



Brüssel, den **XXX**
[...](2016) **XXX** draft

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

Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015

Inhalt

EINLEITUNG	3
ABSCHNITT 1 LEISTUNG UND ERGEBNISSE	6
1.1. Leistung als Grundprinzip der Juncker-Kommission	6
1.2. Zusammenfassende Beschreibung der erzielten Fortschritte	8
1.3 Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1A)	10
1.3.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020.....	11
1.3.2 Ergebnisse der Programme des MFR 2007-2013	17
1.4 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Teilrubrik 1B)	21
1.4.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020.....	22
1.4.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013	25
1.5 Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen (Rubrik 2)	32
1.5.1 Informationen zur Durchführung der Programme des Programmplanungszeitraums 2014-2020.....	33
1.5.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013	36
1.6 Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Rubrik 3).....	40
1.6.1 Durchführung der Programme des MFR 2014-2020	42
1.6.2 Ergebnisse der Programme des MFR 2007-2013	44
1.7 Europa in der Welt (Rubrik 4).....	46
1.7.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020.....	47
1.7.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013	49
Schlussfolgerungen bezüglich der Leistungen und Ergebnisse	52
ABSCHNITT 2 MANAGEMENTBILANZ	54
2.1 Zielerreichung hinsichtlich der internen Kontrolle	54
2.1.1. Umgang mit Risiken im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit: Risikobetrag bei Abschluss	55
2.1.2. Überwachung der Kosteneffizienz und Vereinfachung	59
2.1.3. Strategien zur Betrugsbekämpfung	60
2.2 Zuverlässigkeitserklärungen.....	62
2.3 Durch die Arbeit des internen Auditdienstes geleistete Gewähr	65
2.4 Folgemaßnahmen zur Entlastung und externe Prüfeempfehlungen	66
Schlussfolgerung zur Managementbilanz	67

Einleitung

Dank der Mittel des **EU-Haushalts** können die Bürger Europas gemeinsam allgemeine Herausforderungen auf europäischer und auf internationaler Ebene angehen. Der EU-Haushalt entspricht etwa 1 % des Bruttonationaleinkommens der EU und 2 % der öffentlichen Ausgaben in der EU und wird in Verbindung mit nationalen Haushalten und anderen politischen und rechtlichen Instrumenten auf europäischer Ebene eingesetzt, damit die Union ihre strategischen Ziele erreichen kann. Er trägt insbesondere zur Umsetzung der **von Präsident Juncker vorgegebenen politischen Prioritäten** bei. Diese Prioritäten spiegeln die wesentlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa wider, und an diesen Prioritäten orientieren sich sämtliche Tätigkeiten der Kommission.¹ Sie wurden sorgfältig auf die Ziele der im Jahr 2010 eingeführten **Strategie „Europa 2020“ für Wachstum und Beschäftigung** abgestimmt. Diese Strategie sieht verschiedene Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung vor, die bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen.² Diese gemeinsamen Ziele bilden eine Roadmap für Maßnahmen auf europäischer und auf nationaler Ebene und sind im Rahmen des Europäischen Semesters richtungsweisend auch für die Mitgliedstaaten.

Der **Mehrfährige Finanzrahmen** (MFR) für die Jahre 2014-2020 und die entsprechenden Finanzprogramme sollen zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ beitragen. Der MFR 2014-2020 enthält zahlreiche Leistungsindikatoren. Anhand dieser Indikatoren sollen die Aufwendungen stärker an den politischen Zielen ausgerichtet werden. Außerdem können mit den Indikatoren Fortschritte bei den einzelnen Programmen gemessen werden. Maßstab sind die jeweils erzielten Ergebnisse und der Beitrag der Programme zu den angestrebten Endergebnissen sowie die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und das Wohlergehen der Bürger Europas.

In der **Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015** werden zwei zuvor getrennte Berichte zusammengefasst: der Evaluierungsbericht nach Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Tätigkeitsbericht nach Artikel 66 Absatz 9 der Haushaltsordnung.³ Als Zusammenfassung von Informationen über die Leistung und das Management des EU-Haushalts bietet der Bericht einen umfassenden Überblick darüber, wie der EU-Haushalt die politischen Ziele der Union unterstützt und welche Rolle die Europäische Kommission im Hinblick auf die Förderung einer Leistungskultur und auf die Sicherstellung und Unterstützung einer Haushaltsführung nach den höchsten Standards spielt. Mit Informationen zur Einhaltung geltender Vorschriften und mit Bewertungen der erzielten Ergebnisse ist der Bericht ein wichtiger Teil des Beitrags der Europäischen Kommission zum Verfahren der jährlichen Haushaltsentlastung.

Der EU-Haushalt im Jahr 2015 – ein Beitrag zur Erreichung politischer Ziele und zur Krisenbewältigung

Im Jahr 2015 hat die Kommission **beträchtliche Fortschritte bei den zehn politischen Prioritäten** der politischen Leitlinien von Präsident Juncker erzielt.⁴ Die Investitionsoffensive für Europa im Umfang von 315 Mrd. EUR verleiht Investitionen in Wachstum und Beschäftigung den dringend benötigten Schub. Außerdem wurden mit wichtigen

¹ <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByPriorities.cfm?sitelang=en>

² http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/syn_pub_rf_mode_de.pdf

„Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 15. Juni eines jeden Jahres eine Zusammenfassung der jährlichen Tätigkeitsberichte über die Tätigkeiten des vorhergehenden Jahres. Die jährlichen Tätigkeitsberichte eines jeden bevollmächtigten Anweisungsbefugten werden auch dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Verfügung gestellt.“

⁴ Der Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union enthält weitere detaillierte Informationen ([siehe http://publications.europa.eu/de/web/general-report](http://publications.europa.eu/de/web/general-report)).

Strategievorschlagen in Bereichen wie Energieunion, Kapitalmarktunion und Digitaler Binnenmarkt die Weichen für einen noch stärker integrierten und offeneren Binnenmarkt und eine stärkere wirtschaftliche Dynamik gestellt.

Im Jahr 2015 reagierte die Kommission rasch und umfassend auf einige große wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen in Europa: die anhaltende Flüchtlingskrise, Terroranschläge und Instabilität in der Nachbarschaft Europas, hohe Arbeitslosigkeit und zögerliche Erholung der Wirtschaft, finanzielle Instabilität in Griechenland und Auswirkungen des russischen Einfuhrverbots für Agrarprodukte und für verarbeitete Lebensmittel. **Diese Herausforderungen waren maßgeblich für die Ausführung des EU-Haushaltsplans im Jahr 2015.**

Zur Bewältigung dieser gewaltigen Herausforderungen waren sowohl politische Führungsstärke als auch der strategisch gezielte Einsatz von Mitteln des EU-Haushalts erforderlich. Entsprechend den politischen Schwerpunkten war der EU-Haushalt darauf ausgerichtet, den größtmöglichen Beitrag zur Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Investitionen zu leisten. Die erfolgreiche Durchführung der neuen Programmgeneration im Rahmen der Strategie „Horizont 2020“, die Mobilisierung von Ressourcen zur Bereitstellung von Finanzinstrumenten für KMU, die Einführung des Programms Erasmus+ und die Beschleunigung von Zahlungen zur Unterstützung der Initiative zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Einrichtung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen und des „Solidarpakets“ zur Erleichterung der Lage von Landwirten sind Beispiele dafür, wie der EU-Haushalt rasch und effektiv zur Unterstützung politischer Prioritäten eingesetzt wurde.

Die Herausforderungen im Jahr 2015 erforderten sowohl politische Initiativen als auch die strategische Nutzung des EU-Haushalts

Die Flüchtlingskrise stellt die EU vor beispiellose Herausforderungen. Unstrittig ist, dass die Flüchtlingskrise nicht durch die bloße Zuweisung zusätzlicher Finanzmittel zu bewältigen ist, und dass die EU nur einen marginalen Beitrag zum weltweiten Finanzbedarf in diesem Bereich beitragen kann. In Verbindung mit den politischen Instrumenten, die der EU zur Verfügung stehen, wird jedoch unbedingt ein strategischer Finanzierungsansatz benötigt. Die **Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise** ist ein deutliches Beispiel dafür, wie der EU-Haushalt im Rahmen eines vielschichtigen Lösungsansatzes auf eine sehr ernsthafte Herausforderung verwendet wurde.

Im Jahr 2015 hat die Kommission die Europäische Migrationsagenda⁵ mit einem umfassenden Plan zur Verringerung der Anreize für unregelmäßige Migration, zur Rettung von Leben und zur Sicherung der EU-Außengrenzen vorgelegt. Die Agenda sieht die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik und eine neue Politik für den Umgang mit legaler Migration vor. Außerdem hat die Kommission die Europäische Sicherheitsagenda als Grundlage für die Zusammenarbeit und für ein gemeinsames Handeln der Union im Sicherheitsbereich in den nächsten fünf Jahren vorgestellt. Mithilfe dieser Agenda soll ein echter Raum der inneren Sicherheit in der EU geschaffen werden.⁶

Die Mittel zur Bewältigung der Flüchtlingskrise wurden 2015 um 50 % auf 3,7 Mrd. EUR und für den Zeitraum 2015-2016 auf über 10 Mrd. EUR erhöht. Mit diesen zusätzlichen Finanzmitteln wurden die Operationen Triton und Poseidon im Mittelmeer unterstützt und die Kapazitäten von Frontex, EASO und Europol erweitert. Außerdem werden Sofortmaßnahmen innerhalb der Union finanziert und die Einrichtung eines Mechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen aus den an den Außengrenzen der EU liegenden Mitgliedstaaten unterstützt. Durch die Verdreifachung der Mittel für die Seeraumüberwachung der östlichen Mittelmeerrouten hat die EU 2015 zur Rettung von über 252 000 Menschenleben und bis Mitte 2016 von weiteren 100 000 Menschenleben beigetragen. Außerdem hat sie ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Schleusern und von Menschenhandel verdoppelt.

Mittel aus dem EU-Haushalt wurden nicht nur zur Bewältigung des Flüchtlingsstroms in die EU verwendet, sondern auch eingesetzt, um durch unmittelbare humanitäre Hilfe für Syrien, den Irak und andere Nachbarländer (Türkei, Libanon und Jordanien) **die wesentlichen Ursachen von Migration zu bekämpfen** und zwei neue

⁵ COM(2015) 240 final

⁶ COM(2015) 185 final

Treuhandfonds und eine Finanzierungsfazilität zur Unterstützung der Umsetzung von Maßnahmen vor Ort einzurichten. Der als Reaktion auf die Syrienkrise eingerichtete regionale Treuhandfonds der Europäischen Union wird mit 570 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt unterstützt. Dieser Fonds ist als kohärentes und erhöhtes Hilfsangebot zur Bewältigung der Syrienkrise auf regionaler Ebene zu betrachten. Der Fonds trägt den Bedürfnissen syrischer Flüchtlinge in Bezug auf Belastbarkeit und möglichst baldige Erholung in Nachbarländern ebenso wie den Bedürfnissen der Aufnahmeländer und der Verwaltungen Rechnung. Mit dem von der Kommission eingerichteten Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität sollen die Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika bekämpft werden. Dieser aus dem EU-Haushalt und aus dem Europäischen Entwicklungsfonds sowie aus Beiträgen von EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern finanzierte Treuhandfonds hat einen Umfang von 1,8 Mrd. EUR. In der EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei wurden Mittel in Höhe von 3 Mrd. EUR zur Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei und in den jeweiligen Aufnahmeländern bereitgestellt. Davon werden 1 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt aufgebracht. Über die Fazilität werden seit dem 1. Januar 2016 Zuschüsse und sonstige finanzielle Unterstützung gewährt.

Dank einer strengen Überwachung der Umsetzung sowie erheblicher Anstrengungen bei der Umsetzung mussten im Jahr 2015 keine zusätzlichen Eigenmittel von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Der Haushaltsplan 2015 wurde vollständig ausgeführt und dank der schrittweisen Begleichung ausstehender Rechnungen aus dem vergangenen Programmplanungszeitraum nach Maßgabe des mit dem Europäischen Parlament und dem Rat vereinbarten „Zahlungsplans“ wieder auf einen Weg der Nachhaltigkeit geführt. Angesichts der kontinuierlich zunehmenden Anforderungen an den EU-Haushalt wird jedoch entscheidend sein, dass zum einen die Verfügbarkeit angemessener Finanzmittel zur Unterstützung der politischen Schwerpunkte in künftigen Jahren und zum anderen eine hinreichende Flexibilität des Haushaltsplans sichergestellt wird, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.

Aufbau der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts

Abschnitt 1 dieses Berichts enthält eine zusammenfassende Erläuterung zur **Leistung des EU-Haushaltsplans**. Diese Erläuterung beruht auf den Ende 2015 verfügbaren Zahlen zu den mit Mitteln aus dem EU-Haushalt erzielten Ergebnissen. Außerdem wurden in dem Bericht Informationen aus den jährlichen Tätigkeitsberichten der Kommissionsdienststellen und die Programmübersichten im Rahmen des Haushaltsentwurfs für 2017 sowie andere Quellen, wie etwa die Berichte über die Bewertung und die Umsetzung von EU-Programmen, berücksichtigt. Der Bericht ist als Zusammenfassung zu betrachten. Ausführlichere Informationen zu Programmzielen und zu Fortschritten bei den einzelnen Indikatoren bezogen auf die Baseline und die Zielvorgaben sind den jährlichen Tätigkeitsberichten und den Programmübersichten zu entnehmen. Der Bericht bezieht sich auf das Berichtsjahr 2015, beruht aber jeweils auf den neuesten verfügbaren Daten. Teilweise stammen diese Daten auch aus früheren Berichtsjahren.

Europäischen Rechnungshof verlangt, werden außerdem Bezüge zur Strategie „Europa 2020“ erläutert und praktische Beispiele für die Wertschöpfung aus der Verwendung von EU-Mitteln vorgestellt. Darüber hinaus enthält der Bericht wichtige Beispiele für andere nicht finanzielle politische Instrumente, die ergänzend zu den Ausgabenprogrammen zur Unterstützung der insgesamt von der Union verfolgten Prioritäten eingesetzt werden.

Ferner werden in diesem Abschnitt die laufenden Arbeiten der Kommission im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten EU-Haushalt beschrieben. Diese weit reichende Initiative soll gewährleisten, dass der EU-Haushalt mit größtmöglicher Effizienz eingesetzt wird, um die angestrebten Ziele für die Bürger der EU zu verwirklichen.

Der Bericht enthält für sämtliche Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) Informationen zur Durchführung der Programme des MFR 2014-2020 sowie die neuesten Ergebnisse der Programme des MFR im Zeitraum 2007-2013. Wie vom Europäischen Parlament und dem

In **Abschnitt 2** wird erläutert, wie die Kommission den **EU-Haushalt 2015 verwaltet** hat. Die Managementbilanz stützt sich auf die jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen, in denen das interne Kontrollumfeld und damit in Zusammenhang stehende Themen eingehend behandelt werden. Wenn im Laufe dieses Jahres Probleme auftraten, wird erläutert, wie die Kommissionsdienststellen auf die betreffenden Herausforderungen reagiert haben. In diesem Abschnitt werden Informationen bezüglich der Verwirklichung der Ziele in den Bereichen interne Kontrolle, Umgang mit Risiken im Hinblick auf

Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Kosteneffizienz von Kontrollen und Strategien zur Betrugsbekämpfung zusammengefasst.

Die Schlussfolgerung am Ende des Abschnitts beruht auf den Zuverlässigkeitserklärungen, die von allen Dienststellen übermittelt wurden, sowie auf der Bestätigung durch interne Audits und ermöglicht der Kommission durch die Annahme dieses Berichts **die Übernahme der politischen Gesamtverantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans 2015**.

Abschnitt 1

Leistung und Ergebnisse

1.1. Leistung als Grundprinzip der Juncker-Kommission

Angesichts der erforderlichen Haushaltsdisziplin und konkurrierender Anforderungen an den EU-Haushalt müssen die praktische Leistung und die erzielten Ergebnisse im Vordergrund stehen. Dazu mussten im Laufe des Jahres 2015 die Möglichkeiten des MFR mit größtmöglicher Flexibilität ausgeschöpft werden, u. a. durch Neuzuweisungen in erheblichem Umfang, um die verfügbaren Ressourcen für die dringendsten Prioritäten bereitzustellen und trotzdem einen stabilen Finanzrahmen für langfristige Investitionen aufrechterhalten zu können.

Präsident Juncker gab zu Beginn seiner Amtszeit die Richtung vor: „[...] *Es reicht nicht, Geld sinnvoll zu verteilen. Wir müssen mehr tun - mit geringeren Mitteln. Wir müssen das Beste aus dem Haushalt herausholen und Geld intelligent einsetzen. [...] Die EU-Bürgerinnen und Bürger wollen Ergebnisse. Und sie wollen wissen, wie wir das Geld der Steuerzahler ausgeben.*“⁷

Mit der im Jahr 2015 von Vizepräsidentin Georgieva eingeleiteten Initiative „Ergebnisorientierter EU-Haushalt“ soll die entsprechende Verpflichtung umgesetzt werden. Sie beruht auf dem bestehenden erfolgsorientierten Rahmen und soll ein neues Gleichgewicht zwischen der Erfüllung geltender Vorschriften und Leistungen, der Verwendung von Mitteln und den in den einzelnen Programmen erzielten Ergebnissen fördern. „Zielorientierung, rasches Handeln und Ergebnisse“ sind die Leitgrundsätze einiger Initiativen. Diese Initiativen lassen sich vier Bereichen zuordnen:

- Ermitteln der Bereiche, für die der EU-Haushalt verwendet werden sollte, um die Schlüsselprioritäten zu unterstützen und um unterschiedliche Zielsetzungen mit der erforderlichen Beweglichkeit und Flexibilität zu fördern,
- Verbesserung der Art der Verwendung des EU-Haushalts, um durch eine verstärkte Nutzung von Finanzinstrumenten sowie durch Vereinfachungen und angemessene kosteneffiziente Kontrollen die Wirkung der investierten Mittel zu maximieren,
- Reflektieren darüber, wie die Ausführung des Haushaltsplans und die erzielten Ergebnisse bewertet werden, um anschließend einen gestrafften und realistischen Leistungsrahmen u. a. mit Berichten über die Recht- und die Ordnungsmäßigkeit und über erzielte Ergebnisse zu schaffen,
- Gewährleisten einer wirksamen Kommunikation unter Bereitstellung leicht zugänglicher und verständlicher Informationen über die mithilfe des EU-Haushalts erzielten Ergebnisse im Hinblick auf den produktiven Dialog mit der breiten Öffentlichkeit und mit Interessenträgern einschließlich eines fachlichen und politischen Diskurses über leistungsorientierte Haushaltsplanung und einer jährlichen Konferenz über den ergebnisorientierten EU-Haushalt.

Ein Beispiel für eine bessere Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit den Ergebnissen des EU-Haushalts ist ein spezifisches Web-Tool zur Darstellung erzielter Ergebnisse, das Vizepräsidentin Georgieva im September 2015 auf der Jahreskonferenz der Initiative „Ergebnisorientierter EU-Haushalt“ eingeführt hat. Es liefert Beispiele dafür, wie der EU-Haushalt verwendet wird, und beschreibt die praktischen Auswirkungen von EU-finanzierten Projekten in verschiedenen Finanzierungsbereichen in Europa und in Drittländern.⁸

⁷ Rede von Präsident Juncker auf der Konferenz „Ergebnisorientierter EU-Haushalt“ in Brüssel am 22. September 2015.

⁸ Die Datenbank enthält keine erschöpfende Zusammenstellung aller EU-Projekte, sondern nur ausgewählte Beispiele, die allerdings nach und nach erweitert werden. Sie ist unter der folgenden Adresse abrufbar: https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en.

Die Agenda der Initiative „Ergebnisorientierter EU-Haushalt“ beruht auf kontinuierlichem Fortschritt. **Einige Verbesserungen wurden aber bereits im Jahre 2015** im Rahmen des Strategie- und Programmplanungszyklus der Kommission sowie im Rahmen des Haushaltsverfahrens eingeführt. Diese Verbesserungen erleichtern bei allen Programmen die Leistungsplanung und die Überwachung sowohl der Tätigkeit der Kommission als auch aller Ausgabenprogramme und die entsprechende Berichterstattung.

Die Überprüfung der für aus dem EU-Haushalt finanzierte Programme entwickelten **Leistungsindikatoren** ist noch nicht abgeschlossen. Nach der Überprüfung können die am besten geeigneten Indikatoren anhand zuverlässiger Kriterien ausgewählt, Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung gesetzter Ziele gemessen und klarere und umfassendere Leistungsinformationen für die Erstellung des jährlichen EU-Haushalts bereitgestellt werden.

Weitere Verbesserungen werden im Bericht für 2016 erläutert. Zu nennen wäre beispielsweise die Einführung eines mehrjährigen **Strategieplans**, der von allen Kommissionsdienststellen anzunehmen ist und der von gemeinsamen allgemeinen Zielen ausgeht, die sowohl die zehn politischen Prioritäten der Juncker-Kommission als auch die Ziele der Strategie „Europa 2020“ berücksichtigen.⁹

Im Hinblick auf ein **solides Finanzmanagement** wurden Fortschritte bei der Messung von Indikatoren zur Bewertung der Kosteneffizienz von Kontrollen und zur Prüfung der risikobehafteten Beträge nach Politikbereichen erzielt.

In diesem Bericht stützt sich die Kommission u. a. auf die Arbeit und die Empfehlungen des internen Auditdienstes (IAS). Mit einer eigenen Methode sowie nach bewährten Verfahren bewertet der IAS erzielte Leistungen mittelbar, d. h. der interne Auditdienst prüft, ob und wie die Verwaltungen Kontrollsysteme zur Messung der Leistungen (der Wirksamkeit und der Effizienz) ihrer Tätigkeiten eingerichtet haben. Damit die Kommission die betreffende Methode und die bewährten Verfahren übernehmen kann, hat der IAS 2015 mehrere **Leistungsprüfungen** vorgenommen und untersucht, wie Kommissionsdienststellen die spezifischen Ziele, die ihrer Kontrolle unterliegen und die durch Beiträge und Maßnahmen der Kommissionsdienststellen erreicht werden können, überwachen und in Berichten dokumentieren, und wie sie die Verwaltung, die Überwachung und die Berichterstattung über die Wirksamkeit der EU-Politik handhaben. (Nähere Angaben zu den Leistungsprüfungen des IAS enthält der Anhang 3).

Diese **Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015** spiegelt den neuen Ansatz der Kommission für die Berichterstattung über erzielte Leistungen wieder. Außerdem ist dieser neue Jahresbericht ein weiteres Beispiel für die Verpflichtung der Kommission zur Straffung der Berichterstattung über die Ausführung des Haushaltsplans. Der Bericht ist Teil eines integrierten Berichtspakets im Entlastungsverfahren.¹⁰ In den folgenden Abschnitten werden die **neuesten verfügbaren Erkenntnisse** bezüglich der mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse erläutert. Dieser Abschnitt beginnt mit einer Zusammenfassung der Fortschritte im Hinblick auf die Ziele der Strategie „Europa 2020“ und geht sowohl auf die Durchführung der Programme des Zeitraums 2014-2020 als auch auf die Ergebnisse der Programme des Zeitraums 2007-2013 ein.

⁹ Mit dem neuen Ansatz werden die Planungsdokumente stärker vereinheitlicht und eher auf die Prioritäten der Kommission ausgerichtet. Dies hilft den Generaldirektionen, operative Prioritäten festzulegen und eine kohärente Leistungsstruktur aufzubauen und zu entwickeln, bei der hinsichtlich der Ergebnisse von Maßnahmen und Programmen klar zwischen eigenen Leistungen (bei Ergebnissen und Resultaten, die unmittelbar auf die Tätigkeiten der Kommission zurückzuführen sind) und Beiträgen (wenn die Tätigkeiten der Kommission zu einem bestimmten Ergebnis oder zu einer bestimmten Auswirkung beigetragen haben) unterschieden wird.

¹⁰ Dazu gehören u. a. auch die konsolidierten Abschlüsse, die Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts, der Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Union, der Bericht über die internen Prüfungen und der Bericht über die Folgemaßnahmen zur Entlastung.

1.2. Zusammenfassende Beschreibung der erzielten Fortschritte

Um das mit der Initiative „Europa 2020“ gesteckte Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums zu erreichen, wurden in der Initiative fünf Kernziele in den Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung vorgegeben. Diese Kernziele haben die einzelnen Mitgliedstaaten als nationale Ziele übernommen. Die Mitgliedstaaten sind in erster Linie für Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele auf nationaler Ebene verantwortlich, und der EU-Haushalt trägt zur Erreichung der Kernziele auf EU-Ebene bei.

Die Kernziele der Strategie „Europa 2020“ werden von der Kommission anhand von neun Indikatoren überwacht. Informationen über Fortschritte nach den Bewertungen anhand dieser Indikatoren werden regelmäßig aktualisiert und auf der Eurostat-Website veröffentlicht.¹¹ Im folgenden Diagramm sind die neuesten verfügbaren Daten für die neun Indikatoren dargestellt.¹² Aus dem Diagramm sind die Fortschritte seit 2008 ersichtlich. Außerdem geht aus dem Diagramm hervor, welche Strecke noch bis zur vollständigen Verwirklichung der betreffenden Ziele der Strategie „Europa 2020“ zurückzulegen ist. Den Indikatoren für Umweltziele und Bildung zufolge sind Fortschritte bei der Verwirklichung der Kernziele zu verzeichnen. In den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung und Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung sind hingegen weitere Anstrengungen erforderlich.

