



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Juli 2014
(OR. en)

11473/14

FIN 452

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Juni 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 383 final
Betr.:	Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 383 final.

Anl.: COM(2014) 383 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2014
COM(2014) 383 final

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

Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse

{SWD(2014) 200 final}

{SWD(2014) 201 final}

Inhaltsangabe

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse

1.	<u>Einleitung</u>	3
2.	<u>Überblick über die erzielten Ergebnisse</u>	4
	<u>2.1. Interne Maßnahmen der Union</u>	4
	<u>2.1.1. WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG</u> <u>(Haushaltsrubrik 1A)</u>	4
	<u>2.1.2. KOHÄSION IM DIENSTE VON WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG (Haushaltsrubrik 1B)</u>	14
	<u>2.1.3. BEWAHRUNG UND BEWIRTSCHAFTUNG DER NATÜRLICHEN RESSOURCEN</u> <u>(Haushaltsrubrik 2)</u>	20
	<u>2.1.4 FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT (Haushaltslinie 3A)</u>	26
	<u>2.1.5 UNIONSBÜRGERSCHAFT (Haushaltslinie 3B)</u>	29
	<u>2.2. Die Außenpolitik der Union (Haushaltslinie 4)</u>	31
1.	<u>DER KONTROLL-,BERICHTS- UND EVALUIERUNGSRAHMEN - MFR 2014 - 2020</u>	37
2.	<u>SCHLUSSFOLGERUNGEN</u>	38

1. EINLEITUNG

Laut Artikel 318 AEUV legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die erzielten Ergebnisse stützt. Der vorliegende vierte Bericht nach Artikel 318 („der Evaluierungsbericht“ bzw. „Bericht“) entspricht den zuletzt in ihrer Entschließung von 2012 und vom 26. Februar 2014¹ geäußerten Forderungen der Entlastungsbehörde im Hinblick auf Inhalt und Struktur.

Weitere Maßnahmen wurden ergriffen, um den Bericht stärker auf die Leistung der wichtigsten Finanzprogramme, die 2013 Gegenstand der Berichterstattung und Bewertung waren, zu konzentrieren. Es wurde unterschieden zwischen internen und externen Maßnahmen und der Bericht konzentriert sich innerhalb des Abschnitts über interne Maßnahmen auf Leistungsdaten, die für die Strategie Europa 2020 von Belang sind. Wie in der jüngsten Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 von der Kommission dargelegt, wurden bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 angesichts der Krise und anderer langfristiger Trends, die das Wachstum beeinträchtigen, unterschiedliche Ergebnisse erzielt². Obwohl es nicht möglich ist, die genauen Beiträge der einzelnen Finanzprogramme bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020³ zu ermitteln, und die Strategie Europa 2020 bei der Planung der MFR-Programme 2007-2013 noch nicht verabschiedet war, erläutert dieser Bericht anhand der zur Verfügung stehenden Leistungsdaten, wie die Finanzprogramme zur Strategie Europa 2020 beigetragen haben.

2013 ist das letzte Jahr des MFR 2007-2013. Allerdings ist es noch zu früh, um die Ergebnisse und Auswirkungen der Programme vollständig ermessen zu können. Die abschließenden und Ex-post-Evaluierungen zur Beantwortung dieser Fragen sind für den Zeitraum 2014-2016 geplant. Gleichwohl gibt es Daten über Indikatoren, inwieweit die Programmumsetzung nach Plan verläuft, und es wurde eine Reihe von Evaluierungen fertiggestellt, die Rückmeldungen über die Leistungen geben.

Der Bericht untersucht die erzielten Ergebnisse der wichtigsten Finanzprogramme (Abschnitt 2). Mit Blick auf die Zukunft enthält der Bericht eine Zusammenfassung des Kontroll-, Berichts- und Evaluierungsrahmens für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 - 2020 (MFR; Abschnitt 3).

¹ Entschließung des Parlaments vom 26.2.2014 über die Bewertung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse: ein neues Instrument für die Kommission im Interesse eines verbesserten Entlastungsverfahrens (2013/2172 (INI)).

² COM(2014) 130/2 final vom 19.3.2014.

³ Europa 2020 ist ein gemeinsames Vorhaben der Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 unterliegt dem Einfluss zahlreicher externer Faktoren.

Der Bericht wird von zwei Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen begleitet. Das erste (SWD1) enthält eine Analyse und eine Beschreibung der Kontroll-, Berichts- und Evaluierungsrahmen für die Finanzprogramme in den Jahren 2014-2020 und entspricht somit den im letztjährigen Evaluierungsbericht eingegangenen Verpflichtungen. Aufgrund eines Ersuchens des Rechnungshofes enthält das zweite Dokument (SWD2) eine Bestandsaufnahme der bisherigen Fortschritte im Hinblick auf den dem letztjährigen Bericht beigefügten Aktionsplan für die Ausarbeitung des Evaluierungsberichts nach Artikel 318.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE ERZIELTEN ERGEBNISSE

Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die 2013 erzielten Ergebnisse bei den wichtigsten Finanzprogrammen. Er ist nach Haushaltsrubriken gegliedert. Im Hinblick auf die Haushaltsrubriken im Zusammenhang mit der internen Politik der EU enthält er:

1. die wichtigsten Finanzprogramme und ihre Verbindung zu Europa 2020;
2. eine Bewertung der verfügbaren Leistungsergebnisse;
3. einen Bericht über die operationellen Aspekte der Leistungsfähigkeit.

Im Hinblick auf die außenpolitischen Maßnahmen der EU konzentriert sich der Bericht auf die wichtigsten Ergebnisse der Finanzprogramme im Zusammenhang mit den Zielen der Außenpolitik.

Entsprechend den Leitlinien der Entlastungsbehörde bietet dieser Bericht einen Überblick, allerdings keinen umfassenden und detaillierten Bericht der jährlichen Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der einzelnen Finanzprogramme des MFR 2007-2013. Diese detaillierten Informationen, einschließlich der Zusammenfassungen der Evaluierungen 2013, finden sich in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommissionsabteilungen.

2.1. INTERNE MAßNAHMEN DER UNION

2.1.1. WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

(Haushaltsrubrik 1A)

Programmziele und Europa 2020

Die wichtigsten Programme der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (91 % der Ausgaben im Jahre 2013 in Höhe von 15,7 Mrd. EUR unter dieser Haushaltsrubrik) sind das „Siebte Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration“ (RP7); das „Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“, die „Transeuropäischen Netze“; das Programm „Lebenslanges Lernen“ sowie das „Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung“ (EEPR).

Diese Finanzprogramme tragen zu den Zielen eines intelligenten, integrativen und nachhaltigen Wachstums von Europa 2020 bei. Im Rahmen dieser Prioritäten gehen die Finanzprogramme auf die in der Strategie Europa 2020 benannten gemeinsamen Bedürfnisse ein: Die Notwendigkeit, die finanziellen Mittel der EU (z.B. RP7 durch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) und gemeinsame Programme mit den Mitgliedstaaten) verstärkt zu nutzen, sowie die Notwendigkeit, neue Finanzinstrumente zu schaffen, um Kapital für innovative Unternehmen und KMU aufzubringen (z.B. umfassen die Finanzfazilitäten im Rahmen von RP7, CIP und EPRP Garantien, Risikokapital und Darlehen für KMU und innovative Unternehmen).

Im Zusammenhang mit der **Priorität Intelligentes Wachstum** von Europa 2020 leisten die Programme einen Beitrag zu den verschiedenen Kernzielen und Leitinitiativen „Innovationsunion“ (durch die Förderung von Forschung und Innovation durch RP7 und CIP), „Jugend in Bewegung“ (durch Mobilitätsprogramme für Forscher und Studenten, Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen und das Programm für Lebenslanges Lernen).

Mit Hilfe von RP7 leistet die EU-Forschungspolitik einen Beitrag zum Kernziel von Europa 2020, die FuE-Investitionen auf 3 % des BIP zu erhöhen. Das Ziel eines Anteils der Forschungsmittel von 3 % des BIP ist wahrscheinlich nicht zu verwirklichen. In den letzten Jahren ist insbesondere der FuE-Aufwand der Unternehmen langsam zurückgegangen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission stets darauf gedrängt, die Forschung und technologische Entwicklung der Union auszubauen, auch durch Finanzierung im Rahmen von RP7.

Mit Hilfe von RP7 sollen EU-Haushaltsmittel durch neue Kombinationen privater und öffentlicher Mittel besser eingesetzt werden. Im Rahmen von RP7 wurde eine Reihe langfristiger öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) eingerichtet. Die „Initiative innovative Arzneimittel“ (IMI) zielt darauf ab, Europa zum attraktivsten Ort für pharmazeutische FuE zu machen, wodurch der Zugang der Patienten zu innovativen Arzneimitteln verbessert wird; Ziel der Initiative „Luftfahrt und Luftverkehr“ (Clean Sky) ist die Entwicklung umweltfreundlicher und kosteneffizienter Flugzeuge und mit Hilfe der Initiative „Brennstoffzellen und Wasserstoff“ (FCH) soll die Entwicklung von Brennstoffzellen und Wasserstofftechnologien in Europa beschleunigt werden, um ihre kommerzielle Nutzung zwischen 2010 und 2020 zu ermöglichen. ARTEMIS und ENIAC für eingebettete IKT-Systeme und Nanoelektronik sollen multinationale Forschungstätigkeiten in großem Umfang unterstützen. Ferner wurde eine Reihe von ÖPP eingerichtet, um Finanzmittel der Mitgliedstaaten und der EU gemeinsam zu nutzen. Zur Verfügung gestellt wurden Informationen über die Leistungsfähigkeit des Gemeinsamen Programms für umgebungsunterstütztes Leben, das sich auf Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Innovationen für die Bevölkerungsalterung konzentriert.

Die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung im Rahmen von RP7 ist ein gemeinsames Finanzinstrument von EU/EIB für Großprojekte (Unternehmen mittlerer Finanzierung⁴

⁴ Ein mittelgroßes Unternehmen, bei dem es sich nicht um ein KMU handelt.

sowie Großunternehmen, ÖPP, Forschungsinfrastrukturen usw.), ebenso das gemeinsam von EU und EIF angewandte Risikoteilungspilotinstrument für KMU und kleinere Unternehmen mittlerer Finanzierung. Die Fazilität unterstützt Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation, indem Kredite und Garantien zur Verfügung gestellt werden.

Durch die Stärkung der Humanressourcen trägt RP7 auch zu den europäischen Forschungsbemühungen bei. Die Finanzierung erfolgt durch den Europäischen Forschungsrat anhand des einzigen Kriteriums der wissenschaftlichen Exzellenz. Im Rahmen des Unterprogramms „Menschen“ belief sich die RP7-Finanzierung von Forschungsstellen im Rahmen der Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen auf insgesamt 854,9 Mio. EUR im Jahre 2013 (+21 % gegenüber 2012).

Darüber hinaus trägt das Programm für Lebenslanges Lernen (1,34 Mrd. EUR Mittel für Verpflichtungen 2013) zur Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ und den Kernzielen von Europa 2020 bei (d.h. Steigerung des Anteils der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 34 mit abgeschlossenem Hochschulstudium auf mindestens 40 % und Reduzierung der Schulabbrecherquote auf weniger als 10 %). Bei der Verwirklichung dieser Ziele von Europa 2020 gab es gewisse Fortschritte, obgleich andere Indikatoren darauf hinweisen, dass sich bei der Beteiligung Erwachsener an Bildungsmaßnahmen, der Beschäftigungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Situation von jungen Menschen in den letzten Jahren insgesamt Verschlechterungen ergeben haben.

Im Hinblick auf die Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ von Europa 2020 trugen die Finanzprogramme im Rahmen dieser Haushaltsrubrik zur Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ bei, mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen zu verringern und die Energieversorgung zu sichern (CIP-Programm Intelligente Energie für Europa und Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung), kritische Transportengpässe zu beseitigen und den CO₂-Ausstoß des Verkehrswesens zu reduzieren (TEN-V und Marco Polo). Die Raumfahrtprogramme Galileo und Copernicus haben zur Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ beigetragen.

Im Rahmen von CIP trägt das Programm „Intelligente Energie - Europa“ zu dem Kernziel für Klimaschutz und Energie der Strategie Europa 2020 bei, indem die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessert wird und die Fähigkeiten der Mitarbeiter im Energiesektor ausgebaut werden.

Das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR; 2013 Zahlungen in Höhe von 201,6 Mio. EUR) soll die Zuverlässigkeit der Energieversorgung verbessern und zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen. Im Rahmen von EEPR werden großzügige Zuschüsse für Projekte in drei Bereichen des Energiesektors gewährt, die von besonders strategischer Bedeutung sind: Gas- und Stromverbindungsleitungen (43 Projekte), Offshore-Windenergie (9 Projekte) und CO₂-Abscheidung und -Speicherung (6 Projekte). Ferner wurde im Rahmen dieses Programms 2011 eine Finanzfazilität (Europäischer Energieeffizienzfonds) eingerichtet und aus dem Programm 146 Mio. EUR für die Finanzierung des Energieeffizienzsektors zugewiesen.

Das Programm für die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) leistete einen Beitrag zur „Beschleunigung der Einführung strategischer Projekte mit hohem europäischem Mehrwert zur Beseitigung von Engpässen, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Abschnitte und intermodale Drehkreuze (Städte, Häfen, logistische Plattformen)“⁵. Durch Zahlungen in Höhe von 759,3 Mio. EUR im Rahmen von TEN-V sollen 2013 30 sogenannte prioritäre Vorhaben oder Achsen zur Verbesserung der Mobilität von Personen und Gütern fertiggestellt werden.

Durch das Programm Marco Polo II (2013 Zahlungen in Höhe von 17,5 Mio. EUR) soll ein Großteil des erwarteten jährlichen Zuwachses des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs durch die Finanzierung von Kosten im Zusammenhang mit der Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger verringert werden.

Schließlich bemüht sich die Kommission im Rahmen der Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“, „eine wirkungsvolle Weltraumpolitik zu entwickeln und insbesondere die Projekte Galileo und GMES erfolgreich abzuschließen, um die Instrumente zur Bewältigung einiger der wichtigsten globalen Herausforderungen in die Hand zu bekommen“⁶. Finanzmittel werden bereitgestellt für die Satellitennavigations- und Erdbeobachtungssysteme der EU (GALILEO, GMES-COPERNICUS). Der Anteil der EU am weltweiten Massenmarkt für globale Satellitennavigationssysteme hat seit 2010 beständig von 24 % auf 30 % zugenommen. Wahrscheinlich wird das Ziel von 2020 (33 %) erreicht. Insgesamt erzielte Europa mit seiner Raumfahrtindustrie sowie mit Raketenstarts gute Ergebnisse auf dem globalen kommerziellen Markt und konnte seinen Marktanteil bei Satelliten steigern, während sein Marktanteil bei kommerziellen Raketenstarts stabil bei etwa 50 % blieb.

Leistungsfähigkeit der Programme

RP7, Lebenslanges Lernen und CIP-Programme: Impulse für ein Intelligentes Wachstum

Im Rahmen von RP7 erhielten 130 007 Antragsteller im Zeitraum 2007-2013 Finanzmittel in Höhe eines Gesamtbeitrags der EU von 41,26 Mrd. EUR. Bei 98 % der abgeschlossenen Projekte wurden die ursprünglichen Ziele erreicht und durchschnittlich führte jedes abgeschlossene Projekt zu 5,7 Veröffentlichungen. Die nahezu 6000 abgeschlossenen Projekte führten insgesamt zu 1261 geistigen Eigentumsrechten.

