



Rat der
Europäischen Union

016930/EU XXVI. GP
Eingelangt am 09/04/18

Brüssel, den 6. April 2018
(OR. en)

7727/18

CULT 35
FREMP 44
JAI 286
EDUC 120
SOC 181
CADREFIN 22

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. April 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 170 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 170 final.

Anl.: COM(2018) 170 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.4.2018
COM(2018) 170 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für
Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020**

{SWD(2018) 86 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020

In seiner Rede zur Lage der Union 2017 betonte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, dass die Zivilgesellschaft auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene stärker an der Arbeit am Europa der Zukunft beteiligt werden sollte. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist eines der Instrumente, mithilfe derer die europäischen Bürger in das europäische Projekt einbezogen, Interesse für die Europäische Union geweckt und eine Identifizierung mit der Europäischen Union gefördert werden sollen.

Im vorliegenden Bericht werden die mit dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ erzielten Halbeitergebnisse vorgestellt sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms erläutert, wie es in Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014¹ vorgesehen ist. Der Bericht basiert auf den Ergebnissen einer extern durchgeführten Halbzeitbewertung² und auf einer von der Europäischen Kommission erstellten Arbeitsunterlage³. Der Bericht stützt sich ferner auf einen Bericht des Europäischen Parlaments über die Durchführung des Programms von März 2017⁴ und auf eine von der Kommission zwischen Januar und April 2017 durchgeführte öffentliche Konsultation⁵.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Das derzeit laufende Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020 gründet sich auf die Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates.

Gemäß der Verordnung sind die allgemeinen Ziele des Programms:

- die Verbesserung des Informationsstands der Bürger über die Union, ihre Geschichte und ihre Vielfalt; und
- die Förderung der Unionsbürgerschaft und die Verbesserung der Voraussetzungen für eine demokratische Bürgerbeteiligung auf Unionsebene.

¹ Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 115 vom 17.4.2014).

² Halbzeitbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, Deloitte und Coffey International, Juli 2017.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020.

⁴ Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2015/2329(INI)).

⁵ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/public-consultation-mid-term-evaluation-europe-citizens-programme-2014-2020_en

Die Einzelziele des Programms sind:

- eine stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein, die gemeinsame Geschichte und gemeinsamen Werte sowie für das Ziel der Europäischen Union, den Frieden, die Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, indem Debatten, Reflexion und die Bildung von Netzen angeregt werden; und
- die Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf Unionsebene, indem den Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der Union nähergebracht wird und Möglichkeiten für gesellschaftliches und interkulturelles Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene gefördert werden.

Das Programm wird von der Europäischen Kommission mit Unterstützung der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) durchgeführt.

2. SCHLÜSSELELEMENTE UND DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Das Programm unterstützt ein breites Spektrum an Aktivitäten und Organisationen, die eine aktive europäische Bürgerschaft durch Einbeziehung von Bürgern in ganz Europa fördern. Die zwei Bereiche des Programms – „*Europäisches Geschichtsbewusstsein*“ und „*Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung*“ – werden durch eine Querschnittsmaßnahme (*bereichsübergreifende Aktion: Valorisierung*) zur Analyse, Verbreitung und Nutzung der Projektergebnisse ergänzt. Der Verordnung gemäß werden im Rahmen des Programms aktionsbezogene Finanzhilfen zur Unterstützung von Projekten beider Bereiche sowie Betriebskostenzuschüsse zur Unterstützung der Arbeit von Organisationen für die Verwirklichung der Ziele des Programms gewährt.

2.1 Die Bereiche des Programms

- *Bereich 1: Europäisches Geschichtsbewusstsein*

In diesem Bereich werden Aktivitäten unterstützt, die die Reflexion über die kulturelle Vielfalt Europas und über gemeinsame Werte der EU im weitesten Sinne fördern. Es werden Projekte gefördert, die sich mit den Ursachen für die totalitären Regime in der neueren Geschichte Europas und dem Gedenken an die Opfer beschäftigen.

In diesem Bereich werden zudem Aktivitäten zu anderen Schlüsselmomenten der jüngeren europäischen Geschichte unterstützt. Projekte, die zu Toleranz, gegenseitigem Verständnis, interkulturellem Dialog und Versöhnung aufrufen, um die Vergangenheit zu überwinden und die Zukunft zu gestalten, und die sich insbesondere an die jüngeren Generationen wenden, werden besonders bevorzugt.

- *Bereich 2: Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung*

In diesem Bereich werden Aktivitäten zur Förderung der Bürgerbeteiligung unterstützt, insbesondere solche, die in unmittelbarem Bezug zur EU-Politik stehen. Unterstützung erhalten Projekte, die eine stärkere Beteiligung bei der Gestaltung der politischen Agenda der EU in Bereichen fördern, die einen Bezug zu den Zielen des Programms aufweisen. Dieser Bereich deckt darüber hinaus Projekte und Initiativen ab, die gegenseitiges Verständnis, interkulturelles Lernen, Solidarität, gesellschaftliches Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene ermöglichen.

