



Rat der  
Europäischen Union

071069/EU XXV. GP  
Eingelangt am 30/06/15

Brüssel, den 30. Juni 2015  
(OR. en)

10405/15

FIN 471

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 26. Juni 2015

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 313 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(2015) 313 final.

---

Anl.: COM(2015) 313 final

---

10405/15

ar

DG G 2A

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2015  
COM(2015) 313 final

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

**Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse**

{SWD(2015) 124 final}  
{SWD(2015) 125 final}

**DE**

**DE**

## **Inhaltsangabe**

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	3
EINLEITUNG .....	5
Die Rolle des Berichts nach Artikel 318 .....	5
Der diesjährige Bericht .....	7
1. EUROPA 2020 UND DER MEHRWERT DURCH DEN EU-HAUSHALT .....	9
1.1 Übersicht über die Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020 .....	9
1.2 Beispiele für die Verwendung von EU-Haushaltssmitteln zur Umsetzung interner und externer politischer Prioritäten .....	10
Beispiel 1: PAKT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG: Die Projektanleiheninitiative als Hebel für den Einsatz von Fremdmitteln bei wichtigen Infrastrukturprojekten .....	10
Beispiel 2: DER KAMPF GEGEN EBOLA: Koordiniertes Vorgehen der EU zur raschen Bereitstellung finanzieller, organisatorischer und humanitärer Hilfe zur Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Afrika .....	11
2. ÜBERBLICK ÜBER DIE ERZIELTEN ERGEBNISSE .....	15
2.1 Intelligentes und integratives Wachstum (Haushaltsrubrik 1) .....	15
A) WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG (Haushaltsrubrik 1a) .....	15
B) WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT (Haushaltsrubrik 1b) .....	22
2.2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen (Haushaltsrubrik 2) .....	30
2.3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Haushaltsrubrik 3) .....	35
2.4 Europa in der Welt (Haushaltsrubrik 4) .....	37
3. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	43

## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>AMIF</b>	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
<b>CEF</b>	Fazilität „Connecting Europe“
<b>COSME</b>	Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU
<b>DCI</b>	Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit
<b>EaSI</b>	Europäisches Programm für Beschäftigung und soziale Innovation
<b>EEF</b>	Europäischer Entwicklungsfonds
<b>EFF</b>	Europäischer Fischereifonds
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
<b>EGFL</b>	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
<b>EIB</b>	Europäische Investitionsbank
<b>EIDHR</b>	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
<b>ELER</b>	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
<b>EMFF</b>	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
<b>ENI</b>	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
<b>ESF</b>	Europäischer Sozialfonds
<b>ESIF</b>	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
<b>FEAD</b>	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik
<b>GASP</b>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
<b>GFP</b>	Gemeinsame Fischereipolitik
<b>Horizont 2020</b>	EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (MFR 2014-2020)
<b>IcSP</b>	Stabilitäts- und Friedensinstrument
<b>IfS</b>	Instrument für Stabilität
<b>INSC</b>	Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit
<b>IPA</b>	Instrument für Heranführungshilfe
<b>ISF</b>	Fonds für die innere Sicherheit
<b>KF</b>	Kohäsionsfonds

<b>MFR</b>	Mehrjähriger Finanzrahmen
<b>OP</b>	Operationelle Programme
<b>PA</b>	Partnerschaftsabkommen
<b>PBI</b>	Projektanleiheninitiative
<b>RP7</b>	Siebtes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (MFR 2007-2013)
<b>UCPM</b>	Katastrophenschutzverfahren der Union
<b>YEI</b>	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

## EINLEITUNG

### Die Rolle des Berichts nach Artikel 318

Laut Artikel 318 AEUV legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen jährlichen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die erzielten Ergebnisse stützt (im Folgenden „Bericht nach Artikel 318“ oder kurz „Bericht“). Dieser ist Teil des jährlichen Entlastungsverfahrens zur Ausführung des EU-Haushaltsplans. Er ermöglicht es dem Europäischen Parlament, die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts zu prüfen und zu untersuchen, ob der Haushaltsplan eingehalten sowie rechtmäßig und ordnungsgemäß vollzogen wurde. Letzteres wird im Synthesebericht 2014 über die Managementbilanz der Kommission behandelt<sup>1</sup>.

Rund 80 % der EU-Mittel fallen unter die zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilte Mittelverwaltung; für die Verwaltung von rund 20 % der EU-Mittel ist die Kommission unmittelbar zuständig. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, bei der Durchführung und Auswertung der Programme und der Berichterstattung über sie mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Die Kommission ist Parlament und Rat gegenüber verantwortlich für die Ausführung des EU-Haushalts, für die das Parlament der Kommission auf Empfehlung des Rats die Entlastung ausspricht.

Der Rahmen für die Kontrolle und Evaluierung (einschließlich Leistungszielen und -indikatoren und Vorgaben für die Evaluierung und Berichterstattung) ist in den Ausgabenprogrammen des Mehrjahres-Finanzrahmens 2014-2020 (im Folgenden „MFR 2014-2020“) enthalten, den das Parlament und der Rat angenommen haben. Die Kommission verwendet diese Leistungsziele und -indikatoren in ihren Jahres-Tätigkeitsberichten zusätzlich zu denjenigen der jährlichen Managementpläne für ihre Generaldirektionen. Die Kommission berichtet zusammenfassend über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben und der Mittelverwaltung in Ausführung des EU-Haushalts in ihrem jährlichen, auf den Angaben in den jährlichen Tätigkeitsberichten fußenden Syntheseberichten.

Zur jährlichen Entlastung im Haushaltsverfahren tragen somit Informationen unterschiedlicher Kategorien bei, u. a. die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres und die Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union, ferner Angaben zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung und Verwaltung der Ausgabenprogramme und über die erzielten Ergebnisse.<sup>2</sup>

Die Juncker-Kommission hat bekräftigt, dass sie gewillt ist sicherzustellen, „dass jede Maßnahme maximale Leistung und maximalen Mehrwert erbringt“.<sup>3</sup> Diese Selbstverpflichtung führt zusammen mit ihrer Politik für eine bessere Rechtsetzung zu einem ausgesprochen ergebnisorientierten EU-Haushalt.

Das Parlament und der Rechnungshof haben gefordert, dass der Bericht nach Artikel 318 eine jährliche Bestandsaufnahme der Fortschritte im Hinblick auf die Programmziele und ihren Beitrag zu

<sup>1</sup> Siehe COM(2015) 279 final Managementbilanz der Kommission 2014 - Synthesebericht vom 3. Juni 2015.

<sup>2</sup> Siehe Artikel 318 und 319 AEUV.

<sup>3</sup> Aufgabenbeschreibung, die Kommissionspräsident Juncker den Mitgliedern der Kommission vorgegeben hat.

den Gesamtzielen der EU enthält. Die Kommission legt dementsprechend Informationen zu beiden Punkten vor. Allerdings sind in diesem Kontext mehrere Faktoren zu berücksichtigen.

Erstens setzt die zeitliche Nähe des Entlastungsverfahrens zum Jahr, in dem die Ausgaben getätigt wurden, dem Ausmaß Grenzen, in dem aktuelle Informationen über Programmergebnisse bereitgestellt werden können. Zwar können die in einem bestimmten Jahr getätigten Ausgaben, die damit finanzierten Maßnahmen und die ganz unmittelbaren Auswirkungen wiedergegeben werden, aber die breiteren Folgen der EU-Intervention für Wirtschaft und Gesellschaft lassen sich in diesem kurzen Zeitrahmen nicht darstellen.

Wie im Evaluierungs- und Berichtsrahmen des MFR anerkannt ist, sind erste Informationen über die breitere Wirkung von Ausgabenprogrammen frühestens nach der Hälfte der Programmalaufzeit erhältlich. Erst dann ist genügend Zeit nach Tätigung der Ausgaben und Anlaufen der Programm-Maßnahmen abgelaufen, so dass Auswirkungen zutage treten können. Wie kräftig und nachhaltig diese Auswirkungen sind, kann auch erst einige Jahre später beurteilt werden, wenn Entwicklungen über einen längeren Zeitraum beobachtet werden. So kann die finanzielle Unterstützung der Umschulung von Langzeitarbeitslosen dazu führen, dass im Folgejahr mehr und bessere Ausbildungsangebote zur Verfügung stehen und dass ein weiteres Jahr später besser qualifizierte Jobsuchende auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Nachhaltigkeit einer solchen Entwicklung, in diesem Beispiel in Form neuer unbefristeter Arbeitsverhältnisse, wäre dann anhand der in den Jahresberichten festgestellten Trends einige Jahre später zu beurteilen. Deshalb enthalten die Jahresberichte regelmäßige Informationen über die Ergebnisse der EU-Ausgaben, wohingegen die Beurteilung des Programmerfolgs insgesamt – in Form von Zwischenbewertungen – etwa zur Mitte des Zeitraums ansetzt, auf den der MFR angelegt ist (7 Jahre), und erst mit der Vorlage der Ex-Post-Evaluierungen ein Jahr nach Auslaufen des MFR abgeschlossen ist.

Zweitens ist die Beschreibung der Kausalität zwischen den ergriffenen Maßnahmen und den Fortschritten bei der Erreichung der Ziele der EU-Politik auch deshalb nicht einfach, weil viele unterschiedliche externe Faktoren das Ergebnis beeinflussen. Im oben erwähnten Beispiel der Umschulung von Arbeitslosen können die weltweiten Handelsbedingungen und die Standortentscheidungen privater Unternehmen die Beschäftigungslage in den Ländern und Regionen der EU unabhängig von Qualität und Quantität des Ausbildungsangebots erheblich beeinflussen.

Drittens ist auch zu berücksichtigen, dass die EU-Ausgaben lediglich rund zwei Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU und ein Prozent ihres Bruttonationaleinkommens ausmachen. Zwar können und sollen die EU-Ausgaben einen Mehrwert zu den einzelstaatlichen Ausgaben schaffen, zur Effizienz des Binnenmarktes beitragen, das regionale Entwicklungs- und Einkommensgefälle verringern usw., aber angesichts des im Verhältnis zur Gesamtheit aller öffentlichen Mittel und der Marktlage geringen Betrags sind dem Einfluss der in EU-Ausgabenprogramme kanalisierten Mittel Grenzen gesetzt. Alle diese Faktoren sollten bei der Beurteilung der Bedeutung dieses Berichts nach Artikel 318 für das Entlastungsverfahren berücksichtigt werden.

Die Weiterentwicklung dieses Berichts ist vor dem Hintergrund der laufenden Bemühungen der Kommission um eine Optimierung des gesamten Haushaltsverfahrens zu sehen, damit Entscheidungen über Mittelzuweisungen fundiert gefällt, Verwaltungslasten verringert, der Zugang zur EU-Finanzierung vereinfacht und beschleunigt und Kontrollen kostengünstiger durchgeführt werden können. Großen Wert legt die Kommission auch auf den interinstitutionellen Austausch über

die Optimierung des Mitteleinsatzes und auf eine bessere Information der Öffentlichkeit. Die interinstitutionelle Arbeitsgruppe für ergebnisorientierte Haushaltsplanung, die auf Ersuchen des Parlaments eingesetzt wird, dürfte zu einem besseren gemeinsamen Verständnis beitragen, dass die Grundlage für künftige Beschlüsse zur Ergebnisfokussierung des EU-Haushalts bilden wird.

## Der diesjährige Bericht

Der Haushalt der Union für den Zeitraum 2014-2020 („MFR 2014-2020“) ist in unterschiedliche Ausgabenkategorien („Haushaltsrubriken“) unterteilt, die den verschiedenen Bereichen der EU-Maßnahmen entsprechen: 1) Intelligentes und integratives Wachstum, 2) Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen, 3) Sicherheit und Unionsbürgerschaft und 4) Europa in der Welt. Die maximale Mittelbindung für diese Bereiche wurde für den gesamten Siebenjahreszeitraum auf 960 Mrd. EUR<sup>4</sup> festgesetzt.

Im Haushaltsjahr 2014 wurde mit der Durchführung der Programme im Rahmen des neuen MFR begonnen.<sup>5</sup> Gleichzeitig wurden Projekte weiterfinanziert, die zu Programmen aus dem vorherigen MFR-Zeitraum 2007-2013 gehören. Wie im letztjährigen Bericht nach Artikel 318<sup>6</sup> dargelegt, vereint der Bericht 2014 erste Hinweise zu den Fortschritten im Bereich der Umsetzung der im MFR 2014-2020 enthaltenen Programme mit den vorliegenden Rückmeldungen zu den Ergebnissen und Auswirkungen von Projekten, die im Rahmen der Programme des vorherigen MRF 2007-2013 gefördert wurden. Der Bericht stützt sich auf die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen, die neben Monitoringdaten auch die in Evaluierungen und in den Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Europäischen Rechnungshofs gewonnenen Erkenntnisse enthalten. Die jährlichen Tätigkeitsberichte enthalten detaillierte Angaben zu den Indikatoren, die messen, welche Fortschritte bei den Zielen der verschiedenen EU-Strategien erzielt wurden. Der Synthesebericht 2014 über die Managementbilanz der Kommission gibt einen kommissionsweiten Überblick über die Fortschritte im Bereich der zentralen Leistungsindikatoren.

Zu den hauptsächlichen unter dem MFR 2007-2013 finanzierten Ausgabenprogrammen liegen noch keine Ex-post-Evaluierungen vor. Der diesjährige Bericht fällt somit in eine Übergangszeit, in der weiter über die Ergebnisse und Auswirkungen des vorherigen MFR Bericht erstattet wird, während der Mitteleinsatz im Rahmen des neuen MFR gerade erst begonnen hat.

Der Bericht kommt den Forderungen des Parlaments, des Rates und des Rechnungshofs<sup>7</sup> nach, die Berichterstattung stärker auf den Beitrag des Haushalts zur Strategie 2020 und seinen Mehrwert auf EU-Ebene zu konzentrieren.

Er gibt zudem einen Überblick über die Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020. Ein zentrales Beispiel hierfür ist die Mobilisierung von Fördermitteln infolge der im Jahr 2012 von den Staats- und Regierungschefs angeregten Initiative, die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele durch den „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ voranzutreiben. Im Rahmen dieses Pakts werden

<sup>4</sup> In Preisen von 2011.

<sup>5</sup> Die wichtigsten Programme sind in den einzelnen Kapitel dieses Berichts kurz beschrieben. Ein vollständiger Überblick findet sich unter [http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_de.cfm) oder in den [von der Kommission erstellten Programmabrissen der operativen Ausgaben](#)

<sup>6</sup> COM(2014) 383 final vom 26. Juni 2014 und SWD(2014) 200 final.

<sup>7</sup> Die Forderungen wurden vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung über die Entlastung 2013, vom Rat in seiner Empfehlung zur Entlastung 2013 und vom Europäischen Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2013 über die Ausführung des Haushaltsplans erhoben.

Maßnahmen finanziert, die der Rezession entgegenwirken sollen. Eine dieser Maßnahmen ist die Projektanleiheninitiative, zu der 2014 Ergebnisse vorgelegt wurden. Darüber hinaus enthält der Bericht Beispiele für den Mehrwert, der durch den EU-Haushalt geschaffen wurde. Er ist ferner von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD1) begleitet, in der die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Maßnahmen sowie die durch sie entstandenen Synergien beschrieben sind, die zum Mehrwert auf EU-Ebene beitragen.

Schließlich ist dem Bericht wie im Vorjahr eine weitere Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt (SWD2), in der dargelegt wird, auf welche Weise die Kommission den Aktionsplan 2013 für die Ausarbeitung des Evaluierungsberichts nach Artikel 318 umgesetzt hat.

#### Gliederung des Berichts:

- Abschnitt 1 gibt einen Überblick über die Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020 und zeigt, wie EU-Haushaltsmittel mobilisiert wurden, um interne und externe politische Prioritäten umzusetzen. Beispiel 1 veranschaulicht, wie im Rahmen der Projektanleiheninitiative mit Hilfe des EU-Haushalts Fremdmittel für wichtige Infrastrukturprojekte mobilisiert wurden. Beispiel 2 illustriert den Mehrwert des EU-Haushalts bei der Koordinierung der finanziellen, organisatorischen und humanitären Hilfe zur Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Afrika.
- Abschnitt 2 enthält eine umfassende Übersicht über die Ergebnisse, die in den einzelnen MFR-Rubriken mit Hilfe von Unionsmitteln erzielt wurden. Der Abschnitt ist in zwei Hauptkapitel unterteilt: die internen Maßnahmen der Union und die EU-Außenpolitik. Im Rahmen dieser Untergliederung berichtet die Kommission über die Ergebnisse und Auswirkungen der Programme und über die operationellen Aspekte in Verbindung mit den durch sie erzielten Leistungen.
- Abschnitt 3 enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse sowie die Schlussfolgerungen des Berichts.

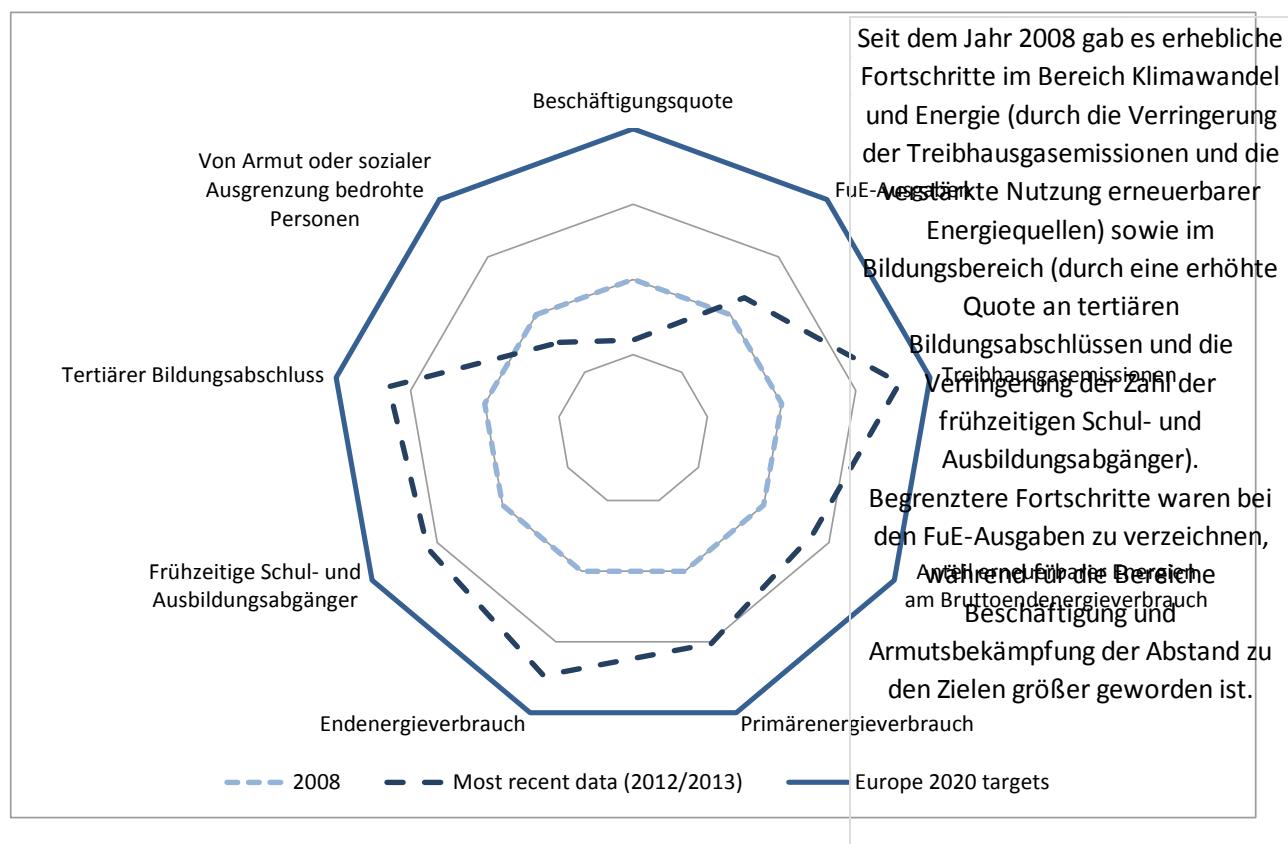
## 1. EUROPA 2020 und der Mehrwert durch den EU-Haushalt

### 1.1 Übersicht über die Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020

Europa 2020 ist die auf zehn Jahre angelegte Strategie für Wachstum und Beschäftigung der Europäischen Union, die 2010 auf den Weg gebracht wurde. Um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen, bedient sich die Strategie der fünf Kernziele Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und Energie, Bildung sowie Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, zu denen jeder Mitgliedstaat nationale Ziele formuliert. Die im MFR 2014-2020 vorgesehenen EU-Mittel sind einer der Hebel zur Verwirklichung dieser Ziele.