Besonderer Wert wurde im Rahmen von RP7 auf die Beteiligung der Industrie und der KMU gelegt, damit die Forschungstätigkeit dem Bedarf der Unternehmen entspricht und die Ergebnisse vermarktet werden können. Die Beteiligung der Industrie an Kooperationsprojekten im Bereich der Forschung war im Bereich Energie und Verkehr besonders hoch, wobei in jedem Bereich eine Finanzierung von fast 50 % erreicht wurde. Bei Kooperationsprojekten im Bereich der Forschung wurde der Anteil der Projekte, die zu Patentanmeldungen bzw. anderen Arten geistigen Eigentums führten, übertroffen (mit

⁵ KOM(2010) 2020 endgültig; Seite 16.

⁶ KOM(2010) 2020 endgültig; Seite 17.

Ausnahme der Bereiche Nahrungsmittel, Landwirtschaft/Fischerei und Biotechnologie). Im RP7 waren die KMU vor allem im Rahmen des spezifischen Programms „Zusammenarbeit“ (16 492 KMU-Teilnehmer mit einem Finanzbeitrag der EU in Höhe von 4,7 Mrd. EUR) und dem spezifischen Programm „Kapazitäten“ (6502 KMU-Teilnehmer mit einem Finanzbeitrag der EU in Höhe von 1,3 Mrd. EUR) aktiv. Insgesamt wurden 17 % des Haushalts des spezifischen Programms „Zusammenarbeit“ für KMU bereitgestellt, und somit das Ziel von 15 % übertroffen.

Die im Rahmen von RP7 eingerichteten ÖPP führten zu erheblichen Hebelwirkungen. Im Fall von IMI wurde der EU-Beitrag von 1 Mrd. EUR im Wesentlichen durch Sachleistungen der Mitglieder des Europäischen Dachverbands der Arzneimittelunternehmen und -verbände (EFPIA) in Höhe von mindestens einer weiteren Milliarde EUR aufgewogen. Der Haushalt der gemeinsamen Technologieinitiative Clean Sky in Höhe von 1,6 Mrd. EUR wurde jeweils zur Hälfte von der Kommission (in bar) und der Luftfahrtindustrie (Sachleistungen) aufgebracht. Im Falle von FCH entsprach der EU-Beitrag in Höhe von 470 Mio. EUR dem Beitrag des Privatsektors und anderer Beteiligter in Höhe von ebenfalls 470 Mio. EUR. Die EU und die beteiligten Mitgliedstaaten stellten ferner mehr als 1,547 Mrd. EUR für die ÖPP ARTEMIS und ENIAC bereit, wobei sich der private FuE-Aufwand auf mehr als 2,529 Mrd. EUR im Zeitraum 2008-2013 belief.

Diese öffentlich-privaten Partnerschaften wurden im Hinblick auf ihre Geschäftstätigkeit und Leistung positiv bewertet. Bei der zweiten Zwischenbewertung von IMI im Jahre 2013 wurde beispielsweise festgestellt, dass IMI erfolgreich die Machbarkeit großer öffentlich-privater Partnerschaften verschiedener Interessenträger für Forschung und Entwicklung in der Biomedizin nachgewiesen hat und nun weltweit als führende öffentlich-private Partnerschaft im Gesundheitswesen angesehen wird. 2013 wurde bei der zweiten Zwischenbewertung von FCH festgestellt, dass FCH eine angemessene Governance-Struktur verwirklicht, einen wirksamen Dialog zwischen Industrie und Forschung im Hinblick auf eine gemeinsame Strategieagenda geschaffen und diese Agenda erfolgreich umgesetzt hat. Bei den Halbzeitbewertungen von ARTEMIS und ENIAC wurde ebenfalls festgestellt, dass ihre Relevanz, Projektqualität und Wirksamkeit nach wie vor hoch sind. Es wurde gleichwohl empfohlen, die Programme stärker in einer europäischen Strategie für Elektronikkomponenten und -systeme zu verankern und größere Anstrengungen zu unternehmen, um die Kohärenz und Koordinierung zwischen und innerhalb der Projekte, das Projektmanagement und die Beurteilung der Auswirkungen und Erfolge der Projekte zu verbessern. Diese Empfehlungen wurden bei der Ausarbeitung des Folgeprogramms berücksichtigt.

Das Programm „Umgebungsunterstütztes Leben“ bewirkte eine kritische Masse von Forschungs- und Innovationsmaßnahmen mit über 120 ins Leben gerufenen Projekten und einer Hebelwirkung von insgesamt über 650 Mio. EUR⁷. Es gelang auch, eine starke Mitwirkung der Industrie zu erreichen, mit einem bemerkenswerten Anteil der KMU von über 40 %. Bei der Programmevaluierung für 2013 wurden ferner vielversprechende

⁷ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-final-evaluation-ambient-assisted-livingjoint-programme>

Hinweise auf ein Marktpotenzial der Produkte und Dienstleistungen, die aus den Projekten entstehen, festgestellt. Wichtige Empfehlungen wie die Verbesserung der Programmparameter und der Überwachung im Hinblick auf eine bessere Folgenabschätzung sowie die weitere Anpassung des Nachfolgeinstruments an andere wichtige Initiativen sind in den Vorschlag für das Nachfolgeprogramm eingeflossen.

Bei der zweiten Halbzeitbewertung wurde festgestellt, dass die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung (RSFF) im Rahmen von RP7 eine erhebliche Erhöhung der Investitionen von Unternehmen in Innovationsvorhaben und FuE ermöglichte. Weitere Privatinvestitionen in den Bereichen Forschung und Innovation (d.h. Multiplikatoreffekt) beliefen sich auf 34,1 Mrd. EUR anstelle der erwarteten 30 Mrd. EUR. Sie erwies sich als attraktiv für Unternehmen in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation und erreichte bzw. übertraf die Ziele im Hinblick auf das Kreditvolumen, verbesserte ihre geografische Verbreitung und ermöglichte es der EIB, in größerem Umfang risikoreichere Kredite zu vergeben. Der nachfrageorientierte Ansatz bei der Anwendung der RSFF wurde positiv bewertet. Die Evaluierung enthielt mehrere Empfehlungen, u.a. die bessere Ausstattung innovativer Unternehmen mittlerer Kapitalisierung mit spezifischen Finanzprodukten sowie die Stärkung der Pilotberatungstätigkeit und des Governance-Systems. Im Hinblick auf Unternehmen mittlerer Kapitalisierung konzentriert sich die Kommission im Rahmen der Finanzinstrumente von Horizont 2020 stärker auf kleine und größere Unternehmen mittlerer Kapitalisierung. Die Pilotberatungstätigkeit wird im Rahmen von Horizont 2020 ebenfalls erheblich ausgeweitet und das Governance-System wird ausgebaut.

Seit 2007 hat der Europäische Forschungsrat im Rahmen von RP7 über 4300 Forscher aus 64 Ländern und ihre Arbeitsgruppen, die in knapp unter 600 Gastgeberinstituten in 29 Ländern in der EU und den assoziierten Ländern tätig sind, gefördert. Unter den Stipendiaten des Europäischen Forschungsrates befinden sich acht Nobelpreisträger und drei Träger der Fields-Medaille. Insgesamt 134 ERC-Stipendiaten haben andere renommierte wissenschaftliche Preise und Auszeichnungen gewonnen. Mehr als 20 000 Artikel, in denen die ERC-Förderung anerkannt wird, sind zwischen 2008 und 2013 in von Fachgutachtern geprüften renommierten Zeitschriften erschienen. Eine Analyse hat ergeben, dass rund 10 % der Artikel, in denen die ERC-Förderung anerkannt wird, zu den einflussreichsten wissenschaftlichen Veröffentlichungen der Welt gehören (die am meisten zitierten 1 %), im Vergleich zu unter 1 % bei allen EU-Artikeln. Jeder ERC-Stipendiat beschäftigt durchschnittlich sechs weitere Forscher und trägt auf diese Weise zur Ausbildung einer neuen Generation exzellenter Forscher bei. Dies bestätigt die hervorragende Beurteilung der wissenschaftlichen Qualität der Ergebnisse dieses Programms und seinen hohen Mehrwert gegenüber vergleichbaren Maßnahmen.

Die Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen kamen im Zeitraum 2007-2013 wie geplant durch Stipendien und andere Maßnahmen rund 50 000 Forschern (~ 10,000 Doktoranden) mit 136 verschiedenen Staatsangehörigkeiten, die in über 81 Ländern tätig sind, zugute. Die Auswirkungsindikatoren bestätigen die angestrebte Zunahme der Zahl der Forscher, die in der EU arbeiten. Mehr als 50 % der geförderten Forschungsprojekte stehen inhaltlich in direktem Bezug zu den großen gesellschaftlichen Herausforderungen, die in der Strategie Europa 2020 definiert sind (zum Beispiel Klimawandel). Alle Indikatoren verwiesen auf Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele und sämtliche Ziele mit einer Ausnahme (Teilhabe der Frauen) wurden erreicht bzw. übertroffen. Eine

Zwischenbewertung bestätigte den hohen Mehrwert der Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen beim Aufbau internationaler Netze zwischen Forschung, Hochschulen und Wirtschaft, indem geförderte Forscher bessere Karriereaussichten erhalten und Volumen, Umfang und Exzellenz der Forschung verbessert werden⁸. So standen 2013 schätzungsweise 95 % der Stipendiaten zwei Jahre nach ihrem Stipendium in einem Beschäftigungsverhältnis, was über dem Ziel lag. Darüber hinaus berichteten die Stipendiaten über Vorteile für ihre Karriere. Das Programm war nicht nur attraktiv für die führenden Universitäten, sondern auch für die Innovationsführer des Privatsektors.

Die Beteiligung an den individuellen Mobilitätsaktivitäten im Rahmen des **Programms Lebenslanges Lernen** entspricht oder übertrifft die Ziele, mit Ausnahme des Unterprogramms für die Erwachsenenbildung (Grundtvig). Das Erasmus-Unterprogramm, das die Mobilität und Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen fördert, erreichte das Ziel von 3 Mio. Studenten im Studienjahr 2012/2013 mit über 250 000 Studenten (+9%), wozu alleine 2013 über 48 000 Unternehmenspraktika (+18%) gehörten. Dies entspricht 5 % der jährlichen Gesamtzahl europäischer Hochschulabsolventen. In qualitativer Hinsicht betrachten 97 % der ehemaligen Erasmus-Studenten ihren Studienaufenthalt im Ausland als vorteilhaft für den Arbeitsmarkt. 2013 führte die internationale Zusammenarbeit mit Drittländern im Rahmen von Erasmus Mundus dazu, dass die Bildungs- und Forschungssysteme der EU weltweit attraktiver wurden. Von den 100 bestplatzierten EU-Universitäten des Shanghai-Ranking nahmen 96 (über dem Ziel von 93) an gemeinsamen Erasmus-Mundus-Programmen teil. Allerdings blieb die Gesamtbeteiligung im Zeitraum 2009-2013 unter den Zielvorgaben, was teilweise auf die Reduzierung von Programmen mit den USA und Kanada infolge der Wirtschaftskrise zurückzuführen ist.

Bei der Abschlussbewertung des CIP wurde festgestellt, dass das CIP-Programm insgesamt zu einem wichtigen Instrument zur Förderung der Innovation geworden ist, insbesondere im Sinne eines relativ offenen Prozesses, der über die einfache Fokussierung auf die technische Entwicklung hinaus auf eine ausgewogenere Perspektive hinzielt, die Entwicklungen im Dienstleistungssektor ebenso wie in der verarbeitenden Industrie umfasst und sich sowohl auf Prozesse und Geschäftsmodelle als auch auf Produkte bezieht. Durch die aktuelle Wirtschaftskrise wurden die Bedeutung der zentralen CIP-Zielsetzungen sowie die Relevanz vieler Problemfelder, zu deren Bewältigung das CIP ursprünglich konzipiert wurde, unterstrichen. Damit gewinnt die Aufgabe an Dringlichkeit, Konzepte, die sich als erfolgreich und wirksam bewährt haben, wie beispielsweise die Finanzinstrumente, als Grundlage zu verwenden.

Die Nachfrage nach Finanzierungsinstrumenten des CIP war seit Beginn des Programms stark und die zugewiesenen Mittel wurden vollständig genutzt. Bis September 2013 wurden im Rahmen der KMU-Bürgschaftsfazilität („SMEG“) Kredite an 275 113 Unternehmen vergeben. 340 KMU nutzten die Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU („GIF“). Die angestrebte Zahl der Begünstigten wird offenbar übertroffen und die Aufgabe der Erleichterung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln in der Gründungs- und

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/index_en.htm

Wachstumsphase wird erfüllt. Konkret wurden die Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF) und SMEG-Darlehens- und Mikrokreditfazilitäten als für die Bedürfnisse der europäischen KMU relevant beurteilt, da sie einen Finanzierungsbedarf erfüllen, der andernfalls nicht gedeckt würde. Sie haben eine starke Hebelwirkung. Bei SMEG führten 1 EUR aus dem Unionshaushalt zu 32 EUR an Finanzierung und bei GIF führte 1 EUR zu 6,7 EUR an Beteiligungsfinanzierungen.

CIP-IEE, EEPR, TEN-V; Marco Polo: Impulse für intelligentes Wachstum (Ressourcenschonendes Europa)

Eine große Hebelwirkung wurde im Rahmen von CIP auch durch das Programm „Intelligente Energie - Europa“ (CIP-IEE) erzielt. 2013 erhielten die auf kurzfristige Auswirkungen ausgerichteten IEE-Projekte 42 Mio. EUR aus dem Programm. Dadurch werden 165 000 t an fossilen Brennstoffen sowie fast 500 000 t CO₂ jährlich eingespart und fast 500 Mio. EUR an Investitionen generiert. Diese Hebelwirkung bestätigt die Ergebnisse der Abschlussbewertung des IEE, wonach das Programm relevant und nützlich ist, da es eine Antwort auf die im Wandel begriffenen Bedürfnisse, Probleme und Hemmnisse bietet, die im Zusammenhang mit der Problematik der nachhaltigen Energie stehen, mit der Europa konfrontiert wird. Insgesamt waren die Maßnahmen von guter Qualität. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Programm um ein nützliches Instrument handelt, das fortgesetzt werden sollte.

Die Initiative „BUILD UP Skills“ - Energieeffizienzkompetenzen für Arbeiter im Baugewerbe

Dank der durch das CIP-Programm „Intelligente Energie - Europa“ finanzierten Initiative „BUILD UP Skills“ konnten 30 nationale Projektgruppen (EU 28 + Norwegen und die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) über 1600 Organisationen aus ganz Europa zusammenbringen, um Strategien für die Ausbildung von Bauarbeitern festzulegen. Laut den ersten Ergebnissen benötigen mehr als 3 Mio. Fachleute eine Weiterqualifizierung auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien bzw. der Energieeffizienz, um die Energieziele der EU 20-20-20 zu erreichen. Die einzelnen nationalen Vorhaben dienen der Ermittlung der wichtigsten Hemmnisse für die Ausbildung sowie der grundlegenden Maßnahmen zur Beseitigung dieser Hemmnisse. Die zweite Phase hat mittlerweile begonnen. Unterstützt wird die Einrichtung oder Verbesserung von Lehrplänen in 21 Ländern.⁹

2013 wurde eine große Zahl von Projekten, hauptsächlich in den Bereichen Gas und Strom, im Rahmen des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung (EEPR) fertiggestellt. Die Finanzierung des Strom- und Erdgasverbands aus dem EEPR hat zur Integration des Binnenmarktes für Strom und Gas beigetragen, wobei die Verbindungskapazitäten ausgebaut wurden. Das Programm ist von höchster Bedeutung, da der Europäische Rat vom März 2014 eine weitere Verbesserung des Verbunds mit den abgelegeneren und/oder weniger gut angebundenen Gebieten im Binnenmarkt gefordert hat¹⁰. Das EEPR hat einen Beitrag zu den ersten großen Windparks geleistet, die sich weit von der Küste entfernt in der Tiefsee befinden. Bei der Durchführung des Programms gab es Herausforderungen im Zusammenhang mit der Komplexität der angewandten Technologien (insbesondere im Hinblick auf die Netzintegration der Offshore-Windenergie

⁹ Quelle: Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME).

