



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2013
COM(2013) 461 final

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

Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse

{SWD(2013) 228 final}
{SWD(2013) 229 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse

1. EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht nach Artikel 318 AEUV (der „Bericht“) ist der dritte seiner Art und stellt eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Berichterstattung über die Evaluierung der Finanzen der Union auf Grundlage der erzielten Ergebnisse dar.

Die Entlastungsbehörde und der Europäische Rechnungshof haben großes Interesse an dem Bericht gezeigt und auf Grundlage der zwei Vorgängerberichte Vorschläge für dessen Weiterentwicklung unterbreitet. Die Kommission hat diese Vorschläge im diesjährigen Bericht berücksichtigt, so weit es im Rahmen der bestehenden Kontroll-, Evaluierungs- und Berichtsmechanismen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 möglich war. Die am diesjährigen Bericht vorgenommenen Verbesserungen geben bereits die Richtung der für den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 ins Auge gefassten Weiterentwicklung dieses Berichts vor, wie in Abschnitt 2 beschrieben. In Abschnitt 3 wird über die Kontroll- und Leistungsergebnisse des Jahres 2012 im Hinblick auf die Ausgabenprogramme und die in 2012 erstellten Evaluierungen zu diesen Programmen berichtet, so dass ein Überblick über die für die einzelnen Haushaltslinien verfügbare Leistungsbilanz vorliegt.

Der Bericht wird in diesem Jahr deutlich früher veröffentlicht als die Berichte über 2010 und 2011 und ist damit zeitlich besser auf die Annahme des Syntheseberichts abgestimmt. Auch ist auf diese Weise gewährleistet, dass der Bericht der Entlastungsbehörde und dem Europäischen Rechnungshof rechtzeitig für das Entlastungsverfahren des Berichtsjahres vorliegt.

Dieser Bericht umfasst EU-Programme aus sämtlichen Politikbereichen, in denen die Union unter dem aktuellen Finanzrahmen Maßnahmen finanziert hat. Dieser Ansatz ist bei der Entlastungsbehörde und dem Europäischen Rechnungshof bereits beim Vorgängerbericht auf Zustimmung gestoßen. Auf Bitten der Entlastungsbehörde wurde auf die Ergebnisse der externen Programme (Rubrik 4) ausführlicher eingegangen. Fortschritte bei der Verwirklichung der Leitinitiativen von Europa 2020 werden (soweit Daten vorliegen) hervorgehoben. Zusätzlich zu den Ergebnissen der Evaluierungen vorliegende leistungsbezogene Daten wurden im diesjährigen Bericht mit berücksichtigt, damit ein umfassenderes Bild über die Fortschritte und erzielten Ergebnisse entsteht. Diese Daten stammen insbesondere aus den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen und aus den Sonderberichten des Europäischen Rechnungshofes, aber auch aus einzelstaatlichen Berichten und Berichten von Expertennetzen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Programmen mit geteilter Mittelverwaltung sowie aus einigen internen Prüfungsberichten. Die Rubriken in Kapitel 3 zu den verschiedenen Politikbereichen umfassen jeweils einen Abschnitt über die 2012 bei der Umsetzung erzielten Fortschritte sowie einen Abschnitt über die wichtigsten Evaluierungsergebnisse bzw. sonstige leistungsbezogene Rückmeldungen zu den Programmen aus früheren Jahren, die 2012 verfügbar wurden.

Die Mitteilung wird von zwei Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen begleitet. Das erste enthält einen Aktionsplan mit einer provisorischen Blaupause zur Weiterentwicklung des Berichts. Diese Planungen werden nach Annahme der Rechtsinstrumente bestätigt, mit

denen der Mehrjahre—Finanzrahmen 2014-2020 unterlegt werden soll. Das zweite Arbeitspapier bietet einen umfassenden Überblick über 130 im Jahr 2012 abgeschlossene Evaluierungen. Diese betreffen mehrheitlich Ausgabenprogramme. Der Bericht enthält auch eine Analyse von Querschnittsfragen und der wichtigsten Ergebnisse/Empfehlungen aus diesen Evaluierungen¹. Für jede Evaluierung sind einige Kerninformationen zusammengefasst, unter anderem über die Auswirkungen, Effizienz, Wirksamkeit und den EU-Mehrwert. Diese Zusammenfassungen enthalten Weblinks zur Online-Fassung des vollständigen Berichts. Die beiden Arbeitspapiere werden auf Aufforderung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rechnungshofs beigelegt.

2. MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER KONTROLLE, BERICHTERSTATTUNG UND EVALUIERUNG

Im Rahmen der Entlastung für das Haushaltsjahr 2011² hat das Europäische Parlament einen Abschnitt über vorrangige Maßnahmen eingefügt. Dabei forderte das Parlament eine neue Leistungskultur innerhalb der Kommission, in deren Gefolge die Generaldirektionen in ihrem Managementplan und in sämtlichen Vorschlägen für neue politische Maßnahmen und Programme eine Reihe von Zielen und Indikatoren festlegen. Ferner betonte das Parlament die Bedeutung der Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofs zum vorherigen Bericht und die Notwendigkeit einer eindeutigen Definition des europäischen Mehrwertes. Die Dienststellen sollten in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten ihre Leistung messen und die erreichten Ergebnisse zusammenfassen. Der Bericht sollte die Leistungen und die Ergebnisse aus diesen Tätigkeitsberichten zusammenfassen, dabei die internen von den externen Politikbereichen unterscheiden und die bei der Umsetzung der Leitinitiativen erreichten Fortschritte in den Mittelpunkt stellen. Die Evaluierungsberichte sollten dem Parlament vollständig vorgelegt werden.

Der diesjährige Bericht baut bereits auf den jährlichen Tätigkeitsberichten sowie auf programmspezifischen Berichten, Evaluierungen sowie den Ergebnissen interner und externer Prüfungen auf. Wie bereits in der Mitteilung „Synthesis of the Commission's management achievements in 2012“³ ausgeführt, wird der Entwicklung einer neuen Leistungskultur in der Kommission mittels ihrer Managementpläne und jährlichen Tätigkeitsberichte und der Kohärenz zwischen diesen internen Steuerungsinstrumenten und anderen Berichten wie diesem große Aufmerksamkeit beigemessen, um unnötige Überschneidungen bei der Leistungsberichterstattung zu vermeiden. Diese Vorschläge enthalten die „Bausteine“ für ein zuverlässiges System zur Erhebung von Leistungsdaten, auf die der Rechnungshof in seiner Antwort auf den letztjährigen Bericht im Hinblick auf die Identifizierung der Ergebnisse und etwaiger Konsequenzen für den nächsten Finanzrahmen hingewiesen hat. Dem Ansinnen des Parlaments entsprechend fasst dieser Bericht auch Leistung und erreichte Ergebnisse aus den jährlichen Tätigkeitsberichten zusammen und weist auf die bei der Umsetzung der Leitinitiativen von Europa 2020 erreichten Fortschritte hin. Außerdem ist angegeben, wo das Parlament auf sämtliche Evaluierungsberichte in ihrem vollständigen Wortlaut zugreifen kann.

¹ Die übrigen im Anhang erfassten Evaluierungen betreffen vor allem Tätigkeiten in den Bereichen Regulierung, Kommunikation, Information und Koordination sowie interne administrative Prozesse in den EU-Organen.

² Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2011 - P7 TA-PROV(2013)0122.

³ COM(2013)334 final.

Die Kommission arbeitet daran, die Mechanismen zur Kontrolle, Evaluierung und Berichterstattung über die Leistung der Finanzierungsprogramme der EU im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen robuster und mit mehr Kohärenz zu gestalten. Die Vorschläge der Kommission für das kommende Programmpaket des Zeitraums 2014-2020 konzentrieren sich auf den Aspekt einer Vereinfachung, um die Programmumsetzung zu erleichtern und zu beschleunigen, die Fortschrittskontrolle zu verbessern (damit sich Verzögerungen oder Schwierigkeiten besser erkennen lassen und entsprechend schneller Abhilfe geschaffen werden kann) und die Leistungsevaluierung und -berichterstattung zu verbessern.

Zu den Kernelementen dieses Rahmenwerks gehören: ein Katalog von Hauptzielen, die durch die Programme erreicht werden sollen, mit geeigneter Verknüpfung zu den Zielen der EU-2020-Strategie; aussagekräftige Indikatoren als Grundlage für eine prägnantere Berichterstattung über Fortschritte, Effizienz und Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen; und solide Regelungen im Bereich der Kontrolle und Evaluierung, damit sichergestellt ist, dass die für eine verbesserte Berichterstattung über Ergebnisse und Leistungen erforderlichen Daten und Stellungnahmen rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommission in der Lage sein wird, im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen Informationen und Bewertungen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten und in ihrem Gesamtbericht im Vorjahresvergleich vorzulegen, ist die Aufnahme dieser Kernelemente in die Rechtsakte, die das Parlament und der Rat zur Unterstützung der Finanzierungsprogramme der nächsten Generation verabschieden werden.

In ihrem Bericht im kommenden Jahr wird die Kommission das Rahmenwerk für die Leistungsberichterstattung bis zum Ende des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens beschreiben, das sich aus der Arbeit an den Rechtsakten im Rahmen der Mitgesetzgebung für die nächste Programmgeneration ergeben wird. Es werden die Hauptziele des Programms, die Kernindikatoren, Kontrollmechanismen und Angaben zu Zeitplanung und Inhalt der Evaluierungen enthalten sein. Es wird daraus hervorgehen, wie die jährliche Berichterstattung über Fortschritte in der frühen Phase der Umsetzung des kommenden mehrjährigen Finanzrahmens durch eine kontinuierliche Ex-Post-Evaluierungsarbeit im Hinblick auf die Leistung der aktuellen Programme begleitet werden wird. Es wird daraus hervorgehen, wann die entscheidenden Evaluierungen der Leistungsfähigkeit des aktuellen Programms abgeschlossen sein werden und wann und wie die Leistungsberichterstattung für das kommende Programm erfolgt, einschließlich der Beiträge der Kommission und der Mitgliedstaaten für Programme mit geteilter Verwaltung.

Im Kontext der Agenda für intelligente Regulierung überarbeitet die Kommission schließlich auch ihre Evaluierungsgrundsätze. Im Verlauf dieses Jahres wird die Kommission dann eine öffentliche Konsultation im Hinblick auf die Annahme der gegen Jahresende gezogenen Schlussfolgerungen durchführen. Die Ergebnisse sollten dazu beitragen, die Berichterstattung über Fortschritte, Effizienz, Wirksamkeit und Mehrwert der Maßnahmen der EU in Bezug auf die Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft weiter zu verbessern.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE ERZIELTEN ERGEBNISSE

TEILRUBRIK 1A – WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

Unternehmens- und Industriepolitik

Im Jahr 2012 erforderte es aufgrund der makroökonomischen Lage größere Anstrengungen, um im Sinne der Ziele der „Europa 2020“-Strategie eine Stimulation des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu erreichen. Aufgrund der Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit konnten die EU-Ziele von mehr industrieller Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung nicht erreicht werden. Auf der anderen Seite hat sich die Innovationsleistung insgesamt verbessert, und es sind eine verstärkte Konvergenz und mehr Hebelwirkung, gemessen an einer zusätzlichen, durch die EU-Förderung angestoßenen Innovationskraft, insbesondere im Bereich der KMU, zu verzeichnen.

Im Jahr 2012 entfiel der größte Teil der Ausgaben im Bereich Unternehmens- und Industriepolitik auf: a) die Forschungsprogramme zu Raumfahrt, Sicherheit und Galileo unter dem siebten FuE-Rahmenprogramm (600 Mio. EUR); b) das Programm „Unternehmerische Initiative und Innovation“ (EIP) als Teil des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP-EIP: EUR 335 Mio. EUR); c) die GNSS-Programme (Galileo und EGNOS, 169 Mio. EUR) und d) die Weltraumkomponente der Globalen Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES; 40 Mio. EUR)⁴.

Der Aufruf zum Raumfahrtprogramm 2012 (RP7) hat zur Finanzierung von 49 Forschungsprojekten in Bereichen wie Klimawandel und Entwicklung kritischer Weltraumtechnologien geführt. Der Aufruf zum Programm „Sicherheit“ 2012 (RP7) hat zur Finanzierung von 54 Forschungsprojekten in Bereichen wie Bekämpfung von Großbränden und beschleunigte Rettung von Opfern geführt. Die Beteiligung von KMU lag bei diesem Unterprogramm mit mehr als 21 % deutlich über der für das gesamte siebte Rahmenprogramm anvisierten Mindestschwelle von 15 %.

Das Programm „Unternehmerische Initiative und Innovation“ (EIP) soll ganz unmittelbar und praktisch zentrale Bedürfnisse der KMU ansprechen. Die für dieses Programm entwickelten spezifischen Finanzierungsinstrumente – Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU und die KMU-Bürgschaftsfazilität – haben sich als besonders bedarfsgerecht für KMU erwiesen und decken eine Finanzierungsnachfrage, die anderenfalls nicht befriedigt worden wäre. Mehr als 250 innovative KMU mit starken Wachstumsraten erhielten Unterstützung in Form von Kapitalbeteiligungen. Darüber hinaus haben über 200 000 KMU von der Kreditgarantiefazilität profitiert. Das durch die EU-Finanzierung mobilisierte Kapital („Hebelwirkung“) betrug bei Bürgschaften 1:29 und bei Wagniskapital 1:5, so dass der realwirtschaftliche Mehrwert der öffentlichen Fördergelder immens ist.