Im Rahmen des Bereichs 2 werden die folgenden Arten von Aktivitäten unterstützt:

- - **Städtepartnerschaften:** Im Rahmen dieser Maßnahme werden Projekte unterstützt, die ein breites Spektrum von Bürgern aus Partnerstädten zusammenbringen, um auf die Ziele des Programms ausgerichtete Themen zu erörtern. Die Projekte sollen die Bürgerbeteiligung fördern und Möglichkeiten für gesellschaftliches Engagement schaffen, indem Bürger auf lokaler und EU-Ebene zu Diskussionen über konkrete, auf der europäischen politischen Agenda stehende Themen angeregt werden.
- - **Städtenetze:** Gemeinden, Regionen und Verbände, die langfristig an gemeinsamen Themen arbeiten, können Netze bilden, um ihre Zusammenarbeit nachhaltiger zu gestalten und bewährte Verfahren auszutauschen. Städtetnetze organisieren Aktivitäten rund um Themen, die von gemeinsamem Interesse sind und in Zusammenhang mit den Zielen oder mehrjährigen Prioritäten des Programms stehen.
- - **Zivilgesellschaftliche Projekte:** Im Rahmen dieser Maßnahme werden von transnationalen Partnerschaften und Netzen unterstützte Projekte, die eine direkte Einbeziehung von Bürgern vorsehen, gefördert. Diese Projekte bringen Bürger mit unterschiedlichem Hintergrund zu Aktivitäten zusammen, die Möglichkeiten zur Mitgestaltung der politischen Agenda der EU bieten. Die Bürger werden im Rahmen dieser Projekte dazu eingeladen, auf lokaler und europäischer Ebene gemeinsam an mehrjährigen Schwerpunktthemen zu arbeiten oder über diese zu diskutieren.

- *Bereichsübergreifende Aktion: Valorisierung*

Diese Maßnahme umfasst Kommunikationsaktivitäten, Studien, die Verbreitung der Programmsergebnisse und Unterstützung für die Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in den Mitgliedstaaten und teilnehmenden Ländern. Die Kontaktstellen bieten Beratung für Antragsteller an, unterstützen die Partnersuche und verbreiten Programminformationen.

2.2 Haushalt

Der Gesamthaushalt für das Programm für den Zeitraum 2014-2020 beträgt 187 718 000 EUR.⁶ Die in diesem Berichtszeitraum für das Programm vorgesehenen Mittelbindungen und Zahlungsermächtigungen wurden vollständig in Anspruch genommen. Diese wurden wie folgt zwischen den Bereichen und Aktivitäten des Programms aufgeteilt:

- 9,46 Mio. EUR wurden für Projekte des Bereichs „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ gewährt.
- 12,21 Mio. EUR wurden für Städtepartnerschaft-Projekte gewährt.
- 12,71 Mio. EUR wurden für Städtetnetze gewährt.
- 10,32 Mio. EUR wurden für zivilgesellschaftliche Projekte gewährt.
- Insgesamt 3,64 Mio. EUR wurden als Strukturhilfe Organisationen, die das europäische Geschichtsbewusstsein fördern, gewährt.

⁶ Nach dem Abschluss der Verhandlungen über den aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (MFR) wurde diese Mittelausstattung im Vergleich zum ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Haushalt um rund 29,5 Mio. EUR gekürzt.

- Insgesamt 16,65 Mio. EUR wurden Think-Tanks und europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Bürgerbeteiligung aktiv sind, gewährt.
- Im Rahmen des Programms wurden außerdem 2,8 Mio. EUR an Fördermitteln für bereichsübergreifende Aktivitäten (u. a. für eine bestmögliche Nutzung der Programmergebnisse) bereitgestellt.

Tabelle 1: Jährliche Programmausgaben im Zeitraum 2014-2016:

Jahr	Ausgegebener Betrag (EUR)
2014	22 688 003
2015	22 352 785
2016	22 765 895
Insgesamt (2014-2016)	67 806 683

Quelle: Jahresberichte über die Programmaktivitäten für 2014, 2015 und 2016 der Europäischen Kommission

2.3 Eingegangene Anträge und ausgewählte Projekte

Zwischen 2014 und 2016 wurden mehr als 7000 Förderanträge eingereicht. Im Vergleich zum Vorgängerprogramm wurden weniger Projekten Zuwendungen gewährt.⁷ Dies lässt sich zum Teil durch den größeren Umfang der Projekte, die Zuwendungen erhielten, und die größere Anzahl von Teilnehmern an den Projekten erklären.

