

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH



ISG Projektbericht | 21. Juli 2017

Wissenschaftliche Begleitung und operative Planung der
Förderperiode 2014 bis 2020 im Europäischen Sozialfonds (ESF)

Implementationsuntersuchung zum Start der Förderperiode 2014-2020

Marco Puxi und Eva Roth
unter Mitarbeit von Sabine Wellmer



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds



ISG - INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK GMBH
ISG-BÜRO BERLIN
Gorgasring 2, 13599 Berlin
www.isg-institut.de

IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH

Lützowstraße 93, 10785 Berlin
www.ifsberlin.de

Inhalt

0	Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten	ii
1	Einführung	1
2	Hintergrund und Ziele der Studie, forschungsleitende Fragen und Untersuchungskonzeption	2
2.1	Hintergrund der Implementationsuntersuchung	2
2.2	Ziele der Implementationsuntersuchung	3
2.3	Evaluierungsfragestellung	3
2.4	Evaluierungsdesign und Methoden	5
2.5	Empirische Grundlagen	6
3	Auswirkungen der Einführung vereinfachter Kostenoptionen	11
3.1	Einleitung	12
3.2	Ergebnisse der empirischen Erhebungen	13
4	Auswirkungen der Bündelung der Umsetzung bei zwei Zentral- einrichtungen und ausgewählte Aspekte der Projektbegleitung	24
4.1	Einleitung	24
4.2	Ergebnisse der empirischen Erhebungen	25
5	Konsequenzen der Ausweitung von wettbewerblichen Verfahren zur Projektauswahl	35
5.1	Einleitung	35
5.2	Ergebnisse der empirischen Erhebungen	36
6	Inhaltliche Anpassung der Förderinstrumente und Veränderungen hinsichtlich der Querschnittsziele	40
7	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	45
8	Literatur	54

0 Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

Abbildung 1	Schematischer Aufbau der Implementationsanalyse	6
Abbildung 2:	Umsetzung von Projekten außerhalb des ESF seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 – Mehrfachantworten möglich.....	11
Abbildung 3:	Zustimmung zur Aussage „Durch diese vereinfachte Kostenoption sinkt der Abwicklungsaufwand deutlich“	21
Abbildung 4:	Sollte Ihrer Einschätzung nach bei ESF-Instrumenten, bei denen die Projekte bisher "spitz" abgerechnet wurden, weiter das Realkostenprinzip zum Einsatz kommen oder nach vereinfachten Kostenoptionen (wie Pauschalen oder Standardeinheitskosten) abgerechnet werden?.....	22
Abbildung 5:	Können Sie schon abschätzen, ob die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen Auswirkungen auf Ihre zukünftige Beteiligung an der Umsetzung des Berliner ESF-Landesprogramms haben wird?	23
Abbildung 6:	Wie bewerten Sie die Zentralisierung der fördertechnischen Abwicklung über zwei Zentraleinrichtungen?	27
Abbildung 7:	Wie bewerten Sie in der Zusammenarbeit mit der EFG GmbH bzw. der ZGS Consult GmbH die nachstehend genannten Aspekte?.....	29
Abbildung 8:	Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der/den für Sie zuständigen Fachstelle/n?.....	31
Abbildung 9:	Wie bewerten Sie die vorgenommenen Veränderungen am IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0?	34
Abbildung 10:	Welchen Einfluss hat der verstärkte Übergang auf wettbewerbliche Verfahren nach Ihrer Erfahrung?	38
Übersicht 1:	In die Fallstudie einbezogene Förderinstrumente.....	8
Übersicht 2:	Anwendung vereinfachter Kostenoptionen in den ESF-Förderinstrumenten 2014-2020 des Landes Berlin – Auswertung der Unterlagen zu den Aufrufen zur Einreichung von Projektvorschlägen bzw. von Vergabeunterlagen sowie der Instrumentensteckbriefe (Stand 01.11.2016).....	14

1 Einführung

Der Bewertungsplan zum ESF-OP 2014-2020 des Landes Berlin (vgl. SenWTF 2015, S. 16 ff.) sieht im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der ESF-Umsetzung eine erste vertiefende Bewertungsstudie zur Implementation der Förderung im Förderzeitraum 2014-2020 vor. Zum Start der Umsetzung des ESF-OP soll untersucht werden, wie sich zentrale Veränderungen in der Programmorganisation – beispielsweise Anpassungen bei Verfahren der Projektauswahl, die Einführung von Pauschalen und förderpolitische Veränderungen – auf die Steuerung und Umsetzung des ESF auswirken.

Der vorliegende Bericht fasst die zentralen Ergebnisse der durchgeführten Analysen in komprimierter Form zusammen. Neben dieser Einführung gliedert sich der Bericht in insgesamt sechs weitere Kapitel:

- *Kapitel 2* erläutert den Hintergrund der Untersuchung, skizziert die zentralen forschungsleitenden Fragen, beschreibt das Konzept und die durchgeführten Erhebungsschritte;
- *Kapitel 3* beschreibt die auf Basis der empirischen Erhebungen gewonnenen Ergebnisse zur Einführung vereinfachter Kostenoptionen;
- In *Kapitel 4* wird erörtert, wie die Reduzierung der Zahl zwischengeschalteter Stellen auf die Umsetzung des ESF in Berlin gewirkt hat;
- In *Kapitel 5* werden die Auswirkungen behandelt, die sich durch die Ausweitung von wettbewerblichen Verfahren zur Projektauswahl ergeben haben;
- *Kapitel 6* geht auf inhaltliche Änderungen am Förderinstrumentarium sowie auf die Querschnittsziele ein;
- Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sind schließlich Gegenstand des *Kapitels 7*.

Die wissenschaftliche Begleitung bedankt sich an dieser Stelle für die umfassende Unterstützung der Untersuchung, zum einen über die vielfache Beteiligung von Trägern an der standardisierten und online-gestützten Erhebung, zum anderen über die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung, der Partner, der Zentraleinrichtungen sowie der Träger an den leitfadengestützten Interviews.

2 Hintergrund und Ziele der Studie, forschungsleitende Fragen und Untersuchungskonzeption

2.1 Hintergrund der Implementationsuntersuchung

Bereits in der Halbzeitbewertung zur Umsetzung des ESF der Förderperiode 2007-2013 wurde der Verwaltungs- und Bürokratieaufwand beanstandet, der durch die stark dezentralisierte Organisation des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) in Berlin bestand. Daher war eine Restrukturierung und Bündelung der Verwaltungsaufgaben ein wesentlicher Bestandteil der Handlungsempfehlungen der Halbzeitbewertung (vgl. ESF-OP Berlin 2015, S. 114).

Auch aufgrund dieser Empfehlungen wurde für die aktuelle Förderperiode eine Neuorganisation der Verwaltungsaufgaben umgesetzt, die in einer deutlichen Reduzierung der Zahl zwischengeschalteter Stellen und einer weitgehenden Bündelung der ESF-Umsetzung bei zwei Zentraleinrichtungen bestand. Durch diese Bündelung erhofften sich Verwaltungsbehörde, Fachstellen und Partner eine deutliche Reduzierung des bürokratischen Aufwandes.

Ein weiterer Aspekt, der in der Halbzeitbewertung der vergangenen Förderperiode thematisiert wurde, betraf die vergleichsweise hohe Fehleranfälligkeit in der Abwicklung der Förderung. Diese sollte ebenfalls durch die Bündelung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen bei den Zentraleinrichtungen reduziert werden, um etwaige Zahlungsstopps der EU-Kommission zu verhindern und so einen kontinuierlichen Zufluss von EU-Mitteln zu gewährleisten.

Gleichzeitig wurden die Regelungen zur Förderfähigkeit überprüft und vereinfacht, da insbesondere das Antragsverfahren und die Abrechnung der Projekte als Fehlerquellen identifiziert wurden. Als weiteres wesentliches Instrument zur Reduktion der Fehleranfälligkeit ist zudem auf die Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen bzw. Pauschalen zu verweisen. Art 67 Abs. 1 d) der ESIF-Verordnung schreibt vor, dass bei Projekten mit einer öffentlichen Unterstützung von bis zu 100.000 Euro – mit Ausnahme von Beihilfen – vereinfachte Kostenoptionen anzuwenden sind. Aber auch bei Projekten mit größeren Fördersummen erwartet die Generaldirektion Beschäftigung eine umfassende Nutzung der gegenüber der letzten Förderperiode ausgeweiteten Möglichkeiten, mit Pauschalen zu fördern. In der Konsequenz hat das Land Berlin umfassenden Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen gemacht. Für fast alle Förderinstrumente, die über das Zuwendungsverfahren vergeben wurden, fand die Einführung vereinfachter Kostenoptionen zum Start der Förderperiode 2014-2020 statt.

2.2 Ziele der Implementationsuntersuchung

Vor diesem Hintergrund sollte die als Implementationsanalyse ausgerichtete vertiefende Bewertungsstudie klären, wie sich die Veränderungen auf struktureller sowie inhaltlicher Ebene auf das Fördergeschehen zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 ausgewirkt haben.

Ziel der vertiefenden Bewertungsstudie war damit zum einen die Überprüfung der Umsetzung des neu strukturierten Fördervollzugs. Zum anderen sollte die Implementationsanalyse aufzeigen, wie die Veränderungen von betroffenen Stellen und Einrichtungen selbst eingeschätzt werden und welche Erfahrungen damit bislang gemacht wurden. Schließlich sollte überprüft werden, welche Konsequenzen die konzeptionellen, inhaltlichen und zielgruppenbezogenen Veränderungen bzw. Neukonzeptionierungen von Förderinstrumenten auf die Inanspruchnahme und Nutzung der in modifizierter Form fortgeführten bzw. neu eingeführten Instrumente für Träger und Begünstigte hatten. Dabei orientierte sich die Analyse einerseits an der im OP formulierten Motivation für die Restrukturierung, nämlich der Effektivierung der OP-Umsetzung, und andererseits an den verfolgten Zielen der Erhöhung der Passgenauigkeit und Bedarfsgerechtigkeit des Förderinstrumentariums.

Aus der Zielstellung der vertiefenden Bewertungsstudie folgt, dass sich diese auf zwei Ebenen bezieht:

1. *Ebene des Fördervollzugs:* Hierzu gehören alle strukturell relevanten Aspekte, die die Steuerung und Umsetzung der Förderung insgesamt beeinflussen. Angesprochen sind hierbei die Einführung der vereinfachten Kostenoptionen (Pauschalen), die Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen, die Abwicklung der Förderung über zwei Zentraleinrichtungen sowie die Ausweitung von Wettbewerbsverfahren in der Projektauswahl;
2. *Ebene der Förderinstrumente:* Dies betrifft v.a. die inhaltliche Neugestaltung oder Anpassung von einzelnen Förderinstrumenten, beispielsweise in Bezug auf Förderinhalte, Zielgruppen der Förderung, Fördergegenstände etc.

2.3 Evaluierungsfragestellung

Auf Basis der Vorgaben des Bewertungsplans sollten mit der vertiefenden Bewertungsstudie für die beiden dargestellten Untersuchungsebenen die folgenden zentralen Leitfragen beantwortet werden:

Fragstellungen auf Ebene des Fördervollzugs

1. Wie nachvollziehbar sind die konkreten Gründe für die im OP mit den Zentraleinrichtungen gewählte Umsetzungsform und in welchem Maße hat sich diese neue Umsetzungsform bewährt?
2. Welche Implikationen hat die gewählte Umsetzungsform für die einzelnen Aufgabenbereiche Planung, Beratung, Durchführung von Projektauswahlverfahren, Antragsbearbeitung, Bewilligung, Mittelausreichung, Prüfungen und Berichtswesen?
3. Wie ist die Zusammenarbeit von Zentraleinrichtungen (EFG GmbH und ZGS Consult GmbH), Fachstellen und Verwaltungsbehörde ausgestaltet? Welche Schnittstellen gibt es? Gibt es möglicherweise Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Beteiligten?
4. Wie werden die beiden Zentraleinrichtungen durch Fördermittelempfänger/innen wahrgenommen? Wird die Zentralisierung als Erleichterung gesehen? Wo besteht bei der Umsetzung Verbesserungsbedarf?
5. Inwieweit tragen die Anpassungen zu einer Vereinfachung des Antrags- und Abrechnungsverfahrens bei? Konnte dadurch die Fehleranfälligkeit reduziert werden?
6. Wie wird die Möglichkeit/Verpflichtung der Pauschalierungen in der Praxis umgesetzt? Welche Arten von Pauschalen werden verwendet? Was sind die Vor- und Nachteile der Pauschalierungen? Konnte dadurch die Fehleranfälligkeit als wesentlichem Indikator für Erfolg oder Misserfolg der Reorganisation reduziert werden? Wie wird mit dem Spannungsfeld umgegangen, das zwischen Vereinfachung und Einzelfallgerechtigkeit besteht?
7. Was sind die wesentlichen Merkmale des weiterentwickelten IT-Systems? Welche Vorteile haben die Weiterentwicklungen hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit des IT-Systems?
8. Wann erfolgten die strukturellen Veränderungen in der ESF-Umsetzung? Welche Schwierigkeiten ergaben sich dabei und wie wurden diese gelöst?
9. Welche Schwierigkeiten lassen sich aufgrund der Veränderungen im Verwaltungsvollzug erkennen und durch welche Schritte lassen sich diese überwinden?
10. Welchen Einfluss werden die im Fördervollzug vorgenommenen Änderungen auf die Zielerreichung und die geplanten Ergebnisse und Wirkungen des Programms haben? Ist absehbar, dass das Programm mit diesen Veränderungen effizienter umgesetzt werden kann?

Fragestellungen auf Ebene des Förderinstrumentariums

1. Welche Förderinstrumente im Förderzeitraum 2014-2020 sind gegenüber dem vorangehenden Förderzeitraum substantziellen Veränderungen in Konzeption, Inhalt, Zielsetzung und/oder Zielgruppenzuschnitt unterworfen? Welchen (neuen) Herausforderungen soll damit in besonderer Weise begegnet werden?
2. Wie wirken sich die konzeptionellen, inhaltlichen und zielgruppenbezogenen Veränderungen der Förderinstrumente auf die Inanspruchnahme der Förderangebote aus? Wie wirken sich die Neuerungen auf die Erreichung der Querschnittsziele – insbesondere die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung – aus?
3. Welche Schwierigkeiten in der Umsetzung der neuen bzw. angepassten Förderinstrumente lassen sich erkennen und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?
4. Welchen Einfluss werden die im Förderinstrumentarium vorgenommenen Änderungen auf die Zielerreichung und die geplanten Ergebnisse und Wirkungen haben? Ist absehbar, dass die betroffenen Förderangebote mit diesen Veränderungen effizienter umgesetzt werden können?

2.4 Evaluierungsdesign und Methoden

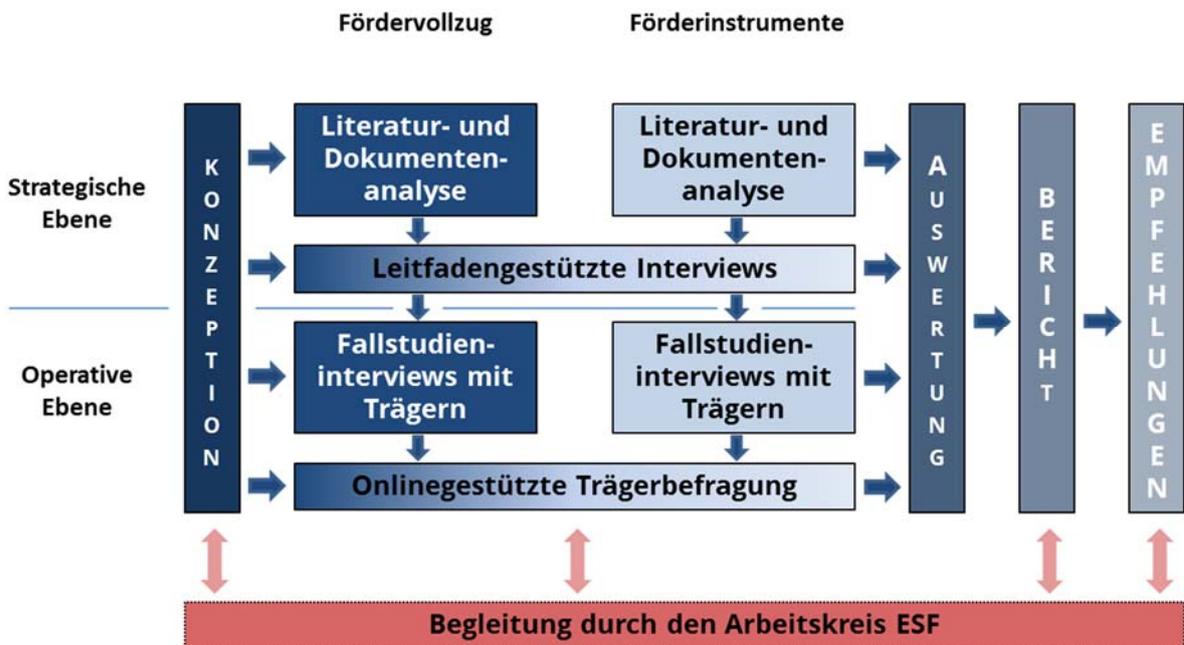
Als zentraler Bestandteil der Implementationsanalyse waren zunächst zwei Fallstudien geplant, von denen sich eine auf den Fördervollzug und eine auf inhaltliche und konzeptionelle Anpassungen des Förderinstrumentariums beziehen sollte. Bereits die ersten Vorgespräche mit Vertretern und Vertreterinnen der öffentlichen Verwaltung und der Träger zeigten jedoch, dass großer Diskussionsbedarf insbesondere in Bezug auf die sehr umfassenden Veränderungen im Fördervollzug bestand. Die Einführung der vereinfachten Kostenoptionen, erhöhte Anforderungen an die Erfassung von Teilnehmendendaten durch die Träger, die Dokumentation des Projektfortschritts im zentralen Monitoringsystem EurekaPlus 2.0 und die Abwicklung des Programms über die beiden externen Zentraleinrichtungen hatten (und haben) große Auswirkungen auf die Umsetzung der Projekte und das Herangehen der Projektträger. Anpassungen in der konkreten Projektdurchführung waren daher i.d.R. durch Anpassungen auf der administrativen, förderrechtlichen und/oder organisatorischen Abwicklung des ESF in Berlin bedingt (vgl. Kapitel 6).

Daher wurden die beiden ursprünglich getrennt geplanten Fallstudien zu einer übergeordneten Fallstudie zusammengefasst. Einbezogen wurden alle von der Restrukturierung der Verwaltungsaufgaben betroffenen Ebenen, also Verwaltungsbehörde, Prüfbehörde, EU-Koordinatoren und -Koordinatorinnen in den Senatsverwaltungen, Partner, Zentraleinrichtungen, Fachstellen sowie Träger.

Zu Beginn der Arbeiten erfolgten zunächst vorbereitende Literatur- und Dokumentenanalysen. Hieran schlossen sich die Organisation und die Durchführung, Protokollierung und Auswertung leitfadengestützter persönlicher und/oder telefonischer Interviews mit Experten und Expertinnen an. Zur Absicherung und Validierung der Fallstudienresultate wurde darüber hinaus eine standardisierte Erhebung bei Projektträgern durchgeführt.

Die Auswertungsergebnisse aus den einzelnen empirischen Erhebungen zum Fördervollzug und zu den Förderinstrumenten wurden zusammenfassend im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Dieser enthält auch Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung von Steuerung und Umsetzung des ESF. Einen Überblick über die Aufeinanderfolge der einzelnen Arbeitsschritte gibt Abbildung 1.

Abbildung 1 Schematischer Aufbau der Implementationsanalyse



ISG/IfS 2016

Die Partner wurden – über den Arbeitskreis ESF – in den Evaluationsprozess eingebunden, indem zum einen Vorschläge zu den forschungsleitenden Fragen und den Inhalten der vertiefenden Studie berücksichtigt wurden. Darüber hinaus wurden erste Auswertungsergebnisse und Schlussfolgerungen auf der Sitzung des Steuerkreises am 14.03.2017 präsentiert und mit den Mitgliedern diskutiert. Ergebnisse des Diskussionsprozesses flossen in die Erstellung des hier vorliegenden Berichts ein.

2.5 Empirische Grundlagen

Im Rahmen des oben dargestellten Untersuchungsdesigns kamen für die vertiefende Studie zur Implementation des Förderzeitraums 2014-2020 – wie oben dargestellt – ne-

ben Literatur- und Dokumentenauswertungen insbesondere leitfadengestützte Interviews, Fallstudien sowie standardisierte Erhebungen zum Einsatz. Diese werden im Folgenden kurz beschrieben.

Dokumentenanalysen

Im Rahmen von Dokumentenanalysen erfolgte zunächst eine Analyse von Dokumenten. Für die vertiefende Bewertungsstudie wurden diesbezüglich folgende Unterlagen ausgewertet:

- Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems;
- Projektauswahlkriterien;
- Projektauftrufe und Ausschreibungsunterlagen im Rahmen von Vergabeverfahren;
- Protokolle und Sitzungsunterlagen des Berliner Begleitausschusses sowie des Arbeitskreises ESF;
- ESF-Rahmenleitlinie;
- Prozessbeschreibungen und weitere Materialien der Zentraleinrichtungen.

Die Analyse dieser Dokumente dienten zum einen der thematischen Einordnung des Untersuchungsgegenstands, zum anderen der Feinkonzeptionierung der weiteren Erhebungsschritte, also der leitfadengestützten Interviews im Rahmen der Fallstudie und der standardisierten Trägererhebung.

Leitfadengestützte Interviews im Fallstudienkontext

Im Rahmen einer Fallstudie wird grundsätzlich der Untersuchungsgegenstand aus möglichst unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, um umfassende Erkenntnisse über die Charakteristika, Struktur und Funktionsweise beispielsweise der ESF-Implementation zu gewinnen. Ein Fallstudienkonzept kommt immer dann zum Einsatz, wenn zu dem zu untersuchenden Sachverhalt kaum Vorerfahrungen oder empirische Ergebnisse vorliegen. Dies ist regelmäßig bei strukturellen und inhaltlichen Anpassungen von Programmen der Fall.

Gegenstand der Fallstudie waren in der vertiefenden Studie zur Implementation des neuen Förderzeitraums sowohl die vielfachen Veränderungen im Fördervollzug des Berliner ESF-Programms, die zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 eingeführt wurden, als auch die eher inhaltlichen Veränderungen in einzelnen Förderinstrumenten.

