



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 7. Februar 2017
(OR. en)

6053/17

SOC 78
GENDER 5
JAI 96
JEUN 15
SAN 54

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Februar 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 55 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Bericht über die Ex-post-Bewertung des Daphne-Programms (2007-2013)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 55 final.

Anl.: COM(2017) 55 final



Brüssel, den 6.2.2017
COM(2017) 55 final

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

Bericht über die Ex-post-Bewertung des Daphne-Programms (2007-2013)

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
1.1	ZIELSETZUNG DES BERICHTS	3
1.2	METHODEN UND INFORMATIONSMITTEL	3
1.3	ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM.....	3
2	ERGEBNISSE DER BEWERTUNG.....	7
2.1	RELEVANZ DES PROGRAMMS DAPHNE III.....	7
2.2	KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT	8
2.3	WIRKSAMKEIT	10
2.4	NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT	12
2.5	EFFIZIENZ UND SPIELRAUM FÜR VEREINFACHUNG	13
2.6	EUROPÄISCHER MEHRWERT	17
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN	21

1 EINLEITUNG

1.1 ZIELSETZUNG DES BERICHTS

Der Beschluss zur Auflegung des Daphne III-Programms fordert von der Kommission die Vorlage einer Ex-post-Bewertung, die den Zeitraum von 2007 bis 2013 abdeckt¹. Diese Bewertung² wurde durch eine unabhängige externe Bewertungsstelle durchgeführt, die von den Bediensteten der Kommission unterstützt wurde.

Der vorliegende Bericht basiert auf dieser Bewertung. Die gesamte geplante Finanzausstattung für das Programm belief sich für den Zeitraum 2007–2013 auf 123,88 Millionen Euro. Dieser Bericht ist nach den wichtigsten Bewertungskriterien (und zugehörigen Fragen) geordnet, darunter Relevanz, Kohärenz und Komplementarität, Wirksamkeit, Auswirkungen und Nachhaltigkeit, Effizienz und Spielraum für Vereinfachung sowie europäischer Mehrwert.

1.2 METHODEN UND INFORMATIONSMQUELLEN

Diese abschließende Bewertung des Daphne III-Programms basiert auf

- einer umfangreichen Überprüfung der Unterlagen zu allen 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen oder Betriebskostenzuschüssen, die im Rahmen des Programms zwischen 2007 und 2013 gefördert wurden;
- einer Überprüfung der Programmdokumentation, etwa der Förderentscheidung, der Jahresarbeitsprogramme und der Ausschreibungen sowohl für Finanzhilfen als auch für öffentliche Aufträge;
- einer Überprüfung anderer online zugänglicher Informationen – z. B. Grundsatzdokumente der EU, Websites und Förderentscheidungen von verwandten EU-Programmen usw.;
- einer quantitativen Analyse der 302 Projekte;
- einer Analyse der 145 Antworten der Online-Umfrage unter den Daphne III-Finanzhilfeempfängern;
- der Protokolle von 30 Folgebefragungen von Projektkoordinatoren oder Organisationen, die zwischen 2007 bis 2013 Daphne III-Finanzhilfen erhielten und die an der Online-Umfrage teilnahmen;
- der Befragungen von sechs Bediensteten der Kommission.

1.3 ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM

Daphne III wurde 2007 durch den Beschluss Nr. 779/2007/EG eingerichtet und folgte auf drei Instrumente der Kommission mit denselben Zielen: auf die **Daphne-Initiative** (1997–1999)³; das **Daphne-Programm** (2000–2003)⁴; und das **Programm Daphne II** (2004–2008)⁵. Es wird von der Generaldirektion (GD) Justiz der Europäischen Kommission verwaltet.

¹ Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe d, Beschluss Nr. 779/2007/EG vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007–2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“

² Der Ex-post-Bewertungsbericht der externen Bewertungsstelle ist hier veröffentlicht: Hauptbericht: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf, Anhänge: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_annexes_1_2_4.pdf und http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf.

Der Bericht über die Zwischenbewertung der Kommission ist hier veröffentlicht: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0254&from=DE>

³ Bewertungsbericht: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?sessionId=h594TThJ1ILxvM8Y501gLP7m8nMNv7c1kmY6vX59JJjGDJspS92q11601440011?documentId=2882>

⁴ Bericht über die Bewertung: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=1946>

Artikel 2 des Beschlusses Nr. 779/2007/EG legt die allgemeinen Ziele des Programms fest, die darin bestehen,

- einen Beitrag zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor jeglicher Form von Gewalt zu leisten und für sie ein hohes Maß an Gesundheitsschutz, Wohlbefinden und sozialem Zusammenhalt herbeizuführen;
- einen Beitrag zur Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken zu leisten (in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Menschenrechte und Gleichstellung von Frauen und Männern) sowie zu Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern und zur Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung.

Artikel 3 legt fest, dass das spezifische Ziel des Programms darin besteht, durch Präventionsmaßnahmen sowie Unterstützung und Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen zur Erreichung der allgemeinen Ziele beizutragen. Der genannte Artikel führt auch grenzübergreifende und andere Arten von Maßnahmen auf, durch die das spezifische Ziel erreicht werden kann, konkret

- Unterstützung und Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen;
- Entwicklung oder Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen für bestimmte Personengruppen;
- Verbreitung der im Rahmen der Programme Daphne I und Daphne II erzielten Ergebnisse einschließlich ihrer Anpassung, Weiterleitung und Nutzung durch andere Empfänger oder in anderen geographischen Gebieten;
- Identifizierung und Verbesserung der Behandlung gewaltgefährdeter Personen;
- Errichtung oder Unterstützung multidisziplinärer Netze mit Beteiligung von NRO und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen;
- Erweiterung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Wissensgrundlage und Austausch, Ermittlung und Verbreitung von Informationen und bewährten Praktiken, unter anderem durch Forschung, Schulungsmaßnahmen, Studienbesuche und Personalaustausch;
- Konzeption, Prüfung, Ergänzung und Anpassung von Materialien zur Sensibilisierung und Schulung;
- Untersuchung von Gewaltphänomenen und ihren Auswirkungen auf die Opfer und die Gesellschaft im Allgemeinen;
- Entwicklung und Durchführung von Unterstützungsprogrammen für Opfer und gefährdete Personen und Interventionsprogramme für Täter.

Wie auch andere Programme, die Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz 2007–2013“ der GD Justiz sind, fördert das Programm Daphne III Maßnahmen durch drei verschiedene Mechanismen:

- **Maßnahmenbezogene Finanzhilfen:** Kofinanzierung (bis zu 80 % der Gesamtkosten) von spezifischen Projekten, die von gemeinnützigen Organisationen und/oder öffentlichen Einrichtungen konzeptioniert und durchgeführt werden und die eine Laufzeit von maximal zwei Jahren haben.
- **Betriebskostenzuschüsse:** Finanzielle Unterstützung (bis zu 80 %) für die laufenden Kosten des Jahresbudgets einer Organisation.
- **Ausschreibungen oder öffentliche Auftragsvergabe:** Auch für von der Kommission initiierte, spezifische Maßnahmen (Initiativen der Kommission), z. B. Machbarkeitsstudien, Forschung zu konkreten Themen, die Organisation von Konferenzen oder den Aufbau von IT-Systemen stehen Mittel zur Verfügung.

⁵ Dieser Bericht über die Bewertung wurde nicht veröffentlicht.

Tabelle 1-1 unten listet die Anzahl der bewilligten Finanzhilfen in jedem Jahr für den bewerteten Zeitraum auf⁶.

Tabelle 1-1 Anzahl pro Jahr bewilligter Finanzhilfen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁷	GESAMT
Maßnahmenbezogene Finanzhilfen	41	42	83		60		0	226
Betriebskostenzuschüsse	9	12	7	5	-	6	5	44
Spezifische maßnahmenbezogene Finanzhilfen (116-Hotline für vermisste Kinder, Warnsystem bei Kindesentführungen)	-	-	-	-	-	-	21	21
Spezifische Betriebskostenzuschüsse (116-Hotline für vermisste Kinder)	-	-	-	-	-	14	-	14

***Hinweis:** Die Zahlen in der Tabelle weichen von der für die Zwecke dieser Bewertung untersuchten Anzahl der Projekte ab (302), da nicht für alle Projekte (305) Unterlagen zur Verfügung standen.*

Die gesamte für Daphne III (2007–2013) vorgesehene Finanzausstattung belief sich auf fast 124 Millionen Euro, wobei die durchschnittliche jährliche geplante Finanzausstattung bei fast 18 Millionen Euro lag⁸. Der größte Teil der Finanzausstattung (97,7 Millionen Euro oder etwas mehr als 79 %) war für maßnahmenbezogenen Finanzhilfen vorgesehen. Untersucht man, wie die ursprüngliche finanzielle Ausstattung des Programms effektiv gebunden wurde, so zeigt sich, dass im Zeitraum zwischen 2010 und 2013 60 Millionen Euro in maßnahmenbezogene Finanzhilfen (bezogen auf unterzeichnete Verträge für Finanzhilfen), 4,5 Millionen Euro in Betriebskostenzuschüsse und 1,2 Millionen Euro in Aufträge gebunden wurden (siehe Tabelle 1-2 Geplante Aufschlüsselung der Finanzausstattung für das Programm Daphne III (2007-2013)).

Tabelle 1-2 Geplante Aufschlüsselung der Finanzausstattung für das Programm Daphne III (2007–2013)

Jahr	Verfügbare Finanzausstattung für Finanzhilfen und Aufträge							
	Maßnahmenbezogene Finanzhilfen		Betriebskostenzuschüsse		Kommissions-initiativen		Gesamte jährliche Finanzausstattung	
	Wert (Euro)	%	Wert (Euro)	%	Wert (Euro)	%	Wert (Euro)	%
2007	11 000 000	85 %	1 900 000	15 %	1 000 000	8 %	13 000 000	100 %
2008	11 944 160	81 %	2 000 000	14 %	800 000	5 %	14 744 160	100 %
2009	14 417 120	81 %	2 580 000	14 %	800 000	4 %	17 797 120	100 %
2010	15 393 600	83 %	2 500 000	14 %	560 000	3 %	18 453 600	100 %
2011	14 476 000	71 %	2 000 000	10 %	4 000 000	19 %	20 476 000	100 %
2012	14 007 000 ⁹	70 %	4 000 000 ¹⁰	20 %	2 000 000	10 %	20 007 000	100 %

⁶ Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen wurden über die Jahre 2009 bis 2010 und 2011 bis 2012 aufgeteilt.

