DE

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

2020

Kurzbericht zur Leistung

Einleitung zum Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2020

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (http://europa.eu).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-7223-0	ISSN 2600-1357	doi:10.2865/485601	QJ-AK-21-002-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-7266-7	ISSN 2600-1357	doi:10.2865/778558	QJ-AK-21-002-DE-Q

DE

2020

Kurzbericht zur Leistung

**Einleitung zum Bericht des EuRH zur Leistung des EU-Haushalts –
Stand zum Jahresende 2020**

Inhalt

Gegenstand unserer Prüfung und Analyse 3

Zweck 3

Umfang 3

Kapitel 1 – Leistungsrahmen 6

Unsere Analyse 6

Unsere Feststellungen 7

Unsere Empfehlungen 9

Kapitel 2 – Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung 10

Unsere Analyse 10

Unsere Feststellungen 11

Kapitel 3 – Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt 14

Unsere Analyse 14

Unsere Feststellungen 15

Kapitel 4 – Natürliche Ressourcen 18

Unsere Analyse 18

Unsere Feststellungen 19

Kapitel 5 – Sicherheit und Unionsbürgerschaft 21

Unsere Analyse 21

Unsere Feststellungen 22

Kapitel 6 – Europa in der Welt 25

Unsere Analyse 25

Unsere Feststellungen 26

Kapitel 7 – Weiterverfolgung der Empfehlungen 29

Unsere Analyse 29

Unsere Feststellungen 30

Gegenstand unserer Prüfung und Analyse

Zweck

Der vorliegende Bericht bildet einen der beiden Teile unseres Jahresberichts für das Haushaltsjahr 2020. Er gilt den Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekten von Ausgabenprogrammen zulasten des EU-Haushalts mit Stand zum Jahresende 2020. Der andere Teil betrifft die Zuverlässigkeit der EU-Jahresrechnung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge.

Die Aufgliederung des Jahresberichts in diese beiden Teile ist als zweijähriges Pilotprojekt angelegt, das mit dem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2019 begann. Bei diesem Projekt ging es im Wesentlichen darum, den mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnissen in unserer jährlichen Berichterstattung mehr Gewicht zu verleihen. Außerdem war es uns durch diese Aufgliederung des Jahresberichts möglich, den wichtigsten übergeordneten Bericht der Kommission zu Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekten des EU-Haushalts, die jährliche Management- und Leistungsbilanz, zu berücksichtigen. Da die vorgeschriebene Frist für ihre Annahme Ende Juni des Jahres n+1 ist, konnten wir der jährlichen Management- und Leistungsbilanz bislang in unserem Jahresbericht, der normalerweise Anfang Oktober veröffentlicht wird, nicht Rechnung tragen.

Umfang

Unser Bericht umfasst sieben Kapitel:

In Kapitel 1 untersuchten wir wie im Vorjahr einen spezifischen Aspekt des Leistungsrahmens. In diesem Jahr bewerteten wir, ob und wie die Kommission und die gesetzgebenden Organe die Erkenntnisse aus früheren Programmplanungszeiträumen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) (z. B. aus Evaluierungen, Folgenabschätzungen und Audits) nutzten, um Gestaltung und Leistung der Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021-2027 zu verbessern.

In den Kapiteln 2 bis 6 untersuchten wir die Ergebnisse, die von einer Stichprobe von EU-Programmen unter fünf Rubriken des MFR 2014-2020 erreicht wurden. Unser Ziel war es festzustellen, wie viele Leistungsinformationen verfügbar sind und auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung diese Ausgabenprogramme erbracht haben.

In Kapitel 7 analysierten wir, inwieweit Empfehlungen aus unseren im Jahr 2017 veröffentlichten Sonderberichten von den geprüften Stellen umgesetzt wurden.

In *Tabelle 1* geben wir einen Überblick über die fünf ausgewählten Ausgabenprogramme, die in den Kapiteln 2 bis 6 des diesjährigen Berichts behandelt werden (und auf die 19 % aller bis Ende 2020 getätigten Zahlungen entfielen), sowie über die acht im Bericht des letzten Jahres behandelten Programme (auf die 74 % der Gesamtzahlungen, die bis Ende 2019 getätigt wurden, entfielen).

Tabelle 1 – Für die Berichte 2019 und 2020 ausgewählte Ausgabenprogramme

Kapitel	MFR-Rubrik	Anzahl der Programme	Ausgewählte Ausgaben-programme Bericht 2019	Ausgewählte Ausgaben-programme Bericht 2020
2	1a: Wettbewerbs-fähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	23	Horizont 2020 Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)	Erasmus+
3	1b: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	4	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Kohäsionsfonds (KF)	Europäischer Sozialfonds (ESF)
4	2: Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	5	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)
5	3: Sicherheit und Unions-bürgerschaft	11	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (ISF-BV)

Kapitel	MFR-Rubrik	Anzahl der Programme	Ausgewählte Ausgaben-programme Bericht 2019	Ausgewählte Ausgaben-programme Bericht 2020
6	4: Europa in der Welt	15	Finanzierungs-instrument für die Entwicklungs-zusammenarbeit (DCI) Europäisches Nachbarschafts-instrument (ENI)	Instrument für Heran-führungshilfe (IPA II)
Prozentsatz aller geleisteten Zahlungen			74 % bis Ende 2019	19 % bis Ende 2020

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Wir stützten unsere Bewertung auf die von der Kommission vorgelegten Leistungsinformationen (z. B. die jährliche Management- und Leistungsbilanz 2020, die dem Haushaltsentwurf 2022 beigefügten einschlägigen Programmabrisse, die jährlichen Tätigkeitsberichte 2020, Evaluierungen usw.). Wir prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit unseren eigenen Feststellungen, überprüften jedoch nicht ihre Zuverlässigkeit. Wir ergänzten die Informationen der Kommission um die jüngsten Erkenntnisse aus unserer Prüfungs- und Analysearbeit.

In jedem EU-Ausgabenprogramm ist eine Reihe von Zielen enthalten, die entweder allgemeiner Natur (in der Regel breiter gefasst und eher strategisch) oder spezifischer Natur (in der Regel enger gefasst und eher operativ) sind. Wir untersuchten die Leistung der Ausgabenprogramme anhand einer Auswahl dieser Ziele. Wir deckten alle allgemeinen Ziele, sofern vorhanden, und eine Auswahl spezifischer Ziele ab, die wegen ihrer Wesentlichkeit und ihres Bezugs zu einem allgemeinen Ziel und übergeordneten EU-Zielen ausgewählt wurden.

Im Rahmen unserer Leistungsbewertung analysierten wir die Informationen zu den Leistungsindikatoren, die von der Kommission vorgelegt wurden. Insbesondere bezieht sich unsere Bewertung, ob die Erreichung der Zielvorgaben eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, auf unsere Analyse der Wahrscheinlichkeit, dass die mit einem bestimmten Indikator verbundene Zielvorgabe fristgerecht erreicht wird. Bei unserer Bewertung wird weder berücksichtigt, ob oder wie eng ein bestimmter Indikator mit den Zielen und Maßnahmen des Programms verknüpft ist, noch, ob die für den Indikator festgelegte Zielvorgabe ambitioniert genug ist. Diese Indikatoren spiegeln allein nicht unbedingt die Erreichung von Programmzielen wider.

