



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.5.2011  
KOM(2011) 249 endgültig

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

**Bericht über die Zwischenbewertung des Programms "Grundrechte und  
Unionsbürgerschaft" 2007 – 2013**

## INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG .....	2
Das Programm.....	2
Art der unterstützten Maßnahmen.....	3
Durchführung des Programms .....	4
Zwischenbewertung .....	7
Relevanz des Programms .....	7
Wirksamkeit des Programms .....	9
Effizienz des Programms .....	11
Nachhaltigkeit des Programms.....	12
Empfehlungen .....	13
Verstärkter Fokus auf die politischen Prioritäten der EU .....	13
Konzentration auf Vorhaben mit einer starken europäischen Dimension.....	13
Ausgewogene Beteiligung an dem Programm .....	13
Effizientere Verwaltung des Programms .....	14
Verbesserte Verbreitung und Nutzung von Ergebnissen .....	14
Schlussfolgerungen .....	15

## **EINFÜHRUNG**

In diesem Dokument werden die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen der Zwischenbewertung des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ 2007-2013 dargelegt sowie die Schlussfolgerungen, die die Kommission aus diesen zieht.

## **DAS PROGRAMM**

Das spezifische Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (nachstehend „Programm“ genannt) wurde durch den Beschluss 2007/252/EG des Rates vom 19. April 2007 als Teil des Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 aufgelegt.

Allgemeine Ziele:

1. Das Programm hat die nachstehenden allgemeinen Ziele:
  - a) Förderung der Entwicklung einer europäischen Gesellschaft, die auf der Achtung der in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundrechte beruht, einschließlich der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte;
  - b) Stärkung der Zivilgesellschaft und Förderung eines offenen, transparenten und regelmäßigen Dialogs mit der Zivilgesellschaft über die Grundrechte;
  - c) Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie Förderung eines besseren gegenseitigen Verständnisses zwischen den Religionen und Kulturen und von mehr Toleranz innerhalb der Europäischen Union;
  - d) Verbesserung der Kontakte, des Informationsaustauschs und der Vernetzung zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden und den Rechtsberufen, insbesondere durch Förderung der juristischen Aus- und Fortbildung mit dem Ziel eines besseren gegenseitigen Verständnisses zwischen diesen Behörden und Angehörigen der Rechtsberufe.
2. Die allgemeinen Ziele des Programms ergänzen die Zielvorgaben für die mit der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 errichtete Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.
3. Die allgemeinen Ziele des Programms leisten einen Beitrag zur Entwicklung und Verwirklichung einer die Grundrechte uneingeschränkt währenden Gemeinschaftspolitik.

**Spezifische Ziele:**

1. Das Programm verfolgt die nachstehenden spezifischen Ziele:
  - a) Förderung der in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundrechte und Aufklärung aller Unionsbürger über ihre Rechte

einschließlich der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte, um sie zur aktiven Teilnahme am demokratischen Leben in der Union zu bewegen;

- b) gegebenenfalls Prüfung der Achtung spezifischer Grundrechte in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in diesem Rahmen Einholung von Stellungnahmen zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten;
- c) Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen Einrichtungen der Zivilgesellschaft, um ihre Fähigkeit zur aktiven Förderung der Grundrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie zu stärken;
- d) Einrichtung einschlägiger Strukturen zur Förderung des interreligiösen und interkulturellen Dialogs auf Ebene der Europäischen Union.

#### **ART DER UNTERSTÜTZTEN MAßNAHMEN**

Zur Verfolgung der allgemeinen und spezifischen Ziele unterstützt das Programm die folgenden vier Arten von Maßnahmen:

- a) spezifische Maßnahmen der Kommission wie etwa Studien und Forschungsarbeiten, Meinungsumfragen und Erhebungen, Festlegung von Indikatoren und gemeinsamen Methoden, Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Daten und Statistiken, Durchführung von Seminaren, Konferenzen und Sachverständigensitzungen, Organisation öffentlicher Kampagnen und Veranstaltungen, Erstellung und Pflege von Websites, Ausarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial, Unterstützung und Verwaltung von Netzen nationaler Sachverständiger, Analyse, Überwachungs- und Bewertungstätigkeiten;
- b) spezifische grenzübergreifende Projekte von gemeinschaftlichem Interesse, die entsprechend den in den Jahresarbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen von einer Behörde oder einer anderen Stelle eines Mitgliedstaats, einer internationalen Organisation oder einer Nichtregierungsorganisation vorgelegt wurden und an denen in jedem Fall mindestens zwei Mitgliedstaaten oder mindestens ein Mitgliedstaat und ein anderer Staat, bei dem es sich entweder um einen beitretenden Staat oder um ein Bewerberland handeln muss, beteiligt sind;
- c) Unterstützung der Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Vereinigungen, die im Rahmen der allgemeinen Ziele des Programms ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen, entsprechend den in den Jahresarbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen;
- d) Betriebskostenzuschüsse zur Kofinanzierung des ständigen Arbeitsprogramms der Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte und der Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union, die Datenbanken mit einer europaweiten Sammlung nationaler Urteile in Zusammenhang mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts unterhält, soweit mit den betreffenden Ausgaben der Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu Themen wie Rechtsprechung, Organisation und Arbeitsweise ihrer Mitglieder

bei der Ausübung ihrer justiziellen und/oder beratenden Funktionen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht gefördert und damit ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgt wird.

## DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

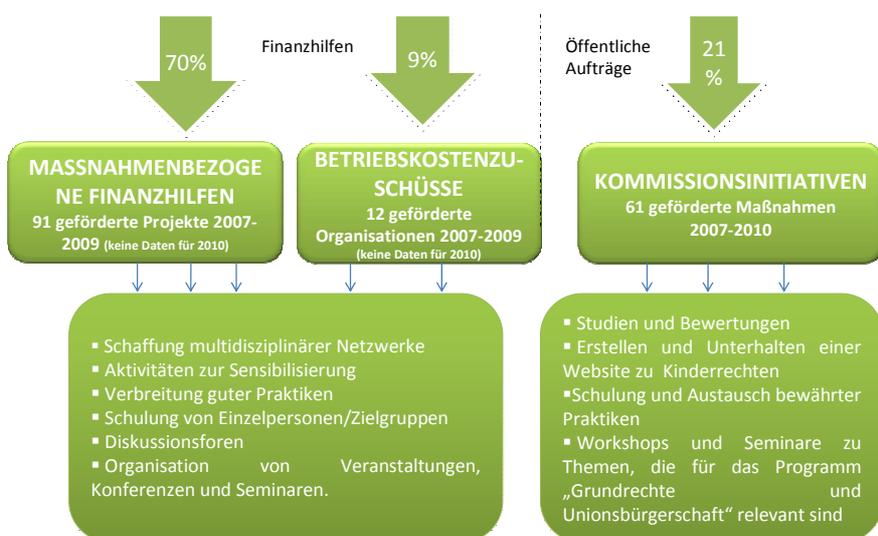
Das Programm erstreckt sich auf die 27 Mitgliedstaaten. Obwohl die Beteiligung an dem Programm Drittländern, wie Beitrittsländern, Bewerberländern sowie den in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess einbezogenen Ländern des westlichen Balkans grundsätzlich offen steht, haben diese die Gelegenheit zur Beteiligung nicht ergriffen.

Das Programm wird auf zentraler Ebene vollständig durch die Europäische Kommission verwaltet und verfügt für den Zeitraum 2007-2013 über eine Mittelausstattung in Höhe von 95,2 Mio. EUR, die sich auf die einzelnen Jahre wie folgt verteilen (in Millionen Euro):

Gesamtbetrag für den Zeitraum 2007-2013: 95,2 Mio. EUR						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
10,60	12,00	14,20	13,80	13,80	15,30	15,50

Hiervon entfallen jährlich durchschnittlich 70% für maßnahmenbezogene Finanzhilfen, 9% für Betriebskostenzuschüsse und 21% für Initiativen der Kommission.

## FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2010 ZUR VERFÜGUNG STEHENDE HAUSHALTSMITTEL



Seit 2007 hat die Kommission drei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und vier zur Einreichung von Vorschlägen für Betriebskostenzuschüsse veröffentlicht; die 61 Kommissionsinitiativen wurden öffentlich ausgeschrieben.

## MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN

Die von der Kommission veröffentlichten Aufforderungen zogen eine große Zahl an Vorschlägen nach sich. Für maßnahmenbezogene Finanzhilfen hat die Kommission insgesamt 415 Vorschläge erhalten und bewertet, die von Partnerschaften aus durchschnittlich 4,5 Organisationen aus mindestens zwei EU Mitgliedstaaten eingereicht wurden. Aus dieser Gesamtzahl hat die Kommission insgesamt 93 multilaterale Projekte mit einer durchschnittlichen Finanzierung in Höhe von 341 000 EUR je Projekt und einer durchschnittlichen Dauer von 21 Monaten gefördert.

## BETRIEBSKOSTENZUSCHÜSSE

Gemäß Artikel 4 Buchstabe c des Beschlusses zur Auflegung des Programms hat die Kommission die Jahresarbeitsprogramme von acht NRO oder anderen Vereinigungen kofinanziert, die entsprechend den allgemeinen Zielen des Programms ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen. Dazu gehören u.a.:

Europäisches Netzwerk der Ombudsleute für Kinder

Fair Trials International

Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Europa)

Vereinigung der europäischen Verwaltungsrichter

In der Rechtsgrundlage des Programms werden zwei Vereinigungen genannt, die Betriebskostenzuschüsse zur Kofinanzierung ihres ständigen Arbeitsprogramms erhalten können:

1. Die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union.

Der Zweck dieser Vereinigung ist die Förderung des Meinungs- und Erfahrungsaustausches zu Themen wie Rechtsprechung, Organisation und Arbeitsweise ihrer Mitglieder bei der Ausübung ihrer justiziellen und beratenden Funktionen insbesondere in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht. Die Vereinigung hat eine Datenbank errichtet, die hauptsächlich Entscheidungen, Empfehlungen und Studien ihrer Mitglieder in Bezug auf den Zweck der Vereinigung enthält sowie Berichte und Schlussfolgerungen, die während der Kolloquien der Vereinigung erstellt wurden, sowie weitere hilfreiche Informationen.

2. Die Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte

Bis jetzt (2011) hat diese Vereinigung noch nie den in der Rechtsgrundlage des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ vorgesehenen Betriebskostenzuschuss beantragt.

## MASSNAHMEN DER KOMMISSION

Zwischen 2007 und 2010 hat die Kommission aus eigener Initiative im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe 61 Maßnahmen eingeleitet, die mit Mitteln des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ finanziert wurden. Hier wird die Maßnahme anders als bei den Finanzhilfen vollständig durch das Programm finanziert, weshalb alle Rechte an dem Produkt oder Ergebnis der Kommission gehören.