Da es aus Ressourcen Gründen nicht möglich war, alle Förderinstrumente gleichermaßen in der Fallstudie zu berücksichtigen, erfolgte in Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde und den Mitgliedern des Arbeitskreises ESF die Auswahl von jeweils einem Förderinstrument pro Prioritätsachse. Auf Basis der Vorgespräche mit Vertretern und Vertreterinnen der öffentlichen Verwaltung sowie der Ergebnisse der Sitzung des Arbeitskreises ESF am 14.07.2016 handelte es sich dabei um folgende Förderinstrumente:

Übersicht 1: In die Fallstudie einbezogene Förderinstrumente

Förderinstrument	Prioritätsachse
• FI 1: Frauenspezifische berufliche Orientierung/Qualifizierung	A
• FI 12: Bürgerschaftliches Engagement	B
• FI 15: Berufliche Integration Jugendlicher – Berufsorientierung und Berufsvorbereitung	C

Quelle: ISG/lfs 2017; eigene Darstellung

Die Auswahl der konkret in die Interviews einzubeziehenden Träger erfolgte in enger Abstimmung zwischen wissenschaftlicher Begleitung, der Verwaltungsbehörde und den zuständigen Fachstellen.

Neben vorbereitenden Literatur- und Dokumentenanalysen wurden in der Fallstudie leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten unterschiedlicher Ebenen der Programmsteuerung, -umsetzung und -begleitung dienen grundsätzlich der Analyse von Prozessen und liefern einen ersten Zugang und Informationsinput für die i.d.R. nachgelagerten standardisierten Erhebungen und Fallstudien.

Im Zentrum stehen jedoch die Vertiefung und Gewinnung von Erkenntnissen über die tatsächliche Funktionsweise und die Steuerungsmechanismen der Förderung, die in der erforderlichen Tiefe allein auf Basis von Dokumentenanalysen nicht oder nur unzureichend ermittelbar sind. Der Vorteil der persönlich oder telefonisch durchgeführten Interviews mit Expertinnen und Experten gegenüber standardisierten Befragungen liegt darin, dass einzelne Themen umfassend beleuchtet und auf den jeweiligen Kontext der Interviewpersonen bezogen werden können. Konkret bietet ein leitfadengestütztes Interview die Möglichkeit, einzelne vorab festgelegte Themen aus unterschiedlichen Perspektiven zu erörtern. Gleichzeitig bieten die Interviews auch genügend Flexibilität, zusätzliche interessierende Aspekte, die von einzelnen Interviewpersonen als besonders wichtig erachtet werden, aufzunehmen.

Grundlage der im Rahmen der Implementationsanalyse durchgeführten leitfadengestützten Interviews waren strukturierte Interviewleitfäden. Diese beinhalten auf den jeweiligen Untersuchungskontext und die zu interviewende Einrichtung zugeschnittene Fragestellungen, die als Orientierung für die Strukturierung des jeweiligen Interviews dienen und eine Vergleichbarkeit bei der Auswertung ermöglichen.

Nach Abstimmung des Interviewleitfadens mit der Verwaltungsbehörde erfolgte die Organisation und Durchführung der insgesamt 16 Interviews. 14 der Interviews erfolgten persönlich, zwei Interviews telefonisch. Der Interviewzeitraum lag zwischen dem 25.11.2016 und dem 29.12.2016. An den Interviews waren insgesamt 26 Vertreter/innen folgender Einrichtungen beteiligt:

- Verwaltungsbehörde ESF;
- Prüfbehörde ESF;
- ESF-Koordinatorinnen in den für Arbeit und Bildung zuständigen Senatsverwaltungen;
- EFG GmbH und ZGS Consult GmbH;
- Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz als Vertreter des Arbeitskreises ESF und der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Fachstellen in den Berliner Senatsverwaltungen für die Förderinstrumente 1 „Frauenspezifische berufliche Qualifizierung“, 12 „Bürgerschaftliches Engagement (BE)“ und 15 „Berufliche Integration Jugendlicher: Berufsorientierung und Berufsvorbereitung“ sowie
- sechs Träger von Projekten in diesen Förderinstrumenten.

In den Fallstudieninterviews ging es vorrangig um die Erfahrungen der Akteure im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Verwaltungsvollzugs, der Einführung vereinfachter Kostenoptionen und der Verstärkung von wettbewerblichen Elementen bei der Projektauswahl. Ein weiterer Fokus wurde auf die inhaltlichen, ziel- und zielgruppenbezogenen Anpassungen einzelner Förderinstrumente gelegt.

Bis auf ein Interview konnten alle Interviews mit Einverständnis der Interviewpersonen aufgezeichnet werden. Auf Basis der Mitschnitte und der ergänzenden Mitschriften wurde zunächst jedes Interview inhaltsanalytisch protokolliert. Im Anschluss wurden alle Interviewprotokolle zu einem zusammenfassenden Fallbericht verdichtet.

Standardisierte Erhebung

Zur Absicherung der Ergebnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse sowie der leitfadengestützten Interviews im Rahmen der Fallstudie wurde eine standardisierte Trägerbefragung durchgeführt.

Hierbei wurde zunächst von der wissenschaftlichen Begleitung ein Fragebogen entwickelt und mit der Verwaltungsbehörde abgestimmt. Die Programmierung des Fragebogens erfolgte über LimeSurvey, ein Programm, das spezifisch für Online-Befragungen konzipiert wurde. Für die Befragung wurden aus dem Monitoringsystem EurekaPlus 2.0 Träger ausgewählt, die bis zum 01.11.2016 die Bewilligung für mindestens ein ESF-Projekt in der Förderperiode 2014-2020 erhalten hatten. Die Trägervertreter/innen erhielten per E-Mail einen Benutzernamen und ein Passwort, in dem sie sich in einem geschützten Bereich der Homepage des ISG an der Befragung beteiligen konnten. Zwi-

schenstände konnten abgespeichert und zu einem späteren Zeitpunkt weiter bearbeitet werden.

Die Befragung startete am 26.12.2016. Dateneingaben waren bis zum 24.01.2017 möglich, danach wurde die Befragung geschlossen.

Zur Teilnahme an der Befragung wurden insgesamt 138 Projektträger aufgefordert. Hierbei erhielten Projektträger mit mehreren Projekten nur eine Aufforderung und nur einen Zugangsschlüssel. Spezifische Fragen mit direktem Projektbezug sollten sich dabei auf das erste bewilligte Projekte in der Förderperiode 2014-2020 beziehen.

An der Online-Befragung nahmen insgesamt 87 Projektträger teil. Der Rücklauf lag bei 63,8%, ein Wert der eher im unteren Bereich der bei Trägerbefragungen üblichen Rücklaufquoten angesiedelt ist. Die Zahl von 87 vollständig beantworteten Fragebögen erlaubt übergreifende deskriptive Auswertungen. Differenzierte Aussagen sind jedoch nur teilweise möglich: So wurden beispielsweise die Trägervertreter/innen nach ihren Erfahrungen mit den unterschiedlichen vereinfachten Kostenoptionen befragt. Die Nutzung einzelner vereinfachter Kostenoptionen wurde dabei nur von einer geringen Zahl ($n < 20$) an Trägern angegeben, so dass Auswertungsergebnisse hier wenig belastbar sind. Um keine Scheingenauigkeiten zu suggerieren werden bei der Darstellung von Ergebnissen, die auf einer vergleichsweise kleinen Fallzahl basieren, keine Relativwerte ausgewiesen, sondern nur die absolute Zahl an Nennungen.

Mit Blick auf die Struktur der an der Trägerbefragung teilnehmenden Einrichtungen lassen sich folgende Aussagen treffen:

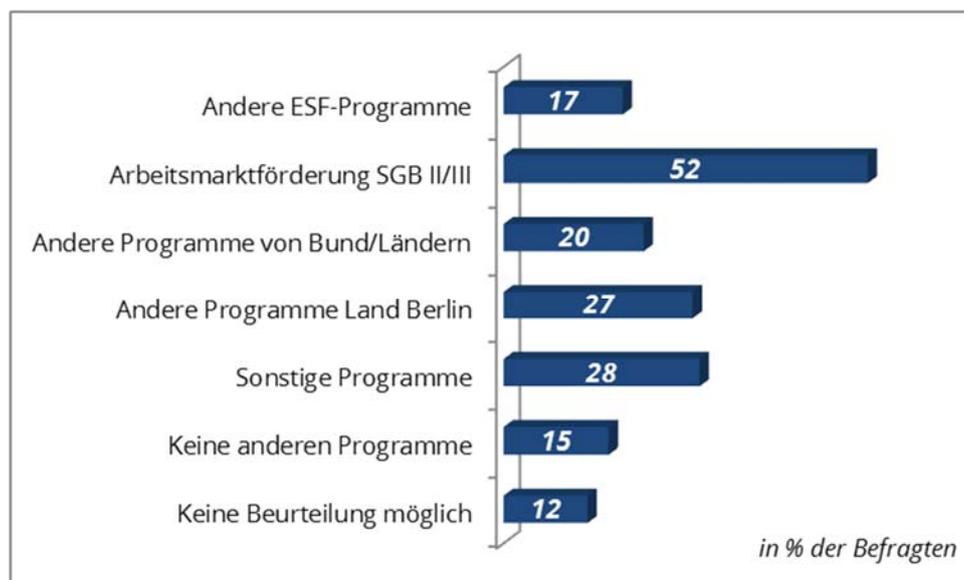
- Der weit überwiegende Teil der Träger hat bereits in der Förderperiode 2007-2013 (und früher) ESF-geförderte Projekte des Landes Berlin umgesetzt. Der entsprechende Anteil lag bei 86%.
- Drei Viertel der befragten Projektträger hatte bis zum 01.11.2016 eine Bewilligung im aktuellen Förderzeitraum für maximal fünf Projekte erhalten. Der Anteil der befragten Projektträger mit einem Projekt lag dabei bei 37%, der mit zwei bis fünf Projekten bei 38%.
- Besonders häufig nahmen Projektträger an der Befragung teil, die Bewilligungen für Projekte in den Förderinstrumenten erhalten hatten:¹
 - Förderinstrument 20: Qualifizierung vor Beschäftigung (33% der Befragten);

¹ In diesen Instrumenten wurde bis zum 01.11.2016 auch eine besonders hohe Zahl an Projekten bewilligt, so dass Projekte dieser Förderinstrumente vergleichsweise stark in der Grundgesamtheit vertreten waren. An der Grundgesamtheit aller bewilligten Projekte hatten solche aus dem Förderinstrument 20 einen Anteil von 41,4%, aus dem Förderinstrument 18 von 15,5% und aus dem Förderinstrument 14 von 7,3%.

- Förderinstrument 18: Ausbildung in Sicht (14% der Befragten);
- Förderinstrument 14: LSK-Mikroprojekte/lokaler sozialer Zusammenhalt (10% der Befragten).
- Der weit überwiegende Teil der befragten Projektträger führt seit Beginn des Förderzeitraums 2014-2020 auch anderweitig geförderte Projekte durch. Nur 12% der Befragten bestätigten, dass ausschließlich ESF-Projekte umgesetzt werden.

Besonders bedeutsam ist dabei die gesetzliche Arbeitsförderung, die von 52% der Befragten genutzt wird (vgl. Abbildung 2). 27% der Befragten setzen Projekte um, die über andere Förderprogramme des Landes Berlin finanziert werden. Ein Fünftel der befragten Träger führt andere (nicht ESF-geförderte) Maßnahmen von Bund und Ländern durch.

Abbildung 2: Umsetzung von Projekten außerhalb des ESF seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 – Mehrfachantworten möglich



Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 87 Trägern.

3 Auswirkungen der Einführung vereinfachter Kostenoptionen

Gegenstand dieses Kapitels sind die Ergebnisse der Analysen zu den Auswirkungen der vereinfachten Kostenoptionen, wie sie seit Beginn des Förderzeitraums 2014-2020 in Berlin zum Einsatz kommen. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob und in welchem Maße die Einführung vereinfachter Kostenoptionen zu einer Entlastung des administrativen Aufwands der Begünstigungen und der Verwaltung sowie zu einer Reduzierung der Fehlerquote beitragen konnten.

3.1 Einleitung

Mit Beginn der Förderperiode 2014-2020 wurden zur Vereinfachung der Abrechnung von ESF-geförderten Projekten die Möglichkeiten zur Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen deutlich ausgeweitet und nach Art. 14 der EU-Verordnung 1304/2013 für ESF-Projekte mit einem Gesamtvolumen von bis zu 50.000 Euro auch verbindlich vorgegeben. Hiervon ausgenommen sind nach Art. 67 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 Vorhaben, die ausschließlich über das Vergaberecht finanziert werden. Insgesamt sehen die Verordnungen drei unterschiedliche Arten vereinfachter Kostenoptionen vor. Hierbei handelt es sich entweder um Pauschalsätze, standardisierte Einheitskosten oder Pauschalfinanzierungen, wobei die Verordnungen alternative Berechnungsgrundlagen bei Pauschalsätzen vorgeben. Insgesamt werden auf der Grundlage der o.g. Verordnungstexte im ESF des Landes Berlin für die Förderperiode 2014-2020 folgende Regelungen angewandt:

- Pauschalsätze für indirekte Kosten von 15 % der direkten Personalkosten ohne Notwendigkeit einer Herleitung (Art. 67 Abs. 1 Buchstabe d in Verbindung mit Art. 68 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung 1303/2013);
- Pauschalsatz in Höhe von 40% der direkten Personalkosten für alle Restkosten des Vorhabens ohne Notwendigkeit einer Herleitung (Art. 14 Abs. 2 der Verordnung 1304/2013);
- Standardisierte Einheitskosten für einzelne Kostenkategorien, wie z.B. Stundensätze für Teilnehmende (Art. 67 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung 1303/2013)
- Pauschalfinanzierung als Pauschalierung der Gesamtkosten (Art 67 Abs. 1 Buchstabe c der Verordnung 1303/2013).
- Pauschalierte Personalkosten, die durch Division der zuletzt dokumentierten jährlichen Bruttopersonalkosten durch 1.720 Stunden gewonnen werden (Artikel 68 Abs. 2 Verordnung 1303/2013).

Zum Start der vertiefenden Bewertungsstudie im Herbst 2016 wurde mit Ausnahme der Förderinstrumente 1, 7 und 19 in allen ESF-Förderinstrumenten, die im Förderzeitraum 2014-2020 gestartet sind, umfassend Gebrauch von vereinfachten Kostenoptionen im Sinne der o.g. EU-Verordnungsvorgaben gemacht. Insgesamt zeigte sich auf Basis der Auswertung der Förderaufrufe und anderen Dokumenten folgendes Bild:

- Das einheitliche Berechnungsverfahren für die Personalkosten kommt in allen Instrumenten zum Einsatz, die von der EFG GmbH verwaltet werden, in denen nach Zuwendungsrecht vergeben wird (Instrumente 3, 5, 6, 9a, 10, 11, 12). Auch

in den von der ZGS Consult umgesetzten Instrumenten 1, 7, 13 und 14 kommt das Verfahren zum Einsatz.

- Die Restkosten werden in den Förderinstrumenten 3, 4, 6, 9a, 12, 13 und 23c auf Basis von 40% der direkten förderfähigen Personalkosten pauschaliert.
- Zur Berechnung der indirekten Kosten kommt in den Instrumenten 5, 10, 11, 22, 23a und 23b eine 15%ige Pauschale der direkten Personalkosten zum Einsatz. In Instrument 14 (Projektpauschale) ist die 15%ige Pauschale im Finanzierungsplan anzuwenden.
- Standardeinheitskosten im Rahmen von festen Beträgen pro Teilnehmendenstunde werden in den Förderinstrumenten 18, 20b und 21 angewendet. In den Instrumenten 2, 9b, 15, 16, 17, die über das Vergaberecht vergeben werden, kommen Standardeinheitskosten zur Berechnung der Kofinanzierungen des Landes Berlin zum Einsatz. Im Rahmen des Vergabeverfahrens müssen die Träger den Angebotspreis pro Teilnehmendenstunde kalkulieren.
- Die Abrechnung von Projekten in den Förderinstrumenten 12 (Projekte bis 50.000 Euro) und 14 erfolgt über eine Pauschalfinanzierung, wobei in Instrument 14 im Finanzierungsplan des Projektvorschlags die 15%-Pauschale anzuwenden ist (vgl. Übersicht 1).

3.2 Ergebnisse der empirischen Erhebungen

In den Interviews wurden die Interviewpersonen u.a. nach ihren Erfahrungen mit den vereinfachten Kostenoptionen befragt. Hierbei wurde zum Teil nicht immer genau differenziert, um welche Kostenoption es sich im Einzelnen handelt. Insbesondere die Möglichkeit, Personalkosten einheitlich zu berechnen, wurde häufig in der Bewertung mit den vereinfachten Kostenoptionen ‚vermengt‘, obwohl es sich hierbei eigentlich um einen separaten Prozess handelt. Auch wurden Entwicklungen, die eigentlich nicht auf die vereinfachten Kostenoptionen zurückzuführen sind, mit diesen in Zusammenhang gestellt. Zu nennen ist v.a. die Konzentration der Förderinhalte vieler Instrumente auf die Qualifizierung und den daraus folgenden Verzicht auf Beratungsangebote, die sich aufgrund der stärkeren Ergebnisorientierung des OP ergeben hat und nicht originär auf die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen als solchen zurückzuführen ist (auf die Folgen der stärkeren Ergebnisorientierung wird in Kapitel 6 eingegangen).

Übersicht 2: Anwendung vereinfachter Kostenoptionen in den ESF-Förderinstrumenten 2014-2020 des Landes Berlin – Auswertung der Unterlagen zu den Aufrufen zur Einreichung von Projektvorschlägen bzw. von Vergabeunterlagen sowie der Instrumentensteckbriefe (Stand 01.11.2016)

Nr.	Bezeichnung	Auswahlverfahren	PA	IP	SZ	Art der vereinfachten Kostenoption, von der Gebrauch gemacht wird
FI 1	Frauenspezifische berufliche Qualifizierung	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.iv)	A.1	<ul style="list-style-type: none"> Keine Pauschalierung, es wird das Realkostenprinzip angewendet. Personalkosten.
FI 2	Berufliche Weiterbildung für sozialpädagogische Fachkräfte	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	A	A.iv)	A.2	<p>Standardeinheitskosten zur Berechnung der Kofinanzierung des Landes Berlin (Gehälter für soz.päd. Fachkräfte; Angebotspreis wird pro Teilnehmendenstunde kalkuliert)</p> <ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). Personalkosten.
FI 3	Innovative Qualifizierung	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.iv)	A.2	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). Personalkosten.
FI 4	Qualifizierung Kulturwirtschaft (KUWiQ)	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.iv)	A.2	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten).
FI 5	Förderung innovativer Gründungen	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.v)	A.3	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten für indirekte Kosten. Personalkosten.
FI 6	Sensibilisierung für Existenzgründungen und Stimulierung des Unternehmergeistes an Hochschulen	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.v)	A.3	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). Personalkosten.
FI 7	Beratung von Existenzgründerinnen u. Unternehmerinnen / Existenzgründungskurse	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	A	A.v)	A.3	<ul style="list-style-type: none"> Keine Pauschalierung, es wird das Realkostenprinzip angewendet. Personalkosten.
FI 8	Coaching in Betrieben	Instrument wird nicht im Rahmen des ESF umgesetzt.	B	B.i)	B.1	Nicht relevant, da keine ESF-Förderung.
FI 9a	Alphabetisierung für funktionale Analphabeten und Analphabetinnen	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.1	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). Personalkosten.
FI 9b	Alphabetisierung für funktionale Analphabeten und Analphabetinnen einschl. schulischer u. beruflicher Bildung von Inhaftierten	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	B	B.i)	B.1	<p>Standardeinheitskosten zur Berechnung der Kofinanzierung des Landes Berlin (Tageshaftkostenpauschale; [Angebotspreis wird pro Teilnehmendenstunde kalkuliert].</p>
FI 10	Beschäftigung und Qualifizierung für Langzeitarbeitslose und suchtmittelgefährdete und suchtmittelabhängige Menschen	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.1	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten für indirekte Kosten. Personalkosten.
FI 11	Berufliche Qualifizierung und Maßnahmen der Integration von Menschen mit Behinderungen	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.1	<p>Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten für indirekte Kosten.</p> <p>Personalkosten.</p>

Wissenschaftliche Begleitung des ESF-OP 2014-2020: Ergebnisse der Implementationsanalyse

Nr.	Bezeichnung	Auswahlverfahren	PA	IP	SZ	Art der vereinfachten Kostenoption, von der Gebrauch gemacht wird
FI 12	Bürgerschaftliches Engagement (BE)	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.1	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). • Gesamtkostenpauschale , wenn „öffentliche Finanzierung nicht höher als 50.000 Euro“ ausfällt. • Personalkosten.
FI 13	Projekte „Partnerschaft -Entwicklung-Beschäftigung“ (PEB) im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.2	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten). • Personalkosten.
FI 14	Lokales Soziales Kapital (LSK) – Mikrokapital / lokaler sozialer Zusammenhalt im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	B	B.i)	B.2	<ul style="list-style-type: none"> • Gesamtkostenpauschale. • Im Finanzierungsplan ist die Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten anzuwenden. • Personalkosten.
FI 15	Berufliche Integration Jugendlicher: Berufsorientierung und Berufsvorbereitung	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb (2015) / Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen (2016)	C	C.i)	C.1	[Angebotspreis wird pro Teilnehmendenstunde kalkuliert (2015)] Standardeinheitskosten in Bezug auf Teilnehmendenstunde (2016).
FI 16	Vertiefte Berufsorientierung / Erhöhung der Berufswahlkompetenz	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	C	C.i)	C.1	Standardeinheitskosten zur Berechnung der Kofinanzierung des Landes Berlin (Lehrerkosten in Los 3).
FI 17	(Betriebs-)Pädagogische Begleitung an beruflichen Schulen	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	C	C.i)	C.1	Standardeinheitskosten zur Berechnung der Kofinanzierung des Landes Berlin (Lehrerkosten).
FI 18	Ausbildung in Sicht	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.i)	C.1	Standardeinheitskosten in Bezug auf Teilnehmendenstunde.
FI 19	Berufliche Orientierung und Qualifizierung vom Migranten/Migrantinnen sowie der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut von Neuzugewanderten	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.i)	C.1	Keine Pauschalierung, es wird das Realkostenprinzip angewendet.
FI 20a	Qualifizierung für Beschäftigung	Instrument bislang nicht umgesetzt.	C	C.iii)	C.2	Nicht relevant, da Instrument bislang noch nicht umgesetzt.
FI 20b	Qualifizierung vor Beschäftigung	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.iii)	C.2	Standardeinheitskosten in Bezug auf Teilnehmendenstunde.
FI 21	Internationale Weiterbildung	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.iii)	C.2	Standardeinheitskosten in Bezug auf Teilnehmendenstunde.
FI 22	Freiwilliges Ökologisches Jahr	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.iii)	C.2	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten für indirekte Kosten. • Personalkosten.
FI 23	Jugend Freiwillig Kultur	Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen	C	C.iii)	C.2	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale i.H.v. 15% der direkten PK für indirekte Kosten (23a, 23b). • Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten) (23c). • Personalkosten.

Quelle: ISG/IFS 2016, eigene Darstellung.

