



Brüssel, den 13.2.2017
COM(2017) 59 final

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

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

INHALT

1	EINFÜHRUNG	3
1.1	ZIEL DES BERICHTS	3
1.2	METHODEN UND INFORMATIONSQUELLE	3
1.3	ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM.....	3
2	ERGEBNISSE DER BEWERTUNG	10
2.1	RELEVANZ DES PROGRAMMS	10
2.2	KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT	12
2.3	WIRKSAMKEIT	15
2.4	NACHHALTIGKEIT, ÜBERTRAGBARKEIT UND INNOVATION	17
2.5	WIRKUNGSGRAD UND SPIELRAUM FÜR VEREINFACHUNG	20
2.6	EUROPÄISCHER MEHRWERT	22
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN	27

1 EINFÜHRUNG

1.1 ZIEL DES BERICHTS

Der Beschluss zur Einführung des Programms „Ziviljustiz“ (JCIV) verpflichtet die Kommission zur Einreichung einer *Ex-post-Bewertung* für den Zeitraum 2007 bis 2013¹. Die *Ex-post-Bewertung*² wurde von einem unabhängigen externen Prüfer durchgeführt, der von den Kommissionsbediensteten unterstützt wurde.

Dieser Bericht stützt sich auf diese Bewertung. Der Bericht ist in Abschnitte unterteilt, die die wichtigsten Bewertungskriterien und entsprechenden Fragen behandeln. Dazu zählen Relevanz, Kohärenz und Komplementarität, Effizienz, Auswirkungen und Nachhaltigkeit, Wirkungsgrad und Spielraum für eine Vereinfachung und europäischer Mehrwert.

1.2 METHODEN UND INFORMATIONSQUELLE

Diese endgültige Bewertung stützt sich auf Folgendes:

- eine umfassende Überprüfung der vorhandenen Unterlagen der 130 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und 16 Betriebskostenzuschüsse, die im Rahmen des Programms 2007–2013 vergeben wurden;
- eine Überprüfung der Unterlagen, wie des Gründungsbeschlusses, der jährlichen Arbeitsprogramme und der Ausschreibungen für Finanzhilfen und die Vergabe öffentlicher Aufträge;
- eine Überprüfung der politischen Dokumente der EU und der Gründungsbeschlüsse damit verbundener EU-Programme;
- eine quantitative Analyse einer Stichprobe der vergebenen 146 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse;
- eine Analyse der 52 Antworten von Begünstigten von Finanzhilfen des JCIV auf die Online-Umfrage;
- 15 Folgebefragungen mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die 2007–2013 Finanzhilfen des JCIV erhalten haben³;
- vier Scoping-Befragungen mit Bediensteten der Kommission.

1.3 ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM

Das JCIV wurde durch Beschluss Nr. 1149/2007/EG vom 25. September 2007 für 2007–2013 als Teil des Programms „Grundrechte und Justiz“ aufgestellt.

Artikel 2 des Gründungsbeschlusses führt die allgemeinen Ziele an. Diese sind:

- Förderung der justiziellen Zusammenarbeit als Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums in Zivilsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens;
- Förderung der Beseitigung von Hindernissen für das reibungslose Funktionieren grenzüberschreitender Zivilverfahren in den Mitgliedstaaten;

¹ Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe d des Beschlusses Nr. 1149/2007/EG vom 25. September 2007 zur Einführung des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007–2013.

² Der Ex-post-Bewertungsbericht des externen Prüfers wurde hier veröffentlicht: Hauptbericht: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, Anhänge: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Der Zwischenbewertungsbericht des externen Prüfers wurde hier veröffentlicht: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:DE:PDF>

³ Diese beiden Quellen sind recht subjektive Beweisquellen und können nicht als unabhängige Leistungsnachweise herangezogen werden.

- Erleichterungen für Privatpersonen und Unternehmen im Alltag, indem diese in die Lage versetzt werden, ihre Rechte innerhalb der gesamten Europäischen Union insbesondere durch einen besseren Zugang zum Recht durchzusetzen;
- Verbesserung der Kontakte, des Informationsaustauschs und der Vernetzung zwischen Behörden der Legislative, Exekutive und Judikative und den Rechtsberufen, auch durch Förderung für die juristische Aus- und Fortbildung, um das gegenseitige Verständnis zwischen diesen Behörden und den Angehörigen der Rechtsberufe zu verbessern.

Artikel 3 führt die spezifischen Programmziele an. Diese sind die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen zur:

- Gewährleistung der Rechtssicherheit und Verbesserung des Zugangs zum Recht;
- Förderung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen;
- Beseitigung der durch Unterschiede im Zivil- und Zivilprozessrecht bedingten Hindernisse für grenzüberschreitende Verfahren und Förderung der dafür notwendigen Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften;
- Gewährleistung einer geordneten Rechtspflege durch Vermeidung von Kompetenzkonflikten;
- Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis der Rechts- und Justizsysteme der Mitgliedstaaten in Zivilsachen sowie Förderung und Stärkung der Vernetzung, der wechselseitigen Zusammenarbeit, des Austauschs und der Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken;
- Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Rechtsakte der Gemeinschaft im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen sowie ihrer korrekten und effektiven Anwendung und Bewertung;
- Verbesserung der Information über die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und über den Zugang zum Recht;
- Förderung der Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe auf dem Gebiet des Unions- und des Gemeinschaftsrechts;
- Bewertung der allgemeinen Voraussetzungen für die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens unter uneingeschränkter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz;
- Erleichterung der praktischen Arbeit des mit dem Entscheidung 2001/470/EG des Rates eingerichteten Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen.

Die spezifischen Ziele des JCIV grenzen die allgemeinen Ziele auf die erwarteten Ergebnisse des Programms ein. Das JCIV sieht, wie auch andere Programme, die Bestandteil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 der Generaldirektion Justiz sind, verschiedene Arten von Maßnahmen vor, unter anderem:

maßnahmenbezogene Finanzhilfen für⁴:

- spezifische länderübergreifende Projekte von gemeinschaftlichem Interesse. Diese können entsprechend den in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen von einer Behörde oder einer anderen Stelle eines Mitgliedstaats, einer internationalen Organisation oder einer Nichtregierungsorganisation eingereicht werden. Diese Projekte erhalten eine Kofinanzierung der Gesamtkosten von bis zu 80 % und stellen das Kernstück des Programms dar.
- spezifische Projekte zur Umsetzung der europäischen Wettbewerbsregeln. Dabei handelt es sich um Projekte, die auf die Förderung der Ausbildung von und der justiziellen Zusammenarbeit zwischen nationalen Richtern abzielen, die die europäischen Wettbewerbsregeln, einschließlich Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU) und die Vorschriften über staatliche Beihilfen, durchsetzen müssen, als Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik und der Maßnahmen bezüglich der Zusammenarbeit der Gemeinschaft im Bereich Wettbewerb zur Gewährleistung der Kohärenz der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft.

⁴ Artikel 8 des Beschlusses Nr. 1149/2007/EG vom 25. September 2007 zur Einführung des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007–2013.

Betriebskostenzuschüsse zur⁵:

- Kofinanzierung (bis zu 80 %) der jährlichen Arbeitsprogramme von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Stellen, die ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen (Ausschreibungen);
- Kofinanzierung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem fortlaufenden Arbeitsprogramm spezifischer, in der Rechtsgrundlage erwähnter Organisationen (das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen und das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union), soweit mit den Zuschüssen ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgt wird;
- Finanzierung der praktischen Arbeit des mit der Entscheidung 2001/470/EG des Rates eingerichteten Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen.

von der Kommission initiierte Projekte zur Durchführung von Studien und Forschungsarbeiten, Meinungsumfragen und Erhebungen, zur Festlegung von Indikatoren und gemeinsamen Methoden, zur Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Daten und Statistiken, zur Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen und Expertensitzungen, zur Organisation öffentlicher Kampagnen und Veranstaltungen, zur Einrichtung und Pflege von Websites, zur Ausarbeitung und Veröffentlichung von Informationen, zur Unterstützung und Verwaltung nationaler Expertennetzwerke und zur Analyse, Überwachung und Bewertung der ausgeführten Tätigkeiten. Die Kommission nutzt für diese Aktivitäten Vergabeverfahren⁶.

Tabelle 1-1 zeigt die Anzahl der verschiedenen, pro Jahr finanzierten Maßnahmen. Die Ausschreibungen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse wurden auf die Jahre 2011 und 2012 aufgeteilt. Das geplante Gesamtbudget des JCIV-Programms für den Zeitraum von Januar 2007 bis Dezember 2013 belief sich auf 109,3 Mio. EUR⁷ (siehe Tabelle 1-2). In diesem Zeitraum veröffentlichte die Kommission 6 Ausschreibungen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und 6 Ausschreibungen für Betriebskostenzuschüsse, und es wurden 247 Initiativen der Kommission in Gang gesetzt.

Tabelle 1-1 Anzahl der pro Jahr finanzierten Maßnahmen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SUMME
Maßnahmenbezogene Finanzhilfen	24	19	18	16	25		28	130
Betriebskostenzuschüsse	2	3	3	3	2		3	16
Öffentliche Aufträge	2	22	22	52	36	63	50	247

Tabelle 1-2 zeigt ausgehend von den jährlichen Arbeitsprogrammen eine genaue Aufschlüsselung der zugewiesenen Mittel pro Umsetzungsjahr und Finanzierungsinstrument. Wie der Tabelle zu entnehmen ist, umfasst das Programm spezifische Projekte im Wettbewerbsbereich (800 000 EUR pro Jahr, die von der Generaldirektion Wettbewerb verwaltet werden), die Verwaltung der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft im Rahmen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht und betriebsbedingte Ausgaben des Europäischen Justiziellen Netzes. Die Finanzierung des Netzes beinhaltet circa sechs Generalversammlungen pro Jahr zur Besprechung von Problemen bei der Anwendung bestehender Rechtsakte im zivilrechtlichen Bereich, die Veröffentlichung von praktischen Leitfäden für Rechtspraktiker oder Bürger (einschließlich Übersetzung, Druck und Versandkosten) und die Aktualisierung der Website (wofür normalerweise Arbeitsgruppen eingesetzt werden). Alle Maßnahmen werden im Rahmen der Budgetaufstellung im Vorjahr entschieden.

⁵ Ebda.

⁶ Ebda.

⁷ Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1149/2007/EG vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007–2013.

Das Budget für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse für den Zeitraum 2007 bis 2013 belief sich auf 49,2 Mio. EUR, von denen mit Stand Januar 2015 34,9 Mio. EUR gebunden und 14,6 Mio. EUR ausgegeben waren⁸.

Tabelle 1-2 Aufschlüsselung der geplanten JCIV- Mittelausstattung (2007–2013)

Verfügbare Mittel für Finanzhilfen und Aufträge							
Jahr	FINANZHILFEN				ÖFFENTLICHE AUFTRÄGE		
	MASS-NAHMEN-BEZOGENE FINANZ-HILFEN ⁹	MASS-NAHMEN-BEZOGENE FINANZ-HILFEN Vgl. ¹⁰	BETRIEBS-KOSTEN-ZUSCHÜSSE NICHTREGIE-RUNGSORGANISATIONEN ¹¹	BETRIEBS-KOSTEN-ZUSCHÜSSE Sonstige ¹²	HAAGER KONFERENZ ¹³	JUSTIZIELLES NETZ ¹⁴	KOM-Initiativen ¹⁵
2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 550 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
Summe	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Quelle: JCIV — Jährliche Arbeitsprogramme (2007–2013)

⁸ Ex-post-Bewertung der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 38

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

⁹ Mittel, die den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen für „spezifische länderübergreifende Projekte von gemeinschaftlichem Interesse zugewiesen wurden, die von einer Behörde oder anderen Stelle eines Mitgliedstaats, einer internationalen Organisation oder einer Nichtregierungsorganisation eingereicht werden und auf jeden Fall mindestens zwei Mitgliedstaaten oder mindestens einen Mitgliedstaat und einen anderen Staat betreffen, bei dem es sich entweder um ein Beitrittsland oder um ein Bewerberland handeln kann“ (Artikel 4 Buchstabe b des Gründungsbeschlusses).

¹⁰ Die Mittel wurden entsprechend den jährlichen Arbeitsprogrammen den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen für spezifische Projekte zugewiesen, um die Umsetzung der europäischen Wettbewerbsregeln zu unterstützen. Dabei handelt es sich um Projekte zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen und der Ausbildung von nationalen Richtern im Zuge der Umsetzung der europäischen Wettbewerbsregeln, einschließlich Artikel 101 und 102 TFEU, und der Vorschriften über staatliche Beihilfen, als Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik und der Maßnahmen bezüglich der Zusammenarbeit der Gemeinschaft im Bereich Wettbewerb zur Gewährleistung der Kohärenz der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft.