Die abschließende Evaluierung des EIP hat bestätigt, dass diese Fazilitäten dem Bedarf mittelständischer Unternehmen voll entsprechen und sich positiv auf die Neugründung und das Wachstum von KMU auswirken, sowohl im Hinblick auf mögliche Hebelwirkungen als auch auf die Entwicklung öko-innovativer Aktivitäten. In diesem Zusammenhang wurden 2012 zur Vorbereitung der für 2013 geplanten Initiativen zur KMU-Finanzierung zwei Evaluierungen⁵ fertiggestellt. Diese enthielten Informationen über den Zugang zu öffentlichen Finanzierungsprogrammen in den Mitgliedstaaten mit Mitteln in Höhe von mehr als 50 Mrd. EUR, und es wurde untersucht, wie der EU-weite Austausch bewährter Praktiken im Hinblick auf Politik und Förderprogramme gefördert werden könnte. Diese Evaluierungen enthalten auch Hinweise, wie Fördermaßnahmen Investitionen von „Business Angels“ mobilisieren könnten, die in vielen Ländern eine bedeutende externe Finanzierungsquelle darstellen. Auch

⁴ Alle Zahlen zu den Programmausgaben betreffen das Jahr 2012.

⁵ Evaluation of Member State Policies to Facilitate Access to Finance for SME und Evaluation of the EU Business Angels Markets and Policies

die Ergebnisse des internen Audits der Kommission von 2011 im Hinblick auf die Stärkung der Kontrolle der Programmleistungen für die Zukunft fanden Berücksichtigung. Es werden entsprechend eine Reihe geeigneter Indikatoren zur Kontrolle des EIP-Nachfolgeprogramms namens COSME⁶ entwickelt.

Die Ziele der Programme „Galileo“ und „EGNOS“ konnten 2012 verwirklicht werden. Der Start zweier neuer Satelliten verlief im Oktober 2012 erfolgreich, und die Boden-Infrastruktur für die Validierungsphase des Programms ist fertiggestellt. Damit sind die ersten vier der geplanten 30 Satelliten des künftigen Galileo-Systems komplett. Zu EGNOS wurde im Juli 2012 eine dritte Anwendung, ein Datenübertragungsdienst mit kommerziellem Charakter ("EGNOS Data Access Service", EDAS), in Betrieb genommen, zusätzlich zum sicherheitskritischen Dienst (Safety of Life) und zum Offenen Dienst.

Als Fortschritt beim GMES-Copernicus-Programm ist festzuhalten, dass zwei der sechs Dienste, für die Landüberwachung und das Notfallmanagement, in Betrieb genommen werden konnten. Im Rahmen der Landüberwachung beginnt GMES nun mit der Bereitstellung einzigartiger Datenprodukte, für die von Seiten politischer Entscheidungsträger und Agenturen bereits nachweislich eine Nachfrage besteht. Der Vorteil liegt hierbei in der vollständigen Vergleichbarkeit der Daten über alle Mitgliedstaaten hinweg. GMES-Daten wurden erfolgreich in der Katastrophenhilfe eingesetzt, beispielsweise bei Rettungsdiensten bei einer Schiffshavarie in Italien, bei Erdbeben und bei der Bekämpfung von Waldbränden. Die Zwischenevaluierung der ersten operativen Tätigkeiten des GMES (GMES initial operations – GIO) zeigt, dass die GIO auf dem besten Wege sind, das Ziel der Entwicklung von zwei in vollem Umfang einsatzbereiten Diensten innerhalb der festgelegten Frist von drei Jahren zu erreichen. Die Kommission hat vorgeschlagen, GMES fortzusetzen und unter dem Dach des Copernicus-Programms 2014-2020 auszuweiten.

Mobilität und Verkehr

Die Evaluierungen belegen, dass die EU-Finanzierung zu den Fortschritten bei der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in Europa beigetragen haben (zum Beispiel die Umsetzung der vorrangigen Projekte; die Einführung von Tools für intelligente Mobilität wie das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem und Reduzierung der Anzahl der Verkehrstoten)⁷. Allerdings kamen die Evaluierungen zu dem Ergebnis, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die langfristigen Ziele eines effizienten Binnenmarktes für Verkehr zu erreichen, der sich beispielsweise anhand der Preise für Bürger und Unternehmen messen lässt, und um als Beitrag zur Strategie Europa 2020 den Übergang zu kohlenstoffemissionsarmen und intelligenten Verkehrssystemen zu gewährleisten. Die jüngsten Vorschläge der Kommission, die auf eine weitere Stärkung des Binnenmarktes im Eisenbahnsektor und eine Förderung sauberer Kraftstoffe abzielen, gehen in diese Richtung.

Die Ausgaben auf dem Gebiet Mobilität und Verkehr verteilen sich im Wesentlichen wie folgt: Weiterentwicklung der Transeuropäischen Netze im Bereich Verkehr (TEN-T); die Marco Polo-Programme zur Entlastung der Straßeninfrastruktur vom Güterverkehr und Reduzierung der Umweltbelastung durch die Verlagerung auf andere Verkehrsmittel; Unterstützung von Forschung und Innovation durch die Forschungsrahmenprogramme; sowie Unterstützungsaktivitäten für die europäische Verkehrspolitik und Fahrgastrechte. 2012 betrug das Gesamthaushaltsvolumen 1,07 Mrd. EUR, bei indirekter zentraler

⁶ Vorschlag KOM(2011) 834 endgültig.

⁷ Siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht der GD MOVE unter <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

Mittelverwaltung (81 %) über die Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA) und die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI). Im November 2012 veröffentlichte die Kommission eine groß angelegte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das Verkehrsinfrastrukturprogramm (TEN-V) in Höhe von insgesamt 1,278 Mrd. EUR. Über diese Aufforderung wird auch der Übergang in das anstehende neue Rahmenwerk der TEN-T-Leitlinien und die Fazilität „Connecting Europe“ im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen für 2014-2020 unterstützt.

2012 erfolgte eine Halbzeit-Evaluierung der Exekutivagentur TEN-T (TEN-T EA), die ergab, dass die Agentur ihre Vorgaben und spezifischen Jahresziele erreicht hat. Die Verwaltung der TEN-T-Projekte durch die Agentur wurde als die kosteneffektivste Lösung bestätigt. Die Kosten-Nutzen-Analyse ergab bezüglich der Kosteneinsparungen bei der Agentur-Option einen geschätzten Nettogegenwartswert für 2012 von 8,66 Mio. EUR. Die TEN-T EA sieht nichtsdestoweniger auch Verbesserungsbedarf, zum Beispiel in Bereichen wie Verkehrsflussprognosen, Kosten-Nutzen-Bewertung von Verkehrsinfrastrukturen und Kostenmanagement.

Informationsgesellschaft und Medien

Die wichtigsten Ziele im Politikbereich Informationsgesellschaft und Medien sind in der Digitalen Agenda für Europa (DAE) festgelegt, einer der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, über die erreicht werden soll, dass sich die Bürger und Unternehmen Europas digitale Technologien maximal zunutze machen können. Die Agenda umfasst 13 Einzelziele, die für den Wandel stehen, den es zu erreichen gilt: 50 % der Bevölkerung sollen bis 2015 online einkaufen, und die Differenz zwischen Roaming-Gebühren und nationalen Tarifen soll sich bis 2015 auf nahezu Null reduziert haben. Über einen für die Digitale Agenda eingerichteten Fortschrittsanzeiger⁸ werden die einschlägigen Fortschritte überwacht.

Eine Bewertung der Agenda wurde im Dezember 2012 vorgelegt. Sie zeigte, dass die Agenda auf dem besten Weg ist, die Mehrheit ihrer Ziele zu erreichen. Die Zahlen für 2012 zeigen beispielsweise, dass das Ziel einer Breitbanddeckung von 100 % bis 2013 erreicht worden ist (96 % der EU-Bevölkerung haben Zugang zu einem festen Breitbandanschluss, und die übrigen können von verbesserten Satelliten-Reichweiten profitieren), und dass der Anteil der Menschen, die online Waren oder Dienstleistungen kaufen, mit inzwischen 45 % fast die für 2015 angestrebte Marke von 50 % erreicht hat. Darüber hinaus sanken bis Ende 2012 die Roaming-Gebühren um mindestens 10 %. Sie bewegen sich jedoch nach wie vor auf einem Niveau, das sehr viel höher liegt als inländische Tarife für Sprache, SMS und Daten. Es ergab sich aber auch, dass sich das Wachstum des länderübergreifenden elektronischen Handels langsam vollzieht und Hochgeschwindigkeit–Breitbandnetze nur langsam Verbreitung finden, so dass besondere Anstrengungen erforderlich sind, um Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten in der Verwendung von Hochgeschwindigkeitsbreitband zu minimieren oder ganz auszugleichen. In der Bewertung wurden darüber hinaus neue digitale Prioritäten für 2013-2014 formuliert, unter anderem die Schaffung eines stabileren Regelungsumfeldes im Breitbandbereich, das Vorantreiben des Cloud-Computings durch die Kaufkraft des öffentlichen Sektors usw.

Die operativen Ausgaben von 1,6 Mio. EUR sind für Aktivitäten im Bereich Forschung und technologische Entwicklung unter dem Siebten Rahmenprogramm einschließlich der

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI), für Maßnahmen unter dem CIP-Programm und zugehörige Tätigkeiten bestimmt.

2012 wurde in der Studie über die Wirkung der Maßnahmen des Sechsten Rahmenprogramms (6. RP) im Bereich der Technologien für die Informationsgesellschaft (IST) der positive Wert der Erschließung neuer Wissenschafts-/Technologiebereiche hervorgehoben, ebenso wie die Stärkung der Forschungszusammenarbeit und die Steigerung der Fähigkeiten und Kompetenz des Personals. Da ein Teil des Programms auf spezielle Prioritäten der Industrie ausgerichtet war, erwies es sich bei der Schaffung von Netzwerkstrukturen rund um führende industrielle Akteure als Erfolg. Es ging vorrangig darum, spezielle technologische/wissenschaftliche Herausforderungen effizient zu lösen. In einigen Bereichen (zum Beispiel Komponenten und Mikrosysteme) kamen die Schlüssel-Akteure aus verschiedenen Teilen der Wertschöpfungskette in Projekten zusammen. Das führte mittelfristig zu Wettbewerbsvorteilen und hatte eine höhere und umfassendere Auswirkung auf Innovationen.

Es wurde festgestellt, dass auf längerfristige wissenschaftliche Ziele ausgerichtete Programmaktivitäten erfolgreich zur Schaffung von Netzwerkstrukturen im Umfeld von Universitäten und Forschungszentren führten. Dies traf auf die Netzwerke zu, die zum Beispiel im Bereich „Wissens- und Schnittstellentechnologien“ oder in künftigen und sich abzeichnenden Technologien gebildet wurden. Die Studie kam des Weiteren zu dem Schluss, dass sich RP6-IST positiv auf weite Teile der F&E-Arbeitskräfte in der EU im Bereich IKT auswirkte und massive Spill-over-Nutzen erzeugte, die als sehr viel höher angesehen werden als die direkten Nutzen der Projekte für die Programmteilnehmer. Das im Rahmen von RP6-IST produzierte Wissen wurde zum Großteil in führenden wissenschaftlichen und technischen Zeitschriften veröffentlicht und auf viel beachteten Konferenzen und in Ausstellungen vorgestellt.

Die Zwischenbewertung der öffentlich-privaten Partnerschaft für das Internet der Zukunft (FI-PPP) unter dem 7. RP bestätigte die Wirksamkeit und Relevanz dieses Instruments und empfahl eine weitere Ausweitung des Engagements von Seiten der Regierungen und der Branche. Andere mit den Evaluierungen zusammenhängende Studien⁹ bestätigten den EU-Mehrwert einer Stärkung der Komplementarität unter den verschiedenen Akteuren in der Wertschöpfungskette der Industriesektoren. Dies trägt zum Beispiel dazu bei, dass die Komponentenindustrie in die Lage versetzt wird, Geschäftschancen wahrzunehmen, die in der Wertschöpfungskette höher angesiedelt sind. Auch Hersteller eingebetteter Systeme sollten Wege suchen, um die Möglichkeiten, die sich durch die zunehmende Leistungsfähigkeit und Funktionalitäten von Komponenten bieten, besser zu nutzen.

Im Hinblick auf den ordnungsrechtlichen Rahmen für elektronische Kommunikation kam die über EU-Haushaltsmittel finanzierte Studie zur Evaluierung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des GEREK-Büros zum Schluss, dass die Struktur relevant, effizient und wirkungsvoll sei. Im Rahmen der Evaluierung wurden jedoch auch Verbesserungen hinsichtlich Führung und Rechenschaftspflicht angeregt (zum Beispiel beim Geltungsbereich und in Bezug auf eine regelmäßige Überprüfung des Arbeitsprogramms und Fortschrittsberichte).

⁹ Study on the Future impact of Joint Technology Initiatives, hg. v. ARTEMIS und ENIAC (ARTEMIS ist der Branchenverband für eingebettete Systeme). Dieses Gemeinschaftsunternehmen vertritt die Forschungsgemeinschaft (Wirtschaft, Hochschulen, Forschungsinstitute). Das Gemeinschaftsunternehmen ENIAC ist eine öffentlich-private Partnerschaft von Mitglied- und assoziierten Staaten, der Kommission und AENEAS (einem Verband von FuE-Akteuren) im Bereich der Nano-Elektronik.

