkere Ergebnisorientierung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) erreicht werden.

Die Interventionslogik des EMFF beschreibt die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Programmebenen: Unionsprioritäten, spezifische Ziele und Maßnahmen.[14] Die Mitgliedstaaten erhielten im Rahmen einer Sitzung von EMFF-Sachverständigen eine Übersicht, in der diese Zusammenhänge dargestellt sind, und diese Logik wurde in das Modul „Operationelles Programm“ des SFC2014[15] aufgenommen.

---

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.

[12] Sitzungsunterlagen und -berichte finden Sie hier: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

[13] Die Tätigkeiten von FAME sind in einem mit der Kommission abgestimmten Jahresarbeitsplan festgelegt. Weitere Informationen zu FAME finden Sie unter https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

[14] Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 116 der EMFF-Verordnung.

[15] SFC2014 ist der Kanal für strukturierte Kommunikation zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Seine wichtigste Funktion ist der elektronische Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der geteilten Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Siehe https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014.

2.2 Gemeinsame Indikatoren

Es wurde eine Reihe gemeinsamer Indikatoren erstellt, die die wichtigsten Merkmale des Fischerei- und Aquakultursektors abdecken, die Ziele der einschlägigen Politikbereiche der EU (GFP, IMP) widerspiegeln und eine Verbindung zur Strategie Europa 2020 herstellen sollen. Diese Indikatoren sorgen auch für eine EU-weit kohärente und vergleichbare Überwachung und Berichterstattung.

Die für den EMFF zu nutzenden gemeinsamen Indikatoren wurden vor ihrer Annahme in den Sitzungen der Sachverständigengruppe ausführlich mit den Mitgliedstaaten diskutiert.[16] Im Rahmen des CMES werden vier Arten von gemeinsamen Indikatoren verwendet, die Ziele auf verschiedenen Ebenen erfassen und unterschiedlichen Zwecken dienen:

- Kontextindikatoren sind an die übergeordneten Ziele des EMFF geknüpft und zeigen die Ausgangssituation zu Beginn der Durchführung des OP. Für den EMFF werden 25 gemeinsame Kontextindikatoren verwendet.
- Output-Indikatoren betreffen das direkte Ergebnis der durchgeführten Maßnahmen. Im Falle des EMFF werden sie meist als Anzahl von Vorhaben angegeben. Im Rahmen des CMES des EMFF wurden 28 Output-Indikatoren für insgesamt 50 Maßnahmen festgelegt.
- Ergebnisindikatoren messen die Bruttowirkung des EMFF. Das CMES umfasst 28 Ergebnisindikatoren, die teilweise nur einem, teilweise aber auch mehreren spezifischen Zielen des EMFF zugeordnet sind. Den Mitgliedstaaten stand es frei, weitere spezifische Indikatoren hinzuzufügen, wenn sie dies wünschten.
- Finanzindikatoren sind allen ESI-Fonds gemeinsam und werden auf der Ebene der Unionsprioritäten festgelegt.

In einem veröffentlichten Arbeitspapier wurden gemeinsame Indikatoren definiert und durch die Festlegung von Beurteilungskriterien und die Angabe möglicher Informationsquellen praxistauglicher gemacht. Diese Festlegungen wurden in zwei Workshops im März und im September 2016 ausführlich mit den Mitgliedstaaten diskutiert.

2.3 Kumulierte Daten über Vorhaben (Infosys)

Die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung des Europäischen Fischereifonds (EFF) für den Zeitraum 2007–2013 wurde dadurch behindert, dass keine verlässlichen Überwachungsdaten vorlagen, sodass es schwierig war, die entsprechenden Daten zusammenzustellen.[17] Um dem abzuhelfen und der Kommission detaillierte Informationen

[16] In der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1014/2014 sind gemeinsame Kontextindikatoren, Output-Indikatoren und Ergebnisindikatoren festgelegt.

