

2020

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



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

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: @EJAuditors

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 978-92-847-7082-3

ISSN 2600-1357

doi:10.2865/33

QJ-AK-21-001-DE-N

Im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1, 2 und 4 AEUV, mit Artikel 258 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, sowie mit Artikel 43 der Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2015/323

**verabschiedete der Rechnungshof der Europäischen Union in seinen Sitzungen
vom 21. Oktober und vom 11. November 2021 seinen**

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

Dieser Bericht wurde zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt.

Mitglieder des Rechnungshofs:

Klaus-Heiner LEHNE (Präsident), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER,
Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS,
Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ,
Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM,
Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER,
Helga BERGER, Marek OPIOLA

Inhalt

	Seite
Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2020	5
Antworten der Organe auf den Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2020	271

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

Inhalt

	Seite
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 Leistungsrahmen	9
Kapitel 2 Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	48
Kapitel 3 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	86
Kapitel 4 Natürliche Ressourcen	128
Kapitel 5 Sicherheit und Unionsbürgerschaft	154
Kapitel 6 Europa in der Welt	189
Kapitel 7 Weiterverfolgung von Empfehlungen	223
Appendix	257
Antworten der Organe	271

Allgemeine Einleitung

0.1. Der vorliegende Bericht bildet einen der beiden Teile des Jahresberichts des Hofes 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*.

0.2. 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 der jährlichen Berichterstattung des Hofes mehr Gewicht zu verleihen. Außerdem war es dem Hof 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, konnte der Hof der Management- und Leistungsbilanz bislang in seinem Jahresbericht, der normalerweise Anfang Oktober veröffentlicht wird, nicht Rechnung tragen.

0.3. Dieser Bericht umfasst sieben Kapitel:

- In Kapitel 1 untersucht der Hof, ob und wie die Kommission und die gesetzgebenden Organe die Erkenntnisse aus früheren Programmplanungszeiträumen des *mehrwährigen Finanzrahmens (MFR)* (z. B. aus Evaluierungen, *Folgenabschätzungen* und Audits) genutzt haben, um Konzeption und Leistung der Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021-2027 zu verbessern. Der Hof stützt sich dabei auf eine Stichprobe von Legislativvorschlägen der Kommission für fünf der 48 für den Zeitraum 2021-2027 aufgestellten Ausgabenprogramme, auf die etwa 60 % des Gesamthaushalts des Zeitraums entfallen.
- In den Kapiteln 2 bis 6 untersucht der Hof die *Ergebnisse*, die mit den EU-Programmen unter den Rubriken bzw. Teilrubriken 1a, 1b, 2, 3 und 4 des MFR 2014-2020 erreicht wurden. Dabei sollte festgestellt werden, wie viele relevante Leistungsinformationen verfügbar sind, um auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme tatsächlich erbracht haben. Von den insgesamt 58 Ausgabenprogrammen des Zeitraums 2014-2020 wählte der Hof fünf aus, auf die zusammengenommen rund

ein Fünftel aller Zahlungen entfällt, die bis Ende 2020 auf der Grundlage von *Mittelbindungen* des MFR 2014-2020 getätigt wurden. Damit wird an den [Bericht zur Leistung 2019](#) angeknüpft, in dem der Hof neun andere Programme analysierte, die Ende 2019 rund drei Viertel der Gesamtzahlungen ausmachten. Der Hof stützte seine Bewertung auf die von der Kommission bereitgestellten Leistungsinformationen (einschließlich der jährlichen Management- und Leistungsbilanz, Leistungsindikatoren und Evaluierungen). Außerdem zog er – sofern vorhanden – die jüngsten Erkenntnisse aufgrund seiner eigenen Prüfungs- und Analysearbeit heran. Zwar überprüfte er die Leistungsinformationen der Kommission auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, die Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen hingegen wurde nicht geprüft.

- Kapitel 7 enthält die Ergebnisse der Weiterverfolgung von Prüfungsempfehlungen, die der Hof in seinen im Jahr 2017 veröffentlichten Sonderberichten ausgesprochen hatte.

0.4. Bei Erstellung dieses Berichts bedachte der Hof die Folgen des Brexits und der COVID-19-Pandemie auf die Leistung der EU-Ausgabenprogramme. Die meisten Monitoring-Daten, auf die sich dieser Bericht stützt, stammen jedoch aus dem Jahr 2019 oder davor, d. h. sie liegen zeitlich vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion wie auch vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie in Europa.

0.5. Im **Appendix** erläutert der Hof seinen Ansatz und seine Methodik für die Erstellung dieses Berichts.

0.6. Der Hof ist bestrebt, seine Bemerkungen auf klare und prägnante Weise darzulegen. Hingegen ist es nicht immer möglich, den für die EU, ihre Politiken und ihren Haushalt typischen Fachjargon oder spezifische Termini aus dem Bereich der Buchführung und Prüfung zu vermeiden. Auf der Website des Hofes befindet sich ein Glossar mit Definitionen und Erläuterungen zu den meisten dieser Fachtermini¹. Die im Glossar definierten Begriffe sind bei ihrer ersten Verwendung in jedem Kapitel in Kursivschrift gesetzt.

0.7. Der Hof dankt der Kommission für die ausgezeichnete Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung dieses Berichts. Die Antworten der Kommission auf die Bemerkungen des Hofes werden zusammen mit diesem Bericht vorgelegt.

¹ <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

Kapitel 1

Leistungsrahmen

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	1.1. - 1.4.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	1.5. - 1.8.
Das Konzept für eine bessere Rechtsetzung hilft der Kommission, gewonnene Erkenntnisse zu ermitteln	1.9. - 1.23.
Die Kommission hatte den Grundsatz der vorherigen Evaluierung zumeist eingehalten, Einschränkungen standen hauptsächlich in Zusammenhang mit dem MFR-Zyklus	1.10. - 1.12.
Evaluierungen und Folgenabschätzungen werden veröffentlicht, sind aber teilweise schwer auffindbar	1.13. - 1.15.
In den Evaluierungen werden die gewonnenen Erkenntnisse formuliert, Folgemaßnahmen werden jedoch nicht klar festgelegt	1.16. - 1.18.
Folgenabschätzungen enthalten verschiedene Optionen, aber nur begrenzte quantitative Analysen	1.19.
Der Ausschuss für Regulierungskontrolle trägt zur Verbesserung der Qualität der Evaluierungen und Folgenabschätzungen bei	1.20. - 1.23.
Die Kommission hat ihre Legislativvorschläge unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse ausgearbeitet	1.24. - 1.27.
Abänderungen an Entwürfen von MFR-Rechtsvorschriften werden teilweise durch Folgenabschätzungen der Kommission gestützt, aber es werden keine zusätzlichen Folgenabschätzungen vom Parlament oder vom Rat ausgearbeitet	1.28. - 1.32.
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1.33. - 1.40.

Anhänge

**Anhang 1.1 – Weiterverfolgung der Empfehlungen aus
Kapitel 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017**

Einleitung

1.1. Die Europäische Union (EU) verfolgt ihre politischen Ziele mit einer Kombination von Ausgabenprogrammen, die aus dem EU-Haushalt finanziert oder kofinanziert werden, und nicht ausgabenwirksamen politischen Instrumenten (hauptsächlich durch Rechtsetzung).

1.2. Die EU setzt ihre Ausgabenprogramme in Siebenjahreszyklen oder Zeiträumen des *mehrfährigen Finanzrahmens (MFR)* um. In den letzten Jahren wurden intensive Vorbereitungen für den [MFR 2021-2027](#) getroffen. Der MFR beruht auf einem umfangreichen Legislativpaket, das von der Kommission vorgeschlagen und von Parlament und Rat nach den im [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV) festgelegten Verfahren angenommen wird. Dieses umfasst

- o die [MFR-Verordnung](#), in der der Gesamtumfang des EU-Haushalts sowie seine grundlegende Struktur (unterteilt in Ausgabenkategorien oder "Rubriken" mit jeweils eigenen jährlichen "Obergrenzen" für die Ausgaben) und Flexibilitätsbestimmungen für die Übertragung von Mitteln zwischen Rubriken und Jahren festgelegt sind. Die MFR-Verordnung wird vom Rat im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens einstimmig nach Zustimmung des Parlaments angenommen¹;
- o sektorspezifische Verordnungen im Rahmen des MFR, in denen die Rechtsgrundlage für die Ausgabenprogramme sowie deren grundlegenden Vorschriften festgelegt sind. Diese Verordnungen werden im Allgemeinen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren² angenommen, wobei Parlament und Rat gleichberechtigt als Gesetzgeber handeln.

1.3. Ein wichtiger Faktor, der die *Leistung* der MFR-Ausgabenprogramme beeinflusst, ist der frühzeitige Beginn und die frühzeitige Durchführung der Programme. Bei der Vorlage ihrer Legislativvorschläge für den MFR 2021-2027 erklärte die Kommission, es sei ihr Ziel, dass die Vorschläge noch vor den damals bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 angenommen

¹ Artikel 312 AEUV.

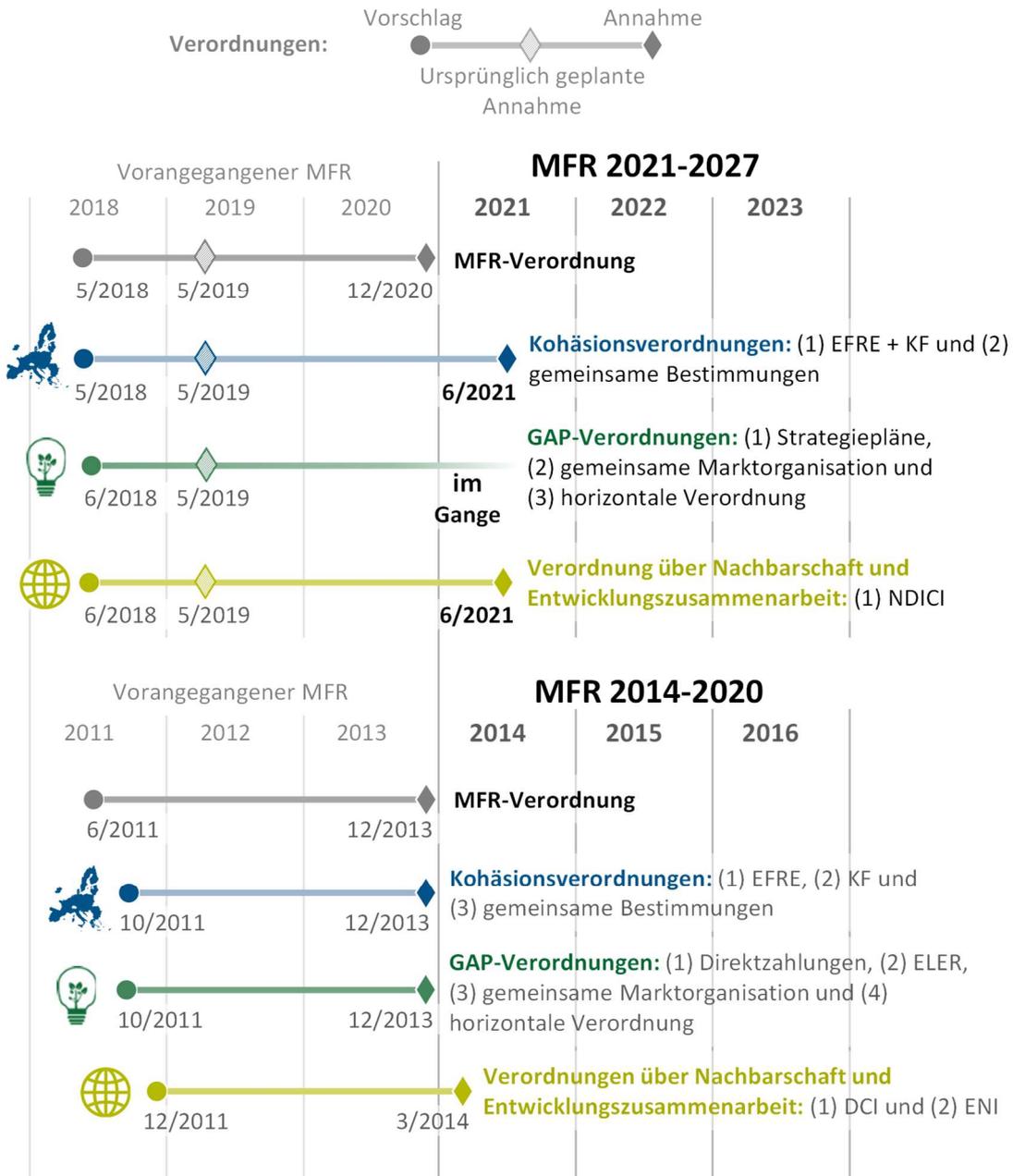
² Artikel 294 AEUV.

würden³. In seiner Analyse⁴ des Kommissionsvorschlags bewertete der Hof dieses Ziel als zu ehrgeizig (da davon ausgegangen wurde, dass das Gesetzgebungsverfahren in einem Jahr abgeschlossen werden könnte, obwohl dies im vorherigen MFR-Zeitraum zweieinhalb Jahre gedauert hatte), betonte aber seine Bedeutung für die zeitnahe Durchführung neuer Ausgabenprogramme. Wie [Abbildung 1.1](#) entnommen werden kann, dauerte das Gesetzgebungsverfahren bis zur Annahme des MFR 2021-2027 letztlich mehr als drei Jahre. Was die Rechtsvorschriften für die GAP anbelangt, so waren sie bei Abschluss der Prüfungsarbeiten für dieses Kapitel noch nicht angenommen worden. Im Dezember 2020 wurde eine [Übergangsverordnung](#) angenommen, mit der die Kontinuität der GAP gemäß den Vorschriften für den Zeitraum 2014-2020 bis Ende 2022 sichergestellt wurde. Die Verzögerung ist teilweise auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie zurückzuführen, die seit Anfang 2020 zu erheblichen Änderungen der Prioritäten und Programmplanung der EU geführt hatte, was die dringende Überarbeitung der MFR-Vorschläge sowie die Ausarbeitung des NGEU-Pakets nach sich zog.

³ [COM\(2018\) 321 final](#), S. 32.

⁴ [Analyse Nr. 06/2018](#), "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework Briefing Paper", Juli 2018, Ziffer 17 (*liegt nur in englischer Sprache vor*).

Abbildung 1.1 – Die Annahme der sektorspezifischen Rechtsvorschriften für den MFR 2021-2027 dauerte fast ein Jahr länger als für den vorherigen Zeitraum



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [EUR-Lex](#).

1.4. Die EU hat Grundsätze entwickelt, die eine hohe Qualität ihrer Gesetze (einschließlich der MFR-Rechtsvorschriften) gewährleisten sollen. Im Jahr 2016 schlossen das Parlament, der Rat und die Kommission eine [Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung](#), und 2017 legte die Kommission ihre [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) (eine aktualisierte Fassung ihrer [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2015](#)) vor. Diese wurden ergänzt um ein

sogenanntes **Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung**, eine Reihe detaillierter Erläuterungen mit Orientierungshilfen, Tipps und bewährten Verfahren. Sowohl in der Interinstitutionellen Vereinbarung als auch in den Leitlinien wird anerkannt, dass die Qualität der Rechtsvorschriften (die im Falle der MFR-Rechtsvorschriften einen Einfluss auf die Gestaltung und künftige Leistung der Ausgabenprogramme hat) von einigen zentralen Elementen abhängt, darunter

- **Evaluierungen**, d. h. unabhängige Beurteilungen der *Wirksamkeit*, *Wirtschaftlichkeit*, Kohärenz, Relevanz und des EU-Mehrwerts einer Politik oder (im Falle des MFR) eines Ausgabenprogramms. Diese können nachträglich (ex post), d. h. nachdem eine Maßnahme oder ein Programm vollständig umgesetzt wurde, oder während des Durchführungszeitraums (Halbzeitüberprüfung) erfolgen;
- **Folgenabschätzungen**, mit denen die voraussichtlichen Auswirkungen einer politischen Initiative oder (im Fall des MFR) eines vorgeschlagenen Ausgabenprogramms analysiert werden. Sie stützen sich auf Erkenntnisse, die aus der Umsetzung früherer Maßnahmen gewonnen wurden und in einschlägigen Evaluierungen festgehalten sind. Sie können sich auch auf Schlussfolgerungen und Empfehlungen früherer Audits beziehen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

1.5. Die in diesem Kapitel behandelte Hauptprüfungsfrage war, ob und wie die Kommission sowie das Parlament und der Rat die aus früheren Programmplanungszeiträumen des MFR gewonnenen Erkenntnisse genutzt haben, um die Gestaltung und Leistung der Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021-2027 zu verbessern. Der Hof konzentrierte sich auf die Erkenntnisse, die für die Leistung der Programme relevant sind. Zur Beantwortung dieser Frage analysierte er, ob

- es ein Verfahren gibt, das es der Kommission ermöglicht, diese Erkenntnisse in ihre Legislativvorschläge einfließen zu lassen (Ziffern [1.9-1.23](#));
- in den Legislativvorschlägen der Kommission die aus Evaluierungen, Audits und Folgenabschätzungen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt werden (Ziffern [1.24-1.27](#));
- wesentliche Abänderungen, die sich auf die Leistung der vorgeschlagenen Ausgabenprogramme auswirken, auf Folgenabschätzungen (einschließlich der vom Parlament und vom Rat durchgeführten Folgenabschätzungen) oder sonstige Erkenntnisquellen zurückgeführt werden können (Ziffern [1.28-1.32](#)).

1.6. Der Hof konzentrierte sich bei seiner Untersuchung auf fünf der 48 für den Zeitraum 2021-2027 aufgestellten Ausgabenprogramme, die zusammen 60 % des Gesamthaushalts des MFR ausmachen:

- zwei unter der MFR-Rubrik 2 "Zusammenhalt, Resilienz und Werte": den *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)* (1) und den *Kohäsionsfonds (KF)* (2);
- zwei unter der MFR-Rubrik 3 "Natürliche Ressourcen und Umwelt", die die beiden Säulen der *Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)* bilden: den *Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)* (3) und den *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)* (4);
- eines unter der MFR-Rubrik 6 "Nachbarschaft und die Welt": das *Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI)* (5).

1.7. Wie [Tabelle 1.1](#) entnommen werden kann, untersuchte der Hof sechs Legislativverfahren im Zusammenhang mit diesen Programmen sowie eines in Bezug

auf den gesamten MFR (einschließlich 17 zugehöriger Evaluierungen und dreier Folgenabschätzungen).

Tabelle 1.1 – Sechs Legislativverfahren im Zusammenhang mit fünf Programmen und ein Legislativverfahren mit Bezug auf den gesamten MFR wurden abgedeckt

Legislativverfahren	Verordnung	Betroffene Programme
2018/0197/COD	EFRE-/KF-Verordnung	EFRE und KF
2018/0196/COD	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen	
2018/0216/COD	Verordnung über die GAP-Strategiepläne*	EGFL und ELER (GAP)
2018/0218/COD	Gemeinsame Marktorganisation*	
2018/0217/COD	Horizontale GAP-Verordnung*	
2018/0243/COD	NDICI-Verordnung	NDICI
2018/0132/APP	MFR-Verordnung	alle

* Der Legislativvorschlag/die Verordnung war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfungsarbeiten durch den Hof noch nicht angenommen worden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.8. Die Kommission legte die oben genannten Legislativvorschläge im Mai und Juni 2018 vor. Bei Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes im September 2021 hatten die beiden gesetzgebenden Organe die GAP-Rechtsvorschriften noch nicht angenommen. Daher konnten bei der Prüfung der beiden GAP-Programme Abänderungen der Legislativvorschläge der Kommission nicht berücksichtigt werden. Im **Appendix** sind der Ansatz und die Methodik des Hofes beschrieben.

Das Konzept für eine bessere Rechtsetzung hilft der Kommission, gewonnene Erkenntnisse zu ermitteln

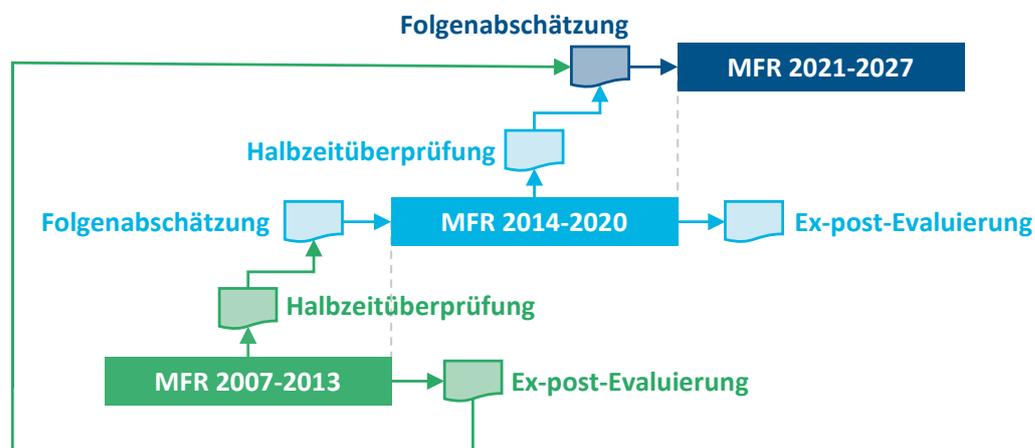
1.9. Das Konzept der Kommission für eine **bessere Rechtsetzung** hilft dabei, gewonnene Erkenntnisse zu ermitteln und diese zur Verbesserung der Leistung zu nutzen. Der Hof überprüfte, ob die Kommission bestimmte Kernanforderungen dieses Konzepts erfüllt hatte, die seiner Ansicht nach dazu beitragen, die Politik der EU verstärkt auf Fakten zu stützen und transparenter zu gestalten:

- Die aus Evaluierungen früherer EU-Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse sollten verfügbar gemacht werden und von Anfang an in Folgenabschätzungen einfließen ("Grundsatz der **vorherigen Evaluierung**"). Einschlägige Nachweise aus Evaluierungen sollten herangezogen werden können, um die Vorbereitung neuer Initiativen zu unterstützen.
- Evaluierungen und Folgenabschätzungen sollten **veröffentlicht** werden.
- In den Schlussfolgerungen von Evaluierungen sollte klar **angegeben** werden, **welche Erkenntnisse gewonnen** wurden, und die zuständigen Generaldirektionen (GD) sollten sachdienliche **Folgemaßnahmen** festlegen.
- In **Folgenabschätzungen** müssen **politische Optionen** auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen *Auswirkungen* **verglichen** werden. Alle relevanten Auswirkungen sollten einer **qualitativen** und, soweit möglich, auch **quantitativen** Bewertung unterzogen werden.
- Bevor die Kommission einen Legislativvorschlag vorlegen kann, ist in der Regel eine positive Stellungnahme des **Ausschusses für Regulierungskontrolle (RSB)** zu der zugehörigen Folgenabschätzung erforderlich. Diesen Ausschuss hatte die Kommission im Jahr 2016 zur **Bewertung der Qualität sämtlicher Folgenabschätzungen und der wichtigsten Evaluierungen** eingesetzt.

Die Kommission hatte den Grundsatz der vorherigen Evaluierung zumeist eingehalten, Einschränkungen standen hauptsächlich in Zusammenhang mit dem MFR-Zyklus

1.10. Im Zusammenhang mit den EU-Ausgabenprogrammen wird die Anwendung des Grundsatzes der vorherigen Evaluierung nicht nur dadurch erschwert, dass einige Zeit verstreicht, bis die Programme *Outputs* und Ergebnisse liefern, sondern auch dadurch, dass deren Evaluierung Zeit erfordert. Beispielsweise ist es unmöglich, die Ex-post-Evaluierung eines Programmes so früh vorzulegen, dass sie für die Folgenabschätzung für den nächsten MFR-Programmzeitraum berücksichtigt werden kann. Die Folgenabschätzungen für den nächsten MFR-Programmzeitraum können sich bestenfalls auf die Halbzeitüberprüfungen des laufenden MFR-Zeitraums (die, sofern verfügbar⁵, nur eine vorläufige Bewertung der Programmleistung ermöglichen) oder die Ex-post-Evaluierungen des vorherigen MFR-Zeitraums stützen. Die Aussagekraft solcher Bewertungen wird durch die "**n+3-Regel**" weiter gemindert, die bei einigen Programmen Zahlungen bis zu drei Jahre nach der *Mittelbindung* zulässt (siehe [Abbildung 1.2](#)).

Abbildung 1.2 – In Folgenabschätzungen für den MFR wird bestenfalls auf Halbzeitüberprüfungen des letzten und Ex-post-Evaluierungen des vorletzten Zeitraums zurückgegriffen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.11. Mit Bezug auf die Legislativverfahren in der Stichprobe des Hofes kam der RSB zu dem Schluss⁶, dass die Kommission den Grundsatz der vorherigen Evaluierung in der Regel eingehalten hatte. Die einzige Ausnahme war das Paket der

⁵ Siehe auch Ziffer 2.31 des [Jahresberichts 2020](#).

⁶ [RSB 2018 annual report](#), Annex: Impact assessments and evaluations.

Legislativvorschläge für die GAP. In diesem Fall konnte sich die Kommission zwar auf einige jüngere GAP-Evaluierungen stützen, eine umfassende Reihe solcher Evaluierungen (entweder Ex-post-Evaluierungen für den MFR 2007-2013 oder Halbzeitüberprüfungen für den MFR 2014-2020), die sich auf alle wichtigen Aspekte der GAP erstreckt hätte, lag der Kommission jedoch nicht rechtzeitig vor, um in die Folgenabschätzung einfließen zu können. Mit den in Ziffer **1.10** beschriebenen Einschränkungen bestätigt der Hof die Einschätzung des RSB zum Grundsatz der vorherigen Evaluierung.

1.12. Die Kommission hatte zu ihrem Vorschlag für eine [Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#), die wichtige horizontale Bestimmungen für den EFRE, den KF und sechs weitere Programme enthält, keine Folgenabschätzung erstellt. Der Hof bemerkte dazu in seiner [Stellungnahme](#)⁷ zu dem Vorschlag, dass hier eine Diskrepanz zum Vorgehen der Kommission im Jahr 2011 für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bestand. Aufgrund der nicht durchgeführten Folgenabschätzung lägen nicht ausreichend Nachweise dafür vor, dass die Kommission in ihrem Vorschlag die bestmögliche Wahl hinsichtlich bestimmter zentraler Parameter und Regelungen für die Umsetzung der betreffenden Programme getroffen habe.

Evaluierungen und Folgenabschätzungen werden veröffentlicht, sind aber teilweise schwer auffindbar

1.13. Die [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2015](#) veränderten die Art und Weise, wie Evaluierungen durchgeführt wurden. Griff die Kommission vorher für ihre Evaluierungen auf externe Sachverständige zurück, so werden sie seit Einführung der neuen Leitlinien von den zuständigen Generaldirektionen intern als Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen (SWD) erstellt. Evaluierungsstudien externer Sachverständiger leisten dazu nach wie vor einen wesentlichen Beitrag. Die *Ergebnisse* der Evaluierungen und der damit zusammenhängenden Studien werden über verschiedene Kanäle kommuniziert. Externe Evaluierungsstudien stehen im [EU Bookshop](#) zur Verfügung. Evaluierungen und Folgenabschätzungen im Rahmen von Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen können über [EUR-Lex](#), das offizielle [Register der Kommissionsdokumente](#) und das [Portal "Ihre Meinung zählt"](#) abgerufen

⁷ [Stellungnahme Nr. 6/2018](#) zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffern 5, 81 und 113.

werden. Zusätzlich sind einschlägige Dokumente auch oft auf den Seiten der jeweiligen Generaldirektionen zu finden⁸.

1.14. 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. Um größtmögliche Transparenz zu schaffen und den Zugang so leicht wie möglich zu gestalten, muss die endgültige Fassung der Arbeitsunterlage zur Evaluierung gemäß den Kommissionsleitlinien zusammen mit der zugehörigen externen Studie und gegebenenfalls der Stellungnahme des RSB zentral veröffentlicht werden⁹.

1.15. Allerdings gibt es keinen zentralen Zugangspunkt, wo sämtliche veröffentlichten, laufenden oder geplanten Evaluierungen und Folgenabschätzungen zu finden wären. Einschlägige Informationen auffindig zu machen, ist eine Herausforderung. In ihrer [Mitteilung zur besseren Rechtsetzung](#) von April 2021 fasst die Kommission die Verknüpfung verschiedener Erkenntnisregister ins Auge. Geplant sei, mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in Kontakt zu treten, um ein gemeinsames Erkenntnisregister – das gemeinsame Legislativportal – einzurichten, das es jedem, der an der Politikgestaltung der EU interessiert ist, ermöglicht, alle Erkenntnisse zu finden, die einer bestimmten Initiative zugrunde liegen¹⁰.

In den Evaluierungen werden die gewonnenen Erkenntnisse formuliert, Folgemaßnahmen werden jedoch nicht klar festgelegt

1.16. Gemäß den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) müssen in den Schlussfolgerungen der Evaluierungen die gewonnenen Erkenntnisse explizit aufgeführt werden, damit sie in die zukünftige Politikgestaltung einfließen können. Im Allgemeinen wurden im Rahmen der vom Hof untersuchten Evaluierungen die

⁸ [Evaluation in the European Commission; Rolling Check-List and State of Play](#), PE 611.020, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, November 2017.

⁹ [Better Regulation Guidelines, Chapter VI – Guidelines on evaluation \(including fitness checks\)](#), Europäische Kommission.

¹⁰ [Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften](#), Europäische Kommission.

gewonnenen Erkenntnisse klar formuliert und in einem eigenen Abschnitt vorgestellt, wodurch sie leicht zu finden waren.

1.17. Den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) zufolge sollten Evaluierungsergebnisse bewertet und gegebenenfalls durch Folgemaßnahmen ergänzt werden und müssen in den von den zuständigen Generaldirektionen der Kommission veröffentlichten jährlichen Managementplänen Folgemaßnahmen festgelegt werden, die aus den Evaluierungsergebnissen abgeleitet wurden. In den Leitlinien heißt es auch, dass das Festlegen und Zugänglichmachen der geplanten Folgemaßnahmen Teil der Übernahme von Verantwortung und Rechenschaftspflicht für EU-Maßnahmen ist und für Transparenz sorgt.

1.18. Der Hof analysierte die Managementpläne der Generaldirektionen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO), Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und Internationale Partnerschaften (GD INTPA) für die Jahre 2018-2021. Er stellte fest, dass in den Managementplänen keine klaren Folgemaßnahmen, die auf die Ergebnisse von Evaluierungen von EU-Ausgabenprogrammen zurückzuführen waren, formuliert wurden. Darüber hinaus stieß der Hof bei den 17 untersuchten Evaluierungen auf zwei Beispiele für Aktionspläne mit Folgemaßnahmen, bei denen es sich um separate interne Kommissionsdokumente handelt, die also nicht öffentlich zugänglich sind. Der Hof untersuchte darüber hinaus die internen Anweisungen der Kommission für die Ausarbeitung solcher Managementpläne für den selben Zeitraum. Er stellte fest, dass die Anweisungen für die Ausarbeitung der Managementpläne der Jahre 2018 und 2019 die Verpflichtung enthielten, auf der Grundlage von Evaluierungen Folgemaßnahmen zu formulieren. In den Anweisungen von 2020 und 2021 war eine solche Verpflichtung jedoch nicht mehr enthalten.

Folgenabschätzungen enthalten verschiedene Optionen, aber nur begrenzte quantitative Analysen

1.19. In den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) ist festgelegt, dass in Folgenabschätzungen politische Optionen auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen verglichen und dazu, wenn möglich, quantifizierte Kosten und Nutzen herangezogen werden sollten. In den vom Hof untersuchten Folgenabschätzungen wurden verschiedene Optionen vorgestellt, doch handelte es sich dabei nicht immer um umfassende alternative Szenarien, die alle wichtigen Aspekte des Programms abdeckten. Die verschiedenen Optionen ließen sich im Hinblick auf die von ihnen abgedeckten Aspekte vor allem in qualitativer Hinsicht

vergleichen, da quantitative Informationen wie Kosten-Nutzen- oder Kostenwirksamkeitsanalysen nur in begrenztem Umfang vorlagen (siehe [Tabelle 1.2](#)). Einschlägige quantitative Analysen können Lesern dabei helfen, die relativen Vorzüge einer in der Folgenabschätzung empfohlenen Option besser zu beurteilen.

Tabelle 1.2 – In Folgenabschätzungen werden verschiedene Optionen vorgestellt, die sich in qualitativer Hinsicht vergleichen lassen, aber es werden nur in begrenztem Umfang quantitative Analysen vorgenommen

EFRE und KF	EGFL und ELER	NDICI
Vorstellung mehrerer Optionen		
In der Folgenabschätzung werden ein Basisszenario sowie drei Optionen zur Abfederung der geplanten Ausgabenkürzung um 10 % vorgestellt: (1) gleichmäßige Reduzierung in allen Bereichen, (2) geografischer Fokus (keine Kürzung in weniger entwickelten Ländern) und (3) thematischer Fokus (Priorität liegt auf Innovation, KMU und Umweltschutz).	In der Folgenabschätzung werden ein Basisszenario und drei Optionen vorgestellt. Die Optionen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern stellen eine Reihe verschiedener Prioritäten dar, auf die die Mitgliedstaaten ihren Schwerpunkt legen können.	Bei den Optionen in der Folgenabschätzung handelt es sich eher um Varianten einer einzigen Option, da die gesamte vergleichende Analyse auf die Frage ausgerichtet ist, welche externen Instrumente und <i>Haushaltsgarantien</i> in das NDICI integriert werden sollen.
Vergleichbarkeit		
Analyse der Vor- und Nachteile der Optionen mit Schwerpunkt auf den geschätzten Auswirkungen auf das BIP der EU.	Analyse der erwarteten Wirksamkeit der einzelnen Optionen, wenn es darum geht, die Ziele der GAP zu erreichen.	Analyse der Vor- und Nachteile einer Aufnahme der verschiedenen externen Instrumente in das NDICI, gefolgt von Schlussfolgerungen für jedes Instrument.
Quantifizierung		
In der Folgenabschätzung fehlt eine detaillierte Kosten-Nutzen- bzw. Kostenwirksamkeitsanalyse.	Die Folgenabschätzung umfasst eine quantifizierte Analyse ökologischer und wirtschaftlicher Aspekte,	Die Folgenabschätzung konzentriert sich hauptsächlich auf ähnliche Ziele und

EFRE und KF	EGFL und ELER	NDICI
	wie etwa der Verteilungseffekte. Eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse bzw. Kostenwirksamkeits-Analyse fehlt hingegen.	Aspekte der Kohärenz, ohne Quantifizierung.
Ermittlung der bevorzugten Option		
Ja, ausdrücklich (Option 3, d. h. thematischer Fokus).	Nein, laut Folgenabschätzung wäre die beste Wahl möglicherweise ein Mix der verschiedenen vorgestellten Optionen.	Ja, in der Folgenabschätzung wird angegeben, welche Instrumente in das NDICI integriert werden sollten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle trägt zur Verbesserung der Qualität der Evaluierungen und Folgenabschätzungen bei

1.20. Im Einklang mit den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) bewertet der RSB die Qualität sämtlicher Folgenabschätzungen und ausgewählter Evaluierungen, die er als besonders wichtig erachtet. Wie [Abbildung 1.3](#) entnommen werden kann, ist die Arbeitsbelastung des RSB beträchtlich: Zwischen 2017 und 2020 untersuchte er 171 Folgenabschätzungen und 58 Evaluierungen – insgesamt 229 Fälle. 42 davon (18 %) betrafen den MFR direkt. Die durchschnittliche Arbeitsbelastung des RSB beläuft sich auf rund 60 Fälle jährlich, unterliegt entsprechend dem MFR und dem weiter gefassten politischen Zyklus der EU jedoch Schwankungen.

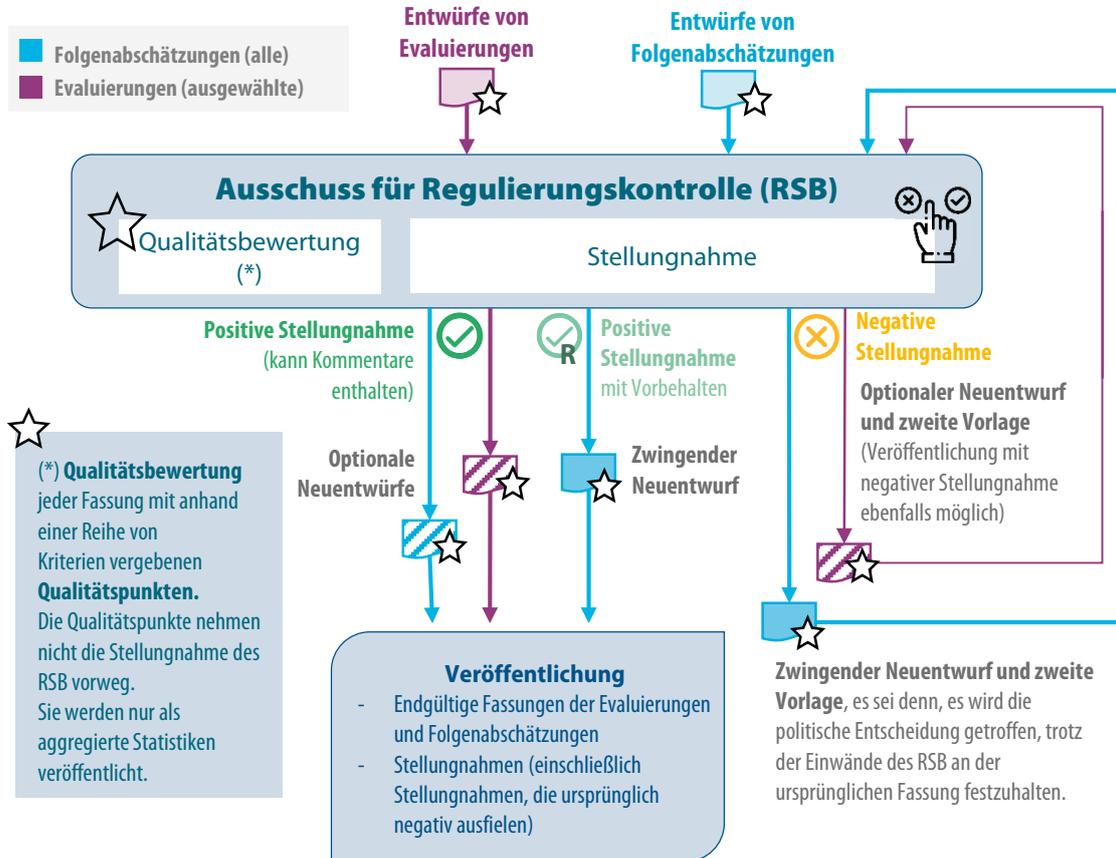
1.21. Zu jedem von ihm geprüften Fall gibt der RSB eine Stellungnahme ab, die negativ oder positiv (oder im Falle von Folgenabschätzungen auch "positiv mit Vorbehalten") ausfallen kann. Folgenabschätzungen, die bei Ersteinreichung vom RSB als negativ bewertet werden, müssen überarbeitet werden, wobei die Anmerkungen des RSB zu berücksichtigen sind, und dem Ausschuss erneut vorgelegt werden. Die zweite Vorlage ist in der Regel die letzte. Hält der Ausschuss an seiner negativen Stellungnahme fest, so kann nur der für institutionelle Beziehungen und Vorausschau zuständige Vizepräsident der Kommission die Einleitung einer dienststellenübergreifenden Konsultation bewilligen, bevor das Kollegium der Kommissionsmitglieder darüber entscheidet, ob die Initiative weiterverfolgt wird oder nicht. Wird eine Evaluierung vom Ausschuss als negativ bewertet, verhindert dies nicht deren Veröffentlichung. In den meisten Fällen korrigieren die zuständigen

Generaldirektionen aber den Entwurf und bemühen sich um eine positive Stellungnahme bei der zweiten Vorlage.

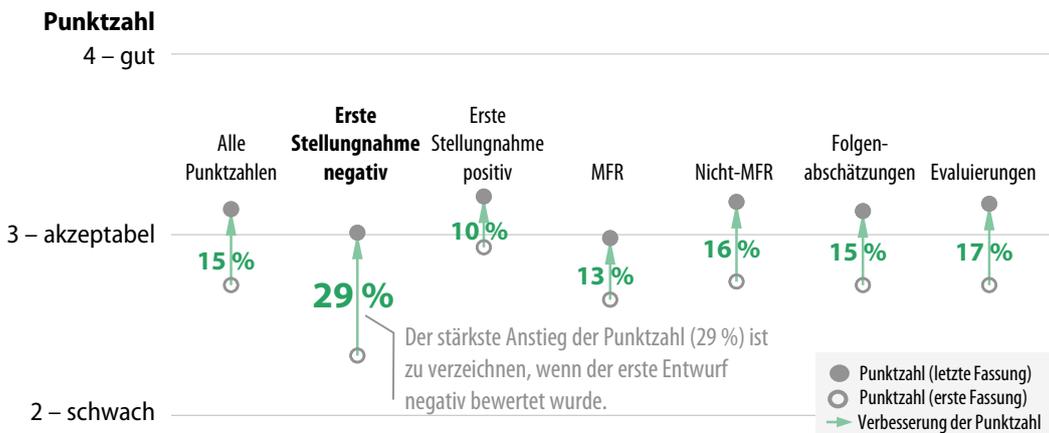
1.22. Außerdem bewertet der RSB die Qualität sämtlicher Entwürfe von Evaluierungen und Folgenabschätzungen bei jeder Vorlage sowie die endgültige Fassung vor Veröffentlichung und vergibt dabei Punkte anhand einer Reihe von Kriterien. Durchschnittlich bewertete der RSB die Qualität der endgültigen Folgenabschätzungen und Evaluierungen um 15 % besser als die von ihm bewerteten Erstentwürfe. In Fällen, in denen der erste Entwurf negativ bewertet worden war, wurde eine deutlichere Verbesserung erzielt (29 %). Aber auch bei einer positiven Stellungnahme des Erstentwurfs, wenn sich der RSB darauf verließ, dass die zuständigen Generaldirektionen seine Anmerkungen ohne erneute Vorlage berücksichtigen würden, fiel die Bewertung um 10 % positiver aus. Die Verbesserungen waren bei Evaluierungen und Folgenabschätzungen sowie bei MFR-bezogenen und nicht MFR-bezogenen Fällen ähnlich.

Abbildung 1.3 – Der RSB trägt dazu bei, die Qualität von Folgenabschätzungen und Evaluierungen zu verbessern

Arbeitsweise des RSB



Verbesserung der vom RSB für die endgültigen Fassungen vergebenen Qualitätspunkte im Vergleich zu ersten Fassung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.23. Der Hof analysierte sechs MFR-bezogene Fälle: drei Folgenabschätzungen und drei Evaluierungen. Dabei konnte der Hof spezifische Verbesserungen der Qualität direkt auf die Überprüfung durch den RSB zurückführen. Der Hof bewertete auch die vom RSB durchgeführten Qualitätsbewertungen – sowohl der ursprünglichen als auch der endgültigen Fassungen – als angemessen.

Die Kommission hat ihre Legislativvorschläge unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse ausgearbeitet

1.24. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei den sieben von ihm 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. Darüber hinaus stellt der Legislativvorschlag der Kommission für einen Basisrechtsakt für ein bestimmtes Programm nur einen ersten Schritt der Gestaltung dar und kann nicht allein sicherstellen, dass die Leistung des Programms verbessert wird. Erstens sind die auf der Grundlage eines solchen Vorschlags erlassenen Rechtsvorschriften das Ergebnis von Legislativverhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, die häufig mit wesentlichen Abänderungen einhergehen. Zweitens müssen einige zentrale Anforderungen und Regelungen noch auf niedrigerer Ebene – in Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten – festgelegt werden. Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte nach Anhörung der Ausschüsse mit Vertretern der Mitgliedstaaten und erlässt delegierte Rechtsakte – vorbehaltlich des Rechts des Parlaments und des Rates, Einwände zu erheben – unter Berücksichtigung der Standpunkte der Sachverständigen der Mitgliedstaaten. Bei der *geteilten Mittelverwaltung* hängt die Leistung der Programme weitgehend von den spezifischen Bestimmungen verschiedener operationeller Programme, GAP-Strategiepläne und ähnlicher Programmplanungsdokumente ab, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission genehmigt werden müssen, bevor mit der Durchführung tatsächlich begonnen werden kann.

1.25. In diesem Abschnitt werden drei gewonnene Erkenntnisse vorgestellt und es wird untersucht, wie die Kommission sie in ihren Legislativvorschlägen berücksichtigt hat. Die erste Erkenntnis betrifft die allgemeine Architektur des *auswärtigen Handelns* der EU, die die Kommission infolge früherer Diagnosen und Empfehlungen radikal geändert hat (siehe [Kasten 1.1](#)).

Kasten 1.1

Gewonnene Erkenntnis: Verschiedene Instrumente des auswärtigen Handelns sollten konsolidiert werden

Was war das Problem und welche Erkenntnis wurde gewonnen?

Im MFR 2014-2020 gab es unter der Rubrik "Europa in der Welt" zahlreiche parallel existierende Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln. Die Halbzeitüberprüfungen zu diesen Instrumenten haben ergeben, dass die Vielzahl der Programme das Risiko von sich überschneidenden Maßnahmen, verpassten Synergien und einer Vervielfachung der Durchführungsmodalitäten zur Folge hatte¹¹. In den Halbzeitüberprüfungen wurde betont, dass die Arbeitsweisen vereinfacht und kohärenter gestaltet werden müssen.

Der Hof hat dargelegt, dass das Vorhandensein zahlreicher Instrumente wie etwa des EEF außerhalb des EU-Haushalts die Komplexität der operativen Regelungen erhöht und die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt¹². Die Kommission hat diesen Punkt in ihrem [Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen](#) aus dem Jahr 2017 anerkannt und erklärt: "Der Einsatz zusätzlicher Instrumente außerhalb des EU-Haushalts sollte auf ein Mindestmaß beschränkt werden, da sie die Klarheit des Haushaltsplans beeinträchtigen und die demokratische Kontrolle, die Transparenz und eine verantwortungsvolle Verwaltung gefährden."

Wie hat die Kommission die gewonnene Erkenntnis in ihrem Legislativvorschlag umgesetzt?

Diese Erkenntnis veranlasste die Kommission, eine überarbeitete Architektur der Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln vorzuschlagen, um die Kohärenz zwischen regionalen und thematischen Programmen zu erhöhen und die Verfahren zu straffen¹³. Durch die Annahme der NDICI-Verordnung im Juni 2021 wurde die Zahl der Instrumente für das auswärtige Handeln erheblich verringert, indem acht¹⁴ zuvor getrennte Instrumente (einschließlich des EEF, der nun in den Haushaltsplan aufgenommen wurde) zu einem einzigen Instrument zur Finanzierung des auswärtigen Handelns zusammengeführt wurden.

Nach Ansicht des Hofes ist es jedoch noch zu früh, um umfassend beurteilen zu können, inwieweit das NDICI in der Praxis zu Vereinfachung und mehr Kohärenz führen wird. Bei der bevorstehenden Programmplanung und der anschließenden Umsetzung wird sich zeigen, inwieweit diese Ziele erreicht werden.

1.26. Ein weiteres Beispiel betrifft die Überwachung und Leistungsmessung im Bereich Kohäsion. In diesem Fall wandte die Kommission die gewonnene Erkenntnis an

¹¹ Siehe [COM\(2017\) 720 final](#), S. 25, und [SWD\(2017\) 601 final](#), S. 22.

und legte eine Reihe gemeinsamer *Ergebnisindikatoren* für den EFRE, den KF und die damit verbundenen Programme fest (siehe **Kasten 1.2**). Dadurch erhöhte sich jedoch die Gesamtzahl der Indikatoren auf EU-Ebene, wodurch bezüglich einer anderen gewonnenen Erkenntnis ein Kompromiss eingegangen werden musste, nämlich dass in den Programmen weniger (dafür relevantere) Indikatoren verwendet werden sollten, und zwar auch auf EU-Ebene. Solche Kompromisse sind bei der Gestaltung von Ausgabenprogrammen häufig unvermeidlich.

Kasten 1.2

Gewonnene Erkenntnis: EFRE und KF sollten gemeinsame Ergebnisindikatoren haben

Was war das Problem und welche Erkenntnis wurde gewonnen?

In den MFR-Rechtsvorschriften für den EFRE und den KF für den Zeitraum 2014-2020 wurde eine Liste gemeinsamer Outputindikatoren aufgestellt. Für die beiden Fonds wurden jedoch keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren festgelegt.

Stattdessen wurden für jedes operationelle Programm unterschiedliche Ergebnisindikatoren festgelegt, was den Verwaltungsaufwand erhöht und eine sinnvolle Aggregation der Ergebnisse auf EU-Ebene unmöglich macht. Der Hof empfahl der Kommission, für den MFR 2021-2027 eine Reihe gemeinsamer Ergebnisindikatoren vorzuschlagen¹⁵.

¹² Siehe [Themenpapier Nr. 01/2018](#), "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates", Februar 2018, Ziffern 26-30 und Ziffer 40 (*liegt nur in englischer Sprache vor*) sowie Kapitel 2 des [Jahresberichts 2016 des Hofes](#), Ziffern 2.29-2.31 und Illustration 2.8.

¹³ [Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), S. 19.

¹⁴ Das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), das Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP), das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC), das Partnerschaftsinstrument (PI), die Gemeinsame Durchführungsverordnung (CIR) und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF).

¹⁵ Siehe [Sonderbericht Nr. 02/2017](#), "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung" sowie [Sonderbericht Nr. 21/2018](#), "Bei

Wie hat die Kommission die gewonnene Erkenntnis in ihrem Legislativvorschlag umgesetzt?

Die Kommission nahm eine [Analyse der Indikatoren für den Zeitraum 2014-2020](#) vor, um zu bewerten, ob die Liste der gemeinsamen Outputindikatoren erweitert werden kann und ob es möglich ist, eine Liste gemeinsamer direkter Ergebnisindikatoren für die Tätigkeiten des EFRE und des KF nach 2020 zu erstellen.

Das Legislativpaket für den *Programmplanungszeitraum* 2021-2027 umfasst eine Liste gemeinsamer Ergebnisindikatoren für den EFRE und den KF zur Messung der (auch kurzfristigen) Auswirkungen der geförderten Tätigkeiten auf die Begünstigten.

1.27. In einigen Fällen spiegeln die Legislativvorschläge der Kommission die gewonnenen Erkenntnisse nur in begrenztem Maße wider. Ein Beispiel hierfür ist die Erhöhung des Beitrags der GAP zum Klimaschutz und seine realistische Messung (siehe [Kasten 1.3](#)).

Kasten 1.3

Gewonnene Erkenntnis: Der Ansatz bei der Bewertung des Beitrags der GAP zum Klimaschutz sollte stärker der Realität entsprechen

Was war das Problem und welche Erkenntnis wurde gewonnen?

Um den Klimawandel einzudämmen, hat die EU eine Reihe von Emissionsreduktionszielen für Treibhausgase festgelegt: für 2020 (Reduktion um 20 % gegenüber dem Stand von 1990), für 2030 (Reduktion um 55 % gegenüber dem Stand von 1990) und für 2050 (Netto-Null-Emissionen). All diese drei Kernziele schließen den Agrarsektor ein, doch wurde bislang kein gesondertes sektorspezifisches Ziel für die Landwirtschaft vereinbart¹⁶.

Der Beitrag der GAP zum Klimaschutz wird im Rahmen der Verpflichtung der EU gemessen, einen bestimmten Anteil ihres Haushalts (20 % im MFR-Zeitraum 2014-2020 und 25 % im MFR-Zeitraum 2021-2027) für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel auszugeben. In einem [Bericht](#)

Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung".

¹⁶ [Sonderbericht Nr. 18/2019](#), "EU-Treibhausgasemissionen: gute Berichterstattung, aber bessere Einblicke in künftige Reduktionen erforderlich."

aus dem Jahr 2016¹⁷ stellte der Hof jedoch fest, dass die Art und Weise, wie die Methode zur Ausgabenverfolgung angewandt wurde, zu einer Überbewertung des Beitrags der GAP um fast ein Drittel führte. Der Hof stellte ferner fest, dass die Informationen darüber, welche Ergebnisse mit den klimabezogenen Ausgaben – beispielsweise in Bezug auf die Emissionsreduktion – voraussichtlich erreicht würden, begrenzt waren. Er empfahl, das Konservativitätsprinzip anzuwenden und Überbewertungen der klimabezogenen Ausgaben im Rahmen der GAP zu korrigieren. In einem Bericht aus dem Jahr 2021¹⁸ stellte der Hof fest, dass zwar die Hälfte der Klimaschutzausgaben der EU auf die GAP entfiel, bei den Agraremissionen seit 2010 jedoch kaum eine Veränderung zu verzeichnen war.

Wie hat die Kommission die gewonnene Erkenntnis in ihrem Legislativvorschlag umgesetzt?

In seiner Analyse Nr. 01/2020¹⁹ stellte der Hof fest, dass die von der Kommission zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben des EU-Haushalts verwendete Methodik weitgehend unverändert geblieben war. Während die Kommission den geschätzten Beitrag der Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen im Einklang mit der Empfehlung des Hofes erheblich niedriger angesetzt hatte, hatte sie den geschätzten Beitrag der "Basisprämien", d. h. der neuen Hauptform der Direktzahlungen an Landwirte, nun erheblich höher angesetzt und dies damit begründet, dass diese Zahlungen einer "erweiterten Konditionalität" unterliegen, die frühere "Ökologisierungsmethoden" umfasst. Wie der Hof in seiner Stellungnahme²⁰ aus dem Jahr 2018 ausgeführt hat, wäre es jedoch realistischer, den Beitrag der Direktzahlungen zum Klimaschutz unter ausschließlicher Berücksichtigung der Unterstützung für Gebiete zu schätzen, in denen die Betriebsinhaber tatsächlich Methoden zur Eindämmung des Klimawandels anwenden.

¹⁷ Sonderbericht Nr. 31/2016, "Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen".

¹⁸ Sonderbericht Nr. 16/2021, "Gemeinsame Agrarpolitik und Klima: Landwirtschaft erhält Hälfte der Klimaschutzausgaben der EU, aber Emissionen gehen nicht zurück".

¹⁹ Analyse Nr. 01/2020, "Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt".

²⁰ Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020, Ziffer 37-38.

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

1.28. Der AEUV regelt die Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments und des Rates. Die beiden Organe haben ein demokratisches Mandat und können innerhalb der im Vertrag festgelegten Grenzen diese Befugnisse nach eigenem Ermessen ausüben. Die [Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung](#), die beide Organe unterzeichnet haben, enthält einige Orientierungshilfen für bewährte Rechtsetzungsverfahren, zu deren Anwendung die Organe sich verpflichten. Gemäß Artikel 15 führen die beiden Organe "Folgenabschätzungen in Bezug auf die von ihnen vorgenommenen wesentlichen Abänderungen am Kommissionsvorschlag" durch, wenn "sie dies im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess für zweckmäßig und erforderlich halten". In der Regel sollen sie "die Folgenabschätzung der Kommission als Ausgangspunkt für ihre weiteren Arbeiten zugrundelegen". Was als "'wesentliche' Abänderung" gemäß Artikel 15 zu betrachten ist, "sollte das jeweilige Organ bestimmen".

1.29. Die Abänderungen, die in den vom Hof untersuchten sektorspezifischen Legislativverfahren von den gesetzgebenden Organen und im Fall der MFR-Verordnung vom Rat mit Zustimmung des Parlaments vorgenommen wurden, waren zahlreich, und der Hof betrachtete eine Reihe von Abänderungen in Bezug auf die Programmleistung als erheblich. In den meisten Fällen konnte zumindest bis zu einem gewissen Grad ein Zusammenhang zwischen diesen Abänderungen einerseits und den Erkenntnissen aus Evaluierungen und Audits sowie der Folgenabschätzung der Kommission andererseits hergestellt werden. Dies war bei der gewonnenen Erkenntnis zur Steigerung der in der MFR-Verordnung vorgesehenen Flexibilität im Großen und Ganzen der Fall (siehe [Kasten 1.4](#)).

Kasten 1.4

Gewonnene Erkenntnis: Der MFR sollte flexibler sein, damit besser auf sich verändernde Umstände reagiert werden kann

Was war das Problem und welche Erkenntnis wurde gewonnen?

In ihrem [Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen](#) aus dem Jahr 2017 sprach sich die Kommission für einen EU-Haushalt mit "mehr Flexibilität innerhalb eines stabilen Rahmens" aus, da mehr Flexibilität vonnöten sei, um auf Krisen und unerwartete Ereignisse reagieren zu können. In seiner [Analyse aus dem Jahr 2018](#) stimmte der Hof der Diagnose der Kommission weitgehend zu und fügte hinzu, dass die Flexibilitätsinstrumente im Rahmen des MFR 2014-2020 größtenteils genutzt wurden, um die Auswirkungen unerwarteter Verzögerungen bei der Umsetzung von Programmen auf den Haushalt zu bewältigen, wodurch wenig Flexibilität für den Umgang mit weiteren unvorhergesehenen Ereignissen blieb.

Wie hat die Kommission die gewonnene Erkenntnis in ihrem Legislativvorschlag umgesetzt?	Wie hat der Rat mit Zustimmung des Parlaments den Vorschlag der Kommission abgeändert?
<p>In seiner Analyse Nr. 06/2018 zum Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 ermittelte der Hof eine Reihe von Elementen, die die allgemeine Haushaltsflexibilität erheblich erhöhen, darunter die folgenden:</p>	<p>Der Rat hat mit Zustimmung des Parlaments einige zentrale Elemente des Kommissionsvorschlags beibehalten, ihn jedoch in einigen wichtigen Aspekten geändert. Dazu gehörte beispielsweise eine klarere Unterteilung verschiedener besonderer Instrumente in thematische und nicht-thematische Instrumente sowie die</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Streichung der Obergrenzen für die Übertragung auf künftige Haushaltsjahre durch den "Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen" für die nicht in Anspruch genommenen <i>Mittel für Zahlungen</i>, d. h. die Differenz zwischen dem zulässigen Höchstbetrag, den die EU in einem gegebenen Jahr auszahlen kann (jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen) und dem von ihr tatsächlich ausgezahlten Betrag. Dies würde dazu 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aufnahme des "Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen" in das "Instrument für einen einzigen Spielraum" und Wiedereinführung der Obergrenzen für die Übertragung nicht in Anspruch genommener Mittel für Zahlungen von einem Jahr auf das folgende. Wie beim MFR 2014-2020 gelten diese Obergrenzen für die letzten drei Jahre des Zeitraums, liegen

<p>beitragen, dass im Falle von Verzögerungen bei der Programmdurchführung Mittel für Zahlungen zur Verfügung stehen;</p>	<p>jedoch diesmal insgesamt um rund 20 % höher;</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Erhöhung des Umfangs und des Anwendungsbereichs von vier besonderen Instrumenten außerhalb des MFR²¹ auf 2,4 Milliarden Euro pro Jahr (Erhöhung um 34 % gegenüber dem vorherigen MFR) und Klarstellung, dass alle im Rahmen dieser Instrumente ausgegebenen Beträge über die jährliche Obergrenze für Mittel für Zahlungen hinausgehen; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ geringfügige Reduzierung des Gesamtwerts dieser besonderen Instrumente (um 4 %) auf 2,3 Milliarden Euro pro Jahr, was immer noch 28 % mehr ist als im vorangegangenen Zeitraum. Darüber hinaus wurde ein neues thematisches besonderes Instrument geschaffen: die "Reserve für die Anpassung an den Brexit" mit einer Obergrenze von 5 Milliarden Euro für ihre gesamte Laufzeit;
<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausweitung der Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene <i>Mittel für Verpflichtungen</i> über die "Unionsreserve" auf künftige Jahre zu übertragen, dadurch, dass sie allen Politikbereichen zugewiesen werden können (und nicht nur Bereichen im Zusammenhang mit Wachstum, Beschäftigung, Migration und Sicherheit, wie dies im MFR-Zeitraum 2014-2020 der Fall war); 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aufnahme der "Unionsreserve" in das "Instrument für einen einzigen Spielraum". Zwar gab es nach wie vor keine thematischen Einschränkungen für die Inanspruchnahme des Mechanismus, aber eine jährliche Obergrenze für Übertragungen von einem Haushaltsjahr auf das nächste wurde eingeführt: 0,04 % des kombinierten Bruttonationaleinkommens der EU-Mitgliedstaaten;

²¹ Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, Solidaritätsfonds der Europäischen Union, Reserve für Soforthilfe und Flexibilitätsinstrument.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Schaffung der Möglichkeit, <i>aufgehobene Mittelbindungen</i> wiederzuverwenden, indem sie in die "Unionsreserve" aufgenommen werden. In der Vergangenheit beliefen sich die aufgehobenen Mittelbindungen auf zwischen 2 und 5 Milliarden Euro pro Jahr. | <ul style="list-style-type: none"> ○ Streichung der Möglichkeit, aufgehobene Mittelbindungen auf diese Weise wiederzuverwenden. |
|--|--|

1.30. In anderen Fällen wichen die von den gesetzgebenden Organen eingeführten Abänderungen erheblich vom Vorschlag der Kommission ab, der auf den von ihr gewonnenen Erkenntnissen beruhte. Beispielsweise lehnten die beiden gesetzgebenden Organe den Vorschlag der Kommission ab, den Zeitraum, in dem im Rahmen mehrjähriger Programme Zahlungen nach der Mittelbindung noch geleistet werden können, (von drei auf zwei Jahre) zu verkürzen (siehe [Kasten 1.5](#)).

Kasten 1.5

Gewonnene Erkenntnis: "n+3"-Regel sollte durch "n+2"-Regel ersetzt werden

Die EU gibt einen erheblichen Teil ihres Haushalts über mehrjährige Programme wie den EFRE und den KF aus. Im Rahmen des MFR 2014-2020 ermöglichte die **n+3-Regel** es, bis 2023, d. h. drei Jahre nach dem nominalen Ende des Zeitraums, die Ausgaben für die betreffenden Programme zu tätigen (siehe auch Ziffer [1.10](#)). Dies war eine Änderung gegenüber den vorangegangenen Zeiträumen (2000-2006 und 2007-2013), in denen die **n+2-Regel** galt.

Die n+3-Regel wurde eingeführt, um die anfangs langsame Programmdurchführung und die schwache Mittelausschöpfung zu Beginn des Zeitraums auszugleichen. Der Hof stellte jedoch fest²², dass sie zu Problemen bei der Haushaltsführung und der Leistung führte, da sie

- zum Anstieg der *noch abzuwickelnden Mittelbindungen* beitrug, d. h. der Beträge, zu deren Auszahlung aus dem EU-Haushalt die Kommission sich verpflichtet hatte, die aber noch nicht ausgezahlt worden waren;

²² [Analyse Nr. 05/2019](#), "Schnellanalyse. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung", April 2019, Ziffern 34-39, und [Sonderbericht](#)

- den Verwaltungsaufwand dadurch erhöhte, dass sie den Zeitraum, in dem sich zwei MFR-Zeiträume mit zwei unterschiedlichen Regelwerken überschneiden, auf drei Jahre verlängerte;
- den Anreiz schwächte, Outputs – und anschließend Ergebnisse – früher zu erzielen, wodurch diese in einigen Fällen im Vergleich zur n+2-Regel tatsächlich erst ein Jahr später erreicht wurden.

Wie hat die Kommission die gewonnene Erkenntnis in ihrem Legislativvorschlag umgesetzt?	Wie haben die beiden gesetzgebenden Organe den Vorschlag der Kommission abgeändert?
<p>Für den Zeitraum 2021-2027 kehrte die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zur n+2-Regel zurück²³. Die Kommission schlug diese Änderung vor, "um die <i>Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung</i> ebenso zu fördern wie eine zeitnahe Umsetzung", und vertrat die Auffassung, dass dies machbar sein sollte, da "die Vereinfachung es den Programmen erleichtert, Verzögerungen zu reduzieren"²⁴.</p> <p>Wie in Ziffer 1.12 dargelegt, hat die Kommission jedoch keine Folgenabschätzung zur Unterstützung dieses horizontalen Legislativvorschlags erstellt.</p>	<p>Die beiden gesetzgebenden Organe beschlossen, die n+3-Regel für die Jahre 2021-2026 beizubehalten und den Vorschlag der Kommission entsprechend zu ändern.</p>

1.31. Weder das Parlament noch der Rat erstellten Folgenabschätzungen in Bezug auf den Legislativvorschlag der Kommission für den MFR und seine Ausgabenprogramme. Der Hof nahm zur Kenntnis, dass das Parlament den Rat dafür

Nr. 36/2016, "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013", Ziffern 58-68.

²³ Artikel 99 des [Entwurfs einer Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#) und Artikel 36 des [Entwurfs einer Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik](#).

²⁴ [Begründung des Legislativvorschlags der Kommission](#). Siehe auch [Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen](#), Europäische Kommission, 2017, Abschnitt 4.1.3.

kritisiert hatte, dass dieser im Hinblick auf die von ihm vorgeschlagenen wesentlichen Abänderungen keine Folgenabschätzungen erstellt hatte²⁵. Er stellte fest, dass die beiden Organe interne Leitlinien zu Folgenabschätzungen ausgearbeitet hatten. Im Einklang mit der [Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung](#) betonen beide Organe in ihren jeweiligen Leitlinien, dass sie die von der Kommission erstellten Folgenabschätzungen in vollem Umfang berücksichtigen werden. Darüber hinaus führen beide Organe bestimmte Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit sie ihre eigenen Folgenabschätzungen erstellen können. Jede neue Folgenabschätzung eines Organs müsse breite politische Unterstützung finden und dürfe das Gesetzgebungsverfahren nicht übermäßig verzögern. Darüber hinaus sehen die Leitlinien beider Organe vor, dass eine neue Folgenabschätzung nur für "wesentliche" Abänderungen des Legislativvorschlags der Kommission als notwendig erachtet werden kann. Keines der beiden Organe definiert jedoch, wann eine Änderung "wesentlich" ist, oder legt Kriterien für eine dahin gehende Bewertung fest. Den Leitlinien des Parlaments zufolge ist es schwierig, eine Definition des Begriffs "wesentlich" zu formulieren, die in allen Bereichen gültig ist – es handele sich um eine Bewertung, die von Fall zu Fall vorgenommen werden müsse. In den Leitlinien des Rates wird ein ähnlicher Einzelfallansatz befürwortet. Der Hof stimmt zwar zu, dass sich möglicherweise keine einheitliche, allgemein anwendbare Definition erreichen lässt, doch führt das Fehlen von Kriterien für die Bestimmung dessen, was eine wesentliche Abänderung ausmacht, zu dem Risiko, dass verschiedene Ausschüsse der beiden Organe zu voneinander abweichenden Auslegungen und Anwendungen gelangen.

1.32. Der Hof prüfte, ob die gesetzgebenden Organe seine Stellungnahmen²⁶ zu den von ihm untersuchten Legislativvorschlägen berücksichtigt hatten. Er stellte fest, dass diese einigen seiner Vorschläge gefolgt waren (siehe [Kasten 1.6](#)).

²⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2021 mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil des Beschlusses über die *Entlastung* für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019, Einzelplan II – Europäischer Rat und Rat, sind (2020/2142(DEC)), Ziffer 12.

²⁶ [Stellungnahme Nr. 6/2018](#) zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen; [Stellungnahme Nr. 7/2018](#) zum Legislativpaket für die GAP und [Stellungnahme Nr. 10/2018](#) zur NDICI-Verordnung.

Kasten 1.6

In einigen Fällen folgten die gesetzgebenden Organe den Stellungnahmen des Hofes zu den Legislativvorschlägen der Kommission

- Sie haben die vorgeschlagene Definition von Ergebnisindikatoren in der Dachverordnung und den fondsspezifischen Verordnungen (einschließlich der EFRE-/KF-Verordnung) angeglichen²⁷.
- Sie haben den Grundsatz der ergebnisorientierten Programmplanung, der bereits für geografische Programme galt, auf alle NDICI-Programme ausgeweitet²⁸.

²⁷ Stellungnahme Nr. 6/2018 zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Ziffer 60.

²⁸ Stellungnahme Nr. 10/2018 zur NDICI-Verordnung, Ziffer 23.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.33. 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 (siehe Ziffer [1.9](#)).

1.34. Der Hof stellte – unter Berücksichtigung der Zwänge im Zusammenhang mit dem MFR-Zyklus – fest, dass die Kommission bei den meisten vom Hof untersuchten Legislativverfahren den "Grundsatz der vorherigen Evaluierung" beachtet hatte. Die Kommission nahm jedoch keine Folgenabschätzung für die [Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#), die wichtige leistungsbezogene Bestimmungen für den EFRE, den KF und sechs weitere Programme enthält, vor. Darüber hinaus waren bei den Legislativvorschlägen für die GAP zum Zeitpunkt der Erstellung der Folgenabschätzung nicht alle thematischen Aspekte der Politik ausreichend durch Evaluierungen abgedeckt (siehe Ziffern [1.10-1.12](#)).

Empfehlung 1.1

Bei der Vorbereitung des nächsten MFR sollte die Kommission

- a) sicherstellen, dass im Rahmen von Folgenabschätzungen die zentralen inhaltlichen (d. h. nicht nur die verfahrenstechnischen) Aspekte von Rechtsvorschriften, die mehrere Programme betreffen – wie etwa der [Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#) – untersucht werden;
- b) ihre Evaluierungen für alle Ausgabenprogramme, einschließlich der Evaluierungen zu spezifischen thematischen Aspekten dieser Programme, so planen, dass die Ergebnisse der Evaluierungen für die entsprechenden Folgenabschätzungen zur Verfügung stehen.

Zeitraumen: während der Vorbereitungen für den MFR nach 2027

1.35. Folgenabschätzungen und Evaluierungen sowie die damit verbundenen Studien werden veröffentlicht, können aber schwer zu finden sein, und es gibt keinen zentralen Zugangspunkt zu allen diesen Dokumenten (siehe Ziffern [1.13-1.15](#)).

Empfehlung 1.2

Die Kommission sollte ihre Pläne zur Schaffung eines benutzerfreundlichen Zugangspunkts für alle Folgenabschätzungen, Evaluierungen und zugrunde liegenden Studien fortführen und umsetzen. Dies könnte erreicht werden, indem sie ihre relevanten Erkenntnisregister und Portale miteinander verknüpft und Kontakt zu anderen Organen aufnimmt, um ein gemeinsames Erkenntnisregister, das gemeinsame Legislativportal, einzurichten.

Zeitraumen: bis Ende 2023

1.36. Die gewonnenen Erkenntnisse waren in den vom Hof untersuchten Evaluierungen im Allgemeinen klar angegeben. Die Kommission hat die entsprechenden sachdienlichen Folgemaßnahmen in den von ihr veröffentlichten Managementplänen jedoch nicht eindeutig angegeben (siehe Ziffern [1.16-1.18](#)).

Empfehlung 1.3

Die Kommission sollte sachdienliche Folgemaßnahmen, die sich aus Evaluierungen ergeben, eindeutig angeben, indem sie sie in ihren jährlichen Managementplänen oder sonstigen öffentlich zugänglichen Dokumenten mit gleichwertigem Status nennt.

Zeitraumen: bis Ende 2022

1.37. Die vom Hof untersuchten Folgenabschätzungen enthielten eine Reihe von Optionen für die Gestaltung der betreffenden Ausgabenprogramme. Sie lieferten jedoch nur wenige quantifizierte Informationen, die den Vergleich der vorgeschlagenen Optionen erleichtert hätten (siehe Ziffer [1.19](#)).

Empfehlung 1.4

Die Kommission sollte bei der Darstellung von Optionen in Folgenabschätzungen mehr quantitative Informationen, insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen und Kosten-Wirksamkeits-Analysen, an die Hand geben.

Zeitraumen: bei der Erstellung der Folgenabschätzungen für den MFR nach 2027

1.38. Der RSB führt umfangreiche Arbeiten durch. Er überprüft alle Folgenabschätzungen und eine Auswahl von Evaluierungen und trägt spürbar zur Verbesserung ihrer Qualität bei (siehe Ziffern [1.20-1.23](#)).

1.39. Die vom Hof untersuchten Legislativvorschläge mit MFR-Bezug zeigen, dass die Kommission die einschlägigen Erkenntnisse aus Evaluierungen und Audits im Allgemeinen zumindest teilweise berücksichtigt hat. Der Basisrechtsakt für ein Programm ist jedoch nur ein erster Schritt, um eine bessere Leistung sicherzustellen; vieles hängt von wichtigen Anforderungen und Regelungen ab, die später auf niedrigerer Ebene in Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten sowie in Programmplanungsdokumenten festgelegt werden (siehe Ziffern [1.24-1.27](#)).

1.40. Die Annahme der Rechtsvorschriften für den MFR 2021-2027 dauerte länger als die Annahme für den vorangegangenen Zeitraum, wodurch sich die Durchführung der Ausgabenprogramme verzögerte. Das Parlament und der Rat haben zahlreiche Abänderungen an den vom Hof untersuchten Legislativvorschlägen der Kommission vorgenommen, von denen der Hof einige für die Programmleistung als signifikant betrachtete. Bei den meisten dieser Abänderungen konnte ein Zusammenhang mit den aus Evaluierungen oder Folgenabschätzungen gewonnenen Erfahrungen 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 (siehe Ziffern [1.28-1.32](#)).