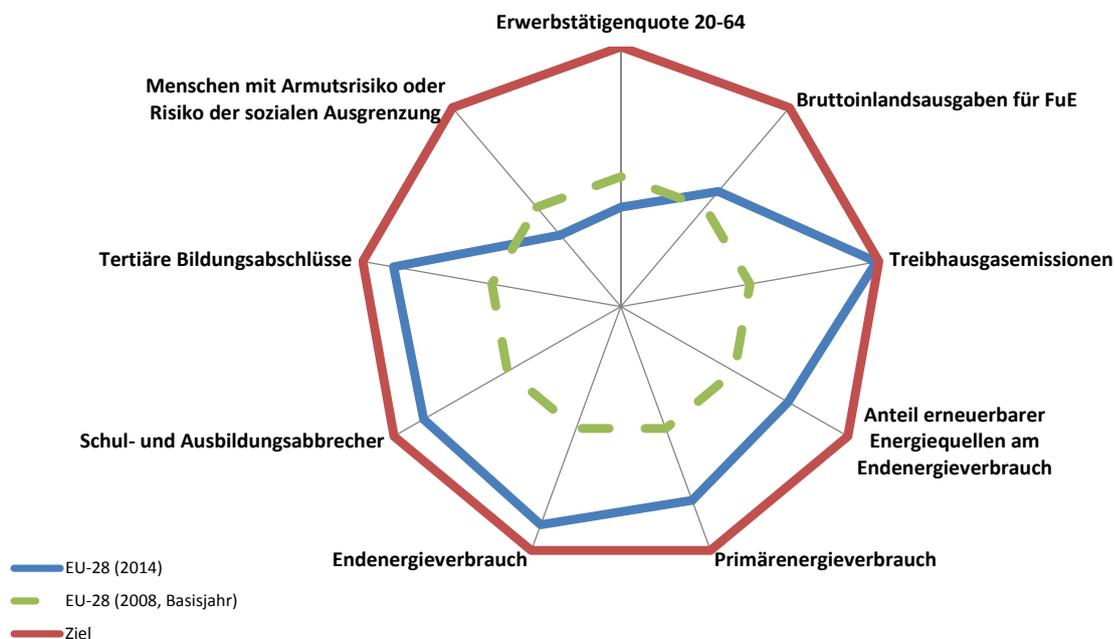


Diagramm 1: Kernziele der Strategie „Europa 2020“

Der EU-Haushalt ist ein wichtiges Instrument auch zur Unterstützung **bereichsübergreifender Ziele (z. B. Bekämpfung des Klimawandels oder Erhalt der biologischen Vielfalt)**. Um auf die Herausforderungen und den Investitionsbedarf im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels zu reagieren, hat die EU beschlossen, mindestens 20 % ihres Haushalts für den Zeitraum 2014-2020 (180 Mrd. EUR im gesamten Zeitraum) auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu verwenden. Dazu werden Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel in alle wichtigen Ausgabenprogramme der EU aufgenommen, insbesondere in den Bereichen Kohäsionspolitik, Regionalentwicklung, Energie, Verkehr, Forschung und Innovation, gemeinsame Agrarpolitik und Entwicklungspolitik. Seit dem Haushaltsentwurf 2014 werden die Schätzungen der Ausgaben zur

¹¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy>

¹² Letzte Aktualisierung Januar 2016.

Bewältigung des Klimawandels jährlich nach Maßgabe der auf Rio-Markern beruhenden Methode überwacht. Im Jahr 2015 wurde der Gesamtbeitrag zur Einbeziehung von Klimaaspekten auf etwa 17 % geschätzt; bis 2016 sollte er bei 22 % liegen.

Ähnlich wie bei der Einbeziehung von Klimaaspekten wurde auch bei der Verfolgung von Ausgaben zum Erhalt der biologischen Vielfalt ein Anteil von 7 % des Haushalts 2015 und von 9 % des Haushalts 2016 für Maßnahmen zur Begrenzung des Verlusts an biologischer Vielfalt und zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in der EU vorgesehen. Dies ist ein wichtiger Beitrag zu den Zielen der Strategie „Europa 2020“ im Bereich nachhaltiges Wachstum.¹³

In den folgenden Abschnitten werden die Zusammenhänge zwischen den Zielen der Programme des MFR 2014-2020 und der Strategie „Europa 2020“ beschrieben. Bei den Rubriken, die die Strategie „Europa 2020“ am unmittelbarsten betreffen (Teilrubriken 1A und 1B und Rubrik 2), orientiert sich die Berichterstattung über die Ergebnisse im Programmplanungszeitraum ebenfalls an den Prioritäten von „Europa 2020“; entsprechend wird der Beitrag des EU-Haushalts zu den Zielen der Strategie deutlich.¹⁴

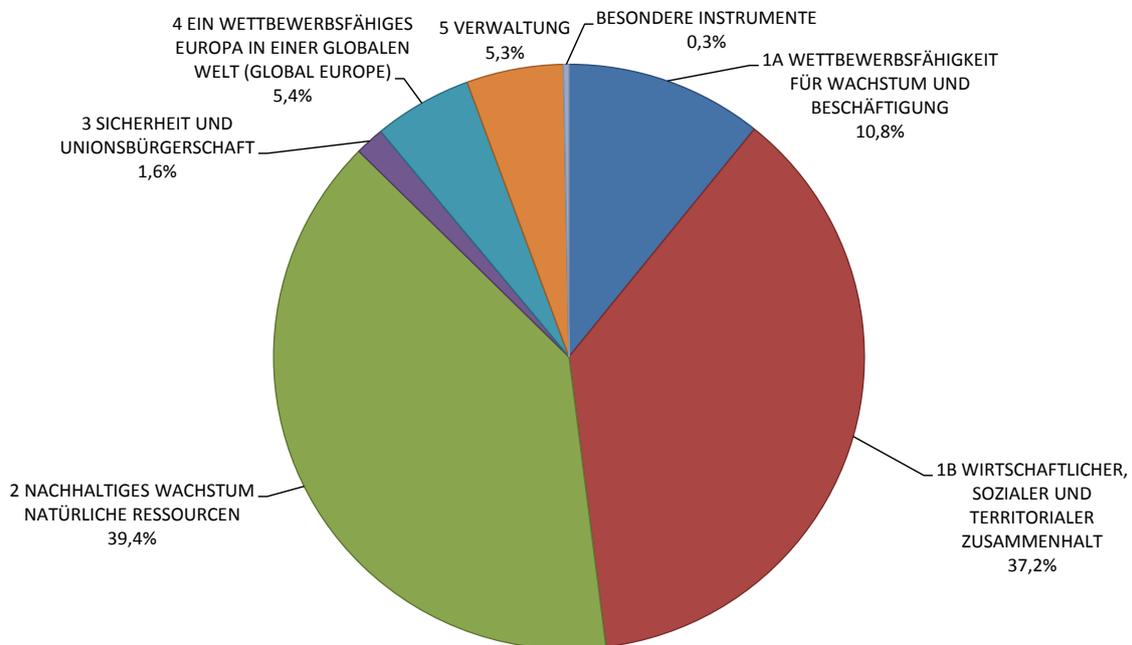


Diagramm 2: EU-Haushalt 2015 nach Rubriken

Der EU-Haushalt hatte 2015 ein Volumen von 162,273 Mrd. EUR. Etwa die Hälfte davon (48 % oder 78 Mrd. EUR) war für Rubrik 1 „Intelligentes und integratives Wachstum“ mit folgenden Teilrubriken vorgesehen: Teilrubrik 1A „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (10,8 %) und Teilrubrik 1B „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (37,2 %).

¹³ Dazu enthält der „Gemeinsame Rahmen zur Gewährleistung des Schutzes der biologischen Vielfalt bei aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen“ allgemeine und fondsbezogene Leitlinien für nationale und regionale Behörden sowie für die Kommissionsdienststellen (siehe <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20General%20Guidance.pdf>).

¹⁴ Wie im Evaluierungsbericht 2013 erläutert war die Strategie „Europa 2020“ noch nicht angenommen, als die Programme des MFR 2007-2013 konzipiert wurden, und entsprechend war bei den Regelungen für die Überwachung und Evaluierung der Programme und für die Berichterstattung über diese Programme auch noch keine Verbindung zwischen den mit diesen Programmen erzielten Ergebnissen und den Zielen der Strategie vorgesehen.

territorialer Zusammenhalt" (37,2 %). Rubrik 2 „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ war mit einem Anteil von 39,4 % der zweitgrößte Posten des Haushalts.¹⁵

1.3 Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1A)

17,55 Mrd. EUR waren 2015 für die Programme zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Mittel für Verpflichtungen der Teilrubrik 1A) vorgesehen. Dies entspricht 10,8 % der gesamten jährlichen Haushaltsaufwendungen.

Die wichtigsten Programme der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ sind

- die Strategie „Horizont 2020“ zur Finanzierung von Forschung und Innovation,
- große Infrastrukturprojekte (Galileo, der internationale thermonukleare Versuchsreaktor (ITER) und Copernicus),
- das Programm Erasmus+ zur Bildungsförderung, Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport,
- die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) zur Förderung von Verbindungen in transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und IKT-Netzen und
- der neue Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa.¹⁶

¹⁵ Berechnet als Anteil der Mittel für Verpflichtungen am Gesamthaushalt für 2015.

¹⁶ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_de

Prioritäten der Kommission

Die Programme dieser Rubrik tragen hauptsächlich zur Verfolgung der Prioritäten der Juncker-Kommission in den Bereichen „Beschäftigung, Wachstum und Investition“, „Digitaler Binnenmarkt“, „Energieunion und Klima“ und „Vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion“ bei. Sie unterstützen die in der Strategie „Europa 2020“ vorgegebenen Prioritäten „Intelligentes und nachhaltiges Wachstum“ und „Integratives Wachstum“ in erster Linie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und durch die Auswirkungen der Strategie „Horizont 2020“ (Nachfolgestrategie des Siebten Forschungsrahmenprogramms (RP7)) und von Erasmus+ auf die Beschäftigungsfähigkeit.

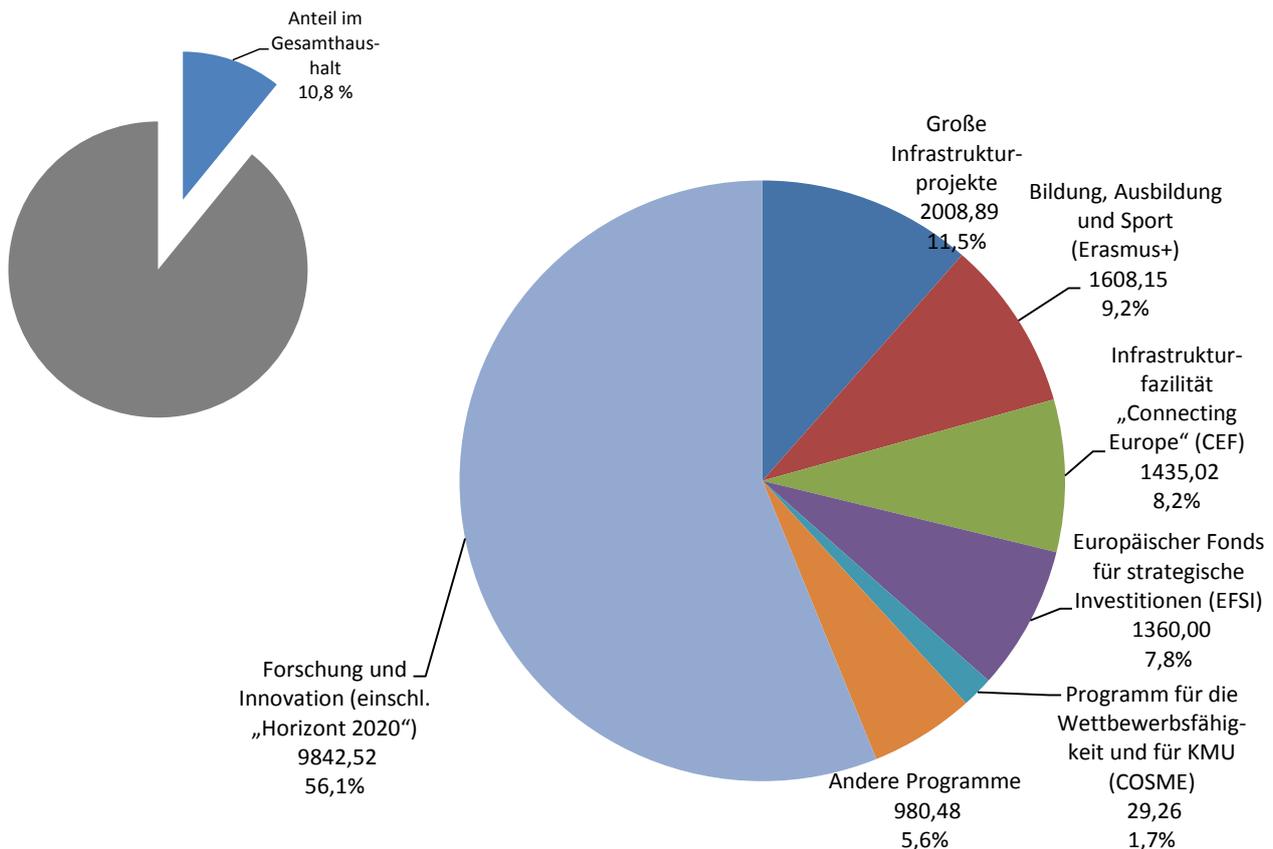


Diagramm 3: links: Anteil der Teilrubrik 1A im Gesamthaushalt 2015 / rechts: Wichtigste Programme, die 2015 unter der Teilrubrik 1A finanziert wurden. Die Kategorie „Andere Programme“ umfasst unter anderem das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EASI), Programme für den Zöllibereich und das Programm Fiscalis. Die Kategorie „Große Infrastrukturprojekte“ umfasst unter anderem die Projekte Galileo, EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service), Copernicus und ITER. Beträge in Mio. EUR.

1.3.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020

Seit Inkrafttreten der neuen MFR-Verordnung werden bei den Programmen der Teilrubrik 1A zahlreiche Durchführungsaufgaben entweder von Agenturen (von Exekutivagenturen oder nationalen und manchmal auch dezentralen Agenturen), gemeinsamen Unternehmen¹⁷, Einrichtungen nach Artikel 185¹⁸ oder von der Europäischen Investitionsbank (Finanzinstrumente) durchgeführt.

¹⁷ Gemeinsame Unternehmen nach Artikel 187 AEUV sind neue Formen öffentlich-privater Partnerschaften auf europäischer Ebene im Bereich der industriellen Forschung.

„Horizont 2020“, Rahmenprogramm für Forschung und Innovation

Das Arbeitsprogramm der Initiative „Horizont 2020“ für die Jahre 2014-2015 wurde in vollem Umfang durchgeführt. Bis Ende 2015 waren 198 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht worden; nach diesen Aufforderungen gingen 78 268 Vorschläge ein. Von diesen Vorschlägen wurden 10 658 in die Hauptliste oder in die Reserveliste übernommen. Die durchschnittliche Erfolgsquote der Vorschläge lag bei 14 %. Insoweit werden in diesem Bereich weiterhin deutlich mehr Vorschläge eingereicht als tatsächlich mit EU-Mitteln gefördert werden können.

Anzahl der im Rahmen von „Horizont 2020“ eingegangenen Vorschläge

78 268

Galileo, EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service), Copernicus

Im Jahr 2015 wurde die Einrichtung von Galileo mit drei erfolgreichen Raketenstarts und mit der Einrichtung von sechs weiteren Satelliten vorangetrieben. Bis Dezember 2015 hatte sich die Gesamtzahl der Satellitenstarts auf zwölf verdoppelt; neun der in die Umlaufbahn gebrachten Satelliten waren in Betrieb. Dies ist in der Satellitennavigation ein beträchtlicher Fortschritt. Die Anzahl der EGNOS-fähigen Flughäfen hat sich von 150 im Jahr 2014 auf 174 im Jahr 2015 erhöht. Die Durchführung der Kooperationsvereinbarung mit der Ukraine ist weiter vorangeschritten. Im Rahmen des Nachbarschaftsinstruments für die Entwicklung von EGNOS in der Ukraine wurden 5 Mio. EUR bereitgestellt. 2015 ist Copernicus auf dem Weg zu einem uneingeschränkt nutzbaren Programm zur Erdbeobachtung mit der erfolgreichen Einführung von Sentinel-2A am 22. Juni 2015 und der damit verbundenen Ausrüstung zur optischen Bildgebung weiter vorangekommen. Satellitendaten von Copernicus lösten beispielsweise 2015 Hochwasserwarnungen im Vereinigten Königreich und in Irland aus und halfen bei der Bewertung der Auswirkungen des Erdbebens in Afghanistan.

Insgesamt in die Umlaufbahn gebrachte Galileo-Satelliten

12

Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor (ITER)¹⁹

Die ITER-Organisation hat 104 von 139 Beschaffungsvereinbarungen über mehrere Arbeitspakete im Zusammenhang mit dem Bau des Reaktors unterzeichnet. Dies entspricht einem Anteil von 90,5 % des gesamten Sachwerts des Projekts. Somit unterstehen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit ITER nun zu einem beträchtlichen Teil den ITER-Mitgliedern, die die jeweiligen Anteile zum ITER beitragen. Das für ITER gegründete europäische gemeinsame Unternehmen (F4E), das für den Beitrag der EU zur ITER-Organisation verantwortlich ist, hat inzwischen die meisten Großaufträge vergeben (im Umfang von über 100 Mio. EUR). Zum 31. Dezember 2015 hatte F4E 766 operative Beschaffungsverträge unterzeichnet und 145 Zuschüsse im Umfang von insgesamt ca. 2,8 Mrd. EUR (Wert 2008) gewährt. Das Projekt sieht sich jedoch mit Herausforderungen insbesondere aufgrund von Verzögerungen, Kostenrisiken und allgemeinen Verwaltungsproblemen konfrontiert. Viele dieser Risiken stehen inhärent damit in Zusammenhang, dass das Projekt über den Stand der Technik der heutigen Fusionstechnologie hinausgeht, oder die Risiken sind auf die komplexe Verwaltungsstruktur zurückzuführen. In einem Aktionsplan für Verbesserungen wurden u. a. die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rechnungshofs in den jeweiligen

¹⁸ Öffentlich-private Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten (und assoziierten Staaten) und der EU.

¹⁹ Der Reaktor wurde entwickelt, um die wissenschaftliche und technische Machbarkeit der Fusionstechnologie zu demonstrieren. Der in Südfrankreich (Cadarache) im Bau befindliche ITER ist heute weltweit die größte Kernfusions-Versuchsanlage. ITER ist das erste weltweite Kooperationsprojekt seiner Art. An dem Projekt sind sieben Parteien beteiligt, die insgesamt die Hälfte der Weltbevölkerung vertreten. Das Projekt unterliegt einer internationalen Übereinkunft, die von der Europäischen Kommission (für Euratom) sowie von China, Indien, Japan, der Republik Korea, der Russischen Föderation und den USA unterzeichnet wurde. Europa trägt nahezu die Hälfte der Baukosten des Reaktors; die anderen sechs Parteien dieses gemeinsamen internationalen Forschungsvorhabens kommen zu gleichen Teilen für die verbleibenden Kosten auf.

Berichten über die Entlastung 2013 berücksichtigt. Dieser Aktionsplan wurde im März 2015 vom Vorstand von F4E angenommen und wird gegenwärtig durchgeführt.

Erasmus+

Seit 2014 beinhaltet das Programm Erasmus+ sieben frühere Programme sowie neue Austauschmaßnahmen im Bildungsbereich.²⁰ In den Jahren 2014 und 2015 nahmen über eine Million Personen an 18 000 von der EU finanzierten Maßnahmen mit flexibleren Mobilitätsregelungen teil, die der Entwicklung der Bedürfnisse von Studierenden sowie der Struktur der Abschlüsse (Bologna-Prozess) in Europa Rechnung tragen.

Infrastrukturfazilität „Connecting Europe“ (CEF)

2015 wurden nach Aufforderungen aus dem Jahr 2014 zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ unter im Jahr 2015 unterzeichneten Vereinbarungen für 263 Verkehrsprojekte Zuschüsse in Höhe von 12,8 Mrd. EUR bereitgestellt. Die Finanzierung im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ hat zu Investitionen im Umfang von insgesamt 28,3 Mrd. EUR geführt. Dabei wurde der EU-Beitrag mit Haushalten auf regionaler Ebene und mit Haushalten der Mitgliedstaaten sowie mit Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) kombiniert.

EU-Förderung für Verkehrsprojekte im Rahmen der CEF 2015

12,8 Mrd. EUR

Aufgrund der beiden im Jahr 2015 veröffentlichten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der CEF Energie wurden Finanzhilfen in Höhe von 366 Mio. EUR für 35 Untersuchungs- und Arbeitsprojekte gewährt. Der größte Teil dieser Finanzhilfe floss in Projekte im Baltikum sowie in Mitteleuropa und in Südosteuropa zur Bewältigung von Herausforderungen hinsichtlich der Versorgungssituation in diesen Teilen Europas. Alle ausgewählten Projekte zielen darauf ab, die Energiesicherheit zu erhöhen und den Zugang von Mitgliedstaaten zu EU-weiten Energienetzen zu verbessern. Die Finanzhilfen sollen zur Vollendung eines europäischen Energiemarkts und zur Einbindung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in das Stromnetz beitragen.

Im Zeitraum 2014-2020 sind etwa 2 Mrd. EUR zur Verwendung im Rahmen der Finanzinstrumente der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) vorgesehen. In diesem Zusammenhang wurde am 22. Juli 2015 mit der Europäischen Investitionsbank die Delegationsvereinbarung über die Durchführung des CEF-Fremdfinanzierungsinstruments unterzeichnet. Durch diesen wichtigen Schritt konnte aufbauend auf den Erfahrungen mit den Instrumenten im Zeitraum 2007-2013 (z. B. das Kreditgarantieinstrument für TEN-Verkehrsprojekte (TEN-V) oder die Pilotphase der Projektanleiheninitiative (PBI = Project Bond Initiative)) die Nutzung des Fremdfinanzierungsinstruments eingeleitet werden.

Die betroffenen Mitgliedstaaten haben sich im Mai 2015 für die von den europäischen Koordinatoren vorgeschlagenen Arbeitspläne für die in der TEN-V-Verordnung vorgesehenen neun Kernnetz-Korridore ausgesprochen, und im Juni 2015 wurden diese Korridore in Riga offiziell vorgestellt. Anschließend wurden Prioritäten für die einzelnen Korridore festgelegt und Maßnahmen wie beispielsweise die Durchführung von Studien, Arbeiten und Steuerungsregelungen beschlossen.

²⁰

Das Programm Erasmus+ 2014-2020 vereint alle früheren EU-Programme in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport einschließlich des Programms für lebenslanges Lernen (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius und Grundtvig) und des Programms „Jugend in Aktion“ sowie fünf internationaler Kooperationsprogramme (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink und das Programm für die Zusammenarbeit mit Industrieländern). Im Jahr 2015 wurden außerdem die Projekte Erasmus+ zur Förderung der internationalen Mobilität und das Darlehensprogramm für Masterstudierende eingeführt.

Pakt für Wachstum und Beschäftigung:²¹ Wie die Pilotphase der Projektanleiheninitiative (PBI) zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für wichtige Infrastrukturprojekte beigetragen hat

Um die Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ weiter zu unterstützen, haben die EU-Staats- und -Regierungschefs im Juni 2012 einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ angenommen. Eine der Maßnahmen dieses Pakts war die Einführung der „Projektanleiheninitiative“.

Bei der im Dezember 2015 abgeschlossenen externen Evaluierung der Pilotphase der Projektanleiheninitiative²² wurden mehrere zwischen 2012 und Juli 2015 im Rahmen der Bonitätsverbesserung der Projektanleihen geförderte Infrastrukturprojekte bewertet. Die Evaluierung ergab, dass die Projektanleiheninitiative auf ein eindeutiges Marktversagen reagierte, indem sie ein Produkt bereitstellte, das die wesentlichen Risiken abschwächte, die institutionelle Kapitalgeber bei Infrastrukturprojekten eingehen.²³ In der Pilotphase der Projektanleiheninitiative wurde dazu die Beteiligung des privaten Sektors an langfristigen Kapitalmarktfinanzierungen von Großprojekten in den Bereichen transeuropäische Verkehrsnetze, transeuropäische Energienetze, IKT und Breitband erleichtert. Außerdem waren die Regelung zur Risikoteilung zwischen der Europäischen Kommission und der EIB und der geleistete Beitrag der EU von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der Initiative, indem sie der EIB riskantere und umfangreichere Transaktionen ermöglichten und den Pool der potenziellen Kapitalgeber erweiterten.

Die Evaluierung ergab zudem, dass die mit dem EU-Beitrag erzielte Katalysatorwirkung der fünf zum 31. Juli 2015 (d. h. bis zum Stichdatum für die Bewertung) abgeschlossenen Transaktionen zur Bonitätsverbesserung von Projektanleihen 12,9 betrug, während die erwartete Katalysatorwirkung sämtlicher mit der EU-Förderung abzuschließender Transaktionen bei 18,6 liegt (4 270 Mio. EUR Kapitalkosten geteilt durch 230 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt). Diese Quote erfüllt die Erwartungen uneingeschränkt. Zwei weitere Transaktionen zur Bonitätsverbesserung von Projektanleihen wurden im ersten Quartal 2016 mit Unterstützung aus dem EU-Haushalt unterzeichnet. Damit erhöhte sich die Anzahl der insgesamt im Rahmen der Projektanleiheninitiative unterzeichneten Transaktionen (einschließlich der auf eigenes Risiko der EIB gewährten Anleihen) auf zehn.

Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und KMU (COSME)

Im Jahr 2015 stellte der für den Garantiefonds für Darlehen (LGF = Loan Guarantee Fund) im Rahmen von COSME²⁴ eingerichtete Front-Loading-Mechanismus einen Beitrag zur Finanzierung stärker risikobehafteter Transaktionen von KMU dar, der noch bedeutsamer war als es die Finanzierung ohne die Bürgschaft des EFSI gewesen wäre. (Es wurden 18 Garantievereinbarungen mit rechtswirksamen Verpflichtungen im Wert von 163 Mio. EUR unterzeichnet.) Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere Start-ups und kleinere KMU, für die der Zugang zu Finanzmitteln besonders schwierig ist, vom erweiterten LGF profitieren. Zum 30. September 2015 hatten bereits mehr als 30 000 KMU

²¹ Die Berichte nach Artikel 318 für die Jahre 2013 und 2014 enthielten bereits Informationen über mehrere Maßnahmen im Rahmen dieser Initiative (beispielsweise die Neuausrichtung der Strukturfonds zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung und vorläufige Informationen über die Fortschritte der Projektanleiheninitiative).

²² Evaluation of the Pilot Phase of Europe 2020 Project Bond Initiative – Final Report - Dezember 2015 (Ad-hoc-Prüfung der Pilotphase der Projektanleiheninitiative im Rahmen der Strategie „Europa 2020“): http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_en.pdf

²³ Ausgehend von dieser Evaluierung hat die Europäische Kommission im März 2016 eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_swde.pdf

²⁴ Der Garantiefonds für Darlehen des Programms COSME (COSME LGF) ermöglicht die Bereitstellung von Bürgschaften und von Rückbürgschaften einschließlich der Verbriefung von Fremdfinanzierungsportfolios von KMU für Finanzintermediäre (Garantieeinrichtungen, Banken, Leasing-Gesellschaften usw.), um diesen die Bereitstellung weiterer Kredite und den Abschluss weiterer Leasing-Vereinbarungen mit KMU zu ermöglichen. Die Mittel aus dem EFSI werden eingesetzt, um die Durchführung von COSME zu beschleunigen. LGF ist ein Nachfolger der KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG = SME Guarantee Facility), die innerhalb des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) 2007-2013 eingeführt wurde.

Finanzmittel im Umfang von mehr als 700 Mio. EUR erhalten. Und zum 31. Dezember 2015 hatten mehr als 51 000 KMU im Rahmen des erweiterten LGF des Programms COSME Finanzmittel von nahezu 1 300 Mio. EUR erhalten.

Etwa 450 000 KMU haben Dienstleistungen über das Enterprise Europe Network in Anspruch genommen; diese Dienstleistungen reichten von der Bereitstellung von Informationen über EU-Angelegenheiten über spezialisierte Beratungsdienste oder Dienstleistungen zur Förderung von Partnerschaften zwischen KMU bis hin zu Unternehmensreisen und Kontaktbörsen. Ziele sind die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und die Steigerung der Innovationskapazität von KMU über ein Netz mit 3000 Mitarbeitern in allen Regionen der EU sowie in 35 Drittländern. Die 625 beteiligten Organisationen erbrachten spezialisierte Beratungsdienste für 60 000 KMU u. a. in Bezug auf den Zugang zu Finanzmitteln, Rechte des geistigen Eigentums, Wirtschaft und Technologie und Ressourceneffizienz. Etwa 22 000 KMU waren an Veranstaltungen zur Partnervermittlung beteiligt; infolge dieser Veranstaltungen entstanden 3190 internationale Partnerschaften zwischen KMU und zahlreiche Erfolgsgeschichten.

Erasmus für junge Unternehmer bietet jungen oder angehenden Unternehmern die Möglichkeit, von erfahrenen Unternehmern zu lernen, die kleine Unternehmen in anderen Ländern führen. Bislang wurden fast 12 000 Unternehmerprofile registriert und 3900 Partnerschaften unter Beteiligung von 7700 Unternehmern vermittelt.

Die Investitionsoffensive für Europa

Eine wichtige Priorität der Kommission im Jahr 2015 waren die Vorarbeiten²⁵ für die Durchführung der im Jahr 2014 eingeführten Investitionsoffensive für Europa.

Mobilisierung von Finanzmitteln

Eckpfeiler der Investitionsoffensive ist der von der EIB verwaltete Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI).²⁶ Ende Mai 2016 hatte die EIB-Gruppe EFSI-Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt etwa 100 Mrd. EUR genehmigt²⁷, die aus dem EFSI mit 9,3 Mrd. EUR (für Investitionen in Infrastruktur und Innovationen) und mit 3,5 Mrd. EUR (zugunsten von KMU) gefördert wurden. Diese Zahlen sind Ausdruck der erfolgreichen Einführung dieses Instruments. Die vollständigen Auswirkungen auf die Wirtschaft können erst nach Abschluss der Durchführung der Initiative umfassend bewertet werden. Im Mai 2016 hat die Kommission wie in der einschlägigen Rechtsgrundlage vorgesehen ihren ersten Bericht über die Verwaltung des Garantiefonds im Rahmen des EFSI im Jahr 2015 vorgelegt.²⁸

Förderung von Investitionen in die Realwirtschaft

Im Jahr 2015 wurden beträchtliche Anstrengungen auch zur Einführung von zwei neuen Schlüsselinstrumenten unternommen, mit denen Projektträgern der Zugang zur Investitionsoffensive erleichtert werden soll: der Europäischen Plattform für Investitionsberatung (European Investment Advisory Hub = EIAH), die am 1. September 2015 in Betrieb genommen wurde, und dem Europäischen Investitionsvorhabenportal (European Investment Project Portal = EIPP), das seit dem 1. Juni 2016 online ist.

Die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) bietet Projektträgern eine zentrale Anlaufstelle, bei der sie technische Unterstützung sowie Auskünfte und gegebenenfalls auch weitere Hilfestellung erhalten. Ende Mai 2016 waren auf der EIAH über 160 Anfragen behandelt worden. Die EIB und die Europäische Kommission haben eng mit einer Kerngruppe nationaler Förderbanken (NFB) zusammengearbeitet und eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) über eine mögliche Zusammenarbeit zwischen der EIAH und den NFBs vorbereitet. Ende Mai 2016 hatten 18 NFB aus 16 Mitgliedstaaten die Absichtserklärung unterzeichnet.

²⁵ Am 25. Juni 2015 haben der Rat und das Europäische Parlament die entsprechende Rechtsvorschrift angenommen: Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäischen Fonds für strategische Investitionen.

²⁶ Nach der Unterzeichnung der Vereinbarung über den EFSI zwischen der Kommission und der EIB am 22. Juli 2015.

²⁷ Investitionsoffensive – EU-weiter Stand April 2016: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_de

²⁸ Bericht über die Verwaltung des Garantiefonds des EFSI, COM(2016) 353 vom 31. Mai 2016

Das von der Kommission entwickelte Europäische Investitionsvorhabenportal (EIPP) wurde als öffentlich zugängliches Web-Portal gestaltet, mit dem in der EU ansässige Projektträger die Sichtbarkeit ihrer Projekte für potenzielle internationale Investoren verbessern können.

Schaffung einer investitionsfreundlichen Umgebung

Um die Geschäftsumgebung und die Finanzierungsbedingungen zu verbessern, sieht die Investitionsoffensive Fortschritte auch im Hinblick auf einen digitalen Binnenmarkt, die Energieunion und die Kapitalmarktunion vor.

Seit der Krise haben sich Investitionen in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickelt. Dies gilt für private und für öffentliche Investitionen gleichermaßen. Investitionen werden weiterhin durch rechtliche und sonstige Hindernisse erschwert. Die Erkennung und die Beseitigung dieser Investitionshindernisse sind Bestandteil der Anstrengungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zum Abbau von Bürokratie und Engpässen im rechtlichen Bereich. Im Rahmen des Europäischen Semesters führt die Kommission einen strukturierten Dialog mit den Mitgliedstaaten, mit dem Ziel, die nationalen Investitionshindernisse zu beseitigen.

Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)

Im Rahmen der KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG) wurden mit EU-Haushaltsmitteln²⁹ in Höhe von 649,90 Mio. EUR mittels 463 295 Darlehen für 381 592 KMU Finanzmittel in Höhe von 20,7 Mrd. EUR mobilisiert.³⁰ Dies entspricht einem Katalysatoreffekt von 38,6 für die KMU-Bürgschaftsfazilität.³¹

Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen, die über die KMU-Bürgschaftsfazilität einen Kredit erhalten haben

381 592

²⁹ Einschließlich Beiträgen der EFTA-Staaten und von Drittländern, die von Teilnehmerländern aufgebracht wurden, und einschließlich der gesetzlichen Verzinsung der Treuhandkonten.

³⁰ Stand 31. Dezember 2015.

³¹ Die Berechnung beruht auf einem Kredit-Gesamtvolumen der begünstigten KMU von 20 715,1 Mio. EUR geteilt durch die Obergrenze der EU-Garantie (536,3 Mio. EUR) - Stand: 31. Dezember 2015.

Im Rahmen der Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF) wurden EU-Mittel im Umfang von 555 Mio. EUR in Wagniskapitalfonds investiert, die zu Finanzierungen von insgesamt nahezu 3,12 Mrd. EUR bei 437 förderfähigen Kapitalnehmern (KMU) geführt haben.³² Der durch den GIF erzielte Katalysatoreffekt liegt bei etwa 5,6.³³ Diese KMU verzeichneten ein stärkeres Wachstum in den Bereichen Umsatz, Vermögenswerte und Beschäftigung als Unternehmen, die nicht durch Eigen- oder Wagniskapital finanziert worden waren. Außerdem hatten diese Unternehmen ein geringeres Konkursrisiko als andere Unternehmen.

1.3.2 Ergebnisse der Programme des MFR 2007-2013

Durchführungsaspekte

Die kürzlich abgeschlossene Ex-post-Bewertung des Siebten Forschungsrahmenprogramms (RP7)³⁴ hat ergeben, dass in den sieben Jahren des Programmplanungszeitraums (2007-2013) 487 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen abgeschlossen wurden und dass fast 136 000 förderfähige Vorschläge eingegangen sind. Etwa 25 000 Projekte wurden gefördert. An diesen Projekten waren mehr als 134 000 Teilnehmer aus 170 Ländern beteiligt. Insgesamt waren etwa 29 000 Organisationen beteiligt; davon waren über 70 % neue Bewerber. 50 % aller Unternehmen, mit denen Finanzhilfevereinbarungen geschlossen wurden, waren KMU. Außerdem wurde aus dem RP7 ein erheblicher Beitrag zur von der Juncker-Kommission vorgegebenen Priorität „Die EU als globaler Akteur“ geleistet; mehr als 7800 Teilnehmer aus nicht assoziierten Drittländern wurden von der Europäischen Kommission mit über 700 Mio. EUR gefördert. Durch Vereinfachungsmaßnahmen des RP7 sparten die Teilnehmer mehr als 550 Mio. EUR gegenüber dem RP6,

Einsparungen aufgrund der Übertragung von Programmen auf die Exekutivagentur für Forschung (REA)

53,4 Mio. EUR

Die Evaluierung der Exekutivagentur für Forschung (REA)³⁵, die einen erheblichen Anteil der Mittel der Initiative „Horizont 2020“ verwaltet, hat ergeben, dass die tatsächlichen Kosten des Betriebs der REA im Zeitraum 2012-2015 infolge von Kosteneinsparungen im Personalbereich und bei Infrastrukturausgaben um 34,8 Mio. EUR (15 %) geringer waren als ursprünglich veranschlagt. Die tatsächlichen Einsparungen der Übertragung des Programms auf die REA waren um 24 % höher als ursprünglich erwartet (53,4 Mio. EUR gegenüber den erwarteten 43,1 Mio. EUR).

Die Analyse der tatsächlichen Kosten der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (ERCEA), die für den vom Europäischen Forschungsrat (ERC) zu verantwortenden Teil des Programms „Horizont 2020“ zuständig ist, hat ergeben, dass die Kosten im Zeitraum 2012-2015 um 20,6 Mio. EUR (12 %) geringer waren als ursprünglich veranschlagt. Einsparungen wurden insbesondere bei den Gemeinkosten erzielt; die personalbezogenen Ausgaben hingegen waren im Zeitraum 2014-2015 höher als erwartet. Die tatsächlichen Einsparungen aufgrund der Übertragung von Programmen auf die ERCEA waren etwas höher als ursprünglich erwartet (46,5 Mio. EUR gegenüber den erwarteten 44,6 Mio. EUR).

³² Stand 30. September 2015.

³³ Für die Berechnung wurde der tatsächliche Umfang des Wagniskapital-Fonds (3 099 Mio. EUR) durch das GIF-Nettokapital (555 Mio. EUR) geteilt. Quelle: EIF – Europäischer Investitionsfonds (2015a), GIF – Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU, Quartalsbericht, 30. September 2015.

³⁴ Bericht einer unabhängigen Gruppe hochrangiger Sachverständiger sowie die Mitteilungen der Kommission mit der Stellungnahme zu den Empfehlungen der Gruppe und ein begleitendes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (SWD) zur Evaluierung des RP7 nach den fünf verpflichtenden Evaluierungskriterien der Leitlinien für eine Verbesserung des Regelungsumfelds: http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=home

³⁵ Evaluierung der Tätigkeit der REA(2012-2015): https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/.../rea_evaluation_report.pdf

Im Januar 2014 wurde aus der TEN-V-Exekutivagentur die Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA), die unter anderem für die Durchführung von Teilen des CEF-Programms³⁶ (Verkehr, Energie und Telekommunikation) und für die verkehrs- und energiebezogenen Programme der Initiative „Horizont 2020“ zuständig ist. Die für den Zeitraum 2011-2013 durchgeführte Ex-post-Evaluierung hat gezeigt, dass die Agentur die kosteneffizienteste Lösung für die Durchführung des TEN-V-Programms war. Mit dieser Lösung wurden für den EU-Haushalt Einsparungen von 8,8 Mio. EUR im Vergleich zu den Kosten einer internen Durchführung des Programms erzielt.

Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele

Intelligentes Wachstum

Im Jahr 2015 ergab die Ex-post-Bewertung des **RP7**, dass 12 149 RP7-Projekte (etwa 50 % aller RP7-Projekte) abgeschlossen wurden. Eine endgültige Bewertung der Auswirkungen des RP7 auf den Markt wäre noch verfehlt. In der Evaluierung wurde die mittelbare wirtschaftliche Wirkung jedoch auf eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 500 Mrd. EUR im Laufe von 25 Jahren bzw. um 20 Mrd. EUR jährlich veranschlagt.

<p><i>Geschätzte Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch Finanzmittel aus dem RP7</i></p> <p>20 Mrd. EUR jährlich</p>

Durch kurzfristige Katalysatoreffekte und langfristige Multiplikatoreffekte hatte jeder in Verbindung mit dem RP7 ausgegebene Euro infolge von Innovationen, neuen Technologien und Produkten direkte und indirekte wirtschaftliche Auswirkungen in Höhe von rund 11 EUR. Die Ex-post-Bewertung des RP7 ergab 1700 Patentanmeldungen und über 7400 gewerbliche Verwertungen infolge von RP7-Projekten. Mehr als die Hälfte der aus dem RP7 geförderten Projekte ist noch nicht abgeschlossen; die Auswirkungen dürften daher in den kommenden Jahren noch zunehmen.

Aus dem RP7 unterstützte Projekte wurden mit höherer technologischer Einsatzreife (Technology Readiness Levels) abgeschlossen. Dieses Ergebnis belegt die Innovationswirkung der Projekte im Vergleich zu am RP6 beteiligten Organisationen. Eine Analyse der EU-weiten Innovationserhebung zeigt, dass aus dem RP7 unterstützte innovative Unternehmen eher in der Lage waren, neue Produkte, Prozesse oder Dienstleistungen auf den Markt zu bringen und dass diese Unternehmen durchschnittlich höhere Umsatzanteile aus den Innovationen erzielten als Unternehmen, die nicht aus dem RP7 gefördert wurden. Eine kontrafaktische Analyse zur Bewertung der durchschnittlichen Anzahl an Patentanmeldungen pro Forscher hat ergeben, dass Forscher in Organisationen, die am RP7 beteiligt waren, häufiger Patente anmelden als Forscher in Organisationen, die nicht an den EU-Rahmenprogrammen beteiligt sind.

<p>11 Nobelpreisträger</p> <p>5 Preisträger der „Fields-Medaille“</p>

Das RP7 hat insbesondere zur Förderung wissenschaftlicher Exzellenz beigetragen. RP7-Projekte haben bislang zu 170 000 Publikationen geführt. Davon sind 54 % frei zugänglich. Der Anteil der mit dem RP7 in Zusammenhang stehenden Publikationen an den meistzitierten Publikationen (1 % aller Publikationen) liegt bei durchschnittlich 3,6 %. Dieser Prozentanteil ist 2,8-, 2- und 3,6-mal höher als die jeweiligen Durchschnittswerte in der EU, in den USA und weltweit. Die Anzahl der

Publikationen in den wichtigsten wissenschaftlichen Fachzeitschriften, die vom Europäischen Forschungsrat (ERC) gefördert wurden, sowie die Tatsache, dass sich unter den vom ERC geförderten Wissenschaftlern elf Nobelpreisträger und fünf Preisträger der „Fields-Medaille“ befinden, sind ebenfalls Ausdruck der wissenschaftlichen Exzellenz des ERC. Mehr als 13 000 KMU führten Projekte innerhalb des RP7 durch und erhielten Finanzmittel in Höhe von 6,4 Mrd. EUR. Diese Anzahl liegt deutlich über dem zu Beginn des RP7 vom Rat und vom Europäischen Parlament für das RP7-Kooperationsprogramm vorgesehenen Finanzierungsanteil von 15 % für KMU. Ökonometrische Analysen zeigen, dass am RP7 beteiligte KMU im Hinblick auf Beschäftigungswachstum und operative Einnahmen um 38 % besser abschnitten als die Kontrollgruppe.

³⁶ Fazilität „Connecting Europe“, Verordnung (EU) Nr. 1316/2013.

Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert

Nach den Antworten auf eine Online-Konsultation von Interessenträgern zur Ex-post-Bewertung des RP7 zählt die Auseinandersetzung mit gesamteuropäischen Herausforderungen durch die Forschung in Europa zu den drei wichtigsten Bereichen, in denen (im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten) ein europäischer Mehrwert möglich ist. Die beiden anderen Bereiche sind der verstärkte Wettbewerb in der Forschung und die Förderung der Mobilität von Forschern.

Im Rahmen von „Horizont 2020“, dem Nachfolgeprogramm des RP7, führt die Europäische Kommission mehrere Preise für „gesellschaftspolitische Herausforderungen“ ein. Im Rahmen von „Horizont 2020“ werden Geldpreise an die Bewerber vergeben, die eine bestimmte Herausforderung am wirkungsvollsten angehen. Die Preise sollen ein Innovationsanreiz sein. Das Ziel wird vorgegeben; es wird aber weder festgelegt, von wem die Innovation ausgehen sollte, noch wie das Ziel zu erreichen ist.

Im Jahr 2014 hat das deutsche Biopharma-Unternehmen CureVac GmbH den Innovationspreis gewonnen und 2 Mio. EUR für die erzielten Fortschritte auf dem Weg hin zu einer neuen Technologie zur Stabilisierung lebensrettender Impfstoffe bei Umgebungstemperatur erhalten. Damit konnte eines der größten Hindernisse für die Verwendung von Impfstoffen in Entwicklungsländern überwunden werden.

Im Jahr 2015 wurden über den Preis zusätzliche private Investitionen im Forschungsbereich bewirkt, als die Bill and Melinda Gates Foundation zusagte, 46 Mio. EUR in CureVac zu investieren, um die Entwicklung der innovativen Impftechnologie dieses Unternehmens und die Herstellung zahlreicher Impfstoffe gegen Infektionskrankheiten zu beschleunigen.

In Verbindung mit **Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen (MSCA)** des RP7 wurden über 50 000 Forschungsstipendien vergeben (u. a. an 10 000 Doktoranden). Die Stipendiaten hatten 148 Staatsangehörigkeiten und waren in 86 Ländern auf der ganzen Welt ansässig. Insoweit sind die MCAs der am stärksten international ausgerichtete Bestandteil des RP7. MSCAs trugen dazu bei, die besten Forscher in Europa zu halten. Nahezu 34 % der Stipendiaten waren Bürger von Nicht-EU-Ländern, und 46 % der Forscher, die aus Industrieländern in die EU kamen, blieben auch nach dem Ende ihrer Stipendien in Europa. (Die unmittelbare Wirkung des Programms kann allerdings nicht gemessen werden.) Befragungen haben ergeben, dass etwa 80 % der MSCA-Stipendiaten der Ansicht waren, dass die Erfahrungen aufgrund ihres Stipendiums ihre Karrierechancen verbessert hätten. Die geförderten Forscher wissen den Beitrag des Programms zu ihrer wissenschaftlichen Karriere also offensichtlich zu schätzen.

Nachhaltiges Wachstum

Bei dem **Programm „Intelligente Energie – Europa“ (IEE)** waren ebenfalls konkrete Erfolge zu verzeichnen. Seit 2007 wurde im Rahmen von IEE-Projekten Energie aus erneuerbaren Energiequellen entsprechend dem jährlichen Stromverbrauch von 7 Millionen Bürgern gewonnen und Primärenergie entsprechend dem jährlichen Stromverbrauch von über 2 Millionen Haushalten eingespart. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Projekte Investitionen in nachhaltige Energiequellen im Umfang von über 4 Mrd. EUR bewirkt werden. Einer vorläufigen Schätzung zufolge dürfte sich die jährliche Einsparung an Primärenergie infolge des Programms IEE auf über 312 000 Tonnen Rohöläquivalente (tRÖE) jährlich belaufen. Mit dem Programm IEE wurden mehr als 40 Millionen Menschen in der gesamten EU erreicht.

In der Evaluierung wurde betont, dass der erwartete durchschnittliche Katalysatoreffekt von Öko-Innovationsprojekten bei etwa 20 liegt (d. h. mit einer öffentlichen Investition von 1 EUR wird zwei Jahre nach

Allgemeiner ökologischer und wirtschaftlicher Nutzen der Initiative „Öko-Innovation“ im Rahmen des CIP

1,6 Mrd. EUR in fünf Jahren

Abschluss des betreffenden Projekts ein um das 20-Fache höherer Ertrag generiert). Außerdem schafft jedes Projekt durchschnittlich für 8 Personen einen Arbeitsplatz (Vollzeit). Der Gesamtwert des ökologischen und wirtschaftlichen Nutzens der Initiative „Öko-Innovation“ innerhalb des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) in einem Zeitraum von fünf Jahren wird auf über 1,6 Mrd. EUR geschätzt.

Energie sicherer, bezahlbarer und nachhaltiger machen

Die EU ging mit der Zusage der Bereitstellung sicherer und bezahlbarer Energie für Bürger und Unternehmen in der EU in das Jahr 2015; außerdem sollten die Ursachen des Klimawandels bekämpft werden. Dazu wurde im Februar die Energieunion eingeführt. Die Energieunion soll Verbrauchern helfen, Geld und Energie zu sparen. Sie soll dem Umweltschutz dienen, einen wettbewerbsbezogenen Energiemarkt fördern und die Versorgungssicherheit gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurden im Juli einige Vorschläge vorgelegt, die von einer Änderung des EU-Emissionshandels über eine klarere Gestaltung von Energieeffizienz-Kennzeichen bis zur Stärkung der Position von Verbrauchern reichten. Außerdem hat die Kommission eine öffentliche Konsultation über die Neugestaltung des Strommarkts eingeleitet.

Im Februar hat die Kommission eine Mitteilung veröffentlicht, in der erläutert wird, wie bis 2020 in allen Mitgliedstaaten das gesetzte Ziel eines Verbundgrads von 10 % erreicht werden könnte. Bis Ende 2015 waren bereits mehrere Verbundprojekte vorgestellt worden, mit denen die baltischen Staaten im Norden und die iberische Halbinsel im Süden sowie Malta an die übrige EU angebunden werden sollten.

Im September nahm die Kommission den neuen Europäischen Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) an. Mit dem Plan sollen die Entwicklung und die Einführung kohlenstoffarmer Technologien beschleunigt und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden.

Im November veröffentlichte die Kommission den ersten Jahresbericht über den Stand der Energieunion mit Informationen zu den Fortschritten seit Einführung der Rahmenstrategie der Energieunion. Für die Umsetzung dieser Strategie müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden. Diesbezüglich wird 2016 ein wichtiges Jahr sein.

Außerdem hat die EU eine zentrale Rolle bei der Vermittlung des weltweit ersten allgemeinen, rechtsverbindlichen Klimaschutzabkommens gespielt. Das Abkommen wurde im Dezember in Paris von 195 Ländern angenommen. In dem Abkommen wurde ein weltweiter Aktionsplan beschrieben, der die Welt in die Lage versetzen sollte, durch eine Begrenzung der weltweiten Erderwärmung auf unter 2 °C den gefährlichen Klimawandel zu verhindern. Außerdem wurde Anlegern, Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern ein klares Signal dafür vermittelt, dass der allgemeine Übergang zu sauberen Energien dauerhaft gestaltet werden soll und dass künftig weniger umweltschädliche fossile Brennstoffe verwendet werden sollen.

Integriertes Wachstum

Die **Ex-post-Bewertung des RP7** hat gezeigt, dass das RP7 – obwohl es nicht ausdrücklich zur Beschäftigungsförderung ausgelegt war – im Laufe von zehn Jahren unmittelbar zur Schaffung von 130 000 Arbeitsplätzen in der Forschung beigetragen hat und in 25 Jahren mittelbar zur Schaffung weiterer 160 000 Arbeitsplätze führen wird.