Im Durchschnitt wurden weniger als 10 % der im Zeitraum 2014-2016 eingereichten Projekte gefördert, Städtepartnerschaft-Projekte ausgenommen. Im Jahr 2016 wurden 8 % der Projekte zur Förderung des Geschichtsbewusstseins, 22 % der Städtepartnerschaft-Projekte, 9 % der Städtenetze und 5 % der zivilgesellschaftlichen Projekte finanziell unterstützt.⁸ Die hohe Nachfrage vonseiten der Antragsteller zeigt, dass es Bedarf an zusätzlichen Fördermitteln gibt, einschließlich Zuwendungen für das Follow-up und die Verbreitung. Trotz einer positiven Bewertung konnte eine beträchtliche Anzahl von Projekten – mithilfe derer eine größere Programmwirkung hätte erzielt werden können – aufgrund von begrenzten Haushaltsmitteln nicht gefördert werden. Interessenträger haben bekundet, dass diese Situation die Antragsteller davon abhalten könnte, in den kommenden Jahren erneut einen Antrag zu stellen. In seinem Bericht über die Durchführung des Programms im Zeitraum 2014-2020 von März 2017⁹ forderte das Europäische Parlament den Rat und die Kommission auf, einen Gesamthaushalt von ca. 500 Mio. EUR für das Nachfolgeprogramm unter dem nächsten MFR in Erwägung zu ziehen.¹⁰ Der Europäische Wirtschafts- und

⁷ Im Jahr 2013 beispielsweise wurden insgesamt 544 Projekte gefördert, während im Jahr 2016 nur 395 Projekte finanzielle Unterstützung erhielten. Ferner wurden im Jahr 2013 insgesamt 353 Städtepartnerschaft-Projekte und 41 Städtenetze gefördert, im Jahr 2016 wurden hingegen nur 237 Städtepartnerschaft-Projekte und 30 Städtenetze finanziell unterstützt.

⁸ Jahresberichte über die Programmaktivitäten für 2014, 2015 und 2016 der Europäischen Kommission.

⁹ Siehe Referenz oben.

¹⁰ Dies entspricht einem symbolischen Euro pro Bürger.

Sozialausschuss kam in seiner Stellungnahme von Oktober 2017 zum Thema „Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen“ zu einem ähnlichen Ergebnis.¹¹

Tabelle 2: Anzahl der Projekte und gewährten Betriebskostenzuschüsse im Vergleich zur Anzahl der eingegangenen Anträge¹²

Bereich	Art der Zuwendung	Anzahl der eingegangenen Anträge	Anzahl der ausgewählten Projekte	% ausgewählt	Anzahl der eingegangenen Anträge	Anzahl der ausgewählten Projekte	% ausgewählt	Anzahl der eingegangenen Anträge	Anzahl der ausgewählten Projekte	% ausgewählt
		2014			2015			2016		
BEREICH 1	Aktionsbezogene Finanzhilfen	472	36	8 %	538	33	6 %	468	38	8 %
	Betriebskostenzuschüsse	22	6	27 %	6	6	100 % ¹³	6	6	100 %
BEREICH 2	Städtepartnerschaften	667	252	38 %	1404	252	18 %	1093	237	22 %
	Städte netze	224	35	16 %	339	32	9 %	328	30	9 %
	Zivilgesellschaftliche Projekte	538	29	5 %	440	27	6 %	541	25	5 %
	Betriebskostenzuschüsse	139	29	21 %	37	31	84 %	31	30	97 %
Insgesamt		2062	387		2764	381		2467	366	

Quelle: Halbzeitbewertung des Programms 2017, Deloitte und Coffey International

2.4 Geografische Herkunft der Projekte

Das Programm steht folgenden Ländern offen: den EU-Mitgliedstaaten, den Bewerberländern, den potenziellen Bewerberländern (d. h. den Westbalkanstaaten) und den dem EWR

¹¹ Siehe: Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 19. Oktober 2017 zum Thema „Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die EU“, Jean Marc Roirant, EESC 2017, 01953.

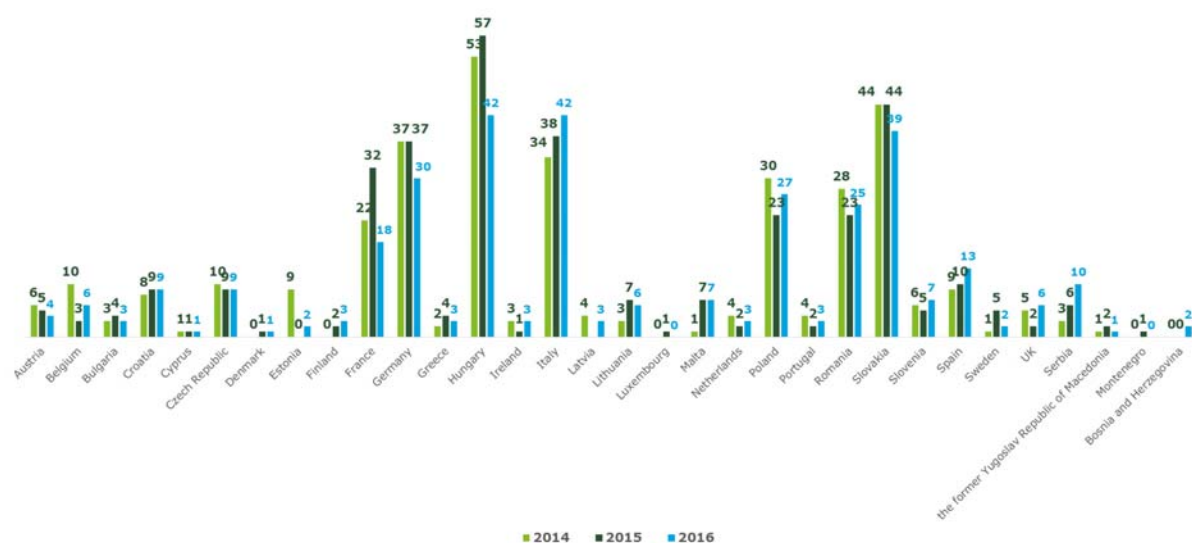
¹² Die Prozentangaben sind gerundete Werte.