¹¹ Mittel, die Betriebskostenzuschüssen für „Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Stellen zugewiesen wurden, die im Rahmen der allgemeinen Ziele des Programms entsprechend den in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen“ (Artikel 4 Buchstabe c des Gründungsbeschlusses).

¹² Mittel, die „Betriebskostenzuschüssen zur Kofinanzierung der fortlaufenden Arbeitsprogramme des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen und des Netzes der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, soweit mit den betreffenden Ausgaben der Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu Angelegenheiten betreffend Rechtsprechung, Organisation und Arbeitsweise der Mitglieder dieser Netze 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“ zugewiesen wurden.

¹³ Mittel, die der Verwaltung der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft im Rahmen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht zugewiesen wurden.

¹⁴ Mittel, die entsprechend dem jährlichen Arbeitsprogramm zum Betrieb des mit der Entscheidung 2001/470/EG des Rates vom 28. Mai 2001 eingerichteten Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen zugewiesen wurden.

¹⁵ Mittel, die „von der Kommission initiierten spezifischen Maßnahmen, unter anderem Studien und Forschungsarbeiten, Meinungsumfragen und Erhebungen; Festlegung von Indikatoren und gemeinsamen Methoden; Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Daten und Statistiken; Seminare, Konferenzen und Expertensitzungen; Organisation öffentlicher Kampagnen und Veranstaltungen; Erstellung und Pflege von Websites; Ausarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial; Unterstützung und Verwaltung von Netzen nationaler Experten; Analyse, Überwachung und Bewertung (Artikel 4 Buchstabe a des Gründungsbeschlusses) zugewiesen wurden.“

Die meisten JCIV-Maßnahmen wurden von einer innerstaatlichen Stelle (22 % aller federführenden Organisationen), einer Hochschule (21 %) oder einem europäischen Netzwerk, einer europäischen Plattform oder einem europäischen Forum (20 %) geleitet. Im Vergleich zu anderen Programmen wie Daphne und dem Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ waren die innerstaatlichen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Minderheit und führten lediglich 8 % der JCIV-Maßnahmen. Hochschulen (22 %) und innerstaatliche Stellen (20 %) machten den Großteil der Partnerorganisationen aus, gefolgt von anderen Einrichtungen für allgemeine und berufliche Bildung (15 %), nationalen NRO und Plattformen (13 %) und Rechtspraktikern (10 %) ¹⁶.

Bei maßnahmenbezogenen Finanzhilfen, die im Rahmen des JCIV für Projekte vergeben wurden, lag der Schwerpunkt vorwiegend auf analytischen Aktivitäten, Schulung, Sensibilisierung sowie Aufklärung und Informationsverbreitung (siehe Abbildung 1-1, links).

Betriebskostenzuschüsse wurden in erster Linie zur Unterstützung von Hauptakteuren, wechselseitigem Lernen, dem Austausch bewährter Praktiken und der Zusammenarbeit und der Sensibilisierung sowie der Aufklärung und Informationsverbreitung gewährt (siehe Abbildung 1-1, rechts).

Die Vergabe öffentlicher Aufträge konzentrierte sich auf Studien, Leitfäden, Konferenzen, Workshops, die Pflege von Websites und andere IT-Dienste.

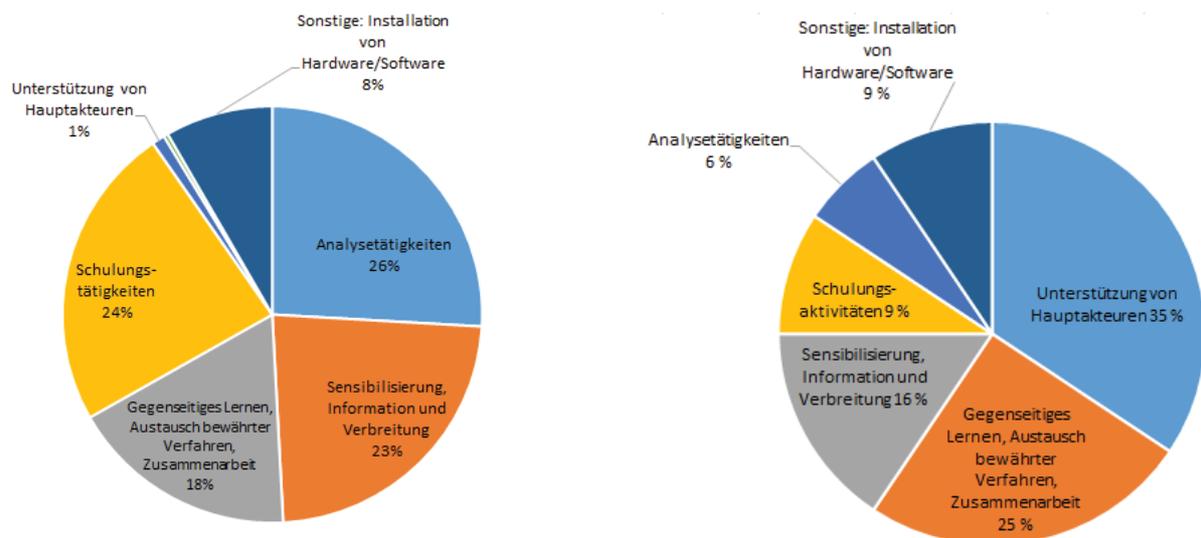


Abbildung 1-1 Maßnahmenbezogene Finanzhilfen, die im Rahmen des JCIV für Projekte vergeben wurden, nach Hauptaktivität (links) und JCIV-Betriebskostenzuschüsse nach Hauptaktivität (rechts)

Abbildung 1-2 gibt einen Überblick darüber, wie oft eine Leistungsart in den abgebildeten 146 JCIV-Projekten festgestellt wurde ¹⁷. Zum Beispiel wurde die Leistung „Workshops und Fokusgruppen“, die unter wechselseitiges Lernen und Vernetzung fällt, 66 Mal festgestellt, und ergab 59 Indikatoren, wobei sie 4 345 Teilnehmer (die Summe der 33 Indikatoren) aufwies. Die Zielgruppen waren überwiegend Richter, Rechtspraktiker und Justizbedienstete.

Die zweithäufigste Leistung waren Schulungsaktivitäten (42) als Bestandteil von Sensibilisierung, Informationen und Informationsverbreitung. Diese Aktivitäten zählten 4 371 Teilnehmer (ausgehend

¹⁶ *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 3, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

¹⁷ *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV) quantitative Analyse, 28. Juli 2015, S. 10, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf.

von 28 verschiedenen Indikatoren). Die Zielgruppen waren überwiegend Richter, Mittler und Rechtspraktiker.

Die dritthäufigste Leistung (41) waren Veranstaltungen, mit insgesamt 3 646 Teilnehmern (23 Mal festgestellt) und 8 000 Empfängern (die Leistungen eines Indikators). Die Zielgruppen waren überwiegend Rechtspraktiker, die allgemeine Öffentlichkeit und Justizbedienstete.

Abbildung 1-2 Auszählung der JCIV-Leistungen

Aufzählung der JCIV-Leistungen



2 ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

2.1 RELEVANZ DES PROGRAMMS

Die Relevanz eines Programms wird anhand des Umfangs gemessen, in dem seine Maßnahmen seine Ziele, die weiter gefassten Erfordernisse der EU-Politik und die Bedürfnisse des Zielpublikums logisch angehen.

2.1.1 Relevanz der Programmmaßnahmen für seine Ziele

Alle allgemeinen und spezifischen Ziele sind auf die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit als Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums in Zivil- und Handelssachen ausgerichtet. Bei der Bewertung, ob die Ziele SMART¹⁸ sind, wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass sie spezifisch (insofern sie auf einen spezifischen Verbesserungsbereich abzielen) sowie erreichbar und realistisch sind (weil sie durch die finanzierten Maßnahmen und im Rahmen der Programmressourcen erreicht werden können). Jedoch sind sie nicht messbar, weil sie keinen Indikator für Fortschritt quantifizieren oder zumindest vorschlagen. Des Weiteren sind sie nicht terminiert, weil die Ziele nicht an einen bestimmten Zeitrahmen gebunden sind und kein bestimmter Zeitpunkt für das Erreichen der Ergebnisse angegeben wurde.¹⁹

Die Kommission hat eine allgemeine Zielsetzung der Förderung der juristischen Aus- und Fortbildung in Europa, wobei der Aus- und Fortbildung zu bestimmten Themen gemäß der Tätigkeit des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) Vorrang eingeräumt wird, um dem politischen Bedarf zu entsprechen. 2011 hat die Europäische Kommission das Ziel festgelegt, bis 2020 die Hälfte aller Rechtspraktiker in der EU (circa 700 000) im Unionsrecht und im Recht eines Mitgliedsstaates aus- und fortzubilden²⁰. Im Rahmen des JCIV-Programms wurde die juristische Aus- und Fortbildung in Europa vorwiegend durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen und einige spezifische Maßnahmen unterstützt, wenngleich auch Betriebskostenzuschüsse durch andere Programme vergeben wurden²¹.

Angesichts der Tatsache, dass die Kommission für den Betrieb des Sekretariats des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen (EJN-zivil) zuständig ist, wurden die Mittel zur Unterstützung von dessen praktischer Arbeit auch durch Vergabe öffentlicher Aufträge oder Verwaltungsvereinbarungen zugewiesen. Dies zählt zu den allgemeinen Zielen, wobei man auch argumentieren könnte, dass es sich um ein bereichsübergreifendes Ziel handelt. Das Netzwerk kommt im Allgemeinen zur Besprechung von Problemen bei der Anwendung bestehender Rechtsakte im zivilrechtlichen Bereich, zur Veröffentlichung von Leitfäden für Rechtspraktiker oder die Öffentlichkeit und zur Aktualisierung der Website zusammen²².

2.1.2 In den Ausschreibungen festgelegte Prioritäten und ausgewählte Maßnahmen und deren politische Relevanz

Das JCIV-Programm ist seit jeher eng mit den wichtigsten politischen Entwicklungen und Rechtsakten im zivilrechtlichen Bereich verbunden, und es werden regelmäßig Anstrengungen unternommen, um das JCIV-Programm durch die Festlegung von Prioritäten in den Ausschreibungen an neue Instrumente und Entwicklungen in der Rechtsetzung anzupassen.

¹⁸ SMART-Ziele sind spezifisch, messbar, ausführbar, ergebnisorientiert und terminiert.

¹⁹ *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 7, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

²⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission „Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege - Eine neue Dimension der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene“ [KOM/2011/551 endgültig] vom 13.9.2011.

²¹ Z. B. an das EJTN über das JPEN-Programm und an andere Organisationen, wie die Europäische Rechtsakademie (ERA) und das Europäische Institut für Öffentliche Verwaltung (EIPA) über die von der Generaldirektion für Bildung und Kultur gewährten Betriebskostenzuschüsse.

²² *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 7, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

Insgesamt sind die Prioritäten und finanzierten Maßnahmen für die Ziele des Programms relevant. Allerdings ließ das Verfahren für die Auswahl der Programmprioritäten wenig Spielraum, sobald die Prioritäten festgelegt wurden (obwohl prinzipiell ein Projekt ohne Priorität aufgrund anderer Vergabekriterien eine Finanzhilfe hätte erhalten können). Dies hat in einigen Fällen dazu geführt, dass bei Änderung einer Priorität während der Umsetzung eines Projekts, die Ergebnisse weniger Nutzen erbrachten. Umgekehrt kann im Bereich der Aus- und Fortbildung zum Beispiel ein Schulungsbedarf auftreten, der nicht unter die festgelegten Prioritäten fällt. Dieser könnte dann nicht im Rahmen des Programms finanziert werden, weil er in der entsprechenden Ausschreibungsrunde nicht berücksichtigt wurde.