Kapitel 1 – Leistungsrahmen

Unsere Analyse

Die EU setzt ihre Ausgabenprogramme in Siebenjahreszyklen oder Programmplanungszeiträumen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) um. In den letzten Jahren wurden intensive Vorbereitungen für den derzeitigen MFR getroffen, der 2021 begann und bis 2027 laufen wird.

Die EU hat Grundsätze entwickelt, die die hohe Qualität des Unionsrechts (einschließlich des MFR) gewährleisten sollen. Diese Grundsätze sind insbesondere in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zwischen Parlament, Rat und Kommission sowie in den Leitlinien und dem Instrumentarium der Kommission für eine bessere Rechtsetzung (Orientierungshilfen, Tipps und bewährte Verfahren) festgelegt. Beide Dokumente erkennen an, dass die Qualität der Rechtsvorschriften, die im Falle des MFR einen Einfluss auf die Gestaltung und künftige Leistung der Ausgabenprogramme hat) von einigen zentralen Elementen abhängt, darunter die Verwendung von Evaluierungen und Folgenabschätzungen.

In diesem Kapitel untersuchten wir, ob und wie die Kommission sowie das Parlament und der Rat die aus früheren Programmplanungszeiträumen des MFR (z. B. im Wege von Evaluierungen und Folgenabschätzungen) gewonnenen Erkenntnisse genutzt haben, um die Gestaltung und Leistung der Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021-2027 zu verbessern.

Wir stützten uns dabei auf sechs Legislativvorschläge für fünf für den Zeitraum 2021-2027 aufgestellte Ausgabenprogramme, auf die etwa 60 % des Gesamthaushalts des Zeitraums entfallen. Wir befassten uns auch mit der MFR-Verordnung selbst.

Die Hauptkriterien für unsere Auswahl waren die finanzielle Bedeutung und die Tatsache, dass wir Stellungnahmen zu den Legislativvorschlägen der Kommission für diese Programme abgegeben haben.

Unsere Feststellungen

Das Konzept für eine bessere Rechtsetzung hilft der Kommission, die aus der bisherigen Umsetzung von Politiken und Programmen gewonnenen Erkenntnisse zu ermitteln und sie zur Verbesserung der künftigen Leistung zu nutzen.

Wir stellten Folgendes fest:

- Die Kommission hatte bei den meisten von uns untersuchten Legislativverfahren den "Grundsatz der vorherigen Evaluierung" beachtet, d. h., dass die aus Evaluierungen früherer EU-Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse größtenteils verfügbar waren und von Anfang an in Folgenabschätzungen einflossen und relevantes Faktenmaterial aus Evaluierungen herangezogen wurde, um die Vorbereitung neuer Initiativen zu untermauern. Die Kommission hatte jedoch keine Folgenabschätzung für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ("Dachverordnung") vorgenommen, die wichtige leistungsbezogene Vorschriften für den EFRE, den KF und sechs weitere Programme enthält. Im Hinblick auf das Paket von Legislativvorschlägen für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) lag der Kommission zum Zeitpunkt der Erstellung der Folgenabschätzung kein umfassender Satz an Evaluierungen jüngeren Datums aller wichtigen Aspekte der GAP vor.

- Die Veröffentlichung von Evaluierungen und Folgenabschätzungen stellt eine wichtige Gelegenheit dar, Interessenträger und die Öffentlichkeit einzubinden. Nur wenn die Evaluierungsergebnisse öffentlich gemacht werden, kann eine aktive Diskussion stattfinden. Folgenabschätzungen und Evaluierungen sowie die damit verbundenen Studien werden veröffentlicht, jedoch gibt es keinen zentralen Zugangspunkt zu allen diesen Dokumenten.

- Die gewonnenen Erkenntnisse wurden in den von uns untersuchten Evaluierungen im Allgemeinen klar aufgezeigt. Die Kommission hat die entsprechenden sachdienlichen Folgemaßnahmen in den von ihr veröffentlichten Managementplänen jedoch nicht eindeutig angegeben.

- In Folgenabschätzungen sollten politische Optionen auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen verglichen werden, und alle relevanten Auswirkungen müssen, soweit möglich, einer qualitativen und quantitativen Bewertung unterzogen werden. Die von uns untersuchten Folgenabschätzungen enthielten eine Reihe von Optionen für die Gestaltung der betreffenden Ausgabenprogramme, lieferten jedoch nur wenige quantifizierte Informationen, die den Vergleich der vorgeschlagenen Optionen erleichtert hätten.

- Der Ausschuss für Regulierungskontrolle, den die Kommission im Jahr 2016 eingesetzt hatte, um die Qualität sämtlicher Folgenabschätzungen und der wichtigsten Evaluierungen zu bewerten, bevor sie Legislativvorschläge vorlegt, führt umfangreiche Arbeiten durch. Er überprüft alle Folgenabschätzungen und eine Auswahl von Evaluierungen und trägt spürbar zur Verbesserung ihrer Qualität bei.

Die Kommission hat ihre Legislativvorschläge unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse ausgearbeitet

Wir stellten fest, dass die Kommission bei den sieben von uns untersuchten Legislativvorschlägen im Allgemeinen die aus den einschlägigen Evaluierungen und Audits gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt hatte, wenn auch nicht immer vollständig und in einigen Fällen nur in begrenztem Umfang. Ein Beispiel dafür, dass der Legislativvorschlag der Kommission die gewonnenen Erkenntnisse nur in begrenztem Umfang widerspiegelte, war die Messung des Beitrags der GAP zum Klimaschutz. Unserer Auffassung nach wäre es realistischer, den Beitrag der Direktzahlungen zum Klimaschutz unter ausschließlicher Berücksichtigung der Unterstützung für Gebiete zu beziffern, in denen die Betriebsinhaber tatsächlich Methoden zur Eindämmung des Klimawandels anwenden.

Abänderungen an Entwürfen von MFR-Rechtsvorschriften wurden teilweise durch Folgenabschätzungen der Kommission gestützt, aber es wurden keine zusätzlichen Folgenabschätzungen vom Parlament oder vom Rat ausgearbeitet

Wir stellten Folgendes fest:

- Ein wichtiger Faktor, der die Leistung der MFR-Ausgabenprogramme beeinflusst, ist der frühzeitige Durchführungsbeginn der Programme. Die Annahme der Rechtsvorschriften für den MFR 2021-2027 dauerte länger als die Annahme für den vorangegangenen Zeitraum (über drei Jahre gegenüber 2,5 Jahren – und das Verfahren für die GAP ist immer noch nicht abgeschlossen), wodurch sich der Start der neuen Ausgabenprogramme verzögerte. Dies war teilweise auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen.

- Das Parlament und der Rat hatten zahlreiche Abänderungen an den von uns untersuchten Legislativvorschlägen der Kommission vorgenommen, von denen wir einige für die Programmleistung als signifikant betrachteten. Bei den meisten ihrer Abänderungen konnte ein Zusammenhang mit den aus Evaluierungen oder Folgenabschätzungen gewonnenen Erkenntnissen hergestellt werden. Sowohl das Parlament als auch der Rat entschieden, von der in der Interinstitutionellen

Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vorgesehenen Möglichkeit, eigene Folgenabschätzungen durchzuführen, keinen Gebrauch zu machen.