Bewertung der vereinfachten Kostenoptionen aus Sicht der befragten Akteure

Eine grundsätzlich positive Beurteilung der vereinfachten Kostenoptionen nehmen im Rahmen der durchgeführten leitfadengestützten Interviews die Verwaltungsbehörde, die Prüfbehörde und die Zentraleinrichtungen vor. Auch einige Träger und Fachstellen stimmen zu, dass sich bei der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen ein reduzierter Verwaltungsaufwand feststellen lässt. Gleichzeitig berichten insbesondere Träger und Fachstellen aber, dass dieser häufig durch Mehraufwände konterkariert wird, sodass unter dem Strich insgesamt keine Erleichterung eintrete. Bei Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen und technischen Dienstleistern hingegen seien hauptsächlich vor dem eigentlichen Förderbeginn zusätzliche Arbeiten angefallen, als es darum ging, die jeweils zu nutzende Art der vereinfachten Kostenoptionen und die Höhe einzelner Kostenpositionen zu bestimmen. Besondere Bedeutung kam dabei den in EurekaPlus 2.0 erfassten differenzierten Informationen zu den Kostenstrukturen und -positionen innerhalb der jeweiligen Förderinstrumente zu. Es wird berichtet, dass in Berlin anders als in anderen Bundesländern – aufgrund der bereits sehr differenzierten Erfassung von projektrelevanten Informationen im Monitoringsystem – keine umfassenden Nacherhebungen bei den Trägern durchgeführt werden mussten. Gleichwohl sei der Aufwand aufgrund der Datenauswertung und -interpretation sowie insbesondere im Rahmen der Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Beteiligten enorm gewesen. Diese anfänglichen Mehraufwände wurden aber im weiteren Förderverlauf durch Arbeitserleichterungen relativiert.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass die seit 2015 angewandten und eingespielten Verfahrensweisen – z.B. in Bezug auf die Projektpauschalen, die Berechnungslogik der direkten Personalkosten oder die Herleitung von Standardeinheitskosten – erst in 2018 im Rahmen der Prüfung der Designierung abschließend geprüft werden. Nur wenn die Verfahren bestätigt werden, so die Prüfbehörde, könne von einer „echten Entlastung“ der beteiligten Akteure, nicht zuletzt auch der Prüfbehörde selbst, gesprochen werden. Im Rahmen der Fallstudie wurde deutlich, dass auf allen Ebenen Befürchtungen bestehen, dass es zu nachträglichen Anpassungen der Berechnungsgrundsätze, aber auch von projektbezogenen Nachweis- und Dokumentationspflichten kommen könnte. Daher hielten sogar einige Träger an der aufwändigen Sammlung von Einzelbelegen und deren Dokumentation weiter fest.

Generell besteht bei den Akteuren der Verwaltung aber die Einschätzung, dass die eingeführten vereinfachten Kostenoptionen gut funktionierten und die an einigen Stellen erforderlichen Herleitungen und Berechnungslogiken belastbar und rechtssicher seien. Bezüglich der Herleitungswege der Standardeinheitskosten wird allerdings auch angezweifelt, ob die Vorgehensweise tatsächlich angemessen war. Insbesondere die Prüfbehörde verweist darauf, dass die Berechnung auf Basis von historischen Daten des Monitorings im IT-System EurekaPlus 2.0 gewisse Risiken birgt.² Von Seiten der Verwaltungsbehörde und der Zentraleinrichtungen gibt

² Es sei sich „blind“ auf die Eingaben in das IT-System verlassen worden und es wurde nicht kontrolliert, ob z.B. die Ausgaben immer in den korrekten Kostenpositionen erfasst wurden.

es bereits Überlegungen, wie die Herleitung in Zukunft noch belastbarer erfolgen könnte, um Refinanzierungsrisiken möglichst zu minimieren:³

- Markterkundungen;
- Repräsentative Projektstichproben zur Herleitung der Kostensätze. Dies sei möglich, da Träger ohnehin ihre Belege aus steuerlichen Gründen aufbewahren müssten;
- Herleitung über ähnliche Instrumente. Solche nur landesseitig finanzierten Instrumente seien insbesondere bei der Senatsarbeitsverwaltung verfügbar.

Ungeachtet der bestehenden Unsicherheit in Bezug auf die Gültigkeit der Kostenoptionen in der jetzigen Form schildern die Akteure in der Fallstudie dass sich im Zuge der Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen eine neue Qualität in Steuerung und Prüfung ergeben hat.⁴ Im gesamten Prozess von der Planung über die Antragstellung und Bewilligung bis hin zur Prüfung liege der Fokus nun stärker auf den Inhalten der Projekte und auf Fragen der output- oder ergebnisbezogenen Zielerreichung, da sich ein verminderter Aufwand hinsichtlich der technischen Abwicklung von Projekten eingestellt hat. Auch für die *Prüfungen* der Projekte und der von diesen vorzulegenden Berichte und Dokumentationen bedeuten die vereinfachten Kostenoptionen eine Veränderung hin zu einer stärkeren Orientierung an Inhalten. Diese Fokusverschiebung wird von den befragten Akteuren der Verwaltung durchweg positiv bewertet, da erwartet wird, dass sich damit die Umsetzungsqualität der Projekte – zumindest mittelfristig – steigern lässt. Die *Fachstellen* könnten sich nach Einschätzung der Verwaltungsbehörde nun stärker auf rein fachlich-inhaltliche Aspekte der Projektumsetzung konzentrieren. Eine Fachstelle beschreibt in diesem Zusammenhang, dass sich die Fachstellen seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 eher in der Rolle von „Managern von Förderinstrumenten und Projekten“ und weniger in der eines „Verwalters von Fördermitteln“ befinden.⁵ An diese neue Art der Steuerung nach Inhalten und Zielen müssten sich einige Fachstellen zunächst noch gewöhnen, da ihnen häufig die Erfahrung damit fehle. Auch bei den *Trägern* stünden nach Einschätzung der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung theoretisch mehr Personalkapazitäten für die inhaltliche und pädagogische Arbeit zur Verfügung, da tendenziell aufgrund der vereinfachten Kostenoptionen weniger Personal mit reinen Verwaltungs- und Abrechnungstätigkeiten beschäftigt sei. Wie noch zu zeigen sein wird, steigt jedoch nach Einschätzung der Träger der Verwaltungsaufwand an anderer Stelle, so dass die von den Vertretern und Vertreterinnen der öffentlichen Verwaltung erhofften zusätzlichen Freiräume für die inhaltliche Projektarbeit eher begrenzt geblieben sein dürften.

Neben den dargestellten Einschätzungen zu den Kostenoptionen insgesamt wurden in den Fallstudieninterviews auch Erfahrungen geschildert, die sich jeweils auf eine bestimmte Option

³ Da in Zukunft keine Realkosten mehr beobachtet werden können (seit der Einführung der vereinfachten Kostenoptionen entfällt die Bezugsgrundlage) muss ohnehin zukünftig ein anderes Verfahren zum Einsatz kommen.

⁴ Hierbei wird auch angemerkt, dass dies *nicht zwingend* eine Vereinfachung von Steuerung und Prüfung nach sich ziehe.

⁵ Voraussetzung hierfür sei jedoch eine gewisse personelle Kontinuität in den Fachstellen einerseits und ein entsprechendes tatsächliches Steuerungsinteresse andererseits.

beziehen. Auch in der standardisierten Trägerbefragung wurden die Kostenoptionen separat bewertet. Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die einzelnen Kostenoptionen einzeln dargestellt.

Personalkosten

Die in der Verordnung (EU) 1303/2013 vorgegebene Möglichkeit, die Personalkosten über ein einheitliches Berechnungsverfahren (zuletzt dokumentierte jährliche Bruttopersonalkosten geteilt durch 1.720 Stunden) zu pauschalieren, führt aus Sicht der Träger zu erheblichen Mehraufwänden, denn die Refinanzierung der Personalkosten hängt zum einen davon ab, ob die Personalkosten richtig hergeleitet wurden und zum anderen davon, ob der tatsächliche Personaleinsatz lückenlos dokumentiert wurde. Im Vergleich zur vergangenen Förderperiode, in der es bereits Diskussionen um die Höhe von Personalkosten gegeben hatte, wurden Vorgaben zur präziseren Erfassung der Arbeitszeiten entwickelt und im IT-Begleitsystem umgesetzt. Der Prüfbehörde war es dabei äußerst wichtig, dass die direkten Personalkosten „sauber“ definiert und auf transparente und korrekte Art und Weise dokumentiert werden. Nur dann falle der Prüfaufwand tatsächlich geringer aus als in der vorigen Förderperiode.

In Instrumenten, in denen die 15%- oder die 40%-Pauschale angewendet wird, hängt von der korrekten Berechnung und Dokumentation nicht nur die Refinanzierung der Personalkosten selbst ab, sondern auch die Höhe der Pauschale für indirekte bzw. Restkosten, da die Personalkosten die Grundlage dafür bilden. Insgesamt gesehen schätzen manche Träger den Abwicklungsaufwand nun deutlich höher ein als vor Einführung der einheitlichen Berechnungsweise.

- Kritisiert wird von Trägern, dass die Vorgehensweise zur *Ermittlung der Personalkostensätze bei der Antragstellung* anhand der Vorgaben und nicht auf Basis der zu erwartenden real entstehenden Personalkosten erfolgt. Hierdurch ergeben sich Unterschiede zur ‚normalen‘ buchhalterischen Vorgehensweise der Träger. Beispielsweise müsse in der Kalkulation Urlaub bereits berücksichtigt werden, da nur der Anteil der tatsächlich abgeleiteten Arbeitszeit anerkannt werde. Ein weiterer Nachteil sei, dass in Fällen, in denen Personal bei Antragstellung noch nicht bekannt ist sowie bei Personalwechseln eine neue Berechnung gemacht werden müsse. Bemängelt wird zudem, dass sich die zuletzt dokumentierten jährlichen Bruttopersonalkosten auf 2015 bezögen und zwischenzeitlich wirksam gewordene tarifliche Gehaltsanpassungen nicht berücksichtigt würden.⁶
- Zudem wird von Auseinandersetzungen mit einer Zentraleinrichtung über die *Eingruppierung des Personals* berichtet. Meist gehe es darum, dass Personal, das von den Trägern für qualifiziert erachtet wird, nicht über die notwendigen formellen Voraussetzungen erfüllt, um über eine bestimmte (höhere) Gehaltsstufe abgerechnet zu werden. So

⁶ Wesentliche bekannte Anpassungen im Land Berlin oder dem TVöD, die im Vorhinein z.B. durch Tarifabschlüsse bekannt seien, können nach Trägermeinung bereits bei der Ermittlung des Stundensatzes miteinbezogen werden. Rückwirkend sei eine solche Anpassung jedoch nicht möglich.

sei beispielsweise für einige pädagogische Angebote kein Personal mit Hochschulabschluss erforderlich. Da es sich gleichwohl um hoch qualifizierte Fachkräfte handele, müsse eine entsprechend hohe Vergütung gewährt werden. Nach den Abrechnungsvorgaben wäre dies aber nur für Personal mit Hochschulabschluss möglich.

- Die *Nachweisführung* der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten erfolge über den Nachweis der Gehaltszahlungen in Lohnjournalen. Nur die auf diese Weise effektiv dokumentierten Personalstunden führten zu einer Kostenerstattung. Krankheitsbedingte Ausfälle etwa könnten dabei nicht angerechnet werden. Das Verfahren führe dazu, dass manche Träger zwei Abrechnungen führen, eine entsprechend der Vorgaben für das Lohnjournal und eine weitere für die eigene Finanzbuchhaltung – dies erzeuge einen doppelten Aufwand. Auch werde die Nachweisführung dadurch erschwert, dass die Stundenzettel der Mitarbeitenden, insbesondere von Honorarkräften, nicht immer zeitnah vorlägen und damit Abrechnungen nicht vollständig seien.

Einige Träger wiesen darüber hinaus darauf hin, dass die tatsächlichen Personalkosten im Ergebnis nicht vollständig über den ESF refinanziert werden können. Da Querfinanzierungsmöglichkeiten nicht gegeben seien, könne dies mittelfristig dazu führen, dass sich betroffene Träger aus der Umsetzung ESF-geförderter Projekte des Landes Berlin zurückziehen könnten.

Pauschale i.H.v. 40% der direkten förderfähigen Personalkosten für alle sonstigen Kosten (Restkosten)

Der *Pauschalsatz in Höhe von 40% der direkten Personalkosten für alle Restkosten* (im Folgenden „40%-Pauschale“) wird vom Gros der Akteure als am Klarsten in der Anwendung bzw. als „beste Lösung“ eingeschätzt. Die in Interviews einbezogenen Akteure aus der öffentlichen Verwaltung und die Zentraleinrichtungen erwarten durch die Einführung dieser Pauschale eine Fehlerreduzierung, da direkte und Nachkosten nicht mehr mit Belegen nachgewiesen werden müssen. Für die Träger hat sich nach deren eigener Einschätzung der Dokumentationsaufwand hier tatsächlich deutlich reduziert. Der Abwicklungsaufwand sinkt deutlich (so 13 von 17 Trägern in der Trägerbefragung, vgl. Abbildung 3). Kritisiert werden jedoch von Trägern in der Fallstudie die Mehraufwände und finanziellen Risiken, die im Zusammenhang mit der Personalplanung und der Dokumentation des Personaleinsatzes entstünden, da die Höhe der Pauschale von den Personalkosten abhängig ist (vgl. hierzu auch den obigen Abschnitt zu „Personalkosten“).

Pauschale i.H.v. 15% der direkten Personalkosten für indirekte Kosten

Auch die *Pauschale für indirekte Kosten von 15 % der direkten Personalkosten* (im Folgenden „15%-Pauschale“) wird von den befragten Akteuren im Wesentlichen begrüßt, da ihrer Wahrnehmung nach gegenüber der Abrechnung nach dem Realkostenprinzip Fehlerquellen stark reduziert werden.⁷ Die Ergebnisse der Fallstudie legen nahe, dass die 15%-Pauschale insbesondere

⁷ Denn der Nachweis der indirekten Kosten hatte sich in der vergangenen Förderperiode bei den Prüfungen nicht nur in Berlin, sondern auch europaweit betrachtet als eines der größten Probleme erwiesen.

für kleine Träger und für Projekte mit geringem Finanzvolumen eine deutliche Erleichterung darstellt. Denn es wird in den Interviews ausgeführt, dass der Nachweis der indirekten Kosten insbesondere für kleine Träger, die keine ausgefeilten Buchführungssysteme haben, schwierig durchzuführen ist. Aber auch für Projekte mit geringem Finanzvolumen sei der Nachweis der indirekten Kosten – unabhängig von der Größe des Trägers – nicht einfach. Denn Teilkosten wie z.B. Telefonkosten oder anteilige Geschäftsführer- oder Raumkosten müssten eingerechnet und von den Kosten für andere Projekte abgegrenzt werden.

Aus den Interviews wird zudem deutlich, dass die *Anwendung der 15%-Pauschale* für die Träger zu deutlich geringerem Verwaltungsaufwand hinsichtlich des Kostennachweises geführt hat. Denn es ist nicht mehr notwendig, eingescannte Einzelbelege im EurekaPlus 2.0 hochzuladen; auch das Führen von Beleglisten entfällt. Dies bestätigt sich auch mit Blick auf die Ergebnisse der Trägerbefragung: 18 von 21 befragten Trägern, die die 15%-Pauschale nutzen, stimmen der Aussage „voll“ oder „eher“ zu, dass der Abwicklungsaufwand deutlich sinkt. Allerdings entstehen für die Träger wie auch bei Anwendung der 40%-Pauschale finanzielle Risiken aufgrund der oben beschriebenen Personalkostenberechnung und der Abhängigkeit der Höhe der Pauschale von der Höhe der Personalkosten.

Bei der 15%-Pauschale können zudem nach Einschätzung der Träger und Zentraleinrichtungen Probleme aus der Schwierigkeit entstehen, Kostenpositionen korrekt den direkten oder den indirekten Kosten zuzurechnen sind, so dass diese im letzteren Fall mit der Pauschale abgegolten sind. Um zu gewährleisten, dass die Einhaltung der Vorgaben hinsichtlich der Zuordnung von direkten und indirekten Kosten korrekt erfolge, müssten die Zentraleinrichtungen nach eigener Einschätzung intensive Erklärungsarbeit leisten und „verschärft“ die entsprechenden Zuordnungen prüfen.

Standardeinheitskosten

Während die Verwaltungsbehörde und die Prüfbehörde übereinstimmend die Abwicklung der Förderung über die Standardeinheitskosten für einfach halten, sehen sie gleichzeitig Risiken, die sich aus der Herleitung des Satzes ergeben (siehe hierzu oben). Die EFG GmbH sieht in den Standardeinheitskosten – nach der 40%-Pauschale – die zweitbeste Option. Aus Sicht der Verwaltungsbehörde handelt es sich um eine für die Träger noch einfachere Variante als bei den Pauschalen für indirekte bzw. Restkosten. Denn es müssten keine Kosten nachgewiesen, sondern lediglich überprüft werden, ob die Teilnehmenden anwesend waren und ob die Stunden auch tatsächlich geleistet wurden. Mehrere Akteure berichten, dass die Abwicklung von Projekten mit den Standardeinheitskosten deutlich weniger Aufwand verursache als in der vorangegangenen Förderperiode. Die Mehrheit der befragten Träger, die diese Pauschale anwenden, bestätigt diesbezüglich in der Trägerbefragung, dass der Abwicklungsaufwand gesunken sei (21 von 23 Trägern).

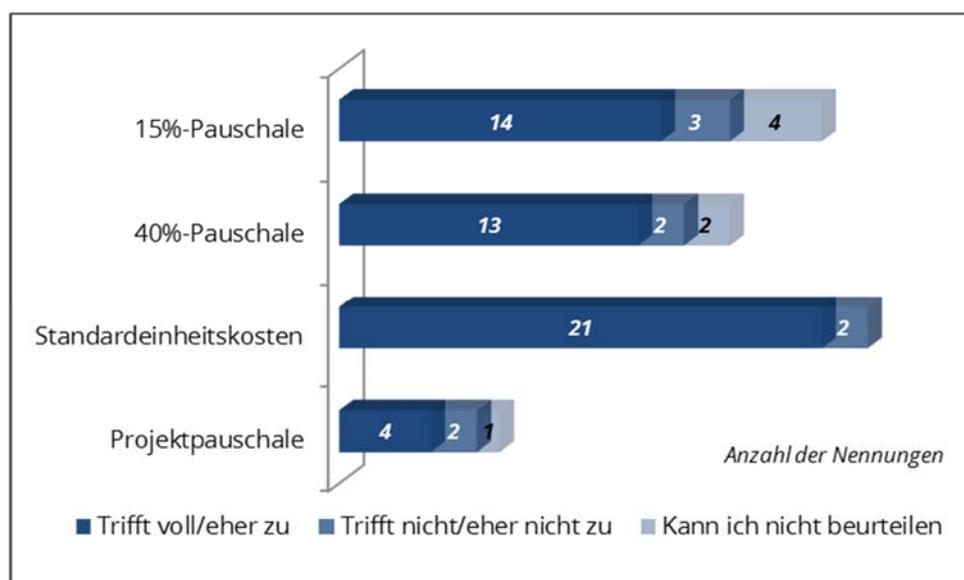
Legt man die Ergebnisse der Fallstudieninterviews zugrunde, scheinen finanzielle Risiken bei der Abrechnung nach Standardeinheitskosten allerdings in noch höherem Maße zu entstehen

als bei den anderen Pauschalen: Denn die tatsächliche Stundenvergütung sei abhängig von der Anwesenheit der Teilnehmenden. Bei diesen, so die Träger, gebe es jedoch häufig „multiple Teilnehmemhemnisse“, die sich in Fehlzeiten oder Abbrüchen zeigten. Die Ressourcen müssten vom Träger trotzdem vorgehalten werden. Auch die Ergebnisse der Trägerbefragung bestätigen finanzielle Risiken in der Breite: So gaben 15 von 23 Trägern, die mit Standardeinheitskosten arbeiten an, dass die tatsächlichen Projektkosten nicht gedeckt würden.

Gesamtkostenpauschale

Hinsichtlich der *Projektpauschalen* wird von der Prüfbehörde großes Potenzial einer Verwaltungserleichterung gesehen, da gar keine Kosten mehr abgerechnet werden. Voraussetzung sei allerdings, dass die Pauschale in angemessener Weise entwickelt wurde. Entscheidend sei hier, was Zentraleinrichtungen und Träger als Gegenleistung für die pauschalierte Projektfinanzierung aushandeln und welche ergebnisbezogenen Nachweise zu erbringen seien. Nach Meinung der Verwaltungsbehörde hingegen sind die Pauschalfinanzierungen in der Praxis jedoch sehr aufwändig. Gleichzeitig bestehe ein hoher Beratungs- und Begleitbedarf der Träger, die diese Form der Abrechnung in Anspruch nehmen. Eine verwaltungsseitige Erleichterung könne man bislang nicht feststellen.

Abbildung 3: Zustimmung zur Aussage „Durch diese vereinfachte Kostenoption sinkt der Abwicklungsaufwand deutlich“



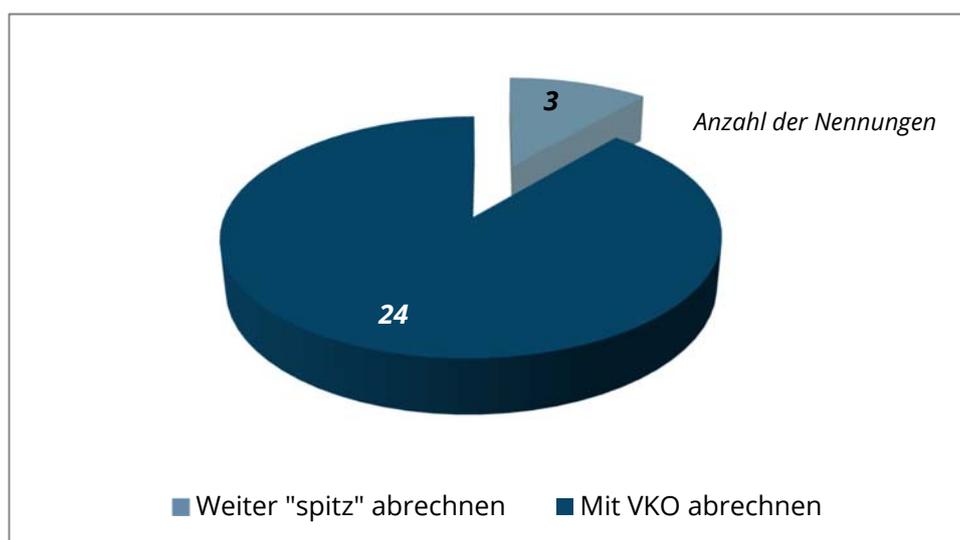
Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 21 Trägern, die die 15%-Pauschale, von 17 Trägern, die die 40%-Pauschale, von 23 Trägern, die Standardeinheitskosten sowie von 7 Trägern, die die Projektpauschalen nutzen.