Das Programm wurde durchgeführt,

- um einen Beitrag zu politischen und legislativen Entwicklungen zu leisten, durch Forschung, Analyse und andere Förderungsmaßnahmen, die dem Gesetzgeber eindeutige und detaillierte Informationen über die Probleme und die Lage vor Ort geben, sowie durch die Stärkung von Netzwerken zur Unterstützung der Vorbereitung zukünftiger Initiativen in diesem Bereich. Zu den wichtigsten Erfolgen zählte die maßnahmenbezogene Finanzhilfe von 2009 für das Projekt zur Einrichtung europäischer miteinander vernetzter Testamentsregister, das darauf ausgerichtet ist, in Übereinstimmung mit der Entwicklung von Instrumenten ein großes Netzwerk miteinander verbundener Testamentsregister aufzustellen, was 2012 letztendlich zur Annahme der Nachfolgeregelung²³ führte. Die Vergabe öffentlicher Aufträge wurde auch größtenteils zu diesem Zweck verwendet, z. B. durch den Europäischen Justiziellen Atlas in Zivilsachen, die Rechtsprechungsdatenbank JURE und mehrere Bewertungs- und Umsetzungsstudien.
- um die praktische Anwendung und Umsetzung der bestehenden Politik und Rechtsvorschriften der EU zu unterstützen, durch die Förderung von Netzwerken für die kohärente Umsetzung der EU-Instrumente europaweit, durch Ausbildung und Kapazitätsaufbau für Rechtspraktiker und sonstige Angehörige der Rechtsberufe, damit diese mit den Instrumenten ausgestattet werden, die EU-Rechte und -Politiken effektiv in die Praxis umsetzen. Zu den wichtigsten Erfolgen zählten zwei durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen finanzierte Projekte von 2009 zur Schaffung von benutzerfreundlichen Tools, mit deren Hilfe europaweit Rechtsanwälte im Bereich Zivilrecht und Notare gesucht werden können und die auf dem Europäischen Justizportal verfügbar sind. Ein weiteres Beispiel ist die maßnahmenbezogene Finanzhilfe „i-Support“, durch die IKT-Systeme im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Verordnung zu Unterhaltspflichten von 2009 und des Haager Übereinkommens über Unterhaltspflichten von 2007 (der Beitritt zu diesem wurde zum Zeitpunkt der Vergabe der Finanzhilfe erörtert) geprüft werden konnten. Auch hier spielte die Vergabe öffentlicher Aufträge eine wichtige Rolle, z. B. durch die Anhörung der Interessenvertreter, Folgenabschätzungen und Machbarkeitsanalysen²⁴.

2.1.3 Relevanz des Programms für die Bedürfnisse der Zielgruppen

Die Finanzhilfeempfänger waren insgesamt der Ansicht, dass die Ausschreibungen und ausgewählten Maßnahmen den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprachen, wenngleich das Maß, in dem diese Bedürfnisse adäquat ermittelt wurden, schwankte: Bei einigen wurden ausgeklügelte Bedarfsermittlungen vorgenommen, bei anderen hingegen wurde weniger streng vorgegangen. Die Mehrzahl der für diesen Bewertungsbericht befragten Begünstigten gab an, zur Unterstützung des Entwurfs und der Entwicklung ihrer Projekte Bedarfsermittlungen durchgeführt zu haben. Allerdings hat die Analyse der Projektunterlagen ergeben, dass ein signifikanter Anteil der

²³ Verordnung (EU) Nr. 650/2012 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses.

²⁴ *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 7, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

Finanzhilfeantragsteller entweder die Projekte nicht auf Grundlage einer Bedarfsermittlung konzipiert oder diese Ermittlung nicht ausreichend im Formblatt zur Beantragung einer Finanzhilfe dokumentiert hat. Wenngleich es keine spezifische Anforderung der Kommission war, eine Bedarfsermittlung durchzuführen und nachzuweisen, hätte dies den Finanzhilfeantragstellern ermöglicht, die Relevanz ihres Projekts deutlicher hervorzuheben, die Qualität ihrer Studien verbessert und einen Ausgangspunkt für die spätere Beurteilung des Erfolgs des Projekts geliefert. Projekte, die nicht auf einer Bedarfsermittlung basieren, können zwar dennoch für die Bedürfnisse der Zielgruppen relevant sein, doch erhöht eine Bedarfsermittlung die Wahrscheinlichkeit, dass Antragsteller sich für die relevantesten Methoden oder Mittel zur Unterstützung der Zielgruppen entscheiden²⁵.

Finanzhilfeempfänger gaben an, dass das Rahmenkonzept des JCIV-Programms die Entwicklung ihrer Projekte nach Plan ermöglichte. 59 der 61 Online-Befragten gaben an, dass sie in der Lage waren, die erwarteten Zielgruppen zu erreichen. Zudem berichteten 86,8 % der Online-Befragten (53), dass sie Rückmeldungen von ihren Zielgruppen erhalten hätten, die die Relevanz der umgesetzten Projekte/Aktivitäten für die bestehenden Probleme oder Aspekte bestätigten. In erneuten Befragungen gab die Mehrheit der Interessenvertreter an, nicht in der Lage zu sein, die spezifischen Aussagen der Zielgruppen zu wiederholen, aber dass die Projekte im Allgemeinen positiv aufgenommen wurden²⁶.

Das generelle Fazit, dass das JCIV-Programm und seine Prioritäten für die Finanzhilfeempfänger relevant waren, wurde durch die Befragungen der Interessenvertreter bestätigt. 10 von 15 Befragten gaben an, dass sie das Rahmenkonzept des Programms (d. h. seine erklärten Ziele und Prioritäten) befähigt habe, ihre Projekte wie ursprünglich beabsichtigt zu entwickeln²⁷.

2.2 KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT

Kohärenz bezieht sich auf das Maß, in dem die Interventionslogik des Programms in sich schlüssig ist, d. h. zwischen Zielen, Eingaben, Aktivitäten und erwarteten Ergebnissen, und darauf, ob die Intervention konsistent mit Interventionen mit ähnlichen Zielsetzungen ist. Komplementarität bezieht sich auf die Frage, in welchem Maße Konvergenz oder Überschneidung mit anderen Politiken und Interventionen besteht. Komplementarität und Kohärenz können durch die Schaffung von Synergien erzielt werden, d. h. durch einvernehmliches Vorgehen, Zusammenarbeit oder Interaktion unter Beteiligung verschiedener Akteure/Interessenvertreter, die geteilte Ziele wechselseitig stützen. Allerdings konnten zwischen den verschiedenen Programmen Überschneidungen festgestellt werden. Kohärenz und Komplementarität wurden vor dem Hintergrund analysiert, ob das Programm im Hinblick auf andere EU-Programme optimiert wurde und wie die Ergebnisse der umgesetzten Maßnahmen die nationalen politischen Initiativen/Programme und andere europäische oder internationale Initiativen/Programme ergänzten. Dies kann im Hinblick auf Folgendes vielschichtig sein: (i) Ziele und Themenbereiche; (ii) die in den Ausschreibungen festgelegten Prioritäten und (iii) die finanzierten Maßnahmen.

Artikel 12 des Gründungsbeschlusses skizziert den Spielraum für Komplementarität mit anderen Finanzierungsprogrammen der EU: dem Programm „Strafjustiz“ (JPEN) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“, dem Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, das aus zwei Finanzierungsprogrammen besteht, nämlich dem Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) und dem Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS) und dem Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, das aus vier Fonds besteht. (dem Europäischen Außengrenzenfonds (EBF), dem Europäischen Rückkehrfonds (RF), dem Europäischen Flüchtlingsfonds (ERF) und dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (d. h. Nicht-EU-Bürger) (EIF)). Neben den Programmen, die im Gründungsbeschluss erwähnt sind, ist eine weitere Komplementarität mit einer Reihe von anderen EU-Instrumenten möglich, z. B. dem FRC-Programm (im Hinblick auf bestimmte Ziele und Themenbereiche, die Art des Programms und

²⁵ Ebda., S. 12.

²⁶ Ebda., S. 13.

²⁷ Ebda., S. 12.

in gewissem Umfang die Zielgruppen) und dem Daphne-Programm (im Hinblick auf die Art des Programms und die Zielgruppen)²⁸.

2.2.1 Ziele und Themenbereiche

Die Kohärenz und Komplementarität des Programms mit Programmen mit ähnlichen Zielen und Themenbereichen wurde erreicht, indem Entscheidungen über die Geltungsbereiche der Programme bereits in den Phasen der Programmgestaltung und der Ausarbeitung der Ausschreibungen getroffen wurden. Was die Ziele und Themen angeht, ergab die Analyse allerdings sowohl Komplementarität als auch Überschneidung zwischen den JCIV- und den JPEN-, den FRC- und (potenziell) den ISEC-Programmen.

Das JCIV und das JPEN zielen beide darauf ab, einen europäischen Rechtsraum zu schaffen, der auf den Grundsätzen der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen und der Vertrauensbildung aufbaut. Sie sollen auch dazu beitragen, den Rechtsweg zu öffnen und folglich Europäern das Leben zu erleichtern, indem Interessenvertreter und die Zivilgesellschaft an der Debatte über Justiz beteiligt sind. Es besteht aufgrund der ähnlichen Ziele Spielraum für Komplementarität. Das JCIV befasst sich mit Zivil- und Handelssachen, das JPEN hingegen mit Strafsachen. Dennoch besteht immer das Risiko der Überschneidung, besonders bei allgemeinen Themen wie dem Europäischen Justizportal oder im Bereich der Aus- und Fortbildung. Des Weiteren fallen bestimmte Inhalte in einigen Mitgliedstaaten unter den zivilrechtlichen und in anderen unter den strafrechtlichen Bereich. Ein Beispiel hierfür sind Schutzmaßnahmen: Diese sind auf EU-Ebene in der Praxis durch zwei getrennte Instrumente, ein zivilrechtliches²⁹ und ein strafrechtliches³⁰ geregelt. Die Programme wurden 2007 aufgrund ihrer unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, die verschiedene Verfahrensweisen bedingten, getrennt gehalten. Allerdings ist dies seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht mehr der Fall. Die Programme ähneln sich sehr stark im Hinblick auf Ziele, Verwaltungsmethoden und Endbegünstigte, und wurden tatsächlich für den Förderungszeitraum 2014 bis 2020 in einem Finanzierungsinstrument zusammengefasst.

Es besteht Komplementarität mit dem Ziel des FRC-Programms der Förderung der „Aus- und Fortbildung von Rechtspraktikern und sonstigen Angehörigen der Rechtsberufe“³¹, das in seiner Auslegung den JCIV-Zielen der „Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis der Zivilrechtssysteme und der Rechtspflege der Mitgliedstaaten in Zivilsachen für Rechtspraktiker und sonstige Angehörige der Rechtsberufe“ ähnelt.

Das JCIV-Programm hat die „Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen“ zum Ziel. Artikel 3 Absatz 3 des Gründungsbeschlusses des ISEC erklärt, dass das Programm sich nicht mit justizieller Zusammenarbeit befasst. Allerdings können Maßnahmen darunterfallen, die auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden abzielen, und daher besteht potenziell Spielraum für Komplementarität und für Überschneidung mit dem JCIV.

Es besteht ein hohes Maß an Komplementarität zwischen dem JCIV-Programm und anderen Finanzierungsprogrammen der EU, während wenige Nachweise für Überschneidungen vorliegen. Der relativ eng gefasste Geltungsbereich des JCIV-Programms (das sich auf ein bestimmtes Themengebiet, nämlich die Förderung des Zugangs zum Recht und der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen für bestimmte Begünstigte, d. h. Angehörige der Rechtsberufe und staatliche Stellen, konzentriert) trug insbesondere zur Verringerung der Überschneidungen und Doppelarbeit mit anderen EU-Programmen bei. Insbesondere bei bereichsübergreifenden Themen wie dem Europäischen Justizportal und der

²⁸ Ebda., S. 14.

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

³⁰ Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung.

³¹ Website der Europäischen Kommission, spezifisches Programm Grundrechte und Unionsbürgerschaft, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

Aus- und Fortbildung, besteht ein Bedarf an Komplementarität (auch zum Vermeiden von Überschneidungen)³².

2.2.2 In den Ausschreibungen festgelegte Prioritäten

Bei der Vorbereitung der jährlichen Arbeitsprogramme war die GD Justiz auch bestrebt, die Komplementarität und Kohärenz zwischen den Programmen der GD Justiz durch die Organisation von Treffen zwischen den mit der Programmverwaltung und der Strategie beauftragten Referaten zu erhöhen. Gleichzeitig nahm sie auch an dienststellenübergreifenden Konsultationen und Treffen dienststellenübergreifender Gruppen teil, um Komplementarität und mögliche Überschneidungen bei den Programmen mit anderen GDs zu besprechen. Die Kommission hat dem Programmausschuss das jährliche Arbeitsprogramm und seine Prioritäten zur Aufdeckung von Komplementaritäts- und Kohärenzproblemen mit anderen EU- oder innerstaatlichen Initiativen durch Mitgliedsstaaten vorgelegt³³.