Unsere Empfehlungen

Wir empfehlen der Kommission,

- sicherzustellen, dass bei der Vorbereitung des nächsten MFR im Rahmen von Folgenabschätzungen die wichtigsten inhaltlichen Aspekte von Rechtsvorschriften, die mehrere Programme betreffen (wie etwa die Dachverordnung) untersucht werden, und ihre Evaluierungen für alle Ausgabenprogramme, einschließlich der Evaluierungen zu spezifischen thematischen Aspekten dieser Programme, so zu planen, dass die Ergebnisse der Evaluierungen für die entsprechenden Folgenabschätzungen zur Verfügung stehen;

- ihre Pläne zur Schaffung eines benutzerfreundlichen Zugangspunkts für alle Folgenabschätzungen, Evaluierungen und zugrunde liegenden Studien fortzuführen und umzusetzen;

- sachdienliche Folgemaßnahmen, die sich aus Evaluierungen ergeben, klar anzugeben, indem sie sie in ihren jährlichen Managementplänen oder sonstigen öffentlich zugänglichen Dokumenten mit gleichwertigem Status darlegt;

- mehr quantitative Informationen, insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen und Kosten-Wirksamkeits-Analysen, bei der Darlegung von Optionen in Folgenabschätzungen an die Hand zu geben.

Kapitel 2 – Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Unsere Analyse

Im Rahmen der Rubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" werden **23 Programme** finanziert, mit denen die Förderung einer inklusiven Gesellschaft, die Stimulierung des Wachstums, die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU angestrebt werden. Für diese Rubrik des MFR 2014-2020 sind Ausgaben in Höhe von 142 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 104,6 Milliarden Euro ausgezahlt wurden.

Für den diesjährigen Bericht wählten wir **Erasmus+**, das Programm der EU in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, aus. Zusammen mit den im vergangenen Jahr ausgewählten Programmen (Horizont 2020 und EFSI) entfallen darauf mehr als 70 % aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen.

Erasmus+ verfolgt:

ein allgemeines Ziel, das Gegenstand unserer Untersuchung war und zu einer Reihe von übergeordneten Zielen beiträgt, unter anderem zur Strategie Europa 2020 und zum strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung;

dreizehn spezifische Ziele, von denen wir die vier mit der größten Mittelausstattung versehenen Ziele untersucht haben:

- Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Mobilität junger Menschen.

Wir analysierten die aus den Leistungsindikatoren hervorgehenden Informationen, mit denen Erreichung und Fortschritte bei den oben genannten Zielen gemessen werden und über die die Kommission in ihrem Programmabriss[1] zu Erasmus+ Bericht erstattet.

[1] Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Auf der Grundlage der einschlägigen verfügbaren Leistungsinformationen bewerteten wir die Leistung von Erasmus+ und prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit unseren eigenen Feststellungen in Prüfungen, die wir in letzter Zeit durchgeführt haben[2], sowie einer Analyse[3].

Unsere Feststellungen

Erasmus+ ist ein beliebtes Programm, das insbesondere Einzelpersonen zugutekommt. Unsere Bewertung der Fortschritte für die Indikatoren im Rahmen des **allgemeinen Ziels** des Programmes entspricht weitgehend der Bewertung der Kommission und zeigt, dass die Erreichung der Zielvorgaben bei den Indikatoren auf gutem Weg ist. Die Wirtschaftlichkeit des Programms hat sich verbessert, da es im Vergleich zu seinen Vorläuferprogrammen vereinfacht wurde. Insbesondere vereint es seine Vorläuferprogramme in einem einzigen Programm. Dadurch hat sich die Programmgestaltung vereinfacht und es wurde für mehr Kohärenz gesorgt. Dennoch gibt es Verbesserungspotenzial, wie etwa die Verringerung der Anzahl der IT-Tools, eine leichtere Verständlichkeit des Programmleitfadens, eine Vereinfachung des Antragsverfahrens und bei den Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter sowohl im Bereich Programmplanung als auch im Bereich Berichterstattung.

Erasmus+ wird sowohl von der Öffentlichkeit als auch von den Beteiligten geschätzt. Zwar veranschaulicht die Tatsache, dass zu viele Anträge eingereicht werden, die Beliebtheit des Programms, die Kehrseite ist aber, dass nicht alle Förderanträge berücksichtigt werden können.

Das erste Einzelziel in unserer Analyse betrifft **die Förderung der Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung**, indem die Mobilität von Studierenden, Praktikanten und zum Personal gehörenden Personen finanziert wird. Auf dieses Einzelziel entfiel der größte Teil der Mittel (1 630,7 Millionen Euro für das Jahr 2020 bzw. 54,1 % des Gesamtetats der Programme). Seit dem Start von Erasmus+ im Jahr 2014 ist das Interesse an dieser Art von Mobilität jährlich um 10 % gewachsen. Allerdings gab es 2020 aufgrund der infolge der COVID-19-Pandemie verhängten Reisebeschränkungen und Einschränkungen beim Präsenzunterricht einen starken Rückgang bei den Mobilitätsaktivitäten (eine Verringerung um etwa 60 % bzw. 500 000 einzelne Mobilitätsaktivitäten weniger). Dies erklärt auch, warum der Indikator für Studierende und Praktikanten sein Teilnahmeziel knapp verfehlt. Die über das Programm geförderte Mobilität schafft viele Formen des Mehrwerts, die über den in

[2] Sonderberichte Nr. 22/2018 und Nr. 10/2021.

[3] Analyse Nr. 3/2021.

der Erasmus+-Verordnung vorgesehenen Mehrwert hinausgehen (z. B. Förderung der Mehrsprachigkeit oder ein Charta-System, das den Ruf von Einrichtungen stärkt).

Mit Einzelziel 2 zur **Zusammenarbeit zwischen den Empfängerorganisationen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung** soll die Entwicklung innovativer Verfahren auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene gefördert werden. Mit einem Betrag von 782,4 Millionen Euro, der für das Jahr 2020 zugewiesen wurde, wurden für dieses Ziel umfangreiche Mittel bereitgestellt. Empfängerorganisationen erachten dies als sehr wichtig. Daher gibt es einen starken Wettbewerb um Fördermittel, aber Länder und Einrichtungen mit mehr Erfahrung oder Mitteln haben einen Vorteil und größere Chancen, in den Genuss von Fördermitteln zu kommen. Das Maß an Innovation, das im Rahmen der strategischen Partnerschaften erzielt wird, ist im Vergleich zu den Vorläufermaßnahmen relativ gering und oft nicht ausreichend, um sich über die Empfängerorganisation hinaus auszuwirken. Dieses Einzelziel ist mit zwei Indikatoren verknüpft. Da ab dem Jahr 2016 Daten fehlen, konnte nicht festgestellt werden, ob die Erreichung der Zielvorgaben "auf gutem Weg" ist.

Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung umfasst Projekte, die beispielsweise auf den Kapazitätsaufbau im Bereich der Hochschulbildung abzielen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Partnerländern, die gleichzeitig Nachbarländer der EU sind. Die Mobilität von Studierenden und Hochschulpersonal zwischen der EU und den Partnerländern wird ebenfalls gefördert. Durch dieses Einzelziel wird die Anerkennung von Qualifikationen durch Partnerländer der EU erleichtert und durch die Förderung der Lernmobilität zwischen Ländern zur sanften Diplomatie beigetragen. Die von uns untersuchten Indikatoren zeigen, dass man bei diesem Einzelziel in puncto Anzahl der Studierenden und der zum Hochschulpersonal gehörenden Personen, die aus Partnerländern kommen und in Partnerländer gehen, auf gutem Weg ist.