Die finanzierten Maßnahmen decken eine große Bandbreite an Themen ab, wie z.B.:

- Sensibilisierungs- und Informationskampagnen zu Datenschutz, Kinderrechten, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
- Erstellung und Pflege von Websites: Rechte des Kindes, konsularischer Schutz
- Studien (12) und Forschungsarbeiten:
  - Studie über ein gemeinsames Wahlsystem für das Europäische Parlament; Mehrfachkandidatur; Anerkennung von Rechtsverlusten;
  - vergleichende Studie über die Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten im Bereich des diplomatischen und konsularischen Schutzes;
  - Studie über den Umgang der Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedstaaten mit dem Thema totalitärer Verbrechen in der Vergangenheit, insbesondere über die Methoden und Instrumente, die die betroffenen Mitgliedstaaten dabei eingesetzt haben;
  - Studie über die praktischen Hindernisse, auf die gleichgeschlechtliche Paare bei einem Ortswechsel innerhalb der EU treffen;
  - Studie über nationale Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit usw.
- 3 Eurobarometer-Umfragen (Datenschutzbeauftragte und Bürger; Bewusstsein für die Unionsbürgerschaft; Erinnerung an die Verbrechen totalitärer Regime)
- Konferenzen, Seminare, Veranstaltungen usw.

## ZWISCHENBEWERTUNG

Die Kommission hat die Zwischenbewertung mit Unterstützung eines externen Auftragnehmers<sup>1</sup> durchgeführt. Der Auftragnehmer hat eine umfangreiche Erhebung unter den direkten Empfängern von Fördermitteln aus maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und von Betriebskostenzuschüssen durchgeführt und Befragungen der internen und externen Akteure des Programms vorgenommen.

Die allgemeinen Ziele der Bewertung bestanden darin,

- a) einen **Überblick** über die Ergebnisse zu geben, die in den ersten drei Jahren des Programms erzielt wurden;
- b) eine **Bewertung** der qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung hinsichtlich **Relevanz, Wirksamkeit** und **Effizienz** zu bieten;
- c) **Empfehlungen** und Orientierungshilfen zu geben, wie die Durchführung in den verbleibenden Jahren des Programms verbessert werden könnte.

Die Bewertung wurde im zweiten Halbjahr 2010 durchgeführt und stützt sich auf Daten aus den Jahren 2007 bis 2010<sup>2</sup>. Sie lieferte eine sehr detaillierte Darstellung der Leistung des Programms und ausführliche statistische Daten über die Fördermittelempfänger.

## WICHTIGSTE ERKENNTNISSE DER ZWISCHENBEWERTUNG

### RELEVANZ DES PROGRAMMS

Das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ ist bedarfsgerecht. Es hat zur Entwicklung und Stärkung von EU-Maßnahmen auf den Gebieten Freiheit, Sicherheit und Justiz beigetragen und ist dem Erfordernis, die Grundrechte zu schützen und die Unionsbürgerschaft zu fördern, gerecht geworden.

Die Ziele des Programms sind auf die Bedürfnisse, Probleme und Fragestellungen ausgerichtet, für die es aufgelegt wurde, und stimmen daher mit den externen Erwartungen überein, wie Erhebungen unter den Fördermittelempfängern gezeigt haben. Dank der in dem Arbeitsprogramm niedergelegten jährlichen Prioritäten kann auf eine Änderung der Bedürfnisse oder der Politikausrichtung der Kommission reagiert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Einbeziehung der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit, was sich als erfolgreiche Ergänzung der Prioritäten herausgestellt hat. Das Programm deckt jedoch ein breites Spektrum an Politikbereichen ab, die zum Teil auch Gegenstand anderer EU-Programme sind, so dass die Wirkung der durchgeführten Tätigkeiten nicht ganz so zielgerichtet ist, wie sie sein könnte.

---

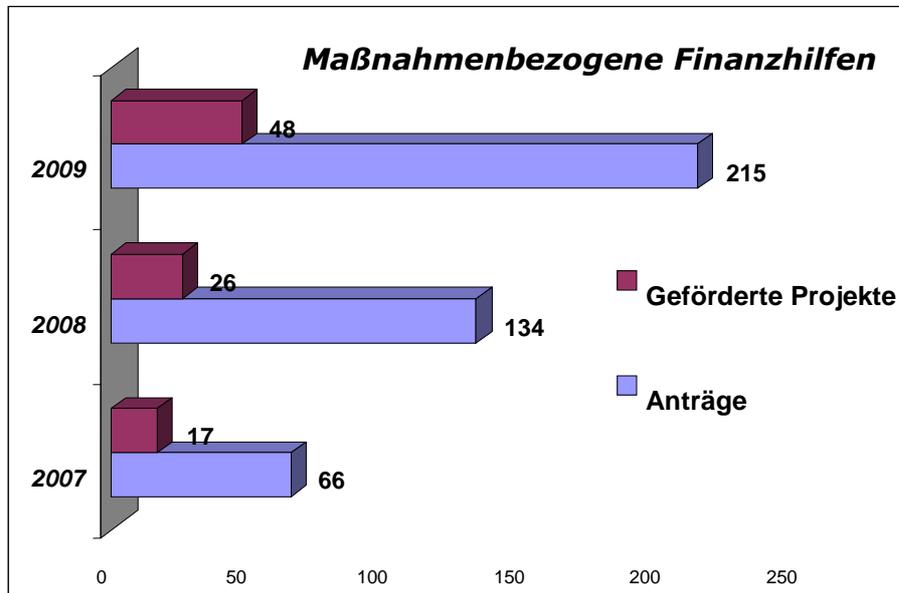
<sup>1</sup> EPEC unter der Leitung von GHK Consulting, [www.ghkint.com](http://www.ghkint.com).