Die nationalen Regierungen spielen eine zentrale Rolle beim Erreichen der gesteckten Ziele. In den meisten Bereichen sind die nationalen Ziele jedoch nicht hoch genug angesetzt, als dass sie zusammengenommen das jeweilige EU-Ziel erreichen könnten.<sup>8</sup> Da der EU-Haushalt nur rund 2 % aller öffentlichen Ausgaben in der EU ausmacht, kann er dieses Defizit nicht ausgleichen.

Das nachstehende Schaubild zur aktuellen Lage zeigt die seit 2008 erzielten Fortschritte und die bestehende Distanz zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020.



Quelle: Eurostat-Publikation vom 2. März 2015

Der Aufbau der Kapitel in diesem Bericht richtet sich, wo immer möglich, nach den Prioritäten der Strategie Europa 2020 eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums, wobei die

<sup>8</sup> COM(2015) 100: „Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Strategie 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Seite 3.

Ergebnisse der EU-Programme zu den Europa-2020-Zielen in Beziehung gesetzt werden. Die in den verschiedenen Kapiteln berichteten Ergebnisse sollten im Lichte der oben erwähnten allgemeinen Fortschritte bei der Strategie Europa 2020 interpretiert werden.

Die Mittel aus dem EU-Haushalt dienen sowohl der Förderung der langfristigen Ziele der Strategie Europa 2020 als auch der Bewältigung kurzfristiger Herausforderungen. Die beiden nachstehend geschilderten Beispiele illustrieren den gezielten Einsatz von EU-Mitteln als Reaktion auf kurzfristig entstandene politische Prioritäten im Bereich der internen und externen Maßnahmen.

## **1.2 Beispiele für die Verwendung von EU-Haushaltmitteln zur Umsetzung interner und externer politischer Prioritäten**

### **Beispiel 1: PAKT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG: Die Projektanleiheninitiative als Hebel für den Einsatz von Fremdmitteln bei wichtigen Infrastrukturprojekten**

Um der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zusätzlichen Schub zu verleihen, verabschiedeten die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2012 den „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“. Die Initiative sieht mehrere gezielte Maßnahmen vor, deren Durchführung den Mitgliedstaaten, der Kommission und der EIB obliegt.<sup>9</sup> Eine dieser Maßnahmen war die Auflage der „Projektanleiheninitiative (PBI)“, eines von der Europäischen Investitionsbank und mit EU-Haushaltmitteln von 230 Mio. EUR geförderten Pilotprojekts. Es wurde geschätzt, dass die Initiative zusätzliche Investitionen von bis zu 4,5 Mrd. EUR in Pilotprojekte in wichtigen Infrastrukturbereichen wie Verkehr, Energie und Breitbandausbau freisetzen und dadurch Arbeitsplätze schaffen und zum künftigen Wirtschafts- und Stellenwachstum beitragen würde.

**Erkenntnisse aus dem Jahr 2014 zeigen, dass durch die Projektanleiheninitiative tatsächlich zusätzliche Mittel mobilisiert wurden.** Rund 2,1 der 4,5 Mrd. EUR an Projektinvestitionen wurden von der EU und der EIB zur Bonitätsverbesserung der Infrastrukturprojekte in den drei genannten Bereichen bereitgestellt; dem sollen in Kürze weitere rund 2 Mrd. EUR an Investitionen für in Planung befindliche Projekte folgen.

Bislang wurden zu vier Projekten, die mit EU-Mitteln gefördert werden, Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen:

1. Neue belgische Autobahn A11 (Gesamtprojektkosten: 657,5 Mio. EUR): Die Autobahn A11 wird nach ihrer Fertigstellung die Hafenstadt Zeebrugge direkt mit dem europäischen Autobahnnetz verbinden.
2. Ausbau der deutschen Autobahn A7 zwischen Bordesholm und Hamburg (Gesamtprojektkosten: 772 Mio. EUR): Die A7 ist die längste Autobahn in Deutschland und eine der wichtigsten Nord-Süd-Verbindungen zwischen Skandinavien und Mitteleuropa. Das Projekt ermöglicht einen höheren Verkehrsfluss auf dieser Autobahn.
3. Breitbandinfrastrukturprojekt (Axione) in Frankreich (Gesamtprojektkosten: 189,1 Mio. EUR): Aufgrund der Bonitätsverbesserung, die die EIB mit Unterstützung aus dem EU-Haushalt in Form eines Kreditbriefs gewährt, konnte das Unternehmen die erste börsennotierte und bewertete Projektanleihe im europäischen Telekommunikationssektor begeben. Das Projekt dient der Wartung und dem Ausbau des

---

<sup>9</sup> Der vierte Bericht nach Artikel 318 enthielt Informationen über die Neuausrichtung der Strukturfonds zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung.

Breitbandnetzes in französischen Regionen mit überwiegend geringer Bevölkerungsdichte.

4. 504-MW-Offshore-Übertragungsprojekt Greater Gabbard im Vereinigten Königreich (Gesamtprojektkosten: 420 Mio. EUR): Dies war das erste Offshore-Übertragungsprojekt, das groß genug war, um das Interesse der Kapitalmärkte zu wecken. Das Greater-Gabbard-Projekt illustriert die erheblichen Kostenvorteile, die eine öffentliche Obligationenanleihe, unterstützt durch die Bonitätsverbesserung im Rahmen der Projektanleiheninitiative, im Vergleich zur herkömmlichen Bankfinanzierung mit sich bringt.

**Bei den bislang unterzeichneten Vorhaben wurde eine Fremdfinanzierungsquote<sup>10</sup> von ungefähr neun zu eins erzielt. Anders als bei vorrangigen EIB-Darlehen rief die nachrangige Position der EIB im Rahmen der Projektanleiheninitiative bei diesen Projekten nachweislich mehr Privatinvestoren auf den Plan.** Die Rolle der EIB als „Bonitätsverbesserer“ gab den Privatinvestoren die Gewähr, dass die Bank bereits im Frühstadium des Projekteinkaufs involviert sein würde. Dies verlieh den von den Projektunternehmen begebenen Anleihen in den Augen zahlreicher institutioneller Anleger ein attraktiveres Risikoprofil. Die mit der Bonitätsverbesserung im Rahmen des Projekts verbundene Option der Projektanleihe brachte der öffentlichen Hand erhebliche Kosteneinsparungen im Vergleich zur Bankfinanzierung, wodurch wiederum ein Mehrwert für die Verbraucher entstand.

Auch im Rahmen des Pakts für Wachstum und Beschäftigung wurde ein bedeutender Teil der Strukturfonds (nun als Europäische Struktur- und Investitionsfonds oder ESI-Fonds bezeichnet) für wachstumsfördernde Maßnahmen eingesetzt, etwa für die Förderung von Forschung und Innovation, sowie für KMU und die Erhöhung der Beschäftigung. In Abschnitt B von Kapitel 2.1 dieses Berichts sind die mit Hilfe der ESI-Fonds erzielten Ergebnisse in diesen Bereichen sowie die im Rahmen des neuen MFR angestoßenen diesbezüglichen Investitionen eingehender beschrieben.

## **Beispiel 2: DER KAMPF GEGEN EBOLA: Koordiniertes Vorgehen der EU zur raschen Bereitstellung finanzieller, organisatorischer und humanitärer Hilfe zur Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Afrika**

Die im Jahr 2014 ausgebrochene Ebola-Pandemie ist eine noch nicht überwundene Krise von globalem Ausmaß, die weltweit Besorgnis erregt. Der auf drei westafrikanische Länder (Liberia, Sierra Leone und Guinea) konzentrierten Pandemie fielen bis Ende 2014 über 8800 Menschen zum Opfer, mehr als 22 000 wurden infiziert. Für die Auslöschung von Ebola sind lokale Anstrengungen nötig, die zum Großteil auf globale Unterstützung angewiesen sind.

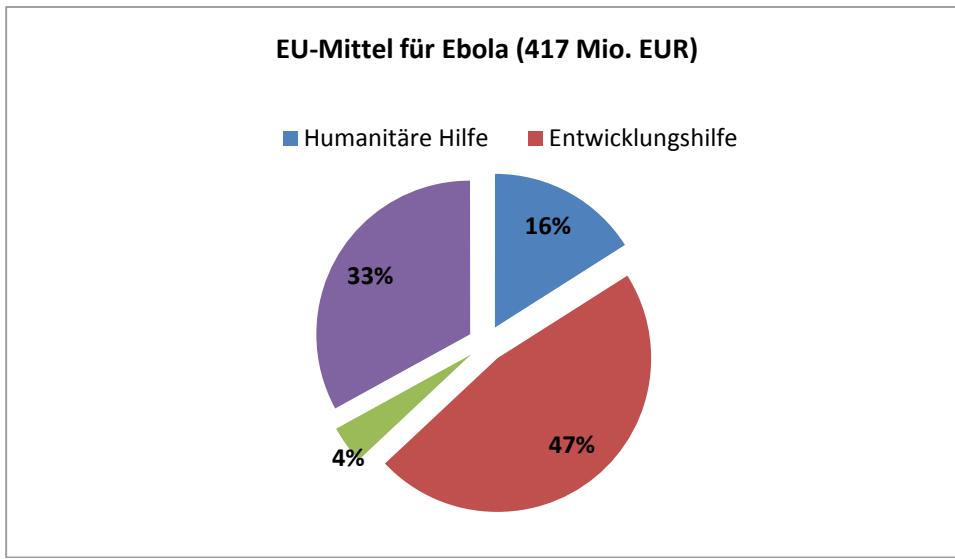
Im Rahmen einer groß angelegten internationalen Hilfsaktion mobilisierte die EU bis Dezember 2014 rasch Mittel in Höhe von über 1,1 Mrd. EUR<sup>11</sup> für die Bekämpfung der Epidemie. Der Beitrag aus dem EU-Haushalt belief sich auf rund 417 Mio. EUR<sup>12</sup>, die, wie unten illustriert, aus verschiedenen Haushaltsrubriken stammten.

---

10 Gesamtkosten des jeweiligen Projekts im Verhältnis zum bereitgestellten EU-Beitrag.

11 In dieser Zahl sind die von den Mitgliedstaaten sowie der Kommission aufgebrachten Gelder mit enthalten.

12 Die Mittel setzten sich wie folgt zusammen: 68,5 Mio. EUR galten der humanitären Hilfe, die von humanitären Partnerorganisationen zur Deckung der dringendsten Bedürfnisse geleistet wurde, 194 Mio. EUR gingen in die Entwicklung und Unterstützung einer schnellen Rückkehr zur Normalität, um den Regierungen zu helfen, grundlegende staatliche Leistungen zu erbringen, 16,5 Mio. EUR wurden im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP) angesetzt, um Spannungen und Feindseligkeiten in den betroffenen Ländern abzubauen, 138 Mio. EUR dienten der Forschung im Rahmen von Horizont 2020 und der Initiative für innovative Arzneimittel.



Die Mittel aus dem EU-Haushalt trugen zur Überwachung der Epidemie, zu Diagnostik, Therapie und medizinischen Versorgungsgütern, zum Einsatz von Ärzten, Krankenpflegern und mobilen Labors, zur Schulung medizinischer Fachkräfte und zur Bewusstseinsbildung bei. Neben der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen war die EU zudem damit beschäftigt, die Kapazitäten in Drittländern aufzubauen, um der Bedrohung Herr zu werden. Sie unterstützt die Stabilisierung der betroffenen Länder und hilft ihnen derzeit bei der Rückkehr zur Normalität.

Über das Jahr 2014 hinweg demonstrierte die Europäische Union ihren Mehrwert in vielerlei Hinsicht:

- **Effektivität:** Das Eingreifen der EU war der einzige Weg, um auf koordinierte Art und Weise schnelle und wirksame Ergebnisse zu erzielen. Die EU koordinierte beispielsweise Präventionsmaßnahmen wie den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren innerhalb der EU, schulte medizinische Fachkräfte und unterhielt ein ausgedehntes Netz von Sachverständigen auf dem Gebiet der humanitären Hilfe.
- **Effizienz:** Das Handeln auf EU-Ebene bot aufgrund der Bündelung von Ressourcen und Fachkenntnissen ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die EU war in der Lage, Skaleneffekte zu nutzen und dadurch einen Mehrwert zu erzielen. Im Rahmen von Horizont 2020 beispielsweise werden derzeit kostengünstige Behandlungsmöglichkeiten sowie Impfstoffe und Diagnoseverfahren entwickelt.
- **Synergien:** Die EU-Maßnahmen ergänzten die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und zeigten ihre Hebelwirkung darin, dass Ungleichheiten verringert und Synergien geschaffen wurden.

Im Folgenden wird der Beitrag der verschiedenen EU-Programme zu den Gesamtbemühungen erläutert.

### **Personal und Ausrüstung**

Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC), das unter der Aufsicht des als EU-Ebola-Koordinator eingesetzten Kommissionsmitglieds Christos Stylianides als Schaltstelle fungiert, verfolgt die Situation in Bezug auf Ebola akribisch. Das ERCC dient als Plattform für die effiziente

Koordinierung der Hilfe aus Europa. Es wurde eine Ebola-Einsatztruppe gebildet, die täglich zusammentritt, um gemeinsame Maßnahmen festzulegen.

Ein weiteres wesentliches Element ist der Lufttransport für die Einreise und Weiterbeförderung medizinischer Helfer und Hilfsgüter. Mit Unterstützung des ERCC wurde ein niederländisches Marinefahrzeug eingesetzt, um 5000 Tonnen an Hilfsgütern aus neun Mitgliedstaaten herbeizuschaffen – darunter Krankenwagen, Transporter, mobile Krankenhäuser und Sicherheitsausrüstungen. Darüber hinaus richtete die EU ein medizinisches Evakuierungssystem für alle internationalen Helfer ein – eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass mehr Gesundheitspersonal in die Region einreisen konnte.

### **Forschung**

Nach dem Aufruf der Weltgesundheitsorganisation (WHO) an die internationale Gemeinschaft, Wege zu finden, die WHO bei der Bekämpfung von Ebola zu unterstützen, setzte die Kommission Mittel aus dem Programm „Horizont 2020“ frei und begann innerhalb kürzester Zeit, im Oktober 2014 Forschungsprojekte aufzunehmen. Parallel dazu gelang es der „Initiative für innovative Arzneimittel“ (IMI), einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und der europäischen Pharma industrie, von Pharmaunternehmen 101 Mio. EUR zu beschaffen.<sup>13</sup>

Die Kommission hilft auch bei der Überwachung und Verfolgung der Epidemie. Mit Hilfe ihrer Gemeinsamen Forschungsstelle unterstützt die EU die WHO bei der Entwicklung des WHO-Systems zur Gefahrenerkennung und Risikoeinschätzung, das dazu verwendet wird, den derzeitigen Ebola-Ausbruch in den betroffenen Ländern und Gebieten zu überwachen, jede weitere Ausbreitung der Krankheit so früh wie möglich zu erkennen und mögliche Gegenmaßnahmen aufzuzeigen.

Koordinierte Forschungsbemühungen sowohl in Krisensituationen als auch in epidemiefreien Phasen sind wesentlich, um effizient und zügig auf künftige Ausbrüche von Infektionskrankheiten reagieren zu können. Aus diesem Grund hat die Kommission in führender Rolle die „Globale Forschungszusammenarbeit für die Handlungsbereitschaft gegenüber Infektionskrankheiten“ eingerichtet, in der Forschungsgeber aus allen Kontinenten zusammengeschlossen sind. Ihr Ziel ist es, innerhalb von 48 Stunden nach einem Ausbruch die Forschungswelt auf wirksame Weise zu aktivieren.

### **Öffentliche Gesundheit und Vorsorge innerhalb Europas**

Im Rahmen des Gesundheitsprogramms haben sich mehrere Labors zusammengetan, um ihre diagnostischen Möglichkeiten unter anderem durch die Erstellung operativer Bereitschaftspläne, den Materialeinkauf (Diagnostikausrüstung), die Personalschulung und die Durchführung externer Qualitätssicherungsmaßnahmen zu verbessern. Das Labornetz testete rund 220 Proben und entsandte überdies qualifizierte Mitarbeiter für ähnliche Labortätigkeiten nach Westafrika (Guinea und Liberia). Die gemachten Erfahrungen sind extrem wichtig, da sie im Falle ähnlicher Vorkommnisse als Bezugspunkt für die Reaktion auf europäischer Ebene dienen können.

Ferner wurde Vorsorge für mögliche Ebola-Fälle in der EU getroffen. Dazu zählten die Bestimmung von etwa fünfzig über die EU verteilten Zentren mit mehr als 20 000 Krankenhausbetten, der Aufbau eines Netzes spezialisierter Labors, die Organisation von Krankenwagen- und Lufttransporten, die Schulung tausender medizinischer Mitarbeiter und die Veröffentlichung von Informationen in Flug-

---

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/research/health/infectious-diseases/emerging-epidemics/ebola\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/health/infectious-diseases/emerging-epidemics/ebola_en.html)

und Seehäfen und in den Massenmedien. Darüber hinaus wurde im Oktober 2014 gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation ein EU-Verfahren für die medizinische Evakuierung von an Ebola erkrankten Menschen von Afrika nach Europa eingerichtet. Im Rahmen dieses Verfahrens wurden vier Ebola-Patienten in ein europäisches Krankenhaus überführt.