Was den Einfluss der Evaluierungen auf den politischen Entscheidungsprozess anbelangt, führten Bewertungen zudem zur Neuausrichtung auf KMU als Innovationstreiber im Rahmen von Horizont 2020. Die Studie über die Umsetzung der Digitalen Agenda beeinflusste darüber hinaus in Verbindung mit den Daten und Vorschlägen aus den Mitgliedstaaten die Überarbeitung der Digitalen Agenda. Die Evaluierung der Kompatibilität und Durchführbarkeit von Methodiken zur Messung der Energie- und CO₂-Bilanz des IKT-Sektors erkannte Lücken in den wichtigsten Methoden, die es zu schließen gilt, damit die Kompatibilität auch in Zukunft gewährleistet ist. Die FI-PPP diente darüber hinaus als Hauptbezugspunkt für die Erarbeitung der Leitlinien für öffentlich-private Vertragspartnerschaften im Rahmen von Horizont 2020. Ein Beispiel für mögliche Änderungen bei der Programmverwaltung war die Empfehlung zur Einrichtung einer operativen Einheit als zentraler Anlaufstelle für die aktuellen gemeinsamen Unternehmen ENIAC und ARTEMIS – eine Änderung, die die Kommission in ihren Vorschlag für Horizont 2020 aufgenommen hat.

Energie

Die energiepolitischen Prioritäten der Strategie Europa 2020 im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit der Energieversorgung werden durch das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR), die Programme zur Stilllegung von Kernkraftwerken, die Programme Intelligente Energie - Europa, durch Forschung und Innovation im Rahmen des 7. RP, Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-E) sowie Unterstützungstätigkeiten für die europäische Energiepolitik und den Energiebinnenmarkt unterstützt.

2012 betrug der Mittelansatz für diese Programme 607 Mio. EUR bei einer Ausführungsquote von 99,9%. Die Mittel wurden im wesentlichen direkt (59 %) oder indirekt (27 %) zentral verwaltet.

Verschiedene Projekte erhielten erhebliche Mittelzuweisungen über das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR), um die Investitionstätigkeit zu stimulieren. Die Umsetzung aller 43 Gas- und Strom-Infrastrukturprojekte mit einem EU-Beitrag von 2,27 Mrd. EUR wurde 2012 fortgesetzt. Weitere sieben Projekte wurden bis Ende 2012 abgeschlossen. Fünf von sieben Demonstrationsprojekten für die Kohlenstoffabscheidung und -lagerung (CCS) werden derzeit umgesetzt. Davon konnte lediglich eins bereits abgeschlossen werden, trotz Schwierigkeiten bei der Finanzierung und rechtlicher Probleme. Von insgesamt 565 Mio. EUR EU-Beitrag für neun Offshore-Windprojekte wurden bis Ende 2012 203 Mio. EUR an die Begünstigten ausgezahlt.

Die Unterstützung für Projekte zur Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz durch das Programm Intelligente Energie - Europa II (IEE II) wurde ebenfalls fortgesetzt. Das IEE bewirkte 2012 die Produktion von 48 580 Tonnen Öläquivalent an erneuerbaren Energien, 90 350 Tonnen Öläquivalent an Energieeinsparungen und 517 000 Tonnen Öläquivalent verringerter Treibhausgasemissionen. Das Programm hat bisher, bei einem IEE-Gesamthaushalt von 731 Mio. EUR, zu Investitionen in erneuerbare Energien in Höhe von 1.636 Mio. EUR geführt – eine Bestätigung des erheblichen Multiplikatoreffekts.

Die Umsetzung des IEE II ist an die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI) delegiert worden. Der Kontrollprozess der EACI wurde 2012 verbessert, unter anderem durch die Überwachung vierteljährlicher Leistungsindikatoren. Über das IEE wurden drei Vorhaben („konzertierte Aktionen“) finanziert, so dass die nationalen

Durchführungsstellen in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhielten, sich regelmäßig zu treffen und über die Umsetzung der EU-Richtlinien über die Energieeffizienz von Gebäuden, erneuerbare Energien und Energiedienste auszutauschen.

Das TEN-E Arbeitsprogramm 2012 wurde erfolgreich umgesetzt: Im Laufe des Jahres wurden Mittel in Höhe von 21 Mio. EUR für 19 Strom- und Gasprojekte bereitgestellt. Die Ex-Post-Evaluierung von fünf im Rahmen des Programms Transeuropäische Netze - Energie finanzierten Projekten ergab, dass die Projekte erfolgreich waren, da sie eine Erhöhung der Energiekapazitäten zwischen den Regionen in Europa bewirkten, zur Integration von Energiemärkten in der EU beitrugen und die Durchleitung von Energie von Standorten mit geringen Produktionskosten zu den Verbrauchern ermöglichten. Es wurde festgestellt, dass derartige Integrationsaktivitäten allgemein zu konkurrenzfähigeren Großhandels- und Endverbraucherpreisen für Energie beitragen. Das bietet Potenzial für eine Senkung der Gesamtenergiekosten.

Die Kommission hat die Ergebnisse dieser Evaluierung in ihrem Vorschlag für eine neue Energieinfrastruktur-Gesetzgebung berücksichtigt, der am 15. Mai 2013 in Kraft getreten ist. Mit der neuen Verordnung werden die TEN-E Leitlinien, einschließlich der Projekt-Berichterstattung, novelliert. Da die Erteilung von Genehmigungen allgemein als einer der Hauptgründe für Verzögerungen bei der Entwicklung von Infrastrukturprojekten genannt wurde, wurden die Genehmigungsverfahren beschleunigt.

2012 wurden in einem Sonderbericht, den der Europäische Rechnungshof über die finanziellen Hilfen der EU für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Bulgarien, Litauen und der Slowakei veröffentlichte, eine umfassende Bedarfsanalyse, eine Analyse der verfügbaren Ressourcen und der erwarteten Nutzen und aussagekräftigere Leistungsindikatoren empfohlen, bevor weitere Finanzmittel freigegeben werden. Diese Empfehlungen wurden im jüngsten Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Unterstützung der Hilfsprogramme für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Bulgarien, Litauen und der Slowakei durch die Union berücksichtigt¹⁰.

Forschung

Das wichtigste Finanzierungsinstrument der Forschungs- und Innovationspolitik der Kommission für die Umsetzung der Leitinitiative „Union der Innovation“ im Rahmen der Strategie Europa 2020 ist das 7. RP mit einem Gesamthaushalt von 8,8 Mrd. EUR.

2012 wurden im Rahmen des 7. RP 53 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen beschlossen. Insgesamt wurden 17 374 zulässige Vorschläge geprüft, von denen 3 089 zur Finanzierung angenommen wurden. Dies entspricht einem Erfolgsanteil von 17,78 % bei den Vorschlägen. Die Erfolgsquote der Vorschläge liegt leicht unter der Gesamterfolgsquote bei der Durchführung des 7. RP im Zeitraum 2007-2012 (19 %).

An den förderfähigen Vorschlägen waren insgesamt 70 059 Antragsteller beteiligt. Beantragt wurden EU-Fördermittel in Höhe von insgesamt 30,78 Mrd. EUR. 14 821 Antragsteller wurden zur Finanzierung angenommen, bei beantragten EU-Beiträgen in Höhe von insgesamt 4,98 Mrd. EUR. Dies entsprach einer Gesamterfolgsquote der Antragsteller von etwas mehr als 21 % – ein Wert, der dem Durchschnitt für das 7. RP im Zeitraum 2007-2012 nahezu entspricht.

¹⁰ KOM(2011) 783.

Gute Ergebnisse wurden auch in Bezug auf das verbindliche Ziel erzielt, dass 15 % der Mittel für das Programm Zusammenarbeit an KMU gehen sollten: Im Jahr 2012 erhielten die KMU 16 % dieses Mittelansatzes.

Bis März 2013 wurden im Rahmen des 7. RP über 13 000 Finanzhilfevereinbarungen für Projekte unterzeichnet, verwaltet werden¹¹. Über 2800 Projekte wurden abgeschlossen. Bei 98 % dieser Projekte wurde die ursprüngliche Zielsetzung erreicht. Auf Grundlage der endgültigen Berichte kamen für abgeschlossene Projekte durchschnittlich 4,5 Veröffentlichungen zustande. Insgesamt wurden 531 neue Rechte an geistigem Eigentum registriert. Bis Ende 2012 hatten 76 Empfänger von Fördermitteln des Europäischen Forschungsrats renommierte internationale Auszeichnungen gewonnen (2011 waren es 36). Darunter waren fünf Nobelpreisträger und drei Preisträger der Fields-Medaille. Während dieses Zeitraums erschienen mehr als 7900 Artikel in gutachtergeprüften Fachzeitschriften, in denen auf die Förderung durch den EFR verwiesen wurde. Im Vorjahr waren es 3396 Artikel.

2012 veröffentlichte die GD RTD ihren ersten Jahresbericht über Programmevaluierungsaktivitäten des Jahres 2011 und brachte damit einen Prozess der jährlichen Berichterstattung auf den Weg, der neben den jährlichen Kontrollberichten stattfindet. 2012 wurden 19 Evaluierungsstudien und -berichte abgeschlossen, in der Hauptsache über Aktivitäten im Rahmen des Spezifischen Programms „Kapazitäten“, die als Datengrundlage für die Ex-Post-Gesamtevaluierung des 7. RP dienen sollen, deren Fertigstellung für 2015 vorgesehen ist.

Bildung

Im Jahr 2012 wurden die Programme in allen teilnehmenden Ländern fristgerecht umgesetzt und sind auf dem bestem Weg, ihre Ziele zu erreichen¹². Für das Programm für lebenslanges Lernen (LLP) wurden Finanzmittel in Höhe von 1,1 Mrd. EUR eingestellt (8 % mehr als 2011). Es wurde wie vorgesehen umgesetzt, einschließlich seiner bereichsübergreifenden Komponenten (zum Beispiel der Jean-Monnet-Maßnahmen). Der Schwerpunkt lag dabei auf der Lernmobilität innerhalb der EU, von Schülern (Comenius und Leonardo da Vinci) ebenso wie von Studenten (Erasmus), Erwachsenen (Grundtvig) oder von Lehrpersonal.

Die Leistungsdaten, die 2012 zur Verfügung standen, zeigten bei allen mit den Kernzielen der Strategie Europa 2020 verbundenen Indikatoren Fortschritte. Die Ergebnisse neuesten Datums zeigen einen Trend, der sich auf das Ziel der 40 % Hochschulabsolventen zubewegt (2010: 33,5 %; 2011: 34,6 % und 2012: 35,8%). Die neuesten Ergebnisse in Bezug auf das Kernziel einer Senkung des Anteils von Schulabbrechern auf 10 % im Rahmen von Europa 2020 zeigen ebenfalls einen positiven Trend (2010: 14,1 %; 2011: 13,5 % und 2012: 12,8%). Andererseits zeigten zwei Kernelemente dieser Politik sowohl 2011 als auch 2012, nämlich die Beschäftigungsfähigkeit und die wirtschaftliche Situation von jungen Menschen, eine rückläufige Tendenz, und 2012 verschlechterten sich darüber hinaus die Ergebnisse bei den Kriterien Basisqualifikation und Fremdsprachenkompetenz.

Es zeigte sich in 2012 erneut ein allgemeiner Aufwärtstrend in der Mobilitätsnachfrage für alle Unterprogramme sowie im Bereich der dezentralisierten Zusammenarbeit. Seit der

¹¹ Von der GD Forschung und Innovation (GD RTD) und der Forschungs-Exekutivagentur (REA) verwaltete Projekte.

¹² Siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Bildung und Kultur unter <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

Einsetzung der Programme haben über 2,5 Mio. Studenten das Programm Erasmus genutzt. Umfragen zeigen, dass 97 % der ehemaligen Erasmus-Studenten ihren Studienaufenthalt im Ausland als einen Vorteil auf dem Arbeitsmarkt ansehen. Die Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen des Programms „Menschen“ (7. RP) verfügten über Fördergelder in Höhe von 0,9 Mrd. EUR (19% mehr als 2011). Seit 2007 wurden hierdurch 44 500 Forscher (11 100 im Jahr 2012) 130 verschiedener Nationalitäten bei ihrer Arbeit in mehr als 75 Ländern unterstützt. Mehr als 50 % der geförderten Forschungsprojekte stehen inhaltlich in direktem Bezug zu den großen gesellschaftlichen Herausforderungen, die in der Strategie Europa 2020 definiert sind (zum Beispiel Klimawandel). Entsprechend der Zielsetzung wurde die relativ hohe Beteiligungsquote von Frauen gehalten (36,5 %) und die Beteiligung von Privatunternehmen als Trägerorganisationen (24 %) überstieg das Ziel von 20 %. 2012 standen geschätzte 79 % der Stipendiaten zwei Jahre nach ihren Stipendien in einem Arbeitsverhältnis. Aufgrund der Haushaltskürzungen in den USA und Kanada seit 2011 wurden die bilateralen Programme der EU mit diesen Ländern nicht mehr fortgeführt.

Im Jahr 2012 wurden zwei Zwischenevaluierungen vorgelegt: eine Evaluierung zum Ausgabenprogramm für die internationale Mobilität von Studierenden im Master- und Promotionsstudium – Erasmus Mundus II (EM II) – für den Zeitraum 2009-2011 und eine weitere zum Ausgabenprogramm für die internationale Mobilität von Forschern – COFUND und Maßnahmen für Einzelstipendien, Teil des Programms „Menschen“ im Rahmen des 7. RP.

Die Evaluierung von EM II ergab, dass das Programm eine starke Unterstützungswirkung hat und wesentlich zum Internationalisierungsprozess der europäischen Hochschullandschaft beiträgt. EM II fördert die Entwicklung von arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen. In Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit kam die Evaluierung jedoch zu dem Schluss, dass der derzeitige Schwerpunkt von EM II auf dem akademischen Bereich und der Hochschulbildung nicht vollständig den Bedürfnissen der EU entspricht. Die Aktivitäten könnten sich mehr für die internationale Mobilität und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung öffnen. In der Evaluierung wurde darüber hinaus vorgeschlagen, die Verknüpfung mit verbundenen Programmen zu stärken, um Synergieeffekte zu erhöhen und erkannte Überschneidungen zu vermeiden. Die Evaluierung zeigte, dass das Programm effizient umgesetzt wurde, da die geplanten Ergebnisse wahrscheinlich in der Mehrzahl und zu geringeren Kosten als erwartet erreicht werden könnten und die Programmergebnisse mit gleichen oder geringeren Kosten als vergleichbare Stipendienprogramme produziert wurden. Im Hinblick auf die Verwaltungsaspekte zeigten die Erkenntnisse aus der Evaluierung, dass die Koordinierung von EM II auf strategischer Ebene aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Kommission problematisch bleibt. Es wurden noch weitere Vorschläge unterbreitet, zum Beispiel im Bereich der Kontrolle. Die Evaluierungsergebnisse wurden für die Gestaltung des Programms „Erasmus für alle“ 2014-2020 herangezogen.