Mit dem im Rahmen des Ziels **Mobilität junger Menschen** geförderten Projekten sollen Organisationen in die Lage versetzt werden, Austausche von jungen Menschen und Jugendarbeitern zu veranstalten, bei denen Gruppen junger Menschen ins Ausland gehen, um mit anderen jungen Menschen aus anderen Ländern zu interagieren. Dadurch ergeben sich für die Teilnehmer vorwiegend positive Effekte, wie etwa die Verbesserung von Fremdsprachenkenntnissen und die Stärkung von Schlüsselkompetenzen. Der Wettbewerb um Projektmittel ist relativ intensiv. Deshalb eignet sich das Programm nach allgemeiner Auffassung auch eher für größere im Bereich der Jugendarbeit tätige Organisationen, da diese in der Regel über die für eine erfolgreiche Antragstellung nötigen Kenntnisse und Mittel verfügen. Nach unserer Auffassung ist bei den beiden von uns überprüften Indikatoren zur Verbesserung der

Schlüsselkompetenzen und zur Anzahl junger Menschen, die an geförderten Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, die Erreichung der Zielvorgabe auf gutem Weg.

Kapitel 3 – Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Unsere Analyse

Die Ausgaben in dieser MFR-Teilrubrik sollen insbesondere dazu dienen, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen der EU zu verringern. Für die **vier Hauptprogramme**, die im Rahmen dieser Rubrik finanziert werden, sind Gesamtausgaben von 371 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 vorgesehen, von denen bis Ende 2020 194,8 Milliarden Euro ausgezahlt wurden.

In diesem Jahr analysierten wir den **Europäischen Sozialfonds (ESF)**, ein Programm, mit dem Beschäftigung und soziale Eingliederung gefördert werden sollen, indem benachteiligte Menschen in die Gesellschaft integriert und gerechtere Lebenschancen sichergestellt werden. Zusammen mit den im vergangenen Jahr ausgewählten Programmen (EFRE und KF) macht dies mehr als drei Viertel aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen aus.

Der ESF umfasst **fünf spezifische Ziele**. Wir analysierten die vier spezifischen Ziele in Bezug auf:

- nachhaltige und hochwertige Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- soziale Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung;
- Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Im Hinblick auf nachhaltige und hochwertige Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte untersuchten wir die Leistung von Vorhaben, die auf die Bedürfnisse junger Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren ausgerichtet sind, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET). Diese Vorhaben werden aus dem ESF (der Strukturmaßnahmen, wie Unterstützung institutioneller Kapazitäten und Systeme fördert) und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, die 2013 ins Leben gerufen wurde und auf einzelne Personen ausgerichtet ist, finanziert.

Wir analysierten die Informationen zu den Leistungsindikatoren, die die Erreichung und Fortschritte bei den oben genannten Zielen messen und über die die Kommission in ihrem Programmabriss[4] zum ESF Bericht erstattet. Auf der Grundlage der einschlägigen verfügbaren Leistungsinformationen bewerteten wir die Leistung der Ausgabenprogramme und prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit unseren eigenen Feststellungen in Prüfungen[5] (darunter eine, die wir in Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführt haben[6]), Analysen[7] und Stellungnahmen[8] jüngeren Datums.

Unsere Feststellungen

Wir stellten fest, dass der Leistungsrahmen gut entwickelt ist. Er umfasst Etappenziele und Zielvorgaben für jede Prioritätsachse der operationellen Programme des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

Der Leistungsrahmen hat die Verfügbarkeit von Leistungsinformationen erheblich erhöht, aber der Fokus liegt nach wie vor eher auf finanziellen Inputs und Outputs als auf der Erreichung von Ergebnissen.

Wir überprüften 13 gemeinsame ESF-Indikatoren und gelangten zu dem Schluss, dass die Erreichung der Zielvorgaben bei 12 Indikatoren auf gutem Weg ist. Bei fünf Indikatoren ist die Erreichung der Zielvorgaben jedoch nur auf gutem Weg, weil die Kommission ihre Zielwerte im Programmabriss 2021 gesenkt hatte, und bei einem Indikator ist die Erreichung der Zielvorgaben trotz der Senkung noch immer nicht auf guten Weg.

Das spezifische Ziel zur **nachhaltigen und hochwertigen Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte** hat zu der Zielvorgabe beigetragen, die Beschäftigungsquote für die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen bis 2020 auf mindestens 75 % zu erhöhen. Wir stellten fest, dass die Umsetzung langsamer erfolgt als geplant, wobei zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen:

---

[4] Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

[5] Sonderberichte Nr. 14/2016, 16/2016, 2/2017, 5/2017, 15/2017, 6/2018, 16/2018, 21/2018, 5/2019, 20/2020 und 24/2021.

[6] Report from 2017 on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education.

[7] Analysen Nr. 4/2018, 5/2018, 8/2019 und 2/2021.

[8] Stellungnahmen 1/2017 und 6/2018.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurden 39,8 Milliarden Euro für dieses Ziel bereitgestellt und mit Stand von Juni 2021 hatten die Mitgliedstaaten durchschnittlich 54 % der verfügbaren Mittel ausgegeben, wobei die Werte von 24 % in Malta bis 90 % in Zypern reichten. Im Zeitraum 2014-2020 stiegen die Beschäftigungsquoten in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen an (bis zu 73,1 % im Jahr 2019), bleiben jedoch hinter der EU-Zielvorgabe zurück, was hauptsächlich auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen ist. Der Anteil der ESF-Mittel für Maßnahmen zur Lösung anderer struktureller Fragen (wie Gleichstellung der Geschlechter, aktives Altern und Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen) war relativ gering und die Umsetzung langsamer als erwartet. Während der Anteil der arbeitslosen und nicht erwerbstätigen jungen Menschen in der EU zurückging, blieb schließlich der Anteil nicht erwerbstätiger NEET konstant bei 6 %. Dies zeigt, wie schwierig es ist, diese Zielgruppe zu erreichen und zu mobilisieren.

Das zweite spezifische Ziel, das von uns analysiert wurde, betrifft die **soziale Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung** und richtet den Fokus auf eine Reihe von Gruppen wie gering qualifizierte Erwachsene, Langzeitarbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund oder ausländischer Herkunft. Etwa 33,3 Milliarden Euro (27 % des ESF-Gesamthaushalts) wurden für dieses Ziel bereitgestellt. Wir stellten fest, dass, obwohl die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU bis Ende 2019 insgesamt zurückgegangen ist, nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten ihre Zielvorgaben für 2020 erreicht hatte. Seither dürften die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise dazu geführt haben, dass die armutsgefährdete Bevölkerung noch weiter angewachsen ist. Es ist daher unwahrscheinlich, dass das Ziel der Strategie Europa 2020, die Armut zu verringern und mehr soziale Inklusion zu schaffen, erreicht wird. Des Weiteren ist die Bewertung der Wirksamkeit der ESF-Finanzierung für bestimmte Zielgruppen im Zeitraum 2014-2020 aufgrund fehlender Überwachungsdaten schwierig (beispielsweise war es nicht möglich, den Beitrag der EU-Förderung zur sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen zu messen, da es an quantitativen Daten fehlt).

Schließlich wurden 37,8 Milliarden Euro dem Bereich **Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen** zugewiesen. Im Rahmen dieses spezifischen Ziels sollte der Anteil derjenigen, die keine allgemeine oder berufliche Bildung absolvieren, auf unter 10 % gesenkt und der Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die eine Hochschulausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung abgeschlossen haben, auf mindestens 40 % erhöht werden. Die Fortschritte bei der Erreichung dieser Zielvorgaben sind insgesamt auf gutem Weg, aber es gibt bei beiden Zielen einen deutlichen Unterschied zwischen den Geschlechtern, wobei die Leistung bei Männern schlechter ist als bei Frauen. Schließlich ist es schwierig festzustellen, wie

viel der ESF zu den Zielen beigetragen hat, da er im Durchschnitt nur etwa 1 % der Bildungshaushalte der Mitgliedstaaten ausmacht und weil der Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Ergebnissen weiter präzisiert werden könnte.

