



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Haushaltskontrollausschuss

25.10.2010

ARBEITSDOKUMENT

zu dem Sonderbericht Nr. 4/2010 des Europäischen Rechnungshofs „Lassen Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci wirksame Ergebnisse zu?“

Haushaltskontrollausschuss

Berichterstatter: Aldo Patriciello

Einleitung

Leonardo da Vinci ist ein Unterprogramm des Programms für lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission, das ab 14. Dezember 2006 frühere Programme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und des eLearnings ersetzte. Den Hauptteil dieses Unterprogramms bilden Mobilitätsprojekte.

Die Gesamtverantwortung für das Programm liegt bei der Europäischen Kommission, die seine Durchführung in den Teilnehmerländern¹ in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden (in der Regel Bildungsministerien) begleitet und überwacht. Die Verantwortung für die operative Abwicklung der Mobilitätsprojekte des Programms Leonardo da Vinci wurde jedoch voll und ganz den von den Mitgliedstaaten benannten nationalen Agenturen übertragen.

1) Die Prüfung durch den Rechnungshof (Prüfungsumfang, Ergebnisse und Empfehlungen)

a) Prüfungsumfang

Die Prüfung war schwerpunktmäßig auf die aus dem Programm Leonardo da Vinci geförderten Mobilitätsmaßnahmen ausgerichtet. Ziel des Rechnungshofs war eine Bewertung darüber, ob Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Einzelprogramms Leonardo da Vinci im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen (2007-2013) wirksame Ergebnisse zulassen.

Anhand der Prüfung sollte bewertet werden, ob

- a) bei der Konzeption des Programms einschlägige Evaluierungen und Studien berücksichtigt wurden und ein geeignetes System für die Verwaltung des Projektlebenszyklus vorgesehen wurde;
- b) die operativen Aspekte des Programms, u. a. Ausarbeitung jährlicher Arbeitsprogramme und Bekanntmachung, Werbung und Bereitstellung von Informationen sowie Auswahl der zu fördernden Projekte, zufriedenstellend gehandhabt wurden;
- c) ein Berichterstattungssystem eingerichtet war, das der Kommission die Messung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms ermöglichte;
- d) das Kontrollsystem angemessen war.

b) Ergebnisse des Rechnungshofs

KONZEPTION

¹ Am Programm nehmen 31 Länder teil, und zwar die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Türkei.

Die Kommission berücksichtigte ihre eigenen Pflichtevaluierungen des Vorläuferprogramms, bezog andere wichtige Studien und Berichte jedoch nicht systematisch ein

Der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass die Kommission bei der Konzeption des Programms Leonardo ihre eigenen Pflichtevaluierungen berücksichtigte, aber keine Aktionspläne zu anderen wichtigen Studien und Berichten erstellte. Nach Meinung des Rechnungshofs nutzte die Kommission die Möglichkeit der von den einzelnen Teilnehmerländern zu erstellenden nationalen Abschlussberichte zu wenig. Zudem kam der Hof zu dem Schluss, dass einige nationale Behörden die nationalen Berichte ebenfalls nur begrenzt nutzten. Andererseits ist nicht klar, wie die Kommission die in den beiden von ihr selbst durchgeführten Studien¹ enthaltenen Informationen nutzte.

Die Kommission richtete ein geeignetes System für die Verwaltung des Projektlebenszyklus ein, das unterstützende IT-System wies jedoch einige erhebliche Lücken auf

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs hatte die Kommission ein geeignetes System für die Verwaltung des Projektlebenszyklus eingerichtet. Der Hof wies jedoch darauf hin, dass das wichtigste IT-System - LLPLink - Ende 2009 immer noch unvollständig war, wodurch eine ordnungsgemäße Berichterstattung nicht möglich war und parallel alte Systeme verwendet werden mussten. Des Weiteren stellte der Rechnungshof fest, dass es bis Mitte 2010 immer noch kein gemeinsames Berichterstattungsinstrument für die Messung der Auswirkungen des Programms für lebenslanges Lernen gab.

VERWALTUNG

Die Modalitäten für die Genehmigung der jährlichen Arbeitsprogramme der nationalen Agenturen sind angemessen, die Kommission gibt den nationalen Agenturen dazu aber nicht systematisch ein qualitatives Feedback

Der Rechnungshof kam zu dem Schluss, dass die Modalitäten für die Genehmigung der jährlichen Arbeitsprogramme der nationalen Agenturen angemessen waren, wodurch das Programm kontinuierlich und wie vereinbart durchgeführt werden kann. Allerdings wies der Hof darauf hin, dass die Kommission es versäumt hat, den nationalen Behörden systematisch eine Rückmeldung zur Qualität der Arbeitsprogramme zu geben.