2.2.3 Finanzierte Maßnahmen

Ein gewisses Maß an Komplementarität wurde auch bei einer geringen Anzahl von im Rahmen des JCIV umgesetzten Projekten festgestellt. Darunter befanden sich einige Fälle potenzieller Überschneidungen mit anderen EU-Programmen. Zu den Wichtigsten zählten³⁴ folgende:

- Das JCIV-Projekt „Verständnis der Justiz“ ähnelt dem JPEN insofern, als sein Ziel die Anpassung des bestehenden Wissensbestands und der praktischen Empfehlungen für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in der Justiz (LIT) im strafrechtlichen Bereich an die Erbringung von LIT im zivilrechtlichen Bereich ist; ein weiteres Ziel ist die Schaffung von Wissen über bewährte Praktiken bei Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in zivilrechtlichen Verfahren und die Verbreitung dieses Wissens unter Justizbediensteten und Rechtspraktikern, Dolmetschern, die im strafrechtlichen Bereich arbeiten, sowie der Öffentlichkeit..
- Das JPEN-Projekt „Europäische Plattform für Berufsbildung für Rechtsanwälte“ wurde ausgehend von den Prioritäten des Europäischen Justizportals geschaffen und zielt auf die Erstellung einer Europäischen Plattform für Berufsbildung für Rechtspraktiker im zivil- und strafrechtlichen Bereich ab, wenngleich die Finanzausstattung durch das JPEN-Programm erfolgt.
- Im Rahmen des JCIV-Projekts „Konferenz über Justiz in der EU - aus Sicht der Bürger“ wurde eine Konferenz veranstaltet, bei der es um die Vertiefung des Verständnisses über die Probleme, denen Einzelpersonen beim Zugang zur zivil- und strafrechtlichen Justiz in der EU gegenüberstehen, und um die Verbesserung der Vernetzung der Angehörigen der Rechtsberufe ging. Die spezifischen Ziele des JPEN-Programms umfassen unter anderem die Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis der Zivilrechtssysteme und der Rechtspflege der Mitgliedstaaten in Strafsachen sowie die Förderung und Stärkung der Vernetzung und die Verbesserung der Informationen über Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und den Zugang zur Justiz.
- Das JCIV-Projekt „Umstrittene Liebe: Gleichgeschlechtliche Paare und Mediation in der Europäischen Union“ fördert die Bekämpfung von Homophobie und ist an gleichgeschlechtliche Paare in der EU gerichtet. Diese Ziele und Zielgruppen ähneln denen des FRC-Programms.

Die Online-Umfrage deckte verschiedene Synergien mit anderen Finanzhilfen anderer Programme auf europäischer, innerstaatlicher oder regionaler Ebene und innerhalb des JCIV-Programms auf. Insgesamt berichteten neun Online-Befragte von Synergien mit anderen JCIV-Projekten, sieben

³² *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, S. 14-15, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

³³ Ebda., S. 8.

³⁴ Ebda., S. 17.

erwähnten Synergien mit anderen EU-Programmen und sechs wiesen auf Synergien mit anderen staatlichen oder regionalen Programmen mit ähnlichen Zielen hin³⁵.

2.3 WIRKSAMKEIT

Die Wirksamkeit eines Programms bezieht sich darauf, in welchem Maße das Programm seine Ziele erfolgreich erreicht hat und inwiefern JCIV-Projekte bei der Erreichung ihrer eigenen Projektziele erfolgreich waren.

2.3.1 Programmerfolge

Die Bewertung der Wirksamkeit des Programms erweist sich aufgrund der beschränkten zur Verfügung stehenden Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen als schwierig³⁶. Das System der Kommission zur Überwachung und Bewertung war stärker outputorientiert als ergebnisorientiert, was einen Teil der Mängel des vorliegenden Bewertungsberichts erklärt.

Weder das Muster für den Abschlussbericht der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen noch das Muster für den Abschlussbericht der Betriebskostenzuschüsse enthalten einen Abschnitt, in dem ausdrücklich eine Beschreibung der Ergebnisse verlangt wird. Zudem unterschieden die überprüften Abschlussberichte tendenziell nicht zwischen dem Output und Ergebnissen oder Auswirkungen der Projekte. Dies kann möglicherweise der Tatsache zugeschrieben werden, dass weder das Muster für den Abschlussbericht noch die Leitfäden mit den Anweisungen zum Ausfüllen des Berichts den Unterschied zwischen Output und Ergebnissen oder Auswirkung eindeutig erklärten³⁷.

Von den im Programmzeitraum umgesetzten 146 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen waren 107 zum Zeitpunkt der Bereitstellung der Informationen für diese Bewertung abgeschlossen. Allerdings wurde nur für 94 davon ein Abschlussbericht erstellt. Eine Überprüfung der Abschlussberichte dieser Projekte ergab, dass 54 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und sechs Betriebskostenzuschüsse einige Belege für ein positives Ergebnis aufwiesen³⁸.

2.3.2 Projekterfolge

Insgesamt haben die finanzierten Maßnahmen einen Beitrag zu den Programmzielen geleistet. Die Mehrheit der Projekte konnte die geplanten Ergebnisse rechtzeitig erzielen oder die erwartete Zielgruppe ansprechen. Abgesehen von Hindernissen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise wurden keine Hindernisse ermittelt, die die Umsetzung der Projektergebnisse oder -ziele schwerwiegend beeinflusst hätten. Im Hinblick auf unerwartete Wirkungen der Projekte belegten die gesammelten Beweise, dass die Mehrzahl der Projekte unerwartete positive Ergebnisse und fast keine unerwarteten negativen Wirkungen erzielt hatte.

Mehr als die Hälfte aller abgeschlossenen maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse (69 der 94 Zuschüsse, für die ein Abschlussbericht eingereicht wurde) hatten alle Aktivitäten wie geplant umgesetzt. In einigen Fällen beinhaltete die Erreichung dieses Ziels Personalwechsel oder die Beschaffung weiterer Finanzmittel. 16 der 37 Online-Befragten gaben an, dass sie im Verlauf des Projektes/der Aktivitäten einen Mitarbeiter ersetzen mussten, und 10 Befragte mussten mehr als einen Mitarbeiter im Verlauf des Projekts/der Aktivitäten ersetzen, während 7 Befragte zur Umsetzung der geplanten Aktivitäten weitere Finanzmittel beschaffen mussten. Trotzdem hatten diese Schwankungen nur eine geringe Auswirkung auf die Entwicklung der finanzierten Maßnahmen. Tatsächlich gaben 85 % der 33 Online-Befragten an, dass diese Änderungen keine Auswirkung auf die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten hatten. Zum Beispiel erreichte das 2013 mit maßnahmenbezogener Finanzhilfe unterstützte Projekt „Unternehmerische und

³⁵ Ebda., S. 18.

³⁶ Ebda.

³⁷ Ebda., S. 19.

³⁸ Ebda., S. 19.

menschenrechtliche Herausforderungen bei grenzüberschreitenden Verfahren in der Europäischen Union“ alle Projektziele, obwohl mehr als ein Mitarbeiter ersetzt werden musste.

Die Mehrheit der insgesamt 61 Teilnehmer gab an, dass alle (56 %) oder die meisten (26 %) geplanten Ergebnisse rechtzeitig erzielt wurden, und 94 % der 52 Befragten konnten die erwarteten Zielgruppen erreichen. Des Weiteren gaben 58 % der 52 Teilnehmer an, dass ihre Projekte den thematischen Bereich, auf den sie ausgerichtet waren, maßgeblich beeinflusst hatten.

Aus den im Rahmen der Online-Umfrage und durch erneute Befragungen gesammelten Beweisen ging hervor, dass sich intern gute Beziehungen zwischen den Partnern und eine gute Zusammenarbeit mit der Kommission am stärksten positiv auf die Umsetzung der Projekte auswirkten. Es wurden keine Hindernisse ermittelt, die die Umsetzung der Projektergebnisse oder -ziele wesentlich beeinflusst hätten. Allerdings wurde die ursprüngliche Auslegung einiger Projekte in gewissem Umfang abgeändert, um die geplanten Ergebnisse besser erreichen zu können oder eine Anpassung an veränderte Umstände vorzunehmen.

Im Hinblick auf Änderungen während des Projekts/der Aktivitäten gaben 55 % der 33 Teilnehmer an, dass sich diese Änderung(en) nicht auf die Umsetzung des Projekts/der Aktivitäten ausgewirkt hätte(n) und 42 % antworteten, dass die oben erwähnte(n) Änderung(en) eine geringfügige Auswirkung gehabt hätte(n). Nur 3 % gaben an, dass die Änderung(en) erhebliche Auswirkungen gehabt hätte(n). Hinsichtlich der Auswirkung dieser Änderungen auf die Ergebnisse gaben 85 % der 33 Teilnehmer an, dass sich diese Änderung(en) nicht auf die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten ausgewirkt hätte(n). 12 % waren der Ansicht, dass eine geringfügige Auswirkung zu verzeichnen war, und nur 3 % gaben an, dass die Änderung(en) sich merklich auf die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten ausgewirkt hätte(n). In den erneuten Befragungen erwähnten die Projektpartner auch die Entwicklung guter Beziehungen zwischen den Partnern und die Zusammenarbeit mit der Kommission als positive Faktoren, die zur effizienten Durchführung der Projekte und Aktivitäten beigetragen hätten.

Alle 16 Betriebskostenzuschüsse wurden zwischen 2007 und 2013 abgeschlossen. Die durchgeführten Aktivitäten bezogen sich in erster Linie auf Sensibilisierung, wechselseitiges Lernen und Unterstützung der Hauptakteure. Zum Beispiel wurde mit dem 2009 an Save the Children Italien verliehenen Betriebskostenzuschuss die Rechtseinheit dieser Organisation bei der Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Verbesserung von Informationen über Rechtssysteme und den Zugang zur Justiz in Mitgliedstaaten unterstützt. Dazu zählten die Produktion und Verbreitung eines Online-Newsletters an 1000 Empfänger in 13 Mitgliedstaaten, die Organisation zweier Treffen für Richter und zentrale Behörden und vier interne Berufsbildungstreffen für Rechtsexperten von Save the Children. Ferner wurde mit dem Zuschuss die Einrichtung der EU-Sektion der IAYFJM (Internationale Vereinigung der Justizbeamten für Jugend und Familie) gefördert.³⁹

Über die öffentlichen Ausschreibungen des JCIV-Programms wurden 247 Aufträge vergeben. Die zur Bewertung bereitgestellten Informationen beinhalten unter anderem den Gesamtbetrag des vergebenen Auftrags, den Namen des Projektleiters und ob der Auftrag für die Durchführung von Studien, Veranstaltungen oder IT-bezogenen Aufgaben vergeben wurde. Die Informationen zeigen⁴⁰, dass die öffentlichen Aufträge zur Entwicklung, Umsetzung und Verbreitung der Politik und Rechtsvorschriften der EU sowie zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse eingesetzt wurden.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge wird zur Finanzierung des Europäischen Tages der Justiz eingesetzt, der jedes Jahr am 25. Oktober gefeiert wird. Diese zentralen Veranstaltungen werden vom Europarat und der Europäischen Kommission gemeinsam organisiert. Ihr Ziel ist, den Bürgern ein besseres Verständnis der Ziviljustiz zu ermöglichen und sie durch die Simulation von Fallstudien und Informationssitzungen für Studenten, Justizbeschäftigte und die allgemeine Öffentlichkeit sowie durch

³⁹ Ebda., S. 23.

⁴⁰ Ebda.

„Tage der offenen Tür“ an den Gerichten über ihre Rechte zu informieren. Sensibilisierungsaktivitäten (z. B. die „Aufklärungskampagne über Verbraucherrechte“ von 2012) und Informationsverbreitungsaktivitäten (z. B. die Erstellung von Leitfäden in verschiedenen Sprachen, z. B. „Leitfaden für Bürger“ von 2010, „Leitfaden zur Anwendung der Verordnung über das Europäische Mahnverfahren“ von 2011 und „Europäischer Zahlungsbefehl“ von 2012) werden auch durch öffentliche Aufträge finanziert. Ebenfalls zu erwähnen ist der Europäische Justizielle Atlas in Zivilsachen sowie die Finanzierung der Verträge für die Instandhaltung des Europäischen Justizportals.

2.4 NACHHALTIGKEIT, ÜBERTRAGBARKEIT UND INNOVATION

Es wurde die Nachhaltigkeit der durch die Projekte erzielten Resultate, Ergebnisse und Auswirkungen über den Finanzierungszeitraum des Projekts hinaus analysiert.

Bei der Bewertung wurden drei Nachhaltigkeitsstufen ermittelt:

- kurzfristige Nachhaltigkeit, die vorwiegend durch die Verbreitung der Projektergebnisse erreicht wird;
- mittelfristige Nachhaltigkeit, die die Fortführung von Projektergebnissen und/oder Partnerschaften beinhaltet; und
- langfristige Nachhaltigkeit, die vorwiegend durch die erfolgreiche Übertragung der Projektergebnisse auf andere Umfelder, Organisationen oder Mitgliedstaaten mit nur beschränkter oder ohne zusätzliche Finanzausstattung erreicht wird.

2.4.1 Fortführung der Projektaktivitäten und -leistungen und Verbreitung

Seit dem Kommunikations- und Aktionsplan für die europäische E-Justiz 2008 ist die Entwicklung von elektronischen Instrumenten eine Priorität der JCIV-finanzierten Projekte. Das könnte erklären, warum die Umfrageteilnehmer angaben, dass sie die Instandhaltung von Hardware und/oder Software fortgeführt hätten oder fortführen würden.