Spannungsfeld zwischen Vereinfachung und Einzelfallgerechtigkeit

Viele Akteure weisen darauf hin, dass es das Wesen einer Pauschale sei, dass es Gewinner und Verlierer gebe. Das heißt, dass in einigen Fällen eine verbesserte Finanzierungssituation von Projekten gegenüber der Abrechnung über das Realkostenprinzip entstünde, in anderen Fällen jedoch Verschlechterungen eingetreten sein könnten. Dies könne mitunter zum Erfordernis

der Querfinanzierung führen.⁸ Aus Sicht der meisten Akteure auf Ebene der öffentlichen Verwaltung und hier insbesondere aus Sicht der Verwaltungsbehörde ist die Einführung vereinfachter Kostenoptionen angesichts des „Prüfungsdesasters“ der Vergangenheit „alternativlos“, um eine Fehlerreduzierung zu erreichen, auch wenn die Vereinfachungen möglicherweise auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit gingen. Die Träger müssten sich zwar zunächst an die Pauschalierung gewöhnen. Dass dies gelingt, wird aber erwartet, denn es sei die Erfahrung gemacht worden, dass sich Träger, die öffentliche Gelder beantragten, immer gut an die Systemanforderungen anpassten. In der Trägerbefragung hat sich jedenfalls gezeigt, dass sich die Mehrheit der befragten Träger, deren Projekte nach wie vor weiter nach Realkostenprinzip abgerechnet werden, den Übergang auf vereinfachte Kostenoptionen wünschen (24 von 27 Trägern, vgl. Abbildung 4). Größere Ungerechtigkeiten scheinen bisher von keiner Seite wahrgenommen worden zu sein.

Abbildung 4: Sollte Ihrer Einschätzung nach bei ESF-Instrumenten, bei denen die Projekte bisher "spitz" abgerechnet wurden, weiter das Realkostenprinzip zum Einsatz kommen oder nach vereinfachten Kostenoptionen (wie Pauschalen oder Standardeinheitskosten) abgerechnet werden?



Quelle: ISG/IfS 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 27 Trägern, die nach dem Realkostenprinzip abrechnen.

Die Sorge, dass durch zu hoch bemessene Pauschalen eine aus Sicht der öffentlichen Verwaltung unwirtschaftliche Umsetzung der Förderung entstehen könnte, führte in einem Förderinstrument dazu, dass die 40%-Pauschale zunächst im Interessenbekundungsverfahren angekündigt, dann aber wieder zurückgezogen wurde.⁹ Die Aussagen anderer Akteure der Fallstu-

⁸ Für kleine Träger stellt dies ein Problem dar.

⁹ Dies betrifft das Förderinstrument 7. Aus Trägersicht wurde die Veränderung der Finanzierungsbedingungen im laufenden Projektauswahlverfahren als „Katastrophe“ für manche Träger bezeichnet, da Anträge aufwändig angepasst werden mussten, so dass erheblicher Verwaltungsmehraufwand entstanden ist.

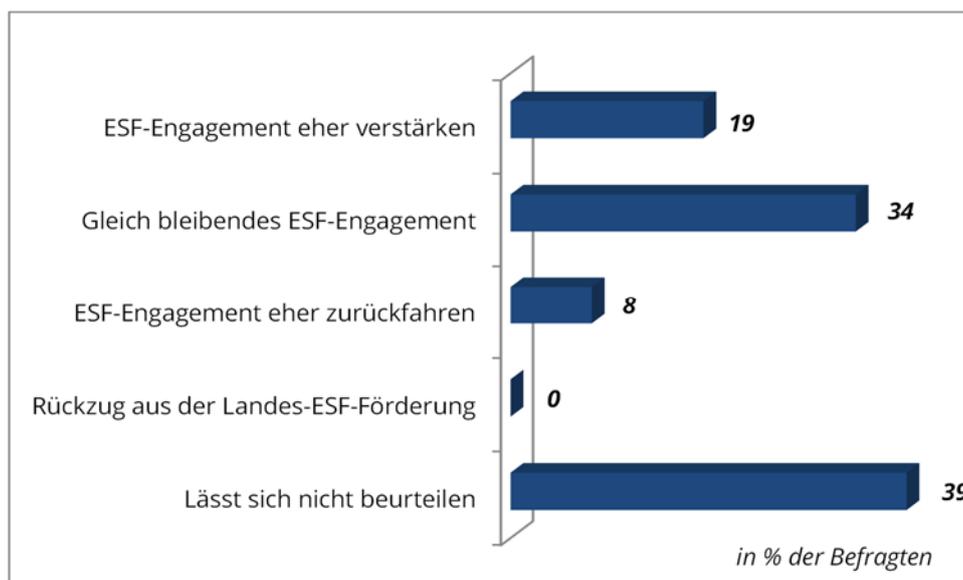
die sowie die Ergebnisse der Trägerbefragung deuten jedoch darauf hin, dass die 40%-Pauschale zumindest nicht flächendeckend zu hoch ausfiel.¹⁰

Auswirkungen der Einführung vereinfachter Kostenoptionen auf die zukünftige Beteiligung der Träger an ESF-finanzierten Förderinstrumenten des Landes

Bezüglich der Auswirkungen der Einführung von vereinfachten Kostenoptionen auf die Trägerlandschaft sind sich die Akteure einig: Die Neuerungen hätten (bislang) keinen Rückzug von Trägern aus der ESF-Förderung bewirkt. Bei den Interessenbekundungsverfahren seien zum Teil neue Träger dabei gewesen, dies aber in einem normalen Umfang.

Die Ergebnisse der Trägerbefragung bestätigen diesen Befund: Keiner der 87 befragten Träger gab an, sich in Folge der vereinfachten Kostenoptionen aus dem ESF-Geschäft zurückziehen zu wollen; 19 Träger wollen ihr Engagement nun sogar verstärken. Eine nicht unerhebliche Zahl der Befragten (39 Träger) ist sich jedoch nicht sicher, ob die vereinfachten Kostenoptionen noch zu Auswirkungen auf die Beteiligung an ESF-Projekten führen werden (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Können Sie schon abschätzen, ob die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen Auswirkungen auf Ihre zukünftige Beteiligung an der Umsetzung des Berliner ESF-Landesprogramms haben wird?



Quelle: ISG/IfS 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 87 Trägern

¹⁰ In der Trägerbefragung haben diesbezüglich nur 5 von 17 Trägern, die die 40%-Pauschale nutzen, die Aussage „Durch Einführung der Pauschale werden die tatsächlichen Projektkosten nicht gedeckt“ mit „trifft voll zu“ oder mit „trifft eher zu“ beantwortet. Insofern scheint die Pauschale nicht zu hoch angesetzt zu sein. Auch in den Interviews wurde bezüglich der 40-Prozent-Pauschale darauf hingewiesen, dass diese angemessen sei.

4 Auswirkungen der Bündelung der Umsetzung bei zwei Zentraleinrichtungen und ausgewählte Aspekte der Projektbegleitung

Gegenstand dieses Kapitels sind die Ergebnisse der Analysen zu den Auswirkungen der Restrukturierung und Bündelung der Verwaltungsstrukturen, die in Berlin mit Beginn des Förderzeitraums 2014-2020 eingeführt wurden. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie die Umsetzung des neu strukturierten Fördervollzugs und Veränderungen in der Projektbegleitung von betroffenen Stellen und Einrichtungen selbst eingeschätzt werden und welche Erfahrungen damit bislang gemacht wurden.

4.1 Einleitung

Kern der Neuorganisation, die auch aufgrund entsprechender Handlungsempfehlungen der Halbzeitbewertung umgesetzt wurden (vgl. ESF-OP Berlin 2015, S. 114), war die deutliche Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen und die Beauftragung von zwei Zentraleinrichtungen, die das Fördermanagement übernehmen. Ziel der Restrukturierung ist die Effektivierung der OP-Umsetzung. So wird ein deutlicher Abbau des bürokratischen Aufwandes angestrebt. Damit einhergehend soll die in der vergangenen Förderperiode vergleichsweise hohe Fehleranfälligkeit in der Abwicklung der Förderung reduziert werden. Etwaige Zahlungsstopps der EU-Kommission aufgrund hoher Fehlerquoten sollen verhindert und ein kontinuierlicher Mittelzufluss gewährleistet werden. Schlussendlich wird auch erhofft, dass die Neuaufstellung der Verwaltungsstrukturen die Steuerbarkeit auf Programmebene erhöht, wodurch die stärkere Ergebnisorientierung des Programms gestützt werden kann.

Während in der vorangegangenen Förderperiode die Fachstellen in den beteiligten Senatsverwaltungen den Status von zwischengeschaltete Stellen innehatten – insgesamt 23 zwischengeschaltete Stellen mit eigenen Dienstleistern – erhielten in der aktuellen Förderperiode lediglich die Senatsarbeitsverwaltung¹¹ sowie die EFG Europäische Fördermittelmanagement GmbH (im Folgenden: EFG GmbH) diesen Status.

Die ESF-Verwaltungsbehörde, die der Senatswirtschaftsverwaltung¹² zugehört, hat zur Umsetzung aller Maßnahmen außerhalb der fachlichen Zuständigkeit der Senatsarbeitsverwaltung als Zentraleinrichtung die EFG GmbH¹³ nach einem Ausschreibungsverfahren beauftragt. Die Senatsarbeitsverwaltung hat zur Umsetzung aller Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit als eigenen externen Dienstleister hingegen die ZGS Consult GmbH als Zentraleinrichtung ebenfalls nach einem Ausschreibungsverfahren beauftragt. Die ZGS Consult GmbH setzt darüber hinaus auch nicht ESF-finanzierte Maßnahmen der Senatsarbeitsverwaltung um. Über die ZGS Consult

¹¹ Bis zur Senatsumbildung vom 08.12.2016 „Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen“, seither „Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales“.

¹² Bis zur Senatsumbildung vom 08.12.2016 „Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung“, seither „Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe“.

¹³ Die EFG GmbH ist eine Tochter der ECG European Consulting Group GmbH.

GmbH wird die Senatsarbeitsverwaltung dabei unterstützt, die Aufgaben einer zwischengeschalteten Stelle wahrzunehmen. Die ZGS Consult GmbH ist eine Einrichtung, die von den drei Unternehmen *zukunft im zentrum GmbH*, *gsub – Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH* und *SPI Consult GmbH* gegründet wurde.

Im funktionalen Aufbau beider Zentraleinrichtungen wurde insbesondere die Aufgabentrennung zwischen dem Bewilligungs- und dem Prüfungsprozess berücksichtigt. Aufgrund der Einrichtung der neuen Zentraleinrichtungen sind Schnittstellen entstanden, und zwar zwischen

- den beiden Zentraleinrichtungen (EFG GmbH und ZGS Consult GmbH),
- den Zentraleinrichtungen und der ECG European Consult Group GmbH als Hauptverantwortlichem Akteur für die Programmierung und den Betrieb von EurekaPlus 2.0,
- den Zentraleinrichtungen und den Fachstellen,
- der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen.
- den Zentraleinrichtungen und ihren Auftraggebern – also der Senatswirtschaftsverwaltung einerseits und der Senatsarbeitsverwaltung andererseits – sowie
- den Zentraleinrichtungen und den Trägern arbeitsmarktpolitischer ESF-Projekte.

4.2 Ergebnisse der empirischen Erhebungen

Steuerbarkeit auf Programmebene

Für die Verwaltungsbehörde bestand neben dem Ziel, mit der Umorganisation den bürokratischen Aufwand abzubauen und die Fehleranfälligkeit zu reduzieren, ein weiteres wichtiges Anliegen darin, die Steuerbarkeit auf Programmebene zu erhöhen, um eine stärkere Ergebnisorientierung im Sinne der Ziele des ESF zu gewährleisten. In der Vergangenheit hätten die einzelnen Ressorts große Gestaltungsfreiheiten gehabt. Dies habe dazu geführt, dass Ziele, Zielgruppen und Umsetzung v.a. durch fachpolitische Zielsetzungen geprägt gewesen seien und die übergreifende Zielarchitektur des ESF-Programms weniger deutlich im Fokus stand. Auch die dezentral unterschiedlich ausgestalteten Umsetzungsstrukturen der einzelnen Förderinstrumente habe eine übergreifende Programmsteuerung erschwert.

Zum Zeitpunkt des Interviews konnte die Verwaltungsbehörde noch nicht abschließend einschätzen, inwieweit die eingeleiteten Maßnahmen eine im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 verbesserte übergreifende Programmsteuerung fördern. Die Verwaltungsbehörde geht aber davon aus, dass die Instrumente nun zielgerichteter im Sinne der Ziele des ESF-OP umgesetzt werden können, da an der Abwicklung deutlich weniger Akteure beteiligt sind als in der Vergangenheit. Dadurch, dass nicht mehr jede Fachstelle mit eigenen Dienstleistern nach ggf. abweichenden Verfahrensweisen zusammenarbeite, sei das Risiko einer heterogenen Umsetzung der Förderung gesunken. Erwartet werde nun eine gemeinsame Begleitung von Projek-

ten durch die Fachstellen und die Zentraleinrichtungen¹⁴ auf der Basis vorab festgelegter und instrumentenübergreifend geltender Kriterien und Verfahrensweisen.¹⁵ Überdies würden in der Praxis die Fachstellen in der Förderperiode 2014-2020 bei der Projektauswahl und bei der Bewertung von Projektberichten über gutachterliche Stellungnahmen tätig, wohingegen eine direkte Einflussnahme in das konkrete Projektgeschehen nicht vorgesehen ist. Projektbezogene Steuerungsaktivitäten entfalten hingegen v.a. die Zentraleinrichtungen in ihrer Funktion als Bewilligungsstellen.

Zeitliche Umsetzung

Ursprünglich war die Etablierung von nur einer zwischengeschalteten Stelle im Land Berlin geplant. Dies habe in der Praxis aber vor dem Hintergrund übergeordneter politischer Erwägungen und entsprechenden Bedenken aus der Senatsarbeitsverwaltung nicht umgesetzt werden können. Vielmehr setzte diese eine eigene, zweite Zentraleinrichtung ein. Die Ausschreibung für diese zweite Zentraleinrichtung erfolgte jedoch erst einige Zeit nach der Ausschreibung für die Zentraleinrichtung durch die Senatswirtschaftsverwaltung, so dass die Zentraleinrichtung der Senatsarbeitsverwaltung, die ZGS Consult GmbH, erst im April 2016 mit der operativen Arbeit beginnen konnte. Hieraus habe sich ergeben, dass die EFG GmbH einen Wissensvorsprung aufbauen konnte und bereits erste Verfahren entwickelt hatte, als die ZGS Consult GmbH ihre Arbeit aufnahm.

Darüber hinaus war insbesondere die Tätigkeit der ZGS Consult GmbH unmittelbar nach Auftragserteilung durch das schnelle In-Gang-Setzen der Förderinstrumente in fachlicher Zuständigkeit der Senatsarbeitsverwaltung geprägt. Aber auch die EFG GmbH war bis weit in das Jahr 2016 hinein mit operativen Umsetzungsaspekten der Förderinstrumente beansprucht. Möglichkeiten zur Abstimmung einheitlicher Verfahren und Vorgehensweisen zwischen ZGS Consult GmbH und EFG GmbH waren damit stark eingeschränkt. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf die Art der Zusammenarbeit mit den Trägern und insbesondere auf die Klärung von konkreten Fragen im Antragsverfahren und auch in der laufenden Umsetzung von Projekten. Ähnliche Sachverhalte wurden beispielsweise – so berichten Träger, die mit beiden Zentraleinrichtungen zusammenarbeiten – unterschiedlich bewertet, was in Folge zu einem voneinander abweichenden Procedere bei der Lösung von Problemen führte.

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde und der Zentraleinrichtungen selbst hat sich die Zusammenarbeit der Zentraleinrichtungen untereinander im Zeitverlauf verbessert. Hierzu trug die Einführung von monatlichen Abstimmungstreffen (sog. Controllingrunden) zwischen Zentraleinrichtungen, Verwaltungsbehörde und Senatsarbeitsverwaltung (in der Funktion als zwi-

¹⁴ Dies ist allerdings nicht nur der Verwaltungsumbildung geschuldet, sondern auch Ergebnis der stärkeren Ziel- und Ergebnissteuerung, die für alle Förderinstrumente eingeführt wurde und nun die Fachstellen gezwungen habe, sich stärker mit Zielen und Inhalten der Förderinstrumente und der Projekte auseinanderzusetzen (vgl. hierzu Kapitel 6).

¹⁵ Der übergreifende Rahmen wird beispielsweise durch die Rahmenleitlinie, aber auch die Projektauswahlkriterien und die Handbücher zum Verwaltungs- und Kontrollsystem determiniert.

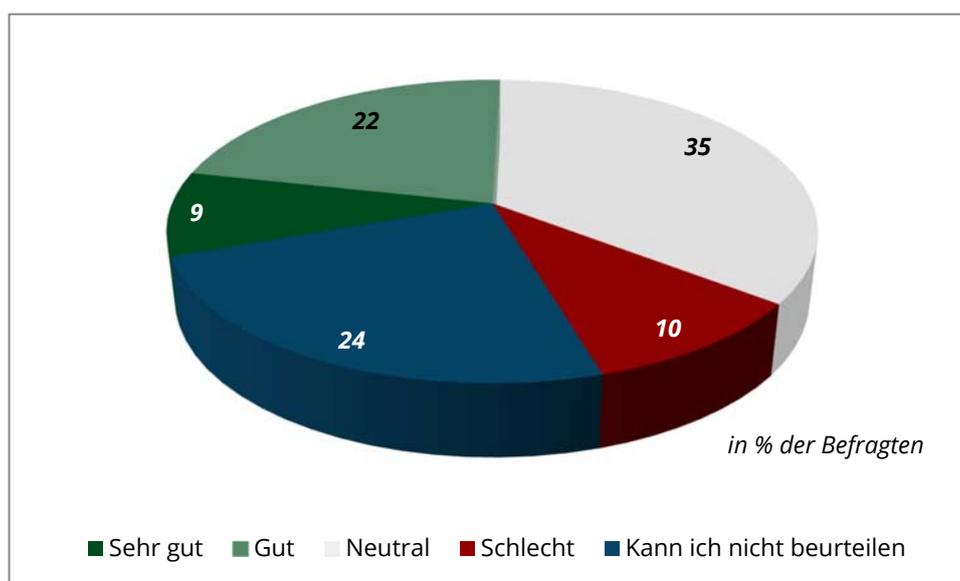
schengeschalteter Stelle) Ende 2016 bei. Auf dieser Basis konnten Verfahrensweisen zwischen den Zentraleinrichtungen abgestimmt und vereinheitlicht werden.

Darüber hinaus sollte auch der für die EFG GmbH eingerichtete Beirat, der im etwa halbjährlichen Turnus tagt, zur verbesserten Koordination zwischen Verwaltungsbehörde, EFG GmbH und Fachstellen genutzt werden. Allerdings konnte die Vereinbarung erst mit Beginn des Jahres 2017 umgesetzt werden.

Rolle, Funktion und Verantwortlichkeit der Zentraleinrichtungen

Die Tatsache, dass das Fördermanagement auf zwei Zentraleinrichtungen zentralisiert wurde, wurde in den Fallstudieninterviews weitgehend positiv aufgenommen. Insgesamt bewerteten zudem in der Trägerbefragung 31% der Befragten die Zentralisierung der fördertechnischen Abwicklung als „gut“ oder „sehr gut“, nur ein Zehntel der Befragten führte hingegen aus, dass dies „schlecht“ sei (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Wie bewerten Sie die Zentralisierung der fördertechnischen Abwicklung über zwei Zentraleinrichtungen?



Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 87 Trägern

Trotzdem ist festzustellen, dass es hinsichtlich der Rolle, Funktion und Verantwortlichkeit der beiden Einrichtungen unterschiedliche Einschätzungen aus Trägersicht gibt. So sind teilweise widersprüchliche Aussagen der Akteure in der Fallstudie zu den Zuständigkeiten der beiden Zentraleinrichtungen nach Einschätzung des Evaluationsteams Hinweis darauf, dass die Zuständigkeiten der Dienstleister den Akteuren noch unklar sind.

Insbesondere zeigt sich dies anhand der unterschiedliche Erwartungshaltungen der Träger bezüglich der Frage, ob die Zentraleinrichtungen eher den Part einer technisch-administrativen oder den einer inhaltlichen Unterstützung einnehmen. Inhaltliche Unterstützung durch die Zentraleinrichtungen bewerten die meisten Träger positiv, andere bemängeln sie aber als

„Kompetenzüberschreitung“ und sehen die Zentraleinrichtung als Einrichtung, die für eine ordnungsgemäße Abwicklung des Projekts im fördertechnischen Sinne zu sorgen habe.

Die Ergebnisse der Fallstudie weisen darauf hin, dass es tatsächlich Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeiten der Zentraleinrichtungen gibt. Die EFG GmbH verfügt demnach über einen klareren Auftrag zur fachlich-inhaltlichen Steuerung der Instrumente in Abstimmung mit den Fachstellen, während die ZGS Consult GmbH in fachlicher Hinsicht stärker an die Weisungen der Fachstellen gebunden ist.¹⁶ Dass die ZGS Consult GmbH hinsichtlich der fachlichen Unterstützung in der Trägerbefragung nur von 30% der Träger positiv bewertet wird, könnte der Tatsache geschuldet sein, dass ZGS Consult GmbH im Gegensatz zur EFG GmbH in geringerem Maße mit der Übernahme inhaltlich-fachlicher Aufgaben betraut wurde. Hierbei gibt es aber offensichtlich Unterschiede, inwieweit die Fachstellen der Senatsarbeitsverwaltung von Weisungen Gebrauch machen. So räumten manche Fachstellen der ZGS Consult GmbH viel Spielraum bei der Auswahl der zu fördernden Projekte ein.

Zusammenarbeit der Zentraleinrichtungen und Träger

Hinsichtlich der Bewertung der Arbeit der Zentraleinrichtungen gehen die Meinungen der Träger auseinander. Interessant ist dabei, dass in den Fallstudieninterviews die Arbeit der EFG GmbH besser beurteilt wird als die der ZGS Consult GmbH. Ein genau entgegengesetztes Bild lässt sich indes auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung zeichnen, bei der die Arbeit der ZGS Consult GmbH bessere Noten erhält als die der EFG GmbH.¹⁷ Insgesamt zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Die im Rahmen der *Fallstudie* interviewten Träger, die mit der EFG GmbH zusammenarbeiten, zeichnen ein größtenteils sehr positives Bild von der Zentraleinrichtung, wohingegen die Träger, die mit der ZGS Consult GmbH zusammenarbeiten, teilweise von Schwierigkeiten berichten. Die EFG GmbH wird als Partner auf Augenhöhe beschrieben, der proaktiv berate und lösungsorientiert arbeite. Positiv hervorgehoben wird auch, dass die Träger aus bestimmten Instrumenten regelmäßig eingeladen werden, um offene Fragen zu klären oder auch Weiterentwicklungen zu diskutieren.