¹⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. März 2014.

sowie die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung), der fehlenden Akzeptanz in der Öffentlichkeit, Problemen bei der öffentlichen Beschaffung sowie dem Zugang zu langfristiger Finanzierung. Bei dem Unterprogramm „Kohlenstoffabscheidung und -speicherung“ gibt es große Unsicherheiten, hinsichtlich der Risiken, die seine erfolgreiche Durchführung gefährden könnten. Die bei der Durchführung des EEPR gewonnenen Erkenntnisse wurden von der Kommission bei der Erarbeitung der neuen Verordnung für die transeuropäische Energieinfrastruktur berücksichtigt.

Bei der Zwischenbewertung des Europäischen Energieeffizienzfonds (der Finanzfazilität im Rahmen des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung) wurde festgestellt, dass die Fazilität durch die Bereitstellung langfristiger Finanzierung, die Förderung marktgestützter und qualitativer Investitionen sowie die Schaffung eines besseren Verständnisses für die Dynamik des energieeffizienten Marktes Mehrwert schafft¹¹. Sie hat ferner eine wichtige Hebelwirkung. Für jeweils 100 EUR an EU-Finanzierung werden über 110 EUR von anderen Investoren bereitgestellt.

Das Halbzeitziel 2013 für die **Transeuropäischen Verkehrsnetze**, sieben vorrangige Projekte in Betrieb zu nehmen, wurde weitgehend erreicht. Fünf vorrangige Projekte (PP) waren vollständig in Betrieb. Hinzu kam 2013 die Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnachse Paris-Brüssel-Köln-Amsterdam-London und bei dem anderen Projekt, der Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo, wurden erhebliche Fortschritte erzielt.

Fertigstellung des vorrangigen TEN-V-Vorhabens Zwei

Hierbei handelt es sich um Europas erste grenzüberschreitende Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke für den Personenverkehr zwischen Großstädten in Frankreich, Belgien, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Das Netz zwischen Paris-Brüssel-Köln-Amsterdam-London erlaubt eine erhebliche Reduzierung der Reisezeiten zwischen den fünf Ländern und bietet den Passagieren somit eine echte Alternative zum Luft- und Straßenverkehr. Es bewirkt bessere Verbindungen zwischen einigen der wichtigsten Flughäfen in Europa - Brüssel, Frankfurt, Köln/Bonn, Paris Charles de Gaulle und Amsterdam Schiphol. Es wurde ohne größere finanzielle oder Umweltprobleme abgeschlossen. Die Hochgeschwindigkeitsstrecke hat die Verbindung zwischen dem Vereinigten Königreich und dem europäischen Festland erheblich verbessert und die Reisezeit zwischen den Städten des am dichtesten besiedelten Gebietes in Europa erheblich reduziert. Ferner leistet es ganz im Sinne der Ziele der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik einen erheblichen Beitrag zur Förderung des intermodalen Luft-/Bahnverkehrs.¹²

Obgleich eine in Milliarden Tonnenkilometern ausgedrückte Verlagerung auf alternative Verkehrsträger erreicht wurde, war die Wirksamkeit und Nutzung des **Programms Marco Polo** nicht völlig zufriedenstellend. Marco Polo I erreichte 46 % der geplanten Verlagerung¹³ und während die Projekte von Marco Polo II nach wie vor laufen, dürften die Endergebnisse des Programms einem ähnlichen Muster folgen. Es gibt mehrere Gründe für diese Situation. Hierzu gehört die spezifische Auslegung des Programms sowie die schwierigen Marktumstände. Das Programm war so ausgelegt, dass öffentliche Mittel geschont wurden,

¹¹ SWD(2013) 457 final vom 18.11.2013.

¹² Quelle: TEN-TEA-Agentur.

¹³ COM(2013) 278 final vom 14.5.2013 und Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes 3/2013.

weshalb die europäischen Unternehmen die operationellen Investitionsrisiken selbst tragen mussten. Ferner war das Programm nach ihrer Auffassung viel zu komplex. Da multimodale Verkehrslösungen generell mit höheren Risiken verbunden sind und höhere Investitionen verlangen als der reine Straßenverkehr, erwies sich das Programm als besonders anfällig für die Auswirkungen der Wirtschaftskrise und den sich darauf ergebenden Rückgang des Gesamtverkehrsaufkommens. Da allerdings die Zahlungen auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse erfolgen, handelt es sich bei dem Programm nach wie vor um eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel, weil für jeden investierten Euro ein ökologischer Nutzen von geschätzten 13 EUR erzielt wird (Endergebnis von Marco Polo I). Angesichts der Ergebnisse des Programms und des sich weiterentwickelnden Umfelds der Verkehrspolitik wird diese Art der EU-Förderung für Güterverkehrsdienste allerdings eingestellt.

Galileo und GMES-Copernicus: Impulse für ein nachhaltiges Wachstum: „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“

Als Impulsgeber der Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ gelangten das **Europäische Satellitennavigationsprogramm Galileo** und das **Erdbeobachtungssystem GMES-Copernicus** 2013 von der Entwicklungs- in die Betriebsphase. Dies ist ein wichtiger Meilenstein, da hierdurch die EU die strategische Infrastruktur erhält, um das erwartete große Wirtschaftspotenzial nachgelagerter Dienste und Anwendungen zu nutzen.

Die vier Galileo-Satelliten erreichten ihre erste autonome Position. Mehrere Bodenstationen wurden weltweit eingesetzt. Die Validierungsphase von Galileo wurde 2013 erfolgreich beendet. Während das Bodensegment von Galileo wie geplant eingesetzt wurde, gab es Schwierigkeiten bei der Satellitenproduktion. Wegen technischer Schwierigkeiten des privaten Herstellers mussten die zwei für 2013 vorgesehenen Starts verschoben werden (d.h. insgesamt vier Satelliten). Dies zeigt, wie wichtig ein gutes Risikomanagement und eine bessere Governance aller Beteiligten sind. Der genaue Zeitplan für die Starts wird festgelegt, sobald die satellitenspezifischen technischen Probleme gelöst sind.

Bei GMES-Copernicus wurden zwei von sechs GMES-Copernicus-Dienstleistungen für die Erdbeobachtung vollständig in Betrieb genommen (Notfallmanagement und Landüberwachung). Die Daten für das Notfallmanagement und die Landüberwachung stehen nunmehr GMES-Nutzern kostenlos zur Verfügung. Bei einer Zwischenbewertung der ersten operativen Tätigkeiten des GMES (GIO) im Zeitraum 2011-2013 wurde festgestellt, dass GIO, obwohl nur zwei Dienste aufgrund von Haushaltsbeschränkungen einsatzfähig waren, ein wirksamer Mechanismus für die Entwicklung in vollem Umfang einsatzbereiter Dienste zu sein scheint¹⁴, wobei GMES einen Mehrwert durch Ergebnisse schafft, die auf rein nationaler Ebene nicht erzielt werden könnten.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/dg/evaluation/reports_en.htm

2013 leistete das Erdbeobachtungssystem GMES wertvolle Dienste für die Rettungskräfte bei den Flutkatastrophen in Deutschland, der Tschechischen Republik und Ungarn sowie bei den Waldbränden in Portugal.

Operationelle Aspekte der Leistungsfähigkeit

Untersucht wurden unterschiedliche Aspekte bei der Durchführung von RP7.

In zwei Evaluierungen wurden die Vorteile einer Auslagerung der Durchführung von RP7 an eine Agentur festgestellt. Bei der Evaluierung der Arbeit der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (ERCEA) wurde davon ausgegangen, dass aufgrund der Übertragung der Aufgaben auf die ERCEA im Zeitraum 2009-2012 Einsparungen von 45 Mio. EUR erzielt wurden. Bei der Evaluierung der Exekutivagentur für die Forschung wurden Einsparungen in der Größenordnung von 106,4 Mio. EUR im Zeitraum 2009-2012 bestätigt.

Darüber hinaus veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht über die Frage, ob die Kommission eine effiziente Durchführung von RP7 durchgeführt hat¹⁵. Der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Vereinfachung der Vorschriften ergriffen hat, allerdings mehr getan werden kann und einige Aspekte der Durchführung von RP7 unter mangelnder Kohärenz leiden. Er stellte fest, dass im Mittelpunkt vor allem die Sicherstellung einer hohen Qualität der Mittelverwendung stand und weniger die Effizienz. Er stellt fest, dass sich die Abläufe noch weiter verkürzen lassen und obwohl die Vorlaufzeit bis zur Finanzhilfegewährung (d.h. zur Unterzeichnung der Verträge) abnimmt, Unterschiede zwischen den Dienststellen in den ersten fünf Jahren des RP7 bestehen. Sämtliche Empfehlungen des Rechnungshofes wurden von der Kommission akzeptiert und die meisten wurden bei der Vorbereitung des Nachfolgers des RP7 berücksichtigt. Zur einheitlichen Abwicklung von RP7 sowie zur Koordinierung von Horizont 2020 wurde eine zentrale Unterstützungsfunktion eingerichtet. Ihr Ziel besteht in der Bereitstellung hochqualitativer Dienstleistungen in den Bereichen rechtliche Unterstützung, Ex-post-Audit, IT-Systeme und -Operationen, Geschäftsprozesse, Programminformationen und Daten für alle Forschungs-Generaldirektionen, Exekutivagenturen und Gemeinschaftsunternehmen, die an der Durchführung von Horizont 2020 beteiligt sind. Eine gemeinsame repräsentative Prüfungsstichprobe der Ex-post-Kontrollen wurde für alle Teile des RP7 durchgeführt.

2.1.2. KOHÄSION IM DIENSTE VON WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

(Haushaltsrubrik 1B)

Programmziele und Europa 2020

¹⁵ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2/2013.

„Kohäsion im Dienste von Wachstum und Beschäftigung“ umfasst die Strukturfonds: den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Kohäsionsfonds (KF). Mit 349 Mrd. EUR entfallen 36 % des Haushalts der Union im Zeitraum 2007-2013 auf die Kohäsionspolitik. Es handelt sich hierbei um eines der sichtbarsten Finanzinstrumente der EU, das einen wesentlichen Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa leisten soll. Mit über 270 Mrd. EUR entfallen fast 80 % des Gesamthaushalts dieser Haushaltsrubrik auf den EFRE und den KF, während dem ESF ca. 75 Mrd. EUR zugewiesen werden.

Die drei Fonds, für die die geteilte Mittelverwaltung gilt, werden im Rahmen von auf nationaler oder regionaler Ebene verwalteten Programmen eingesetzt. Diese Fonds leisten einen Beitrag zu allen Zielen der Strategie Europa 2020.

Eines der wichtigsten Ziele der **EFRE-Hilfen** war es, die Effizienz der Unternehmen zu verbessern und ihnen dabei zu helfen, in neue Maschinen und Ausrüstungen zu investieren oder neue Produkte zu entwickeln. Der EFRE wurde in vielen Teilen der EU eingesetzt, um die Nutzung der IKT durch KMU, die Einführung des digitalen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen sowie Investitionen in die Breitbandtechnik zu fördern, um den Internet-Zugang zu verbessern oder in einigen Fällen erst zu ermöglichen.

Der **EFRE und der KF** bieten auch weiterhin Unterstützung in wichtigen Investitionsbereichen, z.B. der Entwicklung von Verkehrs- und Umweltschutzinfrastruktur, sowie zur Förderung der Energie- und Ressourceneffizienz.

Zu den wichtigsten Bereichen der **ESF-Hilfen** gehört die Integration in den Arbeitsmarkt. Zahlreiche Mitgliedstaaten stützen sich bei ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ESF-Mittel. In der EU-12, in der die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik gering sind (unter 0,5 % des BIP), machen ESF-Mittel mehr als die Hälfte der gesamten Mittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik aus (54,1 % 2007-2010).

Viele Mitgliedstaaten konzentrierten ihre ESF-Maßnahmen auch auf Unternehmensgründungen durch Arbeitslose und Menschen benachteiligter Gruppen sowie auf die Nachhaltigkeit und Arbeitsqualität Selbständiger und Kleinunternehmer. In den operationellen Programmen von 17 Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist unternehmerisches Denken als Priorität ausgewiesen.

Entsprechend ihrer Verpflichtung, Strukturfondsmittel für die Europa-2020-Leitinitiative „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ bereitzustellen, hat die Kommission 20 % des ESF vorgesehen, um bis 2020 Armut und soziale Ausgrenzung um mindestens 20 Mio. zu verringern. Wie die Kommission in ihrer Bestandsaufnahme der Fortschritte bei Europa 2020 festgestellt hat, wird das Erreichen dieses Ziels schwierig, da die Anzahl der Menschen, die in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind (Menschen, die von finanzieller Not bedroht sind, unter materieller Armut leiden oder in Arbeitslosenhaushalten leben), von 114 Millionen im Jahr 2009 auf 124 Millionen im Jahr 2012 angewachsen ist¹⁶.

¹⁶ COM(2014) 130 final/2 vom 19.3.2014.

Leistungsfähigkeit der Programme

Laut den nationalen Berichten über die Umsetzung der Programme im Bereich Kohäsionspolitik waren die Strukturfonds ein wichtiges Instrument für den Erhalt von Arbeitsplätzen und die Eindämmung der Arbeitslosigkeit.

Durch **EFRE-Maßnahmen** wurden Arbeitsplätze geschaffen, im Wesentlichen durch die **Unterstützung von Forschung, Innovation und KMU**. Kontrolldaten zeigen, dass geschätzt 594 000 zusätzliche Arbeitsplätze im Zeitraum 2007 bis 2012 geschaffen wurden. Die größte Zahl der gemeldeten neuen Arbeitsplätze war in DE, UK, HU, ES, IT und PL zu verzeichnen¹⁷. Es wurde eine Vielzahl von EFRE-Maßnahmen in der gesamten EU durchgeführt, **um Unternehmen und ihre Innovationsfähigkeit zu unterstützen**. Die Evaluierungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Förderung der Unternehmen die wichtigste der vom EFRE kofinanzierten Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist¹⁸. Nach den jüngsten jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten haben bis Ende 2012 fast 200 000 Unternehmen, darunter 80 000 neue Unternehmen, EFRE-Mittel erhalten, wobei mehr als 260 000 Arbeitsplätze bei KMU geschaffen wurden¹⁹.

Bis Ende 2012 führten **EFRE-Investitionen in IKT** dazu, dass über 5 Millionen Menschen erstmals Breitbandzugang erhielten, davon rund die Hälfte in weniger entwickelten Regionen. Dies trägt zur Verringerung der digitalen Kluft bei, die in einer Reihe von Ländern, insbesondere in der EU-12 und den südlichen EU-15 nach wie vor relativ groß ist.

Die Mitgliedstaaten berichten über Fortschritte bei der Durchführung von **Infrastrukturinvestitionen aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE**, allerdings liegen die Ergebnisse im Hinblick auf die meisten **Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz** insbesondere in der EU-12, unter dem angestrebten Ziel.

Beispiel einer Maßnahme in Estland: Verbesserung des von der EU kofinanzierten Eisenbahnnetzes führten zu einer Reduzierung der Reisezeit von 31 % auf bestimmten Strecken des Netzes bis Ende 2012, wobei eine weitere Verkürzung auf 45 % bis Ende 2015 angestrebt wird²⁰.

