



Brüssel, den 10.1.2018
COM(2018) 3 final

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

**Halbzeitbewertung der Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Einführung eines Programms zur Förderung
von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der
Europäischen Union (Programm „Hercule III“) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr.
804/2004/EG**

{SWD(2018) 3 final}

1. Einleitung

Die Europäische Kommission stellt gegenwärtig Überlegungen über die Frage an, welche Art von Haushalt für das künftige Europa benötigt wird¹. Eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel der Union - auch auf Ebene der Mitgliedstaaten - ist von zentraler Bedeutung für das Vertrauen der EU-Bürger und für die Stärkung des europäischen Projekts und seines Mehrwerts. Hierfür ist das Programm „Hercule“ bestens geeignet, da es speziell dem Schutz der finanziellen Interessen der EU dient.

Das derzeit laufende Programm „Hercule III“, das innerhalb der Kommission vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) verwaltet wird, wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 250/2014² („die Verordnung“) eingeführt. Das allgemeine Ziel des Programms besteht darin, *„die finanziellen Interessen der Union zu schützen und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu stärken und das Geld der Steuerzahler zu schützen“*³. Das spezifische Ziel des Programms besteht darin, *„Betrug, Korruption und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen“*⁴.

In der Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommission eine Halbzeitbewertung des Programms vornimmt (Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a). Die Kommissionsdienststellen haben eine Arbeitsunterlage über die Halbzeitbewertung des Programms „Hercule III“ mit den ausführlichen Ergebnissen der Bewertung erstellt. Da die Verordnung eine unabhängige Bewertung vorsieht, basiert die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen unter anderem auf einer Studie, die von einem externen Auftragnehmer durchgeführt wurde. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung und die Bewertungsmethodik sind der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

In Übereinstimmung mit den Anforderungen nach Artikel 13 der Verordnung und mit der Agenda der Kommission für eine bessere Rechtsetzung erstreckte sich die Bewertung auf folgende sechs Bereiche: Relevanz sämtlicher Ziele des Programms, interne und externe Kohärenz des Programms mit anderen Maßnahmen der EU, Wirksamkeit des Vorgehens zur Erreichung der Programmziele und der erwarteten Ergebnisse, effiziente Ressourcenverwendung, Mehrwert des Programms für die EU und Nachhaltigkeit (Wirkung von „Hercule III“ über den Programmabschluss hinaus). Zudem befasste sich die Bewertung mit dem Beitrag des Programms zur Erreichung des vorrangigen EU-Zieles eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums.

Die Bewertung bezieht sich auf die erste Hälfte der siebenjährigen Laufzeit des Programms „Hercule III“, d.h. auf den Zeitraum vom 1. Januar 2014 (Inkrafttreten der Verordnung) bis Juni 2017.

¹ Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen (COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017).

² Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Einführung eines Programms zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Programm „Hercule III“) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG (ABl. L 84 vom 20. März 2014).

³ Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 250/2014.

⁴ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 250/2014.

2. Wichtigste Komponenten des Programms „Hercule III“

„Hercule III“ wurde mit insgesamt 104,9 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020 ausgestattet. Förderfähige Einrichtungen⁵ sind nationale oder regionale Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie Forschungs- und Lehranstalten und gemeinnützige Einrichtungen.

Die Durchführung des Programms erfolgt in jährlichen Zyklen und nach Maßgabe der von der Kommission angenommenen Arbeitsprogramme. Im Rahmen des Programms „Hercule III“ können finanzielle Mittel für folgende Maßnahmenarten zugewiesen werden: (i) technische Unterstützung (mindestens 70 % der Programmmittel) für Maßnahmen wie den Kauf von technischen Anlagen und IT-Tools, die Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und die Unterstützung gemeinsamer Aktionen, Personalaustauschmaßnahmen, die Entwicklung und die Verfügbarmachung von Datenbanken für die Mitgliedstaaten und das OLAF, (ii) Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (höchstens 25 % der Programmmittel) wie Konferenzen und Seminare zur Sicherstellung des grenzübergreifenden Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren, IT-forensische Schulungen und die Entwicklung der Spitzenforschung einschließlich Studien sowie (iii) sonstige in den Geltungsbereich des Programms fallende Maßnahmen (höchstens 5 % der Programmmittel). Die im Rahmen des Programms gewährte finanzielle Unterstützung erfolgt in Form von Finanzhilfen, öffentlichen Aufträgen und Kostenerstattungen für die Teilnahme an den Programmtätigkeiten.