Die Evaluierung von COFUND und Maßnahmen für Einzelstipendien ergab, dass diese Maßnahmen ihre Zielsetzungen erreichen und die Forschungskapazitäten der EU durch eine gesteigerte Qualität und Quantität der Forscher stärken. COFUND-Stipendien tragen sowohl quantitativ als auch qualitativ zur Stärkung des Humanressourcenpotenzials des Europäischen Forschungsraums bei, indem die Forschungskapazitäten, -kompetenzen und -netzwerke gestärkt werden. Das COFUND-Programm hat die Verwaltungs- und operativen Verfahren etwa eines Drittels der Trägerorganisationen verbessert, insbesondere im Hinblick auf die Offenheit bei Einstellungen gegenüber transnationaler Mobilität und die Verwendung unabhängiger Prüfungen/Peer Reviews im Auswahlverfahren.

Bei der Transparenz der Verfahren konnten ebenfalls Verbesserungen festgestellt werden. Die wichtigste Auswirkung für die Trägerorganisationen ist die Ausweitung der Forschungskapazitäten und der Zugang zu qualitativ hochwertigen Forschern, die Institutionen anders unter Umständen nicht für sich hätten gewinnen können. Dies führt wiederum zu höherwertigeren Forschungsergebnissen der Institutionen und zur Möglichkeit, Zugang zu weiter gefassten internationalen Wissensnetzwerken zu erhalten. Die Zwischenevaluierung nennt auch Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Die Kommission wird demzufolge die Qualitätsstandards bei den Einzelstipendien durch eine straffere Ausgestaltung und eine höhere Öffentlichkeitswirksamkeit außerhalb Europas über internationale Veranstaltungen, Konferenzen und Verbreitungsaktivitäten stärken. Die Verfahren für Informationspflichten und Budgetverhandlungen werden vereinfacht und COFUND soll unter Horizont 2020 im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen zukünftig auch gewerblichen Trägern offen stehen.

Steuern und Zollunion

Die Steuer- und Zollpolitik der EU wird durch zwei Ausgabenprogramme getragen, „Fiscalis 2013“ und „Zoll 2013“. Ziel ist die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Förderung des Informationsaustausches. Für die zwei Ausgabenprogramme wurden 2012 Mittel in Höhe von 82,3 Mio. EUR bereitgestellt. Im Rahmen von Fiscalis 2013 nahmen etwa 3600 Beamte an etwa 300 Programmaktivitäten teil (Workshops, Projektgruppen und Multilaterale Kontrollen). Im Rahmen von Customs 2013 nahmen etwa 5 400 Beamte an etwa 370 Programmaktivitäten teil (Workshops und Projektgruppen). Beide Programme unterstützten darüber hinaus die Entwicklung von E-Learning-Modulen. Die Rückmeldung der Teilnehmer von Programmaktivitäten bestätigt, dass mit diesen Aktivitäten die gesteckten Ziele systematisch erreicht werden¹³.

Die Programme tragen zu einem verbesserten Funktionieren des Europäischen Informationssystems (EIS) für Steuern und Zölle bei. Das EIS im Bereich Steuern wickelt den Austausch von 850 Millionen Nachrichten ab, die zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung wichtig sind. Über das EIS im Bereich Zölle wird der transeuropäische Teil von 245 Mio. Zollerklärungen jährlich abgewickelt, die Zollabfertigung von Waren in 9 Mio. LKW kontrolliert, die in ganz Europa unterwegs sind und sämtlich der Zollgutversandregelung unterliegen, und die Freigabe von 12 Mio. Exporten aus der EU kontrolliert¹⁴. Das Gemeinsame Kommunikationsnetz für die Europäischen Informationssysteme – das Rückgrat für den Betrieb der europäischen IT-Systeme für Steuern und Zölle – war während 99,73 % der Zeit betriebsbereit. Die Zielvorgabe von 97% wurde also übertroffen¹⁵. Das bedeutet, dass geschäftskritische Systeme (MIAS, NCTS und TARIC¹⁶) den Benutzern 24 Stunden am Tag, 365 Tage im Jahr zur Verfügung stehen.

TEILRUBRIK 1B – KOHÄSION IM DIENSTE VON WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

Beschäftigung und Soziales

¹³ Nach den Evaluierungsformblättern, die von den Programmteilnehmern ausgefüllt wurden.

¹⁴ Quelle: Gemessene Ergebnisse im Jahresbericht 2011.

¹⁵ Quelle: Monatsbericht zum CCN/CSI-Projekt.

¹⁶ Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS), das neue EDV-gestützte Versandverfahren (NCTS), Online-Zolltarifdatenbank (TARIC).

Im Jahr 2012 konnten vor dem Hintergrund der Rezession und Wirtschaftskrise weder die Beschäftigungs- noch die Armutsziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 erreicht werden. Dennoch erzielten zahlreiche Maßnahmen auf dem Gebiet Beschäftigung und Soziales positive Ergebnisse und trugen zur Bewältigung der krisenbedingten Herausforderungen bei. Der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF), das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität (PROGRESS), das Europäische Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung (Mikrokreditfazilität) und die Mittelzuweisung für das Arbeiten in Europa, den sozialen Dialog und für Mobilität: alle trugen zur Unterstützung der Ergebnisse bei, die schließlich erreicht wurden.

Für die größten Ausgabenbereiche (ESF und EGF) wurden über 11 Mrd. EUR eingestellt. 94 % der Mittel wurden den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung zugewiesen. Das ist deutlich mehr als die in der Allgemeinen Verordnung¹⁷ festgelegte Zielvorgabe. Der Fonds erreichte im Zeitraum 2007-2011 49,5 Mio. Bürger und erfüllte im Hinblick auf die Zielgruppen (Frauen, Angehörige schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen) die Zielvorgaben. Ende 2012 waren 88 % der insgesamt für 2007-2013 zugewiesenen ESF- und EGF-Mittel bereits gebunden und 53,5 % ausgezahlt. Der EGF, der für den Zusammenhalt in der EU ebenfalls eine wichtige Rolle spielt, unterstützte 2012 über 10 000 Arbeitnehmer bei der Rückkehr in die Arbeitswelt.

Evaluierungsdaten lieferten weitere Belege für die Leistung der Finanzierungsinstrumente im Hinblick auf die Umsetzung und die Wirkung der Programme. Die Evaluierung der Unterstützung des ESF im Bereich Lebenslanges Lernen deckte den Programmzeitraum 2000-2006 und die ersten vier Jahre des Zeitraums 2007-2013 ab. Geschätzte 25 Mio. junge Menschen, 18 Mio. gering qualifizierte Personen und 1,9 Mio. ältere Menschen profitierten zwischen 2000 und 2010 von der Unterstützung des ESF im Bereich der EU-weiten Aktivitäten für Lebenslanges Lernen. Die Schlussfolgerung lautete, dass viele dieser Hilfen ohne den ESF nicht stattgefunden hätten. Über den ESF konnte gewährleistet werden, dass Gruppen, die anders nicht hätten erreicht werden können, insbesondere Untergruppen bei den Geringqualifizierten und von jungen Menschen, von gezielten Hilfen profitieren. Im Bericht wurden die Aktivitäten genannt, mit denen es erfolgreich gelang, diese Zielgruppen zu erreichen, sowie andere Erfolgsfaktoren. Die im Rahmen der Evaluierung gesammelten Erkenntnisse wurden genutzt, um inhaltliche Verbesserungen vorzunehmen und die Leistungsfähigkeit der vom ESF unterstützten Aktivitäten im Bereich des lebenslangen Lernens zu erhöhen, die sich in der Programmlaufzeit 2014-2020 an die drei Zielgruppen richten werden.

Die Auswertung der veränderten Handhabung des ESF infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte, dass der ESF ein flexibles Instrument ist, mit dem sich schnell auf die Krise reagieren ließ. Bis Ende 2010 waren 84 der 117 operationellen Programme angepasst worden. Die Änderungen betrafen überwiegend die Ausweitung des Geltungsbereichs, die Durchführung spezieller Ausschreibungen und die Einbeziehung neuer Zielgruppen, je nach konkreter Situation des jeweiligen lokalen Regierungssystems. Der ESF verbesserte die Vereinbarkeit der Antikrisen-Maßnahmen mit der Langzeitperspektive einer strukturellen Anpassung: So wurden die Mittel des ESF umfassend zur Finanzierung der Schulungs- und

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 - Allgemeine Verordnung über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds.

Fortbildungsprogramme für Kurzarbeit verwendet, sodass zu den bestehenden, eher langfristigen Maßnahmen eine aktive Komponente hinzukam.

Das ESF-Expertennetzwerk für die Evaluierung legte zwei Berichte über die Leistungsfähigkeit des ESF in den Bereichen „Zugang zu Beschäftigung“ und „soziale Eingliederung“ vor. Im Bereich des Zugangs zu Beschäftigung wurden über 12,5 Mio. Endbegünstigte unterstützt. Mehr als 2,4 Mio. von ihnen gelangten in ein Beschäftigungsverhältnis. Es ließen sich jedoch kaum Daten zur Nachhaltigkeit der geschaffenen Arbeitsstellen erheben. Im Bereich der sozialen Eingliederung nahmen über 14,5 Mio. Endbegünstigte aus unterschiedlichsten Zielgruppen teil: Arbeitslose, Migranten, junge Menschen. Als wirksamste Interventionen erwiesen sich die Arbeit an Schulen mit potenziellen Schulabbrechern und jungen Menschen zum Zeitpunkt des Übergangs von der Schule in den Beruf, Maßnahmen mit Familien aus Roma-Gemeinschaften und Aktivitäten, um Erwachsene zurück ins Bildungssystem zu leiten.

Die Evaluierungsstudie zur Messung der Auswirkung geänderter regulatorischer Anforderungen auf Verwaltungskosten und Verwaltungsaufwand enthielt Vorschläge für das zukünftige ESF-Programm 2014-2020. Diese Analyse zeigte, dass die Gesamtverwaltungskosten im Vergleich zu ähnlichen Programmen der Weltbank, des IWF oder der Vereinten Nationen in einem akzeptablen Rahmen lagen: Sie betrugen 4,8 % des Gesamthaushalts des ESF im Zeitraum 2007-2013. Weitere Anstrengungen zur Senkung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands sollten vor allem auf die Verwaltungsaufgaben abzielen, die den größten Anteil der Verwaltungskosten und Arbeitslasten darstellen, wie Informations- und Publizitätsanforderungen, die 18,5 % der Verwaltungskosten ausmachen. Es wurde jedoch auch signalisiert, dass ein weiterer Kosten- und Bürokratieabbau nicht zu Lasten der positiven Aspekte der Programmverwaltung gehen sollten, wie die auf dem Gebiet der Auswahl von Operationen aufgebauten Kapazitäten, da dies die Kosteneffektivität der Programme beeinträchtigen würde.

Die Halbzeitevaluierung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) zeigte, dass die leistungsstärkeren Fälle tendenziell mit der Erbringung individueller Unterstützungsleistungen für Arbeitnehmer und Personen zusammenhängen, die auch auf nationaler Ebene wirksam unterstützt werden. Abgesehen von der direkten Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt generierte die Unterstützung des EGF andere positive Effekte für Einzelpersonen in Form eines erhöhten Selbstbewusstseins und verbesserter Strategien bei der Arbeitssuche. Die Evaluierung ergab, dass in Fällen, in denen die Unterstützung des EGF erst erhebliche Zeit nach dem Verlust von Arbeitsplätzen erfolgte, viele entlassene Arbeitnehmer bereits wieder in den Arbeitsmarkt integriert waren, während die Übriggebliebenen tendenziell ein „schwer vermittelbares“ Profil aufwiesen. Es ergingen Vorschläge zur Verbesserung der EGF-Architektur, um Folgendes zu erreichen: gesteigerte Flexibilität bei der Umsetzung, Beschleunigung der Beantragungsverfahren, Stärkung der Kapazitäten zur Einreichung von Anträgen auf nationaler und regionaler/lokaler Ebene und Bereitstellung von mehr Möglichkeiten zum Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken sowie eine Stärkung der Kontrolle und Berichterstattung.

Die Halbzeitevaluierung von PROGRESS schließlich ließ positive Ergebnisse zutage treten. Das Programm hat auf verschiedenen Ebenen zu mehr Qualität der Debatte und der Verfahren sowie zur Zusammenarbeit und zum Erfahrungsaustausch beigetragen und statistische Instrumente und Indikatoren hervorgebracht, die faktengestützte politische Entscheidungsprozesse erleichtert haben. Die von PROGRESS finanzierten Tätigkeiten haben auch Politik und Gesetzgebung auf der EU-Ebene beeinflusst (z.B. Armutsbekämpfungsziele

von „Europa 2020“, die Reform von Altersversorgungssystemen, die Anwendung von Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz oder allgemeineres Arbeitsrecht).

Regionalpolitik

Für die Regionalpolitik gilt das Prinzip der geteilten Mittelverwaltung. Sie wird über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds finanziert. 2012 machten die finanziellen Mittel mehr als 28 % des EU-Gesamthaushaltes aus.