Insgesamt steht der ESF im Einklang mit der Strategie Europa 2020 zur Schaffung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in der EU und trägt zu ihr bei. Aus den von den Mitgliedstaaten und der Kommission übermittelten Leistungsinformationen geht hervor, dass eine beträchtliche Anzahl von Unionsbürgern von den ESF-Mitteln profitiert hat, um ihre Kompetenzen, ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre beruflichen Perspektiven zu verbessern. Aufgrund der Einschränkungen bei den Daten und der Tatsache, dass viele Vorhaben zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch im Gange waren, sind wir jedoch noch nicht in der Lage, eine Gesamtbilanz der tatsächlichen Leistung der ESF-Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 zu ziehen.

Kapitel 4 – Natürliche Ressourcen

Unsere Analyse

Diese Rubrik des MFR beinhaltet **fünf Programme**, die Ausgaben für Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen umfassen und der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) sowie des Umwelt- und Klimaschutzes dienen. Im Zeitraum 2014-2020 sind Gesamtausgaben in Höhe von 420 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 367 Milliarden Euro ausgezahlt wurden.

Für den diesjährigen Bericht wählten wir den **Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)** aus. Zusammen mit den zwei im vergangenen Jahr erfassten Programmen (EGFL und ELER) machte dieser mehr als 85 % aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen aus.

Das primäre Ziel des EMFF besteht darin, sicherzustellen, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist. Der EMFF hat **vier spezifische Ziele**, von denen wir zwei analysiert haben, was 84 % der EMFF-Mittel entspricht:

- Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur;
- Unterstützung der Durchführung der GFP.

Wir analysierten die aus den Leistungsindikatoren hervorgehenden Informationen, mit denen die Erreichung und Fortschritte bei den oben genannten Zielen gemessen wird und über die die Kommission in ihrem Programmabriss[9] zum EMFF Bericht erstattet. Auf der Grundlage der einschlägigen verfügbaren Leistungsinformationen bewerteten wir die Leistung des EMFF und prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit unseren **eigenen Feststellungen in zwei Prüfungsberichten, die wir in letzter Zeit vorgelegt haben**[10].

---

[9] Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

[10] Sonderberichte Nr. 26/2020 und Nr. 08/2017.

Unsere Feststellungen

Insgesamt stellten wir fest, dass in den Leistungsinformationen der Kommission, die in den Programmabrissen und der jährlichen Management- und Leistungsbilanz dargestellt werden, größtenteils der finanzielle Beitrag des Fonds zu den Zielen der GFP im Mittelpunkt steht und weniger Angaben zu den Ergebnissen gemacht wurden. Da keine klare Verknüpfung zwischen der Unterstützung aus dem EMFF und den erzielten Ergebnissen besteht, gestaltet es sich schwierig, die kausale Beziehung zwischen beiden zu ermitteln sowie die Auswirkungen des Programms auf die politische Leistung insgesamt zu bewerten.

Die Kommission hat eine ergänzende Reihe von EMFF-spezifischen Indikatoren entwickelt und erhebt einschlägige Daten. Die Informationen zu diesen Indikatoren basieren auf den Angaben, die die Mitgliedstaaten in ihren jährlichen Durchführungsberichten machen, und ermöglichen einen vollständigeren Überblick über die Umsetzung des EMFF. Sie konzentrieren sich jedoch auch eher auf die Ausgaben als auf die Ergebnisse.

Das erste spezifische Ziel in unserer Analyse betraf die **"Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur"**. Die Ausgaben im Rahmen dieses Ziels können etwa die Kosten von Fanggeräten mit einer verbesserten Größenselektivität zur Reduzierung unerwünschter Fänge abdecken oder mit Blick auf Aquakultur können sie für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen eingesetzt werden. Die verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass die EU-Fischereiflotte insgesamt rentabel ist und dass Flotten, die nachhaltig genutzte Bestände befischen, für die Fischer von Vorteil sind. Die Fortschritte bei der Ankurbelung der Aquakulturproduktion in der EU sind weniger ausgeprägt, da sie in jüngster Zeit stagnierte. Des Weiteren sollte der EMFF eine ökologisch nachhaltige Fischerei fördern. Es gibt zwar ein Rahmenwerk für den Schutz der Meeresumwelt, die Maßnahmen der EU, einschließlich der Maßnahmen der Mitgliedstaaten, haben aber die Meere nicht wieder in einen guten Umweltzustand gebracht. Probleme wie Beifänge geschützter Arten bestehen fort. Obwohl Rückwürfe unerwünschter Fänge (vorbehaltlich bestimmter Ausnahmeregelungen) verboten sind, wird diese Praxis fortgesetzt, aber der entsprechende Indikator im Programmabriss enthält dazu keine Angaben, und die Daten im jährlichen Durchführungsbericht für den EMFF werden als unzuverlässig erachtet. Insgesamt stellten wir fest, dass die Kommission im Programmabriss zum EMFF und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz nur wenige Leistungsangaben zu den EMFF-Ergebnissen im Hinblick auf die Unterstützung der Umweltziele der GFP bereitstellt.

Das zweite spezifische Ziel (**"Unterstützung der Durchführung der GFP"**), das wir analysierten, konzentriert sich auf die Verwaltung der Erhaltung der Fischereiressourcen durch Verbesserung der wissenschaftlichen Kenntnisse und der Fischereikontrolle. Eines der Managementinstrumente, die der EU im Rahmen der GFP zur Verfügung stehen, um nachhaltige Fangmengen zu erreichen, ist die Festlegung von zulässigen Gesamtfangmengen für kommerzielle Fischbestände. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass das Ziel der GFP, bis 2020 den gewünschten Erhaltungszustand für alle Fischbestände zu erreichen, verwirklicht wurde, und der Schlüsselindikator zur Überwachung der Fortschritte in diesem Bereich enthält keine ausreichenden Informationen, um die Fortschritte bei der Erreichung dieses Ziels zu belegen. Der Anteil der überfischten Bestände im Nordostatlantik liegt bei fast 40 % und im Mittelmeer und im Schwarzen Meer bei 83 %. Überkapazitäten der Fischereiflotte sind die Hauptursache für die Überfischung. Auch wenn die Kapazität der EU-Flotte langsam abnimmt, stehen zu viele Flottensegmente in den meisten Mitgliedstaaten immer noch nicht mit ihren Fangmöglichkeiten in Einklang. Der EMFF unterstützt die Erhebung wissenschaftlicher Daten, was von wesentlicher Bedeutung ist, da sie bei wichtigen Entscheidungen über Fangquoten berücksichtigt werden sollten. Wir stellten fest, dass aufgrund der unzulänglichen Datenlage für viele Fischbestände, insbesondere im Mittelmeer und im Schwarzen Meer, keine wissenschaftlichen Gutachten vorlagen. Schließlich hängt der Erfolg der GFP eng mit der Wirksamkeit der Fischereikontrollregelung zusammen. Aus dem EMFF werden Mittel bereitgestellt, um die Wirksamkeit der nationalen Kontrollsysteme zu verbessern, die für die Durchsetzung von Vorschriften erforderlich sind. Es gibt jedoch keine Indikatoren, die Aufschluss über den Beitrag des EMFF zur Erreichung des Ziels eines wirksamen Kontrollsystems geben.