⁷ Im Rahmen dieser Bewertung nicht berücksichtigt, da die Schlussberichte während des Bewertungsprozesses nicht eingereicht wurden.

⁸ Beschluss Nr. 779/2007/EG vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007–2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“.

⁹ Diese Art von Maßnahmen beinhaltet maßnahmenbezogene Finanzhilfen für spezifische grenzüberschreitende Projekte von EU-Interesse (Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen) und maßnahmenbezogene Finanzhilfen nach Artikel 168 der Durchführungsbestimmungen.

2013	16 504 000 ¹¹	90 %	1 000 000 ¹²	5 %	1 000 000 ¹³	5 %	18 504 000	100 %
Gesamt	97 741 880		15 980 000		10 160 000		123 881 880	

Quelle: Daphne III – Jahresarbeitsprogramme (2007–2013)

Daphne III-Projekte wurden mehrheitlich von nationalen NRO (darunter auch nationale Plattformen und Netze) geleitet (47 %), gefolgt von Universitäten (18 %) und europäischen Netzen, Plattformen und Foren (13 %) ¹⁴. Dies entspricht den spezifischen Zielen des Programms, die festlegen, dass diese Ziele durch Unterstützung von NRO und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen erreicht werden sollen.

Auch Organisationen, die partnerschaftlich zusammenarbeiteten, erhielten maßnahmenbezogene Finanzhilfen. Die Beteiligung der Partnerorganisationen folgt einem ähnlichen Muster wie die Beteiligung der beobachteten Trägerorganisationen. Die häufigsten Partner sind nationale NRO (insgesamt 56 %), darunter nationale Plattformen und Netze, während Universitäten 15 % aller Partner stellen. Allerdings weicht die Verteilung der Partnerorganisationen von der der Trägerorganisationen ab: Öffentliche Dienste sind unter den Partnerorganisationen stärker vertreten (4 %) als unter den Trägerorganisationen (0,33 %) ¹⁵. Auch dies entspricht den Vorgaben der spezifischen Ziele des Programms insoweit, da es multidisziplinäre Netze einrichten und unterstützen sowie die Zusammenarbeit zwischen NRO und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen stärken sollte.

In Bezug auf die öffentlichen Aufträge wurden fast 70 % der gebundenen Mittel für die Forschung ausgegeben (z. B. für die Eurobarometer-Umfrage 2009, mit der ermittelt werden sollte, wie die Unionsbürgerinnen und -bürger Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche wahrnehmen), unter anderem für die Halbzeit- und Abschlussbewertungen des Programms. Weitere 27 % wurden für Sensibilisierungsmaßnahmen ausgegeben, darunter Veranstaltungen, und fast 4 % für die Wartung der Daphne III-Website ¹⁶.

¹⁰ Diese Art von Maßnahmen beinhaltet Betriebskostenzuschüsse, um das jährliche Tätigkeitsprogramm von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Einrichtungen (Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) zu unterstützen sowie Betriebskostenzuschüsse, um NRO, die mit der Bereitstellung der 116 000-Hotline für vermisste Kinder beauftragt sind, zu unterstützen.

¹¹ Diese Art von Maßnahmen beinhaltet maßnahmenbezogene Finanzhilfen für spezifische grenzüberschreitende Projekte von Unionsinteresse (Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen), für die 116 000-Hotline (spezifische maßnahmenbezogene Finanzhilfen) und für das Warnsystem bei Kindesentführungen (spezifische maßnahmenbezogene Finanzhilfen).

¹² Diese Art von Maßnahmen beinhaltet Betriebskostenzuschüsse, um jährliche Maßnahmenprogramme von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Einrichtungen (Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) zu unterstützen.

¹³ Im Jahr 2013 bestand diese Art von Maßnahmen ausschließlich aus öffentlichen Aufträgen.

¹⁴ Auf Grundlage einer umfangreichen Überprüfung der Unterlagen zu allen 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen, die im Rahmen des Programms zwischen 2007 und 2013 gefördert wurden. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. ii.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

¹⁵ Auf Grundlage einer umfangreichen Überprüfung zu allen 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen oder Betriebskostenzuschüssen, die im Rahmen des Programms zwischen 2007 und 2013 gefördert wurden. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Daphne – quantitative Analyse, ICF, 28. Juli 2015, Seiten 24-27
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf

¹⁶ Auf Grundlage einer Überprüfung der Verträge über die öffentlichen Aufträge. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. 3
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

2 ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

2.1 RELEVANZ DES PROGRAMMS DAPHNE III

Die Relevanz des Programms wird hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die Maßnahmen logisch zur Erreichung der Ziele beitragen, sowie im Hinblick auf die weiteren politischen Erfordernisse der EU und die Bedürfnisse der Zielgruppen untersucht.

2.1.1 Relevanz der Maßnahmen für die Ziele

Die im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen und die Prioritäten des Programms erwiesen sich als relevant für das Programm und seine Ziele. Allerdings zeigt die Analyse auch, dass die Abstimmung der prioritären Bereiche auf die Ziele des Programms einen schlechten Indikator für „Relevanz“ darstellte (sowohl für die prioritären Bereiche als auch für die im Rahmen dieser Prioritäten geförderten Projekte). Grund hierfür war, dass sowohl die Ziele des Programms als auch die gesetzten Prioritäten weit gefasst und nicht eindeutig mit spezifischen politischen Zielen der EU verknüpft waren¹⁷. Dieses Fehlen einer zielgerichteten Vorgehensweise auf Programmebene hat es möglicherweise erschwert, anvisierte und damit relevante Ergebnisse in diesem Bereich der EU-Politik zu erzielen. Tatsächlich war die strategische Planung der jährlichen Prioritäten in der ersten Hälfte des Programms nicht von einer langfristigen politischen Analyse bestimmt. Stattdessen basierte sie auf einer Analyse der Themen, die bereits von geförderten Projekten abgedeckt waren.

Dennoch hatte das Programm viele Maßnahmen gefördert, die politische und – in einem geringeren Umfang – rechtliche Entwicklungen begründeten und unterstützten. Ferner hatte die Kommission ab 2011 weiter gefasste interne Konsultationen zu politischen Prioritäten durchgeführt und einen stärkeren Fokus auf „Relevanz“ als Auswahlkriterium gelegt¹⁸. Ziel war es, die Ergebnisse des Programms besser herauszuarbeiten und seine Auswirkungen zu verstärken.

Die Rückmeldungen der Finanzhilfeempfänger lassen darauf schließen, dass die Endbegünstigten positiv auf die Projekte ansprachen, was zeigt, dass sie die Maßnahmen als relevant erachteten. Dies kann jedoch nicht bestätigt werden, ohne ihre Meinungen unabhängig einzuholen. Dennoch lässt eine Überprüfung der geförderten Maßnahmen darauf schließen, dass sie konzipiert waren, um auf die Bedürfnisse der Begünstigten einzugehen, und dass die meisten anhand einer Bedarfsanalyse entwickelt wurden¹⁹.

2.1.2 Relevanz der geförderten Projekte/Arbeitsprogramme für die Ziele des Programms

Bei allen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse war Relevanz für die allgemeinen und spezifischen Ziele des Programms eines der zentralen Auswahlkriterien. Eine Überprüfung der operativen Ziele und der Tätigkeitsbereiche der 302 Projekte (von insgesamt 307 Projekten, siehe Tabelle 1-1 Anzahl pro Jahr bewilligter Finanzhilfen) und Arbeitsprogramme, die durch Daphne III gefördert wurden, zeigte, dass alle entweder auf eine Verhütung von Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche oder auf den

¹⁷ Ebenda, S. 3-4.

¹⁸ Ebenda, S. 4.

¹⁹ Die Bedarfsanalyse sollte relevante und zuverlässige Daten umfassen und eine robuste Analyse enthalten, welche den Bedarf der Maßnahme eindeutig zeigt. Der Antragsteller kann auf bestehende Forschung, Studien oder frühere Projekte verweisen, die den Bedarf bereits festgestellt hatten. Die Bedarfsanalyse muss deutlich machen, in welchem Umfang die Maßnahme auf den Bedarf eingeht, und dies muss quantifiziert werden. Der Antragsteller sollte konkret sein und sich auf die tatsächlichen Bedürfnisse konzentrieren, auf die das Projekt abzielen wird, und die Analyse nicht auf allgemeine Aussagen und Informationen über die Probleme und Bedürfnisse der Zielgruppe im Allgemeinen beschränken.

Belege, die im Rahmen einer umfangreichen Überprüfung der Unterlagen zu allen 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen oder Betriebskostenzuschüssen, die im Rahmen des Programms zwischen 2007 und 2013 gefördert wurden, gesammelt wurden. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. 4

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

Schutz der Opfer und gefährdeten Personen abzielen. Die Ziele der Projekte und Arbeitsprogramme stimmten daher mit denen des Programms Daphne III überein²⁰. Die Arten von Maßnahmen, die von beiden abgedeckt werden, sind im Folgenden beschrieben:

Projekte zur Verhütung von Gewalt, darunter Projekte mit folgendem Schwerpunkt:

- Studien zur Untersuchung der Ursachen bestimmter Formen von Gewalt;
- Sensibilisierungsmaßnahmen, die sich an die breite Öffentlichkeit richten sowie an Personen, die wahrscheinlich mit Opfern in Kontakt kommen und an Personen, die Gefahr laufen, selbst Opfer zu werden oder solche Gewalttaten zu begehen;
- Einrichtung von Diensten, die identifizierten Tätern eine positive Behandlung zukommen lassen;
- Entwicklung von Politiken für eine wirksamere Verhütung von Gewalt.

Projekte zum Schutz von Opfern oder gefährdeten Personen, darunter Projekte mit folgendem Schwerpunkt:

- Schulungsmaßnahmen für Fachkräfte, die mit Opfern in Kontakt kommen;
- Bereitstellung von Unterstützungsleistungen für Opfer;
- Bewertung von Unterstützungsleistungen oder Maßnahmen zum Schutz von Frauen, Jugendlichen und Kindern und/oder Verbreitung bewährter Praktiken.