2012 wurden 38,2 Mrd. EUR ausgezahlt, im Wesentlichen in Form von Erstattungen an die Mitgliedstaaten aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds für die Programmzeiträume 2000-2006 und 2007-2013. Die von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Ausgaben für den EFRE und den Kohäsionsfonds 2007-2013 beliefen sich Ende 2012 durchschnittlich auf 41,2 %. In einigen Mitgliedstaaten lag die Ausgabenquote jedoch deutlich unter dem Durchschnitt (insbesondere in Rumänien und Bulgarien). Das ist bedenklich und es erging die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Abrufung verfügbarer EU-Mittel zu beschleunigen und die Ausgaben auf eine optimale Förderung von Wachstum und Beschäftigung auszurichten.

Als Reaktion auf die Krise wurden mehr als 30 Mrd. EUR aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds umprogrammiert, um die Flexibilität zu nutzen, die unter dem Rechtsrahmen zulässig ist, um die dringendsten Bedürfnisse zu unterstützen und bestimmte Investitionsbereiche zu stärken. Die wichtigsten Trends zeigen für die gesamte EU der 27 eine Verlagerung in die Bereiche F&E, Unternehmensunterstützung, nachhaltige Energien, kulturelle und soziale Infrastruktur, Straßenbau und Arbeitsmarkt. Um Wachstum und Investitionsstrategien für mehr Arbeitsplätze zu sichern und den Druck auf die nationalen Haushalte zu verringern, wurden in neun Mitgliedstaaten die Kofinanzierungssätze der EU erhöht und es erfolgten weitere „Aufstockungszahlungen“ (wodurch sich der Kofinanzierungssatz auf 95 % erhöhte) für Programme für Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien und Ungarn.

Die Datenlage¹⁸ zeigt, dass die Ergebnisse der Politik seit dem Jahr 2011 zunehmend vor Ort sichtbar werden, nach einem eher verhaltenen Start in den ersten Jahren des Programmzeitraums. Die wichtige Rolle der Kohäsionspolitik bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Investitionstätigkeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten trat klar zu Tage. Über die aggregierten Daten für die gemeinsamen Indikatoren ließ sich darstellen, was in den ersten fünf Jahren des laufenden Programmzeitraums erreicht wurde. Folgende große Erfolge, die zu den Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ beitragen, sind zu verzeichnen: Es wurden knapp 400 000 Arbeitsplätze geschaffen (davon 190 000 seit 2010), darunter mehr als 15 600 Forschungsstellen und nahezu 170 000 Stellen in KMU. Über 142 000 KMU wurden unterstützt, ebenso wie über 53 000 Start-up-Unternehmen (davon 28 000 seit 2010), nahezu 1,9 Mio. mehr Menschen haben nun einen Breitbandanschluss, über 5000 Verkehrsprojekte wurden auf den Weg

¹⁸ Aus COM(2013)210 final Kohäsionspolitik: Im strategischen Bericht 2013 über die Programmdurchführung im Zeitraum 2007-2013 werden 27 von den Mitgliedstaaten vorgelegte nationale strategische Berichte analysiert, in denen der Beitrag ihrer Programme zu den Zielen der Kohäsionspolitik zusammengefasst wird. Ferner die letzten jährlichen Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten, die das Jahr 2011 betrafen, von Expertenausschüssen erstellte Länderberichte und im Auftrag der GD REGIO durchgeführte Evaluierungen.

gebracht und über 19 000 Projekte zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur wurden unterstützt.

Im Jahr 2012 wurden mehrere Evaluierungen vorgelegt. Zusätzlich zu in einzelnen Mitgliedstaaten¹⁹ durchgeführten Evaluierungen und von Expertenausschüssen erstellten Länderberichten erarbeitete auch die Kommission Evaluierungen zu verschiedenen Aspekten der Kohäsionspolitik²⁰. In zwei Ex-Post-Evaluierungen über zehn von EFRE und dem Kohäsionsfonds zwischen 1994 bis 1999 kofinanzierte bzw. über den Kohäsionsfonds von 2000-2006 finanzierte Großprojekte wurden Daten über die Auswirkung und den Mehrwert von Infrastrukturinvestitionen des Fonds in den Bereichen Verkehr und Umwelt ausgewertet (siehe unten). Die Ergebnisse der Evaluierungen dienen als Richtwerte für die Programmerstellung für den Zeitraum 2014-2020.

Die Ex-Post-Evaluierung des Kohäsionsfonds 2000-2006 bestätigte, dass kofinanzierte Projekte in den Ländern, die Unterstützung erhielten, deutlich zur Erweiterung und Verbesserung der Verkehrsnetze beitrugen. So wurden zum Beispiel viele Transit-Strecken, die durch die betreffenden Länder führen, wesentlich verbessert, ebenso wie die Verkehrsanknüpfung an Nachbarländer. Obwohl nicht sicher feststeht, in welchem Umfang Umweltprojekte Nutzen erzeugten, die über die Projektkosten hinausgehen, wirken sich diese Projekte erheblich auf den Schutz der Umwelt aus und sorgen für eine Reduzierung der Umweltverschmutzung, wodurch sich sowohl die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung wie auch die Lebensqualität in vielen Teilen der Ländern, die Unterstützung erhalten, verbessert. Eine wichtige Erkenntnis der Evaluierung waren die langfristigeren Auswirkungen der Investitionen in Infrastrukturprojekte, die sich üblicherweise erst einige Jahre nach Inbetriebnahme bewerten lassen, häufig erst lange nach Abschluss des Finanzierungszeitraums. In der Evaluierung wurde auch über erhebliche Verzögerungen bei der Implementierung von Projekten berichtet. Dies ist insbesondere bei Umweltprojekten der Fall, sowie allgemein bei Großprojekten in den Ländern der EU-12.

Die Ex-Post-Evaluierung für den Zeitraum 1994-1999 lieferte weitere Daten bezüglich der zeitlichen Dauer, bis Auswirkungen erkennbar werden. Diese belegen, dass sich bei großen Infrastrukturprojekten mittelfristige Effekte erst nach etwa fünf Jahren Betrieb zuverlässig evaluieren lassen. Im Rahmen der Evaluierung wurde eine „Zutatenliste“ erstellt, über die sich eine größtmögliche Wirkung von öffentlichen Investitionsprojekten sicherstellen lässt. Zum Beispiel sind Investitionen eher erfolgreich, wenn die richtige Mischung aus Unternehmungsgeist, Professionalität, Entscheidungsbefugnis und Rechenschaftspflicht gegenüber der Regierung vorliegt.

2012 legte der Rechnungshof darüber hinaus Wirtschaftlichkeitsprüfungen über einige Finanzinstrumente vor. Die Empfehlungen des Rechnungshofes konzentrierten sich auf Themenbereiche wie das Erfordernis einer regelmäßigen Kontrolle, die Verwendung vergleichbarer Leistungsindikatoren und Verbesserung der Auswahlkriterien. Die Empfehlungen wurden von der Kommission bei der Gestaltung der zukünftigen Politik

¹⁹

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovations/2011_synthesis_national_reports.pdf

²⁰ Nachträgliche Evaluierung von aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds kofinanzierten Projekten aus den Jahren 1994-1999; Ex-post-Evaluierung des Kohäsionsfonds 2000-2006, Jaspers-Evaluierung.

berücksichtigt, beispielsweise durch Ex-ante-Konditionalitäten und die Ausarbeitung gemeinsamer Indikatoren in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Insbesondere soll durch das Gewicht, das in den Vorschlägen der Kommission über künftige Instrumente auf viel klarere spezifische Zielvorgaben und Prioritäten gelegt wird, auf die Leistungsproblematik reagiert werden, die der Rechnungshof angesprochen hat.

Insgesamt bestätigen die Berichte der Mitgliedstaaten, die Evaluierungen und die eigene Analyse der Kommission die Angemessenheit der Vorschläge der Kommission für den nächsten Programmzeitraum, insbesondere hinsichtlich Konzentration, Verbesserung der Programmierung und Kontrolle, gemeinsamer Indikatoren für die Zukunft und eines Leistungsrahmenwerks mit Meilensteinen und Zielvorgaben, Evaluierung und Rechenschaftspflicht für die erzielten Ergebnisse und eingesetzten Ressourcen. Darüber hinaus wird die regelmäßige politische Diskussion über die Leistung der EU-Politik, die für die Zukunft geplant ist, als notwendig bestätigt.

RUBRIK 2 – BEWIRTSCHAFTUNG UND SCHUTZ DER NATÜRLICHEN RESSOURCEN

Umwelt

LIFE+ unterstützt Umwelt- und Naturschutzprojekte in der gesamten EU wie auch in einigen Bewerberländern, Beitrittsländern und Nachbarländern. Die Umsetzung erfolgt über direkte zentrale Mittelverwaltung. Im Jahr 2012 wurden 332,9 Mio. EUR (0,2 % des EU-Haushalts 2012) gebunden. Zum Jahresende 2012 lag eine abschließende Evaluierung von LIFE+ (2007-2013) vor, gut zwei Jahre nach der Halbzeitevaluierung und ein Jahr nach dem Vorschlag für ein neues LIFE-Programm. Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren nur äußerst wenige der im Rahmen von LIFE+ finanzierten Projekte abgeschlossen (40 Projekte von 1300 - 1400 vorgesehenen). Die Evaluierung konzentrierte sich daher auf die Programmprozesse und weniger auf die Bewertung der Projektleistung.

Ein EU-Mehrwert konnte festgestellt werden, der sich daraus ergibt, dass LIFE als Plattform zum Wissens- und Erfahrungstransfer genutzt werden kann. Es wurde empfohlen, diese Komponente des EU-Mehrwerts beizubehalten und ihr noch mehr Gewicht zu verleihen. Im Rahmen der Evaluierung wurden Verbesserungen in einigen Bereichen der Programmumsetzung im Vergleich zu früheren Evaluierungen festgestellt. Zum Beispiel wurde dem EU-Mehrwert bei der Projektauswahl mehr Gewicht gegeben, auch wenn die Begünstigten nach wie vor im Wesentlichen ihre Einzelprojekte und Profile im Blick haben. Das Verfahren der elektronischen Antragstellung hat zwar den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit Anträgen reduziert, dennoch liegt er etwas höher als bei anderen EU-Programmen. Es besteht Potenzial im Hinblick auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs elektronischer Berichterstattung im Sinne einer weiteren Aufwandsreduzierung. Die Erkenntnisse aus Evaluierungen und Konsultationen haben zur Gestaltung des neuen Programms beigetragen. Der Vorschlag für das neue Programm im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen umfasst folgende Ziele: bessere Verknüpfung mit den Politikprioritäten der EU, unter anderem Klimaschutz, Förderung der Nutzung integrierter Projekte, Entwicklung von Synergien und Komplementarität mit anderen EU-Fonds, Förderung des EU-Mehrwerts und der Solidarität/Lastenverteilung sowie Vereinfachung des Programms.

Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

Der Haushalt 2012 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) beläuft sich auf etwa 58,59 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen.

Im Hinblick auf den ersten Pfeiler der GAP, direkte Einkommensunterstützung, zeigen die Daten zu den Direktbeihilfen, dass entkoppelte Zahlungen das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe stabilisieren und damit zu deren wirtschaftlicher Tragfähigkeit beitragen. Direktzahlungen stellen nach wie vor einen signifikanten Anteil des landwirtschaftlichen Unternehmensgewinns (Familienbetriebseinkommens) dar. Direktzahlungen machten 2012 im Durchschnitt beinahe die Hälfte des Familienbetriebseinkommens aus. Im Rahmen der Direktbeihilferegulungen erhalten mehr als 7 Mio. Landwirte Unterstützung. Die Daten zu marktbezogenen Maßnahmen zeigen, dass Reformen der GAP die Marktorientierung der Landwirtschaft in der EU erhöht und das Instrument der öffentlichen Intervention und Beihilfen für die private Lagerhaltung reduziert haben – diese Mechanismen, die einst traditionelle Instrumente der GAP waren, sind inzwischen ein Sicherheitsnetz geworden, und zwar in einem solchen Umfang, dass öffentliche Bestände inzwischen nahezu nicht mehr vorhanden sind.

In Bezug auf den zweiten Pfeiler, Politik der Entwicklung des ländlichen Raums, konnten im Jahr 2012 Fortschritte beim Abschluss der Programme für den Zeitraum 2000-2006 und bei der Umsetzung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 erzielt werden. Während bei der Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten noch Verbesserungspotenzial besteht, lässt sich auf Grundlage der verfügbaren Zahlen ein eindeutiger Fortschritt verzeichnen. So hat zum Beispiel der Wert der landwirtschaftlichen Produktion im Rahmen anerkannter Gütezeichen/Standards, der durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) unterstützt wird, aktuell 13,2 Mrd. EUR erreicht – 80 % des endgültigen Programmziels für 2013 – und 62 Mio. Bürger in ländlichen Gebieten profitierten von der durch ELER unterstützten Verbesserung von Dienstleistungen – 87 % des endgültigen Programmziels für 2013. Ende 2012 waren 58,9 Mrd. EUR des Gesamthaushalts von 96,2 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013 ausgeführt. Die Achsen 1, 3 und 4 haben nun 43,8 % der zugewiesenen Mittel erreicht. Es ist jedoch sehr ungewiss, ob sich dieser positive Trend fortführen lässt, da die Mitgliedstaaten aufgrund der Wirtschaftskrise in ihren Möglichkeiten, die erforderlichen entsprechenden Mittel und die Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung der Programme bereitzustellen, eingeschränkt sind.