Anhänge

Anhang 1.1 – Weiterverfolgung der Empfehlungen aus Kapitel 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2017	Empfehlung 1: Die Kommission sollte für den kommenden MFR-Zeitraum Maßnahmen zur Straffung und Vereinfachung der für die Ausführung des EU-Haushalts geltenden Strategierahmen vorschlagen und dadurch die Rechenschaftspflicht für die Ergebnisse stärken sowie die Klarheit und Transparenz für alle Akteure erhöhen. Dazu sollte gemeinsam mit den Akteuren darauf hingearbeitet werden, ein kohärentes Bündel übergeordneter messbarer Ziele aufzustellen, an denen die Maßnahmen, die zur Erzielung der für den gesamten mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten Ergebnisse notwendig sind, während seiner ganzen Laufzeit ausgerichtet werden können.	X					
2017	Empfehlung 2: Die Kommission sollte in ihre Leistungsberichterstattung, die jährliche Management- und Leistungsbilanz eingeschlossen, aktuelle Leistungsinformationen aufnehmen.		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2017	<p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Zahl der Indikatoren zur Leistung des EU-Haushalts verringern und die übergeordneten allgemeinen Ziele besser auf die spezifischen Programm- und Politikziele abstimmen. Dazu sollte sie folgende Schritte unternehmen:</p> <p>a) Sie sollte eine direkte Verbindung zwischen den spezifischen Zielen in der Rechtsgrundlage der einzelnen Ausgabenprogramme und den allgemeinen Zielen herstellen.</p>	X					
2017	<p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Zahl der Indikatoren zur Leistung des EU-Haushalts verringern und die übergeordneten allgemeinen Ziele besser auf die spezifischen Programm- und Politikziele abstimmen. Dazu sollte sie folgende Schritte unternehmen:</p> <p>b) Sie sollte die auf allen Ebenen für den EU-Haushalt verwendeten Leistungsindikatoren überprüfen und dabei Informationen wie den vorgesehenen Nutzer und den vorgesehenen Zweck jedes Indikators erfassen. Können diese Informationen nicht bestimmt werden, sollte sie die Streichung des Indikators in Erwägung ziehen.</p>		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2017	<p>Empfehlung 3: Die Kommission sollte die Zahl der Indikatoren zur Leistung des EU-Haushalts verringern und die übergeordneten allgemeinen Ziele besser auf die spezifischen Programm- und Politikziele abstimmen. Dazu sollte sie folgende Schritte unternehmen:</p> <p>c) Die Kommission sollte sicherstellen, dass die für die laufende Verwaltung von Programmen und Politiken in den Generaldirektionen verwendeten Informationen mit den in den wichtigsten Leistungsberichten enthaltenen aggregierten Leistungsinformationen übereinstimmen.</p>			X			X
2017	<p>Empfehlung 4: Die Kommission sollte in ihren wichtigsten Leistungsberichten darlegen, wie sie Leistungsinformationen nutzt. Sie sollte — so systematisch wie möglich und unter Berücksichtigung der für die Beschaffung dieser Informationen erforderlichen Zeit — aufzeigen, wie Leistungsinformationen zum EU-Haushalt in ihre Beschlussfassung eingeflossen sind.</p>		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2017	<p>Empfehlung 5: Die Kommission sollte Maßnahmen einführen und Anreize schaffen oder bereits bestehende Maßnahmen und Anreize verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung in ihrer internen Kultur zu fördern und dabei auf den bereits erzielten Fortschritten aufbauen. Zu diesem Zweck sollte sie</p> <p>a) ihren Führungskräften im Bereich des Leistungsmanagements sowie der Nutzung von Leistungsinformationen für die Beschlussfassung mehr Kenntnisse vermitteln und Leitlinien bereitstellen;</p>	X					
2017	<p>Empfehlung 5: Die Kommission sollte Maßnahmen einführen und Anreize schaffen oder bereits bestehende Maßnahmen und Anreize verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung in ihrer internen Kultur zu fördern und dabei auf den bereits erzielten Fortschritten aufbauen. Zu diesem Zweck sollte sie</p> <p>b) bewährte Verfahren bei der Nutzung von Leistungsinformationen sowohl innerhalb der Kommission als auch mit wichtigen Akteuren wie den Mitgliedstaaten austauschen;</p>		X				

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof					
		Vollständig umgesetzt	Stand der Umsetzung		Nicht umgesetzt	Nicht zutreffend	Unzureichende Nachweise
			weitgehend	teilweise			
2017	<p>Empfehlung 5: Die Kommission sollte Maßnahmen einführen und Anreize schaffen oder bereits bestehende Maßnahmen und Anreize verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung in ihrer internen Kultur zu fördern und dabei auf den bereits erzielten Fortschritten aufbauen. Zu diesem Zweck sollte sie</p> <p>c) ihre interne Kultur weiter verbessern, um eine stärkere Leistungsorientierung zu erreichen. Dabei sollte sie die von den Generaldirektionen aufgezeigten Probleme und die von den Umfrageteilnehmern genannten Möglichkeiten für Fortschritte sowie die Chancen, die sich durch die überarbeitete <i>Haushaltsordnung</i>, die Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt, die Leistungsberichterstattung für laufende Projekte sowie andere Quellen bieten, berücksichtigen.</p>	X					

Kapitel 2

Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	2.1. - 2.8.
Kurzbeschreibung der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"	2.1. - 2.2.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	2.3. - 2.5.
Erasmus+: Zweck und angestrebte Funktionsweise von Erasmus+	2.6. - 2.8.
Bewertung der Leistung von Erasmus+ auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsdaten	2.9. - 2.40.
Allgemeine Bemerkungen	2.9. - 2.17.
Ein beliebtes Programm, das insbesondere Einzelpersonen zugutekommt	2.12. - 2.13.
Umfang und Reichweite von Erasmus+ schaffen Mehrwert	2.14. - 2.15.
Vereinfachte Programmgestaltung, doch keine Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen	2.16. - 2.17.
Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung	2.18. - 2.23.
Ein stetig steigendes Interesse an Mobilität	2.21.
Mobilität schafft europäischen Mehrwert in zahlreichen Facetten	2.22. - 2.23.
Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung	2.24. - 2.30.
Maßnahmen und ihre Auswirkungen unterscheiden sich von Region zu Region und von Einrichtung zu Einrichtung	2.27. - 2.28.
Aus strategischen Partnerschaften erwächst nur wenig Innovation	2.29.
Virtuelle Formate ermöglichen Einsparungen	2.30.
Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung	2.31. - 2.34.
Sanfte Diplomatie durch globale Reichweite	2.34.
Mobilität junger Menschen	2.35. - 2.40.
Positive Auswirkungen auf die Teilnehmer und verbesserte interne Kohärenz	2.38. - 2.39.

Kleines Budget, stark umkämpfte Projektmittel

2.40.

Schlussfolgerungen

2.41. - 2.42.

Anhänge

Anhang 2.1 – Erasmus+-Ziele

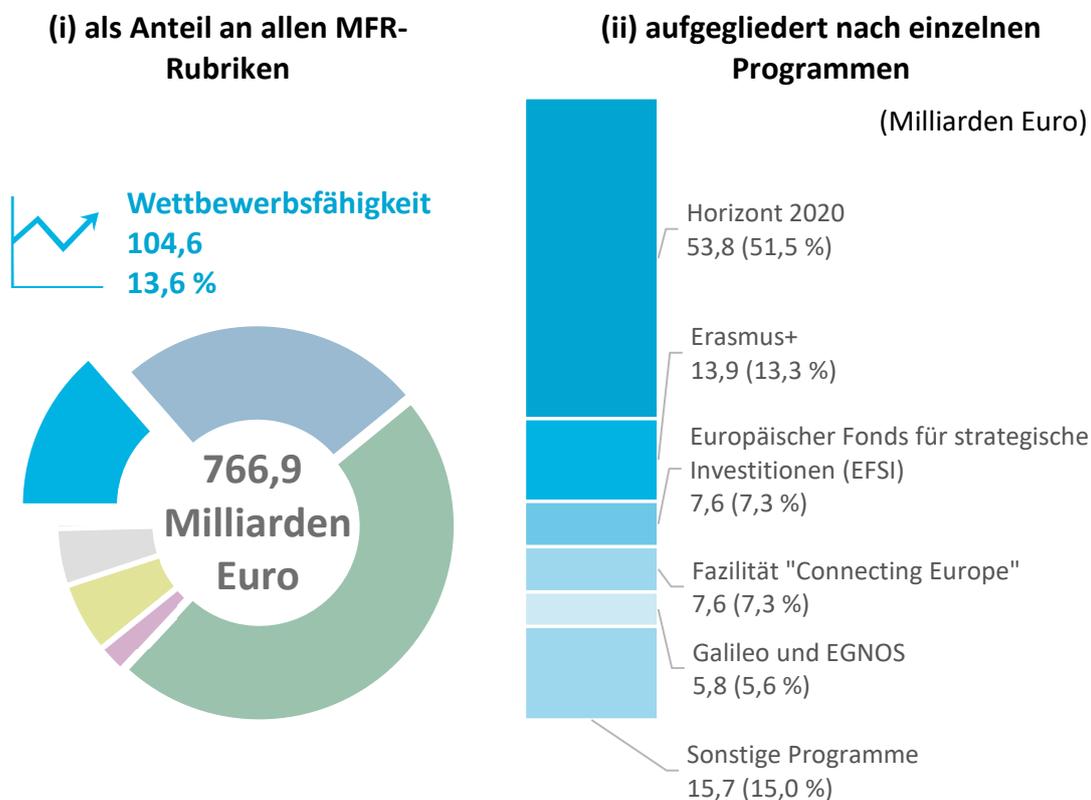
Einleitung

Kurzbeschreibung der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung"

2.1. Im Rahmen der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" werden vielfältige *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. Die wichtigsten Programme sind *Horizont 2020* im Bereich Forschung und Innovation sowie Erasmus+ im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport. Unter diese Teilrubrik fallen zudem Weltraumprogramme wie Galileo und EGNOS sowie die *Fazilität "Connecting Europe"*. Die MFR-Teilrubrik 1a umfasst ferner Finanzinstrumente wie den *Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)*.

2.2. Für diese Teilrubrik des MFR 2014-2020 sind Gesamtausgaben von 142 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 104,6 Milliarden Euro ausgezahlt wurden (siehe [Abbildung 2.1](#)).

Abbildung 2.1 – Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung: im Zeitraum 2014-2020 erfolgte Zahlungen aus *Mittelbindungen* desselben Zeitraums



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

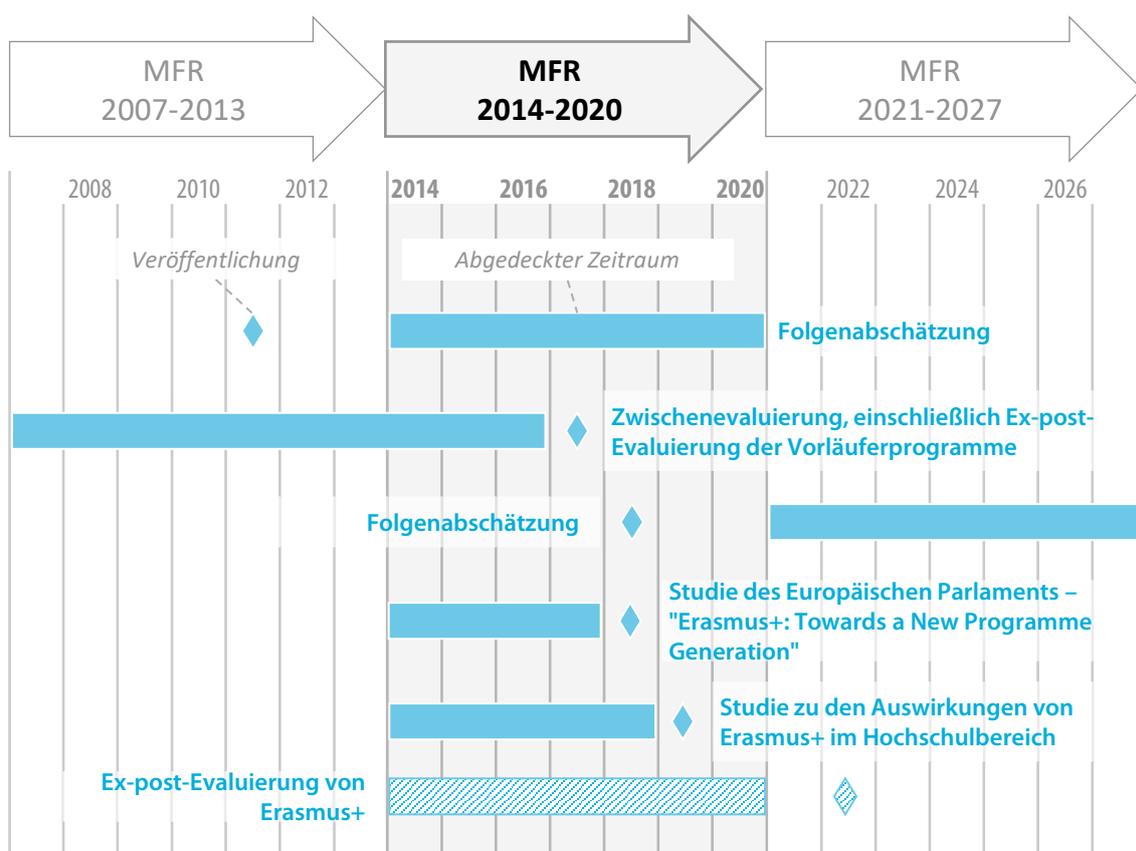
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

2.3. Von den 23 Programmen, die im Rahmen der Teilrubrik "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" finanziert werden, wählte der Hof für seine Analyse das Programm Erasmus+ aus, auf das 13,3 % aller bis Ende 2020 im Rahmen dieser MFR-Teilrubrik getätigten Zahlungen entfielen. Ziel war es, festzustellen, wie viele relevante *Leistungsinformationen* verfügbar waren, und auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme erbracht haben. Damit wird an den [Bericht zur Leistung 2019](#) angeknüpft, in dem der Hof Horizont 2020 und den EFSI analysierte, auf die 57,4 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2019 entfielen.

2.4. Dieses Kapitel basiert auf den Leistungsinformationen der Kommission in ihrer *jährlichen Management- und Leistungsbilanz 2020*, den Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022 sowie den in [Abbildung 2.2](#) aufgeführten wichtigsten Evaluierungen und anderen Berichten. Der Hof prüfte diese Informationen auf

Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, überprüfte jedoch nicht die Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen. Des Weiteren stützte sich der Hof auf die *Ergebnisse* seiner eigenen in letzter Zeit durchgeführten Prüfungen und Analysen, die in einer Reihe von Berichten enthalten sind, auf die im Text verwiesen wird. Im **Appendix** ist die bei der Ausarbeitung dieses Kapitels angewandte Methodik genauer beschrieben.

Abbildung 2.2 – Zeitplan für die wichtigsten Evaluierungen und andere Berichte sowie abgedeckte Zeiträume



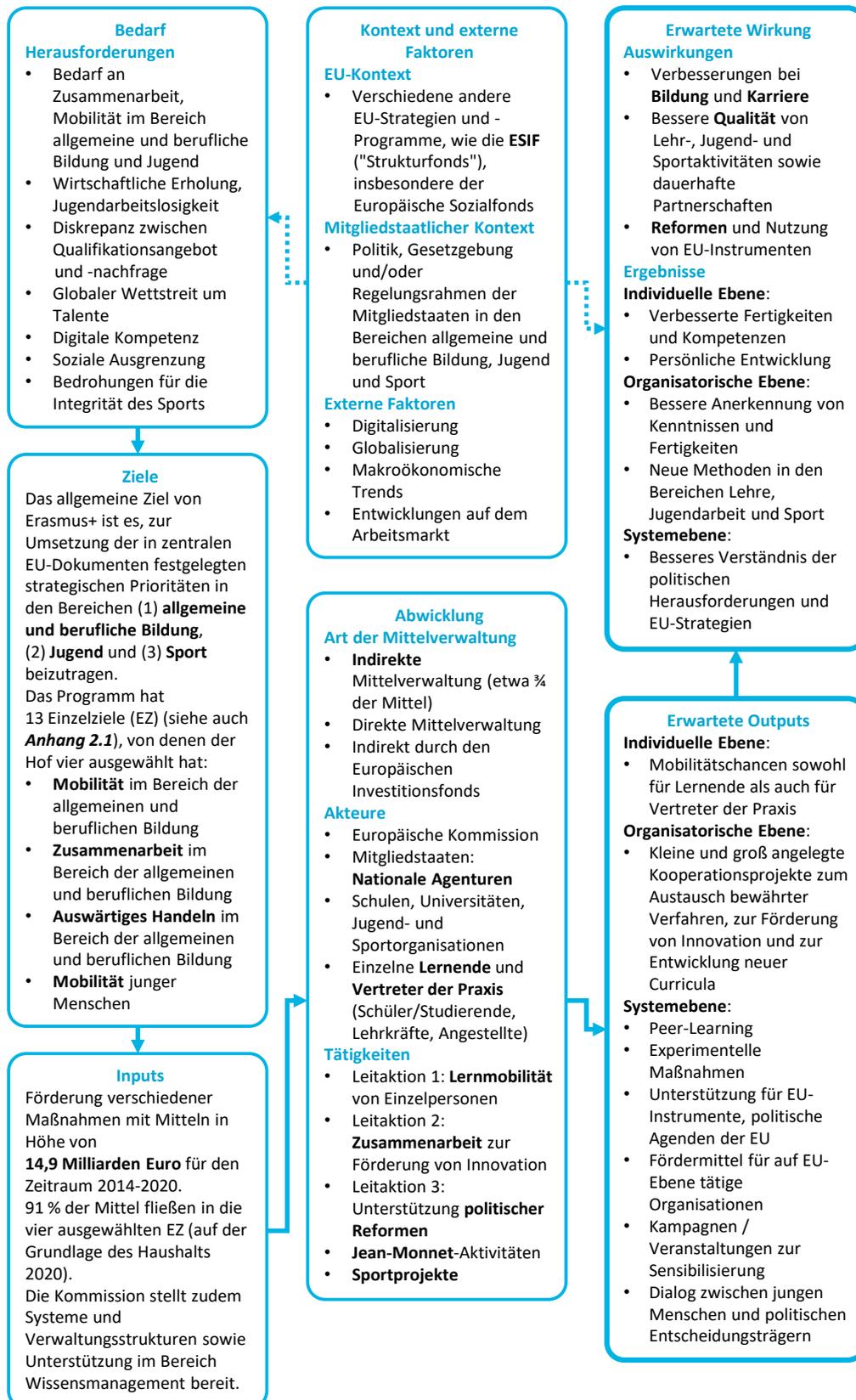
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

2.5. In den Rechtsvorschriften über die einzelnen EU-Ausgabenprogramme sind 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. Erasmus+ umfasst 14 Ziele (ein allgemeines Ziel und 13 Einzelziele). In diesem Kapitel werden das allgemeine Ziel sowie vier Einzelziele behandelt (siehe **Anhang 2.1**).

Erasmus+: Zweck und angestrebte Funktionsweise von Erasmus+

2.6. *Abbildung 2.3* enthält Hintergrundinformationen zu Erasmus+ und einen konzeptionellen Überblick über den Bedarf, dem das Programm gerecht werden soll, seine Ziele sowie die erwarteten *Outputs* und Wirkungen.

Abbildung 2.3 – Überblick über Erasmus+



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen **SWD(2018) 40 final** dargelegten *Interventionslogik*, der **Verordnung (EU) Nr. 1288/2013** und des Kommissionsdokuments **COM(2020) 300 final** ("Programme Statements of operational expenditure").

2.7. Erasmus+ ist das Programm der EU in den Bereichen (1) allgemeine und berufliche Bildung, (2) Jugend und (3) Sport. Diese Bereiche fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, das heißt, dass die Mitgliedstaaten beispielsweise über ihr Bildungssystem oder ihre Sozialpolitik für junge Menschen selbst entscheiden. Allerdings kann die EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit ihrem Handeln unterstützen, koordinieren oder ergänzen. Das Programm Erasmus+ wurde 2014 ins Leben gerufen und ist das Nachfolgeprogramm von Erasmus, dem seit 1987 existierenden Mobilitätsprogramm für Studierende, und sechs weiteren Programmen in den oben genannten Bereichen wie Leonardo da Vinci, Comenius und Jugend in Aktion. In sieben Jahren (2014-2020) wurden im Rahmen von Erasmus+ Mittel in Höhe von rund 14,9 Milliarden Euro bereitgestellt.

2.8. In der Formulierung des allgemeinen Ziels des Programms wird auf eine Reihe übergeordneter Ziele und Strategien Bezug genommen, zu denen Erasmus+ beitragen soll. Die 13 Einzelziele decken alle drei Bereiche ab. Die Maßnahmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend fallen mehrheitlich unter folgende Leitaktionen: Leitaktion 1: *Lernmobilität* von Einzelpersonen; Leitaktion 2: Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation und zum Austausch von bewährten Verfahren; Leitaktion 3: Unterstützung politischer Reformen.

Bewertung der Leistung von Erasmus+ auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen

Allgemeine Bemerkungen

2.9. *Abbildung 2.4* gibt einen Überblick über alle im Programmabriss enthaltenen Erasmus+-Indikatoren. *Abbildung 2.5* zeigt die Indikatoren, die sich auf das allgemeine Ziel beziehen. Spezifische Übersichten zu jedem ausgewählten Einzelziel findet sich in *Abbildung 2.6*, *Abbildung 2.7*, *Abbildung 2.8* und *Abbildung 2.9*. Im Bericht zur Leistung 2019¹ werden einige allgemeine Einschränkungen thematisiert, die es bei der Analyse dieser Indikatoren zu beachten gilt. Insbesondere beruht die Bewertung des Hofes, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Zielvorgabe für diesen Indikator erreicht wird. Bei dieser Bewertung wird weder berücksichtigt, ob oder wie eng ein bestimmter Indikator mit den Erasmus+-Maßnahmen und -Zielen verknüpft ist, noch, ob die für den Indikator festgelegte Zielvorgabe ambitioniert genug ist. Aus diesem Grund handelt es sich lediglich um einen ersten Schritt bei der Analyse der Leistung des Programms. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde vom Hof nicht geprüft (diese Frage wurde aber im Bericht zur Leistung 2019² behandelt).

¹ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffer 1.24.

² Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffern 1.13-1.23.

Abbildung 2.4 – Überblick über alle im Programmabriss enthaltenen Erasmus+-Indikatoren

Ziel (*)	Insgesamt	Output				Ergebnis				Auswirkungen			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
AZ 1	15	11	5	1	6					4	1	1	2
EZ 1	3	2	1	1		1	1						
EZ 2	2	1			1			1					
EZ 3	2					2	2						
EZ 4	3	3	2	1									
EZ 5	2					2	1	1					
EZ 6	1	1	1										
EZ 7	3	1	1			2	2						
EZ 8	1					1	1						
EZ 9	1					1	1						
EZ 10	1	1	1										
EZ 11	1					1	1						
EZ 12	1					1	1						
EZ 13	2	1	1			1	1						
Insgesamt	38	21	12	2	7	13	11	1	1	4	1	1	2

(*) Die vollständige Liste der Ziele findet sich in Anhang 2.1

LEGENDE

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.10. Das allgemeine Ziel des Erasmus+-Programms ist es, zur Erreichung folgender Ziele beizutragen: "a) der Ziele der *Strategie Europa 2020*, einschließlich des Kernziels im Bereich Bildung; b) der Ziele des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020), einschließlich der einschlägigen Referenzwerte; c) der nachhaltigen Entwicklung des Hochschulwesens in Partnerländern; d) der allgemeinen Ziele des erneuerten Rahmens für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (2010-2018); e) des Ziels der Entwicklung der europäischen Dimension im Sport, insbesondere im Breitensport, entsprechend dem Arbeitsplan der Union für den Sport; f) der Förderung der europäischen Werte gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union"³. In [Abbildung 2.5](#) sind die entsprechenden Indikatoren dargestellt.

³ Artikel 4 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1288/2013](#).

Abbildung 2.5 – Überblick über die mit dem allgemeinen Ziel verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnisse	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	5		1	6
Nein			1	1
Nicht eindeutig ?	6		2	8
INSGESAMT	11		4	15

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe	
Durch das Programm unterstütztes Hochschulpersonal	Output	 100 % (2020) 2013 2020 Etappenziel 71 % (2016)	
Durch das Programm unterstütztes Personal im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung	Output	 100 % (2020) 2013 2020 Etappenziel 73 % (2016)	
Durch das Programm unterstütztes Schulpersonal	Output	 100 % (2020) 2013 2020 Etappenziel 75 % (2016)	
Durch das Programm unterstütztes Personal im Bereich Erwachsenenbildung	Output	 100 % (2020) 2013 2020 Etappenziel 60 % (2016)	
Durch das Programm unterstützte Jugendarbeiter	Output	 100 % (2020) 2013 2020 Etappenziel 84 % (2019)	

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.11. Das allgemeine Ziel umfasst sieben in der Erasmus+-Verordnung festgelegte Indikatoren, auch wenn mit einigen dieser Indikatoren mehr als ein Parameter gemessen wird. Insgesamt gibt es daher 15 Indikatoren. Ein Beispiel ist der in [Abbildung 2.5](#) dargestellte Indikator, mit dem die Anzahl der zum Personal gehörenden Personen, die mit Maßnahmen des Programms unterstützt werden, in fünf verschiedenen Kategorien erfasst wird. Hierbei handelt es sich um einen typischen Outputindikator, auch wenn die Kommission ihn im Programmabrisse als *Ergebnisindikator* einstuft. Der Hof ist der Auffassung, dass die Zielvorgabe erreicht wurde.

Ein beliebtes Programm, das insbesondere Einzelpersonen zugutekommt

2.12. Erasmus+ wird von den Beteiligten und der Öffentlichkeit als sinnvolles Programm wahrgenommen, das seinen Zielen gerecht wird⁴. Allerdings kommt die Kommission in ihrer Zwischenevaluierung zu dem Schluss, dass mit den überprüften Projekten einigen wichtigen gesellschaftlichen Herausforderungen nur in geringem Maße Rechnung getragen wird⁵. Einzelpersonen, die an Erasmus+-Maßnahmen teilnehmen, berichten gemeinhin über positive Auswirkungen auf ihre Fertigkeiten und Kompetenzen (Lernende) sowie auf ihre persönliche und berufliche Entwicklung (Vertreter der Praxis). Das Programm wirkt sich konkret auf Organisationen aus, da es für eine stärkere und breitere internationale Vernetzung sorgt. Allerdings gibt es kaum Hinweise auf grundlegende Änderungen an institutionellen oder pädagogischen Verfahren⁶.

2.13. Die Attraktivität von Erasmus+ zeigt sich deutlich daran, dass zu viele Anträge eingereicht werden – die Kehrseite ist, dass Anträge trotz hoher Qualität wegen fehlender Mittel abgelehnt werden müssen⁷.

⁴ [Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation](#), Europäisches Parlament, S. 73.

⁵ [Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report \(Volume 1\)](#), S. 11.

⁶ Ebd., S. 14.

⁷ Ebd., S. 16.

[Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation](#), Europäisches Parlament, S. 9.

Umfang und Reichweite von Erasmus+ schaffen Mehrwert

2.14. Erasmus+ vereint 33 Programmländer sowie Länder aus aller Welt, die als Partnerländer teilnehmen können. Das Vereinigte Königreich war bis Ende 2020 als Programmland an Erasmus+ beteiligt (siehe [Kasten 2.1](#)). Dieses Niveau der internationalen Zusammenarbeit findet sich bei keinem anderen nationalen Programm in diesem Bereich und verleiht Erasmus+ somit einen deutlichen Mehrwert. Neben der geografischen Reichweite des Programms sorgen sein Umfang, seine Verfahren sowie die länderübergreifende Zusammenarbeit für einen weiteren Mehrwert⁸. Der finanzielle Beitrag, den eine Reihe von Nicht-EU-Ländern für eine umfangreiche Teilnahme am Programm leisten, ist ein weiterer Beleg für seinen Mehrwert (siehe [Kasten 2.2](#)). Die Prüfungsarbeit des Hofes⁹ und die Meinung der Beteiligten verdeutlichen noch einmal den insgesamt positiven Mehrwert¹⁰.

⁸ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1).

⁹ Sonderbericht Nr. 22/2018, "Mobilität im Rahmen von Erasmus+: Millionen von Teilnehmern und europäischer Mehrwert in zahlreichen Facetten, doch muss die Leistungsmessung weiter verbessert werden".

¹⁰ Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europäisches Parlament, S. 9.

Kasten 2.1

Erasmus+ und "Brexit"

Seit dem 1. Februar 2020 ist das Vereinigte Königreich kein EU-Mitgliedstaat mehr. Im Austrittsabkommen¹¹ zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich war jedoch ein Übergangszeitraum vorgesehen, der am 31. Dezember 2020 endete. Somit war das Vereinigte Königreich bis zum Ende dieses Zeitraums weiterhin als Programmland an Erasmus+ beteiligt; danach wurde es zu einem nicht assoziierten Drittland.

Das Vereinigte Königreich spielte eine wichtige Rolle als Zielland im Rahmen von Erasmus+, was sich daran zeigte, dass die eingehende Mobilität die ausgehende Mobilität überstieg. So zeigten etwa die Zahlen zu den Studierenden, die im Rahmen der im "Aufforderungsjahr" 2018 geschlossenen Vereinbarungen am Programm teilnahmen, dass sich die Zahl der Aufenthalte von Studierenden aus dem Vereinigten Königreich in anderen Programmländern auf 18 099 belief, während es umgekehrt 29 797 Aufenthalte waren¹².

2.15. Die *Wirtschaftlichkeit* von Erasmus+ hat sich verbessert¹³, da es im Vergleich zu seinen Vorläuferprogrammen¹⁴ vereinfacht wurde, was von den Beteiligten allgemein begrüßt wird. Dennoch sehen sie weiteres Verbesserungspotenzial, wie etwa eine Verringerung der Anzahl der IT-Tools, eine leichtere Verständlichkeit des Programmleitfadens¹⁵ sowie eine Vereinfachung des Antragsverfahrens¹⁶.

¹¹ Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft.

¹² Statistischer Anhang zum Erasmus+-Jahresbericht 2019, S. 38-39.

¹³ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 12.

¹⁴ Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europäisches Parlament, S. 10, 31 und 113.

¹⁵ Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europäisches Parlament, S. 75.

¹⁶ Ebd., S. 79.

Kasten 2.2

Analyse des Hofes der von Nicht-EU-Ländern geleisteten Finanzbeiträge

In der Analyse Nr. 03 des Hofes aus dem Jahr 2021¹⁷ ging es um "von Nicht-EU-Ländern an die EU und Mitgliedstaaten geleistete Finanzbeiträge". Dabei wurden verschiedene Beitragsarten sowie die speziell für die beiden Programme Horizont 2020 und Erasmus+ vorgesehenen Beiträge untersucht.

Die von Nicht-EU-Ländern zum Erasmus+-Programm geleisteten Beiträge sind nach Horizont 2020 die zweithöchsten zu einem einzelnen Programm geleisteten Beiträge und beliefen sich 2020 insgesamt auf circa 227,9 Millionen Euro. Zehn Nicht-EU-Länder tragen finanziell zu Erasmus+ bei:

- Die Nicht-EU-Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (Island, Liechtenstein und Norwegen) leisteten 2020 einen Beitrag von rund 75,5 Millionen Euro zu Erasmus+, was sie zur Teilnahme als Programmländer berechtigte;
- weitere sieben Nicht-EU-Länder leisteten 2020 einen Beitrag von 152,4 Millionen Euro. Nordmazedonien, die Türkei und Serbien haben jeweils den Status eines Programmlandes. Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Kosovo* sowie Montenegro sind Partnerländer und können an ausgewählten Erasmus+-Aktivitäten teilnehmen.

In der Analyse des Hofes wurde auf die zentralen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verwaltung der von Nicht-EU-Ländern geleisteten Beiträge eingegangen, von denen viele auch Erasmus+ betreffen:

- Werden die derzeitigen Formeln für die Beitragsberechnung beibehalten, könnte dies zur Folge haben, dass Nicht-EU-Länder nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU höhere Beiträge zahlen müssen;
- Beiträge zu Erasmus+ werden auf der Grundlage einer von der Kommission verwendeten Formel berechnet. Bei Kandidatenländern und *potenziellen Kandidatenländern* werden die sich ergebenden Beiträge allerdings auf Einzelfallbasis angepasst.

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

¹⁷ Analyse Nr. 03/2021.

Vereinfachte Programmgestaltung, doch keine Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen

2.16. Durch die Zusammenfassung der Vorläuferprogramme in einem einzigen Programm hat sich das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen auf der Basis konsistenter Ziele verbessert, sodass Überschneidungen weitgehend vermieden werden. Auch die Gestaltung des Programms wurde durch die Zusammenlegung vereinfacht. Erasmus+ ergänzt in der Regel andere EU-Programme in Politikbereichen wie Kohäsion, Forschung und Innovation oder Gesundheit, auch wenn es der Zwischenevaluierung der Kommission zufolge nur wenige Belege für klare Synergien mit diesen Programmen gibt¹⁸.

2.17. Der Sonderbericht Nr. 10/2021 des Hofes¹⁹ enthält eine Analyse der von der Kommission mit Blick auf das *Gender-Mainstreaming* ergriffenen Maßnahmen sowie eine diesbezügliche Bewertung von Erasmus+. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission die Gleichstellung der Geschlechter nicht bei allen Aspekten von Erasmus+ berücksichtigt hat, und kritisierte die mangelnde geschlechtsspezifische Analyse bei der *Folgenabschätzung*²⁰. In einer Studie der Kommission zum Thema Hochschulbildung wurde ein Geschlechtergefälle aufgezeigt, da mehr Frauen als Männer an Erasmus+ teilnehmen, wobei sich dieses Gefälle nicht durch Unterschiede bei den Gesamtteilnahmequoten an der Hochschulbildung erklären lässt²¹. Der Hof stellte zudem fest, dass der Programmabriss für Erasmus+ keine finanzielle Schätzung des Beitrags des Programms zur Gleichstellung der Geschlechter enthielt²².

Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung

2.18. *Abbildung 2.6* gibt einen Überblick über die im Programmabriss enthaltenen Indikatoren, die mit Einzelziel 1 (Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung) verknüpft sind.

¹⁸ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 12.

¹⁹ Sonderbericht Nr. 10/2021, "Gender Mainstreaming im EU-Haushalt: Auf Worte sollten nun Taten folgen".

²⁰ Ebd., Ziffern 94-100.

²¹ Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report, Europäische Kommission, S. 42.

²² Sonderbericht Nr. 10/2021, Ziffer 69.

Abbildung 2.6 – Überblick über die mit "Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnisse	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1	1		2
Nein	1			1
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	2	1		3

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe
Am Programm teilnehmende Studierende und Praktikanten aus dem Hochschulbereich	Output	97 % (2020) Etappenziel 80 % (2019)
Am Programm teilnehmende Schüler, Studierende und Praktikanten aus dem Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung	Output	100 % (2020) Etappenziel 81 % (2019)

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.19. Im Rahmen von Einzelziel 1, mit dem die Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gefördert werden soll, wird die Mobilität von Studierenden, Praktikanten und zum Personal gehörenden Personen finanziert. Auf dieses Einzelziel entfällt der mit Abstand größte Teil der Mittel: So wurden für das Jahr 2020 1 630,7 Millionen Euro veranschlagt, was 54,1 % des Gesamtetats des

Programms entspricht. Unter dieses Ziel fällt auch die *Erasmus+-Bürgschaftsfazilität für Masterstudierende*. Diese soll als Anreiz für zwischengeschaltete Finanzinstitutionen (zum Beispiel Banken oder Vergabestellen für Studiendarlehen) dienen, Studierenden, die ein Masterstudium im Ausland absolvieren wollen, von der EU besicherte Darlehen zu gewähren.

2.20. Der Programmabriss zeigt, dass Erasmus+ sein Teilnahmeziel bei Studierenden knapp verfehlt hat, das Teilnahmeziel bei Personen in einer beruflichen Aus- und Weiterbildung jedoch erreicht wurde (siehe [Abbildung 2.6](#)). Dies wird auf die COVID-19-Pandemie zurückgeführt. Der Hof stimmt jedoch der von der Kommission im Programmabriss vorgenommenen Einordnung dieses Indikators als Ergebnisindikator nicht zu und erachtet ihn vielmehr als Outputindikator.

Ein stetig steigendes Interesse an Mobilität

2.21. Obwohl die Finanzierung nach wie vor das größte Hindernis für die Teilnahme von Einzelpersonen an Mobilitätsmaßnahmen darstellt, ist das Interesse daran seit dem Start von Erasmus+ im Jahr 2014 jährlich um 10 % gewachsen, wobei die Mehrzahl der Teilnehmer Studierende sind²³. Die Folgen der COVID-19-Pandemie und das mit ihr einhergehende Reiseverbot haben sich auf die physische Mobilität ausgewirkt (siehe [Kasten 2.3](#)). Die Inanspruchnahme der Bürgschaftsfazilität für Masterstudierende entsprach nicht den Erwartungen²⁴. Ziel war es, bis 2020 Darlehen in Höhe von 3 Milliarden Euro an 200 000 Master-Studierende zu vergeben, doch bis Ende 2017 hatten nur 358 Master-Studierende ein solches Darlehen erhalten. Deshalb beschloss die Kommission, die betreffenden Mittel neu zuzuweisen²⁵.

²³ Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europäisches Parlament, S. 23.

²⁴ Sonderbericht Nr. 22/2018; COM(2018) 050 final, Europäische Kommission, S. 4.

²⁵ Sonderbericht Nr. 22/2018, Ziffer 118.

Kasten 2.3

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Ab März 2020 kam es in Europa infolge des COVID-19-Ausbruchs zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen. Auch viele Erasmus+-Aktivitäten waren hiervon betroffen, insbesondere die Aktivitäten zur individuellen Mobilität, die im Rahmen der Einzelziele 1 und 7, die Gegenstand dieses Berichts sind, gefördert werden. Reisebeschränkungen führten dazu, dass viele geplante Mobilitätsaktivitäten nicht stattfinden konnten.

Eine von der GD EAC durchgeführte erste Analyse der Zahl der Aktivitäten im Bereich der individuellen Mobilität zeigt, dass es im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2016-2019 500 000 Aktivitäten weniger gab, was einem Rückgang von rund 60 % entspricht.

Des Weiteren hatten Lockdown-Maßnahmen zur Folge, dass der Unterricht im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Aktivitäten im Jugendbereich nicht mehr als Präsenzveranstaltungen stattfinden konnten, was auch Aktivitäten zur Kontakt- und Beziehungspflege betraf, die häufig Mehrwert in Form von Erfahrungen bieten.

Was Erasmus+ angeht, reagierte die Kommission mit verschiedenen Maßnahmen auf die COVID-19-Pandemie, wie etwa mit der Verlängerung von Fristen, sodass die Organisationen Mobilitätsmaßnahmen verschieben konnten, und mit entsprechender Orientierungshilfe für die Teilnehmer und Empfänger. Darüber hinaus wurden zwei außerordentliche Aufforderungen lanciert, bei denen es zum einen um die Förderung der Bereitschaft zur digitalen Bildung und zum anderen um die Stärkung kreativer Fähigkeiten ging. Auch Umfragen wurden durchgeführt, um die Meinungen von Teilnehmern an Mobilitätsmaßnahmen und von Hochschuleinrichtungen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf ihre Aktivitäten einzuholen.

Mobilität schafft europäischen Mehrwert in zahlreichen Facetten

2.22. Es ist vielfach belegt, dass Personen, die an Mobilitätsprojekten teilnehmen, mit dem Programm zufrieden sind und ihre Fähigkeiten verbessern können²⁶.

Auslandsaufenthalte werden bei allen Studierenden offiziell anerkannt. Noch wichtiger ist jedoch, dass bei 80 % der Studierenden auch Lernergebnisse voll angerechnet

²⁶ Research for CULT Committee - Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europäisches Parlament, S. 23.

werden. Ermöglicht wird dies durch das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS)²⁷.

2.23. Die Bedeutung des Programms ist offensichtlich und seine Auswirkungen auf Studierende sind positiv, was insbesondere für Studierende aus Ländern mit Langzeit-Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa und aus Partnerländern gilt²⁸. Mobilität hat weitreichende langfristige Auswirkungen auf die berufliche Zukunft der Empfänger, da sie Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit – insbesondere im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung²⁹ – verbessert. Ferner sorgt sie dafür, dass die meisten Teilnehmer einen Arbeitsplatz finden. Mobilität hat aber auch enorme Auswirkungen auf die Hochschulen und das Hochschulpersonal. Der Hof hat im Zuge seiner früheren Prüfungsarbeit die zahlreichen vom Programm geschaffenen Formen des Mehrwerts herausgearbeitet (siehe **Kasten 2.4**).

Kasten 2.4

Der mit Erasmus+ geschaffene Mehrwert geht über den in der Verordnung vorgesehenen Mehrwert hinaus

Im Sonderbericht des Hofes zur Mobilität im Rahmen von Erasmus+³⁰ wurden weitere Formen des europäischen Mehrwerts ermittelt, die durch Mobilität geschaffen werden und über den in der Verordnung angestrebten europäischen Mehrwert hinausgehen, wie etwa:

- Mobilität und Lernaufenthalte im Ausland **stärken die europäische Identität der Teilnehmer**. Allein wären die Länder nicht in der Lage, eine solche Wirkung zu erzielen;
- ein **Charta-System**, ähnlich einer Qualitätsgarantie, das den Ruf und die Attraktivität von Einrichtungen stärkt;
- Mobilität hat zur Schaffung eines **Netzwerks der Zusammenarbeit und Harmonisierung** der Universitätslehrpläne und Studienprogramme beigetragen;

²⁷ Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report, Europäische Kommission, S. 11.

²⁸ Ebd., S. 17.

²⁹ Sonderbericht Nr. 22/2018, Ziffer 22.

³⁰ Sonderbericht Nr. 22/2018.

- ein **strategischer Mobilitätsansatz**, mit dem sichergestellt wird, dass sich das Management für die Ziele eines Projekts einsetzt und dass Kontakte und Wissen längerfristig gewahrt werden;
- die **Auswirkungen der Mobilität von Lehrkräften**, die in ihren Heimateinrichtungen das während ihres Auslandsaufenthalts Gelernte anwenden;
- Mobilität fördert **Mehrsprachigkeit** – eines der Einzelziele des Programms. Sprachkenntnisse tragen zur Mobilität, Beschäftigungsfähigkeit und persönlichen Entwicklung der europäischen Bürgerinnen und Bürger bei;
- Erasmus+ trägt zur **grenzüberschreitenden und internationalen Mobilität** bei, die in den meisten Ländern ein wichtiger Bestandteil der Bildungsstrategie ist;
- durch die Förderung der Lernmobilität zwischen Programmländern und Partnerländern trägt Erasmus+ zur sanften Diplomatie und zur **Umsetzung der Nachbarschafts- und die Entwicklungspolitik der EU** bei;
- durch die Aufnahme der beruflichen Aus- und Weiterbildung **wird Erasmus+ einer breiter gefächerten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern nähergebracht**. Das Programm dient als Ergänzung zu den begrenzten nationalen Mitteln, die für die berufliche Aus- und Weiterbildung zur Verfügung stehen, und trägt mit seinem Ansehen und seinem Ruf zur **Stärkung der Sichtbarkeit und des Prestiges der beruflichen Aus- und Weiterbildung** bei.

Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung

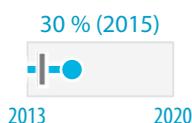
2.24. *Abbildung 2.7* gibt einen Überblick über die im Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit Einzelziel 2 (Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung) verknüpft sind.

Abbildung 2.7 – Überblick über die mit "Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja 				
Nein 				
Nicht eindeutig ?	 1	 1		 2
INSGESAMT	1	1		2

Einzelindikatoren im Detail

Indikator	Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe
Aufrufe von Euroguidance Ergebnis	  
Teilnehmer an Euroguidance-Seminaren/-Workshops Output	  

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.25. Einzelziel 2 im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung zielt auf die Zusammenarbeit zwischen den *Empfängerorganisationen* ab, um Qualitätsverbesserungen zu erzielen, erfolgreich innovative Ansätze für die allgemeine und berufliche Bildung zu entwickeln und die Internationalisierung in diesem Bereich zu fördern. Mit einem Betrag von 782,4 Millionen Euro, der für das Jahr 2020

veranschlagt wurde und einem Anteil von 26,0 % am Gesamtetat des Programms entspricht, wurden für dieses Ziel umfangreiche Mittel bereitgestellt. Bei fast allen im Rahmen dieses Ziels geförderten Projekten handelt es sich um Partnerschaften zwischen Organisationen wie Hochschuleinrichtungen und/oder Unternehmen aus drei oder mehr Programmländern.

2.26. Dieses Einzelziel ist mit zwei Indikatoren verknüpft, die sich auf Euroguidance beziehen (siehe [Abbildung 2.7](#)), ein Netzwerk und eine Website zur Unterstützung von Berufsberatern. Da ab dem Jahr 2016 Daten fehlen, konnte nicht festgestellt werden, ob die Erreichung der Zielvorgaben dieser Indikatoren "auf gutem Weg" ist. Der Hof ist der Auffassung, dass bei diesem Einzelziel Indikatoren hätten verwendet werden sollen, die das Ziel besser erfassen.

Maßnahmen und ihre Auswirkungen unterscheiden sich von Region zu Region und von Einrichtung zu Einrichtung

2.27. Bei den Auswirkungen von Kooperationsmaßnahmen kann es je nach betroffener europäischer Region Unterschiede geben³¹. In der entsprechenden Studie wurden zudem Merkmale wie etwa der intensive Wettbewerb um Kooperationsmaßnahmen hervorgehoben. Länder und Einrichtungen mit mehr Erfahrung oder Mitteln haben einen Vorteil und größere Chancen, in den Genuss dieser Maßnahmen zu kommen. Größere Einrichtungen können darüber hinaus auf bestehende Kontakte aufbauen³².

2.28. Kooperationsprojekte im Rahmen von Erasmus+ tragen zur Entwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Empfängerorganisationen bei. Was Kooperationsprojekte im Hochschulbereich angeht, so gaben 9 von 10 Einrichtungen an, dass Erasmus+ für sie sehr wichtig oder von maßgebender Bedeutung ist. Die Gründe für die Internationalisierung unterscheiden sich von Einrichtung zu Einrichtung und von Region zu Region und die Nutzung des Programms hängt von den strategischen Zielen ab, die die Teilnehmer verfolgen, wie etwa die Gewinnung von ausländischem Personal oder die Einbeziehung von Arbeitgebern³³.

³¹ Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report, Europäische Kommission, S. 7.

³² Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 135 und 164.

³³ Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report, Europäische Kommission, S. 7.

Aus strategischen Partnerschaften erwächst nur wenig Innovation

2.29. Mit den über Erasmus+ finanzierten Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit soll die Entwicklung innovativer Verfahren auf Ebene der Organisation bzw. auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene gefördert werden³⁴. Dank des Programms waren im Zeitraum 2014-2020 über 36 000 Bildungseinrichtungen an strategischen Partnerschaften beteiligt³⁵. In der Zwischenevaluierung wurde jedoch festgestellt, dass das Maß an Innovation, das im Rahmen der strategischen Partnerschaften erzielt wird, im Vergleich zu den Vorläufermaßnahmen relativ gering ist³⁶. Das Innovationsniveau der geförderten Projekte ist oft nicht ausreichend, um sich über die Empfängerorganisation hinaus auszuwirken³⁷.

Virtuelle Formate ermöglichen Einsparungen

2.30. Laut der Forschungsarbeit des Europäischen Parlaments können virtuelle Formate ein wirksames Instrument zur Bewältigung von Herausforderungen im Bereich der interkulturellen Zusammenarbeit und der Querschnittskompetenzen bzw. persönlichen Kompetenzen sein³⁸. Die wachsende Zahl an frei zugänglichen Bildungsressourcen wie offene Online-Lehrveranstaltungen erleichtert den Zugang zur Internationalisierung³⁹. Darüber hinaus lassen sich durch die Möglichkeiten, die neue Technologien bieten, Reisezeiten, Kosten und Emissionen einsparen – wobei Letzteres auch mit den Zielen des Grünen Deals im Einklang steht⁴⁰.

³⁴ Leitaktion 2: Zusammenarbeit zwischen Organisationen und Einrichtungen, Europäische Kommission.

³⁵ Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union, Europäische Kommission, S. 604.

³⁶ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 18.

³⁷ Ebd., S. 514.

³⁸ Research for CULT Committee - Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report, Europäisches Parlament, S. 4.

³⁹ Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report, Europäische Kommission, S. 180.

⁴⁰ Research for CULT Committee - Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report, Europäisches Parlament, S. 1.

Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung

2.31. *Abbildung 2.8* gibt einen Überblick über die im Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit Einzelziel 4 (*Auswärtiges Handeln* im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung) verknüpft sind.

Abbildung 2.8 – Überblick über die mit "Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnisse	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	2			2
Nein	1			1
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	3			3

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator	Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe
Studierende und zum Hochschulpersonal gehörende Personen, die aus einem Partnerland kommen Output	 100 % (2020) Etappenziel 77 % (2019)
Studierende und zum Hochschulpersonal gehörende Personen, die in ein Partnerland gehen Output	 100 % (2020) Etappenziel 100 % (2019)

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.32. Schwerpunkt von Einzelziel 4 ist die internationale Dimension der allgemeinen und beruflichen Bildung, wobei mit "international" Maßnahmen gemeint sind, die sich an die Partnerländer richten. So zielen die Projekte beispielsweise auf den Kapazitätsaufbau im Bereich der Hochschulbildung in diesen Ländern ab, um Einrichtungen und Systeme zu modernisieren und zu internationalisieren. 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. Mit 233,8 Millionen Euro, die für das Jahr 2020 veranschlagt wurden und 7,8 % des Erasmus+-Haushalts ausmachen, ist dies das Einzelziel mit der drittgrößten Mittelausstattung.

2.33. Die Indikatoren in *Abbildung 2.8* 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. Der Hof erachtet diese Indikatoren als Outputindikatoren und nicht wie im Programmabriss angeführt als Ergebnisindikatoren.

Sanfte Diplomatie durch globale Reichweite

2.34. Die Aufnahme eines an die Partnerländer gerichteten Einzelziels sorgt dafür, dass Erasmus+ zur globalen Reichweite der EU beiträgt, indem es insbesondere die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen durch die EU und die Partnerländer erleichtert⁴¹. Im Sonderbericht des Hofes zur Mobilität im Rahmen von Erasmus+⁴² wird ebenfalls auf die sanfte Diplomatie verwiesen, die das Programm ermöglicht (siehe *Kasten 2.4*).

Mobilität junger Menschen

2.35. *Abbildung 2.9* gibt einen Überblick über die im Programmabriss enthaltenen Indikatoren, die mit Einzelziel 7 (Mobilität junger Menschen) verknüpft sind.

⁴¹ COM(2018) 050 final, Europäische Kommission, S. 3.

⁴² Sonderbericht Nr. 22/2018, Ziffer 46.

Abbildung 2.9 – Überblick über die mit "Mobilität junger Menschen" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1	2		3
Nein				
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	1	2		3

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator	Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe
Teilnehmer, die angeben, dass sich ihre Schlüsselkompetenzen verbessert haben Ergebnis	
Junge Menschen, die an durch das Programm geförderten Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen Output	

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

2.36. Einzelziel 7 rückt die Mobilität von jungen Menschen und Jugendarbeitern in den Mittelpunkt. Mit den im Rahmen von "Mobilität junger Menschen" geförderten Projekten sollen Organisationen in die Lage versetzt werden, Jugendaustausche zu veranstalten, bei denen Gruppen junger Menschen für bis zu 21 Tage ins Ausland gehen, um mit jungen Menschen aus einem oder mehreren anderen Ländern zu

interagieren. Bei diesen Austauschen geht es um informelles Lernen und darum, die Kompetenzen der Teilnehmer zu stärken. Es sollen aber auch Werte wie Inklusion, Solidarität und Freundschaft gefördert werden. Dieses Ziel im Jugendbereich ist mit Einzelziel 1 im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung vergleichbar. Bei der Mittelausstattung gibt es allerdings einen großen Unterschied, denn für Einzelziel 7 wurden für das Jahr 2020 nur 91,8 Millionen Euro bzw. 3 % des Gesamtetats des Programms veranschlagt.

2.37. Der erste in [Abbildung 2.9](#) aufgeführte Indikator bezieht sich auf die von den Teilnehmern angegebene Verbesserung ihrer Schlüsselkompetenzen. Die Erreichung der Zielvorgabe ist hier auf gutem Weg. Der Hof erachtet diesen Indikator als Ergebnisindikator, während die Kommission ihn als Auswirkungsindikator einstuft. Mit dem zweiten ausgewählten Indikator wird gemessen, wie viele junge Menschen an geförderten Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen. Auch hier ist die Erreichung der Zielvorgabe auf gutem Weg. Der Hof erachtet diesen Indikator als Outputindikator und nicht wie die Kommission als Ergebnisindikator. Der Hof hat diesen Indikator auf Grundlage seiner Gesamtleistung im Zeitraum 2014-2020 und nicht allein auf Grundlage der 2020 erzielten Ergebnisse bewertet, wie dies im Programmabriss der Fall ist.

Positive Auswirkungen auf die Teilnehmer und verbesserte interne Kohärenz

2.38. Der Zwischenevaluierung der Kommission zufolge wurde der Jugendbereich über Erasmus+ wirksam gefördert⁴³. Danach ergaben sich für die Teilnehmer vorwiegend positive Effekte, wie etwa eine erhebliche Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse, eine Stärkung der Schlüsselkompetenzen und ein moderater Einfluss auf den Verbleib in Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit im Jugendbereich konnten nicht eindeutig festgestellt werden⁴⁴, auch wenn bei Umfragen 69 % der Teilnehmer angaben, dass sich ihre Beschäftigungsfähigkeit nach ihrem Auslandsaufenthalt verbessert habe.

⁴³ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 339.

⁴⁴ Ebd., S. 340.

2.39. Der Mehrwert des Programms im Jugendbereich ist hoch, insbesondere, da es nur wenige nationale Förderprogramme in diesem Bereich gibt⁴⁵. Durch die Einbeziehung des Jugendbereichs in Erasmus+ hat sich die interne Kohärenz in dem Sinne verbessert, dass Jugendaktivitäten die beiden anderen Programmbereiche besser ergänzen und sich besser in sie einfügen. Wie verschiedenen nationalen Agenturen berichtet wurde, hat diese Einbeziehung jedoch – nach Ansicht der Interessenträger in diesem Bereich – offenbar auch dazu geführt, dass das Programm im Vergleich zum vorherigen Jugendprogramm weniger gut auf die praktische Jugendarbeit abgestimmt ist⁴⁶. Die Verwendung von Erasmus als "Markenname" hat ebenfalls für eine bessere Sichtbarkeit gesorgt⁴⁷.

Kleines Budget, stark umkämpfte Projektmittel

2.40. Für den Jugendbereich stehen deutlich weniger Fördermittel zur Verfügung als für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere der Hochschulbildung. Der Wettbewerb um Projektmittel ist relativ intensiv⁴⁸. 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 verfügen⁴⁹.

⁴⁵ Ebd., S. 481.

⁴⁶ Ebd., S. 159.

⁴⁷ Ebd., S. 39.

⁴⁸ Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report: main evaluation report (Volume 1), S. 137.

⁴⁹ Ebd., S. 95.

Schlussfolgerungen

2.41. Die Gesamtbewertung von Erasmus+ zeigt, dass das Programm erheblichen europäischen Mehrwert bietet (siehe Ziffer **2.14**). Die zum Zeitpunkt seiner Einführung vorgenommene Vereinfachung des Programms ist zwar begrüßenswert, allerdings gibt es nach wie vor Verbesserungspotenzial (siehe Ziffer **2.15**). Erasmus+ vereint die Vorläuferprogramme in einem einzigen Programm. Dadurch hat sich die Programmgestaltung vereinfacht und es wurde für mehr Kohärenz gesorgt (siehe Ziffer **2.16**). Bei den Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter gibt es Verbesserungsbedarf, und zwar sowohl im Bereich Programmplanung als auch im Bereich Berichterstattung (siehe Ziffer **2.17**). Erasmus+ wird sowohl von der Öffentlichkeit als auch von den Beteiligten geschätzt (siehe Ziffer **2.12**). Die Beliebtheit des Programms zeigt sich daran, dass zu viele Anträge eingereicht werden – die Kehrseite ist, dass nicht alle Förderanträge berücksichtigt werden können (siehe Ziffer **2.13**).

2.42. Erasmus+ hat 13 Einzelziele, von denen der Hof die vier mit der größten Mittelausstattung versehenen Ziele analysiert hat:

- Für die Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die im Rahmen von Einzelziel 1 gefördert wird, stehen die meisten Mittel zur Verfügung (siehe Ziffer **2.19**), und auch die Teilnehmerzahl hat sich hier erhöht (siehe Ziffer **2.21**). Allerdings gab es 2020 aufgrund der infolge der COVID-19-Pandemie verhängten Reisebeschränkungen und Einschränkungen beim Präsenzunterricht einen starken Rückgang bei den Mobilitätsaktivitäten (siehe **Kasten 2.3**). Die über das Programm geförderte Mobilität schafft viele Formen des Mehrwerts, die über den in der Erasmus+-Verordnung vorgesehenen Mehrwert hinausgehen (siehe Ziffer **2.23** und **Kasten 2.4**);
- Einzelziel 2 zielt auf die Förderung von Kooperationsmaßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ab und wird von den Empfängerorganisationen als sehr wichtig erachtet; daher gibt es einen starken Wettbewerb um Fördermittel (siehe Ziffern **2.27** und **2.28**). Mit den Maßnahmen werden innovative Verfahren gefördert (siehe Ziffer **2.30**), die sich aber nur selten über die Empfängerorganisationen hinaus auswirken (siehe Ziffer **2.29**);
- Einzelziel 4 rückt das auswärtige Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in den Mittelpunkt. Erasmus+ trägt zur globalen Reichweite der EU bei und dient als Instrument der sanften Diplomatie (siehe Ziffer **2.34**).

- o Gegenstand von Einzelziel 7 ist die Mobilität junger Menschen. Die Maßnahmen in diesem Bereich haben für die Teilnehmer überwiegend positive Effekte (siehe Ziffer **2.38**) und bieten einen hohen Mehrwert (siehe Ziffer **2.39**).

Anhänge

Anhang 2.1 – Erasmus+-Ziele

Allgemeines Ziel			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
Allgemeines Ziel 1:	<p>Das Programm trägt bei zur Erreichung [1] der Ziele der Strategie Europa 2020, einschließlich des Kernziels im Bereich Bildung; [2] der Ziele des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung ("ET 2020"), einschließlich der einschlägigen Referenzwerte; [3] der nachhaltigen Entwicklung des Hochschulwesens in Partnerländern; [4] der allgemeinen Ziele des erneuerten Rahmens für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (2010-2018); [5] des Ziels der Entwicklung der europäischen Dimension im Sport, insbesondere im Breitensport, entsprechend dem Arbeitsplan der Union für den Sport; sowie [6] der Förderung der europäischen Werte gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union.</p> <p>(Nummerierung wurde vom Hof hinzugefügt)</p>	<p>Beitrag zu den Zielen der EU in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport (AZ1)</p>	Ja

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
<i>Bereich: allgemeine und berufliche Bildung</i>			
Einzelziel 1	Verbesserung des Niveaus der Schlüsselkompetenzen und -fertigkeiten insbesondere hinsichtlich ihrer Relevanz für den Arbeitsmarkt und ihres Beitrags zu einem stärkeren sozialen Zusammenhalt, insbesondere durch verbesserte Möglichkeiten der Lernmobilität und durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Welt der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Arbeitswelt	Mobilität im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (EZ1)	Ja
Einzelziel 2	Förderung von Qualitätsverbesserungen, Innovationsexzellenz und Internationalisierung auf Ebene der Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, insbesondere durch verstärkte länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Berufsbildungsanbietern und anderen Beteiligten	Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (EZ2)	Ja

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
Einzelziel 3	Förderung der Entstehung eines europäischen Raums des lebenslangen Lernens zur Ergänzung politischer Reformen auf nationaler Ebene und zur Unterstützung der Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere durch eine verstärkte politische Zusammenarbeit, die bessere Nutzung der Transparenz- und Anerkennungsinstrumente der Union und die Verbreitung bewährter Verfahren, sowie die diesbezügliche Sensibilisierung der Öffentlichkeit	Politische Reformen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (EZ3)	Nein
Einzelziel 4	Verbesserung der internationalen Dimension der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere durch die Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen der Union und von Partnerländern in den Bereichen berufliche Aus- und Weiterbildung und Hochschulbildung, durch die Steigerung der Attraktivität der europäischen Hochschuleinrichtungen und die Unterstützung des auswärtigen Handelns der Union, einschließlich der Entwicklungsziele, mittels Förderung der Mobilität und Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen in der Union und Partnerländern und gezieltem Aufbau von Kapazitäten in Partnerländern	Auswärtiges Handeln im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (EZ4)	Ja

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
Einzelziel 5	Verbesserung des Sprachunterrichts und des Erlernens von Sprachen sowie Förderung der großen sprachlichen Vielfalt und des interkulturellen Bewusstseins in der Union	Sprachunterricht und Erlernen von Sprachen sowie interkulturelles Bewusstsein (EZ5)	Nein
Einzelziel 6	Förderung von Exzellenz in der Lehre und Forschung zur europäischen Integration mittels weltweiter Jean-Monnet-Aktivitäten	Jean-Monnet-Aktivitäten (EZ6)	Nein
<i>Bereich: Jugend</i>			
Einzelziel 7	Verbesserung des Niveaus der Schlüsselkompetenzen und -fertigkeiten junger Menschen, einschließlich junger Menschen mit geringeren Chancen, sowie Förderung der Beteiligung am demokratischen Leben in Europa und am Arbeitsmarkt, des bürgerschaftlichen Engagements, des interkulturellen Dialogs sowie von sozialer Inklusion und Solidarität, insbesondere durch mehr Möglichkeiten der Lernmobilität für junge Menschen, für die in der Jugendarbeit oder in Jugendorganisationen Tätigen und für Jugendleiter und durch verstärkte Verbindungen zwischen dem Jugendbereich und dem Arbeitsmarkt	Mobilität junger Menschen (EZ7)	Ja

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
Einzelziel 8	Förderung von Qualitätsverbesserungen in der Jugendarbeit, insbesondere durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den im Jugendbereich tätigen Organisationen und/oder anderen Beteiligten	Zusammenarbeit im Jugendbereich (EZ8)	Nein
Einzelziel 9	Ergänzung der politischen Reformen im Jugendbereich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene und Unterstützung der Entwicklung einer wissens- und evidenzbasierten Jugendpolitik sowie der Anerkennung des nicht formalen und informellen Lernens, insbesondere durch eine verbesserte politische Zusammenarbeit, die bessere Nutzung der Transparenz- und Anerkennungsinstrumente der Union und die Verbreitung bewährter Verfahren	Reform der Jugendpolitik (EZ9)	Nein
Einzelziel 10	Ausbau der internationalen Dimension der Aktivitäten im Jugendbereich und der Rolle von Jugendarbeitern und einschlägigen Organisationen als unterstützende Strukturen für junge Menschen ergänzend zum auswärtigen Handeln der Union, insbesondere durch die Förderung von Mobilität und Zusammenarbeit zwischen Beteiligten aus der Union und Partnerländern sowie internationalen Organisationen und durch den gezielten Aufbau von Kapazitäten in Partnerländern	Auswärtiges Handeln im Jugendbereich (EZ10)	Nein

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes vertreten
<i>Bereich: Sport</i>			
Einzelziel 11	Bekämpfung der grenzüberschreitenden Bedrohungen für die Integrität des Sports, wie Doping, Spielabsprachen und Gewalt sowie alle Arten von Intoleranz und Diskriminierung	Integrität des Sports (EZ11)	Nein
Einzelziel 12	Förderung und Unterstützung von Good Governance im Sport und von dualen Karrieren von Sportlerinnen und Sportlern	Good Governance im Sport und duale Karrieren (EZ12)	Nein
Einzelziel 13	Unterstützung von Freiwilligentätigkeit im Sport sowie von sozialer Inklusion und Chancengleichheit und von dem Verständnis dafür, wie wichtig gesundheitsfördernde körperliche Betätigung ist, durch Steigerung der Beteiligung an sowie gleichberechtigten Zugang zu sportlichen Aktivitäten für alle Menschen	Inklusion und Gleichstellung durch Sport (EZ13)	Nein

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Kapitel 3

Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	3.1. - 3.10.
Kurzbeschreibung der Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt"	3.1. - 3.4.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.5. - 3.7.
ESF: Zweck und angestrebte Funktionsweise des Programms	3.8. - 3.10.
Bewertung der Leistung des ESF auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen	3.11. - 3.68.
Allgemeine Bemerkungen zum Leistungsrahmen des ESF	3.11. - 3.24.
Der Leistungsrahmen ist gut entwickelt ...	3.12. - 3.15.
Die Kommission erstellt eine "Erfolgsquote" für Indikatoren mit Zielvorgaben	3.16.
Der Leistungsrahmen ist nicht ausreichend auf Ergebnisse fokussiert	3.17. - 3.20.
Von den Evaluierungen werden die meisten Bereiche des ESF abgedeckt, es sind jedoch weitere Anstrengungen in Bezug auf die Methodik erforderlich, um die Auswirkungen politischer Maßnahmen zu bewerten	3.21. - 3.24.
Allgemeine Bemerkungen zur Leistung des ESF	3.25. - 3.33.
Die Indikatoren lassen erkennen, dass die Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben gute Fortschritte machen	3.26.
Die Kommission gab 85 % der Leistungsreserve für ESF-Programme frei	3.27. - 3.29.
Mit dem Vorschlag für einen ESF+ für den Zeitraum 2021-2027 wird auf eine weitere Vereinfachung und Synergien abgezielt	3.30. - 3.33.
Beschäftigung, Mobilität der Arbeitskräfte und NEET	3.34. - 3.50.
Die Umsetzung verläuft langsamer als geplant, bei erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten	3.38. - 3.41.
Die Beschäftigungsquoten haben zugenommen, erreichen hauptsächlich wegen der COVID-19-Pandemie aber immer noch nicht die Zielvorgabe der Strategie Europa 2020	3.42. - 3.46.
Die NEET-Quote ist zwar gesunken, aber die Teilnahme an Vorhaben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist bei denjenigen höher, die sich nicht so weit vom Arbeitsmarkt entfernt haben	3.47. - 3.48.

Der Grundsatz der Zusätzlichkeit und die Ausrichtung des Fokus auf die Mobilität der Arbeitskräfte stellen neue Herausforderungen dar 3.49. - 3.50.

Armut und soziale Inklusion 3.51. - 3.59.

Es ist unwahrscheinlich, dass das Ziel der Strategie Europa 2020, die Armut zu verringern, erreicht wird 3.53. - 3.54.

Einschränkungen bei den verfügbaren Überwachungsdaten wirken sich auf die Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen auf bestimmte Zielgruppen aus 3.55. - 3.56.

Obwohl die Maßnahmen des ESF zur sozialen Inklusion in den strategischen Rahmen passen, stellen die Komplementarität der Mittel, die Ausrichtung und die Nachhaltigkeit weiterhin eine Herausforderung dar 3.57. - 3.59.

Allgemeine und berufliche Bildung 3.60. - 3.68.

Die Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 ist insgesamt auf gutem Weg, doch gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten 3.62. - 3.63.

Obwohl die Überwachung verbessert wurde, beeinträchtigen Einschränkungen bei den Daten nach wie vor die Bewertung der Ergebnisse 3.64. - 3.65.

Die OP befinden sich im Einklang mit den EU-Bildungszielen 3.66. - 3.68.

Schlussfolgerungen 3.69. - 3.75.

Anhänge

Anhang 3.1 – Ziele des ESF (einschließlich der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen)

Einleitung

Kurzbeschreibung der Teilrubrik "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt"

3.1. Ziel der Kohäsionspolitik der EU ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen verringert werden¹. Es gibt vier große Ausgabenprogramme, die alle unter Teilrubrik 1b des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 (MFR) fallen:

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stärkt den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU, indem Ungleichgewichte zwischen ihren Regionen durch Investitionen in wichtigen Schwerpunktbereichen beseitigt werden².
- Der Kohäsionsfonds (KF) verringert wirtschaftliche und soziale Defizite und stabilisiert die Wirtschaft von Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt³.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert Beschäftigung und soziale Eingliederung, indem benachteiligte Menschen in die Gesellschaft integriert und gerechtere Lebenschancen sichergestellt werden⁴.
- Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen unterstützt Maßnahmen der Mitgliedstaaten, um die Bedürftigsten in der Gemeinschaft mit Nahrungsmitteln und materieller Basisunterstützung zu versorgen⁵.

3.2. Für diese Rubrik sind im MFR 2014-2020 Gesamtausgaben von 371 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 194,8 Milliarden Euro ausgezahlt wurden (siehe [Abbildung 3.1](#)).

¹ Artikel 174 des EU-Vertrags.

² Verordnung (EU) Nr. 1301/2013.

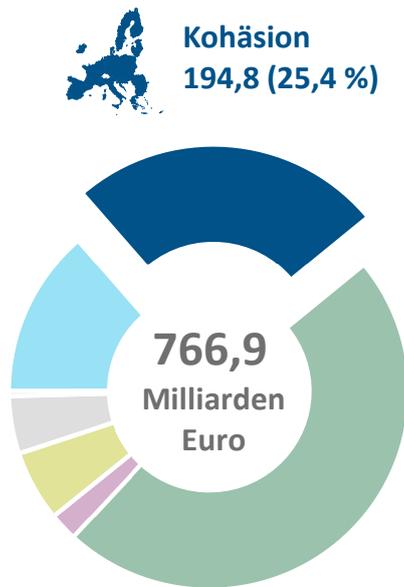
³ Verordnung (EU) Nr. 1300/2013.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 223/2014.

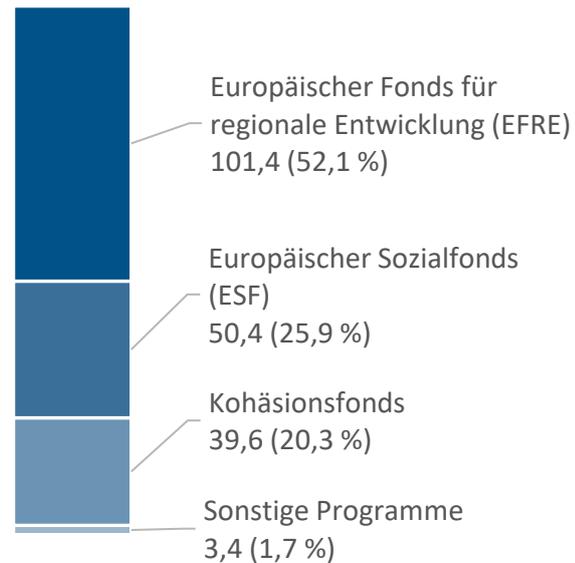
Abbildung 3.1 – Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt: im Zeitraum 2014-2020 erfolgte Zahlungen aus Mittelbindungen desselben Zeitraums

(i) als Anteil an allen Rubriken des MFR



(ii) aufgegliedert nach einzelnen Programmen

(Milliarden Euro)



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

3.3. Die Kohäsionspolitik wird von den Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten mit 390 operationellen Programmen (OP) unter Aufsicht und Anleitung der Kommission umgesetzt.

3.4. Die Ziele der Kohäsionspolitik werden von einer breiten Palette externer Faktoren stark beeinflusst. Der Charakter der Kohäsionspolitik bringt es mit sich, dass es zwischen der Programmplanung, der Auswahl der Vorhaben, ihrer Umsetzung und dem Zustandekommen der Ergebnisse und selbst der Outputs zu zeitlichen Verzögerungen kommt (siehe auch [Abbildung 3.3](#)).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

3.5. Dieses Jahr wählte der Hof für die Leistungsanalyse den Europäischen Sozialfonds (ESF) aus, auf den 25,9 % aller bis Ende 2020 geleisteten Zahlungen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 entfallen⁶ (siehe **Abbildung 3.1**). Ziel des Hofes war es festzustellen, wie viele relevante Leistungsinformationen verfügbar waren, und auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme erbracht haben. Für den **Bericht zur Leistung 2019** hatte der Hof den EFRE und den KF ausgewählt, auf die 72,4 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2019 entfielen.

3.6. Der Hof erstellte dieses Kapitel unter Verwendung der Leistungsinformationen der Kommission, die hauptsächlich aus der Management- und Leistungsbilanz 2020, den Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022 und wichtigen Evaluierungen der Kommission sowie dem Siebten Kohäsionsbericht bestehen. In **Abbildung 3.2** sind die Evaluierungen und sonstige vom Hof analysierte Berichte der Kommission dargestellt. Der Hof prüfte diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, überprüfte jedoch nicht ihre Zuverlässigkeit. Des Weiteren stützte sich der Hof auf die Ergebnisse seiner eigenen Prüfungen, die er in letzter Zeit durchgeführt hat sowie auf andere Berichte und Studien. Im **Appendix** ist die vom Hof angewandte Methodik genauer beschrieben.

3.7. In ihrem Programmabriss für den MFR 2014-2020 hob die Kommission fünf spezifische Ziele (SZ) für den ESF hervor (siehe **Anhang 3.1**). Der Hof stellt seine Bewertung der spezifischen Ziele (SZ) in drei Abschnitten dar:

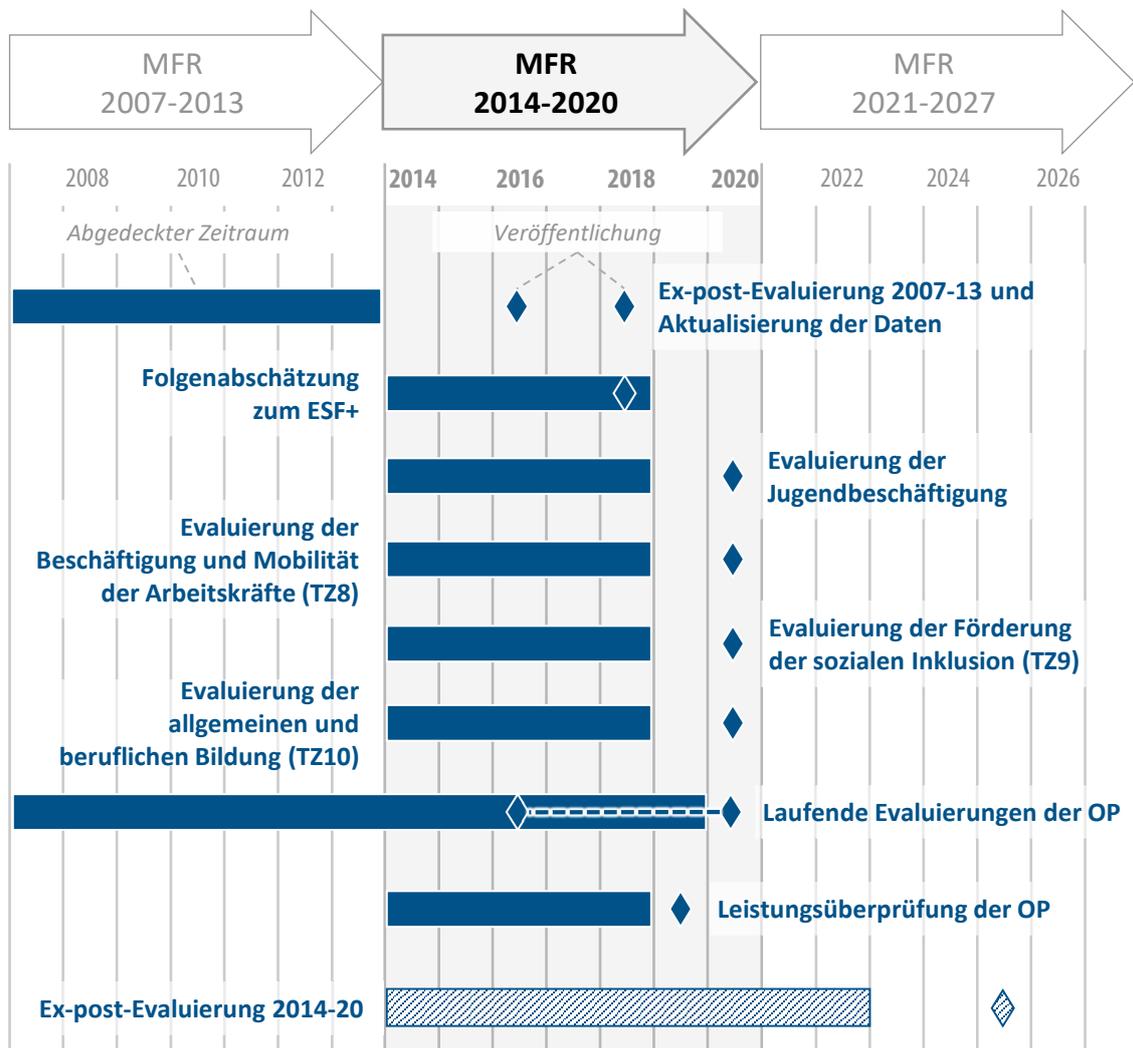
- nachhaltige und hochwertige Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte (SZ1 und SZ5, entspricht dem thematischen Ziel (TZ) 8);
- soziale Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung (SZ2, entspricht TZ9);
- Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen (SZ3, entspricht TZ10).