2.1.3 Relevanz für die Bedürfnisse der Zielgruppe

Bei Daphne III gingen insgesamt 1921 Anträge ein, d. h. 6,36 Anträge für jede bewilligte Förderung. Bei Daphne gingen im Vergleich zu den vier anderen Justiz-Programmen besonders viele Anträge ein. Für diese Beliebtheit könnte eine Reihe von Gründen verantwortlich sein: Es gibt keine anderen EU-Programme, die sich auf Gewalt und ihre Verhütung spezialisieren (die befragten Finanzhilfeempfänger gaben an, dass das Programm Daphne „einmalig“ sei); als Folge der Wirtschaftskrise sind nationale Förderungen zurückgegangen; das Programm zielt auf Interessengruppen und Organisationen ab, die es eher gewohnt sind, Finanzierungsquellen auszumachen und Finanzhilfen zu beantragen als beispielsweise öffentliche Behörden; und die Prioritäten des Programms waren so weit gefasst, dass eine breite Palette von Projekten in Frage kam²¹.

Die meisten der online Befragten (96 %) empfanden die Prioritäten sowohl für die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen als auch für die Bedürfnisse ihres Landes als relevant. Zudem gaben von den 30 für die Bewertung befragten Finanzhilfeempfängern fast alle an, dass der Konzeptrahmen des Programms (d. h. seine Ziele und die gesetzten Prioritäten) es ihnen ermöglicht habe, ihre Projekte so wie ursprünglich geplant zu entwickeln. Nur vier fanden einige der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen restriktiv, und dies lag an der Dauer der Finanzhilfe und/oder der Höhe der verfügbaren Mittel und weniger am Konzeptrahmen²².

2.2 KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT

Artikel 11 des Beschlusses Nr. 779/2007/EG des Rates zur Auflegung des Daphne III-Programms legt den Umfang für die Schaffung von Komplementarität und Synergien mit den folgenden Finanzinstrumenten der EU fest:

- „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ (bestehend aus den beiden Programmen ‚Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)‘ und ‚Prävention,

²⁰ Ebenda, S. 6.

²¹ Ebenda, S. 8-10.

²² Ebenda.

Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken (CIPS“);

- „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (bestehend aus dem Außengrenzenfonds, dem Europäischen Rückkehrfonds und dem Europäischen Flüchtlingsfonds sowie dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen);
- Siebtes Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung;
- Programme im Bereich des Gesundheitsschutzes, der Beschäftigung und sozialen Solidarität – PROGRESS;
- Programm für mehr Sicherheit im Internet („Safer Internet Plus“).

Der Beschluss sieht des Weiteren vor, dass Komplementarität mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) und dem Statistischen Programm der Gemeinschaft (Eurostat) zu suchen ist. Der Grundgedanke hierbei ist, dass diese Einrichtungen möglicherweise Ziele, Zielgruppen oder Endbegünstigte haben und/oder Ansätze verfolgen, die mit denen des Programms Daphne III übereinstimmen oder ihnen ähneln.

Die folgenden weiteren EU-Instrumente könnten ebenfalls zur Komplementarität oder zu Überschneidungen mit dem Programm Daphne III führen:

- Andere Programme der GD Justiz, darunter „Strafjustiz“ (JPEN), „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (FRC), „Drogenprävention und Aufklärung“ (DPIP) und „Ziviljustiz“ (JCIV);
- das „Europäische Sozialprogramm“ (ESP) (GD Beschäftigung);
- das „Programm Lebenslanges Lernen“ (LLP) (GD Bildung und Kultur).

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um zu gewährleisten, dass Daphne andere EU-Programme ergänzt und mit ihnen konsistent ist²³. Erstens werden im Rahmen dienststellenübergreifender Konsultationen und dienststellenübergreifender Gruppen Informationen mit anderen Generaldirektionen ausgetauscht. So wurde beispielsweise vereinbart, dass die Finanzierung von Projekten im Zusammenhang mit Menschenhandel und unbegleiteten Minderjährigen in den Zuständigkeitsbereich der GD Migration und Inneres fällt. Zweitens treffen sich Mitglieder der verschiedenen Generaldirektionen in ad-hoc-Sitzungen mit der GD Justiz, um Themen zu besprechen, die möglicherweise Potenzial für Komplementaritäts- oder Überschneidungsprobleme haben.

2.2.1 Ziele und Themenbereiche

Die vom Gesetzgeber definierten Ziele von Daphne III sind recht weit gefasst. Im Prinzip bedeutet das, dass es zu Überschneidungen zwischen den EU-Programmen kommen kann. Daphne hat im Hinblick auf die Ziele und den thematischen Schwerpunkt viel mit ISEC gemein, da beide Programme Gewalt verhüten und bekämpfen und die Opfer schützen wollen. Allerdings konzentriert sich Daphne mehr auf die Opfer, während ISEC den Fokus vor allem auf die Täter legt.

Die nachfolgende Tabelle 2-1 stellt die potenzielle Komplementarität und Überschneidungen der Ziele und Themen von Daphne mit ausgewählten EU-Förderprogrammen dar. Die obige Analyse sowie die nachfolgende Tabelle zeigen, dass das Programm Daphne III – obwohl es zahlreiche Chancen zur Schaffung von Synergien bot – in Bezug auf die Ziele und die Themenbereiche auch das

²³ Ebenda, S. 11.

Risiko von Überschneidungen mit verschiedenen anderen EU-Programmen barg, insbesondere JPEN und Safer Internet +. Dasselbe galt für Daphne III und FRC. Dieses Problem wurde im derzeitigen Programmplanungszeitraum durch Zusammenfassung der Ziele der beiden Programme im Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 behoben.

Tabelle 2-1 Potenzielle Komplementarität und Überschneidungen der Themenbereiche von Daphne III mit anderen verwandten EU-Programmen

Verhütung von Gewalt und Schutz von Opfern von Gewalt	Gleichstellung von Frauen und Männern und Frauenrechte	Schutz der Rechte von Kindern	Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung	Schutz von körperlicher und geistiger Gesundheit
Daphne III	Daphne III	Daphne III	Daphne III	Daphne III
	FRC	FRC		
				DPIP
JPEN		JPEN	JPEN	JPEN
	PROGRESS			
	ESF	ESF		ESF
				Maßnahmen der Gemeinschaft für die öffentliche Gesundheit
ISEC		ISEC	ISEC	
ERF		ERF	ERF	
Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +
	LLP	LLP		

Diese Bewertung gelangt zu dem Schluss, dass die allgemeinen Ziele des Programms breit gefasst und allgemein bleiben können, da sie es der Kommission ermöglichen, auf sich verändernde Bedürfnisse vor Ort oder im Rahmen innovativer Forschung oder Praktiken zu reagieren. Allerdings können die spezifischen Ziele jedes Programms so formuliert werden, dass sie sich leichter von anderen abgrenzen lassen (z. B. im Hinblick auf Themen, Schwerpunkte, Art der beteiligten Organisationen)²⁴. Des Weiteren fand diese Bewertung heraus, dass die Umsetzung dieser Ziele in Prioritäten für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und in Projekte, die für die Förderung ausgewählt werden sollen, entscheidend war, um Überschneidungen zu vermeiden und Synergien zu schaffen.

2.2.2 Komplementarität auf Projektebene

Auf Projektebene bestand nur ein geringes Risiko für Überschneidungen zwischen Daphne-geförderten Projekten, die dieselben Prioritäten zum Ziel hatten, dieselben Akteure beteiligten oder dieselbe Art von Maßnahmen beinhalteten, da die GD Justiz dazu neigte, Projekte auszuwählen, die eine Vielzahl von Maßnahmen abdeckten. Ähnliche Projekte (z. B. Anti-Mobbing-Aufklärungsprojekten) wurden meistens in verschiedenen Mitgliedstaaten umgesetzt, sodass es zwischen den Empfängern nicht zu Überschneidungen kam²⁵. Diejenigen, die die Projekte durchführten, hätten jedoch die Erkenntnisse aus früheren Projekten stärker aufzunehmen können, um das Potenzial für die Schaffung einer „kritischen Masse“ an Auswirkungen zu erhöhen.

2.3 WIRKSAMKEIT

Die Wirksamkeit eines Programms bezieht sich auf das Ausmaß, in dem das Programm erfolgreich seine Ziele erreicht hat und auf das Ausmaß, in dem die Daphne-Projekte ihre eigenen Projektziele erfolgreich erreicht haben.

²⁴ Ebenda, S. 14-15.

²⁵ Ebenda, S. 15-16.

2.3.1 Erfolge des Programms

Insgesamt kam die Bewertung zu dem Ergebnis, dass die große Mehrzahl der im Rahmen von Daphne III durchgeführten Maßnahmen einen Beitrag zu den allgemeinen Zielen des Programms leistete, obwohl die Bedeutung der einzelnen Beiträge angesichts der breiten Vielfalt der Programmziele schwer zu messen ist²⁶. Die meisten Maßnahmen trugen zu einem besseren Schutz der Opfer von Gewalt oder der gefährdeten Gruppen bei, und eine signifikante Anzahl trug zur Entwicklung von Richtlinien und Gesetzen auf EU- oder auf nationaler Ebene bei. Die durch Daphne III ermöglichte Unterstützung von EU-Netzen, Forschung und Innovation und die direkte Unterstützung der Opfer und gefährdeten Gruppen leisteten den größten Beitrag zu einer Verbesserung des Schutzes vor Gewalt. Den Finanzhilfeempfängern gelang es, politische Entscheidungsträger durch gezielte Verbreitungsmaßnahmen zu beeinflussen²⁷.

2.3.2 Erfolge der Projekte

Forschung, Studien und andere analytische Aktivitäten, die von Daphne gefördert wurden, trugen zur politischen Entscheidungsfindung und zu praktischen Verbesserungen bei. Sie verbesserten auch das Verständnis des Phänomens der Gewalt. Insgesamt 217 der 302 Projekte, die von den Bewertungsstellen per Datenmapping abgebildet wurden (72 %), führten verschiedene Formen analytischer Maßnahmen durch (siehe Abbildung 2-1 Anzahl der mmaßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse für verschiedene Tätigkeiten). Weitere 203 von 302 (67 %) führten Maßnahmen des wechselseitigen Lernens durch und betrieben unter anderem Netzwerke. Netzwerke, welche die Sichtweisen verschiedener relevanter Parteien verbinden, haben von Natur aus eine größere geographische Reichweite, was ihnen mehr Sichtbarkeit und Einfluss gegenüber politischen Entscheidungsträgern verleihen kann. Daphne-geförderte Netze fungierten als leicht zu findende Anlaufstellen für neue Interessenten und fassten die Arbeit ihrer Mitglieder an einer einzigen Stelle zusammen (d. h. auf einer Website), wodurch wiederum der Verbreitungskanal vergrößert wurde²⁸.