[17] Zur Überwachung des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) im Zeitraum 2000–2006 wurde ein ähnliches Infosys-System eingerichtet. Dieses System wurde im Zuge des EFF eingestellt.

auf Vorhabenebene zur Verfügung zu stellen, wurde ein Berichtssystem eingerichtet.[18] Durch diese Berichterstattung soll eine Informationsdatenbank geschaffen werden, die es ermöglicht, die Durchführung der OP zu überwachen, für die Politikgestaltung notwendige Analysen vorzunehmen und die Bereitstellung zuverlässiger Daten für die Bewertung zu gewährleisten.

Gemäß Artikel 97 der EMFF-Verordnung müssen die Verwaltungsbehörden der Kommission bis Ende März jedes Jahres kumulierte Daten über die bis Ende des vorangegangenen Kalenderjahrs zur Finanzierung ausgewählten Vorhaben übermitteln. In zwei Durchführungsverordnungen[19] sind die Liste und die Struktur der für jedes Vorhaben erforderlichen Daten zur Vorhabendurchführung enthalten, einschließlich der wichtigsten Merkmale des Begünstigten und des Vorhabens.

Mit Unterstützung der FAME wurde ein Arbeitspapier erstellt, das den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, ihre Infosys-Berichte zu erstellen. Die ersten Berichte wurden ausgewertet, und das Feedback an die Mitgliedstaaten half ihnen, Fehler zu erkennen.

In der Infosys-Berichterstattung werden die Fortschritte und Ergebnisse auf Vorhabenebene beschrieben, indem erfasst wird, was vor Ort geschieht. Darin enthalten sind die wichtigsten Informationen über die Begünstigten (z. B. Größe des Unternehmens, Geschlecht) und das Vorhaben (Art der Tätigkeiten, benötigte Mittel, Anzahl der betroffenen Fischer, betroffenes Gebiet usw.). Um den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten und die Verwaltungsbehörden zu begrenzen, werden für das Infosys überwiegend Daten abgefragt, die bereits in nationalen Datenbanken gespeichert sind. Diese wurden eingerichtet, um die Mindestanforderungen bezüglich der für jedes Vorhaben zu erfassenden und zu speichernden Daten zu erfüllen.[20]

2.4 Jährlicher Durchführungsbericht

Zur Überwachung der Durchführung des OP muss der Mitgliedstaat jedes Jahr bis zum 31. März einen jährlichen Durchführungsbericht vorlegen, der den Zeitraum bis zum Ende des vorhergehenden Kalenderjahrs umfasst (also denselben Zeitraum wie der Infosys-

[18] Um den Verwaltungsaufwand für die Verwaltungsbehörden in Grenzen zu halten, verwendet das System Informationen, die bereits in den Mitgliedstaaten verfügbar sind.

[19] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1242/2014 der Kommission vom 20. November 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds hinsichtlich der Darstellung der sachdienlichen kumulierten Daten über Vorhaben und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1243/2014 der Kommission vom 20. November 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds bezüglich der von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Informationen sowie des Datenbedarfs und der Synergien zwischen potenziellen Datenquellen.

[20] Dies ist auf der Ebene der Dachverordnung geregelt, und zwar durch Anhang III der Delegierten 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.

Bericht). Der jährliche Durchführungsbericht[21] gibt einen Überblick über die Durchführung von Programmen, auch im Zusammenhang mit wichtigen Fragen wie der Unterstützung der kleinen Küstenfischerei oder dem Klimawandel. Er wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten dazu genutzt, Ergebnisse zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Darüber hinaus weist er die für die einzelnen Maßnahmen veranschlagten Mittel aus; diese Angaben sind im OP nicht enthalten.

Der jährliche Durchführungsbericht ist in drei Teile untergliedert:

Teil A (von 2016 bis 2023 jedes Jahr vorzulegen) enthält u. a.:

- eine Übersicht über die Durchführung auf Programmebene und auf Ebene der Unionsprioritäten;
- kumulierte Daten zu den 28 Ergebnisindikatoren auf der Ebene der spezifischen Ziele;
- kumulierte Daten im Zusammenhang mit den 28 Output-Indikatoren für jede der 50 EMFF-Maßnahmen;
- Finanzdaten zur Durchführung des OP auf Maßnahmenebene;
- Beschreibung von Problemen, die die Leistung des Programms betreffen und
- Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Bewertungsplan, einschließlich einer Zusammenfassung der im Laufe des Jahres abgeschlossenen Bewertungen.