In den erneuten Befragungen gaben 7 der 15 Teilnehmer an, dass die aus den Projekten hervorgehenden elektronischen Geräte und Online-Portale langfristige Leistungen seien, wenngleich 2 von 7 Teilnehmern auch auf die Schwierigkeiten bei der Instandhaltung und Aktualisierung derselben hinwiesen. Bedienstete der Kommission bestätigten, dass Aktualisierungen (und Instandhaltung) der Leistungen (z. B. Websites, Studien) ein wichtiges Anliegen sind und sich dies auf die Auswahl der Projekte auswirken kann. Es stellt sich die Frage, ob nützliche Projekte mit qualitativ hochwertigem Output, die möglicherweise keine langfristige Nachhaltigkeit aufweisen, wenn die Informationen nicht regelmäßig aktualisiert werden, weiterhin finanziert werden sollten⁴¹.

Die im Rahmen der Konsultationen mit Finanzhilfeempfängern für diese Bewertung gesammelten Beweise⁴² legen auch nahe, dass die Projekte zur Gewährleistung des Outputs stark auf EU-Mittel angewiesen sind. EU-Mittel trugen auch erheblich zur Fähigkeit der Organisationen bei, zuvor umgesetzte Aktivitäten weiterzuführen.

Tatsächlich gaben mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Befragung (27 von 52) an, dass die Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit des Projekts/der Aktivitäten nur durch weitere Finanzausstattung erreicht werden könnte.

In einigen Fällen berichteten die Finanzhilfeempfänger in den erneuten Befragungen, dass zur Gewährleistung nachhaltiger Resultate bestimmte Elemente ihrer Projekte eine weitere Finanzausstattung benötigten, größtenteils zur anhaltenden Verbreitung der Projektleistungen und zur Übertragung von Teilen des Projekts. Bei diesen spezifischen Elementen handelt es sich um:

- Instandhaltung von Websites oder elektronischen Instrumenten, d. h. elektronische Register oder „Clearingstellen“ wie ein Online-Mediationsportal;

⁴¹ Ebda., S. 32.

⁴² Ebda.

- Folgeaktivitäten zur Gewährleistung des Fortbestehens der Projektergebnisse und Ausweitung dieser Ergebnisse auf eine breitere Gruppe von Begünstigten, z. B. Konferenzen, Veranstaltungen, und Eingehen auf Forderungen und Fragen hinsichtlich der Projektergebnisse;
- Erstellung von Nachfolgematerialien wie Handbüchern;
- Übertragbarkeit der innerhalb eines Mitgliedstaats erzielten Ergebnisse auf andere Mitgliedstaaten, z. B. vergleichende Analyse und Austausch bewährter Praktiken;
- Schulungsaktivitäten, insbesondere die Anpassung von Aktivitäten an andere Umfelder.

Von den 52 Umfrageteilnehmern gaben nur 13 an, dass bereits eine weitere Finanzausstattung durch andere EU-Mittel gesichert wurde. Allerdings wurden keine weiteren Angaben über die Art der zusätzlichen Finanzausstattung gemacht. In einigen Fällen stellte die Organisation selbst die Finanzausstattung der Nachfolgeaktivitäten bereit, z. B. das Max-Planck-Institut in Luxemburg⁴³.

2.4.2 Fortführung der Partnerschaften nach Projektabschluss

Die Abschlussberichte der JCIV-finanzierten Maßnahmen deuten darauf hin, dass die Fortführungsrate der Partnerschaften erstaunlich gering ist. Von den 146 Projekten, die ausgehend von den in den Projektunterlagen erhältlichen Informationen abgebildet wurden, gaben nur 10 an, dass die hergestellten Partnerschaften fortgeführt würden - in vollem Umfang in 6 Fällen und teilweise in 4 Fällen. Die geringe Fortführungsrate könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Ausschreibungen sehr fachspezifisch waren (Ausrichtung auf sehr stark fachspezifische Rechtsthemen), was dem Zwischenbewertungsbericht zu entnehmen ist. Dies hat sich möglicherweise auf die Partnerschaftsoptionen nach Ablauf der Projekte ausgewirkt⁴⁴.

Allerdings ergab die Online-Umfrage andere Ergebnisse bezüglich der Fortführung der Partnerschaften nach Projektabschluss. Von den 52 Teilnehmern gaben 69 % eine Fortführung der Partnerschaft und nur 6 % kein Fortbestehen der Partnerschaft an. Diese Widersprüchlichkeit der Daten könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Abbildung auf den Abschlussberichten basiert (die eventuell unvollständige Angaben dazu enthielten), während die Umfragen die Ansichten der Projektleiter direkt erfassten. Es ist davon auszugehen, dass die Daten der Umfrage zur Fortführung der Partnerschaften, die im Rahmen eines JCIV-finanzierten Projekts aufgebaut wurden, repräsentativer sind⁴⁵.

2.4.3 Potenzielle Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit von Leistungen

Die bereitgestellten Abschlussberichte gaben wenig Aufschluss über die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse. Die Verbreitung von Leistungen und Ergebnissen an ein breites Publikum kann deren Nachhaltigkeit verstärken. Viele der Leistungen waren bereits für Ihren Einsatz auf EU-Ebene konzipiert (beispielsweise wurde die juristische Aus- und Fortbildung des EJTN ursprünglich für Teilnehmer aus verschiedenen Mitgliedstaaten und das Europäische Justizportal zur Nutzung durch die Öffentlichkeit aller Mitgliedstaaten konzipiert). Einige Leistungen, die nicht für eine europaweite Anwendung konzipiert wurden, waren anderweitig zur Übertragbarkeit auf andere Mitgliedstaaten ausgelegt. Viele der zur Bewertung befragten Projektpartner zeigten auf, dass sie ihre Projekte auf eindeutige Produkte oder Leistungen hin konzipiert hatten, von denen viele auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden könnten oder würden. Insgesamt 70 von 89 Online-Befragten waren auch der Ansicht, dass alle oder ein Teil der Leistungen ohne Änderungen in mehr als einem Land eingesetzt werden könnten, und weitere 22 Teilnehmer gaben an, dass die Übertragung in mehr als ein Land nach Vornahme geringfügiger Änderungen erfolgen könnte. Mehr als zwei Drittel (61 Teilnehmer) gaben auch an, dass die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten als Grundlage für politische Aktivitäten in einem oder mehreren anderen Ländern dienen könnten⁴⁶.

⁴³ Ebda., S. 33.

⁴⁴ Ebda., S. 32.

⁴⁵ Ebda.

⁴⁶ Ebda., S. 27.

Es lagen Nachweise vor, dass zumindest ein Teil der unter dem JCIV umgesetzten Maßnahmen nach Auslauf der Finanzausstattung der EU fortgeführt wurde. 45 der 94 Projekte (maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse), für die Abschlussberichte vorlagen, enthielten einige Belege für die Fortführung der Projektergebnisse. Die Berichte für die anderen 49 finanzierten Maßnahmen enthielten keine Angaben dazu. Dementsprechend ist die Möglichkeit, die Nachhaltigkeit von JCIV-Projekten zu evaluieren, an die Verfügbarkeit der Informationen gebunden⁴⁷.

Die Finanzhilfeempfänger waren der Auffassung, dass viele Projekte nachhaltige Ergebnisse erzielt hatten. 30 (58 %) der 52 Teilnehmer gaben an, dass ihre Projekte den thematischen Bereich, auf den sie ausgerichtet waren, maßgeblich beeinflusst hatten; 18 Teilnehmer (35 %) waren unerschütterlich und 4 (8 %) waren der Auffassung, dass ihr Projekt keinen signifikanten Einfluss erreicht hatte.⁴⁸

In einigen Fällen wurden Probleme hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ergebnisse identifiziert. Diese stehen im Zusammenhang mit den spezifischen Ausrichtungen eines Teils der umgesetzten Maßnahmen. Dies war der Fall beim Projekt „Europäische Erfahrung bei der Mediation und deren Umsetzung in der tschechischen Rechtsumgebung“, das auf die Schulung von tschechischen Rechtsanwälten und Justizbediensteten in der Mediation ausgerichtet war. Das Projekt „Die Anwendung der Rom-I- und -II-Verordnungen und der Verordnung EG Nr. 4/2009 durch Angehörige der Rechtsberufe in Südeuropa - EUROME“ bezog sich auf Verordnungen des Seerechts und kann daher nicht in Ländern umgesetzt werden, für die dieses Thema keine Relevanz besitzt. Allerdings könnten die entwickelten Modelle in beiden Fällen für andere Zwecke zum Einsatz kommen.

Zu den Elementen der Projekte, die transferiert wurden, zählen unter anderem:

- für die Projekte geschaffene methodische Instrumente, z. B. methodische Bewertungen, und Aktivitätsmodelle, z. B. zur Durchführung von Kampagnen, Veranstaltungen sowie Aktivitäten mit anderen Zielgruppen;
- Websites: bei übersetzten Inhalten können diese in anderen Ländern eingesetzt werden;
- Toolkits und Projektinstrumente, z. B. Berichte, Leitfäden und Handbücher, und
- Schulungskurse und -materialien⁴⁹.

2.4.4 Innovation

Innovation ist die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen (Produkte, Dienste und Modelle) mit dem Ziel, einen Bedarf zu decken und neue Beziehungen oder Kollaborationen aufzubauen. Innovation steht für das Konzipieren neuer Antworten auf dringende (soziale) Forderungen.

Die gesammelten Beweise belegen, dass die Mehrzahl der Projekte innovativ war, was die umgesetzten Aktivitäten oder Praktiken und die angewandten Methoden betrifft. Sie bestätigten auch, dass die Projekte in ihrem Feld als führend betrachtet werden können. Die Finanzhilfeantragsteller mussten die innovativen Aspekte ihres Projekts dokumentieren. 140 Projekte enthielten in gewissem Umfang Beweise für Innovation. Die Antworten aus der Online-Umfrage bestätigen dies. Tatsächlich schätzen 90 % der 52 Teilnehmer der Online-Umfrage ihre Projekte/Aktivitäten als innovativ ein.

Zu den innovativen Praktiken und Aktivitäten zählen Schulungen, bahnbrechende Forschungsarbeiten in einem zuvor nie untersuchten Bereich, die Erstellung einer Online-Plattform und Praktiken, die aktiv Zielgruppen beteiligen, z. B. Diskussionen in der Gemeinschaft, die Nutzung von Vorbildern und die Kartierung von Gemeinschaftsmitteln. Als innovative Methoden wurden in der Untersuchung der Einsatz von maßgeschneiderten Schulungsmethoden, Methoden zur Beteiligung von Zielgruppen (z. B. Unternehmen, Justizbedienstete und Mediatoren), interinstitutionelle Kooperationsmodelle und Modelle zur Peer-Bildung hervorgehoben⁵⁰.

⁴⁷ Ebda., S. 31.

⁴⁸ Ebda., S. 27.

⁴⁹ Ebda., S. 34.

⁵⁰ Ebda.

Die meisten Online-Befragten (62 % von 52) bestätigten auch, dass das Projekt in seinem jeweiligen Politikbereich als führend betrachtet werden kann.⁵¹

Einige der Befragten berichteten, dass Interessenvertreter auf lokaler und europäischer Ebene, z. B. Rechtspraktiker, Institutionen und soziale Gruppen, Interesse an den Leistungen ihrer Projekte bekundet hätten, insbesondere hinsichtlich der innovativen Aspekte der umgesetzten Maßnahmen⁵², wie:

- die Ausarbeitung von Instrumenten und Methoden, die direkt von den Zielgruppen verwendet werden können, um eine höhere Sensibilisierung und ein besseres Schutzniveau zu erreichen (die Technische Universität Lappeenranta erstellt zum Beispiel eine Online-Plattform für „Fallmanagement“, die Angehörigen der Rechtsberufe Informationen und bewährte Praktiken zum Vermeiden von Verzögerungen und Ineffizienzen bei der Gerichtsverwaltung bietet, die potenziell die Arbeitsweise des Gerichts untergraben könnten);
- sich einem Bereich zu widmen, der noch nicht angegangen wurde, z. B. die Universität Pècs mit ihrem Projekt „Verbesserung der Effizienz bei grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung in der EU“ oder das Projekt des rumänischen Justizministeriums zur Förderung der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich der elterlichen Verantwortung.