Im Verkehrssektor wurden 2007-2013 rund 42 Mrd. EUR für Straßeninfrastruktur, einschließlich TEN-V und nationale, regionale und kommunale Straßen, bereitgestellt. Für die Eisenbahninfrastruktur wurden rund 23 Mrd. EUR bereitgestellt, einschließlich TEN-V-Projekte. Als Ergebnis dieser umfangreichen Finanzierung gab es einige bemerkenswerte

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_en.cfm#1

¹⁸ Siehe Bericht des Expertennetzwerks für die Evaluierung „Schaffung von Arbeitsplätzen als Indikator für die Ergebnisse der EFRE-Programme“:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/job_creation/evanet_task1_job_creation_synthesis.pdf

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_en.cfm#1

²⁰ Siehe Zusammenfassung der nationalen Berichte für 2013 “Expertennetzwerk für Bewertungen zur Performance der Kohäsionspolitik 2007-2013“:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf

Resultate, vor allem Verbesserungen der bestehenden Eisenbahnstrecken, wobei über 2300 Eisenbahnkilometer umgebaut oder modernisiert wurden. Ferner wurden 30 000 Straßenkilometer neu gebaut. Allerdings gibt es einen erheblichen Rückstand bei Bau neuer Eisenbahnstrecken in Kohäsionsfondsländern. Dort wurden bisher erst 59 von 253 km fertiggestellt. Schwierigkeiten gab es aufgrund schlechter Projektentwicklung, begrenzter Verwaltungskapazitäten, Umsetzungsproblemen und Verzögerungen in Polen, Beschaffungsproblemen in Rumänien und Slowenien sowie schleppenden Raumplanungsverfahren in Slowenien.

Im Umweltsektor, wo die Programmzuweisungen für den Zeitraum 2007-2013 nahezu 50 Mrd. EUR erreichten, gab es in vielen Mitgliedstaaten Verzögerungen bei der Projektabwicklung, insbesondere bei der kommunalen Verwaltung der Investitionen. Die häufigsten Probleme stehen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen, den Planungsverfahren und der begrenzten Fähigkeit, Projekte zu verwalten, sowie in einigen Fällen mit der fehlenden Kofinanzierung wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise. Probleme gab es insbesondere in Bulgarien, wo der Erstattungssatz in der Wasserwirtschaft nur 11 % betrug, was bedeutet, dass die Ziele erheblich verfehlt werden, sowie in Rumänien. Zur Behebung dieser Mängel hat die Kommission drastische sektorspezifische und organisatorische Reformen verlangt und den Einsatz aller von den verschiedenen internationalen Finanzinstitutionen bereitgestellten technischen Hilfen angeregt.

Beispiele für Ergebnisse:

Italien: Durch vom EFRE kofinanzierte Projekte konnte die Abwasseraufbereitung für über eine Million Menschen bzw. rund 13 % der Gesamtbevölkerung in Konvergenzgebieten sowie rund 40 % der Bevölkerung in Sizilien und der Basilikata, wo die meisten Investitionen erfolgten, verbessert werden.

Malta: Die mit Hilfe von EU-Mitteln errichtete Kläranlage zur Aufbereitung von 80 % des auf der Insel anfallenden Abwassers führte dazu, dass die Küstengewässer im Süden des Landes von der Kategorie 3 in die Kategorie 1 hochgestuft wurden, und Malta das erste Mittelmeerland ist, das alle Abwässer vor der Einleitung ins Meer aufbereitet.

Im Energiesektor, wo im Rahmen von EFRE und KF im Zeitraum 2007-2013 rund 4,5 Mrd. EUR für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien (Wind, Sonne, Biomasse, Wasserkraft und Erdwärme) bereitgestellt wurden, konnte die zusätzliche Kapazität zur regenerativen Erzeugung von Elektrizität bis Ende 2012 bereits um 2400 MW gesteigert werden. Darüber hinaus werden 6 Mrd. EUR bereitgestellt, um die Energieeffizienz von Wohnblocks und öffentlichen Gebäuden zu verbessern. Eine Evaluierung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen soll bis Ende 2015 vorgelegt werden.

Beispiel für Ergebnisse in Österreich: Durch die Förderprojekte konnte die Energieerzeugungskapazität von 55 mit Biokraftstoffen betriebenen Anlagen um 89 MW bzw. 20 % erhöht werden, was zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen führen könnte, die den CO₂-Emissionen von rund 33 000 Personenkraftwagen entspricht.

Der EFRE sorgt auch für Investitionen in die **soziale Infrastruktur** in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Kinderbetreuung und Wohnungswesen, die die vom ESF geförderten „weichen“ Maßnahmen ergänzen. In den neuen Mitgliedstaaten sind die EFRE-Investitionen in die soziale Infrastruktur in vielen Fällen die einzige Quelle zur Modernisierung und Reformierung der öffentlichen Dienstleistungen, während sie in der EU-15 in der Regel eine zusätzliche Quelle sind.

Ein Großteil der **ESF-Investitionen** im Zeitraum 2007-2013 soll den **Zugang zur Beschäftigung** fördern. Rund 23 Mrd. EUR wurden für diesen Zweck bereitgestellt. Die Evaluierungsergebnisse²¹ der vorhandenen soliden Evaluierungen zeigen, dass wichtige Nettounterschiede im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit mit den ESF-Maßnahmen in Verbindung stehen. Beispielsweise stellte sich heraus, dass Teilnehmer von ESF-geförderten Maßnahmen eher eine Beschäftigung finden als Kontrollgruppen, wobei es einige Hinweise darauf gibt, dass dieser Effekt bei stärker benachteiligten Personengruppen ausgeprägter ist. Nach Angaben der nationalen Durchführungsberichte haben 2,4 Millionen Teilnehmer an ESF-geförderten Maßnahmen innerhalb von sechs Monaten nach Ende der Maßnahme einen Arbeitsplatz gefunden. Es wird davon ausgegangen, dass bis Ende Dezember 2012 insgesamt mehr als 5,7 Millionen Arbeitsaufnahmen im Zusammenhang mit der ESF-Förderung stattfanden. Mehrere Evaluierungen verweisen ferner auf die „weichen“ Ergebnisse im Zusammenhang mit den ESF-Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zur Beschäftigung, wozu auch die Befähigung zur Arbeitsplatzsuche und Motivierung zum Arbeitsmarkteintritt gehört.

Der Abschlussbericht des ESF-Expertennetzwerks für die Evaluierung der Leistungen des ESF 2007-2013 verweist darauf, dass in einigen Mitgliedstaaten bemerkenswerte Ergebnisse auch im Zusammenhang mit **Unternehmensneugründungen** und der **Aufnahme selbständiger Erwerbstätigkeit** erreicht wurden, wobei in diesem Zusammenhang fast 550 000 positive Fälle zu verzeichnen sind. Im Bereich **Erhöhung der Anpassungsfähigkeit** gab es mehr als 13,1 Millionen Teilnehmer, wobei die Arbeitnehmer mit über 8,5 Millionen die größte Gruppe stellten. Fast 847 000 Personen waren Selbständige, was die Bedeutung der ESF-Förderung für Unternehmensneugründungen im Bereich Anpassungsfähigkeit verdeutlicht, wo 13 Mrd. EUR für die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern, Unternehmen und Unternehmern im Zeitraum 2007-2013 bereitgestellt wurden.

In den meisten Mitgliedstaaten profitieren **junge Menschen** überdurchschnittlich von der ESF-Förderung - über 30 % aller ESF-Teilnehmer; mehr als 50 % in Deutschland und fast 40 % in Ungarn, Frankreich und Dänemark. Hingegen beträgt dieser Anteil aufgrund der Entscheidungen der nationalen Politik in Schweden, Portugal und Zypern 15 % oder weniger.

Evaluierungen deuten darauf hin, dass die durch den ESF Geförderten die empfangenen Dienste oder Hilfen zu schätzen wissen, und es gibt Hinweise darauf, dass die ESF-Maßnahmen zur **Unterstützung der Mitarbeiter** in Unternehmen, die von Entlassungen oder von einem allgemeinen Stellenabbau bedroht sind, dazu beigetragen haben, die Beschäftigungsquote in diesen Unternehmen zu stabilisieren. Trotz erheblicher Investitionen in die Weiterbildung und Qualifizierung der vorhandenen Mitarbeiter gibt es keine Belege für eine Auswirkung auf die Produktivität der einzelnen Unternehmen bzw. Vorteile im Hinblick auf das Gehalt und die berufliche Mobilität.

²¹ ESF-Expertennetzwerk – Abschließender Synthesebericht über die wichtigsten Leistungen des ESF, 2007-2013.

ESF-Maßnahmen haben **Strategien zur sozialen Inklusion** unterstützt (neue Strategien zur aktiven Eingliederung, Konzepte der Sozialinvestitionen sowie eine effizientere und effektivere Nutzung der Sozialhaushalte), um Gruppen mit Problemen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu helfen (z.B. Jugendliche, Alleinerziehende, Migranten und Ältere). Der ESF hat auch die Entwicklung von Sozialdiensten gefördert und dabei eine bessere Qualität und Zugänglichkeit für benachteiligte Gruppen angestrebt, z.B. in Lettland, Rumänien und Spanien. Für 2007-2013 wurden rund 13 Mrd. EUR aus dem ESF für eine bessere Eingliederung benachteiligter Personen eingeplant. Obwohl die Leistungsfähigkeit der EU-Finanzierung im Bereich der sozialen Eingliederung in den meisten Länderberichten des ESF-Expertennetzwerks für die Evaluierung am schwächsten beurteilt wurde, ist die Zahl der Arbeitsaufnahmen aufgrund von Maßnahmen zur sozialen Eingliederung erheblich und beläuft sich auf mehr als 164 000 (die meisten davon in Spanien). Hierbei handelt es sich um einen Bereich der EU-Förderung, in dem es besonders schwierig ist, eindeutig festzustellen, inwieweit die finanzierten Maßnahmen zu den allgemeinen politischen Zielen beitragen. Für die soziale Eingliederung und Bildung sind hauptsächlich die Mitgliedstaaten zuständig. Der Schwerpunkt der Investitionen zur sozialen Eingliederung unterscheidet sich je nach Mitgliedstaat, was die Feststellung des Mehrwerts der Maßnahme erschwert.

Insgesamt wird erwartet, dass die Kohäsionsfondsprogramme für 2007-2013 weiterhin zumindest bis Ende 2015 ihren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum leisten. Wie bei anderen Programmen des letzten MFR-Zeitraums erfolgt noch die Ex-post-Bewertung der Leistungsfähigkeit der Programme, die in diesem Fall bis Ende 2015 abgeschlossen sein soll. Erst dann ist es möglich, einen besseren Überblick über den Beitrag der Programme zur Verwirklichung der Gesamtziele zu geben.

Operationelle Aspekte der Leistungsfähigkeit

Seit Beginn der Wirtschaftskrise hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Durchführung der Kohäsionspolitik zu beschleunigen, damit alle Ressourcen für die Unterstützung der Mitgliedstaaten und des regionalen Wiederaufschwungs eingesetzt werden, und die kofinanzierten Maßnahmen der EU an die Ziele der Strategie Europa 2020 angepasst werden. In den letzten Jahren wurden zwei wichtige Änderungen der ursprünglichen Programmplanung vorgenommen: thematische Anpassung und zielgerichtete Kürzung der nationalen Kofinanzierungssätze.

Mehr als 45 Mrd. EUR - bzw. 13 % der Gesamtmittel - wurden bis Ende Mai 2013 von einem thematischen Bereich in einen anderen **umgeleitet**, um die drängendsten Herausforderungen zu unterstützen und bestimmte Interventionen zu stärken. Was die Investitionsbereiche betrifft, führten die Änderungen zu einem Anstieg der Ausgaben für Innovation und FuE, allgemeine Unternehmensunterstützung, nachhaltige Energie, Kultur- und Sozialinfrastruktur, Straßen und Arbeitsmarkt, einschließlich Beschäftigung von Jugendlichen. Diese Änderungen stehen im Einklang mit der Strategie Europa 2020 und entsprechen der Notwendigkeit, die Finanzinstrumente der EU stärker auf diese Themenbereiche auszurichten.

Darüber hinaus hat die Kommission bei einigen Mitgliedstaaten (ES, GR, IE, IT, LT und PT sowie in geringerem Maße BE, FR und UK) einer **Kürzung der nationalen Kofinanzierungssätze** im Zeitraum 2011-2012 zugestimmt. Hierdurch wurden die

Staatsausgaben von 143 Mrd. EUR auf 118 EUR Mrd., d.h. um 18%, gesenkt. Diese Maßnahme erfolgte aufgrund der Erkenntnis, dass die Staatshaushalte unter Druck stehen und durch eine Entlastung der Staatsfinanzen die bereits begonnenen Investitionen im Wesentlichen abgeschlossen werden können.

Um den Mehrwert der EU-Finanzierung weiter zu erhöhen und sichtbarere Ergebnisse nachzuweisen, bemüht sich die Kommission auch um die Förderung und Erleichterung einer **integrierten Nutzung von ESF- und EFRE-Investitionen**. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits beschlossen, den integrierten Ansatz in wichtigen Bereichen der sozialen Inklusion wie der Umstellung von einer institutionellen auf eine partizipative Kinderbetreuung sowie der Integration von gesellschaftlichen Randgruppen, z.B. den Roma, anzuwenden.

Ferner befolgte die Kommission die wichtigsten Empfehlungen der vier Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofs über die Tätigkeitsbereiche der EFRE/KF-Programme, und zwar Energieeffizienz, Infrastrukturprojekte für die Siedlungsabfallwirtschaft, Revitalisierung von Industrie- und Militärbranchen sowie Straßen.²² Alle vier Berichte kamen zu dem Schluss, dass die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden und die Projekte wie vorgesehen, allerdings mit einigen Verzögerungen und Kostenüberschreitungen, umgesetzt wurden. Zu den Empfehlungen des Rechnungshofes gehörten die Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration auf Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Projekte bei der Festlegung von Investitionsprioritäten, eine strengere Bedarfsanalyse bei der Projektauswahl sowie verbesserte und transparente Leistungsindikatoren. Der Rechtsrahmen 2014-2020 ermöglicht es der Kommission, einigen der wichtigsten Empfehlungen des Rechnungshofes nachzukommen: eine stärkere Ergebnisorientiertheit bei kofinanzierten Programmen mit einer stärkeren Verbindung zwischen den Leitaktionen des Gemeinsamen Strategischen Rahmens und den Länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters; Abschluss von Partnerschaftsabkommen mit den Mitgliedstaaten, die eine Analyse der Unterschiede und Entwicklungserfordernisse beinhalten; Ex-ante-Konditionalitäten sowie eine jährliche Berichterstattung über Output-Indikatoren bezogen auf einen Schwerpunkt auf der Grundlage der gemeinsamen Festlegung von Indikatoren.

2.1.3. BEWAHRUNG UND BEWIRTSCHAFTUNG DER NATÜRLICHEN RESSOURCEN

(Haushaltsrubrik 2)

Programmziele und Europa 2020

Unter Haushaltsrubrik 2 sind die Finanzhilfen für die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Fischerei und Umweltschutz ausgewiesen. Hierauf entfielen 43 % der EU-Ausgaben im Zeitraum 2007-2013. Der Großteil der Mittel (34 % der EU-Gesamtausgaben) wird für Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verwendet. Der Europäische Fischereifonds

²² Sonderbericht 20/2012; Sonderbericht 21/2012; Sonderbericht 23/2012; Sonderbericht 5/2013.

ist das wichtigste Instrument zur Finanzierung der Gemeinsamen Fischereipolitik. LIFE+ ist das Finanzierungsinstrument für den Umweltschutz.

Ziel der **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** ist die Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums der EU-Landwirtschaft und ländlicher Räume im Einklang mit der Strategie Europa 2020. Sie besteht aus zwei Pfeilern: 1) marktbezogene Ausgaben und direkte Einkommensunterstützung für Landwirte und 2) Entwicklung des ländlichen Raums.

Die **Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)** hat sicherzustellen, dass Fischfang und Aquakultur langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise betrieben werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist. Durch den Europäischen Fischereifonds (EFF) unterstützt die EU die Fischereiwirtschaft (einschließlich die Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur) und die nachhaltige Entwicklung der von der Fischerei abhängigen Gebiete.