### **Regionale Vorsorge**

Um die Vorsorge in Westafrika (und darüber hinaus) zu unterstützen, wurde im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments (IcSP) sowie anderer laufender EU-Programme Hilfe bereitgestellt – etwa durch die Unterstützung der Renovierung und Ausrüstung eines Ebola-Behandlungszentrums im Zentralkrankenhaus der Republik Côte d'Ivoire, durch die Mitwirkung an einem Programm zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung mit gleichzeitiger Hygieneerziehung in Guinea-Bissau oder durch den Aufbau einer Einrichtung in Burkina Faso zur Unterstützung des nationalen Notfallplans.

In Anbetracht der Reaktion auf den Ebola-Ausbruch im Allgemeinen und des Erfolgs der EU-Beteiligung im Besonderen wurden unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse bei den EU-Dienststellen sowie in den Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht. Dies gilt auch für die Vereinten Nationen, deren Generalsekretär eine hochrangige Gruppe einberufen hat. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen werden im Jahresverlauf 2015 zur Verfügung stehen.

## **2. ÜBERBLICK ÜBER DIE ERZIELTEN ERGEBNISSE**

Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die 2014 erzielten Ergebnisse bei den wichtigsten Finanzprogrammen. Er ist nach Haushaltsrubriken untergliedert. Während die Kapitel 2.1 bis 2.3 den internen Maßnahmen der Union gewidmet sind, befasst sich Kapitel 2.4 mit der Außenpolitik der Union. Betrachtet werden die vorläufigen Resultate, da noch keine längerfristigen Ergebnisse und Auswirkungen vorliegen.

Die einzelnen Kapitel sind folgendermaßen aufgebaut:

1. Ein Abschnitt führt die entsprechenden MFR-Programme 2014-2020 nach Haushaltsrubriken sowie ihre Finanzausstattung auf und beschreibt gegebenenfalls ihren Beitrag zur Strategie Europa 2020. Falls möglich, wird ein Überblick über die ersten Fortschritte bei der Programmdurchführung gegeben.
2. Ein Abschnitt enthält die Ergebnisse und Auswirkungen der im Rahmen des MFR 2007-2013 finanzierten Programme und führt Beispiele für den auf europäischer Ebene erzielten Mehrwert auf.
3. Ein Abschnitt ist der operationellen Leistungsfähigkeit gewidmet. Er enthält Hinweise auf die operationellen Aspekte der Leistungsfähigkeit und beschreibt die Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Verwaltung und Durchführung der Programme, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

### **2.1 Intelligentes und integratives Wachstum (Haushaltsrubrik 1)**

#### **A) WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG (Haushaltsrubrik 1a)**

Im Jahr 2014 fielen folgende Hauptprogramme in die Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (auf sie entfielen 95 % der Mittelbindungen): Horizont 2020, große Infrastrukturprojekte (EGNOS und Galileo, ITER, Copernicus), die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) und das Programm Erasmus+<sup>14</sup>, das Maßnahmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport finanziert. Das Programm COSME erhielt zwar wesentlich weniger Haushaltssmittel, für europäische KMU sind die im Rahmen des Programms geförderten Maßnahmen jedoch von größter Wichtigkeit. Auf die restlichen kleineren Programme, die spezifische, auf europäischer Ebene anzugehende Themen aufgreifen, entfielen 5 % der Mittel.

Die Mittel für Verpflichtungen für die oben genannten Programme in der Rubrik 1a betragen 15,97 Mrd. EUR für das Jahr 2014, was 12 % aller EU-Mittel in den Rubriken 1 bis 4 entspricht.

Programm	Mittel für Verpflichtungen im Haushalt 2014 (in Mio. EUR)
----------	---

<sup>14</sup> In dem Programm sind alle früheren Programme für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport zusammengeführt, darunter das Programm für lebenslanges Lernen (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig), das Programm „Jugend in Aktion“ sowie fünf internationale Kooperationsprogramme (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink und das Programm für die Zusammenarbeit mit Industrieländern).

Horizont 2020, Rahmenprogramm für Forschung und Innovation	9 023,1
Große Infrastrukturprojekte (ITER, EGNOS und Galileo, Copernicus)	2 418,9
Die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)	1 976,2
Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport (Erasmus+)	1 558,8
Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU (COSME)	254,1
Sonstige (z. B. PSCI, Zoll, Fiscalis, EaSI, EGF)	743,6
<b>GESAMT</b>	<b>15 974,7</b>

Diese wichtigen Finanzprogramme tragen zu den Zielen eines intelligenten, integrativen und nachhaltigen Wachstums der Strategie Europa 2020 bei. Sie leisten Investitionen in die Zukunft Europas, und zwar mit Hilfe einer Vielzahl unterschiedlicher Programme, die darauf abzielen, Forschung und Innovation zu fördern, das Kompetenzniveau und die Bildung (einschließlich des lebenslangen Lernens) zu verbessern, unternehmerische Initiative zu fördern, die Nutzung intelligenter Netze und der digitalen Wirtschaft zu verstärken, miteinander verbundene transeuropäische Netze aufzubauen, in die paneuropäische Infrastruktur zu investieren und die Energie- und Ressourceneffizienz zu erhöhen.

Das Kernziel der Strategie Europa 2020, die FuE-Ausgaben auf 3 % des BIP zu erhöhen, lässt sich nicht alleine durch EU-Mittel erreichen – was auch nie vorgesehen war –, da nur rund 10 % aller öffentlichen FuE-Aufwendungen aus EU-Töpfen stammen; der weit überwiegende Teil wird von den Mitgliedstaaten aufgebracht. Der EU-Haushalt dient dazu, die Wirkung der EU-Mittel zu maximieren, indem Partnerschaften mit und unter den Mitgliedsstaaten und mit privatwirtschaftlichen Organisationen durch eine gemeinsame Programmplanung und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) gefördert werden und indem durch die Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Programme Horizont 2020, der CEF und COSME den EU-Mitteln eine Hebelwirkung verliehen wird.

Die in dieser Rubrik aufgeführten Programme werden in direkter Mittelverwaltung durchgeführt. Seit 2014 sind fünf Exekutivagenturen für einen Teil ihrer Umsetzung verantwortlich: REA, ERCEA, EASME, INEA und EACEA.

Die Umsetzung aller Programme in dieser Rubrik begann im Jahr 2014. Auf die zu Horizont 2020 im Jahr 2014 veröffentlichten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen gab es bereits große Resonanz. Im Rahmen der 79 bislang abgeschlossenen Aufforderungen wurden 1410 Finanzhilfevereinbarungen unterzeichnet. Vor allem die Nachfrage nach Mobilitätsmaßnahmen im Rahmen von Erasmus+ war höher als erwartet (zum Thema allgemeine und berufliche Bildung wurden rund 21 000 Projektvorschläge eingereicht, zum Thema Jugend waren es über 11 000), und auch bei Kooperationsprojekten (über 12 000 eingereichte Projektvorschläge) übertraf die Nachfrage die verfügbaren Mittel deutlich (in den meisten Fällen lagen die Auswahlquoten bei etwa 15 % oder darunter). Die Attraktivität des Rahmenprogramms für Forschung zeigt sich auch an der Zahl der Nicht-EU-Länder, die um eine Assoziiierung zu dem Programm ersucht haben. Im Jahresverlauf 2014 wurden mit 12 Ländern<sup>15</sup> Assoziierungsabkommen zu Horizont 2020 unterzeichnet, zwei weitere Länder haben ebenfalls um Assoziiierung nachgesucht.<sup>16</sup> Außerdem wurden die Abkommen über

<sup>15</sup> Mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien, der Türkei, Island, Norwegen, Israel, Moldau, den Färöern und der Schweiz. (Die Schweiz hat sich nach der mit der EU erzielten politischen Einigung, die auf das Referendum in der Schweiz folgte, rückwirkend ab 15. September 2014 bis 31. Dezember 2016 bestimmten Teilen von Horizont 2020, Euratom und ITER angeschlossen.)

<sup>16</sup> Georgien und Armenien.

wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit mit den USA, der Ukraine und China erneuert.

Bei den Programmen Galileo, EGNOS und Copernicus steht die Kommission in den Jahren 2015 bis 2020 vor der Aufgabe, ihre Aufnahme und kommerzielle Nutzung durch Anwenderkreise und Wirtschaftsteilnehmer zu erhöhen.<sup>17</sup> Für genaue Aussagen ist es zwar noch zu früh, die Aussichten für die planmäßige Ausweitung des anvisierten Leistungsspektrums und eine zufriedenstellende kommerzielle Nutzung der angebotenen Leistungen sind jedoch weiter positiv.

### ***Ergebnisse und Auswirkungen der MFR-Programme 2007-2013***

Siebtes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)

Mit dem RP7 trug die EU-Forschungspolitik zum Kernziel von Europa 2020 bei, die FuE-Investitionen auf 3 % des BIP zu erhöhen (2013 waren es 2,02 %). Obwohl die Ergebnisse der laufenden Ex-post-Evaluierung noch ausstehen, zeigen die jüngsten Teilnahmestatistiken für das RP7, dass in den Jahren 2007 bis 2013 mehr als 600 000 antragstellende Organisationen und Einzelpersonen fast 136 000 Vorschläge zu 487 abgeschlossenen Aufforderungen einreichten, von denen rund 20 % Fördermittel erhielten. Die kumulierten Projektkosten der im Zeitraum 2007-2013 ausgewählten Vorschläge beliefen sich auf 64,3 Mrd. EUR, wobei 45,4 Mrd. EUR des von der EU bereitgestellten Gesamtbetrags von 55,5 Mrd. EUR abgerufen wurden.<sup>18</sup>

46 % aller Wirtschaftseinrichtungen, die von 2007 bis 2013 an Projekten teilnahmen, waren kleine und mittlere Unternehmen (KMU). **Die Beteiligung von KMU an Forschungskooperationen lag (bis Oktober 2013) bei 17,4 %, so dass das gesteckte Ziel von 15 % übertroffen wurde.** Im Schnitt erhielten KMU, die im Zeitraum 2007-2013 am RP7 teilnahmen, EU-Mittel in Höhe von 259 772 EUR pro Unternehmen.

48 % aller RP7-Forschungsprojekte wurden bis Dezember 2014 abgeschlossen. Auf der wissenschaftlichen Seite stehen mehr als 38 600 Artikel zu Buche, von denen fast 40 % in einflussreichen Fachzeitschriften veröffentlicht wurden.

Auf technologischer Seite wurden zu den 7288 abgeschlossenen RP7-Projekten 1586

Der **Nobelpreis für Medizin 2014** wurde den Professoren Edvard I. Moser, May-Britt Moser und John O'Keefe verliehen, und zwar für die Entdeckung von Zellen, die im Gehirn ein Positionierungssystem bilden. Sie gewannen ihre Erkenntnisse insbesondere in Forschungskooperationen im Bereich Gesundheit, die im Rahmen des RP5 und RP7 gefördert wurden. Edvard Moser und May Britt-Moser sind zudem Stipendiaten des Europäischen Forschungsrats und ehemalige Marie-Skłodowska-Curie-Projektkoordinatoren. Der **Nobelpreisträger 2014 für Chemie**, Professor Stefan W. Hell vom Deutschen Krebsforschungszentrum, war von 1996 bis 1997 Marie-Skłodowska-Curie-Stipendiat.

<sup>17</sup> Im Jahr 2013 wurde das Weltmarktvolumen für globale Satellitennavigationssysteme und -leistungen auf 175 Mrd. EUR geschätzt, bis 2020 wird ein Anstieg auf 237 Mrd. EUR erwartet.

<sup>18</sup> CORDA-Abrufdatum: 19.5.2015. Die restlichen Mittel wurden für die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung, den ITER, das Fusionsprogramm sowie für Direktmaßnahmen (Gemeinsame Forschungsstelle) und Verwaltungsausgaben bereitgestellt.

Schutzrechtsanmeldungen vorgenommen, darunter 1291 Patentanmeldungen<sup>19</sup> (81 %). Dieser relativ hohe Prozentsatz von Patentanmeldungen verdeutlicht das Potenzial an verwertbaren Innovationen im Bereich der durchgeführten Forschungsarbeiten.

Die Teilnahme am RP7 trug auch zur nachhaltigen Beschäftigung von Forschern in Europa bei. Laut einer Evaluierungsstudie aus dem Jahr 2014 **stellten die geförderten Forschungsteams im Verlauf der Durchführung der RP7-Projekte rund 142 000 zusätzliche Forscher ein**. Etwa 43 % davon blieben auch nach Projektabschluss im Team (was bedeutet, dass einer von 2,3 eingestellten Forschern weiterbeschäftigt wurde). **Nach Abschluss der Projekte wurden somit schätzungsweise 61 000 neue Arbeitsplätze bei den teilnehmenden Organisationen geschaffen**. Die RP7-Teilnahme half auch, den Anteil der Forscherinnen in den geförderten Forschungsteams und den Anteil internationaler Forscher zu erhöhen.<sup>20</sup>

Durch Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen wurden im Zeitraum 2007-2013 rund 50 000 Forscher (darunter etwa 10 000 Doktoranden) 136 verschiedener Nationalitäten unterstützt, die in über 81 Ländern tätig waren.

An 22 % aller RP7-Projekte im Rahmen des *spezifischen Programms „Zusammenarbeit“* sind Teilnehmer aus einem Drittland beteiligt, die sich auf 105 verschiedene Länder verteilen. Teilnehmer aus Drittländern forschen überwiegend in den Bereichen Gesundheit, Nahrungsmittel, Landwirtschaft und Biotechnologie, IKT und Umwelt. Die USA und die BRIC-Staaten belegen die ersten fünf Plätze unter den Drittländern.

Eine 2014 bei den internationalen Teilnehmern am RP7-Programm „Zusammenarbeit“ durchgeführte Umfrage ergab, dass die internationale Zusammenarbeit im Rahmen des RP7 nationalen Finanzierungsmechanismen vorgezogen wird, da das Rahmenprogramm folgende Vorteile bietet:

- Besserer Zugang zur internationalen Forschungsgemeinde
- Besserer Kontakt mit führenden Köpfen im jeweiligen Bereich
- Bessere Reputation, Stellung und besserer Status der teilnehmenden Forscher bzw. Organisationen
- Bessere Hebelwirkung der bereitgestellten Förder- oder Sondermittel
- Bessere Bedingungen für den Aufbau internationaler Arbeitsgemeinschaften

## Große Infrastrukturprojekte

Im Jahr 2014 unterzeichnete die Schweiz ein Assoziierungsabkommen mit der EU und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) zu einigen Teilen von Horizont 2020, zum Euratom-Forschungsprogramm und zu ITER-Maßnahmen für den Zeitraum 2014-2020. Dieses Abkommen gewährleistet somit die Teilnahme der Schweiz an ITER-Maßnahmen und sichert der Schweiz die volle Mitgliedschaft im europäischen gemeinsamen Unternehmen für den ITER (F4E), das den EU-Beitrag zur ITER-Organisation liefert.

<sup>19</sup> Weitere 295 Patentanmeldungen resultierten aus dem Programm zur Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

<sup>20</sup> Derselben Evaluierungsstudie von 2014 zufolge waren schätzungsweise 44 % der zusätzlich eingestellten Forscher Frauen. Die Einstellung internationaler Forscher war bei den spezifischen Programmen „Ideen“ und „Menschen“ des RP7 höher als bei den spezifischen Programmen „Kapazitäten“ und „Zusammenarbeit“. Beim Programm „Menschen“ kamen mehr als zwei Drittel der zusätzlich eingestellten Forscher aus dem Ausland, unmittelbar gefolgt vom Programm „Ideen“ (62 %). Bei den Programmen „Kapazitäten“ und „Zusammenarbeit“ lag der Anteil der zusätzlich eingestellten internationalen Forscher dagegen deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt des Rahmenprogramms von 50 %.

Die Finanzprogramme zur Förderung der europäischen Satellitennavigationsprogramme (EGNOS und Galileo) und des europäischen Erdbeobachtungssystems GMES/Copernicus lieferten auch 2014 wieder Resultate.

Rund 65 % aller vorhandenen Empfängermodelle im Bereich der Satellitennavigation sind mittlerweile EGNOS-fähig, was bedeutet, dass sie das EGNOS-Signal empfangen können. In Europa verfügen derzeit 110 Flughäfen in 15 Ländern über 170 EGNOS-gestützte Landeanflugverfahren, die Flugzeuge bei eingeschränkter Sicht eine bessere Navigation im Landeanflug ermöglichen. Der Airbus A350 ist das erste große Verkehrsflugzeug, das über die Möglichkeit verfügt, das Flugzeug mit Hilfe von EGNOS zu landen. Bei den meisten der 750 Festbestellungen wurde die EGNOS-Option geordert. EGNOS wird zudem für die Navigation von Binnenschiffen eingesetzt, nämlich auf dem 400 Kilometer langen Donauabschnitt in Ungarn. Ein multinationales Gas- und Ölunternehmen rüstet momentan all seine 1500 Lastkraftwagen in Italien sowie seine 400 Lastkraftwagen außerhalb Italiens mit EGNOS-fähigen Geräten aus, um den Transport von Kohlenwasserstoffen zu überwachen. Ferner sind etwa 90 % aller derzeit verkauften Hightech-Mähdrescher eines führenden Landmaschinenherstellers mit EGNOS-fähigen Empfängern ausgestattet.

Das Programm Galileo ist nach einigen Korrekturmaßnahmen wieder im Plan, nachdem es zuvor zu Verzögerungen gekommen war. Im August 2014 wurden zwei Galileo-Satelliten aufgrund einer Anomalie beim Abschuss in eine falsche Umlaufbahn gebracht. Mittlerweile wurde ihre Umlaufbahn korrigiert – die Testergebnisse hierzu waren positiv. Der Abschuss von Galileo-Satelliten wurde im März 2015 wiederaufgenommen, so dass das Gesamtvorhaben der Errichtung einer Galileo-Konstellation planmäßig verläuft. Der Copernicus-Satellit Sentinel 1A wurde im April 2014 gestartet. Vier Monate später lieferte er Daten, die dazu verwendet wurden, eine Karte des Bruchs zu erstellen, der durch das seit 25 Jahren größte Erdbeben im Norden Kaliforniens entstanden ist. Dies zeigt, dass die europäische Satellitenindustrie in der Lage ist, weltweit zu operieren.

#### Kreditgarantieinstrument für TEN-Verkehrsprojekte

Das „Kreditgarantieinstrument für TEN-Verkehrsprojekte“ (LGTT) wurde 2008 als gemeinsames Finanzierungsinstrument von Kommission und EIB eingerichtet, um TEN-V-Infrastrukturprojekte beschleunigt umzusetzen. Ein von der Kommission bereitgestellter Kapitalbeitrag von 250 Mio. EUR setzte Investitionen von insgesamt mehr als 12 Mrd. EUR frei, die Ende 2014 in Frankreich, Deutschland, Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich in sechs Verkehrsprojekte mit hohem Einnahmerisiko im Hafen-, Straßen- und Schienenbereich flossen.