2.5 WIRKUNGSGRAD UND SPIELRAUM FÜR VEREINFACHUNG

2.5.1 Ausgegebene Gelder im Verhältnis zur erzielten Auswirkung

Der Großteil der finanziellen Unterstützung im Budget des JCIV-Programms war für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für maßnahmenbezogenen Finanzhilfen vorgesehen (siehe Tabelle 1-2 Aufschlüsselung der geplanten JCIV- Mittelausstattung (2007–2013)). Die verbleibenden Mittel wurden Betriebskostenzuschüssen zugewiesen. Ein hoher Anteil wurde den öffentlichen Aufträgen zugewiesen, die im Rahmen des JCIV-Programms zur Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung der Politik und Rechtsvorschriften der EU, der Verbreitung von Informationen über die Politik und die Rechtsvorschriften der EU und der Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse ausgiebig in Anspruch genommen wurden. Zu diesem Zweck wurden große Geldbeträge für IT-Tools und -Instandhaltungsleistungen, insbesondere für das Europäische Justizportal, sowie für andere Instrumente wie den Europäische Justiziellen Atlas in Zivilsachen und die Datenbank JURE ausgegeben.⁵³

2.5.2 Nachfrage nach maßnahmenbezogenen Finanzhilfen

Gemessen an der Zahl der Anträge im Verhältnis zu den ausgewählten Projekten bestand eine hohe Nachfrage nach der Projektfinanzierung. Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden insgesamt 385 Anträge für maßnahmenbezogene Finanzhilfen des JCIV eingereicht, wobei die Anträge in den ersten Ausschreibungsrunden eine höhere Erfolgsquote aufwiesen als diejenigen in den folgenden Ausschreibungsrunden. Die Ausschreibungsrunden in den Jahren 2007 und 2008 wiesen eine Erfolgsquote von 61 % der 44 bzw. 31 Anträge auf. In der Ausschreibungsrunde 2011 bis 2012 hingegen (die zwei Budgetjahre abdeckte), als die Zahl der Anträge einen Höchststand von 127 erreichte, sank dieser Anteil auf 20 % und in der Ausschreibungsrunde für 2013 (mit 96 Anträgen) auf 29 %. Zu Beginn des Programms ging bei der Kommission nicht die erwartete Zahl von Anträgen ein. Allerdings stieg die Zahl mit zunehmender Sichtbarkeit des Programms deutlich an. Die Zahl der Anträge für maßnahmenbezogene Finanzhilfen nahm von durchschnittlich 40,5 Anträgen im Zeitraum 2007 bis 2010 auf 127 Anträge im Zeitraum 2011 bis 2012 und 96 im Jahr 2013 zu.⁵⁴

⁵¹ Ebda.

⁵² Ebda.

⁵³ Ebda., S. 37.

⁵⁴ Ebda., S. 39.

2.5.3 Nachfrage nach Betriebskostenzuschüssen

Mit insgesamt 50 Anträgen auf Betriebskostenzuschüsse (durchschnittlich 7 Anträge im Zeitraum, mit Ausnahme der Ausschreibungsrunde 2010, als eine Höchstzahl von 15 Anträgen erreicht wurde), waren die Erfolgsquoten in den Jahren 2008 und 2009 (50 % bzw. 43 %) höher, gingen dann 2010 auf 20 % zurück und stiegen 2012 und 2013 wieder leicht auf 29 % bzw. 38 % an.⁵⁵

2.5.4 Verwendung der öffentlichen Aufträge

36,2 % der Ausgaben für öffentliche Aufträge entfielen auf Studien, mehr als 33,4 % auf IT-Dienstleistungen und 26,8 % auf Veranstaltungen.⁵⁶ Neben den Initiativen der Kommission umfasst die JCIV-Vergabe die Mittel für die Verwaltung der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft im Rahmen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht sowie ein weiteres Budget, das gemäß dem jährlichen Arbeitsprogramm dem Europäischen Justiziellen Netz für Zivil- und Handelssachen zugewiesen wurde, das durch die Entscheidung 2001/470/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen gegründet wurde. Ersteres wirkte sich nur geringfügig auf das Budget aus, letzteres hingegen war eine Mittelbindung in Höhe von 17,8 Mio. EUR. Dieses Budget war im Vorjahr für spezifische Maßnahmen vorgesehen und wurde in vollem Umfang gebunden und ausgezahlt.⁵⁷

2.5.5 Gesamtumsetzung

Wie oben angeführt, belief sich die budgetäre Ausgangsposition für die Umsetzung des JCIV im Programmzeitraum auf 103,7 Mio. EUR. Nachdem noch nicht alle Maßnahmen vollständig abgeschlossen sind, ist der ausgezahlte Gesamtbetrag noch nicht bekannt. Die durchschnittliche Nichtausschöpfung bis dato beträgt 25 %.

Mit diesen Beträgen hat das JCIV 130 maßnahmenbezogene Finanzhilfen, 16 Betriebskostenzuschüsse und 247 ausgeschriebene Maßnahmen finanziert. Alle bisher abgeschlossenen ausgeschriebenen Maßnahmen wurden anscheinend vollkommen bezahlt, was ebenfalls einen effizienten Einsatz der finanziellen Ressourcen nahelegt.⁵⁸

2.5.6 Spielraum für Vereinfachung

Die Bewertung der Effizienz im Management und des Spielraums für Vereinfachung ist eng mit den anderen Ergebnissen zur Effizienz in diesem Abschnitt verbunden und basiert auf einer Bewertung des Umsetzungsprozesses, z. B. der Frage, ob er zu komplex ist (einschließlich unnötiger komplizierter Verwaltungsregeln) oder ob die Anforderungen an die Berichterstattung zu arbeitsaufwendig sind.

Ausgehend von den bis dato erfassten Daten wurde das Management des JCIV durch die Kommission im Hinblick auf die Anforderungen, die an die Antragsteller und Empfänger von Finanzhilfen gestellt wurden, sowie im Hinblick auf die erfahrene Unterstützung im Allgemeinen als effizient betrachtet. Allerdings traten bei einigen Organisationen Schwierigkeiten mit dem Antrag und dem Umsetzungsprozess auf. So erwähnten Interessenvertreter beispielsweise das komplexe Antragsstellungsverfahren für die Ausschreibungen und Probleme, die mit den technischen und IT-Systemen auftraten, weshalb einige Organisationen davon absahen, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen. Es besteht gewisser Spielraum für eine Vereinfachung der Verfahren für Antragsteller und Begünstigte, unter anderem in folgenden Bereichen: Verbesserung der technischen/IT-Systeme, Vereinfachung der Rechnungslegungsverfahren und der Finanzberichterstattung, Verbesserung und Beschleunigung des Rückmeldungsverfahrens und Aufwandsentschädigung für die Einrichtungen. Die Berichtsmodalitäten wurden allgemein als angemessen, wenngleich manchmal umständlich empfunden, letzteres insbesondere mit Blick auf die Finanzberichterstattung. Die Kontrollsysteme der

⁵⁵ Ebda.

⁵⁶ Ebda.

⁵⁷ Ebda.

⁵⁸ Ebda.

Kommission wurden allgemein als nützlich eingeschätzt, jedoch traten bei einigen Teilnehmern Probleme auf.

Das System der Kommission zur Überwachung und Bewertung war stärker outputorientiert als ergebnisorientiert, was einen Teil der Mängel des vorliegenden Bewertungsberichts erklärt.

2.6 EUROPÄISCHER MEHRWERT

Europäischer Mehrwert bezieht sich auf die Frage, in welchem Maße die EU-Dimension des Programms den Interessenvertretern Mehrwert bietet und inwiefern die EU einen komparativen Vorteil gegenüber innerstaatlichen und internationalen Akteuren auf diesem Gebiet hat. Zunächst werden die EU-Dimension des Programms und seine geographische Abdeckung besprochen. Der europäische Mehrwert wird dann im Hinblick auf den Mehrwert für die EU und die Begünstigten analysiert. Jedoch war es nicht möglich, den Mehrwert für die EU in Bezug auf Auswirkungen zu ermitteln und zu messen.

Im Allgemeinen stand die Finanzausstattung im Rahmen von Programmen, die von der GD Justiz verwaltet und in dieser Bewertung betrachtet wurden, nur für Aktivitäten mit eindeutigem europäischem „Mehrwert“ zur Verfügung. Das heißt, dass die Maßnahmen nationale oder lokale Interessen übersteigen müssen, um mit europäischer Relevanz, Abdeckung und Auswirkung wirklich „europäisch“ zu sein.

Der Mehrwert des JCIV-Programms bezieht sich vorwiegend auf die länderübergreifende Dimension innerhalb der EU. Das Programm wurde zur Entwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Freizügigkeit gewährleistet ist, aufgelegt. Mitgliedstaaten sind nicht in der Lage, dies effektiv allein anzugehen. Daher wurde das Programm umgesetzt, um eine europäische Antwort zu fordern, einschließlich des Informationsaustausches auf europäischer Ebene und der Gewährleistung der Verbreitung bewährter Praktiken in der EU. Die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten ist daher ausschlaggebend für die Umsetzung des Programms.

Bei maßnahmenbezogenen Finanzhilfen sieht Artikel 4 des Gründungsbeschlusses vor, dass das JCIV spezifische länderübergreifende Projekte finanziert, die mindestens zwei Mitgliedstaaten oder mindestens einen Mitgliedstaat und einen anderen Staat betreffen, bei dem es sich entweder um ein Beitrittsland oder um ein Bewerberland handeln kann. Die jährlichen Arbeitsprogramme und Ausschreibungen verlangen von den Antragstellern die Bildung von länderübergreifenden Partnerschaften „mit geeigneten Organisationen, d. h. ein Antragsteller zuzüglich mindestens einem Partner, bestehend aus Organisationen aus mindestens zwei verschiedenen geeigneten Ländern, d. h. aus mindestens zwei verschiedenen EU-Mitgliedstaaten“.

Bei den Betriebskostenzuschüssen mussten die Organisationen Aktivitäten mit einer europäischen Dimension unter Beteiligung von mindestens 10 EU-Mitgliedstaaten ausführen. Artikel 9 Absatz 5 des Gründungsbeschlusses legt auch fest, dass eines der Bewertungskriterien für die Auswahl von Anträgen auf Betriebskostenzuschüsse die „geographische Ausstrahlung der durchgeführten Maßnahmen“ ist.

Entsprechend Artikel 5 des Gründungsbeschlusses können sich Beitrittsländer, Bewerberländer sowie in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess einbezogene Länder des westlichen Balkans an den Maßnahmen des Programms beteiligen. In die Projekte können auch Angehörige der Rechtsberufe aus Dänemark, aus den Bewerberländern, die sich nicht an dem Programm beteiligen, sofern damit ein Beitrag zur Vorbereitung auf den Beitritt geleistet wird, sowie aus anderen Nicht-EU-Ländern, die sich nicht an dem Programm beteiligen, sofern dies den Projektzielen förderlich ist, einbezogen werden, doch dürfen diese weder Projekte einreichen noch als Mit Antragsteller (Mitbegünstigte) auftreten. Die vom JCIV abgedeckten Themen gemäß den jährlichen Arbeitsprogrammen und Ausschreibungen sind stark auf EU-Angelegenheiten und die länderübergreifende Zusammenarbeit ausgerichtet. Hier ist an erster Stelle das jährliche Arbeitsprogramm für 2010 zu erwähnen, das den Bereich des Europäischen Justizportals als allgemeine Priorität festlegt, und insbesondere die Unterstützung der Entwicklung

bewährter Praktiken durch länderübergreifende Pilotprojekte, die belegen müssen, wie sie auf EU-Ebene zur besseren Interoperabilität beitragen.

2.6.1 Geographische Ausstrahlung der finanzierten Projekte

Die Bewertung deutet darauf hin, dass die Mehrzahl der JCIV-Zuschüsse an eine bestimmte Gruppe (Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien) von Mitgliedstaaten ausgezahlt wurde. Andere Mitgliedstaaten waren nur in begrenztem Umfang oder überhaupt nicht beteiligt.

Das JCIV-Programm ist auf die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens ausgerichtet. Daher ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Programme Partner und Endbegünstigte verschiedener Mitgliedstaaten beinhalten. Die Mehrzahl der teilnehmenden Organisationen war in Belgien, Deutschland und Spanien ansässig, wobei die meisten dieser Organisationen Partnerorganisationen sind. Dänemark hat nicht am JCIV-Programm teilgenommen.

Organisationen aus allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Portugal, Malta, Zypern, Kroatien, Bulgarien, der Slowakei und Dänemark, haben als federführende Organisation an den Projekten des JCIV-Programms teilgenommen. Die höchste Anzahl der federführenden Organisationen stammte aus Belgien (21 % oder 31 Organisationen), gefolgt von Deutschland (12 % oder 18 Organisationen) und Spanien (11 % oder 16 Organisationen). Belgien beherbergt einen hohen Anteil von europäischen Netzwerken, Plattformen und Foren, was die relativ hohe Anzahl der in Belgien eingetragenen federführenden Organisationen erklärt. Die höchste Anzahl der Partnerorganisationen stammte aus Italien (10 % oder 57 Organisationen), gefolgt von Spanien (10 % oder 55 Organisationen). Allerdings waren die Partnerorganisationen gleichmäßiger auf die verschiedenen Mitgliedstaaten verteilt.