Der Hof wählte für den ersten Abschnitt die Leistung von Vorhaben aus, die auf die Bedürfnisse junger Menschen ausgerichtet sind, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET). Das thematische Ziel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen besteht darin, die Anzahl der

⁶ COM(2021) 301 final, Management- und Leistungsbilanz 2020.

NEET zu verringern. Vorhaben, die auf die Bedürfnisse junger Menschen im Bereich Beschäftigung ausgerichtet sind, werden sowohl vom ESF als auch von der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanziert. Die EU führte die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 2013 ein, um junge Menschen zu unterstützen, die in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 25 % leben. Die Bewertung des Hofes umfasst nicht das SZ4 "Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern".

Abbildung 3.2 – Zeitplan für die wichtigsten Evaluierungen und sonstige Berichte sowie abgedeckte Zeiträume



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

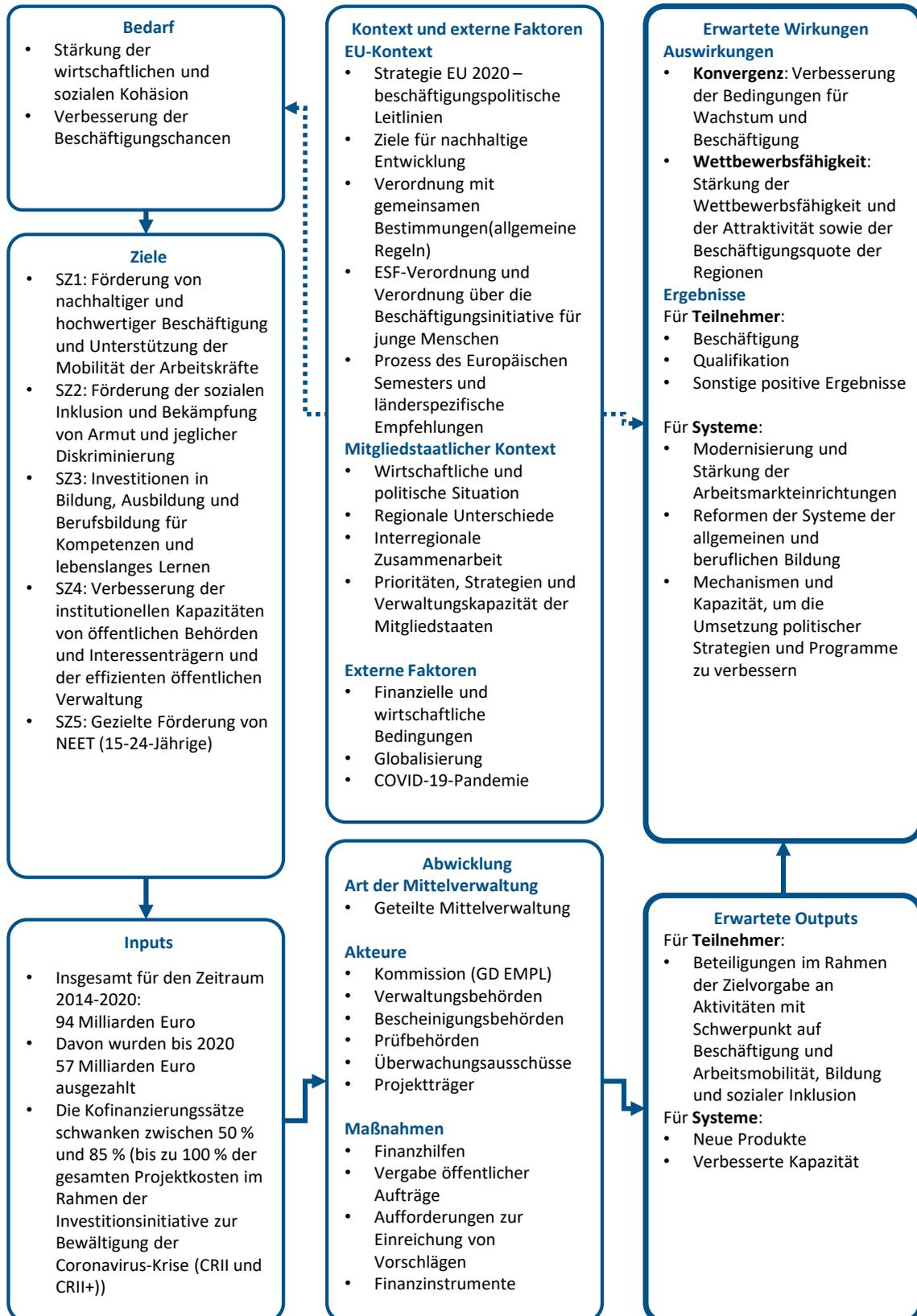
ESF: Zweck und angestrebte Funktionsweise des Programms

3.8. *Abbildung 3.3* gibt einen Überblick über das Modell der Interventionslogik des ESF, mit dem dargelegt wird, wie mit den fünf spezifischen Zielen Bedürfnisse angesprochen werden, sowie über die erwarteten Outputs und die erwartete Wirkung der Maßnahmen des ESF.

3.9. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam für die Verwaltung des ESF zuständig. Die Investitionsprioritäten sind in der ESF-Verordnung festgelegt und werden von den Mitgliedstaaten im Rahmen der mit der Kommission vereinbarten OP ausgewählt. Die Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der nationalen und regionalen Verwaltungen, die Vorhaben zur Finanzierung auswählen. In den meisten Fällen erhalten im Rahmen von OP unterstützte Aktivitäten zusätzlich zu der Finanzierung durch die EU nationale oder private Mittel.

3.10. Wie bei anderen Programmen überwacht die Kommission die Umsetzung und Leistung des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen mittels einer Reihe von Indikatoren und einer Anzahl spezifischer Evaluierungen während des MFR-Zeitraums.

Abbildung 3.3 – Überblick über den ESF



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Management- und Leistungsbilanz der Kommission sowie der Ex-post-Evaluierung der ESF-Programme 2007-2013.

Bewertung der Leistung des ESF auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen

Allgemeine Bemerkungen zum Leistungsrahmen des ESF

3.11. Das Europäische Parlament⁷, die Kommission⁸ und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁹ haben den Mehrwert der Kohäsionspolitik im Hinblick darauf hervorgehoben, dass nationale und regionale Organisationen mobilisiert und koordiniert sowie dazu angehalten werden, auf die Prioritäten der EU hinzuarbeiten.

Der Leistungsrahmen ist gut entwickelt ...

3.12. Die Leistungsrahmen der OP umfassen Etappenziele und Zielvorgaben für jede Prioritätsachse der OP des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen¹⁰. Gemäß den Vorschriften müssen die OP des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen anhand von drei Arten von Indikatoren überwacht werden¹¹: a) Finanzindikatoren zu den zugewiesenen Ausgaben, b) Outputindikatoren zu den unterstützten Vorhaben und c) Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen im Rahmen der betreffenden Prioritäten, sofern angemessen

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2017 zu Bausteinen für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020, Europäisches Parlament, 2017.

⁸ Mitteilung der Kommission "Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027", COM(2018) 321 final.

⁹ "Wirksamkeit von aus dem ESF und FEAD finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch die Zivilgesellschaft im Rahmen der Umsetzung der Strategie Europa 2020", Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2017.

¹⁰ "Guidance for Member States on performance framework, review and reserve", Europäische Kommission, 2018.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

und in engem Zusammenhang mit geförderten politischen Maßnahmen. Die Verwendung von Ergebnisindikatoren ist fakultativ¹².

3.13. Die Indikatoren können EU-weit für alle Programme des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen gemeinsam gelten oder programmspezifisch sein. Es gibt 32 gemeinsame Indikatoren für den ESF (23 Output-/neun Ergebnisindikatoren) und 12 gemeinsame Indikatoren für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (neun Indikatoren für unmittelbare Ergebnisse/drei Indikatoren für längerfristige Ergebnisse). Für jedes OP des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wählen die Mitgliedstaaten die relevanten gemeinsamen Indikatoren aus, melden sie der Kommission und legen programmspezifische Indikatoren fest. Insgesamt handelte es sich bei 28 % der Ergebnis- und 32 % der Outputindikatoren, die von den Mitgliedstaaten für den ESF verwendet wurden, um gemeinsame Indikatoren¹³.

3.14. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über die Ergebnisse des Fonds Bericht (siehe Ziffer 3.6). Die jährlichen Programmabrisse der Kommission enthalten Informationen zu 13 der 44 gemeinsamen Indikatoren des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Die Kommission berichtet auch in ihrer offenen Datenplattform¹⁴, einer öffentlich zugänglichen Datenbank, regelmäßig über die Fortschritte anhand aller gemeinsamen Indikatoren sowie über die finanziellen Aspekte der Programme.

3.15. Des Weiteren werden Evaluierungen der Leistung der OP des ESF sowohl von den Mitgliedstaaten als auch der Kommission in verschiedenen Phasen des Lebenszyklus des Programms durchgeführt:

- o Die Kommission erstellt EU-weit sowohl laufende als auch Ex-post-Evaluierungen. Im Jahr 2019 führte sie zudem eine Leistungsüberprüfung anhand der für das Jahr 2018 aufgestellten Etappenziele im Hinblick auf die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve durch¹⁵.

¹² Artikel 5 Absatz 5 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission.

¹³ "The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020", Europäische Kommission, 2016.

¹⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

¹⁵ "Draft general budget of the EU, financial year 2022, programme statements of operational expenditure", COM(2021) 300.

- o Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission Ex-ante-Evaluierungen für jedes OP sowie mindestens eine Bewertung im Hinblick auf den Beitrag vorzulegen, den die Fonds zu jeder Priorität leisten.

Die Kommission erstellt eine "Erfolgsquote" für Indikatoren mit Zielvorgaben

3.16. Der Kommission zufolge haben die Mitgliedstaaten Zielvorgaben für fast alle programmspezifischen Indikatoren festgelegt (98 % der Ergebnis- und 95 % der Outputindikatoren)¹⁶. Gleichzeitig mussten die Mitgliedstaaten Überwachungsdaten für alle 32 gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren des ESF einheitlich für alle Investitionsprioritäten aller OP (aufgeschlüsselt nach Regionenkategorie) übermitteln. Sie konnten außerdem Zielvorgaben für diese gemeinsamen Indikatoren festlegen. Wenn Zielvorgaben festgelegt wurden, erstellte und veröffentlichte die Kommission eine aggregierte "Erfolgsquote", um die Fortschritte bei der Programmdurchführung sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene zu bewerten¹⁷. Gleichzeitig wurden die von den Mitgliedstaaten übermittelten Überwachungsdaten für gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren aggregiert, einschließlich derjenigen, für die keine Zielvorgaben festgelegt wurden.

Der Leistungsrahmen ist nicht ausreichend auf Ergebnisse fokussiert

3.17. Der Hof berichtete¹⁸, dass für den Zeitraum 2014-2020 eine robustere Interventionslogik galt, die jedoch von einer übermäßigen Zahl von Indikatoren begleitet wurde, und dass die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten hatten, die Ergebnisindikatoren festzulegen. Ferner wies der Hof darauf hin¹⁹, dass insgesamt der Leistungsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 in erster Linie outputorientiert war und dass es keinen deutlichen Trend hin zu einer Messung der Ergebnisse gab. Hierbei

¹⁶ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted 2020", Europäische Kommission, 2021.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Analyse Nr. 5/2018, Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020, Ziffer 41.

¹⁹ Sonderbericht Nr. 15/2017, "Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente", Ziffern 71-76; Sonderbericht Nr. 21/2018, "Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung", Ziffer 71.

handelt es sich um eine regelmäßige Feststellung der Evaluierungen der Kommission im Bereich der Kohäsionspolitik²⁰.

3.18. Der Hof berichtete²¹, dass die von der Kommission für die Leistungsüberprüfung 2019 der OP verwendeten Indikatoren fast ausschließlich mit Outputs (64 %) oder finanziellen Aspekten (35 %) verknüpft waren, aber nur selten mit erzielten Ergebnissen (1 %). Der Umfang, in dem die leistungsgebundene Reserve 2019 freigegeben (oder anderen Programmen und Prioritäten neu zugewiesen) wurde, war daher eher ein Hinweis auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, EU-Mittel auszugeben und Outputs zu produzieren, als ein Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, Ergebnisse zu liefern.

3.19. Ebenso berichtete der Hof²², dass die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve für die Kohäsionsprogramme des Zeitraums 2014-2020 in erster Linie nach dem Durchführungsfortschritt der Mitgliedstaaten, der durch die Erreichung von Outputs erreicht wurde, und ihrem Erfolg bei der Mittelverwendung richtete (rund ein Drittel aller Indikatoren waren Finanzindikatoren). Ferner hätte ohne eine erhebliche Senkung der Etappenziele bei ungefähr 30 % der Indikatoren erheblich weniger der leistungsgebundenen Reserve (nur 56 %) freigegeben werden können²³.

3.20. Laut der OECD²⁴ werden mit dem EU-System der leistungs- und ergebnisorientierten Haushaltsplanung gute Ergebnisse erzielt, die Leistungsüberwachung scheint jedoch nur wenig unmittelbaren Einfluss darauf zu haben, wie die Ressourcen Jahr für Jahr eingesetzt werden. Die Befugnis der Kommission, die Zahlungen an die Mitgliedstaaten auszusetzen, wenn Qualität und Zuverlässigkeit der Überwachungssysteme erhebliche Schwächen aufweisen, wird von

²⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus", SWD(3) 289 final, Anhang 3.

²¹ Sonderbericht Nr. 15/2017, Ziffer 74.

²² Sonderbericht Nr. 24/2021, "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014-2020 Hindernisse bestehen", Ziffer 122.

²³ Ebd., Ziffer 120.

²⁴ OECD, "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results", Autoren: Ronnie Downes, Delphine Moretti und Scherie Nicol, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2017/1.

der OECD eher als ein letztes Mittel angesehen als ein routinemäßiges Instrument für Managementkontrolle und Programmanpassung.

Von den Evaluierungen werden die meisten Bereiche des ESF abgedeckt, es sind jedoch weitere Anstrengungen in Bezug auf die Methodik erforderlich, um die Auswirkungen politischer Maßnahmen zu bewerten

3.21. Die Ex-post-Evaluierung der Kommission für den Zeitraum 2007-2013²⁵ zielt auf eine Bewertung der allgemeinen Auswirkungen des ESF ab. Im Hinblick auf die Erreichung von Zielen und Zielvorgaben wurden jedoch keine Schlüsse gezogen, da die verfügbaren Informationen es nicht zuließen, EU-weit Ergebnisse zu aggregieren. Der Hof selbst berichtete über mehrere Probleme mit Einschränkungen bei den Daten²⁶, die auf einen unzureichenden Reifegrad der Programme, die mangelhafte Definition von Indikatoren, fehlende Daten, fehlende Zielvorgaben usw. zurückzuführen sind. Die im Rahmen der Evaluierung vorgenommene Analyse der Wirksamkeit beschränkte sich auf einen Vergleich der Kosten je Teilnehmer in Bezug auf verschiedene Arten von ESF-Interventionen in allen Mitgliedstaaten. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle kam zu dem Schluss²⁷, dass die Evaluierung schwerwiegende Einschränkungen bei den Daten enthalte, ausreichende kontrafaktische Analysen fehlten und einen begrenzten Umfang habe. Die Evaluierung habe keine schlüssigen Leistungsnachweise geliefert und stelle keine solide Grundlage für die Gestaltung künftiger Programme dar.

3.22. Im Jahr 2019 führte die Kommission thematische Evaluierungen zur Verwendung bei den Programmverhandlungen für den Zeitraum 2021-2027 durch. Während des Zeitraums 2014-2020 sollten die Mitgliedstaaten für jede Prioritätsachse ihrer OP mindestens eine Wirkungsbewertung durchführen, wobei die Kommission alle Evaluierungspläne überwachte. Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) richteten einen gemeinsamen Helpdesk zur Unterstützung bei den Evaluierungen ein. Die Mitgliedstaaten planten 420 Evaluierungen in Verbindung mit dem ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und weitere 1 519 Evaluierungen zu fondsübergreifenden Programmen, die Elemente des ESF/der

²⁵ SWD(2016) 452 final, Kommission, "Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF programmes".

²⁶ Sonderbericht Nr. 16/2018, "Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System", Ziffern 51-56.

²⁷ Ausschuss für Regulierungskontrolle, Stellungnahme, GD EMPL – "Ex-post evaluation of the ESF 2007-13", 2016.

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen umfassten. Bis Februar 2021 schlossen die Mitgliedstaaten 745 Evaluierungen der Programme für den Zeitraum 2014-2020 ab²⁸. Der Großteil der geplanten Evaluierungen wird erst nach dem Ende des Durchführungszeitraums abgeschlossen werden²⁹, in erster Linie deshalb, weil sich die Programmzeiträume überschneiden und es mehrere Jahre dauern kann, bis die Ergebnisse – und sogar die Outputs – festgestellt werden können. Diese Evaluierungen werden daher nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen, um in die Gestaltung der Programme für den Zeitraum 2021-2027 einfließen zu können; sie könnten jedoch bei der Halbzeitüberprüfung 2025 hilfreich sein.

3.23. Von den im Jahr 2018 veröffentlichten 124 Evaluierungen des ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bzw. fondsübergreifender Programme³⁰ waren 23 % darauf ausgerichtet, die Wirkungen und Ergebnisse von Maßnahmen zu bewerten. In einer Studie aus dem Jahr 2020 stellte das Europäische Parlament³¹ fest, dass ausgefeiltere Methoden wie z. B. kontrafaktische Analysen, theoriebasierte Ansätze und Kosten-Nutzen-Analysen kaum eingesetzt wurden. In der Studie wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Gesamtqualität der Evaluierungen trotz Fortschritten mäßig blieb und die Ergebnisse der Evaluierungen aufgrund strenger Anforderungen (z. B. hinsichtlich der Zeitplanung oder des Abdeckungsbereichs), mangelnder Kapazitäten in den Mitgliedstaaten und einer schwachen "Bewertungskultur" nur schwer in den Politikzyklus einfließen konnten.

²⁸ COM(2021) 301 final, Management- und Leistungsbilanz 2020.

²⁹ COM(2019) 627 final, "Strategischer Bericht 2019 über den Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds".

³⁰ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted 2019", Europäische Kommission, 2020.

³¹ Europäisches Parlament, "Die Rolle der Evaluierung in der Kohäsionspolitik", Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Generaldirektion Interne Politikbereiche, 2020.

3.24. Der Hof stellte auch bereits zuvor fest³², dass weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission dazu verpflichtet sind, in ihren Evaluierungen die Programme auf die Einhaltung des Grundsatzes der Sparsamkeit³³ hin zu prüfen, der erfordert, dass die Ressourcen der EU zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden.

Allgemeine Bemerkungen zur Leistung des ESF

3.25. *Abbildung 3.4* gibt einen Überblick über die 13 gemeinsamen ESF-Indikatoren, über die die Kommission in dem Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2022 beigefügt ist, Bericht erstattet. Spezifische Übersichten über die Indikatoren finden sich in *Abbildung 3.5* und *Abbildung 3.7*. Im *Bericht zur Leistung 2019*³⁴ wurden einige allgemeine Einschränkungen thematisiert, die es bei der Analyse dieser Indikatoren zu beachten gilt. Insbesondere beruht die Bewertung des Hofes, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit seine Zielvorgabe erreicht wird. Bei dieser Bewertung wird weder unmittelbar berücksichtigt, ob oder wie eng ein bestimmter Indikator mit den ESF-Maßnahmen und -Zielen verknüpft ist, noch, ob die für den Indikator festgelegte Zielvorgabe ambitioniert genug ist. Aus diesem Grund handelt es sich lediglich um einen ersten Schritt bei der Analyse der Leistung des Programms. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde vom Hof nicht geprüft (diese Frage wurde aber im *Bericht zur Leistung 2019*³⁵ vom Hof behandelt).

³² Stellungnahme Nr. 1/2017 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. C 91 vom 23.3.2017, Ziffer 88 Buchstabe c, und Stellungnahme Nr. 6/2018 zu dem Vorschlag der Kommission vom 29.5.2018 für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2018) 375 final, Ziffer 67.

³³ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.7.2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

³⁴ Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019, 2020, Ziffer 1.24.

³⁵ Ebd., Ziffern 1.13-1.23.

Die Indikatoren lassen erkennen, dass die Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben gute Fortschritte machen

3.26. Die Indikatoren beruhen auf den von den Mitgliedstaaten Ende 2019 gemeldeten Daten. Nach Auffassung des Hofes ist die Erreichung der Zielvorgaben bei 12 der 13 Indikatoren auf gutem Weg (siehe **Appendix** zur Methodik). Jedoch senkte die Kommission im Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2021 die Zielwerte für sieben Indikatoren im Vergleich zum vorhergehenden Programmabriss um 12,1 % auf 52,1 %. De facto ist bei fünf dieser Indikatoren die Erreichung der Zielvorgabe nunmehr nur aufgrund dieser Absenkung auf gutem Weg. Bei einem Indikator ist trotz der Absenkung die Erreichung der Zielvorgabe noch immer nicht auf gutem Weg. Insgesamt bleibt festzustellen, dass bei sieben der 13 Indikatoren die Erreichung der Zielvorgabe nicht auf einem guten Weg wäre, wenn die Zielwerte nicht abgesenkt worden wären. Der Kommission zufolge war die Anpassung wegen methodologischer Änderungen gegenüber dem Vorjahr erforderlich.

Abbildung 3.4 – Überblick über alle im Programmabriss enthaltenen ESF-Indikatoren

Ziel (*)	Insgesamt	Output				Ergebnis				Auswirkungen			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
SZ1	2	1	—	1		1	—	1					
SZ2	3	2	—	2		1	—	1					
SZ3	2	1	—	1		1	—	1					
SZ4	1	1	—	1									
SZ5	5	2	—	2		3	—	2	—	1			
Insgesamt	13	7	■	7		6	■	5	—	1			

(*) Vollständige Liste der Ziele siehe Anhang 3.1

LEGENDE

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Programmabrisses für den Haushaltsentwurf 2022.

Die Kommission gab 85 % der Leistungsreserve für ESF-Programme frei

3.27. Die Kommission berichtete, dass sich die Projektauswahlquote bis Ende 2020 auf 99 % erhöht habe³⁶. Dennoch sind die Quote der ESF-Zahlungen und die Zahl der Teilnehmer im Zeitraum 2014-2020 noch immer niedriger als in der entsprechenden Phase des vorangegangenen Programmplanungszeitraums. Aus Daten der Kommission³⁷ ergab sich eine Ausschöpfungsquote (geleistete Zwischenzahlungen im Verhältnis zu den Zuweisungen für 2014-2020) von 43 %; sie liegt damit um 13 Prozentpunkte niedriger als im Zeitraum 2007-2013. Ein Hauptgrund dafür war die geringere Höhe der von den Endbegünstigten gemeldeten Ausgaben. Im Jahr 2020³⁸ berichtete die GD EMPL, dass 86 % der von ihr geprüften OP insgesamt eine gute bzw. annehmbare Leistung aufweisen, dass aber 25 % der OP sowohl im Hinblick auf die Anzahl der ausgewählten Vorhaben als auch die Höhe der gemeldeten förderfähigen Ausgaben eine schwache oder noch schlechtere Leistung aufweisen.

3.28. Die Kommission berichtete 2020³⁹, dass bei drei Vierteln der ESF-Programmprioritäten die Etappenziele erreicht worden sind; auf dieser Grundlage gab die Kommission 85 % der ESF-spezifischen leistungsgebundenen Reserve von 5 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 frei.

3.29. Der Hof ist jedoch der Ansicht, dass dies – angesichts der Absenkungen bei den Etappenzielen und Zielvorgaben in den Jahren vor der Leistungsüberprüfung (siehe Ziffern **3.19** und **3.26**) und den Mängeln bei den Ergebnisindikatoren (siehe Ziffer **3.18**) – nicht als überzeugender Nachweis für eine zufriedenstellende Programmleistung anzusehen ist.

³⁶ COM(2021) 300 final.

³⁷ Ebd.

³⁸ DG EMPL, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2020, 2021.

³⁹ Berechnungen auf der Grundlage des Sonderberichts 24/2021: "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014-2020 Hindernisse bestehen", Abbildung 6 der vorläufigen Bemerkungen.

Mit dem Vorschlag für einen ESF+ für den Zeitraum 2021-2027 wird auf eine weitere Vereinfachung und Synergien abgezielt

3.30. Die makroökonomischen Auswirkungen der derzeitigen Investitionen im Rahmen des ESF für den Zeitraum 2014-2020 deuten nach einer Schätzung unter Verwendung des RHOMOLO-Modells der Gemeinsamen Forschungsstelle⁴⁰ auf eine anhaltende positive Auswirkung auf das aggregierte Bruttoinlandsprodukt der EU-28 von 0,1 % (etwa 13 Milliarden Euro) im Jahr 2024 und 0,15 % (etwa 25 Milliarden Euro) bis 2030 hin.

3.31. Sowohl in der Ex-post-Bewertung des ESF als auch den vier thematischen Evaluierungen während des Zeitraums 2014-2020 wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Förderlandschaft und die Umsetzung des Fonds zu vereinfachen⁴¹. Im Zeitraum 2014-2020 wurden die Ziele des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (siehe *Abbildung 3.3*) teilweise auch von anderen Fonds (hauptsächlich dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, dem Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation und dem Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit) abgedeckt. Unterschiedliche Regeln für den Einsatz dieser Fonds haben zu Überschneidungen und einer Begrenzung von Synergien geführt. Um diese Risiken zu beheben, schlug die Kommission für den Zeitraum 2021-2027 die Verschmelzung aller einschlägigen Fonds zu einem einzigen Programm, dem ESF+, vor, um auf diese Weise den Förderansatz zu straffen und Synergien zu stärken⁴².

3.32. Die Notwendigkeit eines integrierten Förderansatzes wurde durch eine wissenschaftliche Überprüfung im Jahr 2019 bestätigt⁴³, in der festgestellt wurde, dass die Ergebnisse in verschiedenen Ländern und Regionen der EU unterschiedlich waren. In einer weiteren Studie⁴⁴ wurde betont, wie wichtig es sei, die Analyse der Faktoren, die den Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen bedingen, weiter zu verbessern und

⁴⁰ SWD(2018) 289 final.

⁴¹ Siehe auch, SWD(2018) 289 final und COM(2021) 300.

⁴² SWD(2018) 289 final.

⁴³ Darvas, Z. et al, "How to improve European Union cohesion policy for the next decade", Bruegel, Policy Contribution, Issue no 8, Mai 2019.

⁴⁴ Crescenzi, R., Giua, M., "Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, Leveraging complementarities for evidence-based policy learning, EU cohesion policy", hrsg. v. Bachtler, J. et al, Routledge, Oxon 2017.

ihre Nettoauswirkungen klar zu ermitteln, indem die tatsächlichen Ergebnisse mit denen verglichen werden, die bei den Begünstigten ohne eine Intervention eingetreten wären.

3.33. Schließlich wurde in einer Studie⁴⁵ über die Erfassung der länderspezifischen Empfehlungen, die Teil des Prozesses des Europäischen Semesters sind, auf die Möglichkeiten einer stärkeren Angleichung an die Programmdurchführung in den Mitgliedstaaten hingewiesen. Beispielsweise werden die länderspezifischen Empfehlungen häufig sehr weit gefasst, ohne Vorgaben für die Umsetzung und Etappenziele, und der Beitrag der OP wird nicht systematisch überwacht. Dennoch wurde in der Studie auch darauf hingewiesen, dass Ex-ante-Konditionalitäten und der Aufbau von Verwaltungskapazitäten, die aus den ESI-Fonds finanziert werden, nützlich gewesen sind, um Strukturreformen anzuregen.

Beschäftigung, Mobilität der Arbeitskräfte und NEET

3.34. Eines der Ziele des ESF besteht darin, nachhaltige und hochwertige Beschäftigung und die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern und damit zu dem Kernziel der Strategie Europa 2020 beizutragen, die Beschäftigungsquote für die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen bis 2020 auf mindestens 75 % zu erhöhen.

3.35. *Abbildung 3.5* gibt einen Überblick über die in den Programmabrisse enthaltenen Indikatoren für das Beschäftigungsziel und zwei spezifische Ziele des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen: a) Förderung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte und b) gezielte Förderung von NEET.

3.36. Nach der Bewertung der im Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2022 enthaltenen Angaben gelangt der Hof zu der Ansicht, dass bei sechs der sieben Indikatoren die Erreichung der Zielvorgaben auf gutem Weg ist.

3.37. Im Fall der vier Indikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen waren die Zielvorgaben ursprünglich für 2018 aufgestellt worden, wurden aber später auf 2020 verschoben, was zusammen mit einer Aufstockung der Finanzierung und einer Verlängerung des Programmzeitraums erfolgte. Ohne diese Anpassung wäre die

⁴⁵ Cifollilli, A. et al, "Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States", hrsg. v. GD EMPL, 2018.

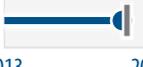
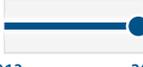
Erreichung der Zielvorgaben der Indikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen nicht auf gutem Weg.

Abbildung 3.5a – Überblick über die mit Beschäftigung verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja 	 1	 1		 2
Nein 				
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	1	1		2

Nähere Informationen zu den einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Teilnehmer, die im Rahmen dieses thematischen Ziels vom ESF profitieren	Output	 81 % (2019)  Etappenziel 84 % (2018) 
Teilnehmer (arbeitslos oder nicht erwerbstätig), die nach ihrer Teilnahme in Beschäftigung sind	Ergebnis	 92 % (2019)  Etappenziel 100 % (2018) 

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Abbildung 3.5b – Überblick über die mit NEET verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	2	2		4
Nein		1		1
Unklar ?				
INSGESAMT	2	3		5

Nähere Informationen zu den einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe	
Teilnehmer im Alter von 15-24 Jahren, die vom ESF profitieren	Output	 81 % (2019) 2013 2023 Etappenziel 76 % (2018)	
Arbeitslose Teilnehmer, die die Teilnahme an dem durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützten Vorhaben beendet haben	Output	 80 % (2019) 2013 2020 Etappenziel 36 % (2016)	
Arbeitslose Teilnehmer in allgemeiner/beruflicher Bildung, die nach ihrer Teilnahme an dem Vorhaben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen eine Qualifizierung oder Beschäftigung erlangen	Ergebnis	 100 % (2019) 2013 2020 Etappenziel 32 % (2016)	
Nicht erwerbstätige Teilnehmer, die sich nicht in allgemeiner/beruflicher Bildung befinden, die die Teilnahme an dem durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützten Vorhaben beendet haben	Ergebnis	 68 % (2019) 2013 2020 Etappenziel 41 % (2016)	
Nicht erwerbstätige Teilnehmer in allgemeiner/beruflicher Bildung, die nach ihrer Teilnahme an dem Vorhaben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen eine Qualifizierung oder Beschäftigung erlangen	Ergebnis	 94 % (2019) 2013 2020 Etappenziel 41 % (2016)	

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Programmabrissses für den Haushaltsentwurf 2022.

Die Umsetzung verläuft langsamer als geplant, bei erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten

3.38. Im Zeitraum 2014-2020 betrug die ESF- und nationalen Zuweisungen für das Beschäftigungsziel 39,8 Milliarden Euro; Ende 2019 waren 83 % der Mittel gebunden⁴⁶. Der Offenen Datenplattform⁴⁷ ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten mit Stand von Juni 2021 durchschnittlich 54 % der verfügbaren Mittel ausgegeben hatten, was von 24 % in Malta bis 90 % in Zypern reichte.

3.39. Die Zuweisungen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und die nationalen Zuweisungen betrug Ende 2019 10,4 Milliarden Euro. Bis auf acht Mitgliedstaaten hatten alle Mitgliedstaaten alle Mittel vollständig gebunden⁴⁸. Der Offenen Datenplattform⁴⁹ ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten im Juni 2021 durchschnittlich 66 % der verfügbaren Mittel ausgegeben hatten, was von 2 % in Rumänien bis 100 % in Lettland und Litauen reichte.

3.40. Im April 2020 wurde in einer Studie der Kommission⁵⁰ bestätigt, dass die Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zwar vorangeht, aber langsamere Fortschritte erzielte als geplant. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurde als Notfallmaßnahme gegen die Jugendarbeitslosigkeit geschaffen und ist auf Einzelpersonen ausgerichtet, während der ESF auch zu Strukturmaßnahmen, wie Unterstützung institutioneller Kapazitäten und Systeme, einen Beitrag leisten kann (siehe auch Ziffer **3.37**).

⁴⁶ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted 2019", Europäische Kommission, 2020.

⁴⁷ Offene Datenplattform, letzte Aktualisierung vom 6.6.2021, Daten abgerufen am 29.6.2021.

⁴⁸ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted 2019", Europäische Kommission, 2020.

⁴⁹ Offene Datenplattform, letzte Aktualisierung vom 6.6.2021, Daten abgerufen am 29.6.2021.

⁵⁰ "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", Europäische Kommission, 2020.

3.41. Die Kommission⁵¹ und die Mitgliedstaaten⁵² berichteten, dass sich die verbesserten sozioökonomische Bedingungen, die Anforderungen an Programmplanung und Überwachung, der Verwaltungsaufwand für die Begünstigten und eine schwache Verwaltungskapazität auf die Umsetzung der Vorhaben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auswirkten. Auch der Hof berichtete⁵³, dass sich schwache administrative Regelungen und Überwachungsregelungen der Mitgliedstaaten auf die Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ausgewirkt haben.

Die Beschäftigungsquoten haben zugenommen, erreichen hauptsächlich wegen der COVID-19-Pandemie aber immer noch nicht die Zielvorgabe der Strategie Europa 2020

3.42. In einem früheren Bericht⁵⁴ wies der Hof darauf hin, dass die Erreichung der in der Strategie Europa 2020 festgelegten Zielvorgabe im Bereich Beschäftigung gute Fortschritte verzeichnet und voraussichtlich vollständig erfüllt werden wird. Jedoch ist dies pandemiebedingt letztlich nicht der Fall gewesen.

Im Jahr 2019 war laut Eurostat die Beschäftigungsquote in der EU-27 in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen auf ihrem höchsten Stand (73,1 %) seit der Einführung der Strategie Europa 2020 im Jahr 2010⁵⁵. Sie fiel im folgenden Jahr leicht auf 72,4 %⁵⁶ und verfehlte damit knapp die Zielvorgabe der Strategie Europa 2020 von 75 %. Die Kommission berichtete⁵⁷ über deutliche Unterschiede zwischen den

⁵¹ "Study for the Evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europäische Kommission, 2020.

⁵² "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018, submitted 2019", Europäische Kommission.

⁵³ Sonderbericht Nr. 5/2017, "Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen", Ziffern 139, 145 und 179.

⁵⁴ Sonderbericht Nr. 16/2020, "Das Europäische Semester – Länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden", Ziffer 21.

⁵⁵ Eurostat, Pressemitteilung 64/2020, Europäische Kommission.

⁵⁶ "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review", Europäische Kommission, März 2021.

⁵⁷ DG EMPL, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2020, Europäische Kommission, 2021.

Mitgliedstaaten bei der Beschäftigungsquote für diese Altersgruppe, die von 80,4 % in Schweden bis 61,2 % in Griechenland reichen.

3.43. Die geschlechtsspezifische Diskrepanz bei der Beschäftigung hat während des letzten Jahrzehnts abgenommen, da mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eingetreten sind⁵⁸: Der Unterschied bei den Beschäftigungsquoten für Männer und Frauen fiel von 13,5 % im Jahr 2010 auf 11,3 % im Jahr 2021. Die höchste Beschäftigungsquote von Frauen hatte Schweden (78,3 %), die niedrigsten Quoten hatten Italien (52,7 %) und Griechenland (51,8 %)⁵⁹.

3.44. Die Kommission berichtete, dass die Mitgliedstaaten angesichts der hohen Arbeitslosenquoten zu Beginn des Zeitraums den Fokus auf die häufigsten und am weitesten verbreiteten Bedürfnisse richteten⁶⁰. Es wurden wenige Mittel für weitere strukturelle Maßnahmen wie die Gleichstellung der Geschlechter, aktives Altern und die Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen zugewiesen (5 %, 2 % bzw. 3 %), und die Umsetzung verlief langsam. In der Studie wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass angesichts der zu bewältigenden Herausforderungen der Schwerpunkt zu wenig auf diesen Investitionsprioritäten gelegen habe.

3.45. Die Analyse des Hofes der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten⁶¹ wies folgende Verteilung in Bezug auf den Status der Teilnehmer an Beschäftigungsvorhaben im Rahmen des ESF aus: Arbeitslose 40 %, Beschäftigte 26 %, Langzeitarbeitslose 22 %, Nicht Erwerbstätige 12 %. Darüber hinaus war die Teilnahme an ESF-finanzierten Aktivitäten unter den Erwerbstätigen und denjenigen, die sich nicht so weit vom Arbeitsmarkt entfernt haben, am höchsten.

⁵⁸ "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review", Europäische Kommission, September 2021.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_-_annual_statistics#Female_employment_rate_increases_over_time. Daten abgerufen am 25.6.2021, Europäische Kommission.

⁶⁰ "Study for the Evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europäische Kommission, 2020.

⁶¹ Von den Mitgliedstaaten im Jährlichen Durchführungsbericht 2019 gemeldete Daten, Bericht im April 2021 aus Launchpad abgerufen, Europäische Kommission.

3.46. Im Jahr 2020 waren etwa 33 % der Arbeitslosen in der EU Langzeitarbeitslose⁶². Im Jahr 2016 empfahl der Rat⁶³, den registrierten Langzeitarbeitslosen vertiefte Einzelprüfungen und Beratung anzubieten, bevor der Zeitraum ihrer Arbeitslosigkeit 18 Monate überschreitet. Im Jahr 2019 berichtete die Kommission⁶⁴, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen im Einklang mit dieser Empfehlung eingeführt hätten, es jedoch noch zu früh sei, um die Auswirkungen vollständig bewerten zu können. Gleichzeitig blieb die Quote der Langzeitarbeitslosen, die Arbeit fanden, trotz der Verbesserung bei den Beschäftigungsquoten weiterhin niedrig. Der Hof führt derzeit eine Prüfung zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit durch, deren Ergebnisse Ende 2021 veröffentlicht werden sollen.

Die NEET-Quote ist zwar gesunken, aber die Teilnahme an Vorhaben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist bei denjenigen höher, die sich nicht so weit vom Arbeitsmarkt entfernt haben

3.47. Aus einer Studie der Kommission aus dem Jahr 2020⁶⁵ geht hervor, dass die NEET-Quote (der Anteil der arbeitslosen und nicht erwerbstätigen NEET an der Jugendbevölkerung) von 2014 bis 2018 in der EU von 12,5 % auf 10,4 % zurückgegangen ist. Der Anteil nicht erwerbstätiger NEET bleibt jedoch konstant bei 6 %. Dies zeigt, wie schwierig es ist, diesen Teil der NEET zu erreichen und zu mobilisieren. Der Hof hatte bereits zuvor über Mitgliedstaaten berichtet⁶⁶, die keine angemessenen Strategien mit klaren Etappenzielen und Zielsetzungen erarbeitet haben, um alle NEET zu erreichen. Zudem wurde die Gestaltung der OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen durch unzureichende Informationen über die Bevölkerungsgruppe der NEET beeinträchtigt, sodass in den OP möglicherweise nicht festgelegt ist, welche Zielgruppen am bedürftigsten sind, oder erklärt wird, warum die darin vorgeschlagenen Maßnahmen die geeignetsten sind.

⁶² "Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review", Europäische Kommission, März 2021.

⁶³ Empfehlung des Rates 2016/C 67/01 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.

⁶⁴ COM(2019) 169 final, "Bericht der Kommission an den Rat – Bewertung der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt".

⁶⁵ "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", Europäische Kommission, 2021.

⁶⁶ Sonderbericht Nr. 5/2017, Ziffern 61-72, 109 und 165.

3.48. Im Jahr 2020 legte der Rat eine neue Empfehlung zur Jugendgarantie⁶⁷ vor, in der er die Mitgliedstaaten aufforderte, ihre Anstrengungen dahin gehend zu verstärken, mithilfe besserer Nachverfolgungs- und Frühwarnsysteme gefährdete junge Menschen in der gesamten EU zu erreichen, und die Qualität der Angebote zu verbessern.

Der Grundsatz der Zusätzlichkeit und die Ausrichtung des Fokus auf die Mobilität der Arbeitskräfte stellen neue Herausforderungen dar

3.49. In zwei Kommissionsstudien aus 2020⁶⁸ wurde der Schluss gezogen, dass der ESF und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen einen beträchtlichen EU-Mehrwert erbracht haben. Dem Sonderbericht des Hofes zum ESF und zur Beschäftigungsinitiative für junge Menschen⁶⁹ zufolge besteht jedoch das Risiko, dass die Ressourcen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nicht zu einer Nettoerhöhung der für NEET verfügbaren Mittel führen, da einige bislang aus nationalen Haushaltsmitteln geförderte Maßnahmen nunmehr von der EU finanziert würden. In den genannten Kommissionsstudien wurden angesichts der übermäßigen Abhängigkeit von der ESF-Förderung ähnliche Bedenken in Bezug auf die Zusätzlichkeit geäußert.

3.50. Im Jahresbericht 2020 der Kommission über die Arbeitskräftemobilität in der EU⁷⁰ wurde festgestellt, dass die interne Mobilität in der EU-27 weiterhin um 3 % wächst (in etwa wie während des Zeitraums 2014-2018). Der Hof berichtete jedoch⁷¹, dass die Programmplanung von Maßnahmen zur Mobilität der Arbeitskräfte im Rahmen des ESF für die Mitgliedstaaten nicht notwendigerweise eine Priorität

⁶⁷ Empfehlung des Rates 2020/C 372/01 zum Thema "Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie" und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie.

⁶⁸ "Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Juni 2020, Europäische Kommission, und "Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report", April 2020, Europäische Kommission.

⁶⁹ Sonderbericht Nr. 5/2017, Ziffer 176.

⁷⁰ "Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020", Europäische Kommission, 2021, Europäische Kommission.

⁷¹ Sonderbericht Nr. 6/2018, "Freizügigkeit der Arbeitnehmer – die Grundfreiheit ist gewährleistet, eine bessere Zielausrichtung der EU-Mittel würde jedoch die Mobilität von Arbeitnehmern fördern", Ziffer 42.

darstelle. Dies wurde kürzlich durch eine Studie der Kommission bestätigt⁷², in der von niedrigen ESF-Ausgaben für die geografische Mobilität der Arbeitskräfte und dem Vorliegen weniger Nachweise aufgrund des Mangels an spezifischen Indikatoren berichtet wurde.

Armut und soziale Inklusion

3.51. Der ESF ergänzt auch nationale Anstrengungen, um das Kernziel der Strategie Europa 2020 zu erreichen, nämlich die Verringerung der Armut. Der ESF fördert soziale Inklusion und bekämpft Armut und Diskriminierung, indem er den Fokus auf eine Reihe von Gruppen richtet, zu denen Erwachsene mit geringen Kompetenzen, Langzeitarbeitslose, Ältere, Menschen mit Behinderungen, marginalisierte Gemeinschaften und Menschen mit Migrationshintergrund oder ausländischer Herkunft gehören. Um sicherzustellen, dass ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen, schreibt die ESF-Verordnung den Mitgliedstaaten vor, mindestens 20 % der Gesamtmittel des ESF diesem thematischen Ziel zuzuweisen.

3.52. *Abbildung 3.6* gibt einen Überblick über die Indikatoren, die im Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2022 unter diesem spezifischen Ziel erfasst sind. Nachdem der Hof den Programmabriss überprüft hat, ist er zu der Ansicht gelangt, dass bei allen drei Indikatoren die Erreichung der Zielvorgaben auf gutem Weg ist.

⁷² "Study for the Evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report", Europäische Kommission, 2020.

Abbildung 3.6 – Überblick über die mit Armut und sozialer Inklusion verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja 	 2	 1		 3
Nein 				
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	2	1		3

Nähere Informationen zu den einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Teilnehmer, die zu einer benachteiligten Gruppe gehören und vom ESF erreicht wurden	Output	 100 % (2019)  Etappenziel 100 % (2018) 2013 2023  ≈
Nicht erwerbstätige Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitssuche sind	Ergebnis	 Kein Ausgangswert  ≈
Teilnehmer im Alter von über 54 Jahren	Output	 Zielvorgabe unter Ausgangswert  ≈

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Es ist unwahrscheinlich, dass das Ziel der Strategie Europa 2020, die Armut zu verringern, erreicht wird

3.53. Die ESF- und nationalen Zuweisungen⁷³ in diesem Bereich belaufen sich auf 33,3 Milliarden Euro – etwa 27 % des ESF-Gesamthaushalts –, was deutlich über der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten -Anforderung von 20 % liegt.

3.54. In einem Bericht aus dem Jahr 2020 gelangte der Hof zu dem Schluss⁷⁴, dass es unwahrscheinlich sei, dass das Ziel der Strategie Europa 2020, 20 Millionen Menschen über das Armutsniveau zu heben, erreicht werden würde. Nach den neuesten verfügbaren Daten, die aus der Zeit vor der COVID-19-Krise stammen⁷⁵, waren 104 Millionen Menschen in den EU-27-Ländern (einschließlich des Vereinigten Königreichs, ohne Kroatien) von Armut oder sozialer Ausgrenzung im Sinne der Strategie Europa 2020 bedroht. Angesichts der durch die Pandemie drohenden wirtschaftlichen Folgen erwartet die Kommission⁷⁶, dass die Zahl der von Armut bedrohten Menschen wieder steigen und nicht weiter zurückgehen wird und das Ziel der Strategie Europa 2020 verfehlt werden wird⁷⁷.

Einschränkungen bei den verfügbaren Überwachungsdaten wirken sich auf die Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen auf bestimmte Zielgruppen aus

3.55. Bei der Überwachung des ESF wird der Fokus auf die wichtigsten politischen Wirkungen gerichtet. Die Bewertung der Wirksamkeit der ESF-Finanzierung für bestimmte Zielgruppen im Zeitraum 2014-2020 ist aufgrund fehlender Überwachungsdaten schwierig, wie der Hof in einer Reihe von Berichten (siehe

⁷³ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted 2020", Europäische Kommission, 2021.

⁷⁴ Sonderbericht Nr. 20/2020, "Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen", Ziffern 48-50.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01/default/table

⁷⁶ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted 2020", Europäische Kommission, 2021.

⁷⁷ DG EMPL, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2020, 2021.

Kasten 3.1) sowie die Kommission in verschiedenen Evaluierungen⁷⁸ festgestellt haben. Dies liegt daran, dass die meisten Maßnahmen breit angelegt sind (d. h., die Teilnehmer können verschiedenen Gruppen benachteiligter Personen angehören) und es rechtlich nicht vorgeschrieben ist, die Ergebnisse anhand der wesentlichen Merkmale der Teilnehmer aufzuschlüsseln. Beispielsweise fallen beim ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen Roma und Migranten unter die Zielgruppe "Migranten, Teilnehmer ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten" (was die Berichterstattung über Outputs betrifft) und "benachteiligte Teilnehmer" (was die Berichterstattung über Ergebnisse betrifft). Daher können mithilfe der verfügbaren Indikatoren keine Informationen über die Wirkung der speziell auf Roma oder Migranten ausgerichteten Maßnahmen bereitgestellt werden.

Kasten 3.1

Einschränkungen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Überwachungsdaten über die Bekämpfung der Armut, von denen der Hof berichtete

- Die Höhe der Ausgaben für die Integration von Migranten war unbekannt, weil die spezifischen Daten nicht aufgezeichnet worden waren. Im Rechtsrahmen des ESF für den Zeitraum 2014-2020 war den Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Wirkungen (Ergebnisse und Auswirkungen) von Maßnahmen zur Integration von Migranten besonders zu überwachen⁷⁹.
- In den Strategien zur Integration der Roma wurde in mehreren Mitgliedstaaten nicht angegeben, in welchem Umfang finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten und der EU für Maßnahmen zur Förderung der Inklusion der Roma zur Verfügung stand. Der Hof sah es als schwierig an, die Fortschritte der Roma-Integrationsprojekte zu überwachen, vor allem aufgrund von Defiziten bei Verfügbarkeit und Qualität der Daten⁸⁰.

⁷⁸ "Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combatting poverty and any discrimination by the European Social Fund (TO9)", Europäische Kommission, 2020; SWD(2016) 452 final; "ESF Performance and thematic reports: The ESF support to social innovation, Final Report", Europäische Kommission, 2018.

⁷⁹ Themenpapier Nr. 4/2018, "Integration von Migranten aus Ländern außerhalb der EU", Ziffer 46.

⁸⁰ Sonderbericht Nr. 14/2016, "Politische Initiativen und finanzielle Unterstützung der EU für die Integration der Roma: Trotz bedeutender Fortschritte in den letzten zehn Jahren bedarf es in der Praxis zusätzlicher Bemühungen", Ziffern 47, 51 und 133.

- Es war nicht möglich, den Erfolg der Maßnahmen zur sozialen Inklusion zu überwachen, da es an quantitativen Daten fehlt und der Beitrag der EU-Finanzierung zur sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen nicht gemessen werden konnte⁸¹.
- Es lagen der Kommission keine Informationen darüber vor, in welcher Höhe Finanzmittel der EU direkt für die Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt und welche Ergebnisse in diesem Bereich erzielt wurden, da es im Zeitraum 2014-2020 keine spezifische Investitionspriorität und keinen einschlägigen Indikator zur Kinderarmut gab⁸². In der ESF+-Verordnung für den Zeitraum 2021-2027 ist vorgesehen, dass auf nationaler Ebene angemessene Mittel für die Überwachung der Kinderarmut bereitgestellt werden.

3.56. In einer Studie aus dem Jahr 2019 wies die Kommission⁸³ darauf hin, dass die Überwachungsdaten über soziale Inklusion zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten nicht vergleichbar seien. Darüber hinaus stehen bei den gemeinsamen Ergebnisindikatoren des ESF "konkrete" Beschäftigungsergebnisse wie Arbeitssuche oder neue Qualifikationen im Mittelpunkt und nicht "weiche", wie z. B. die Überwindung von Benachteiligungen, verbessertes Wohlbefinden, Verhaltensänderungen oder eine höhere Motivation. "Weichere" Ergebnisse sind zwar schwierig zu standardisieren und überwiegend qualitativ, aber für die Überwachung von Vorhaben im Bereich der sozialen Inklusion auch sehr wichtig. Schließlich führte die Kommission infolge einer Empfehlung in der Ex-post-Evaluierung des ESF für den Zeitraum 2007-2013⁸⁴ vier längerfristige gemeinsame Ergebnisindikatoren ein, die die Ergebnisse sechs Monate nach einer Intervention messen (z. B. Teilnehmer, deren Lage auf dem Arbeitsmarkt sich sechs Monate später verbessert hat).

⁸¹ Sonderbericht Nr. 5/2019, Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP): Der EHAP leistet wertvolle Unterstützung, sein Beitrag zur Verringerung der Armut ist jedoch noch nicht ermittelt worden", Ziffern 56 und 60.

⁸² Sonderbericht Nr. 20/2020, "Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen", Ziffern 71-74.

⁸³ Studie (Thematisches Ziel 9), Europäische Kommission, 2020.

⁸⁴ SWD(2016) 452 final.

Obwohl die Maßnahmen des ESF zur sozialen Inklusion in den strategischen Rahmen passen, stellen die Komplementarität der Mittel, die Ausrichtung und die Nachhaltigkeit weiterhin eine Herausforderung dar

3.57. Vom ESF finanzierte Maßnahmen in den Mitgliedstaaten zur sozialen Inklusion orientieren sich sowohl am allgemeinen strategischen Rahmen der EU als auch an den länderspezifischen Empfehlungen⁸⁵. Dennoch hat die Kommission die vom Hof aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der Synergien⁸⁶ und der Gefahr einer Überschneidung mit anderen EU-Fonds⁸⁷ bestätigt.

3.58. Eine Ausrichtung auf diejenigen, die am bedürftigsten sind, stellt immer noch eine große Herausforderung dar. In ihrer Evaluierung aus dem Jahr 2020⁸⁸ kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Frage, ob die ESF-Unterstützung für soziale Inklusion die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen erreicht, nicht eindeutig beantwortet werden kann. Die Kommission wies darauf hin, dass die Gefahr bestehe, dass die Programme in erster Linie auf diejenigen ausgerichtet werden, die weniger gefährdet sind, da deren Bedürfnisse weniger komplex seien. In dem Bericht des Hofes⁸⁹ über europäische Hilfe für die am stärksten benachteiligten Personen empfiehlt der Hof auch, dass die Kommission im Rahmen des ESF+ den Fokus auf eine bessere Ausrichtung der EU-Ausgaben richtet.

3.59. Schließlich liegt eine zentrale Herausforderung bei mehreren OP darin, dass Projekte, Projektentwickler und Endbegünstigte von der künftigen Fortführung der EU-Unterstützung abhängig sind, was Fragen zur Nachhaltigkeit von Projekten aufwirft⁹⁰. In einer Studie der Kommission aus dem Jahr 2018 über die Integration von Roma⁹¹ wurde festgestellt, dass in den Ländern, in denen die meisten Roma leben, viele

⁸⁵ Studie (Thematisches Ziel 9), Europäische Kommission, 2020.

⁸⁶ "ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation, Final Report", 2018.

⁸⁷ Studie (Thematisches Ziel 9), Europäische Kommission, 2020.

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Sonderbericht Nr. 5/2019, Empfehlung 1.

⁹⁰ "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted 2019", Europäische Kommission, 2020.

⁹¹ SWD(2018) 480 final, "Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020".

Programme und Projekte in hohem Maße von EU-Finanzierung abhängen, da sie aus den nationalen Haushalten nur eine bescheidene Kofinanzierung (etwa 20 %) erhalten.

Allgemeine und berufliche Bildung

3.60. Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung für alle sind eine wichtige Priorität der EU. Die Zuweisungen aus dem ESF und den nationalen Haushalten für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung belaufen sich auf insgesamt 37,8 Milliarden Euro. Zu den Zielen der Strategie Europa 2020 gehörte es, den Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger (die keine allgemeine oder berufliche Bildung absolvieren) auf unter 10 % zu senken und den Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die eine Hochschulausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung abgeschlossen haben, auf mindestens 40 % zu erhöhen⁹².

3.61. *Abbildung 3.7* gibt einen Überblick über die Indikatoren, die im Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2022 unter diesem spezifischen Ziel erfasst sind. Daraus geht hervor, dass bei beiden Indikatoren die Erreichung der Zielvorgaben auf gutem Weg ist.

⁹² "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted 2020", Europäische Kommission, 2021.

Abbildung 3.7 – Überblick über die mit allgemeiner und beruflicher Bildung verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1	1		2
Nein				
Nicht eindeutig				
INSGESAMT	1	1		2

Nähere Informationen zu den einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Teilnehmer, die im Rahmen dieses thematischen Ziels vom ESF profitieren	Output	74 % (2019) 2013 2023 Etappenziel 88 % (2018)
Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme im Rahmen dieses thematischen Ziels eine Qualifizierung erlangen	Ergebnis	Kein Ausgangswert

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine ausführliche Beschreibung dieser Übersicht und der vom Hof verwendeten Methode findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Programmabrissses für den Haushaltsentwurf 2022.

Die Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 ist insgesamt auf gutem Weg, doch gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten

3.62. Insgesamt befindet sich die EU im Hinblick auf die Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 in diesem Bereich auf gutem Weg (siehe Tabelle 3.1), doch sind dabei erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Regionen zu verzeichnen. Bei beiden Zielen gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen den Geschlechtern, wobei die Leistung bei Männern schlechter ist als bei Frauen⁹³.

Tabelle 3.1 – Kernziele der Strategie Europa 2020 im Bereich Bildung

EU-Kernziel	2005	2013	2018	Anmerkungen
Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger < 10 % (a)	15,7 %	11,9 %	10,6 %	11 Mitgliedstaaten hatten das EU-Ziel Ende 2019 noch nicht erreicht
Angestrebter Anteil der Hochschulabschlüsse > 40 % (b)	28,0 %	37,1 %	40,7 %	Neun Mitgliedstaaten hatten das EU-Ziel Ende 2019 noch nicht erreicht

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage folgender Dokumente: Europäische Kommission, "Study for the Evaluation of ESF Support to Education and Training", Juli 2020, und "Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted in 2020".

- a) Der Indikator "frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger" wird als Prozentsatz der 18- bis 24-Jährigen ausgedrückt, die höchstens die Sekundarstufe I abgeschlossen haben und nicht an Weiterbildung oder beruflicher Ausbildung teilnehmen.
- b) Der Indikator für Tertiärbildung misst den Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die über eine erfolgreich abgeschlossene Hochschulausbildung verfügen.

3.63. Der ESF macht im Durchschnitt nur etwa 1 % der Bildungshaushalte der Mitgliedstaaten aus und trägt somit wenig zu den Zielen der Strategie Europa 2020 bei. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, da der Anteil

⁹³ "Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training (TO 10), Final Report", Europäische Kommission, 202.

des ESF in mindestens vier Mitgliedstaaten mehr als 3 % beträgt⁹⁴. Eine Prüfung des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU ergab, dass es angesichts des Gewichts anderer Faktoren schwierig ist, den Beitrag des ESF zu den Bildungszielen zu messen. Der Ausschuss empfahl den Mitgliedstaaten, die Interventionslogik der ESF-Finanzierung durch eine weitere Präzisierung des Zusammenhangs zwischen Maßnahmen und Ergebnissen zu stärken⁹⁵.

Obwohl die Überwachung verbessert wurde, beeinträchtigen Einschränkungen bei den Daten nach wie vor die Bewertung der Ergebnisse

3.64. In der Studie der Kommission aus dem Jahr 2020⁹⁶ wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass Einschränkungen bei den Überwachungsdaten zu Schwierigkeiten bei der Bewertung der Ergebnisse anhand von Zielen und Teilnehmergruppen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten geführt hätten.

3.65. In dem Sonderbericht des Hofes über die EU-Bildungsziele⁹⁷ wurden Verbesserungen bei dem Überwachungsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 festgestellt, insbesondere die Einführung gemeinsamer Ergebnisindikatoren. Jedoch wurden nur bei einem Drittel der untersuchten OP für den Zeitraum 2014-2020 Ausgangs- und Zielwerte für die drei am engsten mit der Beschäftigung verbundenen Bildungsziele (berufliche Aus- und Weiterbildung, lebenslanges Lernen und Hochschulbildung) festgelegt.

⁹⁴ Ebd.

⁹⁵ Oberste Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Europäischer Rechnungshof, "Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education", 2017.

⁹⁶ Studie (Thematisches Ziel 10), Europäische Kommission, 2020.

⁹⁷ Sonderbericht Nr. 16/2016, "EU-Bildungsziele: Programme zielkonform, aber Mängel bei der Leistungsmessung", Ziffern 65, 69-73 und 80.

Die OP befinden sich im Einklang mit den EU-Bildungszielen

3.66. Bei seiner Prüfung der Bildungsziele⁹⁸ stellte der Hof fest, dass die von ihm untersuchten OP mit den EU-Bildungszielen übereinstimmen. Die Prüfung ergab, dass bei den OP die Lage vor ihrer Umsetzung insgesamt zufriedenstellend beschrieben und die Bedürfnisse, auf die eingegangen werden sollte, klar benannt wurden. Die OP enthielten auch Vorschläge, wie die Ziele erreicht werden können, und Leitlinien für die Auswahl der Vorhaben sowie gegebenenfalls die wichtigsten Zielgruppen, Gebiete und Arten von Begünstigten. Bei der parallelen Prüfung des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU im Jahr 2017⁹⁹ wurde auch bestätigt, dass sich die OP ungeachtet kleinerer Schwächen deutlich im Einklang mit den nationalen Bedürfnissen und den Empfehlungen des Rates befanden.

3.67. In einer Studie der Kommission¹⁰⁰ wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die ESF-Unterstützung für die allgemeine und berufliche Bildung mit den anderen thematischen Zielen des ESF kohärent sei (d. h. dass es zu einer wechselseitigen Verstärkung gekommen sei, durch die Komplementarität geschaffen wurde, die wiederum zu Fortschritten bei der Erreichung der genannten Ziele geführt hätten). Hinsichtlich der Kohärenz mit anderen EU-Fonds im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung war die Lage jedoch weniger eindeutig: Beispielsweise waren die Synergien mit dem EFRE gut, mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen aber weniger gut. Problematisch waren dabei weniger die Rechtsvorschriften; es gab vielmehr Herausforderungen bei der Kombination verschiedener Finanzierungsinstrumente in der Praxis.

⁹⁸ Ebd., Ziffern 66-67.

⁹⁹ Oberste Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Europäischer Rechnungshof, "Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education", 2017.

¹⁰⁰ Studie (Thematisches Ziel 10), Europäische Kommission, 2020.

3.68. In seiner Analyse der digitalen Kompetenzen¹⁰¹ berichtete der Hof, dass die Kommission einen international anerkannten Referenzrahmen für digitale Kompetenzen festgelegt, die Entwicklung nationaler Strategien im Bereich digitaler Kompetenzen unterstützt und bei der Bildung nationaler "Koalitionen" für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze in fast allen Mitgliedstaaten geholfen habe. Projekte, die sich speziell mit digitalen Kompetenzen in den Mitgliedstaaten befassen, machten nur etwa 2 % der ESF-Mittel aus.

¹⁰¹ Analyse Nr. 2/2021, "Maßnahmen der EU für mehr digitale Kompetenz", Ziffern 57 und 60.

Schlussfolgerungen

3.69. Ziel des ESF ist es, mehr und bessere Arbeitsplätze und eine sozial inklusive Gesellschaft zu schaffen, um das Ziel der Strategie Europa 2020, intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in der EU zu schaffen, zu unterstützen. Bei der Bewertung der Leistung in diesem Investitionsbereich ist eine Vielzahl externer Faktoren zu berücksichtigen, wie z. B. die wirtschaftliche Gesamtsituation, die Auswirkungen der Maßnahmen und die erheblichen Zeitspannen zwischen politischer Planung, Programmplanung, Auswahl der Vorhaben, Durchführung und den Ergebnissen, die durch ESF-Ausgaben erreicht werden können (Ziffern [3.1-3.10](#)).

3.70. Für den Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission einen umfassenden und innovativen Leistungsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einschließlich des ESF geschaffen. Der Rahmen umfasst Etappenziele und Zielvorgaben für jede Prioritätsachse der OP des EFRE, KF und ESF. Obwohl dieses System die Verfügbarkeit von Leistungsdaten erheblich erhöht hat, liegt der Fokus nach wie vor eher auf finanziellen Inputs und Outputs als auf Ergebnissen. Die Mitgliedstaaten haben Zielvorgaben für fast alle programmspezifischen Indikatoren und einige ausgewählte gemeinsame Indikatoren festgelegt. Auf dieser Grundlage bewertete die Kommission die Fortschritte bei der Programmdurchführung, indem sie eine aggregierte "Erfolgsquote" zur Erreichung der Ziele erstellte. Gleichzeitig kann die Kommission die von den Mitgliedstaaten übermittelten Überwachungsdaten für gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren aggregieren, einschließlich derjenigen, für die keine Zielvorgaben festgelegt wurden. Schließlich sind die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Leistungsdaten nicht immer völlig schlüssig, und die Kommission verfügt nur über begrenzte Mittel, um ihre Richtigkeit zu überprüfen (Ziffern [3.11-3.24](#)).

3.71. Der Hof untersuchte die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Leistungsdaten bis Ende 2019 und gelangte zu dem Schluss, dass bei 12 der 13 gemeinsamen Indikatoren für den ESF/die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, über die die Kommission im Programmabriss für den Haushaltsentwurf 2022 Bericht erstattet hat, die Erreichung der Zielvorgaben auf gutem Weg ist. Die Ergebnisse wiesen jedoch je nach Mitgliedstaat und Region erhebliche Unterschiede auf. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2018 eine Reihe von Zielvorgaben für die gemeinsamen Leistungsindikatoren für den ESF/die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen abgesenkt wurde. Infolge dieser Anpassungen meldete die Kommission mehr Erfolg bei der Einhaltung der

gemeinsamen Leistungsindikatoren. Ohne diese Anpassungen wären sechs der 13 Indikatoren auf gutem Weg gewesen (Ziffern [3.25-3.33](#)).

3.72. Im Zeitraum 2014-2020 stiegen die Beschäftigungsquoten in der EU, erreichten aber immer noch nicht das Ziel der Strategie Europa 2020. Der Anteil der ESF-Mittel für Maßnahmen zur Lösung struktureller Fragen (wie Gleichstellung der Geschlechter, aktives Altern und Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen) war relativ gering und die Umsetzung langsamer als erwartet. Darüber hinaus war die Teilnahme an ESF-finanzierten Aktivitäten unter den Erwerbstätigen und denjenigen, die sich nicht so weit vom Arbeitsmarkt entfernt haben, am höchsten. Es war schwierig, diejenigen zu erreichen, die den Kontakt zum Arbeitsmarkt verloren hatten, wie z. B. NEET (Ziffern [3.34-3.50](#)).

3.73. Obwohl die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU bis Ende 2019 insgesamt zurückgegangen ist, erreichte nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten ihre Zielvorgaben im Rahmen der Strategie Europa 2020. 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 (Ziffern [3.51-3.59](#)).

3.74. Die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sind insgesamt auf gutem Weg, unterscheiden sich jedoch ebenfalls je nach Mitgliedstaat. Wie bei den anderen Kernzielen ist es auch hier aufgrund des erheblichen Einflusses anderer Faktoren schwierig festzustellen, wie viel der ESF zu den Bildungszielen beigetragen hat (Ziffern [3.60-3.68](#)).

3.75. 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 der Prüfung durch den Hof noch im Gange waren, ist der Hof jedoch noch nicht in der Lage, eine Gesamtbilanz der tatsächlichen Leistung der ESF-Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 zu ziehen.

Anhänge

Anhang 3.1 – Ziele des ESF (einschließlich der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen)

Spezifische Ziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	In diesem Kapitel verwendete Abkürzungen	In der Stichprobe des Hofes enthalten?
Spezifisches Ziel 1 (EFS)	Förderung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	SZ1	Ja
Spezifisches Ziel 2 (ESF)	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	SZ2	Ja
Spezifisches Ziel 3 (ESF)	Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen	SZ3	Ja
Spezifisches Ziel 4 (EFS)	Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung	SZ4	Nein
Spezifisches Ziel 5 (ESF und Beschäftigungsinitiative für junge Menschen)	Gezielte Förderung junger Menschen (15-24-Jährige), die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren	SZ5	Ja

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Kapitel 4

Natürliche Ressourcen

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	4.1. - 4.13.
Kurzbeschreibung der Rubrik "Natürliche Ressourcen"	4.1. - 4.2.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.3. - 4.5.
Zweck und angestrebte Funktionsweise des EMFF	4.6. - 4.13.
Bewertung der Leistung des EMFF auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen	4.14. - 4.44.
Allgemeine Bemerkungen	4.14. - 4.17.
Im Mittelpunkt der Leistungsinformationen der Kommission stehen Inputs, Outputs und finanzieller Beitrag, nicht aber Ergebnisse	4.15. - 4.17.
Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur	4.18. - 4.29.
Rentabilität der Fischerei nimmt zu, doch die Daten zur Aquakultur sind weniger überzeugend	4.19. - 4.24.
Kommission berichtet über Ausgaben des EMFF für ökologische Ziele, doch ist deren Verknüpfung mit den zentralen Umweltindikatoren nicht genau definiert	4.25. - 4.29.
Unterstützung der Durchführung der GFP	4.30. - 4.44.
Das Erhaltungsziel der GFP wird voraussichtlich nicht erreicht	4.31. - 4.40.
Wissenschaftliche Empfehlungen und Datenerhebung als Schlüsselaspekte der Fischereibewirtschaftung	4.41. - 4.42.
Fischereikontrollregelung wird ausgebaut	4.43. - 4.44.
Schlussfolgerungen	4.45. - 4.51.
Anhänge	
Anhang 4.1 – Ziele des Europäischen Meeres- und Fischereifonds	

Einleitung

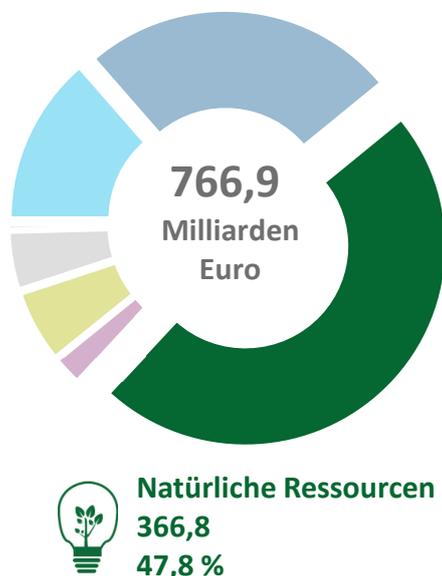
Kurzbeschreibung der Rubrik "Natürliche Ressourcen"

4.1. Die Rubrik 2 des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) umfasst Ausgaben für Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen und dient der Finanzierung der *Gemeinsamen Agrarpolitik*, der *Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* sowie des Umwelt- und Klimaschutzes.

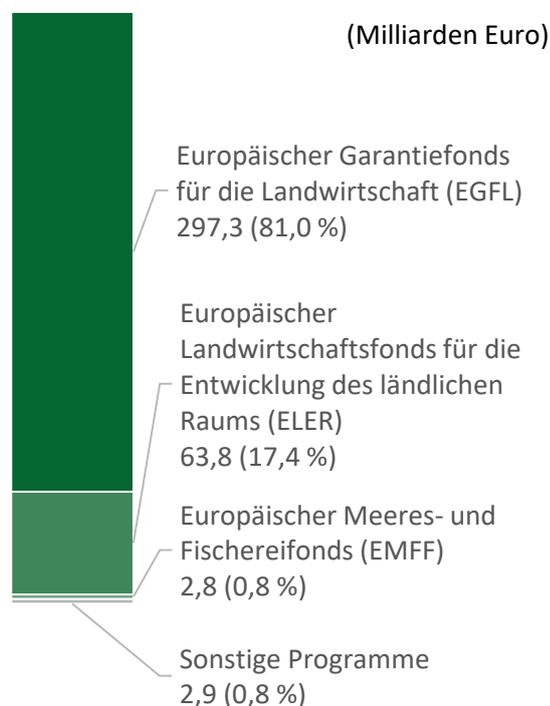
4.2. Für diese Rubrik sind im Zeitraum 2014-2020 Gesamtausgaben in Höhe von 420 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) vorgesehen, von denen bis Ende 2020 367 Milliarden Euro ausgezahlt wurden (siehe [Abbildung 4.1](#)).