In Teil B (nur in den umfassenden Berichten in den Jahren 2017 und 2019 enthalten) müssen die Mitgliedstaaten zusätzlich über horizontale Aspekte der Durchführung (Geschlechterverteilung, nachhaltige Entwicklung usw.) und den Beitrag zu Klimaschutzzielen berichten.

Teil C (nur in dem umfassenden Bericht im Jahr 2019 enthalten) sollte zusätzliche Informationen dazu geben, wie das OP dazu beiträgt, die Ziele der Unionsstrategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen.

2.5 Bewertungsplan

Damit die Bewertungen besser zu wirksamen und effizienten Programmen beitragen, sind die Verwaltungsbehörden gemäß der Dachverordnung[22] verpflichtet, zu Beginn des Programmplanungszeitraums Bewertungspläne zu erstellen. Dies stellt für die EMFF-Verwaltungsbehörden eine Neuerung dar, denn sie mussten sich darüber Gedanken machen, welchen Bewertungsbedarf sie im gesamten Durchführungszeitraum haben und wie sie diesem nachkommen würden.

[21] Siehe Artikel 114 der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1362/2014 der Kommission vom 18. Dezember 2014 zur Festlegung von Vorschriften für ein vereinfachtes Verfahren zur Genehmigung bestimmter Änderungen von im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds finanzierten operationellen Programmen sowie von Vorschriften zum Format und der Aufmachung der jährlichen Berichte über die Durchführung dieser Programme.

[22] Artikel 56 Absatz 1 der Dachverordnung.

Der Bewertungsplan umfasst sieben Abschnitte: Zweck, Ziele, Tätigkeiten, Verwaltung, Datenquellen, vorläufiger Zeitplan und verfügbare Ressourcen. Als Teil des Musters für OP im Rahmen des EMFF wurden hierzu kurze Leitfäden zur Verfügung gestellt.

Im Gegensatz zu den anderen ESI-Fonds ist der Bewertungsplan Bestandteil der OP im Rahmen des EMFF[23], da die Kommission somit diese Pläne im Zuge der Verhandlungen über die OP bewerten konnte.

2.6 Bewertung der operationellen Programme im Rahmen des EMFF

Bewertungen sind erforderlich, um sich ein Bild davon zu machen, wie wirksam und effizient die Finanzbeiträge eingesetzt werden und wie sie sich auswirken, damit anschließend die Programmdurchführung verbessert und ihre Wirkung ermittelt werden kann. Die Dachverordnung[24] enthält die allgemeinen Vorschriften für die Bewertung bei allen ESI-Fonds. In der EMFF-Verordnung ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine Ex-ante-Bewertung und weitere Bewertungen während der Durchführung vornehmen müssen, während die Kommission zu einer Ex-post-Bewertung verpflichtet ist, die bis Ende 2024 abgeschlossen sein muss.[25]

Die Ex-ante-Bewertung ist die einzige Bewertung, die die Mitgliedstaaten bislang vorgenommen haben. Diese Ex-ante-Bewertung geht über eine reine Bestandsaufnahme vor Beginn des Programms hinaus und wird als Prozess gesehen, der in den verschiedenen Phasen der Erstellung des OP regelmäßige Kontakte zwischen der Verwaltungsbehörde und den Bewertern vorsieht. Dieser Prozess wurde in einem Leitfaden dokumentiert, der auf Sitzungen der Sachverständigengruppe mit den Mitgliedstaaten diskutiert wurde.