3. Methodik der Halbzeitbewertung

Die Kommissionsdienststellen haben sich bei der Halbzeitbewertung vor allem auf die Studie des externen Auftragnehmers, auf die für den Legislativvorschlag zur Auflage des Programms erstellte Folgenabschätzung, auf die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Bewertung des vorherigen Programms „Hercule“, auf die jährlichen Arbeitsprogramme von „Hercule III“ und auf die Übersichten über die Programmumsetzung, die alljährlich von der Kommission erstellt und dem Jahresbericht der Kommission über Schutz der finanziellen Interessen der Union⁶ beigefügt werden, gestützt.

Die Arbeiten zur Durchführung der Halbzeitbewertung wurden im Juni 2016 aufgenommen. Zur Unterstützung der Bewertung wurde eine dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe der Kommission eingerichtet. Diese prüfte den Zeitplan, die Anforderungen des extern vergebenen Vertrags sowie den Anfangsbericht und den nach Abschluss der Feldarbeit erstellten Bericht. Zudem wurde die Lenkungsgruppe eng in die Erstellung der Arbeitsunterlage eingebunden.

Die Halbzeitbewertung erstreckt sich auf sämtliche im Rahmen von „Hercule III“ unterstützten Maßnahmen und alle hierfür von den Akteuren vorgenommenen Vorbereitungs- und Durchführungstätigkeiten. Außerdem berücksichtigt sie die abgelehnten Finanzhilfeanträge möglicher Empfänger.

⁵ Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 250/2014.

⁶ Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2016 (COM(2017)383 final).

Die Antworten zu Bewertungsfragen, auf die sich die externe Studie gründet, wurden aus Primärdatenquellen eingeholt, sei es durch (i) Befragung von EU-Bediensteten, nationalen Beamten oder Begünstigten von aus dem Programm finanzierten Maßnahmen, oder durch (ii) Online-Umfragen unter Begünstigten, abgewiesenen Antragstellern, Teilnehmern von mit Programmmitteln finanzierten Veranstaltungen und Nutzern der im Rahmen des Programms vergebenen Dienstleistungen. Zudem wurde auf Sekundärdaten zurückgegriffen, darunter öffentlich verfügbare Quellen (wie die jährlichen Arbeitsprogramme von „Hercule III“), eingegangene Finanzhilfeanträge, vergebene Aufträge und Finanzhilfen und Abschlussberichte von Empfängern.

Beim zeitlichen Rahmen der externen Studie bestanden gewisse Einschränkungen, die hauptsächlich mit dem normalen Lebenszyklus des Programms zu tun hatten. Diese Einschränkungen spiegelten sich in den Werkzeugen wider, die dem externen Auftragnehmer zur Verfügung standen, sodass dieser sich weitgehend auf die Angaben von Empfängern, Antragstellern, Teilnehmern und Kommissionsbediensteten stützen musste. Grund hierfür war, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebungen und der Umfragen, die überwiegend im Jahr 2017 durchgeführt wurden, erst vergleichsweise wenige Ergebnisse vorlagen⁷. Diese Einschränkung machte sich vor allem bei den Maßnahmen auf dem Gebiet der technischen Unterstützung bemerkbar. Da die befragten Personen jedoch einen Großteil der Akteure des Programms ausmachen dürften, wird den Ergebnissen der externen Studie eine hinreichende Robustheit attestiert.

4. Wichtigste Ergebnisse der Halbzeitbewertung

Die Gründe, aus denen die Kommission seinerzeit ihren Vorschlag zur Einführung des Programms „Hercule III“ unterbreitete, besitzen nach wie vor Gültigkeit. Dies gilt insbesondere für die Notwendigkeit, gegen Betrug zulasten der finanziellen Interessen der EU vorzugehen. Diesbezüglich hat die externe Studie ergeben, dass die spezifischen und die operativen Ziele des Programms sowie die im Rahmen des Programms ergriffenen Maßnahmen nach wie vor **relevant** sind. So haben die befragten Empfänger den bezuschussten Maßnahmen zur technischen Unterstützung wie auch den geförderten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen Sachdienlichkeit bescheinigt. Einige wenige spezifische Maßnahmen wie der Erwerb von Dienstleistungen für die Lagerung und Zerstörung von beschlagnahmten Zigaretten und anderen gefälschten Waren oder die Finanzierung von wissenschaftlichen Veröffentlichungen wurden für weniger sachdienlich für den Schutz der finanziellen Interessen der EU befunden. Dieses Ergebnis lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass diese Maßnahmen jeweils für eine sehr kleine Teilnehmergruppe gedacht sind und die große Mehrheit der Befragten sie somit nicht für relevant hält.