Die Kommission und die Teilnehmerländer sorgen in Bezug auf das Programm für hinreichende Bekanntmachung und Werbung

Dem Rechnungshof zufolge kamen die Kommission und die nationalen Agenturen ihren Bekanntmachungspflichten nach.

¹ „Studie über Hürden, die der grenzüberschreitenden Mobilität von Auszubildenden und anderen in der beruflichen Erstausbildung stehenden jungen Menschen entgegenstehen, und Möglichkeiten für die Überwindung dieser Hürden“, auch bekannt als „MoVE-iT-Studie“ (2007); „Analyse der Wirkungen von Leonardo da Vinci Mobilitätsmaßnahmen auf junge Auszubildende, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Einfluss sozioökonomischer Faktoren“ (2007).

Die Kommission suchte keine Lösung für die Probleme der Antragsteller, aufnehmende Einrichtungen in anderen Ländern zu finden

Nach Einschätzung des Rechnungshofs war es aufgrund einer Reihe von Faktoren für die Antragsteller schwierig, aufnehmende Einrichtungen in anderen Ländern zu finden. Im Jahr 2007 schloss die Kommission allerdings ihre Datenbank „European partner-search database“, da sie nicht gewährleisten konnte, dass die in der Datenbank enthaltenen Angaben von ausreichender Qualität waren. Für diese Datenbank wurde noch kein geeigneter Ersatz bereitgestellt.

Schwachpunkte in der Antragsbewertung

Nach Ansicht des Rechnungshofs sind die in den Teilnehmerländern für die Antragsbewertung und Projektauswahl angewandten Verfahren transparent, gut organisiert und entsprechen den Vorgaben der Kommission. Jedoch entdeckte der Hof Mängel auf Seiten der Kommission in Bezug auf die Sicherstellung der Qualität der Bewertung von Zuschussanträgen durch die nationalen Agenturen.

BERICHTERSTATTUNG

Das System für die Berichterstattung über Ergebnisse und Wirkungen des Programms Leonardo weist Mängel auf

Der Rechnungshof entdeckte eine Reihe von Unzulänglichkeiten in den von ihm in den sechs besuchten Ländern geprüften Jahresberichten an die Kommission. Nach Ansicht des Hofes stimmt die gegenwärtige Gliederung der jährlichen Tätigkeitsberichte nicht mit dem jährlichen Arbeitsprogramm überein. Des Weiteren stellte der Hof fest, dass es sich bei den Ergebnisangaben der nationalen Agenturen um reine Fakten handelt, die eine Bewertung der Auswirkungen des Programms Leonardo bezogen auf seine Ziele nicht zulassen. Ferner wies er darauf hin, dass die nationalen Agenturen bei der Berichterstattung über ihre jährlichen Tätigkeiten nicht einen einmal gewählten Ansatz beibehalten. Der Rechnungshof betont, dass die Kommission sich bei ihrer Analyse der jährlichen Tätigkeitsberichte der nationalen Agenturen eher auf Vollständigkeit und Stimmigkeit konzentriert hat, und nicht so sehr darauf, ob die benötigten Informationen enthalten waren. In Bezug auf die Monitoring-Besuche, die die nationalen Agenturen den Projekten abgestattet hatten, stellte der Hof fest, dass die Kommission, obwohl sie Kriterien für die Auswahl der aufzusuchenden Zuschussempfänger vorgegeben hatte, nicht festgelegt hatte, wie viele dieser Monitoring-Besuche durchgeführt werden mussten. Außerdem waren nach Einschätzung des Hofes die von der Kommission eingeführten „Monitoring-Besuche zu Qualität und Auswirkungen“ nicht weit genug gefasst.

Im dritten Jahr der Programmlaufzeit hatte die Kommission damit begonnen, ein umfassendes System zur Messung der Auswirkungen des Programms Leonardo einzurichten, dies bisher allerdings noch nicht abgeschlossen

Der Rechnungshof bemängelte, dass die Zielsetzungen des Programms Leonardo dadurch,

dass sie eher allgemein gehalten sind, nicht den SMART¹-Kriterien entsprechen. Nach Ansicht des Hofes hatte die Kommission es versäumt, den nationalen Agenturen ausführliche Leitlinien für die Evaluierung der Programmergebnisse oder die Bewertung der Auswirkungen von Mobilitätsprojekten zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang verweist der Hof auf einen Vorschlag, der von einer durch den Ausschuss für das Programm für lebenslanges Lernen gegründeten Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurde und sich auf Wirkungsindikatoren sowie auf ein Datensammlungs- und Berichterstattungssystem bezieht, wodurch ein Teil der derzeitigen Unzulänglichkeiten behoben werden könnte. Nach dem Kenntnisstand des Rechnungshofs war dieser Vorschlag bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch nicht angenommen worden².