2.7 Leistungsrahmen und Überprüfung

Der Leistungsrahmen ist eines der Instrumente, das für alle ESI-Fonds genutzt wird, um für mehr Ergebnisorientierung zu sorgen.[26] Im Rahmen des EMFF beruht der Leistungsrahmen auf einer Reihe von Output- und Finanzindikatoren, zu denen für jede Unionspriorität jeweils Etappenziele und Zielwerte festgelegt wurden. Die Werte der Indikatoren des Leistungsrahmens sind in die jährlichen Durchführungsberichte aufzunehmen. Die Bewertung der Etappenziele im Jahr 2019 wird die Grundlage für die Zuweisung der

[23] Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe j der EMFF-Verordnung und das Muster für OP in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 771/2014 der Kommission vom 14. Juli 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf das Muster für operationelle Programme, auf den Aufbau der Ausgleichspläne für Mehrkosten, die Marktteilnehmern bei Fischfang, Fischzucht, Verarbeitung und Vermarktung bestimmter Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse aus Gebieten in äußerster Randlage entstehen, auf das Muster für die Übermittlung von Finanzdaten, auf den Inhalt der Ex-ante-Bewertungsberichte und auf die Mindestanforderungen für den im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds vorzulegenden Bewertungsplan.

[24] Artikel 54 bis 57 der Dachverordnung.

[25] Artikel 55, 56 und 57 der Dachverordnung in Verbindung mit den Artikeln 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 und 117 der EMFF-Verordnung.

[26] Artikel 20, 21 und 22 sowie Anhang II der Dachverordnung.

leistungsgebundenen Reserve bilden;[27] das Erreichen der Zielwerte wird hingegen 2024 bewertet. Die Kommission hat einen Leitfaden[28] erstellt, in dem den Verwaltungsbehörden genauer erklärt wird, wie dieses neue Element umgesetzt wird.

Für den EMFF besteht der Leistungsrahmen aus Finanzindikatoren (bescheinigte Zahlung), durch die anhand der Ausgabenhöhe auf klassische Weise eine klare Aussage zur Leistung bei der Durchführung getroffen wird. Da die ESI-Fonds ergebnisorientiert arbeiten müssen, werden die Finanzindikatoren durch Output-Indikatoren ergänzt. Beide Indikatorengruppen müssen deutliche Fortschritte ausweisen, damit die leistungsgebundene Reserve freigegeben wird.

3 Feststellungen und Empfehlungen

Dieser Bericht wurde mithilfe des Referats Unterstützung der FAME erstellt. Dabei wurde Feedback der EMFF-Verwaltungsbehörden, das bei Workshops im März und September 2016 eingeholt wurde, ebenso genutzt wie Informationen im Rahmen einer Sitzung der Interessenträger im September 2017, an der 21 Mitgliedstaaten teilnahmen, und Fragen, die während der Durchführung der OP von den Mitgliedstaaten an die FAME und die Kommission gerichtet wurden.

Nachstehend sind die Ergebnisse bezüglich der Durchführung jeder Komponente des CMES zusammengefasst und werden gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserungen der Funktionsweise des CMES ausgesprochen.

3.1 Interventionslogik des EMFF

Die Interventionslogik des EMFF passt gut zur Struktur des Fonds (Unionsprioritäten – spezifische Ziele – Maßnahmen), doch durch die späte Einbeziehung des EMFF in die Dachverordnung wurde eine zusätzliche Berichterstattung auf der Ebene der allen ESI-Fonds gemeinsamen thematischen Ziele nötig.[29] Dadurch wurde die Interventionslogik komplexer und die Berichterstattung für die Mitgliedstaaten schwieriger.

Empfehlungen:

- Die Interventionslogik ist ein strukturierendes Element des CMES, das auch künftig beibehalten werden sollte. Allerdings sollte sie auf Sitzungen der Expertengruppe ausführlicher mit den Mitgliedstaaten diskutiert werden.

[27] Gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Dachverordnung stellen 6 % der Mittel, die im Rahmen des EMFF unter geteilter Mittelverwaltung finanzierten Maßnahmen zugewiesen sind, eine leistungsgebundene Reserve dar, die in der Partnerschaftsvereinbarung und den OP eingerichtet wurde. Leitfaden: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Den Leitfaden für alle ESI-Fonds finden Sie hier: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[29] Artikel 9 der Dachverordnung. Der EMFF trägt zu den thematischen Zielen 3, 4, 6 und 8 bei.