#### Erasmus und Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen

Die EU-Maßnahmen im Bereich der Mobilität haben zum Kernziel der Strategie Europa 2020 beigetragen, den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 % zu erhöhen (derzeit sind es 36,9 %). **Durch das Erasmus-Programm wurde seit seiner Aufnahme die Mobilität von über 3 Millionen Begünstigten gefördert.**

Eine im Jahr 2014 abgeschlossene Studie zu den Auswirkungen der Mobilität auf die Kompetenzen und die Beschäftigungsfähigkeit von Studierenden ergab, dass **52 % aller Erasmus-Studierenden ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt infolge ihrer Auslandserfahrung verbesserten.**<sup>21</sup> Diese

---

<sup>21</sup> Um einen ausreichenden Datensatz zu erhalten, führte das Forschungsteam im Jahr 2013 fünf Online-Umfragen durch, an denen sich 56 733 Studierende (darunter mobile Studierende mit und ohne Erasmus-Erfahrung sowie nicht mobile Studierende), 18 618 ehemalige Studierende (83 % davon mobil, mit und ohne Erasmus-Erfahrung), 4986 Beschäftigte (im akademischen und nicht akademischen Bereich,

Kompetenzen sind bei Arbeitgebern, die die Auslandserfahrung als wichtigen Faktor für die Beschäftigungsfähigkeit ansahen, sehr begehrt. Die Studie zeigte, dass Erasmus-Studierende eher in der Lage sind, eine erste Anstellung zu finden, und dass Erasmus ihre berufliche Laufbahn fördert.<sup>22</sup>

COSME (Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU) und sein Teilprogramm „Erasmus für Jungunternehmer“

**Durch EU-Maßnahmen wurden die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert, indem die Zeit für den Aufbau eines Unternehmens von 5,4 Arbeitstagen im Jahr 2012 auf 3,5 Arbeitstage im Jahr 2014 verkürzt wurde (Rückgang um 35 %), während sich die durchschnittlichen Kosten von 372 EUR im Jahr 2012 auf 313 EUR im Jahr 2014 und damit um 15 % verringerten.**

Den Ergebnissen der Evaluierung des Erasmus-Programms für Jungunternehmer (EYE) zufolge machten sich 36,5 % der Programmteilnehmer nach dem Austausch selbständig. Angesichts des 5%igen Rückgangs bei den Existenzgründungen in Europa zwischen 2009 und 2011 und der um 3 % gesunkenen Zahl an Kleinstunternehmen in den Jahren 2010 bis 2012 ist dies ein positives und ermutigendes Resultat. Die Evaluierungsstudie führte noch weitere nennenswerte Aspekte vor Augen, etwa die relativ hohe Überlebensquote neuer Unternehmen im Vergleich zum Durchschnitt der europäischen KMU und die Fähigkeit, neue Mitarbeiter einzustellen: Während bei europäischen Start-up-Unternehmen insgesamt nur 79 % nach zwei Jahren noch im Geschäft sind und nur 57 % ihr dreijähriges Firmenjubiläum erleben, haben 87 % der aus dem Jungunternehmerprogramm hervorgegangenen Firmen weiterhin Bestand.

#### Sonstige Programme

2014 ergaben sich auch Hinweise zur Leistungsfähigkeit kleinerer Programme (Fiscalis, Zoll und Hercule). Die Ziele dieser Programme stehen nicht direkt mit den Zielen der Strategie Europa 2020 in Verbindung, allerdings decken die Programme spezifische Aspekte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Steuern und Zoll sowie zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ab.

Die externe Evaluierung des Programms Fiscalis 2013 zeigte, dass das Programm den Steuerverwaltungen in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum effizienten Informationsaustausch eröffnete (etwa durch einheitliche elektronische Steuerformulare usw.). Rund 75 % der Mittel waren für den Betrieb und die Unterstützung der IT-Systeme für den Austausch von Informationen zwischen den Steuerverwaltungen vorgesehen. Ein Beispiel ist das MwSt.-Informationsaustauschsystem MIAS, das Einsparungen von 160 Mio. EUR bei Wirtschaftsbeteiligten und nationalen Verwaltungen ermöglichte. Es wurden deutliche Effizienzsteigerungen erzielt, da das Programm den Informationsaustausch und die Kontrolle durch die Standardisierung, Digitalisierung und Interoperabilität der Instrumente straffte und vereinfachte. Zur Wirksamkeit von *Fiscalis* wurde festgestellt, dass mit Hilfe des Programms rund 3,26 Mrd. EUR fälliger Steuerbeträge ermittelt wurden, wodurch es direkt zum Kampf der EU gegen Steuerhinterziehung beitrug.

Die Evaluierung des Programms Zoll 2013 ergab, dass das Programm spürbar zur Verstärkung der Sicherheit, zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Vereinfachung des Handelsaustauschs beitrug. Die finanzierten transeuropäischen IT-Systeme ermöglichen eine

---

mobil sowie nicht mobil), 964 Hochschuleinrichtungen sowie 652 Arbeitgeber (55 % davon KMU) in den 34 an dem Programm teilnehmenden Ländern beteiligten. Insgesamt gingen 78 891 Antworten ein.

22 Ein Drittel aller Absolventen eines Erasmus-Praktikums erhielt vom Gastunternehmen eine Stelle angeboten und etwa jeder zehnte Erasmus-Teilnehmer gründete nach dem Praktikum ein eigenes Unternehmen.

Lastenteilung zwischen der Europäischen Union und den Teilnehmerländern. Darüber hinaus trugen die bezuschussten Risikomanagementsysteme zur **besseren Kontrolle gefährlicher Güter und zur effektiven Ermittlung und Erhebung von Zollabgaben bei**. Die Zollunion ist sicherer geworden, wodurch der Schutz der finanziellen Interessen der EU unmittelbar positiv beeinflusst wurde. Die Evaluierung zeigte auch, dass die geförderten Vernetzungsmaßnahmen sehr bedeutsam waren und zur Gewährleistung der konsequenten Anwendung der Zollvorschriften, zur Verbreitung bewährter Praktiken und zum Aufbau des Vertrauens, das die Verwaltungen benötigen, um wie eine einzige Verwaltung handeln zu können, beitrugen.

Der Evaluierungsbericht enthielt mehrere Empfehlungen, größtenteils zur operativen Ebene (etwa zur Verbesserung der IT-Systeme und Computeranwendungen). Derzeit wird ein Maßnahmenplan erarbeitet, der dazu dient, die operativen Empfehlungen im Verlauf des aktuellen Programmplanungszeitraums umzusetzen.

Die Evaluierung des Programms Hercule zeigte, dass das Programm die gesteckten Ziele erreicht und die beabsichtigte Wirkung erzielt hat, nämlich den Schutz der finanziellen Interessen der Union, und dass Ergebnisse in folgenden Bereichen zu verbuchen waren: 1) Unterstützung der Strafverfolgungs- und Zollbehörden, 2) verstärkte Zusammenarbeit und 3) Zugang zu Daten und Analysen. Es wurde aber auch auf mögliche Effizienzsteigerungen durch den Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Beschaffung von Arbeitsmitteln zwischen den Mitgliedstaaten hingewiesen.

### ***Operative Aspekte der Leistungsfähigkeit***

Nach den positiven Erfahrungen mit der Umsetzung von Teilen der vorherigen MFR-Programme für Forschung und Innovation durch die Exekutivagenturen verstärkte die Kommission 2014 deren Einsatz. Im Synthesebericht 2014 wurde allerdings eine Reihe von Problemen im Bereich der Aufsicht und Verantwortung auf Führungsebene in Verbindung mit der Übertragung der Programmverwaltung auf Exekutivagenturen und gemeinsame Unternehmen aufgezeigt, zu denen geeignete Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen wurden.

**Die für den Bereich Forschung zuständigen Generaldirektionen nahmen 2014 insgesamt drei wichtige Änderungen vor, um die Effektivität und Effizienz der Umsetzung zu verbessern:**

- **Einrichtung einer zentralen Unterstützungsfunction (CSC):** Die Umsetzung des RP7 durch verschiedene Generaldirektionen und andere Einrichtungen führte gelegentlich dazu, dass die einzelnen Programmteile uneinheitlich abgewickelt wurden. Dies wurde vom Rechnungshof festgestellt, der eine einheitliche Behandlung aller Begünstigten und die kohärente Umsetzung des RP7 forderte. Die Kommission griff die Empfehlungen auf und übertrug der CSC die Aufgabe, die Umsetzung zu koordinieren und zu überwachen sowie Kohärenz über alle Umsetzungseinrichtungen hinweg und damit die Gleichbehandlung aller Begünstigten zu gewährleisten.
- **Einrichtung eines gemeinsamen Rechnungsprüfungsdienstes (CAS):** Der CAS wird alle Rechnungsprüfungen zu Horizont 2020 durchführen, auch die der Exekutivagenturen und gemeinsamen Unternehmen. Dies ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem einheitlichen Ansatz und zur Verringerung der Auditbelastung bei den Begünstigten.
- Im Jahr 2014 wurde **ein neues Online-Teilnehmerportal eingerichtet**, das alle relevanten Informationen über EU-Programme im Bereich der Forschung, Innovation und

Wettbewerbsfähigkeit zusammenführt. Das Portal bietet Antragstellern und Begünstigten des Programms Horizont 2020 eine zentrale Zugangsstelle zu Informationen über alle Förderprogramme und einschlägigen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen. Um das System möglichst anwenderfreundlich zu gestalten, bittet die Kommission die Nutzer um laufende Rückmeldung.

## **B) WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER ZUSAMMENHALT (Haushaltsrubrik 1b)**

Die Rubrik 1b des Finanzrahmens beinhaltet den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Sozialfonds (ESF) – einschließlich der besonderen ergänzenden Zuweisung „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (YEI) – und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD). All diese Programme werden in gemeinsamer Mittelverwaltung umgesetzt.

Der EFRE, der KF und der ESF bilden den Arm der Kohäsionspolitik der EU, deren Hauptziel darin besteht, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zwischen den Regionen und den Mitgliedstaaten zu fördern, indem die Ressourcen auf die weniger entwickelten Gebiete und Mitgliedstaaten konzentriert werden. Die Kohäsionspolitik ist zudem das wichtigste Investitionsinstrument der EU zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele im Bereich der Förderung von Wachstum und Beschäftigung auf EU-Ebene sowie von Strukturreformen auf nationaler Ebene. In einigen Mitgliedstaaten (Ungarn, Slowakei, Litauen) machen die für die Kohäsionspolitik bereitgestellten Mittel über 50 % der Investitionsausgaben aus, was ihre Bedeutung für die Förderung der strategischen Investitionen in diesen Ländern belegt. In anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in den weiter entwickelten (Wettbewerbs-)Regionen und Mitgliedstaaten, fällt ihr Beitrag naturgemäß geringer aus.

Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) ist ein neuer Fonds, der auf dem ausgelaufenen Nahrungsmittelhilfeprogramm aufbaut. Er stellt gezielt Mittel für die Beseitigung der Armut zur Verfügung und ist auf Nahrungsmittel und die materielle Basisunterstützung sowie die Eingliederung der am stärksten benachteiligten Menschen fokussiert.

Die Mittel für Verpflichtungen für die Programme in der Rubrik 1b betrugen 47,5 Mrd. EUR für das Jahr 2014, was 35,9 % aller EU-Mittel 2014 in den Rubriken 1 bis 4 entspricht.

Programm <sup>23</sup>	Mittel für Verpflichtungen im Haushalt 2014 (in Mio. EUR)
Regionale Konvergenz (weniger entwickelte Gebiete)	23 243,6
Übergangsregionen	4 695,8
Wettbewerbsfähigkeit (entwickelte Gebiete)	7 400,5
Kohäsionsfonds (KF)	7 936,2
<b>Europäische territoriale Zusammenarbeit</b>	<b>505,7</b>
<b>Regionen in äußerster Randlage und dünn besiedelte Regionen</b>	<b>209,1</b>
Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen	514,3
<b>Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (besondere ergänzende Zuweisung)</b>	<b>1 804,1</b>
<b>Sonstige</b>	<b>1 187,1</b>
<b>GESAMT</b>	<b>47 496,4</b>

Im Zeitraum 2014-2020 stehen insgesamt 351,8 Mrd. EUR für Investitionen in die Kohäsionspolitik zur Verfügung. Der Rechtsakt für 2014-2020 wurde erst im Dezember 2013 erlassen, wodurch sich die Annahme der Partnerschaftsabkommen, in denen die strategischen Investitionsschwerpunkte der Mitgliedstaaten festgelegt sind, sowie der operationellen Programme, in denen diesen Schwerpunkten entsprechende Investitionen zugewiesen werden, verzögerte. Daher konnte am Jahresbeginn 2014 nicht mit der Umsetzung begonnen werden. Die Kommission beschleunigte jedoch die Folgearbeiten, um die Annahme aller Partnerschaftsabkommen bis Ende 2014 sicherzustellen. Die mit den Mitgliedstaaten geführten Gespräche über die operationellen Programme wurden 2015 fortgesetzt. Zum FEAD wurden die Gespräche mit der Bewilligung aller operationellen Programme durch die Kommission vor März 2015 abgeschlossen. Im Bereich der Kohäsionspolitik (EFRE, KF, ESF) wurden 241 von 311 operationellen Programmen (77 %) bis April 2015 angenommen. 20 Mitgliedstaaten kamen für die Teilnahme an der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in Frage; 34 operationelle Programme, von denen 33 bereits bewilligt wurden, weisen eine entsprechende Komponente auf. Ferner wurden 24 Programme zur europäischen territorialen Zusammenarbeit genehmigt, die mit EFRE-Mitteln unterstützt werden. Zu 20 Mitgliedstaaten<sup>24</sup> wurden alle operationellen Programme verabschiedet, während die Annahme mehrerer Programme zu Spanien, Italien und der Tschechischen Republik noch aussteht. In den ersten Jahren des neuen Programmplanungszeitraums werden daher nur begrenzte Ergebnisse zu diesen Programmen zur Verfügung stehen.

Im Zeitraum 2014-2020 werden die Ressourcen der Kohäsionsprogramme auf eine beschränkte Zahl von Politikbereichen konzentriert, die mit der Umsetzung der Strategie Europa 2020 in Verbindung stehen, um die Wirkung der EU-Investitionen zu maximieren. Während der Gespräche über die operationellen Programme war die Kommission durchweg bestrebt, die Investitionsschwerpunkte der Programme mit den Problemen zu verknüpfen, die während des Europäischen Semesters in den länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigt wurden. Beispielsweise werden die im Rahmen der

<sup>23</sup> Die Mittel für Verpflichtungen für den EFRE und den ESF sind in den in der Tabelle ausgewiesenen kohäsionspolitischen Bereichen regionale Konvergenz, Übergangsregionen, Wettbewerbsfähigkeit, europäische territoriale Zusammenarbeit und Regionen in äußerster Randlage enthalten.

<sup>24</sup> Österreich, Belgien, Kroatien, Zypern, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien.

Kohäsionspolitik in Bulgarien getätigten Investitionen darauf abzielen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, insbesondere den Zugang von KMU zu Finanzmitteln, der in aufeinanderfolgenden Empfehlungen für diesen Mitgliedstaat (2012 bis 2014) als strukturelles Problem identifiziert wurde. Laut den Mitte März 2015 vorliegenden Informationen werden bei den bislang bewilligten operationellen EFRE- und KF-Programmen 86,1 Mrd. EUR in intelligentes Wachstum (40,2 Mrd. EUR in Forschung, Entwicklung und Innovation, 13,5 Mrd. EUR in die digitale Agenda und 32,4 Mrd. EUR in KMU) sowie 88,2 Mrd. EUR in nachhaltiges Wachstum fließen (37,6 Mrd. EUR in die CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, 33,5 Mrd. EUR in die Energie- und Verkehrsinfrastruktur und 17,1 Mrd. EUR in die Erhaltung und den Schutz der Umwelt). Der ESF trägt durch seine vier thematischen Ziele zu den Zielen der Strategie Europa 2020 in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung bei. Als Beitrag zum intelligenten und integrativen Wachstum sind 73,7 Mrd. EUR<sup>25</sup> in den 150 (der insgesamt 187) operationellen Programmen vorgesehen, die bis Ende April im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen für Maßnahmen bewilligt wurden, die nachhaltige und hochwertige Arbeitsplätze, die soziale Eingliederung, die Bildung, die Erhöhung der institutionellen Kapazitäten und eine effiziente öffentliche Verwaltung fördern.

### ***Ergebnisse und Auswirkungen der MFR-Programme 2007-2013***

Die Programme aus dem Zeitraum 2007-2013 laufen noch bis Ende 2015, so dass weitere Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben zu erwarten sind.

Die Angaben über bis zum Jahr 2013 erzielten Resultate der Kohäsionspolitik stützen sich vornehmlich auf die neuesten Daten in den jährlichen Durchführungsberichten, die von den Mitgliedstaaten Mitte 2014 übermittelt wurden. Sie sollten im Lichte der in Abschnitt 1.1 dieses Berichts dargelegten allgemeinen Fortschritte bei den Zielen der Strategie Europa 2020 betrachtet werden.

Die in den nachstehenden Schaubildern illustrierten Ergebnisse zum EFRE und zum KF beruhen auf den Kernindikatoren, die auf der EU-Ebene aggregiert werden können.<sup>26</sup> Für den ESF sind dies vorwiegend Informationen über die Begünstigten sowie die Ergebnisse des vom ESF-Expertennetzwerk für Evaluierungen erstellten Syntheseberichts<sup>27</sup>, in dem die von den Mitgliedstaaten erhobenen Daten zusammengefasst sind.

Im Zeitraum 2007-2013 war es nicht Pflicht, Indikatoren zu verwenden, die sich auf EU-Ebene aggregieren lassen, so dass die Berichterstattung nicht allumfassend ist. Eine Ausnahme bildet die verpflichtende Berichterstattung über die Teilnehmer an ESF-Vorhaben.<sup>28</sup> Die Kernindikatoren spiegeln nur einige der Ergebnisse dieser Politik wider, nicht aber die programmspezifischen Ergebnisse. Sie veranschaulichen den Umfang der kohäsionspolitischen Maßnahmen, die (wenn auch in bescheidenem Umfang) zu den Europa-2020-Prioritäten beitragen.

---

<sup>25</sup> Mittel im Rahmen des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (einschließlich technischer Hilfe).

<sup>26</sup> Bei der Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds wurde die Verlässlichkeit der angegebenen Daten überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die in den letzten Jahren häufig auf Anmerkungen der Kommission hin unternommenen Anstrengungen der Verwaltungsbehörden gemeinhin Daten von hoher Qualität in den jährlichen Durchführungsberichten generierten.

<sup>27</sup> ESF-Expertennetzwerk für die Evaluierung, „Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007-2013“, [ec.europa.eu/est/BlobServlet?docId=452&langId=en](http://ec.europa.eu/est/BlobServlet?docId=452&langId=en)

<sup>28</sup> Anhang XXIII der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006.