Mehr als ein Viertel der durch Daphne III geförderten Projekte (81) boten Unterstützungs- und Beratungsleistungen. Direkte Unterstützungsleistungen, z. B. Notrufstellen und Beratungsleistungen, aber auch die Schulung und Bildung von Opfern und gefährdeten Gruppen, um ihnen zu helfen, sich selbst besser zu schützen, haben den Schutz dieser Gruppen direkt verbessert. Die Entwicklung von Schulungsmaterialien und die Schulung von Fachkräften schienen hingegen kleinere, lokal beschränktere Auswirkungen gehabt zu haben²⁹. Neunundvierzig der 302 bewilligten Finanzhilfen unterstützten zentrale Parteien – hauptsächlich NRO –, die im Bereich des Schutzes der wichtigsten Zielgruppen (Kinder, Jugendliche und Frauen) tätig sind³⁰.

²⁶ Ebenda, S. 17.

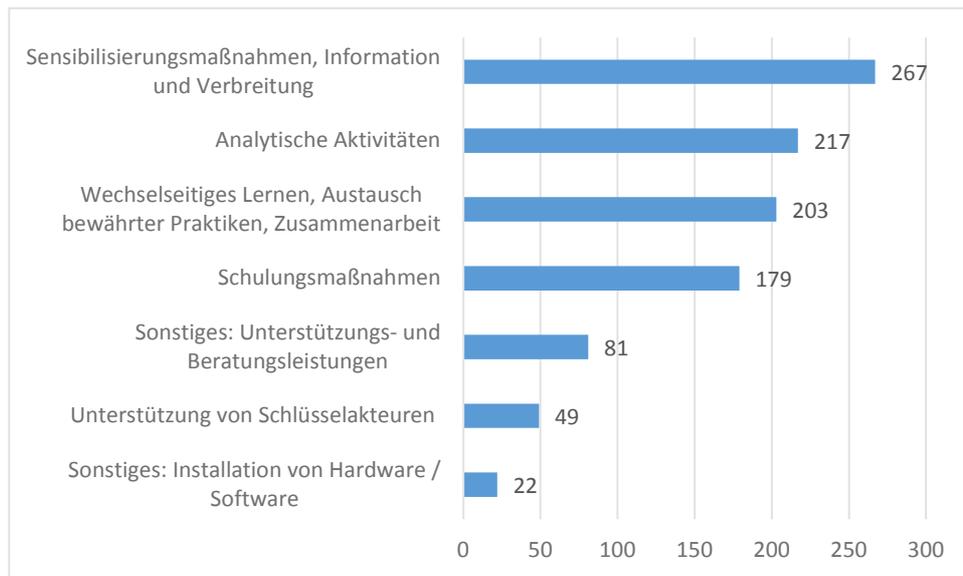
²⁷ Ebenda.

²⁸ Ebenda, S. 17-18.

²⁹ Ebenda.

³⁰ Ebenda, S. 21-22.

Abbildung 2-1 Anzahl der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse für verschiedene Tätigkeiten



Quelle: Datenmapping der Dokumentation der 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse, mit denen Projekte und Arbeitsprogramme gefördert wurden

2.4 NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT

Es wurde untersucht, ob die von den Projekten erzielten Ergebnisse und Auswirkungen über den Projektfinanzierungszeitraum hinaus nachhaltig waren. Es wurden drei Stufen der Nachhaltigkeit identifiziert:

1. Kurzfristige Nachhaltigkeit, die vor allem durch die Verbreitung der Projektergebnisse erzielt wird;
2. mittelfristige Nachhaltigkeit, die eine Fortsetzung der Projektergebnisse und/oder Partnerschaften beinhaltet;
3. langfristige Nachhaltigkeit, die in erster Linie durch die Übertragung der Projektergebnisse auf andere Zusammenhänge, Organisationen und EU-Länder ohne zusätzliche Finanzierung (oder nur mit eingeschränkter Finanzierung) erreicht wird³¹.

2.4.1 Fortsetzung der durchgeführten Projektmaßnahmen und -ergebnisse und Verbreitung

Insgesamt war die Verbreitung der Projektergebnisse durch die Kommission begrenzt, da die Kommission in erster Linie darauf vertraute, dass die Empfänger die Ergebnisse direkt an ihre Zielgruppen kommunizieren würden und ihre eigenen Mitarbeiter vor allem mit der finanziellen Verwaltung betraut waren. Obwohl die Kommission ihr eigenes Werkzeug zur Verbreitung von Informationen hat (das Daphne-Toolkit), ergab die Untersuchung, dass sie bei der Verbreitung der Ergebnisse im Allgemeinen weniger effektiv war. Im Gegensatz dazu schienen die Finanzhilfeempfänger die Verbreitung der Ergebnisse ihrer Projekte an politische

³¹ Ebenda, S. 27.

Entscheidungsträger, Fachkräfte und andere in diesem Bereich tätige Organisationen geplant und effektiv durchgeführt zu haben.

Im Hinblick auf die Fortsetzung insbesondere der Projektmaßnahmen gaben die meisten Finanzhilfeempfänger an, dass – obwohl in einigen Fällen Vorkehrungen für die weitere Nutzung und/oder Verfügbarkeit der Ergebnisse (z. B. einer Website) getroffen worden waren – zusätzliche Förderung benötigt werde. Belege bezüglich der Nachhaltigkeit der Partnerschaften, die mit der Programmfinanzierung begründet wurden, sind eher widersprüchlich: Während die Projektdokumente darauf schließen ließen, dass nur wenige Partnerschaften fortgeführt werden sollten, gaben die meisten Teilnehmer der Umfrage an, dass die Partnerschaften auch über das Projekt hinaus nachhaltig sein würden³².

2.4.2 Fortführung der Partnerschaften nach Abschluss des Projekts

Von den 216 erfassten Projekten, für die endgültige Berichte verfügbar waren, meldeten zwei Drittel (154), dass die Projekte zumindest ein gewisses Maß an Nachhaltigkeit im Sinne einer vollständigen oder teilweisen Fortsetzung der Projektmaßnahmen und/oder einer Fortführung der Partnerschaft haben würde. In den meisten dieser Fälle (105 von 154) sollten die Projektmaßnahmen zumindest in einem bestimmten Rahmen fortgesetzt werden, während die für das Projekt begründeten Partnerschaften nur in 29 von 154 Fällen fortgeführt werden sollten.

Zum Zeitpunkt der Online-Umfrage gab ein höherer Prozentsatz, d. h. 68 % (94 von 139 Befragten) an, dass die im Rahmen des Projekts begründete Partnerschaft auch nach Abschluss des Projektes fortgeführt werde. Diese signifikant unterschiedliche Zahl lässt sich möglicherweise durch den zeitlichen Ablauf (z. B. wurden nach der Einreichung des endgültigen Berichts möglicherweise noch Chancen zur Fortführung der Partnerschaft ausgemacht) oder durch die Stichproben (d. h. die auf die Online-Umfrage antwortende Stichprobe könnte verzerrt sein) erklären.

Die in den endgültigen Berichten enthaltenen Beispiele enthielten die Beschreibung von Maßnahmen, die bereits mit den Partnern geplant waren; andere berichteten, dass die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen in Schulungs- oder Bildungspläne eingebunden wurden (14 Maßnahmen). Andere wiederum gaben an, dass die Ergebnisse (z. B. Websites, Berichte, Broschüren usw.), die mithilfe der Programmförderung erzeugt worden waren, auch nach Abschluss des Projekts weiter verbreitet würden bzw. verfügbar seien.

Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass es keine deutlichen Belege dafür gibt, dass die Ergebnisse der Projekte nicht nur fortgesetzt wurden, sondern sich auch tatsächlich als nachhaltig erwiesen, sobald die Projektfinanzierung nicht mehr zur Verfügung stand. Insgesamt 79 % der Teilnehmer der Online-Umfrage (113 von 143) gaben an, dass weitere Finanzierung erforderlich sei, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse des Projekts oder der Maßnahmen zu gewährleisten³³.

2.4.3 Potenzielle Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit der Ergebnisse

Die Daten aus der Online-Umfrage zeigen, dass die meisten Ergebnisse auf andere EU-Länder übertragen werden konnten. Dies wurde von allen befragten Finanzhilfeempfängern bestätigt. Von den 139 Befragten gaben 82 % an, dass alle oder einige Ergebnisse ohne Anpassung in mehr als einem Land umgesetzt werden konnten. Von den 135 Befragten gaben 67 % an, dass die Ergebnisse mit kleinen Änderungen in mehr als ein Land übertragen werden könnten, während 10 % angaben, dass dies nicht möglich sei. Einige der Empfänger gaben an, dass die Übertragbarkeit der entwickelten Ergebnisse oder Ansätze wesentlich von den Fortschritten beeinflusst werden könne, die andere EU-Länder in einem bestimmten politischen Bereich machten. Eine fortschrittliche Sozialpolitik könne die

³² Ebenda.

³³ Ebenda.

Übertragbarkeit innovativer Methoden fördern, während Länder, die in einem bestimmten politischen Bereich hinterherhinken, nicht in der Lage seien, einen neuen Ansatz zu übernehmen³⁴.

Auf der Grundlage der Analyse der endgültigen Berichte und der Befragungen der Finanzhilfeempfänger wurde festgestellt, dass für einige Projekte ein erhöhtes Potenzial für die Übertragbarkeit bereits in der Projektkonzeptionierungsphase angelegt war. Wird im Rahmen der Projektmaßnahmen beispielsweise eine Bedarfsanalyse durchgeführt oder anhand vergleichender Forschung ermittelt, wie ein bestimmtes Problem in einer Reihe von EU-Ländern angegangen wurde oder welche Unterschiede in Bezug auf Gesetzgebung oder Politik bestehen, könnte ein Produkt, etwa ein Leitfaden, von Anfang an entsprechend den verschiedenen bekannten Kontexten entwickelt werden. Dies ist im Hinblick auf eine Gewährleistung der Übertragbarkeit ein wirksamerer und effizienterer Ansatz, als wenn versucht wird, ein bestehendes Produkt nachträglich an verschiedene Kontexte anzupassen. Darüber hinaus befeuert die Mitgliedschaft in einem Netzwerk oder die Zusammenarbeit mit einer Reihe ausländischer Partner die Übertragbarkeit.