- Sie sollte einfacher und ergebnisorientierter sein und eindeutig zeigen, welche Maßnahme oder Aktion zu welchen Zielen beiträgt und wie dieser Beitrag gemessen wird.

3.2 Gemeinsame Indikatoren

Folgende Probleme wurden während der Bewertung der Funktionsweise des CMES festgestellt:

- Das Arbeitspapier mit einer genauen Festlegung der gemeinsamen Indikatoren und mit Angaben dazu, wie diese genutzt werden sollten, wurde erst relativ spät in der Programmplanung zur Verfügung gestellt. Dies führte in einigen Mitgliedstaaten zu Missverständnissen, und bei der Erstellung einiger OP wurden abweichende Methoden genutzt, um die Zielvorgaben für die angestrebten Ergebnisse festzulegen.
- Die Ergebnisindikatoren sind mit den spezifischen Zielen des EMFF verknüpft. Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit anzugeben, dass bestimmte für ein spezifisches Ziel festgelegte Ergebnisindikatoren für ein spezifisches Ziel „nicht zutreffend" waren. Diese Möglichkeit wurde sehr häufig und nicht nur in Ausnahmefällen genutzt. Da jedoch jedes spezifische Ziel des EMFF durch mehr als einen gemeinsamen Ergebnisindikator abgedeckt ist, kann der Beitrag der OP zu dem jeweiligen spezifischen Ziel des EMFF dennoch gemessen werden.
- Die Mitgliedstaaten hatten auch die Möglichkeit, ihre eigenen Indikatoren zu verwenden, anstatt Indikatoren aus der gemeinsamen Liste auszuwählen, was dazu führt, dass einige Ergebnisse bei der Berichterstattung oder der Aggregierung auf EU-Ebene nicht ordnungsgemäß berücksichtigt werden können.
- Für einige Maßnahmen wurden kaum gemeinsame Ergebnisindikatoren festgelegt (z. B. Innovationsmaßnahmen), und es wurde nicht immer angemessen berücksichtigt, wie lange es dauert, bis sich eine Wirkung zeigt (z. B. höherer Nettogewinn aufgrund einer Innovation). Das bedeutet, dass einige wichtige Wirkungen des EMFF eventuell nicht berücksichtigt werden.
- Einige Indikatoren wurden als Verhältnis angegeben[30], was auf operativer Ebene schwer zu berechnen ist und nicht sinnvoll aggregiert werden kann.

Empfehlungen:

- Ergebnisindikatoren sollten bei der Überwachung immer in absoluten Zahlen ausgedrückt werden und Zielvorgaben und Ausgangswerte ausweisen. Da für die Ergebnisindikatoren im Rahmen des EMFF Daten der EMFF-Begünstigten vor und nach dem Vorhaben zugrunde gelegt werden, sollten Verhältnisangaben, Prozentsätze und nicht eindeutige arithmetische Zeichen vermieden werden, da sie zu Fehlern

[30] Zum Beispiel: „Veränderung in % der unausgeglichenen Flotten" oder „Veränderung der unerwünschten Fänge (in %)". Für diese beiden Indikatoren werden eine Berechnung und ein Ausgangswert benötigt.

führen. So sollte beispielsweise der Anstieg des Nettogewinns als Wert vor dem Vorhaben und nach dem Vorhaben ausgedrückt werden und nicht als Prozentangabe.

- Vor Beginn der Programmplanung sollte die Kommission die Mitgliedstaaten in die Methodik zur Festlegung der Indikatoren und in die zur Festsetzung der Zielvorgaben zu verwendenden Berechnungsmethoden einweisen.
- Um einen umfassenden Überblick über die Verwendung der Fonds zu geben und eine aussagekräftige Aggregation auf EU-Ebene zu ermöglichen, sollten gemeinsame Indikatoren alle Investitionen abdecken.
  Die Mitgliedstaaten sollten jedoch die Möglichkeit haben, zusätzliche Indikatoren zu verwenden, die sie auf nationaler Ebene nutzen.