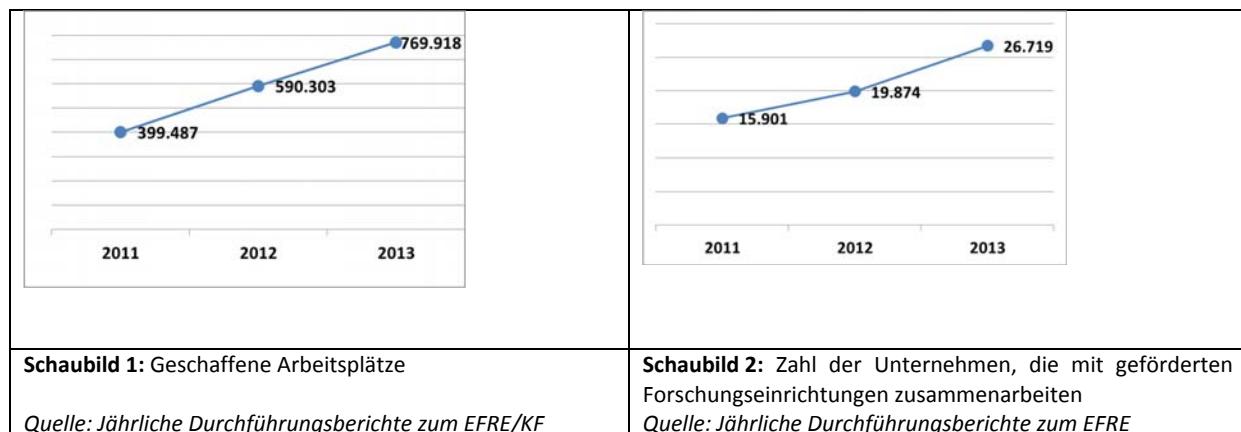
### **Intelligentes Wachstum (EFRE und ESF)**

Nach Aussage der Mitgliedstaaten haben die **im Bereich der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in intelligentes Wachstum dazu beigetragen, Arbeitsplätze für Hochqualifizierte und Jugendliche sowie die unternehmerische Initiative und die Verbesserung der digitalen Konnektivität in der EU zu fördern.**

Der EFRE und der KF trugen zwischen 2007 und 2013 beispielsweise zur Schaffung einer erheblichen Zahl an Arbeitsplätzen bei (Schaubild 1) und ermöglichen die Zusammenarbeit von 26 700 Unternehmen mit Forschungseinrichtungen (Schaubild 2).

Im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen lag diese Zahl bei 59 % der Zielvorgabe von 2007, worin sich die beschäftigungsmindernde Wirkung der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise widerspiegelt. Betrachtet man diese Zahl im Kontext, machen die zwischen 2007 und 2013 geschaffenen Arbeitsplätze 4,7 % des Beschäftigungszuwachses aus, der erforderlich wäre, um das Europa-2020-Ziel einer Teilhabequote von 75 % zu erreichen.

Die Anzahl der Unternehmen, bei denen eine Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten gefördert wurde, lag bei 87 % des ursprünglichen Ziels, so dass letzteres 2015 voraussichtlich erreicht wird. Allerdings war hiervon einmal mehr nur ein äußerst geringer Anteil aller Unternehmen in der EU betroffen.



Mit Hilfe von EFRE-Mitteln wurden über **74 100 Projekte im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation** durchgeführt, die meisten davon in entwickelten Gebieten („Wettbewerbsgebieten“). **Dadurch wurden nahezu 34 800 Vollzeitstellen in der Forschung geschaffen**, und zwar fast zu gleichen Teilen in weniger entwickelten Gebieten („Konvergenzgebieten“) und in Wettbewerbsgebieten. Der Zugang zu leistungsfähigen Telekommunikationsnetzen ist ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum. EFRE-Mittel wurden – insbesondere in weniger entwickelten Gebieten – in den Breitbandausbau investiert. **Der Breitbandzugang liegt nun in fast allen EU-Regionen bei nahezu 100 %**, wodurch sich die Benachteiligung der weniger entwickelten Gebiete bei der Geschäftsabwicklung über digitale Netze verringert hat. Allerdings ist die Zugangsmöglichkeit höher als die tatsächliche Anschlussquote der Haushalte, auch wenn diese in den letzten Jahren spürbar angestiegen ist (von 56 % im Jahr 2009 auf 76 % im Jahr 2013). **Die Kohäsionspolitik hat dafür gesorgt, dass Ende 2013 über fünf Millionen zusätzliche Haushalte Breitbandzugang hatten**. In Griechenland, Frankreich, Portugal und Polen gab es Probleme mit der Umsetzung, die die Kommission durch Programme im Zeitraum 2014-2020 beheben will.

Die Unternehmensförderung war die wichtigste der bislang vom EFRE kofinanzierten Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. **Bis Ende 2013 wurden in der EU über 209 000 EFRE-Projekte zur Förderung von Investitionen in KMU durchgeführt (82 % des Ziels)**, die direkt zur Einrichtung von mindestens 274 000 Arbeitsplätzen in KMU führten (wobei zu vielen Programmen keine Angaben zu diesem Indikator vorliegen). Darüber hinaus wurden mehr als 98 000 neue Firmen in der EU in ihrer Aufbauphase unterstützt (**105 % des ursprünglichen Ziels**). Die Förderung durch den EFRE erfolgte in Form von Zuschüssen und anderen Finanzierungsformen sowie in Form von Beratung und Hilfestellung durch vom EFRE bezuschusste Unterstützungseinrichtungen für Unternehmen.

Es liegen bereits erste Hinweise aus der im Rahmen der laufenden Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds durchgeführten Untersuchung zur Unternehmensförderung vor: Bislang wurden 394 politische Instrumente im Detail betrachtet, die fast 240 000 Unternehmen Fördermittel boten; 54 % davon waren Kleinstunternehmen (weniger als 10 Beschäftigte), 30 % waren Kleinunternehmen (10 bis 49 Beschäftigte) und 16 % waren mittlere Unternehmen (50 bis 249 Beschäftigte).

Von den 115 000 Unternehmen, deren Wirtschaftssektor ermittelt werden konnte, waren 43 % im verarbeitenden Gewerbe, 17 % im Groß- und Einzelhandel, 9 % im IKT-Bereich, 6 % im Gastgewerbe, 7 % in der Bauwirtschaft und 25 % in anderen Bereichen tätig.

Bei der laufenden Ex-post-Evaluierung des EFRE, die auch die Förderung von Großunternehmen untersucht, wurde festgestellt, dass in den sieben Ländern mit den höchsten Fördermitteln für Großunternehmen in absoluten Zahlen<sup>29</sup> 13 % der Unternehmensförderung (4,6 Mrd. EUR) an Großunternehmen vergeben wurden. In drei Ländern – Polen, Portugal und Deutschland – machte die gewährte Unterstützung die Hälfte der entsprechenden Fördermittel aus. Bezieht man den Anteil der Unterstützung für Großunternehmen auf die gesamten EFRE-Mittel, so ist die Konzentration auf Großunternehmen in Österreich, Portugal und der Tschechischen Republik am höchsten. In den sieben untersuchten Ländern wurden 2800 Großunternehmen unterstützt. Die durchschnittlichen Fördermittel beliefen sich auf 1,6 Mio. EUR pro Unternehmen. Bei einer Hochrechnung dieser Zahlen ergibt sich, dass etwa 4000 Großunternehmen in der gesamten EU durch den EFRE unterstützt wurden (im Vergleich zu 230 000 KMU-Projekten). 79 % der EFRE-Mittel flossen in die Förderung des verarbeitenden Gewerbes.

Was den ESF angeht, zeigt der vom ESF-Expertennetzwerk für die Evaluierung vorgelegte Bericht über die Ergebnisse im Zeitraum 2007-2013, dass viele der mit ESF-Mitteln geförderten Interventionen auf junge Menschen konzentriert waren. Insgesamt nahmen über 20,9 Millionen junge Menschen (31 % der Gesamtteilnehmerzahl) an ESF-Maßnahmen teil.

Im Bereich Zugang zur Beschäftigung waren fast 5,6 Millionen (29 %) aller Teilnehmer junge Menschen, wobei der Großteil auf Spanien, Frankreich und das Vereinigte Königreich entfiel.

Im Bereich Stärkung des Humankapitals waren mehr als 10,3 Millionen Teilnehmer (40 %) zwischen 15 und 24 Jahre alt. Dies illustriert den hohen Anteil von Teilnehmern aus Systemen der allgemeinen oder beruflichen Bildung, da viele dieser jungen Menschen noch zur Schule oder Universität gingen.

#### Nachhaltiges Wachstum (EFRE und KF)

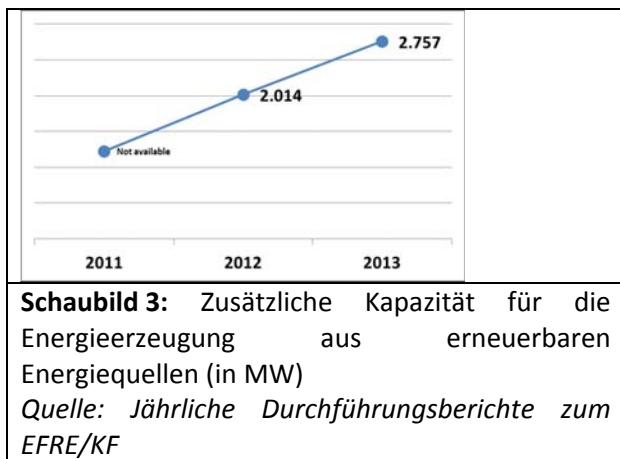
Den jüngsten Angaben aus den Mitgliedstaaten zufolge wurden durch Kohäsionsfondsmittel, die zur Förderung des nachhaltigen Wachstums eingesetzt wurden, in den verschiedenen Interventionsbereichen uneinheitliche Fortschritte erzielt. Die Gründe hierfür und die von der Kommission ergriffenen Gegenmaßnahmen werden im Folgenden erläutert.

Um eine nachhaltige Entwicklung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu gewährleisten, wurde im Rahmen der Kohäsionspolitik in Maßnahmen zum Schutz vor Überschwemmungen und Waldbränden investiert. Bis Ende 2013 profitierten **mehr als sieben Millionen Menschen von Hochwasserschutzmaßnahmen und über 28 Millionen Menschen von Projekten zum Schutz vor Waldbränden**. Im letztgenannten Bereich wurde das für 2015 anvisierte Ziel von 24 Millionen Menschen bereits übertroffen, was die Fortschritte durch die Investitionen in diesen Bereich belegt.

Als Beitrag zum Energieziel der Strategie Europa 2020 wurden bis Ende 2013 **zusätzliche Kapazitäten von mehr als 2700 Megawatt im Bereich der Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen geschaffen**, d.h. 0,72 % des geschätzten Kapazitätsminimums, das für die Stromerzeugung in der gesamten EU erforderlich ist (Schaubild 3).

---

<sup>29</sup> Polen, Deutschland, Portugal, Spanien, Ungarn, Italien, Tschechische Republik.



Darüber hinaus gab es zahlreiche Projekte zur Verbesserung der Energieeffizienz in Wohnblocks und öffentlichen Gebäuden, insbesondere in den Ländern der EU-12, in denen beide Gebäudeformen sehr viel Energie verbrauchen. Die Wirksamkeit und Effizienz dieser Investitionen werden im Rahmen der laufenden Ex-post-Evaluierung bewertet.

Aufgrund der von der EU kofinanzierten Investitionen erhielten bis Ende 2013 **weitere über 4,2 Millionen Menschen eine bessere Wasserversorgung und weitere über 5,5 Millionen Menschen bessere Abwassereinrichtungen**. Allerdings wurden in diesen Bereichen erst 25 % der Zielvorgaben für 2015 erreicht, so dass die Verwirklichung der gesteckten Ziele ernsthaft gefährdet ist. In Bulgarien, Slowenien und Spanien kam es aufgrund langwieriger Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, des Konjunktureinbruchs im Bausektor und der dadurch resultierenden Konkurse bei Auftragnehmern, sich hinziehender nationaler Raumplanungsverfahren und einer bisweilen geringen fachlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit bei den Begünstigten – vorwiegend Lokalverwaltungen – zu Verzögerungen bei der Projektdurchführung. Die im neuen Rechtsrahmen zur Kohäsionspolitik festgelegten Ex-ante-Konditionalitäten werden dazu beitragen, diese Hindernisse bei den im Zeitraum 2014-2020 durchzuführenden Programmen zu beseitigen, zudem dürften sie sich positiv auf die Projektdurchführung in den letzten Jahren der operationellen Programme 2007-2013 auswirken. Die Konditionalitäten zielen darauf ab, Probleme auszuräumen, die erfahrungsgemäß insbesondere im Bereich der Programmdurchführung auftreten, etwa bei der Übertragung spezifischer EU-Bestimmungen in nationales Recht, der Finanzierung strategischer EU-Projekte oder den administrativen und institutionellen Kapazitäten.

**Im Verkehrsbereich wurden über 3700 Kilometer neuer Straßen gebaut, 1800 Kilometer davon als Teil des TEN-V-Netzes.** Ferner wurden mit Hilfe von EU-Mitteln über 3000 Kilometer an Bahntrassen modernisiert (72 % des Gesamtziels). Vor allem Polen, die Tschechische Republik, Portugal und Bulgarien haben zu diesen Fortschritten beigetragen. Ungarn ist hier ebenfalls zu nennen, obwohl in jüngster Zeit Bedenken über die Ordnungsmäßigkeit der Projektauswahlkriterien aufgekommen sind. Bei einigen Projekten kommt es jedoch weiterhin zu Verzögerungen im Bereich der Beschaffungs- und Planungsverfahren, insbesondere bei Bahnprojekten in Kohäsionsländern, in denen zum Jahresende 2013 den berichteten Ergebnissen zufolge nur etwa 20 % der Gesamtziele erreicht wurden. Den Problemen wird in den Jahren 2014 bis 2016 durch Aktionspläne begegnet, die in enger Abstimmung zwischen der Kommission und den nationalen Behörden erstellt wurden.

Die Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds widmete sich auch der Frage, ob die jährlichen Durchführungsberichte ausreichende Informationen zu Großprojekten<sup>30</sup> enthalten (die überwiegend in den Bereich Umwelt und Verkehr fallen). Es wurde festgestellt, dass Informationen im Allgemeinen fehlen oder minderwertig sind. Die Autoren der Studie machten im Rahmen einer Erhebung bei den Verwaltungsbehörden insgesamt 50 genehmigte Großprojekte aus, bei denen die konkreten Arbeiten im Oktober 2014 noch nicht begonnen hatten. Dies sind etwa 7 % aller genehmigten Großprojekte, von denen mehr als die Hälfte in der EU-15 zu finden sind.

Der EFRE hat auch dazu beigetragen, die Nachhaltigkeit im öffentlichen Verkehrswesen zu erhöhen, was sich an folgendem Beispiel illustrieren lässt:

Fünf große europäische Verkehrsbetriebe haben sich in einer transnationalen Initiative mit dem Namen „Ticket to Kyoto“ zusammengetan. Sie entwickeln gemeinsam praktische Lösungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch öffentliche Verkehrsmittel, experimentieren damit und tauschen sich darüber aus. Die Zusammenarbeit und Abstimmung von fünf großen Verkehrsunternehmen ist beispiellos und ein gutes Beispiel für den Mehrwert, den EU-weite Kooperationsinitiativen liefern können. Die Betriebe konnten ihre Planungskosten durch die größere Zahl möglicher Lieferfirmen, die Möglichkeit gemeinsamer Ausschreibungen und die Ermittlung der Voraussetzungen für eine optimale Umsetzung reduzieren, indem sie einen gemeinsamen Ansatz entwickelten, der direkt auf andere Wirtschaftszweige übertragbar ist. Von den Gesamtinvestitionen in dieses Projekt in Höhe von 12 Mio. EUR kam die Hälfte (6 Mio. EUR) aus dem EFRE.

#### Integratives Wachstum (EFRE und ESF)

Es besteht eine enge Wechselwirkung zwischen dem EFRE und dem ESF, die sicherstellen soll, dass vorhandene Probleme auf integrative Weise gemeistert werden, indem sowohl in „harte“ Infrastruktur als auch in „weiche“ Maßnahmen wie Bildung und Ausbildung investiert wird.

Die im Bericht des ESF-Expertennetzwerks für die Evaluierung dargelegten Ergebnisse zum ESF für die Jahre 2007 bis 2012 veranschaulichen die enorme Reichweite der geförderten Programme, bei denen bis Dezember 2012 68 Millionen Einzelteilnahmen registriert wurden. Mit Hilfe von ESF-Maßnahmen fanden mehr als **5,7 Millionen Teilnehmer eine Anstellung, wobei 79 % der Stellen in Spanien, Frankreich, Polen und im Vereinigten Königreich geschaffen wurden. Fast 8,6 Millionen Menschen erlangten eine Qualifikation, 78 % davon in der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Polen, der Slowakei und im Vereinigten Königreich, wobei mehr als 3,4 Millionen die Weiterqualifizierung erwerbstätiger Personen betrafen.** Fast 550 000 Teilnehmer machten sich selbstständig oder gründeten ein Unternehmen, die meisten davon in Deutschland, Spanien, Finnland, Frankreich, Griechenland und Italien.

Eine Analyse der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Durchführungsberichte zeigt, dass ESF-Maßnahmen bestehende Interventionen ausweiten, indem Gruppen (z. B. Menschen über 50 Jahre, ethnische Minderheiten, Häftlinge, Roma) oder Politikbereiche unterstützt werden, die ansonsten nicht gefördert würden (Verbundeffekte). Ein Beispiel ist das Vereinigte Königreich – dort sind die nationalen Behörden der Ansicht, dass das Leistungsangebot durch ESF-Mittel verbreitert wird, indem Gruppen erreicht werden, die keinen Anspruch auf die üblichen Versorgungsleistungen haben, und indem das Spektrum der Maßnahmen erweitert und Personen, die am schwierigsten in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind (beispielsweise diskriminierungsgefährdete Minderheitsangehörige,

<sup>30</sup> Große Infrastrukturprojekte mit einem Wert von mehr als 50 Mio. EUR erfordern eine gesonderte Entscheidung der Kommission.

Personen mit psychischen Problemen oder Körperbehinderungen oder ehemalige Straftäter), intensiver unterstützt werden.

Im Bereich des Beschäftigungszugangs wird die Wirkung der ESF-Maßnahmen anhand der Zahl der Menschen bemessen, die in ein Beschäftigungsverhältnis gelangen, eine Tätigkeit als Selbständige aufnehmen oder zumindest einem Beschäftigungsverhältnis näherkommen. **Erhebungen der Mitgliedstaaten zeigen erhebliche Nettounterschiede bei den mit der ESF-Tätigkeit zusammenhängenden Beschäftigten- und Arbeitslosenzahlen. Beispielsweise haben von ESF-Maßnahmen geförderte Einzelpersonen größere Beschäftigungschancen als Einzelpersonen aus den Vergleichsgruppen.** Einige Evaluierungen heben auch „weiche“ Erfolgsfaktoren wie eine eigenständigere und effektivere Jobsuche, mehr Selbstvertrauen und Arbeitsmotivation sowie eine größere allgemeine gesellschaftliche Integration hervor.

In der Integrationspolitik zielt die ESF-Tätigkeit insbesondere auf im Arbeitsmarkt besonders schwach vertretene Gruppen ab, wie Migranten (7 %), ethnische Minderheiten (12 %), Menschen mit Behinderungen (14 %), Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen (bis Sekundarstufe I, 45 %). Angesichts der Vielfalt der Zielgruppen zeigen besonders auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Zielgruppen zugeschnittene Programme die größte Wirkung.