Mit rund 300 Mio. EUR pro Jahr fördert LIFE+ Vorhaben zur Erprobung innovativer oder Demonstration neuer Ansätze bzw. der Anwendung bewährter Verfahren zur Lösung von Umwelt- und Klimaproblemen. Der Teilbereich „Natur und biologische Vielfalt“ des Programms trägt zur Strategie Europa 2020 bei, indem Maßnahmen gefördert werden, durch die der Verlust an Artenvielfalt gestoppt und, sofern möglich, umgekehrt wird. Der Teilbereich Umweltpolitik leistet einen Beitrag zu einer ressourceneffizienten und klimafreundlichen Wirtschaft, die Unternehmen und insbesondere KMU die Möglichkeit bietet, neue Technologien und Methoden vor ihrer Eingliederung in die Produktionskette zu prüfen. Im Rahmen des Teilbereichs Information und Kommunikation wurden Kommunikations- und Sensibilisierungskampagnen zu Fragen des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Schutzes der biologischen Vielfalt kofinanziert.

Leistungsfähigkeit der Programme

Daten belegen, dass **Direktzahlungen an die Landwirte** (im Rahmen der ersten Säule der **GAP**) das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe stabilisieren und damit zu deren wirtschaftlicher Tragfähigkeit beitragen. Direktzahlungen machten 2012 im Durchschnitt beinahe die Hälfte des Familienbetriebseinkommens aus (48 %). Obwohl 2013 das reale Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft der EU-28 um 1,3 % zurückgegangen ist, war es in den zehn Jahren davor um rund 30 % gestiegen. Der Rückgang des Jahres 2013 ist im Wesentlichen auf den realen Anstieg der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel (+0,7 %) zurückzuführen, während die mit dem Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse erzielten Preise stabil blieben.

Die GAP-Reformen seit 1992 haben die Marktausrichtung der EU-Landwirtschaft verbessert und zu einer Verringerung der Ausgaben für Ausfuhrerstattungen und öffentliche Interventionen geführt. Der Anteil der subventionierten Ausfuhren an den Gesamtausfuhren ist von 1,9 % im Jahre 2007 auf 0,1 % im Jahre 2012 zurückgegangen. Das Volumen der Handelsströme der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zwischen der EU und der übrigen Welt ist von 80 Mrd. EUR im Jahre 2008 auf über 120 Mrd. EUR im Jahre 2013 angestiegen.

2013 wurden unterschiedliche Teilbereiche der GAP einer Reihe von Evaluierungen unterworfen.

Die Evaluierungen der Auswirkungen des Europäischen Schulmilchprogramms²³ und der GAP-Maßnahmen für den europäischen Bienenzuchtsektor²⁴ bestätigten die Angemessenheit der eingesetzten Instrumente zur Erreichung der politischen Ziele sowie den Mehrwert auf EU-Ebene, wobei einige Empfehlungen für weitere Verbesserungen im Hinblick auf die Komplementarität mit ähnlichen Maßnahmen und Initiativen gegeben wurden. Das Schulmilchprogramm wurde als geeignetes Instrument zur Steigerung des Milchkonsums von Kindern und somit zur Verbesserung ihrer Essgewohnheiten angesehen. Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, dass dieses Programm Hauptgrund für die Einführung und Umsetzung eines Schulmilchprogramms in ihren Ländern war. Was die Maßnahmen im Bienenzuchtsektor betrifft, so kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass sie positiv zur Produktivität und zu den Einkommen der Berufsimker beigetragen haben. Ferner konnte die Honigproduktion in der EU trotz steigender Produktionskosten, drohendem Bienensterben und heftiger internationaler Konkurrenz aus Drittländern stabilisiert werden.

Bei der Evaluierung der strukturellen Auswirkungen von direkten Finanzhilfen²⁵ wurde bewertet, wie die durch die Reform von 2003 eingeführten Veränderungen, einschließlich der Entkoppelung der Beihilfen von der Produktion, Aspekte wie Arbeitskräfte, Kapital und Geschäftsstrategien der europäischen landwirtschaftlichen Betriebe beeinflusst haben. Bei der Evaluierung wurden indirekte Auswirkungen festgestellt, z.B. eine Zunahme der wirtschaftlichen Größe der landwirtschaftlichen Betriebe und eine stärkere Spezialisierung. Darüber hinaus hat die Entkoppelung zu einer stärkeren Konzentration auf eine Produktion mit höherer Rentabilität geführt. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die Reform und insbesondere die Entkoppelung der Beihilfen zusammen mit anderen Faktoren zu einer geringeren Nutzung von Arbeitskräften geführt hat.

Im Rahmen der Zusammenfassung der 2013 veröffentlichten nationalen und regionalen Halbzeitbewertungen²⁶ wurden die Fortschritte und Auswirkungen der **Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums** (im Rahmen der zweiten Säule der GAP) im Zeitraum 2007-2013 gemessen. Grundlage waren 2010 in den Mitgliedstaaten durchgeführte Evaluierungen. Dabei gelangte man zu dem Ergebnis, dass die Nutzung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums schleppender verlief als erwartet und es nur bei relativ wenigen Maßnahmen eine reibungslose Umsetzung gab. Maßnahmen mit geringeren technischen Anforderungen und größerer Kontinuität gegenüber dem vorherigen Zeitraum wurden am raschesten umgesetzt. Die Auswirkungen der Maßnahmen zur Entwicklung des

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/school-milk-scheme-2013_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/structural-effects-direct-support-2013_en.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm

ländlichen Raums auf die Wirtschaft, die Umwelt, sowie die Gesellschaft und die Lebensqualität wurden ebenfalls bewertet, allerdings war es schwierig ein verlässliches Urteil über die Gesamtauswirkungen abzugeben, da die Durchführung des Programms noch bis Ende 2015 andauert. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen wurde in rund zwei Dritteln der Berichte auf eindeutig positive Auswirkungen auf das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen hingewiesen. Einige Berichte benannten auch positive Auswirkungen auf die Umwelt, allerdings werden die Auswirkungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf die Umwelt selten quantifiziert. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität werden im ländlichen Raum äußerst positiv aufgenommen, sind allerdings schwierig zu messen.

Da die Programmdurchführung bis Ende 2015 andauert, kann ein klarer Überblick über den Beitrag der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erst gegeben werden, wenn die Zusammenfassung der nationalen und regionalen Ex-post-Evaluierungen für den Zeitraum 2007-2013 fertiggestellt ist (2017). Die Halbzeitbewertungen wurden in einer zu frühen Phase der Lebensdauer der Programme veröffentlicht, um bereits eine verlässliche Gesamtbewertung der Auswirkungen und Leistungen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zu ermöglichen. Sie bieten allerdings Informationen über die Durchführung des Programms.

Zu diesem Zeitpunkt ergeben die verfügbaren Daten über die Fortschritte des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums nur ein unvollständiges Bild. Beispielsweise sind bisher 83 Millionen Menschen in ländlichen Gebieten in den Genuss verbesserter Dienstleistungen gekommen, die durch das Programm gefördert wurden (94 % des Ziels). 34 000 Dörfer erhielten Renovierungshilfen, wobei das endgültige Ziel von 27 000 bis zum Ende des Zeitraums überschritten wurde. Obwohl die vorliegenden Berichte darauf hinweisen, dass im Rahmen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 45 000 Arbeitsplätze geschaffen wurden, entspricht dies andererseits nur 19 % des angestrebten Ziels. Ebenso wurden bisher nur 36 000 von geplanten 77 000 Kleinstunternehmen unterstützt²⁷.

Im Bereich der **Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)** ist die endgültige Einstellung der Fangtätigkeit das wichtigste Instrument, um ein Gleichgewicht zwischen Fangkapazitäten und Ressourcen herzustellen. Zwischen Januar 2007 und Mai 2013 wurden mithilfe von Finanzmitteln aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) mehr als 4000 Schiffe abgewrackt²⁸, was zu dem erheblichen Flottenabbau beigetragen hat. Bei einer rückblickenden Bewertung der Maßnahmen zum Abwracken und vorübergehenden Einstellen der Fangtätigkeit im Rahmen des EFF trat jedoch die unzureichende Wirksamkeit und Effizienz der derzeitigen Abwrackprogramme bei der Herstellung eines Gleichgewichts

²⁷ Kumulierte Kontrolldaten 2007-2012 der jährlichen Fortschrittsberichte im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums 2012.

²⁸ Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission auf Anfrage gemäß Artikel 40 der Verordnung (EG) Nr. 498/2007 der Kommission vom 26. März 2007 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates über den Europäischen Fischereifonds mitgeteilt haben.

zwischen den Fischereifloten der EU und den Ressourcen zutage.²⁹ In Bezug auf das System der vorübergehenden Einstellung kam die Bewertung zu dem Schluss, dass die öffentliche Finanzierung eher zur politischen Akzeptanz des Systems als zur tatsächlichen Senkung der Fangmengen beigetragen hat.

Der EFF leistet einen äußerst wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Aquakultur und der Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen. Auf diese Bereiche entfällt insgesamt nahezu ein Drittel der EFF-Mittelbindungen. Beide Sektoren sind rentabel, auch wenn bei der Aquakulturproduktion in der EU mengenmäßig kein Anstieg zu verzeichnen ist. Im Bereich der Verarbeitung sind sowohl Produktionsmenge als auch -wert steigend.

Die Beschäftigungssituation in der Aquakultur ist, gemessen an vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen, stabil. Teilzeitarbeitsplätze werden zunehmend durch unbefristete Vollzeitarbeitsplätze ersetzt. Dies erklärt, warum der Beitrag des EFF zur Schaffung von Arbeitsplätzen trotz der positiven Entwicklungen für die betroffenen Mitarbeiter begrenzt erscheint. Darüber hinaus wird die Aquakultur in der EU immer kapitalintensiver und die öffentliche Unterstützung im Rahmen des EFF begleitet diese Entwicklung. Im Bereich der Verarbeitung hatte der EFF mäßige Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen: Im Zeitraum 2007–2010 wurden mehr als 3400 Arbeitsplätze geschaffen.³⁰

Die finanzielle Unterstützung der von der Fischerei abhängigen Gemeinden durch den EFF wird durch lokale Fischereiaktionsgruppen (FLAG) umgesetzt. Einer aktuellen Studie zufolge wurden so im Zeitraum 2010–2013 mindestens 7300 Arbeitsplätze geschaffen und weitere 12 500 Arbeitsplätze gesichert. Mehr als 200 neue Unternehmen wurden gegründet.

Beispiel: FLAG-Projekte zur Förderung eines wirtschaftlichen Aufschwungs traditioneller Fischfangbetriebe in der Region

„Fisch vom Kutter“ ist ein kleines, innovatives Projekt, an dem sich 21 Fischfangbetriebe aus der „AktivRegion Ostseeküste“ beteiligen. Mit Unterstützung des EFF haben sie ein System für den direkten Verkauf von Fisch aus der Region eingerichtet. Die Fischer übermitteln ihre Fangdaten und ihre geschätzte Anlandungszeit von See aus per SMS an eine dynamische Website. So können ihre Kunden sehen, wo und wann sie nach Einlaufen des Bootes welche Fischarten frisch und direkt von Bord erwerben können. Die am Projekt beteiligten Fischer konnten höhere Preise für ihren Fisch erzielen. Einige der Fischfangbetriebe haben zudem ihren Tätigkeitsbereich durch eine größere Produktpalette erweitert (z. B. Räuchern und Garen eines Teils ihres Fangs) und berichten von einem Kundenanstieg um 30 bis 50 %.

Ex-post-Evaluierungen des LIFE-Instruments auf Projektebene ergaben, dass das Programm „LIFE-Natur“ für die Unterstützung der Naturschutzpolitik der EU, insbesondere die Umsetzung der Vogelschutz- und Habitatrichtlinien und des Natura-2000-Netzes, von äußerst großer Bedeutung ist. Naturschutzprojekte sind im Allgemeinen effektiv, wirkungsvoll und nachhaltig. Mithilfe von LIFE-Natur-Projekten konnte die Population der weltweit am meisten gefährdeten Raubkatzenart, des Pardelluchses, in Spanien

²⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/cessation/index_en.htm

³⁰

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/eff_evaluation/eff_evaluation_synthesis_en.pdf

verdreifacht werden; derzeit werden die Voraussetzungen für dessen Wiederansiedlung in Portugal geschaffen. Darüber hinaus wurde eine Fläche von 13 000 ha für Naturschutzzwecke gesichert.

Im Rahmen des Teilbereichs Umwelt von LIFE haben Projekte wie „Icarre 95“ das Potenzial von Cradle-to-Cradle-Erzeugungsmethoden unter Beweis gestellt, welche dazu beitragen, dass künftig wiederverwertbare Materialien in der industriellen Produktion effizient genutzt werden. Andere Projekte wie „From Roof to Road“ („Vom Dach auf die Straße“) haben zur Entwicklung ressourceneffizienter Geschäftsmodelle beigetragen - in diesem Fall durch Nutzung von Bitumen aus alten Dächern zur Asphaltierung von Straßen. In Bezug auf den Teilbereich Information des Programms bestätigte die endgültige Bewertung von LIFE+, dass das Programm zudem eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung, dem verantwortlichen Handeln und der Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltthemen der EU gespielt hat.

Operationelle Aspekte der Leistungsfähigkeit

In den Bereichen Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen hat der Europäische Rechnungshof eine Reihe von Sonderberichten zu Fragen der Programmgestaltung und -durchführung veröffentlicht.

Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich gekoppelter Direktzahlungen wurden in den Programmen für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Als Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz der GAP, wonach die Beihilfen vom Produktionsniveau landwirtschaftlicher Betriebe entkoppelt sind, können die Mitgliedstaaten in begrenztem Maße und unter bestimmten Bedingungen nach wie vor gekoppelte Zahlungen leisten. Der Rechnungshof (Sonderbericht Nr. 10/2013) kritisierte, dass den Mitgliedstaaten bei der Einführung gekoppelter Direktzahlungen ein zu großer Ermessensspielraum gewährt wurde. Die Mitgliedstaaten haben keine ausreichenden Nachweise dafür vorgelegt, dass die eingeleiteten Maßnahmen notwendig und relevant waren, und die Überwachungsrahmen (Ziele und Indikatoren) waren nicht ausreichend, um künftig angemessene Bewertungen dieser Maßnahmen durchzuführen. Für den Zeitraum 2014-2020 plant die Kommission die Einrichtung eines gemeinsamen Kontroll- und Evaluierungsrahmens für beide GAP-Pfeiler, um die Ergebnisse der Politik besser messen zu können.

Bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge für den Politikbereich Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission die Kritik des Rechnungshofs im Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit der von der EU kofinanzierten Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der zweiten Säule der GAP berücksichtigt.³¹ Ein häufiger Kritikpunkt war, dass es bei der Auswahl der Projekte durch die Mitgliedstaaten oft mehr um das Ausschöpfen der zugewiesenen Mittel als um die Qualität der Projekte und ihre Fähigkeit, Ergebnisse hervorzubringen, ging. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass die Ziele der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht deutlich genug

³¹ Sonderberichte Nr. 1/2013, Nr. 6/2013, Nr. 8/2013, Nr. 12/2013.

waren und es keine ausreichenden Informationen über die erreichten Ziele und die Berichterstattung darüber gab, um nachzuweisen, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht und die EU-Haushaltsmittel effektiv und effizient verwendet wurden. Der Rechnungshof wies ebenfalls darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Kontroll- und Evaluierungsinformationen nicht ausreichend genutzt wurden, um die Effizienz und Effektivität der Ausgaben für die ländliche Entwicklung zu verbessern. Insbesondere im Hinblick auf die für die Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Beihilfen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder stellte der Rechnungshof Schwächen bei der Planung der Maßnahme fest und gelangte zu dem Schluss, dass nur sehr wenige der geprüften Vorhaben den wirtschaftlichen Wert der Wälder wesentlich verbesserten.