3.3 Kumulierte Daten zu den für eine Finanzierung ausgewählten Vorhaben (Infosys)

Infosys ist für die Verwaltungsbehörden ein wertvolles Instrument, da es als „Dashboard" zur Überprüfung der Fortschritte bei der Durchführung verwendet werden kann. Für die Kommission ist es nützlich, weil darin, lange bevor die ersten Werte der Ergebnisindikatoren sinnvollerweise gemeldet werden können, bereits Informationen zu den im Rahmen des EMFF erzielten Ergebnissen enthalten sind. Für die Mitgliedstaaten wird es ein besonders nützliches Tool sein, wenn sie ab 2018 Bewertungen vornehmen, da sichergestellt ist, dass den Bewertern ein Basissatz verlässlicher Daten zur Verfügung steht.
Im Zusammenhang mit Infosys treten u. a. folgende Schwierigkeiten auf:

- In den Infosys-Berichten kann nicht zwischen Feldern unterschieden werden, die bewusst nicht ausgefüllt wurden, und solchen, die versehentlich keine Einträge enthalten, da es der Aufbau von Infosys nicht zulässt, als Antwort in bestimmten Bereichen „nicht zutreffend" anzugeben.
- Der Ausgangswert ist der Wert eines Indikators vor Beginn eines Vorhabens (z. B. Anzahl der Vollzeitäquivalente in einem KMU) und bildet eine Bezugsgröße, die zur Messung der erzielten Fortschritte dient. Obwohl die Verwaltungsbehörden immer die Ausgangswerte von den Antragstellern verlangen, um die Finanzierungsanträge bewerten zu können, und obwohl die Ausgangswerte eine verbindliche Komponente des nationalen Überwachungssystems darstellen[31], sind diese Werte in den Infosys-Berichten nicht verfügbar.
- Im Rahmen des Infosys müssen die Antragsteller eine Schätzung vorlegen, welche Ergebnisse ihrer Meinung nach durch ihr Vorhaben erzielt werden können. Diese Schätzung wird nach Abschluss des Projekts von den Verwaltungsbehörden überprüft. Die Verwaltungsbehörden werden bei diesem zweiten Schritt methodische Unterstützung erhalten, um eine zuverlässige Validierung zu gewährleisten.

[31] Gemäß der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vorgeschrieben.

Empfehlungen:

- Das Infosys sollte auch in Zukunft beibehalten werden, da es bei begrenztem administrativem Aufwand seitens der Verwaltungen der Mitgliedstaaten sehr wertvolle Informationen liefert.
- Die Ausgangswerte sollten in die Infosys-Berichte aufgenommen werden.
- Die Nutzer sollten die Möglichkeit haben, gegebenenfalls „nicht zutreffend" einzutragen und dies zu erläutern.

3.4 Jährlicher Durchführungsbericht

Im Gegensatz zum Infosys werden die jährlichen Durchführungsberichte mittels eines strukturierten Verfahrens über das SFC übermittelt und müssen von der Kommission angenommen werden. Bei der Bewertung dieser Berichte durch die Kommission können unterschiedliche Arten von Problemen auftreten, die erhebliche Verzögerungen nach sich ziehen können. Insbesondere sollte es keine Abweichungen zwischen den aufgeschlüsselten Angaben im Infosys und den aggregierten Werten im jährlichen Durchführungsbericht geben, da sich beide Berichte auf denselben Zeitraum beziehen.

Bei allen ESI-Fonds sind wichtige Informationen aus dem jährlichen Durchführungsbericht auf dem Kommissionsportal für offene Daten[32] für die Öffentlichkeit zugänglich, um Transparenz bei der Verwendung der Fondsmittel zu gewährleisten. Finanzdaten zur Durchführung des EMFF stehen nur einmal pro Jahr im jährlichen Durchführungsbericht zur Verfügung, während die Kommission dreimal jährlich Informationen zum EFRE, ESF und ELER erhält. Die auf dem Portal für offene Daten veröffentlichten Informationen sind somit für diese Fonds aktueller als für den EMFF.