2.5 EFFIZIENZ UND SPIELRAUM FÜR VEREINFACHUNG

Bei der Untersuchung der Effizienz wurde festgestellt, dass die für die Durchführung des Programms zur Verfügung gestellten Finanzmittel angesichts des Ehrgeizes einiger Ziele, der hohen Nachfrage nach Förderung und der insgesamt hohen Verwendung der Finanzhilfen möglicherweise nicht ausreichend waren. Zudem sind die von Daphne III thematisierten Probleme sehr „beliebt“, insbesondere unter den Interessenträgern, die stärker auf externe Förderung angewiesen sind. Die Finanzhilfen führten zu Ergebnissen, die den Investitionen angemessen waren und daher angesichts der engen Verbindungen zwischen den Tätigkeiten ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis darstellten³⁵.

2.5.1 Geplante Finanzausstattung

Die allgemeinen Ziele von Daphne III bestanden in der Verhütung von Gewalt; dem Schutz von Frauen vor Gewalt; dem Schutz von Kindern vor Gewalt; dem Schutz von Jugendlichen vor Gewalt; und der Beeinflussung der Entwicklung der Politik der Gemeinschaft.

Die ersten vier Ziele sind sehr ehrgeizig und können mit etwas mehr als 124 Millionen Euro über sieben Jahre hinweg nicht effektiv bewältigt werden. Deswegen verdeutlicht der Wortlaut des Gründungsbeschlusses, dass das Ziel darin besteht, einen Beitrag zur Bewältigung dieser Probleme zu leisten. Dennoch erfordert die Dimension der Probleme im Zusammenhang mit Missbrauch und Gewalt weitaus größere finanzielle Förderung. Das letzte Ziel, das sich auf die Entwicklung von EU-Politiken zur Unterstützung der ersten vier Ziele konzentriert, ist realistischer und der verfügbaren Förderung angemessen.

Die Tatsache, dass das Programm nun seine dritten Runde erreicht hat und mit jeder finanziellen Vorausschau stetig gewachsen ist, kann als Indikator für einen höheren Bedarf und möglicherweise für unzureichende finanzielle Mittel, die für diese Art von Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden (d. h. vor allem grenzüberschreitend und/oder auf EU-Ebene), gewertet werden. Auf der anderen Seite handelt es sich bei den Themen des Daphne-Programms um extrem „beliebte“ Themen, für die möglicherweise auf nationaler Ebene relativ wenige finanzielle Mittel zur Verfügung standen, obwohl viele Interessenträger (z. B. NRO) auf externe Finanzierung angewiesen sind.

Im Vergleich zur ursprünglichen Zuteilung erhielten die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen 7 Millionen Euro mehr als zunächst geplant, während die Betriebskostenzuschüsse 7 Millionen Euro weniger erhielten. Trotz dieser offensichtlichen Verschiebung waren die Finanzhilfen insgesamt sehr begehrt und es hätten noch weitere finanzielle Mittel aufgenommen werden können.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Ebenda, S. 32.

2.5.2 Angemessenheit der ausgegebenen Mittel in Bezug auf die Auswirkungen

Die im Rahmen dieser Bewertung zusammengetragenen Belege reichen möglicherweise nicht aus, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass die für das Programm ausgegebenen Mittel angesichts der Ergebnisse und Auswirkungen sinnvoll verwendet wurden, besonders da knapp 30 % der geförderten Maßnahmen noch nicht abgeschlossen waren und die Erreichung bestimmter Ergebnisse und Auswirkungen Zeit benötigt. Allerdings lassen die festgestellten Ergebnisse und Auswirkungen vermuten, dass die Ausgaben mit Blick auf die Erfolge der Projekte angemessen waren³⁶.

Daphne III stellte für über 300 größtenteils grenzüberschreitende Projekte, die von mehr als 1000 Träger- und Partnerorganisationen durchgeführt wurden, rund 109 Millionen Euro an Förderung zur Verfügung. Eine Analyse der bislang abgeschlossenen Projekte zeigt, dass rund 81 % der finalisierten maßnahmenbezogenen Finanzhilfen (142) und Betriebskostenzuschüsse (40) zu Ergebnissen geführt haben. Wie aufgrund der Natur des Finanzierungswerkzeugs zu erwarten war, lagen für 83 % der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen Ergebnisse und Auswirkungen vor. Bei den Betriebskostenzuschüssen lag dieser Anteil bei 76 %. Das Bild ist möglicherweise leicht verzerrt, da diese Ergebnisse und Auswirkungen auf den eigenen Berichten der Finanzhilfeempfänger basieren. Allerdings ist zu bedenken, dass die Ergebnisse und Auswirkungen insgesamt Zeit benötigen, um sich zu zeigen, sodass sie bei vielen Projekten zu dem Zeitpunkt, zu dem die Schlussberichte verfasst wurden, noch nicht sichtbar waren³⁷.

Nur 2 der 10 Millionen Euro, die für öffentliche Aufträge vorgesehen waren, wurden gebunden. Dies lässt darauf schließen, dass der Bedarf überschätzt wurde. Allerdings wurden die Mittel, die für öffentliche Aufträge vorgesehen waren und nicht ausgegeben wurden, gemäß den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung den Finanzhilfen zugeteilt³⁸.

2.5.3 Spielraum für Vereinfachung

Die Unterlagen, die bei Daphne 2007, 2009–2010 und 2013 im Rahmen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in der Antragsphase von den Antragstellern angefordert wurden, wurden analysiert. 2007 bestand das Antragsformular aus zwei Teilen: (i) Ein Teil fragte nach Informationen zu den Zielen des Projekts, der Relevanz, konkreten Ergebnissen, Nachhaltigkeit und EU-Mehrwert, während sich (ii) ein Teil auf die Antragsteller und deren Partner konzentrierte. Neben dem Antragsformular mussten die Antragsteller eine Reihe von Anhängen ausfüllen, darunter Partnererklärungen, Budgetformulare, eine Personalkostenanalyse, Formulare zur Rechtspersönlichkeit usw. Im Zeitraum 2009–2010 wurde das Antragsformular geändert und um eine detaillierte Beschreibung der Arbeitsabläufe des Projekts, der geplanten Tätigkeiten sowie der Leistungen und Ergebnisse ergänzt. Obwohl die Anforderung, eine detaillierte Beschreibung der Arbeitsabläufe und der Ergebnisse beizufügen, die Komplexität und die Anstrengungen für die Antragsteller erhöhte, verbesserte dies mutmaßlich auch die Qualität der Projektkonzeptionierung und -planung.

Bei der Aufforderung für das Jahr 2013 wurde für eine Reihe von Programmen (alle fünf Programme der GD Justiz, ISEC und PROGRESS) ein einziger Leitfaden für Antragsteller bereitgestellt, der auch eine Schritt-für-Schritt-Anleitung für das PRIAMOS-System enthielt. Der Leitfaden trug zur Vereinfachung des Verfahrens für Organisationen bei, die von mehreren Programmen profitierten, und erhöhte die Effizienz des Antragsprozesses – sowohl für die Antragsteller als auch für die Beamten, die für das Programm verantwortlich waren.

³⁶ Auf Grundlage einer umfangreichen Überprüfung zu allen 302 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen oder Betriebskostenzuschüssen, die im Rahmen des Programms zwischen 2007 und 2013 gefördert wurden. Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. 40

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ebenda, S. 41.

In Bezug auf die Einreichung des Antrags gaben 58 von 143 Befragten (40 %) an, dass ihnen Organisationen/Projekte/Fachleute bekannt waren, die nicht auf die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen antworteten, da sie das Verfahren als zu komplex/schwierig erachteten³⁹. Darüber hinaus gab eine Reihe von Finanzhilfeempfängern an, dass sie die Antragsverfahren als komplex und mühsam empfanden. Insbesondere die letzten beiden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurden von den Befragten als „zu fachspezifisch“ bewertet. Dies hat möglicherweise Organisationen davon abgehalten, eine Förderung zu beantragen oder den Zugang auf Einrichtungen beschränkt, die über umfangreiches Projektmanagement-/Planungswissen (aber nicht notwendigerweise über Kenntnisse des Bereichs/der Politik) verfügen.

Die den Antragstellern von der Kommission angebotene Hilfestellung wurde insgesamt positiv bewertet. Bei 137 Antworten stimmte die Mehrheit der Aussage „Wir wurden während des Antragsverfahrens gut von der Kommission unterstützt“ voll und ganz (49) oder eher (37) zu. Allerdings gaben 24 % der Befragten als Antwort „weiß nicht“ an beziehungsweise äußerten ihre Meinung nicht, möglicherweise weil sie die Kommission während der Antragsphase nicht kontaktiert hatten oder weil ihnen gar nicht bewusst war, dass die Kommission in dieser Phase Unterstützung bot.

Auf der Website der GD Justiz waren detaillierte Richtlinien für die Stellung von Anträgen auf Förderung durch Daphne III-Mittel verfügbar, und die im Rahmen dieser Bewertung gesammelten Informationen lassen darauf schließen, dass diese Richtlinien von den Antragstellern als klar und leicht verständlich empfunden wurden. Bei 144 Antworten stimmten die meisten Finanzhilfeempfänger der Aussagen „Die Informationen in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen waren klar und leicht verständlich“ entweder voll und ganz (50 % bzw. 72 Befragte) oder eher zu (36 % oder 52). Allerdings zeigen die Antworten auf die Online-Umfrage, dass etwas mehr als die Hälfte der Befragten (54 von 104 Antworten auf diese Frage) Hilfe von Personen, die sich mit den Verfahren gut auskannten und entsprechendes Fachwissen besaßen, in Anspruch nehmen musste.

Das PRIAMOS-IT-System funktionierte laut der allgemeinen Mehrheit der im Rahmen dieser Studie befragten Finanzhilfeempfänger gut. Einige der Projektbegünstigten gaben jedoch an, Probleme mit den Anhängen gehabt zu haben.