21 % der JCIV-Finanzausstattung wurden Projekten zugesagt, bei denen die federführende Organisation aus Belgien stammte. Nach Belgien folgten Deutschland (12 %) und Frankreich (11 %). Diese Aufteilung der Finanzausstattung orientiert sich eng an der Verteilung der Anzahl der von den Mitgliedstaaten geführten Projekte (siehe Abbildung 2-1 (links)). Allerdings zeigt die Abbildung der Finanzausstattung nicht die Aufteilung der zugesagten Finanzausstattung unter den Projektpartnern. Der Abbildung 2-1 liegt die Annahme zugrunde, dass die gesamte zugesagte Finanzausstattung dem Land der federführenden Organisationen zugewiesen wurde. Dies war jedoch in Wirklichkeit nicht der Fall (die Projekte waren länderübergreifend und die Projektpartner erhielten ebenfalls einen Teil der Finanzausstattung). Daher ist die Abbildung 2-1 mit Vorsicht zu betrachten.

Abbildung 2-1 Zuweisung der durch das JCIV zugesagten Finanzausstattung nach federführender Organisation (links) und nach federführender Organisation pro Kopf (rechts)

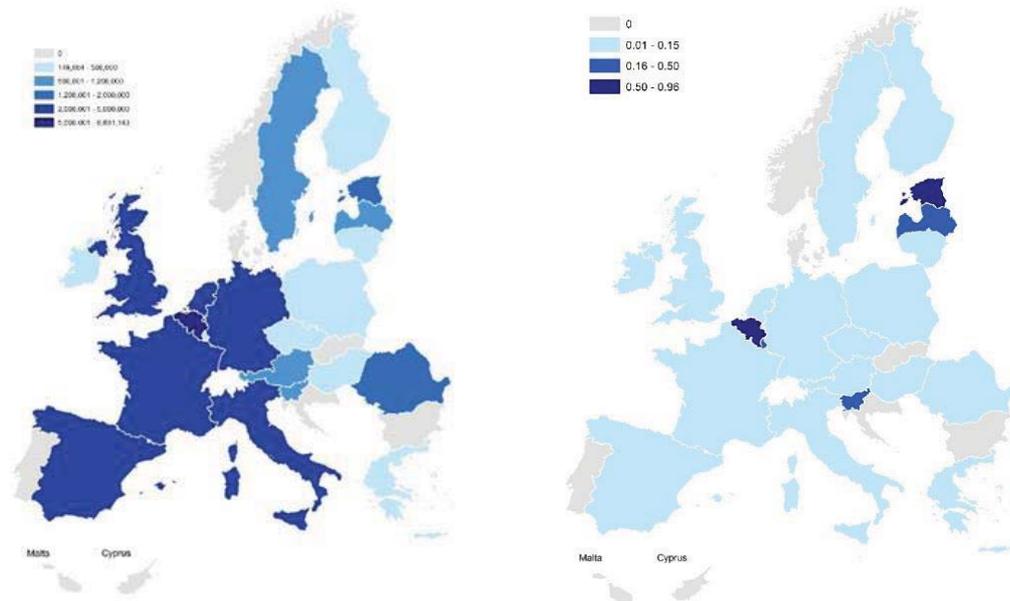
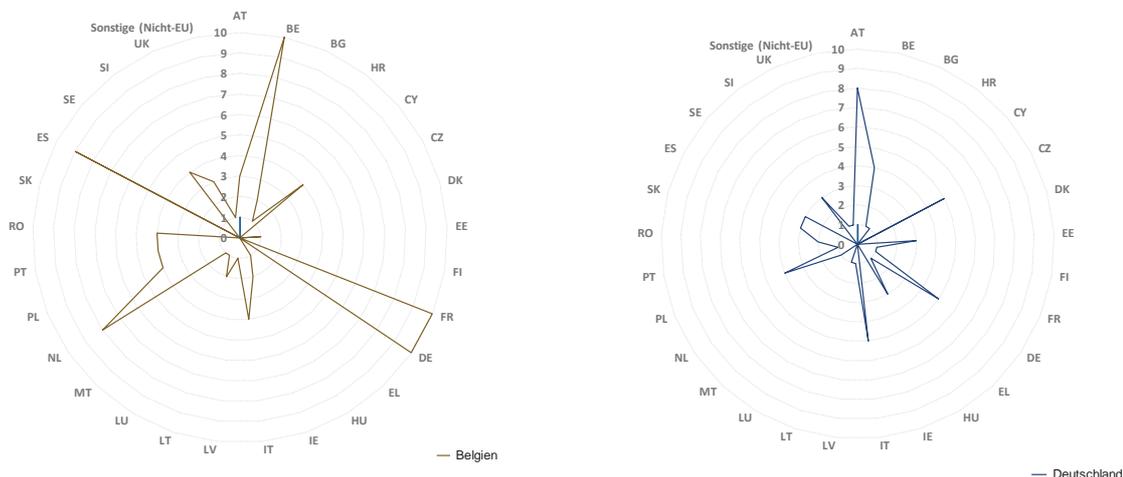
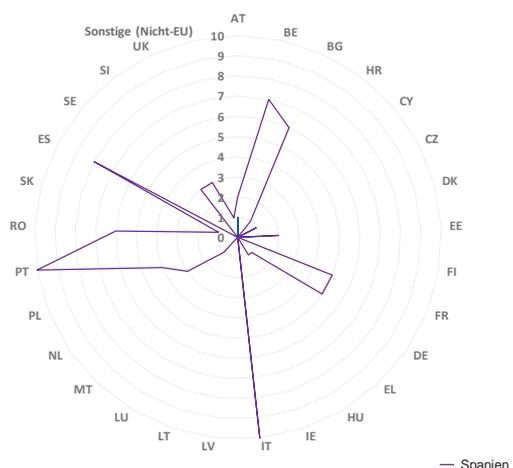


Abbildung 2-2 zeigt deutlich die Partnerschaftsstruktur der führenden 3 Mitgliedstaaten mit der höchsten Anzahl an federführenden Organisationen (Belgien, Deutschland und Spanien). Die Abbildungen zeigen, dass die belgischen federführenden Organisationen gewöhnlich mit belgischen, französischen und deutschen Partnern sowie mit spanischen und niederländischen Partnern zusammenarbeiten. Die deutschen federführenden Organisationen gehen am häufigsten mit österreichischen Organisationen (acht Projekte) eine Partnerschaft ein, gefolgt von tschechischen, deutschen und italienischen Organisationen. Die spanischen federführenden Organisationen gingen vorwiegend mit portugiesischen, italienischen und spanischen Organisationen eine Partnerschaft ein.

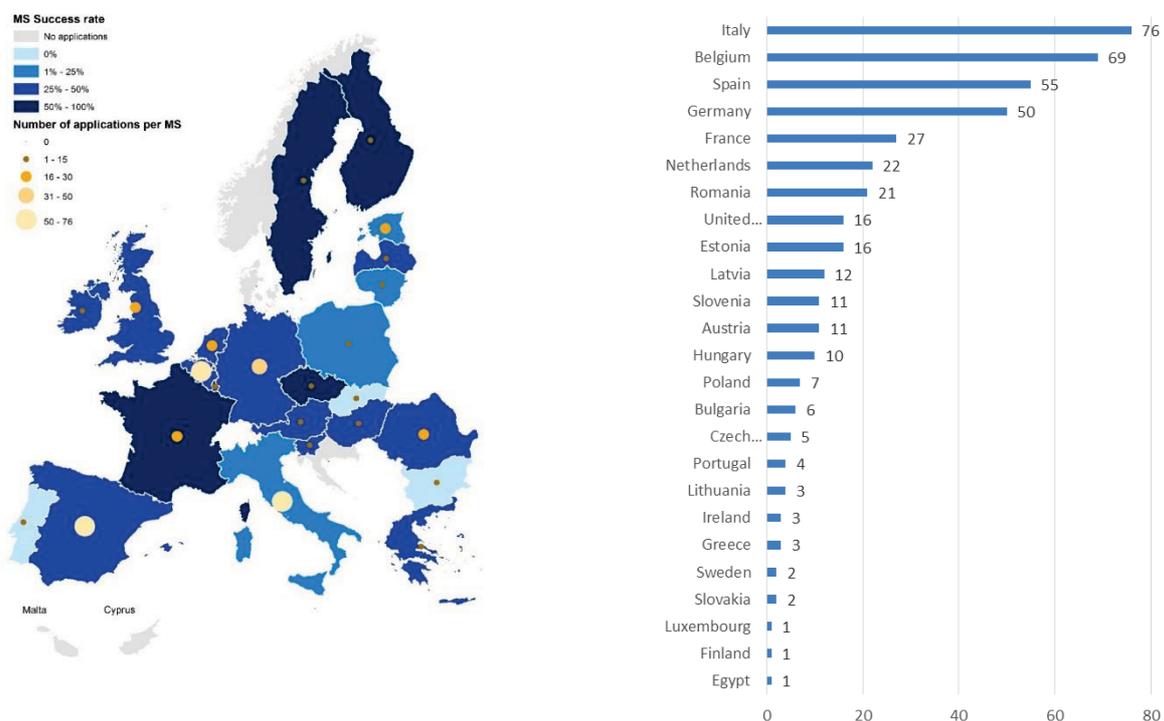
Abbildung 2-2 Partnerschaftsstruktur für die drei führenden Mitgliedstaaten mit federführenden Organisationen





Das JCIV-Programm hat nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen abgedeckt. Die höchste Zahl von Anträgen wurde von italienischen Organisationen eingereicht (76 von insgesamt 385), gefolgt von Organisationen aus Belgien (69) und Spanien (55). Diese drei führenden antragsstellenden Mitgliedstaaten haben 52 % aller Anträge auf Finanzmittel aus dem Programm eingereicht. Kroatien, Malta, Zypern und Dänemark haben keinen Antrag auf JCIV-Finanzausstattung gestellt (siehe Abbildung 2-3).

Abbildung 2-3 Gesamtzahl der Anträge im JCIV pro Mitgliedsstaat (rechts) und Erfolgsrate nach Mitgliedsstaat (links)



Luxemburg, Finnland, die Tschechische Republik, Frankreich und Schweden wiesen die höchsten Erfolgsquoten der eingereichten Anträge auf (mehr als 50 % der Anträge waren erfolgreich). Portugal, Bulgarien und die Slowakei erhielten keine Finanzmittel aus dem JCIV-Programm.

2.6.2 Europäischer Mehrwert und Mehrwert für Finanzhilfeempfänger

Die erneuten Befragungen und die Online-Umfrage ergaben, dass die länderübergreifende

Partnerschaft konkrete Vorteile für die begünstigten Organisationen erbrachte, die kein anderes Finanzierungsinstrument im gleichen Umfang hätte erzielen können⁵⁹. Das Partnerschaftskonzept hat zu einer größeren Wissensbasis der teilnehmenden Organisationen geführt. Die 59 Online-Befragten machten folgende Angaben zu den Ergebnissen der Partnerschaft: Aufbau von Kenntnissen/Expertise im Themenbereich (der Grad des Wissensaufbaus wurde nicht gemessen) (45 Teilnehmer), Vernetzung mit (mehr) internationalen Partnern (41 Teilnehmer) und mehr Kenntnisse über die Politik und Verfahren in anderen Ländern (38 Teilnehmer). In geringerem Umfang trug sie auch zu mehr Kenntnissen über relevante Politik und Rechtsvorschriften der EU bei⁶⁰.

Die länderübergreifende Partnerschaft hat auch den Radius für die Verbreitung von Ergebnissen erweitert. Aus den Umfrageergebnissen und der Anhörung der Interessenvertreter geht hervor, dass die guten Arbeitsbeziehungen zwischen den Partnern Organisationen in die Lage versetzten, alle Zielgruppen, selbst die schwer zu erreichenden, anzusprechen und eine weite Verbreitung der Ergebnisse gewährleistet hatten. Die Mitwirkung aller Partner am Projekt, eine eindeutige Zuteilung der Aufgaben und ein gemeinsames Verständnis über die Vorgehensweise bei der Umsetzung der Maßnahmen trugen zum Erreichen der Ergebnisse bei. Trotz der allgemeinen Zufriedenheit mit den Partnerschaften stimmten 26 % der Online-Befragten vollständig und 35 % teilweise der Aussage zu, dass eine Beteiligung von Partnern aus anderen Ländern nützlich gewesen wäre. Die erneuten Befragungen bestätigten auch den spezifischen Nutzen der länderübergreifenden Partnerschaften, d. h. eine größere Wissensbasis und Ausweitung des Verbreitungsrahmens sowie gute Arbeitsbeziehungen zwischen den Partnern, die diesen spezifischen Nutzen untermauern.