Die Kommission hat die vom Rechnungshof festgestellten Mängel auch bei der Konzipierung des Teilbereichs Umwelt des neuen LIFE-Programms berücksichtigt.³² Der Gerichtshof stellte fest, dass der Teilbereich Umwelt des LIFE+-Programms nicht ausreichend gut konzipiert und umgesetzt wurde. Die wesentlichen Probleme standen im Zusammenhang mit der Qualität der Projektauswahl und dem Mangel an geeigneten Indikatoren. Das neue LIFE-Programm soll daher besser strukturiert, strategischer ausgerichtet, einfacher und flexibler sein. Dabei werden Projekte ausgewählt, die bewährte Verfahren und innovative oder beispielhafte Konzepte nachweisen, um auf europäischer Ebene einen Mehrwert zu bewirken. Länderspezifische Richtwerte werden ab 2018 vollständig abgeschafft. Um künftig bessere Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu geben, wurde eine Reihe von Leistungsindikatoren in die neue LIFE-Verordnung aufgenommen, die im mehrjährigen Arbeitsprogramm von LIFE für den Zeitraum 2014-2017 durch Ergebnisindikatoren nach prioritären Bereichen und gegebenenfalls durch thematische Prioritäten ergänzt werden.

2.1.4 FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT (Haushaltlinie 3A)

Programmziele und Europa 2020

Auf diese Haushaltlinie entfallen 0,8 % des gesamten mehrjährigen Finanzrahmens für 2007–2013. Im Jahr 2013 belief sich die finanzielle Unterstützung für diesen Politikbereich auf 1,45 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen.

Die Haushaltlinie deckt Finanzierungsprogramme zur Unterstützung der verschiedenen Aspekte der Politik der Kommission im Bereich Migration, Asyl und Grenzsicherung, im Kampf gegen Kriminalität und Terrorismus sowie im Bereich der Justiz ab.

Im Bereich Migration, Asyl und Grenzsicherung wurden durch das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID) für den Zeitraum 2007-2013 fast 4 Mrd. EUR bereitgestellt, um eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der finanziellen Belastung, die sich aus der integrierten Verwaltung der EU-Außengrenzen und der Durchführung der gemeinsamen Asyl- und

³² Sonderbericht Nr. 15/2013.

Im Rahmen dieses allgemeinen Programms ist der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) das Instrument, das am unmittelbarsten mit dem Kernziel der Strategie Europa 2020 verknüpft ist, wonach die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-jährigen Frauen und Männer unter anderem auch durch eine bessere Integration legaler Migranten auf 75 % erhöht werden soll. Durch die Förderung von Aktivitäten wie Sprachkursen und Kursen in Staatsbürgerkunde, den Aufbau von Kapazitäten und den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten soll der EIF dazu beitragen, die Unterschiede bei der Beschäftigungsquote zwischen Bürgern von Drittstaaten und EU-Staaten schrittweise zu verringern. Er ergänzt den Europäischen Sozialfonds.

Das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ fördert eine wirksame europäische grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Kampf gegen Kriminalität und Terrorismus und eine verbesserte Kriminalprävention. Das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC), das für den Zeitraum 2007-2013 über ein Budget von 600 Mio. EUR verfügte, war auf die Prävention und Bekämpfung von Kriminalität (Terrorismus, Menschenhandel, Kindesmissbrauch, Cyberkriminalität, illegalem Drogen- und Waffenhandel, Korruption und Betrug) ausgerichtet.

Im Bereich Justiz zielten sechs Programme auf den Gebieten Ziviljustiz, Strafjustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen (DAPHNE), Antidiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter (PROGRESS) sowie Drogenbekämpfungspolitik unter anderem darauf ab, einen Beitrag zum Kernziel von Europa 2020 - dem Anstieg der Beschäftigungsquote der Menschen im erwerbsfähigen Alter auf 75 % - zu leisten. Beispiele hierfür sind die finanzielle Unterstützung bestimmter Maßnahmen zum Abbau des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen sowie die finanzielle Unterstützung im Bereich der Nichtdiskriminierung und der Eingliederung der Roma.

Leistungsfähigkeit der Programme

Im Jahr 2013 wurden alle Programme aus dieser Haushaltslinie planmäßig durchgeführt, wobei fast 100 % der Mittel ausgeschöpft wurden.

Im Bereich Migration, Asyl und Grenzsicherung hat der Europäische Rückkehrfonds (im Rahmen des SOLID-Programms) Personen bei der freiwilligen Rückkehr in ihr Herkunftsland unterstützt. Die Zahl der freiwilligen Rückkehrer ist gestiegen. Im Jahr 2012 lag der Anteil der freiwilligen Rückkehrer bei 41,1 % (im Verhältnis zur Gesamtzahl der Rückkehrer), im Jahr 2011 noch bei 38,4 %. Die finanzielle Unterstützung des Programms hat zu diesem Anstieg beigetragen, da das Programm in einigen Ländern zur Einführung von Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr geführt hat, die dort zuvor nicht existiert hatten.

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF, ebenfalls im Rahmen des SOLID-Programms) unterstützt Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie bei der Bewältigung der mit deren Aufnahme verbundenen Folgen. Die jüngsten Daten zeigen, dass Mitgliedstaaten, die ihre Aufnahmekapazitäten verbessern wollen und eine erfolgreiche Integration von Personen

mit internationalem Schutzstatus in ihrem Hoheitsgebiet anstreben, zunehmend EU-Finanzierungsmittel in Anspruch nehmen. Darüber hinaus wird der EFF auch zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Neuansiedlung von Flüchtlingen verwendet: 2013 sicherten die Mitgliedstaaten zu, über 3900 Personen im Rahmen des EFF neu anzusiedeln, 2012 lag die Zahl bei knapp 3000.

Das Potenzial des SOLID-Programms, Ergebnisse hervorzubringen, wurde durch den wirtschaftlichen Abschwung eingeschränkt. Dies bestätigen die jüngsten verfügbaren Daten, aus denen hervorgeht, dass der Unterschied bei der Beschäftigungsquote zwischen Bürgern von Drittstaaten und EU-Staaten in den letzten fünf Jahren relativ stabil war und dass die Beschäftigungsquote der Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten deutlich höher war (65,1 %) als die von Drittstaatsangehörigen (53,9 %).³³

Im Bereich des Kampfes gegen Kriminalität und Terrorismus hat die EU-Finanzierung eine wichtige Rolle bei der Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und anderen Einrichtungen gespielt. Zum Beispiel wurde eine regelmäßige Finanzierung für die Tätigkeiten des globalen Netzes der Experten für Vermögensabschöpfung, an dem sich auch Experten aus den USA (CARIN-Netz von Praktikern) beteiligen, bereitgestellt. Die Verwaltung beschlagnahmter Vermögenswerte und die Wiederverwendung von Vermögenswerten aus früheren Straftaten für soziale Zwecke zählen zu den innovativen Projekten, die die Kommission unterstützt.

Beispiel für eine Finanzierung im Bereich Inneres: EFF-Unterstützung für Mitgliedstaaten, die mit der plötzlichen Ankunft einer großen Zahl von Drittstaatsangehörigen, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen, konfrontiert sind.

Im Spätsommer und Herbst 2013 stand Bulgarien vor einem nie dagewesenen Zustrom von Migranten und Asylbewerbern, wodurch außergewöhnlich hohe und dringliche Anforderungen an das Asylsystem entstanden. Das bulgarische Asylsystem, das für die Aufnahme von ungefähr 1250 Personen pro Jahr ausgelegt ist, konnte die Bearbeitung der mehr als 7000 Anträge auf internationalen Schutz nicht bewältigen. Die bulgarischen Behörden ersuchten daher um Unterstützung der EU in Form von EFF-Soforthilfemaßnahmen. Bulgarien hat mithilfe dieser Mittel innerhalb der für die EFF-Soforthilfemaßnahmen vorgesehenen sechsmonatigen Frist die Kapazitäten des Asylsystems erheblich ausgebaut und verbessert, um Asylbewerbern angemessene Unterkünfte bereitzustellen und die Kapazitäten für die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz zu erweitern. In diesem Zusammenhang erhielt Bulgarien auch Unterstützung aus dem Rückkehr- und dem Außengrenzenfonds.

Im **Justizbereich** orientieren sich die durch Ausgabenprogramme unterstützten Tätigkeiten eng an der Entwicklung der EU-Politik im Bereich Justiz, die darauf abzielt, einen europäischen Raum des Rechts zum Nutzen aller aufzubauen. Immer mehr Angehörige von Rechtsberufen in der EU werden im EU-Recht oder im Recht eines anderen Mitgliedstaats ausgebildet. Das Europäische Justizielle Fortbildungsnetzwerk spielt eine wichtige Rolle bei der Fortbildung von Richtern. Um Bedingungen zu schaffen, die eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt gewährleisten, um den Zugang zur Justiz zu verbessern und um die Rechte von Kindern, Roma und Opfern von Gewalt und Straftaten zu schützen und ihnen Unterstützung zu bieten, hat die Kommission im Jahr 2013 weiterhin Projekte in den Mitgliedstaaten in diesen Bereichen unterstützt. Im Zuge dessen erhielten transnationale Netze wie das Europäische Netz der nationalen Gleichbehandlungsstellen EQUINET, die Europäische Frauenlobby, Missing Children Europe, Victim Support Europe,

³³ Eurostat-Datenbank März 2014.

Notaries of Europe und European Digital Rights Betriebskostenzuschüsse. Die Erfolge der finanzierten Maßnahmen im Bereich der Justiz werden derzeit bewertet und die gesammelten Ergebnisse sollten Ende 2014 verfügbar sein.

Beispiel für eine Finanzierung im Bereich der Justiz: ECRIS (Europäisches Strafregisterinformationssystem) - EU-Unterstützung zur Erleichterung eines effizienten Austauschs von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen zwischen den Mitgliedstaaten

ECRIS wurde im April 2012 mithilfe des Programms „Strafjustiz“ eingeführt. Das System bietet Richtern und Staatsanwälten einfachen Zugang zu umfassenden Informationen über die strafrechtliche Vergangenheit eines jeden EU-Bürgers, unabhängig von dem EU-Staat, in dem die Person zuvor verurteilt worden ist. Da Straftätern die Möglichkeit genommen wird, durch Umzug in ein anderes EU-Land ihrer kriminellen Vergangenheit zu entkommen, kann das System auch zur Kriminalprävention dienen. Zum Beispiel hat die irische Polizei 2013 in ihrem Bericht über die erzielten Projektergebnisse bestätigt, dass ECRIS zu einer verbesserten Genauigkeit und Integrität der Strafregisterdaten Irlands beigetragen hat und das Land somit auch anderen Mitgliedstaaten bessere Information zur Verfügung stellen kann.

Über spezifische operative Aspekte im Zusammenhang mit der Programmdurchführung oder den Leistungsberichten des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2013 ist an dieser Stelle nicht zu berichten.

2.1.5 UNIONSBÜRGERSCHAFT (Haushaltlinie 3B)

Programmziele und Europa 2020

Die Ausgaben im Rahmen der Haushaltlinie „Unionsbürgerschaft“ tragen zur Priorität „intelligentes Wachstum“ von Europa 2020 bei. Das Programm „Jugend in Aktion“ (JiA; Ausgaben in Höhe von 148 Mio. EUR im Jahr 2013), das einen Beitrag zur Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ leistet, soll jungen Menschen durch nicht-formale Lernerfahrungen mit europäischer Dimension mehr Chancen bieten.

Auch für Verbraucherschutz und Gesundheit sind Mittel vorgesehen. Im Verbraucherbereich hat die Kommission im Jahr 2013 auf EU-Ebene tätige Verbraucherorganisationen unterstützt, damit die Interessen der Verbraucher auf EU-Ebene angemessen vertreten werden.

Auf das Programm „Kultur“ entfielen 2013 Ausgaben in Höhe von 61 Mio. EUR, mit denen kulturelle Aktivitäten auf europäischer Ebene - unter anderem transnationale kulturelle Kooperationsprojekte, Literaturübersetzungen und die Förderung kultureller Einrichtungen von europäischem Interesse - mitfinanziert wurden.

Die Programme „MEDIA 2007“ und „MEDIA Mundus“ (Ausgaben in Höhe von 116,5 Mio. EUR im Jahr 2013) tragen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors bei, indem der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten erleichtert wird, digitale Technologien gefördert werden und die weltweite Zusammenarbeit zwischen europäischen und nichteuropäischen Fachkräften ausgebaut wird.

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zielt auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen europäischen Bürgern und auf eine Stärkung der Toleranz und des Verständnisses zwischen ihnen ab und versucht, Europa den Bürgern näher zu bringen, indem europäische Werte und Errungenschaften gefördert werden und gleichzeitig die Erinnerung an die Vergangenheit Europas bewahrt wird.

Leistungsfähigkeit der Programme

Mit seinem Beitrag zur Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ hat JiA im Jahr 2013 seine Beliebtheit bei seiner Zielgruppe erneut unter Beweis gestellt. Seit 2007 wurde eine immer größere Zahl von Jugendlichen und Jugendbetreuern (fast 1 Mio. Teilnehmer) gefördert. Das Programm hat zur wirksamen Anerkennung nicht-formalen Lernens beigetragen und seit 2007 wurden 265 000 „Youthpasses“ - Zertifikate zur Bescheinigung der Teilnahme am Lernangebot - ausgestellt. In einer 2013 durchgeführten Umfrage zur Wirkung des Youthpass bestätigten etwa 80 % der Teilnehmer von Jugend in Aktion, dass das Zertifikat den Nutzen der finanzierten Projekte durch die Anerkennung der Ergebnisse der nicht-formalen Lernangebote gesteigert hat. Laut den Daten der neuesten verfügbaren Kontrollumfrage sind 67 % der Teilnehmer überzeugt, dass sich dank ihres Engagements im Rahmen von JiA ihre Jobchancen erhöht haben.

Laut einer Bewertung der finanziellen Unterstützung, die die EU zwei auf EU-Ebene tätigen Organisationen - der Europäischen Vereinigung zur Koordinierung der Verbrauchervertretung in Normungsangelegenheiten (ANEC) und dem Europäischen Verbraucherverband (BEUC) - in den Jahren 2007-2011 im Rahmen des Verbraucherprogramms gewährt hat, haben diese Organisationen einen wesentlichen Beitrag zur Vertretung der Verbraucherinteressen geleistet und eine kohärente Mitwirkung der Verbraucherorganisationen auf EU-Ebene sowie einen besseren Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren sichergestellt.

Außerdem wurde im Rahmen des Verbraucherprogramms finanzielle Unterstützung für die Durchführung gemeinsamer Marktüberwachungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten gewährt, deren Schwerpunkt auf der Produktprüfung, Risikobewertung, Marktüberwachung und dem Austausch von Fachwissen und bewährten Praktiken lag. 2013 haben 19 EU-Länder solche gemeinsamen Durchführungsprojekte in zahlreichen Bereichen, zum Beispiel im Hinblick auf Kinderkostüme und Lebensmittelimitate, abgeschlossen.