Einige Empfänger haben Ideen für mögliche weitere operative Ziele vorgebracht, durch die die Relevanz des Programms weiter erhöht werden könnte, beispielsweise bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, bei der Zusammenarbeit mit Drittländern und auf dem Gebiet neuer technologischer Entwicklungen. Inwieweit diese Ideen auch von den anderen Akteuren gutgeheißen werden, wurde im Rahmen der externen Studie nicht geprüft. Sie sind daher nur von begrenztem Wert. Nichtsdestoweniger stehen diese Vorschläge in Übereinstimmung mit den Erfahrungen, die die Kommission bei der

⁷ Die ersten Ergebnisse gingen erst Mitte 2016 ein.

Durchführung des Programms gesammelt hat, und sie gehen in die gleiche Richtung, in die die Kommission das Programm seit einigen Jahren steuert.

Die Bewertung hat ergeben, dass die **interne und die externe Kohärenz** des Programms gewährleistet ist. So wird in der externen Studie festgestellt, dass die interne Kohärenz vor allem durch die Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2014-2020 für die verschiedenen Maßnahmenkategorien sichergestellt ist. Außerdem prüft die Kommission jeweils in der Auswahlphase alle Anträge auf Überschneidungen und Wiederholungen. Die externe Kohärenz mit anderen Ausgabenprogrammen der Kommission wird durch die internen Konsultationsmechanismen der Kommission gewährleistet, insbesondere bei der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms und bei der Auswahl der Finanzhilfeanträge, wobei vor allem die Ziele, die Art der Tätigkeit, die Teilnehmer und die Empfänger nach Maßgabe der den verschiedenen Ausgabenprogrammen zugrunde liegenden Rechtsakten berücksichtigt werden. Dank dieser internen Konsultationsmechanismen konnten Doppelarbeiten und Überschneidungen mit anderen Kommissionsprogrammen (beispielsweise für den Zollbereich oder die innere Sicherheit) vermieden sowie bestehende Synergieeffekte verstärkt und mögliche neue Synergien ermittelt werden.

Bei der Bewertung wurde festgestellt, dass das Programm **wirksam** gewesen ist. Im Rahmen des Programms wurden Maßnahmen finanziert, die als solche eindeutig zum Schutz der finanziellen Interessen der EU beigetragen haben (beispielsweise durch die Finanzierung von Scannern für die Aufdeckung von Schmuggelware oder durch die Unterstützung von IT-forensischen Schulungen für Mitarbeiter nationaler Dienststellen, die in die finanziellen Interessen der EU berührenden Fällen ermitteln).

Die externe Studie gelangte auf der Grundlage der Abschlussberichte zu den Maßnahmen und den Umfragen unter den Empfängern zu dem Schluss, dass die Ergebnisse der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen weitgehend den erwarteten Ergebnissen entsprachen. Sie stellte allerdings auch fest, dass nur wenige Maßnahmen durchgeführt wurden, die einen Personalaustausch mit nationalen Behörden oder die Mitwirkung internationaler Teilnehmer einschlossen.

In Bezug auf die technische Unterstützung war es aufgrund des Zeitpunkts der Bewertung (früh zu Beginn des Programmzyklus) schwierig, die obige Feststellung, dass das Programm wirksam gewesen ist, weiter zu untermauern.

Unter den zahlreichen externen Faktoren, die die Erreichung der Programmziele behindern können, wurde die Fähigkeit von Betrügern, sich an neue Gegebenheiten auf EU-Ebene rasch anzupassen, über Grenzen hinweg vorzugehen und sich die Schwachstellen der Außengrenzen zunutze zu machen, als wichtigster Faktor empfunden. Derartige externe Faktoren können den finanziellen Interessen der EU abträglich sein und erfordern kontinuierliche Anstrengungen der nationalen Behörden zur Prävention und Bekämpfung von Betrug. Derartige Anstrengungen werden im Rahmen des Möglichen durch Maßnahmen des Programms „Hercule III“ unterstützt.

Die Bewertung hat ergeben, dass das Programm sowohl im Bereich der Aus- und Fortbildung als auch bei den Maßnahmen zur technischen Unterstützung im Allgemeinen **effizient** ist. So fand die breite Mehrheit der Akteure, dass der Beantragungsprozess keineswegs zu umständlich ist. Einige Antragsteller schlugen vor, den Beantragungs- und Berichterstattungsaufwand zu verringern, indem beispielsweise weniger Informationen

angefordert werden oder beim Beantragungsverfahren verstärkt auf IT-Werkzeuge zurückgegriffen wird. Die meisten dieser Vorschläge werden zurzeit geprüft, und die Kommission hat ja im Jahr 2017 ein elektronisches System für die Einreichung, Bearbeitung und Verwaltung von Finanzhilfeanträgen für „Hercule III“ in Betrieb genommen. Zu dem dank des elektronischen Verwaltungssystems erzielten Verbesserungen zählt beispielsweise die Digitalisierung des gesamten Beantragungsprozesses einschließlich der Nutzung digitaler Signaturen. Von dem elektronischen System verspricht sich die Kommission eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands und insbesondere des Zeit- und Ressourcenaufwands für die Antragstellung.