KONTROLLEN

In den meisten Fällen hielten die nationalen Agenturen bei der Kontrolle des Programms Leonardo die Leitlinien der Kommission ein

Im Hinblick auf Primärkontrollen kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die nationalen Agenturen sich in der Regel an den Leitfaden der Kommission für nationale Agenturen hielten, obgleich er auch Beispiele für Unzulänglichkeiten feststellte.

Obwohl die Sekundärkontrollen der nationalen Behörden im Allgemeinen angemessene Gewähr für die Wirksamkeit der Primärkontrollen liefern, wurde eine Reihe von Schwachstellen ermittelt

Die Prüfung offenbarte bestimmte Schwachstellen bei den Sekundärkontrollen wie etwa unzulängliche Dokumentation der Überwachungsverfahren, unzureichende Überwachung der nationalen Agentur sowie Mängel in der Weiterverfolgung von Empfehlungen, die von nationalen Kontrollstellen oder von den Kontrollstellen der Kommission unterbreitet wurden.

Die Kommission hat erst vor Kurzem in ergänzenden Leitlinien dargelegt, welche konkreten Verfahren unter die Sekundärkontrollen fallen

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Instruktionen der Kommission zu den Zuständigkeiten der nationalen Behörden im Bereich der Sekundärkontrollen in Bezug auf die von ihnen zu befolgenden konkreten Verfahren nicht klar waren. Die Kommission hat erst vor Kurzem Korrekturmaßnahmen ergriffen.

o
o o

Die Gesamtschlussfolgerung des Rechnungshofs lautet, dass Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci durchaus wirksame Ergebnisse

¹ Gemäß der Haushaltsordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1)), sollten die Programmziele SMART (d. h. konkret (specific), messbar (measurable), erreichbar (achievable), sachgerecht (realistic) und mit einem Datum versehen (timely)) sein.

² Laut der Antwort der Kommission wurden am 17. Juni 2010 Wirkungsindikatoren für das Programm festgelegt.

zulassen würden. Die Kommission hatte damit begonnen, ein umfassendes System zur Messung der Auswirkungen des Programms Leonardo einzurichten, dies bisher allerdings noch nicht abgeschlossen. Infolgedessen kann die Kommission nach drei Jahren - also etwa der Hälfte der Programmlaufzeit - noch nicht beurteilen, wie sich die Zielerreichung gestaltet.

c) Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat folgende Empfehlungen ausgesprochen:

Empfehlung 1

- a) Sobald die Kommission das jährliche Arbeitsprogramm analysiert hat, sollte sie den nationalen Behörden qualitatives Feedback geben. Dieses Feedback sollte einen Überblick über die nationale Umsetzung bieten und Stärken und Schwächen aufzeigen, was für die Kommission und die nationalen Behörden hilfreich wäre.
- b) Die Kommission sollte Optionen für ein benutzerfreundliches und effizientes Instrument für die Partnersuche (auf europäischer oder auf nationaler Ebene) prüfen.
- c) Die Kommission sollte prüfen, ob die nationalen Agenturen die Vermittlung von Praktika für ausländische Teilnehmer vereinfachen sollten, indem sie andere nationale Agenturen über aufnehmende und zwischengeschaltete Einrichtungen in ihrem Land informieren.
- d) Die Antragsbewertung ließe sich durch Weiterentwicklung des Bewertungshandbuchs für Evaluierungsexperten verbessern, indem zu jedem einzelnen Abschnitt des Bewertungsbogens das Ziel der Bewertung und die zur Erreichung dieses Ziels anzuwendenden Methoden aufgeführt würden.
- e) Zur Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung ihrer Vorschriften sollte die Kommission in Erwägung ziehen, bei ihren Monitoring-Besuchen zu Qualität und Auswirkungen in den Teilnehmerländern Antragsbewertungen zu kontrollieren.
- f) Die Kommission sollte die Anwendung LLPLink für die Berichterstattung über die Messung der Auswirkungen unverzüglich fertigstellen, damit die Sammlung vollständiger und kohärenter Durchführungsdaten aus allen Teilnehmerländern gewährleistet ist.