Im Bereich der Förderung des Humankapitals hat der ESF zu einer breiteren Teilhabe an der allgemeinen und beruflichen Bildung beigetragen, insbesondere in Bezug auf Jugendliche, Migranten und gering Qualifizierte (46 % der Teilnehmer verfügten höchstens über einen niedrigen Sekundarschulabschluss). In einigen Mitgliedstaaten wurde der ESF auch dazu verwendet, die Kompetenzen von Arbeitnehmern zu verbessern oder Vorkehrungen für eine bessere Anerkennung vorhandener Qualifikationen zu treffen (DK, ES).

Im Bereich des Aufbaus von Verwaltungskapazitäten wurden über 913000 Teilnehmer verzeichnet, weit überwiegend (nahezu 891000 bzw. 98 %) Mitarbeiter von Verwaltungen, öffentlichen Dienstleistern und Sozialpartnern. Hier geht es in den meisten Fällen um eine Weiterqualifikation, insbesondere im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Den Zahlen aus lediglich fünf Mitgliedstaaten zufolge (CY, GR, HU, MT und RO)<sup>31</sup> konnten 157000 Abschlüsse verzeichnet werden. Zum EFRE zeigen die derzeit vorliegenden aggregierten Monitoringdaten, dass die **Investitionen in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen gute Ergebnisse erzielt haben. Die geförderten Einrichtungen bieten Kapazität für nahezu 6,2 Millionen Menschen, so dass das für 2015 formulierte Ziel von 5,2 Millionen bereits überschritten wurde.**

### ***Operative Aspekte der Leistungsfähigkeit***

Die Kommission unternimmt derzeit eine Reihe von Maßnahmen, um einen robusteren Umsetzungsrahmen zu schaffen, der die Verwirklichung der Programmziele erleichtert. Diese Maßnahmen dürften auch die Probleme beseitigen, die der Rechnungshof 2014 in fünf Sonderberichten zu den im Rahmen von EFRE- und KF-Programmen in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 getätigten Investitionen aufführte.<sup>32</sup> In diesen Berichten empfahl der Rechnungshof, dafür zu sorgen, dass die Programmbehörden bei der Festlegung der Investitionsschwerpunkte stärkeres Augenmerk auf die Wirksamkeit, Effizienz und

---

<sup>31</sup> Die anderen Mitgliedstaaten verwendeten eigene Indikatoren, die nicht aggregierbar sind.

<sup>32</sup> Die Sonderberichte betrafen die Bereiche städtischer Nahverkehr, erneuerbare Energien, Innovations-/Gründerzentren, Artenvielfalt sowie Flughäfen. Zum ESF wurden keine Berichte angefertigt.

Wirtschaftlichkeit der Projekte legen und dass die Projektdurchführung anhand geeigneter und transparenter Leistungsindikatoren überwacht wird.

Eine der genannten Maßnahmen ist eine Initiative, bei der die Kommission – im Rahmen ihrer durch die gemeinsame Mittelverwaltung vorgegebenen Zuständigkeitsgrenzen – unzureichende Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten durch Fachsitzungen, gezielte Beratung und den Dialog mit den nationalen Behörden angeht. 2014 legte die Kommission zusammen mit einem Schulungsprogramm für 2015 ein neues Handbuch zur Vergabe öffentlicher Aufträge vor, das ausführliche Hinweise für Begünstigte enthält. Dieses Handbuch dürfte die Praktiken im Bereich der Auftragsvergabe, die zu den wichtigsten Instrumenten zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der mit Fondsmitteln kofinanzierten Interventionen zählen, allgemein verbessern. Die Kommission hat auch ein Instrument für die Peer-to-Peer-Unterstützung entwickelt, das dazu dient, durch den Austausch von Verfahren und Ratschlägen zwischen den Mitgliedstaaten die Umsetzung der Fonds vor Ort zu verbessern; 2015 wird ein Pilotprojekt zum Austausch von Sachverständigen durchgeführt. Diese Maßnahmen dürften sich deutlich auf die Durchführung der Programme 2014-2020 auswirken.

Der neue Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 enthält einige neue Elemente, etwa eine stärkere Ergebnisorientierung, bei der die geförderten Maßnahmen mit den im Rahmen des Europäischen Semesters erarbeiteten länderspezifischen Empfehlungen verknüpft werden, Ex-ante-Konditionalitäten, um direkt ab Umsetzungsbeginn einen robusten Durchführungsrahmen zu gewährleisten, die jährliche Berichterstattung über Output- und Ergebnisindikatoren auf Ebene der jeweiligen Prioritätsachse sowie eindeutige Bestimmungen für die Durchführung von Folgenabschätzungen durch die Mitgliedstaaten.

Der Interne Auditdienst der Kommission hat eine Leistungsprüfung vorgenommen, bei der die Unterschiede zwischen den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission für die ESI-Fonds und den letztendlichen Ergebnissen der Legislativverfahren sowie alle etwaig daraus resultierenden Risiken in Bezug auf die Erfüllung der Programmziele untersucht wurden. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden in den kommenden Monaten im Jahresbericht der Kommission über die internen Prüfungen vorgestellt.<sup>33</sup>

## **2.2 Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen (Haushaltsrubrik 2)**

Die Rubrik 2 des Finanzrahmens beinhaltet die beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), nämlich die Säule I, die aus den marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen besteht, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden, und die Säule II, die der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums dient, die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert wird. Die Gemeinsame Agrarpolitik wird in gemeinsamer Mittelverwaltung umgesetzt. In dieser Rubrik befinden sich außerdem der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) (Kombination aus geteilter und direkter Mittelverwaltung) und die Mittel für die internationale Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) sowie Klima- und Umweltmaßnahmen im Rahmen des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE), das in direkter Mittelverwaltung umgesetzt wird.

Die im Rahmen dieser Haushaltsrubrik durchgeführten Maßnahmen tragen in erster Linie zu den Zielen der Strategie Europa 2020 im Bereich des nachhaltigen Wachstums bei, wobei die

---

<sup>33</sup> Jahresbericht an die Entlastungsbehörde über die im Jahr 2014 durchgeführten internen Prüfungen (Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltssordnung).

Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Innovationsförderung auch mit den Zielen des intelligenten und integrativen Wachstums in Verbindung stehen.

Die Hauptziele der Gemeinsamen Agrarpolitik im MFR-Zeitraum 2014-2020 sind die Ernährungssicherheit und die Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in der Landwirtschaft und in den ländlichen Gebieten der EU. Die EGFL-Maßnahmen sind darauf konzentriert, die Lage der Primärerzeuger in der Lebensmittelkette weiter zu verbessern, die EU-Rohstoffpreise an die Weltmarktpreise anzunähern und die Einkommen der Landwirte durch Direktzahlungen zu unterstützen, die weitgehend von der Erzeugung abgekoppelt wurden. Im Rahmen der zweiten GAP-Säule werden ELER-Mittel weiterhin für das wirtschaftliche, soziale und ökologische Wohlergehen ländlicher Gebiete und die Nachhaltigkeit des ländlichen Raums eingesetzt. Innerhalb des neuen Gemeinsamen Strategischen Rahmens, der auch für den EFRE, den ESF, den KF und den EMFF gilt, trägt der ELER zu den Zielen der Strategie Europa 2020 bei.

Dem EMFF wurden im neuen Finanzrahmen folgende Kernprioritäten zugewiesen: die Förderung einer ökologisch nachhaltigen, ressourceneffizienten, innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Fischerei und Aquakultur, die Unterstützung der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik, die Ankurbelung der Beschäftigung und die Stärkung des territorialen Zusammenhalts, die Förderung der Vermarktung und Verarbeitung sowie die Unterstützung der Umsetzung der integrierten Meerespolitik. Das neue Programm LIFE ist ein spezielles Finanzierungsinstrument für die Umwelt- und Klimapolitik, das die Einbeziehung dieses Bereichs in alle Politikbereiche der Union im MFR 2014-2020 ergänzen soll, was bedeutet, dass Maßnahmen im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik ein integraler Bestandteil aller wichtigen Instrumente und Interventionen sind.<sup>34</sup>

Die Mittel für Verpflichtungen in der Rubrik 2 betragen 59 Mrd. EUR für das Jahr 2014, was 44,6 % aller EU-Mittel in den Rubriken 1 bis 4 entspricht.

Programm	Mittel für Verpflichtungen im Haushalt 2014 (in Mio. EUR)
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) – marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43 778,1
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	13 990,3
Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)	861,0
Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)	403,4
<b>GESAMT</b>	<b>59 032,7</b>

2014 war ein Übergangsjahr, in dem nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2013 die geänderte Regelung der Marktmaßnahmen zur Anwendung kam, während 2015 den Beginn der Anwendung der reformierten Direktzahlungen markierte. Die Kommission war darauf fokussiert, die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 zu prüfen und zu bewilligen und dafür

<sup>34</sup> Der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 der EU (MFR) enthält Bestimmungen zur Einbeziehung der Klima- und Umweltziele der EU in alle wichtigen Politikfelder der Union, unter anderem in Programme im Rahmen der Kohäsion, der Landwirtschaft, der Meeres- und Fischereipolitik, der Forschung und Innovation und der Außenhilfe. Die Einbeziehung soll durch eine Reihe von Anforderungen an das Benchmarking, die Überwachung und die Berichterstattung im Bereich aller einschlägigen politischen Instrumente der EU erreicht werden.

zu sorgen, dass die neue Direktzahlungsregelung umgesetzt wird. Die Kommission plant, bis Ende Mai 2015 insgesamt 51 von 118 Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu genehmigen, die Bewilligung der restlichen Programme soll im Jahresverlauf 2015 folgen.

Es wurden auch erhebliche Anstrengungen zur beschleunigten Annahme der operationellen EMFF-Programme unternommen, um den späten Erlass der EMFF-Verordnung im Mai 2014 auszugleichen. Bis April 2015 hatte die Kommission fünf<sup>35</sup> von 27 operationellen Programmen genehmigt.

Durch den Verzug beim Erlass der LIFE-Verordnung und des zugehörigen Mehrjahresarbeitsprogramms 2014-2017 hat sich der Beginn des neuen Programms LIFE leicht verzögert. Es gelang jedoch, 2014 die erste Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu veröffentlichen.

### ***Ergebnisse und Auswirkungen der MFR-Programme 2007-2013***

Die nachstehend aufgeführten Ergebnisse beruhen vornehmlich auf den derzeit vorliegenden Monitoringdaten zur Programmdurchführung.

Die Landwirtschaft wurde 2014 durch den Rückgang der Agrar- und Energiepreise sowie die erheblichen Auswirkungen des im August 2014 verhängten russischen Verbots der Einfuhr von Lebensmitteln aus der EU beeinflusst. **Trotz dieser schwierigen ökonomischen Bedingungen sorgte die Gemeinsame Agrarpolitik dafür, dass das landwirtschaftliche Einkommen in der EU nur in begrenztem Maße sank.** Erreicht wurde dies durch Direktzahlungen sowie die unmittelbar nach dem russischen Verbot zur Stabilisierung der Märkte ergriffenen GAP-Maßnahmen. In der EU-27 verringerte sich das landwirtschaftliche Einkommen zwischen 2003 und 2013<sup>36</sup> um 8 % und liegt weiter unter dem EU-Durchschnitt. Während das landwirtschaftliche Einkommen in der EU-15 zurückging, wurde in der EU-12 zur selben Zeit ein Anstieg um 43 % beobachtet (allerdings von einem weit niedrigeren Niveau ausgehend). **Das landwirtschaftliche Einkommen in der EU-27 läge ohne direkte GAP-Unterstützung Schätzungen zufolge 22 % unter dem erzielten Wert,** mit einer erheblichen Streuung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten je nach den landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen.

Durch die Gemeinsame Agrarpolitik wurden auch weiterhin eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Klimaschutz gefördert, indem Anforderungen miteinander verknüpft wurden, etwa der Erhalt von Direktzahlungen mit der Einhaltung grundlegender Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz, und indem gezielte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wie Agrarumweltmaßnahmen und Maßnahmen im Bereich des ökologischen Landbaus ergriffen wurden. Die Ausweitung der unter die Agrarumweltregelungen fallenden Flächen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 (auf 46,9 Mio. Hektar, was 2013 mehr als 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU-27 entsprach) spielte eine wichtige Rolle bei dem Bemühen, die Umweltverträglichkeit der EU-Landwirtschaft zu verbessern. **Die landwirtschaftlichen Emissionen sind weiter gesunken; der jährliche Rückgang lag zwischen 2001 und 2012 bei 1,7 %. Der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtheit aller Nettoemissionen hat sich ebenso verringert.**

Mit Hilfe der verschiedenen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde zudem eine ausgewogene räumliche Entwicklung in der EU gefördert, etwa durch die **Einkommensstützung, die**

<sup>35</sup> Lettland, Niederlande, Österreich, Malta und Finnland.

<sup>36</sup> Die Zahlen stammen aus den Durchführungsberichten 2014.

**dem Großteil der zwölf Millionen landwirtschaftlicher Betriebe und somit 25 Millionen Menschen zugute kommt und die ein unerlässliches Instrument zur Erhaltung von Arbeitsplätzen darstellt.**

Überdies wurden **bislang 136 000 Landwirtschaftsbetriebe, die neue Produkte oder Technologien in ihren Betrieb eingeführt haben, mit Mitteln der Innovationsförderung unterstützt**. Als Beispiel ist eine neue hochtechnologische Bioethanolanlage in Estland zu nennen, die Gemüseabfälle und Zuckerrüben verarbeitet. Die neue Anlage, die täglich 5000 Liter Bioethanol aus Gemüseabfällen und Zuckerrüben produzieren kann, hat zwanzig zusätzliche Arbeitsplätze in der Region geschaffen – ein klarer Beleg für die Wirksamkeit der Investition.

Die Umsetzung **des EFF** (Vorläufer des EMFF) hat sich aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verlangsamt, insbesondere in den meisten Mitgliedstaaten am Mittelmeer und am Schwarzen Meer. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass bis Ende Mai 2014 nur 85 % der gesamten Mittelzuweisungen von den Mitgliedstaaten gebunden waren, so dass ein erheblicher Teil des EFF noch ungebunden ist. Trotz der **der Kommission seit Juli 2012 ergriffenen Gegenmaßnahmen**, etwa der Bewilligung von Änderungen in den operationellen Programmen, um die Kofinanzierungssätze anzupassen, die Ressourcen anders auf die einzelnen Prioritäten zu verteilen und eine automatische Aufhebung der Mittelbindung in Betracht zu ziehen, ist es daher **unwahrscheinlich, dass die Programmziele in vollem Umfang erreicht werden.**

Nahezu 17 % der EFF-Mittelbindungen betreffen Maßnahmen im Bereich der Verarbeitung; es sind die am meisten eingesetzten Maßnahmen im Rahmen des EFF. Der EFF hat durch die Bezuschussung von fast einem Drittel aller Investitionen in die Fischverarbeitungsbranche in der EU, die nach Angaben aus dem Jahr 2014 27,9 Mrd. EUR an Einnahmen generiert, zur guten Wirtschaftsleistung dieses Sektors beigetragen.

Laut einer Untersuchung zur vierten Achse des EFF<sup>37</sup> wurden im Bereich der **nachhaltigen Entwicklung des Fischerei- und Aquakultursektors vielversprechende Ergebnisse erzielt**. Die meisten der 312 lokalen Aktionsgruppen im Fischereisektor sind weiterhin aktiv, wobei Ende 2014 über 9800 Projekte genehmigt waren – ein deutlicher Anstieg gegenüber den Ende 2013 bewilligten 6363 Projekten.<sup>38</sup> Es wird geschätzt, dass aufgrund dessen mit Hilfe von Mitteln der vierten Achse mehr als 200 neue Betriebe und über 7300 neue Arbeitsplätze geschaffen und weitere 12 500 Arbeitsplätze erhalten werden, wobei die Kosten für jeden geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplatz bei 32 000 EUR liegen dürften.

**Der EFF hat auch zu einem besseren Gleichgewicht zwischen der Fangkapazität und den vorhandenen Fischereiressourcen beigetragen**, indem bis Mai 2014 fast 4100 Fischereifahrzeuge endgültig stillgelegt wurden, was einem Anstieg von 2,5 % innerhalb eines Jahres entspricht.

Für 2014, das letzte Programmplanungsjahr von LIFE+ (dem Vorläufer von LIFE), bewilligte die Kommission Fördermittel für 225 neue Projekte. Die ausgewählten Projekte, die von Begünstigten aus allen 28 Mitgliedstaaten eingereicht worden waren, gelten Maßnahmen in den Bereichen Naturschutz, Klimawandel und Umweltpolitik sowie der Information und Kommunikation über

---

<sup>37</sup> „Study on the implementation of Axis 4 of the European Fisheries Fund“, 25. Juli 2014;  
[http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4/index_en.htm)

<sup>38</sup> Die Projekte der lokalen Aktionsgruppen reichen von Direktverkäufen und der Werbung für den Mehrwert von Fischereierzeugnissen bis hin zu Initiativen, die Marketing- und ökologische Aspekte der Fischerei und der Aquakulturwirtschaft verknüpfen. Beispiele dafür finden sich in der Broschüre „Mit vollen Segeln ins Jahr 2020: Achse 4 in der Praxis“, die unter folgender Adresse abrufbar ist:  
[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/files/documents/Farnet\\_Broch2020\\_DE\\_WEB.compressed.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/files/documents/Farnet_Broch2020_DE_WEB.compressed.pdf).

Umweltfragen über die EU hinweg. Die Investitionen belaufen sich auf insgesamt rund 589,3 Mio. EUR, von denen 282,6 Mio. EUR aus EU-Töpfen stammen.

### ***Operative Aspekte der Leistungsfähigkeit***

Der Rechnungshof veröffentlichte 2014 vier Sonderberichte über die Aufgaben der Kommission in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.<sup>39</sup> Der Rechnungshof empfahl unter anderem, die Wirksamkeit und Effizienz der Investitionen zu verbessern und die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendeten Kontroll- und Evaluierungssysteme zu stärken.

Die Kommission ist diesen Empfehlungen bei der Erarbeitung der Programme für den Zeitraum 2014-2020 nachgekommen. Es wurde ein robusterer Kontroll- und Evaluierungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik geschaffen, der es erlauben wird, die Wirksamkeit und Effizienz der geförderten Interventionen besser zu verfolgen. Der Kontroll- und Evaluierungsrahmen gilt erstmals für den gesamten Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (beide Säulen). Er enthält eine Liste von Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, anhand derer sich die Erfüllung der Gesamtziele der Agrarpolitik messen lässt.

Analog zur allgemeinen Entwicklung der ESI-Fonds ist auch der EMFF im Zeitraum 2014-2020 stärker ergebnisorientiert. Der Programmplanungsprozess wurde mittels einer klaren Interventionslogik systematischer strukturiert, und zwar unter Verwendung einer Hierarchie von Prioritäten, Einzelzielen und Maßnahmen der Union. Diese werden in allgemeine Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren übertragen, die im Rahmen eines robusteren Kontroll- und Evaluierungssystems genauestens verfolgt werden.