Empfehlungen:

- Es sollten Leitfäden zur Verfügung gestellt werden, um die Mitgliedstaaten bei der Berichterstattung zu unterstützen.
- Infosys und jährlicher Durchführungsbericht sollten sich besser ergänzen.
- Die Berichterstattung über die finanzielle Ausführung sollte für alle Fonds angeglichen werden.

[32] Bei diesem Portal handelt es sich um eine Website, auf der wichtige Informationen zur Durchführung der ESI-Fonds grafisch dargestellt sind. Alle für diese Abbildungen verwendeten Datensätze können heruntergeladen und von jedermann genutzt werden. Siehe https://cohesiondata.ec.europa.eu/

3.5 Bewertungsplan

Die Bewertungspläne weisen hinsichtlich Länge, Differenziertheit und Qualität große Unterschiede auf und enthalten häufig nur die erforderlichen Mindestangaben. Vielfach legten die Verwaltungsbehörden den Schwerpunkt auf andere Abschnitte des OP, die Bewertungspläne fanden teilweise kaum Beachtung und wurden auf die Schnelle verfasst. Die für Bewertungen vorgesehenen finanziellen Mittel variieren erheblich, was den jeweiligen Gegebenheiten entspricht: Mitgliedstaaten mit zahlreichen Regionen haben ein deutlich größeres Budget für Bewertungen als Mitgliedstaaten, die im Rahmen des EMFF lediglich ein kleines OP durchführen und weniger oder keine regionalen Unterteilungen aufweisen.

Empfehlungen:

- Der im OP enthaltene Bewertungsplan sollte lediglich die Steuerung des Bewertungsprozesses hervorheben und einen ungefähren Zeitplan und eine vorläufige Mittelzuweisung enthalten.
- Um die Flexibilität zu wahren und häufige Änderungen des OP zu vermeiden, sollte die Detailplanung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Hierzu sollten aktualisierte, vom Begleitausschuss verabschiedete Pläne genutzt werden, wie das bei den anderen ESI-Fonds der Fall ist.

3.6 Bewertungen

Im April 2017 hatten die meisten Mitgliedstaaten noch nicht mit den Bewertungen begonnen, da ihrer Ansicht nach der Durchführungsgrad zu gering und somit keine Grundlage für aussagekräftige Bewertungsergebnisse vorhanden war. Daher können für diese Komponente des CMES derzeit noch keine Rückschlüsse gezogen werden.

Das Verfahren für die Ex-ante-Bewertung ist im OP dargelegt, allerdings in sehr knapper Form. Hier besteht möglicherweise Verbesserungsbedarf. Die mit der Ex-ante-Bewertung beauftragten Teams waren in der Regel nicht in die Verhandlungen über die OP bzw. in die Erstellung der OP eingebunden und konnten somit keine Bewertung der endgültigen Fassung abgeben.

Ein besonderes bei der Bewertung im Rahmen des EMFF auftretendes Problem ist die Schwierigkeit, Bewerter zu finden, die sowohl im Bereich der Fischerei als auch im Bereich der Bewertungsmethoden über das nötige Fachwissen verfügen. Diese Kombination lässt sich nur in einem Team aus Einzelpersonen mit einander ergänzenden Kompetenzen finden.

Unterstützung benötigen die Mitgliedstaaten auch bei der Durchführung von Wirkungsanalysen und Folgenbewertungen. Besonders wichtig wird dies sein, wenn die Kommission die Ex-post-Bewertung vornimmt, da diese auf verlässlichen nationalen Bewertungen beruhen sollte.

Empfehlungen:

- Die Leitlinien für die Ex-ante-Bewertung sollten detaillierter sein und die Rolle der Ex-ante-Bewerter bei der Fertigstellung des OP festlegen.
- Die Mitgliedstaaten sollten versuchen, die verschiedenen benötigten Kompetenzen durch ein ad hoc zusammengestelltes Bewerterteam zu erreichen.
- Eine Einweisung in die Bewertungsmethodik sollte möglichst bald zur Verfügung stehen.