<sup>2</sup> Maßnahmenbezogene Finanzhilfen: 18 Projekte, die im Jahr 2008 begonnen wurden (beendet), 26 Projekte im Jahr 2009 (Hälfte der Laufzeit).

Betriebskostenzuschüsse: 3 in 2008, 7 in 2009 und 5 in 2010.

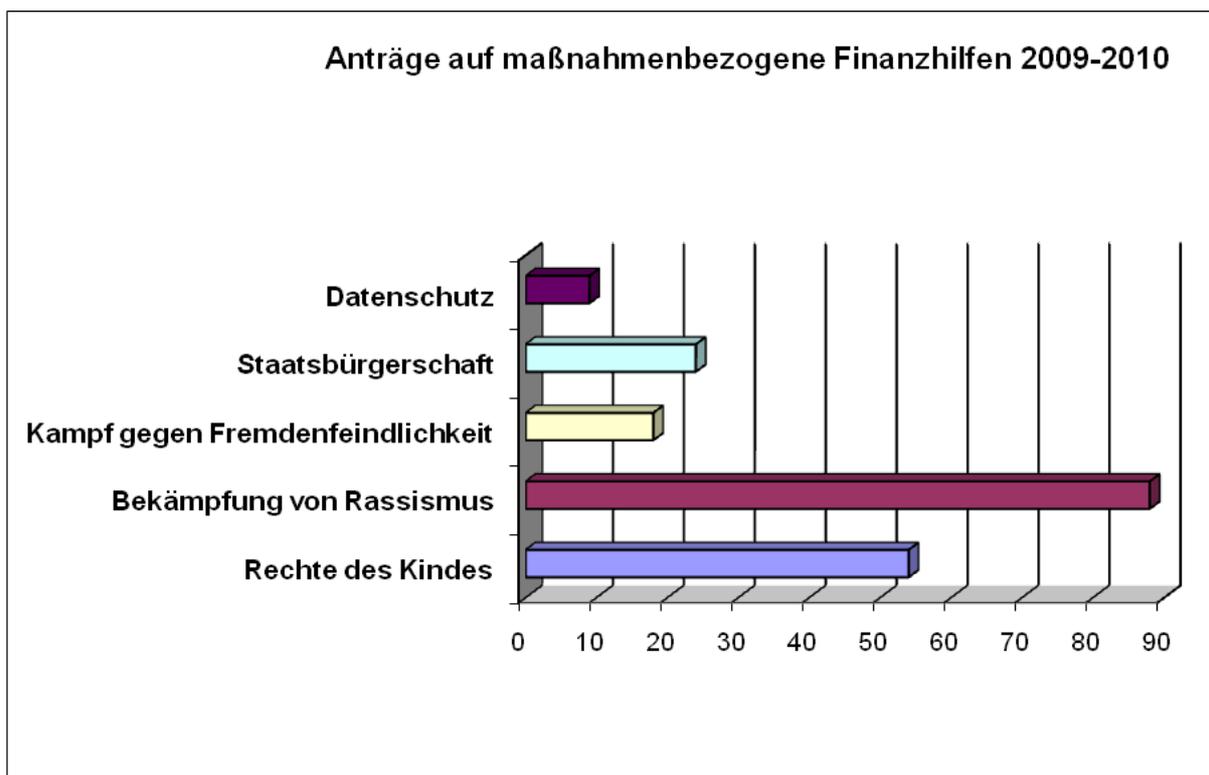
Initiativen der Kommission in dem Zeitraum 2007-2009: 47; für 2010 sind 12 weitere vorgesehen.

Dies hat zu einer stetigen Zunahme an Bewerbern und einem ständig wachsenden Wettbewerb um die wenigen Fördermittel geführt, die für maßnahmenbezogene Finanzhilfen zur Verfügung stehen. Die Anzahl der Anträge ist in den drei Jahren zwischen 2007 und 2009-2010 von 66 auf 215 gestiegen und hat sich damit mehr als verdreifacht. Dagegen war das Interesse an einer Förderung durch Betriebskostenzuschüsse in den vier Jahren, in denen die Aufforderungen veröffentlicht wurden, mit nicht mehr als 20 Anträgen eher gering.



Was die interne Kohärenz des Programms angeht, so stimmen die durchgeführten Maßnahmen (geförderte Projekte und spezifische Maßnahmen, die von der Kommission eingeleitet wurden) mit den Zielen des Programms völlig überein, und es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Tätigkeiten, die im Rahmen der Projekte durchgeführt wurden (oder werden), und den jährlichen Prioritäten, die in den Arbeitsprogrammen niedergelegt sind, sowie den breiter gefassten Programmzielen.

Die Tätigkeiten, die durch die verschiedenen Maßnahmen (direkte Finanzhilfen oder Initiativen der Kommission) gefördert werden, sind jedoch nicht wirklich miteinander verbunden. Das liegt teilweise an einer organisatorischen Trennung innerhalb der GD: Während die Kommissionsinitiativen von drei verschiedenen politischen Referaten initiiert und durchgeführt werden, fallen die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und die Betriebskostenzuschüsse in die Zuständigkeit einer für Verwaltungs- und Finanzfragen zuständigen Einheit. Ein weiteres Missverhältnis besteht bei den vorrangigen Themen, für die maßnahmenbezogene Finanzhilfen beantragt werden und die Gegenstand von Kommissionsinitiativen sind: Während bei den Initiativen eine ausgewogene Verteilung zwischen Grundrechten, Datenschutz und Bürgerschaft besteht, machen die Anträge auf Förderung im Bereich der Grundrechte (Rassismus, Kinderrechte und Fremdenfeindlichkeit) mehr als 82% der eingegangenen Anträge aus, während Bürgerschaft mit 12% und der Datenschutz mit weniger als 5% deutlich weniger stark vertreten sind.