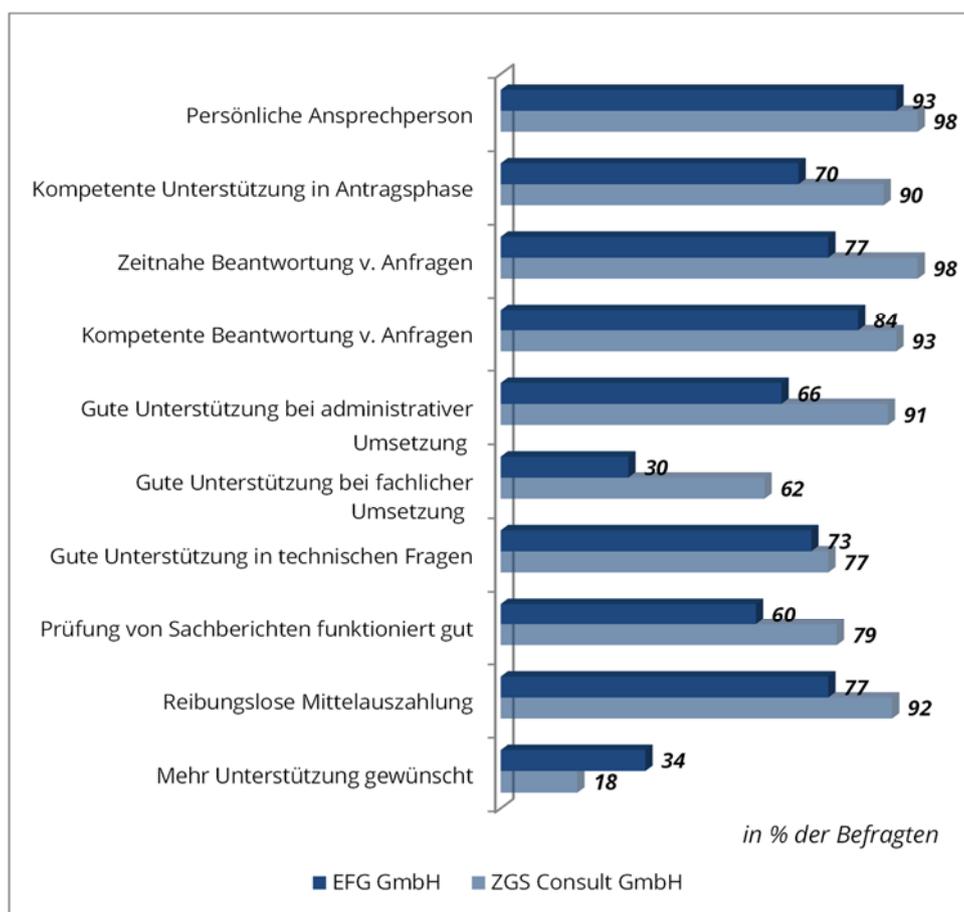
In Bezug auf die ZGS Consult GmbH wurde in den Interviews hingegen auf die in 2016 noch nicht stark ausgeprägte Begleitung der Träger – wohl aufgrund der bestehenden Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden der ZGS Consult – hingewiesen. Vereinzelt wurden diesbezüglich auch die vergleichsweise hohe Wartezeiten bei Anfragen und die teilweise eingeschränkte Lösungsorientierung im Umgang mit Problemen moniert. Gemeinsame,

¹⁶ Dies geht aus den Ausschreibungsunterlagen für die beiden Zentraleinrichtungen hervor und wird durch Aussagen der Prüf- und Verwaltungsbehörde gestützt. Im Hinblick auf den Auftrag des technisch-finanziellen Fördermanagements bezogen auf die ESF-Umsetzung lassen sich keine relevanten Unterschiede in den Ausschreibungsunterlagen feststellen.

¹⁷ Eine mögliche Erklärung für die voneinander abweichenden Ergebnisse könnte die Selektivität der in Interviews einbezogenen Förderinstrumente sein, denn mit dem in Regie der ZGS Consult GmbH umgesetzten Förderinstrument 1 handelt es sich um ein Instrument, bei dem im laufenden Interessenbekundungsverfahren von der 15%-Pauschale auf das Realkostenprinzip umgeschwenkt wurde, woraus besondere Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Trägern und ZGS Consult resultierten.

instrumentenbezogene Treffen zwischen Trägern und ZGS Consult GmbH, wie die EFG GmbH sie mit den Trägern veranstaltet, gab es bis zur Durchführung der Fallstudieninterviews nicht, was von den Fachstellen bedauert wurde.¹⁸ Die in Interviews einbezogenen Träger ergänzten außerdem, dass die ZGS Consult GmbH bei Prüfung von Anträgen und Sachberichten sehr restriktiv vorgehe. Nach Angaben der ZGS Consult GmbH erfolgt dies, um Fehler zu verhindern, die ansonsten erst bei der externen Prüfung zu Tage treten könnten. Die Träger nehmen die strenge Prüfung jedoch als übertrieben wahr. Denn sie habe die administrative Abwicklung der Projekte verzögert und zu vergleichsweise hohen Aufwänden bei den Trägern geführt. Aus Sicht der Träger spiegelt sich in der vorsichtigen Vorgehensweise ein gewisses Maß an Unsicherheit seitens der ZGS Consult GmbH gegenüber den eigenen Verfahren wider. Tatsächlich schildert die ZGS Consult GmbH, dass in der Vergangenheit die unterschiedliche Auslegung von Vorgaben seitens technischer Dienstleister, Prüfbehörde und externer Prüfeinrichtung zu Problemen geführt habe.

Abbildung 7: Wie bewerten Sie in der Zusammenarbeit mit der EFG GmbH bzw. der ZGS Consult GmbH die nachstehend genannten Aspekte?



Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 30 Trägern, die mit EFG GmbH und 48 Trägern, die mit ZGS Consult zusammenarbeiten

¹⁸ Kontakte bestehen aber zwischen ZGS Consult und Trägern im Rahmen von individuellen anlassbezogenen E-Mails, Gesprächen und Anfragen.

- In der Trägerbefragung, in die mehr Träger eingebunden waren (30 Träger, die mit EFG GmbH und 48 Träger, die mit ZGS Consult GmbH zusammenarbeiten) wird die Zusammenarbeit mit ZGS Consult GmbH von den befragten Trägern indes positiver bewertet als die Zusammenarbeit mit EFG GmbH, insbesondere in Bezug auf administrative Unterstützung (91% der Befragten bewerten die administrative Unterstützung durch die ZGS Consult GmbH positiv gegenüber 66%, die die EFG GmbH positiv bewerten), aber auch hinsichtlich weiterer Kriterien wie etwa Kompetenz, zeitnahe Reaktion, Prüfung von Sachberichten und Mittelauszahlung. Gleichzeitig wünschen sich etwa ein Drittel der Träger mehr Unterstützung durch die EFG GmbH, während nur knapp ein Fünftel der Träger mehr Unterstützung von der ZGS Consult möchten (vgl. Abbildung 7).

Zusammenarbeit der Zentraleinrichtungen mit der Verwaltungsbehörde

Bedingt durch die Verwaltungsstrukturen gibt es Unterschiede in Bezug auf das Verhältnis zwischen Verwaltungsbehörde und EFG GmbH einerseits und ZGS Consult GmbH andererseits.

Die EFG GmbH steht als Dienstleister der Verwaltungsbehörde und als zwischengeschaltete Stelle in direktem Kontakt mit der Verwaltungsbehörde. Die ZGS Consult GmbH hingegen agiert als Dienstleister der Senatsarbeitsverwaltung, die den Status als zwischengeschaltete Stelle innehat. Entsprechend geht der Kommunikationsweg der ZGS Consult zunächst zur Senatsarbeitsverwaltung, genauer zu den Fachstellen und der ESF-Koordinatorin. Letztere kümmert sich um die Kommunikation mit der Verwaltungsbehörde. Umgekehrt kommuniziert die Verwaltungsbehörde mit der Senatsarbeitsverwaltung, die sich dann an die ZGS Consult wendet. Dieses in der Verwaltungsstruktur angelegte Arrangement führt aus Sicht der ZGS Consult GmbH mitunter zu stockenden Informationsflüssen: So erreichten übergreifende Informationen der Verwaltungsbehörde zur Umsetzung der Förderung die EFG GmbH in der Regel schneller als die ZGS Consult GmbH, was die Arbeit der ZGS Consult GmbH nach eigener Einschätzung erschwere.

Um die Problematik der stockenden Informationsflüsse zu lösen, wurden die oben erwähnten monatlichen Controllingrunden zwischen Zentraleinrichtungen, Verwaltungsbehörde und Senatsarbeitsverwaltung eingeführt.

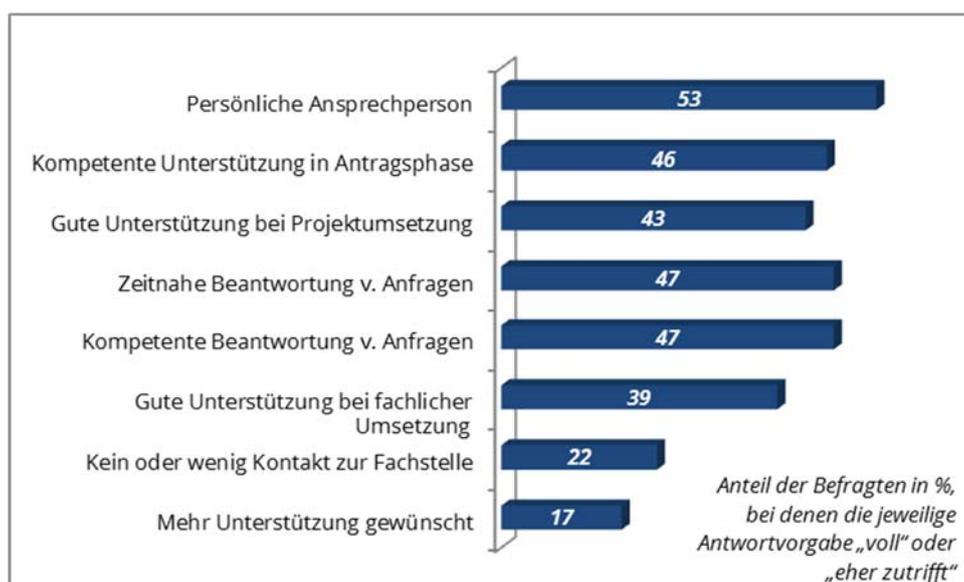
Die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörde mit der EFG GmbH wird in den Interviews von beiden Seiten als gut und eng beschrieben. Zwischen den beiden Institutionen bestehen über die Kooperation mit der ECG GmbH bereits über viele Jahre gewachsene Kontakte: In der letzten Förderperiode habe Personal der EFG GmbH teilweise in der von ECG GmbH umgesetzten Technischen Hilfe gearbeitet und konnte verlässliche und eingespielte Kooperationsstrukturen mit der Verwaltungsbehörde aufbauen. So konnten verhältnismäßig schnell effektive Arbeitsstrukturen etabliert werden und die EFG GmbH habe über gewisse Freiheitsgrade bei der Gestaltung von Prozessen und Verfahren mit Bezug zur Abwicklung der Förderung verfügt.

Zusammenarbeit der Fachstellen mit Zentraleinrichtungen und Trägern

Das Verhältnis der ZGS Consult GmbH zu den Fachstellen der Senatsarbeitsverwaltung ist nach Aussagen der Interviewpersonen teilweise geprägt durch Unklarheiten über die jeweiligen Funktionen und Kompetenzen. Dies erkläre sich v.a. daraus, dass sich Schnittstellen, Verantwortlichkeiten, Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen in der über 20-jährigen Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen der Senatsarbeitsverwaltung und den drei Gesellschaftern der ZGS Consult GmbH unterschiedlich entwickelt hätten. Teilweise sei die Zusammenarbeit sehr gut; eine Fachstelle lobt im Besonderen die Kompetenz der Mitarbeitenden der ZGS Consult GmbH.

Die EFG GmbH verfügte zu Beginn der Förderperiode noch nicht über eine Tradition der Zusammenarbeit mit den Fachstellen. Nach ersten Anlaufschwierigkeiten sei die Zusammenarbeit mit allen relevanten Fachstellen und Senatsverwaltungen nun jedoch sehr gut und vertrauensvoll. Die EFG GmbH unterstütze die Fachstellen gut und zielgerichtet bei der Umsetzung der Förderinstrumente; die Mitarbeiter/innen werden von den Interviewpersonen als kompetent, zuverlässig, freundlich und unbürokratisch charakterisiert. Auch das interne Qualitätsmanagement der EFG GmbH sei zielführend, um Fehlerquellen bereits vor der eigentlichen Prüfung zu eliminieren. Neben intensiven persönlichen Kontakten zwischen Fachstellen und Mitarbeitenden der EFG GmbH wurden Jours fixes mit den Fachstellen installiert sowie ein halbjährlicher Austausch zwischen EFG GmbH, Fachstellen und Verwaltungsbehörde anvisiert (im Rahmen der oben bereits erwähnten Beiratsitzungen). Bei diesen Treffen werde der Großteil der Zeit auf Inhalte verwandt und nur ein geringer Teil auf die verwaltungstechnische Abwicklung der Projekte und Förderinstrumente, dies erfolge weitgehend bedarfsgerecht in telefonischen oder E-Mail-gestützten Kontakten.

Abbildung 8: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der/den für Sie zuständigen Fachstelle/n?



Quelle: ISG/IfS 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 87 Trägern

Für die Träger sollten eigentlich die Zentraleinrichtungen die ersten Ansprechpartner bei Unklarheiten sein, doch zeigte sich in der Fallstudie, dass einige Träger direkt die Fachstelle kontaktieren und nicht den Dienstleister, da erstere als kompetentere empfunden wird. In der Trägerbefragung gaben 43% der befragten Träger an, gut von der Fachstelle bei der Projektumsetzung unterstützt zu werden, lediglich etwas mehr als ein Fünftel (22%) der Träger hatte keinen oder nur wenig Kontakt zur Fachstelle (vgl. Abbildung 8).

Berichts- und Prüfverfahren

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem wird von den in Fallstudieninterviews einbezogenen Einrichtungen übereinstimmend als „sehr umfangreich“ bzw. „umfangreicher als in der letzten Förderperiode“ charakterisiert. Für die Zentraleinrichtungen sind die in fünf Handbüchern enthaltenen Regeln maßgeblich. Die Fülle von Regelungen und Vorgaben habe den Aufwand für die Dienstleister gegenüber der Förderperiode 2007-2013 erhöht. Die Berichtspflichten für die Träger wurden vor dem Hintergrund, dass die Fehlerquote geringgehalten werden muss, im Vergleich zur vergangenen Förderperiode verändert. So werden sie nun durch vier Quartalsberichte, die Abrechnungszwecken dienen, enger begleitet. Aus den Quartalsberichten ergeben sich einzelne Abrechnungselemente, die für die Mittelabforderungen an die EU-Kommission genutzt werden. Innerhalb von vier Wochen nach Quartalsende müssten sämtliche Ausgaben von den Zentraleinrichtungen geprüft sein, was für diese eine „große Herausforderung“ darstelle, insbesondere für Instrumente, die noch immer nach dem Realkostenprinzip umgesetzt würden.

Hinsichtlich der Prüfung von Zwischen- und Endberichten hat es im Vergleich zur letzten Förderperiode ebenfalls Änderungen gegeben: So hätten die Zentraleinrichtungen nun sechs statt vier Wochen Zeit, um die formale Prüfung durchzuführen. Dies ist aber nach Meinung der ZGS Consult GmbH noch immer zu knapp, um die Prüfungen lückenlos vorzunehmen.¹⁹ Ist die formale Prüfung durch die Zentraleinrichtungen erfolgt, erhält die Fachstelle Einsicht in die Berichte, um die fachliche Prüfung durchzuführen. Erst nach der Bestätigung durch die Fachstelle kann die Zahlung an den Träger veranlasst werden. Dies, so wird berichtet, erhöhe den Druck auf die Fachstellen, da die Träger ein Interesse daran haben, auf eine schnelle inhaltliche Prüfung des Berichts zu drängen, so dass sich die Fachstellen vergleichsweise schnell mit den dokumentierten Details der Projektumsetzung vertraut machen müssen.

Nach Einschätzung der EFG GmbH hat die Einführung zusätzlicher Berichtspflichten dazu beigetragen, Fehler frühzeitig zu erkennen. Wenn Abrechnungsfehler erst spät erkannt würden, bliebe nur noch die Kürzung. Daher böten die vielen Berichte den Trägern ein „hohes Maß an Sicherheit“, da Schaden frühzeitig erkannt und abgewendet werden könne. Auch die ZGS Consult GmbH verlangt nach Aussagen der Träger in der aktuellen Förderperiode mehr Unterlagen von den Trägern, um Fehler zu verhindern. Als Beispiel hierfür wird angegeben, dass für eine

¹⁹ Bei der ZGS Consult fällt ein höherer Prüfaufwand an als bei der EFG, da die ZGS Consult eine Vielzahl an Kleinprojekten und zudem einige Instrumente mit Realkostenabrechnung betreut.

Ausschreibung eine detaillierte Stellenbeschreibung des einzusetzenden Personals vorgelegt werden muss.

IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0

Grundsätzlich wird EurekaPlus 2.0 als IT-Begleitsystems von allen Akteuren als leistungsfähig und auch notwendig für eine umfassende Projekt- und Programmsteuerung bewertet. Ein System, mit dem zwischengeschaltete Stellen und Träger zusammenarbeiten könnten, sei eine „große Errungenschaft“. Dies gelte besonders im Hinblick auf die Komplexität des Fördergeschehens. Hervorgehoben wird von den in Interviews einbezogenen Akteuren auch, dass die Übersichtlichkeit beim Auswahl- und Bewilligungsverfahren erhöht wurde. Für die Fachstellen sei EurekaPlus 2.0 „die zentrale Informationsquelle“ für ihre Arbeit mit den Projekten, aber auch „gemeinsame Arbeitsgrundlage“ für die Zentraleinrichtungen und die Fachstellen. In der konkreten Nutzung von EurekaPlus 2.0 ist der Eindruck entstanden, dass für die fachliche Begleitung „alles gefunden wird, was notwendig ist“.

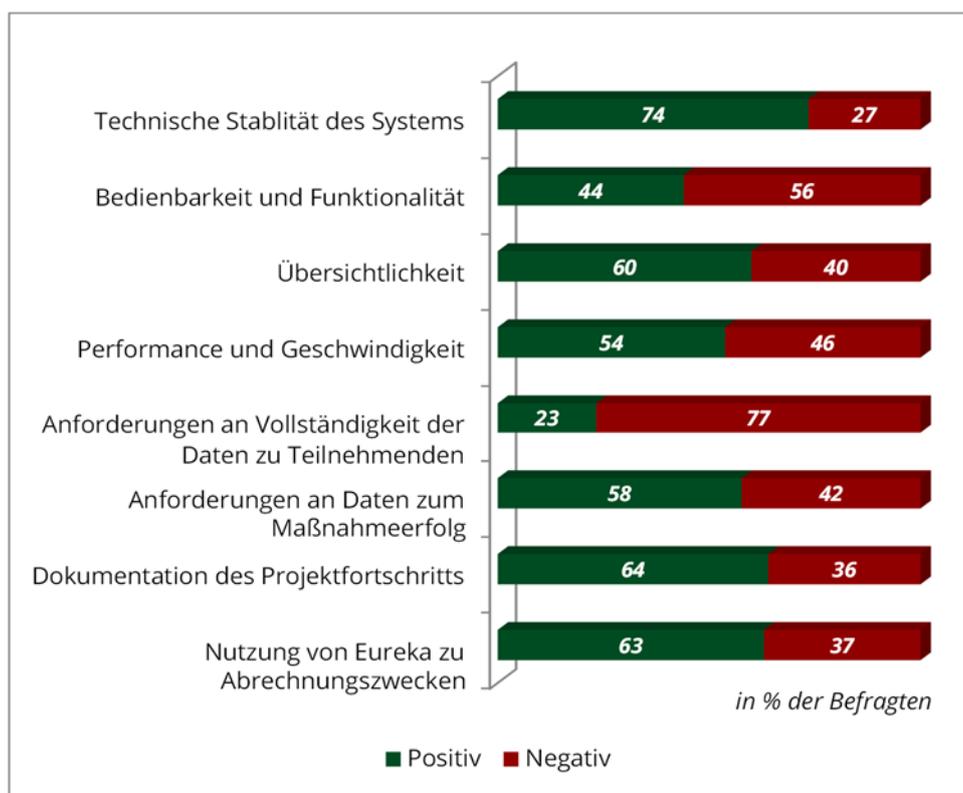
Es wurde jedoch von verschiedenen Ebenen z.T. deutliche Kritik am System geübt. Im Fokus stehen technische Probleme, aber auch die Logik und der Aufbau des Systems. EurekaPlus 2.0 wird in den Interviews mitunter als „schwerfällig“, „sehr speziell“, „kleinteilig“ und „unübersichtlich“ bezeichnet. In der Fallstudie entstand der Eindruck, dass insbesondere Träger, aber auch Fachstellen EurekaPlus 2.0 nicht immer als besonders benutzerfreundlich empfinden.

Technische Probleme, die in der Fallstudie genannt wurden, beziehen sich beispielsweise auf folgende Aspekte:

- *Hochladen von Dateien*: Durch die vollständige Digitalisierung der Kommunikation und des Projektmonitorings müssen viele Einzeldokumente hochgeladen werden; hierbei kommt es zu technischen Problemen (Ladegeschwindigkeit), aber auch Unklarheiten, in welche Bereiche das jeweilige Dokument hochgeladen werden muss. Zudem sei das Ersetzen oder Löschen von fehlerhaften Dokumenten nicht möglich, stattdessen müssten Dokumente erneut hochgeladen werden.
- *Unvollständigkeit der Funktionen*: Funktionen, die für das Verwendungsnachweisverfahren, das Widerrufen von Projekten und für Prüfvermerke benötigt werden, waren im Zeitraum, in dem die Interviews durchgeführt wurden, noch nicht implementiert.
- *Freigabe von Funktionen*: Die Eingabe der Teilnehmendendaten und -stunden kann nicht weitergeführt werden, solange der Zwischenbericht noch nicht abgegeben ist.
- *Ladezeiten*: Insbesondere am Monatsende, wenn viele Personen auf das System zugreifen, um z.B. Teilnehmendendaten einzugeben, werden die Ladezeiten als Belastung empfunden.

Die EFG GmbH geht davon aus, dass die technischen Probleme auf die umfassenden Umstellungen entsprechend der Erfordernisse der Förderperiode 2014-2020 zurückzuführen sind. Diese typischen Implementationsschwierigkeiten würden aber zeitnah ausgeräumt werden.

Abbildung 9: Wie bewerten Sie die vorgenommenen Veränderungen am IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0?



Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 87 Trägern

Aus den Ergebnissen der Trägerbefragung lässt sich die grundsätzliche Eignung von EurekaPlus 2.0 für die Projektabwicklung aus Trägersicht bestätigen. Insbesondere die technische Stabilität des Systems, die Nutzungsmöglichkeiten von EurekaPlus 2.0 zu Abrechnungszwecken, die Möglichkeiten zur Dokumentation des Projektfortschritts sowie die Übersichtlichkeit werden hier positiv herausgestellt (vgl. Abbildung 9). Überwiegend negativ bewertet werden von den Trägern indes die Bedienbarkeit und Funktionalität des Systems sowie v.a. die Anforderungen an die Vollständigkeit der Teilnehmendendaten. Letzteres ist allerdings nicht dem Monitoring-system EurekaPlus 2.0 als solchem, sondern den hohen Vorgaben aus den EU-Verordnungen, insbesondere aus der Anlage 1 der ESF-Verordnung geschuldet.