Kapitel 5 – Sicherheit und Unionsbürgerschaft

Unsere Analyse

Ausgaben im Rahmen der Rubrik des MFR "Sicherheit und Unionsbürgerschaft" erfolgen in Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stärkung des Konzepts der Unionsbürgerschaft durch Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Hierzu zählen Fördermittel unter anderem für die Bereiche harmonisiertes Grenzmanagement, Visumpolitik, Asyl und Migration. Für diese Rubrik sind im MRF-Zeitraum 2014-2020 Gesamtausgaben in Höhe von 22,4 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 17,5 Milliarden Euro ausgezahlt wurden.

Für den diesjährigen Bericht wählten wir aus den **11 Programmen** dieser Rubrik den Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (**ISF-BV**) aus. Zusammen mit dem im vergangenen Jahr ausgewählten Programm (dem AMIF) macht dieser mehr als ein Viertel aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen aus.

Der **ISF-BV** verfolgt

ein allgemeines Ziel: die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb der Europäischen Union, wofür im Programmabriss ein Indikator festgelegt ist;

zwei spezifische Ziele:

- Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik;
- Unterstützung des integrierten Grenzmanagements.

Alle diese Ziele wurden in der Prüfung abgedeckt. Wir analysierten die aus den Leistungsindikatoren hervorgehenden Informationen, mit denen die Erreichung und Fortschritte bei den oben genannten Zielen gemessen werden und über die die Kommission in ihrem Programmabriss[11] zum ISF Bericht erstattet. Auf der Grundlage der einschlägigen verfügbaren Leistungsinformationen bewerteten wir die tatsächliche Leistung des ISF-BV und prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit

[11] Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

mit unseren eigenen Feststellungen in zwei Prüfungsberichten, die wir in letzter Zeit vorgelegt haben[12].

Unsere Feststellungen

Der ISF-BV bietet umfangreiche Unterstützung (bisher 1,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020) für das allgemeine Ziel, durch ein einheitlich hohes Kontrollniveau an den Außengrenzen und durch die effektive Bearbeitung von Schengen-Visa ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb der EU zu gewährleisten. Anhand des allgemeinen Auswirkungsindikators "Irreguläre Migranten, die an den EU-Außengrenzen aufgegriffen werden" wird die Verwirklichung dieses Ziels beurteilt. Zwar können Ausgaben und Maßnahmen im Rahmen des ISF-BV dazu beitragen, Migranten, die irregulär die Grenze überqueren, an den Außengrenzen der EU aufzugreifen, doch hängt die Anzahl von Migranten von in hohem Maße volatilen externen Faktoren ab, über welche die EU keine Kontrolle hat. Selbst wenn die Erreichung der Zielvorgaben bei diesem Indikator auf guten Weg ist, ist daher unklar, inwieweit das Programm sein allgemeines Ziel, zu einem hohen Sicherheitsniveau in der EU beizutragen, erreicht hat.

Bis zum Ende des Jahres 2020 waren erst 55 % der Mittelzuweisungen für die nationalen Programme ausgezahlt worden. Die Ausschöpfungsraten für Fördermittel aus dem ISF-BV variierten stark zwischen den Mitgliedstaaten; sie reichten von 18 % bis 79 %. Die verzögerte Inanspruchnahme der Mittel war beispielsweise auf Verzögerungen bei der Auftragsvergabe aufgrund der geringen Anzahl von Bietern oder komplexer Ausschreibungsbedingungen oder auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Viele Ergebnisse werden daher wahrscheinlich erst nach 2020 eintreten und können noch nicht in die Bewertung einfließen. Des Weiteren sind die Leistungsinformationen des Programms teilweise lückenhaft, da zwei Maßnahmen, die durch das Programm finanziert werden (auf EU-Ebene ergriffene Maßnahmen und Soforthilfe, auf die zusammen 553 Millionen Euro entfallen) nicht im Rahmen für die Leistungsüberwachung erfasst sind.

Die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz veröffentlichten Leistungsinformationen vermitteln ein optimistisches Bild des ISF-BV. Die Kommission präsentiert die Indikatoren, die auf große Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben des ISF-BV hinweisen. Indikatoren, die in den Bereichen Schulung und Kapazitätsaufbau für Konsulate und Grenzschutzbeamte auf eine weniger positive Entwicklung hindeuten, werden jedoch nicht aufgeführt. Da die veröffentlichten

[12] Sonderberichte Nr. 20/2019 und Nr. 8/2021.

Leistungsindikatoren zudem die von den Mitgliedstaaten übermittelten Ergebnisse gesammelt wiedergeben, führen außergewöhnlich gute Ergebnisse einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten zu einem positiven Gesamtbild und einer optimistischen Bewertung des bisherigen Fortschritts. Ein Beispiel hierfür ist die Anzahl der spezialisierten Stellen für Konsularbedienstete in Drittländern, deren Zielvorgabe bei 395 lag. Von 759 gemeldeten spezialisierten Stellen wurden 679 von nur vier Ländern gemeldet (Deutschland, Griechenland, Niederlande und Österreich). Werden diese vier Länder nicht mit einbezogen, verringert sich die Zahl der bisher erzielten Fortschritte von 192 % auf 28 %.

Das spezifische Ziel **"Unterstützung einer gemeinsamen Visapolitik"** zielt darauf ab, den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, Visumantragstellern eine hohe Dienstleistungsqualität zu bieten und die illegale Einwanderung zu unterbinden. Es soll die Entwicklung einer gemeinsamen Politik gefördert werden, um sowohl Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der EU als auch Drittstaatsangehörigen, die über ein Visum verfügen, Reisen im Schengen-Raum ohne Grenzkontrollen zu ermöglichen. Diese gemeinsame Visumpolitik betrifft nur Visa für Kurzaufenthalte, wohingegen längerfristige Visa und Aufenthaltstitel nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, weswegen der ISF-BV nur zur einheitlichen und effizienten Bearbeitung eines Teils der für die Einreise in die EU eingesetzten Aufenthaltstitel beitragen kann. Aus dem Programm wurde die Modernisierung von mehr als 2 600 Konsulaten (290 % der Zielvorgabe für 2020) und die Schaffung von 430 gemeinsamen Maßnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit und von IT-Systemen für die gemeinsame Visumpolitik finanziert, wodurch die konsularische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und sicherere und effizientere Visa-Bearbeitungszentren geschaffen wurden. Bislang wurde jedoch nur eine geringe durchschnittliche Anzahl von Stunden für die Schulung des Personals im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik gemeldet (drei Stunden im Vergleich zur Zielvorgabe von 16 Stunden pro Person). Das bedeutet, dass das Programm nur unzureichend zur einheitlichen Anwendung des Besitzstands (d. h. der Gesamtheit der gemeinsamen Rechte und Pflichten, die für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich sind) durch Schulungen beigetragen hat.