Obwohl ein enger Zusammenhang zwischen den Prioritäten und den geförderten Projekten besteht, könnte die Nutzung der Ergebnisse der durchgeführten Tätigkeiten zur Förderung der politischen Entwicklung verbessert werden. Es bestehen keine formalen Mechanismen, die sicherstellen, dass den politischen Referaten oder anderen an der Politikgestaltung beteiligten Akteuren die Ergebnisse von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen mitgeteilt werden. Die Verbreitung der Ergebnisse erfolgt eher spontan und auf informellem Weg.

Verschiedene Faktoren belegen auch den EU-Mehrwert von Maßnahmen, die unter dem Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ finanziert werden. Eine Finanzierung durch die EU gilt für die durchgeführten Tätigkeiten als entscheidende fördernde Kraft. Die europäische Dimension der Projekte hilft allgemein bei der Verbreitung von Ergebnissen. Das Einbeziehen von Partnern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten wirkt sich vorteilhaft aus auf die Innovationsförderung und den Austausch guter Praktiken und hat einen Multiplikatoreffekt. Die entwickelten Ansätze und die Ergebnisse vieler Projekte können in anderen Ländern mit kleinen Änderungen umgesetzt werden.

#### **WIRKSAMKEIT DES PROGRAMMS**

In der Phase der Zwischenbewertung wären weitreichende Schlussfolgerungen darüber, ob das Programm seine Ziele erreicht, verfrüht. Darüber hinaus macht das Programm aufgrund seiner Struktur, der vielfältigen Prioritäten und thematischen Bereiche sowie der Bandbreite an Zielgruppen und Akteuren die Festlegung von aussagekräftigen und verwendbaren Indikatoren schwierig und das Gewinnen von aussagekräftigen Informationen nahezu unmöglich.

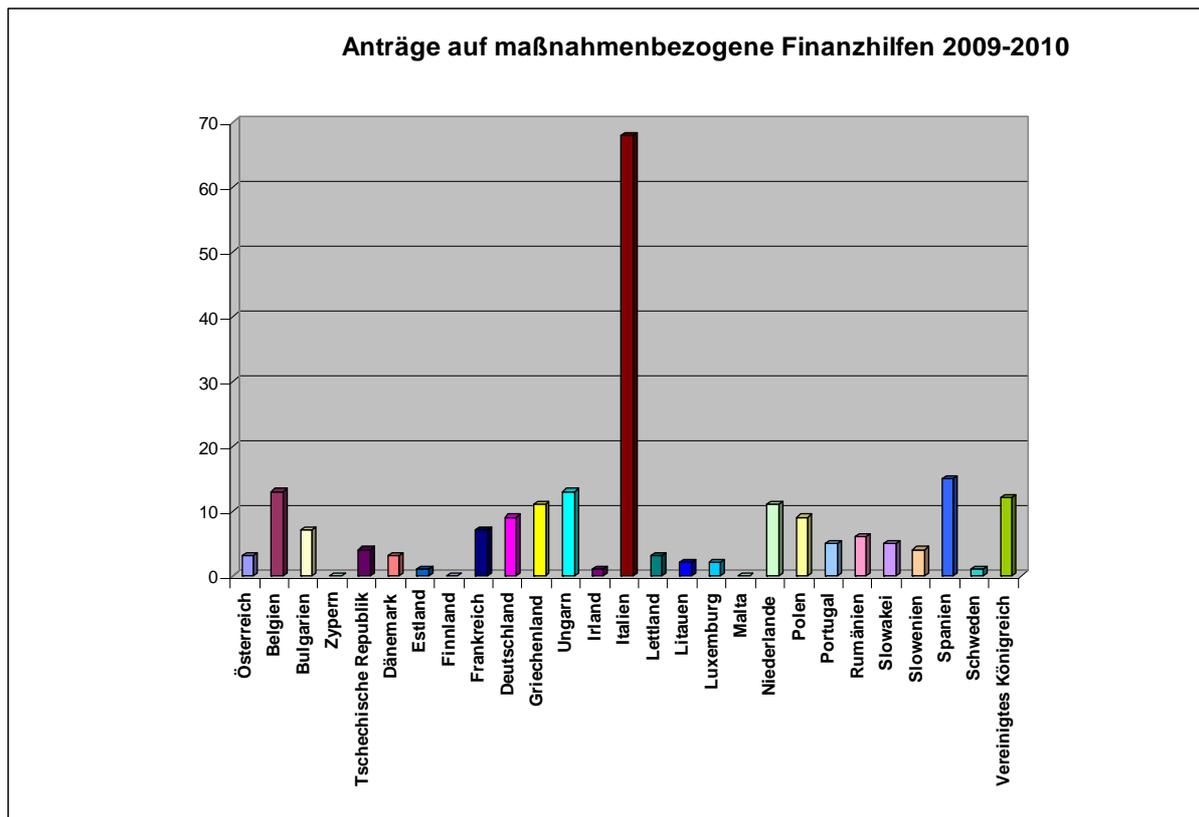
Die Bewertung hat jedoch ergeben, dass die Art der finanzierten Projekte und die Initiativen der Kommission allesamt unter die Ziele und Prioritäten des Programms fallen. Der Beitrag

der Projekte und Initiativen zur Erreichung der Ziele wird jedoch eindeutig durch die verfügbaren Finanzmittel insbesondere auf EU-Ebene begrenzt. Mit einer Höchstgrenze von 1 000 000 EUR für ein Zweijahresprojekt mit durchschnittlich vier Partnern bleibt pro Jahr und Partner eine maximale Finanzierung von gerade 125 000 EUR. Damit können die Projekte in der Regel nicht über die eigentlichen Partnerschaften hinausgehen und eine wirklich europäische Dimension und einen wirklich europäischen Mehrwert zeigen.