Die Kritik an *Logik und Aufbau* des Systems wird auf Basis der leitfadengestützten Interviews u.a. an folgenden Punkten festgemacht:

- **Aufwändige Bedienstrukturen:** Es wird als umständlich empfunden, dass bei verschiedenen Prozessschritten nur durch wiederholtes Anklicken ein Fortschritt zu erzielen ist (so etwa bei der Stundeneingabe der Teilnehmenden oder beim Hochladen von Sachberichten). Auch das Freischalten von neuen Mitarbeitenden erfordere ein umständliches Vorgehen.

- *Übersichtlichkeit und Ordnungslogik:* Die Logik der Dokumentation von Stunden und die Struktur der Dokumente in der Projekt- oder Trägerakte werden als schwer zu erfassen beschrieben.

Angesichts vieler Klagen über das IT-System weist die EFG GmbH darauf hin, dass das eigentliche Problem gar nicht unbedingt im IT-System an sich liege, sondern in der Tatsache, dass das System Umsetzungsverfahren abbildet, welche aufgrund der EU-Vorgaben sehr komplex seien. Auch andere Akteure weisen darauf hin, dass es schwierig ist, das komplexe und diverse „reale“ Fördergeschehen des ESF in einem IT-System abzubilden. Insbesondere die Teilnehmerregistratur (TRS) funktioniere nach einer strikten Quantifizierungslogik. Es wird von den Akteuren beklagt, dass bestimmte Kriterien, auf die es in der Umsetzung des ESF besonders ankomme, in der Logik quantifizierbarer Output- und Ergebnisgrößen schlicht nicht abgebildet werden könnten. Maßnahmen, die beispielsweise sehr niedrigschwellig oder auf das Erreichen psychosozialer Fortschritte bei den Teilnehmenden ausgerichtet seien sowie innovative Projektansätze, könnten nicht im vorgegebenen Schema abgebildet werden. Die TRS begünstige vielmehr Maßnahmen, die einen „Massendurchlauf“ an Teilnehmenden haben. Es wird aber auch gesehen, dass der Grund für das Ausmaß und den Fokus auf die Quantifizierung nicht ausschließlich im IT-System als solches liegt, sondern Ausdruck der stärkeren Leistungsorientierung und strikteren Kontrolle finanzieller Ausgaben durch Prüfinstanzen und EU-Kommission ist. Aus Sicht des Evaluationsteams würde darüber hinaus die Ergänzung des bereits jetzt umfangreichen Satzes von zu erhebenden Teilnehmendeninformationen durch weitere (qualitative) Merkmale wie beispielsweise Kompetenzen, Beschäftigungsfähigkeit, Ausbildungsreife etc. zu weitaus höheren steigenden Dokumentationsaufwänden auf Seiten der Träger führen.

Positiv bewertet wird in den Fallstudieninterviews der technische Support durch die ECG GmbH. Die erstellten Handbücher zum Umgang mit EurekaPlus 2.0 erläuterten dezidiert einzelne projektbezogene Prüf- und Controllingschritte, was Projektabwicklung und das Projektcontrolling erheblich vereinfacht habe. Komme es zu technischen oder auch inhaltlichen Problemen, könne man sich jederzeit an die zuständigen Mitarbeiter/innen wenden. Diese würden Anfragen stets freundlich und kompetent beantworten. In einem Fall hätte man sich aber zusätzlich zu den Handbüchern eine offizielle Einführung in die Nutzung des Systems gewünscht.

5 Konsequenzen der Ausweitung von wettbewerblichen Verfahren zur Projektauswahl

5.1 Einleitung

Mit Beginn der Förderperiode 2014-2020 wurde die kriteriengestützte Auswahl von Projekten im Rahmen wettbewerblicher Verfahren gegenüber der Förderperiode 2007-2013 nochmals deutlich ausgeweitet. Diesbezüglich bestätigen über drei Viertel der befragten Träger (78%) in der standardisierten Trägerbefragung, dass die Auswahl von ESF-Projekten seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 stärker im Rahmen von wettbewerblichen Verfahren erfolgt als in

der Förderperiode 2007-2013. Zu den bereits früher praktizierten Projektaufufen mit anschließender Aufforderung zur Einreichung von formellen Anträgen kommen mehr und mehr Ausschreibungen zum Einsatz, in denen statt dem Zuwendungs- das Vergaberecht zur Anwendung kommt. Denn auch hiermit lassen sich häufige Fehlerquellen, die bei Projekten im Rahmen des Zuwendungsrechts zustande kommen, v.a. in der Abrechnung minimieren.

Unabhängig davon, ob Interessenbekundungs- oder Vergabeverfahren umgesetzt werden, erfolgt die Projektauswahl i.d.R. immer zweistufig. Zum Zuge kommen jene Projektanträge, die im Rahmen vorab bekanntgegebener Bewertungskriterien die höchste Punktzahl erreichen. Bis Anfang 2017 wurde in fünf Instrumenten eine *freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb* nach Vergaberecht durchgeführt;²⁰ in den weiteren Instrumenten wurden *Aufrufe zur Einreichung von Projektvorschlägen* entsprechend dem Zuwendungsrecht getätigt (vgl. Übersicht 2 in Kapitel 3).

Insbesondere durch die Ausschreibungsverfahren ergeben sich relevante Änderungen hinsichtlich der Leistungserbringung für die Träger. Anders als bei den Verfahren nach Zuwendungsrecht werden keine Bewilligungen erteilt, sondern zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wird ein Vertrag geschlossen, in dem für eine vorab definierte Leistung („Projektziel“) eine finanzielle Kompensation vereinbart wird. Diese wird durch Rechnungstellung fällig, wenn die Leistung – z.B. die Qualifizierung einer vorab festgelegten Zahl an Teilnehmenden – ordnungsgemäß erbracht ist. Einzelne Ausgaben müssen hier nicht belegt werden.

5.2 Ergebnisse der empirischen Erhebungen

Erfahrungen mit den wettbewerblichen Verfahren

Hinsichtlich der Frage, ob sich durch den Einsatz wettbewerblicher Verfahren das Antragsverfahren vereinfacht hat, zeigt sich in der Fallstudie ein durchwachsenes Bild. Die wettbewerblichen Auswahlverfahren – auch wenn es sich größtenteils nicht um Vergabeverfahren im engeren Sinne handele – hätten, so die Interviewpersonen, zunächst zu Mehraufwänden bei Zentraleinrichtungen, Fachstellen und Trägern geführt. Doch die Mehraufwände ließen sich zum einen durch Lerneffekte, zum anderen durch Erleichterungen im Zeitverlauf relativieren. Der Aufwand verlagere sich lediglich ‚nach vorn‘ in die Phase der inhaltlichen Vorbereitung des Wettbewerbs, der Bewertung von Projektskizzen und -anträgen sowie der Projektauswahl. Sei die Auswahl einmal abgeschlossen, sei der Aufwand sehr überschaubar. Insgesamt gesehen, entstehe den Fachstellen damit nicht mehr Aufwand und sie könnten sich auf die inhaltliche Bewertung der eingehenden Anträge und dann auf deren fachliche Steuerung konzentrieren. Dies könne sich positiv auf die Qualität der Projekte auswirken – in Abhängigkeit davon, ob die

²⁰ In einem dieser fünf Instrumente (Instrument 15) wurde jedoch im Jahr 2016 eine erneute Projektvergabe über einen Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen durchgeführt. Es wurde hier wieder zum Zuwendungsrecht zurückgekehrt (zu den Gründen s.u.).

Fachstellen die Umsetzung der Projekte tatsächlich entsprechend begleiteten und – wenn nötig steuernd – eingriffen.

In der Fallstudie hat sich gezeigt, dass die Aufgabenteilung zwischen Fachstellen und Zentraleinrichtungen von der Einstellung der jeweiligen Fachstellen abhängt. Manche Fachstellen sahen die inhaltliche und fachliche Steuerung als zusätzliche Belastung an und hielten sich nach Möglichkeit zurück, während andere die Möglichkeit, sich mehr einzubringen, als Chance begriffen (zur Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und Zentraleinrichtungen vgl. Kapitel 4.2).

Für Träger, so wurde in der Fallstudie deutlich, bedeutet die Beteiligung an den Wettbewerbsverfahren in der Antragsphase trotz allem Mehraufwand. Dies ist insbesondere für kleine Träger schwer aufzufangen. Einige der aus vorangegangenen Förderperioden bekannten Träger hätten sich aufgrund der wettbewerblichen Verfahren aus dem ESF-Geschäft zurückgezogen. Allerdings hätten auch die veränderten Vorgaben in Bezug auf die stärkere Ergebnisorientierung oder alternative Fördermöglichkeiten auf Bundesebene – insbesondere in Bezug auf Projekte zur Integration von Menschen mit Fluchthintergrund – Rückzüge von Trägern bedingt (hierzu siehe unten).

Hinsichtlich der Frage, ob die verstärkte Nutzung wettbewerblicher Verfahren zu Fluktuation oder gar einem Verdrängungswettbewerb unter den Trägern geführt haben, zeigen die Ergebnisse der Fallstudie und der Trägerbefragung, dass zumindest bislang keine massive Verdrängung altbewährter Träger stattgefunden hat. Positiv wird hervorgehoben, dass die wettbewerblichen Verfahren und hier insbesondere die Ausschreibungen einen „breiteren Pool an Mitbewerbern“ ermöglichen und auch die Beteiligung von unbekanntem Trägern chancenreich sei. In einigen Instrumenten seien neue Träger zum Zuge gekommen, dies wird jedoch als normale Fluktuation gewertet. Allerdings wird angemerkt, dass die Qualität der Projektanträge von im ESF-Geschäft neuen Trägern teilweise schlechter war als die der erfahrenen, bewährten Träger, deren Anträge fachkompetent und konzeptionell sicher gewesen seien.

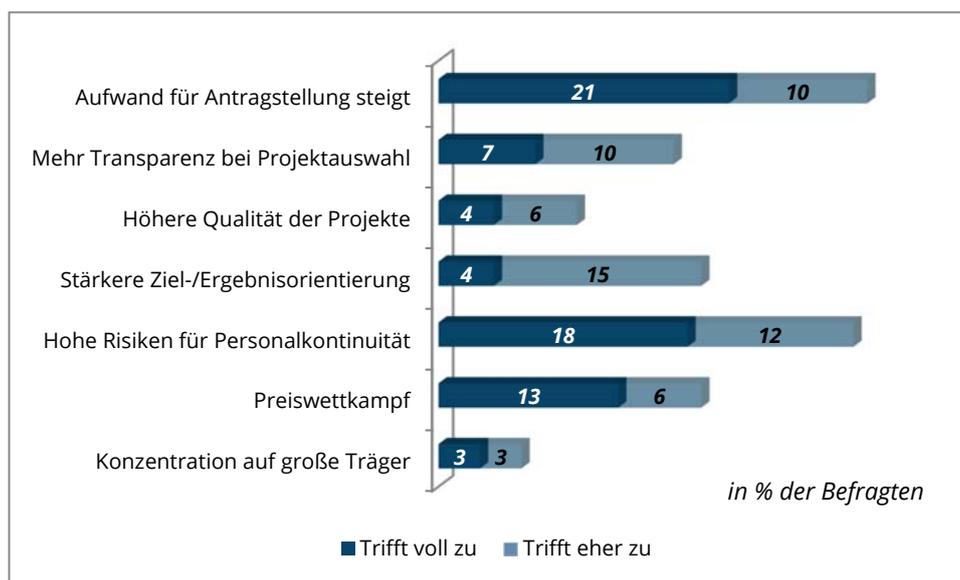
Wichtig ist aus Sicht der Träger, dass ihnen auch im Rahmen der neuen Verfahren ausreichend Zeit zur Verfügung steht. So wird z.B. in einem Fall kritisiert, dass die Aufforderung zur Beteiligung am Wettbewerb spät erfolgte und dass die gesetzten Fristen zur Antragseinreichung zu kurz waren. In einem Fall führte eine kurze Frist nach Einschätzung der verantwortlichen Fachstelle dazu, dass sich nur wenige Träger beteiligten. In einer weiteren Antragsrunde hat die zuständige Senatsverwaltung deshalb eine längere Antragsfrist eingeräumt.

Auf die Personalfuktuation bei den Trägern scheint sich der Einsatz wettbewerblicher Verfahren nicht ausgewirkt zu haben. Die Arbeit in Projekten, die mit Befristungen einhergeht, stelle generell ein Problem für die Träger dar und führe immer zu einer gewissen Personalfuktuation. Hieran hätten die neu eingeführten Verfahren nichts geändert. Bei etablierten Trägern, die seit Beginn der Förderperiode keine Projekte zugesprochen bekommen haben, hätte es zwar Entlassungen gegeben. Dies wird jedoch nicht auf die Anwendung von Wettbewerbsverfahren, sondern auf den verzögerten Start der Förderperiode zurückgeführt.

Auch auf das Prüfvorgehen werde sich die Einführung der wettbewerblichen Verfahren nicht auswirken, da es je nach Auftragswert klare Vergabe-Checklisten gebe. Die Prüfbehörde sieht allerdings Risiken bei Förderungen mit einem größeren finanziellen Volumen, die ausgeschrieben werden. Denn zu Ausschreibungsverfahren lägen auch der Prüfbehörde noch keine Referenzwerte aus der Vergangenheit vor, und die Prüfverfahren müssten erst noch etabliert werden. Da weder Träger, noch Zentraleinrichtung, Fachstellen und Verwaltungsbehörde sich auf Prüfinhalte und -verfahren einstellen können, bestehen auch hier Risiken.

Ob Problemen bei der Ausschöpfung der ESF-Mittel, die teilweise erkennbar sind, den wettbewerblichen Verfahren geschuldet sind, können die Akteure nicht zweifelsfrei beurteilen. Denn laut Verwaltungsbehörde wurden die Effekte der Einführung wettbewerblicher Verfahren von den Effekten des sehr späten Starts der Förderinstrumente überlagert. In einem Instrument seien Schwierigkeiten, die eingeplanten Mittel auszuschöpfen, beispielsweise auch dadurch entstanden, dass zu wenige qualitativ angemessene Projektvorschläge im Interessenbekundungsverfahren eingereicht wurden. Zum Beispiel hätten diese nicht über die erforderliche Genderkompetenz verfügt. In einem anderen Instrument lag eine geringe Trägerbeteiligung wohl an einer zu kurzen Antragsfrist, was in der neuerlichen Antragsrunde behoben wurde (s.o.). Bei der Senatsbildungsverwaltung,²¹ die bislang als einzige mit Ausschreibungen arbeitet, sind demgegenüber keine Schwierigkeiten hinsichtlich der Mittelausschöpfung zu erkennen.

Abbildung 10: Welchen Einfluss hat der verstärkte Übergang auf wettbewerbliche Verfahren nach Ihrer Erfahrung?



Quelle: ISG/lfs 2017 - Trägerbefragung zur Implementation des ESF zum Start der Förderperiode 2014-2020. Auswertungen auf Basis der Antworten von 68 Trägern, die eine verstärkte Auswahl von ESF-Projekten nach wettbewerblichen Verfahren bestätigen.

²¹ Bis zur Senatsumbildung vom 08.12.2016 „Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft“, seither „Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie“.

Die Befunde aus der Fallstudie werden durch die Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung weitgehend bestätigt. Dies betrifft insbesondere Aussagen, die sich auf einen erhöhten Aufwand im Rahmen der Antragstellung beziehen: Demnach sind knapp ein Drittel (31%) der Träger der Auffassung, dass der Aufwand für die Antragstellung gestiegen sei. Anders als in der Fallstudie sehen die befragten Träger durch die Ausweitung der wettbewerblichen Verfahren indes deutliche Risiken für die Personalkontinuität: 30% der Befragten bestätigen entsprechende hohe Risiken (vgl. Abbildung 10).

Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren

In der Fallstudie zeigte sich, dass dem Verfahren mit *Ausschreibungen* gegenüber bei vielen Akteuren Vorbehalte vorhanden sind: Insgesamt seien alle Senatsverwaltungen mit Ausnahme der Senatsbildungsverwaltung Ausschreibungen bisher wenig zugetan gewesen. In den Fachstellen, so berichtet die EFG GmbH, gäbe es „Ängste“ gegenüber dem Verfahren, nicht nur weil Mehraufwand befürchtet wird, sondern auch, weil Erfahrungswerte fehlen und Fachstellen befürchten, etablierte Trägerstrukturen zu verlieren. Hier versucht die EFG GmbH, die für die breite Anwendung von Ausschreibungen plädiert, Überzeugungsarbeit zu leisten und insbesondere über die Vorteile von Ausschreibungen zu informieren.²²

Auch die Verwaltungsbehörde hebt positive Aspekte der Verfahren hervor. Anhand der Erfahrungen, die mit der Umsetzung der Ausschreibungen bei den Instrumenten der Senatsbildungsverwaltung gemacht wurden, zeige sich, dass das Auswahlverfahren tatsächlich aufwändiger geworden ist, unter anderem weil die Fachstellen im Vorhinein Leistungskriterien definieren müssen, die Eingang in die Ausschreibungstexte finden. Eine Fachstelle berichtet aber, dass der Nutzen des Verfahrens eindeutig die Kosten und hier insbesondere die anfänglichen Mehraufwände überwiege. Es gebe mehr Transparenz in der Projektsteuerung und Instrumentenabwicklung, und die Träger seien verwaltungsseitig entlastet worden zugunsten einer stärker inhaltlich ausgerichteten Arbeit.

Von den in die Fallstudie einbezogenen Interviewpersonen, die Erfahrungen mit Vergaben gemacht haben, wird das eigentliche Potenzial in einem transparenteren und nachvollziehbareren Auswahlprozess gesehen. Der Eindruck einer intransparenten Trägersauswahl könne vermieden werden, und den Trägern würden anhand der Dokumentation der Förderentscheidung die Gründe der Entscheidung offengelegt. Dies könne Lerneffekte bei Trägern begünstigen. Ein weiterer entscheidender Grund, der aus Steuerungssicht für die Verstärkung von Ausschreibungsverfahren spricht, ist die klare Ergebnisorientierung: Nur dann, wenn die vereinbarten Ziele tatsächlich erreicht werden, erfolge die vereinbarte Vergütung des Trägers. Damit eignen sich jedoch Ausschreibungen und Vergaben nur für solche Förderinstrumente, in denen sich der Erfolg eindeutig nach quantifizierbaren Maßstäben messen lasse. In Förderansätzen, in denen Ziele nur „weich“ vorgegeben werden könnten, wie z.B. die „verbesserte Tagesstruk-

²² Es gibt allerdings auch Instrumente, bei denen nicht mit einer Ausschreibung gearbeitet werden könne, da sich quantifizierbare Ziele nicht definieren ließen oder das Risiko für die Träger nicht einschätzbar sei (so in Instrument 15, s.u.).

turierung“, oder aber der Aufwand zur Messung des Erfolgs unangemessen hoch ausfalle, wie z.B. bei Aspekten wie der Beschäftigungsfähigkeit, erscheinen Vergaben den Akteuren wenig zielführend. Auch wenn beispielsweise das Erreichen von vorab festgelegten Teilnehmendenzahlen abhängig von der Kooperationsbereitschaft anderer Akteure ist, werde von Vergaben Abstand genommen: so berichtet die zuständige Fachstelle, dass im Förderinstrument 15 (Berufsorientierung und Berufsvorbereitung) zum Zuwendungsverfahren zurückgekehrt wurde, da die Teilnehmendenzuweisung über die neu geschaffenen Jugendberufsagenturen nicht optimal verlief.

Seitens eines Trägers wird angemerkt, dass die Vergabeverfahren für die Träger eine Chance darstelle, da sie im Preisangebot ihre Kosten in realistischer Höhe ausweisen könnten. Denn es habe im Rahmen der Zuwendungsverfahren jahrelang keine Erhöhung der Zahlungen an die Träger mehr gegeben. Andere Träger äußern genau gegenläufig hierzu Sorge, dass genau dies, also die Ausweisung der realistischen Kosten, aufgrund der Vergabeverfahren nicht möglich sein wird: Denn da Punkte für den preisgünstigen Projektvorschlag vergeben werden, wird ein Preiswettbewerb auf Kosten der Projektqualität befürchtet, wie dies in der Vergangenheit für Qualifizierungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter beobachtet werden konnte. Träger, die bestimmte Standards einhielten, könnten im Wettbewerb bei „Dumping-Preisen“ der Konkurrenz nicht mithalten. Das wirtschaftlichste Angebot sei entsprechend nicht immer das preiswerteste. Es gelte auch, Qualitätsmerkmale, die gute Vernetzung und die Kenntnisse eines Trägers vor Ort zu berücksichtigen. Diese von Trägern skizzierten Befürchtungen scheinen indes unbegründet zu sein. So wird beispielsweise in den von den Zentraleinrichtungen eingeführten Bewertungsmatrizen ein Schwerpunkt auf inhaltliche Kriterien gelegt. Bei den Projekten, die über Ausschreibungen vergeben wurden, wurden bislang keine qualitativen Änderungen im Vergleich zur letzten Förderperiode beobachtet. Trotzdem seien sie insgesamt sogar preiswerter geworden. Dieser Effekt könne allerdings nicht von Effekten durch die Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen getrennt werden.

Eine Fachstelle hat im Rahmen der Umsetzung von Vergaben festgestellt, dass die im Antrag darzustellende begründete Kalkulation für einige Träger eine Herausforderung dargestellt habe. So habe es teilweise „erstaunliche Schwankungsbreiten“ in den Kostenangeboten der unterschiedlichen Projektträger gegeben.

6 Inhaltliche Anpassung der Förderinstrumente und Veränderungen hinsichtlich der Querschnittsziele

Inhaltliche Änderungen am Förderinstrumentarium

Untersucht wurde von der wissenschaftlichen Begleitung, ob es im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode Veränderungen in Konzeption, Inhalt, Zielsetzung und Zielgruppenschnitt der Förderinstrumente gegeben hat und auf welche Faktoren diese Veränderungen zurückzuführen sind.