Abbildung 4.1 – "Natürliche Ressourcen": im Zeitraum 2014-2020 erfolgte Zahlungen aus Mittelbindungen desselben Zeitraums

i) als Anteil aller Rubriken des MFR



ii) aufgeschlüsselt nach einzelnen Programmen

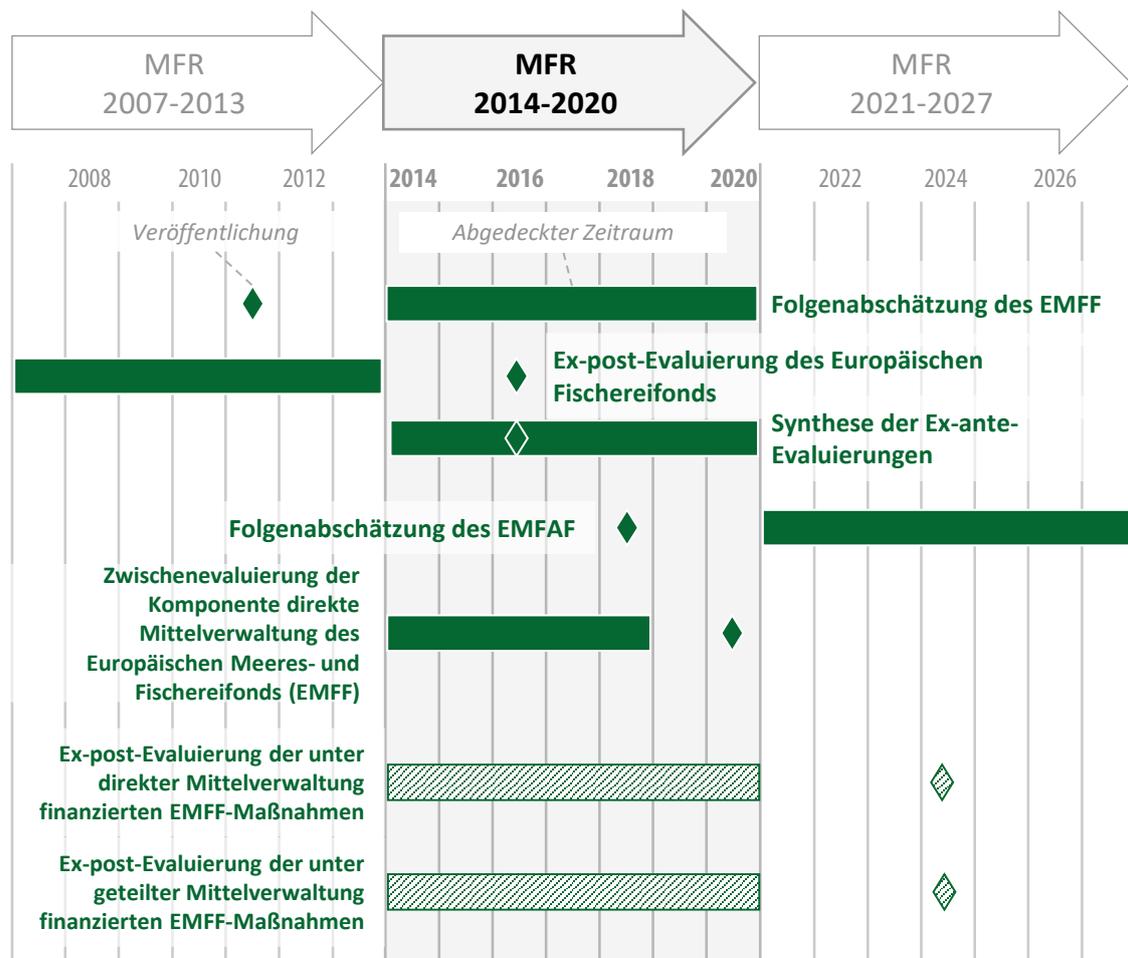


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.3. Von den fünf *Programmen* in der Rubrik 2 des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) wählte der Hof den *Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)* aus, auf den 0,8 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2020 für diese Rubrik des MFR entfielen. Ziel des Hofes war es festzustellen, wie viele relevante Informationen zur Leistung verfügbar sind, und auf der Grundlage dieser Informationen soweit möglich zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme erbracht hatten. Des Weiteren werden Bemerkungen zu ausgewählten Aspekten der GFP, die durch den EMFF unterstützt werden, unterbreitet. Damit wird an die Berichterstattung über den *EGFL* und den *ELER* im *Bericht zur Leistung 2019* des Hofes angeknüpft, auf die 98,6 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2019 entfielen.

Abbildung 4.2 – Zeitplan für die wichtigsten Evaluierungen und abgedeckte Zeiträume



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

4.4. Dieses Kapitel basiert auf den Leistungsdaten der Kommission in ihrer *jährlichen Management- und Leistungsbilanz 2020*, den *Programmabrisse für den*

Haushaltentwurf 2022, dem jährlichen *Durchführungsbericht für den EMFF* sowie den in **Abbildung 4.2** aufgeführten wichtigsten Evaluierungen. Der Hof prüfte diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, überprüfte jedoch nicht die Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen. Des Weiteren stützte sich der Hof auf die Ergebnisse seiner eigenen Prüfungen, die er in letzter Zeit durchgeführt hat. Im **Appendix** ist die bei der Ausarbeitung dieses Kapitels angewandte Methodik beschrieben.

4.5. In den Rechtsvorschriften über die einzelnen EU-Ausgabenprogramme sind eine Reihe von Zielen enthalten. Der EMFF verfügt über sechs Prioritäten der Union, die mit vier Zielen verknüpft sind, von denen zwei Gegenstand dieses Kapitels sind (siehe **Anhang 4.1**). Die ausgewählten Ziele entsprechen 84 % der Mittelzuweisung für den EMFF.

Zweck und angestrebte Funktionsweise des EMFF

4.6. **Abbildung 4.3** bietet einen Überblick über die Ziele, Prioritäten und Ergebnisindikatoren des EMFF.

Abbildung 4.3 – Überblick über den EMFF

Prioritäten der Union (Artikel 6*)	Ziele des EMFF (Artikel 5*)	Ergebnisindikatoren im Programmabriss
<p>Unionspriorität 1: Förderung einer ökologisch nachhaltigen, ressourcenschonenden, innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Fischerei</p> <p>Unionspriorität 2: Förderung einer ökologisch nachhaltigen, ressourcenschonenden, innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Aquakultur</p> <p>Unionspriorität 5: Förderung der Vermarktung und Verarbeitung</p>	<p>a) Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur;</p>	Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Beschäftigten) im EU-Fischereisektor
		Rentabilität der EU-Fischereiflotte nach Flottensegmenten
		Kraftstoffeffizienz beim Fischfang
		Menge der Rückwürfe bei gewerblich genutzten Arten
		Wert der Aquakulturproduktion in der EU
<p>Unionspriorität 3: Unterstützung der Durchführung der GFP</p>	<p>b) Unterstützung der Durchführung der GFP (Datenerhebung und Kontrolle)</p>	Zahl der offensichtlichen Verstöße gegen die GFP-Vorschriften durch Wirtschaftsbeteiligte, die im Rahmen der gemeinsamen Einsatzpläne ermittelt wurden, dividiert durch die Zahl der durchgeführten Kontrollen
		Zahl der Mitgliedstaaten mit einem wirksamen Kontrollsystem
		Prozentualer Anteil oder Zahl der Bestände, die im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) befischt werden
		Zahl der angemessenen Antworten auf Datenabrufe im Rahmen der Datenerhebung

Prioritäten der Union (Artikel 6*)	Ziele des EMFF (Artikel 5*)	Ergebnisindikatoren im Programmabriss
Unionspriorität 4: Steigerung von Beschäftigung und territorialem Zusammenhalt	c) Förderung einer ausgewogenen und integrativen territorialen Entwicklung der Fisch- und Aquakulturwirtschaftsgebiete; (CLLD – von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung)	Mit Unterstützung aus dem EMFF geschaffene Arbeitsplätze in den Sektoren Fischerei und Aquakultur
		Mit Unterstützung aus dem EMFF erhaltene Arbeitsplätze in den Sektoren Fischerei und Aquakultur
		Zahl der von lokalen Fischereiaktionsgruppen (FLAG) ausgewählten lokalen Strategien
Unionspriorität 6: Förderung der Durchführung der Integrierten Meerespolitik	d) ergänzend zur Kohäsionspolitik und zur GFP Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung der IMP der Union.	Initiative Meereskenntnisse 2020: Umfang der Nutzung des europäischen Meeresbeobachtungs- und -datennetzwerks EMODnet, gemessen anhand der Zahl der Nutzer, die Daten herunterladen
		Meeresüberwachung: prozentualer Anteil der verfügbaren sektoralen und/oder bereichsübergreifenden Daten als Prozentsatz der gesamten Informationslücke, die im Rahmen der Folgenabschätzung zum gemeinsamen Informationsraum ermittelt wurde
		Prozentsatz der durch räumliche Schutzmaßnahmen im Rahmen von Artikel 13 Absatz 4 MSRR erhaltenen Flächen in Meeresgewässern

* Verordnung (EU) Nr. 508/2014.

Quelle: GD MARE.

4.7. Der EMFF unterstützt die GFP, deren primäres Ziel darin besteht, 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 ist¹.

4.8. Für die Analyse der Leistungsinformationen wurden die spezifischen Ziele 1 und 4 des EMFF gemäß dem Programmabriss der Kommission und ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz (siehe [Anhang 4.1](#)) ausgewählt.

4.9. Mit dem Ziel "Förderung der Fischerei und Aquakultur" (SZ1) wird eine wettbewerbsfähige und *nachhaltigere Fischerei* unterstützt. Aus dem EMFF können etwa die Kosten von Fanggeräten mit einer verbesserten Größenselektivität zur Reduzierung unerwünschter Fänge oder von Ausgleichszahlungen für die dauerhafte Einstellung von Fangtätigkeiten gedeckt werden. Mit Blick auf Aquakultur kann der

¹ Artikel 2 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#).

EMFF für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen eingesetzt werden.

4.10. Das Ziel "Förderung der Durchführung der GFP" (SZ4) konzentriert sich auf die Verwaltung der Maßnahmen zur Erhaltung der Fischereiresourcen 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* (Total Allowable Catches, TAC) für kommerzielle Fischbestände. Der Rat legt auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission jedes Jahr die zulässigen Gesamtfangmengen fest, die später zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden.

4.11. Entsprechend den Anforderungen der Verordnung zur GFP² fließen in den Vorschlag der Kommission zu den zulässigen Gesamtfangmengen die wissenschaftlichen Empfehlungen von Beratungsgremien wie dem *ICES* (Internationaler Rat für Meeresforschung) und dem *STEF* (Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für die Fischerei) ein. Aus dem EMFF werden Maßnahmen unterstützt, die auf eine Verbesserung der Erhebung und Bereitstellung wissenschaftlicher Daten abzielen.

4.12. Ferner können die Mitgliedstaaten den EMFF zur Stärkung der Fischereikontrollregelung einsetzen, um die Konformität mit den Vorschriften der GFP zu verbessern.

4.13. Der EMFF verfügt über eine Mittelausstattung von 6,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020. Die Kommission trägt über die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) zusammen mit den Mitgliedstaaten *gemeinsam die Verantwortung* für die Verwaltung des EMFF. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission teilen sich die Verwaltung von 90 % der Mittel, während die Europäische Kommission die übrigen 10 % der Mittel direkt verwaltet.

² Artikel 6 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#).

Bewertung der Leistung des EMFF auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen

Allgemeine Bemerkungen

4.14. *Abbildung 4.4* bietet einen Überblick über alle Indikatoren für den EMFF im Programmabriss und die Bewertung des Hofes, ob diese "auf gutem Weg" sind. Für neun der 21 Indikatoren lagen dem Hof keine ausreichenden Daten für eine Schlussfolgerung vor. In *Abbildung 4.5* und *Abbildung 4.7* werden spezifische Übersichten des Hofes über die Indikatoren für die beiden ausgewählten Ziele dargestellt. Im *Bericht zur Leistung 2019*³ werden einige allgemeine Einschränkungen thematisiert, die es bei der Analyse dieser Indikatoren zu beachten gilt. Insbesondere beruht die Einschätzung des Hofes, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit die von der Kommission festgelegte Zielvorgabe erreicht wird. Bei dieser Bewertung wird weder berücksichtigt, ob und wie eng ein bestimmter Indikator mit dem EMFF verknüpft ist, noch, ob die für den Indikator festgelegte Zielvorgabe sinnvoll ist. Aus diesem Grund handelt es sich lediglich um einen Teil der Gesamtbewertung der Leistung. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde vom Hof nicht geprüft; (diese Frage wurde aber im *Bericht zur Leistung 2019*⁴ vom Hof behandelt).

³ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffer 1.24.

⁴ Ebd., Ziffern 1.13-1.23.

Abbildung 4.4 – Überblick über alle im Programmabriss enthaltenen EMFF-Indikatoren

Ziel (*)	Insgesamt	Output			Ergebnis				Auswirkungen			
		Alle			?	Alle			?	Alle		
SZ 1	8				1			– 1	7	– 2		■ 5
SZ 2	4				4	– 3		– 1				
SZ 3	3	1	– 1		2			– 2				
SZ 4	6	1	– 1		2		– 2		3		– 3	
Insgesamt	21	2	– 2		9	– 3	– 2	– 4	10	– 2	– 3	■ 5

(*) Die vollständige Liste der Ziele findet sich in Anhang 4.1.

LEGENDE

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Im Mittelpunkt der Leistungsinformationen der Kommission stehen Inputs, Outputs und finanzieller Beitrag, nicht aber Ergebnisse

4.15. Als wichtigste Schlussfolgerung der *Folgenabschätzung* 2011 zur Reform der GFP wurde festgestellt, dass es mit der Reform nicht gelungen war, die nachhaltige Bewirtschaftung lebender Ressourcen sicherzustellen⁵. Die Kommission ermittelte eine Reihe zentraler Probleme, unter anderem eine fehlende ökologische Nachhaltigkeit, eine geringe wirtschaftliche Rentabilität und soziale Unsicherheiten in Verbindung mit neuen Herausforderungen wie Klimawandel und Verschmutzung.

4.16. Im Fokus der beschreibenden Informationen über die Leistung des EMFF im Programmabriss der Kommission und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz stehen die Anzahl der *Begünstigten* und Vorhaben, die aus dem EMFF unterstützt werden (Outputs), sowie die Mittel, die bestimmten Projekten zugewiesen wurden (Inputs). *Ergebnisse* stehen jedoch nicht im Mittelpunkt. Die Kommission hat keine *Interventionslogik* für den Beitrag des EMFF zum Erreichen politischer Zielsetzungen aufgezeigt. Dadurch gestaltet es sich schwierig, die kausale Beziehung zwischen der Unterstützung aus dem EMFF und einem Ergebnis zu ermitteln sowie die *Auswirkungen* des EMFF auf die politische Leistung insgesamt zu bewerten.

⁵ SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

4.17. Die Kommission hat eine ergänzende Reihe von EMFF-spezifischen Indikatoren⁶ entwickelt, um die Ausgabenentwicklung in den Mitgliedstaaten genau zu verfolgen. Die Informationen für diese Indikatoren basieren auf den Finanzdaten in den jährlicher Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten und im jährlichen Infosys-Bericht (der ergänzende Daten zu den von den Mitgliedstaaten für eine Förderung ausgewählten Vorhaben bietet)⁷. Diese Indikatoren und Daten, die im [jährlichen Durchführungsbericht für den EMFF](#)⁸ zusammengefasst sind, konzentrieren sich auf den finanziellen Beitrag des EMFF zu den Zielen der GFP und weniger auf die Ergebnisse.

⁶ Delegierte Verordnung (EU) 1014/2014 der Kommission.

⁷ Artikel 114 und Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a der [Verordnung \(EU\) Nr. 508/2014](#).

⁸ [Durchführungsbericht für den EMFF](#), Europäische Kommission, 2021.

Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur

4.18. *Abbildung 4.5* gibt einen Überblick über die mit diesem Ziel verknüpften Indikatoren im Programmabris.

Abbildung 4.5 – Übersicht über die Indikatoren in Zusammenhang mit der Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja			2	2
Nein				
Nicht eindeutig ?		1	5	6
INSGESAMT		1	7	8

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator	Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Rentabilität der EU-Fischereiflotte: Durchschnitt Auswirkungen	 100 % (2018) Etappenziel 0 % (2018)
Menge der Rückwürfe bei gewerblich genutzten Arten Auswirkungen	 Zielvorgabe: verringern
Wert der Aquakulturproduktion in der EU Auswirkungen	 82 % (2018) Etappenziel 100 % (2020)

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten.

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission weitgehend der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Rentabilität der Fischerei nimmt zu, doch die Daten zur Aquakultur sind weniger überzeugend

4.19. Auf die EU entfallen rund 3 % der weltweiten Fischerei- und Aquakulturproduktion; damit ist sie der sechstgrößte Erzeuger der Welt⁹. Rund 80 % dieser Produktion stammen aus der Fischerei und 20 % aus der Aquakultur¹⁰.

4.20. Die Daten der Kommission lassen erkennen, dass der Sektor der biologischen Meeresschätze (von denen Fischerei und Aquakultur einen großen Teil bilden) eine wichtige, aber kleine Komponente der blauen Wirtschaft der EU ist. Im Jahr 2018¹¹ erwirtschaftete dieser Sektor einschließlich Verarbeitung und Vertrieb 11 % der Bruttowertschöpfung der blauen Wirtschaft in der EU.

4.21. Der im Programmabriss für 2022 verwendete Indikator deutet darauf hin, dass sich die Rentabilität der EU-Fischereiflotte in den letzten Jahren verbessert hat (siehe [Abbildung 4.5](#) und [Abbildung 4.6](#))¹². Die Kommission berichtet auch über die positiven wirtschaftlichen Ergebnisse bei Flotten, die nachhaltig genutzte Bestände befischen, in Form von höherer Rentabilität und höheren Gehältern und über das Gegenteil bei Flotten, die überfischte Bestände befischen¹³.

⁹ [Blue economy report](#), Europäische Kommission, 2021.

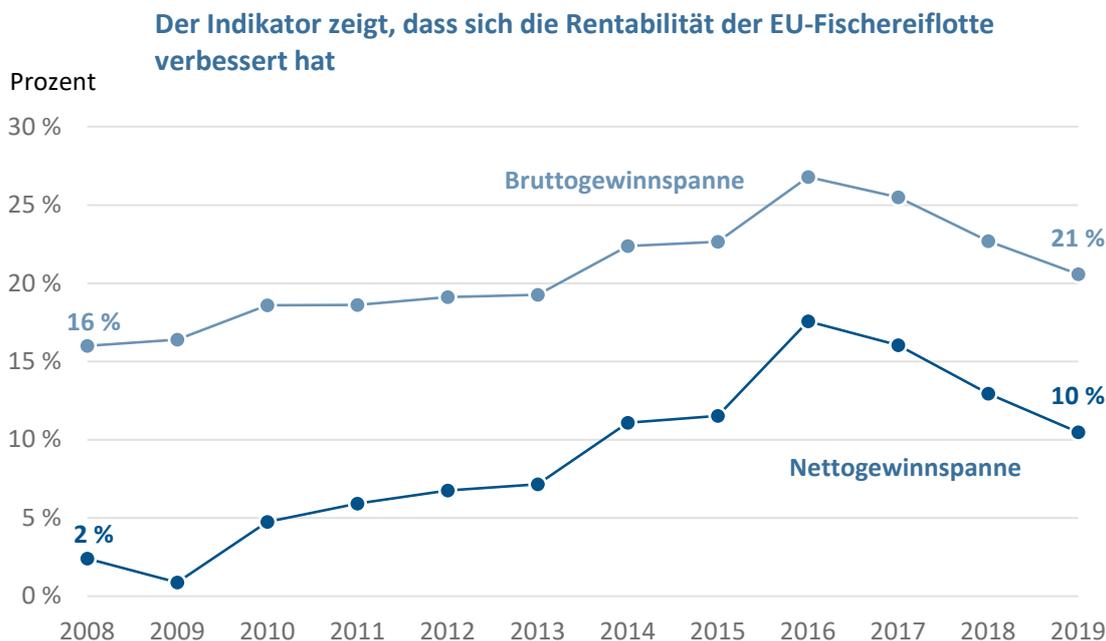
¹⁰ [Die Gemeinsame Fischereipolitik in Zahlen](#), Eurostat, 2019.

¹¹ [Blue economy report](#), Europäische Kommission, 2021.

¹² [COM\(2021\) 279 final](#).

¹³ [Ebd.](#); siehe auch [SWD\(2020\) 112 final](#).

Abbildung 4.6 – Trends bei Einnahmen und Gewinn



Quelle: Am 16.7.2021 eingegangene Daten der GD MARE; einschließlich Vereinigtes Königreich, aber ohne Griechenland und Kroatien.

4.22. Weltweit hat sich die Aquakulturproduktion seit 1990 vervierfacht¹⁴. In der EU stagnierte die Produktion zwischen 2008 und 2018¹⁵. In der jährlichen Management- und Leistungsbilanz 2020¹⁶ berichtete die Kommission, dass das für 2023 gesetzte Ziel einer jährlichen Produktion im Wert von 4,89 Milliarden Euro im Jahr 2016 erreicht worden war. Im Programmabriss 2022 wird jedoch darauf hingewiesen, dass 2017 und 2018 der Wert der Aquakulturerzeugung erneut unter dieses Ziel gesunken ist.

4.23. Die direkte Unterstützung aus dem EMFF zugunsten der Fischerei und der Aquakultur beläuft sich über den gesamten Zeitraum 2014-2020 auf 3,6 Milliarden Euro (64 % der Gesamtmittelausstattung des EMFF)¹⁷. Die im Programmabriss enthaltenen Überwachungsindikatoren für den EMFF zeigen die allgemeinen Trends, beispielsweise die *Rentabilität der EU-Fischereiflotte* oder den *Wert der Aquakulturerzeugung*, und sind sehr hilfreich, um einen allgemeinen Überblick über

¹⁴ The EU Aquaculture Sector-Economic report 2020, STECF, 2021.

¹⁵ Agriculture, forestry and fishery statistics, Eurostat, 2020.

¹⁶ Jährliche Management- und Leistungsbilanz, Band II, Abschnitt 1.4.2.

¹⁷ Berechnung des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission.

die Lage der Sektoren Fischerei und Aquakultur zu vermitteln. Diese Indikatoren hängen von allgemeinen makroökonomischen Variablen wie Kraftstoffpreisen ab, die einen direkteren Einfluss auf die Lage der beiden Sektoren aufweisen.

4.24. Spezifische Indikatoren, die die Leistung der EMFF-Unterstützung auf operativer Ebene belegen, sind Teil des in Ziffer 4.17 beschriebenen Überwachungsrahmens. Beispielsweise lässt sich anhand dieser Indikatoren die Veränderung beim Nettogewinn der Begünstigten der Unterstützung aus dem EMFF erkennen (die 2020 erreichten Ergebnisse übertrafen bereits das Ziel für 2023). Außerdem lassen sich anhand dieser Indikatoren die Anzahl der Aquakulturunternehmen, die Umweltleistungen erbringen (bis 2020 wurden aus dem EMFF 1 600 solcher Unternehmen unterstützt, was 19,5 % der Zielvorgabe für 2023 entspricht), und die Anzahl der Unternehmensgründungen (486 bis 2020 bzw. 10,8 % der Zielvorgabe für 2023) erkennen¹⁸.

Kommission berichtet über Ausgaben des EMFF für ökologische Ziele, doch ist deren Verknüpfung mit den zentralen Umweltindikatoren nicht genau definiert

4.25. Mit dem EMFF soll ökologisch nachhaltige Fischerei und Aquakultur gefördert werden. Die Fischerei übt den größten Druck auf die Meeresumwelt aus¹⁹. Mit der GFP soll sichergestellt werden, dass die negativen Auswirkungen der Fischereitätigkeiten auf das Meeresökosystem minimiert werden und das Fischereimanagement einem ökosystembasierten Ansatz folgt²⁰. Der Hof hatte unlängst festgestellt, dass es zwar ein Rahmenwerk für den Schutz der Meeresumwelt gebe, die Maßnahmen der EU, einschließlich der Maßnahmen der Mitgliedstaaten, aber die Meere nicht wieder in einen *guten Umweltzustand* gebracht hätten²¹. Probleme wie die negativen

¹⁸ Von der Europäischen Kommission bereitgestellte Daten.

¹⁹ [Marine environmental pressures](#), EEA, 2018; [Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits](#), FAO, 2004; [Marine messages II](#), EUA, 2019; [Global assessment report on biodiversity and ecosystem services](#), IPBES, 2019; [The economics of Biodiversity: The Dasgupta Review](#), 2021.

²⁰ Artikel 2 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#).

²¹ [Sonderbericht Nr. 26/2020](#), Ziffer V.

Auswirkungen von Grundsleppnetzfüngern auf die Meeresumwelt und die Beifänge geschützter Arten bestehen fort²².

4.26. Bis Ende 2020 hatte die Kommission Mittelbindungen in Höhe von 20,1 Millionen Euro aus dem EMFF zur Finanzierung von 1 364 Vorhaben für Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresumwelt und zur Anpassung der Fischerei an den Artenschutz verzeichnet²³.

4.27. Die Kommission ermittelte *Rückwürfe* als einen der Faktoren für die fehlende ökologische Nachhaltigkeit der GFP²⁴. 2011 schätzte die GD MARE, dass etwa 23 % der gesamten Fänge jährlich in die EU-Gewässer zurückgeworfen werden. Um dieser Praxis ein Ende zu setzen und Fischer dazu anzuhalten, selektiver zu fischen, um unerwünschte Fänge zu vermeiden, verbietet die derzeitige GFP (vorbehaltlich bestimmter Ausnahmeregelungen) Rückwürfe. Die entsprechende Vorschrift, die sogenannte Anlandeverpflichtung²⁵, wurde 2015 eingeführt. Sie ist seit 2019 vollständig in Kraft. Die Mittel aus dem EMFF können einen Beitrag zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung leisten, beispielsweise indem Fischer dabei unterstützt werden, selektiveres Fanggerät zu erwerben.

4.28. Ein spezifisches Ziel der EMFF-Verordnung²⁶ ist die Verringerung der Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresumwelt, einschließlich der Vermeidung und möglichst weitgehenden Verringerung unerwünschter Fänge. Die jüngsten Veröffentlichungen kommen zu dem Schluss, dass die Praxis der Rückwürfe unerwünschter Fänge fortgesetzt wird²⁷. Die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA)²⁸ berichtet über eine weitverbreitete Missachtung der Anlandeverpflichtung in bestimmten Flottensegmenten in der Nordsee und in den nordwestlichen Gewässern.

²² Assessment of the existing EU policy tools in the field of Sustainable Development Goal (SDG) 14 and other ocean-related Agenda 2030 targets, Europäische Kommission, 2021; Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information, ICES, 2019.

²³ Durchführungsbericht für den EMFF, Europäische Kommission, 2021.

²⁴ SEC(2011) 891 final.

²⁵ Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013.

²⁶ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 508/2014.

²⁷ SWD(2021) 122 final; EP report on securing the objectives of the Landing Obligation under Article 15 of the CFP; EP study on EU fisheries policy – latest developments and future challenges.

²⁸ Berichte zur Konformitätsüberprüfung, EFCA, 2019.

Sowohl der EMFF-Programmabriss als auch der jährliche Durchführungsbericht für den EMFF²⁹ enthalten einen Indikator für die Menge der Rückwürfe. Die Kommission legt jedoch im Programmabriss keine Daten für diesen Indikator vor. Im jährlichen Durchführungsbericht für den EMFF legt die Kommission einige Daten vor, die sie für unzuverlässig hält.

4.29. Die EU hat sich auf internationaler Ebene verpflichtet, *Meeresschutzgebiete* zur Erhaltung der Meeresflora und -fauna zu nutzen. Dies kann mit unterschiedlichen Maßnahmen einhergehen, einschließlich Fischereibeschränkungen. Im Jahr 2018 berichtete die Europäische Umweltagentur, dass die EU das Biodiversitätsziel von Aichi, bis 2020 mindestens 10 % ihrer Gewässer als Meeresschutzgebiete auszuweisen, erreicht hat³⁰. Der einschlägige Indikator im EMFF-Programmabriss der Kommission bestätigt dies. In seinem Sonderbericht über den Schutz der Meeresumwelt gelangte der Hof zu dem Schluss, dass Meeresschutzgebiete einen geringen Schutz der biologischen Vielfalt der Meere bieten³¹.

Unterstützung der Durchführung der GFP

4.30. *Abbildung 4.7* gibt einen Überblick über die mit diesem Ziel verknüpften Indikatoren im Programmabriss.

²⁹ Durchführungsbericht für den EMFF, Europäische Kommission, 2021.

³⁰ EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas, EUA, 2018.

³¹ Sonderbericht Nr. 26/2020, Ziffern 31-39.

Abbildung 4.7 – Überblick über die mit der *Unterstützung der Durchführung der GFP* verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1			1
Nein		2	3	5
Nicht eindeutig ?				
INSGESAMT	1	2	3	6

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Mitgliedstaaten mit Aktionsplänen zur Verbesserung der Kontrollsysteme	Ergebnis	0 % (2019) Etappenziel 17 % (2017)
Prozentualer Anteil oder Zahl der Bestände, die im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags befischt werden: ICES-Gebiet	Auswirkungen	Beschreibende Daten
Prozentualer Anteil oder Zahl der Bestände, die im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags befischt werden: Mittelmeer	Auswirkungen	Beschreibende Daten
Prozentualer Anteil oder Zahl der Bestände, die im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags befischt werden: Schwarzes Meer	Auswirkungen	Beschreibende Daten
Angemessene Antworten auf Datenabrufe	Ergebnis	0 % (2019) Etappenziel 50 % (2017)

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten.

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Das Erhaltungsziel der GFP wird voraussichtlich nicht erreicht

4.31. In Artikel 3 des AEUV wird der Union die ausschließliche Zuständigkeit für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze übertragen. Im Jahr 2011 teilte die Kommission mit³², dass 78,5 % der Gemeinschaftsbestände, für die wissenschaftliche Daten vorlagen, nicht nachhaltig befischt wurden. Eine nachhaltige Fischerei, einschließlich der Wiederherstellung und des Erhalts von Fischbeständen, ist das zentrale Ziel der GFP. Bis Ende 2020 hatten die Mitgliedstaaten fast 6 180 Vorhaben mit einer EMFF-Gesamtmittelausstattung von 695 Millionen Euro ausgewählt und hierfür 374 Millionen Euro ausgegeben³³.

4.32. Hinsichtlich der Erfüllung des Erhaltungsziels weist die Kommission auf Fortschritte beim Erreichen des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) hin, der auf oder unterhalb des nachhaltigen Nutzungsniveaus (FMSY-Niveau) erzielt wird. Diese auf der Grundlage wissenschaftlicher Gutachten als sicher erachteten Fangmengen mussten, soweit möglich, bis 2015 und spätestens bis 2020 für alle



© Getty Images / Monty Rakusen.

Fischbestände erreicht werden³⁴. Der von der Kommission im EMFF-Programmabriss verwendete Indikator ist der "Anteil oder die Anzahl der Bestände, die auf MSY-Niveau befischt werden"; er wird getrennt für den Nordostatlantik (ICES), das Mittelmeer und das Schwarze Meer gemeldet. Der Ausgangswert von 59 %, den die Kommission fälschlicherweise für alle Meere herangezogen hat, gilt tatsächlich nur für den Nordostatlantik.

4.33. Der EMFF-Programmabriss für den Haushaltsplanentwurf 2022 enthält keine Angaben zu den tatsächlichen quantitativen Ergebnissen im Hinblick auf die Erreichung des Erhaltungsziels der GFP, obwohl diese Daten verfügbar sind. Im beschreibenden Abschnitt bezieht sich die Kommission auf den hohen Anteil der erwarteten Anlandungen aus Fischereiquoten, die in Einklang mit dem FMSY-Niveau festgelegt wurden, ohne den hohen Anteil der Fischbestände hervorzuheben, für die noch kein sicheres Niveau erreicht wurde. Nach Ansicht des Hofes vermittelt dieser Schwerpunkt

³² SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

³³ Durchführungsbericht für den EMFF, Europäische Kommission, 2021.

³⁴ Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013.

auf den Anlandungen statt auf den Fischbeständen einen insgesamt zu positiven Eindruck, was die Aussichten mit Blick auf das Erreichen des Ziels einer Fischerei im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags betrifft.

4.34. Die Kommission berichtet im EMFF-Programmabriss ferner, dass sich der *Befischungsdruck* für den Nordostatlantik auf einem nachhaltigen Niveau stabilisiert hat, während der Befischungsdruck für das Mittelmeer und das Schwarze Meer mehr als doppelt so hoch war wie das FMSY-Ziel.

4.35. Insgesamt vertritt die Kommission im EMFF-Programmabriss für den Haushaltsplanentwurf 2022 die Auffassung, dass sie bei der Erreichung des Erhaltungsziels mäßige Fortschritte erzielt hat. Jüngsten offiziellen Bewertungen zufolge ist es unwahrscheinlich, dass die EU es bis 2020 erreicht hat³⁵. Aktuelle wissenschaftliche Daten³⁶ zeigen, dass der Anteil der überfischten Bestände im Nordostatlantik, obwohl er in den letzten zehn Jahren deutlich zurückgegangen ist, bei fast 40 % liegt. Des Weiteren sind im Mittelmeer und Schwarzen Meer 83 % der bewerteten Fischbestände überfischt (Berechnung auf der Grundlage unvollständiger Daten).

4.36. Der Hof untersuchte Faktoren, die zu diesen unbefriedigenden Ergebnissen beitragen, in seinem jüngsten Sonderbericht über den Schutz der Meeresumwelt³⁷. Er stellte fest, dass die Maßnahmen der EU zwar zu messbaren Fortschritten im Atlantik geführt hatten, wo das Fischereimanagement mit Beschränkungen der zulässigen Fangmengen verknüpft ist, das Mittelmeer hingegen nach wie vor erheblich überfischt ist und es keine aussagekräftigen Anzeichen für Fortschritte gab.

4.37. Die Kommission ist der Auffassung³⁸, dass Überkapazitäten der Fischereiflotte die Hauptursache für die Überfischung sind. Bei zu vielen Flottensegmenten übersteigt die Fangkapazität die Fangmöglichkeiten. Das Ziel einer Verringerung der Fangkapazität ist deshalb eine weitere wesentliche Komponente einer nachhaltigen Fischereibewirtschaftung der EU. Bis Ende 2020 hatten die Mitgliedstaaten fast 24 958 Vorhaben mit einer EMFF-Gesamtmittelausstattung von

³⁵ Status of marine fish and shellfish stocks in European seas, EUA 2019.

³⁶ Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-19-01), STECF, 2021.

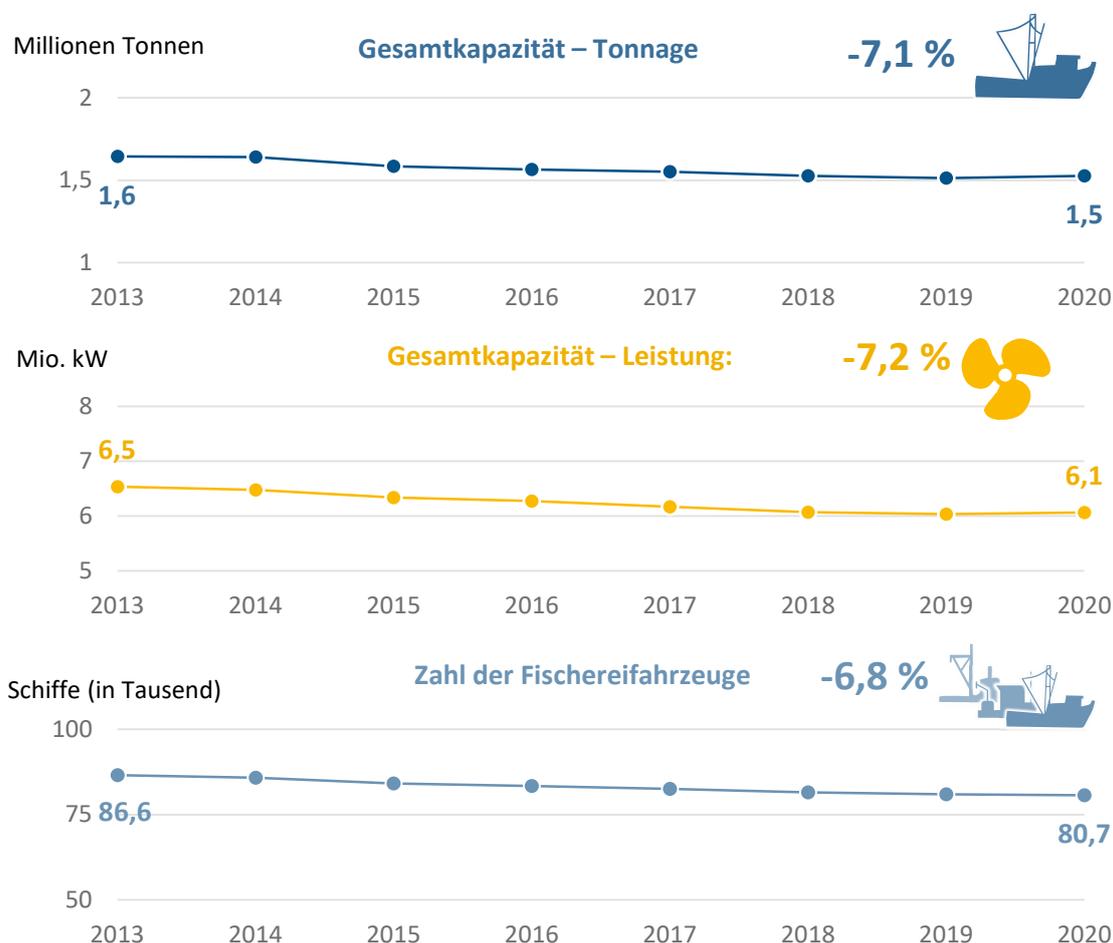
³⁷ Sonderbericht Nr. 26/2020, Ziffer 84.

³⁸ SEC(2011) 891 final.

260 Millionen Euro ausgewählt und 199 Millionen Euro für Maßnahmen ausgegeben, mit denen die Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten, gefördert wurde³⁹.

4.38. Aktuelle Daten⁴⁰ zeigen, dass die Kapazität der EU-Flotte langsam abnimmt (siehe *Abbildung 4.8*). Der Indikator für nachhaltige Befischung zeigt jedoch, dass die Fangkapazität bei einer beträchtlichen Anzahl von Flottensegmenten in den meisten Mitgliedstaaten immer noch nicht mit ihren Fangmöglichkeiten in Einklang steht (im Jahr 2018 wurden 145 von 182 Flottensegmenten bewertet)⁴¹.

Abbildung 4.8 – Überblick über die Kapazität der EU-Fischereiflotte



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EU-Flottenregisters der Europäischen Kommission, Dezember 2020.

³⁹ Durchführungsbericht für den EMFF, Europäische Kommission, 2021.

⁴⁰ EU-Flottenregister, Daten von Dezember 2020.

⁴¹ SWD(2021) 122 final, COM(2021) 279 final.

4.39. Die Kapazität eines Fischereifahrzeugs wird auf der Grundlage seines Volumens (Bruttoreaumzahl, BRZ) und seiner Maschinenleistung (kW) gemessen. Im Bericht des Hofes zur EU-Fischereikontrolle aus dem Jahr 2017 wurde festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten die Kapazität ihrer Flotten auf diese beiden Kriterien hin nicht richtig überprüften⁴².

4.40. Gemäß der EMFF-Verordnung darf die Unterstützung aus dem EMFF nicht zu einer Erhöhung der Fangkapazität führen⁴³. Auf das Problem der schädlichen Fischereisubventionen wird in den [Nachhaltigen Entwicklungszielen \(Ziel 14.6\)](#) hingewiesen, in denen das Ende derartiger Praktiken bis 2020 gefordert wird. Dies ist Gegenstand intensiver [WTO-Verhandlungen](#).

Wissenschaftliche Empfehlungen und Datenerhebung als Schlüsselaspekte der Fischereibewirtschaftung

4.41. Bei wichtigen Entscheidungen im Rahmen der GFP beispielsweise bezüglich Fangquoten sollte wissenschaftlichen Empfehlungen Rechnung getragen werden. Die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Daten ist daher von wesentlicher Bedeutung. Der EMFF unterstützt die Datenerhebung und -verwaltung durch die Mitgliedstaaten. Bis Ende 2020 hatten sie für diesen Zweck 482 Millionen Euro gebunden und 379 Millionen Euro ausgegeben⁴⁴.

4.42. In seinem Sonderbericht über den Schutz der Meeresumwelt⁴⁵ stellte der Hof fest, dass der ICES 2017 aufgrund von Datenbeschränkungen wissenschaftliche Gutachten für mehr als die Hälfte der Bestände nicht vorlegen konnte. Im Jahr 2019 war dies bei 62 % der Fall (159 von 256 Beständen waren datenmäßig begrenzt⁴⁶). Im Mittelmeer und im Schwarzen Meer wurden im Jahr 2016 47 Fischbestände bewertet, aber nur für 21 Bestände lagen im Jahr 2018 Informationen vor⁴⁷.

⁴² Sonderbericht Nr. 08/2017.

⁴³ Artikel 5 der [Verordnung \(EU\) 508/2014](#).

⁴⁴ [Durchführungsbericht für den EMFF](#), Europäische Kommission, 2021.

⁴⁵ Sonderbericht Nr. 26/2020.

⁴⁶ [Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy \(STECF-Adhoc-19-01\)](#), STECF, 2021.

⁴⁷ SWD(2020) 112 final.

Fischereikontrollregelung wird ausgebaut

4.43. Der Erfolg der GFP ist eng mit der Wirksamkeit der Fischereikontrollregelung verknüpft. Der Hof berichtete von Problemen mit dem Kontrollsystem im Jahr 2017⁴⁸. Die Kommission hat 2018 eine Überarbeitung der Fischereikontrollverordnung vorgeschlagen⁴⁹. Der Legislativvorschlag wurde von den gesetzgebenden Organen nicht angenommen, und es bestehen weiterhin Schwachstellen im Kontrollsystem⁵⁰.

4.44. Aus dem EMFF werden Mittel zur Verbesserung der Wirksamkeit der nationalen Kontrollsysteme bereitgestellt, die für die Durchsetzung der Vorschriften erforderlich sind. Die zu diesem Prozess beitragenden EMFF-Maßnahmen stellen bislang die größten Mittelbindungen (440 Millionen Euro bis 2020⁵¹) dar; es gibt jedoch keine Indikatoren, die Aufschluss über den Beitrag des EMFF zur Erreichung des Ziels eines wirksamen Kontrollsystems geben.

⁴⁸ Sonderbericht Nr. 08/2017.

⁴⁹ COM(2018) 368 final.

⁵⁰ Bericht über die Anwendung der Kontrollverordnung, Europäische Kommission, 2021.

⁵¹ Durchführungsbericht für den EMFF, Europäische Kommission, 2021.

Schlussfolgerungen

4.45. Die GFP sollte sich mit Herausforderungen wie der nicht nachhaltigen Fischerei, der Verschlechterung der Meeresumwelt und dem Wandel des Fischerei- und Aquakultursektors der EU befassen. Der EMFF sollte diese Ziele der GFP unterstützen. Die von der Kommission erstellten oder eingeholten Leistungsinformationen sollten die im Zuge der EMFF-Intervention erzielten Ergebnisse widerspiegeln, etwaige nicht zufriedenstellende Fortschritte sollten hervorgehoben und Korrekturmaßnahmen ausgelöst werden.

4.46. Nach den Feststellungen des Hofes steht bei den Leistungsinformationen der Kommission größtenteils der finanzielle Beitrag des Fonds zu den Zielen der GFP im Mittelpunkt und weniger die Ergebnisse.

4.47. Der Programmabriss und die jährliche Management- und Leistungsbilanz bestehen größtenteils aus allgemeinen Indikatoren auf Makroebene. Diese sind dabei hilfreich, einen allgemeinen Überblick über die Lage der Sektoren Fischerei und Aquakultur zu vermitteln. Jedoch besteht keine klare Verknüpfung zwischen der Unterstützung aus dem EMFF und den erzielten Ergebnissen (siehe Ziffer [4.16](#)). Diese Verknüpfung ist notwendig, um die *Wirksamkeit* des EMFF im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der GFP zu bewerten und die Mittelanträge zu begründen. Spezifische EMFF-Indikatoren und -Daten, die außerhalb des Programmabrisses und des Rahmens für die jährliche Management- und Leistungsbilanz konzipiert wurden und im jährlichen Durchführungsbericht des EMFF zusammengefasst sind, ermöglichen einen vollständigeren Überblick über die Umsetzung des EMFF, konzentrieren sich jedoch auch eher auf die Ausgaben als auf die Ergebnisse (siehe [4.17](#)).

4.48. Der Hof stellte fest, dass die Kommission im EMFF-Programmabriss und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz nur wenige Leistungsangaben zu den EMFF-Ergebnissen im Hinblick auf die Unterstützung der Umweltziele der GFP bereitstellt. Es ist unwahrscheinlich, dass das Ziel der GFP, bis 2020 den gewünschten Erhaltungszustand für alle Fischbestände zu erreichen, verwirklicht wurde. Der Schlüsselindikator zur Überwachung der Fortschritte in diesem Bereich (Befischung auf MSY-Niveau) enthält keine ausreichenden Informationen, um die Fortschritte bei der Erreichung dieses Ziels zu belegen (siehe Ziffern [4.32-4.36](#)). Der Hof stellte ferner fest, dass die negativen Auswirkungen der Fangtätigkeiten auf das Meeresökosystem fortbestehen, die schädliche Praxis der Rückwürfe unerwünschter Fänge anhält und die Parameter, die Aufschluss über die Wirksamkeit des Schutzes der Meeresgebiete geben sollen, erhebliche Mängel aufweisen (siehe Ziffern [4.25-4.29](#)).

4.49. Die verfügbaren Informationen lassen erkennen, dass die EU-Fischereiflotte insgesamt rentabel ist und nachhaltige Fischerei für die Fischer mit positiven Auswirkungen verbunden ist. Die Fortschritte bei der Steigerung der Aquakulturproduktion in der EU sind weniger ausgeprägt, da diese in jüngster Zeit stagnierte (siehe Ziffern [4.20-4.24](#)).

4.50. Aus dem EMFF werden die Datenerhebung und -verwaltung finanziert, um die erforderlichen wissenschaftlichen Empfehlungen bereitzustellen. Aufgrund von Einschränkungen bei den Daten sind aber für zahlreiche Fischbestände keine wissenschaftlichen Empfehlungen verfügbar, hauptsächlich was das Mittelmeer und das Schwarze Meer betrifft (siehe Ziffern [4.41-4.42](#)).

4.51. Schließlich ist die Fischereikontrollregelung ein entscheidender Faktor bei der Umsetzung der Ziele der GFP. Die Kommission hat Abhilfemaßnahmen ergriffen, die zu Verbesserungen der nationalen Kontrollsysteme führen können; allerdings bestehen nach wie vor Probleme (siehe Ziffer [4.43](#)).

Anhänge

Anhang 4.1 – Ziele des Europäischen Meeres- und Fischereifonds

Spezifische Ziele (SZ)			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt
Spezifisches Ziel 1	Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur	Förderung der Fischerei und Aquakultur (SZ1)	Ja
Spezifisches Ziel 2	Ergänzend zur Kohäsionspolitik und zur GFP Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung der IMP der Union	Förderung der IMP (SZ2)	Nein
Spezifisches Ziel 3	Förderung einer ausgewogenen und integrativen territorialen Entwicklung der Fisch- und Aquakulturwirtschaftsgebiete	Förderung der territorialen Entwicklung (SZ3)	Nein
Spezifisches Ziel 4	Unterstützung der Durchführung der GFP	Förderung der GFP (SZ4)	Ja

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Kapitel 5

Sicherheit und Unionsbürgerschaft

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	5.1. - 5.9.
Kurzbeschreibung der Rubrik "Sicherheit und Unionsbürgerschaft"	5.1. - 5.2.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.3. - 5.5.
Zweck und angestrebte Funktionsweise des ISF – Grenzen und Visa	5.6. - 5.9.
Bewertung der Leistung des ISF – Grenzen und Visa	5.10. - 5.31.
Allgemeine Bemerkungen	5.10. - 5.17.
Es gibt deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der nationalen Programme	5.11.
Leistungsinformationen des ISF – Grenzen und Visa sind teilweise lückenhaft	5.12. - 5.14.
In der Management- und Leistungsbilanz veröffentlichte Leistungsindikatoren vermitteln ein optimistisches Bild der Leistung des ISF – Grenzen und Visa	5.15. - 5.16.
Die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators für das allgemeine Ziel des ISF – Grenzen und Visa ist auf gutem Weg, wird aber von mehreren externen Faktoren beeinflusst	5.17.
Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik	5.18. - 5.21.
Der ISF – Grenzen und Visa hat zu einer effizienten Bearbeitung von Visumanträgen beigetragen, fördert aber nicht die konsequente Anwendung des Besitzstands durch Schulungen	5.20. - 5.21.
Unterstützung des integrierten Grenzmanagements	5.22. - 5.31.
Stärkere Leistungsfähigkeit des ISF – Grenzen und Visa bei der Modernisierung von IT-Systemen und -Ausrüstung als bei der Schulung von Grenzschutzbeamten in deren Umgang	5.23. - 5.26.
Der ISF – Grenzen und Visa ermöglicht die Entwicklung der für das integrierte Grenzmanagement erforderlichen Systeme	5.27. - 5.30.
Der Beitrag des ISF-BV zu einem wirksamen Grenzmanagement hängt davon ab, dass die Mitgliedstaaten zuverlässige, relevante und aktuelle Informationen in IT-Systeme eingeben	5.31.

Schlussfolgerungen

5.32. - 5.36.

Anhänge

**Anhang 5.1 – Ziele des Fonds für die innere Sicherheit –
Grenzen und Visa**

Einleitung

Kurzbeschreibung der Rubrik "Sicherheit und Unionsbürgerschaft"

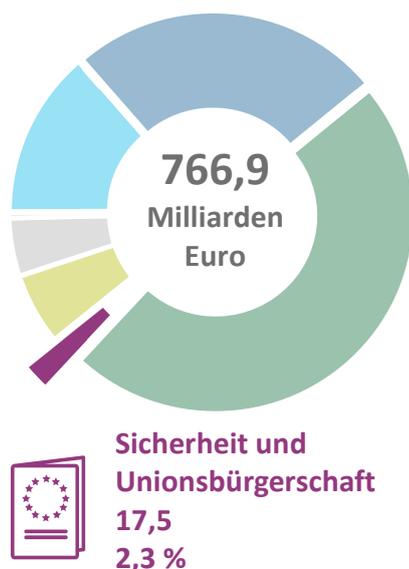
5.1. Rubrik 3 des MFR betrifft Ausgaben für Maßnahmen zur Stärkung des Konzepts der Unionsbürgerschaft durch Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Ihre Finanzausstattung erstreckt sich auf die Bereiche

- Asyl und Migration;
- innere Sicherheit, einschließlich eines harmonisierten Grenzmanagements, der Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik, der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der Verbesserung der Fähigkeit zur Bewältigung sicherheitsrelevanter Risiken und Krisen;
- Migration und Sicherheit sowie justizielle Zusammenarbeit;
- Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen;
- Kulturbranche und audiovisueller Sektor;
- Justiz, Verbraucherrechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft.

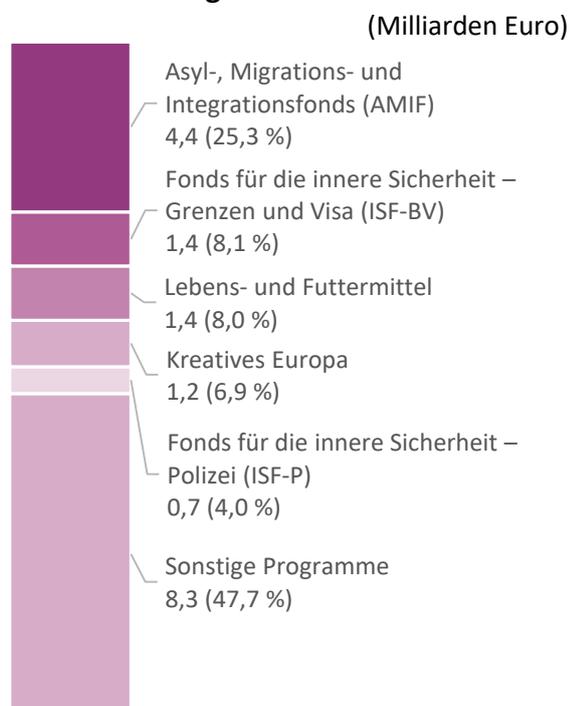
5.2. Für diese Rubrik sind im MRF-Zeitraum 2014-2020 Gesamtausgaben in Höhe von 22,4 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 17,5 Milliarden Euro ausgezahlt wurden (siehe [Abbildung 5.1](#)). Die meisten Ausgaben erfolgen in den beiden verbundenen Politikbereichen Migration und Sicherheit.

Abbildung 5.1 – Sicherheit und Unionsbürgerschaft: im Zeitraum 2014-2020 erfolgte Zahlungen aus Mittelbindungen desselben Zeitraums

i) als Anteil aller Rubriken des MFR



ii) aufgeschlüsselt nach einzelnen Programmen



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

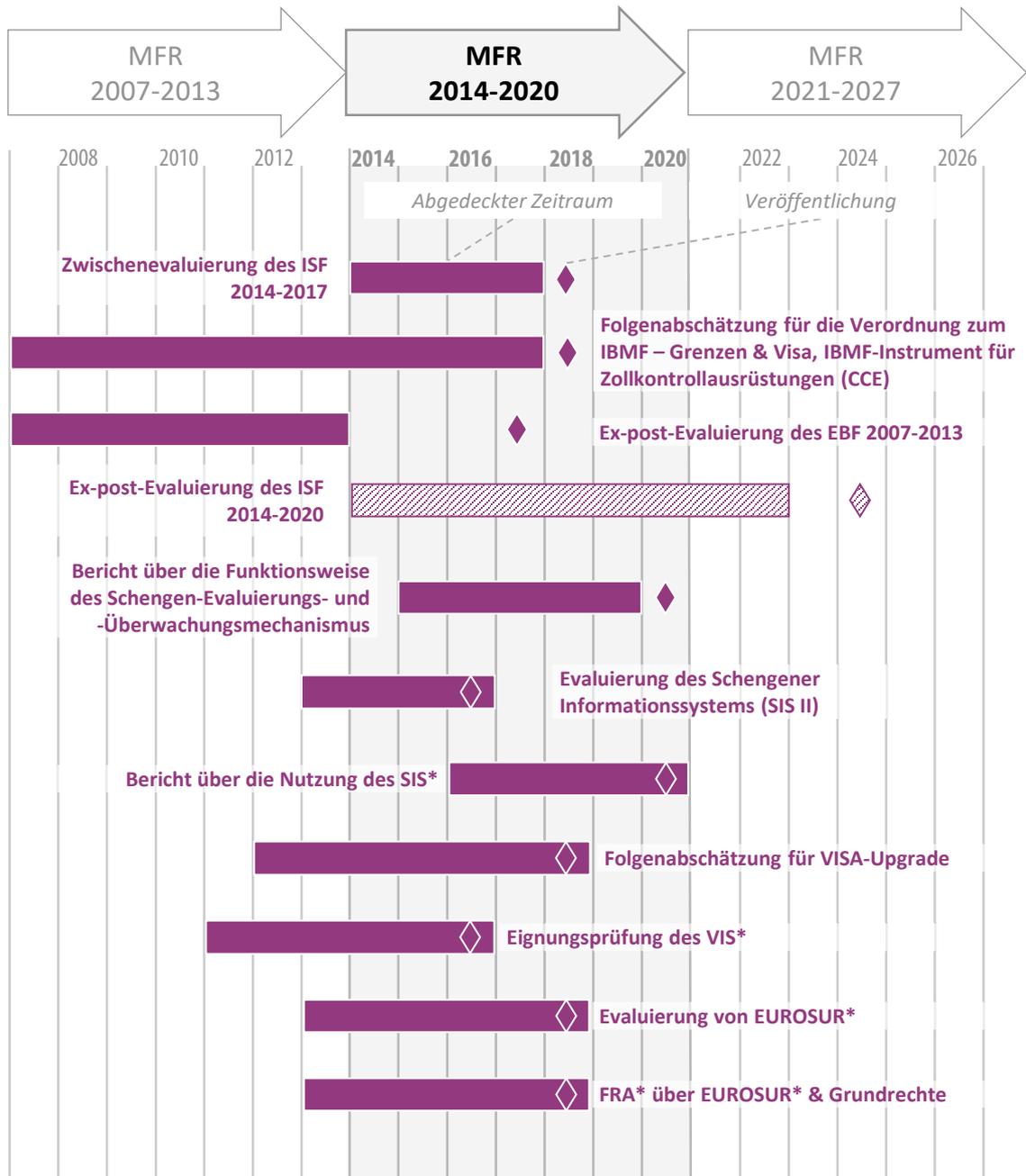
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.3. Von den 11 Programmen in der Rubrik "Sicherheit und Unionsbürgerschaft" wählte der Hof den Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (nachstehend "ISF-BV") aus, auf den 8,1 % der gesamten bis Ende 2020 für diese Rubrik des MFR geleisteten Zahlungen entfallen. Ziel des Hofes war es festzustellen, wie viele relevante Leistungsinformationen verfügbar waren, und auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme erbracht haben. Damit wird an die Berichterstattung über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) im [Bericht über die Leistung des EU-Haushalts 2019](#) des Hofes angeknüpft, auf den 23,9 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2019 entfielen.

5.4. Dieses Kapitel basiert auf den Leistungsinformationen der Kommission in ihrer *Management- und Leistungsbilanz 2020*, den *Programmabrisse*n für den Haushaltsentwurf 2022, den in [Abbildung 5.2](#) aufgeführten wichtigsten Evaluierungen und sonstigen Berichten. Der Hof prüfte diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, überprüfte jedoch nicht die

Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen. Des Weiteren stützte sich der Hof auf die Ergebnisse seiner eigenen Prüfungen und Analysen, die er in letzter Zeit durchgeführt hat. Im **Appendix** ist die bei der Ausarbeitung dieses Kapitels angewandte Methodik näher beschrieben.

Abbildung 5.2 – Zeitplan für die wichtigsten Evaluierungen und sonstigen Berichte und abgedeckte Zeiträume



* SIS: Schengener Informationssystem, VIS: Visa-Informationssystem, FRA: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, EUROSUR: Europäisches Grenzüberwachungssystem.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

5.5. In den Rechtsvorschriften über die einzelnen EU-Ausgabenprogramme sind eine Reihe von Zielen enthalten, die sich in allgemeine (in der Regel breiter angelegte und strategischere) und spezifische (in der Regel enger gefasste und operativere) Ziele unterteilen lassen. Dieses Kapitel befasst sich mit dem allgemeinen Ziel und den zwei spezifisch auf den ISF-BV ausgerichteten Zielen. In den Rechtsvorschriften zum ISF-BV sind auch die operativen Ziele der Förderung festgelegt (siehe [Anhang 5.1](#))¹.

Zweck und angestrebte Funktionsweise des ISF – Grenzen und Visa

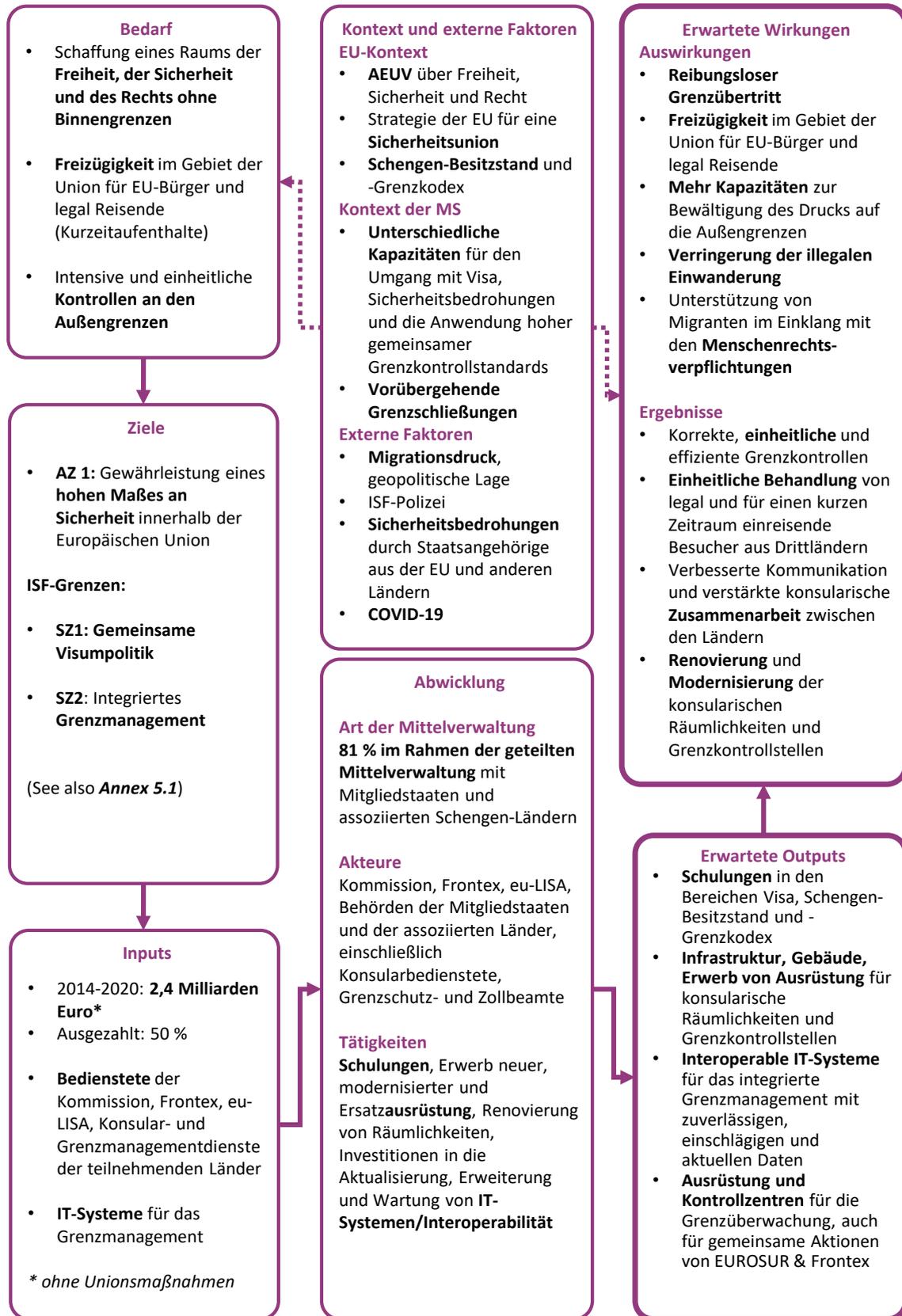
5.6. Der ISF-BV bietet Unterstützung (2,4 Milliarden Euro² in Form von Mittelbindungen für den Zeitraum 2014-2020) für harmonisierte Grenzmanagementmaßnahmen, die einheitliche und intensive Grenzkontrollen erlauben, sowie für die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik³ im Einklang mit dem Engagement der Union für Grundfreiheiten und Menschenrechte. [Abbildung 5.3](#) können Hintergrundinformationen zum ISF-BV sowie ein schematischer Überblick über die von ihm abgedeckten Bedürfnisse, seine Ziele und zu erwartenden *Outputs* und *Wirkungen* entnommen werden.

¹ Artikel 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 515/2014](#) zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa.

² Nur im Wege der geteilten Mittelverwaltung, ohne Soforthilfe (414 Millionen Euro) und Unionsmaßnahmen.

³ Artikel 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 515/2014](#).

Abbildung 5.3 – Überblick über den ISF-BV



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 515/2014.

5.7. Der Großteil der ISF-BV-Mittel (81 %) wird über die nationalen Programme der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten (alle außer Irland) und die vier assoziierten Schengen-Länder (Island, Liechtenstein, Schweiz und Norwegen) sowie die Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) der Kommission verwaltet. Letztere verwaltet auch direkt oder indirekt die übrigen EU-Maßnahmen und die Soforthilfe. **Abbildung 5.4** gibt einen Überblick über die tatsächlichen Ausgaben, die die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014-2020 im Rahmen ihrer nationalen Programme übermittelt haben.

Abbildung 5.4 – Überblick über die Ausgaben im Rahmen der nationalen Programme

Von den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Programme gemeldete Ausgaben (2014-2020): 1 320 Millionen Euro			
% der Zahlungen aufgeschlüsselt nach Ausgabenkategorien			
Nationale Zielvorgaben für ISF-BV	SZ1 Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik	SZ2 Integriertes Grenz- management	STS Transit-Sonder- regelung
	8 %	82 %	10 %
SZ1 – Operative Unterstützung für eine gemeinsame Visumpolitik: Verbesserungen der Kapazitäten der Mitgliedstaaten, eine gemeinsame Visumpolitik durchzuführen, um den legalen Reiseverkehr (Schengen-Visa) zu erleichtern, die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen sicherzustellen und die illegale Einwanderung zu bekämpfen	2,5 %		
SZ1 – NZ1 – Nationale Kapazität: Entwicklung nationaler Komponenten des VIS und anderer IT-Tools für die Visumerteilung, Sanierung / Renovierung von Visastellen, Eröffnung neuer Visumstellen in Drittländern	4,6 %		
SZ1 – NZ2 – Besitzstand der Union: Schulung zur gemeinsamen Visumpolitik, Umsetzung spezifischer Empfehlungen des Schengen-Evaluierungsmechanismus	0,2 %		
SZ1 – NZ3 – Intensivierung der konsularischen Zusammenarbeit: Einrichtung gemeinsamer Visumantragstellen, Vertretungsvereinbarungen, Entwicklung und Modernisierung von Konsulaten, Ausrüstung und Unterstützung spezialisierter Stellen in Drittländern, z. B. Verbindungsbeamte für Einwanderungsangelegenheiten	0,7 %		
SM1 – Konsularische Zusammenarbeit: unter spezifischen Maßnahmen	0,3 %		
SZ2 – NZ1 – EUROSUR: Einrichtung der EUROSUR-Komponenten auf Ebene der Mitgliedstaaten (einschließlich Gebäude, Ausrüstung und IKT für nationale Koordinierungszentren, nationale Lageentwicklung, Informationsaustausch), Investitionen in Grenzkontrollausrüstung und Überwachungssysteme, einschließlich Ausrüstung, die gemeinsam mit Frontex bei gemeinsamen Grenzaktionen genutzt werden kann		8 %	
SZ2 – NZ2 – Informationsaustausch: Kommunikationssysteme, Schulungen, Expertensitzungen und Seminare unter Beteiligung verschiedener Agenturen zur Verbesserung der Zusammenarbeit		2 %	
SZ2 – NZ3 – Gemeinsamen Unionsnormen: Schaffung interoperabler IT-Systeme für das integrierte Grenzmanagement wie SIS, VIS, ETIAS und EUROSUR, Einrichtung und Ausbau von Infrastrukturen für die Grenzkontrolle (wie automatisierte biometriegestützte Grenzkontrollspuren)		2 %	
SZ2 – NZ4 – Besitzstand der Union: grenzbezogene Schulungen (Schengen-Grenzkodex), Umsetzung spezifischer Empfehlungen des Schengen-Evaluierungsmechanismus		1 %	
SZ2 – NZ5 – Künftige Herausforderungen: von der Agentur angestoßene Grenzanalysetätigkeiten		1 %	
SZ2 – NZ6 – Nationale Kapazität: Investitionen in den Aufbau und Erhalt von Infrastrukturen an Grenzübergangsstellen		30 %	
SO2 – SA2 – Frontex-Ausrüstung: Spezifische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für den Erwerb von Ausrüstung, die Frontex für gemeinsame Aktionen zur Verfügung gestellt wird		11 %	
SZ2 – Technische Unterstützung an den Grenzen: Bereitstellung von technischer Unterstützung für die Mitgliedstaaten		2 %	
SZ2 – Operative Unterstützung für Grenzen: Wartungskosten für feste und mobile Grenzkontrollausrüstung		25 %	
STS – Transit-Sonderregelung: Sondervereinbarung für eine Transitregelung zwischen Litauen und Russland			10 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der jährlichen Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2020.

5.8. Politikumsetzung und Ausgaben im Rahmen des ISF-BV erfordern eine enge Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den EU-Agenturen (insbesondere Frontex) und den nationalen Behörden, die für Zoll (wenn sie grenzbezogene Aufgaben ausüben), Visa, Einwanderung und Grenzmanagement zuständig sind. Insbesondere muss Frontex bei nationalen Programmen, Ausgaben im Zusammenhang mit integriertem Grenzmanagement und dem Erwerb von Fahrzeugen und Ausrüstung für gemeinsame Aktionen konsultiert werden⁴.

5.9. Grenzkontrollen und die Durchführung von ISF-Maßnahmen können durch Ereignisse beeinflusst werden, die außerhalb der Kontrolle von nationalen Regierungen liegen, wie etwa die gesundheitlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit terroristischen Bedrohungen und unvorhergesehene Migrantenströme aus Nicht-EU-Ländern.

⁴ Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe f und Anhang II Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 514/2014](#).

Bewertung der Leistung des ISF – Grenzen und Visa

Allgemeine Bemerkungen

5.10. *Abbildung 5.5* gibt einen Überblick über alle Indikatoren für den ISF-BV im Programmabriss, *Abbildung 5.6* zeigt den Indikator für das allgemeine Ziel des Instruments und in *Abbildung 5.8* und *Abbildung 5.9* finden sich die spezifischen Übersichten des Hofes über Indikatoren für die beiden spezifischen Ziele des ISF-BV. Im Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019⁵ des Hofes wurden einige allgemeine Einschränkungen thematisiert, die es bei der Analyse dieser Indikatoren zu beachten gilt. Insbesondere beruht die Einschätzung des Hofes, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit die festgelegte Zielvorgabe erreicht wird. Bei dieser Bewertung wird weder berücksichtigt, ob oder wie eng ein bestimmter Indikator mit den Maßnahmen und Zielen des ISF-BV verknüpft ist, noch, ob die Zielvorgabe des Indikators ausreichend ambitioniert angesetzt wurde. Aus diesem Grund handelt es sich lediglich um einen ersten Schritt der Analyse der Programmleistung. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde vom Hof nicht geprüft (diese Frage wurde aber im [Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019](#)⁶ behandelt).

⁵ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffer 1.24.

⁶ Ebd., Ziffern 1.13-1.23.

Abbildung 5.5 – Überblick über alle im Programmabriss des ISF-BV aufgeführten Indikatoren

Ziel (*)	Insgesamt	Output				Ergebnis				Auswirkungen			
		ALLE			?	ALLE			?	ALLE			?
AZ.01	1									1	– 1		
SZ.01	5	3	– 1	– 2		2	– 2						
SZ.02	6	4	– 2	– 1	– 1	1		– 1		1		– 1	
Insgesamt	12	7	– 3	– 3	– 1	3	– 2	– 1		2	– 1	– 1	

(*) Die vollständige Liste der Ziele findet sich in Anhang 5.1.

LEGENDE:

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



ja



nein



? nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Es gibt deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der nationalen Programme

5.11. Die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und in den Programmabrisse veröffentlichten Finanzinformationen weisen sehr unterschiedliche Zuteilungs- und Ausschöpfungsquoten in Bezug auf die nationalen Programme der Mitgliedstaaten aus:

- o Auf Grundlage der in der Verordnung genannten Zuweisungskriterien entfallen 43 % (1 Milliarde Euro) der Mittel unter geteilter Mittelverwaltung aus dem Instrument (2,4 Milliarden Euro) auf vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien, Spanien, Litauen).
- o Bis zum Ende des Jahres 2020 waren erst 55 % der Mittelzuweisungen für die nationalen Programme ausgezahlt worden⁷. Die Ausgaben der Länder variierten; sie betragen zwischen 18 % und 79 % der jeweiligen Mittelzuweisungen. Die

⁷ Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022, S. 1006.

Mitgliedstaaten nannten folgende Gründe für die verzögerte Inanspruchnahme der Mittel⁸:

- Verzögerungen bei der Auftragsvergabe aufgrund von Faktoren wie der geringen Anzahl von Bietern, komplexer Ausschreibungsbedingungen und technischer Mindeststandards. Dies führte beispielsweise zu einem Bedarf an neuen technischen Spezifikationen und zur Annullierung von Vergabeverfahren.
- Starre Rechtsvorschriften, was eine verstärkte Umlenkung nationaler Mittelzuweisungen in Projekte mit IT-Systemen erschwerte und somit niedrigere Mittelausschöpfungsquoten zur Folge hatte.
- Untätigkeit einiger Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Koordinierung der Einrichtung von Konsulaten in Drittländern (z. B. Einrichtung eines gemeinsamen Schengen-Büros in Drittländern).
- Weitere Faktoren, die sich der Kontrolle der Durchführungsbehörden entziehen, einschließlich COVID-19, der Abhängigkeit von anderen, in Verzug geratenen Projekten, einer zunehmenden Anzahl von Beschwerden bei der öffentlichen Auftragsvergabe sowie politischer und administrativer Hindernisse in Nicht-EU-Staaten.

Leistungsinformationen des ISF – Grenzen und Visa sind teilweise lückenhaft

5.12. Auf EU-Ebene ergriffene Maßnahmen ("Unionsmaßnahmen") und Soforthilfe, auf die 19 % der Mittelzuweisungen des ISF-BV entfallen, sind nicht im Leistungsrahmen erfasst. Da keine entsprechende gesetzliche Verpflichtung besteht, hat die Kommission bisher keinen Rahmen für die Leistungsüberwachung dieser Maßnahmen vorgesehen. Folglich liegen in Bezug auf insgesamt 553 Millionen Euro nur begrenzte aggregierte Leistungsinformationen vor.

5.13. Die jährliche Management- und Leistungsbilanz und die Programmabrisse geben nur wenig Aufschluss über *Sparsamkeit* und *Wirtschaftlichkeit* bei der Umsetzung des Fonds oder über die Kosteneffizienz der ISF-BV-Maßnahmen.

⁸ Jährliche Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten 2020.

5.14. Mehr als die Hälfte (7 von 12) der ISF-BV-Indikatoren, die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und in den Programmabrisse veröffentlicht wurden, sind Outputindikatoren und somit ein Maß für die operative Umsetzung des Programms, was wiederum eng mit der Ausschöpfung der Haushaltsmittel verknüpft ist. Abgesehen von den Informationen aus der Zwischenevaluierung des ISF aus dem Jahr 2018 (siehe [Abbildung 5.2](#)), einer Zeit, in der die Umsetzung langsam verlief, wurde nicht über das Erreichen operativer Ziele berichtet (siehe [Anhang 5.1](#)). Es ist unvermeidlich, dass zwischen dem Zeitpunkt der Ausgaben für ein Mehrjahresprogramm und dem Zeitpunkt, zu dem Wirkungen festzustellen sind, eine gewisse Zeit vergeht. Ende 2020 waren 45 % der ISF-BV-Mittelzuweisungen noch nicht von den Mitgliedstaaten ausgezahlt worden, was bedeutet, dass sich viele Ergebnisse erst nach 2020 zeigen dürften. Die Mitgliedstaaten werden der Kommission bis Ende 2023 eine *Ex-post*-Evaluierung vorlegen.

In der Management- und Leistungsbilanz veröffentlichte Leistungsindikatoren vermitteln ein optimistisches Bild der Leistung des ISF – Grenzen und Visa

5.15. Die zur Veröffentlichung in der Management- und Leistungsbilanz von 2020 ausgewählten zentralen Leistungsindikatoren weisen mit einer Erfolgsquote von über 100 % auf einen deutlichen Fortschritt bei der Erreichung der Zielvorgaben des ISF-BV hin (siehe unter Ziffer [5.16](#), wie außergewöhnliche Outputs in einer begrenzten Anzahl von Ländern die Gesamtleistung von SZ2.2 und SZ1.4 verändern können). Diese Indikatoren sowie die Beschreibung der ISF-BV-geförderten Maßnahmen zeichnen ein optimistisches Bild des erzielten Fortschritts. Die weniger positiv auszulegenden Indikatoren im Bereich Schulung und Kapazitätsaufbau für Konsulate und Grenzschutzbeamte der Mitgliedstaaten werden nicht aufgeführt.