Die Projekte mussten einen Bericht zu ihren Finanzen einreichen, um eine Zahlung zu erhalten. Bei Daphne III war dieser Bericht bei Abschluss des Projekts erforderlich, um die Schlusszahlung zu erhalten⁴⁰. Es kann festgestellt werden, dass die Anzahl der für die vertragsgemäße Berichterstattung erforderlichen Unterlagen im Verlauf der Förderungsphase angestiegen ist. Ab der ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen (2007) bis zur Aufforderung für den Zeitraum 2009–2010 musste dem endgültigen Zahlungsersuchen lediglich eine Schlussabrechnung beigelegt werden. Ab der Aufforderung für den Zeitraum 2011–2012 mussten eine Reihe von Unterlagen eingereicht werden, in denen die finanziellen Ausgaben detailliert aufgeführt wurden. Zur Unterstützung dieser neuen Vorschriften veröffentlichte die Kommission zusätzliche Leitlinien zur Finanzverwaltung und -berichterstattung⁴¹. Einige dieser neuen Vorschriften, so etwa die Übermittlung von Stundennachweisen⁴², scheinen für Organisationen, die normalerweise kein Zeiterfassungssystem verwenden, sowie für die Bediensteten der Kommission, die diese prüfen müssen, eine unnötige Belastung darzustellen.

Die Überwachungs- und Bewertungsanforderungen in der ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen waren auf einen Schlussbericht begrenzt, während die Anforderung, in irgendeiner Form Bericht über die Fortschritte zu erstatten und es so der Kommission zu ermöglichen, das Projekt während der Durchführung zu überwachen, ab der zweiten Aufforderung eingeführt wurde.

³⁹ Auf der Grundlage, dass 38 Befragte dieser Aussage in der Online-Umfrage „voll und ganz zustimmten“ und 28 ihr „eher zustimmten“.

⁴⁰ Die Kommission kann bei Bedarf und wie in im Leitfaden für Antragsteller angegeben eine Zwischenzahlung einführen.

⁴¹ Verwaltungsleitfaden für Projekte, die im Jahr 2012 im Rahmen der Förderprogramme der GD Justiz mit maßnahmenbezogenen EU-Finanzhilfen kofinanziert wurden.

⁴² Die Nutzung dieser Zahlungen wird im Verwaltungsleitfaden für Projekte, die im Jahr 2012 im Rahmen der Förderprogramme der GD Justiz mit maßnahmenbezogenen EU-Finanzhilfen kofinanziert wurden, ausführlich erläutert.

Die Fortschrittsberichte in Erzählform, die ab der zweiten Aufforderung gefordert wurden, waren sehr kurz. Es wurden hauptsächlich die folgenden Punkte abgefragt: Die bisherige Durchführung des Projekts, der Zeitplan, Veränderungen bezüglich der Reichweite des Projektes sowie eine allgemeine Bewertung und angetroffene Schwierigkeiten. Ab der letzten Aufforderung wurden für Projekte mit einer Laufzeit von 24 Monaten oder mehr wesentlich detailliertere Informationen gefordert. Die Finanzhilfeempfänger wurden aufgefordert, je nach Arbeitsablauf die Ergebnisse, Leistungen und Tätigkeiten zu melden, die verzögert oder nicht durchgeführt wurden.

Unter den Finanzhilfeempfängern empfanden 68 % der Befragten (89 von 131 Befragten) die Überwachungsvorkehrungen der Kommission als teilweise gut und hilfreich während der Durchführung des Projekts/der Tätigkeiten. Lediglich 14 % (19 von 131) stimmten dieser Ansicht eher nicht zu. Drei Befragte erwähnten, dass die Überwachungsbesuche der Kommission bei den Projekten selten seien und dass einige Projekte überhaupt nicht besucht wurden. Dies wurde von beiden Seiten als verpasste Gelegenheit gewertet, da die Besuche von den Empfängern der Finanzhilfen als sinnvoll empfunden wurden, da es sich dabei um ein effektives Werkzeug handelt, um der Kommission ein gutes Verständnis für die durchgeführten Tätigkeiten und die allgemeinen Ergebnisse des Projekts zu vermitteln, während das Projekt den Besuch gleichzeitig nutzen kann, um seine Tätigkeiten und Daphne III im Allgemeinen weiter bekanntzumachen. Es könnte argumentiert werden, dass die Kommission daher einen unverhältnismäßigen Schwerpunkt auf die Ausgaben der Projekte und nicht auf die gemachten Fortschritte legt.

Ähnlich wie bei den Berichtsansforderungen zu den Fortschritten müssen auch die Finanzhilfeempfänger nun wesentlich detailliertere Angaben machen. Während die Aufforderung 2007 hierfür nur einen einfachen Schlussbericht in Erzählform forderte, wurde diese Anforderung bei der Aufforderung 2009–2010 detaillierter und ab der Aufforderung für den Zeitraum 2011–2012 auf einen Schlussbericht gemäß den separaten Arbeitsabläufen erweitert. Eine wichtige zusätzliche Funktion war die Einführung des Anhangs zur quantitativen Berichterstattung ab dieser Aufforderung.

Um die Effizienz oder den Spielraum für Vereinfachung zu bewerten, ist es wichtig, das Gleichgewicht zwischen den Ressourcen, die von den Finanzhilfeempfängern und von der Kommission für die Prüfung der Informationen benötigt werden, sowie den Nutzen der Berichte im Hinblick auf die Bewertung der Leistungen des Projektes, der Ergebnisse und der weiteren Wirkungen zu betrachten. Während keine Daten zu den Ressourcen verfügbar sind, welche die Kommission für die Überprüfung der Projektberichte aufwenden musste, war die Mehrheit der Finanzhilfeempfänger mit den Anforderungen an die Berichterstattung zufrieden. In den Folgebefragungen gaben sogar mehrere Befragte an, dass sie die Überwachung des Projekts durch die Kommission als sehr wichtig erachteten. In dieser Hinsicht scheinen sie auch gegenüber den detaillierten Anforderungen an die Finanzberichterstattung angemessen. Offensichtlich bestimmt die Qualität dieser von den Finanzhilfeempfängern übermittelten Berichte ihre letztendliche Wirksamkeit und den Nutzen für die Kommission.

2.6 EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der EU-Mehrwert bezieht sich auf das Ausmaß, in dem der EU-bezogene Charakter des Programms seinen Interessenträgern einen Mehrwert verschafft und darauf, inwiefern die EU gegenüber nationalen und internationalen Akteuren, die in diesem Bereich tätig sind, einen komparativen Vorteil hat. Zunächst werden der EU-bezogene Charakter des Programms und sein geographischer Erfassungsbereich besprochen. Der EU-Mehrwert wird dann in Bezug auf den Wert, den er der EU und den Begünstigten eingebracht hat, analysiert. Es war jedoch bislang nicht möglich, den EU-Mehrwert im Hinblick auf die Auswirkungen festzustellen und zu messen.

Im Allgemeinen war eine Förderung durch Finanzierungsprogramme, die von der GD Justiz verwaltet und von dieser Bewertung abgedeckt waren, nur für Tätigkeiten mit einem klaren europäischen Bezug verfügbar. Das heißt, dass die Tätigkeiten über nationale oder lokale Interessen hinausgehen müssen, um wirklich „europäisch“ zu sein – mit Relevanz, Erfassungsbereich und Auswirkungen auf EU-

Ebene.

Das Daphne III-Programm hat drei zentrale Eigenschaften, die ihm eine „europäische Dimension“ verleihen:

- **Programmziele:** Art. 2 des Gründungsbeschlusses legt fest, dass eines der allgemeinen Ziele des Programms darin besteht, zur Entwicklung der „Gemeinschaftspolitiken [jetzt EU-Politiken]“ beizutragen. Im Vergleich zu früheren Daphne-Programmen konzentriert sich das Programm Daphne III nun auf alle Formen der Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche (während sich die GD MIGRATION UND INNERES eher darauf konzentriert, Pädophilie und Menschenhandel zu bekämpfen). Seine Rechtsgrundlage bilden die Förderung und der Schutz der Grundrechte, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegt sind.
- **Themen der Projekte:** Der Gründungsbeschluss legte in Artikel 4 Buchstabe b fest, dass die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen Projekte „von gemeinschaftlichem [EU-] Interesse“ fördern werden. Die Jahresarbeitsprogramme und die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen benötigten dementsprechend Projekte, deren Themen für die EU relevant sind. Diese Jahresarbeitsprogramme legen die jährlichen Prioritäten fest und beinhalten die Anstrengungen der EU zur Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen, die von den Projekten ergänzt werden sollten. Eine Vorgabe der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bestand zudem darin, zu zeigen, dass das Projekt „auf EU-Ebene im Gegensatz zur nationalen oder regionalen Ebene einen Mehrwert“ darstellen würde.
- **Grenzüberschreitender Charakter:** Die Jahresarbeitsprogramme und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen legten fest, dass Empfänger der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen grenzüberschreitende Partnerschaften zwischen mindestens zwei Partnerorganisationen aus mindestens zwei EU-Ländern bilden sollten. Die Empfänger der Betriebskostenzuschüsse mussten mindestens 12 EU/EFTA/EWR-Länder abdecken. Artikel 9 Absatz 6 des Gründungsbeschlusses legt ferner fest, dass eines der Bewertungskriterien für die Auswahl der Anträge auf Betriebskostenzuschüsse die „geographische Ausstrahlung der durchgeführten Maßnahmen“ ist. Der grenzüberschreitende Charakter des Programms Daphne III war eines seiner zentralen Merkmale, das es von anderen EU-Förderprogrammen im Bereich Justiz, die zeitgleich umgesetzt wurden, unterschied (siehe Abschnitt 3). Das Ziel solcher Partnerschaften bestand für die EU darin, den Informationsaustausch auf EU-Ebene, eine EU-weite Verbreitung bewährter Praktiken, einen koordinierten und multidisziplinären Ansatz und einen größeren Umfang oder eine stärkere Wirkung des Programms zu fördern. Dadurch, dass grenzüberschreitende Partnerschaften gefordert werden, erfüllt das Programm zudem das Prinzip der Subsidiarität, das in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt ist und in dem gefordert wird, dass die Union nur dann handelt, wenn die Ziele einer vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend oder auf Unionsebene besser erreicht werden können.