Empfehlung 2

- a) Die Kommission sollte ihr Monitoring-System zu Qualität und Auswirkungen verbessern und mit den derzeit von den nationalen Agenturen erstellten jährlichen Tätigkeitsberichten abstimmen.
- b) Die Kommission sollte die Gliederung des Arbeitsprogramms und des Jahresberichts abstimmen, sodass sich die Ergebnisse mit der geplanten Leistung vergleichen lassen.

- c) Die Kommission sollte ihre Arbeiten zur Festlegung von SMART-Zielen und Leistungsindikatoren unverzüglich abschließen.
- d) In Zukunft sollte die Kommission dafür sorgen, dass zu jedem Folgeprogramm von Anfang an ein System zur Messung der Auswirkungen eingerichtet ist.

2) Antworten der Kommission

Die Kommission begrüßte die im Bericht des Rechnungshofs getroffene Gesamtschlussfolgerung, dass Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci durchaus wirksame Ergebnisse zulassen würden. Sie hob hervor, dass zahlreiche der Empfehlungen für die Verwaltung auf das gesamte Programm für lebenslanges Lernen bezogen seien. Die Kommission betonte jedoch, dass die Prüfung vor allem in den Jahren 2007 und 2008 – den beiden ersten Jahren des neu integrierten Programms - stattgefunden habe, und dass später, insbesondere im Jahr 2010, vorgenommene Verbesserungen vom Rechnungshof nicht vollständig berücksichtigt worden seien. Die Kommission nahm die meisten Empfehlungen des Hofes an und wies darauf hin, dass sie sie entweder bereits vollständig oder teilweise umgesetzt habe oder an ihrer Umsetzung arbeite. Insbesondere wies die Kommission darauf hin, dass der Verwaltungsausschuss des Programms am 17. Juni 2010 einen Vorschlag der Kommission für Wirkungsindikatoren für das Programm angenommen habe, auf dessen Grundlage die einschlägigen Daten mit den festgelegten Indikatoren abgeglichen würden. Die Kommission rechnet bis Mitte 2011 mit den ersten Ergebnissen dieses Verfahrens. Abschließend zeigte die Kommission sich überzeugt, dass das Mobilitätsprogramm Leonardo da Vinci zu wirksamen Ergebnissen führen werde.

3) Anmerkungen und Empfehlungen des Berichterstatters mit Blick auf eine mögliche Einbeziehung in den Entwurf eines Berichts über die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2009

[Das Europäische Parlament]

- 1) *begrüßt den Bericht des Rechnungshofs und die gründliche Bewertung der Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Einzelprogramms Leonardo da Vinci im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen;*
- 2) nimmt die Gesamtschlussfolgerung des Rechnungshofs, dass Konzeption und Verwaltung der Mobilitätsmaßnahmen des Programms Leonardo da Vinci durchaus wirksame Ergebnisse zulassen würden, mit Befriedigung zur Kenntnis;
- 3) ist sich der komplexen Aufgabe der Entwicklung geeigneter Indikatoren für die zahlreichen Programmziele zwar durchaus bewusst, zeigt sich in Anerkennung der jüngsten diesbezüglich erzielten Fortschritte jedoch besorgt angesichts der Feststellung des Hofes über das Fehlen eines umfassenden Systems zur Messung der Auswirkungen des Programms Leonardo sowie darüber, dass die Kommission nach drei Jahren - also etwa der Hälfte der Programmlaufzeit – noch nicht beurteilen kann, wie sich die Zielerreichung gestaltet;

- 4) fordert die Kommission auf, dem Parlament über die Fortschritte zu berichten, die bei der Einrichtung eines benutzerfreundlichen und effizienten Instruments für die Partnersuche erzielt werden, das eine Lösung für die Probleme der Antragsteller, aufnehmende Einrichtungen in anderen Ländern zu finden, bieten könnte;
- 5) fordert die Kommission auf, eine korrekte Antragsbewertung sicherzustellen, indem sie das Bewertungshandbuch für Evaluierungsexperten weiterentwickelt und bei ihren Monitoring-Besuchen zu Qualität und Auswirkungen in den Teilnehmerländern Antragsbewertungen kontrolliert, falls die Analyse über den zusätzlichen Nutzen solcher Kontrollen positiv ausfällt;
- 6) fordert die Kommission auf, ein umfassendes System zur Messung der Auswirkungen des Programms einzurichten, das System für die Berichterstattung über Ergebnisse und Wirkungen des Programms Leonardo zu verbessern und insbesondere unverzüglich die Anwendung LLPLink für die Berichterstattung über die Messung der Auswirkungen fertigzustellen und das Parlament über diesbezügliche Fortschritte zu informieren;
- 7) fordert die Kommission auf, die vom Rechnungshof in seinem Bericht genannten Mängel bei den Kontrollen zu beheben.