Im Rahmen des zweiten spezifischen Ziels des Programms wird das **integrierte Grenzmanagement** unterstützt, um ein hohes Maß an Kontrolle und Schutz an den Außengrenzen und ein reibungsloses Überschreiten der Grenzen sicherzustellen. Die vom ISF-BV bereitgestellte Unterstützung zur Entwicklung und Modernisierung von IT-Systemen, -Ausrüstung und -Infrastruktur für Visa- und Grenzkontrollen hat einen echten EU-Mehrwert. Diese Systeme sind von entscheidender Bedeutung, um durch Grenzübertrittskontrollen Personen zu identifizieren, die eine Gefahr für die Sicherheit darstellen, und gleichzeitig legal Reisenden einen reibungslosen Grenzübertritt zu

ermöglichen. Bis Ende 2020 wurden 33 516 Grenzkontrollinfrastrukturen und -ausrüstungen mit Unterstützung des ISF-BV eingerichtet oder ausgebaut (was deutlich über der Zielvorgabe von 19 902 für 2020 lag). Die damit verbundenen Vorteile hängen auch von der Schulung des Personals ab, die ebenfalls durch das Programm unterstützt wird. Da einige Mitgliedstaaten Schulungsstunden, Schulungstage und die Anzahl der Schulungskurse im Rahmen desselben Indikators meldeten, sind die aggregierten Werte für diesen Indikator nicht vergleichbar. Die unterstützten Datenbanken werden immer häufiger abgefragt. Die Daten zeigen, dass die Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise an den Außengrenzen verweigert wurde, stetig angestiegen ist – von 297 860 im Jahr 2015 auf 689 065 im Jahr 2019. Dies deutet darauf hin, dass Grenzmanagementsysteme zu einer größeren Wirksamkeit von Grenzkontrollen beitragen. Das System ist jedoch in sich begrenzt: Das Visa-Informationssystem (VIS), das Konsulate in Nicht-EU-Ländern mit allen Außengrenzübergangsstellen von Schengen-Staaten verbindet, ermöglicht den Ländern nur den Austausch von Daten über Schengen-Kurzzeitvisa. Daher erfolgt keine konsolidierte Aufzeichnung aller ausgestellten und kontrollierten Visa.

Kapitel 6 – Europa in der Welt

Unsere Analyse

Im Rahmen der Rubrik "Europa in der Welt" werden **15 Programme** finanziert. Die Rubrik umfasst Ausgaben für sämtliche Maßnahmen im Außenbereich, die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert werden, wie Aktivitäten im Zusammenhang mit Entwicklung und Zusammenarbeit, humanitärer Hilfe, Nachbarländern und Heranführungshilfe. Für diese Rubrik sind für den MRF-Zeitraum 2014-2020 Gesamtausgaben in Höhe von 66,3 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 44,2 Milliarden Euro ausgezahlt wurden.

Für den diesjährigen Bericht wählten wir das **Instrument für Heranführungshilfe (IPA II)** aus. Zusammen mit den im vergangenen Jahr ausgewählten Programmen (dem DCI und dem ENI) macht dieses beinahe die Hälfte aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen aus.

Das **IPA II** verfolgt

ein allgemeines Ziel: Unterstützung der Reformen von Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern, die zur Angleichung an die Regeln und Werte der EU im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft erforderlich sind;

vier spezifische Ziele, von denen wir drei mit der folgenden Schwerpunktsetzung untersuchten:

- politische Reformen;
- wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung;
- Stärkung der Fähigkeit der Begünstigten zur Erfüllung der aus der Mitgliedschaft in der Union erwachsenden Verpflichtungen.

Wir analysierten die Informationen zu den Leistungsindikatoren, die die Erreichung und Fortschritte bei den oben genannten Zielen messen und über die die Kommission in ihrem Programmabriss[13] zum IPA II Bericht erstattet. Auf der Grundlage der einschlägigen verfügbaren Leistungsinformationen bewerteten wir die tatsächliche Leistung des IPA II und prüften diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit

[13] Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

mit unseren eigenen Feststellungen in zwei Prüfungsberichten, die wir in letzter Zeit vorgelegt haben[14].

Unsere Feststellungen

Insgesamt zeigen die von der Kommission im Programmabriss gemeldeten Indikatoren eine mäßige Leistung des IPA II. Nach unserer Einschätzung ist die Erreichung der Zielvorgaben nur bei fünf von insgesamt 19 Indikatoren auf gutem Weg, bei ungefähr der Hälfte (9) wird die Zielvorgabe nicht erreicht. Bei den verbleibenden 5 Indikatoren liegen nicht genug Informationen vor, um eine eindeutige Bewertung der Fortschritte zu ermöglichen.

In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz werden sechs dieser Indikatoren von der Kommission als zentrale Leistungsindikatoren dargestellt, wobei bei allen Fortschritte verzeichnet wurden. Wir betrachten diese Auswahl jedoch nicht als repräsentativ für die Leistung des IPA II: Vier der sechs Indikatoren sind Wirkungsindikatoren und geben eher Aufschluss über den Kontext des IPA II als über seine Leistung. Bei den beiden anderen handelt es sich um Outputindikatoren. Sie beziehen sich jedoch auf Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die für die Ausgaben im Rahmen des IPA II nicht repräsentativ sind. Schließlich misst keiner der sechs von der Kommission ausgewählten Indikatoren die Fortschritte bei der Erreichung des spezifischen Ziels "politische Reformen", obwohl dies ein wesentlicher Aspekt der Erweiterung ist.

Der IPA-II-Haushalt wird entweder im Wege der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission oder im Wege der indirekten Mittelverwaltung durch die zuständigen Behörden der IPA-II-Begünstigten verwaltet, die dafür zugelassen sind. Die indirekte Mittelverwaltung wird in erster Linie genutzt, um diese Behörden auf die künftige Verwaltung der Struktur- und Kohäsionsfonds vorzubereiten. Obwohl dadurch die Eigenverantwortung der Begünstigten für das Programm verbessert wurde, hat der Rückgriff auf die indirekte Mittelverwaltung zu schwerwiegenden Effizienzproblemen im Zusammenhang mit Systemmängeln und begrenzten Verwaltungskapazitäten geführt. In der Türkei haben beispielsweise chronische Verzögerungen zu einem Auszahlungsrückstand in Höhe von 600 Millionen Euro bei den Mitteln des IPA-I und IPA-II im Rahmen dieser Art der Mittelverwaltung geführt. Die IPA-II-Begünstigten sind jedoch nicht immer an indirekter Verwaltung interessiert. Serbien beispielsweise bevorzugte die direkte Mittelverwaltung durch die Kommission im Sektor

[14] Sonderberichte Nr. 7/2018 und Nr. 27/2018.

"Rechtsstaatlichkeit", was vor allem auf die begrenzten Verwaltungskapazitäten und die hohe Personalfluktuation in den zuständigen Agenturen zurückzuführen ist.

Wir stellten fest, dass die Leistungsinformationen des IPA II teilweise lückenhaft sind. Erstens veröffentlicht die GD NEAR ausführliche Jahresberichte über den aktuellen Stand und die Fortschritte der einzelnen Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer in Bezug auf die einzelnen Verhandlungskapitel und die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien. Diese Berichte, die vom Rat der Europäischen Union in Auftrag gegeben werden, erfüllen ihren Zweck der Bereitstellung von Informationen über den Erweiterungsprozess; ihr Informationsgehalt wäre aber noch höher, wenn darin dargelegt würde, inwieweit die Fortschritte (oder der Mangel an Fortschritten) auf das IPA II oder auf andere Faktoren zurückzuführen sind. Ebenso gab es Schwachstellen bei der Überwachung einzelner Projekte. In einigen Fällen war beispielsweise das Monitoring auf Inputs, Tätigkeiten und Prozesse statt auf Ergebnisse und Auswirkungen ausgerichtet. Für einige der in unseren Berichten untersuchten Indikatoren waren auch keine Ausgangswerte festgelegt worden oder sie waren unzulänglich definiert.