2012 wurden sechs Evaluierungen zu verschiedenen Elementen der GAP durchgeführt. Dabei ging es insbesondere darum, die Wirkung von GAP-Maßnahmen auf Märkte, auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe, Produktionsstrukturen, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und die Entwicklung des ländlichen Raums zu untersuchen. Darüber hinaus lieferten acht Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes leistungsbezogene Rückmeldung über zielgerichtet eingesetzte Maßnahmen²¹. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen und Sonderberichte zeigten, dass Bedarf hinsichtlich einer höheren Zielgerichtetheit von Maßnahmen, einer Vereinfachung und verbesserten Kontrolle der Ziel- und Ergebniserreichung besteht.

Im Bereich der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums wurden sowohl die Ex-Post-Evaluierung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (REP) 2000-2006 mit einem Gesamthaushalt von 59,2 Mrd. EUR als auch die Zusammenfassung der

²¹ Sonderberichte Nr. 14/2011, 1/2012, 7/2012, 8/2012, 9/2012, 11/2012, 14/2011, 16/2012.

Halbzeitevaluierungen des REP 2007-2013 mit einem Gesamthaushalt von 96,2 Mrd. EUR im Jahr 2012 abgeschlossen. Die Ergebnisse zeigen, dass das REP zu positiven Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt in der Lage ist, auch wenn die meisten Maßnahmen auf Ebene der einzelnen Begünstigten eine stärkere Wirkung zeigen als auf der Ebene der Gesamt-Agrarwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung. Die Einkommenseffekte scheinen in hohem Maße mit dem effizienten, gezielten Einsatz maßnahmenpezifischer Unterstützung und einer kombinierten Anwendung von Maßnahmen korreliert zu sein.

Darüber hinaus sorgten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Die Netto-Beschäftigungseffekte von REP-Maßnahmen scheinen im Allgemeinen geringer als die Netto-Einkommenswirkung auszufallen, auch wenn die Abgrenzung der Wirkung von REP-Interventionen von der Wirkung anderer Faktoren schwierig ist. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Evaluierungen flossen in die Gestaltung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 ein, einschließlich des Bedarfs einer besseren Ausrichtung der Maßnahmen, einer Verbesserung der Strategien für die ländliche Entwicklung und der Ausarbeitung von Strategien, Komplementarität zwischen Maßnahmen sowie einer Stärkung der Komplementarität zwischen Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums und anderen Programmen und Fonds.

Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Weinmarktreform 2008 ließen für die Kommission die Schlussfolgerung zu, dass die Reform erfolgreich umgesetzt worden ist und im Weinsektor kein struktureller Überschuss mehr besteht²². Diese Schlussfolgerungen wurden durch die Evaluierung des Weinsektors über den Zeitraum 2001-2011 gestützt, die sich auf die Auswirkungen der Reform von 2008 konzentrierte. Die Evaluierung umfasste eine vertiefte Analyse des Sonderberichts des Rechnungshofes²³, die auf das Fehlen von Leistungskennzahlen hinwies, wie auch auf den übermäßigen Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Restrukturierungs- und Umstellungsmaßnahmen und die zu hohen Beihilferaten.

Die Evaluierung ergab, dass die Umsetzung von Maßnahmen über nationale Unterstützungsprogramme wirkungsvoll war, da auf diese Weise die Unterstützungsmaßnahmen flexibel an die lokalen Bedürfnisse des jeweiligen Weinsektors angepasst werden konnten. Es sind jedoch einige Probleme aufgetreten, die die Wirksamkeit der Maßnahmenverwaltung einschränkten, indem zum Beispiel zu starre Verfahren angewendet wurden. In der Evaluierung der Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Weinerzeugern in der EU und des Marktes wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Maßnahmen wirkungsvoller sind, die Wirkung jedoch durch die Art der Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten/Regionen herabgesetzt wird (keine ausreichend zielgerichtete Auswahl der Begünstigten). Mit dem derzeitigen Ansatz scheint keine Vereinfachung erreicht worden zu sein und es bestehen Unstimmigkeiten zwischen der Maßnahme zur Absatzförderung von Handelsmarken auf Drittlandsmärkten und den Maßnahmen, die eine generische Absatzförderung auf dem EU-Markt erlauben.

Die Evaluierung des Getreidesektors bestätigte, dass, obwohl Beihilfen als Einkommensunterstützung für die Erzeuger erforderlich sind, die Umstellung auf die Entkopplung Verzerrungseffekte begrenzt und für Kohärenz mit den Gesamtzielen der GAP

²² KOM(2012) 737.

²³ Der Sonderbericht konzentrierte sich auf Rodungen sowie die Umstrukturierung und Umstellung der Rebflächen, die beiden Bereiche mit den höchsten Ausgaben.

sorgt. Die Produktionsentscheidungen von Landwirten und Verarbeitern richten sich mehr nach den Signalen des Marktes. Das trägt zu mehr Wettbewerbsfähigkeit bei und fördert die reibungslose Funktionsweise des Binnenmarktes. Die Maßnahmen haben die Entwicklung von Getreidepflanzen und Endverwendungen gefördert. Die EU hat dabei einen komparativen Vorteil. Die Reform ist relativ effizient erfolgt, da die Kosten getreidespezifischer Maßnahmen gesunken sind, während die Zahlstellen der Mitgliedstaaten und, in geringerem Umfang, die Erzeuger den Verwaltungsaufwand als machbar ansehen.

Im Rahmen der Evaluierung des Schulobstprogramms wurde die Wirkung dieser im Jahr 2008 ins Leben gerufenen Initiative untersucht. Es wurde festgestellt, dass das Programm den Obst- und Gemüsekonsum von Kindern kurzfristig erfolgreich erhöht hat, wobei die kurze Umsetzungsdauer noch keine Evaluierung der längerfristigen Wirkung hinsichtlich gesünder Ernährungsgewohnheiten zulässt. In Bezug auf den Einfluss der EU-Finanzierung auf die Wirksamkeit des Programms kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass sich die EU-Beihilfen positiv auswirken oder sogar entscheidend für den Programmerfolg sind. Es wurde festgestellt, dass das Programm von zentraler Bedeutung für die Umsetzung nationaler oder regionaler Schulobstprogramme in nahezu allen teilnehmenden Mitgliedstaaten ist. Die Änderungsvorschläge in Bezug auf das Programm im Kontext der Reformvorschläge für GAP 2020 umfassen Empfehlungen dahingehend, die Mittel der EU-Kofinanzierung zu erhöhen und den Geltungsbereich förderfähiger Maßnahmen auszuweiten.

Die Ex-Post-Evaluierung des EU-Forstaktionsplans untersuchte die Umsetzung der 18 Maßnahmen des Plans im Zeitraum 2007-2011. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Evaluierung stellen eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung zukünftiger Forststrategien der EU dar.

Maritime Angelegenheiten und Fischerei

Die EU-Politik im Bereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei wird durch Ausgabenprogramme in Verbindung mit der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik im Bereich des Seerechts, mit dem Europäischen Fischereifonds (EFF) und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) unterstützt. Bis Juli 2012 meldeten die Mitgliedstaaten Mittelbindungen im Rahmen des EFF in Höhe von knapp 2,423 Mrd. EUR – 56,3 % der für den Gesamtzeitraum eingestellten Summe.

2012 wurden sechs Evaluierungen vorgelegt, darunter für einige Hauptausgabenbereiche: Ex-Post-Evaluierungen von partnerschaftlichen Fischereiabkommen (unterstützt durch Mittel zur Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik und im Bereich des Seerechts) und eine Zwischenevaluierung des EFF für die Jahre 2007-2010. Zusätzlich zu diesen Evaluierungen wurden Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes, interne Audits und Daten aus dem Flottenregister der EU veröffentlicht, die Auskunft über Leistung und Ergebnisse geben.

Der EFF-Synthesebericht konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Programmumsetzung, da nur ein begrenzter Zeitraum betrachtet werden konnte und entsprechend wenige leistungsbezogene Daten vorlagen. Insbesondere ist anzumerken, dass die Daten der nationalen Berichte ausgesprochen heterogen waren, so dass länderübergreifende Vergleiche der Mitgliedstaaten unmöglich waren. Hier ist im Hinblick auf den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen eine Verbesserung erforderlich. Obgleich der Fortschritt in den prioritären Bereichen („Achsen“) überwiegend zufriedenstellend war, zeigte der Bericht, dass die Leistung in Achse 4, nachhaltige Entwicklung des Fischereisektors, am geringsten ausfiel. Dies war der Tatsache geschuldet, dass sich die Maßnahmen im Allgemeinen noch in einer

sehr frühen Phase der Umsetzung befanden. Die wichtigsten Gründe zur Erklärung von Verzögerungen bei der Umsetzung lagen in der begrenzten Kofinanzierung aufgrund der ungünstigen wirtschaftlichen Situation, im beschränkten Zugang zur Schuldenfinanzierung und der späten Einsetzung der Programme. Der Bericht nannte jedoch auch einige Erfolgsfaktoren, darunter eine effiziente Verwaltung und ein erhöhtes Interesse des Sektors.

Laut Synthesebericht funktionierten die Kontrollsysteme insgesamt gut, die Qualität und Definition der Indikatoren bedurfte jedoch einer weiteren Verbesserung. Dies wurde bei der Erarbeitung des Evaluierungs- und Kontrollsystems des neuen Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) berücksichtigt: Die Politik zeichnet sich durch eine verstärkte Ergebnisorientierung aus. Erreicht werden soll dies durch die Einführung einer eindeutigeren Interventionslogik bei den operationellen Programmen, durch Verwendung gemeinsamer Leistungs- und Ergebnisindikatoren für die Kontrolle und indem in den Programmen ein Leistungsrahmen und eine leistungsgebundene Reserve vorgesehen wird. Darüber hinaus zeigten aktualisierte Daten aus 2012, dass die Verzögerungen in Achse 4 bis zum Jahresende 2012 aufgeholt werden konnten und gute Ergebnisse erzielt werden.

Ergänzend zum EFF-Synthesebericht zeigen die Daten des EU-Flottenregisters, dass durch die Unterstützung für die Stilllegung von Fischereifahrzeugen beinahe die in den operationellen Programmen der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele erreicht werden konnten. Im Jahr 2012 wurden mit Unterstützung des EFF 603 Fischereifahrzeuge stillgelegt. Der Europäische Rechnungshof wies jedoch darauf hin, dass sich die Unterstützung durch den EFF für die Stilllegung von Fischereifahrzeugen nicht ausreichend auf die Fangkapazität oder den Fischereiaufwand auswirkte und auch das Gleichgewicht zwischen Flottenkapazität und Fangmöglichkeiten nicht dauerhaft wiederhergestellt werden konnte. Die Kommission berücksichtigte diese Erkenntnisse bei der Gestaltung des neuen EMFF für den Zeitraum 2014-2020: Sie schlug vor, Flottenmaßnahmen zu beenden, die nicht dazu beigetragen haben, die Überkapazitäten der europäischen Fischereiflotte abzubauen.

Die Ex-Post-Evaluierungen verschiedener partnerschaftlicher Fischereiabkommen (FPA) lassen erkennen, dass die FPA zur Schaffung von wirtschaftlichem Wohlstand und Arbeitsplätzen beitragen, sowohl in der EU als auch im Partnerland. Hinsichtlich ihrer Wirksamkeit haben die partnerschaftlichen Fischereiabkommen innerhalb eines Regelungsrahmens Eignern von Fischereifahrzeugen in der EU Zugang zu einigen ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) von Drittländern garantiert und zugleich Mittel für eine verbesserte Steuerung der lokalen Fischerei bereitgestellt. Insofern können sie sowohl für die EU als auch für die begünstigten Partnerländer als vorteilhaft gelten. Eine interne Prüfung durch die Kommission hat jedoch einige Schwachstellen aufgedeckt, die in der laufenden Phase der Evaluierung einzelner Abkommen zu schließen wären. Es wurde empfohlen, eine Standardmethodik mit einem kohärenten und systematischen Ansatz zur Durchführung von Ex-Post- und Ex-Ante-Evaluierung zu entwickeln und einzuführen. Diese Empfehlungen werden derzeit durch neue interne Leitlinien zur Evaluierung von FPA umgesetzt, die sowohl die Methodik zum Gegenstand haben wie auch praktische Informationen über Verfahren und Anforderungen enthalten. Auf dieser Grundlage wurden neue Leistungsbeschreibungen entwickelt, die für laufende und zukünftige Evaluierungen gelten.

Die Ex-post-Evaluierung der Umsetzung der Entschädigungsregelung für zusätzliche, bei der Vermarktung bestimmter Fischereierzeugnisse aus den Gebieten in äußerster Randlage anfallende Kosten ergab, dass sie im Hinblick auf das Ziel, zu Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Fischindustrie beizutragen, wirksam ist. Daher hat die Kommission für die nächste Finanzierungsphase mit dem Vorschlag für eine Verordnung des

Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) eine der derzeit geltenden ähnliche Entschädigungsregelung vorgeschlagen.

TEILRUBRIK 3A – FREIHEIT, SICHERHEIT UND JUSTIZ

2012 erhielt der Politikbereich Inneres eine Mittelausstattung von 1,37 Mrd. EUR. Die Unterstützung erfolgt über zwei Programme: „Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme“ und „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“. Die Leistung hinsichtlich der finanziellen Ergebnisse ist anhaltend zufriedenstellend bei Ausführungsraten von 100 % bei den Mitteln für Verpflichtungen und 99 % bei den Mitteln für Zahlungen für 2012.