Insgesamt haben die Fördermittelempfänger keine größeren Hindernisse identifiziert, die als nachteilig für den Fortschritt bei der Durchführung der Tätigkeiten angesehen würden. Das Finanzierungsvolumen von bis zu 80% wurde als angemessen angesehen und die allgemeinen Rahmenbedingungen wie Dauer und Partnerschaftsvoraussetzungen wurden für maßnahmenbezogene Finanzhilfen als geeignet betrachtet. Einige Empfänger schlugen im Fall von Betriebskostenzuschüssen eine längerfristige Finanzierung vor, die über den derzeitigen jährlichen Rahmen hinausgehen sollte, um eine größere Wirkung zu erzielen.

Durch die Art der Auswahlkriterien für die Finanzierung von Projekten wurde erreicht, dass die Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern dadurch tatsächlich gestärkt wurde. Darüber hinaus hat die Konzentration auf ausgewogene Partnerschaften und eine gleichmäßige Verteilung der Aufgaben und der Teilnahme an dem Projekt, wozu nicht zuletzt auch die ausgewogene Verteilung der Finanzmittel beigetragen hat, zu einer gesunden, partizipativen Verwaltung der Projekte geführt und einen Nährboden für die Entwicklung und den Austausch beispielhafter Praktiken geschaffen.

Diese positiven Aspekte haben zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen bestehenden Partnern wie auch zur Schaffung neuer Partnerschaften geführt. Die überproportionale Teilnahme einiger Länder (mehr als ein Drittel aller Anträge, die nach der Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen für 2009-2010 eingereicht wurden, kamen aus Italien) und in einigen Fällen die vollständig fehlende Teilnahme anderer Länder muss als Schwachpunkt angesehen werden. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden.



## EFFIZIENZ DES PROGRAMMS

Der Prozentsatz der Mittelzuweisungen durch die Kommission für maßnahmenbezogene Finanzhilfen liegt dicht an der in der Haushaltsordnung vorgesehenen Grenze. Für Betriebskostenzuschüsse liegt diese Grenze viel niedriger, was nicht zuletzt an der Finanzierungsgrenze von 300 000 EUR je Organisation liegt. Da jedoch ein maßgeblicher Anteil der Empfänger NRO sind, haben diese wegen der Folgen, die die Finanzkrise auf die Verfügbarkeit nationaler Finanzierungen für diese Arten von Tätigkeiten und Organisationen hat, wachsende Schwierigkeiten, eine Kofinanzierung von anderen Stellen zu erhalten.

Die allgemeine Managementfähigkeit der Kommission wurde von den befragten Fördermittelempfängern auch in Bezug auf Hilfe und Berichterstattung als angemessen betrachtet. Mit der rasch wachsenden Beliebtheit und dem Erfolg des Programms (die Anträge haben sich zwischen 2007 und 2010 mehr als verdreifacht) ist das Personal der Kommission jedoch überfordert, und einige wichtige Aspekte wie die aufmerksame Verfolgung der Projekte von Anfang bis Ende sind immer schwerer durchführbar. Die Folge davon war, dass das Potential für vertikales Mainstreaming von im Rahmen des Programms finanzierten Tätigkeiten sowie die Verbreitung und die Nutzung der Ergebnisse zur Stärkung der Politik nicht optimal umgesetzt wurde.

Die Auswahlverfahren sind aufgrund tiefgreifender Veränderungen effizienter geworden: Der Wechsel von der Einreichung der Anträge in Papierform zu der Internetplattform „Priamos“ haben die ersten Schritte dieses Prozesses erheblich vereinfacht. Die Fördermittelempfänger haben insbesondere die Fülle von Dokumenten, die eingereicht werden müssen, und das darauf folgende lange Bewertungsverfahren als signifikante Hindernisse angesehen. Auch die Tatsache, dass ein Komitologieausschuss konsultiert werden muss, um das Ergebnis des

Auswahlverfahrens zu erfahren, wurde als weiteres internes Hindernis auf dem Weg zu einer Verkürzung der langen Fristen zwischen der Einreichung der Vorschläge und der abschließenden Gewährung von Finanzhilfen ausgemacht.

Als einer effizienten Durchführung der Projekte abträglich wurden auch die komplizierten finanziellen Rahmenbedingungen für die jüngste Generation von Finanzhilfen, die mehreren Empfängern zugleich zugute kommen, sowie die umfangreichen Rechnungslegungsvorschriften empfunden. Teilweise wurden auch die von Fördermittelempfängern zu stellende Kofinanzierung sowie das Erfordernis der Partnerschaften und der europäischen Dimension als Hindernis angesehen. Wie die Natur der finanzierten Tätigkeiten vermuten lässt, wurden die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und die Betriebskostenzuschüsse, die im Rahmen des Programms gewährt wurden, größtenteils zur Finanzierung von Personalkosten, Konferenzen und Seminaren sowie von Veröffentlichungen und Verbreitungsmaßnahmen und zur Deckung sonstiger direkter Kosten gewährt. Sie werden direkt in die Durchführung von Tätigkeiten zugunsten der Zielgruppen investiert. 88% der Gesamtausgaben im Rahmen von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und 86% der Gesamtausgaben im Rahmen von Betriebskostenzuschüssen entfallen auf diese Kategorien. Bei maßnahmenbezogenen Finanzhilfen werden tendenziell mehr Ressourcen für die Verbreitung und für Konferenzen und Seminare zur Verfügung gestellt, während bei Betriebskostenzuschüssen die Personalkosten vergleichsweise höher sind.