Die **Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen (MSCA)** haben die Beschäftigungsfähigkeit, die Karrierechancen und die Mobilität von Forschern in Europa und darüber hinaus verbessert. 95 % aller MSCA-Stipendiaten hatten zwei Jahre nach dem Auslaufen ihrer Stipendien eine Beschäftigung. Das RP7 hat insoweit zur langfristigen Einstellung von

Forschern beigetragen, als ein erheblicher Anteil (43 %) der projektbezogen befristet eingestellten Forscher auch nach dem Abschluss der Projekte in den jeweils geförderten Projektteams blieb.

Jeder zweite europäische Absolvent, der im Ausland studiert oder eine Ausbildung erhält, wird im Rahmen von Erasmus gefördert. Erfahrungen mit dem **Programm Erasmus** haben gezeigt, dass Erasmus den Beschäftigungsvorteil von Programmteilnehmern gegenüber nicht mobilen Studenten um 45 % erhöht. Bei Studierenden aus Osteuropa war das Risiko einer langfristigen Arbeitslosigkeit um 83 % geringer, wenn sie an Erasmus teilgenommen hatten.

Einer Befragung von Teilnehmern des Programms **„Erasmus für junge Unternehmer“** zufolge kam es bei mehr als einem Drittel der Personen, die eine Unternehmensgründung in Erwägung zogen, tatsächlich zu einer Gründung, und zwei Drittel der beteiligten erfahrenen Unternehmer erhielten neue Impulse oder erlangten technisches Know-how, erschlossen sich neue Märkte und steigerten ihre Umsätze.

1.4 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Teilrubrik 1B)

Für die Programme unter Teilrubrik 1B wurden im Jahr 2015 60,4 Mrd. EUR vorgesehen; dies entspricht einem Anteil von 37,2 % des gesamten EU-Haushalts für 2015.

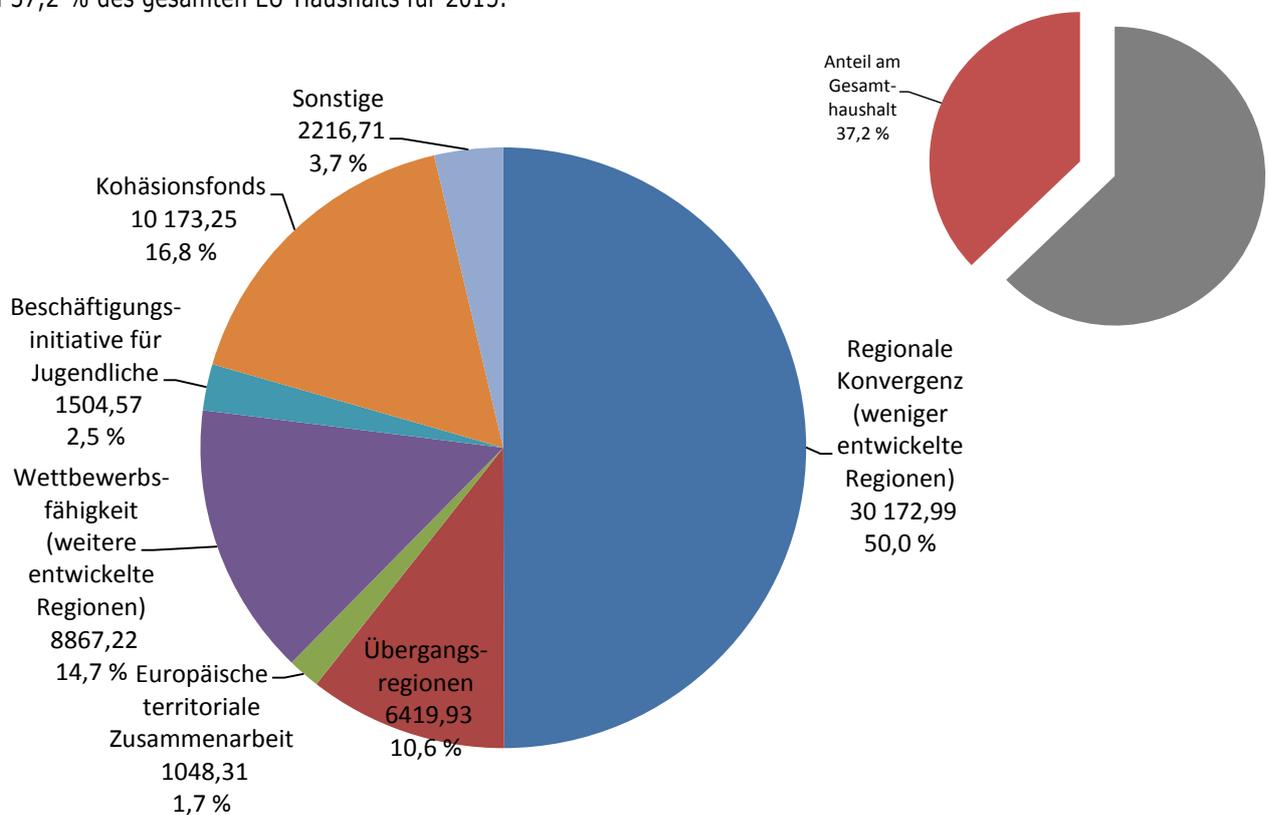


Diagramm 4: links: Wichtigste Programme, die 2015 unter der Teilrubrik 1B finanziert wurden. Die Kategorie „Andere“ beinhaltet auch „abgelegene und dünn besiedelte Regionen“ sowie Ausgaben aus dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“. / rechts: Anteil der Teilrubrik 1B am Gesamthaushalt 2015. Beträge in Mio. EUR.

Teilrubrik 1B des MFR umfasst den „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE), den „Kohäsionsfonds“, den „Europäischen Sozialfonds“ (ESF)³⁷ – einschließlich der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (eine besondere

³⁷ Fünf Fonds, die gemeinsam den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) bilden, ergänzen einander, um die wirtschaftliche Entwicklung in allen EU-Ländern in Übereinstimmung mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ zu fördern: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die

ergänzende Zuweisung) und des „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“. All diese Programme werden in geteilter Verwaltung durchgeführt.

Prioritäten der Kommission

Der EFRE, der Kohäsionsfonds und der ESF werden mit einem Haushalt von 351,8 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 zur Finanzierung der Kohäsionspolitik der EU eingesetzt; diese Fonds bilden das wichtigste Investitionsinstrument der EU für die Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung auf EU-Ebene und zur Bewirkung von Strukturreformen auf nationaler Ebene. Mit den Maßnahmen im Bereich der Kohäsionspolitik werden mehrere Prioritäten der Juncker-Kommission unterstützt, insbesondere die Prioritäten „Beschäftigung, Wachstum und Investition“, „Digitaler Binnenmarkt“ und „Energieunion und Klima“. Außerdem trägt die Kohäsionspolitik zur Weiterentwicklung des Binnenmarkts sowie zu verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und der Migrationspolitik bei.

Die reformierte Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 wurde vollständig auf das in der Strategie „Europa 2020“ vorgegebene Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums ausgerichtet. Auf die im Bereich der Kohäsionspolitik eingesetzten Finanzmittel entfallen mehr als 60 % des Haushalts für öffentliche Investitionen in mehreren Mitgliedstaaten, und diese Investitionen haben unverändert eine entscheidende Rolle bei der Förderung langfristiger Investitionsstrategien gespielt.

Wie die Kohäsionspolitik zur Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen beiträgt

Nach Maßgabe des Rechtsrahmens für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) werden in den aus dem ESIF kofinanzierten Programmen im Zeitraum 2014-2020 alle relevanten länderspezifischen Empfehlungen³⁸ im Rahmen des Europäischen Semesters berücksichtigt. Die operationellen Programme wurden eng auf die früheren länderspezifischen Empfehlungen abgestimmt, und die Programme wurden vorbehaltlich der Durchführung verschiedener Reformen (Ex-ante-Konditionalitäten) durchgeführt, um die Verwendung und die Wirksamkeit des ESIF zu unterstützen.

Diese entschiedene Integration der reformierten Kohäsionspolitik in die neue wirtschaftspolitische Steuerung der EU innerhalb des MFR für den Zeitraum 2014-2020 fördert die Aufgeschlossenheit der Politik gegenüber sich wandelnden wirtschaftlichen Gegebenheiten und entstehenden Ungleichgewichten.

Die Anstrengungen der Kommission richteten sich vor allem auf den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Programme des Zeitraums 2014-2020. Im Jahr 2015 hat die Kommission aber auch gezielte Maßnahmen durchgeführt, mit denen länderspezifische Probleme überwunden und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden sollten, ihre Programme aus dem Zeitraum 2007-2013 effizient abzuschließen.

1.4.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020

Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische See- und Fischereifonds (EMFF). Die beiden letztgenannten Fonds werden in der Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum) verwaltet.

³⁸

Empfehlungen dazu, wie Beschäftigung und Wachstum gefördert werden können und gleichzeitig eine solide Grundlage für die öffentlichen Finanzen erhalten werden kann; die Empfehlungen werden von der Kommission jährlich aufgrund ihrer Analyse der Wirtschafts- und der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten formuliert.

2015 waren alle operationellen Programme im Bereich der Kohäsionspolitik angenommen

Ende 2015 hatte die Kommission alle operationellen Programme (OP) im Bereich der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 angenommen und damit die Voraussetzung für die Durchführung der Programme geschaffen. Die für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Verbesserungen gewährleisteten eine stärkere Ergebnisorientierung der Programme und eine bessere Abstimmung des Investitionsbedarfs auf bestimmte Ziele und Prioritäten unter Berücksichtigung entsprechender Indikatoren und Vorgaben für die zu erzielenden Ergebnisse. Für alle Programme wurde ein Leistungsrahmen vorgegeben, an dem die Fortschritte bei der Durchführung gemessen werden. Dieser Ansatz ermöglicht eine transparente Berichterstattung und eine an den jeweiligen Programmzielen ausgerichtete Fortschrittsbewertung.

Ende 2015 hatten die Mitgliedstaaten bereits über 100 000 Projekte ausgewählt. Die im Dezember 2015 von der Kommission veröffentlichte Mitteilung „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Maximierung des Beitrags des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“³⁹ bietet einen guten Überblick über die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehenen Investitionen aus dem ESIF und über die erwarteten Ergebnisse.

Insgesamt wird davon ausgegangen⁴⁰, dass unmittelbar aufgrund der Durchführung der ESIF-Programme im Zeitraum 2014-2020 gemessen an der aktuellen Situation eine positive Wirkung erzielt wird, insbesondere in Bezug auf das Wachstum des BIP, und dass diese positive Wirkung noch deutlich über das Ende des Durchführungszeitraums der jeweiligen Programme anhält. Besonders signifikant ist die erwartete Wirkung bei den EU-13-Mitgliedstaaten⁴¹, wo ein erheblicher Anteil der öffentlichen Investitionen auf den ESIF entfällt. Bei diesen Mitgliedstaaten dürfte der Unterschied gegenüber der aktuellen Situation am Ende des Durchführungszeitraums bis zu +2,7 % betragen und noch mindestens zehn Jahre über das Jahr 2020 hinaus konstant über 2 % liegen.

Informationen über die Durchführung und über die erzielten Ergebnisse werden insbesondere im Rahmen der jährlichen Berichte über die Durchführung der Programme des EFRE/Kohäsionsfonds und des ESF und von der Kommission sorgfältig überwacht. Die Mitgliedstaaten müssen die ersten jährlichen Durchführungsberichte im Juni 2016 übermitteln.

Voraussetzungen für die Durchführung der Programme

Die Ex-ante-Konditionalitäten⁴² als eines der neuen Schlüsselemente der reformierten Kohäsionspolitik sollen die Wirksamkeit der Fonds erhöhen. Mit den Konditionalitäten werden Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Investitionen vorgegeben, die schon im Vorfeld bzw. spätestens in den ersten Jahren der Durchführung eines Programms erfüllt werden sollten. Bei Genehmigung der Programme waren die Ex-ante-Konditionalitäten bei etwa 75 % aller Programme bereits erfüllt; bei 750 Programmen (z. B. bei Verkehrsentwicklungsplänen für Investitionen im Verkehrsbereich) stand die Erfüllung noch aus. Für diese Programme wurden mit der Kommission Aktionspläne zur Erfüllung der Konditionalitäten bis spätestens Ende 2016 vereinbart. Bei der Erfüllung dieser Aktionspläne waren gewisse Verzögerungen zu verzeichnen: Von 470 Aktionsplänen, die ursprünglich Ende 2015 abgeschlossen sein sollten, wurden nur 142 tatsächlich im Jahr 2015 abgeschlossen; drei weitere Aktionspläne sollten 2016 abgeschlossen werden. Die Kommission hat die Entwicklung der Aktionspläne hinsichtlich der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten sorgfältig überwacht und wird dies auch 2016 tun.

³⁹ COM(2015) 639 final

⁴⁰ Simulationen aufgrund des in von den Generaldirektionen REGIO und ECFIN gemeinsam entwickelten makroökonomischen Modells QUEST.

⁴¹ Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind.

⁴² Im Vorfeld zu erfüllende Bedingungen, die gewährleisten sollen, dass die Mitgliedstaaten angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen haben und dass geeignete Verwaltungskapazitäten verfügbar sind, bevor Investitionen aus dem ESIF vorgenommen werden; auf diese Weise soll eine größtmögliche Wirkung der Finanzierungen sichergestellt werden.

Die sogenannten „Benennungen“ sind ein weiteres neues Element der reformierten Kohäsionspolitik. Durch die Benennungen soll eine größere Sicherheit geschaffen werden, indem entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt wird. Dazu benennen die Mitgliedstaaten die Behörden, die für die Verwaltung und die Kontrolle der Programme zuständig sind; dadurch soll gewährleistet werden, dass bereits zu Beginn geeignete Systeme in angemessener Weise eingerichtet sind. Sobald das Verfahren abgeschlossen ist, können im Rahmen der Programme Zahlungsanträge bei der Kommission eingereicht werden. Im Jahr 2015 haben Mitgliedstaaten die ersten Behörden benannt. Ende 2015 hatten Mitgliedstaaten der Kommission für 20 % aller aus dem ESF⁴³, dem EFRE und dem Kohäsionsfonds zu finanzierenden Programme ihre Programmbehörden benannt; dies war ein geringerer Anteil als ursprünglich vorgesehen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der auftretenden Schwierigkeiten.

Besondere Unterstützung für Griechenland

Im Rahmen der Maßnahmen zur Unterstützung Griechenlands wurden eine Erhöhung der Vorfinanzierung für Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sowie eine Quote von 100 % für die EU-Finanzierung förderfähiger Ausgaben und eine frühzeitige Freigabe der verbleibenden 5 % der Programme für den Zeitraum 2007-2013 vereinbart. Die kumulative Wirkung dieser Maßnahmen belief sich auf 2 Mrd. EUR (jeweils zur Hälfte in den Jahren 2015 und 2016).

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

Für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen haben die Mitgliedstaaten im April 2015 die ersten Überwachungsdaten (bezogen auf Ende 2014) vorgelegt. Diese Daten betrafen insgesamt etwa 138 000 Teilnehmer. Als wesentliches Problem wurde das Fehlen öffentlicher Mittel für die Einleitung von Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen betrachtet. Daher hat die Kommission vorgeschlagen, den Vorfinanzierungsanteil für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen im Jahr 2015 auf 30 % zu erhöhen, um die Finanzierung der ersten Maßnahmen zu erleichtern.⁴⁴ Diese Vorfinanzierungen wurden aus dem EU-Haushalt 2015 geleistet.

Eine anschließende Erhebung sowie Befragungen der Verwaltungsbehörden im Jahr 2015 zeigen, dass in den meisten förderfähigen Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen begonnen wurde. Zum November 2015 berichteten zehn Mitgliedstaaten, dass sie bereits 75 % oder mehr der für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehenen Haushaltsmittel für konkrete Maßnahmen gebunden hatten. Insgesamt beliefen sich die Kosten aller 20 mit der Durchführung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen befassten Mitgliedstaaten in Verbindung mit den jeweils als förderfähig ausgewählten Maßnahmen Ende Dezember 2015 auf 3,3 Mrd. EUR; von den Mittelempfängern waren 380 Mio. EUR eingebracht worden. Ebenfalls dieser Untersuchung zufolge hatten größere Mitgliedstaaten und/oder die wichtigsten Mittelempfänger der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen im November 2015 Tausenden von jungen Menschen eine Beschäftigung vermittelt: Italien (rund 375 000 junge Menschen, mit denen Verbindung aufgenommen wurde, oder die bereits in Maßnahmen einbezogen waren), Portugal (100 000), Griechenland (32 000), Frankreich (32 000) und Ungarn (16 000).

10 Mitgliedstaaten haben 75 % oder mehr der für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehenen Haushaltsmittel gebunden

KMU-Initiative

⁴³ Für den ESF lag der Anteil zum Stichtag 8. April 2016 laut dem Tätigkeitsbericht 2015 der GD EMPL bei 25 %.

⁴⁴ Verordnung 2015/779 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2012 hinsichtlich eines zusätzlichen ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme.

Mit der praktischen Durchführung der KMU-Initiative wurde inzwischen begonnen. Die Initiative ist ein gemeinsames Finanzinstrument der Kommission und der EIB-Gruppe (der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Investitionsfonds), die darauf abzielt, Finanzierungen für KMU anzukurbeln, indem teilweise die ansonsten den Finanzinstituten entstehenden Risiken von Kreditportfolios für KMU übernommen werden. Die entsprechenden Produkte, die für Banken und KMU gleichermaßen attraktiv sind, können außerordentlich wirksam dazu beitragen, die Kreditvergabe in der Realwirtschaft zu erhöhen, Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum anzuregen. Mit der Umsetzung wurde in mehreren Mitgliedstaaten (Bulgarien, Spanien und Malta) bereits begonnen, und einige andere Mitgliedstaaten (u. a. Rumänien, Italien und Finnland) haben entsprechende Absichten zum Ausdruck gebracht.

Schaffung von Arbeitsplätzen und Verbesserung von Arbeitsmarktbedingungen

Zusätzlich zur Unterstützung aus dem EU-Haushalt und aus den jeweiligen Programmen hat die Kommission auch durch mehrere Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation und des Arbeitsmarkts in der EU beigetragen:

- Ein neuer Europäischer Pakt für die Jugend soll bis Ende 2017 zu 10 000 Partnerschaften zwischen der Wirtschaft und Bildungseinrichtungen sowie zu mindestens 100 000 neuen Ausbildungsplätzen, Praktika und Beschäftigungen für Berufseinsteiger führen.
- Mit einem weit gefächerten Spektrum an Sozialpartnern wurde ein neuer sozialer Dialog eingeleitet, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa besser bewältigen zu können.
- Die Kommission hat den Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit vorgeschlagen, um das Funktionieren des Binnenmarkts im Hinblick auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen für Behinderte zu verbessern, indem Hindernisse für die Inverkehrbringung dieser Waren und Dienstleistungen beseitigt oder vermieden werden.
- Die Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern und eine bessere Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zählen zu den wichtigsten Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung des europäischen Arbeitsmarkts. EURES, das europäische Portal zur beruflichen Mobilität, ermöglicht Arbeitnehmern einen leichteren Zugang zu einer Datenbank mit Stellenangeboten der öffentlichen Arbeitsverwaltungen aller Mitgliedstaaten und den Online-Abgleich dieser Angebote mit ihren Bewerbungen. Im Jahr 2015 wurde EURES mit den neuesten informationstechnischen Möglichkeiten zu einem für alle zugänglichen modernen Tool zur Mobilitätsförderung erweitert und aufgerüstet.
- Fortschritte waren auch bei der Evaluierung der EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf faire und sichere Arbeitsbedingungen zu verzeichnen. Eine umfassende Evaluierung der EU-Vorschriften (24 Richtlinien) im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheit wird in nächster Zeit vorgelegt. Diese Evaluierung ist Bestandteil des Kommissionsprogramms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)⁴⁵ zur Schaffung eines einfacheren, klareren und robusteren Rechtsrahmens für Wachstum und Beschäftigung.

1.4.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013

Durchführungsaspekte

Insgesamt 440 operationelle Programme (322 im Zusammenhang mit dem EFRE/Kohäsionsfonds und 118 im Rahmen des ESF) wurden im Programmplanungszeitraum 2007-2013 mit Mitteln zur Förderung der Kohäsionspolitik mit einer Mittelausstattung von insgesamt 346,5 Mrd. EUR unterstützt.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

In den meisten Mitgliedstaaten war die Durchführungsquote Ende 2015 bei allen drei Fonds im Bereich der Kohäsionspolitik zufriedenstellend (80,2 % ohne anhängige Anträge und noch nicht geleistete Zahlungen); nur in Rumänien, Italien und Kroatien gibt es weiterhin gewisse Verzögerungen. Insgesamt lag die Durchführungsquote für den **ESF** bezogen auf alle Mitgliedstaaten gegen Ende 2015 bei 80,5 %. Die Abrufquote lag beim ESF auch in den Ländern mit den schlechtesten Ergebnissen immer noch bei über 65 %; nur in Kroatien (52,3 %) und in Rumänien (51,1 %) waren geringere Quoten zu verzeichnen. **Beim EFRE und beim Kohäsionsfonds** hat sich die Durchführungsquote gegen Ende 2015 noch erhöht: Ohne anhängige Anträge und noch nicht geleistete Zahlungen lag die Quote bezogen auf alle Mitgliedstaaten bei 80 %. Verzögerungen bestanden in Rumänien, Italien und Kroatien. Die Auswirkungen dieser Verzögerungen können noch abgeschwächt werden, da noch Ausgaben in Verbindung mit Finanzinstrumenten geltend gemacht werden können und da der Förderzeitraum für Kroatien erst Ende 2016 ausläuft.

Durchführungsquote (ohne anhängige Anträge mit noch nicht geleisteten Zahlungen) für ESF, EFRE und Kohäsionsfonds zusammen:

80,2 %

Die Analyse der verfügbaren Überwachungsinformationen hinsichtlich der Projektauswahl sowie in Bezug auf Informationen aus den im Juni 2015 von den Programmbehörden vorgelegten jährlichen Durchführungsberichten hat ergeben, dass die meisten operationellen Programme im Bereich Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007-2013 im Zeitplan liegen. Bis Herbst 2015 wurden in allen Mitgliedstaaten über 760 000 Projekte aus dem EFRE/Kohäsionsfonds gefördert.

Stärkerer Leistungsbezug

Entsprechend der verstärkten Konzentration der Kommission auf den Leistungsaspekt sowie im Rahmen einer im Jahre 2014 von der Kommission begonnen Pilotuntersuchung erfolgten auch im Jahr 2015 Leistungsprüfungen bei allen 322 aus dem EFRE bzw. dem Kohäsionsfonds finanzierten Programmen. Bei 91 % der Programme wurde die Leistung als gut oder annehmbar bewertet, und nur bei 9 % war die Leistung mangelhaft oder kritisch. Dies ist gegenüber den Bewertungen für das Jahr 2014 (bei dem 12 % aller Programme als gefährdet betrachtet wurden) eine positive Entwicklung.

Insbesondere hat sich die Leistung der Programme hinsichtlich der Verwaltung und Kontrolle, der Projektauswahl und der Finanzinstrumente verbessert. Entsprechend erhöhte sich die Durchführungsquote von aus dem EFRE bzw. dem Kohäsionsfonds finanzierten Programmen in allen Mitgliedstaaten bis Ende 2015 auf 87 %.

Die Durchführung von Finanzinstrumenten vollzieht sich jedoch langsamer als ursprünglich vorgesehen: 1,04 Mrd. EUR von insgesamt 17,06 Mrd. EUR waren bis Ende 2014 noch nicht in Finanzinstrumente eingezahlt.

Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele

Durch die Finanzierung von Kohäsionsmaßnahmen verursachtes zusätzliches Bruttoinlandsprodukt (BIP)

rund **1 Billion EUR**

Das BIP-Wachstum ist nur eines der zahlreichen Ziele der Kohäsionspolitik der EU, doch wird den Schätzungen mit den makroökonomischen Modellen in der Ex-post-Bewertung zufolge jeder im Bereich der Kohäsion im Zeitraum 2007-2013 investierte Euro bis 2023 einen BIP-Zuwachs von rund 2,7 EUR erzeugen.⁴⁶ So wird die Kohäsionspolitik für einen BIP-Zuwachs von nahezu 1 Billion EUR sorgen. Ferner werden die thematischen Teile der Ex-post-

⁴⁶

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14a_final_report_en.pdf

Bewertungen für den EFRE/Kohäsionsfonds und den ESF in Kürze vorliegen, so dass dem nächsten Jahresbericht umfangreichere Schlussfolgerungen zu den erzielten Leistungen zu entnehmen sein werden. Die nachfolgend beschriebenen mit der Kohäsionspolitik bis 2014 erzielten Ergebnisse beruhen im Wesentlichen auf den neuesten verfügbaren Evaluierungsdaten aus den jährlichen Durchführungsberichten, die die Mitgliedstaaten im Jahr 2015 vorgelegt haben, und auf Erkenntnissen aus bereits abgeschlossenen Ex-post-Bewertungen (Umwelt, Verkehr und Unternehmensförderung).

Intelligentes Wachstum (EFRE und ESF)

Im Hinblick auf das angestrebte intelligente Wachstum werden Resultate sowohl durch die Bereitstellung von Finanzmitteln als auch durch den Beitrag zur Verbesserung des Investitionsumfelds erzielt. Die Programme fördern Beschäftigung, Wachstum und Investitionen in ganz Europa, konzentrieren sich aber auf die am wenigsten entwickelten Gebiete und auf Sektoren mit Wachstumspotenzial.