Im Bereich der öffentlichen Gesundheit lässt die Halbzeitbewertung 2011 des **Gesundheitsprogramms**³⁴ darauf schließen, dass die Mehrheit der geförderten Maßnahmen EU-weite Folgen gehabt haben. Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass der europäische Mehrwert des Programms vor allem in Bereichen wie dem Wissensaustausch und der Vernetzung von medizinischen Fachkräften aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, unter anderem FI, IT, LT, NL und DE, in Bezug auf Themen wie Gesundheitsinformationen und -indikatoren, Gesundheitsförderung (z. B. im Zusammenhang mit HIV/AIDS und Sicherheit von Blut, Gewebe, Zellen und Organen) und Gesundheitssicherheit (z. B. Europäisches Netz zur Bewertung der Gesundheitsgefährdung durch Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern) sichtbar wird. Die Bewertung ermöglichte auch die Validierung von sieben Kriterien für einen europäischen Mehrwert, die umfassend genutzt wurden, um den Aktionsbereichen des neuen Programms 2014-2020 Vorrang einzuräumen. Folglich liegt der Schwerpunkt des neuen Programms mehr auf dem Zusammenhang zwischen der Gesundheit und den Zielen von Europa 2020. Eine abschließende Bewertung

³⁴ http://ec.europa.eu/health/programme/docs/mthp_final_report_oct2011_en.pdf

des Programms für 2008-2013 wurde Anfang 2014 eingeleitet und die Ergebnisse werden 2015 vorliegen.

Das Programm „Kultur“, das unter anderem Verbreitungsmaßnahmen und die Zusammenarbeit mit Drittländern - insbesondere Australien und Kanada - umfasste, wurde planmäßig durchgeführt. Es wurde geschätzt, dass 2012 dank der Finanzierung einige Tausend Künstler/Kulturschaffende mobil waren, mehrere Tausend kulturelle Werke in Umlauf gebracht wurden und rund 1900 Organisationen entweder als Koordinatoren oder Mitorganisatoren mit einem besonderen Augenmerk auf dem interkulturellen Dialog beteiligt waren.

Die Maßnahmen der Programme „MEDIA“ und „MEDIA Mundus“ wurden 2013 gemäß dem Arbeitsprogramm umgesetzt. Für jeden Euro aus dem Programm MEDIA 2007 wurden sechs Euro aus privaten Finanzquellen generiert, bei der Finanzierung von Kinonetzwerken lag der Faktor bei 14. Der MEDIA-Produktionsgarantiefonds wird in neun Ländern genutzt. Unabhängige Kinobetreiber, die überwiegend europäische Filme zeigen, wurden weiterhin bei der Digitalisierung unterstützt (200 Leinwände (+44) im Jahr 2013). Wie die Zwischenbewertung bestätigt, hat das Programm MEDIA 2007 sein Hauptziel - die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Filmindustrie - erreicht und trägt maßgeblich zur Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa bei. Durch MEDIA geförderte Filme haben überdurchschnittliche Erfolge bei hochrangigen Filmfestivals zu verzeichnen. Im Jahr 2013 gewannen zwei von MEDIA unterstützte Filme einen Oscar und von den 13 von MEDIA geförderten Filmen auf den Internationalen Filmfestspielen in Cannes zählten drei zu den Gewinnern.

Eine Studie³⁵, die die Auswirkungen des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger bewertet, wurde im Mai 2013 fertiggestellt. Die Teilnehmer bewerteten die Auswirkungen, die ihre Beteiligung auf ihr Bewusstsein und ihr allgemeines Verständnis über das Leben der Menschen in anderen europäischen Ländern hatte, im Allgemeinen als sehr positiv. 89,1 % haben ein stärkeres Bewusstsein für die europäische Kultur und Identität und das europäische Erbe entwickelt, 88,2 % gaben an, mehr Solidarität für andere Europäer zu empfinden, und 77,5 % fühlen sich mehr als Europäer. Im Vergleich zur vorherigen Studie aus dem Jahr 2009 waren die Ergebnisse 2013 positiver, was die gesteigerte Wirksamkeit des Programms belegt.

Über spezifische operative Aspekte im Zusammenhang mit der Programmdurchführung oder den Leistungsberichten des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2013 ist an dieser Stelle nicht zu berichten.

2.2. DIE AUßENPOLITIK DER UNION (HAUSHALTSLINIE 4)

Programmziele und strategische politische Ziele der Außenhilfe

³⁵ http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/final_report_efc_may_2013_eurevalppmi.pdf

Gemessen an der Zahl der Konflikte (einschließlich Streitigkeiten, gewaltfreien und gewaltsamen Krisen, begrenzten Kriegen und Kriegen) ist die Welt im Jahr 2013 gegenüber 2012 instabiler geworden. Die Zahl der Konflikte weltweit stieg von 405 auf 414³⁶, einschließlich 20 Kriegen und 25 begrenzten Kriegen. Zu diesem Anstieg haben mehrere Faktoren beigetragen, unter anderem die Komplexität der Konfliktsituationen, die weit verbreitete Missachtung des internationalen humanitären Völkerrechts und des Flüchtlingsrechts, der ständige demografische Druck und die kontinuierliche Verstärkung, der Klimawandel, der Wettbewerb um Ressourcen, die hohen und volatilen Nahrungsmittel- und Energiepreise, Sicherheitsbedrohungen und schlechte Staatsführung.

Die 2013 erzielten Erfolge der Ausgabenprogramme zur Unterstützung der verschiedenen Dimensionen der EU-Außenpolitik sind vor diesem Hintergrund zu betrachten.

Einige Finanzierungsprogramme (**Humanitäre Hilfe und das Katastrophenschutzverfahren**³⁷) bieten Soforthilfe und Unterstützung in der Zeit unmittelbar nach Katastrophen und in Krisensituationen.

Andere haben eine längerfristige Ausrichtung und unterstützen die **Entwicklungspolitik** der Kommission sowie die **Außen- und Sicherheitspolitik der Union**.

In der „Agenda für den Wandel“, der EU-Strategie für die Entwicklungspolitik von 2011, kündigte die EU an, Finanzierungsinstrumente (8,3 Mrd. EUR wurden im Jahr 2013 vergeben) schwerpunktmäßig auf das Primärziel der EU-Entwicklungspolitik auszurichten: Beseitigung von Armut vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung, einschließlich des Erreichens der Millennium-Entwicklungsziele. Darüber hinaus hat die EU im Jahr 2011 ein neues Konzept für die Bereitstellung von Budgethilfen für Partnerländer verabschiedet, um die Wirksamkeit dieser Art von Hilfen zu verbessern.

Im Jahr 2013 wurde die Entwicklungspolitik der EU in erster Linie durch den Europäischen Entwicklungsfonds für Länder in Afrika, in der Karibik und im Pazifischen Raum (45 % der Zahlungen) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (27 % der Zahlungen) unterstützt. Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (23 % der Zahlungen) gefördert.

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind die wichtigsten Instrumente Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und das Instrument für Stabilität.

Ein weiteres Instrument der Außenhilfe (**Instrument für Heranführungshilfe**) unterstützt den Beitrittsprozess von Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern. Die Unterstützung für die EU-Erweiterungspolitik durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) belief sich im Jahr 2013 auf rund 1,95 Mrd. EUR. Derzeit betrifft die

³⁶ Der jährlich erscheinende „Konfliktbarometer“ des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung: <http://hiik.de/en/index.html>.

³⁷ Das EU-Katastrophenschutzverfahren deckt Einsätze in den Mitgliedstaaten und in Drittländern ab. Die Mittel für den die EU-Innenpolitik betreffenden Teil fallen unter Rubrik 3. Aus Gründen der Kohärenz wurden die Angaben zur Leistung des Instruments nicht zwischen den Rubriken 3 und 4 aufgeteilt, sondern werden hier in ihrer Gesamtheit vorgestellt.

Erweiterungsagenda die westlichen Balkanländer und die Türkei, da Island beschlossen hat, die Verhandlungen über einen Beitritt zur EU auszusetzen. Kroatien wurde im Jahr 2013 EU-Mitglied.

Leistungsfähigkeit der Programme

Insgesamt wurden die Finanzierungsinstrumente für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz dem Plan entsprechend eingesetzt, doch konnten die Zahlungen den ermittelten Bedarf nicht vollständig decken. Ad-hoc-Maßnahmen wurden ergriffen, um die Kontinuität der Maßnahmen vor Ort zu ermöglichen.

Im Jahr 2013 nahm der Bedarf an humanitärer Hilfe neue Ausmaße an: Die humanitäre Hilfe der EU belief sich auf über 1,3 Mrd. EUR und erreichte 124 Millionen Empfänger (15 % mehr als die anvisierten 107 Millionen). 16 % der Mittel für humanitäre Hilfe (6 % über dem Ziel von 10 %) waren für in Vergessenheit geratene Krisen, die der Aufmerksamkeit der internationalen Gebergemeinschaft entgehen. Bis vor kurzem fiel beispielsweise die Unterstützung für die Zentralafrikanische Republik in diese Kategorie.

Mehrere Evaluierungen wurden 2013 abgeschlossen, unter anderem eine Evaluierung der Bereitstellung von Unterkünften für Opfer von Katastrophen. Diese ergab, dass sich die humanitären Maßnahmen der EU kohärent mit den Fragen des Bedarfs an Unterkünften befassen und eine wirksame direkte operative Unterstützung leisten. In der Evaluierung wurde empfohlen, den Partnerschaftsansatz weiter zu verbessern, was die Zusammenarbeit mit NRO, die humanitäre Maßnahmen durchführen, umfasst, wobei die Zuständigkeiten für Prioritätensetzung, Entscheidungsfindung und Koordinierung transparent zwischen allen Beteiligten geteilt werden. Ferner sollte eine stärkere Verbindung zu längerfristigen Lösungen oder Ausstiegsstrategien hergestellt werden.

Zur Unterstützung der EU-Entwicklungspolitik wurden Finanzierungsprogramme plangemäß umgesetzt. Eine Ausnahme stellte das ENI dar, bei dem mehrere spezifische Ziele hinsichtlich der anvisierten Fortschritte in Bezug auf verantwortungsvolle Regierungsführung, die Vertiefung der Zusammenarbeit mit der EU und die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit für die südliche Nachbarschaftsregion nicht erreicht wurden.³⁸ Hauptgrund hierfür war die Krise in dieser Region.

Es ist zwar nicht leicht, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele direkt den Instrumenten der EU zuzuschreiben, doch lässt sich der Beitrag der EU-Entwicklungshilfe zu den wichtigsten Millenniumszielen im Zeitraum 2007-2012 (letzte Aktualisierung) folgendermaßen darstellen:

Millenniums-Entwicklungsziel 1 „Beseitigung von extremer Armut und Hunger“ - Das hier angestrebte Ziel, in den Jahren 1990-2015 den Anteil der Menschen, die von weniger als 1,25 Dollar pro Tag leben, zu halbieren, wurde in allen Regionen außer in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara erreicht. Zur Unterstützung des Millenniums-Entwicklungsziels 1 erhielten 46,5 Millionen Menschen im Zeitraum 2007-2012 Hilfe durch die Entwicklungsinstrumente in Form von Sozialtransfers - Bargeld oder andere

³⁸ Nähere Einzelheiten siehe den jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 der zuständigen Abteilung der Kommission (GD DEVCO).

Sachleistungen, die regelmäßig für die ärmsten und am stärksten gefährdeten Menschen bereitgestellt wurden - zur Sicherung einer ausreichenden Nahrungsmittelversorgung. Allein im Jahr 2012 wurde ein Betrag von 1,6 Mrd. EUR zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und zur Verbesserung der nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft bereitgestellt. Diese Unterstützung diente der Bekämpfung von Unterernährung, der Aufstockung der Nahrungsmittelfazität und der Verbesserung des Zugangs für von Hunger bedrohte Menschen.

Zur Unterstützung des Millenniums-Entwicklungsziels 2 „Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung“, wo auf dem Weg zu dem Ziel, dafür zu sorgen, dass Kinder in der Lage sind, die Grundschule abzuschließen, deutliche Fortschritte erzielt wurden, wurden mit Mitteln aus den Entwicklungsinstrumenten 13,7 Millionen Grundschulanmeldungen von Schülern gefördert, 1,2 Millionen Lehrer ausgebildet und 37 000 Schulen gebaut oder renoviert.

Zur Unterstützung des Millenniums-Entwicklungsziels 4 „Senkung der Kindersterblichkeit“, wo erhebliche Fortschritte bei der Senkung der Sterblichkeitsrate der Unter-5-Jährigen zu verzeichnen sind, gewährleisteten die Entwicklungsinstrumente, dass 18,3 Millionen Kinder im Alter unter einem Jahr gegen Masern geimpft wurden und dass mehr als 8500 Gesundheitszentren und -einrichtungen gebaut, renoviert oder ausgestattet wurden.

Noch ist es nicht möglich, die Auswirkungen der im Jahr 2011 in der Agenda für den Wandel angekündigten politischen Veränderungen vollständig zu bewerten. Allerdings lagen im Jahr 2013 einige Evaluierungsergebnisse vor, die mehrere Aspekte der neuen Ausrichtung bestätigen.³⁹ Die Evaluierungen der Bereitstellung von Mitteln für die Entwicklung des Privatsektors und die handelsbezogene Hilfe ergaben, dass die Unterstützung zwar vielen Drittländern half, Fortschritte zu erzielen und ihre Integration in die Welt voranzutreiben, dies jedoch auf verschiedene externe Faktoren im Zusammenhang mit den politischen Präferenzen und Prioritäten der Regierungen in den betreffenden Ländern zurückzuführen war. Die meisten Fortschritte zeigten sich in Ländern (Länder der südlichen Nachbarschaft der EU und in Asien), in denen der private und der öffentliche Sektor stark handelsorientiert waren. In vielen der am wenigsten entwickelten und in fragilen Situationen befindlichen Länder sorgt handelsbezogene Hilfe zwar für eine Erhöhung des Handelsvolumens, hat jedoch weniger Erfolg bei der Diversifizierung des Handels. Gute Ergebnisse wurden jedoch im Bereich der institutionellen und rechtlichen Reformen für ein verbessertes Unternehmensumfeld erzielt, vor allem in Ländern der südlichen Nachbarschaft, in denen die Verbindung mit dem Handelsabkommen einen Anreiz für Reformen darstellte. Infolge der Ergebnisse dieser Evaluierung wird die EU ihr Konzept dem Kontext und insbesondere dem Entwicklungsgrad des jeweiligen Landes anpassen. Die systematische Marktanalyse soll helfen, die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zu verbessern, und eine systematischere Einbeziehung der Armutsbekämpfung und der Schaffung von Arbeitsplätzen in die handelsbezogene Hilfe und die Unterstützung der Entwicklung des Privatsektors kann die Wirkung der Unterstützung durch die EU verstärken.

Die neue Politik der Budgethilfe beginnt offenbar, Früchte zu tragen, insbesondere bezüglich der Staatsentwicklungsvereinbarungen in instabilen Staaten, die mittlerweile seit einem Jahr angewendet werden. Die 2013 in Tansania und Südafrika durchgeführten Evaluierungen bestätigen den Wert der Budgethilfe. Insbesondere die Evaluierung in Tansania zeigt, dass dieses Instrument in der Regel sehr wirksam ist, wenn eine

³⁹http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports_by_year_en.htm#2013

Aufstockung der Mittel für die Deckung der grundlegendsten Bedürfnisse erforderlich ist. Es wurde festgestellt, dass sich zusätzliche aus dem Haushalt bereitgestellte Mittel positiv auf das Wirtschaftswachstum, den Bildungssektor und die einkommensunabhängige Armut auswirken. Die Evaluierer kamen zu dem Schluss, dass weder durch Projektfinanzierungen noch durch gemeinsame Korbfinanzierungen dieselben Ergebnisse mit dem gleichen Maß an Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit hätten erreicht werden können. In Fällen, in denen z. B. die Ergebnisse eine angemessene Instandhaltung der Straßen oder höhere Gehälter von Lehrern gewährleisten, ist Budgethilfe möglicherweise sogar die einzige Art der Hilfe. Allerdings zeigen die beiden Evaluierungen für Südafrika und Tansania, dass der politische Dialog und die Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten wirksamer hätten sein können, und dass in mehreren wichtigen Bereichen nach wie vor Mängel bei der Gestaltung politischer Maßnahmen und bei der Durchführung von Reformen bestehen. Im Fall Tansanias sollen diese Probleme durch einen Aktionsplan behoben werden, der von den Budgethilfegebern und der Regierung von Tansania gemeinsam ausgearbeitet wurde. In dem Plan werden die Zuständigkeiten für jede Maßnahme und der entsprechende Zeitplan für die Umsetzung festgelegt. Ferner wurde durch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung des Europäischen Rechnungshofs in Ägypten (Sonderbericht Nr. 4/2013) festgestellt, dass die Ägypten im Zeitraum 2007-2013 gewährte Budgethilfe kein wirksames Mittel zur Herbeiführung von Verbesserungen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen gewesen war, da die Haushaltstransparenz nach wie vor mangelhaft ist, Prüfungen ineffizient sind und Korruption weit verbreitet ist. Die Kommission ist entschlossen, die festgestellten Probleme bei der Aushandlung des neuen Aktionsplans mit Ägypten zu beheben, und hat bereits striktere Förderkriterien für Budgethilfemaßnahmen in Ägypten angewandt.