## **NACHHALTIGKEIT DES PROGRAMMS**

Um die Tätigkeiten durchführen und vor Ort etwas bewirken zu können, sind die Empfänger von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen auf die Finanzierung durch die Kommission angewiesen. Um die Ziele vollständig zu erreichen, insbesondere auf längere Sicht, müssen weitere Finanzierungen folgen. In einigen Fällen haben die Organisationen daher Folgeanträge auf Finanzierung durch das Programm gestellt. Dies gilt jedoch nicht für die große Mehrheit der Organisationen.

Viele Fördermittelempfänger bemühen sich, zusätzliche Finanzierungen für ihre Tätigkeiten zu erhalten, obwohl dies nur wenigen gelungen ist. Folglich erfolgt die Kofinanzierung hauptsächlich aus ihren eigenen Mitteln.

Es gibt jedoch auch Hinweise darauf, dass einige der abgeschlossenen Tätigkeiten aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit über den Anwendungsbereich des Projektes hinaus auch ohne zusätzliche Mittel nachhaltige Auswirkungen haben dürften. Dies zeigt sich daran, dass einige der Ergebnisse wie Schulungshandbücher und andere Hilfsmittel sowie bewährte Praktiken auch nach Beendigung des Projekts noch weiter genutzt werden. Als weiteres Indiz für die Nachhaltigkeit der Ergebnisse des Programms kann die Dauer und Stabilität der Partnerschaften gelten, die sich dank der Finanzhilfen gebildet haben. In vielen Fällen haben sich diese Partnerschaften weiter vertieft oder es wurden im Anschluss daran informelle oder formelle Netzwerke geschaffen, die voraussichtlich weiterhin gemeinsame Aktionen durchführen werden.

Die Tätigkeiten dürften wohl in einem neuen – eventuell nicht ganz so ambitionierten - Format weitergeführt werden. Die Bedürfnisse der Zielgruppen entwickeln sich jedoch und daher kann es sinnvoll sein, andere Ansätze zu wählen anstatt dieselben Tätigkeiten fortzuführen.

## **EMPFEHLUNGEN**

Als Reaktion auf die bei der Bewertung des Programms identifizierten Punkte plant die Kommission die Umsetzung der folgenden Maßnahmen, um die Wirkung des Programms zu verstärken und seine Durchführung zu verbessern.

### **VERSTÄRKTER FOKUS AUF DIE POLITISCHEN PRIORITÄTEN DER EU**

Die Relevanz des Programms wurde von allen befragten Akteuren betont. Seine Wirkung wurde jedoch teilweise durch die diffuse Prioritätensetzung bei der Finanzierung abgeschwächt. Um dem Programm mehr Gewicht zu verleihen und seine Wirkung zu erhöhen, könnte es helfen, den weit gefassten Anwendungsbereich etwas einzugrenzen. So könnte die Anzahl der jährlichen Prioritäten gestrafft und deutlich reduziert werden.

Insbesondere im Hinblick auf die nächste Generation von Programmen sollte in Erwägung gezogen werden, den Schwerpunkt bei der Finanzierung stärker auf solche Grundrechtsprojekte zu legen, die einen Bezug zu den Politikbereichen der Kommission wie Datenschutz und Unionsbürgerschaft haben. Im Verbund mit einer angemessenen Unterstützung für die Kommissionsinitiativen käme dies der Politikgestaltung zugute und Überschneidungen mit anderen Programmen innerhalb der GDs, die über deutlich höhere Mittel für diese Art der direkten Finanzierung verfügen, könnten vermieden werden.

### **KONZENTRATION AUF VORHABEN MIT EINER STARKEN EUROPÄISCHEN DIMENSION**

In den ersten Jahren der Finanzierung im Rahmen des Programms wurden das Element der multilateralen Partnerschaften und die Einbeziehung einer großen Anzahl von Akteuren und in einigen Fällen Mitgliedstaaten mit einigem Erfolg gefördert. Dieser Ansatz hat aber die negative Auswirkung, dass vielen Begünstigten nur begrenzte Fördermittel zugewiesen werden, was zu einer Verwässerung der Auswirkungen führt, die mit den finanzierten Tätigkeiten erzielt werden könnten.

Deshalb sollte sich die derzeit begrenzte Finanzierung auf Projekte mit einer stärkeren europäischen Dimension konzentrieren, um so die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen. Breiter angelegte Projekte, die mehr Fördermittel erhalten, würden die Außenwirkung des Programms erhöhen und sicherstellen, dass die Projekte weiter reichende Auswirkungen haben und nicht auf die lokale oder regionale Ebene beschränkt bleiben, da sie weiter gefasst und besser ausgearbeitet wären, einen höheren Mehrwert auf EU-Ebene hätten und dem zufolge eine größere Nachhaltigkeit aufweisen würden.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission auch näher prüfen, ob die Wirkung der Betriebskostenzuschüsse gemessen an den Programmzielen ausreicht, um diese Art der Finanzierung angesichts des dauerhaft geringen Interesses der Antragsteller und der bei dieser Art der Finanzierung bestehenden eingeschränkten Außenwirkung des Programms und seiner Ziele weiter aufrechtzuerhalten.