¹³ Nur Organisationen, die ursprünglich im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das erste Jahr des Programms ausgewählt wurden, waren berechtigt, 2015 und 2016 erneut einen Antrag zu stellen.

angehörigen EFTA-Ländern, sofern sie eine internationale Vereinbarung unterzeichnen, in der die Einzelheiten ihrer Beteiligung am Programm festgelegt sind. Im Jahr 2017 wurde das Programm in 33 teilnehmenden Ländern¹⁴ durchgeführt.

Wird die Beteiligung von Partnerorganisationen mitberücksichtigt, erhielten alle am Programm teilnehmenden Länder Projektzuschüsse. Ungarn ist durchweg das Land mit den meisten Begünstigten; dem Land wurden zwischen 2014 und 2016 ca. 15 % aller Projektzuwendungen gewährt. Die Slowakei und Italien sind auf Platz zwei und drei, was die Anzahl der Projekte anbelangt; diesen Ländern wurden ca. 13 % bzw. 11 % aller Zuwendungen gewährt. Dies liegt vor allem an der Städtepartnerschaft-Maßnahme, bei der auf diese drei Mitgliedstaaten knapp die Hälfte aller eingegangenen Anträge entfällt.

Tabelle 3: Anzahl der in den Jahren 2014, 2015 und 2016 eingegangenen Anträge nach Land



Quelle: Halbzeitbewertung des Programms 2017, Deloitte und Coffey International

2.5 Teilnehmer und Partner

Zwischen 2014 und 2016 wurden Zuwendungen gewährt, um mehr als 1000 Projekte in den 33 teilnehmenden Ländern zu unterstützen. Insgesamt waren 3,3 Millionen Bürger direkt an den durch das Programm geförderten Aktivitäten beteiligt (z. B. als Teilnehmer an Städtepartnerschaft-Aktivitäten oder als Teilnehmer an Veranstaltungen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert wurden). Weitere 3,9 Millionen Bürger waren indirekt involviert (z. B. als Nutzer von Online-Material, das im Rahmen des Programms erstellt wurde, oder als Leser der von Think-Tanks produzierten Studien). Die Daten zu den erstmalig Begünstigten deuten darauf hin, dass das Programm erfolgreich neue Zielgruppen erreicht, sowohl durch die Gewinnung neuer Begünstigter als auch durch Partnerschaften von größerem transnationalem Umfang.¹⁵ Das Programm erreichte durch Städtepartnerschaft-Projekte und Städtenetze nahezu 4500 Städte in Europa.¹⁶

¹⁴ In den 28 EU-Mitgliedstaaten sowie in Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien.

¹⁵ Siehe Kapitel 3 der Arbeitsunterlage, die diesem Bericht beigelegt ist.

¹⁶ Programmüberwachungsdaten der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA).

Die Gesamtanzahl der an den einzelnen Projekten teilnehmenden Partner ist ebenfalls beträchtlich gestiegen. Die Antragsteller haben im Laufe der Zeit Erfahrungen gesammelt und infolgedessen komplexere Projekte, die eine größere Anzahl von Partnern einbeziehen, eingereicht. Insgesamt waren mehr als 2500 Organisationen beteiligt, davon ca. 700 Organisationen, die das Geschichtsbewusstsein fördern, und 1800 zivilgesellschaftliche Organisationen.

2.6 Qualität der Projekte

Die Einführung eines Systems mehrjähriger thematischer Prioritäten statt der jährlichen Prioritäten des Vorgängersystems hat für Flexibilität und deutliche Verbesserungen auf Projektebene gesorgt. Die mehrjährigen Prioritäten für den verbleibenden Programmzeitraum (2016-2020) wurden eingeführt, um den Antragstellern mehr Zeit für die Planung und Vorbereitung der Projekte einzuräumen. Zudem sollte es ihnen ermöglicht werden, sich stärker auf die Programmziele zu konzentrieren und besser strukturierte Vorschläge mit höherer potenzieller Wirkung einzureichen. Der starke Bürgerfokus des Programms und die Hervorhebung aktueller Themen wie Migration, Solidarität, kulturelle Vielfalt, soziale Inklusion, europäisches kulturelles Erbe und Geschichtsbewusstsein gaben den Teilnehmern die Chance, bürgernahe Perspektiven in die europäische Debatte miteinzubringen, und machten es den EU-Institutionen möglich, direkt mit Menschen vor Ort in Dialog zu treten.