Zum EFF wurde in einem Bericht des Rechnungshofs<sup>40</sup> festgestellt, dass es weder gelungen sei, ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen, noch die nachhaltige Entwicklung der Aquakultur wirksam zu unterstützen. Die Prüfer stellten fest, dass die Projekte zumeist nicht zu den erwünschten Ergebnissen führten. Um sicherzustellen, dass die für die Aquakultur bereitgestellten Mittel gezielt eingesetzt werden, hat die Kommission die nationalen Behörden gebeten, anhand strategischer Leitlinien mehrjährige nationale Strategiepläne für die Entwicklung der Aquakultur in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat zu erarbeiten.<sup>41</sup> Wie in der Ex-ante-Konditionalität zur Aquakultur vorgesehen, wird die Kommission die operationellen EMFF-Programme erst dann bewilligen, wenn die Mitgliedstaaten, sofern relevant, geeignete mehrjährige nationale Strategiepläne zur Förderung einer nachhaltigen Aquakultur vorgelegt haben.

Damit die neuen Programme in dieser Haushaltsrubrik reibungslos gestartet werden können, hat die Kommission auch auf der Arbeitsebene zusätzliche operative Änderungen vorgenommen. So wurde 2012 ein „Arbeitsausschuss zur Entwicklung des ländlichen Raums nach 2013“ eingesetzt, der die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung der einschlägigen Programme für den Zeitraum 2014-2020 unterstützen soll. Der Arbeitsausschuss ist seit 2012 regelmäßig zusammengetreten, unter anderem um Leitfäden für die Mitgliedstaaten über die Inhalte der Politik und Leitfäden für die

<sup>39</sup> Sonderbericht Nr. 4/2014: „Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg“; Sonderbericht Nr. 8/2014: „Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebsprämiensregelung wirksam verwaltet?“; Sonderbericht Nr. 9/2014: „Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?“; Sonderbericht Nr. 22/2014: „Sparsam wirtschaften: die Kontrolle behalten über die Kosten der EU-finanzierten Beihilfen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums“.

<sup>40</sup> Sonderbericht Nr. 10/2014: „Wirksamkeit der aus dem Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Unterstützung für die Aquakultur“.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official\\_documents/com\\_2013\\_229\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_de.pdf)

Länderreferenten zur Bewertung der eingereichten Programme zu erstellen (z. B. detaillierte Checklisten zu jeder Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums). Darüber hinaus wurde ein „Kohärenz-Ausschuss“ eingerichtet, der zu ausgewählten relevanten Themen für ein einheitliches Vorgehen gesorgt hat, etwa dafür, dass geplante Interventionen Synergien und Komplementaritäten mit Interventionen im Rahmen der ersten GAP-Säule und anderer Unionsfonds aufweisen; ferner hat er ein Konzept zur Umsetzung spezifischer Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgeschlagen usw.

Die Kommission übertrug 2014 einen nicht unwesentlichen Teil ihrer direkt verwalteten Mittel im Bereich der Kontrolle, der wissenschaftlichen Beratung und der integrierten Meerespolitik an die Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME). Einer Kosten-Nutzen-Analyse zufolge dürfte der Einsatz der Exekutivagentur im Programmplanungszeitraum 2014-2020, verglichen mit der internen Mittelverwaltung in der Kommission, Einsparungen in Höhe von knapp 5 Mio. EUR zur Folge haben.

Ab 1. Mai 2014 wurde auch ein Teil des LIFE-Programms auf EASME übertragen, nämlich die Umsetzung der in der neuen Rechtsgrundlage vorgesehenen maßnahmenbezogenen Zuschüsse für herkömmliche Projekte und für Projekte zum Kapazitätsaufbau sowie der Betriebskostenzuschüsse für Nichtregierungsorganisationen. Diese Übertragung ermöglicht es der Exekutivagentur Synergien zwischen LIFE, Horizont 2020 und anderen von ihr verwalteten Programmen auszumachen.

### **2.3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Haushaltsrubrik 3)**

Die Programme in der Haushaltsrubrik 3 nehmen nur einen kleinen Teil der EU-Mittel in Anspruch (1,2 % des EU-Haushalts 2014 in den Rubriken 1 bis 4) und werden entweder in direkter oder geteilter Mittelverwaltung umgesetzt.

Die Programme unterstützen hochrangige politische Ziele, etwa den Aufbau einer offenen und sicheren Union, die Einrichtung eines europäischen Raums der Justiz und der Rechte, die Verbesserung der Gesundheit der Unionsbürger, den Verbraucherschutz sowie die Förderung von Jugend und Kultur und des Bürgerdialogs. Aufgrund ihrer geringen Höhe können die Mittel nicht direkt mit der Erfüllung der genannten Ziele korreliert werden.

Die Mittel für Verpflichtungen in der Rubrik 3 betrugen 1,49 Mrd. EUR für das Jahr 2014.

Programm	Mittel für Verpflichtungen im Haushalt 2014 (in Mio. EUR)
Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	403,3
Fonds für die innere Sicherheit (ISF)	399,1
Lebens- und Futtermittel	253,4
Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“	55,3
Programm „Justiz“	47,0
Katastrophenschutzverfahren der Union	28,2
Europa für Bürgerinnen und Bürger	25,6
Verbraucherprogramm	24,1
Sonstige Maßnahmen und Programme, IT-Systeme, Agenturen	259,1
<b>GESAMT</b>	<b>1 495,0</b>

Die Anwendung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) sowie des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) ist aufgrund des späten Erlasses der Rechtsgrundlagen in Verzug geraten. Die Basisrechtsakte, die delegierten Rechtsakte und die Durchführungsrechtsakte wurden im April und im Juli bzw. Oktober 2014 erlassen. Die Jahresarbeitsprogramme, in denen die Finanzierungsprioritäten für die beiden Fonds festgelegt sind, wurden im August 2014 angenommen. Sie bilden die Grundlage für die Bewilligung der nationalen Programme der Mitgliedstaaten durch die Kommission – bis April 2015 waren insgesamt 22 der 58 Länderprogramme genehmigt, die Annahme der restlichen Programme soll bis Ende 2015 erfolgen. Das Programm „Kreatives Europa“ wurde fast planmäßig auf den Weg gebracht und die ersten Projekte im vierten Quartal 2014 in VALOR (IT-System für die Verbreitung der Ergebnisse) eingegeben. Zu anderen Programmen, etwa zum Programm „Justiz“ und zum Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ konnten 2014 nur wenige Finanzhilfevereinbarungen unterzeichnet werden. Dies sollte die allgemeine Ausführung der Mittelbindungen für 2014, die 2015 fortgeführt werden,<sup>42</sup> jedoch nicht behindern.

### ***Ergebnisse und Auswirkungen der MFR-Programme 2007-2013***

Die Ex-post-Evaluierung des Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz und des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz<sup>43</sup> – der Vorläufer des Katastrophenschutzverfahrens der Union (UCPM) – zeigte, dass die auf EU-Ebene koordinierte Notfallreaktion effiziente und gut koordinierte Hilfe leistete. Zum europäischen Mehrwert wurde festgestellt, dass **83 % der Projekte ohne Kofinanzierung durch die EU nicht stattgefunden hätten, obwohl sie enorm wichtig sind, da sie die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerländern stärken, Defizite im Bereich der nationalen Reaktionsfähigkeit beseitigen und zur Sichtbarkeit der EU beitragen.**

Ferner wurden Evaluierungen zum Programm „Bessere Schulung für sichere Lebensmittel“ und zum „Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013“ durchgeführt. Im ersten Fall wurde gefolgt, dass **die Qualität der Schulung hoch war (85 % der Teilnehmer äußerten sich sehr zufrieden) und die Programmkosten weitgehend denen vergleichbarer Programme entsprachen**. Es wurde jedoch betont, dass die Wirksamkeit durch eine gezieltere Auswahl der Teilnehmer und eine stärkere Verbreitung noch verbessert werden könnte. Im zweiten Fall zeigte die Evaluierung, dass die für das Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 bereitgestellten Mittel dem Ziel der Initiative nicht gerecht wurden und so die Nachhaltigkeit des Programms begrenzten. Dennoch wurde festgestellt, dass es durch einzelne Aktivitäten gelungen sei, die Bürger und Bürgerinnen besser über ihre EU-Rechte aufzuklären.

### ***Operative Aspekte der Leistungsfähigkeit***

Zwei Sonderberichte des Rechnungshofs befassten sich mit Programmen, die Mittel für die Bereiche Migration, Asyl und innere Sicherheit erhielten. Im ersten Bericht hieß es, dass der Außengrenzenfonds (EBF)<sup>44</sup> zum Schutz der Außengrenzen und zur Förderung der finanziellen

<sup>42</sup> Einzelne Mittelbindungen können auch noch im Jahr N+1 (2015) vorgenommen werden, so dass der Verzug keine finanziellen Auswirkungen haben wird, allerdings wird sich die Berichterstattung über die Ergebnisse und Leistungsfähigkeit der Programme verzögern.

<sup>43</sup> Die Evaluierung betraf den Zeitraum 2007-2013, in dem das Verfahren aus dem Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC), dem Schulungsprogramm, Modulen und Teams für technische Hilfe und Unterstützung (TAST), Projekten zur Katastrophenprävention und -vorsorge, einem Politikrahmen für die Katastrophenprävention, Maßnahmen im Bereich der Meeresverschmutzung sowie Maßnahmen mit Drittländern bestand.

<sup>44</sup> Vorläufer der Programme AMIF und ISF.

Solidarität beigetragen habe. Allerdings wurde angemerkt, dass der Mehrwert auf EU-Ebene begrenzt gewesen und die Wirksamkeit durch zum Teil ineffiziente Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten und fehlende Kontrollen beeinträchtigt worden sei.

Der zweite Sonderbericht bezog sich auf die Umsetzung des Schengener Informationssystems II (SIS II). Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommission das Zentralsystem mit mehr als sechs Jahren Verspätung und zu achtmal höheren Kosten als ursprünglich veranschlagt eingerichtet habe. Der Verzug und die Mehrkosten waren weitgehend auf die schwierige Governance-Situation zurückzuführen,<sup>45</sup> die die Fähigkeit der Kommission einschränkte, operative Fragen aufzugreifen.

Die Kommission ergriff 2014 mehrere Maßnahmen, um die aus den vorherigen Programmen gewonnenen Erkenntnisse einzubinden und bewährte Verfahren zu übernehmen.

Sie nahm beispielsweise verbindliche Indikatoren zur Kontrolle der Wirksamkeit und Effizienz in die Rechtsgrundlage für den ISF auf. Dies dürfte die Hinweissammlung erleichtern sowie sicherstellen, dass die künftigen Evaluierungen auf der Grundlage quantitativer Daten durchgeführt werden können. Die Empfehlungen aus der externen Evaluierung zum Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz wurden ebenfalls berücksichtigt und bei der Ausarbeitung des Katastrophenschutzverfahrens der Union teilweise übernommen. Beispielsweise erhalten Übungen, Schulungen, Projekte und der Austausch von Sachverständigen nun höhere Priorität, um den Einsatz des Verfahrens zu verbessern.

Auch zu anderen Programmen wurden konkrete Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit und Effizienz ergriffen. So wurde die für Horizont 2020 eingerichtete IT-Plattform für die Finanzhilfeverwaltung für das Gesundheits- und das Verbraucherprogramm zugänglich gemacht, wodurch in der Evaluierungs- und Einreichungsphase rund 60 Personentage bzw. etwa 2 % der gesamten Personalkosten der betreffenden Dienststelle eingespart werden konnten. Ferner wurden Anstrengungen zur Reduzierung der Verwaltungslasten bei den Teilnehmern und zur Verringerung der Kosten und Versehen seitens der Kommission unternommen.

## **2.4 Europa in der Welt (Haushaltsrubrik 4)**

Die Programme in der Haushaltsrubrik 4 stellen gemeinsam mit dem Europäischen Entwicklungsfonds die Mittel für die verschiedenen Dimensionen der Außenpolitik der Union bereit. Ein bedeutender Teil der im Rahmen von Rubrik 4 vergebenen Mittel wird von externen Organisationen, etwa UN-Agenturen, indirekt verwaltet und eingesetzt, während der Rest (vorwiegend Finanzhilfen) entweder direkt von der Kommission oder indirekt von den begünstigten Ländern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verwaltet wird.

Die Mittel für Verpflichtungen in der Rubrik 4 betrugen 8,3 Mrd. EUR für das Jahr 2014, was 6,3 % aller EU-Mittel in den Rubriken 1 bis 4 entspricht.

---

<sup>45</sup> Der Rat traf den Beschluss zur Entwicklung des SIS II ohne vorherigen Kommissionsvorschlag. Viele der Systemanforderungen waren nicht von Beginn an vorgesehen und wurden erst später aufgenommen.

<b>Programm</b>	<b>Mittel für Verpflichtungen im Haushalt 2014 (in Mio. EUR)</b>
Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	2 345,0
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI)	2 315,0
Instrument für Heranführungshilfe (IPA)	1 478,6
Humanitäre Hilfe	1 081,7
Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP)	276,8
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	301,1
Sonstige <sup>46</sup>	515,3
<b>GESAMT</b>	<b>8 313,5</b>

Der Europäische Entwicklungsfonds wird nicht aus dem EU-Haushalt finanziert. Die in finanzieller Hinsicht wichtigsten Programme tragen zur Verwirklichung des primären Entwicklungshilfeziels bei, die Armut zu bekämpfen und auf längere Sicht zu beseitigen (Artikel 208 AEUV). Dies sind das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI), der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) und das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), wobei Letzteres zudem ein breites Spektrum an Reformzielen umfasst, die zu politischen Reformen, wirtschaftlicher Integration und der Steuerung von Migrationsströmen beitragen. Ebenfalls finanziell bedeutsam sind das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), das Heranführungsländer bei der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft unterstützt, die humanitäre Hilfe, die Personen, die am stärksten von Naturkatastrophen oder von durch Menschen verursachte Krisen betroffen sind, Soforthilfe gewährt, das Instrument zur Unterstützung der Konfliktprävention und zur Verbesserung der internationalen Sicherheit (Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP)) und die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In diesem Kapitel werden die genannten Hauptprogramme betrachtet.

Im Jahr 2014 wurde die Finanzierung der Vorläuferprogramme (MFR 2007-2013) fortgeführt. Nach dem Erlass der wichtigsten Rechtsakte im März 2014 wurden die Mehrjahresrichtprogramme für den neuen MFR 2014-2020 erstellt, die tatsächliche Durchführung der meisten Programme konnte jedoch erst frühestens 2015 beginnen. In Übereinstimmung mit der stärkeren Ergebnisorientierung enthalten die Programmdokumente durchgängig eine klare Interventionslogik, in deren Rahmen die spezifischen Ziele und die zugehörigen Ergebnisindikatoren für die einzelnen Schwerpunktbereiche festgelegt sind. Diese sollten anschließend in die Ergebniskette eingehen, die über die Durchführungszeit hinweg aufzubauen und im Rahmen der verstärkten Kontroll- und Evaluierungssysteme zu überwachen ist.

Da der 11. Europäische Entwicklungsfonds infolge seiner späten Annahme erst im März 2015 in Kraft trat und sein Vorläufer bereits im vierten Quartal 2013 ausgelaufen war, wurde im Rahmen des

---

<sup>46</sup> Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte; Partnerschaftsinstrument; Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit; Makrofinanzhilfe; Katastrophenschutzverfahren der Union und Europäisches Notfallabwehrzentrum; Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe EU – EU-Freiwillige für humanitäre Hilfe; Zusammenarbeit mit Grönland; Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der türkischen Gemeinschaft Zyperns; andere Maßnahmen und Programme; Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen.

10. Europäischen Entwicklungsfonds eine Überbrückungsfazilität eingerichtet, um Kontinuität zu gewährleisten.

### **Ergebnisse und Auswirkungen der MFR-Programme 2007-2013**

Die Entwicklungshilfe der EU trägt zu den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen bei, wobei die Fortschritte unter anderem anhand von Indikatoren in den Bereichen Armut, Bildung und Gesundheit gemessen werden, für die Ziele für das Jahr 2015 vorgegeben wurden. Obwohl diese Indikatoren von einer Vielzahl von Faktoren außerhalb der EU-Entwicklungshilfe beeinflusst werden, bilden sie die langfristigen Fortschritte im Bereich der Entwicklung ab, die von den EU-Partnerländern erzielt wurden.

#### **Wirkungsindikator zum Millenniums-Entwicklungsziel Armut:**

*Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Bevölkerung zwischen 1990 und 2015*

Ziel im Jahr 2010 erreicht – Ostasien und der pazifische Raum haben gute Ergebnisse bei der Armutslinderung erzielt, während das subsaharische Afrika weiter hinterherhinkt.

#### **Wirkungsindikator zum Millenniums-Entwicklungsziel Bildung:**

*Sicherstellung, dass Kinder, ob Mädchen oder Junge, bis 2015 überall auf der Welt eine komplette Grundschulbildung erhalten*

Ziel nicht erreicht – Die Einschulungsquote stieg auf 90 %, die Abschlussquote lag jedoch nur bei 73 %. Trotz erheblicher Fortschritte haben nur Ostasien und der Pazifikraum sowie Europa und Zentralasien das Ziel vollständig oder fast erreicht.

#### **Wirkungsindikator zum Millenniums-Entwicklungsziel Gesundheit:**

*Reduzierung der Sterblichkeitsrate der unter 5-Jährigen um zwei Drittel zwischen 1990 und 2015*

Ziel nicht erreicht – die Sterblichkeitsrate der unter 5-Jährigen wurde jedoch um fast die Hälfte reduziert. Die Gesamtheit der Entwicklungsländer wird wahrscheinlich hinter dem Ziel zurückbleiben; Ostasien und der Pazifikraum sowie Lateinamerika und die Karibikstaaten haben das Ziel erreicht.

Die EU bringt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Hälfte der weltweiten Entwicklungshilfegelder auf. Betrachtet man die gezielt für Bildung und Gesundheit eingesetzten Mittel, so unterstützte die EU im Rahmen des MFR 2007-2013 den Bildungsbereich in 42 Ländern mit 4,2 Mrd. EUR und das Gesundheitswesen in 43 Ländern mit 3,2 Mrd. EUR. Nachstehend sind einige Beispiele aufgeführt, die die Verbindung zwischen EU-Interventionen und der Entwicklung der zugehörigen Indikatoren für die Millenniums-Entwicklungsziele in verschiedenen Ländern illustrieren.