### **AUSGEWOGENE BETEILIGUNG AN DEM PROGRAMM**

Die Teilnahme an dem Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ zeigt ein Übergewicht von Fördermittelempfängern bestimmter Mitgliedstaaten und eine

Unterrepräsentierung von sowohl direkten als auch indirekten Fördermittelempfängern aus den 12 jüngsten Mitgliedstaaten.

Um dies zu ändern, wird die Kommission Informationskampagnen an die Organisationen dieser Mitgliedstaaten richten und ihre Kontakte mit den zuständigen nationalen und regionalen Behörden verstärken, die dabei als Multiplikator fungieren sollen. Auf diese Weise sollen die Einschränkungen, die aufgrund der für solche Aktionen zur Verfügung stehenden Finanzmittel bestehen, wettgemacht werden.

### **EFFIZIENTERE VERWALTUNG DES PROGRAMMS**

Mit dem wachsenden Erfolg des Programms und der steigenden Anzahl an Anträgen für Finanzierungen und an tatsächlich finanzierten Projekten, werden weitere Anstrengungen zur Rationalisierung der Prozesse benötigt, die den Lebenszyklus der Projekte regeln.

Was die Antragstellung betrifft, so wurde kürzlich die elektronische Anwendung PRIAMOS eingeführt, die ein großes Potential für die Vereinfachung der Arbeit für Antragsteller und Kommission gleichermaßen aufweist und die zu einer papierlosen Ersteinreichung der Anträge geführt hat. Es gibt viele weitere potentielle Vorteile, die das System bietet, und die Kommission wird weitere Schritte unternehmen, um die Anwenderfreundlichkeit des Systems sowie seine Effizienz und Geschwindigkeit zu fördern. Die Kommission wünscht es sich als integriertes Tool, das sowohl den Antragstellern/Fördermittelempfängern als auch der Kommission bei einem effizienten Management der Projekte während deren gesamten Laufzeit dienen wird.

Angegangen werden sollte auch das Problem der systemimmanenten Verzögerungen, die daraus entstehen, dass der Programmausschuss zum Ausgang der Auswahlverfahren konsultiert werden muss. Es sollte bewertet werden, ob die sehr niedrigen Finanzierungsbeträge, um die es geht, die administrative Belastung durch dieses Verfahren rechtfertigen.

Um die Effizienz des Programms zu verbessern, wird die Kommission versuchen, die Fördermittelempfänger während des „Lebenszyklus“ der durchgeführten Maßnahmen stärker zu unterstützen und zu begleiten. Dies soll die Durchführung der Tätigkeiten verbessern und das Verständnis und die Verankerung der politischen Prioritäten und bewährten Praktiken verstärken.

### **VERBESSERTE VERBREITUNG UND NUTZUNG VON ERGEBNISSEN**

Aus der Bewertung ergab sich, dass die Ergebnisse der Projekte davon profitieren würden, wenn sie zielgerichteter verbreitet und als Quellen für die Politikentwicklung genutzt würden.

Hierzu wird die Kommission sowohl bei der Auswahl als auch bei der Verwaltung der Projekte einen verstärkt ergebnisbasierten Ansatz anwenden. In Verbindung mit einer stärkeren Konzentration auf die Prioritäten soll dadurch ein engerer Zusammenhang zwischen den Initiativen hergestellt werden, die die Kommission direkt und über die Projekte durchführt, und dadurch den Boden für eine wechselseitige Befruchtung zwischen diesen beiden Finanzierungsmechanismen des Programms bereitet werden.

Daneben könnten weitere Maßnahmen erwogen werden, um stärker auf die Ergebnisse des Programms aufmerksam zu machen, etwa durch eine ausgefeiltere und dynamischere Online-Verbreitung oder durch spezifische Veranstaltungen, um bestimmte erfolgreiche Projekte als Mittel zur weiteren Veranschaulichung des Mehrwerts des Programms herauszustellen.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Zwischenbewertung bestätigt die Bedeutung des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ bei der Förderung der Einhaltung der Grundrechte und des Dialogs und bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Das wachsende Interesse nicht nur an den Finanzierungsmöglichkeiten, sondern auch die steigende Außenwirkung der Projekte und die kürzlich erfolgte Hinzufügung bekannter und anerkannter internationaler Organisationen als direkte Fördermittelempfänger sind starke Indikatoren für die Relevanz und den Mehrwert des Programms. Die Tatsache, dass bei der letzten Auswahlrunde die Nachfrage nach Finanzierung die vorhandenen Mittel um das Fünffache überstieg, ist ein deutlicher Indikator für das Potential des Programms zur Weiterentwicklung und Expansion.

In der Bewertung wurden einige Probleme bei der Durchführung des Programms hervorgehoben und eine Anzahl von Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert. Dennoch können die Qualität des Programms als solches, seine Relevanz für die aktuellen europäischen Politikprioritäten und für die Bedürfnisse der ausgewählten Zielgruppen und Akteure sowie sein Mehrwert nicht bestritten werden.

Um die Wirkung und die Effizienz des Programms weiter zu verbessern, wird die Kommission das Programm stärker auf bestimmte Themen fokussieren, für mehr Kohärenz zwischen den ergebnisorientierten Projekten und der Politikgestaltung sorgen, die Reichweite des Programms auf die EU12 (neue Mitgliedstaaten) ausdehnen, den Verwaltungsprozess des Programms straffen und die Verbreitung seiner Errungenschaften fördern.