Dies hat, wie die Evaluierungsergebnisse zeigen, zur Verbesserung der allgemeinen Qualität der Städtepartnerschaft-Projekte beigetragen. In der Vergangenheit bestanden Städtepartnerschaft-Projekte häufig aus Treffen zwischen Menschen aus verschiedenen Ländern, um sich mit Themen wie Umwelt oder Sport zu befassen. Durch das Programm haben gezielte Aktionen der Kommission und der Exekutivagentur schrittweise inklusivere und besser strukturierte, über das Programm geförderte Städtepartnerschaft- und Städtenetz-Projekte ermöglicht. Diese Projekte beziehen nun in der Regel eine große Anzahl von Partnern ein (durchschnittlich fünf für Städtepartnerschaft-Projekte und zehn für Städtenetze)¹⁷ und konzentrieren sich auf wichtige Themen wie Migration oder die Debatte über die Zukunft Europas.

Für Projekte zur Förderung des europäischen Geschichtsbewusstseins und für zivilgesellschaftliche Projekte wurden außerdem die inhaltlichen Anforderungen erhöht, um einen stärkeren Zusammenhang mit den Programmzielen herzustellen. Infolgedessen reichten mehr Organisationen innovativere Projekte mit einer stärkeren europäischen Dimension ein.¹⁸

2.7 Strukturhilfen für Organisationen

¹⁷ Siehe beispielsweise das französische Städtepartnerschaft-Projekt „Festival of Europe“, das in Anhang 4 der beigefügten Arbeitsunterlage beschrieben wird.

¹⁸ Siehe beispielsweise das Projekt zur Förderung des Geschichtsbewusstseins „In Between?“, das in Anhang 4 der beigefügten Arbeitsunterlage beschrieben wird.

Zwischen 2014 und 2017 erhielten europäische zivilgesellschaftliche Organisationen und Think-Tanks mehrjährige Strukturhilfen in Form von Betriebskostenzuschüssen.¹⁹ Diese Betriebskostenzuschüsse wurden den ausgewählten Organisationen auf der Grundlage ihres Arbeitsprogramms für den Zeitraum 2014-2017 auf jährlicher Basis gewährt. Gemäß der extern durchgeführten Halbzeitbewertung des Programms ermöglichten es mehrjährige Betriebskostenzuschüsse den Begünstigten, mit einer langfristigen Vision zu arbeiten und so die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten zu erhöhen.

3. WELCHE ERFOLGE KANN DAS PROGRAMM „EUROPA FÜR BÜRGERINNEN UND BÜRGER“ VORWEISEN?

Wie die beigegefügte Arbeitsunterlage zeigt, sind die Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms, was beide Bereiche und die Einzelziele anbelangt, im Allgemeinen positiv; diese Ergebnisse basieren auf den Wirkungsindikatoren in der Folgenabschätzung, auf den leistungsbezogenen Indikatoren in der Verordnung und auf den Meinungen der Interessenträger.

3.1 Bedeutung und Mehrwert des Programms für Europa

Das Programm spielte in einem politisch, sozial und wirtschaftlich herausfordernden Klima eine wichtige Rolle bei der Förderung des gesellschaftlichen Engagements der Bürger in ganz Europa. Das Programm hat Menschen dazu angeregt, sich durch Projekte und Aktivitäten, an denen sie teilnehmen und im Rahmen derer sie ihrer Stimme Gehör verschaffen konnten, stärker aktiv an der Entwicklung der EU zu beteiligen und ihre Grundwerte (wie Toleranz, Solidarität und Nichtdiskriminierung) zu fördern. Mit einer großen Anzahl von Projekten wurden aktuelle politische und gesellschaftliche Themen wie die Migrations- und Wirtschaftskrise direkt angegangen. Das Programm förderte außerdem die Freiwilligentätigkeit, insbesondere durch die Bereitstellung von Stellenangeboten für Mitglieder des neu etablierten Europäischen Solidaritätskorps.

Die während dieses Zeitraums steigende Euroskepsis hat deutlich gemacht, wie wichtig das Programm ist und wie dringend erforderlich die Förderung der Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins für die europäische Identität und die Förderung einer Reflexion über die Ursachen von Fragen rund um die Attraktivität und den Mehrwert der Europäischen Union für die teilnehmenden Länder und europäischen Bürger ist. Das Programm bot vor diesem Hintergrund mittels eines bürgernahen Ansatzes ein öffentliches Forum, das den Menschen die Gelegenheit gab, ihre Meinung über die Zukunft Europas zu äußern.