5.16. Da die veröffentlichten Leistungsindikatoren die von den Mitgliedstaaten übermittelten Ergebnisse gesammelt erfassen, führt die außergewöhnliche Leistung nur einiger Länder zu einem positiven Gesamtbild:

- Die gemeldete Einrichtung von 2 680 Konsulaten im Rahmen von SZ1.4 (Zielvorgabe für 2020: 923) ist hauptsächlich auf vier Länder zurückzuführen, die jeweils mehr als 500 Konsulate meldeten (Deutschland, Spanien, Griechenland, Italien). Ohne diese Länder verringert sich das erreichte Gesamtziel auf 641, und die Zahl der bisher erzielten Fortschritte fällt von 290 % auf 85 %.
- Frankreich übermittelte im Rahmen von SZ2.2 außergewöhnliche Ergebnisse bei der Einrichtung bzw. dem Ausbau von Grenzkontrollinfrastrukturen

(14 735 Positionen im Vergleich zu den angestrebten 4 000 Positionen) und trug damit erheblich dazu bei, dass das angestrebte Gesamtziel von 19 902 mit 33 516 eingerichteten bzw. ausgebauten Positionen überschritten wurde. Würde Frankreich nicht mit einbezogen, läge die Gesamterfolgsquote bei 18 781 Positionen verglichen mit der Zielvorgabe von 15 902.

- Werden die drei Länder (Frankreich, Slowenien, Norwegen), die im Rahmen von SZ1.1 eine außergewöhnliche Entwicklung von Maßnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit meldeten, ausgenommen, fällt die Zahl der bisher erzielten Fortschritte von 294 % (430; Zielvorgabe: 146) auf 121 %.
- 679 der unter SZ1.3 aufgeführten 759 spezialisierten Stellen für Konsularbedienstete in Drittländern (Zielvorgabe: 395) wurden von nur vier Ländern gemeldet (Deutschland, Griechenland, Niederlande, Österreich). Werden diese vier Länder nicht mit einbezogen, verringert sich die Zahl der bisher erzielten Fortschritte von 192 % auf 28 %.

Die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators für das allgemeine Ziel des ISF – Grenzen und Visa ist auf gutem Weg, wird aber von mehreren externen Faktoren beeinflusst

Abbildung 5.6 – Überblick über die mit dem allgemeinen Ziel verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnisse	Auswirkungen	INSGESAMT
ja			1	1
nein				
nicht eindeutig ?				
INSGESAMT			1	1

Nähere Informationen zu einem ausgewählten einzelnen Indikator

Indikator	Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Irreguläre Migranten, die an den EU-Außengrenzen aufgegriffen werden. Auswirkungen	<p>100 % (2020)</p> <p>2012 2022</p>

LEGENDE:

Art der Zielvorgabe



quantitativ



qualitativ



keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



ja



nein



nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission weitgehend der Bewertung des Hofes?



ja



nein

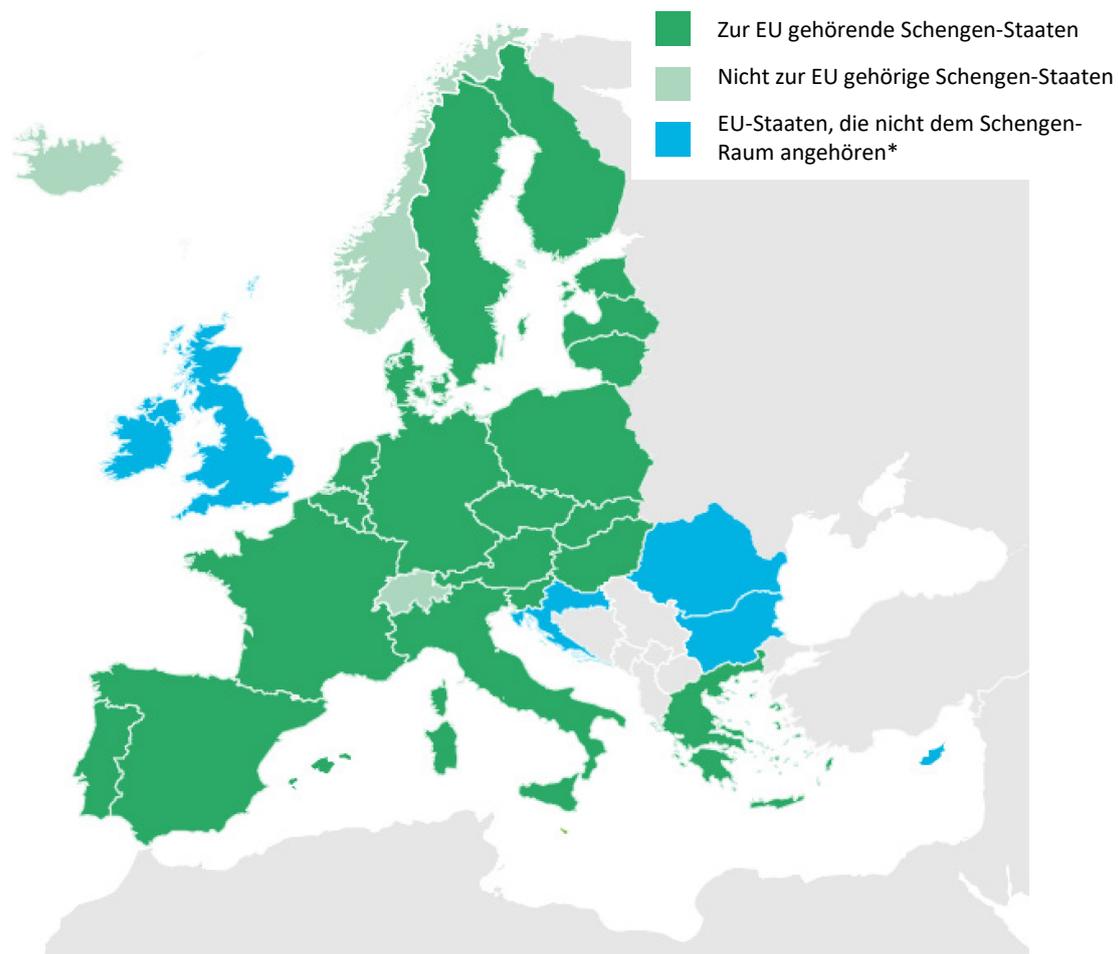
Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

5.17. Allgemeines Ziel des ISF-BV ist es, "ein hohes Maß an Sicherheit in der EU zu gewährleisten". Die Migrationskrise hat den Druck auf die Außengrenzen der EU verstärkt und dazu geführt, dass einige Mitgliedstaaten wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführten oder sonstige verschärfende Maßnahmen ergriffen. Der ISF-BV unterstützte die Mitgliedstaaten bei diesem Vorhaben durch Aufstockung der Mittel. Es ist jedoch schwierig, die Wirksamkeit des Programms isoliert zu betrachten und zu bewerten, inwiefern es zur Verwirklichung dieses Ziels beigetragen hat, da auch verschiedene externe Faktoren hierbei zum Tragen kommen. Gleiches gilt für den allgemeinen Auswirkungsindikator, anhand dessen die Verwirklichung des allgemeinen Ziels beurteilt werden soll (siehe [Abbildung 5.6](#)). 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.

Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik

5.18. Ziel des ISF-BV ist es, die Entwicklung einer gemeinsamen Politik zu fördern, um sowohl Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der EU als auch Drittstaatsangehörigen, die über ein Visum verfügen, Reisen im Schengen-Raum ohne Grenzkontrollen zu ermöglichen ([Abbildung 5.7](#)). Ein Überblick über die im Programmabriss enthaltenen Indikatoren, die mit dem spezifischen Ziel 1 "Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik" verknüpft sind, findet sich in [Abbildung 5.8](#).

Abbildung 5.7 – Karte des Schengen-Raums

* Das Vereinigte Königreich nahm an diesen Programmen bis zum Ende seiner EU-Mitgliedschaft am 31.1.2020 teil.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben des Europäischen Parlaments – Studie PE 658.699 – [The State of Play of Schengen Governance](#), November 2020, S. 16.

Abbildung 5.8 – Überblick über die mit einer gemeinsamen Visumpolitik verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnisse	Auswirkungen	INSGESAMT
ja	1	2		3
nein	2			2
unklar (*) ?				
INSGESAMT	3	2		5

Nähere Informationen zu einzelnen Indikatoren

Indikator	Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Mit Unterstützung des ISF im Rahmen der konsularischen Zusammenarbeit ergriffene Maßnahmen Ergebnisse	100 % (2020) Etappenziel 50 % (2017)
Mitarbeiter, die im Rahmen der ISF-Förderung im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik geschult wurden Output	38 % (2020) Etappenziel 50 % (2017)
Vom ISF finanzierte Schulungen zur gemeinsamen Visumpolitik Output	7 % (2020) Etappenziel 50 % (2017)
Spezialisierte Stellen in Drittländern, die vom ISF unterstützt wurden Output	100 % (2020) Etappenziel 50 % (2017)
Mit Hilfe des ISF eingerichtete oder ausgebaut Konsulate Ergebnisse	100 % (2020) Etappenziel 50 % (2017)

LEGENDE:

Art der Zielvorgabe

- quantitativ
- qualitativ
- keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?

- ja
- nein
- nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission weitgehend der Bewertung des Hofes?

- ja
- nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

5.19. Die gemeinsame Visumpolitik betrifft nur Visa für Kurzaufenthalte. Längerfristige Visa und Aufenthaltstitel fallen nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es besteht keine Verpflichtung, diese Informationen mit anderen Ländern zu teilen (siehe Ziffer **5.31**). So werden in den Schengen-Ländern immer noch mehr als 200 verschiedene Arten von nationalen Visa und Aufenthaltstiteln eingesetzt, um Drittstaatsangehörigen die Einreise und Weiterreise im Schengen-Raum zu ermöglichen. Der Sonderbericht des Hofes zu EU-Informationssystemen zur Unterstützung der Grenzkontrolle ergab, dass allein im Jahr 2017 fast 2,7 Millionen solcher Aufenthaltstitel ausgestellt wurden⁹. Der ISF-BV kann daher nur zur einheitlichen und effizienten Bearbeitung eines Teils der für die Einreise in die EU eingesetzten Aufenthaltstitel beitragen.

Der ISF – Grenzen und Visa hat zu einer effizienten Bearbeitung von Visumanträgen beigetragen, fördert aber nicht die konsequente Anwendung des Besitzstands durch Schulungen

5.20. Durch die Finanzierung der Modernisierung von 2 680 Konsulaten (290 % der Zielvorgabe für 2020) hat der ISF-BV dazu beigetragen, sicherere und effizientere Visa-Bearbeitungszentren zu schaffen. Trotz finanzieller Anreize durch den ISF-BV¹⁰ zeigten sich die Mitgliedstaaten anfänglich zurückhaltend bei der Einführung gemeinsamer Maßnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit und der Einrichtung gemeinsamer Visazentren. Die 430 geschaffenen gemeinsamen Maßnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit (295 % der Zielvorgabe für 2020) sind hauptsächlich auf die außergewöhnliche Leistung von drei Mitgliedstaaten zurückzuführen (siehe Ziffer **5.16**). Darüber hinaus spielte der ISF-BV eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von IT-Systemen für die gemeinsame Visumpolitik¹¹ (siehe auch Abschnitt zum SZ2 unten).

⁹ Sonderbericht Nr. 20/2019 "EU-Informationssysteme zur Unterstützung der Grenzkontrolle: insgesamt wirkungsvoll, doch unzureichender Fokus auf aktuellen und vollständigen Daten", Ziffern 59-62, 73.

¹⁰ SWD(2018) 340 final: "Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017", Abschnitt 5.1.1 Absatz 5.

¹¹ SWD(2018) 340 final: "Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017", Abschnitt 5.1.1 Absatz 1.

5.21. Bislang wurden jedoch 4 322 Mitarbeiter (38 % der Zielvorgabe für 2020) in der gemeinsamen Visumpolitik geschult und 12 386 Schulungsstunden (7 % der Zielvorgabe für 2020) durchgeführt. Zwar besteht zwischen den Ländern eine deutliche Diskrepanz hinsichtlich der Schulungsraten. Durchschnittlich wurden jedoch nur 3 Stunden Fortbildung von den geplanten 16 Stunden tatsächlich durchgeführt. Niedrige Umsetzungsraten würden das Risiko vergrößern, dass die Bearbeitung von Schengen-Visumanträgen (besonders bei der Feststellung der Gültigkeitsdauer von Visa und der vorzulegenden Belege) nicht einheitlich erfolgt, was zu einer Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen führt¹².

Unterstützung des integrierten Grenzmanagements

5.22. *Abbildung 5.9* gibt einen Überblick über die in den Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit dem spezifischen Ziel 2 "Unterstützung des integrierten Grenzmanagements" verknüpft sind.

¹² COM(2020) 779 final: "Bericht [...] über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus", S. 9-10.

Abbildung 5.9 – Überblick über die mit dem integrierten Grenzmanagement verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
ja	2			2
nein	1	1	1	3
unklar ?	1			1
INSGESAMT	4	1	1	6

Nähere Informationen zu einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe	
Mit Hilfe des ISF im Bereich Grenzmanagement geschulte Mitarbeiter	Output	 86 % (2020) 2013 ————— 2022 Etappenziel 50 % (2017) ?	
Mit Hilfe des ISF im Bereich Grenzmanagement durchgeführte Schulungen	Output	 39 % (2020) 2013 ————— 2022 Etappenziel 50 % (2017) ≈	
Infrastrukturen und Anlagen für die Grenzkontrolle, die mit Unterstützung des Instruments eingerichtet oder ausgebaut wurden	Output	 100 % (2020) 2013 ————— 2022 Etappenziel 53 % (2017) ≈	
Grenzübertritte an den Außengrenzen durch automatisierte biometriegestützte Grenzkontrollspuren, die aus dem ISF finanziert wurden	Ergebnis	 30 % (2020) 2013 ————— 2022 Kein Etappenziel ≠	
Nationale Infrastruktur zur Grenzüberwachung, die im Rahmen von EUROSUR eingerichtet/weiterentwickelt wurde	Output	 100 % (2020) nicht festgelegt ————— 2022 Etappenziel 100 % (2017) ≈	
Von den Mitgliedstaaten an das Europäische Lagebild gemeldete Vorfälle	Auswirkungen	 60 % (2020) 2013 ————— 2022 Etappenziel 50 % (2017) ≈	

LEGENDE:

Art der Zielvorgabe



quantitativ



qualitativ



keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



ja



nein



nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission weitgehend der Bewertung des Hofes?



ja



nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Stärkere Leistungsfähigkeit des ISF – Grenzen und Visa bei der Modernisierung von IT-Systemen und -Ausrüstung als bei der Schulung von Grenzschutzbeamten in deren Umgang

5.23. Die Modernisierung von IT-Systemen, -Ausrüstung und -Infrastruktur für Visa- und Grenzkontrollen hat einen echten EU-Mehrwert. Durch höhere Effizienz und Wirksamkeit von Grenzkontrollen können Modernisierungen positive Veränderungen für legal Reisende bewirken. Da diese positiven Veränderungen von der angemessenen Schulung der Grenzschutzbeamten abhängen¹³, kann eine unzureichende Schulung dazu führen, dass diese Modernisierungen nicht ihr volles Potenzial entfalten. Die Kommission selbst kam in ihrer Evaluierung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)¹⁴ zu dem Schluss, dass die Kapazitäten des Systems trotz seines herausragenden operativen und technischen Erfolgs nicht voll ausgeschöpft wurden.

5.24. 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. Zum selben Zeitpunkt hatten 29 903 Mitarbeiter (86 % der Zielvorgabe für 2020) durchschnittlich etwas mehr als vier Stunden Schulung zu verschiedenen Aspekten des Grenzmanagements absolviert, wobei die Schulungsraten der Mitgliedstaaten stark voneinander abwichen. Einige Mitgliedstaaten meldeten Schulungsstunden, Schulungstage und die Anzahl der Schulungskurse im Rahmen desselben Indikators, weswegen die aggregierten Werte nicht vergleichbar sind.

5.25. Automatische Grenzkontrollgates, auch "e-Gates" genannt, erhöhen die Effizienz der Grenzübertritte (in der Regel an Flughäfen), indem sie es ermöglichen, eine große Anzahl von Fluggästen ohne menschliches Eingreifen zu kontrollieren, wodurch Grenzschutzbeamte bei Bedarf für detailliertere Kontrollen zur Verfügung stehen. Wenngleich der Jahresvergleich zeigt, dass sich die Zahlen für die Grenzübertritte durch e-Gates von 2 % der Zielvorgabe im Jahr 2015 auf 30 % im Jahr 2020 erhöht haben, wird die Zielvorgabe 2022 voraussichtlich nicht erreicht.

¹³ Sonderbericht Nr. 20/2019, Ziffer 23.

¹⁴ COM(2016) 880 final über die Evaluierung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), Abschnitte 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9.

5.26. Der Fonds bietet insofern einen Mehrwert für die EU, als Länder die Förderung des ISV-BV nutzen können, um Ausrüstung für die Grenzüberwachung zu erwerben und diese auch Frontex für gemeinsame Aktionen zur Verfügung zu stellen. Im Programmabrisss für 2020 sind unter dieser Rubrik Verpflichtungen in Höhe von 337 Millionen Euro und bis 2020 Zahlungen in Höhe von 141 Millionen Euro ausgewiesen.

Der ISF – Grenzen und Visa ermöglicht die Entwicklung der für das integrierte Grenzmanagement erforderlichen Systeme

5.27. Der ISF-BV bietet äußerst relevante Unterstützung für die Entwicklung, Unterhaltung, den Ausbau und die Interoperabilität von vier¹⁵ derzeit eingesetzten IT-Systemen für das Grenzmanagement – EUROSUR, SIS II, VIS und Eurodac – sowie für die Systeme EES und ETIAS, die sich noch in der Entwicklung befinden (siehe [Abbildung 5.10](#)). Im Mai 2019 wurde ein Interoperabilitätspaket angenommen, durch welches diese Systeme miteinander verbunden werden sollen. Der Projektabschluss wird jedoch nicht vor Ende 2023 erwartet.

¹⁵ Sowie das Fluggastdatensystem (*Passenger Name Register*, PNR), ein IT-System, das aus dem ISF – Polizei finanziert wird und mit der Software des ISF – Grenzen vernetzt ist.

Abbildung 5.10 – EU-Informationssysteme für das Grenzmanagement

Vor der Grenze

- Überwachung der Außengrenzen
 - Rahmen für Informationsaustausch, Lagebilder und Überwachungsinstrumente
 - verwaltet von Frontex
- EUROSUR**
- Fluggastdatensätze
 - öffentliche und private Nutzer (Fluggesellschaften)
 - dezentralisiertes System, verwaltet von einzelnen Ländern
- PNR***

An der Grenze

Derzeitige Systeme

ermöglicht die Erfassung von Asylbewerbern & irregulären Migranten:

- Fingerabdruck-Datenbank
- für Einreise- und Ausreiseverfahren sowie strafrechtliche Verfahren verwendet
- verwaltet von eu-LISA



Eurodac

ermöglicht Personenabfrage an der Grenze:

- Informationen zu vermissten oder gesuchten Personen
- wichtigstes System des Schengen-Raums
- für Einreise- und Ausreiseverfahren sowie strafrechtliche Verfahren verwendet
- verwaltet von eu-LISA



SIS

ermöglicht Kontrollen von Visuminhabern:

- Unterstützung des Visumantragsverfahrens
- zur Überprüfung von Schengen-Visa verwendet
- verwaltet von eu-LISA



VIS

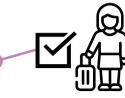
Zukünftige Systeme

Einreise und Ausreise von Drittstaatsangehörigen in den und aus dem Schengen-Raum für Kurzaufenthalte



Einreise /Ausreise system (EES)

Drittstaatsangehörige ohne Visumpflicht, die für Kurzaufenthalte einreisen



ETIAS

Drittstaatsangehörige, die in der EU leben, sich dort für einen längeren Zeitraum aufhalten oder häufig die Außengrenzen überschreiten



VIS-Update

* Das PNR wird ausschließlich aus dem ISF-Polizei finanziert, auf den in diesem Kapitel nicht eingegangen wird.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

5.28. 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. Die Datenbanken werden immer häufiger abgefragt. So wurde beispielsweise SIS II im Jahr 2019 6,7 Milliarden Mal konsultiert, im Jahr 2016 waren es

noch 4 Milliarden Mal¹⁶. Die Zahl der illegalen Grenzübertritte ist von 149 000 im Jahr 2018 auf 142 000 im Jahr 2019 und auf 125 000 im Jahr 2020 zurückgegangen. Zugleich ist die Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise an der Außengrenze verweigert wurde, stetig angestiegen — von 297 860 im Jahr 2015 auf 689 065 im Jahr 2019¹⁷. Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass Grenzmanagementsysteme zu einer größeren Wirksamkeit von Grenzkontrollen beitragen.

5.29. Bei der Prüfung der EU-Informationssysteme zur Unterstützung der Grenzkontrolle¹⁸ im Jahr 2019 stellte der Hof fest, dass die geprüften Länder zwischen 3 % und 29 % der ISF-BV-Mittel für die fünf geprüften Systeme einsetzten.

5.30. Umfangreiche finanzielle und sonstige Ressourcen wurden speziell für IT-Systeme für das Grenzmanagement bereitgestellt. Sie wurden aus den verschiedensten Quellen finanziert wie nationalen Haushalten, nationalen Programmen im Rahmen des ISF-BV und des ISF-Polizei, spezifischen EU-Haushaltlinien und Agenturen. Es gibt jedoch keine umfassende Aufstellung über die Gesamtkosten, die dem EU-Haushalt bisher für solche Systeme entstanden sind, da die einzigen verfügbaren Informationen verschiedenen Dokumenten entnommen werden müssen, die unterschiedliche Zeiträume abdecken.

Der Beitrag des ISF-BV zu einem wirksamen Grenzmanagement hängt davon ab, dass die Mitgliedstaaten zuverlässige, relevante und aktuelle Informationen in IT-Systeme eingeben

5.31. Um effiziente und wirksame Visa- und Grenzkontrollen zu ermöglichen, müssen die für Grenzkontrollen verwendeten IT-Systeme ordnungsgemäß funktionieren und auf zuverlässige, relevante und aktuelle Informationen zurückgreifen. Der Beitrag des ISF-BV zu einem wirkungsvollen Grenzmanagement könnte durch die folgenden Probleme geschmälert werden:

- SIS II ist das größte und am häufigsten genutzte Sicherheits- und Grenzmanagementsystem. Nationale Behörden können Ausschreibungen zu Personen und Gegenständen in das System eingeben und abfragen. Das System verbessert die Durchführung von Grenzkontrollen (siehe Ziffer **5.28**), Probleme

¹⁶ Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2020 , S. 344 und EU-lisa SIS II – 2019 Statistics, S. 6.

¹⁷ Quelle: Eurostat.

¹⁸ Sonderbericht Nr. 20/2019, Ziffer 46.

bei der Datenqualität¹⁹ beeinträchtigen jedoch ihre Effizienz und Wirksamkeit²⁰. Darüber hinaus könnten Grenzschutzbeamte SIS II systematischer nutzen²¹: Aus einer Umfrage des Hofes aus dem Jahr 2019 ging hervor, dass das Personal aus Zeitgründen gezwungen ist, eine Entscheidung über die Einreise/Ausreise zu treffen, ohne Daten aus den Systemen abzurufen.

- Das Visa-Informationssystem (VIS) verbindet Konsulate in Nicht-EU-Ländern mit allen Außengrenzübergangsstellen von Schengen-Staaten und ermöglicht den Ländern so einen Austausch von Visa-Daten. Grenzschutzbeamte können überprüfen, ob es sich bei der Person, die ein Visum vorlegt, um den rechtmäßigen Inhaber des Visums handelt, ob das Visum authentisch ist und ob die Person die Visabestimmungen erfüllt. Das System erfasst jedoch nur Schengen-Visa für Kurzaufenthalte (siehe Ziffer 5.19); eine konsolidierte Aufzeichnung aller ausgestellten und kontrollierten Visa erfolgt nicht²².
- Der dem Haushaltsentwurf für 2020 beigelegte Programmabriss für EUROSUR zeigt, dass alle nach den Systemvorschriften erforderlichen nationalen und subnationalen Koordinierungszentren bis Dezember 2014 eingerichtet worden waren. Vier Jahre später stellte die Kommission im Rahmen ihrer Evaluierung jedoch fest, dass mehrere Mitgliedstaaten die Anforderungen immer noch nicht vollständig erfüllten. Der Hof stellte seinerseits fest, dass die Länder nicht alle Anforderungen vollständig und konsequent umgesetzt hatten²³. Die Wirksamkeit von EUROSUR wird dadurch beeinträchtigt, dass Länder nicht alle Vorfälle (aufgeschlüsselt nach Anzahl und Art der Informationen) melden, Informationen nicht umgehend aktualisieren und/oder nicht alle Informationen mitteilen. Folglich müsste der Indikator für die Anzahl der von den Ländern gemeldeten Vorfälle voraussichtlich nach oben korrigiert werden. Die Kommission hat Schritte unternommen, um diese Probleme anzugehen, indem sie verbindliche Vorschriften für die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten festgelegt hat²⁴.

¹⁹ Ebd., Ziffern 68-72.

²⁰ COM(2016) 880 final, Abschnitt 4.3.6.

²¹ Sonderbericht Nr. 20/2019, Ziffern 49-54, 91.

²² Ebd., Ziffer 91.

²³ Sonderbericht Nr. 08/2021, "Von Frontex geleistete Unterstützung bei der Verwaltung der Außengrenzen: bislang nicht wirksam genug", Ziffer 29 und Anhang III.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 2021/581 vom 9. April 2021: "Die Lagebilder des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)", ABl. L 124 vom 12.4.2021, S. 3.

Schlussfolgerungen

5.32. Die Mitgliedstaaten erhalten aus dem ISF-BV umfangreiche Unterstützung (bisher 1,4 Milliarden Euro) zur Bewältigung der Kosten und Herausforderungen bei der Entwicklung und Umsetzung eines Rahmens für das integrierte Grenzmanagement und einer gemeinsamen Visumpolitik in einer Zeit, in der die Migrationskrise erheblichen Druck auf die Außengrenzen der EU ausübt. Es ist unklar, inwieweit das Programm sein allgemeines Ziel, zu einem hohen Sicherheitsniveau in der EU beizutragen, erreicht hat, da der Indikator zur Messung der in diesem Bereich erzielten Fortschritte von mehreren externen Faktoren beeinflusst wird (siehe Ziffer [5.17](#)).

5.33. Bis Ende 2020 waren 55 % der nationalen Programmmittel aus dem ISF-BV ausgezahlt worden. Die Ausschöpfungsraten für Fördermittel aus dem ISF-BV variierten stark zwischen den Mitgliedstaaten; sie reichten von 18 % bis 79 %. Viele Ergebnisse werden daher wahrscheinlich erst nach 2020 eintreten. Unionsmaßnahmen und Soforthilfe machen 19 % der Mittelzuweisungen aus dem ISF-BV aus und sind im Leistungsrahmen nicht erfasst (siehe Ziffern [5.11-5.12](#)).

5.34. Insgesamt ist die Erreichung der Zielvorgaben für 2020 von 6 der 12 Indikatoren, die in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und den Programmabrisse für den ISF-BV veröffentlicht wurden, auf gutem Weg. Bei mehr als der Hälfte (sieben) handelt es sich um Outputindikatoren, d. h. Indikatoren, anhand derer die operative Projektumsetzung bemessen wird. In ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz präsentiert die Kommission 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 auf eine weniger positive Entwicklung hindeuten, werden jedoch nicht aufgeführt. Da die veröffentlichten 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 (siehe Ziffern [5.10](#), [5.14-5.16](#)).

5.35. Im Hinblick auf das spezifische Ziel "Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik" hat der ISF-BV dazu beigetragen, mehr als 2 620 Konsulate zu modernisieren und dadurch sicherere und effizientere Visumbearbeitungsstellen zu schaffen. Auch wurde die konsularische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, einschließlich der Einrichtung gemeinsamer Visastellen. Die Tatsache, dass die durchschnittliche Schulungsdauer zum Thema Visa drei Stunden betrug, bedeutet jedoch, dass das Programm unzureichend zur einheitlichen Anwendung des Besitzstands durch Schulungen beigetragen hat (siehe Ziffern [5.20-5.21](#)).

5.36. Im Hinblick auf die Unterstützung beim integrierten Grenzmanagement bewirkt das Programm dadurch einen Mehrwert, dass es den Ländern die Entwicklung und den Ausbau von Infrastrukturen zur Grenzüberwachung ermöglicht, einschließlich einschlägiger IT-Systeme für Grenzkontrollen. Für ein wirkungsvolles Grenzmanagement müssen die in dem System enthaltenen Informationen jedoch verlässlich, relevant und aktuell sein. Es gibt jedoch Nachweise dafür, dass die Datenqualität ein wiederkehrendes Problem ist und das System noch regelmäßiger genutzt werden könnte. Auch ist eine angemessene Schulung der Grenzschutzbeamten unerlässlich, um sicherzustellen, dass aus dem Programm finanzierte neue Entwicklungen und Werkzeuge ihr Potenzial voll ausschöpfen können. Im Bereich Schulungen wurden die Zielvorgaben jedoch nicht erreicht, und die von den Mitgliedstaaten gemeldeten aggregierten Angaben sind nicht vergleichbar (siehe Ziffern [5.23-5.31](#)).

Anhänge

Anhang 5.1 – Ziele des Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa

Allgemeines Ziel			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
Allgemeines Ziel 1:	Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb der Europäischen Union und gleichzeitige Erleichterung des legalen Reiseverkehrs durch ein einheitlich hohes Kontrollniveau an den Außengrenzen und durch die effektive Bearbeitung von Schengen-Visa im Einklang mit dem Engagement der Union für die Grundfreiheiten und die Menschenrechte.	Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb der Europäischen Union (AZ1)	ja
Spezifische Ziele			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
Spezifisches Ziel 1	Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik, um den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, Visumantragstellern eine hohe Dienstleistungsqualität zu bieten, die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen sicherzustellen und die illegale Einwanderung zu unterbinden.	Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik (SZ1)	ja

Spezifische Ziele			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
Spezifisches Ziel 2	Unterstützung des integrierten Grenzmanagements (...), damit einerseits ein hohes Maß an Kontrolle an den Außengrenzen und andererseits ein reibungsloses Überschreiten der Außengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand sichergestellt werden, wobei Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, dieser im Einklang mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Menschenrechte – wozu auch der Grundsatz der Nichtzurückweisung gehört – gewährleistet werden muss.	Unterstützung des integrierten Grenzmanagements (SZ2)	ja
Operative Ziele des ISF-BV			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
a)	Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien, damit sichergestellt wird, dass beim Überschreiten der Binnengrenzen ungeachtet der Staatsangehörigkeit keinerlei Personenkontrollen durchgeführt, beim Überschreiten der Außengrenzen aber Personenkontrollen durchgeführt werden und das		ja

Operative Ziele des ISF-BV			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
	Überschreiten der Außengrenzen wirksam überwacht wird;		
b)	Schrittweise Einführung eines integrierten Managementsystems für die Außengrenzen auf der Grundlage von Solidarität und verantwortungsbewusstem Handeln, insbesondere durch i) die Stärkung der Außengrenzkontrolle und Überwachungssysteme sowie der Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz-, Zoll-, Migrations-, Asyl- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, einschließlich der Seegrenzgebiete; ii) Maßnahmen innerhalb des Hoheitsgebiets im Zusammenhang mit dem Außengrenzenmanagement und notwendige Begleitmaßnahmen in Bezug auf Dokumentensicherheit, Identitätsmanagement sowie die Interoperabilität der beschafften technischen Geräte;		ja

Operative Ziele des ISF-BV			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
	iii) sonstige Maßnahmen, die ebenfalls einen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der mit dem Personenverkehr zusammenhängenden grenzüberschreitenden Kriminalität an den Außengrenzen, einschließlich Menschenhandel und Schleuseraktivitäten, leisten;		
c)	Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Politik in Bezug auf Visa und andere Aufenthaltstitel für kurze Aufenthalte und verschiedene Formen der konsularischen Zusammenarbeit, um für eine bessere konsularische Reichweite und harmonisierte Verfahren bei der Visumerteilung zu sorgen;		ja
d)	Einführung und Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und Ausstattung, mit denen die gemeinsame Visumpolitik, Grenzkontrollen und Grenzüberwachung an den Außengrenzen unterstützt werden und die vollumfänglich im Einklang mit dem Recht zum Schutz personenbezogener Daten stehen;		ja
e)	Stärkung des Lagebewusstseins an den Außengrenzen und Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten;		ja

Operative Ziele des ISF-BV			
Ziel	Vollständiger Wortlaut des Ziels	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes berücksichtigt?
f)	Sicherstellung der effizienten und einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzen und Visa, einschließlich des wirksamen Funktionierens des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus;		ja
g)	Stärkung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten als Beitrag zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf die Verkehrsströme von Drittstaatsangehörigen, die in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, in Drittländern tätig sind, einschließlich der Verhinderung und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern in diesen Bereichen, was in vollem Umfang den Zielen und Grundsätzen des auswärtigen Handelns und der humanitären Hilfe der Union entsprechen muss.		ja

Quelle: Verordnung (EU) Nr. 515/2014.

Kapitel 6

Europa in der Welt

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	6.1. - 6.10.
Kurzbeschreibung der Rubrik "Europa in der Welt"	6.1. - 6.2.
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.3. - 6.6.
Zweck und angestrebte Funktionsweise des IPA II	6.7. - 6.10.
Bewertung der Leistung des IPA II auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen	6.11. - 6.49.
Allgemeine Anmerkungen	6.11. - 6.30.
Bei den meisten Indikatoren ist entweder die Erreichung der Zielvorgabe nicht auf gutem Weg oder ihre Fortschritte sind nicht eindeutig	6.12. - 6.16.
Der sektorbezogene Ansatz – eine strategische Entscheidung zur Verbesserung der Leistung des IPA II – konnte nicht konsequent angewandt werden	6.17. - 6.20.
Die indirekte Mittelverwaltung durch die Empfängerländer beeinträchtigte mitunter die operative Effizienz	6.21. - 6.23.
Mit seiner Flexibilität hat das IPA II zur Abfederung von Krisen beigetragen	6.24. - 6.25.
Die Leistungsinformationen des IPA II sind teilweise lückenhaft	6.26. - 6.30.
Politische Reformen	6.31. - 6.39.
Die Umsetzung politischer Reformen verläuft im Allgemeinen schleppend	6.32. - 6.36.
Die EU-Unterstützung trug eher dazu bei, grundlegende Reformen zu fördern, als deren Umsetzung sicherzustellen	6.37. - 6.39.
Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung	6.40. - 6.43.
Das IPA II leistete einen Beitrag zur Modernisierung des Agrar- und Lebensmittelsektors und zur Entwicklung des ländlichen Raums, der aber geringer ausfiel als erwartet	6.41. - 6.43.
Angleichung an den Besitzstand und Verwaltung der EU-Fonds	6.44. - 6.49.
Die IPA-II-Begünstigten haben bei der Rechtsangleichung Fortschritte erzielt, doch liegen nur begrenzte Informationen darüber vor, inwieweit sie auf die Verwaltung von EU-Fonds vorbereitet sind	6.45. - 6.49.

Schlussfolgerungen

6.50. - 6.55.

Anhänge

Anhang 6.1 – Ziele des IPA II

Einleitung

Kurzbeschreibung der Rubrik "Europa in der Welt"

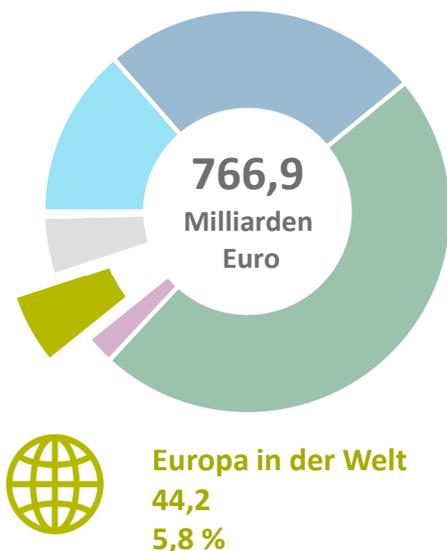
6.1. Die Rubrik 4 "Europa in der Welt" des *mehrwährigen Finanzrahmens* (MFR) 2014-2020 umfasst Ausgaben für sämtliche *Maßnahmen im Außenbereich*, die aus dem Gesamthaushaltsplan der EU finanziert werden. Diese Maßnahmen dienen der

- Förderung der Werte der EU – wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten – im Ausland;
- Bewältigung wichtiger globaler Herausforderungen, z. B. Klimawandel und Verlust der Artenvielfalt;
- Verbesserung der *Auswirkungen* der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel der Armutsbeseitigung, der Unterstützung der *nachhaltigen Entwicklung* und der Förderung von Wohlstand;
- Förderung von Stabilität und Sicherheit in Erweiterungsländern und Ländern der Nachbarschaft;
- Stärkung der europäischen Solidarität nach natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen;
- Verbesserung der Krisenprävention und der Konfliktlösung, Friedenserhaltung, Stärkung der internationalen Sicherheit und Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- Förderung von Interessen der EU und gemeinsamen Interessen im Ausland.

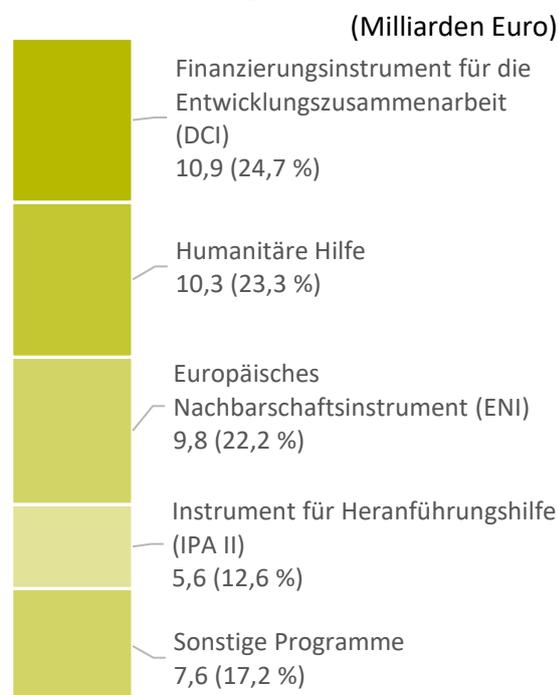
6.2. Für diese Rubrik sind im MRF-Zeitraum 2014-2020 Gesamtausgaben von 66,3 Milliarden Euro vorgesehen, von denen bis Ende 2020 44,2 Milliarden Euro ausgezahlt wurden (siehe [Abbildung 6.1](#)).

Abbildung 6.1 – Europa in der Welt: im Zeitraum 2014-2020 erfolgte Zahlungen aus Mittelbindungen desselben Zeitraums

i) als Anteil aller Rubriken des MFR



ii) aufgeschlüsselt nach einzelnen Programmen



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

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.3. Der Hof wählte unter den 15 *Programmen* der Rubrik "Europa in der Welt" eines aus: das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II), das 12,6 % (5,6 Milliarden Euro) der bis Ende 2020 in dieser MFR-Rubrik geleisteten Zahlungen ausmacht. Ziel war es festzustellen, wie viele relevante *Leistungsinformationen* verfügbar waren, und auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme erbracht haben. Damit wird an die Berichterstattung über das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und das Europäische Nachbarschaftsinstrument im [Bericht zur Leistung 2019](#) angeknüpft, auf die 44,8 % der Gesamtzahlungen bis Ende 2019 entfielen.

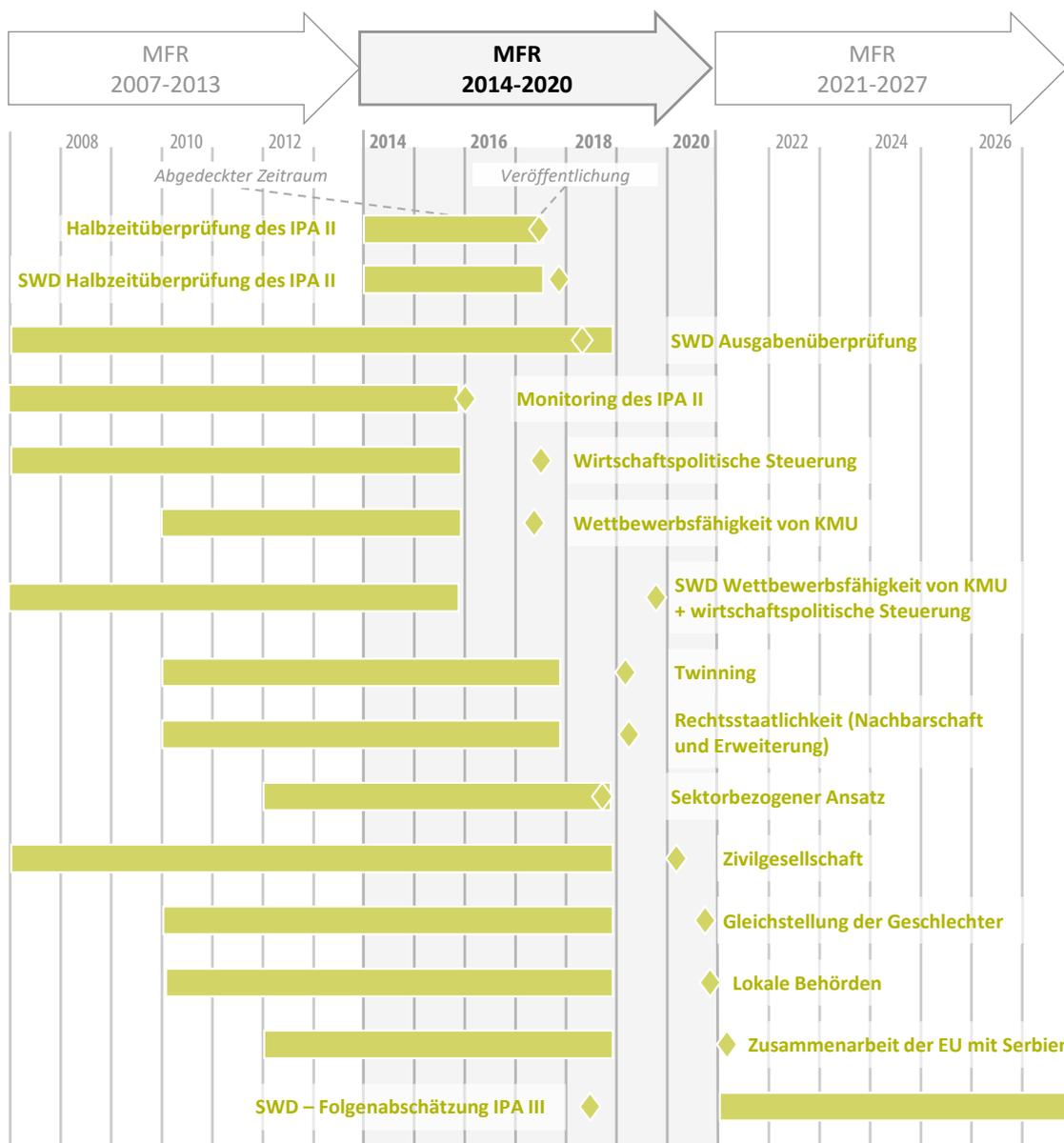
6.4. Dieses Kapitel basiert auf den Leistungsinformationen der Kommission in ihrer *jährlichen Management und Leistungsbilanz 2020*, den *Programmabrisse*n für den Haushaltsentwurf 2022, dem *jährlichen Tätigkeitsbericht 2020* der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) sowie den in [Abbildung 6.2](#) dargestellten wichtigsten Evaluierungen und sonstigen Berichten. Die

Analyse des Hofes erstreckte sich ferner auf den Jahresbericht über die Anwendung der Instrumente der EU für die Finanzierung des auswärtigen Handelns. Darin wird, u. a. auf der Grundlage der im *Ergebnisrahmen* der EU für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung sowie im Leistungsrahmen für das IPA festgelegten Indikatoren, über die Einhaltung der globalen *Verpflichtungen* durch die EU Bericht erstattet. Der Hof prüfte diese Informationen auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, überprüfte jedoch nicht die Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen. Für die Zwecke dieses Kapitels und dieses Berichts insgesamt entspricht der Begriff "Ergebnis" dem englischen Begriff "outcome" im Glossar der öffentlichen Entwicklungshilfe¹.

6.5. Des Weiteren stützte sich der Hof auf die Ergebnisse seiner eigenen Prüfungen, die er in letzter Zeit durchgeführt hat. Im **Appendix** wird die zur Ausarbeitung dieses Kapitels verwendete Methodik näher beschrieben.

¹ OECD, DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.

Abbildung 6.2 – Zeitplan für die wichtigsten Evaluierungen und sonstigen Berichte sowie abgedeckte Zeiträume



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6.6. Jedes Ausgabenprogramm der EU umfasst eine Reihe allgemeiner Ziele oder spezifischer Ziele bzw. Einzelziele, die in seiner Gründungsverordnung² festgelegt sind. Das IPA II umfasst fünf Ziele (ein allgemeines Ziel und vier Einzelziele), von denen vier in diesem Kapitel behandelt werden (siehe [Anhang 6.1](#)).

² Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II).

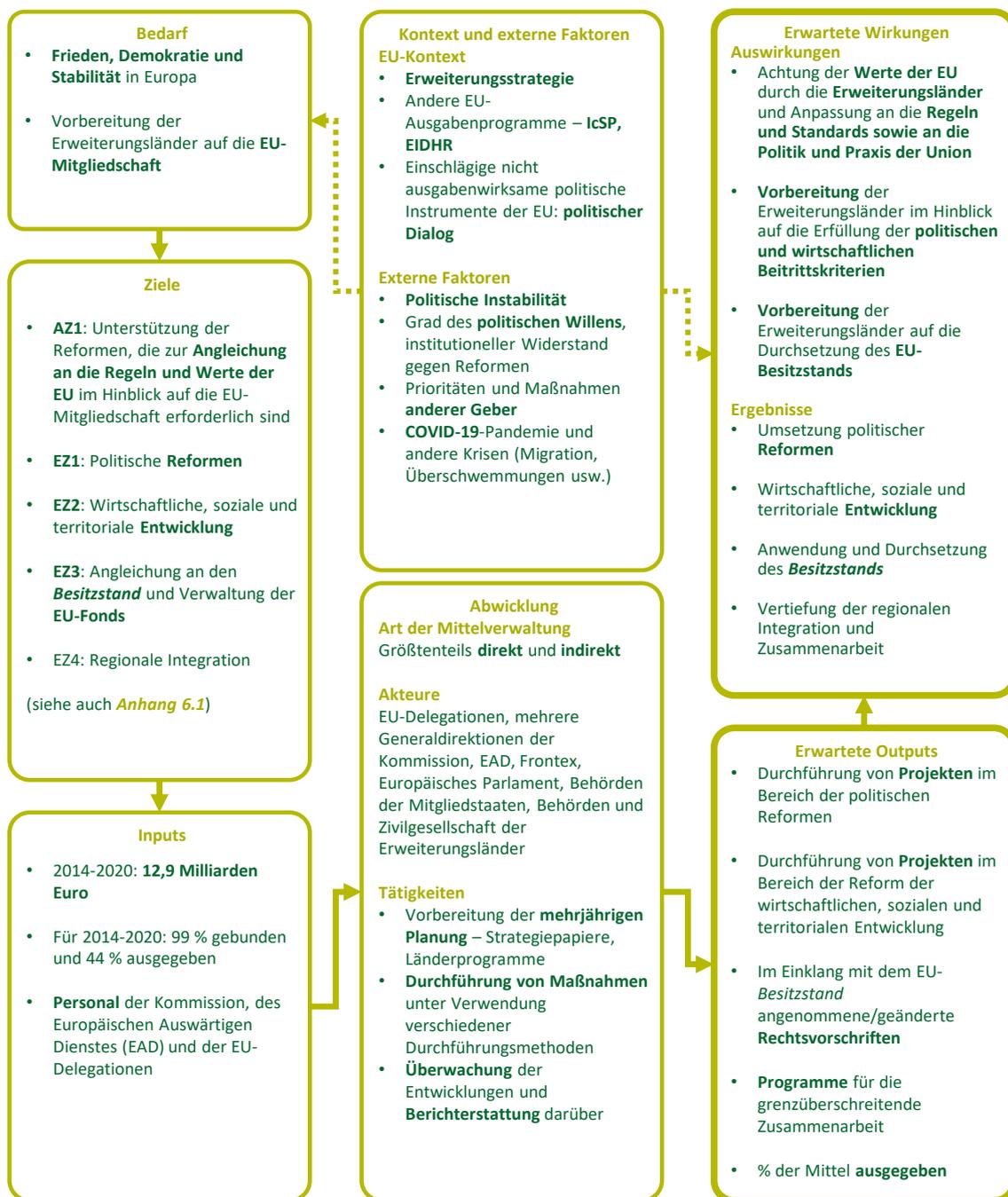
Zweck und angestrebte Funktionsweise des IPA II

6.7. Der Beitrittsprozess beruht auf der Erfüllung der drei Gruppen von Kopenhagener Kriterien (politische Kriterien, wirtschaftliche Kriterien und Fähigkeit der Verwaltung und Institutionen, EU-Recht wirksam umzusetzen (in seiner Gesamtheit als *Besitzstand* bezeichnet)³. Bestimmte Elemente dieser Kriterien, nämlich Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Stärkung der demokratischen Institutionen, Reform der öffentlichen Verwaltung und wirtschaftspolitische Steuerung, sind vorrangig – ein Ansatz, der als "Wesentliches zuerst" bezeichnet wird. Das IPA II ist die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für fünf *Kandidatenländer* (Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und Türkei) und zwei *potenzielle Kandidatenländer* (Bosnien und Herzegowina und Kosovo*⁴), im Folgenden zusammen "IPA-II-Begünstigte". Das IPA II wird von der GD NEAR und der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) verwaltet und unterstützt die Umsetzung der Erweiterungspolitik der EU. **Abbildung 6.3** bietet einen schematischen Überblick über das IPA II und seinen Hintergrund, den Bedarf, den es erfüllen soll, die zu erreichenden Ziele sowie die *Outputs* und Wirkungen, die es erzielen soll.

³ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen, Europäischer Rat, 21. und 22. Juni 1993.

⁴ * Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

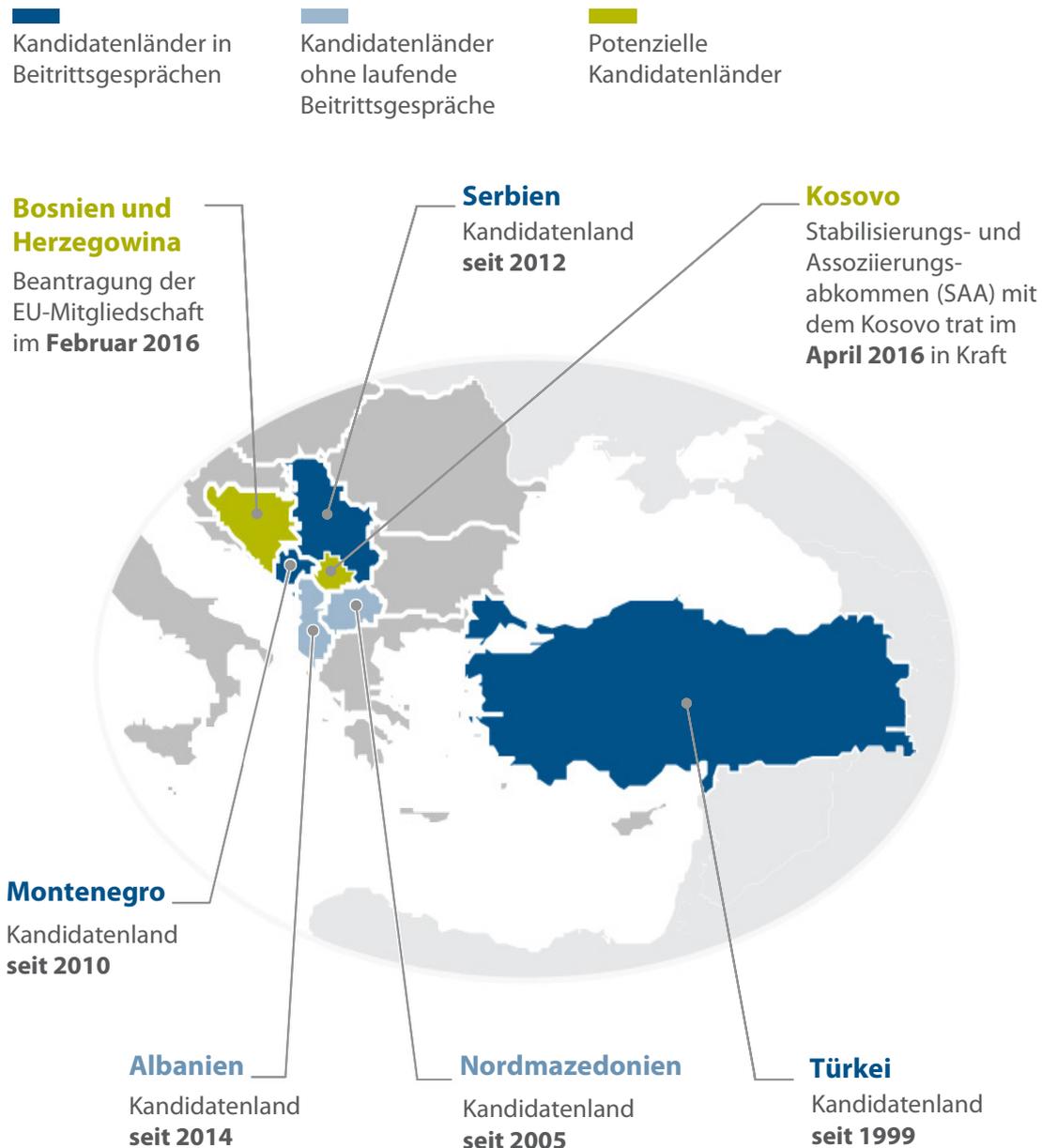
Abbildung 6.3 – Überblick über das IPA II



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der IPA-II-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 231/2014), der von der Kommission erstellten Programmabrisse, der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und der Bewertung des IPA II (SWD(2017) 463 final).

6.8. Das erstmals für den *Programmplanungszeitraum* 2007-2013 eingerichtete IPA unterstützt die Begünstigten (siehe Karte in *Abbildung 6.4*) auf ihrem europäischen Weg. Es ersetzte eine Reihe von Programmen und *Finanzinstrumenten*, die zu diesem Zweck bereits vor 2007 bestanden. Das IPA II deckt den Zeitraum 2014-2020 ab.

Abbildung 6.4 – IPA-II-Begünstigte



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

6.9. Das IPA II unterstützt die Begünstigten bei der Annahme und Umsetzung der notwendigen Reformen, um sich an die Standards und die Politik der EU sowie an den Besitzstand anzupassen. Es bereitet sie auf die EU-Beitrittsverhandlungen vor, die in 35 *Verhandlungskapitel* unterteilt sind, die die verschiedenen Bereiche des Besitzstands abdecken. Im Einklang mit der vom Rat im März 2020 gebilligten überarbeiteten Verfahrensweise bei der Erweiterung werden die Verhandlungskapitel nun in sechs thematischen "Clustern" zusammengefasst⁵.

⁵ COM(2020) 57 final.

6.10. Bis Ende 2020 waren 97 % der IPA-II-Mittel für den Zeitraum 2014-2020 vertraglich gebunden, hauptsächlich im Rahmen der *direkten* oder *indirekten Mittelverwaltung*. Die *geteilte Mittelverwaltung*, bei der Durchführungsaufgaben den EU-Mitgliedstaaten übertragen werden, wird nur für Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit EU-Ländern genutzt (für bis zu 4 % des IPA-II-Haushalts).

Bewertung der Leistung des IPA II auf der Grundlage veröffentlichter Leistungsinformationen

Allgemeine Anmerkungen

6.11. *Abbildung 6.5* gibt einen Überblick über alle IPA-II-Indikatoren, die im Programmabriss enthalten sind. Spezifische Übersichten des Hofes zu den Indikatoren finden sich in *Abbildung 6.6*, *Abbildung 6.7* und *Abbildung 6.8*. Im Bericht zur Leistung 2019⁶ werden einige allgemeine Einschränkungen thematisiert, die es bei der Analyse dieser Indikatoren zu beachten gilt. Insbesondere beruht die Einschätzung des Hofes, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" ist, darauf, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Zielvorgabe dieses Indikators erreicht wird. Bei dieser Bewertung wird weder berücksichtigt, ob und wie eng ein bestimmter Indikator mit den IPA-II-Maßnahmen und -Zielen verknüpft ist, noch, ob die für diesen Indikator festgelegte Zielvorgabe ambitioniert genug ist. Daher kann es sich hierbei nur um einen ersten Schritt der Analyse der Leistung des IPA II handeln. Die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten wurde vom Hof nicht geprüft (diese Frage wurde aber im Bericht zur Leistung 2019⁷ behandelt).

⁶ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffer 1.24.

⁷ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019, Ziffern 1.13-1.23.

Abbildung 6.5 – Überblick über alle im Programmabriss enthaltenen IPA-II-Indikatoren

Ziel (*)	Insgesamt	Output				Ergebnis				Auswirkungen			
		Alle			?	Alle			?	Alle			?
EZ1	3									3		 3	
EZ2	11	4	 1		 3					7	 3	 4	
EZ3	3	2	 1							1			 1
EZ4	2	2		 2									
Insgesamt	19	8	 2	 2	 4					11	 3	 7	 1

(*) Die vollständige Liste der Ziele findet sich in Anhang 6.1.

LEGENDE

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



? Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Bei den meisten Indikatoren ist entweder die Erreichung der Zielvorgabe nicht auf gutem Weg oder ihre Fortschritte sind nicht eindeutig

6.12. Obwohl es für das IPA II ein allgemeines Ziel gibt (siehe [Anhang 6.1](#)), sind im Programmabriss keine zugehörigen Indikatoren angegeben. Von den 19 Indikatoren der IPA-II-Programmabrisse, die sich auf die Einzelziele des Programms beziehen, betreffen die meisten (11) das Einzelziel 2, auf das 40 % der Mittelbindungen aus dem IPA-II-Haushalt entfallen. Insgesamt sind 58 % (11) der IPA-II-Indikatoren Wirkungsindikatoren und 42 % (8) sind Outputindikatoren.

6.13. Auf der Grundlage der im Programmabriss enthaltenen Informationen ist der Hof der Auffassung, dass bei einem Viertel (5) der Indikatoren die Erreichung der Zielvorgabe auf gutem Weg ist, bei der Hälfte (9) dagegen nicht. Bei dem verbleibenden Viertel (5) enthält der Programmabriss nicht genug Informationen, um eine eindeutige Bewertung der Fortschritte zu ermöglichen⁸. Dies ist entweder darin begründet, dass für die Etappenziele keine Ergebnisse gemeldet werden (3), oder darin, dass überhaupt keine Etappenziele festgelegt wurden (2).

⁸ Dies betrifft die Indikatoren 5 (in Bezug auf die westlichen Balkanstaaten) und 6 im Rahmen des Einzelziels 2 sowie die Indikatoren 1 und 2 (letzterer in Bezug auf die westlichen Balkanstaaten) im Rahmen des Einzelziels 3.

6.14. Bei den Indikatoren (17) für die drei ausgewählten Einzelziele (Einzelziele 1-3), auf die zwei Drittel des IPA-II-Haushalts entfallen, handelt es sich um Wirkungsindikatoren (11) und Outputindikatoren (6). Im Programmabriss wird für jeden Indikator eine Quelle genannt: Für einige gibt es einen klaren Verweis auf Berichte oder Websites, auf denen die Informationen veröffentlicht werden (7), aber für den größten Teil wird nur auf die Einrichtungen verwiesen, die die Daten bereitstellen (10). Daher ist nicht immer klar, wie die vorgelegten Zahlen berechnet wurden⁹. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, wie die durchschnittlichen Ausfuhren/Einfuhren für die westlichen Balkanstaaten berechnet werden.

6.15. Dieses Jahr nahm die Kommission erstmals ihre eigene Fortschrittsbewertung in den Programmabriss auf. Nach Auffassung des Hofes stellt dies eine Verbesserung gegenüber früheren Programmabrissen dar. Die Analyse der Kommission unterscheidet sich jedoch zuweilen von unserer. So ist die Kommission beispielsweise der Auffassung, dass alle drei Indikatoren im Rahmen des Einzelziels 1 mäßige Fortschritte aufweisen, während die für alle drei Indikatoren gemeldeten quantitativen Informationen keine Fortschritte erkennen lassen (siehe auch Ziffern [6.33-6.35](#)).

6.16. Sechs der 19 Indikatoren im Programmabriss werden in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz als *zentrale Leistungsindikatoren* dargestellt. Der Hof betrachtet diese Auswahl der jährlichen Management- und Leistungsbilanz jedoch nicht als repräsentativ für die Leistung des IPA II. Vier Indikatoren sind Wirkungsindikatoren und geben eher über den Kontext des IPA II Aufschluss 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 (siehe Ziffer [6.10](#)). Ferner weisen alle ausgewählten Indikatoren auf Fortschritte hin, und bei den beiden Indikatoren, deren Zielvorgaben erreicht wurden, handelt es sich um Wirkungsindikatoren. Darüber hinaus fällt keiner der zentralen Leistungsindikatoren unter das Einzelziel 1 "Politische Reformen", obwohl dies ein wesentlicher Aspekt der Erweiterung ist (siehe Ziffer [6.7](#)).

⁹ Dies betrifft die Indikatoren 2, 3 und 4 (in Bezug auf die westlichen Balkanstaaten) im Rahmen des Einzelziels 2 sowie Indikator 2 (in Bezug auf die westlichen Balkanstaaten und die Türkei) im Rahmen des Einzelziels 3.

Der sektorbezogene Ansatz – eine strategische Entscheidung zur Verbesserung der Leistung des IPA II – konnte nicht konsequent angewandt werden

6.17. Das IPA ist das einzige Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt zur EU, bei der es sich um einen langfristigen Prozess handelt. Der "sektorbezogene Ansatz" besteht in der Festlegung eines kohärenten Bündels von Maßnahmen, mit denen Reformen in einem bestimmten Bereich oder "Sektor", wie Rechtsstaatlichkeit, Justiz oder öffentliche Verwaltung, herbeigeführt werden sollen, um ihn an die EU-Standards anzugleichen. Er umfasst eine Analyse der Bedingungen in dem betreffenden Sektor, der erforderlichen Maßnahmen und der Reihenfolge, in der sie durchgeführt werden sollen, sowie der für ihre Durchführung erforderlichen Akteure und Instrumente. In Bezug auf das IPA II hat die Kommission die strategische Entscheidung getroffen, diesen Ansatz anzuwenden, um einen langfristigeren, kohärenteren und nachhaltigeren Ansatz zu gewährleisten, eine größere Eigenverantwortung zu ermöglichen, die Zusammenarbeit zwischen den Gebern zu erleichtern, Doppelarbeit zu vermeiden und die *Wirtschaftlichkeit* und *Wirksamkeit* zu erhöhen¹⁰.

6.18. In den ersten Jahren stieß der sektorbezogene Ansatz bei einigen IPA-II-Begünstigten auf eine Reihe von Hindernissen. Die größten Hindernisse waren

- o der Mangel an nationalen Sektorstrategien und Leistungsbewertungsrahmen für die Leistungsüberwachung¹¹;
- o das schwache Engagement der Politik, bürokratischer Widerstand und geringe Verwaltungskapazitäten¹².

¹⁰ Überarbeitetes indikatives Strategiepapier für die Türkei (2014-2020), S. 5.

¹¹ External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017), S. iii-iv und 38-39; Überarbeitetes indikatives Strategiepapier für Bosnien und Herzegowina (2014-2020), S. 10, und Überarbeitetes indikatives Strategiepapier für Kosovo* (2014-2020), S. 12.

¹² Evaluation of sector approach under IPA II, S. 44.

6.19. Darüber hinaus hat der sektorbezogene Ansatz bei der Programmplanung des IPA II den Dialog zwischen der EU und den IPA-II-Begünstigten sowie die interne Kohärenz¹³ im Rahmen des IPA II in folgenden Bereichen gestärkt¹⁴:

- in den Sektoren, die unter den Ansatz "Wesentliches zuerst" fallen (z. B. Justiz), sodass eine kontinuierliche Bereitstellung der Hilfe gewährleistet ist;
- in den Sektoren, die von sektorbezogener *Budgethilfe* oder Mehrjahresprogrammen profitierten¹⁵, die angemessen mit spezifischen Mechanismen/Instrumenten für den Kapazitätsaufbau kombiniert wurden¹⁶.

6.20. Durch die Umsetzung des sektorbezogenen Ansatzes, insbesondere über die Budgethilfe, wurde die strategische Ausrichtung des IPA II verbessert und sein Schwerpunkt verstärkt auf Reformen gelegt. Aus der Halbzeitüberprüfung geht jedoch hervor, dass der sektorbezogene Ansatz in Bezug auf die einzelnen Sektoren sowie in Bezug auf die IPA-II-Begünstigten uneinheitlich umgesetzt wurde¹⁷.

Die indirekte Mittelverwaltung durch die Empfängerländer beeinträchtigte mitunter die operative Effizienz

6.21. Wie in Ziffer **6.10** dargelegt, unterliegt der IPA-II-Haushalt hauptsächlich der direkten und der indirekten Mittelverwaltung. Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung führt die Kommission den Haushalt direkt aus, bis die zuständigen Behörden der IPA-II-Begünstigten dafür akkreditiert sind. Bei der indirekten Mittelverwaltung überträgt die Kommission Haushaltsvollzugsaufgaben an

- IPA-II-Empfängerländer oder von ihnen benannte Einrichtungen (auch "indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland");
- EU-Agenturen oder Agenturen der Mitgliedstaaten;
- internationale Organisationen.

¹³ Ebd., S. 45.

¹⁴ Ebd., S. viii.

¹⁵ Ebd., S. viii.

¹⁶ Ebd., S. 30; [SWD\(2017\) 463 final](#), S. 11.

¹⁷ [SWD\(2017\) 463 final](#), S. 3.

6.22. Die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland wird in erster Linie genutzt, um die Behörden der Begünstigten auf die künftige Verwaltung der Strukturfonds und des *Kohäsionsfonds* vorzubereiten. Die Halbzeitüberprüfung des IPA II, in der die ersten Jahre der Durchführung des IPA II bewertet wurden, ergab, dass die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland zwar die Eigenverantwortung der Begünstigten für das Programm verbessert hatte, sie aber weniger effizient war als die direkte Mittelverwaltung¹⁸. Aufgrund schwerwiegender Effizienzprobleme im Zusammenhang mit Systemmängeln und begrenzten Verwaltungskapazitäten hatte die Kommission die direkte Mittelverwaltung in einigen Sektoren wieder eingeführt. In der Türkei, wo die IPA-I- und IPA-II-Mittel hauptsächlich im Wege der indirekten Mittelverwaltung durch das Empfängerland bereitgestellt wurden, hatten chronische Verzögerungen zu einem Auszahlungsrückstand von mehr als 600 Millionen Euro geführt. In Albanien waren die Vergabeverfahren im Rahmen des IPA II unter indirekter Mittelverwaltung durch das Empfängerland ausgesetzt worden, was zu Verzögerungen bei den Ausschreibungsverfahren führte¹⁹. Diese Ineffizienzen beeinträchtigten die Relevanz und Wirksamkeit der Projekte²⁰.

6.23. Serbien und Montenegro erfüllten ebenfalls die Bedingungen für die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland, was bei Kosovo und Bosnien und Herzegowina nicht der Fall war²¹. Die IPA-II-Begünstigten sind jedoch nicht immer an einer solchen Art der Verwaltung interessiert. So bevorzugten die serbischen Behörden im Sektor "Rechtsstaatlichkeit" die direkte Mittelverwaltung, was hauptsächlich auf die Diskrepanz zwischen den strengen Anforderungen der EU für die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland und den begrenzten

¹⁸ External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017), S. iii, 36 und 39.

¹⁹ SWD(2018) 151 final, S. 83.

²⁰ External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017), S. ii, iii, iv und 36.

²¹ Ebd., S. 13.

Verwaltungskapazitäten der zuständigen Agenturen zurückzuführen ist²². Durch die hohe Personalfuktuation wird diese Situation noch verschärft²³.

Mit seiner Flexibilität hat das IPA II zur Abfederung von Krisen beigetragen

6.24. Das IPA II trägt dazu bei, Krisen abzufedern, die sich auf seine allgemeinen Ziele und Einzelziele, d. h. die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Begünstigten, auswirken könnten. Beispielsweise hat die GD NEAR nach den Überschwemmungen in den westlichen Balkanstaaten im Jahr 2014 IPA-II-Mittel (127 Millionen Euro) für eine Sondermaßnahme zum Wiederaufbau nach Überschwemmungen und zum Hochwasserrisikomanagement umgeschichtet²⁴.

6.25. Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurden IPA-II-Mittel in Höhe von fast 900 Millionen Euro umprogrammiert, um die westlichen Balkanstaaten zu unterstützen²⁵. Diese waren Teil der 3,3 Milliarden Euro, die die Region auch über andere EU-Instrumente wie *Makrofinanzhilfen* sowie über Vorzugsdarlehen der Europäischen Investitionsbank erhielt.

Die Leistungsinformationen des IPA II sind teilweise lückenhaft

6.26. Die GD NEAR veröffentlicht 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 (siehe Ziffer 6.7). Diese Berichte, die vom Rat der Europäischen Union (im Folgenden "Rat") 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 Akteure oder Faktoren zurückzuführen sind.

²² IPA II monitoring, reporting and performance framework, S. 14; Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), S. 29-30.

²³ Strategic country-level evaluation of the European Union's cooperation with Serbia over the period 2012-2018, S. 61-62.

²⁴ C(2014) 9797 final.

²⁵ Annual Activity Report 2020 DG NEAR, S. 17.

6.27. Wie aus mehreren externen Evaluierungen und Prüfungen des Hofes hervorgeht, wiesen einzelne Projekte Mängel beim Monitoring auf. In einigen Fällen war das Monitoring auf *Inputs*, Tätigkeiten und Prozesse statt auf Ergebnisse und Auswirkungen ausgerichtet²⁶. Für einige der in den Berichten des Hofes untersuchten Indikatoren waren keine Ausgangswerte festgelegt worden oder sie waren unzulänglich definiert²⁷.

6.28. Die Kommission beauftragt externe Auftragnehmer mit der Evaluierung von Programmen und stellt so eine externe Bewertung ihrer Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Relevanz und Kohärenz sowie des EU-Mehrwerts bereit. Ein wichtiges Ergebnis dieser Evaluierungen ist eine *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Staff Working Document, SWD)*, in der die Ergebnisse präsentiert werden. Für sieben der 11 vom Hof analysierten Evaluierungen wurden jedoch keine Arbeitsunterlagen erstellt, was bedeutet, dass die GD NEAR ihre Beurteilung der Schlussfolgerungen der externen Bewerter nicht veröffentlichte. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Schlussfolgerungen der Evaluierung im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Wettbewerbsfähigkeit *kleiner und mittlerer Unternehmen* in der entsprechenden Arbeitsunterlage bestätigt wurden, während wesentliche Schwächen des Evaluierungsprozesses außer Acht gelassen wurden. Der Hof wies in seinem [Bericht zur Leistung 2019](#) auf ähnliche Schwachstellen bei anderen Schwerpunktbereichen hin.

6.29. Der IPA-II-Programmabriss enthält Wirkungs- 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. Andere Berichte der Kommission, wie der jährliche Tätigkeitsbericht oder der Jahresbericht über die Anwendung der Instrumente der EU für die Finanzierung des auswärtigen Handelns, enthalten zusätzliche Indikatoren, einschließlich Ergebnisindikatoren, die ein vollständigeres Bild vermitteln könnten. Zwar liefern diese Indikatoren Werte für die GD NEAR als Ganzes oder für alle Instrumente des auswärtigen Handelns zusammen, doch können die Informationen für einige dieser

²⁶ [Evaluation of EU support to local authorities in enlargement and neighbourhood regions \(2010-2018\)](#), S. 6; [Evaluation of the EU's external action support to gender equality and women's and girls' empowerment \(2010-2018\)](#), S. 14; [Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement \(2010-2017\)](#), S. ix und 32.

²⁷ [Sonderbericht Nr. 07/2018](#), Ziffern VIII und 39; [Sonderbericht Nr. 27/2018](#), Ziffern IX und 54.

Indikatoren nach Instrumenten aufgeschlüsselt werden. Sie könnten also von der Kommission verwendet werden, um speziell die Leistung des IPA II zu bewerten und darüber Bericht zu erstatten. Im Rahmen der Programmplanung für das IPA III (das Nachfolgeinstrument für den Zeitraum 2021-2027) arbeitet die GD NEAR an einer Matrix, um alle verfügbaren Programmindikatoren zusammenzufassen.

6.30. Es ist unvermeidlich, dass zwischen dem Zeitpunkt, zu dem Mittel für ein Mehrjahresprogramm ausgegeben werden, und dem Zeitpunkt, zu dem Wirkungen festzustellen sind, eine gewisse Zeit vergeht. Zum 31. Dezember 2020 waren 56 % der dem IPA II im Rahmen des MFR 2014-2020 insgesamt zugewiesenen Mittel noch nicht ausgezahlt worden, was bedeutet, dass sich viele Ergebnisse wahrscheinlich erst nach 2020 zeigen werden. Wie bei allen Instrumenten des auswärtigen Handelns muss die Kommission im Rahmen der Interimsüberprüfung des nächsten Finanzplanungszeitraums, die bis 31. Dezember 2024 erfolgen wird, einen abschließenden Evaluierungsbericht für den Zeitraum 2014-2020 vorlegen.

Politische Reformen

6.31. *Abbildung 6.6* gibt einen Überblick über die in den Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit dem Einzelziel 1 "Politische Reformen" verknüpft sind.