Eine Evaluierung zeigte, dass die Regierung von Mosambik durch 2005 bis 2012 gewährte Budgethilfen in die Lage versetzt wurde, im Schnitt rund 20 % aller Ausgaben auf die Bildung zu verwenden. Dies führte dazu, dass **2012 40 % mehr Kinder die Grundschule und 65 % mehr die Sekundarschule besuchten als 2004, wobei der größte Anstieg bei ärmeren Familien zu verzeichnen war**. Die absolute Armut in dem Land hat sich jedoch kaum verändert. Einer der Hauptgründe hierfür liegt darin, dass es der Agrarpolitik nicht gelang, die landwirtschaftliche Produktion spürbar zu erhöhen. In Bangladesch, wo die absolute Armut zwischen 1990 und 2015 von 50 % auf gut 30 % sank, steuerte die EU 38 Mio. EUR zu einem Ernährungssicherungsprogramm bei, das **nahezu 325 000 notleidenden Familien mit weiblichem Haushalt vorstand dazu verhalf, aus extremer Armut zu entkommen und die Ernährung der Familie zu sichern**. El Salvador erhielt einen EU-Beitrag

von 47 Mio. EUR in Form bereichsspezifischer Hilfen für ein 690 Mio. EUR umfassendes Regierungsprogramm, das dazu diente, die ärmsten und hilfsbedürftigsten Menschen besser mit öffentlichen Leistungen zu versorgen (erreicht werden sollten 750 000 Menschen bzw. 13 % der Gesamtbevölkerung). Bislang wurden folgende Ergebnisse erzielt: **Zusätzliche 30 % der anvisierten 51 % der über 70-Jährigen erhalten nun eine Grundrente, 226 000 der angepeilten 260 000 Familien haben Zugang zur präventiven Gesundheitsfürsorge**, sieben der fünfzehn geplanten Stellen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen wurden eingerichtet, **70 % der geplanten 80 % der städtischen Bevölkerung haben Zugang zu Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen, über 84 % der geplanten 95 % der Bevölkerung wurden an die Stromversorgung angeschlossen**. Da das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, werden die angestrebten Ziele voraussichtlich erreicht.

Durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) wurden in den Bewerberländern (Westbalkan und Türkei) unterschiedliche Fortschritte bei der Umsetzung politischer Reformen und der Übernahme des EU-Besitzstands erzielt.<sup>47</sup> **Die wichtigsten Entwicklungen waren die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Serbien, die Anerkennung von Albanien als Bewerberland sowie der Abschluss des Screening-Verfahrens und die Öffnung neuer Bereiche in den Verhandlungen mit Montenegro.** Dagegen erlitt der mit der Türkei eingeleitete Beitrittsprozess im Jahr 2014 aufgrund von Festnahmen und der Einschränkung der Medienfreiheit in der Türkei einen Rückschlag. In Bosnien und Herzegowina herrschte weiter Stillstand beim EU-Integrationsprozess, zudem wurden die IPA-Mittel gekürzt, da weder Einigung über die Einführung des Koordinierungsmechanismus noch über die Umsetzung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu diskriminierenden Bestimmungen hinsichtlich des Rechts von Minderheitsangehörigen, bei Wahlen anzutreten, erzielt werden konnte.

Eine Evaluierung der zwischen 2005 und 2011 geleisteten Unterstützung für Infrastrukturprojekte durch das Instrument für Heranführungshilfe in fünf Ländern ergab, dass die geförderten Projekte zielgenau waren und einen realen Bedarf abdeckten. Bei den meisten der ausgewählten Projekte wurde festgestellt, dass die bereitgestellte Infrastruktur und Ausrüstung, wie in den Projektzielen vorgesehen, in vollem Umfang zugänglich war und bestimmungsgemäß genutzt wurde. Die Evaluierung zeigte, dass IPA-Projekte im Vergleich zu ähnlichen nationalen Maßnahmen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten, da die Korruptionsgefahr aufgrund der intensiven Überwachung und der unabhängigen Angebotsbewertung geringer ist. Es wurden verschiedene Aspekte des Mehrwerts auf EU-Ebene ausgemacht, etwa die bessere strategische Planung, technische Hilfe und Kapazitätsausweitung bei den Begünstigten, die ergänzenden oder spezifischen Finanzierungsquellen sowie der Nachweis des Nutzens der EU-Integration.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Zunahme humanitärer Krisen im Jahr 2014 leistete die Kommission in mehr als 80 Ländern humanitäre Hilfe für die am stärksten betroffenen Menschen. Ein Beispiel ist Syrien, das im Jahr 2014 **817 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt und damit 80 % mehr als die im Jahr 2013 vergebenen 515 Mio. EUR erhielt, um den 12,2 Millionen Hilfsbedürftigen innerhalb Syriens sowie Millionen syrischer Flüchtlinge und ihren Aufnahmegemeinden in der Region** humanitäre Hilfe in Form von medizinischer Nothilfe, Schutzmaßnahmen, Nahrungsmitteln, Trinkwasser, sanitären Anlagen, Notunterkünften und logistischen Dienstleistungen zu gewähren.

Die EU zählt zu den führenden Gebern humanitärer Hilfe im Bereich der Syrienkrise – die EU-Organne und ihre Mitgliedstaaten stellten rund 3,6 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe sowie für Stabilisierungs-

---

<sup>47</sup> Die Indikatoren lassen keine Differenzierung zwischen Fortschritten aufgrund des politischen Dialogs und Fortschritten aufgrund finanzieller Hilfen zu.

und Entwicklungshilfe zur Verfügung. Auch die Ostukraine erhielt humanitäre Hilfe, um die Grundbedürfnisse von mehr als einer Million Binnenvertriebener durch Notunterkünfte, Nahrungsmittel, Trinkwasser, ärztliche und psychosoziale Hilfe sowie Schutzmaßnahmen für den bevorstehenden Winter zu decken. In der Zentralafrikanischen Republik, in der über die Hälfte der 4,6 Millionen Einwohner humanitäre Hilfe benötigen, stellte die EU mehr als 128 Mio. EUR für humanitäre Zwecke bereit, darunter auch für in die Nachbarländer geflüchtete Zentralafrikaner. Ferner wurden wiederholt Lufttransporte für Entwicklungshelfer und Hilfsgüter organisiert, die in die Zentralafrikanische Republik eingeflogen wurden. Die Mittel dienten dazu, die Grundbedürfnisse von über 2,6 Millionen Vertriebenen in der Zentralafrikanischen Republik und von mindestens 338 500 Flüchtlingen und Heimkehrern in die Nachbarländer (Kamerun, Tschad, Demokratische Republik Kongo und Republik Kongo) durch die Bereitstellung von Unterkünften, Nahrungsmitteln, Trinkwasser, ärztlicher und psychosozialer Hilfe sowie Schutzmaßnahmen zu decken.

In den Ländern, in denen die wichtigsten GASP-Einsätze stattfanden, entwickelten sich die Wirkungsindikatoren zur Konfliktintensität positiver als auf globaler Ebene, obwohl aufgrund des Einflusses externer Faktoren und der anderen beteiligten Akteure kein kausaler Zusammenhang hergestellt werden kann. Während die Zahl und Intensität der Konflikte im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr von 414 auf 424 zunahm, wobei die Zahl der Kriege (Intensitätsniveau 5) von 20 auf 21 stieg, blieb die Intensität von Konflikten, bei denen es größere GASP-Einsätze gab, im Kosovo, in Afghanistan und im Niger konstant, während sie in Georgien, Mali und der Demokratischen Republik Kongo abnahm. Dagegen hat sich die Konfliktintensität in den Palästinensischen Gebieten, in Libyen und in der Ukraine erhöht.

Eine Evaluierung des Vorläufers des Stabilitäts- und Friedensinstruments brachte Erkenntnisse zu den Hilfsgeldern für die Krisenvorsorge (103 Mio. EUR im Zeitraum 2007-2013), die eingesetzt werden, um institutionelle Kapazitäten zur Bewältigung von Konflikten aufzubauen, bevor diese eskalieren.<sup>48</sup> Es wurde allgemein positiv angemerkt, dass die Krisenvorsorge große Relevanz für die internationalen Verpflichtungen der EU besitzt und dass durch die geförderten Projekte die Kapazitäten von Organisationen aufgebaut oder erhöht wurden, um ihre Beteiligung an friedensbildenden Maßnahmen zu sichern. Dies wurde durch die Finanzierung einer größeren Zahl von Einrichtungen erreicht, die im Bereich der Konfliktverhütung tätig sind (z. B. gesellschaftlicher Gruppen), sowie durch eine zunehmende Zahl an Vermittlungsverfahren und politischen Dialogen. Ein Beispiel ist das bezuschusste Frühwarn- und Schnellreaktionssystem in Timor-Leste, das Auswirkungen auf die Regierung, die Zivilgesellschaft und auf internationale Agenturen hatte. Die von dem System generierten Daten werden auf allen Ebenen für Politik- und Sicherheitsbriefings verwendet, da sie vertrauenswürdig und zeitnah sind. Die Konfliktvorsorge wurde dadurch ebenso verbessert wie die Reaktion auf aufkommende Konflikte und Spannungen zwischen den Volksgemeinschaften. Nach Einführung des Systems hat sich die Zahl der Konflikte in einer Reihe von Bereichen deutlich verringert.

Obwohl sich die Zahl der durch das Frühwarnsystem vermiedenen Konflikte nur schwer messen lässt, waren in diesem Fall alle befragten Akteure der Auffassung, dass das System gut funktioniert und dass 70 % der Konflikte direkt auf Ebene der Beteiligten gelöst werden konnten. Dennoch zeigte die Evaluierung weiterhin ein uneinheitliches Bild, was die tatsächliche Konfliktverringerung angeht, wobei die Übernahme von Verantwortung eins der zentralen Elemente zur Beeinflussung der Wirkung ist.

---

<sup>48</sup> Evaluierung der IfS-Komponente Krisenvorsorge 2007-2013.

Da Maßnahmen zur Konfliktverhütung nur selten wirtschaftliche Erträge bringen, die die Finanzierung über ein bestimmtes Projekt hinaus sichern können, wurde die Frage der Nachhaltigkeit der Ergebnisse ohne weitere finanzielle Unterstützung gestellt. Dieses Problem könnte durch ergänzende Mittel im Rahmen einer längerfristigen Entwicklungshilfe behoben werden. Die Frage der Nachhaltigkeit der Hilfe angesichts unzureichender Kapazitäten in den Verwaltungen und öffentlichen Diensten wurde auch in anderen Evaluierungen aufgeworfen,<sup>49</sup> ebenso wie die Bedeutung der Übernahme von Verantwortung für die Sicherstellung der Effektivität und Wirkung.<sup>50</sup> Wenn nur begrenzt Verantwortung übernommen wird, hängt dies häufig damit zusammen, dass die Ziele der Geber nur unzureichend auf die Regierungsinteressen abgestimmt sind, allerdings lässt sich die Übernahme von Verantwortung durch politischen Dialog und die Einbeziehung der Beteiligten in die Gestaltung der Strategie und der Programme verbessern.

### ***Operative Aspekte der Leistungsfähigkeit***

Mehrere 2014 durchgeführte Evaluierungen haben gezeigt, dass der Kontext, in dem die Außenhilfe geleistet wird, viele Herausforderungen stellt; dazu zählen die Zusammenarbeit mit verschiedenen Gebern, die oft unzureichenden Verwaltungskapazitäten in den Partnerländern und die Notwendigkeit, in schwierigen Situationen rasch zu reagieren. So wies der Rechnungshof in einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zur humanitären Hilfe für Haiti auf die schwierigen Bedingungen für die Hilfeleistung hin, etwa die schwachen nationalen Behörden, und stellte fest, dass es schwierig gewesen sei, problemlos zwischen den durch unterschiedliche Instrumente geförderten Maßnahmen hin- und herzuwechseln sowie sich mit einer Vielzahl von Gebern abzustimmen. Eine Evaluierung der EU-Zusammenarbeit mit Haiti in den Jahren 2008 bis 2012 (485,6 Mio. EUR Entwicklungshilfe, 210 Mio. EUR Soforthilfe) bestätigte, dass die institutionellen Defizite der haitianischen Regierung den wirksamen Hilfseinsatz maßgeblich behinderten. Es wurde empfohlen, den Staatsaufbau in den Mittelpunkt der EU-Strategie zu stellen, um eine wirksame und nachhaltige Hilfe zu ermöglichen.

**Insgesamt haben die Evaluierungen die Bedeutung der EU-Zusammenarbeit weitgehend bestätigt und gezeigt, dass durch EU-Maßnahmen zentrale, mit den jeweiligen nationalen Prioritäten in Einklang stehende Entwicklungserfordernisse aufgegriffen wurden.** Die Art des Vorgehens der EU in fragilen Ländern wurde positiv bewertet, insbesondere ihre Fähigkeit, flexibel zu bleiben und kurz- sowie längerfristige Ansätze im Auge zu behalten, um sowohl zentrale Entwicklungsprobleme als auch Notfälle angehen zu können. Negativ bewertet wurden die mangelnde Fokussierung und Fragmentierung der Hilfe,<sup>51</sup> die ihre Wirkung beeinträchtigen<sup>52</sup> und zu Ineffizienzen und einem höheren Verwaltungsaufwand führen, sowie das Fehlen eines Kontroll- und Leistungsrahmens<sup>53</sup>. Zu den Regionalbeihilfen in Asien<sup>54</sup> wurde festgestellt, dass die Regionalprogramme keine wirkliche regionale Dimension aufwiesen. In anderen Evaluierungen wurde darauf hingewiesen, dass die

---

<sup>49</sup> [Evaluierung zur Demokratischen Republik Kongo](#)

<sup>50</sup> [Evaluierung zu Kenia; Evaluierung zu Asien; Evaluierung zu Kamerun; Evaluierung zum Westbalkan; Evaluierung zu Burundi](#)

<sup>51</sup> Sonderbericht Nr. 13/2013: „EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien“.

<sup>52</sup> [Evaluierung zu Kenia; Evaluierung zum Westbalkan; Evaluierung zu Asien](#).

<sup>53</sup> [Evaluierung zum Westbalkan; Evaluierung der Krisenvorsorge; Halbzeitbewertung der Terrorismusbekämpfung im Sahel; Halbzeitbewertung eines Europarat-Programms; Evaluierung zu Kenia; Evaluierung zu Kamerun; Evaluierung zur Demokratischen Republik Kongo; Gemeinsame Evaluierung der Haushaltshilfen für Marokko; Evaluierung der EU-Zusammenarbeit mit den besetzten palästinensischen Gebieten.](#)

<sup>54</sup> Siehe Fußnote 36.

Programmplanung besser mit einer breit angelegten Landes-, Regional- oder Sektorstrategie verbunden werden muss.<sup>55</sup>

Die Bewertungen der Leistungsfähigkeit der im letzten MFR-Zeitraum geförderten Hilfsprojekte sind in die neuen Außenhilfeprogramme des MRF 2014-2020 eingeflossen, da darauf geachtet wurde, die Hilfe je nach der wirtschaftlichen Lage der Partnerländer zu differenzieren, die Ressourcen dort zu konzentrieren, wo sie am meisten benötigt werden (jedes Länderprogramm enthält nun weniger Bereiche als in der Vergangenheit), die EU-Koordinierung verschiedener Finanzprogramme zu verbessern und die Politikkohärenz zu maximieren. Zudem werden die Kontroll- und Berichtssysteme derzeit überprüft, insbesondere mit Blick auf die Einführung eines gemeinsamen Ergebnisrahmens<sup>56</sup>, der die Grundlage für einen ersten Ergebnisbericht 2015 bilden wird. Die Verbesserung dieser Systeme wird sowohl die Qualität als auch die Nutzung der Projektevaluierungen und strategischen Bewertungen erhöhen.

---

<sup>55</sup> [Evaluierung der Partnerschaft „Youth in Action Window“; Evaluierung der EU-Hilfen für Flüchtlinge in Bosnien; Die IPA-Programme zum Westbalkan und zur Türkei: Bestandsaufnahme zu den Sektorstrategien; Evaluierung zum Westbalkan; Evaluierung zu Kenia, Evaluierung zu Haiti.](#)

<sup>56</sup> Der Schwerpunkt und die Methodik dieses Rahmens werden in Bezug auf die Erweiterungsänder leicht geändert.

### **3. Schlussfolgerungen**

Die Ergebnisse des diesjährigen Berichts nach Artikel 318 machen den Übergangscharakter des Haushaltsjahrs 2014 deutlich. Es war das erste Jahr für die im neuen MRF 2014-2020 aufgelegten Finanzprogramme. Gleichzeitig wurden Projekte weiterfinanziert, die zu Programmen aus dem vorherigen MFR-Zeitraum 2007-2013 gehören. Der Großteil der Evaluierungen zu diesen Programmen wurde noch nicht abgeschlossen.

Bei den meisten der direkt verwalteten Programme des neuen MRF 2014-2020 ist die Durchführung angelaufen – es wurden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht und den ersten Projekten Mittel zugewiesen. Bei den in gemeinsamer Mittelverwaltung durchgeföhrten Programmen kam es aufgrund des späten Erlasses der MFR-Verordnung 2014-2020 sowie der Rechtsakte mit den Bestimmungen zur Anwendung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zu Verzögerungen. Dies wiederum verzögerte die Übermittlung und Annahme von Partnerschaftsabkommen mit den Mitgliedstaaten und die Genehmigung ihrer operationellen Programme. Die jährliche Berichterstattung über die Durchführung dieser Programme beginnt erst im Jahr 2016.

Die meisten vom Rechnungshof und in den Evaluierungsberichten geäußerten Kritikpunkte an den vorangegangenen Programmen haben dazu geführt, dass bei der Ausarbeitung der neuen Programme Änderungen vorgenommen wurden, um ihre Effizienz und Wirksamkeit zu erhöhen sowie die Kontrolle und Berichterstattung zu verbessern. Es wurden wesentliche Verwaltungsänderungen vorgenommen, etwa die Auslagerung der Verwaltung mehrerer direkt verwalteter Programme an fünf Exekutivagenturen sowie die Einrichtung einer zentralen Unterstützungsfunction für die Umsetzung des Programms Horizont 2020.

Der Abschluss der Ausgabenprogramme des MFR 2007-2013 wurde fortgesetzt, wobei die Durchführung größtenteils planmäßig verläuft. Der vorliegende Bericht enthält Angaben über einige der 2014 vorgelegten Evaluierungen zu kleineren, spezifischen Bereichen gewidmeten Ausgabenprogrammen oder zu bestimmten Bestandteilen von Ausgabenprogrammen und zu ihren Ergebnissen. In diesen Evaluierungen finden sich die meisten der vorliegenden Informationen zum europäischen Mehrwert der aus dem EU-Haushalt geförderten Maßnahmen. Daneben enthalten der vorliegende Bericht und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD1 eine nicht erschöpfende Liste konkreter Projektbeispiele. Die Projektanleiheninitiative und die Reaktion der EU auf den Ebola-Ausbruch dienen ebenfalls als Beispiele für den auf EU-Ebene erzielten Mehrwert.

Insgesamt dienen die Ergebnisse der Evaluierungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zum MFR 2007-2013 als erste Bestätigung für die Relevanz der mit den neuen MFR-Programmen im Zeitraum 2014-2020 verfolgten Richtung, nämlich den Fokus auf die politischen Prioritäten der EU sowie die Ziele der Strategie Europa 2020 zu legen sowie bessere Systeme zur Kontrolle der anhand vorgegebener Eckpunkte und Ziele gemessenen Leistungsfähigkeit einzuführen.

Die nachfolgenden Berichte werden diese frühen Hinweise ergänzen und die Fortschritte bei der Durchführung der neuen Programme aufzeigen. Zu gegebener Zeit werden auch die Ergebnisse der 2016 und 2017 fälligen Zwischenevaluierungen vorgelegt. Zudem wird über die Leistungsfähigkeit der

vorherigen MFR-Programme berichtet. Die in den Ex-post-Evaluierungen der derzeit laufenden Hauptprogramme – Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsionsfonds und Europäischer Sozialfonds – gewonnenen Erkenntnisse werden 2015 und 2016 zur Verfügung stehen.