Die stärkere Fokussierung des europäischen Geschichtsbewusstseins im aktuellen Programm im Vergleich zum Vorgängerprogramm trug wesentlich zur Verwirklichung der Programmziele bei. Dieser Fokus hat insbesondere eine Reflexion über die kulturelle Vielfalt und die gemeinsamen Werte Europas angeregt und Zusammenhänge zwischen den aus der jüngeren europäischen Geschichte gezogenen Lehren und der Debatte über die Zukunft Europas hergestellt.

¹⁹ Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Strukturhilfe für Forschungseinrichtungen, die sich mit europäischen öffentlichen Politiken beschäftigen (Think-Tanks) und für zivilgesellschaftliche Organisationen auf europäischer Ebene – COMM-C2/01-2013.

Alle im Rahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ geförderten Aktivitäten haben entweder eine grenzübergreifende Dimension und beziehen Bürger und Organisationen aus mehreren teilnehmenden Ländern ein oder haben einen Bezug zur Europäischen Union selbst. Aktivitäten u. a. im Zusammenhang mit der Förderung des Geschichtsbewusstseins, mit Städtepartnerschaften oder paneuropäischen Netzen sollen den Horizont erweitern und das Bewusstsein für die Zugehörigkeit zu Europa und die europäische Identität erhöhen. Das Programm weist in der Gesamtwirkung seiner Auswirkungen auf die Teilnehmer und seiner Komplementarität mit anderen EU-Initiativen einen europäischen Mehrwert auf, der wahrscheinlich nicht mit anderen Mitteln erreicht werden könnte, würde das Programm nicht fortgesetzt.

3.2 Verwirklichung der Ziele des Programms

Im Bereich „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ half das Programm das Bewusstsein für die europäische Geschichte zu stärken, z. B. über die Entwicklung von Aktivitäten, die das Geschichtsbewusstsein mit Bürgerbeteiligung und Demokratie im weitesten Sinne in Zusammenhang bringen. Im Bereich der Holocaust- und Völkermordprojekte wurde ein grenzüberschreitender und für einen europäischen Geschichtsansatz förderlicher Austausch angeregt, mit dem einschlägigen Debatten ein erheblicher Mehrwert verliehen wurde. Der extern durchgeführten Halbzeitbewertung zufolge stellten die Teilnehmer am Ende der Projekte für die Förderung des europäischen Geschichtsbewusstseins fest, dass sie mit den Bürgern anderer teilnehmender Länder gemeinsame Werte teilen und die Projekte über das Potenzial verfügen, zu einem dauerhaften Wandel hinsichtlich der Einstellungen der Teilnehmer gegenüber der EU und ihrer Geschichte, Werte und Kultur beizutragen.²⁰

Im Bereich der Städtepartnerschaften erzielt das Programm Ergebnisse durch die Erhöhung und Förderung von gegenseitigem Verständnis und Freundschaft zwischen den Bürgern auf lokaler Ebene. Städtepartnerschaften ermöglichen einen basisdemokratischen Ansatz, was das Thema Bürgerschaft anbelangt, indem Bürger aus lokalen Gemeinschaften in die Erfahrung und Erkenntnis hinsichtlich des Mehrwerts, den die EU bereitstellt, einbezogen werden.²¹ Diese Erfahrungen führen wiederum zu einem verstärkten Gefühl der Zugehörigkeit zur EU und schließlich zu Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene.

Städtenetze ergänzten die traditionelle Städtepartnerschaft-Maßnahme, indem Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wurde, Projekte von größerem Umfang auszuarbeiten, um die Wirkung und Nachhaltigkeit ihrer Projekte zu erhöhen. Dies versetzte die Begünstigten in die Lage, stärker thematisch und politisch geprägte Projekte zu entwickeln sowie dauerhafte Beziehungen mit den Partnerorganisationen aufzubauen.²²

Das Programm richtete sich an zivilgesellschaftliche Organisationen mit Betriebskostenzuschüssen und zivilgesellschaftlichen Projekten. Beide bezogen Bürger in die gesellschaftliche und demokratische Mitwirkung auf europäischer Ebene ein und trugen so zum allgemeinen Programmziel, die EU ihren Bürgern näherzubringen, bei. In beiden

²⁰ Siehe beispielsweise das irische Projekt zur Förderung des Geschichtsbewusstseins „Women, War and Peace“, das in Anhang 4 der beigefügten Arbeitsunterlage beschrieben wird.

²¹ Siehe beispielsweise das Städtepartnerschaft-Projekt von San Bartolomé de las Abiertas (Spanien) und Lavernose-Lacasse, das in Anhang 4 der beigefügten Arbeitsunterlage beschrieben wird.

²² Siehe beispielsweise das niederländische Städtetz-Projekt „Town to Town, People to People – Building a European Culture of Zero Waste“, das in Anhang 4 der beigefügten Arbeitsunterlage beschrieben wird.

Bereichen wurden die verfügbaren Haushaltsmittel jedes Jahr in einem relativ gleichmäßigen Verhältnis ausgegeben. Die hohe Anzahl an direkten und indirekten Teilnehmern, die durch Projekte im Rahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ erreicht wurden, zeigt eine Wirksamkeit des Programms zu relativ geringen Kosten.