EU-weit wurden mehr als

36 000

Projekte kofinanziert,
um die Zusammenarbeit zwischen der
Wirtschaft und Forschungszentren zu
unterstützen

Bis 2014 wurden EU-weit mehr als 36 000 Projekte kofinanziert, um die **Zusammenarbeit zwischen der Wirtschaft und Forschungszentren** zu unterstützen. In einigen Mitgliedstaaten waren gute Ergebnisse zu verzeichnen, und die ursprünglichen Ziele wurden deutlich übertroffen (im Vereinigten Königreich). In anderen Mitgliedstaaten (z. B. Polen, Belgien oder Österreich) werden die Ziele hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft weiterhin nicht erreicht; es werden jedoch anhaltende Anstrengungen unternommen, um auch die Zusammenarbeit in diesem wichtigen Bereich zu intensivieren.

Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert

Der Mehrwert der Unterstützung aus dem EFRE besteht darin, dass die Mitgliedstaaten angesichts ausgeprägter Zwänge zur Haushaltskonsolidierung zusätzliche Finanzhilfe für wachstumsfördernde Investitionen erhalten. Die wirtschaftliche Tätigkeit, die durch diese Investitionen ausgelöst wird, macht sich kurzfristig im BIP bemerkbar. (Für die EU-12-Mitgliedstaaten⁴⁷ wird davon ausgegangen, dass sich das BIP zwischen 2007 und 2016 um 2,7 % pro Jahr erhöht.⁴⁸) Außerdem werden dank der strukturellen Verbesserungen in den Volkswirtschaften der EU Wirkungen erwartet, die sich allerdings erst langfristig bemerkbar machen werden.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Investition aus dem EFRE ist die im Jahre 2013 erfolgte Einrichtung eines Holding-Fonds in Höhe von fast 16 Mio. EUR in der spanischen Region Extremadura. Die bereitgestellten Mittel wurden in weniger als zwei Monaten abgerufen. Daher wurde der Fonds auf fast 30 Mio. EUR nahezu verdoppelt. Durch die Bereitstellung von KMU-Krediten zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung hat diese Maßnahme dazu beigetragen, den privaten Investitionsmarkt in der einzigen spanischen Region auszuweiten, die als weniger entwickelt („Konvergenzregion“) eingestuft wird. Bislang kam die Förderung mehr als 600 KMU zugute. Entscheidende Erfolgsfaktoren sind die Partnerschaft zwischen dem Europäischen Investitionsfonds und der Regionalregierung und eine gründliche Ex-ante-Bewertung des regionalen Markts sowie die anschließende Entwicklung eines optimal darauf abgestimmten Finanzinstruments. Aufgrund dieser Erfahrung hat die Extremadura 75 Mio. EUR aus den für diese Region vorgesehenen Mitteln aus dem EFRE in die spanische KMU-Initiative für den Zeitraum 2014-2020 eingebracht.

⁴⁷ Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind (außer Kroatien).

⁴⁸ Die Schätzungen beruhen auf Simulationen mit Wirtschaftsmodellen (z. B. mit dem HERMIN-Modell).

Mit Unterstützung aus dem EFRE wurden nahezu 95 000 Projekte im Bereich **Forschung und Entwicklung** durchgeführt. Diese Projekte führten bis 2014 zu mehr als 40 000 Vollzeitstellen für Forscher. Damit wurde das ursprüngliche Gesamtziel von 33 500 Stellen noch übertroffen. Ein stetiger Fortschritt ist insbesondere in Polen zu verzeichnen, wo bis 2014 fast 5000 Stellen für Forscher entstanden sind.

Bis 2014 wurden über

40 000

Vollzeitstellen für Forscher geschaffen. Damit wurde das ursprüngliche Gesamtziel von 33 500 Stellen übertroffen.

Dank der Investitionen aus dem EFRE, hat sich die **Breitbandabdeckung** in der EU in den letzten Jahren insbesondere in weniger entwickelten Regionen beträchtlich erhöht. Bis 2014 haben mehr als 8 Millionen weitere Haushalte infolge der Förderung aus dem EFRE Zugang zu Breitbandanschlüssen erhalten. Erhebliche Verbesserungen werden auch aus Griechenland (bis Ende 2014 Breitband-Internetzugänge für weitere 800 000 Bürger) und aus Slowenien (bis 2014 infolge der Investitionen aus dem EFRE neue Breitbandanschlüsse für mehr als 70 000 Bürger) gemeldet. Einige Mitgliedstaaten sind weiterhin mit besonderen Herausforderungen bei der Überwindung der Kluft zwischen Regionen konfrontiert, die Zugang zu modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben, und Regionen, die keinen oder nur beschränkten Zugang besitzen. Diese Herausforderung soll im Zeitraum 2014-2020 durch zusätzliche Investitionen bewältigt werden.

Die Unterstützung für KMU führte zu über

825 000

neuen Stellen

Bis Ende 2014 sind dank **Investitionen** aus dem EFRE **zugunsten von KMU** mehr als 825 000 Arbeitsplätze entstanden. Die betreffenden Maßnahmen haben entscheidend zur Abfederung der Auswirkungen der Krise in den letzten Jahren beigetragen. Außerdem wurde die Gründung von EU-weit über 120 000 Unternehmen aus dem EFRE unterstützt.

Den vorläufigen Ergebnissen der Pakete zur Unternehmensförderung (KMU, große Unternehmen, Finanzinstrumente) der laufenden Ex-post-Bewertung des EFRE/Kohäsionsfonds im Zeitraum 2007-2013 zufolge wurden mindestens 246 000 KMU gefördert (insbesondere durch Zuschüsse für Kleinunternehmen). (Indirekte Unterstützung wurde dabei nicht berücksichtigt.) Die Unterstützung hatte einen Umfang von etwa 47,5 Mrd. EUR bzw. von 16 % der Gesamtförderung aus dem EFRE. In diesem Zusammenhang wurden vor allem drei Vorteile festgestellt: Verbesserung der Wirtschaftsleistung der unterstützten Unternehmen (trotz des allgemeinen Konjunkturrückgangs), Verbesserungen in Bezug auf Innovationen (dank Investitionen in Forschung und Entwicklung) und Verhaltensänderungen.

Ein erheblich geringerer Anteil der Unterstützung (ca. 6 Mrd. EUR) wurde für etwa 3700 größere Unternehmen verwendet, von denen viele allerdings gerade oberhalb der Schwelle für KMU lagen. Die meisten geförderten Projekte erreichten die gesteckten Ziele (z. B. verstärkte private Investitionen, Steigerung der Produktivität oder Schaffung weiterer Arbeitsplätze). In den Bewertungen wurde jedoch argumentiert, dass die Regionen und die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung konzentriert so gestalten sollten, dass Vorteile wie etwa die Schaffung von Verbindungen zwischen größeren Unternehmen und der lokalen Lieferkette zum Tragen kommen. Diese Unterstützung ist insoweit von Bedeutung, als sie die Nachhaltigkeit von Investitionen und von Beschäftigung innerhalb einer Region begünstigen kann.

In Bezug auf den ESF haben vorläufige Ergebnisse der Ex-post-Bewertung gezeigt, dass der ESF im Bereich **Humankapital** zur Entwicklung und Konsolidierung der Wissenschafts- und Technologiepolitik beigetragen hat (durch Finanzhilfe und durch Betreuung im FuE-Bereich). Außerdem wurde der Kapazitätsaufbau in der Forschung unterstützt, indem zusätzliche Humanressourcen in der Forschung gewonnen wurden und die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wurde. Hinsichtlich der Qualität der Hochschulbildung hat der ESF zu Änderungen auf Systemebene beigetragen (z. B. durch die Verbesserung von Studienprogrammen, durch die bessere Ausbildung von Lehrkräften und durch die Förderung von e-Learning).

Nachhaltiges Wachstum (EFRE und Kohäsionsfonds)

Die zusätzliche Kapazität der **Energiegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen** unmittelbar infolge von seitens der Mitgliedstaaten gemeldeter und aus dem EFRE bzw. dem Kohäsionsfonds unterstützter Maßnahmen lag Ende 2014 bei fast 4000 MW. Dies ist gegenüber dem Jahr 2013 eine Steigerung um über 1200 MW.

Außerdem hat die weitere Durchführung einer beträchtlichen Anzahl an Projekten dazu beigetragen, die **Energieeffizienz von Wohnbauanlagen und von öffentlichen Gebäuden** zu steigern, auf die insbesondere in den EU-12-Mitgliedstaaten ein erheblicher Anteil des Energieverbrauchs entfällt. Die gemeldete Reduzierung der Treibhausgasemissionen infolge dieser Maßnahmen lag Ende 2014 bei 475,592 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten.

Die laufende Ex-post-Bewertung des abgeschlossenen Arbeitspakets zur Förderung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und in Wohngebäuden im Rahmen des EFRE bzw. des Kohäsionsfonds hat ergeben, dass im Programmplanungszeitraum 2007-2013 zwar Fortschritte erzielt wurden; diese Fortschritte wurden in der Programmüberwachung aber nur teilweise erfasst. Die mangelnde Standardisierung von Indikatoren hatte zur Folge, dass Daten unterschiedlich und uneinheitlich berücksichtigt wurden. Allerdings können bei den beiden am häufigsten verwendeten Indikatoren („Senkung des Energieverbrauchs“ und „Reduzierung der Treibhausgasemissionen“) Ergebnisse programmübergreifend verglichen werden. Bis 2013 (d. h. zwei Jahre vor Abschluss der Programme Ende 2015) wurden mit den überprüften Programmen u. a. durch Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz Energieeinsparungen im Umfang von 2904 GWh jährlich bzw. von 1,454 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten jährlich erzielt.

Erhebliche Steigerung der Anzahl der Menschen, die an die Wasserversorgung (über 1,7 Millionen) und an das Abwassernetz (über 1,2 Millionen) angebunden wurden

Im Bereich der **Risikoprävention** wurde dank der Unterstützung aus dem EFRE bzw. aus dem Kohäsionsfonds bis Ende 2014 der Schutz gegen natürliche Risiken für etwa 20 Millionen durch Hochwasser gefährdete Menschen und für etwa 30 Millionen durch Waldbrände gefährdete Menschen verbessert.

Gemessen an den Zielvorgaben liegen die Fortschritte im Bereich **Trinkwasser- und Abwasserbehandlung** insgesamt bei etwa 38 %. Trotzdem wurden von den Mitgliedstaaten erhebliche Verbesserungen gemeldet: In absoluten Zahlen war Ende 2014 im Vergleich zu 2013 eine erhebliche Steigerung der Anzahl der Menschen zu verzeichnen, die an die Wasserversorgung (über 1,7 Millionen) und an das Abwassernetz (über 1,2 Millionen) angebunden waren.

Vorläufige Ergebnisse des umweltbezogenen Arbeitspakets der laufenden Ex-post-Bewertung des EFRE/Kohäsionsfonds zeigen, dass in vielen Mitgliedstaaten der EU-13 und der südlichen EU-15⁴⁹ die Förderprogramme im Bereich der Kohäsionspolitik eine der wichtigsten öffentlichen Finanzierungsquellen sind und daher auch erheblich zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben der EU für den Bereich Wasser und Abfall beigetragen haben. Viele dieser Länder haben umfassende Fortschritte erzielt: Im Abfallbereich erhöhte sich die Wiederverwertungsquote in fast allen EU-13-Mitgliedstaaten. Im Bereich Wasser trugen aus dem EFRE und aus dem Kohäsionsfonds finanzierte Projekte zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung von mindestens 4 Millionen EU-Bürgern sowie zu einer besseren Abwasserbehandlung für über 7 Millionen EU-Bürger bei. Außerdem wurde in der Bewertung festgestellt, dass die zur Vorbereitung der geprüften größeren Projekte (d. h. von Projekten mit Investitionen von mehr als 50 Mio. EUR) im Bereich Wasser- und Abfallbewirtschaftung durchgeführten Finanzanalysen eine solide Grundlage für die finanzielle Nachhaltigkeit der betreffenden Umweltprojekte boten.

Die Mitglieder berichteten auch im Bereich **Verkehr** über Fortschritte bis Ende 2014 im Vergleich zum Jahr 2013. Im Verkehrsbereich wurden besondere Anstrengungen auf Maßnahmen verwendet, bei denen in früheren Jahren verstärkt Schwierigkeiten aufgetreten waren, (z. B. der Bau neuer Straßen (einschließlich TEN) sowie der Wiederaufbau von

⁴⁹ Mitgliedstaaten, die der EU bereits vor 2004 angehörten.

Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als

475

Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente

Eisenbahnstrecken). Der wichtigste Fortschritt war bei der Wiederherstellung von Straßen zu verzeichnen. Ende 2014 wurden mehr als 30 000 km gemeldet (gegenüber 20 000 km im Jahr 2013). Fortschritte wurden auch im bisher grundsätzlich weniger dynamischen Bereich des Wiederaufbaus von Eisenbahnstrecken erzielt: bis Ende 2014 fast 4000 km (gegenüber nur gut 3000 km Ende

2013)

Vorläufigen Ergebnissen des verkehrsbezogenen Arbeitspakets der laufenden Ex-post-Bewertung des EFRE/Kohäsionsfonds zufolge wurden unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Regionen mit unterentwickelter Verkehrsinfrastruktur durch Maßnahmen der Kohäsionspolitik bessere Verbindungen sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen unterschiedlichen Mitgliedstaaten gefördert. Außerdem wurde durch die Maßnahmen die Planung der verkehrspolitischen Maßnahmen (beispielsweise durch die Entwicklung von Verkehrsstrategien) und ihre Vorbereitung verbessert (beispielsweise durch eine bessere Qualität der Anträge auf EU-Fördermittel für umfangreichere Verkehrsinvestitionen in Höhe von über 50 Mio. EUR). Gleichzeitig wurden die Mitgliedstaaten dazu bewegt, entsprechend den EU-Strategiedokumenten größere Aufmerksamkeit auf einen nachhaltigen Verkehr zu verwenden.

Integratives Wachstum (EFRE und ESF)

In diesem Bereich ergänzen sich der EFRE und der ESF durch Investitionen in Infrastrukturprojekte und in Humankapital in den Bereichen Bildung und Ausbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Einbeziehung benachteiligter Gruppierungen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft.

Vorläufigen Ergebnissen der Ex-post-Bewertung des ESF zufolge entfielen auf die Förderung aus dem ESF im Bereich **Zugang zu Beschäftigung** 12 % aller Finanzierungen nationaler aktiver arbeitspolitischer Maßnahmen in der gesamten EU. In einigen Konvergenzregionen (EU-12 und südliche Mitgliedstaaten wie etwa Griechenland) wurde ein beträchtlicher Anteil der AAMP-Begünstigten (AAMP = aktive Arbeitsmarktpolitik) aus dem ESF gefördert. Die Bewertung bestätigte auch eine gute Übereinstimmung zwischen aus dem ESF finanzierten Maßnahmen und den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters und der Strategie „Europa 2020“. Der ESF hat beispielsweise zur Reformierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in einigen Mitgliedstaaten beigetragen, indem Maßnahmen zur Erhöhung der Kapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zur Konzeption und Durchführung von Programmen und/oder zur Kompetenzförderung unterstützt wurden.

Die Investitionen aus dem ESF im Bereich **Humankapital** betrafen Maßnahmen zur Förderung der Kompetenzen verschiedener Zielgruppen, zur Verbesserung von Bildungs- und Ausbildungssystemen und zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen. In den Bereichen lebenslanges Lernen, Reformen von Bildungs- und Ausbildungssystemen und Entwicklung von Humanressourcen (Forschung und Innovation) konnten weniger entwickelte Regionen („Konvergenzregionen“) vielfältigere Maßnahmen durchführen (als wettbewerbsfähigere Regionen). Ende 2013 waren aus dem ESF erhebliche zusätzliche Mittel (51 Mrd. EUR einschließlich der nationalen Kofinanzierung) für die Strategie „Europa 2020“, für die Strategien im Bildungsbereich und zur Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen bereitgestellt worden. Aus diesen Mitteln wurde eine Wertschöpfung von mindestens 21 Mio. EUR (46 % aller Beteiligungen) in den Bereichen erreichte Abschlüsse (13 %), Beschäftigung (8 %) und Erweiterung von Kompetenzen und Fähigkeiten und „sonstige positive Ergebnisse“ (25 %) erzielt.

In Bezug auf die **soziale Eingliederung** ermöglichten aus dem ESF geförderte Maßnahmen den Mitgliedstaaten die Ausweitung bestehender Aktionen zur Förderung der sozialen Eingliederung und die Unterstützung einer größeren Anzahl an Teilnehmern (als insbesondere angesichts des Konjunkturrückgangs ohne Mittel aus dem ESF möglich gewesen wäre). 11,5 Mrd. EUR (einschließlich nationaler Kofinanzierung) wurden für den Bereich soziale Eingliederung vorgesehen. Bis Ende 2013 hatten mindestens 1,3 Millionen Teilnehmer der Prioritätsachsen zur Förderung der sozialen Eingliederung eine Qualifizierung oder andere

98,2 Millionen Teilnehmer an ESF-Maßnahmen bis Ende 2014

positive Ergebnisse erreicht. „Softe“ Resultate (z. B. ein gesteigertes Selbstvertrauen, Verbesserungen im Gesundheitsbereich, aktivere Einbeziehung in die Zivilgesellschaft und aktiveres Vorgehen bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten) wurden nicht berücksichtigt und von den Mitgliedstaaten auch nur selten erfasst. Die Unterstützung aus dem ESF ermöglichte den Mitgliedstaaten auch, mehr individuelle Leistungen für bestimmte Zielgruppen anzubieten, die ansonsten Zugang nur zu den allgemein angebotenen Dienstleistungen gehabt hätten, die ihren spezifischen – und häufig anspruchsvolleren – Bedürfnissen nicht gerecht geworden wären.

Insgesamt waren bis Ende 2014 in allen Politikbereichen des ESF 98,2 Millionen Teilnehmer von ESF-Maßnahmen zu verzeichnen.⁵⁰ Hinsichtlich der Ergebnisse wurde mit dem Programm das gesteckte Ziel erreicht, mindestens ebenso viele Teilnehmer wie im vorherigen Programmplanungszeitraum zu erreichen. Infolge von Beschränkungen der Überwachungs- und Berichtssysteme im Zeitraum 2007-2013 vermitteln aggregierte Ergebnisindikatoren nur ein partielles Bild.⁵¹ Mindestens 8,9 Millionen Teilnehmer haben entweder unmittelbar oder kurz nach Abschluss der Maßnahme eine Beschäftigung gefunden. Mindestens 8,5 Millionen Teilnehmer haben einen Abschluss erworben / eine Bescheinigung erhalten oder eine Schulung erfolgreich abgeschlossen. Weitere 12,8 Millionen Teilnehmer verwiesen auf andere positive Ergebnisse (z. B. bessere Kompetenzen und Fähigkeiten). Das Gesamtbild aufgrund der Ex-post-Bewertung und der Bewertungen der Mitgliedstaaten kann als positiv betrachtet werden. Infolge von Defiziten der Überwachungssysteme und der sehr eingeschränkten Anzahl kontrafaktischer Abschätzungen der Auswirkungen beruht dieses Bild jedoch weitgehend auf qualitativ relevanten Informationen.

Hinsichtlich der Investitionen des EFRE im Bereich **Infrastruktur für Bildung und Kinderbetreuung** sind weiterhin erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Über 30 000 Projekte wurden mit Investitionen in Bildungseinrichtungen zum Bau neuer oder weiterführender Schulen oder zur Modernisierung und zur besseren Ausstattung bestehender Schulen gefördert. Diese Projekte wurden nahezu vollständig in weniger entwickelten Regionen („Konvergenzregionen“) durchgeführt, und entsprechende Berichte wurden hauptsächlich aus einem einzigen Mitgliedstaat (Italien) übermittelt. Andere Mitgliedstaaten haben ähnliche Aktionen durchgeführt. Sie haben jedoch den Indikator zur Messung der Kapazität der geförderten Infrastruktur nicht berücksichtigt. Insoweit waren zuverlässige aggregierte Berichte über die Anzahl der auf EU-Ebene durch diese Maßnahme begünstigten Personen nicht möglich.

⁵⁰ Vorläufige Ergebnisse der Ex-post-Bewertung

⁵¹ Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gab es keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren; es wurde jedoch versucht, von den Mitgliedstaaten gemeldete ähnliche Indikatoren zusammenzufassen (wie etwa die in diesem Abschnitt behandelten Indikatoren). Die betreffenden Zahlen beruhen auf einem Bericht vom Mai 2016. Da der Bericht noch nicht in der endgültigen Fassung vorliegt, sind auch die Zahlen noch als vorläufig zu betrachten. Die im Tätigkeitsbericht 2015 der GD EMPL genannten Zahlen beruhen auf einer früheren Fassung dieses Berichts.

1.5 Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen (Rubrik 2)

2015 wurden unter Rubrik 2 63,9 Mrd. EUR vorgesehen; dies entspricht einem Anteil von 39,4 % des gesamten EU-Haushalts für 2015. Rubrik 2 betrifft die beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Säule I besteht aus den Maßnahmen zur Marktstützung und aus über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGLF) finanzierten Direktzahlungen und Säule II umfasst die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums. Zu dieser Rubrik gehören ferner der Europäische See- und Fischereifonds (EMFF), die internationale Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) [d. h. die regionalen Fischereiorganisationen (RFMOs) und die nachhaltigen Fischereiabkommen (SFA)] sowie Aktivitäten in den Bereichen Klima und Umwelt im Rahmen des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE).

Prioritäten der Kommission

Die Maßnahmen dieser Rubrik tragen zur Verfolgung der Kommissionsprioritäten „Beschäftigung, Wachstum und Investition“ und „Energieunion und Klima“ sowie in gewissem Umfang der Priorität „Digitaler Binnenmarkt“ bei. Außerdem sind sie für die Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“ im Bereich nachhaltiges Wachstum sowie für die Förderung eines intelligenten und integrativen Wachstums im Hinblick auf Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Innovationsförderung von Bedeutung.

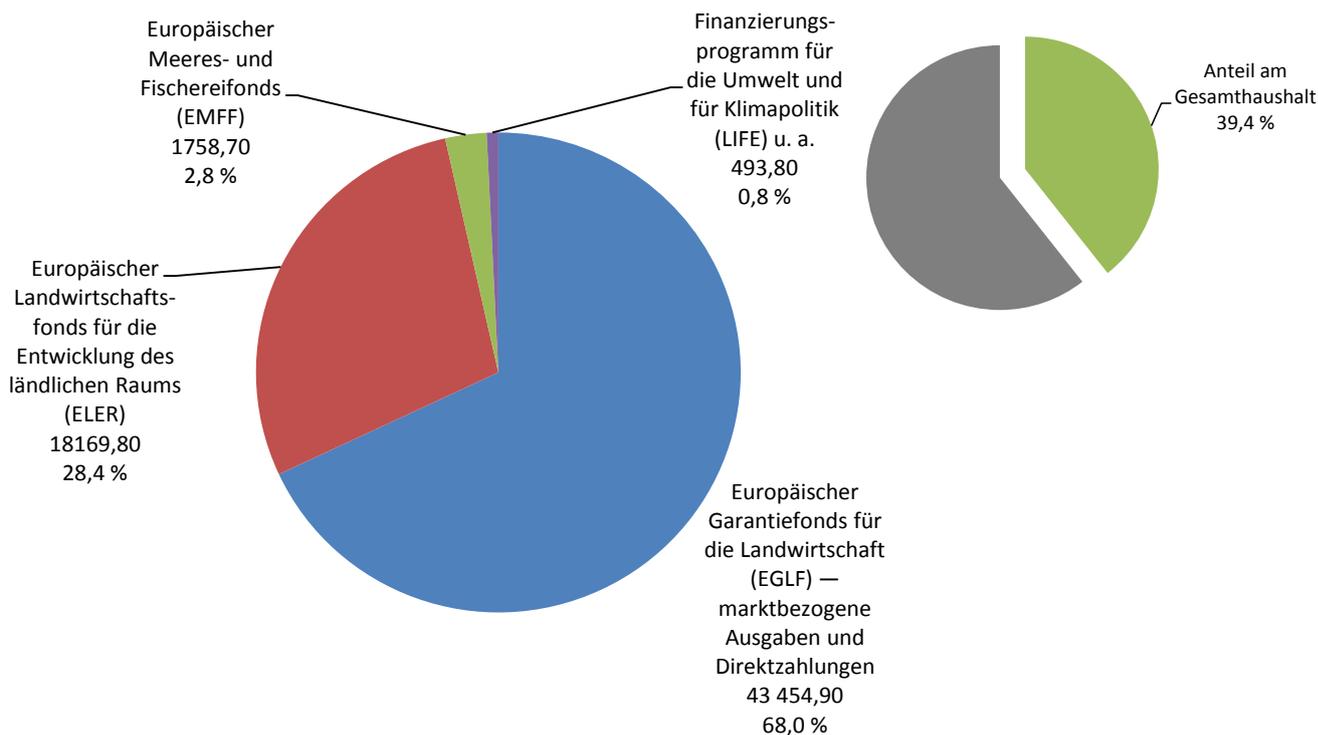


Diagramm 5: links: Wichtigste Programme, die 2015 unter der Rubrik 2 finanziert wurden / rechts: Anteil der Rubrik 2 am Gesamthaushalt 2015. Beträge in Mio. EUR.

Maßnahmen der Kommission zur Bewältigung der Agrarkrise

Die Kommission hat in zweierlei Weise reagiert, um die erforderliche Stabilisierung des Marktes zu bewirken, als das russische Einfuhrverbot für Milch- und Schweinefleischerzeugnisse verhängt wurde. Zunächst hat die Kommission Beihilfen für die private Lagerhaltung gewährt, um das Marktangebot zu reduzieren. In einer zweiten Phase hat die Kommission die Auszahlung von Direktzahlungen vorangetrieben und ein „Solidaritätspaket“ mit verschiedenen spezifischen Maßnahmen eingerichtet, um die Liquidität von Landwirten zu verbessern.