Neben dem Mehrwert für die Empfänger der Finanzhilfen geht aus der Umfrage hervor, dass die Projekte durch ihren Beitrag zum Erreichen der EU-Ziele Mehrwert erzeugten. Die meisten Umfrageteilnehmer gaben an, dass die umgesetzten Projekte/Aktivitäten einen signifikanten/wichtigen Beitrag zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Ausarbeitung und Verbreitung bewährter Praktiken leisteten. Dabei trugen analytische Aktivitäten vorwiegend zu anderen Zielen bei (40 %), wechselseitiges Lernen trug hauptsächlich zur Entwicklung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Ländern bei (28 %) und Sensibilisierung trug in erster Linie zur Ausarbeitung und Verbreitung bewährter Praktiken bei (25 %).

Allerdings gaben die meisten Teilnehmer an, dass die umgesetzten Projekte/Aktivitäten nur in geringem Umfang oder gar nicht zur Schaffung praktischer Instrumente oder Lösungen zur Bewältigung grenzüberschreitender oder unionsweiter Herausforderungen oder zur Sensibilisierung der breiteren Öffentlichkeit über die sich aus dem EU-Recht ableitenden Rechte beitrugen.

Der europäische Mehrwert wird besonders deutlich in den Antworten der Finanzhilfeempfänger auf die Frage, welche Bedeutung die EU-Finanzmittel für das Erreichen der Ziele hatten. 87 % der Befragten gaben an, dass die Projekte/Aktivitäten nicht ohne Finanzmittel der EU umgesetzt worden wären. Demzufolge kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der im Rahmen des JCIV-Programms ausgeführten Projekte/Aktivitäten ohne dieses Programm nicht durchgeführt worden wären⁶¹.

⁵⁹ 87 % der Befragten gaben an, dass die Projekte/Aktivitäten nicht ohne Fördermittel der EU umgesetzt worden wären.

⁶⁰ *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, Seite 52, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.

⁶¹ Ebda., S. 53.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

*Relevanz des Programms*⁶²

- Die Programmziele sind größtenteils spezifisch, akzeptiert und realistisch. Allerdings waren sie weder messbar noch terminiert (obwohl sie an die Programm- und Projektdauer gebunden waren).
- Insgesamt sind die Prioritäten und finanzierten Maßnahmen für die Ziele des Programms relevant. Allerdings ließ das zur Auswahl der Programmprioritäten eingerichtete Verfahren wenig Spielraum, sobald die Prioritäten festgelegt wurden (obwohl prinzipiell ein Projekt ohne Priorität aufgrund von anderen Vergabekriterien eine Finanzhilfe hätte erhalten können). Dies hat in einigen Fällen dazu geführt, dass bei Änderung einer Priorität während der Durchführung eines Projekts die Ergebnisse weniger Nutzen erbrachten. Umgekehrt kann bei Aus- und Fortbildung zum Beispiel ein Schulungsbedarf auftreten, der nicht unter die festgelegten Prioritäten fällt. Dieser konnte dann nicht im Rahmen des Programms finanziert werden, weil er in der entsprechenden Ausschreibungsrunde nicht berücksichtigt wurde.
- Das JCIV-Programm war zur Unterstützung der praktischen Anwendung und Umsetzung der Politik und der Rechtsvorschriften der EU und als Beitrag zu Entwicklungen der Politik und der Rechtsetzung gut konzipiert.
- Die Finanzhilfeempfänger waren insgesamt der Ansicht, dass die Ausschreibungen und ausgewählten Maßnahmen den Bedürfnissen der Zielgruppen entsprachen, wenngleich das Maß, in dem diese Bedürfnisse adäquat ermittelt wurden, schwankte: Bei einigen wurden ausgeklügelte Bedarfsermittlungen vorgenommen, bei anderen hingegen wurde weniger streng vorgegangen. Allerdings konnte die Robustheit der Methode, die zur Bewertung der von den Projekten vorgenommenen Bedarfsermittlung verwendet wurde, durch diese Bewertung nicht beurteilt werden. Bedarfsermittlungen sind für die Begünstigten von Finanzhilfen nicht zwingend erforderlich.

Kohärenz und Komplementarität

- Insgesamt hat das JCIV in Bezug auf bestimmte Ziele und Themenbereiche, die Art der Programme und die Zielgruppen, ein gewisses Maß an Komplementarität mit anderen EU-Programmen, insbesondere mit JPEN und FRC, erzielt. Gleichzeitig besteht bei diesen Programmen jedoch das Risiko der Überschneidung.
- Sowohl auf EU-Ebene und auf innerstaatlicher Ebene als auch im Programm selbst wurden Synergien erzielt.
- Das JCIV-Programm zeigte Konsistenz mit den politischen Entwicklungen auf EU-Ebene und auf innerstaatlicher Ebene und konnte die politischen Entwicklungen und Rechtsvorschriften im Bereich Ziviljustiz durch die finanzierten Maßnahmen und die Vergabe öffentlicher Aufträge unterstützen.

Wirksamkeit

- Insgesamt haben die finanzierten Maßnahmen einen Beitrag zu den Programmzielen geleistet. Allerdings erweist sich die Bewertung der Effizienz des Programms aufgrund der beschränkten Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen, die in den Abschlussberichten der Projekte und den Interviews gegeben wurden, als schwierig. Das System der Kommission zur Überwachung und Bewertung war stärker outputorientiert als ergebnisorientiert, was einen Teil der Mängel des vorliegenden Bewertungsberichts erklärt.

⁶² Ebda., S. 54-56.

- Die meisten Projekte konnten die geplanten Ergebnisse rechtzeitig erzielen und die erwartete Zielgruppe ansprechen. Es wurde keine Hindernisse identifiziert, die die Umsetzung der Projektergebnisse oder -ziele schwerwiegend beeinflusst hätten.
- Das JCIV hat über Zuschüsse und öffentliche Aufträge zur Umsetzung und Entwicklung der Politik und Rechtsvorschriften der EU beigetragen. Allerdings könnte der lange Projektzyklus bei einer Veränderung der politischen Prioritäten den Wirkungsgrad der abgeschlossenen Maßnahmen zunichtemachen.

Nachhaltigkeit

- Im Hinblick auf die kurzfristige Nachhaltigkeit (d. h. durch die Verbreitung von Projektergebnissen) unternahm die Kommission zur Verbreitung (und Überwachung) der Projektergebnisse insgesamt nur begrenzte Anstrengungen. Die Kommission verließ sich hinsichtlich der direkten Verbreitung der Ergebnisse an die Zielgruppen vorwiegend auf ihre Begünstigten, und ihre eigenen Personalressourcen wurden in erster Linie für die Haushaltsführung eingesetzt. Die Verbreitung an die breite Öffentlichkeit gilt als zentrales Element für eine stärkere Wirkung des Programms. Die Verbreitung der JCIV-Ergebnisse war nur von begrenzter Wirksamkeit, da es keinen spezifischen Kanal für die Verbreitung dieser Ergebnisse gab. Die Verbreitung durch die Finanzhilfeempfänger war anscheinend effizienter, da die meisten von ihnen klare Pläne zur Verbreitung der Ergebnisse ihrer Projekte/Aktivitäten festgelegt hatten.
- Insgesamt erzeugte das JCIV-Programm mittelfristig (d. h. Fortführung der Projektergebnisse und/oder Partnerschaften) und langfristig (d. h. durch die Übertragung der Projektergebnisse auf andere Umfelder, Organisationen und Mitgliedstaaten mit nur beschränkter oder ohne zusätzliche Finanzausstattung) nachhaltige Ergebnisse. Was die Fortführung von Partnerschaften angeht, so sind die gesammelten Beweise in gewisser Hinsicht widersprüchlich: Während die JCIV-Abschlussberichte nahelegen, dass diese nur in geringem Maße stattfand, gingen aus der Online-Umfrage andere Ergebnisse hervor, da die meisten Befragten angaben, dass die Partnerschaft fortbestand. Dies könnte auf eine verzögerte „Wiederherstellung“ der Partnerschaften nach Einreichung des Abschlussberichts zurückzuführen sein.
- Die meisten Projekte wurden als innovativ eingestuft, insbesondere was das Ansprechen von Gruppen oder das Angehen von Problemen, die zuvor noch nicht untersucht oder angesprochen wurden, angeht, oder durch die Entwicklung neuer Methoden, Ansätze oder Instrumente.
- Mehr als die Hälfte der Befragten gab an, dass zur Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit der Projekte/Aktivitäten weitere Finanzmittel nötig seien.

Effizienz

- Insgesamt schien die durch die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse bereitgestellte Finanzausstattung ausreichend zu sein, um das Erreichen der allgemeinen JCIV-Ziele zu unterstützen.
- Aus dem Vergleich der Eingaben und Leistungen der einzelnen Projektmittel sowie den erzielten Gesamtleistungen und -ergebnissen lässt sich schließen, dass die Finanzmittel insgesamt effizient eingesetzt wurden. In den ersten Umsetzungsjahren waren die Absorptionsraten relativ gering und wiesen auf einen Mangel an finanzieller und verwaltungstechnischer Kapazität der potenziellen Begünstigten hin, aber dies stieg nach zwei Jahren auf ein akzeptables Niveau an.
- Was die Anforderungen, die an die Antragsteller und Empfänger von Finanzhilfen gestellt wurden, und die erfahrene Unterstützung angeht, wurde das Management des JCIV durch die Kommission als effizient betrachtet. Allerdings fanden einige Organisationen den Antragstellungs- und Umsetzungsprozess schwierig. Es besteht gewisser Spielraum für eine Vereinfachung der Verfahren für Antragsteller und Begünstigte (z. B. Verbesserung der technischen/IT-Systeme oder Vereinfachung der Rechnungslegungsverfahren und der Finanzberichterstattung). Die

Berichtsmodalitäten wurden allgemein als angemessen, wenngleich manchmal umständlich empfunden; letzteres insbesondere im Hinblick auf die Finanzberichterstattung. Die Kontrollsysteme der Kommission wurden allgemein als nützlich eingeschätzt.

Europäischer Mehrwert

- Das JCIV-Programm verfügt über eine starke länderübergreifende Dimension. Die länderübergreifenden Partnerschaften brachten den an der Umsetzung der JCIV-Aktivitäten beteiligten Organisationen spezifische Vorteile, z. B. eine zunehmende Wissensbasis der teilnehmenden Organisationen, Vernetzung mit (mehr) internationalen Partnern und verbesserte Kenntnisse über die Politik und Verfahren anderer Länder.
- Die geographische Ausstrahlung der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse war ungleich, wobei einige wenige Mitgliedstaaten überdurchschnittlich stark vertreten waren (Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien) und andere nur beschränkt oder gar nicht beteiligt waren.

Wesentliche Empfehlungen

- Bessere Definition der Prioritäten: Die Kommission sollte mehr Zeit und Personalressourcen für die Festlegung der Prioritäten aufwenden, um zu gewährleisten, dass die Prioritäten mit einem zweckgebundenen Budget ausreichend verwirklicht werden können.
- Realistische Bewertungen der Projektrisiken und bessere Strategien zur Risikominderung: Die Kommission sollte während der Projektlaufzeit die Risiken besser überwachen, zum Beispiel durch Anforderung kurzer Fortschrittsberichte, in denen etwaige potenzielle Risiken ermittelt werden, die möglicherweise bei der Umsetzung des Projekts auftreten.
- Bei der Überwachung und Bewertung: stärkere Ausrichtung auf die Bewertung der Auswirkungen auf allen Ebenen und nicht nur auf Ergebnisse. Dies geht mit der Notwendigkeit einher, zur Projekt- und Programmbewertung objektive und unabhängige Beweise zu sammeln, zu analysieren und zu verwenden. Stärkere Ausrichtung auf die Bedarfsermittlung, die jedes Projekt angehen möchte.
- Wege untersuchen zur Förderung der Übernahme der Projektergebnisse, Resultate und bewährten Praktiken durch andere Organisationen, einschließlich anderer Mitgliedsstaaten, unter anderem durch mehr Ressourcen für Übersetzungsleistungen, Kommunikation und Verbreitung.
- Verfeinerung der Interventionslogik des Programms; neben dem Umfang des Programms und seinen allgemeinen und spezifischen Zielen und Prioritäten, den Arten von Maßnahmen und Arten von Interventionen und Durchführungsmaßnahmen sollte die Kommission versuchen, bei einer zukünftigen Fortführung des Programms die Interventionslogik⁶³ zu verfeinern und die Beziehungen zwischen dem Grundgedanken, den Zielen, Eingaben, Leistungen, Begünstigten, erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen deutlich, präzise und konkret darzulegen.

⁶³ Siehe zum Beispiel *Ex-post-Bewertung* der fünf Programme, die im Finanzrahmen 2007-2013 umgesetzt wurden. Bewertung spezifischer Programme: Ziviljustiz (JCIV), ICF, 28. Juli 2015, S. 1-2, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.