Die Teilnahme von Interessenverbänden an dem Programm beeinflusste ihre Wahrnehmung von Europa. Die meisten teilnehmenden Organisationen gaben an, dass sich ihre Teilnahme positiv auf ihr Wissen über Europa ausgewirkt habe, und erklärten, sich stärker für die Zivilgesellschaft engagieren zu wollen. Die Teilnahme an dem Programm ermöglichte es den zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihren Partnern außerdem, Kapazitäten aufzubauen, internationale Erfahrungen zu sammeln, voneinander zu lernen und – in einigen Fällen – nachhaltige Netze zu bilden.

Was die Nachhaltigkeit der Programmergebnisse anbelangt, sorgten die Projekte für dauerhafte Beziehungen zwischen den Partnern; diese engagierten sich in vielen Fällen nach Abschluss des Projekts weiter für bürgerschaftliche Aktivitäten. In der Folge wurden beispielsweise Städtenetze nach Städtepartnerschaft-Projekten aufgebaut und nach den ersten, durch das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ kofinanzierten Veranstaltungen Folgeveranstaltungen zwischen denselben Organisationen organisiert. Bei einigen Aktivitäten handelte es sich um „einmalige“ Veranstaltungen, deren Fokus auf Erfahrungsaustausch und sozialen und kulturellen Aspekten lag.

Eine der im aktuellen Programmzeitraum umgesetzten Vereinfachungen war die Einführung einer aus lediglich zwei Bereichen und einer bereichsübergreifenden Maßnahme bestehenden Programmstruktur. Diese neue Struktur hat sich für die Antragsteller als klarer und in ihrer Funktionsweise als zufriedenstellend erwiesen. Gleichzeitig haben die Einführung von mehrjährigen Prioritäten, der Übergang zu einem Pauschalfinanzierungssystem und eine Reihe von elektronischen Maßnahmen (Berichtssystem) für weitere Verbesserungen gesorgt.

Der Überwachungsprozess hingegen war schwierig, da die in der Folgenabschätzung verwendeten Indikatoren nicht direkt mit den in der Verordnung festgelegten Indikatoren vergleichbar waren.

3.3 Valorisierungsaktionen – bestmögliche Nutzung des Programms

Die finanzielle Unterstützung der Informationsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten und den anderen teilnehmenden Ländern – der Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“²³ – war die Hauptaktivität in diesem Bereich. Die externe Halbzeitbewertung bestätigt die Effektivität der Kontaktstellen als Akteure auf nationaler Ebene bei der Förderung des Programms, bei der Unterstützung potenzieller Antragsteller und beim Aufbau von Beziehungen mit bürgernahen Organisationen und Interessenträgern in den teilnehmenden Ländern.

Zudem wurden Tools wie die Plattform VALOR für die Veröffentlichung der Projektergebnisse²⁴ entwickelt und gepflegt. Diese neue Online-Datenbank dient der Förderung des Austauschs bewährter Verfahren und der Nutzung von Synergien zwischen EU-Finanzierungsprogrammen in den Bereichen Bildung, Kultur und Bürgerschaft.

²³ Zwischen 2014 und 2016 verfügten alle Mitgliedstaaten und teilnehmenden Ländern (außer das Vereinigte Königreich, Albanien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro) über designierte Kontaktstellen.

²⁴ Siehe: <http://ec.europa.eu/programmes/europe-for-citizens/projects/>

Zwar haben Verbreitungsaktivitäten weitgehend dazu beigetragen, für das Programm zu sensibilisieren, es wäre jedoch förderlich, während der zweiten Programmhälfte einen strategischeren Ansatz zu entwickeln, um die Sichtbarkeit der Aktivitäten sowie die Übertragbarkeit und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse weiter zu verbessern.

3.4 Politische Veranstaltungen und Sitzungen

Die in der ersten Hälfte des Programmzeitraums organisierten Veranstaltungen halfen dabei, für das Programm zu sensibilisieren, seine allgemeine Sichtbarkeit zu erhöhen und Interessenträger aktiver daran zu beteiligen. Seit 2010 organisiert die Europäische Kommission jährliche Networking-Treffen zum Thema „Europäisches Geschichtsbewusstsein“, auf denen Vertreter von Organisationen, die sich aktiv für die Förderung des europäischen Geschichtsbewusstseins einsetzen, zusammenkommen. Seit 2012 organisiert die Europäische Kommission außerdem eine spezielle jährliche Veranstaltung in Brüssel, um am 27. Januar, dem internationalen Holocaust-Gedenktage, an die Holocaust-Opfer zu erinnern. Diese Veranstaltungen fördern nicht nur die Entwicklung eines paneuropäischen Netzes für Geschichtsbewusstsein, sondern verbessern auch den Dialog über die mehrjährigen Prioritäten des Bereichs „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ dieses Programms. Darüber hinaus haben sie das Potenzial, die allgemeine Wahrnehmbarkeit des Programms zu erhöhen.