Aus der Evaluierung 2012 des Europäischen Netzes für Kriminalprävention (845 000 EUR Unterstützung im Rahmen des „Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Kriminalität“) ging der Mehrwert des Netzwerkes hervor. Auf Grundlage dieser Evaluierung und als Antwort auf die Anfrage des Europäischen Rates hinsichtlich einer Untersuchung der Möglichkeiten der Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Kriminalität hat die Kommission vorgeschlagen, anstelle der Schaffung einer solchen Stelle die erzielten Fortschritte zu konsolidieren und die Funktionsweise des Netzwerkes zu verbessern. Die Evaluierung legte darüber hinaus eine Reihe von Schwachstellen offen, unter anderem bei der Organisation und Durchführung, die es zu korrigieren gilt, indem eine systematischere Ausrichtung des Netzwerks auf gemeinsam vereinbarte Prioritäten der EU gewährleistet wird, eine Stärkung der Position erfolgt, um besser auf die Politikgestaltung in der EU und in den Mitgliedstaaten einwirken zu können, und ein strategischerer Ansatz zur Festlegung von Aktivitäten verfolgt wird. Die Kommission prüft derzeit die Empfehlungen und benannten Schwachstellen.

Der Europäische Rechnungshof führte 2012 eine Wirtschaftlichkeitsprüfung hinsichtlich des Beitrags des Europäischen Integrationsfonds und des Europäischen Flüchtlingsfonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen durch. Insgesamt hob der Rechnungshof positiv verlaufene Maßnahmen und Projekte hervor, zeigte sich jedoch kritisch in Bezug auf die allgemeine Wirksamkeit der Fonds und sprach eine Reihe von Empfehlungen aus, unter anderem betreffend die Vereinfachung der Programmplanung und die Einsetzung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen und ein System gemeinsamer Indikatoren zur Messung der Leistung und Ergebnisse der Programme. In den Vorschlägen der Kommission für die Programme des Asyl- und Migrationsfonds und Fonds für die innere Sicherheit im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wurden die Empfehlungen des Rechnungshofes berücksichtigt. Die Kommission war jedoch nicht mit der Schlussfolgerung des Rechnungshofes hinsichtlich der Wirksamkeit der Fonds und der potenziellen Überschneidungen oder fehlenden Komplementarität zwischen dem EIF und anderen EU-Fonds einverstanden. Die Kommission übernimmt die erforderliche Kontaktaufnahme und Klärung mit den Mitgliedstaaten, damit auf nationaler Ebene adäquate Vorkehrungen getroffen werden.

Im Bereich Justiz wurden die einschlägigen Programme (Ziviljustiz, Strafrecht, Daphne III, Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Drogenprävention und –aufklärung und die Bereiche Gleichstellung und Diskriminierungsbekämpfung des Progress-Programms) mit Gesamtmitteln von 119 Mio. EUR wie vorgesehen durchgeführt. 2012 lagen keine neuen Evaluierungsergebnisse für diese Programme vor.

TEILRUBRIK 3B – UNIONSBÜRGERSCHAFT

Kommunikation

2012 zeigten die leistungsbezogenen Daten Fortschritte bei der Umsetzung der drei spezifischen Ziele des Programms „Europa der Bürger“ (2012: 28,4 Mio. EUR eingestellte Mittel).²⁴ Das Programm hat seine Ziele erreicht, sowohl finanziell als auch hinsichtlich der Programmergebnisse. Beim ersten Ziel, dem Ausbau des Mitverantwortungsgefühls der Bürger für die europäische Integration, fühlen sich 77,5 % der Programmteilnehmer in 451 Projekten europäischer als zuvor – das Ziel von 75 % wurde daher noch übertroffen. Zu den Themenbereichen, die 2012 am häufigsten Gegenstand von förderfähigen Projekten waren, zählten „Befähigung der Bürgerinnen und Bürger zur entscheidenden Mitwirkung am demokratischen Leben der EU“ (61 %) und „Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürgern zur Interaktion und zur Partizipation am Aufbau eines immer stärker zusammenwachsenden Europas“ (58 %). Eine Wirkungsanalyse des Programms „Europa der Bürger“ ist für 2013 vorgesehen.

Darüber hinaus wurden 2012 zwölf Evaluierungen erstellt. Diese bezogen sich auf das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit (EJF) 2011, Maßnahmen im Bereich „Kommunikation und die Medien“ (Zwischenevaluierung von PressEurop) und verschiedene Aspekte im Bereich „Bürgernahe Kommunikation“ (10 Evaluierungen). Insbesondere die Datenlage über das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 (Haushalt von 7,7 Mio. EUR) zeigte, dass sich das Programm positiv auf die Freiwilligentätigkeit ausgewirkt hat, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene.

In der Evaluierung wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Ziele und Aktivitäten des EJF relevant und zielgerichtet waren und der ergebnisorientierte Ansatz zur Erreichung der Zielvorgaben in allen Mitgliedstaaten erfolgreich war, auch wenn die Wirkung je nach Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfiel. Die Erfahrung des EJF 2011 zeigt, dass die nationalen Programme und die Zusammenarbeit mit den nationalen Koordinierungsstellen in den Mitgliedstaaten und großen europäischen Akteuren Modelle für gute Praxis darstellen, über die sichergestellt ist, dass die Botschaften des Europäischen Jahres weite Verbreitung finden und auf nationaler Ebene und auf Ebene der Zivilgesellschaft eine nachhaltige Wirkung erzielen. Für zukünftige Europäische Jahre könnten die Synergien mit bestehenden Programmen und anderen Europäischen Jahren noch weiter ausgebaut werden.

Kultur

2012 wurden Fortschritte bei der Umsetzung des Programms „Jugend in Aktion“ (JiA), MEDIA 2007-2013 und MEDIA Mundus sowie des Programms Kultur verzeichnet. Im Jahr 2012 wurden die Programme wie geplant und fristgerecht umgesetzt, sogar früher als in vorherigen Jahren, und in allen teilnehmenden Ländern. JiA stellte 140,4 Mio. EUR bereit (8% mehr als 2011). 2012 unterstützte „Jugend in Aktion“ eine noch größere Anzahl junger Menschen und Jugendbetreuer. Mit seinen 200 000 Teilnehmern hat sich das Programm als zunehmend attraktiv erwiesen (mehr als 920 000 Teilnehmer seit 2007) und trägt zur Anerkennung nicht formeller Formen des Lernens bei.

²⁴

Siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht der GD COMM unter <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

Laut der neuesten verfügbaren Kontrollumfrage sind 67 % der Teilnehmer überzeugt, dass sich dank ihres Engagements im Rahmen von Jugend in Aktion ihre Jobchancen erhöht haben (gegenüber 61 % in der vorherigen Umfrage). MEDIA 2007-2013 und MEDIA Mundus stellten 2012 Mittel in Höhe von 112,5 Mio. EUR ein. Das Programm Kultur 2012 stellte Mittel in Höhe von 59,2 Mio. EUR bereit (3% mehr als 2011). Im Ergebnis wurde geschätzt, dass über 19 400 Künstler/Kulturschaffende im Rahmen dieser Programme mobil waren, im Jahr 2010 mehrere Tausend kulturelle Werke im Umlauf gebracht wurden und 2011 nahezu 1480 Organisationen beteiligt waren, entweder als Koordinatoren oder Mitorganisatoren.

Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik wird durch das Programm im Bereich der öffentlichen Gesundheit (48,9 Mio. EUR im Jahr 2012) und EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Verbraucherpolitik (22 Mio. EUR im Jahr 2012) unterstützt. 2012 lagen keine neuen Evaluierungen vor.

RUBRIK 4 – DIE EU ALS GLOBALER PARTNER

Entwicklung und Außenbeziehungen

Die Außerhilfe der EU wird aus dem allgemeinen EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert. Die finanziell wichtigsten Instrumente sind dabei der EEF (3,7 Mrd. EUR in 2012 eingestellt) für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, gefolgt vom Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) (2,4 Mrd. EUR in 2012 eingestellt) und dem Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) (2,3 Mrd. EUR in 2012 eingestellt).

2012 wurden 10 geographische Evaluierungen und 6 thematische Evaluierungen in Bezug auf die Entwicklungspolitik der EU veröffentlicht. Generell zeigen sie, dass die Interventionen der EU auf strategischer Ebene auf die Bedürfnisse der Partnerländer und der dort lebenden Bevölkerung abgestimmt sind. Sie sollten jedoch flexibel genug bleiben, damit auf Veränderungen zeitnah reagiert werden kann und eine Anpassung an geänderte Gegebenheiten möglich ist. In fragilen Staaten sollte die EU sich mehr auf Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung konzentrieren. Organisationen der Zivilgesellschaft können als Katalysatoren zur Verbesserung der Relevanz von EU-Strategien wirken und dazu dienen, von Regierungen Rechenschaft einzufordern.

Eine geeignete Mischung aus Hilfemodalitäten erhöht die Wirksamkeit auf strategischer Ebene. Das ist im Kontext fragiler Staaten noch wichtiger: Dort müssen Instrumente für Außenhilfe besonders flexibel sein. Nicht-finanzielle Input-Faktoren entscheiden unter anderem über den Erfolg, insbesondere im Hinblick auf Budgethilfe, und es sollte ein inklusiv und effektiv gestalteter politischer Dialog entwickelt werden. Die Budgethilfe ist ein wirksames Mittel zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung und Unterstützung sonstiger Reformen, Reformen lassen sich jedoch nicht damit erkaufen. Budgethilfe kann, flankiert durch nicht-finanzielle Instrumente wie einem politischen Dialog, Orientierung und Unterstützung für Institutionen bieten.

Die allgemein positive Wirkung der EU im Bereich der Armutsbekämpfung lässt sich durch eine bessere Koordinierung mit anderen Geberorganisationen, eine bessere Verzahnung von regionalen und nationalen Programmen und durch mehr Synergien zwischen den verschiedenen Sektoren weiter verbessern. Die EU-Projekte und -Programme würden von einem optimierten und strukturierten Kontrollsystem profitieren. Die EU sollte darüber

hinaus alle Partner zur Verbesserung ihrer Kontrollsysteme anhalten. Die Delegationen der EU müssen ihre eigene technische und sektorspezifische Leistungsfähigkeit und Kompetenz erhöhen, um die Koordinierung und die Verwaltung von Programmen zu verbessern und langfristige Trends besser vorhersehen zu können.

Die Ergebnisse der geografischen Evaluierungen werden in den derzeitigen Prozess der geografischen Programmierung mit einfließen, der 2014 abgeschlossen sein wird. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) werden die Ergebnisse bei der Ausarbeitung der nächsten Länderprogramme, die nächstes Jahr vorliegen dürften, berücksichtigen.

Die Ergebnisse der thematischen Evaluierungen haben Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen. Als Ergebnis der Evaluierung von Unterstützungsmaßnahmen im Gesundheitssektor werden bestehende politische Ziele und Verpflichtungen in ein internes Aktionsprogramm zur Verbesserung der Umsetzung integriert, und die Unterstützung gesundheitsbezogener Interventionen in den einzelnen Partnerländern wird stärker konzentriert. Die Evaluierung zum Thema Menschenrechte führte zur Billigung eines EU-Strategierahmens für Menschenrechte und Demokratie und eines zugehörigen Aktionsplans durch die Junitagung des Europäischen Rates 2012 sowie zur Entwicklung eines einheitlichen strategischen Rahmens für Menschenrechte, der zum ersten Mal für Kommission, EAD und die Mitgliedstaaten gemeinsam gilt und einen weitreichenden Aktionsplan für die Umsetzung umfasst.

Wirtschaft und Finanzen

Das Instrument der Makrofinanzhilfe bietet Zahlungsbilanz-Hilfe für Partner-Drittstaaten in Form von mittel-/langfristigen Darlehen oder Zuschüssen und ergänzt im Kontext der Reformprogramme des Internationalen Währungsfonds bereitgestellte Finanzierungen. Evaluierungen von Operationen in Georgien (46 Mio. EUR Finanzhilfen), im Libanon (15 Mio. Finanzhilfen und 25 Mio. Darlehen) und im Kosovo (30 Mio. Finanzhilfen) haben bestätigt, dass diese Art von Kriseninstrument in Kombination mit IWF-Programmen zur makroökonomischen Stabilisierung und externen Nachhaltigkeit der Empfängerländer beiträgt. Die Wirkung dieser Instrumente wird noch verstärkt, wenn die Hilfe an die Bedingung von Strukturreformen im Bereich der Staatsführung in den Empfängerländern geknüpft wird. Die Evaluierung der MFH in Georgien und im Kosovo legte jedoch den Schluss nahe, dass die Kommission Bedingungen präziser formulieren sollte, insbesondere im Fall „weicherer“ Maßnahmen wie der Entwicklung von Aktionsplänen. Sie sollte auch die Öffentlichkeitswirksamkeit des Instruments der Makrofinanzhilfe erhöhen. Die MFH schuf durch die vertrauenssteigernde Wirkung einen Mehrwert und erhöhte die Glaubwürdigkeit des betreffenden Landes in den Augen der internationalen Gemeinschaft und potenzieller Investoren. Die Kommission berücksichtigt nach wie vor die Empfehlungen aus den Evaluierungen bei der Planung und Umsetzungen laufender und künftiger Maßnahmen.

Humanitäre Hilfe und Zivilschutz

Die zwei Hauptinstrumente, die der Europäischen Union zur Verfügung stehen, um schnell und wirkungsvoll Soforthilfe leisten zu können, sind die humanitäre Hilfe und der Zivilschutz.

Die EU schreitet im Fall von Krisen oder Naturkatastrophen ein und hilft den betroffenen Menschen in Drittstaaten und innerhalb der EU. 2012 stellte die Kommission 1 252 Mio.

EUR für neue oder anhaltende Krisen ein. Die ursprünglichen Mittel in Höhe von 874 Mio. EUR wurde daher mehrfach aufgestockt, um im Verlauf des Jahres auftretenden neuen Krisen und Naturkatastrophen begegnen zu können.