Abbildung 6.6 – Überblick über die mit dem Einzelziel "Politische Reformen" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	0	0	0	0
Nein	0	0	3	3
Nicht eindeutig ?	0	0	0	0
INSGESAMT	0	0	3	3

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator	Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Stand der Vorbereitung der Erweiterungsländer im Hinblick auf die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien Auswirkungen	Zielvorgabe: die meisten Länder auf etwa mittlerem Stand
Gewichtete Wertung auf der Grundlage von acht externen Quellen: Westliche Balkanstaaten Auswirkungen	0 % (2019) Etappenziel 14 % (2017)
Gewichtete Wertung auf der Grundlage von acht externen Quellen: Türkei Auswirkungen	0 % (2019) Etappenziel 38 % (2017)

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Die Umsetzung politischer Reformen verläuft im Allgemeinen schleppend

6.32. Eine der drei Gruppen von Kopenhagener Kriterien sind die politischen Kriterien (siehe Ziffer 6.7). Ihr Fokus liegt auf Rechtsstaatlichkeit, Grundrechten sowie der Stärkung der demokratischen Institutionen und der öffentlichen Verwaltung.

6.33. Trotz der Fortschritte, die einige Begünstigte im Hinblick auf die Erfüllung der politischen Kriterien erzielten²⁸, sind bei allen Indikatoren im Programmabriss²⁹, die sich auf den Stand der Vorbereitung der IPA-II-Begünstigten auf den Beitritt zur EU im Hinblick auf politische Reformen beziehen, im Vergleich zu ihrem Ausgangswert Rückschritte zu verzeichnen, und die Erreichung der Zielvorgabe ist bei keinem der Indikatoren auf gutem Weg. Da es sich bei allen Indikatoren für politische Reformen jedoch um Wirkungsindikatoren handelt, hängt ihr Fortschritt nicht nur von der IPA-II-Unterstützung ab, sondern auch von anderen kontextbezogenen Faktoren wie etwa dem politischen Willen des betreffenden IPA-II-Begünstigten, wie die Kommission in ihrer Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU einräumt³⁰.

6.34. Der erste Indikator für das Einzelziel 1 bezieht sich auf die Zahl der Fälle, in denen sich die IPA-II-Begünstigten im Hinblick auf die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien in einem frühen Stadium der Vorbereitung befinden. Das Etappenziel für 2018 war ein Rückgang dieser Zahl. Diese Zahl ist jedoch gestiegen, was vor allem auf die Rückschritte der Türkei bei der Funktionsweise der Justiz, der Reform der öffentlichen Verwaltung und dem Recht auf freie Meinungsäußerung zurückzuführen ist. Diese rückläufige Entwicklung bedeutet, dass trotz der von einigen IPA-II-Begünstigten erzielten Fortschritte die für 2020 festgelegte Zielvorgabe, dass die meisten von ihnen einen etwa mittleren Stand erreichen sollten, verfehlt wurde.

6.35. Die beiden anderen Indikatoren beruhen auf acht externen Quellen, die hauptsächlich die Wahrnehmung von Korruption, Pressefreiheit, Wirksamkeit des Regierungshandelns, Rechtsstaatlichkeit, Qualität der Rechtsetzung, Bürgerbeteiligung und Rechenschaftspflicht messen. Sie deuten auf allgemeine Rückschritte bis 2019 hin und liegen trotz einer Verbesserung im Jahr 2020 immer noch unter den Ausgangswerten, insbesondere in Bezug auf die Türkei, und die Erreichung ihrer Zielvorgaben ist eindeutig nicht auf gutem Weg.

²⁸ Jährliche Berichte 2020.

²⁹ COM(2021) 300, S. 1164-1165.

³⁰ COM(2020) 660 final.

6.36. Außerdem wurde einer der ursprünglich für das Einzelziel 1 festgelegten Indikatoren, mit dem die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Reformprozessen überwacht wird, gestrichen, obwohl aus der Evaluierung der IPA-II-Überwachung hervorging, dass dieser Indikator sehr nützliche Informationen über die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an IPA II liefern könnte.

Die EU-Unterstützung trug eher dazu bei, grundlegende Reformen zu fördern, als deren Umsetzung sicherzustellen

6.37. Die IPA-II-Hilfe hat den Begünstigten dieses Instruments geholfen, Menschenrechts- und Demokratiefragen in ihre nationalen Strategierahmen zu integrieren. Die EU hat durch finanzielle Unterstützung, technische Hilfe und politischen Dialog zu Rechts- und Verfassungsreformen beigetragen³¹.

6.38. Die EU-Unterstützung und der politische Dialog waren für viele IPA-II-Begünstigte Anstoß, internationalen Menschenrechtsübereinkommen beizutreten³². Die Türkei war 2011 Gastgeberland der Istanbul-Konvention, die zu einem Vertrag führte, der die Schaffung eines europaweiten Rechtsrahmens zum Schutz von Frauen vor jeglicher Form von Gewalt und zur Verhütung, strafrechtlichen Verfolgung und Beseitigung solcher Gewalt vorsah. Seitdem wurde sie von allen IPA-II-Begünstigten außer einem ratifiziert. Aufgrund seines Sonderstatus hat Kosovo das Übereinkommen noch nicht formell unterzeichnet; es hat sich jedoch verpflichtet, seine Bestimmungen im Wege von Verfassungsänderungen umzusetzen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Türkei im Juli 2021 aus der Istanbul-Konvention offiziell ausgetreten ist.

6.39. Aus der thematischen Bewertung zur Rechtsstaatlichkeit geht jedoch hervor, dass die Umsetzung von Rechtsreformen – wie Verfassungsreformen – die Annahme einer Vielzahl von Gesetzen und Vorschriften des Sekundärrechts voraussetzt³³. Die Bewertung ergab, dass die EU zwar durch technische Hilfe zur Ausarbeitung von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Reform der Justizorgane oder dem Kapazitätsaufbau der Institutionen, einschließlich der Parlamente, beigetragen hat. Die Ergebnisse ließen jedoch häufig auf sich warten. Die Bewertung enthält folgende Schlussfolgerungen: Im Allgemeinen ist die EU-Unterstützung bei der Förderung

³¹ Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), S. 40.

³² Ebd., S. 59.

³³ Ebd., S. 38.

grundlegender Reformen wirksamer als bei der Überwachung der praktischen Umsetzung dieser Reformen. Auch wenn die Rechtsreform in erheblichem Maße unterstützt wurde, stellen die Interessenträger in der EU fest, dass die gleichzeitige Unterstützung der parlamentarischen Institutionen bei der Annahme der Reform relativ begrenzt war³⁴.

Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung

6.40. *Abbildung 6.7* gibt einen Überblick über die in den Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit dem Einzelziel 2 "Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung" verknüpft sind.

³⁴ Ebd., S. 38.

Abbildung 6.7 – Überblick über die mit dem Einzelziel "Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1	0	3	4
Nein	0	0	4	4
Nicht eindeutig ?	3	0	0	3
INSGESAMT	4	0	7	11

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Stand der Vorbereitung der Erweiterungsländer im Hinblick auf die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien	Auswirkungen	Zielvorgabe: die meisten Länder auf gutem Vorbereitungsstand
Wirtschaftseinheiten mit Modernisierungsprojekten im Agrar- und Lebensmittelsektor: Westliche Balkanstaaten	Output	52 % (2020) Etappenziel 10 % (2017) ? 2013 2023
Wirtschaftseinheiten mit Modernisierungsprojekten im Agrar- und Lebensmittelsektor: Türkei	Output	100 % (2020) Etappenziel 10 % (2017)
Sachkapitalinvestitionen in den Agrar- und Lebensmittelsektor und die Entwicklung des ländlichen Raums durch IPA-II-Begünstigte: Westliche Balkanstaaten	Output	34 % (2020) Etappenziel 7 % (2017) ? 2013 2023
Sachkapitalinvestitionen in den Agrar- und Lebensmittelsektor und die Entwicklung des ländlichen Raums durch IPA-II-Begünstigte: Türkei	Output	66 % (2020) Etappenziel 13 % (2017) ? 2013 2023

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Das IPA II leistete einen Beitrag zur Modernisierung des Agrar- und Lebensmittelsektors und zur Entwicklung des ländlichen Raums, der aber geringer ausfiel als erwartet

6.41. Bei den 11 Indikatoren für "Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung" wurden bei allen bis auf einen Fortschritte gegenüber ihren jeweiligen Ausgangswerten verzeichnet. Allerdings ist bei weniger als der Hälfte von ihnen (4) die Erreichung der Zielvorgaben eindeutig auf gutem Weg. Diese Indikatoren liefern in erster Linie Informationen über den wirtschaftlichen Kontext des IPA II und seinen Beitrag zu den Sektoren Agrar- und Lebensmittel und Entwicklung des ländlichen Raums. Indikatoren, die speziell den Beitrag des IPA II zur sozialen und territorialen Entwicklung messen, wurden nicht festgelegt.

6.42. Die meisten dieser Indikatoren (7 von 11) spiegeln die Auswirkungen des IPA II wider. Bei drei von ihnen ist die Erreichung der Zielvorgaben auf gutem Weg. Bei den übrigen ist sie jedoch aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage nicht auf gutem Weg. Mit dem ersten Indikator wird der Stand der Vorbereitung in Bezug auf wirtschaftliche Kriterien überwacht, die ebenfalls zu den "wesentlichen" Bereichen gehören (siehe Ziffer 6.7). Er blieb stabil, da Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo sich im Hinblick auf eine funktionierende Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit noch in einem frühen Stadium der Vorbereitung befinden.

6.43. Mit den übrigen Indikatoren werden die Outputs des IPA II überwacht (4). Diese betreffen den Agrar- und Lebensmittelsektor und die Entwicklung des ländlichen Raums – zwei wichtige Bereiche für die Entwicklung der IPA-II-Begünstigten, insbesondere in den westlichen Balkanstaaten. Sie haben sich alle in die richtige Richtung entwickelt, aber bislang hat nur einer seine Zielvorgabe erreicht.

Angleichung an den Besitzstand und Verwaltung der EU-Fonds

6.44. *Abbildung 6.8* gibt einen Überblick über die in den Programmabrisse enthaltenen Indikatoren, die mit dem Einzelziel 3 "Angleichung an den Besitzstand und Verwaltung der EU-Fonds" verknüpft sind.

Abbildung 6.8 – Überblick über die mit dem Einzelziel "Angleichung an den Besitzstand und Verwaltung der EU-Fonds" verknüpften Indikatoren

Zusammenfassung aller Indikatoren

Auf gutem Weg?	Output	Ergebnis	Auswirkungen	INSGESAMT
Ja	1	0	0	1
Nein	0	0	0	0
Nicht eindeutig ?	1	0	1	2
INSGESAMT	2	0	1	3

Nähere Informationen zu ausgewählten einzelnen Indikatoren

Indikator		Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
Stand der Vorbereitung der Erweiterungsländer im Hinblick auf die Angleichung an den Besitzstand	Auswirkungen	Kein Ausgangswert, keine Zielvorgabe ?
Wirtschaftseinheiten, die sich an die EU-Standards im Agrar- und Lebensmittelsektor anpassen: Westliche Balkanstaaten	Output	68 % (2020) Kein Etappenziel ?
Wirtschaftseinheiten, die sich an die EU-Standards im Agrar- und Lebensmittelsektor anpassen: Türkei	Output	100 % (2020) Kein Etappenziel

LEGENDE

Art der Zielvorgabe



Quantitativ



Qualitativ



Keine oder nicht eindeutige Zielvorgabe

Ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators auf gutem Weg (unter Berücksichtigung aller Etappenziele und bislang erzielten Fortschritte)?



Ja



Nein



Nicht eindeutig: keine Daten, veraltete Daten oder nicht aussagekräftige Daten

Entspricht die Bewertung der Fortschritte durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?



Ja



Nein

Eine detaillierte Erläuterung dieser Übersicht und der Methodik des Hofes findet sich im Appendix, Nummern 15-23.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

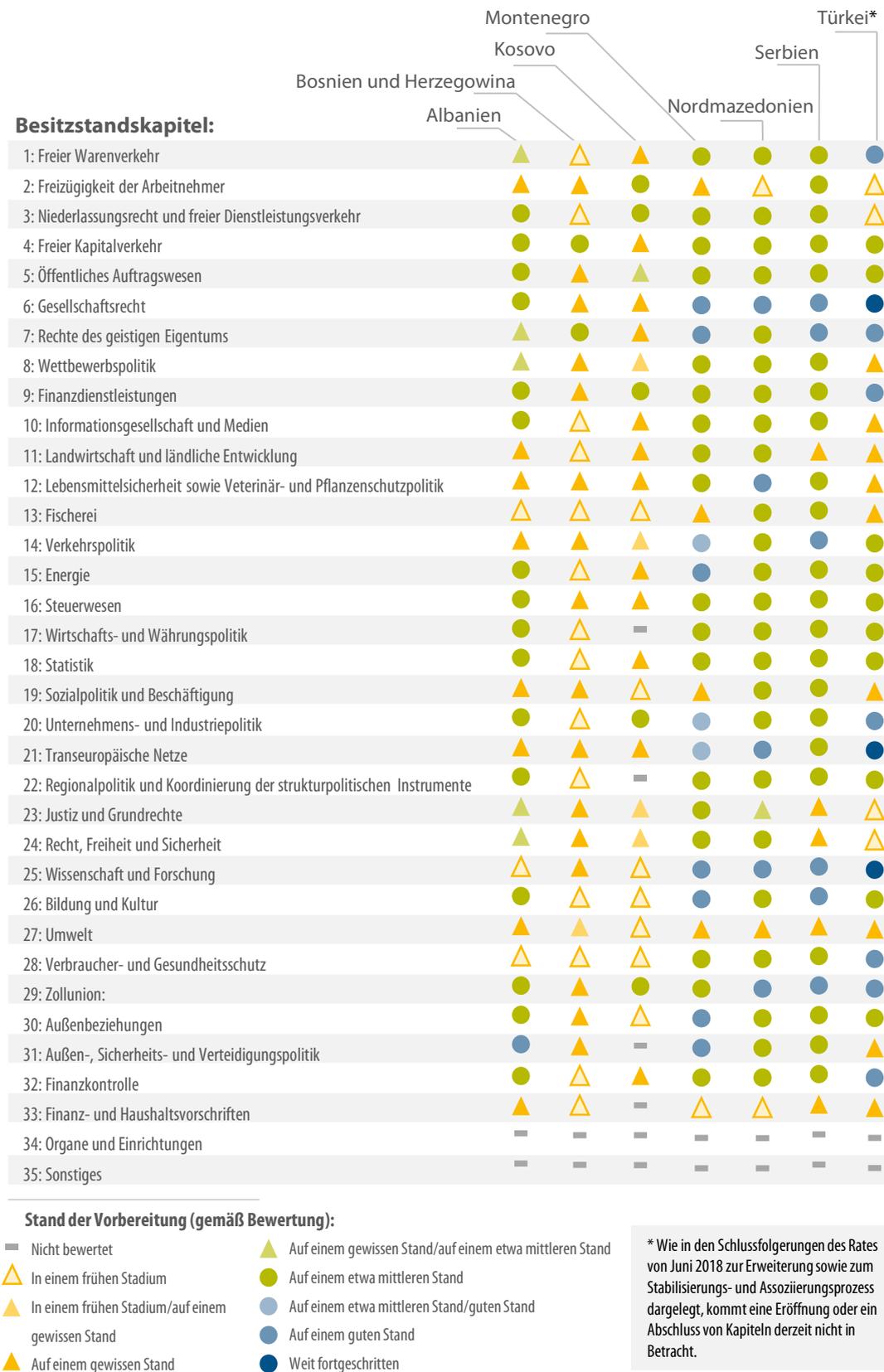
Die IPA-II-Begünstigten haben bei der Rechtsangleichung Fortschritte erzielt, doch liegen nur begrenzte Informationen darüber vor, inwieweit sie auf die Verwaltung von EU-Fonds vorbereitet sind

6.45. Die Zielvorgabe eines der drei Indikatoren für dieses Einzelziel wurde erreicht. Bei den beiden anderen Mitgliedstaaten lässt sich aufgrund des Fehlens von Ausgangswerten und/oder Zielwerten nicht feststellen, ob die Erreichung ihrer Zielvorgaben auf gutem Weg ist.

6.46. Der erste Indikator, der den Stand der Vorbereitung der IPA-II-Begünstigten auf die Angleichung an den Besitzstand betrifft, bezieht sich auf die Zahl der Kapitel, in denen sie sich in einem frühen Stadium der Vorbereitung befinden. Der Programmabriss enthält weder ein Etappenziel noch eine Zielvorgabe für diesen Indikator. Der Ausgangswert für das Jahr 2015 belief sich auf 50 Kapitel, und obwohl diese Zahl bis 2017 um fast die Hälfte zurückgegangen war, ist sie seither auf 30 gestiegen (Stand 2019). Dies ist vor allem auf Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo zurückzuführen, die sich in Kapitel 14 bzw. 7 noch in einem frühen Stadium der Vorbereitung befinden.

6.47. *Abbildung 6.9* zeigt die Bewertung der Vorbereitung der IPA-II-Begünstigten durch die Kommission in allen Verhandlungskapiteln, auch wenn nur Montenegro, Serbien und die Türkei offizielle Beitrittsverhandlungen aufgenommen haben. Dieser Vorbereitungsstand hängt nicht nur von der IPA-II-Unterstützung ab, sondern auch von einer Reihe externer Faktoren, insbesondere vom politischen Willen der Begünstigten selbst. Die Verhandlungen über ein Kapitel können auch vom Rat ausgesetzt oder einseitig von einem Mitgliedstaat blockiert werden.

Abbildung 6.9 – Stand der Vorbereitung in den Kapiteln des EU-Besitzstands im Jahr 2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Berichte aus dem Jahr 2020 im Rahmen des Erweiterungs pakets der Kommission.

6.48. Die beiden anderen Indikatoren betreffen die Zahl der Wirtschaftseinheiten, die sich im Agrar- und Lebensmittelsektor in den westlichen Balkanstaaten bzw. in der Türkei an die EU-Standards anpassen. Ihr Zieljahr ist 2023. Auf der Grundlage der Ergebnisse von 2020 wurde die Zielvorgabe des Indikators für die Türkei bereits erreicht. Da kein Ausgangsjahr für die Bewertung der Fortschritte festgelegt wurde, ist unklar, ob die entsprechende Zielvorgabe des Indikators für die westlichen Balkanstaaten erreicht werden kann.

6.49. Das Einzelziel 3 betrifft auch die Vorbereitung der IPA-II-Begünstigten auf die Verwaltung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, der *Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* und des Kohäsionsfonds. Der Programmabriss und die jährliche Management- und Leistungsbilanz enthalten jedoch keine Indikatoren, anhand deren sich feststellen ließe, wie gut sie auf die Verwaltung dieser Fonds vorbereitet sind.

Schlussfolgerungen

6.50. Im Zeitraum 2014-2020 wurden 5,6 Milliarden Euro ausgezahlt, um die IPA-II-Begünstigten auf ihrem europäischen Weg zu unterstützen. Die von der Kommission im Programmabrisse gemeldeten Indikatoren zeigen eine mäßige Leistung des IPA II: Der Hof stellt fest, dass die Erreichung der Zielvorgaben bei einem Viertel (5) von ihnen auf gutem Weg ist, während dies bei der Hälfte (9) nicht der Fall ist. Bei dem verbleibenden Viertel (5) liegen nicht genug Informationen vor, um eine eindeutige Bewertung der Fortschritte zu ermöglichen. Gemäß der Rechtsgrundlage des IPA II messen die meisten Indikatoren (11) jedoch die Wirkung und können daher von externen Faktoren beeinflusst werden, die nichts mit der Leistung des Programms zu tun haben. Die jährliche Management- und Leistungsbilanz enthält eine Auswahl dieser Indikatoren; nach Auffassung des Hofes sind diese nicht vollständig repräsentativ für die Tätigkeiten oder die Leistung des IPA II (siehe Ziffern [6.11-6.16](#)).

6.51. Die Kommission traf die strategische Entscheidung, für die Durchführung des IPA II den sektorbezogenen Ansatz zu nutzen. Dies ermöglichte es ihr, ein kohärenteres Maßnahmenpaket zur Förderung von Reformen und zur Intensivierung des Dialogs zwischen der EU und den IPA-II-Begünstigten zu entwickeln. Dieser Ansatz wurde jedoch aufgrund des Fehlens nationaler Sektorstrategien, des geringen politischen Engagements, des bürokratischen Widerstands und der begrenzten Verwaltungskapazitäten in einigen Fällen nicht von allen Begünstigten des Instruments konsequent umgesetzt. Folglich wurden die Vorteile des sektorbezogenen Ansatzes noch nicht in vollem Umfang genutzt (siehe Ziffern [6.17-6.20](#)).

6.52. Durch umfangreiche Mittelumschichtungen für spezifische Maßnahmen und neue Projekte wurde im Rahmen des IPA II eine flexible und rasche Reaktion ermöglicht, die dazu beigetragen hat, die negativen Auswirkungen unvorhergesehener Krisen abzufedern. Der Rückgriff auf die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland führte jedoch in einigen Fällen zu Verzögerungen und Auszahlungsrückständen, sodass die Programmausgaben weniger effizient waren, als dies bei direkter Mittelverwaltung der Fall gewesen wäre. Darüber hinaus lagen dem Hof einige relevante Informationen zur Leistung des IPA II nicht rechtzeitig vor (siehe Ziffern [6.21-6.30](#)).

6.53. Trotz der Fortschritte, die einige IPA-II-Begünstigte erzielten, sind bei allen Indikatoren im Programmabrisse, die sich auf politische Reformen beziehen, im Vergleich zu ihren Ausgangswerten Rückschritte zu verzeichnen, und die Erreichung der Zielvorgabe ist bei keinem der Indikatoren auf gutem Weg. Die langsamen

Fortschritte sind in einigen Fällen hauptsächlich auf den 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 (siehe Ziffern [6.31-6.39](#)).

6.54. Das IPA II trug zur Modernisierung im Agrar- und Lebensmittelsektor und im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums bei. Insgesamt sind die Fortschritte bei der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung der IPA-II-Begünstigten jedoch langsamer als erwartet. 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 (siehe Ziffern [6.40-6.43](#)).

6.55. Ein weiteres Ziel des IPA II ist die Unterstützung der IPA-II-Begünstigten bei der Angleichung an den EU-Besitzstand. Insgesamt sind die Begünstigten bei dieser Angleichung vorangekommen. 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 Angleichung ausreichend ist. Gleiches gilt für das Ziel des IPA II, die Begünstigten auf die Verwaltung der EU-Fonds vorzubereiten, welches nicht mit entsprechenden Indikatoren verknüpft ist (siehe Ziffern [6.44-6.49](#)).

Anhänge

Anhang 6.1 – Ziele des IPA II

Allgemeines Ziel			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes enthalten
Allgemeines Ziel 1	Das Instrument für Heranführungshilfe ("IPA II") unterstützt die Begünstigten (Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer) gemäß Anhang I bei der Annahme und Umsetzung der politischen, institutionellen, rechtlichen, administrativen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen, die diese Begünstigten vornehmen müssen, um mit Blick auf eine künftige Unionsmitgliedschaft den Werten der Union zu entsprechen und sich schrittweise an die Regeln und Standards und an die Politik und Praxis der Union anzupassen. Hierdurch fördert das IPA II Stabilität, Sicherheit und Wohlstand der Begünstigten	Unions- mitgliedschaft (AZ1)	Ja
Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes enthalten
Einzelziel 1	Unterstützung für politische Reformen	Politische Reformen (EZ1)	Ja

Einzelziele			
Ziel	Vollständige Bezeichnung	Kurzbezeichnung (und Abkürzung)	In der Stichprobe des Hofes enthalten
Einzelziel 2	Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung als Beitrag zur Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums	Wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung (EZ2)	Ja
Einzelziel 3	Stärkung der Fähigkeit der Begünstigten gemäß Anhang I der IPA-II-Verordnung zur Erfüllung der aus der Mitgliedschaft in der Union erwachsenden Verpflichtungen durch Unterstützung bei der schrittweisen Angleichung an den Besitzstand der Union sowie bei seiner Übernahme, Anwendung und Durchsetzung, einschließlich Vorbereitung auf die Verwaltung der Strukturfonds der Union, des Kohäsionsfonds und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	Angleichung an den Besitzstand und Verwaltung der EU-Fonds (EZ3)	Ja
Einzelziel 4	Vertiefung der regionalen Integration und territorialen Zusammenarbeit unter Beteiligung der Begünstigten gemäß Anhang I, der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls von Drittstaaten auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates	Regionale Integration (EZ4)	Nein

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022.

Kapitel 7

Weiterverfolgung von Empfehlungen

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	7.1. - 7.5.
Bemerkungen	7.6. - 7.21.
Wie ist die Kommission mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?	7.7. - 7.13.
Wie sind andere geprüfte Stellen mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?	7.14. - 7.15.
Wie sind die geprüften Stellen im Vergleich zum Vorjahr mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?	7.16. - 7.17.
Wie zeitnah sind die geprüften Stellen mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?	7.18. - 7.20.
Was ist die wichtigste Triebkraft für angemessene und zeitnahe Folgemaßnahmen?	7.21.
Schlussfolgerung	7.22.
Anhänge	
Anhang 7.1 – Genauer Stand der Empfehlungen von 2017 aufgeschlüsselt nach Bericht – Europäische Kommission	
Anhang 7.2 – Genauer Stand der Empfehlungen von 2017 aufgeschlüsselt nach Bericht – sonstige geprüfte Stellen	

Einleitung

7.1. In jedem Jahr untersucht der Hof, inwieweit die von ihm geprüften Stellen seinen Empfehlungen Folge geleistet haben. Diese Weiterverfolgung der Empfehlungen ist ein wichtiger Schritt im Prüfungszyklus und gestattet es dem Hof, Rückmeldung dazu zu erhalten, ob die von ihm empfohlenen Maßnahmen von den geprüften Stellen umgesetzt und die angesprochenen Probleme angegangen wurden. Für die geprüften Stellen ist sie ein Anreiz zur Umsetzung der Empfehlungen des Hofes. Auch mit Blick auf die Konzeption und Planung der künftigen Prüfungstätigkeit des Hofes und um Risiken im Auge zu behalten, ist die Weiterverfolgung wichtig.

7.2. Gegenstand der diesjährigen Untersuchung des Hofes waren Empfehlungen aus 20 der 23 im Jahr 2017 veröffentlichten Sonderberichte. Die Empfehlungen aus [Sonderbericht Nr. 06/2017](#) "Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das 'Hotspot-Konzept'", [Sonderbericht Nr. 17/2017](#) "Die Rolle der Kommission in der griechischen Finanzkrise" und [Sonderbericht Nr. 23/2017](#) "Einheitlicher Abwicklungsausschuss: Erste Schritte auf dem anspruchsvollen Weg zur Bankenunion sind getan, es ist jedoch noch ein weiter Weg bis zum Ziel" wurden nicht in die Untersuchung einbezogen, da sie im Rahmen gesonderter Prüfungen weiterverfolgt wurden oder werden.

7.3. Insgesamt verfolgte der Hof 161 Empfehlungen weiter. Davon richteten sich 149 an die Kommission. Die übrigen 12 Empfehlungen waren an den Europäischen Auswärtigen Dienst gerichtet. Wie in der Vergangenheit waren die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen nicht Gegenstand des Weiterverfolgungsverfahrens. Im Jahr 2017 wurden 20 Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

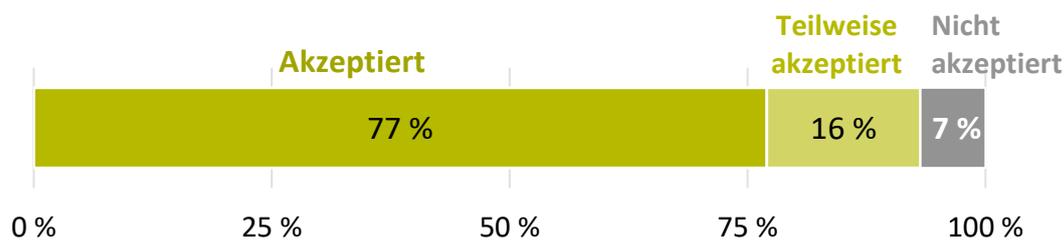
7.4. Die Weiterverfolgungsarbeiten wurden im Wege von Aktenprüfungen und Befragungen der geprüften Stellen vorgenommen. Um eine faire und ausgewogene Überprüfung zu gewährleisten, übermittelte der Hof den geprüften Stellen anschließend seine Feststellungen und berücksichtigte ihre Antworten in seiner endgültigen Analyse. Um Doppelzählungen auszuschließen, werden Empfehlungen unter der geprüften Stelle aufgeführt, an die sich die Empfehlung hauptsächlich richtete.

7.5. Die Ergebnisse der Arbeit des Hofes spiegeln die Situation Ende April 2021 wider.

Bemerkungen

7.6. Die geprüften Stellen akzeptierten 150 (93 %) der in den 2017 veröffentlichten Sonderberichten ausgesprochenen Empfehlungen des Hofes vollständig oder teilweise; elf dieser Empfehlungen (7 %) akzeptierten sie nicht (siehe [Abbildung 7.1](#)).

Abbildung 7.1 – Akzeptanz der in den Sonderberichten von 2017 ausgesprochenen Empfehlungen des Hofes seitens der geprüften Stellen



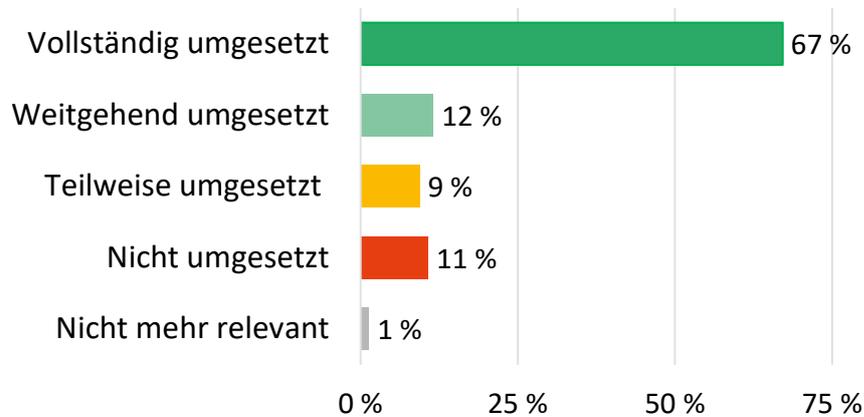
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Wie ist die Kommission mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?

7.7. Insgesamt unterbreitete der Hof der Kommission 165 Empfehlungen. 16 davon stammten aus den [Sonderberichten Nr. 06/2017](#) und [Nr. 17/2017](#), die nicht Gegenstand dieses Verfahrens waren.

7.8. Die Kommission hat 100 (67 %) der 149 weiterverfolgten Empfehlungen des Hofes vollständig umgesetzt. Weitere 17 (12 %) wurden von ihr weitgehend umgesetzt. 14 (9 %) der übrigen Empfehlungen setzte die Kommission teilweise, 16 (11 %) setzte sie gar nicht um (siehe [Abbildung 7.2](#)). Setzten die geprüften Stellen die Empfehlungen des Hofes nicht um, so war dies in den meisten Fällen darauf zurückzuführen, dass sie sie nicht akzeptiert hatten (siehe Ziffer [7.21](#)). In zwei Fällen (1 %) war keine Bewertung des Umsetzungsstands erforderlich, da der Hof die Empfehlung für nicht mehr relevant hielt.

Abbildung 7.2 – Umsetzung der an die Kommission gerichteten Empfehlungen des Hofes aus den Sonderberichten von 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7.9. Genauere Angaben zum Umsetzungsstand der Empfehlungen sind [Anhang 7.1](#) zu entnehmen. Außerdem enthält dieser Anhang kurze Beschreibungen der Verbesserungen und der verbleibenden Schwachstellen bei den nur teilweise umgesetzten Empfehlungen.

7.10. Bei sechs der 18 an sie gerichteten Sonderberichte hat die Kommission alle Empfehlungen vollständig oder weitgehend umgesetzt (siehe [Kasten 7.1](#)).

Kasten 7.1

Sonderberichte, bei denen alle an die Kommission gerichteten Empfehlungen vollständig oder weitgehend umgesetzt wurden

- Sonderbericht Nr. 08/2017 — "EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich"
- Sonderbericht Nr. 09/2017 — "EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien"
- Sonderbericht Nr. 10/2017 — "EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden"
- Sonderbericht Nr. 12/2017 — "Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie: In Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden eine höhere Wasserqualität und ein besserer Zugang zu Wasser erreicht, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch"
- Sonderbericht Nr. 16/2017 — "Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden"
- Sonderbericht Nr. 18/2017 — "Einheitlicher europäischer Luftraum: eine veränderte Kultur, aber kein einheitlicher Luftraum"

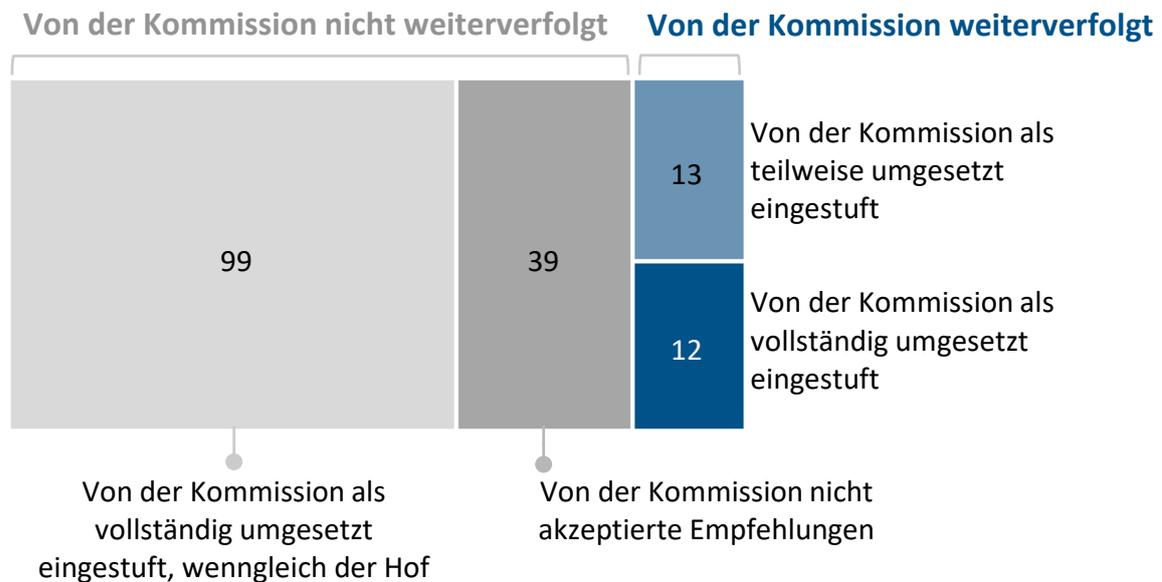
Anmerkung: Ohne Berücksichtigung der beiden Empfehlungen, bei denen keine Bewertung des Umsetzungsstands erforderlich war, da die Empfehlung nicht mehr relevant war.

7.11. Die Kommission überwacht den Umsetzungsstand der Empfehlungen mithilfe der Datenbank "Recommendations, Actions, Discharge" (RAD) (Empfehlungen, Maßnahmen, Entlastung). Diese Datenbank enthält die 62 Empfehlungen aus den Sonderberichten des Hofes von 2015 und 101 Empfehlungen aus den Sonderberichten des Hofes von 2016, deren Umsetzung seit den Weiterverfolgungsverfahren der Jahre 2018 und 2019 noch ausstand¹. Die Kommission verfolgt jedoch Entwicklungen in Bezug auf die Empfehlungen, die ihrer Ansicht nach umgesetzt wurden, nicht aktiv weiter und führt dazu keine Aufzeichnungen in ihrer Datenbank, selbst wenn der Hof der Auffassung ist, dass sie nicht vollständig umgesetzt wurden.

¹ Siehe den [Jahresbericht 2018](#) des Hofes, Ziffern 3.72-3.78, und den [Bericht des Hofes zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019](#), Ziffern 7.11-7.12.

7.12. In diesem Jahr waren 138 dieser 163 Empfehlungen noch immer nicht umgesetzt worden und wurden von der Kommission nicht mehr weiterverfolgt (siehe [Abbildung 7.3](#)). Die Kommission hatte 39 dieser 138 Empfehlungen in den Sonderberichten selbst nicht akzeptiert. Ihrer Ansicht nach waren die übrigen 99 Empfehlungen zum Zeitpunkt der Weiterverfolgungsverfahren der letzten zwei Jahre vollständig umgesetzt, auch wenn der Hof zu einer anderen Einschätzung gelangt war.

Abbildung 7.3 – Weiterverfolgung der in den Sonderberichten von 2015 und 2016 ausgesprochenen Empfehlungen, die von der Kommission während der Weiterverfolgungsverfahren des Hofes in den beiden Vorjahren nicht vollständig umgesetzt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7.13. Die übrigen 25 der 163 Empfehlungen, die nicht vollständig umgesetzt worden waren, wurden von der Kommission noch weiterverfolgt. Angaben in der Datenbank der Kommission zufolge hat die Kommission seitdem die Umsetzung von 12 dieser 25 Empfehlungen abgeschlossen. Unter Anwendung des Weiterverfolgungsansatzes für noch ausstehende Empfehlungen aus den Sonderberichten der Jahre 2015 und 2016 werden solche Fälle weiterhin in der RAD-Datenbank überwacht, eingehend untersucht hat der Hof sie jedoch nicht.

Wie sind andere geprüfte Stellen mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?

7.14. Insgesamt richteten sich 18 Empfehlungen² des Hofes an andere geprüfte Stellen als die Kommission. Sechs davon stammten aus dem [Sonderbericht Nr. 23/2017](#), der nicht Gegenstand dieses Verfahrens war.

7.15. Alle 12 Empfehlungen, die sich an andere geprüfte Stellen als die Kommission richteten, wurden vollständig umgesetzt. In [Anhang 7.2](#) ist der Stand der Umsetzung dieser Empfehlungen, die alle an den Europäischen Auswärtigen Dienst gerichtet sind, detailliert dargestellt.

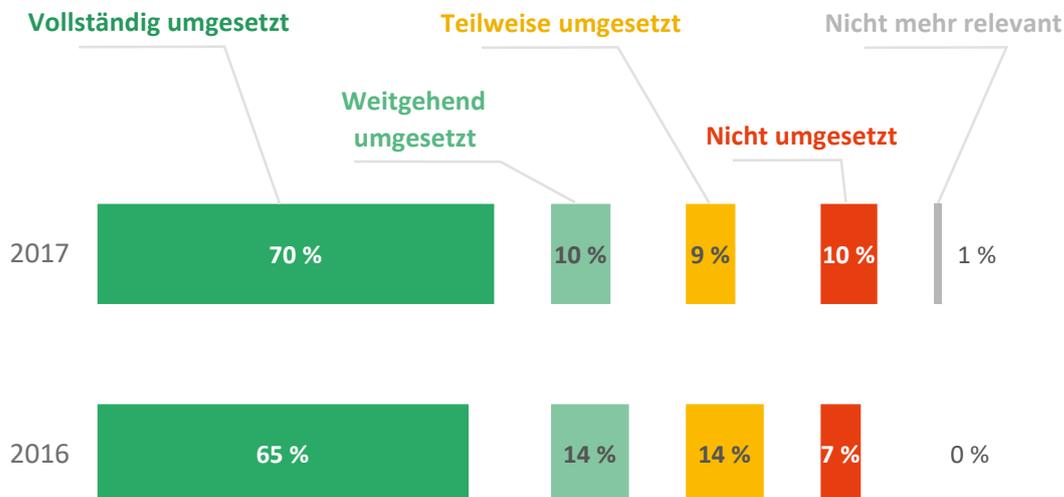
Wie sind die geprüften Stellen im Vergleich zum Vorjahr mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?

7.16. Der Hof verfolgte 20 im Jahr 2017 veröffentlichte Sonderberichte weiter. Die geprüften Stellen haben 112 (70 %) der 161 Empfehlungen des Hofes vollständig umgesetzt. Weitere 17 (10 %) wurden von ihnen weitgehend umgesetzt (siehe [Abbildung 7.4](#)).

7.17. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Anteil der vollständig umgesetzten Empfehlungen von 65 % auf 70 %, während der Gesamtanteil der vollständig oder weitgehend umgesetzten Empfehlungen sowie der Gesamtanteil der Empfehlungen, die nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden, relativ stabil blieben. Genauere Angaben zum Umsetzungsstand der Empfehlungen sind [Anhang 7.1](#) und [Anhang 7.2](#) zu entnehmen.

² [Sonderbericht Nr. 14/2017](#) "Beurteilung der Effizienz des Gerichtshofs der Europäischen Union bei der Bearbeitung von Rechtssachen", in dem keine Empfehlungen, sondern "Erwägungen" ausgesprochen werden und der daher nicht Gegenstand dieses Kapitels ist.

Abbildung 7.4 – Umsetzung der in den Sonderberichten von 2016 und 2017 an die geprüften Stellen gerichteten Empfehlungen des Hofes



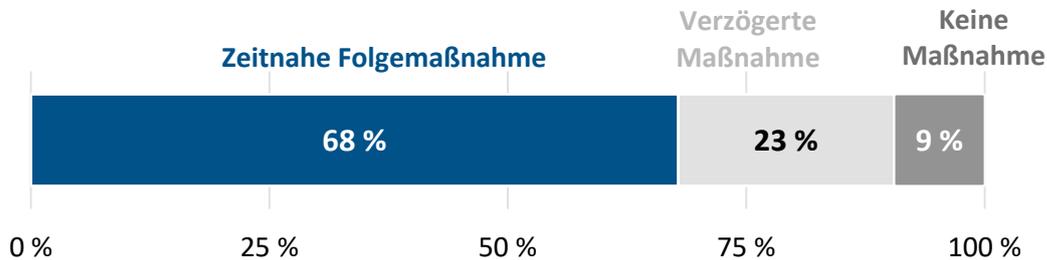
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Wie zeitnah sind die geprüften Stellen mit den Empfehlungen des Hofes verfahren?

7.18. In den letzten Jahren hat der Hof in seinen Sonderberichten stets einen Zeitrahmen für die Umsetzung der Empfehlungen vorgegeben. Der Zeitrahmen wird mit der geprüften Stelle erörtert und in den Sonderberichten des Hofes festgelegt, um sicherzustellen, dass er allen Beteiligten bekannt ist.

7.19. Im Rahmen des diesjährigen Weiterverfolgungsverfahrens untersuchte der Hof erstmals die Zeitnähe der Korrekturmaßnahmen, die von den geprüften Stellen ergriffen wurden. Insgesamt wurden 68 % der Empfehlungen des Hofes zeitnah umgesetzt (siehe [Abbildung 7.5](#)).

Abbildung 7.5 – Zeitnähe der von den geprüften Stellen ergriffenen Korrekturmaßnahmen

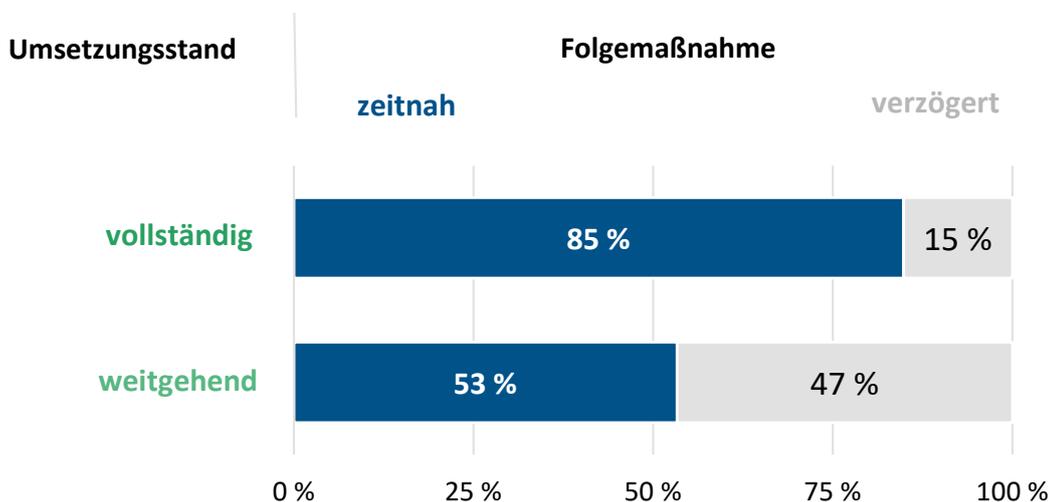


Hinweis: Von der Berechnung ausgenommen sind Empfehlungen ohne Umsetzungsfrist (17 Fälle), Empfehlungen, deren Zeitrahmen noch nicht überschritten ist (fünf Fälle), und Empfehlungen, die nicht mehr relevant sind (zwei Fälle).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7.20. *Abbildung 7.6* veranschaulicht den Grad der Zeitnähe, unterteilt in verschiedene Umsetzungsgrade, und zeigt, dass ein höherer Umsetzungsgrad mit einer höheren Zeitnähe korreliert.

Abbildung 7.6 – Zeitnähe der von den geprüften Stellen ergriffenen Korrekturmaßnahmen, unterteilt nach Umsetzungsgrad



Hinweis: Die Prozentwerte der Zeitnähe beziehen sich auf den jeweiligen Umsetzungsgrad. Nicht umgesetzte Empfehlungen sowie Empfehlungen, bei denen keine Bewertung des Umsetzungsstands erforderlich war, da die Empfehlung nicht mehr relevant war, sind nicht in die Berechnung "Anteil des Umsetzungsgrads" eingeflossen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Was ist die wichtigste Triebkraft für angemessene und zeitnahe Folgemaßnahmen?

7.21. Empfehlungen erfordern die Einleitung von Maßnahmen auf der Grundlage der bei der Prüfung erlangten und analysierten Nachweise. Ein ständiger Dialog und gegenseitiges Verständnis zwischen den Prüfern und der geprüften Stelle in Bezug auf die Prüfungsschlussfolgerungen und -empfehlungen können dazu beitragen, sicherzustellen, dass angemessene Folgemaßnahmen ergriffen werden, um die gemeldeten Mängel zu beheben. Dies zeigt sich daran, dass 86 % der Empfehlungen der Sonderberichte von 2017, die von den geprüften Stellen ganz oder teilweise akzeptiert wurden, vollständig oder weitgehend umgesetzt worden sind. Im Gegensatz dazu wurde nur eine der elf Empfehlungen der Sonderberichte von 2017, die von den geprüften Stellen nicht akzeptiert wurden, vollständig oder weitgehend umgesetzt.

Abbildung 7.7 veranschaulicht den Umsetzungsgrad, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Akzeptanzniveaus.

Abbildung 7.7 – Umsetzungsgrad korreliert mit der Akzeptanz der Prüfungsempfehlungen durch die geprüften Stellen

Umsetzungsstand	Akzeptanzniveau		
	Akzeptiert	Teilweise akzeptiert	Nicht akzeptiert
Vollständig umgesetzt	74 %	84 %	0 %
Weitgehend umgesetzt	12 %	4 %	9 %
Teilweise umgesetzt	10 %	0 %	18 %
Nicht umgesetzt	4 %	12 %	73 %

Hinweis: Die Prozentwerte des Umsetzungsgrads beziehen sich auf das jeweilige Akzeptanzniveau. Empfehlungen, die nicht mehr relevant sind (zwei Fälle), sind von der Berechnung ausgenommen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Schlussfolgerung

7.22. Die meisten Empfehlungen der Sonderberichte wurden fristgerecht umgesetzt (68 %). Im Vergleich zum Vorjahr blieb der Anteil der vollständig oder weitgehend umgesetzten Empfehlungen relativ stabil (80 %). Bei den nicht umgesetzten Empfehlungen und den teilweise oder weitgehend umgesetzten Empfehlungen können noch weitere Fortschritte erzielt werden. Die Analyse des Hofes 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.

Anhänge

Anhang 7.1 – Genauer Stand der Empfehlungen von 2017 aufgeschlüsselt nach Bericht – Europäische Kommission

Grad der Zeitnähe:  zeitnah;  verzögert;  Frist noch nicht abgelaufen;  keine Folgemaßnahmen;  keine Umsetzungsfrist festgelegt;
 Empfehlung nicht mehr relevant.

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
SB Nr. 01/2017	Netz "Natura 2000": Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich	1 c)	82	X					
		2 d)	83		X				
		3 b)	84			Die Kommission hat keine neuen Natura 2000-Querschnittsindikatoren für alle EU-Fonds festgelegt. Zusätzliche Querschnittsindikatoren wären hilfreich, um eine genauere Verfolgung der mithilfe der Natura-2000-Finanzierung erzielten Ergebnisse zu ermöglichen.			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe	
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant		
SB Nr. 02/2017	Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung	1	142	X						
		2 b)	144						X	
		3	151	X						
		4 (erster Absatz)	151	X						
		5 (erster Spiegelstrich)	152	X						
		5 (zweiter Spiegelstrich)	152	X						
		6 (erster Spiegelstrich)	154				Die Kommission nutzt Daten, um jährliche Leistungsübersichten und strategische Berichte zu erstellen. Dabei handelt es sich um übergeordnete Dokumente, die zu allgemein gefasst sind, um den Fokus speziell auf Benchmarking zu legen und damit im Zeitraum 2014-2020 politische Lernprozesse zu ermöglichen. Die empfohlene umfassende komparative Leistungsanalyse und die Einführung von Benchmarking sind Aufgaben, die noch ausstehen. Die Kommission wird diese Frage nach Ablauf des			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe	
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant		
						Zeitraums 2014-2020 zusammen mit der Ex-post-Bewertung weiter behandeln.				
		6 (zweiter Spiegelstrich)	154				X			
SB Nr. 03/2017	EU-Hilfe für Tunesien	1 a)	65	X						
		1 b)	65	X						
		1 c)	65	X						
		2 a)	70	X						
		2 b)	70		X					
		3	71				Die Genehmigungsverfahren für die Makrofinanzhilfe haben sich nicht geändert, und die Kommission hat keinen Vorschlag unterbreitet, sie wie empfohlen zu ändern. Die vom Hof aufgezeigten Schwachstellen bestehen weiter.			
		4	73			X				
SB Nr. 04/2017	Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen	1	146	X						
		2	147		X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
	Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch.	3	148			Die Kommission übermittelte dem Hof drei Tabellen mit unterschiedlichen Daten zur Überwachung der Präventiv- und Korrekturmaßnahmen und teilte mit, dass an der Überwachung unterschiedliche Ebenen und verantwortliche Personen beteiligt sind. Die Konzeption und Entwicklung eines integrierten Überwachungssystems, das sowohl Präventivmaßnahmen als auch Finanzkorrekturen abdeckt, würde die Wirksamkeit dieses Verfahrens erhöhen.			
		4	150	X					
SB Nr. 05/2017	Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt?	1 (erster Spiegelstrich)	164	X					
		1 (zweiter Spiegelstrich)	167	X					
		2	167	X					
		4 (erster Absatz)	172	X					
		5 (erster Absatz)	173	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe	
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant		
		6	175				X			
		7 (erster Spiegelstrich)	178				X			
		7 (zweiter Spiegelstrich)	178				X			
SB Nr. 07/2017	Die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im Bereich der GAP-Ausgaben: ein positiver Schritt hin zum Modell der 'Einzigsten Prüfung', doch sind noch erhebliche Schwachstellen anzugehen	1	92	X						
		2	94	X						
		3 (erster Spiegelstrich)	96	X						
		3 (zweiter Spiegelstrich)	96	X						
		3 (dritter Spiegelstrich)	96	X						
		4	97	X						
		5 (erster Spiegelstrich)	99					X		
		5 (zweiter Spiegelstrich)	99	X						
		6	101	X						

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
		7 (erster Spiegelstrich)	103	X					
		7 (zweiter Spiegelstrich)	103	X					
SB Nr. 08/2017	EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich	1 b)	96	X					
		2 a)	98	X					
		2 b)	98	X					
		3 d)	99		X				
		3 e)	99	X					
		3 f)	99		X				
		3 g)	99	X					
		3 h)	99	X					
		4 b)	101	X					
		4 e)	101	X					
SB Nr. 9/2017	EU-Unterstützung zur Bekämpfung	1 (erster Spiegelstrich)	70	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
	des Menschenhandels in Süd- und Südostasien	1 (zweiter Spiegelstrich)	70	X					
		1 (dritter Spiegelstrich)	70	X					
		2 (erster Spiegelstrich)	72	X					
		2 (zweiter Spiegelstrich)	72	X					
		2 (dritter Spiegelstrich)	72	X					
		2 (vierter Spiegelstrich)	72	X					
SB Nr. 10/2017	EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden	1 (erster Spiegelstrich)	88	X					
		1 (zweiter Spiegelstrich)	88	X					
		1 (dritter Spiegelstrich)	88	X					
		3 (erster Spiegelstrich)	90	X					
		3 (dritter Spiegelstrich)	90	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
SB Nr. 12/2017	Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie: In Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden eine höhere Wasserqualität und ein besserer Zugang zu Wasser erreicht, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch	1	111	X					
		2 a)	111	X					
		2 b)	111	X					
		2 c)	111	X					
		2 d)	111	X					
		4	113	X					
SB Nr. 13/2017	Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?	1	90	X					
		2	90	X					
		3	91	X					
		4 a)	91	X					
		4 b)	91	X					
		4 c)	91	X					
		4 d)	91	X					
		5	91	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
		6 a)	91		X				
		6 b) (i)	91	X					
		6 b) (ii)	91				X		
		7	92	X					
		8 a)	92	X					
		8 b)	92	X					
SB Nr. 15/2017	Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente	1 a)	111			Keine dokumentierte Bewertung der Relevanz und des Nutzens der Ex-ante-Konditionalitäten und Ausräumung von Überschneidungen. Wie in der Stellungnahme Nr. 6/2018 festgestellt wurde, haben einige der vorgeschlagenen Kriterien möglicherweise keinen Einfluss auf die wirtschaftliche und wirksame Umsetzung des jeweiligen spezifischen Ziels.			
		1 b)	111				X		
		1 c)	111			In der Stellungnahme Nr. 6/2018 wird darauf hingewiesen, dass einige der Kriterien missverständlich sind. Insbesondere wird bei den			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
						vorgeschlagenen thematischen Voraussetzungen im Hinblick auf die Entwicklung von Strategien und strategischen Politikrahmen nicht näher erläutert, wie die Strategien festgelegt werden sollten, welche Stellen für ihre Umsetzung zuständig sein sollten, welche Kapazität für ihre Erfüllung und Anwendung erforderlich ist und in den meisten Fällen, wie sie überwacht werden sollten.			
		1 d)	111	X					
		2 a)	111			Gemäß dem Vorschlag der Kommission für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 bietet die Halbzeitüberprüfung den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme der länderspezifischen Empfehlungen, der sozioökonomischen Lage und der erreichten Etappenziele vorzunehmen und ihre operationellen Programme neu zu bewerten. Die Mittel, die den operationellen Programmen nach der Halbzeitüberprüfung zugewiesen werden sollen, übersteigen die 6 %			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
						der Mittel aus der leistungsgebundenen Reserve. Gemäß der Stellungnahme Nr. 6/2018 weist die Halbzeitüberprüfung jedoch einige Mängel auf. So ist unklar, wie die Leistung bewertet wird und welche Konsequenzen diese Bewertung hat.			
		2 b)	111				X In der Stellungnahme Nr. 6/2018 ist dargelegt, dass die vorgeschlagene Halbzeitüberprüfung weitgehend auf die gemeldeten Werte der Outputindikatoren beschränkt sein und keine Ergebnisindikatoren in		⊗

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
							irgendeiner Form beinhalten wird, da für die Ergebnisindikatoren keine Etappenziele im Leistungsrahmen vorgesehen sind.		
		2 c)	111				X Es gibt keine Bestimmungen zu Aussetzungen und Finanzkorrekturen, wenn die festgelegten Etappenziele/ Vorgaben nicht erreicht werden.		⊗

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
SB Nr. 16/2017	Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden	1 a)	100					X	
		2	102	X					
		3	104	X					
		4 (erster Absatz)	104	X					
		4 (zweiter Absatz)	104	X					
		5	104	X					
		6 (erster Absatz)	109	X					
		6 (zweiter Absatz)	109	X					
SB Nr. 18/2017	Einheitlicher europäischer Luftraum: eine veränderte Kultur, aber kein einheitlicher Luftraum	1	78	X					
		2 a)	80	X					
		2 b)	80	X					
		3	81	X					
		4	81	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
		5	82	X					
		6 a)	83		X				
		6 b)	83		X				
		7 a)	87		X				
		7 b)	87	X					
		8	87	X					
		9 a)	88	X					
		9 b)	88	X					
SB Nr. 19/2017	Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus	1	143			Zwar wurden Schritte unternommen, um eine Methodik zur Berechnung der Zolllücke zu entwickeln, die Lücke wurde jedoch nicht berechnet.			
		2	145	X					
		3	145	X					
		4 a)	146	X					
		4 b)	146	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
		5	146		X				
		6 a)	147			Die zur Überwachung der Aktualisierung der Systeme in den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen erstrecken sich noch nicht auf alle Länder.			
		6 b)	147			Die bisherigen Arbeiten zur Ermöglichung des Erlasses EU-weiter Zöllwertentscheidungen befinden sich noch in der Vorbereitungsphase. Die Ergebnisse, anhand deren über die Notwendigkeit künftiger Rechtsvorschriften entschieden werden kann, liegen noch nicht vor.			
		7	148		X				
		8 a)	149				X		
		8 b)	149	X					
		8 c)	149	X					
SB Nr. 20/2017	EU-finanzierte Darlehensgarantieinstrumente: positive	1 a)	109	X					
		1 b)	109			Es wurden Anstrengungen unternommen, um Daten über Verwaltungskosten zu erfassen. Die			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
	Ergebnisse, aber gezieltere Auswahl der Empfänger und Abstimmung mit nationalen Programmen erforderlich					Datenerfassung ist jedoch unzureichend.			
		2 a)	112			In der neu angenommenen Verordnung wird dem Kontext der Empfehlung Rechnung getragen. Die Bestimmung und Annahme von Förderkriterien sind Gegenstand laufender Verhandlungen.			
		2 b)	112				X		
		2 c)	112				X		
		3 a)	114				X		
		3 b)	114				X		
		4 a)	115		X				
		4 b)	115			X			
		4 c)	115				X		
		4 d)	115		X				
SB Nr. 21/2017	Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur	1 a)	83			In dem Vorschlag für die neue GAP-Verordnung werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, auf der Grundlage einer Bewertung des			

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
	Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist					Bedarfs und einer Analyse der Prioritäten eine Interventionslogik in ihre Strategiepläne aufzunehmen. Allerdings vertritt der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 7/2018 die Ansicht, dass der Vorschlag nicht die Elemente enthält, die für ein wirksames Leistungssystem erforderlich sind. Mit dem Vorschlag wird die Zuständigkeit für die Priorisierung der Interventionskategorien den Mitgliedstaaten übertragen, und derzeit ist unklar, wie die Kommission die Strategiepläne der Mitgliedstaaten überprüfen würde, um ehrgeizige Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sicherzustellen.			
		1 b)	83	X					
		1 c)	83		X				
		2 a) (erster Spiegelstrich)	83	X					
		2 a) (zweiter Spiegelstrich)	83				X		

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	nicht mehr relevant	
		2 a) (dritter Spiegelstrich)	83	X					
		2 b) (erster Spiegelstrich)	83		X				
		2 b) (zweiter Spiegelstrich)	83		X				
		2 c)	83	X					

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang 7.2 – Genauer Stand der Empfehlungen von 2017 aufgeschlüsselt nach Bericht – sonstige geprüfte Stellen

Grad der Zeitnähe:  zeitnah;  verzögert;  Frist noch nicht abgelaufen;  keine Folgemaßnahmen;  keine Umsetzungsfrist festgelegt;  Empfehlung nicht mehr relevant.

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe	
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant		
SB Nr. 9/2017	EU-Unterstützung zur Bekämpfung des Menschenhandels in Süd- und Südostasien	Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)								
		1 (vierter Spiegelstrich)	70	X						
SB Nr. 22/2017	Wahlbeobachtungsmissionen – Bemühungen um Weiterverfolgung der Empfehlungen wurden unternommen, eine bessere	Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)								
		1 (erster Spiegelstrich)	128	X						
		1 (zweiter Spiegelstrich)	128	X						

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	
	Überwachung ist jedoch nötig	2 (erster Spiegelstrich)	128	X					
		2 (zweiter Spiegelstrich)	128	X					
		3 (erster Spiegelstrich)	128	X					
		3 (zweiter Spiegelstrich)	128	X					
		4 (erster Spiegelstrich)	128	X					
		4 (zweiter Spiegelstrich)	128	X					

SB	Titel des Berichts	Nr.	Ziffer im Sonderbericht	Umsetzungsstand					Grad der Zeitnähe
				vollständig	weitgehend	teilweise	nicht umgesetzt	Nicht mehr relevant	
		Spiegelstrich)							
		5 (erster Spiegelstrich)	128	X					
		5 (zweiter Spiegelstrich)	128	X					
		5 (dritter Spiegelstrich)	128	X					

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Appendix

Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik

- 1) Die Methodik des Hofes für *Wirtschaftlichkeitsprüfungen* ist auf seiner AWARE-Plattform dargelegt. Bei seinen Prüfungen folgt der Hof den [Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden \(ISSAI\) für Wirtschaftlichkeitsprüfungen](#).

TEIL 1 – Kapitel 1: Leistungsrahmen

- 2) Der Hof prüft jedes Jahr einen anderen Aspekt des Leistungsrahmens. Die Hauptprüfungsfrage, die der Hof für den diesjährigen Bericht ausgewählt hat, lautet, wie die Kommission und die beiden gesetzgebenden Organe die Erkenntnisse aus früheren Programmplanungszeiträumen des *mehrfährigen Finanzrahmens (MFR)* genutzt haben, um Gestaltung und Leistung der *Ausgabenprogramme* für den Zeitraum 2021-2027 zu verbessern.
- 3) Bei der Beantwortung dieser Frage konzentrierte sich der Hof auf Erkenntnisse, die für die Leistung der Programme relevant sind, und analysierte, ob
 - es ein Verfahren gibt, das es der Kommission ermöglicht, diese Erkenntnisse in ihre Legislativvorschläge einfließen zu lassen;
 - in den Legislativvorschlägen der Kommission die aus Evaluierungen, Prüfungen und Folgenabschätzungen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt werden;
 - wesentliche Änderungen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen wurden und sich möglicherweise auf die Leistung der vorgeschlagenen Ausgabenprogramme auswirken, mit *Folgenabschätzungen* (einschließlich etwaiger von den beiden gesetzgebenden Organen vorgenommenen Folgenabschätzungen) oder anderen Erkenntnisquellen in Verbindung gebracht werden können.
- 4) Der Hof stützte seine Analyse auf eine Stichprobe von Legislativverfahren im Zusammenhang mit fünf der 48 Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2021-2027: den *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)*, den *Kohäsionsfonds (KF)*, den *Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)*, den *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)* und das *Instrument für Nachbarschaft*,

Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI). Zusammen machen diese fünf Programme rund 60 % der für den Zeitraum geplanten Ausgaben aus. Die Hauptkriterien für die Auswahl des Hofes waren die finanzielle Bedeutung und die Tatsache, dass der Hof Stellungnahmen zu den Legislativvorschlägen der Kommission für diese Programme abgegeben hat.

- 5) Im Rahmen seiner Arbeit analysierte der Hof folgende Arten von Unterlagen:
- a) Folgenabschätzungen zu den fünf ausgewählten Ausgabenprogrammen für den Zeitraum 2021-2027;
 - b) Halbzeitüberprüfungen der einschlägigen Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2014-2020;
 - c) Ex-post-Evaluierungen der einschlägigen Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2007-2013;
 - d) Prüfungsberichte und Analysen des Hofes, falls vorhanden;
 - e) die Vorschläge der Kommission und die nachfolgenden Änderungen im Rahmen der in **Tabelle 1** aufgeführten Gesetzgebungsverfahren.

Tabelle 1 – Relevante Gesetzgebungsverfahren

Gesetzgebungsverfahren	Verordnung
2018/0197/COD	EFRE-/Kohäsionsfondsverordnung
2018/0196/COD	Verordnung mit gemeinsamen <i>Bestimmungen</i>
2018/0216/COD	Verordnung über die GAP-Strategiepläne*
2018/0218/COD	Gemeinsame Marktorganisation*
2018/0217/COD	Horizontale GAP-Verordnung*
2018/0243/COD	NDICI-Verordnung
2018/0132/APP	MFR-Verordnung

* *Legislativvorschlag – die Verordnung war zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch nicht angenommen worden.*

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 6) Im Rahmen der Prüfung hielt der Hof per Videokonferenz Sitzungen mit der Kommission ab und tauschte E-Mails mit ihr aus; daran beteiligt waren das Generalsekretariat, die Generaldirektionen Haushalt (GD BUDG), Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO), Migration und Inneres (GD HOME) und Internationale

Partnerschaften (GD INTPA) sowie der Ausschuss für Regulierungskontrolle. Dieser Austausch betraf hauptsächlich die Konzeption und Funktionsweise von Verfahren und Modalitäten, die im Rahmen des Ansatzes der Kommission für eine [bessere Rechtsetzung](#) entwickelt wurden, um die aus Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse zu ermitteln und in die Praxis umzusetzen und eine angemessene Qualität der Evaluierungen und Folgenabschätzungen sicherzustellen.

- 7) Ferner hielten die Prüfer des Hofes per Videokonferenz Sitzungen mit Vertretern der Generalsekretariate des Europäischen Parlaments und des Rates ab und tauschten E-Mails mit ihnen aus. Der Hof strebte dabei in erster Linie an, in Erfahrung zu bringen, wie die beiden gesetzgebenden Organe diejenigen Bestimmungen der [Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung](#) umgesetzt hatten, die die Durchführung von Folgenabschätzungen für wesentliche Änderungen der Legislativvorschläge der Kommission betreffen.

TEIL 2 – Kapitel 2 bis 6: Leistung der EU-Ausgabenprogramme

- 8) In den Kapiteln 2 bis 6 untersuchte der Hof die *Ergebnisse*, die mit den EU-Programmen unter den Teilrubriken bzw. Rubriken 1a, 1b, 2, 3 und 4 des MFR 2014-2020 erreicht wurden. Dabei sollte festgestellt werden, wie viele relevante Leistungsinformationen verfügbar sind, um auf der Grundlage dieser Informationen zu bewerten, welche Leistung die EU-Ausgabenprogramme tatsächlich erbracht haben.

Stichprobe des Hofes

- 9) Im Rahmen des MFR 2014-2020 gibt es 58 Ausgabenprogramme. Für seine Bewertung wählte der Hof eine Stichprobe von fünf dieser Programme aus (siehe [Tabelle 2](#)) – eines je MFR-Rubrik bzw. -Teilrubrik. Das Hauptkriterium für die Auswahl der Programme war die finanzielle Bedeutung: In jeder Rubrik bzw. Teilrubrik wählte der Hof das (nach Haushaltsmitteln) größte oder zweitgrößte Programm aus, schloss dabei aber diejenigen Programme aus, die er bereits im [Leistungsbericht 2019](#) behandelt hatte. Zusammengefasst entfallen auf die fünf ausgewählten Ausgabenprogramme 19 % aller Zahlungen, die bis Ende 2020 auf der Grundlage von *Mittelbindungen* des MFR 2014-2020 getätigt wurden. Auf die neun Programme, die der Hof in seinem [Bericht 2019](#) behandelt hatte, entfielen 74 % der Gesamtzahlungen, die bis Ende 2019 getätigt wurden.

Tabelle 2 – Vom Hof ausgewählte Stichprobe von Ausgabenprogrammen für die Kapitel 2 bis 6

Kapitel	MFR-Rubrik/-Teilrubrik	Ausgewähltes Ausgabenprogramm
2	1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	Erasmus+
3	1b: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	<i>Europäischer Sozialfonds (ESF)</i>
4	2: Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	<i>Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)</i>
5	3: Sicherheit und Unionsbürgerschaft	Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (ISF-BV)
6	4: Europa in der Welt	Instrument für Heranführungshilfe (IPA II)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 10) Jedes Ausgabenprogramm hat ein bis zwanzig Ziele (allgemeine Ziele und/oder spezifische Ziele bzw. Einzelziele), auf die sich der Hof gemäß ihrer Darstellung in den Programmabrisse der Kommission für den Haushaltsentwurf 2022 bezieht. Der Hof untersuchte die Leistung der Ausgabenprogramme anhand einer Auswahl dieser Ziele (siehe Anhänge 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 und 6.1). Er deckte alle allgemeinen Ziele und eine Auswahl spezifischer Ziele ab, die wegen ihrer Wesentlichkeit und ihres Bezugs zu einem allgemeinen Ziel und übergeordneten EU-Zielen ausgewählt wurden.

Bewertung der Leistungsinformationen

- 11) Der Hof stützte seine Bewertung auf die von der Kommission vorgelegten Leistungsinformationen, darunter
- a) die jährliche Management- und Leistungsbilanz 2020;
 - b) die dem Haushaltsentwurf 2022 beigefügten einschlägigen Programmabrisse;
 - c) die jährlichen Tätigkeitsberichte 2020 der relevanten Generaldirektionen;
 - d) Evaluierungen der Leistung der Programme im Rahmen des MFR 2014-2020 und des MFR 2007-2013;
 - e) verschiedene programmspezifische Leistungsberichte.

- 12) Der Hof ergänzte diese Informationen um die jüngsten Erkenntnisse aus seiner eigenen Prüfungs- und Analysearbeit. Nicht bei allen ausgewählten Programmzielen verfügte der Hof über umfangreiche eigene Ergebnisse.
- 13) Zwar überprüfte er die Leistungsinformationen der Kommission auf Plausibilität und Stimmigkeit mit seinen eigenen Feststellungen, die Zuverlässigkeit dieser Leistungsinformationen hingegen wurde nicht geprüft.
- 14) Das Hauptaugenmerk des Hofes lag auf den jüngsten Informationen über die neuesten Fassungen der EU-Ausgabenprogramme im Rahmen des MFR 2014-2020. Da Ex-post-Evaluierungen dieser Programme erst lange nach Ablauf des Programmplanungszeitraums erstellt werden und nicht für alle Programme Zwischenevaluierungen verfügbar sind, musste sich der Hof häufig auf Leistungsinformationen zu den Vorläuferprogrammen aus dem MFR 2007-2013 beziehen. Dabei berücksichtigte er, wie sich die Gestaltung und Durchführung der Programme zwischen den beiden Zeiträumen verändert hatte.

Analyse der Indikatoren

- 15) Im Rahmen seiner Leistungsbewertung analysierte der Hof die aus den Leistungsindikatoren hervorgehenden Informationen, die in den einschlägigen Programmabrisse für den Haushaltsentwurf 2022 enthalten waren. Außerdem nahm er einen Vergleich mit früheren Programmabrisse vor.
- 16) Für die fünf Programme in der Stichprobe des Hofes gibt es insgesamt 114 Indikatoren – mehr als in den Programmabrisse selbst. Dies liegt daran, dass die Indikatoren in den Programmabrisse häufig aus zwei oder mehr Subindikatoren mit jeweils eigenen Ausgangswerten, Zielvorgaben und Angaben zu tatsächlich erreichten Werten bestehen. Der Hof zählte jeden dieser Subindikatoren als separaten Indikator.
- 17) Der Hof nahm auf der Grundlage der von der Kommission in ihren [Leitlinien für bessere Rechtsetzung](#) festgelegten Kriterien eine Klassifizierung aller Indikatoren als *Output*-, Ergebnis- oder *Auswirkungs*indikatoren vor. In einigen Fällen stuft die Kommission dieselben Indikatoren anders ein. Die vom Hof vorgenommene Analyse der Indikatoren umfasste eine Berechnung der bisherigen Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe, jeweils unter Heranziehung des entsprechenden Ausgangswerts (siehe [Tabelle 3](#)). Dies war nur möglich, wenn quantifizierte Daten für den Ausgangswert, die Zielvorgabe und die jüngsten tatsächlichen Werte vorlagen.

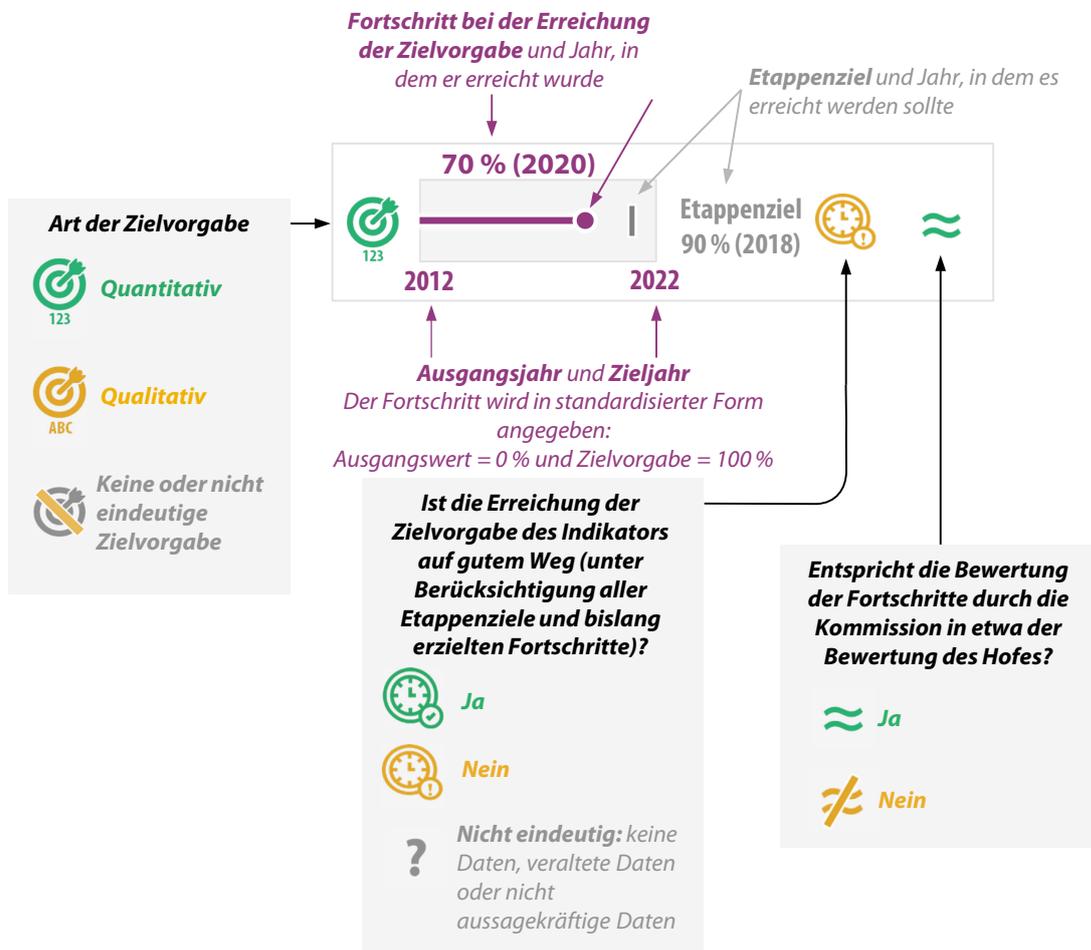
Tabelle 3 – Berechnung der Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe (ausgehend vom Ausgangswert)

Ausgangswert	Jüngster tatsächlicher Wert	Zielvorgabe	Berechnung	Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 18) Darüber hinaus bewertete der Hof für jeden Indikator,
- ob er mit einer klaren Zielvorgabe verbunden war (und ob es sich um eine quantitative oder qualitative Zielvorgabe handelte) – siehe Nummer **20**;
 - ob die Erreichung seiner Zielvorgabe (unter Berücksichtigung aller bisher erreichten Etappenziele und Fortschritte) auf gutem Weg war – siehe Nummer **21**;
 - ob die Bewertung der Kommission in Bezug auf die beim Indikator erreichten Fortschritte (Erreichung der Zielvorgabe "auf gutem Weg") in etwa der Bewertung des Hofes entsprach – siehe Nummer **22**.
- 19) Für einige Indikatoren, die in erster Linie aufgrund ihres Zusammenhangs mit den wichtigsten Tätigkeiten und Zielen des Programms ausgewählt wurden, sind die Ergebnisse der Analyse des Hofes grafisch dargestellt (siehe dazu **Abbildung 1**).