3.7 Leistungsrahmen

Die Output-Indikatoren im Leistungsrahmen müssen klug festgelegt werden, um Missverständnisse zu vermeiden: Ein wichtiger Output-Indikator ist die Anzahl der im Rahmen bestimmter Maßnahmen ausgewählten Vorhaben; diese Zahl kann durch externe Faktoren beeinflusst werden.

Die Berechnungsmethode für die Finanzindikatoren ist in der Dachverordnung festgelegt, hat aber seitens der Mitgliedstaaten viele Fragen aufgeworfen. Darin spiegelt sich wohl wider, dass für die verschiedenen Fonds unterschiedliche Terminologie und unterschiedliche Berichterstattungsverfahren verwendet werden.

Empfehlungen:

- Die Finanzindikatoren sollten für alle ESI-Fonds ähnlich und vergleichbar sein.
- Die Verwendung von Output-Indikatoren sollte präziser bewertet werden.
- Es könnte nützlich sein, den Leistungsrahmen durch Erläuterungen zu ergänzen.

4 Fazit: Werden die Ziele des CMES erreicht werden?

Die vorliegende Bestandsaufnahme zeigt, dass bei den vier Zielen des CMES Fortschritte gemacht werden, aber noch einiges zu tun ist, um sie vollständig zu erreichen.

Das CMES ist so konzipiert, dass die Fortschritte bei der Durchführung des EMFF bewertet und Entscheidungsprozesse in diesem Bereich sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene unterstützt werden. Durch die Verwendung gemeinsamer Indikatoren und das neue Überwachungssystem wird eine verlässliche Datengrundlage geschaffen, die zu Überwachungszwecken, aber auch zur Entscheidungsfindung herangezogen werden kann. Trotz einer Reihe von Mängeln und Schwierigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen, die ein optimales Funktionieren des Systems in der Anfangsphase verhindert haben, konnten die Probleme in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten nach und nach identifiziert und behoben werden.

Die kumulierten Daten über Vorhaben, die die Mitgliedstaaten in Form von Infosys-Berichten übermitteln, stellen ein „Dashboard“ dar, mit dem die Kommission und die Mitgliedstaaten die Fortschritte bei der Durchführung des EMFF besser überwachen können. Dieses „Dashbord“ ermöglicht es der Kommission, EU-weit, auf Meeresbecken-Ebene und mitgliedstaatenübergreifend Schlüsse zu ziehen, und hat sich bei der Unterstützung der Entscheidungsfindung bereits als sehr hilfreich erwiesen.

Die derzeitige Struktur des CMES liefert nützliche Daten, durch die der Beitrag des Systems zur Entwicklung des Fischereisektors und zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 – wie sie sich in den thematischen Zielen niederschlagen – bewertet werden kann. Bei der Bewertung des Beitrags, den der EMFF zu Prioritäten im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Fischereipolitik oder der Meerespolitik leistet, wie z. B. zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung oder zum Kampf gegen Abfälle im Meer, könnten jedoch noch weitere Untersuchungen und Analysen erforderlich sein. Unter Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit und der Verhältnismäßigkeit wäre es hilfreich, wenn ein künftiges CMES Indikatoren enthielte, die für diese Politikbereiche besser geeignet sind.

Das Ziel, einen gemeinsamen Lernprozess unter Einbindung der Kommission und der Mitgliedstaaten zu fördern, war für die Entwicklung des Systems von Beginn an von zentraler Bedeutung. Jede einzelne Komponente wurde mit den Mitgliedstaaten ausführlich erörtert, und das Referat Unterstützung der FAME wurde eingerichtet, um in diesem Sinne verstärkt tätig zu werden.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass die Bewertungen aufgrund der Verzögerungen bei der Durchführung des EMFF noch nicht abgeschlossen wurden. Derzeit wird ein Arbeitspapier erstellt, das den Mitgliedstaaten Leitlinien und Erläuterungen für ihre für 2018 geplanten Bewertungen an die Hand geben wird. Gemeinsame Indikatoren und Infosys-Daten werden sich wohl als sehr hilfreich erweisen, um in naher Zukunft zu verlässlichen Bewertungen zu kommen.