Im Bereich „Bürgerbeteiligung“ wurden zwei Konferenzen in Zusammenarbeit mit Interessenverbänden organisiert (2014 in Rom und 2016 in Barcelona), um die politische Sichtbarkeit der im Rahmen des Programms geförderten Aktivitäten zu erhöhen.

Die Interessenträger nehmen am Politikgestaltungsprozess des Programms durch einen bürgerschaftlichen Dialog teil, der aus regelmäßigen Sitzungen zwischen dem Kommissionspersonal und rund 50 wichtigen, aktiv beteiligten Interessenverbänden besteht. Über seine Gruppe „Bürgerdialog“ stellt das Programm die Präsenz unabhängiger Stimmen der Zivilgesellschaft in EU-Debatten sicher und bietet ihnen ein Forum für Dialoge mit der Kommission und anderen Institutionen.

3.5 Komplementarität und Synergien mit anderen EU-Programmen

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ steht sowohl mit politischen Strategien und Instrumenten der EU für die Förderung der Mitwirkung von Unionsbürgern in der Zivilgesellschaft der EU als auch mit Instrumenten in den Bereichen Freiwilligenarbeit, Jugend, Forschung und Innovation in Einklang. Es ergänzt andere EU-Förderprogramme (insbesondere Erasmus+, das Europäische Solidaritätskorps, das Teilprogramm „Kultur“ des Programms „Kreatives Europa“ und das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018), indem ein zusätzlicher Fokus auf die Mitwirkung sowie eine starke Betonung auf die Bürger und auf gesellschaftliche Aspekte der EU gelegt wird.

Zwar wurden in einigen Bereichen bereits Synergien entwickelt (z. B. durch die bereits erwähnte VALOR-Plattform und durch eine gelegentliche Zusammenarbeit der Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, des Programms „Kreatives Europa“ und der nationalen Agenturen des Programms „Erasmus+“), doch zeigt die

Halbzeitbewertung, dass das Programm in Zukunft von einer stärkeren Abstimmung mit anderen einschlägigen Programmen profitieren kann.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Politische und gesellschaftliche Entwicklungen in Europa im Verlauf der letzten zehn Jahre haben Bürgerschaftsfragen in den Vordergrund gerückt und deutlich gemacht, dass der Wert, den Unionsbürger im europäischen Projekt sehen, erhöht werden muss.

Dieser Bericht über die Halbzeitbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020 bekräftigt den Nutzen des Programms bei der Förderung der Bürgerbeteiligung, der Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls und der Förderung von gegenseitigem Verständnis. Das Programm spielt insgesamt eine positive Rolle bei der Anregung von Bürgerbeteiligung und demokratischem Engagement und erreicht eine große Anzahl von Bürgern, die sich ansonsten nicht für das europäische Projekt engagieren würden. Eine Teilnahme an dem Programm trägt zur Stärkung des Bewusstseins für EU-Themen, zur Entwicklung von gegenseitigem Verständnis und zur Identifizierung mit Europa bei, wodurch langfristig auch ein Beitrag zur Förderung des europäischen Integrationsprozesses geleistet wird. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wird seit Anbeginn als ein Schritt in Richtung einer einheitlicheren EU-Strategie und EU-Politik in den Bereichen „Bürgerbeteiligung“ und „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ gesehen. Vor diesem Hintergrund kann das Programm auch das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der bevorstehenden Europawahl und die Wahlbeteiligung positiv beeinflussen.

Die aktuelle Struktur des Programms, das aus zwei Bereichen und einer bereichsübergreifenden Valorisierungsmaßnahme besteht, hat ausgehend von den Lehren der Vergangenheit zu einer Debatte über die Zukunft der EU beigetragen. Sowohl Betriebskostenzuschüsse als auch aktionsbezogene Finanzhilfen halfen bei der Erzielung der gewünschten Ergebnisse.

Während sich die meisten EU-Förderprogramme direkt auf bestimmte EU-Politiken beziehen, füllt das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ insofern eine Lücke, als es auf das allgemeine Ziel der Kommission ausgerichtet ist, die EU ihren Bürgern näherzubringen. Durch die direkte Zusammenarbeit mit den Bürgern stellt das Programm ein einzigartiges Forum bereit, über dessen basisdemokratischen Ansatz die Menschen in der EU einbezogen werden können. Das Programm hat seinen Mehrwert auf EU-Ebene sowohl durch seine Wirkung auf die Teilnehmer als auch durch seine Rolle als Ergänzung zu anderen EU-Förderinstrumenten und politischen Initiativen gezeigt.

Im Rahmen der Vorbereitungen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens und künftiger EU-Förderprogramme wird die Kommission die Ergebnisse der Halbzeitbewertung prüfen und alle Aspekte, die als verbesserungswürdig gelten, angehen; hierzu zählen insbesondere die Erhöhung der Sichtbarkeit des Programms, die Überarbeitung der Überwachungsindikatoren und die Stärkung von Synergien mit anderen einschlägigen Förderprogrammen und Initiativen der EU.