Abbildung 1 – Grafische Darstellung der vom Hof vorgenommenen Analyse ausgewählter Indikatoren (mit detaillierter Legende)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 20) In **Tabelle 4** sind Beispiele für quantitative, qualitative und nicht eindeutige Zielvorgaben aufgeführt. Wenn die Zielvorgaben nicht quantitativ sind, können die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben nicht prozentual berechnet werden. Bei Indikatoren ohne Zielvorgabe oder mit nicht eindeutiger Zielvorgabe lässt sich außerdem nicht feststellen, ob die Erreichung der Zielvorgabe auf gutem Weg ist.

Tabelle 4 – Beispiele für Arten von Zielvorgaben

Art der Zielvorgabe	Beispiele
 Quantitativ	Schulung von 20 000 Teilnehmern
 Qualitativ	Stärkung der Rechtsstaatlichkeit
 Nicht eindeutig	Zielvorgabe in anderen Einheiten/Begriffen ausgedrückt als Ausgangswert und tatsächliche Ergebnisse, nur schwer miteinander in Einklang zu bringen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 21) **Tabelle 5** enthält Beispiele dafür, wie der Hof beurteilt hat, ob die Erreichung der Zielvorgabe eines bestimmten Indikators "auf gutem Weg" war, sowie eine Erläuterung der Kriterien des Hofes. Der Hof hat diese Kriterien nicht automatisch angewandt, sondern die Indikatoren auf der Grundlage der verfügbaren Informationen einzeln und unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens untersucht.

Tabelle 5 – Beispiele für die vom Hof vorgenommene Bewertung der Fortschritte

Informationen in den Programmabrissen	Bewertung des Hofes	Kriterien und Begründung
Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel (2018): 100 Jüngster Wert (2018): 90 Frühere Werte (2017): 80; 2016: 70	 Nicht auf gutem Weg	Kriterium: Gibt es ein Etappenziel für das Jahr, für das dem Hof die jüngsten Daten vorliegen, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn das Etappenziel erreicht wurde. Begründung: Etappenziel verfehlt.

Informationen in den Programmabrisen	Bewertung des Hofes	Kriterien und Begründung
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel (2019): 100 Jüngster Wert (2018): 90 Frühere Werte (2017): 80; 2016: 70</p>	 Auf gutem Weg	<p>Kriterium: Gibt es kein Etappenziel für das Jahr, für das dem Hof die jüngsten Daten vorliegen, wohl aber ein Etappenziel für ein anderes Jahr, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die bisherigen Fortschritte im Einklang mit diesem Etappenziel stehen.</p> <p>Begründung: Angesichts der stetigen Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe im Zeitraum 2016-2018 ist davon auszugehen, dass die Zielvorgabe für 2019 erreicht wird.</p>
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 80 Frühere Werte (2017): 75; 2016: 70; 2015: 60; 2014: 55</p>	 Nicht auf gutem Weg	<p>Kriterium: Gibt es keine Etappenziele, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die bisherigen Fortschritte weitgehend einem linearen Fortschritt vom Ausgangswert zur Zielvorgabe entsprechen oder wenn der Fortschritt der bisherigen tatsächlichen Werte eher exponentiell verläuft, wobei nach einem langsamen Beginn in den Folgejahren eine Beschleunigung stattfindet.</p> <p>Begründung: Die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe liegen bei 30 % und damit deutlich unter dem linearen Wert von 50 %, der nach der Hälfte der Umsetzung zu erwarten wäre, und bei den bisherigen tatsächlichen Werten zeigt sich keine Beschleunigung.</p>

Informationen in den Programmabrisen	Bewertung des Hofes	Kriterien und Begründung
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 80 Frühere Werte (2017): 63; 2016: 55; 2015: 52; 2014: 51</p>	 <p>Auf gutem Weg</p>	<p>Kriterium: Gibt es keine Etappenziele, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die bisherigen Fortschritte weitgehend einem linearen Fortschritt vom Ausgangswert zur Zielvorgabe entsprechen oder wenn der Fortschritt der bisherigen tatsächlichen Werte eher exponentiell verläuft, wobei nach einem langsamen Beginn in den Folgejahren eine Beschleunigung stattfindet.</p> <p>Begründung: Die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe liegen bei 30 % und damit deutlich unter dem linearen Wert von 50 %, der nach der Hälfte der Umsetzung zu erwarten wäre. Bei den bisher erfassten tatsächlichen Werten zeigt sich jedoch eine deutliche Beschleunigung, die es – sofern sie beibehalten wird – wahrscheinlich erscheinen lässt, dass die Zielvorgabe erreicht wird.</p>
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): Steigerung Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 60 Frühere Werte (2017): 56; 2016: 55; 2015: 52; 2014: 51</p>	 <p>Auf gutem Weg</p>	<p>Kriterium: Gibt es keine quantifizierte Zielvorgabe, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die Bedingungen der Zielvorgabe bisher eingehalten wurden oder voraussichtlich eingehalten werden.</p> <p>Begründung: Die nicht quantifizierte Zielvorgabe ist eine "Steigerung". Alle bisher erfassten Werte liegen über dem Ausgangswert, was bedeutet, dass die Bedingungen der Zielvorgabe eingehalten werden.</p>

Informationen in den Programmabrisen	Bewertung des Hofes	Kriterien und Begründung
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): Beibehaltung Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 40 Frühere Werte (2017): 46; 2016: 49; 2015: 52; 2014: 51</p>	<p> Nicht auf gutem Weg</p>	<p>Kriterium: Gibt es keine quantifizierte Zielvorgabe, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die Bedingungen der Zielvorgabe eingehalten wurden oder voraussichtlich eingehalten werden.</p> <p>Begründung: Die Zielvorgabe ist ein mindestens dem Ausgangswert entsprechender Wert, doch der jüngste tatsächliche Wert liegt um 20 % unter dem Ausgangswert.</p>

Informationen in den Programmabrisen	Bewertung des Hofes	Kriterien und Begründung
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>Nicht eindeutig</p>	<p>Kriterium: Gibt es keine Etappenziele, so ist die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg", wenn die bisherigen Fortschritte weitgehend einem linearen Fortschritt vom Ausgangswert zur Zielvorgabe entsprechen oder wenn der Fortschritt der bisherigen tatsächlichen Werte eher exponentiell verläuft, wobei nach einem langsamen Beginn in den Folgejahren eine Beschleunigung stattfindet.</p> <p>Begründung: Die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe liegen bei 40 % und damit 10 Prozentpunkte unter dem linearen Wert von 50 %, der nach der Hälfte der Umsetzung zu erwarten wäre. Sonstige Daten, aus denen hervorginge, ob die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgabe linear oder eher exponentiell waren, liegen nicht vor.</p>
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe: nicht festgelegt Etappenziel: keines Jüngster Wert (2018): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>Nicht eindeutig</p>	<p>Begründung: Gibt es keine Zielvorgabe, so kann nicht beurteilt werden, ob die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg" ist.</p>
<p>Ausgangswert (2013): 50 Zielvorgabe (2023): 150 Etappenziel (2019): 100 Jüngster Wert: keine Daten</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>Nicht eindeutig</p>	<p>Begründung: Liegen keine Daten bezüglich der Erreichung der Zielvorgabe vor, so kann nicht beurteilt werden, ob die Erreichung der Zielvorgabe des Indikators "auf gutem Weg" ist.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 22) In ihren Programmabrisen für den Haushaltsentwurf 2022 bewertete die Kommission zum ersten Mal die Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben der Indikatoren und stufte jeden Indikator in eine von drei Kategorien (Erreichung der Zielvorgabe "auf gutem Weg", "mäßige Fortschritte" zu verzeichnen oder

Indikator "im Blick zu behalten") ein. Darüber hinaus gab es die Kategorie "keine Daten" für Indikatoren, in Bezug auf die keine Ergebnisse gemeldet wurden. Diese Art der Einstufung unterscheidet sich von der des Hofes. Der Hof stuft bei allen Indikatoren die Erreichung der Zielvorgaben entweder als "auf gutem Weg" oder als "nicht auf gutem Weg" ein und verwendet für Indikatoren, bei denen Daten fehlen bzw. veraltet oder nicht aussagekräftig sind oder bei denen keine klaren Zielvorgaben festgelegt wurden, die Einstufung "nicht eindeutig". Aus **Tabelle 6** geht hervor, in welchen Fällen der Hof der Auffassung ist, dass die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben der Indikatoren in etwa der vom Hof vorgenommenen Bewertung "auf gutem Weg" entspricht.

Tabelle 6 – Entsprechungen zwischen der Bewertung der Fortschritte durch die Kommission und der vom Hof vorgenommenen Bewertung der Fortschritte

Bewertung des Hofes	Bewertung durch die Kommission	Entspricht die Bewertung durch die Kommission in etwa der Bewertung des Hofes?
 Auf gutem Weg	Auf gutem Weg	≈ Ja
	Mäßige Fortschritte	≠ Nein
	Im Blick zu behalten	
	Keine Daten	
 Nicht auf gutem Weg	Auf gutem Weg	≠ Nein
	Mäßige Fortschritte	≈ Ja
	Im Blick zu behalten	
	Keine Daten	≠ Nein
 Nicht eindeutig	Auf gutem Weg	≠ Nein
	Mäßige Fortschritte	In einigen Fällen könnte eine grobe Übereinstimmung vorliegen; dies ist jedoch nicht die Regel.
	Im Blick zu behalten	
	Keine Daten	≈ Ja

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 23) Die vom Hof durchgeführte Analyse der Indikatoren stützt sich auf Daten der Kommission, die der Hof nicht geprüft hat. Der Hof hat jedoch die

Programmabrisse der Kommission überprüft und die von ihm als notwendig erachteten Anpassungen vorgenommen. Die beiden am häufigsten vom Hof vorgenommenen Anpassungen waren 1. das Zurücksetzen des Ausgangswerts auf Null bei Outputindikatoren (wie Anzahl der geförderten Projekte), bei denen in den Programmabrisse als Ausgangswert eine Vergleichszahl aus dem vorangegangenen Zeitraum angegeben war, und 2. die Umwandlung von Jahreswerten in kumulative Werte bei Indikatoren, die ihrem Wesen nach kumulativ waren. Seine Bewertung, ob die Erreichung der Zielvorgaben der Indikatoren "auf gutem Weg" ist, bezieht sich auf seine Analyse der Wahrscheinlichkeit, dass die mit einem bestimmten Indikator verbundene Zielvorgabe fristgerecht erreicht wird. Bei der Analyse bleiben jedoch sowohl die Relevanz des Indikators in Bezug auf die Ziele und Maßnahmen des Programms als auch die Frage, wie ambitioniert die Zielvorgabe ist, unberücksichtigt. Beispielsweise wird ein Indikator von den im Rahmen des Programms umgesetzten Maßnahmen möglicherweise nicht beeinflusst, oder er ist für das Programmziel nicht relevant – und die mit ihm verknüpfte Zielvorgabe ist möglicherweise zu ambitioniert oder nicht ambitioniert genug. Daher spiegeln Indikatoren allein nicht unbedingt die Erreichung von Programmzielen wider. Zu einer vollständigen Analyse der Programmleistung gehört die Analyse von Indikatorwerten in Verbindung mit anderen quantitativen und qualitativen Informationen.

TEIL 3 – Kapitel 7: Weiterverfolgung von Empfehlungen

- 24) Die Weiterverfolgung der Empfehlungen aus seinen Sonderberichten ist eine wiederkehrende Aufgabe des Hofes. In Kapitel 7 analysiert der Hof, inwieweit die Empfehlungen, die er in den im Jahr 2017 veröffentlichten Sonderberichten ausgesprochen hatte, umgesetzt wurden. Er stuft die Empfehlungen als vollständig, weitgehend, teilweise oder gar nicht umgesetzt ein.

**Antworten der Organe auf den Bericht
des Europäischen Rechnungshofs zur
Leistung des EU-Haushalts –
Stand zum Jahresende 2020**

Inhalt

		Seite
Kapitel 1	Leistungsrahmen	
	Antworten der Europäischen Kommission	273
Kapitel 2	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	
	Antworten der Europäischen Kommission	280
Kapitel 3	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	
	Antworten der Europäischen Kommission	283
Kapitel 4	Natürliche Ressourcen	
	Antworten der Europäischen Kommission	290
Kapitel 5	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	
	Antworten der Europäischen Kommission	297
Kapitel 6	Europa in der Welt	
	Antworten der Europäischen Kommission	302
Kapitel 7	Weiterverfolgung von Empfehlungen	
	Antworten der Europäischen Kommission	306

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 1 – LEISTUNGSRAHMEN

EINLEITUNG

1.2 Die Kommission begrüßt die Arbeit des EuRH bezüglich der Leistung des EU-Haushalts und dass er anerkennt, wie wichtig eine bessere Rechtsetzung ist, um sicherzustellen, dass die bei der Durchführung von Finanzprogrammen gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden, um ihre Gestaltung und Leistung zu verbessern. Im Laufe der Jahre hat die Kommission ein international anerkanntes System der Evaluierung und Folgenabschätzung entwickelt, das bei der Ausarbeitung der Vorschläge für den mehrjährigen Leistungsrahmen 2021-2027 von zentraler Bedeutung war.

Die Vorschläge der Kommission sind der erste Schritt im Gesetzgebungsverfahren. Die endgültige Programmgestaltung ist das Ergebnis von Legislativverhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat. Es besteht daher eine gemeinsame Verantwortung dafür, dass die Erkenntnisse hinsichtlich der Programmleistung angemessen berücksichtigt werden. Wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung dargelegt, ist die Kommission der Auffassung, dass größere Änderungen an ihren Vorschlägen einer Folgenabschätzung unterzogen werden sollten.

Die Kommission ist fest entschlossen, dieses System weiter zu stärken, u. a. in den vom EuRH ermittelten verbesserungswürdigen Bereichen. So hat die Kommission beispielsweise horizontale Bestimmungen über die Zeitplanung der Evaluierungen vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Informationen für die Vorbereitung künftiger Programme rechtzeitig zur Verfügung stehen. Die Evaluierungen und Folgenabschätzungen hängen auch von der Übermittlung hochwertiger Daten durch die Mitgliedstaaten und die Begünstigten ab. Die Kommission wird sich darum bemühen, sicherzustellen, dass auf der Grundlage der Evaluierungen angemessene Folgemaßnahmen getroffen werden, dass die quantitativen Aspekte der Folgenabschätzungen schrittweise gestärkt werden, sofern machbar und verhältnismäßig, und dass die Fakten, auf denen Gesetzgebungsinitiativen beruhen, nach und nach leichter zugänglich werden; um die diesbezügliche Arbeit voranzutreiben, wird sie Kontakt mit dem Europäischen Parlament und dem Rat aufnehmen.

In den Kapiteln 2 bis 6 des vorliegenden Berichts wird die Bewertung des EuRH bezüglich der Leistung der fünf ausgewählten Ausgabenprogramme mit Stand Ende 2020 dargestellt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Programme einen positiven Beitrag zur Umsetzung der Prioritäten und Ziele der EU leisten. Die verfügbaren qualitativen und quantitativen Leistungsinformationen von Ende 2020 zeigen, dass die Programme sich trotz der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Herausforderungen auf gutem Weg zu den am Anfang des Programmplanungszeitraums gesetzten Zielen befinden. Obwohl 2020 das letzte Jahr des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2014-2020 war, wird die Umsetzung von Programmen wie dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds, dem Fonds für die innere Sicherheit und dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) in den kommenden Jahren weiterlaufen und Früchte tragen. Endgültige Schlussfolgerungen bezüglich der Leistung der Programme des Zeitraums 2014-2020 werden erst nach dem Ende der Programme auf der Grundlage abschließender Evaluierungen möglich sein.

1.3 Die Vorschläge der Kommission für den langfristigen Haushalt 2021-2027 wurden im zweiten und dritten Quartal 2018 vorgelegt, d. h. im Bereich Kohäsion fast ein halbes Jahr früher als 2011. Die Kommission war fest entschlossen, in ihrer Rolle als „ehrliche Maklerin“ eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenzuarbeiten, um einen raschen Abschluss der interinstitutionellen Verhandlungen zu ermöglichen und Verzögerungen bei der Durchführung der neuen Programme so gering wie möglich zu halten. Der Kontext war jedoch schwierig aufgrund der parallel laufenden

Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und der Wahlen zum Europäischen Parlament, die nach dem Vorschlag von Mai 2018 stattfanden. Darüber hinaus legte die Kommission als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Mai 2020 ein beispielloses Aufbaupaket vor, das überarbeitete Vorschläge für den MFR und das befristete Aufbauinstrument NextGenerationEU umfasste. Dieses Paket wurde anschließend noch vor Jahresende von allen Organen angenommen. Inzwischen wurden sämtliche Programme von den beiden gesetzgebenden Organen beschlossen.

Was die Rechtsvorschriften für die GAP betrifft, so erzielten die gesetzgebenden Organe Ende Juni 2021 eine politische Einigung über die neue GAP. Die förmliche Annahme wird voraussichtlich vor Jahresende abgeschlossen.

1.10 Im MFR 2021-2027 wird ein horizontaler Ansatz für den Zeitplan der Evaluierungen angewandt. Gute Evaluierungen erfordern vollständige Datensätze eines Zeitraums von drei bis vier Jahren. Um auf der Grundlage von Evaluierungen und Folgenabschätzungen hochwertige Vorschläge ausarbeiten zu können, ist die Kommission auch auf hochwertige Daten von den Mitgliedstaaten und anderen Begünstigten der Programme angewiesen, und die Erhebung dieser Daten nimmt Zeit in Anspruch. Die Informationen aus der vorliegenden Zwischenevaluierung und der abschließenden Evaluierung der Vorgängerprogramme fließen in den Entscheidungsprozess für nachfolgende Finanzrahmen ein; dafür wird rechtzeitig eine ausreichende Menge hochwertiger Daten erhoben.

Hinsichtlich der „n+3“-Regel siehe die Anmerkungen der Kommission zu Kasten 1.5.

1.11 Der Initiative für die GAP gingen verschiedene Evaluierungen voraus, doch für die Folgenabschätzung der GAP-Vorschläge lagen nur wenige abschließende Evaluierungen zum vorangegangenen MFR vor. Der Grund dafür ist die Zeit, die benötigt wird, um Daten über die Umsetzung der GAP zu erheben, bevor eine fundierte Evaluierung durchgeführt werden kann. In der Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle (RSB) spiegelt sich diese begrenzte Verfügbarkeit abgeschlossener und umfassender Evaluierungen wider. Einige der Evaluierungen waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Folgenabschätzung abgeschlossen; ihre Ergebnisse wurden für die Folgenabschätzung herangezogen.

Für den Abschnitt über die gewonnenen Erkenntnisse im Folgenabschätzungsbericht für die GAP nach 2020 wurden Zwischenergebnisse verwendet, wie in den Anhängen 1 und 3 dokumentiert ist.

Zu früh durchgeführte Evaluierungen, z. B. nach nur einem Jahr der Umsetzung, wie bei der Evaluierung der Ökologisierung, bergen die Gefahr, dass die Evaluierung Mängel aufweist. In dem Fall des Beispiels hatte die Kommission jedoch keine andere Wahl.

1.12 Allen sektorspezifischen Legislativvorschlägen, die unter die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen fallen, sind Folgenabschätzungen vorausgegangen; darin wurden zentrale Aspekte der Durchführung der Finanzierung analysiert, die sich in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wiederfinden. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen beruht auf diesen Folgenabschätzungen.

1.13 (Antwort der Kommission zu den Punkten 1.13 bis 1.15)

Die Evaluierungen und Folgenabschätzungen der Kommission können über EUR-Lex, das Register der Kommissionsdokumente und das Portal „Ihre Meinung zählt“ abgerufen werden. Mitglieder der EU-Institutionen haben auch über die interinstitutionelle Datenbank für EU-Studien darauf Zugriff.

In der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 wurde das Ziel festgelegt, die Transparenz von Parlament, Rat und Kommission durch die Einrichtung eines gemeinsamen Legislativportals zu erhöhen. Diese allen zugängliche Website wird es der Öffentlichkeit ermöglichen, die Annahme interinstitutioneller Gesetzgebungsakte genau zu verfolgen. Die Arbeit der drei Organe an dem Portal ist noch nicht abgeschlossen.

Wie in der Mitteilung „Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften“ angekündigt, arbeitet die Kommission daran, verschiedene Erkenntnisregister und Portale miteinander

zu verknüpfen, etwa den EU Bookshop, die interinstitutionelle Datenbank für EU-Studien, das Portal „Ihre Meinung zählt“ und EUR-Lex.

1.18 Bei Ausgabenprogrammen werden die Folgemaßnahmen der Evaluierungen in den Folgenabschätzungen analysiert und gegebenenfalls in den Vorschlägen für die Nachfolgeprogramme berücksichtigt. All diese Legislativvorschläge wurden in die jährlichen Managementpläne aufgenommen. Die Anweisungen für die Erstellung der Managementpläne von 2022 enthalten die Verpflichtung, relevante Folgemaßnahmen auf Grundlage von Evaluierungsergebnissen zu formulieren. Die Dienststellen werden ferner aufgefordert, in ihren Managementplänen auf entscheidende Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung, wie Eignungsprüfungen und wichtige Evaluierungen, hinzuweisen. Sehr spezifische operative Folgemaßnahmen, beispielsweise in Bezug auf die Durchführung eines Programms, können nicht Teil der Managementpläne sein, da sich diese auf die wichtigsten Outputs des Jahres konzentrieren.

Auf die aus Evaluierungen und Folgemaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse wird auch in anderen Dokumenten, beispielsweise in den Jährlichen Tätigkeitsberichten, hingewiesen.

Aktionspläne mit Folgemaßnahmen sind nicht systematisch erforderlich und nach dem Rahmen für eine bessere Rechtsetzung nicht verpflichtend, da die Verhältnismäßigkeit zu wahren ist und die Überschneidung von Informationen, die an die anderen Organe übermittelt und veröffentlicht werden, vermieden werden soll.

1.19 Gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung müssen Folgenabschätzungen verhältnismäßig sein. Es können nicht alle möglichen Optionen bewertet werden, insbesondere dann nicht, wenn sie nicht durchführbar sind. Stattdessen werden nach der Ermittlung und Überprüfung der verfügbaren Optionen die relevantesten ausgewählt. Dabei berücksichtigen die Dienststellen der Kommission die Fakten sowie die Beiträge von Interessenträgern und konsultieren die dienststellenübergreifenden Gruppen; auf diese Weise fließt auch das Fachwissen aller einschlägigen Generaldirektionen der Kommission ein. Die Folgenabschätzungen werden vom Ausschuss für Regulierungskontrolle geprüft.

Tabelle 1.2 – Folgenabschätzungen stellen verschiedene Optionen vor, die qualitativ vergleichbar sind, nehmen aber nur in begrenztem Umfang quantitative Analysen vor – Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 1.19.

DIE KOMMISSION HAT IHRE LEGISLATIVVORSCHLÄGE UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER GEWONNENEN ERKENNTNISSE AUSGEARBEITET

Kasten 1.1 – Gewonnene Erkenntnisse: Verschiedene Instrumente des auswärtigen Handelns sollten konsolidiert werden

Die Zusammenführung der meisten bisherigen Instrumente zu einem einzigen Instrument und die Aufnahme des EEF in den EU-Haushaltsplan stellen wichtige Schritte auf dem Weg der Vereinfachung und Kohärenzsteigerung dar. Die Umsetzung der Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln wird einheitlichen Regeln unterliegen und die Durchführungsbestimmungen zum NDICI/Europa in der Welt bilden auch die Grundlage für die Umsetzung der wenigen externen Finanzierungsinstrumente (IPA III, Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit, Übersee-Assoziationsbeschluss).

1.26 Mit ihrem Vorschlag bezüglich einer längeren Liste gemeinsamer Indikatoren hat die Kommission auf die vom Hof zitierten Erkenntnisse reagiert. Durch eine längere und umfassendere Liste von Indikatoren für die Berichterstattung über kohäsionspolitische Interventionen, die durch recht heterogene Maßnahmen gekennzeichnet sind, wäre es möglich, für die Investitionen im Rahmen der einzelnen Programme relevantere Indikatoren auszuwählen und zu verwenden, wodurch die Notwendigkeit der Verwendung programmspezifischer Indikatoren erheblich verringert würde. Darüber hinaus möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgeschlagenen Indikatoren eingehend mit den Vertretern

der Mitgliedstaaten analysiert und anhand der RACER-Kriterien (Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust – relevant, anerkannt, glaubwürdig, leicht, robust) geprüft wurden.

Kasten 1.3 – Gewonnene Erkenntnisse: Der Beitrag der GAP zum Klimaschutz sollte realistisch bewertet werden

Der Ansatz der EU für die durchgängige Berücksichtigung des Klimaschutzes und die Methodik zur Verfolgung von Klimaschutzausgaben beruht auf internationalen Verfahren. Die von der Kommission angewandte Methodik zur Messung des Beitrags der GAP zum Klimaschutz ist solide und wurde in einer transparenten und koordinierten Weise ausgearbeitet; sie wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt und mit ihnen vereinbart. Im Rahmen der jüngsten politischen Einigung über die GAP-Reform haben das Europäische Parlament und der Rat die Methodik für die durchgängige Berücksichtigung des Klimaschutzes in der GAP uneingeschränkt gebilligt, und weitere Änderungen an der Verfolgung von Klimaschutzausgaben in der gemeinsamen Agrarpolitik wurden von den beiden gesetzgebenden Organen verschoben und sollen frühestens nach dem 31. Dezember 2025 vorgenommen werden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die GAP-Instrumente eher eine erhebliche als eine begrenzte Wirkung hatten.

In der Landwirtschaft der EU wurden die Treibhausgasemissionen seit 1990 um 21,4 % gesenkt, während die Agrarproduktion zugenommen hat.

Die Kommission stellt fest, dass die GAP nie das spezifische Ziel hatte, die Emissionen aus der Viehzucht zu verringern. Die Emissionen blieben stabil, während die Produktion zunahm. Es muss noch mehr getan werden, um die Emissionen in der Landwirtschaft weiter zu verringern und die ehrgeizigen Klimaziele der EU für 2030 zu erreichen (eine Nettoemissionsreduktion um 55 % bis 2030).

Die Kommission unterstreicht ihre feste Entschlossenheit hinsichtlich der Verwirklichung der Ziele im Rahmen des europäischen Grünen Deals und seiner Kernelemente Klimawandel, biologische Vielfalt und Umweltpflege. Eine wesentliche Rolle wird dabei der Übergang zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft spielen. Die neue GAP wird diesen Übergang entscheidend unterstützen, und zwar durch eine erweiterte Konditionalität (einschließlich eines neuen GLÖZ 2 für den Schutz von Torfgebieten), durch Öko-Regelungen, über die mindestens 25 % der Direktzahlungen den Bereich Umwelt/Klima zugutekommen, und dadurch, dass 35 % des Haushalts für die Entwicklung des ländlichen Raums ebenfalls für diesen Zweck vorgesehen sind.

Die neue GAP ist folglich in Bezug auf den Klimaschutz ehrgeiziger geworden (sowohl bei den Minderungs- als auch den Anpassungsmaßnahmen). Die Landwirte unterliegen gestiegenen Verpflichtungen und werden dafür belohnt, wenn sie sich für den Übergang zu Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, etwa eine klimaeffiziente Landwirtschaft, einsetzen, wodurch neue Geschäftsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten geschaffen werden.

Kasten 1.4 – Gewonnene Erkenntnisse: Der MFR sollte flexibler sein, damit besser auf sich verändernde Umstände reagiert werden kann

Wie in der Mitteilung über den MFR von 2018 (COM(2018) 321) zusammengefasst wird, sah der ursprüngliche Kommissionsvorschlag von 2018 Mechanismen vor, mit denen Folgendes sichergestellt werden sollte:

- Flexibilität zwischen und in den Programmen, z. B. NDICI-Polster, Übertragungen und Beiträge von Mitteln unter geteilter Mittelverwaltung auf/für Mittel unter (in)direkter Mittelverwaltung oder InvestEU, Flexibilität der Finanzausstattung gemäß Nummer 18 der Interinstitutionellen Vereinbarung usw.
- Flexibilität zwischen Rubriken und Jahren (z. B. die vom EuRH erwähnte Unionsreserve)
- besondere (thematische und nicht thematische) Instrumente, deren weitere Stärkung im Aufbaupaket der Kommission von Mai 2020 vorgeschlagen wurden

Die Kommission hatte ferner eine Vorlage für Basisrechtsakte vorgeschlagen, mit der sichergestellt worden wäre, dass alle Basisrechtsakte vergleichbare Bestimmungen in Bezug auf die Durchführung durch die Kommissionsdienststellen und die Begünstigten verschiedener sektorbezogener Programme aufweisen. Dadurch hätte die Flexibilität bei der Programmdurchführung verbessert werden können, beispielsweise durch die Erleichterung von Änderungen bei der Kofinanzierung und von Übertragungen, um letztlich bessere Ergebnisse zu erzielen. Diese Vorlage wurde von den gesetzgebenden Organen während der Verhandlungen über den MFR 2021-2027 abgelehnt.

Die Kommission weist darauf hin, dass insgesamt nicht alle Vorschläge in die Vereinbarung über den MFR aufgenommen wurden. Während die Vereinbarung über den MFR, einschließlich der sektorspezifischen Rechtsvorschriften, für den MFR 2021-2027 im Wesentlichen das gleiche Maß an Flexibilität gewährleistet wie beim MFR 2014-2020, wird es angesichts der sich wandelnden Herausforderungen und unvorhergesehenen Ereignisse für den EU-Haushalt erst im Laufe der Umsetzung und nach dem Programmplanungszeitraum 2021-2027 möglich sein, die Angemessenheit der entsprechenden Niveaus in Verbindung mit der inhärenten Flexibilität einiger der neuen Programme zu bewerten.

Kasten 1.5 – Gewonnene Erkenntnisse: Die „n+3“-Regel sollte durch die „n+2“-Regel ersetzt werden

Der Vorschlag der Kommission bezüglich der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027 sah einen Übergang von der „n+3“-Regel zu der „n+2“-Regel vor. Der vorgeschlagene Mechanismus wurde vom Rat während der Verhandlungen jedoch entschieden abgelehnt und vor der Annahme aus dem Text gestrichen.

Allerdings wurde im Einklang mit den wiederholten Empfehlungen des EuRH, die Überschneidungen zwischen aufeinanderfolgenden Programmplanungszeiträumen zu verringern, der 31. Dezember 2029 als die Frist für die Förderfähigkeit nach der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen 2021-2027 beibehalten, was faktisch eine „n+2“-Regel für die Mittelbindung im letzten Jahr zur Folge hat.

Des Weiteren wird im Rahmen des neuen MFR 2021-2027 ab 2023 (mit Anwendung der Verordnung über die GAP-Strategiepläne) die „n+2“-Regel auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) angewandt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

1.34 Allen sektorspezifischen Legislativvorschlägen, die unter die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen fallen, sind Folgenabschätzungen vorausgegangen; darin wurden zentrale Aspekte der Durchführung der Finanzierung analysiert, die sich in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wiederfinden. Der Vorschlag für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen beruht auf diesen Folgenabschätzungen.

Was die Folgenabschätzung zur Unterstützung der Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 anbelangt, so enthält ihr Anhang 1 eine Auswahl einschlägiger Verweise, ihr Anhang 3 eine Zusammenfassung der zahlreichen herangezogenen Evaluierungen und Studien und ihr Anhang 9 eine umfassende Bibliografie.

Um den Mangel an abgeschlossenen Evaluierungen zu beheben, organisierte die Kommission (im Vorfeld anderer MFR-bezogener Konsultationen) eine breite öffentliche Konsultation, mehrere Workshops zu den drei Säulen der Nachhaltigkeit sowie zu lebensmittelbezogenen Fragen und führte eine solide quantitative Analyse durch, ergänzt durch eine umfassende Mehrkriterienanalyse.

Empfehlung 1.1

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

In Folgenabschätzungen werden die wesentlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wirkungen politischer Optionen analysiert. Dies ist von entscheidender Bedeutung für eine faktengestützte Politikgestaltung und die Ausarbeitung guter Legislativvorschläge. Obwohl die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Gestaltung ihrer künftigen Vorschläge für den MFR

für die Zeit nach 2027 nicht vorgreifen kann, wird sie analysieren, wie im Rahmen von Folgenabschätzungen inhaltliche Aspekte von Rechtsvorschriften, die mehrere Programme betreffen, am besten untersucht werden können. Ausschlaggebend für die Analyse werden gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung die Architektur des nächsten MFR sowie die effizienteste und verhältnismäßigste Art und Weise der Vorbereitung früherer MFR und die dabei gesammelten Erfahrungen sein.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Mit dem MFR 2021-2027 wird ein horizontaler Ansatz für die Zeitplanung der Evaluierungen angewandt. Die Zwischenevaluierungen und abschließenden Evaluierungen werden künftig generell vier Jahre nach Beginn bzw. Ende der Programmdurchführung durchgeführt, um sicherzustellen, dass bei den Evaluierungen auf Daten aus drei vollen Jahren zurückgegriffen werden kann.

Die Vorbereitungen für den MFR nach 2027 werden nach den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung auf Folgenabschätzungen (oder Ex-ante-Evaluierungen) beruhen. Dabei werden die verfügbaren Zwischenevaluierungen der Programme des Zeitraums 2021-2027 und die abschließenden Evaluierungen der Programme des Zeitraums 2014-2020 herangezogen, wobei dem Zyklus des MFR und den ihm innewohnenden Herausforderungen Rechnung getragen wird.

Von diesem Grundsatz kann es unvermeidbare Ausnahmen geben. Aufgrund des Übergangszeitraums werden die Mitgliedstaaten der Kommission beispielsweise im Februar 2025 die ersten Daten über die Umsetzung der neuen GAP übermitteln.

1.35 Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 1.13.

Die Evaluierungen und Folgenabschätzungen der Kommission können bereits über EUR-Lex, das Register der Kommissionsdokumente und das Portal „Ihre Meinung zählt“ abgerufen werden. Mitglieder der EU-Institutionen haben auch über die interinstitutionelle Datenbank für EU-Studien (und Evaluierungen) darauf Zugriff. Die Kommission arbeitet daran, diese Erkenntnisregister und Portale miteinander zu verknüpfen.

Empfehlung 1.2 Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die Einrichtung des gemeinsamen Legislativportals ist eine interinstitutionelle Aufgabe, und die Kommission wird mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in Kontakt treten, um die Arbeit daran voranzubringen, wie in der Mitteilung „Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften“ angekündigt.

Zeitraum: bis Ende 2023 Der Zeitplan für die Umsetzung hängt von den anderen Partnerinstitutionen ab.

1.36 Die Folgemaßnahmen einer Evaluierung können vielerlei Form annehmen; Beispiele sind Legislativvorschläge mit zugehöriger Folgenabschätzung (oder Ex-ante-Evaluierung), verbesserte Leitlinien oder Überwachung oder Berichte der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat.

Die Schlussfolgerungen aus den Bewertungen der Finanzprogramme fließen in die Analyse im Rahmen der Folgenabschätzung und darüber hinaus in die Gestaltung der Legislativvorschläge für künftige Programme ein. Diese Vorschläge und die zugehörigen Folgenabschätzungen werden in den jährlichen Managementplänen aufgeführt. Die Dienststellen werden ferner aufgefordert, in ihren Managementplänen auf entscheidende Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung, wie Eignungsprüfungen und wichtige Evaluierungen, hinzuweisen. Andere Arten spezifischerer operativer Folgemaßnahmen (z. B. Leitlinien für die Umsetzung von Diensten, IT-Upgrades) werden in den Managementplänen nicht genannt, da sich diese auf die wichtigsten Outputs des Jahres konzentrieren.

Informationen über die wesentlichen Folgemaßnahmen der Evaluierungen sind auch in anderen Berichten enthalten, z. B. in den Jährlichen Tätigkeitsberichten.

Empfehlung 1.3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass es wichtig ist, die Evaluierungsergebnisse zu veröffentlichen und gegebenenfalls als Ergänzung der Schlussfolgerungen aus der Evaluierung entsprechende Folgemaßnahmen zu bestimmen, um die gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis umzusetzen und einen Nutzen aus den Evaluierungsergebnissen zu ziehen. Die Folgemaßnahmen werden in den Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen zur Evaluierung dargelegt und in den Folgenabschätzungen analysiert. Die Kommission hat in ihren Folgenabschätzungen zur Vorbereitung des MFR 2021-2027 wichtige Erkenntnisse aus den Evaluierungen berücksichtigt. Künftige Vorschläge für die Nachfolgeprogramme und die zugehörigen Folgenabschätzungen werden in den öffentlichen Managementplänen berücksichtigt.

Zeitraumen: bis Ende 2022 Der Zeitplan hängt davon ab, wann die Zwischenevaluierungen und die abschließenden Evaluierungen für den MFR 2021-2027 erstellt werden.

1.37 Quantitative Informationen und Methoden wie Statistiken und Kostenwirksamkeitsanalysen ergänzen qualitative Informationen wie Stellungnahmen, Beiträge von Interessenträgern sowie Beratung durch Wissenschaftler und Sachverständige; diese sind als Faktengrundlage für die Folgenabschätzung alle gleichermaßen wertvoll. Die Kommission hat in den Folgenabschätzungen – mit wenigen Ausnahmen – quantitative Analysen durchgeführt, sofern dies machbar und verhältnismäßig war.

Während in bestimmten Fällen, wie etwa bei der Folgenabschätzung für die GAP, quantitative Analysen durchgeführt wurden, ist eine Quantifizierung der Wirkungen nicht in allen Fällen möglich; die Nachweise müssen dann gegebenenfalls auf Grundlage qualitativer Informationen erbracht werden, die gleichermaßen wertvoll sind.

Empfehlung 1.4 Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Quantitative Informationen, einschließlich Kosten-Nutzen-Analysen und Kostenwirksamkeitsanalysen, sind neben qualitativen Nachweisen eine wichtige Erkenntnisquelle im Folgenabschätzungsverfahren. Die Wirkungen können jedoch nur quantifiziert werden und Kosten-Nutzen-Analysen sowie Kostenwirksamkeitsanalysen auf der Grundlage quantitativer Daten können nur durchgeführt werden, sofern dies machbar und verhältnismäßig ist, d. h. sofern hochwertige und aktuelle Daten zu vertretbaren Kosten verfügbar sind. Die Kommission ist auf hochwertige und aktuelle Daten von den Mitgliedstaaten und anderen Begünstigten von EU-Rechtsvorschriften angewiesen.

Anhang 1.1 Weiterverfolgung der Empfehlungen aus Kapitel 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017

Empfehlung 3 c):

Die in den wichtigsten Leistungsberichten enthaltenen aggregierten Informationen werden von den Dienststellen bereitgestellt, die für die laufende Verwaltung der Programme und Politiken verantwortlich sind. In den ständigen Anweisungen für die Jährlichen Tätigkeitsberichte und die Programmabrisse (die in den ständigen Anweisungen für das Haushaltsrundsreiben enthalten sind) und in regelmäßigen Interaktionen in den einschlägigen kommissionsweiten Netzen haben die zentralen Dienste hervorgehoben, wie wichtig es ist, dass die vorgelegten Informationen kohärent sind und die Quelle der vorgelegten Informationen eindeutig angegeben wird. Etwaige von den zentralen Diensten festgestellte Abweichungen werden den Dienststellen während der Fertigstellung der Berichte zur Kenntnis gebracht und mit ihnen besprochen.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 2 – WETTBEWERBSFÄHIGKEIT FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

EINLEITUNG

2.1 Das Programm Erasmus+ wird weithin als wirksames Programm anerkannt, das den Bürgerinnen und Bürgern Europas einen europäischen Mehrwert bietet. Die Kommission entwickelt ihre programmatischen und politischen Antworten auf die Herausforderungen, mit denen ihre Interessenträger konfrontiert sind, ständig weiter und wird den ausführlichen Bemerkungen des EuRH als wertvollem Beitrag zu diesem laufenden Vorgang nachkommen.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass einige der in diesem Kapitel genannten Studien vor einigen Jahren abgeschlossen wurden und sich auf noch weiter zurückliegende Zeiträume beziehen. Im Jahr 2022 wird die Kommission die abschließende Evaluierung des Programms für den Zeitraum 2014–2020 einleiten. Sie wird den Anpassungen des Programms, die im Laufe der Jahre und aufgrund dieser Studien vorgenommen wurden, besser Rechnung tragen.

Zuletzt hebt der EuRH hervor, dass mehr Frauen als Männer am Programm Erasmus+ teilnehmen. Der Kommission liegen Daten vor, aus denen hervorgeht, dass dies in erster Linie auf das bestehende Geschlechterverhältnis in den Studienfächern zurückzuführen ist, die zur Teilnahme am Erasmus+-Programm anregen, und nicht auf eine im Programm angelegte Voreingenommenheit gegenüber Männern, bei der Handlungsbedarf besteht. In zahlreichen im Rahmen des Programms finanzierten Projekten werden die Chancen und der Zugang für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen, unabhängig von ihrem Hintergrund, betont, was sich im Allgemeinen auch in den Programmstatistiken widerspiegelt.

LEISTUNGSBEWERTUNG VON ERASMUS+

2.9 Leistungsindikatoren sind ein nützliches Instrument zur Überwachung der Programmleistung. Sie können beispielsweise frühzeitig Hinweise auf Probleme bei der Leistung bzw. Durchführung geben, bei denen Handlungsbedarf bestehen könnte. Für die Bewertung der Programmleistung ist es jedoch oft erforderlich, über eine Analyse der Leistungsindikatoren hinauszugehen und andere relevante quantitative und qualitative Informationen einzubeziehen. Ein Satz von Leistungsindikatoren kann niemals sämtliche Aspekte der Programmleistung wiedergeben. Die Tatsache, dass ein Leistungsindikator „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), sein Ziel zu erreichen, heißt daher nicht unbedingt, dass das Programm selbst „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), seine Ziele zu erreichen.

Die Kommission bewertet in den Programmabrisse die Fortschritte der Indikatoren bei der Erreichung der Zielvorgaben. Aufgrund der Anwendung unterschiedlicher Methoden weicht diese Bewertung in einigen Fällen von der Bewertung ab, die der EuRH in diesem Bericht abgibt.

Wie im Sonderbericht Nr. 22/2018 des EuRH beschrieben wird, sind die Indikatoren des Programms Erasmus+ für den Zeitraum 2014–2020 eng an die politischen Ziele des ET 2020 angelehnt.

Die Kommission kann bestätigen, dass auf die wichtigsten Bemerkungen zu den Indikatoren in der Weise reagiert worden ist, dass diese aktuell für den neuen Programmplanungszeitraum überarbeitet werden und dabei die vom EuRH ermittelten Probleme angegangen werden. Einige theoretische Unterschiede wie die Unterscheidung zwischen „Outputs“ und „Ergebnissen“ sind jedoch Teil einer breiter angelegten, lang anhaltenden interinstitutionellen Diskussion über die Frage, wie die wesentlichen Vorteile von EU-Programmen einzustufen sind.

2.11 Die Kommission ist der Auffassung, dass die Indikatoren für die Zahl der unterstützten Beschäftigten als Ergebnisindikatoren betrachtet werden können, weil es sich bei ihnen um operative Kernziele des Programms handelt, die in Anhang I zur Erasmus+-Verordnung als „quantitativ (allgemein)“ bezeichnet werden.

2.12 Die Kommission stellt fest, dass in der Halbzeitbewertung festgestellt wurde, „dass im Hinblick auf eine Angleichung dessen, was die Projekte tatsächlich fördern, an die wesentlichen Prioritäten auf EU-Ebene noch Verbesserungspotenzial besteht“. Die Arbeitsprogramme der nationalen Agenturen und die Kriterien für Programmleitfäden führten Schritt für Schritt zu einer stärkeren Verknüpfung der Projekte mit den Prioritäten auf EU-Ebene.

2.15 Beim Erasmus+-Programm 2021–2027 arbeitete die Kommission intensiv mit Interessenträgern zusammen und ersetzte die IT-Tools durch ein einziges modulares System. Der Programmleitfaden wurde ebenfalls aktualisiert, und die Vereinfachung der Finanzierungsregeln, die insbesondere durch die Nutzung ergebnisbasierter Pauschbeträge zustande kommt, wird seit den Aufforderungen 2021 schrittweise umgesetzt.

2.16 Die Kommission betont, dass die Schlussfolgerung, die in der Zwischenevaluierung von 2017 in Bezug auf Synergien getroffen wurde, auf den ersten Jahren des Programms Erasmus+ beruhte. Seit dieser Zeit hat die Kommission die Zahl der Mechanismen, nach denen EU-Programme zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele zu erreichen, erheblich gesteigert. Ein wichtiges Beispiel ist die Schaffung des Europäischen Solidaritätskorps, das eine Reihe verschiedener EU-Programme mobilisierte; dieser Prozess wird im Programmplanungszeitraum 2021–2027 über den gesamten mehrjährigen Finanzrahmen hinweg fortgesetzt, wobei potenzielle Synergien vollständig in die Rechtsgrundlagen der Programme integriert wurden.

2.17 Nach Auffassung der Kommission lässt sich der Anteil weiblicher Teilnehmerinnen am Erasmus-Programm zu einem großen Teil durch die Wechselwirkungen zwischen dem Anteil bestimmter Studiengänge am Programm und die Geschlechterverteilung unter den Teilnehmern und Teilnehmerinnen dieser Studiengänge erklären. Insbesondere im Erasmus+-Programm für Mobilität in der Hochschulbildung sind Männer in Studiengängen wie „Ingenieurwesen, Fertigung und Bauwesen“ sowie „Informations- und Kommunikationstechnologie“ in der Überzahl. Nichtsdestotrotz haben diese Fächer gegenüber Fächern wie „Bildende Kunst und Geisteswissenschaften“ sowie „Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Journalismus und Informationswesen“ ein geringeres Gewicht.

Nach dem Grundsatz des „ergebnisorientierten Haushalts“ strebt der EU-Haushalt an, mit seinen Mitteln mehrere Ziele zu fördern. In der Erasmus+-Projektdatebank sind 9243 Projekte zu finden, zu deren Zielen unter anderem die Gleichstellung der Geschlechter zählt. Diese Beiträge jeweils für sich genommen finanziell einzuschätzen, wäre wahrscheinlich nicht objektiv und entspräche nicht dem erwähnten Grundsatz, mit jedem ausgegebenen Euro mehrere Ziele zu erfüllen und für den europäischen Steuerzahler den größtmöglichen Nutzen zu erzielen.

Im Rahmen der neuen horizontalen Leitlinien für die neuen EU-Programme für den Zeitraum 2021–2027 wird ein neuer Ansatz zur Rückverfolgung von Finanzmitteln eingeführt, der unter anderem auch die Gleichstellung der Geschlechter erfasst.

2.20 Nach dem Leistungsrahmen der Kommission gelten Zielvorgaben, die festgelegt und erreicht wurden, dann als Ergebnisse, wenn dies dem Kernziel des zugrunde liegenden Programms entspricht.

2.26 Diese Indikatoren werden im Rahmen der laufenden Entwicklung von Kernindikatoren in Zusammenarbeit mit den zentralen Dienststellen überprüft werden.

2.29 Die Kommission möchte betonen, dass ein wesentlicher Teil des Mehrwerts bei strategischen Schulpartnerschaften in der gemeinsamen Nutzung bewährter Verfahren auf internationaler Ebene

und der Katalysatorwirkung besteht, die Partnerschaften in ihren örtlichen Gemeinschaften und bei den Interessenträgern entfalten können. Innovation ist jedoch vollständig in die zu erzielenden Ergebnisse integriert, die dann von anderen Akteuren auf dem betreffenden Gebiet genutzt werden können.

Darüber hinaus vermitteln die ausführlichen Antworten, die Teil der Zwischenevaluierung waren, ein vielfältigeres und nuancierteres Bild der verschiedenen Vorteile strategischer Partnerschaften und kamen insbesondere zu dem Schluss, dass die Austausch- und Lernaktivitäten einen klaren Wert haben und es den Mitarbeitern und Organisationen ermöglichen, ihre Verfahren und Methoden zu verbessern.

2.33 Nach dem Leistungsrahmen der Kommission gelten Zielvorgaben, die festgelegt und erreicht wurden, dann als Ergebnisse, wenn dies dem Kernziel des zugrunde liegenden Programms entspricht.

2.36 Die Kommission weist darauf hin, dass dieser scheinbar niedrige Prozentsatz überwiegend darauf zurückzuführen ist, dass seit 2018 die Unterstützung für die Freiwilligentätigkeit junger Menschen auf das neuere Europäische Solidaritätskorps verlagert worden ist.

2.37 Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 2.33.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

2.41 Die Kommission weist auf den in ihrer Antwort auf Ziffer 2.17 beschriebenen Einfluss der Studienfächer auf das Geschlechterverhältnis hin.

2.42 Im Zusammenhang mit den in diesem Kapitel enthaltenen zahlreichen Verweisen auf die Halbzeitbewertung 2017 ist auch darauf hinzuweisen, dass es dort heißt:

„Bei der abschließenden Evaluierung des Programms ist auch eine Bewertung der von den groß angelegten Wissensallianzen und Allianzen für branchenspezifische Fertigkeiten erzielten Ergebnisse vorgesehen, die im Rahmen von Erasmus+ zur Förderung von Innovation in der Hochschulbildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung eingeführt wurden.“

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

**KAPITEL 3 – WIRTSCHAFTLICHER, SOZIALER UND TERRITORIALER
ZUSAMMENHALT**

EINLEITUNG

3.1 Die Konzentration der Programme 2014–2020 auf Leistung und Interventionslogik sowie die im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2007–2013 umfassendere Berichterstattung über fondsspezifische gemeinsame Indikatoren hat zu robusteren und kohärenteren Leistungsdaten über die Outputs und die unmittelbaren Ergebnisse der Investitionsmaßnahmen geführt, die zudem über Programme und Länder hinweg vergleichbar sind. Die jährlichen Durchführungsberichte zu den Programmen sind zu einer deutlich verbesserten Quelle für Leistungsinformationen geworden. Die bei den Outputs, Ergebnissen, Kosten je Einheit und Erfolgsquoten erreichten Leistungen wurden allen Bürgerinnen und Bürgern auf der offenen Datenplattform zur Kohäsionspolitik¹ zugänglich gemacht.

Ende 2019 hatten der Europäische Sozialfonds und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (ESF und BJM) einige wichtige Erfolge erzielt. Insbesondere leisteten sie in den Jahren von 2014 bis 2019 36,4 Millionen Menschen im Rahmen verschiedener Programme Unterstützung. Davon haben im Ergebnis der EU-Intervention 4,5 Millionen Menschen einen Arbeitsplatz gefunden und 5,5 Millionen eine Qualifikation erworben. Darunter waren 2,5 Millionen Menschen mit Behinderungen, 5,6 Millionen Migrantinnen und Migranten und Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Migrationshintergrund sowie 6,5 Millionen benachteiligte Personen. Die Umsetzung des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist noch nicht abgeschlossen und endet am 31.12.2023.

Die aus dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanzierten operationellen Programme investieren in eine Vielzahl von Maßnahmen, die auf die besonderen Entwicklungsbedürfnisse der Mitgliedstaaten und Regionen zugeschnitten sind. Die Indikatoren für die Festlegung von Zielvorgaben und die Berichterstattung über die Leistung werden an die jeweiligen Maßnahmen angepasst. In ihrer übergeordneten Leistungsberichterstattung konzentriert sich die Kommission auf die gemeinsamen Indikatoren, die in allen Programmen verwendet, für alle Vorgänge gemeldet und auf EU-Ebene aggregiert werden. Die programmspezifischen Indikatoren, die für die Bewertung der Leistung der Fonds auf nationaler und regionaler Ebene gleichermaßen relevant sind, kommen bei der übergeordneten Berichterstattung der Kommission zwar nicht zur Anwendung, dienen jedoch der Überwachung der Leistung spezifischer Programme. Nach Auffassung der Kommission ermöglicht das eingeführte Überwachungssystem, sowohl die tatsächliche Durchführung als auch die Leistung der Programme zu beobachten.

3.7 Die im Programmabriss für den MFR 2014–2020 festgelegten spezifischen Ziele entsprechen den thematischen Zielen (TZ) der Verordnung über die gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) und der ESF-Verordnung. Im ESF 2014–2020 werden die Unterkategorien der verschiedenen thematischen Ziele als „Investitionsprioritäten“ bezeichnet. Nach Artikel 2 Nummer 34 der Dachverordnung ist ein ‚spezifisches Ziel‘ das Ergebnis, zu dem eine Investitionspriorität oder eine Priorität der Union in einem bestimmten nationalen oder regionalen Kontext anhand von Aktionen oder Maßnahmen beiträgt, die im Rahmen einer Priorität durchgeführt werden“. Solche spezifischen Ziele werden von jedem Mitgliedstaat für jede Priorität eines Programms festgelegt.

¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

LEISTUNGSBEWERTUNG DES ESF

3.12 Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 3.70.

3.19 Wie in den Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) über die leistungsorientierte Finanzierung hervorgehoben wird, wurde die Leistungsüberprüfung gemäß der regulatorischen Grundlage mittels einer Bewertung der im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren durchgeführt.

Die Dachverordnung 2014–2020 sieht in der Tat vor, dass die Leistungsüberprüfung durch Bewertung der im Leistungsrahmen enthaltenen Durchführungsschritte und Indikatoren erfolgen muss. Die den kohäsionspolitischen Interventionen zugrunde liegende Logik gewährleistet eine Folgebeziehung zwischen Finanz- sowie Outputindikatoren und Ergebnissen im zeitlichen Verlauf. Zum Zeitpunkt der Leistungsüberprüfung wäre es noch zu früh gewesen, um Ergebnisse für im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierte mehrjährige Investitionen zu erhalten (und anhand dessen die Fortschritte zu bewerten).

3.21 Viele dieser Einschränkungen bei den Daten sind im laufenden Programmplanungszeitraum beseitigt worden, wobei dies vor allem durch die Einführung gemeinsamer Ergebnisindikatoren und gemeinsamer Definitionen für alle Indikatoren erreicht wurde.

Die Kommission hat ihre Bemühungen zur Förderung kontrafaktischer Wirkungsevaluierungen in den Mitgliedstaaten fortgesetzt (z. B. mittels Aktualisierung der Leitlinien für kontrafaktische Wirkungsevaluierungen oder Erfahrungsaustausch). In Bezug auf den ESF und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurden knapp 100 kontrafaktische Wirkungsevaluierungen abgeschlossen, deren Schwerpunkt auf Beschäftigung, sozialer Eingliederung und Bildungsprojekten lag. Derzeit wird eine systematische Synthese dieser Erkenntnisse durchgeführt (Meta-Analyse), die in die Ex-post-Evaluierung einfließen wird.

3.23 In dem vom EuRH erwähnten Bericht des Europäischen Parlaments werden ebenfalls Verbesserungen bei der Bewertung der Kohäsionspolitik (KP) hervorgehoben. Dort heißt es, dass sich informierte Interessenträger im Allgemeinen der Ansicht anschließen, dass sich die Fähigkeit des Rahmens, Erkenntnisse über die erreichten Leistungen der Kohäsionspolitik zugänglich zu machen und eine Rechenschaftsfunktion zu erfüllen, auf EU-Ebene verbessert habe.

Darüber hinaus war der Anteil der kontrafaktischen Evaluierungen beim ESF deutlich höher als beim EFRE.

In Bezug auf die Methoden stellte der Evaluierungs-Helpdesk fest, dass bei vielen Wirkungsevaluierungen relativ fortschrittliche Techniken zum Einsatz kämen, die darauf ausgelegt seien, zwischen den Wirkungen der untersuchten Maßnahmen und anderen Faktoren zu unterscheiden; dies seien insbesondere kontrafaktische Analysen zur Abschätzung der Größenordnung der Wirkungen sowie theoriebasierte Ansätze zur Verfolgung der Verbindungen zwischen den Maßnahmen und den beobachteten Ergebnissen.

Die GD Beschäftigung setzt mit Unterstützung der Gemeinsamen Forschungsstelle (Forschungsstelle für Wirkungsevaluierung) und des Evaluierungs-Helpdesks den Aufbau von Evaluierungskapazitäten in den Mitgliedstaaten fort.

3.24 Während die Haushaltsordnung der wichtigste Bezugspunkt für die Grundsätze und Verfahren zur Regelung der Aufstellung, Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts ist, werden die Grundsätze, nach denen sich die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung neuer Initiativen und

Vorschläge und bei der Verwaltung und Evaluierung bestehender Rechtsvorschriften richtet, in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung dargelegt. Den Anforderungen der besseren Rechtsetzung entsprechend bewertet die Europäische Kommission stets die Evaluierungskriterien Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert ihres Tätigwerdens.

3.25 Leistungsindikatoren sind ein nützliches Instrument zur Überwachung der Programmleistung. Sie können beispielsweise frühzeitig Hinweise auf Probleme bei der Leistung bzw. Durchführung geben, bei denen Handlungsbedarf bestehen könnte. Für die Bewertung der Programmleistung ist es jedoch oft erforderlich, über eine Analyse der Leistungsindikatoren hinauszugehen und andere relevante quantitative und qualitative Informationen einzubeziehen. Ein Satz von Leistungsindikatoren kann niemals sämtliche Aspekte der Programmleistung wiedergeben. Die Tatsache, dass ein Leistungsindikator „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), sein Ziel zu erreichen, heißt daher nicht unbedingt, dass das Programm selbst „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), seine Ziele zu erreichen.

Die Kommission nimmt in den Programmabrisse eine Bewertung vor, welche Fortschritte auf dem Weg zum Ziel bei den Indikatoren festzustellen sind. Aufgrund der Anwendung unterschiedlicher Methoden weicht diese Bewertung in einigen Fällen von der Bewertung ab, die der Hof in diesem Bericht abgibt.

3.26 Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 3.71.

3.29 Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung dargelegt wird, stützt sich die Leistungsbewertung auf sechs Indikatoren und umfasst eine Gesamtbewertung. Physische Indikatoren (Outputs und Ergebnisse) sind nur ein Aspekt dieser sechs Indikatoren. Die Kommission ist der Auffassung, dass physische Indikatoren für die Bewertung der Leistung eines Programms nicht ausreichen und dass auch andere Aspekte wie die finanzielle Umsetzung und die Verwaltungskapazität berücksichtigt werden sollten.

3.33 Die genannte Studie enthielt eine Analyse der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014–2020 und hob hervor, dass die länderspezifischen Empfehlungen in den strategischen Entscheidungen, die in operationellen Programmen dargelegt werden, aufgegriffen wurden. Eine Analyse der in den operationellen Programmen ausgewählten Investitionsprioritäten und spezifischen Ziele zeigt nicht nur, dass die länderspezifischen Empfehlungen bei strategischen Entscheidungen berücksichtigt wurden, sondern auch, dass die ESI-Fonds tatsächlich zu ihrer Umsetzung beitragen. Besonders gut entwickelt sind die Verknüpfungen zwischen den ESI-Fonds und den länderspezifischen Empfehlungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und den netzgebundenen Wirtschaftszweigen, während dies in anderen Politikbereichen weniger stark der Fall ist.

3.40 Die Studie gelangt zu dem allgemeinen Schluss, dass die Vorhaben des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen dazu beigetragen haben, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen in ganz Europa zu verbessern. Dabei waren einige Elemente wie Innovationen bei der Erreichung der Zielgruppe, Koordinierung zwischen den Partnern und ganzheitliche Beschäftigungskonzepte besonders relevant. Die Studie kam zu dem Schluss, dass selbst dann, wenn die praktische Umsetzung in operativer Hinsicht einige Zeit brauchte, bis sie richtig in Gang kam, gute Fortschritte erzielt wurden und langfristig positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit zu verzeichnen waren.

3.42 Um die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Krise abzumildern, hat die EU Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten eingerichtet, unter anderem mittels Mobilisierung von Ressourcen aus den ESI-Fonds (CRII/CRII+ und REACT-EU) und SURE. Dank dieser

erfolgreichen Maßnahmen, die in großen Teilen die Beschäftigungspolitik in den einzelnen Staaten unterstützten, wurde der Beschäftigungsrückgang abgefedert und fiel deutlich geringer aus als die Auswirkungen auf die Arbeitszeit.

3.45 Fast 75 % aller vom ESF unterstützten Teilnehmer und Teilnehmerinnen waren entweder arbeitslos, langzeitarbeitslos oder nicht erwerbstätig. Dies zeigt, dass der ESF ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Menschen ist, die auf dem Arbeitsmarkt schwer zu vermitteln sind. Da die Zielgruppen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (TZ 8) in der Regel die Arbeitslosen sind, ist der Anteil der Nichterwerbstätigen natürlich geringer. In anderen thematischen Bereichen ist ihr Anteil wesentlich höher (68 %), z. B. in der allgemeinen und beruflichen Bildung (TZ 10), die beispielsweise Schüler und Studierende einschließt.

Siehe auch die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 3.72.

3.49 In der Studie zur Bewertung der ESF-Förderung für die Jugendbeschäftigung² wird hervorgehoben, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und der ESF einen erheblichen europäischen Mehrwert erbracht haben. Hierzu zählen auch Mengeneffekte durch die Unterstützung von Maßnahmen, die nicht im Rahmen anderer nationaler oder regionaler Programme finanziert wurden, und die Ermöglichung zusätzlicher Aktionen. Durch die Erweiterung des Spektrums bestehender Maßnahmen und die Ausweitung der Zielgruppen bzw. die aktive Ansprache von Gruppen, die nicht durch andere Programme erfasst werden, bewirkte die ESF-Förderung auch wichtige Verbundeffekte. Obwohl die Rolleneffekte weniger deutlich waren, spielten durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und den ESF finanzierte Jugendprojekte eine wichtige Rolle, um in den Mitgliedstaaten für die Lage junger Menschen zu sensibilisieren, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren (NEET). In einer begrenzten Anzahl von Fällen zeigten die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und der ESF in der Weise Rolleneffekte, dass die im Rahmen dieser Fonds eingeführten innovativen Maßnahmen fest in beschäftigungspolitische Strategien für junge Menschen einbezogen wurden.

3.50 Die Mobilität der Arbeitskräfte in der Europäischen Union nimmt zu. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 stieg der Anteil der Nichtstaatsangehörigen an der Gesamtbeschäftigung von 7,1 % auf 8,3 %. Hierbei hat die ESF-Förderung sicherlich eine Rolle gespielt.

Während des Programmplanungszeitraums 2014–2020 wurden Maßnahmen zur Arbeitskräftemobilität, einschließlich EURES-Aktivitäten, im Rahmen des thematischen Ziels 8 des ESF „Förderung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“ geplant. Bei der Messung der Mobilität der Arbeitskräfte bestehen besondere Einschränkungen, beispielsweise das Fehlen einer universellen Definition.

Die EURES-Verordnung (Verordnung (EU) 2016/589) ist nach wie vor die wichtigste Rechtsgrundlage für die Erhebung einschlägiger Informationen (insbesondere Artikel 30), in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Informationen über Arbeitskräftemangel und -überschuss zu erheben. Die Errichtung der Europäischen Arbeitsbehörde (Verordnung (EU) 2019/1149) wird es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Beschäftigungsmobilitätsströme und -muster innerhalb der Union anhand der Berichte der Europäischen Arbeitsbehörde und unter Heranziehung von Eurostat-Statistiken und verfügbaren nationalen Daten zu überwachen und öffentlich bekannt zu machen.

² Europäische Kommission, 2020, Studie zur Bewertung der ESF-Förderung für die Jugendbeschäftigung, Abschlussbericht, April 2020.

Die Kommission setzt ihre Analysen zu Trends und Herausforderungen im Hinblick auf verschiedene Kategorien mobiler Arbeitnehmer fort.

3.54 Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut sehr ernst. In ihrem Instrument REACT-EU, das im Rahmen des Europäischen Aufbauplans eingerichtet wurde, schlug die Kommission vor, dass die zusätzlichen Mittel für den Europäischen Sozialfonds vorrangig u. a. für Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut eingesetzt werden sollten.

Die Kommission schlug ferner eine Empfehlung zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder vor, die der Rat am 14. Juni 2021 annahm. Sie wird dazu beitragen, soziale Ausgrenzung von Kindern zu verhindern und zu bekämpfen.

3.55 Das System zur Überwachung des ESF mittels gemeinsamer Indikatoren liefert allgemeine Informationen über a) das Ausmaß, in dem der Fonds seine wichtigsten Zielgruppen erreicht (anhand der gemeinsamen Outputindikatoren), und b) die wichtigsten Ergebnisarten (anhand der Indikatoren für unmittelbare Ergebnisse).

Das ESF-Überwachungssystem bietet ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Informationsbedarf auf EU-Ebene und den Daten, die von den Mitgliedstaaten bei Tausenden von Vorhaben und Begünstigten erhoben werden. Um den Verwaltungsaufwand bei der Datenerhebung zu begrenzen, werden Erkenntnisse über zielgruppenspezifische Ergebnisse aus Evaluierungen gewonnen.

Die Schwierigkeiten bei der Erhebung von Daten über benachteiligte Gruppen wurden in den neuen Bestimmungen für den Zeitraum 2021–2027 berücksichtigt. Die Berichterstattung über diese Zielgruppen wird erleichtert (durch die Nutzung von Datenregistern und die Möglichkeit, sich auf fundierte Schätzungen zu stützen). Darüber hinaus werden im ESF+ zwei gesonderte spezifische Ziele für Drittstaatsangehörige und Roma gelten; dies wird den Weg für eine Bewertung der Leistung der betreffenden Ziele ebnet.

3.58 Im Zeitraum 2021–2027 werden die Anforderungen an die Konzentration auf thematische Ziele eine bessere Ausrichtung auf die am stärksten gefährdeten Gruppen gewährleisten. Dann werden alle Mitgliedstaaten mindestens 25 % der ESF+-Mittel für die soziale Eingliederung bereitstellen müssen. 5 % des ESF+ werden für die Bekämpfung der Kinderarmut in Mitgliedstaaten bereitgestellt, deren Quote an von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen über dem EU-Durchschnitt liegt, und weitere 12,5 % der ESF+-Mittel sind für Beschäftigungsmaßnahmen für junge Menschen in Mitgliedstaaten vorgesehen, deren NEET-Quote über dem EU-Durchschnitt liegt. Darüber hinaus müssen alle Mitgliedstaaten mindestens 3 % ihrer Mittel aus der ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung für die Bekämpfung besonders extremer Formen von Armut bereitstellen. Darüber hinaus wurde in die ESF+-Verordnung das Merkmal der Schutzbedürftigkeit von Teilnehmern und Teilnehmerinnen aufgenommen.

Im Juni 2021 schließlich richtete die Kommission an alle Mitgliedstaaten ein Schreiben mit der Aufforderung, Investitionen, die den Bedürfnissen benachteiligter Gruppen gerecht werden, zu steigern.

3.59 Die Förderung von Programmen und Projekten durch kohäsionspolitische Mittel wird im Programmplanungszeitraum 2021–2027 fortgesetzt. Insbesondere in Bezug auf die Integration der Roma wird die Kommission sicherstellen, dass im Einklang mit den in der Roma-Strategie festgelegten Prioritäten Mittel für die Förderung von Programmen und Projekten in diesem Bereich zur Verfügung stehen.

3.67 Die Dachverordnung für den Zeitraum 2021–2027 wird dazu beitragen, insbesondere im Hinblick auf die Planung, Durchführung, Überwachung und Kontrolle von Programmen die Komplementaritäten zu verbessern, damit Zielgruppen, thematische Abgrenzungen und die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus sieht die Dachverordnung nun beispielsweise die Möglichkeit zur Förderung von Projekten vor, die im Rahmen eines anderen, mit EFRE- oder ESF+-Mitteln finanzierten EU-Instruments ein Exzellenzsiegel erhalten haben.

3.68 Seit dem Beginn der Amtszeit der derzeitigen Kommission sind zahlreiche Maßnahmen zur Kompetenzförderung in die Wege geleitet worden, die insbesondere den digitalen Kompetenzen galten – beispielsweise durch die Kompetenzagenda 2020, den Aktionsplan für digitale Bildung und die Digitale Dekade – und bei denen neben dem ESF+ auch andere Finanzierungsmöglichkeiten wie Erasmus+ und REACT EU genutzt werden. In jüngerer Zeit nutzen die Mitgliedstaaten den Leitlinien der Kommission³ entsprechend auch die Aufbau- und Resilienzfazilität und ihre eigenen Aufbau- und Resilienzpläne für Investitionen in digitale Kompetenzen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

3.70 Die Kommission ist der Auffassung, dass Outputs einen guten Anhaltspunkt dafür liefern, ob eine ESF-Investition auf gutem Wege ist, ihre Ziele zu erreichen und die erwarteten Ergebnisse zu erzielen. Bei den Ergebnissen dauert es länger, bis sie sichtbar werden, und aus diesem Grund wurden sie von den meisten Mitgliedstaaten nicht in den Leistungsrahmen 2014–2020 aufgenommen. Die Halbzeitüberprüfung für die Programme des Zeitraums 2021–2027 wird sich von der Leistungsüberprüfung im vorangegangenen Zeitraum unterscheiden und eine qualitative, multidimensionale Bewertung auf der Grundlage einer Vielzahl von Faktoren umfassen, die die Programmleistung Ende 2024 bestimmen wird.

Siehe auch die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 3.12.

3.71 Da die von den Mitgliedstaaten in ihren ESF-Programmen festgesetzten Zielvorgaben überwiegend auf spezifischen Indikatoren beruhten, konnte die Kommission diese zur Schätzung der Gesamtziele der EU nicht heranziehen. Stattdessen wählte sie eine Reihe gemeinsamer Indikatoren aus, für die historische Daten aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum vorlagen. Sie hat jedoch von Beginn an darauf hingewiesen, dass diese Zielvorgaben insbesondere wegen der im aktuellen gegenüber dem vorigen Zeitraum vorgenommenen methodischen Änderungen (z. B. Ausschluss indirekter Teilnehmer und Teilnehmerinnen) im Verlauf der Durchführung angepasst werden müssten. Die Kommission hat ihre Zielvorgaben in diesem Fall nicht angepasst und passt sie aktuell nicht an, um sie leichter erreichbar zu machen.

Siehe auch die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 3.26.

3.72 Fast 75 % aller vom ESF unterstützten Teilnehmer und Teilnehmerinnen waren entweder arbeitslos, langzeitarbeitslos oder nicht erwerbstätig. Dies zeigt, dass der ESF ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Menschen ist, die auf dem Arbeitsmarkt schwer zu vermitteln sind.

Siehe auch die Bemerkungen des EuRH in Ziffer 3.45.

³ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part 1, January 2021 (Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten – Teil 1, Januar 2021).

3.73 Die Kommission nimmt die Bekämpfung von Armut sehr ernst. Seit Beginn ihrer Amtszeit hat sie mehrere politische Maßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten zur Bekämpfung von (Kinder-)Armut genehmigt.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 3.54.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 4 – NATÜRLICHE RESSOURCEN

EINLEITUNG

4.1 Der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) soll Fischer bei der Einführung nachhaltiger Fangmethoden und Küstengemeinschaften bei der Diversifizierung ihrer Wirtschaft unterstützen, um die Lebensqualität an den europäischen Küsten zu verbessern. Die Kommission analysiert und bewertet die Leistung des Fonds auf der Ebene der Maßnahmen. Die Prüfung des Beitrags des Fonds und seiner Ergebnisse in kleinem Maßstab ist angesichts des geringen Umfangs des Fonds, der überaus großen Vielfalt der geförderten Tätigkeiten und der Vielzahl von Faktoren mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und operativen Rahmenbedingungen des Sektors von wesentlicher Bedeutung.

Die vier Ziele des EMFF sind in Artikel 5 der EMFF-Verordnung festgelegt. Sie sind nicht darauf beschränkt, einen Beitrag zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) zu leisten. Der EuRH zog die im EMFF-Programmabriss und der jährlichen Management- und Leistungsbilanz dargelegten Leistungsindikatoren und -informationen heran, die über die Bewertung der Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinaus auf weiterreichende Wirkungen auf der Ebene der GFP abstellen. Der EMFF trägt zur Erreichung der Ziele der GFP (gemäß Artikel 2 der GFP-Verordnung und Artikel 28 ebd. in Bezug auf die externe Dimension der GFP) bei, **ist aber** – wie in den Antworten der Kommission in diesem Bericht dargelegt – **nur eines von vielen Instrumenten, darunter Erhaltungsmaßnahmen, wissenschaftliche Erkenntnisse über die Bestände, Kontroll- und Durchführungsmaßnahmen und vieles mehr, die dazu einen Beitrag leisten.** Darüber hinaus gibt es viele weitere **externe Faktoren** wie Kraftstoffpreise, die Marktnachfrage, wetterbedingte Einflüsse, die Verschmutzung und den Klimawandel. Alle diese Faktoren zusammen, die zahlreiche wechselseitige Abhängigkeiten aufweisen, bestimmen die Modalitäten der Fischerei und wirken sich somit auf unterschiedliche, aber voneinander abhängige Weise auch auf die Verwirklichung der Ziele der GFP aus. Es ist daher unmöglich, einen direkten und ausschließlichen Kausalzusammenhang zwischen der Leistung des EMFF und der Verwirklichung der allgemeinen Ziele der GFP herzustellen und nachzuweisen.