2.6.1 Geographischer Erfassungsbereich der Projekte

Die Anzahl der Trägerorganisationen – und daher die Anzahl der durchgeführten Projekte – schwankt stark zwischen den EU-Ländern. Italien war das Land, aus dem die meisten der teilnehmenden Organisationen kamen, gefolgt vom Vereinigten Königreich und Spanien, wobei es sich bei den meisten dieser Organisationen um Partnerorganisationen handelte. Malta, Irland und Estland waren die Länder mit den niedrigsten Teilnehmerzahlen. Malta übernahm keine Trägerschaft für Projekte, obwohl sich maltesische Organisationen als Partner beteiligten.

Trägerorganisationen konzentrierten sich auf drei EU-Länder: Italien, Belgien und das Vereinigte Königreich. Insgesamt 43 % (131) aller Projekte wurden von Organisationen aus diesen drei Ländern geleitet. Allerdings umfassen die in Belgien angemeldeten Projekte auch EU-Netze und Plattformen,

die – auch wenn sie nicht von nationalen Stellen geleitet werden – den Anteil der in Belgien ansässigen Trägerorganisationen aufblähen.

Betrachtet man die Partnerorganisationen, verteilt sich die Beteiligung der EU-Länder weiter: Von allen Mitgliedstaaten beteiligten sich 17 mit mehr als 25 Partnerorganisationen. Auch Nicht-EU-Länder waren beteiligt, darunter Norwegen (sowohl als Träger- als auch als Partnerorganisation), die Türkei, die Ukraine, Island, die Schweiz und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (nur als assoziierte – nicht geförderte – Partner)⁴³.

Die Analyse zeigt, dass das Programm Daphne III nicht alle Mitgliedstaaten gleichmäßig erfasste. Der Erfassungsbereich spiegelt weitgehend die Anzahl der von den verschiedenen Ländern erhaltenen Anträge wider. So reichte etwa Italien, eines der Länder, die am meisten Finanzhilfen erhielten, im Laufe des Programms 537 Anträge auf Finanzhilfe ein (siehe Abbildung 2-2 Anzahl der Anträge pro EU-Land). Dies entspricht 28 % aller Anträge (1921 eingegangene Anträge).

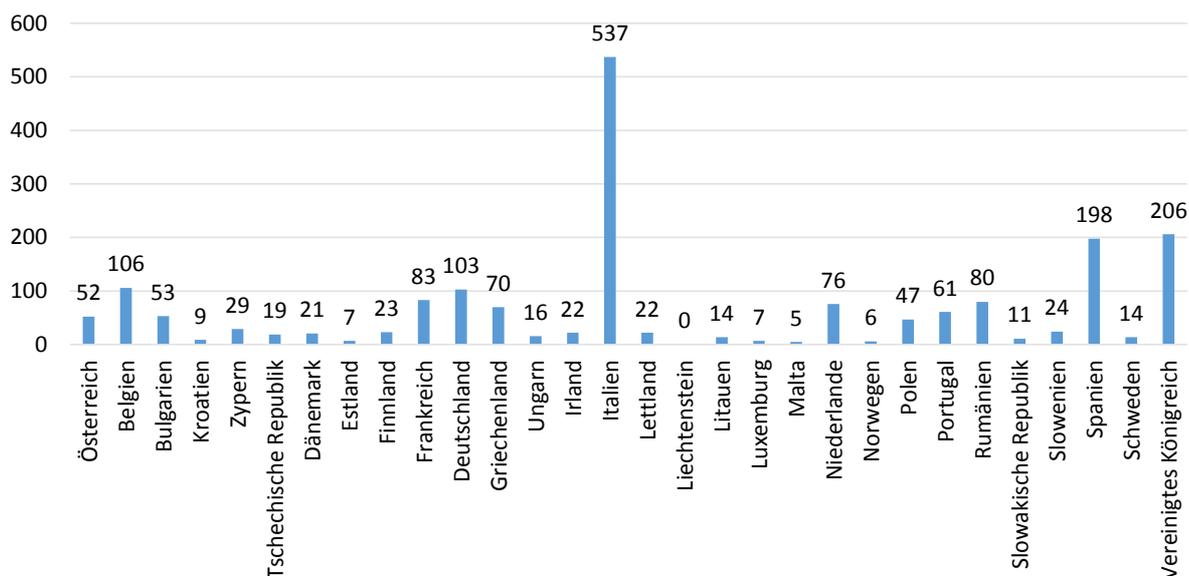
Insgesamt waren die als Träger beantragenden Partner in Italien nicht sehr erfolgreich. Die Erfolgsquote von Italien betrug 9 % und lag damit unter dem Durchschnitt von 19 %. Die Erfolgsquote des Vereinigten Königreichs lag mit 21 % leicht über dem Durchschnitt (44 Anträge wurden bewilligt). Der Anteil der Universitäten mit erfolgreichen Anträgen war in Italien und im Vereinigten Königreich recht hoch: Die Universitäten des Vereinigten Königreichs machten 39 % (21 von 54) aller Universitäten aus, die im Rahmen von Daphne III gefördert wurden, während der Anteil der italienischen Universitäten 20 % (11 von 54) betrug. Universitäten befinden sich möglicherweise in einer besseren Lage als andere Einrichtungen, was das Stellen von Anträgen auf Finanzhilfen angeht, da Akademiker es gewohnt sind, solche Anträge zu stellen⁴⁴. Die Mitgliedstaaten mit der höchsten Erfolgsquote waren Dänemark (43 %), Belgien (34 %), Norwegen (33 %) und Ungarn und Österreich (jeweils 31 %). Die Erfolgsquote von Deutschland betrug 24 %⁴⁵.

Abbildung 2-2 Anzahl der Anträge pro EU-Land

⁴³ Ebenda, S. 48.

⁴⁴ Allerdings sollten auch NRO, die in den meisten Mitgliedstaaten die Hauptgruppe bei den Anträgen auf Finanzhilfe stellten, es ebenfalls gewohnt sein, Fördermittel zu beantragen.

⁴⁵ Ebenda, S. 50.



In Bezug auf die Struktur der Partnerschaften der drei Länder mit der höchsten Anzahl an Trägerorganisationen (Italien, Vereinigtes Königreich und Belgien) zeigen die Abbildungen, dass die Trägerorganisationen stets eher Partnerschaften mit Organisationen aus ihrem eigenen Land eingehen als mit Organisationen aus anderen EU-Ländern. So gingen die italienischen Trägerorganisationen Partnerschaften mit 38 italienischen, 24 spanischen und 15 bulgarischen Partnern ein. Die belgischen Trägerorganisationen gingen Partnerschaften mit 15 belgischen, 8 griechischen und 6 französischen Partnern ein. Die Trägerorganisationen des Vereinigten Königreichs gingen Partnerschaften mit 27 Partnern aus dem Vereinigten Königreich, 11 bulgarischen, 11 französischen und 11 italienischen Partnern ein.

Aufgrund der engen Verbindung zwischen dem Land der Trägerorganisation und dem der Partnerorganisation zählen die drei Länder mit den meisten Trägerorganisationen auch zu den Ländern mit den meisten Partnerorganisationen. Allerdings hatten Portugal und Slowenien die höchste Quote von Partner- zu Trägerorganisationen. Anders ausgedrückt, steuerten sie trotz der geringen Anzahl von Trägerorganisationen (1 Trägerorganisation) eine große Anzahl von Partnerorganisationen bei (35 in Portugal und 31 in Slowenien). Wie zu erwarten war, beteiligten sich diese beiden Länder an Projekten, die von Organisationen in den wichtigsten tragenden Ländern geleitet wurden: dem Vereinigten Königreich, Italien, Belgien und Deutschland.

2.6.2 Mehrwert für die EU und die Finanzhilfempfänger

Aus den Konsultationen mit den Finanzhilfempfängern des Programms ergeben sich eine Reihe von Eigenschaften des Programms, die einen Mehrwert lieferten. Dazu zählen: Die abgedeckten Themen und der „Konzeptrahmen“ des Programms, die Verfügbarkeit der Förderung (zu einem Zeitpunkt, zu dem keine andere Förderung verfügbar war) und die Gelegenheit, Partnerschaften mit Organisationen aus anderen Ländern einzugehen. Eine Reihe von Partnern war zudem der Ansicht, dass durch die EU-Förderung die Glaubwürdigkeit ihrer Organisation bzw. ihres Projekts wuchs, was ihnen dabei half, mehr Unterstützung für ihre Ziele zu gewinnen. Einige Finanzhilfempfänger gaben an, dass auch die „Marke EU“ das Ansehen einer Organisation steigern kann. Für bestimmte geförderte Maßnahmen war der EU-Charakter des Programms für das Gelingen entscheidend. Dies galt insbesondere für Projekte, deren Ziel die Schaffung und/oder der Ausbau von EU-Netzwerken war (z. B. EuroNet-FGM, das 116-Organisationsnetzwerk, der Verein „Autonome Österreichische Frauenhäuser“ usw.) und für solche, die auf europaweite Probleme abzielten (z. B. Opferrechte, vermisste Kinder).

Die Ergebnisse der Online-Umfrage zeigen, dass die Projekte einen Mehrwert schafften, da sie einen Beitrag zur Erreichung der EU-Ziele leisteten. So antworteten die meisten Befragten, dass das Projekt und/oder die durchgeführten Tätigkeiten einen wesentlichen oder größeren Beitrag zur Formulierung

und Verbreitung optimaler Verfahren (86 % oder 144 Befragte); zur Schaffung praktischer Werkzeuge oder Lösungen zur Bewältigung grenzüberschreitender oder unionsweiter Herausforderungen (75 % von 140 Befragten); zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (75 % von 143 Befragten); und zur Bildung gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten (67 % von 141 Befragten) leisteten⁴⁶.