Spezifische befristete Stützungsmaßnahmen wurden angenommen, um den von dem russischen Einfuhrverbot für Früchte und Gemüse betroffenen Landwirten zu helfen. Die Unterstützung belief sich auf 219,3 Mio. EUR. Im Milchsektor wurden zusätzliche Finanzmittel im Umfang von 54,3 Mio. EUR gewährt. Außerdem wurden Fördermaßnahmen in Nicht-EU-Ländern verstärkt, die sich im Jahr 2015 zunächst mit einem Umfang von 3 Mio. EUR auf den EU-Haushalt auswirkten. (Weitere Beträge kommen erst in den Jahren 2016 und 2017 zum Tragen.)

Im Jahr 2015 wurden Initiativen zur Unterstützung der Agrarmärkte und zur Verbesserung der Lieferkette eingeführt:

- die Verbreitung von Marktinformationen über marktbezogene „Dashboards“;⁵² dies wird die Transparenz der Märkte erhöhen und dazu beitragen, dass die Marktteilnehmer besser informierte Entscheidungen treffen können,
- die Einführung oder Wiedereinführung von Analyseforen, z. B. die Einsatzgruppe „Agrarmärkte“ (die sich mit Themen wie Markttransparenz, unlautere Handelspraktiken oder Zugang zu Finanzinstrumenten und zu Terminmärkten beschäftigt) und das Hochrangige Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette.

1.5.1 Informationen zur Durchführung der Programme des Programmplanungszeitraums 2014-2020

Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)

Hinsichtlich der Durchführung von Direktzahlungen an Landwirte und der marktbezogenen Auswirkungen der aus dem **EGFL** finanzierten Maßnahmen lagen die ersten Jahre des MFR 2014-2020 im Plan. Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation werden an verschiedenen Punkten im jeweiligen Lebenszyklus spezifische Förderprogramme durchgeführt. Nach dem russischen Einfuhrverbot für bestimmte Agrarprodukte aus der EU und nach den Markteinbrüchen im Milch- und im Fleischsektor wurden zusätzliche Maßnahmen zur Marktstützung (z. B. Beihilfen für die private Lagerhaltung für bestimmte Milcherzeugnisse und Rücknahmeregelungen für Obst und Gemüse) eingeführt. Mit diesen Maßnahmen wurde die dringend benötigte Unterstützung für betroffene Erzeuger in den Mitgliedstaaten geleistet. Außerdem haben die Maßnahmen dazu beigetragen, das Gleichgewicht in den betroffenen Sektoren wiederherzustellen. Wie die Statistiken belegen, ist es der Landwirtschaft in Europa gelungen, alternative Märkte zuhause und in Drittländern (insbesondere in Asien) zu erschließen: Obwohl der russische Markt weggefallen ist, stieg der Gesamtwert der Ausfuhren von EU-Agrarerzeugnissen in den zwölf Monaten nach Verhängung des Einfuhrverbots im August 2014 um 6 %. EU-Ausführer erzielten deutliche Steigerungen u. a. in den USA (+19 %) und in China (+39 %). Die Ausfuhr von EU-Weinen erhöhte sich in den ersten neun Monaten des Jahres 2015 gegenüber dem Vorjahr um 660 Mio. EUR (10,3 %). Zu diesem Erfolg haben sektorspezifische Programme zur Werbung in Nicht-EU-Ländern sowie Investitionen in Rebflächen, in verarbeitende Einrichtungen und in die Vermarktung beigetragen.

⁵² <http://ec.europa.eu/agriculture/dashboards/>.

Auch im Finanzjahr 2015 wurden aus dem EGFL Direktzahlungen zur Finanzierung von Programmen vor der Reform geleistet; gleichzeitig wurden bestimmte Elemente der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aus dem Jahr 2013 eingeführt (u. a. die Konvergenz der Beihilfeniveaus verschiedener Mitgliedstaaten). Im Verwaltungsbereich hat die Kommission seit 2014 Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung und der Durchführung von Direktzahlungen unterstützt (beispielsweise durch Leitfäden oder durch Gespräche in Sachverständigengruppen).

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Bezüglich der Finanzierung aus dem **ELER** ist festzustellen, dass alle 118 Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum angenommen wurden. Die Kommission geht nicht davon aus, dass sich die Verzögerungen bei der Genehmigung von Programmen (letzte Genehmigungen im Dezember 2015) auf die Erreichung der Programmziele und der entsprechenden Vorgaben auswirken werden. Am 31. Dezember 2015 waren Mittel in Höhe von 23,5 Mrd. EUR gebunden. Dies entspricht 24 % des gesamten ELER-Haushalts für den Zeitraum 2014-2020. Bis Ende 2015 beliefen sich die Zahlungsanträge von Mitgliedstaaten auf insgesamt 3,77 Mrd. EUR; dies entspricht immer noch einem Anteil von 4 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen und macht die Notwendigkeit der Beschleunigung der Durchführung in den kommenden Jahren deutlich.

Alle 118 Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum wurden angenommen

Deutlicher Akzent auf Vereinfachungen

Anfang 2015 begann die Kommission mit der Durchführung eines umfangreichen Programms zur Vereinfachung der gesamten EU-Agrarvorschriften. Ende 2015 wurden zahlreiche Gesetzesänderungen vorgenommen; einige Beispiele:

- Verlängerung der Frist für Förderanträge,
- größere Flexibilität bei der fakultativen gekoppelten Stützung,
- Zahlungen für Junglandwirte und
- Reduzierung der administrativen Belastung für Mittelempfänger und für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten durch Vereinfachung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS), z. B. unter Einführung präventiver vorläufiger Gegenkontrollen und durch verschiedene Verbesserungen an Leitfäden, insbesondere in Bezug auf Direktzahlungen für die Errichtung von Flächen im Umweltinteresse. Außerdem werden die Regelungen für die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems vereinfacht.

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Beim **EMFF** haben sich infolge der verspäteten Annahme der EMFF-Verordnung (im Mai 2014) auch die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten verzögert. Die Verhandlungen wurden im Dezember 2015 abgeschlossen. Inzwischen hat die Kommission alle 27 operationellen Programme⁵³ des EMFF angenommen. Um einen reibungslosen Beginn der Durchführung zu gewährleisten, hat die Kommission einige Durchführungsrechtsakte und einige delegierte Rechtsakte angenommen. Außerdem hat sie in Sitzungen der EMFF-Sachverständigengruppe Leitfäden für die Mitgliedstaaten vorgelegt, die sich insbesondere mit den neuen Elementen des EMFF beschäftigen.

Alle 27 operationellen Programme des EMFF wurden angenommen

⁵³ Für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Luxemburg existiert ein operationelles Programm.

Ende 2015 waren insgesamt 14 Protokolle zu partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei (SFPA = Sustainable Fisheries Partnership Agreements) mit Nicht-EU-Ländern in Kraft (gegenüber zehn im Jahr 2013 und 13 im Jahr 2014). Im Jahr 2015 wurden Verhandlungen über die Verlängerung von Protokollen mit Grönland und Mauretanien sowie über neue SFPA mit Liberia und den Cookinseln abgeschlossen. Gleichzeitig wurden allerdings mit dem Auslaufen der jeweils letzten Protokolle die SFPA mit Mosambik und mit der Republik Kiribati nicht mehr fortgesetzt.

Finanzierungsprogramm für die Umwelt und für Klimapolitik (LIFE)

6 integrierte LIFE-Projekte erleichtern die koordinierte Verwendung von über 1,4 Mrd. EUR an zusätzlichen Mitteln

Die Durchführung des Programms **LIFE** verläuft planmäßig. Die mit der LIFE-Verordnung eingeführten neuen Arten von Zuschüssen (integriert, technische Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Vorbereitungsprojekte) wurden bereitgestellt, und die betreffenden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurden veröffentlicht. Die ausgeprägte Nachfrage nach Projekten zur Bekämpfung des Klimawandels und nach integrierten Projekten⁵⁴ hat

bestätigt, dass die mit dem Programm LIFE eingeführten neuen Elemente sehr positiv aufgenommen wurden. Über 300 Projektanträge, die nach den beiden ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (in den Jahren 2014 und 2015) eingegangen sind, konzentrierten sich auf Ziele im Bereich des Klimaschutzes. 2015 wurden im Rahmen von LIFE (Umwelt) 63,8 Mio. EUR zur Finanzierung von sechs integrierten Projekten bereitgestellt; sie werden die koordinierte Verwendung von über 1,4 Mrd. EUR an ergänzenden Finanzmitteln aus dem ELER und dem EFRE sowie aus nationalen und privaten Fonds erleichtern.

Mehrere politische Ergebnisse des Siebten Forschungsrahmenprogramms (RP7) wurden auch durch wissenschaftliche, technische und logistische Unterstützung gefördert, die mithilfe von LIFE-Mitteln finanziert wurde. Die betreffenden Aktivitäten standen mit der Entwicklung und der Annahme des Maßnahmenpakets zur Kreislaufwirtschaft sowie mit vorbereitenden Arbeiten und mit der logistischen Unterstützung der UN-Klimakonferenz (COP21) in Zusammenhang, die zum ersten universellen, weltweit gültigen rechtsverbindlichen Klimaschutzabkommen geführt haben.

1.5.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013

Durchführungsaspekte

Direktzahlungen aus dem **EGFL** nach der früheren Regelung (vor der GAP-Reform im Jahr 2013) wurden reibungslos gewährt, und die entsprechenden Berechnungen und Zuweisungen der Finanzmittel durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten rechtzeitig vorgenommen.

Im Zusammenhang mit dem **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** wurden im Zeitraum 2007-2013 einige Änderungen bei einzelnen Programmen der Mitgliedstaaten vorgenommen. Die Änderungen betrafen Elemente wie etwa die Übertragung von Mittelzuweisungen zwischen einzelnen Maßnahmen, die Anpassung der vorgesehenen Mittelempfänger oder die Förderkriterien. Mit den Änderungen sollte den geringen Mittelabnahmekoten in den ersten Jahren der Durchführung sowie einigen unvorhergesehenen Problemen entgegengewirkt werden, die sich infolge der im Wandel befindlichen wirtschaftlichen oder umfassenderen politischen Bedingungen ergeben hatten. Die endgültige Abnahmekote für den Zeitraum 2007-2013 wird gegenwärtig auf 98 % geschätzt.

Durchführungsgrad der Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums

98 %

Aus dem **Europäischen Fischereifonds (EFF)**, dem Vorläufer des heutigen EMFF) wurden Finanzmittel für die Fischereiwirtschaft und für Küstengemeinden bereitgestellt, um diese bei einer wirtschaftlich belastbaren und

⁵⁴

Die integrierten Projekte im Rahmen von LIFE ermöglichen die Finanzierung von Plänen, Programmen und Strategien, die auf regionaler, multiregionaler oder nationaler Ebene entwickelt werden. Sie zielen auf die Einführung von Umweltschutzvorschriften und Vorgaben in größerem Maßstab und sollen die Wirkung des Programms LIFE verstärken.

ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Bis zum 31. Mai 2015 waren 90,8 % der Mittel des EFF gebunden worden. Die im Zeitraum von 2007 bis zum 31. Mai 2015 von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 3,91 Mrd. EUR für 134 689 Vorhaben. In diesem Zeitraum wurden in der Fischereiwirtschaft und im Aquakultursektor Investitionen im Umfang von 9,27 Mrd. EUR getätigt. Davon stammten 42 % aus dem EFF, 26 % aus nationalen Beiträgen der öffentlichen Hand und 32 % von privaten Kapitalgebern. Der Anteil der Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung von Fischereigebieten hat sich auf mehr als 11 % der gesamten Mittelausstattung des EFF erhöht. Hinsichtlich der Katalysatorwirkung ist festzustellen, dass mit jedem investierten Euro aus dem EFF nationale Investitionen von 1,37 EUR bewirkt wurden (eine Steigerung um +2,2 % bezogen auf den 31. Mai 2014). Davon wiederum entfielen 0,75 EUR auf private Kapitalgeber und 0,62 EUR auf nationale öffentliche Stellen.

Im Jahr 2015 wurde die Leistung von **partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei** (SFPA) im Zuge einer umfassenderen Bewertung unter Berücksichtigung mehrerer Finanzmaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik evaluiert.⁵⁵ Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die SFPA nach den Grundsätzen eines soliden Finanzmanagements verwaltet wurden. Angesichts der Analyse der von anderen Nicht-EU-Schiffen nach Maßgabe privater Vereinbarungen gezahlten Zugangskosten und der Gebühren, die Schiffseigner im Vergleich zum Wert der angelandeten Fänge zahlen, wurden die von der EU ausgehandelten Zugangskosten als für Schiffseigner vorteilhaft und wirtschaftlich bewertet. Der Bewertung zufolge wiesen Thunfisch-Abkommen ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis auf als Abkommen über mehrere Arten.

Bei **LIFE+** belief sich der Anteil der Projekte, für die Zuschüsse gewährt wurden, auf 81 % des mehrjährigen Programmhaushalts von 2,1 Mrd. EUR. Dieser Anteil entsprach einem Betrag von 1,7 Mrd. EUR für den gesamten Zeitraum und bewirkte Investitionen von 1,8 Mrd. EUR. Dies war mehr als das Doppelte der EU-Finanzierung.

Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele

Da die Ex-post-Bewertungen der Leistung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum und der Programme des EFF⁵⁶ im Zeitraum 2007-2013 noch nicht abgeschlossen sind, beruhen die im Folgenden genannten Ergebnisse auf den letzten verfügbaren Informationen aus der Überwachung der betreffenden Programme.

Intelligentes Wachstum

Im Zeitraum 2007-2013 ging von der **GAP** ein starker positiver Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Agrarsektors aus, da diesem Sektor Finanzmittel gezielt zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit angeboten wurden. Die Produktivität des EU-Agrarsektors konnte von 2005 bis 2014 um 0,7 % jährlich gesteigert werden (in der EU-13 um 1,7 %). Dies ist ein eindeutiger Beleg für die effizientere Nutzung der Produktionsfaktoren.

Mit Finanzmitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden Projekte zum Wissensaufbau, Investitionen, unterschiedliche Kooperationsformen und Innovationen gefördert. Im Zeitraum 2007-2013 wurde Folgendes aus dem ELER finanziert: 430 000 Projekte zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Hilfen zur Betriebsgründung für 165 000 Junglandwirte, 385 000 Projekte zur Einbeziehung von Landwirten in Programme zur

<i>430 000 Projekte zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und 165 000 Junglandwirte wurden aus dem ELER gefördert</i>
--

⁵⁵ Ex-post-Bewertung finanzieller Maßnahmen der Union zur Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik und im Zusammenhang mit dem Seerechtsübereinkommen im Zeitraum 2007-2013 (Ex post evaluation on Union financial measures for the implementation of the Common Fisheries Policy and in the area of the Law of the Sea 2007-2013) (noch nicht veröffentlicht).

⁵⁶ Die Ex-post-Bewertungen der Leistung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum im Zeitraum 2007-2013 werden für die Mitgliedstaaten 2016 und auf Kommissionsebene im Jahr 2017 abgeschlossen sein; die Ex-post-Bewertung des EFF ist ebenfalls noch nicht abgeschlossen und soll Ende 2016 vorgelegt werden.

Qualitätssicherung, mehr als 5 Millionen Schulungstage für Landwirte. Außerdem haben die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Gründung bzw. die Weiterentwicklung von 70 000 (nicht landwirtschaftlichen) Kleinstbetrieben gefördert.

Finanzmittel aus dem ELER wurden auch zur Verbesserung des Zugangs zu Breitbandanschlüssen und/oder zu IKT für 8 Millionen Menschen in ländlichen Regionen verwendet. Beim Zugang zu Netzen der nächsten Generation im ländlichen Raum wurde Ende 2014 eine Quote von 25 % erreicht (2013 weniger als 20 %).

Finanzinstrumente für Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Zeitraum 2007-2013 wurden weiterhin nur in bescheidenem Umfang genutzt. (364 Mio. EUR aus 16 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum in sieben Mitgliedstaaten); einige Ergebnisse waren jedoch ermutigend. Zwischen 2010 und 2014 beispielsweise hat ein Garantiefonds, der in Rumänien verwaltet und über Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums gefördert wurde, dazu beigetragen, dass Kredite im Wert von 265 Mio. EUR bereitgestellt wurden, nachdem 1040 Bürgschaften mit Sicherheiten im Umfang von nur 116 Mio. EUR geleistet worden waren.

Nachhaltiges Wachstum

Im Zeitraum 2007-2013 standen über 80 % aller Zahlungen im Rahmen der **GAP** mit der Einhaltung von Grundstandards in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz) durch Landwirte in Zusammenhang.⁵⁷ Durch die Unterstützung von Landwirten ermöglichte der ELER die schrittweise Aufgabe schädlicher intensiver Produktionsverfahren. Die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (ohne Böden) gingen weiter kontinuierlich zurück; der durchschnittliche jährliche Rückgang lag zwischen 2001 und 2012 bei 0,7 % und trug zur angestrebten Reduzierung von CO₂-Emissionen bei.

Im Rahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum wurden unterschiedliche flächenbezogene Finanzierungen gewährt, um Bewirtschaftungsverfahren zu unterstützen, die sich als vorteilhaft für den Erhalt der biologischen Vielfalt und den Schutz von Böden, Wasser und der Luft sowohl in landwirtschaftlichen Gebieten als auch in Waldgebieten erwiesen haben. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 erhöhte sich die nach Agrarumwelt-Regelungen bewirtschaftete Fläche auf 47 Mio. ha. Dies entsprach über 25 % der im Jahr 2013 in der EU-27 landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Unterstützung

Verbesserung der Umweltleistung der Landwirtschaft in der EU durch Förderung der Umstellung von 7,7 Mio. ha auf ökologische Landwirtschaft

von Landwirten bei der Umstellung auf ökologische Landwirtschaft betraf 7,7 Mio. ha. Diese Maßnahmen spielten eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Umweltleistung der Landwirtschaft in der EU.

Im Zusammenhang mit dem **EFF** haben die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 das im Rahmen des EFF vorgesehene Instrument für Stilllegungen aktiv genutzt, um die Fangkapazitäten an die verfügbaren Ressourcen anzupassen. Viele Mitgliedstaaten erklärten in den Berichten über ihre Flottenkapazität im Jahr 2013, dass ihre Fangflotten auf die befischten Bestände abgestimmt waren, wenngleich gewisse Gebiete mit Überkapazitäten verblieben (insbesondere im Mittelmeer).

⁵⁷ Siehe Bewertungen: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/cross_compliance/index_en.htm und http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/fulltext_fr.pdf

Im Jahresbericht 2015 der Kommission über die Durchführung des EFF⁵⁸ werden der schrittweise Rückgang der Unterstützung aus dem EFF für flottenbezogene Maßnahmen (endgültige und vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit) und die anhaltende Unterstützung umweltfreundlicherer Fangpraktiken bestätigt; dies hat zu einer Zunahme der Anzahl der auf MSY-Niveau befischten Bestände von 27 im Jahr 2014 auf 39 im Jahr 2015 geführt.

Die Zahl der nach der MSY-Vorgabe (MSY = höchstmöglicher Dauerertrag) befischten Bestände stieg von 27 im Jahr 2014 auf 39 im Jahr 2015

LIFE+ hat zur Sensibilisierung und zu einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit an der Umsetzung der EU-Umweltpolitik und am EU-Umweltrecht beigetragen und die Good Governance in diesem Bereich gefördert. Das Programm diente als Instrument, das die Verfolgung der im 6. Umweltaktionsprogramm (6EAP) festgelegten

Bessere Erhaltung und Sanierung von 4,7 Mio. ha Flächen dank einer LIFE+-Förderung

Prioritäten wirksam unterstützte.⁵⁹ Die Evaluierungen des Programms haben bestätigt, dass LIFE+ „ein erfolgreiches Instrument mit bedeutendem europäischem Mehrwert ist“.⁶⁰ Während der über 20-jährigen Durchführung des Programms und zusätzlich zu „den quantifizierten Vorteilen, die auf etwa 600 Mio. EUR jährlich geschätzt werden“⁶¹, hat LIFE zu Folgendem

beigetragen: bessere Erhaltung und Wiederherstellung von etwa 4,7 Mio. ha Land, bessere Wasserqualität auf einer Fläche von ca. 3 Mio. ha, bessere Luftqualität für etwa 12 Millionen Menschen, Vermeidung von Abfällen von etwa 300 000 Tonnen, Recycling einer weiteren Million Tonnen Abfälle und Reduzierung der CO₂-Emissionen um 1,13 Mio. Tonnen jährlich.⁶²

Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert

Das Programm LIFE dient als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren und für die Verbreitung von Wissen. Es ermöglicht Akteuren in der gesamten EU, von den Erfahrungen anderer zu lernen. Zu über 25 % wurden die Ergebnisse der Maßnahmen von LIFE Natur verbreitet und innerhalb der EU übernommen.

Ein Beispiel für die derartige erfolgreiche Verbreitung von Wissen ist das Projekt Elia zur Schaffung grüner Korridore zum Erhalt der biologischen Vielfalt unter oberirdischen Hochspannungsleitungen in Wäldern bei gleichzeitiger Senkung der jährlichen Unterhaltskosten der Betreiber der Stromübertragungsnetze. Mit diesem Projekt konnten Flächen unter Überlandleitungen in Belgien auf einer Länge von 155 km (775 ha) und in Frankreich von 31 km (155 ha) saniert werden. In beiden Ländern waren an der langfristigen Durchführung der Erhaltungsmaßnahmen 732 Interessenträger aus 28 Interessenträgergruppen beteiligt. Die Kosten-Nutzen-Analyse ergab, dass die jährlichen Unterhaltskosten um den Faktor 2,5 bis 5 gesenkt wurden und dass sich der Kapitaleinsatz bereits nach 3-9 Jahren amortisiert hatte.

Es wird davon ausgegangen, dass der Betreiber in Belgien diesen Ansatz nach Abschluss dieses LIFE-Projekts auf eigene Rechnung auf weitere 600 km Überlandleitungen übertragen wird, um weitere jährliche Einsparungen von etwa 1 Mio. EUR zu erzielen.

Die im Rahmen dieses Projekts durchgeführten Maßnahmen sind in der gesamten EU auf Leitungen mit einer Länge von mehr als 75 000 km bzw. auf die entsprechenden Flächen übertragbar.

⁵⁸ COM(2015) 662.

⁵⁹ ABl. L 242 vom 10.9.2002

⁶⁰ Siehe Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat „Abschließende Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)“, COM(2013) 478 final.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

Integriertes Wachstum

Die Kombination von **Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen** hat dazu beigetragen, Arbeitsplatz- und Produktionsverluste zu begrenzen.⁶³ Im Jahr 2014 lag die Beschäftigungsquote im ländlichen Raum bei 63,3 %. Dies war für die 11 Millionen Landwirte der EU, die 22 Millionen bei diesen Landwirten regelmäßig beschäftigten Arbeitskräfte und für alle von der Landwirtschaft Abhängigen – z. B. 22 Millionen Beschäftigte in der Lebensmittelverarbeitung und im Lebensmitteleinzelhandel sowie für Arbeitnehmer im Gastronomiebereich und für weitere Arbeitnehmer in vor- oder nachgelagerten Sektoren (im gesamten Sektor 44 Millionen Arbeitsplätze) von großer Bedeutung. Auch die GAP hat durch ihre Maßnahmen zur **Entwicklung des ländlichen Raums** zu einer ausgewogenen territorialen Entwicklung in der EU beigetragen. Mit diesen Maßnahmen wurden im Zeitraum 2007-2013 fast 53 000 Vorhaben zur Verbesserung der Grundversorgung in ländlichen Regionen unterstützt (z. B. in den Bereichen Verkehr, Elektrizität und Haushaltsführung).

Maßnahmen zur Verbesserung der Grundversorgung im ländlichen Raum

53 000

In einer kürzlich durchgeführten Untersuchung⁶⁴ wurde geschätzt, dass durch Unterstützung aus dem **EFF** mindestens 7300 Arbeitsplätze durch lokale Aktionsgruppen im Fischereisektor (FLAGs)⁶⁵ geschaffen wurden. Mit einem Kostenaufwand von 32 000 EUR pro Arbeitsplatz wurden weitere 12 500 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten, und mehr als 200 Unternehmen wurden gegründet.

Der im Jahr 2015 abgeschlossenen Untersuchung⁶⁶ zufolge haben sich **SFPA-Maßnahmen** für die EU-Flotte und für die Flotten von Nicht-EU-Ländern als wirtschaftlich vorteilhaft bewährt. Mit den SFPA wurde die Beschäftigung von etwa 2500 EU-Bürgern auf EU-Schiffen in vielen Küstenregionen in der EU gefördert. Die höchsten Anzahlen geförderter Arbeitnehmer waren in den spanischen Regionen Andalusien, Galizien, Baskenland und Kanarische Inseln sowie in Lettland und in Litauen, in der französischen Bretagne und auf La Réunion und in der polnischen Region Pomorskie zu verzeichnen. Allerdings wurde festgestellt, dass im Evaluierungszeitraum (2007-2013) die Schaffung von Arbeitsplätzen in Verbindung mit Fischereipartnerschaftsabkommen in Regionen wie Andalusien und den Kanarischen Inseln durch die Verringerungen der Fangmöglichkeiten infolge von Abkommen über mehrere Arten in Westafrika beeinträchtigt wurde.

1.6 Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Rubrik 3)

Unter Rubrik 3 sind im EU-Haushalt mehrere Programme (mit einem Haushalt von 2,5 Mrd. EUR bzw. 1,6 % des gesamten EU-Haushalts 2015) zur Unterstützung bei der Bewältigung dringender politischer Herausforderungen (z. B. in den Bereichen Sicherheit, Asyl, Migration und Integration, Gesundheit, Verbraucherschutz, Kultur und Bürgerdialog) zusammengefasst. Die Finanzierung ist auf Projekte abgestimmt, bei denen die Zusammenarbeit mit der EU erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringt.