Es hat sich dabei gezeigt, dass inhaltliche Veränderungen am Förderinstrumentarium häufig nicht einer veränderten Bedarfssituation im Land Berlin, sondern hauptsächlich den veränderten förderrechtlichen Rahmenbedingungen und insbesondere der im ESF für die Förderperiode 2014-2020 anvisierten stärkeren Ergebnisorientierung geschuldet sind. Änderungen inhaltlicher Art, die als Reaktion auf eine veränderte Bedarfslage entstanden sind bzw. mit denen bestehenden Bedarfen besser gerecht werden soll, scheint es nur punktuell gegeben zu haben. So wurde in einem Instrument die Dauer der Projektteilnahme ausgeweitet (Instrument 15 „Berufliche Orientierung Jugendlicher“); in einem weiteren Instrument wurde die Ausrichtung der Projekte auf die ‚reale Arbeitswelt‘ gestärkt durch Kooperationen mit der Wirtschaft und Bezugnahme auf den Arbeitsalltag. Bei den Mikroprojekten (Instrument 14) wurde die Zielgruppendefinition verändert. Früher sei auch eine Förderung schulpflichtiger Jugendlicher möglich gewesen, mittlerweile könnten nur noch nicht-schulpflichtige Personen gefördert werden. Aufgrund der veränderten Projektantragsverfahren sei die Vielfalt und Kreativität sowie die lokale Verankerung bei diesen Kleinprojekten verloren gegangen, wobei hierzu v.a. die stärkere Ergebnisorientierung beigetragen haben dürfte (s.u.). Zudem seien bürokratische Hürden aufgebaut worden, dadurch dass Träger nun selbst Statistiken führen und Anträge stellen sollten.

Auswirkungen der stärkeren Ergebnisorientierung auf die Umsetzung der Förderinstrumente

Im Vergleich zur vergangenen Förderperiode legt die EU-Kommission im aktuellen Förderzeitraum in der Kohäsionspolitik einen stärkeren Fokus auf Ergebnisse. Klare und messbare Ziele sollen dazu beitragen, dass die Umsetzung sich verstärkt an der Zielerreichung orientiert. Parallel zur verstärkten Ergebnisorientierung sind auch die Anforderungen an die Träger in Bezug auf die Erfassung von Individualdaten gestiegen: Liegen diese nicht lückenlos vor, kann die Teilnahme bei der Mittelabforderung nicht geltend gemacht werden. Beide Aspekte – also stärkere Ergebnisorientierung und Nachweis vollständiger Teilnehmendendatensätze – führte im Land Berlin zu einem Umdenken in Bezug auf einige Instrumente, die in der Förderperiode 2007-2013 durch den ESF gefördert wurden. Denn für Vorhaben, in denen Teilnehmende qualifiziert werden oder die den direkten Übergang der Teilnehmenden in Ausbildung oder Beschäftigung anstreben, lassen sich entsprechende quantifizierte Zielgrößen verhältnismäßig einfach definieren und die Zielerreichung lässt sich beispielsweise anhand von Zertifikaten eindeutig nachweisen. In der Fallstudie wurde ausgeführt, dass Ziele wie beispielsweise die Befähigung zur Teilhabe von sozial benachteiligten Personen an gesellschaftlichen Prozessen sich im Gegensatz dazu weder durch klassische Qualifizierungsangebote erreichen, noch hinreichend differenziert und mit vertretbarem Aufwand dokumentieren ließen.

Einige Fachstellen entschieden deshalb, sich in der ESF-Förderung auf Vorhaben zu konzentrieren, die auf Qualifizierung ausgerichtet sind. Dies bedeutet, dass Projekte, die offene Beratung anbieten oder niedrigschwellig angelegte Projekte, die vormals durch den ESF gefördert wurden nun allein durch Landesmittel finanziert werden. Neben der Ergebnisorientierung hat hierzu nach Einschätzung der betroffenen Fachstellen auch der Umstand beigetragen, dass voll-

ständige Teilnehmendendatensätze zu erfassen sind, was für die niedrigschwellige Arbeit mit mehrfachbenachteiligten Zielgruppen, beispielsweise in Beratungsprojekten, kaum möglich ist.

Einzelne niedrigschwellig angelegte Instrumente, wie Instrument 12 „Bürgerschaftliches Engagement“, sind trotz des stärkeren Fokus auf Nachweis und Dokumentation der Ergebnisziele weiterhin Teil des ESF-OP. Ziel ist die Verbesserung der Sozialkompetenzen und der gesellschaftlichen Teilhabe besonders arbeitsmarktferner Personen. Anhand von Kompetenzmessungen zu Beginn und zum Ende der Teilnahme werden Fortschritte erfasst. Diese werden dann durch ein qualifiziertes Zertifikat des Trägers bescheinigt (vgl. ESF-OP Berlin 2015, S. 58f). In diesem Instrument, so wird in der Fallstudie berichtet, habe sich das Gros der Träger der letzten Förderperiode in dieser Förderperiode nicht mehr am Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen beteiligt.²³ Denn es sei schwierig, bei Personen mit mehrfachen Benachteiligungen eine regelmäßige Anwesenheit in festen Angebotsstrukturen zu erreichen. Genannt wurden beispielsweise suchtmittelabhängige Menschen. Auch die Dokumentation der Anwesenheit der Teilnehmenden stellt die Träger dieses, aber auch anderer Instrumente teilweise vor Herausforderungen. Bei Zielgruppen, die sehr „betreuungsintensiv“ und bildungsfern seien, komme es schlicht vor, dass Teilnehmenden vergessen zu unterschreiben. Daraus resultiere dann, dass die Anwesenheitslisten aus dem Unterricht unvollständig seien. Auch hier wird das finanzielle Risiko für den Träger als unangemessen hoch eingeschätzt. Die regelmäßige Anwesenheit ist aber Voraussetzung für die Zielerreichung; diese wiederum ist an die Mittelauszahlung gekoppelt. Für die Träger bedeutet dies im Vergleich zur vorherigen Förderperiode einen höheren Druck, die Ziele tatsächlich zu erreichen und vor allem die Zielerreichung auch zu dokumentieren und nachzuweisen.

Hinsichtlich der Dokumentations- und Nachweispflichten der Anwesenheit von Teilnehmenden wurde in der Fallstudie insbesondere von Seiten der Träger und nicht nur bezogen auf das Instrument 12 sehr viel Unmut geäußert. Im Vergleich zur letzten Förderperiode seien noch detailliertere Angaben zu den Teilnehmenden in das TRS einzupflegen. Der Aufwand habe sich für die Träger dadurch zusätzlich erhöht. Die Einschätzungen aus den Fallstudieninterviews decken sich dabei mit den Ergebnissen der Trägerbefragung: 77% der Befragten bewerten die entsprechenden Anforderungen zur Dokumentation der Teilnehmendendaten als „negativ“. Der zusätzliche Aufwand – so die Träger in den Fallstudieninterviews – könne über die vorgesehenen Projektmittel nicht abgedeckt werden. Einzelne Träger berichten, dass sie gezwungen seien, den zusätzlichen Verwaltungsaufwand über Kofinanzierungsmittel oder über Eigenmittel zu decken.

Besondere Schwierigkeiten, vollständige Datensätze zu erhalten, ergäben sich bei bestimmten Zielgruppen, die beispielsweise nicht über eine E-Mail-Adresse verfügen (so z.B. bei vielen Geflüchteten) oder die ihre Telefonnummer nicht herausgeben möchten (z.B. Schutzbedürftige).

²³ Dass sich diese Träger aus der ESF-Projektförderung zurückgezogen haben, könnte allerdings auch am steigenden Bedarf der öffentlichen Hand (Bund, Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) an spezifischen Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern und Asylbewerberinnen liegen, die aus Trägersicht möglicherweise einen einfacheren Zugang zur Förderung ermöglicht haben.

Auch die Angaben zur Wohnsituation oder zu den Haushaltsmerkmalen seien mit vertretbarem Aufwand kaum zu vervollständigen, denn Teilnehmende empfänden die Fragen als „ausgesprochen diskriminierend“ und verweigerten deshalb die Auskunft dazu.²⁴

Trotz dieser Umstände sei es bisher noch nicht dazu gekommen, dass Teilnehmende in die Projekte nicht aufgenommen werden konnten oder dass eine Person die Teilnahme am Projekt zurückgezogen habe. Ein Träger berichtet, dass die Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Teilnehmenden und Träger durch das Misstrauen der Teilnehmenden in Bezug auf die Erfassung von Teilnehmendendaten jedoch deutlich erschwert werde. Ein anderer Träger macht diese Erfahrung nicht, denn er informiert potenzielle Teilnehmende bereits im Vorfeld darüber, dass sie nur am Projekt teilnehmen können, wenn die im Monitoring vorgesehenen Pflichtinformationen beantwortet würden. Zugleich klärt der Träger die Teilnehmenden intensiv über den Sinn und Zweck der Datenerhebung auf. Andere Träger ziehen genau diesen Sinn und Zweck jedoch in Zweifel. Es sei nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen eine solche Vielfalt personenbezogener Informationen gesammelt werden müsse und welcher Nutzen daraus gezogen werden könne, insbesondere wenn der dafür von den Projekten zu leistende Datenerfassungsaufwand berücksichtigt werde. Die Tatsache, dass die Mittelauszahlung an die Vollständigkeit der Daten gekoppelt ist, wird diesbezüglich als nicht angemessenes Risiko für die Träger angesehen.

Nicht nur Träger, sondern auch Fachstellen und Zentraleinrichtungen berichten von Mehraufwänden durch das Zusammentragen der Teilnehmendendaten. Auch wird die vorgegebene Anzahl an zu erreichenden Personen in einigen Instrumenten aufgrund der skizzierten Schwierigkeiten als „ambitioniert“ bezeichnet.

Von anderer Seite werden die erhöhten Ansprüche der teilnehmendenbezogenen Datenerfassung in Bezug auf Vollständigkeit und Plausibilität aber auch positiv bewertet: Die Koppelung an die Mittelauszahlung sei ein „Anreizsystem“, dass dazu führe, dass die Projektträger nun genauer auf die Qualität der eingepflegten Informationen achteten.

Für andere Instrumente, in denen die Projekte stärker auf Qualifizierung ausgerichtet sind, so berichten die Interviewpersonen, hat die stärkere Ergebnisorientierung hingegen nicht zu praktischen Veränderungen in der Umsetzung der Projekte geführt. Vielmehr sei es zu einem Umdenken und zu Lernprozessen bei den Trägern hinsichtlich der Projektsteuerung und der Dokumentation der Projektfortschritte (also z.B. des Zuwachses an Qualifikationen und Kompetenzen) gekommen. So wird es beispielsweise wichtiger, Abbrüche zu vermeiden und den Weg hin zu einem erfolgreichen Abschluss zu unterstützen. Dies wird einerseits positiv gesehen, da die Träger ihre Teilnehmenden im Gegensatz zur vorhergehenden Förderperiode mit größerer Sorgfalt auswählten und im Erstgespräch mit den Teilnehmenden die Teilnahmebedingungen umfassend besprächen.

²⁴ Dabei gehe es um Teilnehmende, die in Erwerbslosenhaushalten oder in Erwerbslosenhaushalten mit unterhaltsberechtigten Kindern lebten oder um Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern.

Andererseits wird dies auch kritisch eingeschätzt, denn es bestehe die Gefahr, dass es zu „Creaming-Effekten“ komme, und zwar dadurch, dass bewusst nur noch Personen berücksichtigt würden, mit denen relativ risikolos die gewünschten Ergebnisse erzielt werden könnten. Ein weiteres Problem ergebe sich, wenn die „sorgfältigere Auswahl“ dazu führt, dass weniger Personen ins Projekt aufgenommen werden als geplant, da dann die Zielvorgaben hinsichtlich der Teilnehmendenzahlen gegebenenfalls nicht erreicht werden. In einzelnen Instrumenten zeichne sich dies tatsächlich ab. Ob dies auf Creaming-Effekte oder aber auf Planungsfehler der Projektträger zurückzuführen ist, konnte im Rahmen der Fallstudieninterviews nicht geklärt werden.

Die Tatsache, dass bereits im Planungszeitraum die zu erzielenden Ergebnisse genau definiert werden müssen, ist eine weitere Folge der Ergebnisorientierung, die von einzelnen Trägern (im Instrument 14, Mikroprojekte) insofern negativ eingeschätzt wird, als dadurch das früher praktizierte problemzentrierte, vielfältige und kreative Vorgehen bei der Umsetzung der Projekte verloren ginge. Nach Einschätzung des Evaluationsteams fehlen für eine solche Schlussfolgerung jedoch empirische Belege.

Ein Akteur geht davon aus, dass in Folge der stärkeren Ergebnisorientierung und der Kopplung der Mittelauszahlung an die Zielerreichung mittelfristig eine Konzentration auf wenige, leistungsstarke und professionell organisierte Träger stattfinden werde. Dies wird damit begründet, dass sich zukünftig nur noch Träger bewerben würden, die sich die Arbeit mit quantifizierten Zielen zutrauten. In der Breite der Träger scheint dieses Risiko jedoch recht gering eingestuft zu werden: Zumindest stimmen lediglich 6% der befragten Träger in der standardisierten Trägerbefragung der Aussage „voll“ oder „eher“ zu, dass die Ausweitung wettbewerblicher Verfahren zu einer Konzentration auf große Träger führe (vgl. Abbildung 10 in Kapitel 5).

Änderungen in Bezug auf die Querschnittsziele im ESF

Die in der Fallstudie einbezogenen Akteure sind sich einig, dass sich in Bezug auf die Querschnittsziele im Vergleich zur vergangenen Förderperiode keine nennenswerten Veränderungen ergeben hätten. Es habe sich lediglich die im Rahmen von EurekaPlus 2.0 abgefragten Inhalte zu den Querschnittszielen geändert. Bedauert wird, dass das Nachhaltigkeitsziel auf die ökologische Dimension eingegrenzt wurde. Diese Änderung ist jedoch nicht Resultat einer veränderten Programmarchitektur im Land Berlin, sondern den Vorgaben der ESIF-Verordnungen geschuldet.

In Bezug auf das Ziel der Gleichstellung wird von einer Zentraleinrichtung bemängelt, dass den an der Umsetzung beteiligten Akteuren nicht immer klar sei, was das Ziel konkret für die Projektumsetzung bedeute. Derzeit würden nur die Frauenanteile ausgezählt, womit beispielsweise der Strategie Gender Mainstreaming, zu der sich das ESF-OP verpflichte, nicht genüge getan wird. Auch die Zuständigkeit für Gleichstellung scheint nicht geklärt zu sein. Während diese von einigen Interviewpersonen bei der Verwaltungsbehörde gesehen wird und andere auf die für Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung verweisen, führen andere aus, dass allein die Fach-

stellen für die Umsetzung der Gleichstellung und das Nachhalten entsprechender Erfolge zuständig seien.

Aus Sicht der Träger gibt es insofern formale Anforderungen hinsichtlich des Gleichstellungsziels, in dem in den Projektanträgen hierzu Angaben gemacht werden müssen. Eine Prüfung, ob dies auch in der Umsetzung erfolgt, haben die in der Fallstudie einbezogenen Träger noch nicht erlebt. Eine Zentralstelle berichtet, dass sie den Anspruch habe, bezüglich der Gleichstellung „genauer hinzuschauen“, worin sie teilweise von Partnern der Umsetzung unterstützt würde. Offen blieb allerdings, wie eine intensivere Beobachtung gleichstellungsfördernder Elemente in der Projektarbeit umgesetzt werden kann.

Auch in Bezug auf das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung wurde in der Fallstudie deutlich, dass die konkrete Bedeutung des Ziels für die Umsetzung des ESF-OPs nicht allen Akteuren gegenwärtig ist: So gab es Aussagen, aus denen deutlich wurde, dass angenommen wird, dem Querschnittsziel sei bereits dadurch genüge getan, dass die ESF-finanzierten Instrumente auf benachteiligte Zielgruppen ausgerichtet sind. Die eigentlich erforderliche querschnittsmäßige Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller, personeller und operativer Ebene scheint zumindest in der Fläche nicht gegeben zu sein.

7 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Der vorliegende Bericht stellt die zentralen Ergebnisse der Implementationsuntersuchung zum Start der Förderperiode 2014-2020 des ESF im Land Berlin vor und bezieht die von den Akteuren bis Anfang 2017 gemachten Erfahrungen ein. In der vertiefenden Bewertungsstudie wurde untersucht, wie sich zentrale Veränderungen in der Programmorganisation auf die praktische Steuerung und Umsetzung des ESF-OP auswirken.

Grundlage der Studie war neben umfassenden Literatur- und Dokumentenauswertungen Ende 2016 die Durchführung einer Fallstudie mit 16 leitfadengestützten Interviews mit Akteuren auf allen Ebenen der Planung, Steuerung und Umsetzung des ESF im Land Berlin. Ergänzt wurde die empirische Arbeit durch eine Anfang 2017 durchgeführte online-gestützte standardisierte Trägerbefragung, an der sich insgesamt 87 von 138 Trägern mit mindestens einem bewilligten Projekt bis Anfang November 2016 beteiligten (Rücklauf: 63,8%). Abgerundet wurden die Analysen durch die Ergebnisse der Diskussion erster Ergebnisse und Schlussfolgerungen auf der Sitzung des Arbeitskreises ESF am 14.03.2017.

Ziel der Neuorganisation der ESF-Umsetzung war die Reduzierung des bürokratischen Aufwands einerseits und die Minimierung der Fehlerquote im Vergleich zur vergangenen Förderperiode andererseits. Die wesentlichen Veränderungen betrafen die Reduzierung der Zahl zwischengeschalteter Stellen, eine weitgehende Bündelung der ESF-Umsetzung bei zwei Zentraleinrichtungen sowie die Einführung wettbewerblicher Verfahren in der Projektauswahl und die Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen bzw. Pauschalen zur Abrechnung.

Neben der Umsetzung des neu strukturierten Fördervollzugs wurde untersucht, wie die Veränderungen von betroffenen Stellen und Einrichtungen selbst eingeschätzt werden und welche Erfahrungen damit bislang gemacht wurden. Auch wurde analysiert, welche Konsequenzen die konzeptionellen, inhaltlichen und zielgruppenbezogenen Veränderungen von Förderinstrumenten auf die Inanspruchnahme und Nutzung der in modifizierter Form fortgeführten bzw. neu eingeführten Instrumente für Träger und Begünstigte hatten.

Übergreifendes Ergebnis der durchgeführten Analysen ist, dass die durchgeführten förderstrukturellen Änderungen einen großen und tiefgreifenden Einschnitt in die Umsetzungsstrukturen darstellen. Daher ist es kaum verwunderlich, dass in Folge der Veränderungen bei der großen Mehrheit der Akteure, die mit der Umsetzung des ESF zu tun haben, angesichts der Neuerungen eine erhebliche Verunsicherung vorherrscht.

Diese Verunsicherung ist zum einen bedingt durch die Unsicherheiten, die sich aus dem ausstehenden Ergebnis des laufenden Designierungsverfahrens ergeben. Befürchtet wird, dass Prozesse und Strukturen, die seit 2015 in Kraft sind, so beispielsweise im Rahmen der vereinfachten Kostenoptionen, nachträglich korrigiert werden müssen. Zum anderen gibt es Unklarheiten hinsichtlich der Rolle und Zuständigkeiten der neu geschaffenen Zentraleinrichtungen. Sowohl das Verhältnis untereinander, als auch zwischen Zentraleinrichtungen und Fachstellen erscheint im Sinne klarer und effektiver Umsetzungsstrukturen optimierbar. Die Ausweitung der Durchführung wettbewerblicher Verfahren bei der Auftragsvergabe und eine im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 stärkere Ergebnisorientierung führt ebenso zur Verunsicherung insbesondere bei Trägern, da sich weitreichende Konsequenzen für die Projektsteuerung ergeben. Schließlich haben auch die Einführung vereinfachter Kostenoptionen, steigende und veränderte Anforderungen an die Erhebung und Dokumentationen von teilnehmendenbezogenen Informationen sowie die zeitversetzte Beauftragung der beiden Zentraleinrichtungen insbesondere bei den Trägern einen reibungslosen Start der Förderperiode 2014-2020 erschwert.

Die zentralen Ergebnisse der Implementationsuntersuchung in Bezug auf die *vereinfachten Kostenoptionen* sind:

1. Die Einführung der vereinfachten Kostenoptionen wird insgesamt begrüßt, da diese zum Bürokratieabbau beitragen und den Aufwand der Projektabwicklung reduzieren. Teilweise entstehen aber gleichzeitig auch Mehraufwände durch strenge Nachweispflichten wie beim Personaleinsatz oder der Dokumentation von Teilnehmenden und Teilnahmen. Auswirkungen auf die zukünftige Beteiligung von Trägern sind jedoch bisher nicht in größerem Umfang zu erwarten. Insgesamt hat die Einführung vereinfachter Kostenoptionen das Ziel der Reduzierung des Verwaltungsaufwands eindeutig erreicht.
2. Unsicherheiten bestehen hinsichtlich der den Kostenoptionen zugrundeliegenden Berechnungsgrundlagen. Befürchtet wird einerseits, dass die Herleitung der Standardeinheitskosten methodisch angreifbar sein könnte. Andererseits gibt es Zweifel, ob die Hö-

hen der Pauschalen für Restkosten und indirekte Kosten angemessen sind, um die tatsächlich entstehenden Projektkosten zu decken.

3. Die Träger berichten im Zusammenhang mit den Standardeinheitskosten und den pauschalierten Personalkosten von finanziellen Risiken. Zum einen sei die Refinanzierung der tatsächlichen Personalkosten nicht immer möglich, zum anderen wird die Kopplung der Mittelauszahlung an den Nachweis der Anwesenheit der Teilnehmenden als Belastung wahrgenommen.
4. Die Einführung der vereinfachten Kostenoptionen hat insgesamt zu einer stärkeren Fokussierung von Steuerung und Prüfung auf die Inhalte geführt. Dies hat bei Fachstellen und Projektträgern Lernprozesse angestoßen. Eine Prüfung von Formalia ist an verschiedenen Stellen trotzdem noch nötig; so etwa hinsichtlich der korrekten Zuordnung von einzelnen Ausgabenpositionen zu direkten oder indirekten Kosten.
5. Das Spannungsfeld zwischen Vereinfachung und Einzelfallgerechtigkeit im Zuge der Anwendung der Kostenoptionen kann naturgemäß nicht vollständig aufgelöst werden. Hauptargument, die Vereinfachungspotenziale vereinfachter Kostenoptionen weiter konsequent zu nutzen, ist die in der öffentlichen Verwaltung und den Zentraleinrichtungen erwartete Fehlerreduzierung. Darüber hinaus favorisieren Träger, die in der Förderperiode 2014-2020 weiter nach dem Realkostenprinzip abrechnen, mehrheitlich einen Übergang zu vereinfachten Kostenoptionen.
6. Auf die Beteiligung von Trägern an der ESF-Umsetzung hatte die Einführung der vereinfachten Kostenoptionen bislang keine Auswirkungen größeren Ausmaßes.

Aus den Bewertungsergebnissen lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* mit Bezug auf die Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen ableiten:

- Um Unsicherheiten bezüglich der Herleitung der Pauschalen zukünftig zu vermeiden und um größtmögliche Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten, sollte die Höhe von Standardeinheitskosten und Pauschfinanzierungen regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Je nach Instrument bieten sich hierfür u.U. auch andere Methoden als die Auswertung historischer ESF-Ausgaben an, so beispielsweise der Vergleich mit ähnlichen Instrumenten, die ausschließlich über Landesmittel finanziert werden und bei denen die Projekte nach dem Realkostenprinzip abrechnen. Andere Möglichkeiten bieten sich über Markterkundungen oder Stichprobenerhebungen.
- Die Dokumentationsanforderungen an Träger in Bezug auf den Nachweis des Personaleinsatzes und den Nachweis der Anwesenheit von Teilnehmenden sollten kritisch überprüft und dort – wo möglich – vereinfacht werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Dokumentation den Prüfanforderungen entsprechen muss. Ziel der Überprüfung sollte sein, dass bewilligte ESF-Projekte ordnungsgemäß und umgesetzt werden können.