Zweitens enthält der IPA-II-Programmabriss Auswirkungs- und Outputindikatoren, aber keine Ergebnisindikatoren, die eine Verknüpfung zwischen diesen Indikatoren ermöglichen würden. Ergebnisindikatoren sind jedoch von entscheidender Bedeutung, um zu verstehen, wie das Programm zur Erreichung seiner Ziele beigetragen hat.

Eines der spezifischen Ziele von IPA II ist die **"Unterstützung politischer Reformen"**. Trotz der Fortschritte, die einige IPA-II-Begünstigte erzielten, sind bei allen Indikatoren im Programmabriss, die sich auf politische Reformen beziehen, im Vergleich zu ihren Ausgangswerten Rückschritte zu verzeichnen, und die Erreichung der Zielvorgaben ist bei keinem der Indikatoren auf gutem Weg. So deuten beispielsweise die Indikatoren, die die Wahrnehmung von Korruption, Pressefreiheit, Wirksamkeit des Regierungshandelns, Rechtsstaatlichkeit, Qualität der Rechtsetzung, Bürgerbeteiligung und Rechenschaftspflicht messen, auf allgemeine Rückschritte hin und liegen immer noch unter den Ausgangswerten. Ein nützlicher Indikator, mit dem die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Reformprozessen überwacht wird, wurde gestrichen. Die langsamen Fortschritte sind in einigen Fällen auf mangelnden politischen Willen zurückzuführen, doch es gibt auch Hinweise darauf, dass die Unterstützung der EU bei der Förderung dieser Reformen wirksamer war als bei der Sicherstellung ihrer Umsetzung.

Ein weiteres spezifisches Ziel von IPA II ist die Unterstützung **"wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Entwicklung"**. Die für dieses spezifische Ziel verwendeten Indikatoren liefern in erster Linie Informationen über den wirtschaftlichen Kontext des IPA II bzw.

seinen Beitrag zu den Sektoren Agrar- und Lebensmittel und Entwicklung des ländlichen Raums. Jedoch wurden keine Indikatoren, die den Beitrag des IPA II zur sozialen und territorialen Entwicklung messen, festgelegt. Das Programm trägt zur Modernisierung der Sektoren Agrar- und Lebensmittel und Entwicklung des ländlichen Raums bei. Bei sieben der 11 Indikatoren, mit denen die Fortschritte in diesem Bereich gemessen werden, ist entweder die Erreichung ihrer Zielvorgaben nicht auf gutem Weg, oder es ist unklar, ob die Zielvorgaben künftig erreicht werden.

Das dritte spezifische Ziel, das wir analysierten, ist die Unterstützung der IPA-II-Begünstigten bei der Angleichung an den **EU-Besitzstand**. Insgesamt haben sie die Angleichung an die Rechtsvorschriften der EU verstärkt. Da der jüngste Programmabriss jedoch keine Zielvorgabe für den Indikator zur Messung der Fortschritte in diesem Bereich enthält, ist es schwierig zu beurteilen, ob das Tempo der Rechtsangleichung ausreichend ist. Dieses spezifische Ziel betrifft auch die **Vorbereitung der Begünstigten auf die Verwaltung der EU-Mittel**. Es gibt jedoch keine entsprechenden Indikatoren zur Messung der diesbezüglichen Bereitschaft der Begünstigten.

Kapitel 7 – Weiterverfolgung der Empfehlungen

Unsere Analyse

In jedem Jahr untersuchen wir, inwieweit die geprüften Stellen unseren Empfehlungen Folge geleistet haben. Zu diesem Zweck verfolgen wir die Empfehlungen in den drei Jahren zuvor veröffentlichten Sonderberichten weiter.

Unsere diesjährige Weiterverfolgungsanalyse bezog sich auf 161 Empfehlungen, die wir in 20 der 23 im Jahr 2017 veröffentlichten Sonderberichte ausgesprochen hatten. Die in den drei übrigen Sonderberichten ausgesprochenen Empfehlungen werden im Rahmen gesonderter Prüfungen weiterverfolgt. Wie in der Vergangenheit waren die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

In den letzten Jahren haben wir einen Zeitrahmen für die Umsetzung der in unseren Sonderberichten ausgesprochenen Empfehlungen vorgegeben. In diesem Jahr haben wir erstmals die Zeitnähe der von den geprüften Stellen ergriffenen Korrekturmaßnahmen analysiert.

Unsere Feststellungen

Insgesamt stellten wir fest, dass die geprüften Stellen die meisten der in unseren Sonderberichten ausgesprochenen Empfehlungen fristgerecht umgesetzt hatten (68 %).

Von den 161 von uns weiterverfolgten Empfehlungen richteten sich 149 an die Kommission und die übrigen 12 an den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). 77 % wurden von den geprüften Stellen vollständig akzeptiert, 16 % teilweise akzeptiert und 7 % wurden nicht akzeptiert.

Von den 149 an die Kommission gerichteten Empfehlungen wurden 100 vollständig umgesetzt (67 %), 17 weitgehend umgesetzt (12 %), 14 teilweise umgesetzt (9 %) und 16 (11 %) wurden gar nicht umgesetzt. In zwei Fällen (1 %) hielten wir die Empfehlungen für nicht mehr relevant.

Alle 12 Empfehlungen, die sich an den EAD richteten, wurden vollständig umgesetzt.

Wir stellten fest, dass der Grad der Umsetzung unserer Empfehlungen mit ihrer Akzeptanz durch die geprüften Stellen korreliert. Im Vergleich zum Vorjahr ist der

Anteil der vollständig oder weitgehend umgesetzten Empfehlungen relativ stabil (80 %) geblieben. Bei den nicht umgesetzten Empfehlungen und den teilweise oder weitgehend umgesetzten Empfehlungen können noch weitere Fortschritte erzielt werden. Unsere Analyse zeigt, dass die Akzeptanz der Prüfungsempfehlungen durch die geprüften Stellen dazu beitragen kann, sicherzustellen, dass angemessene Folgemaßnahmen ergriffen werden, um die gemeldeten Mängel zu beheben.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

QJ-AK-21-002-DE-N

Über den "Kurzbericht zur Leistung 2020"

Der "Kurzbericht zur Leistung 2020" enthält einen Überblick über unseren "Bericht zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2020", in dem wir einen spezifischen Aspekt des Leistungsrahmens der EU prüften, die von stichprobenweise ausgewählten EU-Ausgabenprogrammen erzielten Ergebnisse analysierten und untersuchten, inwieweit die Empfehlungen aus unseren Sonderberichten des Jahres 2017 von den geprüften Stellen umgesetzt wurden.

Die vollständige Fassung der Berichte wird auf unserer Website eca.europa.eu veröffentlicht.

Der Europäische Rechnungshof ist der unabhängige externe Prüfer der EU. Er warnt vor Risiken, liefert Prüfungssicherheit, weist auf Schwachstellen und empfehlenswerte Verfahren hin und gibt den politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern der EU Orientierungshilfe dazu, wie die Verwaltung von EU-Politiken und -Programmen verbessert werden kann. Durch seine Prüfungsarbeit stellt der Hof sicher, dass Bürgerinnen und Bürger der EU erfahren, wie ihre Gelder verwendet werden.

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

ISBN 978-92-847-7223-0