Die Finanzierungsinstrumente der EU zur Unterstützung der **EU-Außen- und Sicherheitspolitik** wurden angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage in verschiedenen Teilen der Welt während des gesamten Jahres 2013 in vollem Umfang genutzt. Was die geografische Abdeckung anbelangt, so waren die afrikanischen Länder südlich der Sahara, der Nahe Osten und Nordafrika aufgrund der zahlreichen Instabilitätsfaktoren und Krisen in diesen Regionen die Gebiete, in denen die meisten Maßnahmen stattfanden.

Während die Anzahl und Intensität der Konflikte weltweit stieg, zeigen Wirkungsindikatoren eine allgemeine Abschwächung der Intensität der Konflikte, in denen die wichtigsten Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stattfanden. So sank beispielsweise im Kosovo, wo gemessen an den finanziellen Mitteln der größte Einsatz stattfand, die Konfliktintensität auf einer Skala von 1 bis 5 infolge der von der EU vermittelten Gespräche und des im April 2013 geschlossenen Versöhnungsabkommens von Stufe 4 („gewaltträchtige Krise“) auf Stufe 1 („Streitigkeit“). Die EU-Mission war einer der Schlüsselfaktoren für die Gewährleistung von Stabilität im Kosovo.

Im Rahmen des Instruments für Stabilität (IFS) wurden 45 Maßnahmen mit Kosten von insgesamt 214 Mio. EUR im Rahmen der Komponente Krisenreaktion und von 26 Mio. EUR im Rahmen der Komponente Krisenvorsorge eingeleitet. Eine Evaluierung der Komponente Krisenvorsorge aus dem Jahr 2013 ergab, dass diese Komponente ein unverzichtbares Element der umfassenden EU-Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist und vollständig in diese Struktur eingebettet werden sollte. Zudem ergab die Evaluierung, dass

die Komponente der EU ermöglicht, Konflikte im weitesten Sinne anzugehen und dass einzelne Projekte dazu beigetragen haben, die Kapazitäten der Organisationen im Bereich der Friedenskonsolidierung aufzubauen und zu stärken sowie das Konzept einer Gemeinschaft der Akteure zu entwickeln.

Beispiel für eine Krisenreaktionsmaßnahme in Syrien

Während der anhaltenden Krise in Syrien wurde durch das IFS konstant Unterstützung sowohl in Syrien als auch in den benachbarten Ländern geleistet. In der Türkei, im Irak, hauptsächlich jedoch in Jordanien und im Libanon, war das IFS ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Behörden bei der Aufnahme und Betreuung der immer größer werdenden Zahl syrischer Flüchtlinge. Flüchtlinge werden zudem direkt unterstützt, zum Beispiel durch die Verbesserung der Lebensbedingungen. In Syrien selbst sind der Zugang und die sonstigen Bedingungen für die nicht-humanitäre Unterstützung deutlich schwieriger. Dennoch hat das IFS direkte Hilfe in Form von medizinischer Grundversorgung, besserer Ernährungssicherheit und grundlegender Bildung geleistet.

Zur Unterstützung des Beitrittsprozesses von Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern wurden die letzten IPA-Programme wie geplant im Jahr 2013 verabschiedet, allerdings mit zwei Ausnahmen: Das nationale Programm für Bosnien und Herzegowina wurde aufgrund mangelnder Fortschritte bezüglich der politischen Zusagen verkleinert, und das für Island wurde eingestellt, nachdem das Land beschlossen hatte, den Beitrittsprozess auszusetzen. Die allgemeinen Schlussfolgerungen aus der zweiten Meta-Bewertung der IPA-Hilfe im Zeitraum 2007-2010⁴⁰ bestätigten, dass das IPA geholfen hat, Veränderungen zu ermöglichen. So wurden die Kapazitäten der Beitrittsländer während des gesamten Beitrittsprozesses aufgebaut, was allmählich zu positiven Entwicklungen in der Region geführt hat. Die Wirksamkeit der IPA-Hilfe im Zeitraum 2007-2010 ist im Allgemeinen gut, insbesondere in den Ländern mit zentraler Mittelverwaltung. Zudem galt die Umsetzung des IPA als effizient. In der Evaluierung wurde darauf hingewiesen, dass IPA am besten funktioniert, wenn es aufgrund von Anforderungen im Zusammenhang mit dem Besitzstand eingesetzt wird, da dies eine politisch akzeptierte institutionelle Struktur und ein entsprechendes Mandat bietet. Es wurde anerkannt, dass das IPA mit einer klaren politischen Strategie und stetigen Fortschritten im Beitrittsprozess einhergehen muss, um Wirkung und Nachhaltigkeit der Hilfe zu verstärken und den Mehrwert zu steigern. In der Evaluierung wird empfohlen, den politischen Dialog und die Finanzierung mit IPA-Mitteln stärker miteinander zu verknüpfen, im Nachfolgeprogramm einen mehrjährigen und ergebnisorientierten Ansatz zu verfolgen, um eine Beschleunigung des Prozesses zu ermöglichen, sicherzustellen, dass der gelieferte Output tatsächlich zu nachhaltigen Ergebnissen beiträgt, und bei der Umsetzung ein gewisses Maß an Flexibilität zu gewährleisten. Ferner wird empfohlen, dass die Hilfe auf die Aufnahmekapazitäten der Empfänger zugeschnitten werden sollte, und dass in der Programmplanungsphase mehr Kapazitätsbewertungen durchgeführt werden sollten. Die Kommission hat viele der Empfehlungen akzeptiert und bei der Erstellung des Nachfolgeprogramms IPA II verwendet.

Operationelle Aspekte der Leistungsfähigkeit

40

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_int_erm_meta_evaluation_report.pdf

Im Bereich Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz ist die Schnelligkeit der Intervention von größter Bedeutung, damit sofort Hilfe bei der Deckung des grundlegenden Bedarfs geleistet werden kann. Im Jahr 2013 entsprach die durchschnittliche Geschwindigkeit der Interventionen vom Moment der Annahme des Angebots bis zum Einsatz im Rahmen des EU-Katastrophenschutzverfahrens dem Ziel von weniger als 36 Stunden. Die Fähigkeit der EU, rasch in koordinierter Weise zu reagieren, wurde durch das im Mai 2013 neu eingerichtete Notfallabwehrzentrum der Europäischen Kommission (ERCC) verbessert. Das ERCC betreibt einen rund um die Uhr einsatzbereiten Dienst, der die Katastrophenabwehrkapazitäten der EU stärkt, indem er Echtzeit-Informationen über Katastrophen sammelt, Gefahren überwacht und sicherstellt, dass Einsätze wirksam koordiniert werden. In den Philippinen ermöglichte der ERCC beispielsweise die Bereitstellung des Hilfspersonals und -materials von mehr als 20 Teilnehmerstaaten sowie den Transport von Katastrophenschutzmitteln in die Region und bestätigte so seinen Mehrwert.

Entsprechend den Managementzielen der Kommission wurde ein Großteil der Stabilitätsinstrumente-Projekte (72 %) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb von drei Monaten nach einer Krisensituation erlassen. Dadurch konnte die EU in einigen Krisen, die im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses standen, rechtzeitig eingreifen.

Im Bereich der Außenhilfe bemühte sich die Kommission um eine verstärkte Koordinierung der verschiedenen Finanzinstrumente zur Unterstützung von Menschen, die unter humanitären Krisen großen Ausmaßes leiden. Dies macht das nachstehende Beispiel deutlich:

Koordinierung innerhalb der Kommission bei der Mobilisierung verschiedener EU-Außenhilfelinstrumente

Von Anfang an erforderte die Krise in Syrien die Mobilisierung sämtlicher EU-Instrumente für die Zusammenarbeit mit Drittländern. Um unnötige Überschneidungen zu vermeiden, wurde die Koordinierung zwischen den Dienststellen der Kommission organisiert, die finanzielle Mittel bereitstellten. Dieser Koordinierungsmechanismus bietet eine regelmäßige Gelegenheit für einen frühzeitigen Austausch über laufende und geplante Tätigkeiten. Auf diese Weise wurden mehrere Tätigkeiten ermittelt, bei denen das Instrument für Stabilität die humanitäre Hilfe sinnvoll ergänzen konnte, beispielsweise indem für Sicherheit in den jordanischen Flüchtlingslagern gesorgt wurde oder durch die Bereitstellung von dringend benötigter Hilfe in Gebieten im Norden Syriens, wo das Assad-Regime den Akteuren der humanitären Hilfe erhebliche Einschränkungen auferlegt.

1. DER KONTROLL-,BERICHTS- UND EVALUIERUNGSRAHMEN - MFR 2014 - 2020

Das Parlament und der Rat haben mittlerweile nahezu alle Rechtsgrundlagen für die neuen MFR-Programme verabschiedet. Die Kontroll-, Berichts- und Evaluierungsrahmen für diese Programme werden in dem beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen dargelegt. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hat man sich darum bemüht, die in den Kommissionsvorschlägen enthaltenen Ziele, Indikatoren und Meilensteine beizubehalten. Damit einhergehend hat die Kommission ihre internen Verwaltungsinstrumente - die Verwaltungspläne und die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen - verbessert, um verstärkt über die Leistung der Finanzprogramme zu berichten.

Wie bei den früheren MFR verlaufen die wichtigsten Kontroll- und Berichtszyklen jährlich. Die Berichterstattung über die ersten vier Jahre der Programme konzentriert sich auf die Fortschritte bei der Durchführung der Programme und die Ergebnisse. Generell werden Zwischenevaluierungen, die sich auf die erzielten Fortschritte, Probleme bei der Durchführung und erste Hinweise auf die Leistung der Programme konzentrieren, zwischen 2016 und 2017 durchgeführt. Durch diese Evaluierungen soll ermittelt werden, welche Anpassungen an die laufende Durchführung der Programme notwendig sind und welche Programmvorschlüsse für den nächsten Finanzzeitraum entwickelt werden müssen. Diese ersten Hinweise auf die Leistungsfähigkeit stellen möglicherweise auch einen Beitrag zu dem für 2016 geplanten Vorschlag der Kommission für die Überprüfung/Überarbeitung des MFR 2014-2020 dar. Abschließende und Ex-post-Evaluierungen schließen sich in der Regel von 2020 bis 2024 an und liefern die wichtigsten Informationen über die Leistung der Programme und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft.

Der Zeitunterschied zwischen der Einführung der Programme durch die Auszahlung der Gelder und die Einleitung der finanzierten Maßnahmen sowie der Möglichkeit, die Auswirkungen der Maßnahmen zu bewerten, ist eine Systemfrage. Alle Evaluierungen sowie die Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Rechnungshofes werden wie bisher in der Rückschau die Vergangenheit analysieren und auf künftige Fortschritte verweisen.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Evaluierungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Überwachungsdaten und Berichte der Mitgliedstaaten sowie andere Berichte ergeben einen Querschnitt von Daten und Meinungen über den Fortschritt und die Leistung der wichtigsten Programme, die einen Beitrag zum Ziel der Strategie Europa 2020 leisten. Die Kommission kommt bei der Durchführung der verschiedenen Programme im Allgemeinen planmäßig voran, wobei es gelegentlich Beispiele für mangelnde Fortschritte im Verhältnis zu festgelegten Eckpunkten und Indikatoren gibt. Ein Großteil der Informationen und Daten in dieser Phase bezieht sich eher auf Leistungen und ergriffene Maßnahmen als auf Ergebnisse und Auswirkungen auf die Programmziele, aber die ersten Hinweise auf die Gesamtleistung bestätigen die auf der Programmplanung und den bei ihrer Durchführung erzielten Fortschritten basierenden Erwartungen. Es ist schwierig zu messen, inwieweit die Fortschritte hin zu den strategischen Gesamtzielen ein unmittelbares und ausschließliches Ergebnis der durch die Ausgabenprogramme finanzierten Maßnahmen sind. Bestätigt wird jedoch der Mehrwert gemeinsamer Ziele und koordinierter Maßnahmen der EU, die zu höherer Effizienz und Wirksamkeit beitragen.

Die Wirtschaftskrise hat die Fortschritte bei der Verwirklichung wichtiger Kernziele der EU wie der Verringerung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen deutlich verlangsamt. Als Antwort auf die Krise hat die Kommission verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Umsetzung zu beschleunigen und die Finanzierung der EU an die Ziele der Strategie Europa 2020 anzupassen. Es ist klar, dass die Ausgabenprogramme der EU allein trotz dieser Tatsache nicht in der Lage waren, den Konjunkturrückgang umzukehren. Dieser Bericht enthält zahlreiche Beispiele dafür, wie die Finanzierungsprogramme die negativen Auswirkungen der Krise auf die Unternehmen und die Mitgliedstaaten abschwächen. So sorgten beispielsweise verschiedene

Finanzierungsfazilitäten dafür, dass KMU und innovative Unternehmen weiterhin in die Zukunft investieren konnten. In vielen Mitgliedstaaten war zudem die Unterstützung aus den europäischen Strukturfonds das wichtigste Instrument zur Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

In ähnlicher Weise haben Finanzmittel der EU zwar einen Beitrag zu wichtigen strategischen politischen Zielen geleistet, doch hat die umfangreiche Finanzierung von Gas- und Stromverbindungsleitungen im Rahmen des Europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung gerade erst begonnen, bei der Lösung des weit reichenden Problems der Energieversorgungssicherheit und bei der Konsolidierung des Binnenmarktes für Energie zu helfen. Zudem muss noch viel mehr getan werden, um die Verbindungsleitungen zu abgelegenen und/oder weniger gut angebundenen Teilen des Binnenmarktes weiter zu verbessern.

Die Kommission hat die Beiträge aller verfügbaren Formen der Bewertung wie Evaluierungen und Sonderberichte des Rechnungshofs genutzt, um die Durchführung von Programmen und die Vorbereitung von Nachfolgeprogrammen anzupassen. Beispielhaft sind die Verbesserung von Zielvorgaben auf Programm- und Projektebene und Ex-ante-Analysen des Bedarfs und des EU-Mehrwerts. Die Kommission forderte zudem eine stärkere Konzentration auf Wirksamkeit und Effizienz sowie die Einbeziehung von besseren Indikatoren und Systemen für die Verfolgung von Leistungsnachweisen. Der Kontroll-, Berichts- und Evaluierungsrahmen für den MFR 2014-2020, der auf vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommenen Rechtsvorschriften für die neuen Finanzierungsprogramme basiert, bietet eine solide Grundlage für die künftige Berichterstattung über Ergebnisse und Auswirkungen. Wie im Kontroll-, Berichts- und Evaluierungsrahmen für den letzten MFR angegeben, wird die Berichterstattung über Programme im Zeitraum 2007-2013 bis weit in den nächsten Finanzierungszeitraum fortgesetzt.