Der EMFF trägt durch die Bereitstellung finanzieller Unterstützung zur Verwirklichung der Ziele der GFP bei und kann mithelfen, kleine Veränderungen in die richtige Richtung wie z. B. die Ergänzung der Erhaltungspolitik anzustoßen. Die Erwartung, dass der EMFF für sich allein einen maßgeblichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der GFP leisten kann, ist daher unrealistisch.

Am aussagekräftigsten sind die Informationen und Durchführungsdaten, aus denen hervorgeht, welchen Beitrag die geringen Investitionsmittel aus dem EMFF im kleinen Maßstab leisten. Sie betreffen daher die Anzahl der Vorhaben, die auf eine bestimmte Maßnahme ausgerichtet sind, und den entsprechenden Investitionsumfang. Dieser Ansatz wird in den jährlichen Durchführungsberichten im Rahmen des EMFF verfolgt, in denen die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten auf der Ebene der Vorhaben zusammengefasst und auf der Website der Kommission für maritime Angelegenheiten und Fischerei veröffentlicht werden. **Die Kommission erachtet diese Quellen ebenfalls für geeignet und genau, um eine aussagekräftige Bewertung der Leistung des EMFF vorzunehmen.**

4.6 Der EuRH zog die im EMFF-Programmabriss und in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz dargelegten Leistungsindikatoren und -informationen heran, die über die Bewertung der Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinaus auf weiterreichende Wirkungen auf der Ebene der GFP abstellen. Die Kommission hat im gesamten Bericht in ihren Antworten auf diese Umstände hingewiesen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich detailliertere Informationen über EMFF-Vorhaben wie z. B. die Art der Vorhaben, aufgeschlüsselte finanzielle Beiträge und die geografische Verteilung in die Analyse der Leistung des Fonds einfließen hätten können. Es ist jedoch sehr schwierig, den Einzelbeitrag des EMFF mit der Erreichung allgemeiner Ziele der GFP in Beziehung zu setzen. Nach Ansicht der Kommission geht der Beitrag des EMFF zur Erreichung von Zielen der Politik über die Frage der Ergebnisse und Erfolge des Fonds hinaus. Außerdem spielen dabei andere Faktoren wie die aktuellen GFP-Vorschriften und ihre Umsetzung, die Inanspruchnahme sonstiger politischer Instrumente und externe Faktoren wie die Auswirkungen des Klimawandels oder der Verschmutzung eine wichtigere Rolle.

Der EMFF trägt mit einer relativ bescheidenen Finanzausstattung zur Verwirklichung der Ziele der GFP bei. Der Beitrag des Fonds zur Erreichung der Ziele der GFP im Siebenjahreszeitraum 2014–2020¹ beläuft sich auf rund 3,5 Mrd. EUR, was 500 Mio. EUR pro Jahr in den 27 EU-Mitgliedstaaten entspricht. In Anbetracht des Gesamtumfangs des EMFF können die im Rahmen des Fonds unterstützten gezielten Investitionen nur einen kleinen Beitrag leisten. Die Ergebnisindikatoren auf Makroebene mögen die Rolle des EMFF bei der Verwirklichung der Ziele der GFP nicht durchgängig belegen, der Fonds ist jedoch ein kohärenter Bestandteil eines schlüssigen Instrumentariums, das die Verwirklichung der Ziele der Politik unterstützt.

Die Kommission zieht zur Bewertung der Leistung des Fonds die einschlägigen Informationen auf der Ebene der Unionsprioritäten, der spezifischen Ziele und der einzelnen Vorhaben heran. Neben den Programmabrisse und der jährlichen Management- und Leistungsbilanz stützt sich die Kommission durchweg auf die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a der EMFF-Verordnung gemeldeten jährlichen Daten auf der Ebene der Vorhaben (Infosys-Daten) und die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 114 der EMFF-Verordnung in ihren jährlichen Durchführungsberichten vorgelegten Daten.

Der EMFF ist der einzige Fonds der Dachverordnung, der über ein so detailliertes und differenziertes gemeinsames Begleit- und Bewertungssystem verfügt, das die Überwachung der Leistung des EMFF auf der Ebene der Vorhaben durch ein System namens „Infosys“ erleichtert. Insbesondere ist es ein Instrument zur Bewertung der Wirkung der EMFF-Unterstützung auf die Begünstigten, das Anhaltspunkte für die Verbesserung der Wirksamkeit, Zweckdienlichkeit und Effizienz der öffentlichen Investitionen liefert. Außerdem fördert es die Transparenz, den Lernprozess und die Erfüllung der Rechenschaftspflicht und ist somit eine wichtige Datenquelle, die von der Kommission bei der Bewertung der Leistung des EMFF berücksichtigt wird.

4.7 Der EMFF leistet finanzielle Unterstützung und damit einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der GFP. Er unterstützt aber auch andere, gleichermaßen wichtige Ziele. Darüber hinaus können, wie unter Ziffer 4.6 dargelegt, die im Rahmen des Fonds unterstützten gezielten Investitionen die Ergebnisse auf der Ebene der Ziele der GFP nur geringfügig beeinflussen. Diese können nicht durch ein einziges Förderinstrument allein erreicht werden, sondern sind das Ergebnis von Synergien zwischen verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten auf nationaler und europäischer Ebene und dem spezifischen nationalen oder regionalen Kontext.

Die Kommission unterstreicht, wie unter Ziffer 4.3 ausgeführt, den Einfluss anderer, vielfach externer Faktoren auf die Erreichung der Ziele der GFP.

4.8 Die Kommission weist darauf hin, dass diese spezifischen Ziele den Zielen a und b gemäß Artikel 5 der EMFF-Verordnung entsprechen. In Artikel 6 der EMFF-Verordnung werden spezifische Ziele als die unter den einzelnen Prioritäten der Union aufgeführten Elemente definiert.

¹ EMFF Implementation Report 2020 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020_en.pdf).

4.10 Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Verknüpfung mit den zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) im Zusammenhang mit der Leistung der GFP steht. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 4.6.

Die Kommission weist darauf hin, dass das *Ziel b* gemäß Artikel 5 der EMFF-Verordnung weiter in die Unionspriorität 3 und ihre spezifischen Ziele (Artikel 6 der EMFF-Verordnung) untergliedert ist. Das *Ziel b* und die entsprechende Unionspriorität 3 konzentrieren sich ausschließlich auf zwei spezifische Ziele: Datenerhebung und Kontrolle.

Das Ziel b konzentriert sich nicht auf die Naturschutzpolitik bei der Steuerung der Fangtätigkeiten, um ein nachhaltiges Niveau der Fänge zu erreichen.

Die Festsetzung der TAC ist eine Bestandserhaltungsmaßnahme, die mit der Leistung der GFP im Zusammenhang steht.

BEWERTUNG DER LEISTUNG DES EMFF

4.14 Leistungsindikatoren sind ein hilfreiches Instrument zur Überwachung der Programmleistung. Sie können beispielsweise frühzeitig Hinweise auf Leistungs-/Umsetzungsprobleme liefern, die möglicherweise Aufmerksamkeit erfordern. Die Bewertung der Programmleistung erfordert jedoch häufig eine über die Analyse der Leistungsindikatoren hinausgehende Berücksichtigung anderer relevanter quantitativer und qualitativer Informationen. Leistungsindikatoren können nie alle relevanten Aspekte der Programmleistung abbilden. Die Tatsache, dass ein Leistungsindikator „auf gutem Weg“ ist oder nicht, sein Ziel zu erreichen, heißt daher nicht unbedingt, dass das Programm selbst „auf gutem Weg“ ist oder nicht, seine Ziele zu erreichen.

Die Kommission legt ihre Bewertung der Fortschritte bei den Indikatoren im Hinblick auf die Zielvorgaben in den Programmabrisse vor. Diese Bewertung weicht in einigen Fällen aufgrund unterschiedlicher Methoden von der des EuRH in diesem Bericht ab.

4.15 Die Kommission ist der Ansicht, dass die ihr vorliegenden Leistungsinformationen ein vollständiges und genaues Bild vermitteln. Wie unter den Ziffern 4.1 und 4.6 erläutert, weist die Kommission darauf hin, dass Abbildung 4.4 nur die im Programmabriss aufgeführten Indikatoren enthält.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Folgenabschätzung von 2011 zur Reform der GFP, auf die sich der EuRH unter dieser Ziffer bezieht, über die Leistung des EMFF hinausgeht und die zugrunde liegende Analyse inzwischen überholt ist.

4.16 Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Analyse der Leistung des EMFF die Ergebnisse auf der Ebene der politischen Ziele abdecken und auf Outputs, Wirkungen und finanziellen Beiträgen beruhen sollte.

Die Kommission räumt ein, dass sich der Programmabriss und die jährliche Management- und Leistungsbilanz auf die Zahl der Begünstigten und der Vorhaben konzentrieren und darin keine Interventionslogik vorgesehen ist, um den Beitrag des EMFF mit der Erreichung der politischen Ziele in Zusammenhang zu bringen.

4.17 Wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 4.6 ausgeführt, ist die potenzielle Wirkung der EMFF-Unterstützung auf die Erreichung des hohen Niveaus der GFP-Ziele als minimal anzusehen.

4.22 Die Kommission hat mit der Annahme der „Strategischen Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU im Zeitraum 2021–2030“ (COM(2021) 236 final) Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums des Sektors unternommen, um die Herausforderungen im Hinblick auf weitere Fortschritte bei der nachhaltigen Entwicklung des Sektors zu bewältigen.

4.25 Die Kommission stellt fest, dass der EMFF das Instrument ist, um die Gemeinsame Fischereipolitik und die Verwirklichung all ihrer Ziele zu unterstützen, d. h., um einen Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit der Fischerei zu leisten. In diesem

Rahmen unterstützt der Fonds aktiv Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt und der Meeresumwelt sowie zur Eindämmung der durch den Fischereisektor verursachten Schäden.

Die Kommission kann über die EMFF-Ausgaben zur Unterstützung von ökologischen Zielen berichten, betont jedoch, dass eine Veränderung der Umweltindikatoren allein auf der Grundlage der EMFF-Investitionen nicht zu erwarten sei (zur Erinnerung: weniger als 500 Mio. EUR pro Jahr für die Ziele der GFP in der gesamten EU).

So kann der EMFF beispielsweise Studien und Analysen zur Förderung wichtiger Umweltthemen wie der Einrichtung eines Netzes von Meeresschutzgebieten oder der Erreichung eines guten Umweltzustands unterstützen. Der Umfang des Netzes von Meeresschutzgebieten oder der Grad der Fortschritte bei der Erreichung eines guten Umweltzustands in den Unionsgewässern hängt jedoch nicht allein von den EMFF-Investitionen ab, sondern von einer Reihe weiterer externer Faktoren und anderen politischen Instrumenten auf nationaler, EU- und globaler Ebene. Im Begleit- und Bewertungsrahmen des EMFF kann tatsächlich dargelegt werden, wie viel Unterstützung für Umweltthemen bereitgestellt wurde und wie viele Projekte unterstützt wurden.

4.27 Die Kommission weist darauf hin, dass unter dieser Ziffer GFP-Fragen von größerer Tragweite behandelt werden. Der EMFF ist eines von vielen Instrumenten, die zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung beitragen, z. B. durch die Unterstützung der Fischer beim Erwerb von selektiverem Fanggerät, die Aufwertung von bisher unerwünschten Fängen und die Anpassung von Häfen, Auktionshallen und Schutzeinrichtungen, um Anlandungen zu erleichtern. Für diese Maßnahmen wurden in den 27 EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2020 147 Mio. EUR² aus dem EMFF bereitgestellt.

4.28 Der EMFF trägt zwar zur Durchführung der GFP bei, aber viele andere Faktoren beeinflussen die Umsetzung und Verwirklichung der GFP-Ziele. Die Beendigung von Rückwürfen und die vollständige Einhaltung der Anlandeverpflichtung sind nicht allein durch die Bereitstellung von EMFF-Mitteln zu erreichen.

Außerdem bezieht sich der Indikator im Programmabriss auf die Menge der Rückwürfe, während sich der Indikator im jährlichen Durchführungsbericht im Rahmen des EMFF auf die Veränderung bei den unerwünschten Fängen bezieht. Die Menge der Rückwürfe bezieht sich auf den gesamten Sektor. Die Verringerung unerwünschter Fänge betrifft alle Arten von Fängen, die aus vielerlei, z. B. wirtschaftlichen, Gründen nicht erwünscht sind, nicht nur zur Beendigung von Rückwürfen.

Die Mitgliedstaaten stehen bei der Beendigung von Rückwürfen und der Einhaltung der Anlandeverpflichtung an vorderster Front. Im Hinblick darauf muss der Verbesserung der selektiven Fangmethoden zur Vermeidung und größtmöglichen Verringerung unerwünschter Fänge hohe Priorität eingeräumt werden.

Obwohl dies über den EMFF hinausgeht, weist die Kommission darauf hin, dass sie eine Reihe von Prüfungen zur Bewertung der Umsetzung der Anlandeverpflichtung durchgeführt hat, die in einigen Fällen zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren führten.

4.29 Die Kommission weist darauf hin, dass die vom EuRH unter dieser Ziffer erörterten Fragen über die unmittelbaren Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen.

4.31 Die Kommission betont, dass der finanzielle Beitrag des EMFF zur Unterstützung der Erreichung dieses zentralen Ziels der GFP nur gering und lediglich einer von vielen Einflussfaktoren bei der Verwirklichung dieses Ziels ist. Das Erhaltungsziel und das Erreichen des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) gehen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinaus.

² EMFF Implementation Report 2020, September 2021 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b_en).

Die Verwirklichung des Erhaltungsziels und einer Fischerei nach dem höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) im Rahmen der GFP werden, wie in Ziffer 4.6 dargelegt, sehr viel wahrscheinlicher von anderen Faktoren als der EMFF-Unterstützung beeinflusst. Diese anderen Faktoren erschweren die Verknüpfung dieser Aspekte mit der Leistung des EMFF erheblich.

4.32 Die Kommission betont, dass der finanzielle Beitrag des EMFF zur Unterstützung der Erreichung dieses zentralen Ziels der GFP nur gering und lediglich einer von vielen Einflussfaktoren bei der Verwirklichung dieses Ziels ist. Das Erhaltungsziel und das Erreichen des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) gehen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinaus und sollten vielmehr anhand der Ziele der GFP bewertet werden.

Die Kommission räumt ein, dass es ein Fehler war, den Ausgangswert von 59 %, der nur für den Nordostatlantik gilt, auf die anderen Meeresbecken anzuwenden.

4.33 Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Ziffer über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgeht.

Was den Beitrag des EMFF zur Erreichung der Ziele der GFP anbelangt, so ist die Kommission der Ansicht, dass die geringen Mittel aus dem EMFF für sich alleine genommen keinen entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung der ehrgeizigen Nachhaltigkeitsziele der GFP haben können, die von vielen anderen politischen Instrumenten unterstützt und von unzähligen externen Faktoren beeinflusst werden. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 4.6.

Die Kommission erklärt, dass sie sich auf einen Wert gestützt hat, dem zufolge 99 % der in der EU angelandeten Menge an Fisch nachhaltig ist, wenn er aus MSY-bewerteten Beständen und von der EU alleine verwalteten TAC stammt. Dieser Wert wird durchweg in allen früheren Mitteilungen der Kommission an die Öffentlichkeit, die NRO und die Fischereiwirtschaft sowie in der letztjährigen jährlichen Mitteilung über die Fangmöglichkeiten verwendet.

Hinsichtlich der Umsetzung der F_{MSY} -Ziele ist festzuhalten, dass sich die beiden gesetzgebenden Organe darauf geeinigt haben, die Frist für die Erreichung des Ziels in Bezug auf den Mehrjahresplan für das westliche Mittelmeer auf spätestens 2025 zu verschieben.

4.34 Die Kommission ist der Ansicht, dass die unter dieser Ziffer erörterten Fragen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen.

Den jüngsten verfügbaren Informationen zufolge ist die fischereiliche Sterblichkeit insgesamt zurückgegangen und hat sich bei einem Wert von unter 1,2 stabilisiert und lag 2019 bei fast 1.

Im Mittelmeer und im Schwarzen Meer ist der Indikator für die fischereiliche Sterblichkeit von 2,2 im Jahr 2020 auf 2,1 im Jahr 2021 gesunken. Auch wenn dieser Wert immer noch mehr als doppelt so hoch ist wie für eine nachhaltige Fischerei erforderlich, ist hier eine gewisse Verbesserung zu verzeichnen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich die Auswirkungen der 2019 und 2020 ergriffenen Bewirtschaftungsmaßnahmen in den Daten des nächsten Jahres niederschlagen werden, da die Überwachungsindikatoren bislang den Zeitraum bis 2018 abdecken.

4.35 Die Kommission ist der Ansicht, dass die unter dieser Ziffer erörterten Fragen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen.

In Bezug auf die Erhaltungsziele ist anzumerken, dass sich die beiden gesetzgebenden Organe darauf geeinigt haben, die Frist für die Erreichung des Ziels in Bezug auf den Mehrjahresplan für das westliche Mittelmeer auf spätestens 2025 zu verschieben.

Wie unter Ziffer 4.34 erwähnt, stammen die zugrunde liegenden Überwachungsdaten für das Mittelmeer und das Schwarze Meer aus dem Jahr 2018. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Auswirkungen der 2019 und 2020 ergriffenen Bewirtschaftungsmaßnahmen in den Daten des nächsten Jahres niederschlagen werden.

4.36 Die Kommission weist darauf hin, dass die unter dieser Ziffer erörterten Fragen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen. Darüber hinaus ist die Kommission erfreut, berichten

zu können, dass nach der jüngsten Annahme von Bewirtschaftungsmaßnahmen auf EU- und internationaler Ebene erste Anzeichen für Fortschritte im Mittelmeer zu verzeichnen sind, da der Indikator für die fischereiliche Sterblichkeit im Jahr 2021 rückläufig ist.

4.40 Die Kommission stellt fest, dass die Frage in Bezug auf Subventionen mit schädlichen Auswirkungen über die Leistung des EMFF hinausgeht.

4.41 Die Kommission stimmt zu, dass die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Empfehlungen von wesentlicher Bedeutung ist.

Der EMFF kann zwar die Datenerhebung unterstützen, dies ist jedoch nicht der einzige Faktor für ein erfolgreiches System für die Datenerhebung, wissenschaftliche Empfehlungen und Entscheidungen über Quoten. Die Unterstützung aus dem EMFF allein reicht nicht aus, um Probleme im Zusammenhang mit wissenschaftlichen Empfehlungen zu lösen.

4.42 Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Ziffer Fragen betrifft, die über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen.

4.43 Die Kommission stimmt zu, dass der Erfolg der GFP eng mit der Wirksamkeit der Fischereikontrollregelung verknüpft ist, ist jedoch der Ansicht, dass diese Ziffer Fragen betrifft, die über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgehen.

Nach der Bewertung der Kontrollregelung durch die Kommission im Jahr 2015 wurde eine Überarbeitung der Verordnung zur Fischereiaufsicht veranlasst. Der Legislativvorschlag wird derzeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat verhandelt. In der Zwischenzeit hat die Kommission weiterhin für die vollständige Umsetzung der geltenden Kontrollvorschriften in den Mitgliedstaaten gesorgt, gezielte Studien, Aktionspläne, behördliche Untersuchungen sowie EU-Pilot- und Vertragsverletzungsverfahren durchgeführt und sehr eng mit der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur zusammengearbeitet. Nur ein sehr kleiner Teil der laufenden Arbeit im Rahmen der EU-Fischereikontrollregelung wird aus dem EMFF unterstützt.

4.44 Die Kommission weist darauf hin, dass die Festlegung quantitativer Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit der Fischereikontrollsysteme der Mitgliedstaaten ein äußerst komplexes Unterfangen ist. Das entsprechende Ziel des EMFF ist die Unterstützung der Durchführung der GFP in Bezug auf Datenerhebung und Fischereiüberwachung und nicht das Erreichen eines wirksamen Kontrollsystems allein durch die EMFF-Unterstützung.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung des EMFF werden die Wirksamkeit und die Wirkung des Fonds, auch im Hinblick auf die Kontrolle, untersucht.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.45 Die Kommission betont, dass der geringe finanzielle Beitrag des EMFF, wie in ihrer Antwort auf Ziffer 4.6 dargelegt, in einen Zusammenhang mit den anderen politischen Instrumenten und den unzähligen externen Faktoren mit Einfluss auf die GFP gestellt werden muss. Die Erfolge der GFP sind in hohem Maße von diesen anderen Instrumenten und Faktoren abhängig.

Der EMFF unterstützt nachweislich in gezielter und zunehmender Weise die Erreichung der Ziele der GFP. Die alleinige Wirkung des EMFF ist nicht ausreichend für eine realistische Beeinflussung der Ergebnisindikatoren auf der Ebene der GFP. Die Kommission hat anhand der ihr vorliegenden Informationen ermittelt, wie der EMFF zur Verwirklichung der GFP-Ziele beigetragen hat, indem sie Daten über die Zahl der Vorhaben und die Mittelzuweisungen zur Unterstützung der EMFF-Maßnahmen bereitgestellt hat. Anhand einer Analyse in den jährlichen EMFF-Durchführungsberichten bewertet die Kommission, wie dies zur Verwirklichung der Ziele der GFP beiträgt.

Die Kommission überwacht die Leistung des EMFF in wesentlich detaillierterer Weise als die allgemeine Wirkung auf die Ziele der GFP. Die Kommission überwacht laufend die Fortschritte, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten, und hält jedes Jahr mit jedem

Mitgliedstaat eine spezielle jährliche Überprüfungssitzung ab, um etwaige nicht zufriedenstellende Entwicklungen aufzuzeigen und Korrekturmaßnahmen anzustoßen.

4.46 Die Kommission hat anhand der neuesten ihr vorliegenden Informationen ermittelt, wie der EMFF zur Verwirklichung der Ziele der GFP beiträgt, indem sie insbesondere die jährliche Zahl der Vorhaben und die aus dem Fonds unterstützten Mittelzuweisungen zu diesen Zielen in Beziehung setzt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Leistungsinformationen Outputs, Ergebnisse, Wirkungen und finanzielle Beiträge umfassen sollten, um ein vollständiges und genaues Bild von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des EMFF zu vermitteln.

Es ist jedoch äußerst schwierig, den Einzelbeitrag des EMFF mit der Erreichung allgemeiner GFP-Ziele in Beziehung zu setzen.

4.47 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Programmabrisse und die jährlichen Management- und Leistungsbilanzen im Hinblick auf ein vollständiges Bild und eine aussagekräftige Bewertung der Programmleistung durch für den Begleit- und Bewertungsrahmen des EMFF spezifische Daten auf der Ebene der Vorhaben ergänzt werden müssen.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass der Beitrag des EMFF zur Erreichung der Ziele der GFP klarer dokumentiert werden könnte. Das Fehlen dieser Dokumentation hat die Wirksamkeit der Prüfung der Leistung des EMFF beeinträchtigt, da die Erwartungen in Bezug auf das auf der Ebene der GFP mit EMFF-Unterstützung Erreichbare ohne Berücksichtigung der vielen Faktoren, die die Verwirklichung der Ziele der GFP beeinflussen, möglicherweise deutlich zu hoch angesetzt sind. Die Kommission hat dies in Bezug auf Erfahrungen im Zusammenhang mit der Begleitung des EMFAF berücksichtigt.

Was andere Informationsquellen betrifft, siehe unsere Antwort auf Ziffer 4.6.

4.48 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bewertung des EuRH über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgeht und die Leistung der GFP selbst betrifft.

EMFF-Investitionen leisten zwar einen Beitrag zur Erreichung des gewünschten Erhaltungszustands, können diesen aber realistischerweise nicht allein herstellen.

Ebenso ist der EMFF nicht die einzige Triebkraft für die Beseitigung negativer Auswirkungen der Fischereitätigkeiten auf das Ökosystem.

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf die Ziffern 4.31 bis 4.36.

4.50 Die Kommission weist darauf hin, dass der Umfang der wissenschaftlichen Empfehlungen über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgeht. Die Verfügbarkeit von EMFF-Unterstützung allein reicht nicht aus, um Einschränkungen bei den Daten zu beheben, die nicht nur auf einen Mangel an Daten zurückzuführen sind, sondern auch auf instabile oder veraltete Modelle aufgrund sich schnell ändernder Situationen.

4.51 Die Kommission weist darauf hin, dass der EMFF zur Verbesserung der Fischereikontrollregelung beiträgt, deren Leistung jedoch über die Ergebnisse und Erfolge des EMFF hinausgeht.

Die Wirksamkeit, die Ergebnisse und die Wirkung des Fonds, auch im Hinblick auf die Kontrolle, werden im Rahmen der Ex-post-Bewertung des EMFF (Artikel 57 der Dachverordnung) auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen eingehender bewertet.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 5 – SICHERHEIT UND UNIONSBÜRGERSCHAFT

EINLEITUNG

Das übergeordnete Ziel des Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (ISF-BV) besteht darin, zu einem hohen Maß an Sicherheit in der EU beizutragen und gleichzeitig den freien Verkehr innerhalb der EU abzusichern sowie den legalen Reiseverkehr zu erleichtern. Dies schließt eine effektive Bearbeitung von Visa für den Schengenraum mittels Förderung einer gemeinsamen Visumpolitik und die Erreichung eines hohen Maßes an Kontrolle der Außengrenzen ein.

Die Steuerung der Migrationsströme und die Bedrohungen der Sicherheit stellen eine Herausforderung dar, die die Mitgliedstaaten auf sich allein gestellt nicht bewältigen können. Tatsächlich sind einige Mitgliedstaaten aufgrund ihrer geografischen Lage oder der Länge der Außengrenzen der Union, deren Management ihnen obliegt, einem besonders großen Druck ausgesetzt. Durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen erhöhte sich die Notwendigkeit, einen wirksamen Schutz der Außengrenzen sicherzustellen. Dies erfordert gemeinsame Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle der Außengrenzen der Union, einschließlich der Unterstützung folgender, einschlägiger Informationssysteme: SIS II (Schengener Informationssystem), VIS (Visa-Informationssystem), Eurodac (Identifizierung der Antragsteller) und Eurosur (Europäisches Grenzüberwachungssystem). Die Grundsätze der Solidarität und des gerechten Teilens von Verantwortung nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten untereinander, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten und der EU bilden daher den Kern der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Politik für das Außengrenzenmanagement.

Das Management der EU-Außengrenzen und die Sicherheit der EU erfordern erhebliche Ressourcen und Kapazitäten der Mitgliedstaaten. Dank einer besseren Koordinierung der operativen Zusammenarbeit, wozu auch die Bündelung der Ressourcen in Bereichen wie Aus- und Fortbildung und Ausrüstungsgegenstände gehört, lassen sich Größenvorteile und Synergien erzielen; diese wiederum gewährleisten eine effizientere Verwendung der öffentlichen Gelder und verstärken die Solidarität, das gegenseitige Vertrauen und die geteilte Verantwortung im Rahmen gemeinsamer EU-Maßnahmen unter den Mitgliedstaaten.

Die Berichterstattung über die Leistung des Fonds erfolgt in regelmäßigen Abständen. Gemäß den bestehenden Verordnungen sind die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Durchführung von Zwischenevaluierungen sowie Ex-post-Evaluierungen verpflichtet. Die Überwachungsdaten, die die Mitgliedstaaten erheben und der Kommission in ihren jährlichen Durchführungsberichten übermitteln, geben einen Überblick über die Fortschritte bei der Durchführung des Fonds, während die Evaluierungen der Abschätzung der Auswirkungen der Unterstützung dienen. Die Zwischenevaluierung des ISF-BV wurde im Juni 2018 abgeschlossen. Aufgrund der verspäteten Annahme der Verordnungen, die zu einem verspäteten Beginn der Programmumsetzung führte, lieferte die Zwischenevaluierung nur eine allererste Einschätzung der frühen Durchführung des ISF-BV. Die Ex-post-Evaluierung der Kommission, die Ende Juni 2024 fällig ist, wird eine weitaus umfassendere Bewertung der Leistung des ISF-BV liefern.

LEISTUNGSBEWERTUNG DES ISF – GRENZEN UND VISA

5.10 Leistungsindikatoren sind ein nützliches Instrument zur Überwachung der Programmleistung. Sie können beispielsweise frühzeitig Hinweise auf Probleme bei der Leistung bzw. Durchführung geben, bei denen Handlungsbedarf bestehen könnte. Für die Bewertung der Programmleistung ist es

jedoch oft erforderlich, über eine Analyse der Leistungsindikatoren hinauszugehen und andere relevante quantitative und qualitative Informationen einzubeziehen. Ein Satz von Leistungsindikatoren kann niemals sämtliche Aspekte der Programmleistung wiedergeben. Die Tatsache, dass ein Leistungsindikator „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), sein Ziel zu erreichen, heißt daher nicht unbedingt, dass das Programm selbst „auf gutem Weg“ ist (oder nicht), seine Ziele zu erreichen. Die Kommission nimmt in den Programmabrisse eine Bewertung vor, welche Fortschritte auf dem Weg zum Ziel bei den Indikatoren festzustellen sind. Aufgrund der Anwendung unterschiedlicher Methoden weicht diese Bewertung in einigen Fällen von der Bewertung ab, die der EuRH in diesem Bericht abgibt.

Da die Mitgliedstaaten die Umsetzung des ISF-BV bis Ende 2022 fortsetzen werden und die verspätete Meldung von Leistungsdaten gängige Praxis ist, kann jede Bewertung des Erfolgs in dieser Phase nur Hinweischarakter haben, und die Wahrscheinlichkeit für die Erreichung der Zielvorgabe muss aus dieser zweijährigen Perspektive bewertet werden.

5.11 Die jährliche Management- und Leistungsbilanz und der Programmabriss enthalten aggregierte Daten auf EU-Ebene. Um die Zuweisungen durch die Mitgliedstaaten bewerten zu können, ist es daher erforderlich, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten entweder in den Jahresrechnungen oder in den jährlichen Durchführungsberichten einzusehen.

5.13 Informationen zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit von Programmen stehen gewöhnlich nicht jedes Jahr zur Verfügung. Diese Aspekte ergeben sich weitestgehend aus dem rechtlichen Rahmen und werden längerfristig gemessen.

Dass sich viele Indikatoren auf Outputs beziehen, ist in der maßgeblichen Verordnung vorgeschrieben. Die Umsetzung des ISF-BV wird bis Ende 2022 andauern. Die Mitgliedstaaten werden der Kommission bis zum 31.12.2023 eine Ex-post-Evaluierung vorlegen.

5.14 Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Indikatoren weder in der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 noch in Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 516/2014, in dem die gemeinsamen Indikatoren aufgeführt sind, in Output- oder Ergebnisindikatoren gegliedert werden. Daher beruht die Aussage, dass mehr als die Hälfte (7 von 12) der ISF-BV-Indikatoren, die in der Management- und Leistungsbilanz und in den Programmabrisse veröffentlicht werden, Outputindikatoren sind, auf der Einstufung des EuRH und nicht auf der Verordnung.

Die ISF-BV-Verordnung schreibt keine Berichterstattung über die Erreichung der operativen Ziele vor. Die Mitgliedstaaten werden der Kommission jedoch bis zum 31.12.2023 eine Ex-post-Evaluierung übermitteln. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen bis zum 30. Juni 2024 eine Ex-post-Evaluierung vorlegen.

Im Einklang mit dem Rechtsrahmen setzen die Mitgliedstaaten die Durchführung der Fonds auch 2021 und 2022 weiter fort. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen werden sich naturgemäß erst nach 2020 einstellen.

Die Kommission möchte ferner darauf hinweisen, dass mehrere Mitgliedstaaten nach Abschluss der Projekte über Indikatoren berichten. Dies könnte den falschen Eindruck erwecken, dass in der Zeit, in der die Projekte vor Ort voranschreiten, keine Fortschritte bei der Erreichung der gesetzten Zielvorgaben gemacht werden, da die Berichterstattung erst nach dem Abschluss der Projekte erfolgt.

5.15 Die Kommission ist der Auffassung, dass die Management- und Leistungsbilanz ein ausgewogenes Bild der Entwicklungen vermittelt. Wie im Hinweis zur Methodik erläutert, werden die Indikatoren auf der Grundlage von Kriterien wie der Verfügbarkeit von Daten und der Relevanz ausgewählt. Der Fortschritt bei der Erreichung der Zielvorgaben ist kein Aufnahmekriterium.

Mehrere Mitgliedstaaten berichten nach Abschluss der Projekte über Indikatoren. Dies könnte den falschen Eindruck erwecken, dass in der Zeit, in der die Projekte vor Ort voranschreiten, keine Fortschritte bei der Erreichung der gesetzten Zielvorgaben gemacht werden, da die Berichterstattung erst nach dem Abschluss der Projekte erfolgt.

5.16 Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wann sie Projekte im Rahmen ihrer Mehrjahresprogramme durchführen. Dies führt zwangsläufig zu einer unterschiedlichen Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der drei Länder (Frankreich, Slowenien, Norwegen), die über eine außergewöhnliche Entwicklung der konsularischen Zusammenarbeit berichteten, sei darauf hingewiesen, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten ebenso wie der Stabilitäts- und Assoziationsrat keine Zielvorgabe festgelegt haben.

5.17 Die Kommission ist der Auffassung, dass die aufgenommenen Leistungsindikatoren im Allgemeinen für die Programmziele relevant sind. Der ISF soll zur Erreichung dieses Ziels „beitragen“ („Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb der Union“), er soll es nicht allein erreichen. Die Indikatoren sind zwar ein Instrument zur Bewertung dieses EU-Beitrags, reichen dazu jedoch allein nicht aus. Wie der Hof anmerkt, können die Bemühungen zur Erreichung des Ziels durch externe Faktoren beeinflusst werden, wobei diese Faktoren erst im Nachhinein, nämlich zum Zeitpunkt der Evaluierung, anhand des Indikators bewertet werden können.

Bei der Bewertung der Leistung des Programms sollten die Daten der Indikatoren stets im Zusammenhang mit anderen quantitativen und qualitativen Angaben analysiert werden.

In Anbetracht der Beschaffenheit der Ziele des ISF gestaltet sich die Erstellung einer Prognose in dieser Hinsicht schwierig; Gründe hierfür sind die starken Schwankungen bei den externen Faktoren, zu denen die politische Lage in den wichtigsten Transit- und Herkunftsdrittländern irregulärer Migration, die Migrationskrise aufgrund des Krieges in Syrien und die Entwicklung der COVID-Pandemie zählen.

5.20 Die Zwischenevaluierung ergibt eine positive Bewertung der Leistung des ISF-BV: Der Fonds hat zur wirksamen Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik der EU beigetragen und den legalen Reiseverkehr erleichtert. Informationsaustausch und Schulungsmaßnahmen trugen zur einheitlichen Umsetzung des Besitzstands der EU im Bereich der Visumpolitik bei. Der Fonds spielte eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung von IT-Systemen zur Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik.

Siehe auch die Antwort unter Ziffer 5.15.

5.21 Siehe die Antwort unter Ziffer 5.10.

Es wird ferner darauf hingewiesen, dass von einigen Mitgliedstaaten noch keine Meldungen über die Zahl der ausgebildeten Beschäftigten und die Ausbildungsstunden vorliegen, da sie diese Meldungen erst nach dem Abschluss des Projekts bzw. der Projekte vornehmen.

5.23 Was die Ausbildung von Grenzschutzbeamten betrifft, so haben eu-LISA und CEPOL mit Unterstützung der Kommission bereits Ausbildungsgänge, Ausbildungsmodulare und Webinare über das SIS (technische, betriebliche und rechtliche Aspekte) entwickelt. Das Hauptaugenmerk dieser Ausbildungsmaßnahmen liegt nunmehr insbesondere auf den Vorbereitungen für die Inbetriebnahme des verbesserten SIS Anfang 2022. Alle Mitgliedstaaten haben nationale Programme zur Vorbereitung der Nutzer auf die Inbetriebnahme des verbesserten SIS entwickelt.

5.24 Zur Lösung dieses Problems werden Maßnahmen getroffen.

5.25 Nach Auffassung der Kommission verhält es sich nicht zwingend so, dass die Erreichung der Zielvorgabe unwahrscheinlich ist.

5.27 EUROSUR ist ein Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex, um das Lagebewusstsein zu stärken und die Reaktionsfähigkeit an den Außengrenzen zu verbessern.

5.30 Die Schaffung und Aufrechterhaltung von Informationssystemen der EU erfordert sowohl aufseiten der EU als auch aufseiten der teilnehmenden Schengen-Staaten erhebliche Investitionen.

Die Kommission ist rechtlich nicht verpflichtet, umfassend über die Gesamtkosten Bericht zu erstatten.

Die Kosten für die Umgestaltung des SIS sowie die Entwicklung des EES und des ETIAS werden jedoch in den Finanzbögen zu den betreffenden Rechtsakten angegeben (COM(2016) 194 für EES, COM(2016) 731 für ETIAS und COM(2016) 881, 882 und 883 für die Umgestaltung des SIS).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

5.32 Die Leistung des ISF-BV auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und in der Gesamtheit wird natürlich durch externe Faktoren wie politische Entwicklungen beeinflusst.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die aufgenommenen Leistungsindikatoren im Allgemeinen für die Programmziele relevant sind. Bei der Bewertung der Leistung des Programms sollten die Daten der Indikatoren stets im Zusammenhang mit anderen quantitativen und qualitativen Angaben analysiert werden.

In der Ex-post-Evaluierung wird bewertet, inwieweit das Programm das allgemeine Ziel eines Beitrags zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit innerhalb der Union erreicht hat.

5.33 Die Kommission stellt fest, dass sich der Prozentsatz von 55 % der ausgezahlten Mittelzuweisungen für die nationalen Programme auf das Ende des Jahres 2020, also einen Zeitpunkt zwei Jahre vor dem Ablauf des Durchführungszeitraums, bezieht. Somit dürften sich in den letzten zwei Jahren des Durchführungszeitraums noch viele Ergebnisse einstellen.

5.34 Die Kommission ist der Auffassung, dass die Management- und Leistungsbilanz ein ausgewogenes Bild der Entwicklungen zeichnet, da sie Indikatoren nutzt, für die bereits zuverlässige Daten vorliegen (siehe Anmerkungen unter Ziffer 5.15).

Im Einklang mit dem Rechtsrahmen setzen die Mitgliedstaaten die Durchführung der Fonds auch 2021 und 2022 weiter fort. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen werden sich naturgemäß erst nach 2020 einstellen.

Die Kommission möchte ferner darauf hinweisen, dass mehrere Mitgliedstaaten nicht über Indikatoren berichten, die mit noch laufenden Projekten zusammenhängen. Sie aktualisieren diese Indikatoren nach dem Abschluss der Projekte. Dies könnte den falschen Eindruck erwecken, dass in der Zeit, in der die Projekte vor Ort voranschreiten, keine Fortschritte bei der Erreichung der gesetzten Zielvorgaben gemacht werden, da die Berichterstattung erst nach dem Abschluss der Projekte erfolgt.

5.35 Seitens der Mitgliedstaaten steht die vollständige Meldung der jeweiligen Schulungsstunden noch aus, da sie diese Meldung erst vornehmen, wenn das/die betreffende/n Projekt/e abgeschlossen ist/sind, und der Durchführungszeitraum noch läuft.

Um zu einer Schlussfolgerung zu gelangen, muss die Anzahl der durchschnittlichen Schulungsstunden gemeinsam mit anderen Elementen betrachtet werden. In der Ex-post-Evaluierung wird der tatsächliche Beitrag des Fonds zur einheitlichen Anwendung des Besitzstands bewertet werden.

5.36 Diese Schlussfolgerung steht im Zusammenhang mit den Empfehlungen, die der EuRH in seinem Sonderbericht Nr. 20/2019 aus dem Jahr 2019 ausgesprochen hat und die derzeit umgesetzt werden.

Die Kommission hat alle relevanten Maßnahmen getroffen, um die Instrumente zur Kontrolle der Datenqualität zu verbessern.

Im Rahmen des ISF-BV wird eine Reihe von Ausbildungsmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten bereitgestellt.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 6 – EUROPA IN DER WELT

EINLEITUNG

6.1 Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ist das Instrument, mit dem die EU seit 2007 Reformen in der Erweiterungsregion mit finanzieller und technischer Hilfe unterstützt. Mit dem IPA wird während des gesamten Beitrittsprozesses der Kapazitätsaufbau der Begünstigten gefördert, wodurch progressive, positive Entwicklungen in der Region angestoßen werden.

Die Kommission hat den Leistungsbewertungsansatz für ihre externen Instrumente sowohl auf Programm- als auch Interventionsebene ebenso wie ihre Berichterstattung über den erzielten Fortschritt kontinuierlich verbessert. Die Leistung der Instrumente wird mit verschiedenen Methoden gemessen, darunter Indikatoren und Leistungsbewertungen in den Programmabrisse der Haushaltsentwürfe, ergebnisorientierte Überwachung und Indikatoren im Jahresbericht über die Anwendung der Instrumente der Europäischen Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns sowie Evaluierungen auf Programm- bzw. Projektebene und auf strategischer Ebene. Im Hinblick auf die Programmabrisse der Haushaltsentwürfe sind Fortschritte bei der Erreichung der IPA-Ziele zu verzeichnen. Dies gilt beispielsweise für den Indikator zur Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit, bei dem die Etappenziele erreicht wurden und die Leistung planmäßig verläuft. Gute Fortschritte wurden auch in einigen Schlüsselbereichen erzielt, insbesondere in Bereichen mit Bezug zur Landwirtschaft, wo die Zahl der Wirtschaftseinheiten, die sich schrittweise an EU-Standards annähern, auf gutem Weg ist oder die Zielvorgabe bereits erreicht wurde. Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen hat die Kommission zusätzliche Schritte unternommen, um ihre Leistungsmessung in allen Bereichen der Unterstützung im Rahmen des IPA weiterzuentwickeln. Für das IPA III, das Nachfolgeprogramm des IPA II, hat die Kommission eine neue Kombination von Wirkungs-, Ergebnis- und Outputindikatoren vorgeschlagen, mit denen im Interesse der Zielerreichung die Leistung in wichtigen Interventionsbereichen genauer beurteilt werden kann. Die Kommission veröffentlicht umfassende Leistungsdaten in ihrem Jahresbericht über die Anwendung der Instrumente der Europäischen Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns.

BEWERTUNG DER LEISTUNG DES IPA II

6.11 Leistungsindikatoren sind ein nützliches Instrument zur Überwachung der Programmleistung. Sie können beispielsweise frühzeitig Leistungs-/Umsetzungsprobleme anzeigen, die Aufmerksamkeit erfordern könnten. Für die Bewertung der Programmleistung ist es jedoch oft erforderlich, über eine Analyse der Leistungsindikatoren hinauszugehen und andere relevante quantitative und qualitative Informationen einzubeziehen. Keine Kombination von Leistungsindikatoren kann alle relevanten Aspekte der Programmleistung widerspiegeln. Wenn sich ein Leistungsindikator planmäßig auf das Ziel hin entwickelt (oder nicht), bedeutet dies daher nicht zwangsläufig, dass auch das Programm selbst planmäßig auf die Zielerreichung zusteuert (oder nicht).

Die Kommission legt in den Programmabrisse ihre Bewertung der Fortschritte der einzelnen Indikatoren bei der Erreichung der Zielvorgaben vor. Diese Bewertung weicht in einigen Fällen von der Bewertung des EuRH in diesem Bericht ab, da unterschiedliche Methoden angewandt wurden.

6.12 Die Kommission erinnert an die Definition von Outcome (Ergebnisindikatoren) im Glossar der öffentlichen Entwicklungshilfe, die nach Ansicht der Kommission hier anwendbar ist: *„Die beabsichtigten oder erzielten kurz- und mittelfristigen Wirkungen der Outputs einer Maßnahme, die in der Regel gemeinsame Anstrengungen der Partner erfordern. Outcome stellt Veränderungen der Entwicklungsbedingungen dar, die zwischen dem Abschluss der Outputs und der Erzielung einer*

Entwicklungswirkung eintreten.“ Die Kommission hat nicht die alleinige Kontrolle über die Fortschritte und betrachtet daher die meisten Indikatoren nicht als Outputindikatoren, sondern als Ergebnisindikatoren.

6.13 Die Fortschritte bei jedem Indikator sind im öffentlich zugänglichen Programmabriss des IPA II angegeben. Weiterhin hat die Kommission ihre Bewertung der Fortschritte bei jedem Indikator der Programmabrisse mitgeteilt. Aus dieser Bewertung geht hervor, ob sich ein Indikator planmäßig auf das Ziel hin entwickelt oder nicht und ob im Vergleich zum Ausgangswert Fortschritte erzielt wurden.

Die Kommission hat keine umfassende Kontrolle über die Verwirklichung ehrgeiziger Ziele. Es gibt zahlreiche externe Faktoren, deren Auswirkungen dazu führen können, dass ein vor sieben Jahren festgelegtes Ziel nicht vollständig erreicht wird.

6.14 Beim Indikator durchschnittliche Ausfuhren/Einfuhren wurde die Berechnung für diese spezifische Berichterstattungsrunde auf Anfrage direkt von Eurostat vorgenommen. Die verwendeten Daten sind auf der Eurostat-Website öffentlich zugänglich.

6.20 Die Halbzeitbewertung erfolgte in einer frühen Phase des Durchführungszeitraums und es war noch nicht genügend Zeit vergangen, als dass der sektorbezogene Ansatz, eine Innovation im Rahmen des IPA II, sein volles Potenzial hätte zeigen können.

6.22 Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung durch das Empfängerland werden die IPA-II-Begünstigten ermutigt, sich an der Umsetzung der EU-Finanzhilfen zu beteiligen und die Verantwortung dafür zu übernehmen, während gleichzeitig die Kapazitäten der lokalen staatlichen Stellen für die Verwaltung von EU-Mitteln aufgebaut werden. Die Durchführung der Programme im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung durch das Empfängerland erfordert eine längere Vorbereitung, auch aufgrund der von den EU-Delegationen während der Vergabeverfahren durchgeführten Qualitätskontrollen. Im Rahmen des IPA II und auch auf der Grundlage der Ergebnisse der (in einer frühen Phase des Programmplanungszeitraums durchgeführten) IPA-II-Halbzeitbewertung wurde die indirekte Mittelverwaltung durch das Empfängerland selektiver angewandt, um die Anforderung, diese Durchführungsmodalität als Instrument für den Kapazitätsaufbau zu nutzen, und die Notwendigkeit einer schnelleren finanziellen Unterstützung mehr ins Gleichgewicht zu bringen.

In der Türkei ist der Rückstand seit 2018 infolge von Maßnahmen der Kommission und der Türkei schrittweise reduziert worden. Die Aussetzung der Vergabeverfahren durch Albanien war kurzfristiger Natur, sie dauerte weniger als zwei Monate.

6.27 Die Kommission erkennt die festgestellten Mängel beim Monitoring an. Diese wurden in vier von elf Evaluierungen festgestellt. Im Rahmen des IPA II wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um relevante messbare Indikatoren festzulegen.

Mit der Methodik des ergebnisorientierten Monitorings wird die Erzielung von Ergebnissen (ab Outputs) bewertet.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die GD NEAR das durch die Durchführungspartner und die operativen Führungskräfte durchgeführte Monitoring stärkt.

Neben dem ergebnisorientierten Monitoring und den Evaluierungen überwachen die Delegationen die Fortschritte bei der Projektdurchführung durch Besichtigungen vor Ort, wobei die Fortschritte anhand von zentralen Leistungsindikatoren gemessen werden.

6.28 Alle Schlussfolgerungen externer Evaluierungsstudien werden von der Kommission ordnungsgemäß berücksichtigt. In dem Rahmen für eine bessere Rechtsetzung sind Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen (Staff Working Documents, SWD) vorgesehen, in denen die Sichtweise der Kommission zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen externer Evaluierungen in einem eigenständigen Dokument formalisiert wird. Nicht alle externen Evaluierungsstudien führen zu SWD,

was jedoch nicht bedeutet, dass die Schlussfolgerungen externer Evaluierungen nicht bewertet werden.

Insbesondere wird nach der Veröffentlichung jeder externen Evaluierung ein Aktionsplan für Folgemaßnahmen erstellt, der die Annahme oder Ablehnung der Empfehlungen aus der Evaluierung durch die Dienststellen gewährleistet. Die durch die Evaluierungsfunktion gewonnenen Erkenntnisse für die GD NEAR beruhen in erster Linie auf den zahlreichen operativen und strategischen Evaluierungen, die durchgeführt und veröffentlicht werden, auch wenn sie nicht alle in die Veröffentlichung einer formalen SWD münden.

Die Kommission war sich gewisser Schwachstellen in den Evaluierungen der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU bewusst und bildete sich ein Urteil darüber, inwieweit die Schlussfolgerungen der Evaluierung durch diese Schwachstellen des Evaluierungsprozesses beeinträchtigt wurden. Die Schlussfolgerungen der externen Evaluierung wurden trotz der bekannten Schwachstellen als stichhaltig erachtet.

6.29 Siehe die Antwort zu Ziffer 6.12.

6.34 Der politische Reformprozess wurde auch durch die COVID-19-Pandemie beeinträchtigt.

6.36 Der Indikator wurde nach einem Jahr gestrichen, da er durch seine Formulierung („Anteil der beitriffsbezogenen politischen Entscheidungen und Reformprozesse, bei denen die Zivilgesellschaft wirksam konsultiert wird“) im IPA-Kontext nicht messbar war. Die Kommission sorgt jedoch im Rahmen der Erweiterungspolitik für regelmäßige Konsultationen von Organisationen der Zivilgesellschaft und fördert ihre Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen.

6.39 Der politische Wille ist eine notwendige Voraussetzung für alle Rechts- und Verfassungsreformen. Um den politischen Willen sicherzustellen, arbeitet die Kommission auf politischer und technischer Ebene mit dem westlichen Balkan und mit den zuständigen Behörden zusammen. Außerdem leistet die Kommission technische Hilfe bei der Ausarbeitung von Reformen.

6.41 Die Kommission würde davon ausgehen, dass bei vier dieser Indikatoren die Erreichung der Zielvorgaben für 2023 auf gutem Weg ist und die sieben übrigen Indikatoren mäßige Fortschritte aufweisen, wie im Programmabriss des IPA II^[1] angegeben ist.

Es besteht keine Verpflichtung, für jeden Aspekt eines gegebenen Ziels einen Indikator festzulegen. Die Kommission hat sich vielmehr darum bemüht, die Zahl der Indikatoren im Einklang mit den internen Leitlinien zu begrenzen.

6.43 Die Türkei hat bisher eine ihrer Zielvorgaben erreicht, und da das IPARD II nach der „n+3“-Regel umgesetzt wird, hält die Kommission es für wahrscheinlich, dass die meisten Zielvorgaben bis Ende 2023 erreicht werden.

6.46 Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass das Tempo der Reformen und der Angleichung an den Besitzstand von vielen Faktoren abhängt und dass Rückschritte in einigen Jahren keine zuverlässige Vorhersage künftiger Fortschritte oder mangelnder künftiger Fortschritte zulassen.

Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo verfügen über mehr Kapitel in einem „frühen Stadium“ als die anderen Länder, da ihr SAA später (2015 bzw. 2016) in Kraft getreten ist.

(Fußnote der Kommission zu Ziffer 6.41)

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_statement_-_ipa.pdf

Im Rahmen des IPA III werden beim zusammengesetzten Indikator für die Angleichung an den Besitzstand der Union Ausgangswert, Zielvorgabe und Etappenziele eindeutig festgelegt.

6.48 Die Bewertung der Fortschritte wird vom Ausgangswert Null zu Beginn des Programmplanungszeitraums vorgenommen und die abschließende Zielvorgabe bezieht sich auf das Jahr 2023. Die Kommission hält es für wahrscheinlich, dass das Ziel fristgerecht erreicht wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.52 Die Reaktion auf unvorhergesehene Krisen im Rahmen des IPA, beispielsweise die jüngste Bereitstellung von Finanzmitteln als Reaktion auf COVID-19, erfolgt im Wege der direkten Mittelverwaltung oder der indirekten Mittelverwaltung mit internationalen Organisationen.

Im Vergleich zur direkten Mittelverwaltung wird mit der indirekten Mittelverwaltung durch das Empfängerland das zusätzliche Ziel verfolgt, die Länder auf die künftige EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass bei der Leistungsbewertung der indirekten Mittelverwaltung dem Lernen durch Praxis und den anderen Vorteilen, die die Begünstigten durch die Verwaltung der IPA-Mittel haben, gebührend Rechnung getragen werden sollten.

6.53 Die Unterstützung der EU trägt zu dem von den Behörden verantworteten Reformprozess bei. Die Umsetzung der Reformen obliegt den nationalen Behörden und kann nicht allein durch das IPA sichergestellt werden. Vielmehr hängt sie von zahlreichen Faktoren ab (z. B. politischem Willen, nationalen Kapazitäten usw.). Außerdem ist die Umsetzung von Reformen ein langfristiger Prozess, der zudem durch die COVID-19-Pandemie zusätzlich verlangsamt wurde.

6.54 Die Kommission hält es für wahrscheinlich, dass die für 2023 festgelegten Zielvorgaben der Indikatoren erreicht werden.

6.55 Im Rahmen des IPA III werden für den zusammengesetzten Indikator für die Angleichung an den Besitzstand der Union Ausgangswert, Zielvorgabe und Etappenziele eindeutig festgelegt.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN BERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES ZUR LEISTUNG DES EU-HAUSHALTS – STAND
ZUM JAHRESENDE 2020**

KAPITEL 7 – WEITERVERFOLGUNG VON EMPFEHLUNGEN

BEMERKUNGEN

7.11 Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 7.11-7.13.

Die Kommission misst der Weiterverfolgung und Umsetzung aller akzeptierten Empfehlungen größte Bedeutung bei. Sie berichtet über die Umsetzung der Maßnahmen, zu deren Umsetzung sie sich verpflichtet hat und die in ihren Aufgabenbereich fallen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass der Rechnungshof Empfehlungen als teilweise umgesetzt bewertet, während die Kommission sie für vollständig umgesetzt hält. Die Kommission stellt ferner fest, dass die vollständige Umsetzung von Empfehlungen in einigen Fällen auch von Aktionen oder Maßnahmen abhängen kann, die in den Zuständigkeitsbereich anderer Stellen fallen.

7.18 Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 7.18-7.20.

Die Zeitnähe der Folgemaßnahmen ist im Zusammenhang mit der Annahme der Empfehlungen des Hofes zu sehen. Die Kommission ist fest entschlossen, alle akzeptierten Empfehlungen innerhalb der in den Sonderberichten des Hofes festgelegten Fristen umzusetzen. Dies gilt jedoch nicht für Empfehlungen, die die Kommission aus den in den veröffentlichten Antworten auf den betreffenden Sonderbericht dargelegten Gründen nicht akzeptiert hat.

Darüber hinaus können die Folgemaßnahmen in einigen Fällen aufgrund der Komplexität der Maßnahmen, der legislativen oder politikbezogenen Entwicklungen, der Ressourcenknappheit, externer Faktoren oder der Notwendigkeit, andere Organe oder Stellen einzubeziehen, mehr Zeit erfordern als ursprünglich erwartet. Die Tatsache, dass eine Empfehlung bis zum ursprünglich erwarteten Abschlussstermin noch nicht vollständig umgesetzt ist, bedeutet nicht, dass diese Empfehlung nicht im Anschluss noch umgesetzt wird.

7.21 In ihren offiziellen Antworten, die zusammen mit den entsprechenden Berichten des Rechnungshofes veröffentlicht wurden, lieferte die Kommission Begründungen für alle Fälle, in denen sie der Ansicht war, dass sie sich nicht zur Umsetzung spezifischer Empfehlungen verpflichten konnte. Es ist daher verständlich, dass die überwiegende Mehrheit der Empfehlungen, die sie ursprünglich nicht akzeptieren konnte, letztlich nicht umgesetzt wurde (10 von 11).

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF ANHANG 7.1 – „GENAUER
STAND DER EMPFEHLUNGEN VON 2017 NACH BERICHT – EUROPÄISCHE
KOMMISSION“**

Sonderbericht Nr. 01/2017: Netz „Natura 2000“: Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich

Antwort auf Empfehlung 3 b, Ziffer 84: Es sei daran erinnert, dass es einen Natura 2000-Querschnittsindikator gibt, der mit der Fläche der Natura-2000-Gebiete verknüpft ist, die unter von

der EU kofinanzierte Maßnahmen fallen. Die Kommission wird die Indikatoren für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 bewerten, sobald die betreffenden Mittel in ausreichendem Maße ausgeschöpft sind. Falls dies für notwendig erachtet wird, würde die Kommission geeignete Maßnahmen für den Programmplanungszeitraum nach 2027 ergreifen, was beispielsweise im Rahmen der Folgenabschätzung für die nächste Generation von Regulierungsinstrumenten erfolgen könnte.

Sonderbericht Nr. 02/2017: Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung

Antwort auf Empfehlung 6, erster Spiegelstrich, Ziffer 154: Die Kommission ist der Auffassung, dass die erhobenen Daten im Einklang mit Artikel 21 der Dachverordnung – gemäß den Rechtsvorschriften und innerhalb ihrer Grenzen – zur Leistungsbewertung verwendet wurden.

Die im Text des EuRH genannte komparative Leistungsanalyse und die Einführung von Benchmarking sind nicht in der Rechtsgrundlage vorgesehen, an die sich die Kommission hält.

Politische Lernprozesse erfolgen in der Regel durch Folgenabschätzungen, wie etwa die bevorstehende Ex-post-Bewertung der Kohäsionspolitik 2014-2020. Außerdem werden politische Lernprozesse auch dadurch gefördert, dass Daten über Indikatoren, Ziele und ihre Verwirklichung auf der offenen Datenplattform der ESI-Fonds zur Verfügung gestellt werden.

Sonderbericht Nr. 03/2017: EU-Hilfe für Tunesien

Antwort auf Empfehlung 3, Ziffer 71: Auch wenn sich die Genehmigungsverfahren für die Makrofinanzhilfe (MFA) nicht geändert haben und kein Vorschlag unterbreitet wurde, sie wie empfohlen zu ändern, stellt die Kommission fest, dass die Geschäftsordnung des Rates und des Europäischen Parlaments bereits ein beschleunigtes Verfahren für eine rasche Annahme vorsieht, wie es im Zusammenhang mit den COVID-19-Makrofinanzhilfen im Jahr 2020 zur Anwendung kam. Die Kommission teilt ferner mit, dass die Genehmigungsverfahren für die Makrofinanzhilfe im Rahmen einer laufenden MFA-Meta-Bewertung, die bis Ende 2021 abgeschlossen sein soll, eingehend bewertet werden.

Sonderbericht Nr. 04/2017: Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch

Antwort auf Empfehlung 3, Ziffer 148: Finanzkorrekturen gemäß Artikel 145 der Dachverordnung und Unterbrechungen/Aussetzungen sind vollkommen unabhängig und unterschiedliche Verfahren. Ihre Zusammenführung in einem einzigen Instrument würde zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen, ohne jedoch einen Mehrwert für die Überwachung durch die Kommission zu schaffen.

Die Kommission weist erneut darauf hin, dass das derzeitige Überwachungssystem den rechtlichen Anforderungen entspricht und für jedes Verfahren einen Überblick auf Einzelfallebene gibt.

Sonderbericht Nr. 11/2017: Der EU-Treuhandfonds Bêkou für die Zentralafrikanische Republik: trotz einiger Schwachstellen ein hoffnungsvoller Anfang

Antwort auf Empfehlung 1, zweiter Spiegelstrich, Ziffer 72: Die Kommission hat die Leitlinien überarbeitet und darin eine detailliertere Beschreibung der in der Haushaltsordnung enthaltenen Kriterien zur Bewertung der Voraussetzungen für die Einrichtung eines EU-Treuhandfonds

aufgenommen. Die Kommission räumt ein, dass keine präskriptive Methodik für die Durchführung von Bedarfsanalysen entwickelt wurde.

Die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds ergibt sich aus einer landesspezifischen Krisensituation. Dies muss bei der Bedarfsanalyse berücksichtigt werden. Ein pauschaler Ansatz mit einer vorab festgelegten Methodik wäre schwer umzusetzen. Krisen erfordern eine internationale und koordinierte Reaktion. Daher ist es wichtig, dass bei der Bedarfsanalyse der EU die Präsenz anderer Geber und ihre Reaktion berücksichtigt werden, damit der EU-Mehrwert eindeutig ermittelt werden kann. Dies ist auch länder-/krisenspezifisch und hängt von der Lage vor Ort ab.

Da die Einrichtung neuer Treuhandfonds derzeit nicht vorgesehen ist, ist die Kommission außerdem der Auffassung, dass die Entwicklung einer Methodik für die Durchführung einer solchen Bedarfsanalyse zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich ist.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Empfehlung weitgehend umgesetzt wurde.

Sonderbericht Nr. 13/2017: Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?

Antwort auf Empfehlung 6 b ii, Ziffer 91: Die Empfehlung ist noch nicht fällig; ihr Zieldatum ist Ende 2023. Bei der Umsetzung wurden gute Fortschritte erzielt.

Sonderbericht Nr. 15/2017: Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: Innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente

Antwort auf Empfehlung 1 b, Ziffer 111: Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung teilweise und betrachtet den akzeptierten Teil als umgesetzt.

Die in den kohäsionspolitischen Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021-2027 eingeführten grundlegenden Voraussetzungen werden weiterhin als Instrument dienen, um die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Verwendung von EU-Mitteln zu bewerten, und wurden gestrafft, vereinfacht und robuster gestaltet, insbesondere durch die Anforderung, dass sie während des gesamten Programmplanungszeitraums konsequent erfüllt werden müssen. Die investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen werden geeignete Verbindungen zu den grundlegenden Voraussetzungen bieten und dazu beitragen, die erforderliche Kohärenz zu gewährleisten.

Antwort auf Empfehlung 2 a, Ziffer 111: Im Einklang mit Artikel 18 der vereinbarten neuen Dachverordnung werden bei der Halbzeitüberprüfung folgende Elemente berücksichtigt:

- a) die neuen Herausforderungen, die in den im Jahr 2024 angenommenen relevanten länderspezifischen Empfehlungen ermittelt wurden;
- b) falls relevant, die Fortschritte bei der Umsetzung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan;
- c) die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte;
- d) die sozioökonomische Lage des betreffenden Mitgliedstaats bzw. der betreffenden Region, mit besonderem Schwerpunkt auf territorialem Bedarf, unter Berücksichtigung etwaiger wichtiger negativer finanzieller, wirtschaftlicher oder sozialer Entwicklungen;

- e) die wichtigsten Ergebnisse einschlägiger Evaluierungen;
- f) die Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele, unter Berücksichtigung wesentlicher Schwierigkeiten bei der Durchführung des Programms;
- g) für aus dem JTF unterstützte Programme die Bewertung durch die Kommission gemäß Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2018/1999.

In derselben Bestimmung sind die Schritte und Auswirkungen der Halbzeitüberprüfung festgelegt.

Antwort auf Empfehlung 2 b, Ziffer 111: Das Konzept der Ergebnisindikatoren hat sich geändert, da sie im Programmplanungszeitraum 2021-2027 die direkten Ergebnisse auf der Ebene der Begünstigten erfassen werden, und nicht mehr die übergeordneten Ergebnisse auf regionaler oder nationaler Ebene wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum.

Die Ergebnisindikatoren werden Teil des Leistungsrahmens sein, der im Einklang mit der Verordnung (EU) 2021/1060 alle Output- und Ergebnisindikatoren des Programms umfasst. Da die Halbzeitüberprüfung aber Anfang 2025 stattfinden wird, was noch zu früh ist, um die meisten Ergebnisse realisieren zu können, werden die Ergebnisindikatoren keine Etappenziele aufweisen und nicht Teil der Halbzeitüberprüfung sein.

Die Verordnung (EU) 2021/1060 sieht vor, dass Etappenziele nur für Outputindikatoren festgelegt werden (Artikel 16 Absatz 1). Dieser Ansatz wurde gewählt, da es in der Regel länger dauert, bis Ergebnisse, die von Ergebnisindikatoren erfasst werden, vorliegen, und solche Ergebnisse bis zum Zeitpunkt der Überprüfung nicht zu erwarten sind (die Etappenziele für Ergebnisindikatoren hätten für die meisten von ihnen gleich Null sein müssen).

Dies ist der einzig praktikable Ansatz, da es, wie oben erläutert, viel mehr Zeit braucht, bis sich Ergebnisse einstellen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Ergebnisse der kofinanzierten Vorhaben, die im Rahmen der Kohäsionspolitik unterstützt werden, der finanziellen Durchführung und den Ergebnissen der Programme entsprechen.

Antwort auf Empfehlung 2 c, Ziffer 111: Die Kommission ist bereit, die Regeln für Aussetzungen und Berichtigungen strikt anzuwenden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Anwendung von Zahlungsaussetzungen und Finanzkorrekturen eindeutig in Artikel 97 Absatz 1 und Artikel 104 der Verordnung (EU) 2021/1060 geregelt ist, in denen das Nichterreichen der Etappenziele und Zielwerte nicht berücksichtigt ist. Aussetzungen und Korrekturen sollten in Fällen schwerwiegender Mängel zur Anwendung kommen, während das Nichterreichen von Etappenzielen und Zielwerten auf Schwierigkeiten bei der Programm Durchführung zurückzuführen ist und keine solchen Maßnahmen auslösen sollte.

In letzterem Fall sieht die Verordnung (EU) 2021/1060 die Möglichkeit vor, die Flexibilitätsbeträge (50 % der Mittelbindungen für die Jahre 2026 und 2027) gemäß Artikel 18 (Halbzeitüberprüfung) neu zuzuweisen.

Gleichzeitig betont die Kommission, dass das Hauptziel darin besteht, die Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Umsetzung der Fonds zu unterstützen und so Leistungsdefizite zu vermeiden. Die Kommission wird weiterhin Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel auch in Zukunft zu erreichen, indem sie u. a. Orientierungshilfen, technisches Fachwissen sowie Möglichkeiten für Diskussionen und Erfahrungsaustausch bereitstellt.

Sonderbericht Nr. 16/2017: Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden

Antwort auf Empfehlung 1 a, Ziffer 100: Die Kommission hat die Empfehlung teilweise akzeptiert.

Sonderbericht Nr. 19/2017: Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus

Antwort auf Empfehlung 1, Ziffer 143: Die Kommission hat die Empfehlung nicht akzeptiert.

Wie bereits in ihren früheren Bemerkungen dargelegt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Festsetzung und Erhebung zusätzlicher Zölle bei den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der TEM-Kontrolltätigkeit der Kommission und der Untersuchungen des OLAF die verlässlichste Methode zur Quantifizierung der Zolllücke ist. Dieser Ansatz deckt spezifische Fälle von Fehlklassifizierung und Falschbeschreibungen in dem bisher festgestellten Umfang ab (z. B. Quantifizierung von Verlusten, die bei der indirekten Lieferung von Solarpaneelen im Jahr 2020 festgestellt wurden, einschließlich Einziehungsmaßnahmen).

Darüber hinaus entwickelte die Kommission nach gezielten Kontrollen und Untersuchungen sowie einer eingehenden Analyse potenziell unterbewerteter Textilien und Schuhe aus China eine statistische Methode zur Schätzung der TEM-Verluste im Zusammenhang mit dieser besonderen Unterbewertung, die die Schätzung der Kommission zur Zolllücke ergänzt.

Daher quantifiziert die Kommission bereits potenzielle Verluste an traditionellen Eigenmitteln und stellt sicher, dass die finanziellen Interessen der EU in diesen Fällen angemessen geschützt werden.

Über diese Bemühungen zur Quantifizierung und Einziehung potenziell ausstehender TEM hinaus erarbeitet die Kommission derzeit eine detaillierte Beschreibung der Aufgaben, der Rolle, des Geschäftsmodells und der Positionierung der gemeinsamen Analysekapazitäten der EU (JAC), um die Effizienz der Risikomanagementstrategie und der Zollkontrollen weiter zu steigern und einen Mehrwert zu schaffen. Proaktive Maßnahmen wie die Überwachung der Handelsströme und der Leistungsfähigkeit des Zolls sowie die Bewertung der Risiken mit Schwerpunkt auf traditionellen Eigenmitteln, die durch gezielte Kontrollen der betroffenen Mitgliedstaaten unterstützt werden, werden dazu beitragen, den Umfang der Zolllücke genauer zu definieren und sie zu verringern.

Antwort auf Empfehlung 6 a, Ziffer 147: Im Rahmen ihrer Kontrollen der traditionellen Eigenmittel prüfte die Kommission die in fünf Mitgliedstaaten angewandte Kontrollstrategie der verbindlichen Zolltarifauskünfte (VZTA). Die Kommission hat keine größeren Mängel festgestellt. Darüber hinaus musste die Kommission aufgrund der COVID-19-Pandemie die für 2020 geplanten VZTA-Unterstützungsbesuche verschieben, ist jedoch dabei, diese Besuche neu anzuberaumen.

Antwort auf Empfehlung 6 b, Ziffer 147: Die Kommission akzeptierte die Empfehlung nicht und wies in ihrer mit dem Sonderbericht veröffentlichten Antwort darauf hin, dass sie eine Studie durchführt, an der Sachverständige der Mitgliedstaaten und Vertreter der Wirtschaft beteiligt sind, insbesondere im Rahmen einer öffentlichen Konsultation, um das Interesse und die Durchführbarkeit eines Systems von Entscheidungen in Bezug auf verbindliche Zollwertinformationen in der Union zu bewerten. Die Machbarkeitsstudie sowie die Reaktionen von öffentlichen und privaten Interessenträgern sind bezüglich der Entscheidungen über verbindliche Zollwertinformationen positiv.

Bevor die Kommission eine endgültige Entscheidung über die Einleitung eines Prozesses zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften und IT-Systemen trifft, um die Einführung von Entscheidungen bezüglich verbindlicher Zollwertinformationen in das Zollrecht der Union zu unterstützen, wird sie

prüfen, ob und inwiefern diese Einführung mit ihren politischen Prioritäten im Einklang steht und welche Kosten damit verbunden wären.

Antwort auf Empfehlung 8 a, Ziffer 149: Die Kriterien für das finanzielle Risiko gelten für alle Standard- oder vereinfachten Erklärungen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Entscheidung über die Kriterien für finanzielle Risiken haben die Mitgliedstaaten am 19. Mai 2021 ein neues Kapitel der Leitlinien gebilligt. Das neue Kapitel enthält Leitlinien für die Anwendung der Kriterien für das finanzielle Risiko auf vereinfachte Verfahren und die Verwendung des neuen Artikels 234 Absatz 3 des Durchführungsrechtsakts zum Zollkodex der Union, der es Zollbeamten ermöglicht, zu verlangen, dass Waren unter bestimmten Umständen gestellt werden, um neu festgestellte, ernste finanzielle Risiken abzudecken.

Sonderbericht Nr. 20/2017: EU-finanzierte Darlehensgarantieinstrumente: positive Ergebnisse, aber gezieltere Auswahl der Empfänger und Abstimmung mit nationalen Programmen erforderlich

Antwort auf Empfehlung 1 b, Ziffer 109: Die Kommission bemüht sich bereits in angemessener Weise um die Gewinnung von Daten über Verwaltungskosten auf der Grundlage von ordnungsgemäß beschaffbaren Informationen und beabsichtigt, ihre Anstrengungen in dieser Hinsicht zu verstärken. Die Einholung solcher Daten aus nationalen Programmen kann jedoch schwierig sein, und die Daten sind möglicherweise nicht direkt vergleichbar und relevant. Neben dem Kostenaspekt wird zudem die angemessene Höhe der Gebühren unter Berücksichtigung des Anreizelements der von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Vergütung festgelegt.

Die Kommission bemüht sich, die verfügbaren – wenn auch unvollkommenen und schwer vergleichbaren – Daten zu sammeln, um eine Größenordnung für die angemessene Höhe der Gebühren zu erhalten. Die Kommission nutzte insbesondere eine Umfrage zu den marktüblichen Gebühren von Garantieeinrichtungen sowie zu den Gebühren, die der EIF für (Rück-)Bürgschaften im Rahmen des Paneuropäischen Garantiefonds erhebt.

Die Frist für diese Maßnahme endet voraussichtlich im Dezember 2021.

Antwort auf Empfehlung 2 b, Ziffer 112: Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Empfehlungen 2 b, 3 a und 3 b.

Die Kommission akzeptierte die Empfehlungen 2 b und 3 b teilweise. Für das KMU-Finanzierungsfenster im Rahmen von „InvestEU“, ein vom EIF umzusetzendes Bürgschaftsprodukt, das als Nachfolger des Finanzierungsinstruments InnovFin SMEG betrachtet werden kann, verhandelt die Kommission derzeit mit dem EIF über die Umsetzung zusätzlicher Kriterien für die Förderfähigkeit von Innovationen, die auf Endbegünstigte abzielen, die in Bereichen investieren, in denen das Risiko eines technologischen oder industriellen oder geschäftlichen Misserfolgs besteht, und vor allem auch in immaterielle Vermögenswerte (einschließlich geistiges Eigentum), insbesondere wenn die internen Strategien des Finanzintermediärs diesen Vermögenswerten keinen Sicherheitenwert zuordnen.

Sonderbericht Nr. 21/2017: Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist

Antwort auf Empfehlung 1 a, Ziffer 83: Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Empfehlungen 1 a und 2 a, zweiter Spiegelstrich.

Die Kommission akzeptierte die Empfehlung inhaltlich und betrachtete sie mit ihren Legislativvorschlägen zur gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2021-2027 als vollständig umgesetzt. In den GAP-Legislativvorschlägen wird die aktive Beteiligung der Kommission an der Bewertung der Strategiepläne der Mitgliedstaaten dargelegt, mit der deren Wirksamkeit sichergestellt werden soll. Aufgrund der laufenden Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU wurde das vorläufige Anfangsdatum für die vorgeschlagene GAP-Reform auf den 1. Januar 2023 verschoben.

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.

Ziffer 4.32 (rechts), © Getty Images / Monty Rakusen.

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.

Der Europäische Rechnungshof untersuchte die Ergebnisse, die im Rahmen der aus dem EU-Haushalt finanzierten EU-Ausgabenprogramme erzielt wurden. Dabei stützte er sich auf Leistungsinformationen der Kommission und anderer Quellen, einschließlich Informationen aus seiner eigenen jüngsten Prüfungs- und Analysearbeit. Darüber hinaus bewertete der Hof, 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.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union