- Um Differenzen zwischen Trägern und Prüfbehörde hinsichtlich der Zuordnung von direkten und indirekten Kosten zu vermeiden, könnten bestehende Fortbildungsangebote für Träger und webbasierte interaktive Austauschformate für Träger und Zentraleinrichtungen sowie im Internet zugängliche Frequently asked questions (FAQ) ausgeweitet werden, um zur schnellen Klärung von Zuordnungsfragen beizutragen.
- In jedem Fall sollte zukünftig vermieden werden, die Finanzierungsgrundlagen in laufenden Interessenbekundungs- und Projektauswahlverfahren zu verändern, um Trägern gegenüber die für eine effektive Projektplanung erforderlichen verbindlichen Rahmenbedingungen zu erhalten.
- Auch bei den Förderinstrumenten, die derzeit noch auf der Grundlage des Realkostenprinzips umgesetzt werden, sollten Pauschalen zum Einsatz kommen.

Die zentralen Ergebnisse der Implementationsuntersuchung in Bezug auf die *Reduzierung der zwischengeschalteten Stellen* sind:

1. Die von den Akteuren positiv bewertete Reduzierung der zwischengeschalteten Stellen und die Einrichtung von zwei Zentraleinrichtungen zur Abwicklung des Fördergeschehens wird auch durch das Evaluationsteam als wichtiger Schritt zu einer kohärenten Steuerung und Umsetzung des Berliner ESF-OP eingeschätzt. Das Ziel, damit die OP-Umsetzung zu effektivieren und den bürokratischen Aufwand zu reduzieren, wurde insgesamt erreicht.
2. Durch die Zentralisierung konnte insbesondere die Gesamtsteuerung des Programms durch die Verwaltungsbehörde im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 vereinfacht werden.
3. Die zeitverzögerte Beauftragung der Zentraleinrichtung durch die Senatsarbeitsverwaltung führte jedoch zu Verzögerungen in der Programmumsetzung und zu Unklarheiten der Umsetzung der Förderangebote im Verantwortungsbereich der Senatsarbeitsverwaltung.
4. Es zeigt sich, dass Zentraleinrichtungen und Fachstellen ein unterschiedliches Rollenverständnis haben und dass sich auch die Wahrnehmung der Funktionen der Zentraleinrichtungen durch Träger und Fachstellen unterscheidet. Dies erschwert aus Sicht des Evaluationsteams eine in sich konsistente Programmumsetzung. Darüber hinaus zeigen sich hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und Trägern Unterschiede: Einige Fachstellen verfolgen ein stärkeres Steuerungsinteresse als andere. Manche Träger nehmen die Fachstellen, andere die Zentraleinrichtungen als die kompetenteren Ansprechpartner wahr. Bezüglich der Kompetenzverteilung bestehen Unklarheiten und es scheint – zumindest bis Anfang 2017 – keine übergreifenden und systematischen Austauschformate zwischen Zentraleinrichtungen, Fachstellen, zwischengeschalteten

Stellen und Verwaltungsbehörde gegeben zu haben. Darüber hinaus fehlten einheitlichen Kommunikationsstrukturen weitgehend.

5. Eine abschließende Bewertung der bisherigen Arbeit der Zentraleinrichtungen durch das Evaluationsteam ist nicht möglich. Die vorliegenden Informationen aus qualitativen Fallstudieninterviews und standardisierter Trägerbefragung liefern hierzu kein konsistentes Bild. Grundsätzlich leisten zwar die Zentraleinrichtungen eine gute Arbeit, allerdings legen die Ergebnisse auch den Schluss nahe, dass bei beiden Zentraleinrichtungen noch deutliche Potenziale zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität, der Reaktionsfähigkeit und der Trägerberatung und -begleitung bestehen. Viele der von den befragten Akteuren geäußerten Kritikpunkte dürften sich durch die zum Start einer Förderperiode üblichen Anlaufschwierigkeiten erklären lassen. Andere wiederum hängen nach Einschätzung des Evaluationsteams mit der unklaren Rollendefinition - insbesondere im Vergleich zu den Fachstellen - sowie mit der bis Ende 2016 noch weitgehend fehlenden Abstimmung zwischen den beiden Zentraleinrichtungen sowie zwischen diesen und den Fachstellen zusammen. Darüber hinaus belegen die vorliegenden empirischen Ergebnisse, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Trägern und Zentraleinrichtungen je nach Instrument unterschiedlich gestaltete.
6. Die Berichtspflichten für die Träger sind umfassender und die Ansprüche an die Datenqualität und -vollständigkeit höher als in der vergangenen Förderperiode. Dies soll u.a. dazu beitragen, Fehler frühzeitig zu erkennen. Die Träger nehmen die erhöhten Berichtspflichten aufgrund des zu betreibenden Aufwands als negativ wahr. Erkennbar ist zudem eine größere Unsicherheit insbesondere bei den Zentraleinrichtungen hinsichtlich des Vorgehens der Prüfbehörde bzw. ihres Dienstleisters.
7. Das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 wird einerseits als Arbeitserleichterung begrüßt; andererseits wird z.T. deutliche Kritik aufgrund von technischen Problemen und der als benutzerunfreundlich beschriebenen Bedienführung geübt. Allerdings wird auch gesehen, dass die Probleme mit dem IT-System größtenteils der Tatsache geschuldet sind, dass damit die sehr komplexen Anforderungen, die sich aus den ESIF-Verordnungen ergeben, abgebildet werden.

Handlungsempfehlungen, die sich aus der Analyse ergeben, betreffen folgende Aspekte:

- Die Funktionen von zwischengeschalteten Stellen, Zentraleinrichtungen und Fachstellen sowie die Schnittstellen zueinander sollten geklärt und besser kommuniziert werden.
- Auf die Einhaltung der vereinbarten kontinuierlichen und systematischen Austauschformate sollte von Seiten der Verwaltungsbehörde geachtet werden, um gemeinsame Qualitätsstandards der Leistungserbringung zu gewährleisten.
- Überprüft und ggf. verbessert werden sollten die Kommunikations- und Austauschwege zwischen den beiden Zentraleinrichtungen, insbesondere, um einheitliche Prozessstan-

dards und Qualitätskriterien in der Leistungserbringung zu etablieren. Ziel sollte hier sein, dass Träger in unterschiedlichen Förderinstrumenten bei gleichen Problemstellungen eine gleichgerichtete Unterstützung zur Problemlösung erhalten.

- Eine kritische Überprüfung der Berichtspflichten der Träger mit dem Ziel, den hierfür zu betreibenden (zeitlichen) Aufwand zu reduzieren, wird empfohlen.
- Soweit möglich, sollte eine größere Klarheit hinsichtlich der Maßstäbe der Prüfbehörde für die anstehenden Prüfungen geschaffen werden.
- Um die Unzufriedenheit mit dem IT-Begleitsystem zu verringern, könnten neben technischen Anpassungen zur Erhöhung der Bedienfreundlichkeit auch praxisbezogene Schulungen für Projektträger verstärkt angeboten werden.

Die zentralen Ergebnisse der Implementationsuntersuchung in Bezug auf die *Ausweitung der wettbewerblichen Verfahren* sind:

1. Die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der wettbewerblichen Verfahren zeigen, dass in der Vorbereitungs- und Antragsphase Mehraufwände entstanden sind, die aber durch Lerneffekte bei Fachstellen und Trägern größtenteils im Zeitverlauf reduziert werden. Dadurch, dass insbesondere bei Vergabeverfahren nach erfolgter Projektauswahl die administrativen Aufwände deutlich sinken, hat die Ausweitung der Anwendung von Vergabeverfahren insgesamt keine erkennbare Mehrbelastung verursacht.
2. Die Projektauswahl über Ausschreibungen (Vergabeverfahren) führt bislang nur die Senatsbildungsverwaltung durch. Die in die Fallstudie einbezogenen Akteure haben positive Erfahrungen mit dem Verfahren gemacht. Die Sorge von Trägern, dass es zu einem Preisdumping kommen könnte, scheint bislang unbegründet zu sein.
3. Die Vergabeverfahren führen zu mehr Transparenz bei der Auftragsvergabe, wovon Lerneffekte bei den Trägern erhofft werden.
4. Für Förderangebote, für die Ziele nicht klar und/oder mit vertretbarem Aufwand zu quantifizieren sind, bietet sich die Auftragsvergabe im Ausschreibungsverfahren nicht an.
5. Einzelne Träger – insbesondere kleine und/oder als Vereine organisierte Träger – haben sich aber aufgrund des hohen Antragsaufwands aus der Umsetzung von ESF-Projekten zurückgezogen. Auch wenn Antragsfristen sehr kurz bemessen sind, schreckt dies Träger von einer ESF-Beteiligung ab. Weitere Gründe für den Rückzug von Trägern liegen in der für viele noch ungewohnten stärker ausgeprägten Ergebnisorientierung.
6. Ein trägerseitiger flächendeckender Verdrängungswettbewerb durch die Ausweitung von wettbewerblichen Verfahren ist jedoch derzeit nicht erkennbar. Hinsichtlich der Qualität der eingegangenen Projektanträge zeigt sich, dass Träger, die bereits Erfahrung

in der Umsetzung von ESF-geförderten Projekten haben, insgesamt qualitativ höherwertige Anträge eingereicht haben als im ESF-Geschäft neue Träger.

7. Probleme bei der Ausschöpfung der ESF-Mittel, die teilweise erkennbar sind, können nur teilweise zweifelsfrei auf wettbewerblichen Verfahren zurückgeführt werden. Nach Einschätzung des Evaluationsteams dürfte ein wichtiger Grund für die z.T. unter dem Planungssoll liegende Ausschöpfung der Mittel in dem sehr späten Start der Umsetzung einzelner Förderinstrumente liegen; auch konnten in einigen Instrumenten weniger Projekte als geplant realisiert werden, da zu wenige (qualitativ angemessene) Projektvorschläge eingereicht wurden.
8. Die wettbewerblichen Verfahren erleichtern die im Programm angelegte Ausrichtung der Projektsteuerung durch die Fachstellen nach inhaltlichen Kriterien. Dies kann die Qualität der Projekte verbessern. Die durchgeführten Analysen haben aber gezeigt, dass nicht alle Fachstellen diese Aufgabe in gleichem Maße übernehmen.
9. Die Träger müssen sich im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 insgesamt auf eine neue Art der Steuerung umstellen, da Zielerreichung und Ergebnisorientierung auch weiterhin im Fokus stehen werden.

Im Zusammenhang mit den wettbewerblichen Verfahren ergeben sich folgende *Handlungsempfehlungen*:

- Die weitere Ausweitung von Ausschreibungsverfahren sollte in den Ressorts geprüft werden.
- Auf eine frühzeitige Aufforderung zur Beteiligung an den Wettbewerbsverfahren sowie auf ausreichend große Zeitspannen zwischen der Veröffentlichung des Aufrufs zur Einreichung von Projektvorschlägen und der Deadline zur Einreichung der Unterlagen sollte verstärkt geachtet werden.
- Eine effektive Trägerberatung während des Antragsverfahrens – in Form von Informationsveranstaltungen, Hotlines, Kundenreaktionsmanagement usw. – sollte weiter durch die Zentraleinrichtungen gewährleistet werden.
- Die Entwicklung der Trägerlandschaft und der Qualitätsstandards sollte kontinuierlich beobachtet werden. Insbesondere sollte beobachtet werden, ob der Befund, dass die Projektanträge von im ESF-Geschäft neuen Träger tendenziell schlechter abschneiden, sich durch Lerneffekte relativiert. Andernfalls sollte geprüft werden, ob Maßnahmen zur Herstellung einer stärkeren Chancengleichheit für alle Träger notwendig sind.
- Da die Einführung von Pauschalen aufgrund der bestehenden EU-Vorgaben und landesrechtlichen Regelungen nicht zu den angestrebten Vereinfachungen und Entlastungen geführt hat, sollten die derzeit nur in Einzelfällen genutzten Projektförderungen im

Rahmen von Auftragsvergaben auch auf andere Förderinstrumente ausgeweitet werden.

Die zentralen Ergebnisse der Implementationsuntersuchung in Bezug auf *inhaltliche Änderungen am Förderinstrumentarium* und *Veränderungen hinsichtlich der Querschnittsziele* sind:

1. Inhaltliche Veränderungen am Förderinstrumentarium sind hauptsächlich den veränderten fördertechnischen Rahmenbedingungen geschuldet. Änderungen inhaltlicher Art, die nicht infolge der fördertechnischen Rahmenbedingungen entstanden, scheint es nur punktuell gegeben zu haben.
2. Die im Zusammenhang mit der stärkeren Ergebnisorientierung stehende Koppelung der Mittelauszahlung an die Zielerreichung stellt viele Träger vor große Schwierigkeiten und wird von diesen häufig als unangemessenes Risiko eingeschätzt.
3. Der Sinn und Zweck der erhöhten Anforderungen an die Teilnehmendokumentation wird insbesondere von den Trägern, aber auch von anderen Akteuren teilweise in Zweifel gezogen. Einerseits entsteht den Trägern Mehraufwand bei der Erhebung der Daten, der durch die Projektmittel nicht gedeckt werden kann. Andererseits gibt es bestimmte Zielgruppen, für die einzelne Angaben insbesondere zu sensiblen Informationen nicht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden können. Hierdurch besteht das Risiko finanzieller Einbußen für Träger, wenn Datensätze zu Teilnehmenden unvollständig sind.
4. Befürchtet wird, dass aufgrund der Ergebnisorientierung bei der Auswahl der Teilnehmenden „Creaming-Effekte“ entstehen, wenn nur noch Teilnehmende aufgenommen werden, bei denen die Zielerreichung als relativ risikolos eingeschätzt wird. Mittelfristig wird befürchtet, dass nur noch große Träger sich beteiligen werden, die sich die Arbeit mit quantifizierten Zielen zutrauen. Anhaltspunkte, die für eine Konzentration auf große Träger hindeuten, ließen sich aber auf Basis der durchgeführten Trägerbefragung bislang nicht belegen.
5. In Bezug auf die Querschnittsziele hat es nur hinsichtlich der Abfrage im Monitoringsystem EurekaPlus 2.0 Änderungen gegeben. Deutlich wurde in der Fallstudie, dass nicht allen Akteuren die konkrete Bedeutung der Ziele für die Umsetzung des ESF-OPs gegenwärtig ist. Die Gesamtverantwortung für die Umsetzung der Querschnittsziele scheint institutionell und personell nicht geklärt zu sein. Hinsichtlich der querschnittsmäßigen Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller, personeller und operativer Ebene gibt es daher Verbesserungspotenzial.

Empfohlen wird zum einen eine kritische Überprüfung der Dokumentationsanforderungen an Träger hinsichtlich des Zeitaufwands und des Risikoübertrags. Es gilt, Creaming-Effekte bei der Teilnehmendenauswahl zu vermeiden.

Zum anderen leitet die wissenschaftliche Begleitung die Handlungsempfehlung ab, den Kenntnisstand hinsichtlich der Bedeutung der Querschnittsziele bei möglichst vielen Akteuren zu erhöhen und auf eine stärkere Verankerung der Ziele im gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess hinzuwirken.

8 Literatur

- Apel, Helmut, Das methodische Konzept der Fallstudien im ISG, ISG Working Paper No. 6, Köln 2009
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen zur Durchführung des ESF-Instruments 4 „Qualifizierung Kulturwirtschaft - KuWiQ“ im Rahmen des Berliner ESF-Programms 2014-2020 Prioritätsachse A Investitionspriorität a.v) Spezifisches Ziel A.2, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen zur Durchführung des ESF-Instrumentes 5 – Förderung innovativer Gründungen mit einer Laufzeit vom 01.08.2016 – 31.12.2017 im Rahmen des Berliner ESF-Programmes 2014-2020 Investitionspriorität Nr. A.3.a.v), Berlin 2016
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Projekte zur Sensibilisierung für Existenzgründungen und Stimulierung des Unternehmensgeistes an Hochschulen (INSTRUMENT 6) im Rahmen des Berliner ESF-Programmes 2014-2020, Investitionspriorität Nr. A3 a.v) Erhöhung der Kompetenzen der Gründungsinteressierten, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Projekte zur Durchführung von Alphabetisierungsangeboten für funktionale Analphabeten/innen (Instrument 9) im Rahmen des Berliner ESF-Programmes 2014-2020, Investitionspriorität Nr. 2.B.1.b.i) Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktive Beteiligung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Projekte zur Durchführung von Maßnahmen der Beschäftigung und Qualifizierung für langzeitarbeitslose suchtmittelgefährdete und suchtmittelabhängige Menschen (Instrument 10) im Rahmen des Berliner ESF-Programmes 2014-2020, Investitionspriorität Nr. 2.B.4.2.1 b.i) Aktive Inklusion, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Projekte zur Durchführung von beruflicher Qualifizierung und Maßnahmen der Integration von Menschen mit Behinderungen (Instrument 11) im Rahmen des Berliner ESF-Programmes 2014-2020, Investitionspriorität Nr. 2.B.4.2.1 b.i) Aktive Inklusion, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen zur Durchführung ESF-Instrument 12 „Maßnahmen des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Rahmen des Berliner ESF-Programms 2014-2020, Prioritätsachse B, Investitionspriorität b.i), Spezifisches Ziel B.2, Berlin 2015
- EFG Europäisches Fördermanagement GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen zur Durchführung ESF-Instrument 23c „Jugend – Freiwillig – Kultur (JFK)“ im Rahmen des Berliner ESF-Programms 2014-2020, Prioritätsachse C, Investitionspriorität c.iii), Spezifisches Ziel C.2, Berlin 2015
- ESF-OP Berlin 2014 - 2020 Projektauswahlkriterien (Zustimmung im Berliner Begleitausschuss am 15. Oktober 2015)
- ESF-OP Berlin 2015: Beschäftigung und Kohäsion Operationelles Programm des Landes Berlin für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014-2020, CCI-Nr. 2014DE05SFOP005, Beschluss der Kommission vom 09.12.2014, Berlin 2015

- EU-Kommission (Hrsg.), Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO), Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge (gemäß Artikel 67 und 68 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 14 Absätze 2 bis 4 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 und Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013), EGESIF_14-0017, Brüssel 2014
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für Projekte zur Durchführung des Programms Qualifizierung vor Beschäftigung (Instrument Fi 20b) für das Haushaltsjahr 2017 im Rahmen des Berliner ESF-Programms 2014-2020, Prioritätsachse C, Investitionspriorität Nr. c.iii, Berlin 2016
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (Hrsg.), Vergabeverfahren: Rahmenvereinbarung „Zentraleinheit Fördermanagement“ (Zentraleinheit), Teil III: Leistungsbeschreibung, Berlin 2015
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Grundsätze zur Durchführung des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) für Jugendliche im Land Berlin, Berlin 2012
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hrsg.), Rahmenleitlinie über die Gewährung von Zuwendungen bzw. für die Beteiligung an der Finanzierung von Maßnahmen des Operationellen Programms des Landes Berlin für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 – 2020 (2023), Berlin 2015
- SenWTF 2015: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hrsg.), Bewertungsplan zum Operationellen Programm des Landes Berlin für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020, Beschäftigung und Kohäsion, CCI-Nr. CCI-Nr. 2014DE05SFOP005, geprüft und genehmigt vom ESF-Begleitausschuss am 10.12.2015, Berlin 2015
- Vergabeunterlagen zur Beschaffung von Konzeptionierungs- und Umsetzungsleistungen betreffend das ESF-Förderinstrument Nr. 2 „Berufliche Weiterbildung für sozial-pädagogische Fachkräfte“ des Landes Berlin (hier: Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Wissenschaft), Veröffentlichung auf der Berliner Vergabeplattform am 23.10.2015 externes AZ 02.2015-10-23, Berlin 2015
- Vergabeunterlagen zur Beschaffung von Konzeptionierungs- und Umsetzungsleistungen betreffend das ESF-Förderinstrument Nr. 9 „Alphabetisierungsangebote für funktionale Analphabeten/innen einschließlich schulische und berufliche Bildung von Inhaftierten“ des Landes Berlin (hier: Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Wissenschaft in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz), Veröffentlichung auf der Berliner Vergabeplattform am 26.10.2015 externes AZ 09.2015-10-26
- Vergabeunterlagen zur Beschaffung von Konzeptionierungs- und Umsetzungsleistungen betreffend das ESF-Förderinstrument Nr. 15 des Landes Berlin „Berufliche Integration Jugendlicher: Berufsorientierung und Berufsvorbereitung“, Veröffentlichung auf der Berliner Vergabeplattform am 04.08.2015, externes AZ 15.2015-08-01, Berlin 2015
- Vergabeunterlagen zur Beschaffung von Konzeptionierungs- und Umsetzungsleistungen betreffend das ESF-Förderinstrument Nr. 16 des Landes Berlin „Vertiefte Berufsorientierung / Erhöhung der Berufswahlkompetenz“, Veröffentlichung auf der Berliner Vergabeplattform am 04.08.2015, externes AZ 16.2015-08-01
- Vergabeunterlagen zur Beschaffung von Konzeptionierungs- und Umsetzungsleistungen betreffend das ESF-Förderinstrument Nr. 17 des Landes Berlin „(Betriebs)pädagogische Begleitung an beruflichen Schulen“, Veröffentlichung auf der Berliner Vergabeplattform am 04.08.2015, externes AZ 17.2015-08-01

Verwaltungsvereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung IV C – Verwaltungsbehörde für den Europäischen Sozial Fonds (ESF) im Land Berlin, (...) und der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (...) über die Umsetzung der ESF-Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 in Berlin, Berlin 2016

ZGS Consult GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für die Durchführung von Projekten im Rahmen des ESF-Instruments 1, Frauenspezifische berufliche Orientierung / Qualifizierung in der Förderperiode 2014 – 2020, Berlin 2016

ZGS Consult GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für die Durchführung von Projekten im Rahmen des ESF-Instruments 7, Beratung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen / Existenzgründungskurse in der Förderperiode 2014 – 2020, Berlin 2016

ZGS Consult GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für die Durchführung von Projekten im Programm Partnerschaft – Entwicklung – Beschäftigung (PEB), Förderung von Projekten im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit (BBWA) in der Förderperiode 2014 – 2020, Berlin 2016

ZGS Consult GmbH (Hrsg.), Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für die Durchführung von Projekten im Programm Lokales Soziales Kapital (LSK) (Instrument 14: LSK-Mikroprojekte/lokaler sozialer Zusammenhalt), Förderung von Projekten im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit (BBWA) im Land Berlin durch den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020, Berlin 2016