Das Katastrophenschutzverfahren (CPM) wurde in diesem Jahr 38 Mal aktiviert. Insgesamt 31 Mal wurde das Verfahren wegen Naturkatastrophen aktiviert (Schneestürme, extreme Kälte, Überschwemmungen, Erdbeben, Tsunami, Lawinen, Stürme, Waldbrände) und sieben Mal wegen von Menschen verursachten Katastrophen (Explosion, Flüchtlingslager, Meeresverschmutzung). Insgesamt 16 Interventionen betrafen Länder innerhalb des Katastrophenschutzverfahrens der EU (EUCPM) und 22 betrafen Drittstaaten.

Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, die im Namen der gesamten EU tätig wird, sind nach wie vor größter Einzelgeber für humanitäre Hilfe in der Welt. Die EU stellt etwa 47 % der humanitären Hilfe weltweit bereit. Der bei weitem größte Anteil der Mittel ging 2012 nach Afrika (51 %). Erhebliche Hilfen wurden darüber hinaus für den Nahen Osten (Syrien und Nachbarländer), für Myanmar/Burma und die Naturkatastrophen in Südostasien und in der Karibik aufgewendet. Die Kommission finanzierte Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe, die 122 Mio. Opfern zugute kamen.

2012 wurden neun Evaluierungen abgeschlossen, von denen fünf länderspezifisch und vier thematisch ausgerichtet waren.

Evaluierungen haben gezeigt, dass die humanitäre Hilfe im Rahmen von ECHO als wirkungsvoll anzusehen ist und dass der Bottom-up-Ansatz unter Beweis gestellt hat, dass mit seiner Hilfe rasch auf Krisen reagiert werden kann. Die Empfehlungen zur Effizienzverbesserung, die von allgemeiner Relevanz sind, können wie folgt zusammengefasst werden: Während die Standard-Instrumente vorhandene Risiken berücksichtigen und die Grundlage für die Entscheidung der Fortführung oder Beendigung liefern, sollte die Erfassung längerfristiger Auswirkungen, auch durch den Einsatz geeigneter Indikatoren zur Abschätzung der Folgen, stärker in den Vordergrund gerückt werden. Die Bemühungen, die Koordinierung zwischen den Gebern voranzutreiben, sollten fortgesetzt werden. Ferner ist sicherzustellen, dass die Beteiligung der Gemeinschaft und die Abstimmung mit der Zivilgesellschaft vor Ort eher die Regel als die Ausnahme ist. Die Suche nach Innovation sollte fortgesetzt werden, anstatt einer Tendenz zu standardisierten Reaktionsmaßnahmen zu folgen. Es sollten verstärkt Ausstiegsstrategien entwickelt werden, vor allem in urbanen Umgebungen, wo die Auswirkungen von Katastrophen für gewöhnlich komplexer sind. Bei einigen Projekten sollte in Erwägung gezogen werden, den Zeitrahmen zu verlängern (z.B. über 12 Monate hinaus), um die Wirksamkeit des Projekts zu gewährleisten. .

Was die Effizienz anbelangt: Die Durchschnittskosten für humanitäre Hilfe im Rahmen von EU betragen, als allgemeiner Richtwert, etwa 10 EUR pro Person. Hinsichtlich des Durchführungsrahmens zeigte die Evaluierung des Partnerschaftsrahmenvertrags, dass der Vertrag bei einer kleinen Gruppe von qualifizierten Partnern größere Flexibilität der Mittelbereitstellung und geringere Reaktionszeiten ermöglicht.

Auf Grundlage bewährter Praktiken, Erfahrungsauswertungen und einer verstärkten Koordinierung werden beständig Möglichkeiten gesucht, die Effizienz von Interventionen zu steigern. In den Evaluierungen des Jahres 2012 sind zahlreiche Ideen enthalten, wie man Effizienzlücken schließen könnte. Da die Ressourcen häufig und ganz unvermeidlich über eine Vielzahl von Projekten verteilt und daher nicht üppig sind, sollte ein noch weiter

integrierter multi-sektoraler Ansatz gewählt werden. Die GD ECHO sollte die Verfahren zur Datensammlung überarbeiten, um die Kontrolle der Effizienz der GD ECHO zu verbessern. Die Systeme für den Lern- und Erfahrungsaustausch sollten gestärkt werden, um sicherzustellen, dass einschlägige technische Kompetenzen auf hohem Niveau zur Verfügung stehen. .

Erweiterungspolitik

Die Umsetzung der Erweiterungspolitik wird durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) - Finanzierungsinstrument 2007 - 2013 - unterstützt. Der Mehrwert des IPA-Programms liegt in seiner Funktion als Hauptmotor für die Vorbereitung der Bewerberländer und potenziellen Bewerber auf eine zukünftige EU-Mitgliedschaft. IPA ist darauf ausgelegt, Bewerber vor dem Beitritt an die Pflichten der Mitgliedschaft heranzuführen, zum Beispiel die Einrichtung von Institutionen für die Verwaltung von EU-Mitteln, die nach dem Beitritt verfügbar werden, und/oder die Übernahme des Besitzstandes und von EU-Normen. IPA ist derzeit in fünf Komponenten unterteilt.

Die Verwaltung der Finanzhilfe für Bewerberländer und potentielle Bewerberländer verlief im Großen und Ganzen wie vorgesehen. 2012 wurden Mittel in Höhe von knapp 1 016,5 Mio. EUR eingestellt. Inzwischen stellen sich vor Ort Ergebnisse ein, das zeigen die allgemeinen Fortschritte im Bereich Rechtsstaatlichkeit, der stetige Prozess einer Konvergenz in Richtung europäischer Normen und Werte, der Abschluss der Verhandlungen mit Kroatien, das 2013 der 28. EU-Mitgliedstaat wird. Dennoch lässt sich die Wirkung der Hilfen durch weitere Anstrengungen im Bereich des Kapazitätenaufbaus bei den nationalen Institutionen und durch eine schwerpunktmäßigere und strategischere Zuweisung von Ressourcen noch weiter steigern.

2012 wurde eine themenbezogene Evaluierung über die Unterstützung der EU zur Stärkung von verantwortungsvoller Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Reform der Justiz und Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen im westlichen Balkan durchgeführt. Es zeigte sich, dass die Maßnahmen in allen sieben Ländern des westlichen Balkans einen klaren Mehrwert für die nationalen Behörden haben, da erhebliche Verbesserungen bei den grundlegenden institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit festzustellen sind. Dennoch ist ein noch stärkerer politischer Wille erforderlich.

Im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit unterstützt die Evaluierung die Vereinfachung des Programms IPA II durch weniger Instrumente und mehr Sektorprogramme mit längeren Laufzeiten. Auf Seiten der Begünstigten sollten die Programme zur Reform der Justiz laut der Evaluierung klare Prioritäten setzen, die Eingang in die nationale Politikgestaltung und Haushaltsplanungen finden, damit stabile Planungsparameter und eine solide Finanzierung gewährleistet sind.

Auf Seiten der EU zeigte die Evaluierung, dass die EU Gesamt- und Programmziele im Bereich verantwortungsvolle Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit ausarbeiten und die Mittelausstattung des IPA-Programms auf Grundlage evidenzbasierter Programmierung neu bewerten/erhöhen sollte. Prioritäre Programme sollten eine Laufzeit von vier bis sieben Jahren haben, mit klaren „Haltepunkten“ für eine Überprüfung und Anpassung. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der aktuellen Evaluierung wurde ein Vorschlag zur Einführung einer mehrjährigen Planung in das Hilfsprogramm IPA II, die sich mit der Laufzeit des kommenden mehrjährigen Finanzrahmens deckt und eine Halbzeitüberprüfung

vorsieht, eingebracht. In der Evaluierung wurde auch auf die Bedeutung der SMART-Ziele und Messindikatoren für die Unterstützung der Programmierung und Leistungskontrolle hingewiesen. Einige der vorgeschlagenen Indikatoren werden derzeit zur Entwicklung eines Indikatorrahmens für die Programmierung des Instruments für Heranführungshilfe IPA II verwendet.

Gemäß einer thematischen Evaluierung über die Justiz und Grundrechte in der Türkei sollte in IPA II ein Ansatz der Sektorprogrammierung zur Verwendung kommen. Auf Grundlage der Evaluierung wurde die EU-Hilfe im Bereich Justiz und Grundrechte in der Türkei als nützliche Unterstützung angesehen, deren Mehrwert in der Förderung der Reform der Menschenrechte und der Stärkung der Effektivität des Gerichtssystems bestand. Zudem zeigte sich, dass gemessen an den verfügbaren Ressourcen in einem angemessenen Umfang Ergebnisse erzielt wurden. In der Evaluierung wurden jedoch auch Schwachstellen hinsichtlich Programmierung und Umsetzung der Heranführungshilfe genannt, zum Beispiel bei der Eigenverantwortung relevanter Institutionen und Transparenz für die Begünstigten. In das neue Programm IPA II sollen Elemente für mehr Flexibilität, verbessertes Regierungshandeln und mehr Eigenverantwortung einfließen.

Die thematische Evaluierung der EU-Förderung für die Bürgergesellschaft in den westlichen Balkanstaaten und der Türkei empfahl eine stärkere Einbindung der Bürgergesellschaft und der Interessenvertreter in die Mechanismen der Programmierung und Projektauswahl. Darüber hinaus wurde eine bessere Synergie zwischen EU- und Nicht-EU-Interventionen, in der Programmierung und Umsetzung der IPA-Heranführungshilfe vorgeschlagen. Die Evaluierung enthält Vorschläge zur Änderung einiger Elemente in der Verwaltung des neuen IPA-Programms: Ziel ist eine stärkere Koordinierung mit anderen Gebern und internationalen Finanzinstitutionen auf strategischer Ebene. Darüber hinaus unterstützt die Evaluierung die Einbindung der Interessenvertreter in die Programmierung.

Die Evaluierung von SIGMA (Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems) ergab, dass die Unterstützung durch das Programm wirkungsvolle Ergebnisse liefert, jedoch derzeit eine strukturierte und rückverfolgbare Hierarchie allgemeiner und spezifischer Ziele und integrierter Risiken fehlt. Ab 2013 werden SIGMA-Bewertungen in drei Staaten die Grundlage für einen wirkungsvolleren politischen Dialog bilden und als Informationswerkzeug für die nationale und regionale Finanzierung im Rahmen von IPA sowie als Werkzeug zur Entwicklung von landesbezogenen Reformplänen dienen.

Die Erkenntnisse der Evaluierung flossen in den Vorschlag der Kommission für das neue Programm IPA II mit ein. Durch diesen Vorschlag sollen die erforderlichen Anpassungen erfolgen, damit die Kontinuität zum aktuellen IPA und der Übergang gewährleistet ist und der Programmbetrieb bei allen Dienststellen der Kommission nach vereinfachten und harmonisierten Regeln erfolgt und der Zugang der Begünstigten zu den Finanzmitteln einfacher wird. Für mehr Wirksamkeit und Effizienz wird die Heranführungshilfe ergebnisorientierter, flexibler und auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten gestaltet.

Eine bessere Verzahnung zwischen der Umsetzung der finanziellen Zusammenarbeit und der Erreichung der politischen Zielvorgaben wird angestrebt. In der Programmierung für 2014-2020 werden aussagekräftigere Leistungsindikatoren zum Einsatz kommen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Evaluierungsergebnisse lassen die Notwendigkeit einer Vereinfachung, konkreterer Ziele, gemeinsamer Indikatoren und eines Leistungsrahmens mit klaren Meilensteinen und Zielen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen erkennen.

Die Kommission hat diesen Aspekt in ihren Vorschlägen für die neue Programmgeneration im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen berücksichtigt und fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen Fokus in den Legislativvorschlägen für den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen beizubehalten, damit ein Verfahren zur Verfügung steht, das besser zu verwalten, zielgerichteter und messbarer ist.

Die Kommission arbeitet an einer gründlicheren, systematischeren und zielgenaueren Berichterstattung auf der Grundlage der Rahmenvorgaben von Parlament und Rat für Kontrolle, Evaluierung und Berichterstattung im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen. Sie wird 2014 die neuen Rahmengrundlagen für diesen Bericht vorstellen. In der Zwischenzeit hat sie ihre Dienststellen angewiesen, die Fortschritts- und Leistungsmessung und die Berichterstattung darüber zu verbessern und zu straffen, als Datengrundlage für alle zukünftigen jährlichen Tätigkeitsberichte und künftige Fassungen dieses Berichts.

Dieser Bericht zeigt auf, dass die Programmziele im Hinblick auf „Europa 2020“ schrittweise verwirklicht werden. Manchmal leiden die Ergebnisse jedoch unter der schwachen konjunkturellen Entwicklung. Die finanzielle Förderung konnte insbesondere auf dem Gebiet der Innovation eine beachtliche Hebelwirkung entfalten. Beim Aufbau eines effizienten Verkehrsbinnenmarkts und der Zusammenführung der Energiemärkte sind gute Fortschritte zu verzeichnen. Die Evaluierungen haben diese Fortschritte bestätigt, aber auch erheblichen weiteren Handlungsbedarf aufgezeigt. ESF, EFRE und Kohäsionsfonds haben angesichts der Wirtschaftskrise ihre Flexibilität unter Beweis gestellt. Der Beitrag des ESF zum Beschäftigungszugang wurde bestätigt, auch wenn die Nachhaltigkeit der Ergebnisse ungewiss bleibt. Die Rolle der EU-Finanzierung bei der Aufrechterhaltung öffentlicher Investitionen in mehreren Mitgliedstaaten, der Bewahrung von Arbeitsplätzen, der Umsetzung von Wachstums- und Investitionsstrategien sowie der Entlastung der nationalen Haushalte – u.a. durch erheblich höhere Kofinanzierungs-Sätze für neun Mitgliedstaaten – wurde bestätigt.