⁶³ Im Agrarsektor entfielen im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 durchschnittlich 46 % der Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe auf Direktzahlungen.

⁶⁴ Untersuchung zur Umsetzung von Achse 4, siehe http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4/index_en.htm

⁶⁵ FLAGs sind Partnerschaften zwischen Akteuren im Fischereisektor und anderen privaten und öffentlichen lokalen Interessenträgern, die sich für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt in der jeweiligen Region einsetzen.

⁶⁶ Ex-post-Bewertung von Finanzmaßnahmen der Union zur Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie in Bezug auf das Seerechtsübereinkommen im Zeitraum 2007-2013 (noch nicht veröffentlicht).

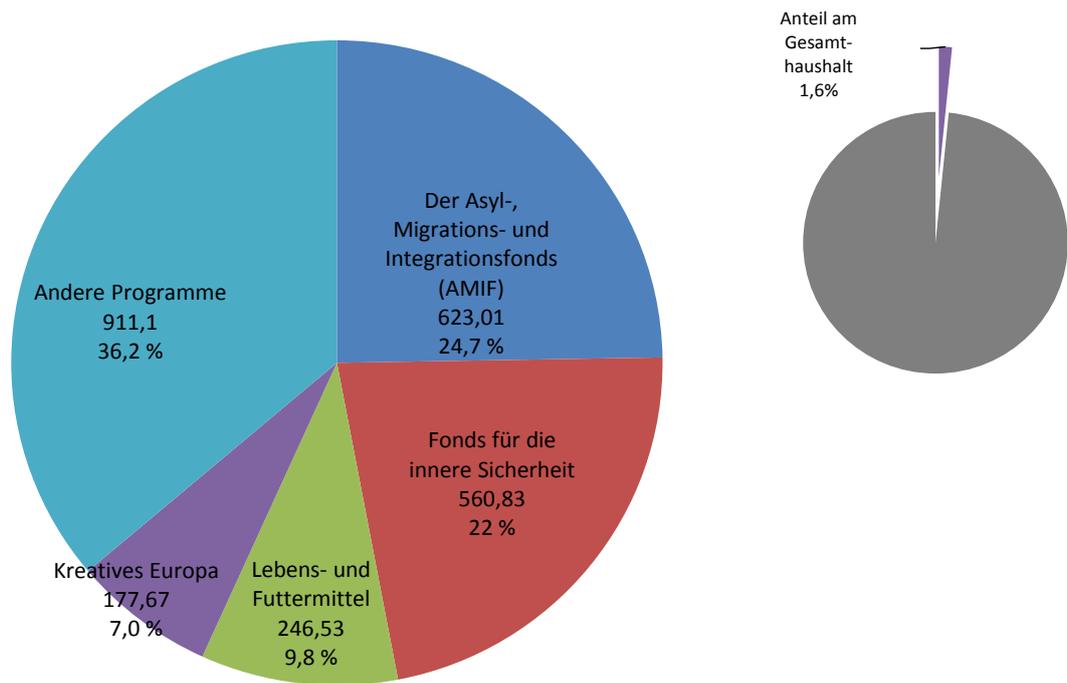


Diagramm 6: links: Wichtigste Programme, die 2015 unter der Rubrik 3 finanziert wurden / rechts: Anteil der Rubrik 3 am Gesamthaushalt 2015. Beträge in Mio. EUR.

Dieser Bereich des Haushalts stand in diesem Jahr infolge der Flüchtlingskrise in besonderer Weise unter Druck. Agenturen wie Frontex, EASO und Europol wurden gestärkt, indem der ursprünglich zugewiesene Betrag für die Operationen „Triton“ und „Poseidon“ im Mittelmehr verdreifacht wurde und indem weitere Unterstützung zur Einrichtung von Hotspots gewährt wurde. Der Finanzrahmen zur Durchführung von Sofortmaßnahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und des Fonds für innere Sicherheit (ISF) wurde erheblich erhöht (um 130 Mio. EUR), um Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU (z. B. Griechenland und Italien) zu unterstützen. 25 Mio. EUR wurden zudem zur Finanzierung des Neuansiedlungsprogramms bereitgestellt.

Prioritäten der Kommission

Die Programme unter Rubrik 3 tragen hauptsächlich zur Verfolgung der von der Juncker-Kommission vorgegebenen Prioritäten „Justiz und Grundrechte“ und „Migration“ bei. Trotz des geringen Haushalts leisten diese Programme einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“. Im Rahmen des Gesundheitsprogramms beispielsweise werden Maßnahmen für gesundes Altern (eine Voraussetzung für intelligentes Wachstum) und zur Überwindung von Ungleichheiten im Gesundheitssektor (einer Schlüsselkomponente für integratives Wachstum) unterstützt, und der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds⁶⁷ trägt durch die Finanzierung von Projekten zur Integration von Nicht-EU-Bürgern zu integrativem Wachstum bei.

1.6.1 Durchführung der Programme des MFR 2014-2020

Im Bereich **Sicherheit, Asyl, Migration und Integration** haben die Mitgliedstaaten die in den jeweiligen nationalen Programmen vorgesehenen und aus dem AMIF und dem ISF unterstützten Durchführungsmaßnahmen eingeleitet. Beide Fonds sind wichtige Finanzierungsquellen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, und beide Fonds werden überwiegend geteilt verwaltet.

Im Jahr 2015 wurden in der Anfangsphase erhebliche Fortschritte erzielt. Alle 54 nationalen Mehrjahresprogramme der Mitgliedstaaten wurden angenommen. In den Programmen wird beschrieben, wie die Mitgliedstaaten die mit den Fonds verfolgten Ziele erreichen wollen. Die verbleibenden vier Programme des ISF für die assoziierten Schengen-Länder werden nach Abschluss der bilateralen Abkommen mit diesen Ländern genehmigt. Auch der Prozess der Benennung der für die Verwaltung der Fonds zuständigen Behörden (ebenfalls eine Voraussetzung für die Auszahlung von Finanzmitteln) verläuft planmäßig. Ende 2015 mussten nur noch vier Mitgliedstaaten eine zuständige Behörde benennen.

Nach diesen Schritten wurde im Jahr 2015 mit der Überwachung der Durchführung des Fonds begonnen. Im März 2016 legten die Mitgliedstaaten ihre ersten jährlichen Tätigkeitsberichte vor. Trotz der späten Annahme der Rechtsgrundlagen des AMIF und des ISF und obwohl die Flüchtlingskrise sowie die sicherheitsrelevanten Vorfälle der letzten Zeit berücksichtigt wurden, hatten die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Durchführung ihrer nationalen Programme zu verzeichnen. Die Durchführung vollzog sich in den ersten beiden Jahren zwar langsam (für die Jahre 2014 und 2015 wurden ca. 19 % der insgesamt vorgesehenen Finanzmittel zugesagt); für das Jahr 2016 wird aber eine Beschleunigung erwartet.

Die im Jahr 2015 durch Direktzahlungen finanzierten Maßnahmen wurden infolge der Bereitstellung zusätzlicher Soforthilfe beeinträchtigt. Der für Zuschüsse verfügbare Haushalt wurde verdreifacht (von 77,41 Mio. EUR im Jahr 2014 auf 261,94 Mio. EUR im Jahr 2015). 2015 wurden den am stärksten vom Zustrom Asylsuchender betroffenen Mitgliedstaaten in 38 Fällen Soforthilfen (im Umfang von 163 Mio. EUR)⁶⁸ gewährt. Die gewährten Zuschüsse wurden zur Finanzierung von Grundbedürfnissen Asylsuchender (u. a. für Unterkunft und für Gesundheitsdienstleistungen) sowie für mit Screenings und mit der Auswertung von Ergebnissen befasstes Personal verwendet.

Im Bereich **Gesundheit und Lebensmittelsicherheit** wurde das jährliche Arbeitsprogramm für öffentliche Gesundheit im Jahr 2015 planmäßig durchgeführt. Insgesamt wurden 103 Vorschläge eingereicht. Davon werden 38

⁶⁷ Flankiert durch nationale Anstrengungen zur Verbesserung der Aufnahmekapazitäten, zur Gewährleistung der Durchführung von Asylverfahren nach EU-Standards, zur Integration von Migranten auf lokaler und regionaler Ebene und zur Steigerung der Wirksamkeit von Rückführungsprogrammen.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/financial_support_to_mss_under_amif_and_isf_en.pdf

finanziert (Erfolgsquote 36 %). Gefördert werden acht gemeinsame Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten, und für 30 Vorhaben wurden Zuschüsse gewährt. Damit Aktionen zur Förderung der Gesundheit von Flüchtlingen finanziert werden können, wurde das Arbeitsprogramm im Oktober 2015 angepasst. 7,2 Mio. EUR wurden für vier Projekte vorgesehen; ein Direktzuschuss wurde für die Internationale Organisation für Migration zur Unterstützung von Mitgliedstaaten mit besonderem Migrationsdruck im Zusammenhang mit Herausforderungen im Gesundheitsbereich gewährt, insbesondere zur Erprobung einer persönlichen Gesundheitsakte, mit der die medizinische Vorgeschichte von Migranten rekonstruiert und ihre medizinischen Bedürfnisse ermittelt werden sollen.

Alle Arbeitsprogramme im Bereich Lebens- und Futtermittel wurden 2015 wie vorgesehen durchgeführt und trugen zur Verbesserung der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen in der Lebensmittelkette bei. Im Jahr 2015 wurden 137 von der EU kofinanzierte Veterinärprogramme mit einem Haushalt von insgesamt 163 Mio. EUR im Zusammenhang mit Krankheiten durchgeführt, die in erster Linie Tiere, teilweise aber auch Menschen betreffen (Zoonosen). 2015 ist die Anzahl menschlicher Salmonellosen und Brucellosen weiter zurückgegangen. Erstmals wurden 17 von der EU kofinanzierte nationale Programme zur Überwachung der Pflanzengesundheit mit einem Haushalt von insgesamt 7,5 Mio. EUR durchgeführt, die die frühzeitige Erkennung und Tilgung von Schadorganismen gewährleisteten. Gleichzeitig wurden Epidemien bei Tieren und Pflanzen verhindert, und bei mehreren Epidemien wurde durch die erfolgreiche Durchführung von Notfallmaßnahmen die Aufrechterhaltung von Ausfuhren aus der EU ermöglicht. Im Jahr 2015 wurden EU-Mittel in Höhe von 16 Mio. EUR für die 43 EU-Referenzlabors für eine bessere Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften genutzt, indem geltende Grenzwerte durchgesetzt wurden. Dadurch waren weniger Nachkontrollen erforderlich.

Im Rahmen des Programms „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ nahmen im Jahr 2015 mehr als 7000 Mitarbeiter von Behörden zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit an Schulungen teil. Auf einer Skala von 1 bis 10 bewerteten die geschulten Mitarbeiter ihren Wissenszuwachs durchschnittlich mit 8,4.

Im Bereich des **Verbraucherschutzes** verläuft die Durchführung des Verbraucherprogramms für den Zeitraum 2014-2020 planmäßig, so dass die mehrjährigen Ziele erreicht werden können. In den Jahren 2014 und 2015 wurden die meisten einschlägigen Leistungsindikatoren erreicht.⁶⁹ Die finanzierten Maßnahmen werden in Bereichen durchgeführt, in denen die Mitgliedstaaten alleine einen hinreichenden Verbraucherschutz nicht gewährleisten können (z. B. bei Aktivitäten europäischer Verbraucherzentren, die Informationen, kostenlose Beratung und Unterstützung beim grenzüberschreitenden Einkaufen in der EU anbieten). Im Jahr 2015 wurden 30 Zuschüsse zur Kofinanzierung der Tätigkeit dieser Zentren gewährt.⁷⁰

Im **Kulturbereich** soll das Programm „Kreatives Europa“ den Kultur- und den Kreativsektor unterstützen; die Durchführung des Programms liegt im Plan. Unterstützt werden u. a. grenzüberschreitende Projekte unter Beteiligung von Akteuren aus dem Kulturbereich und aus dem audiovisuellen Sektor aus 38 Ländern. (Die Nachfrage war im Jahr 2015 höher als 2014.) Außerdem werden Initiativen wie etwa die allgemein bekannte „Europäische Kulturhauptstadt“ gefördert. Auch die allgemeinen Programmziele werden weiterhin verfolgt (Unterstützung des Schutzes der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kultur- und des Kreativsektors in Europa).

Das Programm **„Europa für Bürgerinnen und Bürger“** wird wie geplant durchgeführt, und die gesetzten Ziele werden fristgerecht erreicht. Im Jahr 2015 bestand großes Interesse an diesem Programm. Die Anzahl der um eine Finanzierung aus einem verhältnismäßig bescheidenen Haushalt konkurrierenden Anträge hat sich erhöht. Von 2791 eingereichten Anträgen wurden 408 Projekte ausgewählt (Erfolgsquote 14,6 %).

⁶⁹ Genaue Zahlen siehe Verbraucherprogramm. Das Verbraucherprogramm ist Bestandteil der Programmübersichten, die dem Haushaltsentwurf 2017 als Anhang beigefügt sind.

⁷⁰ Entwurf des jährlichen Tätigkeitsberichts der Exekutivagentur CHAFEA.

Auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte

Auch im Jahr 2015 hat die Kommission ihre Politik in den Bereichen Recht, Grundrechte und Bürgerschaft fortgesetzt. Diese Bereiche beruhen auf den Kernwerten der EU: Demokratie, Freiheit, Toleranz und Rechtsstaatlichkeit. Die Bürger der EU müssen uneingeschränktes Vertrauen darauf haben, dass ihre Freiheit und ihre Sicherheit immer gut geschützt werden, wo auch immer sie sich innerhalb der EU befinden.

Im April stellte die Kommission eine europäische Sicherheitsagenda vor. Die Agenda konzentriert sich auf Bereiche, in denen die Möglichkeiten der EU zur Entfaltung kommen können, z. B. in Bezug auf einen besseren Informationsaustausch oder eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz.

Nach den Terroranschlägen in Paris im Januar 2015 und im November 2015 sowie in Kopenhagen im Februar 2015 beschlossen die Mitgliedstaaten, gemeinsam gegen Terrorismus vorzugehen. Sie unternahmen Schritte zur Bekämpfung von Radikalisierung, zur Unterbindung der Terrorfinanzierung und zur Verbesserung der Zusammenarbeit untereinander sowie mit der Strafverfolgungsagentur der EU (Europol) und mit ihrer Agentur für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust).

Im Bereich der Justiz erfüllte die Kommission ihre Zusage, die Reform des Datenschutzes in der EU abzuschließen und einen besseren Schutz der personenbezogenen Daten der Bürger zu gewährleisten. Außerdem erzielte die Kommission Fortschritte bei der Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Betrugsfälle auf EU-Ebene untersuchen und verfolgen wird, die die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen.

Die Kommission schloss ihre Verhandlungen über das Datenschutz-Rahmenabkommen mit den USA ab. Mit dem Abkommen werden personenbezogene Daten geschützt, die zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten übertragen werden, um Straftaten einschließlich Terrorismus zu verhüten, aufzudecken, aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen. Außerdem wird das Abkommen EU-Bürgern die Möglichkeit bieten, gerichtlichen Rechtsschutz nach US-amerikanischem Recht in den Vereinigten Staaten zu beanspruchen.

1.6.2 Ergebnisse der Programme des MFR 2007-2013

Im Bereich **Sicherheit, Asyl, Migration und Integration** sind die Ex-post-Bewertungen der Vorläufer des AMIF und des ISF noch nicht abgeschlossen; es wird erwartet, dass die Berichte im nächsten Jahr vorgelegt werden. Allerdings liegen bereits Daten zu einigen wichtigen Leistungsindikatoren vor.

Die Anzahl der Menschen, die aus dem Vorläufer des AMIF Finanzhilfen zur Wiedereingliederung erhielten, nahm im Zeitraum von 2011 bis Mitte 2015 gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum (2008-2010) erheblich zu (s. u.). Im Zeitraum 2008-2010 erhielten durchschnittlich 2500 Personen jährlich Unterstützung; in den Jahren 2011-2015 waren es durchschnittlich mehr als 10 000 Personen.

Außerdem liegen Daten zur Anzahl der Konsulate vor. Von den 2000 konsularischen Vertretungen, die Schengen-Visa ausstellen und die im Zeitraum 2011 bis Mitte 2015 unter Förderung aus dem Vorläuferfonds des ISF (dem Außengrenzenfonds) so ausgerüstet, gesichert oder verbessert wurden, dass sie Visa-Anträge bearbeiten und die betreffenden Antragsteller bedienen können,

- waren 1365 Konsulate an das VIS angebunden,
- wurden 184 Konsulate neu gebaut oder renoviert,
- wurden 116 Konsulate mit besseren Sicherheitsausrüstungen ausgestattet,
- waren 1349 Konsulate mit Geräten zur Verarbeitung von Schengen-Visa ausgerüstet.

Insgesamt zeigen die vorläufigen Informationen der Ex-post-Bewertung der Verwendung des Außengrenzenfonds, dass die meisten Investitionen mit IT-Systemen in Zusammenhang standen (mehr als 40 % der Ausgaben) und dass der Beitrag des Fonds zum Grenzmanagement verhältnismäßig geringer war. Diese Investitionen für IT-Maßnahmen werden häufig in Schwerpunktbereichen gewährt, um neue EU-Initiativen zu unterstützen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen und für die der Fonds einen Kofinanzierungsanteil von 75 % (statt 50 %) vorsah.

Im Bereich **Gesundheit, Schutz von Lebensmitteln und Bürgerdialog** wurden 2015 zwei Ex-post-Bewertungen⁷¹ vorgelegt, in denen geprüft wurde, ob das zweite Gesundheitsprogramm und das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (die aus dem MFR 2007-2013 finanziert wurden) ihre Ziele erreicht hatten. In beiden Bewertungen wurde betont, dass die begrenzt verfügbaren Finanzmittel (beim Gesundheitsprogramm 294 Mio. EUR und beim Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 215 Mio. EUR, jeweils für einen Zeitraum von sieben Jahren) für Projekte mit vielfältigen Zielen und Prioritäten keine hinreichende kritische Masse darstellen, die sich auf Trends im Gesundheitsbereich oder hinsichtlich der Wahrnehmung der EU durch die Bürger in Europa insgesamt auswirken könnte. Um die Wirkung der Programme zu maximieren, wurden aus beiden Programmen gezielte Maßnahmen finanziert, bei denen die EU einen hohen Mehrwert erbringen konnte und mit denen Katalysatoreffekte erzielt werden konnten.

Die Ex-post-Bewertung des **Gesundheitsprogramms** ergab, dass 788 finanzierte Maßnahmen sich zu Recht auf Bereiche von hoher Relevanz für die Mitgliedstaaten und für die Interessenträger der jeweiligen Programme konzentrierten und in Übereinstimmung mit den gesundheitspolitischen Prioritäten der EU und den Prioritäten des intelligenten und des integrativen Wachstums der Strategie „Europa 2020“ durchgeführt wurden. In der Bewertung wurden die einzelnen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse beurteilt. Die Bewertung gelangte zu dem Schluss, dass einige wertvolle Ergebnisse erzielt worden waren, die mit einem europäischen Mehrwert verbunden waren, weil bewährte Verfahren zwischen Mitgliedstaaten ausgetauscht wurden und weil durch gemeinsame Maßnahmen die Zusammenarbeit verbessert wurde. Das Gesundheitsprogramm führte zum Erwerb von hilfreichen Wissen und von Kompetenzen, die als Grundlage für eine informierte Politikgestaltung und für weitere Untersuchungen wichtiger gesundheitspolitischer Themen dienen können. Beispielsweise wurde die Sammlung von EU-weiten Vergleichsdaten in zahlreichen Mitgliedstaaten und die Bereitstellung von Informationen zur Politikgestaltung unterstützt. Ein gutes Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert ist die aus dem Gesundheitsprogramm erfolgte Kofinanzierung der Orphanet-Datenbank für seltene Krankheiten, in der zersplitterte Ressourcen auf EU-Ebene zusammengefasst werden.

⁷¹ Ex-post-Bewertung des zweiten Gesundheitsprogramms 2008-2013 gemäß dem Beschluss Nr. 1350/2007/EG über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008-2013) - http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ex-post_2nd-hp-2008-13_comm-report_de.pdf; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung, die Ergebnisse und die Gesamtbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007-2013, COM(2015) 652 final vom 16.12.2015 - http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/evaluationreportefc2007-2013_de.pdf.

Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert

30 bis 35 Millionen EU-Bürger leben mit einer seltenen Krankheit. Wegen der begrenzten Anzahl der jeweils in einem Land von einer Erkrankung betroffenen Patienten ist das entsprechende Wissen gering und in Europa ungleich verteilt. Die Orphanet-Datenbank enthält Beschreibungen zahlreicher seltener Krankheiten, die von Fachleuten verfasst und Peer-Reviews unterzogen wurden, sowie ein Verzeichnis mit Informationen über Fachambulanzen, Diagnoselabors und Hilfsgruppen in Europa. Die Informationen über etwa 6000 Krankheiten sind frei zugänglich. Das Portal wird erfolgreich betrieben, und die jährlichen Downloads haben sich von 37 000 im Jahr 2010 auf 414 000 im Jahr 2015 erhöht. Gegenwärtig wird die Website täglich von 41 000 Nutzern besucht. Etwa 47 % der Nutzer sind Fachkräfte des Gesundheitswesens, 26 % sind Patienten und 17 % sind Studierende. Diese zentrale Anlaufstelle auf EU-Ebene bewirkt Effizienzgewinne, weil Fachkräfte des Gesundheitswesens in ganz Europa ihr Wissen über diese Krankheiten erweitern können, weil Forscher und Wissenschaftler neue Behandlungen und Therapien entwickeln können und weil die Patienten zuverlässige und aktuelle Informationen finden.

Hinsichtlich der Programmverwaltung wurde in der Ex-post-Bewertung des **Gesundheitsprogramms** festgestellt, dass sich die Durchführung und die Verwaltung des Programms durch die Berücksichtigung der Empfehlungen der früheren Bewertungen verbessert hatten. Obwohl die Einrichtung einer eigenen Datenbank zu einer besseren Überwachung der Programmmaßnahmen geführt hatte, wird in der Bewertung auf Schwächen bei der Überwachung der Ergebnisse der finanzierten Maßnahmen und ihrer Evaluierung verwiesen, die die Gesamtbewertung der Leistung des Programms beeinträchtigten. Die Ergebnisse der Maßnahmen wurden unterschiedlich verbreitet. Daher ist nicht regelmäßig sichergestellt, dass wichtige Interessenträger erreicht werden oder dass Ergebnisse übernommen werden und konkrete Aktionen und spürbare Auswirkungen zur Folge haben. Ein Aktionsplan mit Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung, zur Bereitstellung einer interaktiven Datenbank mit Ergebnissen und die Entwicklung einer Kommunikations- und Verbreitungsstrategie wurde erstellt und wird von der Kommission und der Exekutivagentur CHAFEA durchgeführt.

Um die Auswirkungen einzelner Projekte zu maximieren, ist das Programm **„Europa für Bürgerinnen und Bürger“** nach und nach von der Finanzierung von Partnerschaften kleinerer Städte, in denen Erfahrungen über unterschiedliche Themen (Jugend, Kultur, Fremdenverkehr usw.) ausgetauscht wurden, zur Förderung umfangreicherer und stärker strukturierter Projekte übergegangen, an denen mehr Städte und Bürger beteiligt sind und die dringende Probleme wie etwa die Integration von Migranten und Umweltprobleme zum Gegenstand haben. Selbst wenn die langfristigen Auswirkungen des Programms schwer abzuschätzen sind, ist doch festzustellen, dass durch einen „Bottom-up-Ansatz“ zahlreiche Bürger – darunter zahlreiche erstmalige Teilnehmer – erreicht worden sind. An dem Programm waren ca. 7 Millionen Teilnehmer unmittelbar beteiligt. Mit dem Programm wurden fast 25 000 Städte und Bürger erreicht und 350 Städte- und Bürgernetze eingerichtet. 4250 Organisationen der Zivilgesellschaft wurden mobilisiert, um Bedenken der Bürger Rechnung zu tragen, und über 500 Organisationen waren an Gedenkveranstaltungen für Bürger beteiligt.

Teilnehmer des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“

7 Millionen

1.7 Europa in der Welt (Rubrik 4)

Für die Programme unter Rubrik 4 wurden ursprünglich⁷² 8,7 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen vorgesehen. Dies entspricht einem Anteil von 5,4 % des gesamten EU-Haushalts 2015.

Rubrik 4 des Finanzrahmens umfasst das gesamte auswärtige Handeln der Kommission (Entwicklungshilfe, Heranführungshilfe, humanitäre Hilfe usw. sowie Maßnahmen zur Stabilisierung und Friedenssicherung). Der

⁷² Im Laufe des Jahres wurde der Haushalt mehrfach aufgestockt.

Europäische Entwicklungsfonds (EEF) wird nicht aus dem EU-Haushalt, sondern über Direktzahlungen von EU-Mitgliedstaaten finanziert.

Im Jahr 2015 betraf eine der wichtigsten Maßnahmen unter Rubrik 4 die Flüchtlingskrise. Insbesondere wurde ein „Treuhandfonds für Syrien“ eingerichtet, um die Ressourcen aus dem EU-Haushalt und aus den Haushalten der Mitgliedstaaten zu bündeln. Aus dem EU-Haushalt wurden im Jahr 2015 fast 570 Mio. EUR in den Treuhandfonds investiert. Außerdem hat die EU einen Treuhandfonds für Afrika eingerichtet, mit dem die Ursachen der Wirtschaftsmigration bekämpft werden sollen. Dieser Fonds wird über den EEF finanziert.