Bei der Bewertung hat sich zudem der **Mehrwert des Programms für die EU** gezeigt: Fast alle Akteure haben anerkannt, dass das Programm einen Zusatznutzen bewirkt und einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von Vorteilen leistet. Die Mehrheit der Akteure stimmte der Aussage zu, dass die möglichen Vorteile des Programms ohne die Unterstützung durch „Hercule III“ oder gleichwertige Finanzierungsmöglichkeiten der EU nicht zum Tragen kämen. Die Maßnahmen haben zudem einen besseren Schutz der EU-Außengrenzen ermöglicht. Das Programm ist der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und insbesondere dem grenzübergreifenden Austausch von Informationen und bewährten Verfahren förderlich. Die Bewertung hat ferner ergeben, dass die in dem Programm festgelegten Transparenz- und Berichterstattungsanforderungen zu besseren Planungs-, Überwachungs- und Qualitätsstandards der Akteure und generell zu einem besseren Finanzmanagement der Empfänger beitragen.

Bei der Bewertung wurde festgestellt, dass das Programm **nachhaltig** ist. So sind sich die Akteure darin einig, dass die mit den Programmmitteln finanzierten Maßnahmen ihre vorteilhafte Wirkung auch über den Zeitpunkt ihres Abschlusses hinaus behalten werden. Letzteres gilt insbesondere für die Maßnahmen zur technischen Unterstützung: Die hierfür eingesetzten technischen Anlagen werden über das Ende dieser Maßnahmen hinaus Positives bewirken. Auch die Begünstigten von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sagten den Maßnahmen zur Vernetzung sowie zum Austausch von Informationen und bewährten Verfahren durchweg eine bleibende Wirkung voraus. Trotzdem gab eine nicht unerhebliche Anzahl von Akteuren zu verstehen, dass sie die mit Programmmitteln eingeleiteten Maßnahmen einstellen würden, wenn das Programm beendet würde. Dies legt den Schluss nahe, dass sich eine etwaige Einstellung des Programms negativ auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union auswirken würde.

Bei der Bewertung wurde festgestellt, dass das Programm „**Hercule III**“ **indirekt zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum**, wie es die Strategie „Europa 2020“ fordert, beiträgt. So leistet das Programm, was die Einnahmen anbelangt, einen Beitrag zur Sicherstellung der finanziellen Mittel für die Initiativen zur Umsetzung der strategischen Ziele der Strategie und trägt, was die Ausgaben anbelangt, dazu bei, dass diese Mittel nicht zweckfremd verwendet werden. Der verstärkte Schutz der EU-Außengrenzen, der durch das Programm gefördert wird, sorgt zudem dafür, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen und ihre Mitbewerber in Drittländern geschaffen werden. Dies wird als ein weiterer wichtiger Faktor für die Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ betrachtet.

5. Ausblick

Die Halbzeitbewertung hat ergeben, dass das Programm „Hercule III“ in seiner derzeitigen Form und in seinem aktuellen Umsetzungsstadium seine Vorgaben weitgehend erfüllt. Das Programm hat sich als sachdienlich, wirksam und effizient erwiesen, und es sind geeignete Mechanismen vorhanden, die seine Kohärenz sicherstellen. Es hat sich gezeigt, dass ein solches Programm einen echten Mehrwert auf EU-Ebene schafft, und den Maßnahmen des Programms ist weitgehend eine nachhaltige Wirkung bescheinigt worden.

Bei der externen Evaluierung sind verschiedene Ideen im Hinblick auf mögliche neue Ziele und Tätigkeiten für das laufende Programm geäußert worden. Obschon im Rahmen der externen Studie nicht der Frage nachgegangen wurde, ob diese Ideen von einer breiten Mehrheit der Akteure mitgetragen würden, könnten diese Ideen in die laufenden Überlegungen der Kommissionsdienststellen für die nächsten drei Jahre des Programms einfließen. Dies gilt insbesondere für mögliche künftige Maßnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, zur Zusammenarbeit mit Drittländern und auf dem Gebiet neuer technologischer Entwicklungen. Diese Ideen werden zudem in die breiter angelegten Überlegungen zum Thema Unterstützung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für die mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 einfließen.