⁴⁶ Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. 50
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Relevanz des Programms⁴⁷

- Im Allgemeinen waren die im Rahmen des Programms Daphne III durchgeführten Initiativen für das Programm und seine Ziele und Prioritäten relevant. Das Ausmaß, in dem die prioritären Bereiche auf die Ziele des Programms abgestimmt waren, stellte sich als schlechter Indikator für „Relevanz“ heraus, da sowohl die Ziele als auch die Prioritäten von ihrer Natur her weit gefasst und nicht klar mit spezifischen politischen Zielen der EU verknüpft waren. Das Setzen von Prioritäten war kein standardisiertes Verfahren. In der ersten Hälfte des Programms wurden nur wenige Anstrengungen unternommen, um das Setzen der Prioritäten als Strategie für die Beeinflussung der Programmresultate zu nutzen. Dies änderte sich jedoch in den späteren Phasen des Programms.
- Dennoch förderte das Programm viele Initiativen, die politische und rechtliche Entwicklungen begründeten und unterstützten. Insgesamt scheint der Fall zu sein, dass die Initiativen konzipiert waren, um auf die Bedürfnisse der Begünstigten einzugehen, und dass sie anhand einer Bedarfsanalyse entwickelt wurden.
- Die Rückmeldungen der Finanzhilfeempfänger lassen zudem darauf schließen, dass die Endbegünstigten positiv auf die Projekte ansprachen, was zeigt, dass sie die Maßnahmen als relevant erachteten. Dies kann jedoch nicht bestätigt werden, ohne die Meinungen der Endbegünstigten unabhängig einzuholen.

Kohärenz und Komplementarität

- Es gab beträchtlichen Spielraum für Komplementarität und daher auch das Risiko für Überschneidungen zwischen Daphne III und den Programmen „Strafjustiz“ (JPEN) und „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (FRC) der GD Justiz sowie – in geringerem Umfang – mit dem Programm „Safer Internet Plus“ (GD Informatik). Es gab einige Überschneidungen zwischen den Zielen der Programme, sodass beschlossen wurde, Daphne III und insbesondere FRC im derzeitigen Programmplanungszeitraum (2014–2020) zusammenzufassen.
- Obwohl es einige Überschneidungen zwischen Daphne III, FRC und JPEN gibt, half die Phase der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen dabei, die Unterschiede zwischen den Programmen deutlicher hervorzuheben.
- Unter den durch Daphne III geförderten Projekten und zwischen den Daphne III-Projekten und anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen entstanden mehrere Formen von Synergien, die nach Ansicht der Beteiligten die Stärken der jeweils anderen Partei noch betonten.

Wirksamkeit

- Die bislang gesammelten Daten lassen darauf schließen, dass Daphne III bei der Erreichung seiner Programmziele wirksam war. Die meisten Maßnahmen trugen entweder direkt oder indirekt zu einem besseren Schutz der Opfer von Gewalt oder der gefährdeten Gruppen bei. Eine signifikante Anzahl schien auch zur Entwicklung von Richtlinien und Gesetzen auf nationaler Ebene – und in gewissem Umfang auch auf EU-Ebene – beigetragen zu haben.
- Die größten Beiträge zum Schutz vor Gewalt ergaben sich aus der Daphne III-geförderten Unterstützung von EU-Netzen, Forschung und Innovation und aus der direkten Unterstützung der Opfer/gefährdeten Gruppen; und den Finanzhilfeempfängern gelang es, politische Entscheidungsträger durch gezielte Verbreitungsmaßnahmen zu beeinflussen.

⁴⁷ Ebenda, S. 52-54.

- Die meisten Projekte erreichten die eigenen Ziele und es gibt bereits jetzt gute Belege für positive Ergebnisse sowie Belege für unerwartete positive Ergebnisse.

Nachhaltigkeit

- Es wurde festgestellt, dass die Kommission im Hinblick auf die Verbreitung der Projektergebnisse weniger erfolgreich war – und das, obwohl sie ihr eigenes Werkzeug zur Verbreitung von Informationen besitzt. Grund hierfür war hauptsächlich der Personalmangel und der Fokus auf der Finanzberichterstattung und der Förderung von Projektergebnissen. Im Gegensatz dazu schienen die Finanzhilfeempfänger die Verbreitung der Ergebnisse ihrer Projekte an politische Entscheidungsträger, Fachkräfte und andere in diesem Bereich tätige Organisationen geplant und effektiv durchgeführt zu haben.
- Die Tatsache, dass es vielen der Finanzhilfeempfänger gelang, politische Entscheidungsträger und Fachkräfte zu erreichen und/oder ihre Ergebnisse und Methoden an andere EU-Länder weiterzugeben, weist darauf hin, dass die Finanzhilfeempfänger die Ergebnisse ihrer Initiativen verhältnismäßig wirksam verbreiteten.
- Obwohl in einigen Fällen Vorkehrungen getroffen wurden, um die Ergebnisse weiter zu nutzen und sie verfügbar zu machen (z. B. im Falle einer Website), geben die Finanzhilfeempfänger an, dass zusätzliche Förderung notwendig sei, um die Projektmaßnahmen fortsetzen zu können. Auf der anderen Seite wäre eine wesentliche Anzahl von Tätigkeiten, die im Rahmen des Programms entwickelt wurden, erst gar nicht entstanden, hätte das Programm nicht existiert. So hat das Programm selbst einen Bedarf für neue Tätigkeiten geschaffen.

Effizienz

- Die Nachfrage nach den Fördermitteln von Daphne III war groß, was hauptsächlich am Charakter des Programms und der Beschaffenheit der in Frage kommenden Finanzhilfeempfänger lag.
- Die zur Verfügung stehenden Mittel waren ausreichend, sodass die Finanzhilfen ausreichend waren, um ihre Ziele zu erreichen. Allerdings wurde der Bedarf an öffentlichen Aufträgen als Finanzierungswerkzeug überschätzt.
- Im Hinblick auf den Spielraum für Vereinfachung haben sich die Angaben, die in den Antragsformularen zu machen sind, seit der Aufforderung aus dem Jahr 2010 erhöht und beinhalten nun auch Arbeitsabläufe. Davon profitierten sowohl die Kommission als auch die Antragsteller. Die große Mehrheit der Befragten bewertete die Anforderungen an die Berichterstattung als angemessen. Die Überwachungsvorkehrungen der Kommission wurden zumindest teilweise als gut und hilfreich während der Durchführung des Projekts/der Tätigkeiten empfunden. Die Anforderungen an die Berichterstattung spiegeln einen ausgewogeneren Ansatz zwischen der finanziellen Rechtfertigung auf der einen Seite und der Bewertung der Ergebnisse auf der anderen Seite wider. Die Bewertung der (potenziellen) Auswirkungen der Projekte ist begrenzt.

EU-Mehrwert

- Die Tatsache, dass das Programm unter der Schirmherrschaft der EU durchgeführt wurde, stellte für die meisten Finanzhilfeempfänger einen Mehrwert dar. Die meisten waren der Ansicht, dass die grenzüberschreitenden Partnerschaften, die im Rahmen des Programms gefordert wurden, es ihnen ermöglichten, von anderen Ländern zu lernen. Für viele andere stellte die Chance, die Ergebnisse ihrer Projekte auf EU-Ebene zu verbreiten, einen echten Vorteil dar.

- Die „Marke“ EU half zudem, mehr Aufmerksamkeit für einige Projekte zu gewinnen und verbesserte die Position der Organisationen gegenüber politischen Entscheidungs- und anderen zentralen Interessenträgern.
- Bei den Netzwerken, etwa EuroNet-FGM und Missing Children Europe, ist es wahrscheinlich, dass nur ein EU-Programm die Erreichung ihrer Ziele ermöglicht hätte. Für die Finanzhilfempfänger war die Tatsache, dass das Programm eine Förderung für Projekte mit dem Schwerpunkt Menschenrechte oder Sozialwissenschaften bot – und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem allgemein wenige Mittel verfügbar waren, insbesondere auf EU-Ebene – ebenfalls von beträchtlichem Wert.
- Allerdings war der geographische Erfassungsbereich des Projekts eher begrenzt: Die meisten Trägerorganisationen hatten ihren Sitz im Vereinigten Königreich sowie in Italien, Deutschland und Belgien. Zudem war es bislang nicht möglich, den EU-Mehrwert im Hinblick auf die Auswirkungen festzustellen und zu messen.

Zentrale Empfehlungen

- Bessere Definition der Prioritäten; die Kommission sollte mehr Zeit und Personal in die Prioritätensetzung investieren, um sicherzustellen, dass diese dazu beitragen, die spezifischen Ziele des Programms, die für die allgemeinen Programmziele und für die weiter gefassten politischen Ziele der GD Justiz relevant sind, zu erreichen.
- Unterstützung, um längerfristige Ziele zu erreichen und um politische Entscheidungsträger und Zielgruppen zu beeinflussen; die Kommission sollte die für öffentliche Aufträge vorgesehene Finanzausstattung nutzen, um die Ergebnisse des Programms Daphne III auf ihrer Website zusammenzustellen und/oder um die bestehenden Datenbanken mit den Ergebnissen bekannter zu machen.
- Realistischere Bewertungen der Projektrisiken und bessere Risikominderungsstrategien; die Kommission sollte die Risiken während der Projektlaufzeit besser überwachen, beispielsweise durch Einfordern kurzer Fortschrittsberichte, die potenzielle Risiken aufzeigen, die bei der Durchführung des Projekts entstehen.
- In Bezug auf Überwachung und Bewertung: Stärkere Konzentration auf die Beurteilung von Auswirkungen auf allen Ebenen und nicht nur auf die Ergebnisse. Dies geht Hand in Hand mit der Notwendigkeit, objektive und unabhängige Belege zu sammeln, zu analysieren und zu nutzen, um die Projekt- und Programmbewertungen durchzuführen.
- Erkundung von Möglichkeiten zur verbesserten Aufnahme der Projektergebnisse und optimalen Verfahren durch andere Organisationen, einschließlich in anderen Mitgliedstaaten; hierzu zählen auch Mittel für Übersetzungen, Kommunikation und Verbreitung.
- Schärfung der Interventionslogik des Programms; neben dem Umfang des Programms und seiner allgemeinen und spezifischen Ziele und Prioritäten, Arten von Maßnahmen und Interventionen sowie Durchführungsmaßnahmen sollte die Kommission danach streben, die Interventionslogik⁴⁸ zu verbessern und die Verknüpfungen zwischen dem Grundgedanken, den Zielen, Beiträgen, Leistungen, Empfängern, erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen bei künftigen Fortsetzungen des Programms verständlich, präzise und konkret zu formulieren.

⁴⁸ Siehe beispielsweise die Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zwischen 2007 und 2013 durchgeführt wurden. Schlussbericht an die GD Justiz – Spezifische Programmbewertung: Programm Daphne, ICF, 28. Juli 2015, S. 1-2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.