Prioritäten der Kommission

Mit den Programmen unter Rubrik 4 wird die von der Juncker-Kommission vorgegebene Priorität „Die EU als globaler Akteur“ verfolgt; außerdem wird mit diesen Programmen auf die Flüchtlingskrise reagiert. Darüber hinaus wird mit den Programmen insbesondere die externe Dimension anderer Prioritäten der Juncker-Kommission unterstützt (u. a. „eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“, „Beschäftigungswachstum und Investitionen“ und „Ein auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte“ mit einem ausgeprägten Sicherheitsaspekt).

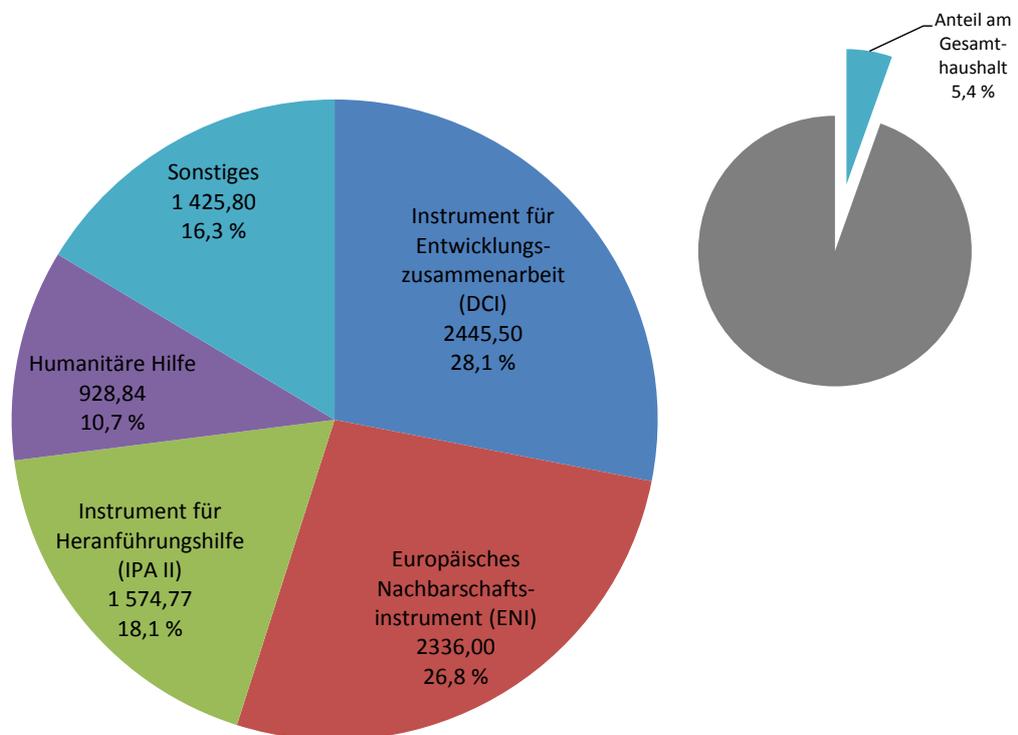


Diagramm 7: links: Wichtigste Programme, die 2015 unter der Rubrik 4 finanziert wurden. Die Kategorie „Sonstige“ umfasst unter anderem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), das Stabilitäts- und Friedensinstrument, das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) / rechts: Anteil der Rubrik 4 am Gesamthaushalt 2015. Beträge in Mio. EUR.

Die Verwaltung und die Verwendung eines erheblichen Anteils der Finanzmittel unter Rubrik 4 erfolgt durch dritte Organisationen (z. B. durch Agenturen der Vereinten Nationen). Der verbleibende Teil wird entweder direkt von der Kommission verwaltet (meist als Zuschüsse) oder indirekt von den begünstigten Ländern oder mittels geteilter Verwaltung.

1.7.1 Durchführung der Programme des Planungszeitraums 2014-2020

Die Durchführung aller Programme verläuft wie geplant.

Auch im Jahr 2015 hat die Kommission erheblich zur Verhütung und Bewältigung von Konflikten und zur Schaffung von Frieden in der ganzen Welt beigetragen. Die Kommission zählte zu den Vorreitern der internationalen Reaktion auf alle großen natürlichen und vom Menschen verursachten humanitären Krisen. Im Jahr 2015 unterstützte die Kommission von der **Ebola-Krise** betroffene Länder mit 885 Mio. EUR.⁷³

Unterstützung für Länder, die von der Ebola-Krise betroffen waren

885 Mio. EUR

Finanzielle Unterstützung wurde auch für **Liberia** (31 Mio. EUR) und für **Sierra-Leone** (43 Mio. EUR) geleistet, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Epidemie abzufedern und um den Ländern wertvolle Mittel zur Stabilisierung ihres Staatshaushaltes (etwa zur Zahlung von Gehältern sowie zur Deckung sonstiger laufender Kosten) zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der **Initiative AWARE**⁷⁴ wurden einige strategische Projekte zur Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit Entwicklungshilfe eingeführt (u. a. um Gesundheitssysteme zu stärken, die Nachhaltigkeit der Lebensgrundlage in Guinea zu verbessern und die Wasserversorgung von Schulen in Liberia zu ermöglichen). Außerdem wurden die ersten Wiederaufbauprogramme in **Guinea** (Gesundheit) und in **Liberia** (Bildung und Energie) durchgeführt. Ende 2015 waren die drei betroffenen Länder auf dem Weg, wieder zu Ebola-freien Zonen erklärt zu werden.

Angesichts der Terroranschläge im Jahr 2015 in **Tunesien** hat die EU rasch reagiert und Maßnahmen zur Förderung von Reformen des tunesischen Sicherheitssektors angenommen. Außerdem hat die EU Maßnahmen angenommen, mit denen die kurz- und mittelfristige wirtschaftliche Stabilität im Land aufrechterhalten und der Fremdenverkehr als eine der tragenden und von den Anschlägen beeinträchtigten Säulen der tunesischen Wirtschaft unterstützt werden sollen.

Auch ihre Unterstützung für die **Ukraine** hat die Kommission im Jahr 2015 aufrechterhalten. Im April 2015 wurde eine neue Makrofinanzhilfe (MFA) im Umfang von bis zu 1,8 Mrd. EUR vereinbart, um den externen Finanzierungsbedarf des Landes zu decken. Die erste Tranche (600 Mio. EUR) wurde im Juli 2015 ausgezahlt. Die verbleibenden 1,2 Mrd. EUR sollen im Laufe des Jahres 2016 in zwei gleichen Tranchen von jeweils 600 Mio. EUR unter dem Vorbehalt bereitgestellt werden, dass die wirtschaftspolitischen und finanztechnischen Vereinbarungen mit der Ukraine erfolgreich umgesetzt wurden und dass auch das Programm des Internationalen Währungsfonds in befriedigender Weise durchgeführt wird. Außerdem hat die Kommission im April 2015 die letzte Tranche (250 Mio. EUR) an Krediten aus der ersten Makrofinanzhilfe für die Ukraine nach Beginn der Krise ausgezahlt.

Darüber hinaus war die laufende Durchführung der im Jahr 2014 in der Ukraine getroffenen Vereinbarung über den Staatsaufbau in der Ukraine (in Höhe von 355 Mio. EUR) von entscheidender Bedeutung für die politische und öffentliche Lenkung des nationalen Reformprozesses in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Wahlrecht. Das Programm zur Förderung des Staatsaufbaus hat einen aktiven Dialog mit ukrainischen Ansprechpartnern ermöglicht und zu konkreten Ergebnissen geführt (u. a. zur Einrichtung des Büros für Korruptionsbekämpfung und zur Annahme wichtiger Rechtsvorschriften nach den europäischen Standards in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, öffentliche Beschaffung, Zivilgesellschaft, Zugang zu Informationen und Transparenz der Finanzierung politischer Parteien). In diesem Zusammenhang ist auch auf die Zustimmung der Regierung zu einer sorgfältigen Überprüfung der Fortschritte im Reformprozess durch Organisationen der Zivilgesellschaft zu verweisen.

Soforthilfe in der Ukraine

63,3 Mio. EUR

Unmittelbare Unterstützung und Finanzhilfen wurden auch für die von dem anhaltenden Konflikt betroffene Bevölkerung der Ukraine gewährt: Seit Beginn der Krise im Jahr 2014 hat die Kommission über 63,3 Mio. EUR an humanitärer Soforthilfe bereitgestellt.⁷⁵ Im Jahr 2015

⁷³ Gesamtbetrag aus dem EU-Haushalt einschließlich Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/aware-west-african-response-ebola-lutte-contre-ebola-en-afrique-de-louest_fr

⁷⁵ Allein im Jahr 2015 belief sich die humanitäre Hilfe der EU auf 30 Mio. EUR.

durchgeführte Projekte kamen über 800 000 Bürgern der Ukraine unmittelbar zugute. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich die Maßnahmen in erster Linie an die am meisten gefährdeten Gruppen richten: Kinder, ältere Menschen, Alleinerziehende usw. Etwa 55 % der humanitären Hilfe der Kommission fließen an bedürftige Menschen in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert werden. Die EU leistet humanitäre Hilfe aber auch für Binnenflüchtlinge und für Flüchtlinge aus Konfliktgebieten sowie für Rückkehrer. Die Unterstützung wurde durch die Bereitstellung von Barmitteln, Nahrungsmitteln und Unterkünften sowie durch Maßnahmen im Hygiene- und Sanitärbereich gewährt. Mit Unterstützung der Kommission und mit Beiträgen aus Deutschland und Norwegen hat die Internationale Organisation für Migration beispielsweise Barmittel für 16 000 gefährdete Personen, insbesondere für Frauen, für den Kauf dringend benötigter Kleidung und sonstiger Waren bereitgestellt.⁷⁶

Im gesamten Jahr 2015 hat die EU ihre Anstrengungen zur Unterstützung der unter dem anhaltenden Krieg leidenden **syrischen Bevölkerung** verstärkt. Als einer der Hauptgeldgeber des Strategischen Reaktionsplans (Strategic Response Plan = SRP)⁷⁷ 2015 hat die Kommission 12 Millionen Menschen im Gesundheitsbereich unterstützt (durch allgemeine Gesundheitsversorgung, reproduktive Gesundheitsdienste und Rehabilitationsleistungen); für 5 Millionen Menschen wurden Schutzdienste erbracht, 8 Millionen Menschen wurden mit Wasser und mit Leistungen im Sanitär- und Hygienebereich⁷⁸ versorgt und mehr als 6 Millionen gefährdete Binnenflüchtlinge erhielten Unterkünfte und Nahrungsmittel.

1.7.2 Ergebnisse der Programme 2007-2013

Der Beitrag der EU zu den Millenniumsentwicklungszielen (MDG)

2015 war das Zieljahr für die Erreichung der MDG. Insgesamt haben die MDG dazu beigetragen, Entwicklungen weltweit zu beschleunigen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten zählen zu den Einrichtungen und Staaten, die die größten finanziellen Beiträge⁷⁹ zu den MDG leisten, und haben erheblich zu den erzielten Fortschritten beigetragen.⁸⁰

Seit 1990 wurde über 1 Milliarde Menschen geholfen, extreme Armut zu überwinden. Die in den MDG vorgesehene Halbierung des Anteils der Menschen, die von extremer Armut und Hunger betroffen sind, wurde noch vor der gesetzten Frist erreicht. Trotzdem sind wir noch weit davon entfernt, dass extreme Armut und Hunger weltweit überwunden wären. In den Jahren 2007-2013 hat die EU 1 Mrd. EUR jährlich zur Schaffung von Ernährungssicherheit bereitgestellt. Unter anderem hat die EU Mittel in den Treuhandfonds für Existenzsicherung und Ernährungssicherheit (Livelihoods and Food Security Trust Fund = LIFT) eingebracht, den Kleinbauern und die arme Landbevölkerung ohne eigenen Grundbesitz in Myanmar die Landwirtschaft zur Verbesserung der Ernährungssicherheit nutzen. Über die Initiative LIFT wurden 576 000 Haushalte unterstützt: 249 000 Personen nahmen an Bildungsmaßnahmen teil, 290 000 Haushalte

1 Mrd. EUR
jährlich für Ernährungssicherheit

⁷⁶ Nähere Informationen sind der Kurzdarstellung des Europäischen Amtes für humanitäre Hilfe (ECHO) zur Ukraine zu entnehmen: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/ukraine_en.pdf.

⁷⁷ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/syria/document/2015-syrian-arab-republic-strategic-response-plan>

⁷⁸ <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-sectoral-plans-WASH.pdf>

⁷⁹ Insgesamt haben die EU und ihre Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2000 etwa die Hälfte der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe bereitgestellt.

⁸⁰ Die Daten zu den erzielten Ergebnissen beziehen sich auf von der Europäischen Kommission unterstützte Programme, die von der Generaldirektion Internationale Entwicklung und Zusammenarbeit verwaltet und aus dem EU-Haushalt oder dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden.

verbesserten ihre Ernährungssicherheit um mehr als einen Monat, und 60 000 gaben an, dass sich ihr Einkommen erhöht hatte.⁸¹

Fortschritte wurden auch insoweit erzielt, als **mehr Kindern der Schulbesuch ermöglicht** wurde. In diesem Zusammenhang unterstützt die EU Regierungen von über 40 Ländern bei der Einführung hochwertiger Bildungs- und Lernangebote. Im Zeitraum 2007-2013 hat die EU dazu insgesamt 4,4 Mrd. EUR aufgewendet. In Somalia beispielsweise hat die EU in den Jahren 2007-2013 85 Mio. EUR investiert. Dies hat dazu beigetragen, dass die Anzahl der Grundschüler von 22 % im Jahr 2004 auf 45 % im Jahr 2012 gesteigert werden konnte. Allerdings haben noch immer 57 Millionen Kinder im Grundschulalter keine Möglichkeit, eine Schule zu besuchen. Die Bereitstellung hochwertiger und einheitlicher Bildungsangebote für alle Kinder und Jugendlichen bleibt auch weiterhin eine Herausforderung, und diesbezüglich müssen noch weitere Anstrengungen unternommen werden. Im Bereich der sekundären und der tertiären Bildung hat die EU seit 2007 über 40 500 Stipendien für Schüler und Studierende aus Entwicklungsländern vergeben, davon 40 % an junge Frauen. Außerdem hat die Unterstützung der EU seit 2004 dazu beigetragen, dass weitere 300 000 Schülerinnen eine weiterführende Schule besuchen.

20 Millionen Kinder mehr wurden gegen Masern geimpft

Die EU hat auch mit begünstigten Ländern und mit anderen Partnern im Entwicklungsbereich zusammengearbeitet, um **Schwachstellen in den Gesundheitssystemen anzugehen**. In 39 Entwicklungsländern wurden die Gesundheitssektoren unterstützt. Dank der Unterstützung durch die EU auf nationaler Ebene wurden in den Jahren 2004-2014 mindestens 20 Millionen Kinder mehr gegen Masern geimpft. Darüber hinaus hat die EU im Zeitraum 2004-2012 dazu beigetragen, weltweit über 8500 Gesundheitseinrichtungen aufzubauen oder zu renovieren.

In diesem Zeitraum hat die EU auch Finanzmittel zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Kindern bereitgestellt; infolge dieser Unterstützung ist die Sterblichkeit bei Müttern und bei unter 5-Jährigen zurückgegangen. Die Ergebnisse unterscheiden sich hinsichtlich der Größenordnung je nach Land und Region sowie insbesondere zwischen ländlichen und städtischen Gebieten. Einige wesentliche Verbesserungen sind bei bestimmten Aspekten der Gesundheit von Müttern und Kindern zu verzeichnen (beispielsweise bei den Grundimmunisierungsquoten); geringere Fortschritte wurden in Bezug auf viele weitere Indikatoren (etwa den Anteil sicherer Geburten, die Nutzung von Möglichkeiten der modernen Familienplanung und die Ernährung von Kindern) erzielt. Hinsichtlich der regionalen Verteilung wurden erhebliche Verbesserungen in Asien und in Nordafrika erreicht. In Afrika südlich der Sahara waren die Verbesserungen weniger ausgeprägt.

Bezüglich des Beitrags der EU zur Erreichung der MDG im Wassersektor ist die **EU-Wasserfazität in Uganda**⁸² ein Beispiel für ein Projekt, das dazu beiträgt, den Zugang zu Trinkwasser und zu sanitären Einrichtungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu verbessern; außerdem unterstützt die Wasserfazität eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung.

Steigerung der Anzahl der Grundschüler in Somalia von 22 % im Jahr 2004 auf 45 % im Jahr 2012.

Bislang wurden 17 Projekte mit einem Gesamtwert von 39,4 Mio. EUR durchgeführt. Seit Beginn des Projekts im Mai 2011 haben 100 913 Menschen Zugang zu sicherem Wasser und weitere 231 049 Menschen Zugang zu Sanitärversorgung und Hygieneaufklärung erhalten. Auch in Bolivien wurden dank sektorspezifischer Unterstützung aus dem EU-Haushalt⁸³ erhebliche Fortschritte im Hinblick auf den Zugang zu Wasser und auf eine bessere Ernährung erzielt. Infolge dieser Unterstützung haben fast 1,2 Millionen Menschen Zugang zu sauberem Wasser erlangt (im Zeitraum 2006-2013 jährlich durchschnittlich fast 200 000 Menschen).⁸⁴

⁸¹ Etwa 19 % aller Ackerbau betreibenden Haushalte in Dörfern, die in das Programm einbezogen waren, berichteten über Einnahmesteigerungen. Nähere Informationen sind dem LIFT-Jahresbericht 2013 zu entnehmen: http://www.lift-fund.org/sites/lift-fund.org/files/publication/LIFT_Annual_Report_2013.pdf.

⁸² <https://europa.eu/eyd2015/de/european-union/stories/week-14-bringing-clean-water-and-smile-people-living-disabilities-uganda>

⁸³ Die Unterstützung aus dem EU-Haushalt beinhaltet den direkten Transfer von EU-Mitteln in den Haushalt eines Partnerlands zur Unterstützung eines sektorbezogenen Programms.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/strategic-evaluation-eu-cooperation-bolivia-2007-2013_en

Ergebnisse der Bewertung der Programme 2007-2013⁸⁵

Im Jahr 2015 wurden mehrere Überprüfungen und Bewertungen der Programme des Zeitraums 2007-2013 abgeschlossen. Die erfassten Daten bestätigen, dass die Maßnahmen der EU wirksam und effizient waren, sowie dass die Unterstützung der EU im Allgemeinen stärker greift, wenn sie mit ausgeprägter Reformverantwortung auf lokaler Ebene einhergeht, und dass die Unterstützung wirksamer ist, wenn sie an lokale Änderungen angepasst werden kann und wenn unterschiedliche Unterstützungsmodalitäten zum Einsatz kommen.⁸⁶ Eines der wichtigsten Ergebnisse im Zusammenhang mit der Unterstützung einkommensschwacher Länder aus dem EU-Haushalt besteht darin, dass diese Unterstützung zum Erhalt der makroökonomischen Stabilität sowie häufig (wenngleich nicht immer) zum Schutz und zur besseren Ausstattung sozialer Dienste und damit zur schnelleren Umsetzung sozialer Errungenschaften beitragen kann. Aufgrund der zahlreichen Faktoren, die für die Endergebnisse von Bedeutung sind, kann die Wirkung von EU-Maßnahmen meist jedoch nicht genau gemessen werden.

In diesem Jahr waren zwei thematische Bewertungen von besonderem Interesse. Die Gesamtbewertung der EU-Unterstützung im Bereich Umwelt und Klimawandel bestätigte die Bedeutung der führenden Rolle und der Maßnahmen der EU auf nationaler und regionaler Ebene sowie weltweit.⁸⁷ Aspekte in den Bereichen Umwelt und Klimawandel wurden in der Kooperationspolitik der EU umfassend berücksichtigt, besonders bei Infrastrukturen, in der Landwirtschaft und in ländlichen Entwicklungsräumen. Diese erhöhte Kohärenz und Zusammenarbeit wurden als eindeutiger Mehrwert der Unterstützung durch die EU betrachtet. Der Bewertung zufolge war der Umfang der Unterstützung jedoch nicht hinreichend, um sich auf nachteilige Entwicklungen in den Bereichen Umwelt und Klimawandel auszuwirken oder diese Entwicklungen gar umzukehren.

Weniger zufriedenstellende Ergebnisse wurden bei der Bewertung der EU-Unterstützung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und zur Stärkung der Rechte von Frauen (Gender Equality and Women's Empowerment = GEWE) in Partnerländern festgestellt.⁸⁸ Den Bewertungen zufolge wurden im Bereich GEWE einige wichtige und motivierende Ergebnisse erzielt; diese wurden aber als zu uneinheitlich oder als unzureichend belegt betrachtet. Die meisten EU-Delegationen haben beispielsweise keinen integrierten dreigliedrigen Ansatz zur wirksamen Kombination von Gender Mainstreaming und gender-spezifischen Maßnahmen mit einem politischen und strategischen Dialog verfolgt. Außerdem haben das Fehlen einer Führung auf hochrangiger Ebene sowie das Fehlen institutioneller Anreize und die mangelnde Priorisierung wesentlicher Zusagen im Zusammenhang mit der Kooperation innerhalb EU verhindert, dass die GEWE-Agenda in Strategien und Programmen umfassend berücksichtigt wurde. In der Bewertung wurden zudem Beispiele für bewährte Verfahren erläutert – beispielsweise in Marokko, wo die EU-Delegation innovative Gender-Programme eingerichtet hat, die aus dem sektorbezogenen Haushalt unterstützt werden und die mit dem strategischen Dialog in Zusammenhang stehen, in dem Gender-Aspekte tatsächlich umfassend berücksichtigt werden.

Positive Ergebnisse waren in der Bewertung des Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz und des Katastrophenschutzverfahrens der Gemeinschaft im Zeitraum 2007-2013 zu verzeichnen.⁸⁹ Die Bewertung ergab, dass die Komponenten des Mechanismus wirksam umgesetzt worden waren. Insbesondere die Bereitstellung von Unterstützung für den Verkehrssektor wurde als wichtiger Schritt betrachtet und erwies sich als hilfreiches, wirksames und effizientes Instrument.

⁸⁵ Im Jahr 2015 führte die Kommission den „internationalen Ergebnisrahmen der EU für Zusammenarbeit und Entwicklung“ ein, um die Kapazität zur Überwachung und zur Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse zu stärken (SWD(2015) 80). Die auf diesem Rahmen beruhenden Informationen werden in künftige Berichte einfließen.

⁸⁶ Alle einschlägigen Evaluierungsberichte wurden auf der Website http://ec.europa.eu/europeaid/node/80199_en zusammengestellt.

⁸⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/thematic-evaluation-eu-support-environment-and-climate-change-third-countries-2007-2013_en

⁸⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504_en.pdf

⁸⁹ http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2015/CPM_final_report_en.pdf

Beispiel für den von der EU erbrachten Mehrwert

Die Bewertung des Katastrophenschutzverfahrens im Zeitraum 2007-2013 ergab, dass das Programm einen europäischen Mehrwert erbrachte, indem die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten verstärkt wurde und Defizite hinsichtlich der Reaktionskapazitäten auf nationaler Ebene abgebaut wurden und indem mit einer Verlagerung des Schwerpunktes des Verfahrens hin zu einem stärker präventionsbezogenen Ansatz begonnen wurde.

Beispielsweise hat die EU sehr rasch und in beträchtlichem Umfang Unterstützung für die Philippinen geleistet, die am 8. November 2013 durch den Taifun Haiyan verwüstet worden waren. Noch am selben Tag wurde ein erstes Team mit Experten für humanitäre Hilfe von der Kommission nach Manila entsandt. Anfang Dezember hatten 26 beteiligte Staaten mehr als 135 Mio. EUR in Form von Finanzhilfen und von Sachleistungen für die Philippinen bereitgestellt. Die Kommission brachte fast 3,6 Mio. EUR in die Kofinanzierung der Beförderung von Hilfsausrüstung und Einsatzteams der beteiligten Staaten ein und stellte 40 Mio. EUR für humanitäre Hilfe und für erste Wiederaufbaumaßnahmen bereit.

Insbesondere die Gewährleistung der Interoperabilität der spezialisierten Soforthilfeinheiten (der sogenannten „Module“) wurden als beträchtlicher Mehrwert der EU angesehen. Die Einsatzkräfte aller Module waren gemeinsam ausgebildet/geschult worden und hatten bereits vor diesem Einsatz als Team zusammengearbeitet.

Schlussfolgerungen bezüglich der Leistungen und Ergebnisse

Wie in den vorstehenden Abschnitten erläutert, haben Mittel aus dem EU-Haushalt weiterhin beträchtlich zur Erreichung der politischen Prioritäten der Juncker-Kommission und der Ziele der Strategie „Europa 2020“ beigetragen.

Im Jahr 2015 lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Konvergenz sowie zur Wachstumsförderung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und auf der Finanzierung von Maßnahmen zur Krisenbewältigung, insbesondere im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise. Daher musste der verfügbare budgetäre Handlungsspielraum vollständig ausgeschöpft werden, und die Mittel des EU-Haushalts mussten mit anderen Finanzierungsquellen kombiniert werden.

2015 war erst das zweite Jahr der Durchführung der **Programme des Zeitraums 2014-2020**. Daher wären endgültige Schlussfolgerungen bezüglich der Ergebnisse und Wirkungen dieser Programme verfrüht. Nach den bislang vorliegenden Zahlen ist jedoch anzunehmen, dass die meisten Programme im Zeitplan liegen – mit wenigen Ausnahmen, insbesondere in Teilrubrik 1B, wo infolge von Verzögerungen bei der Benennung von Verwaltungsbehörden (eine Voraussetzung für die Einreichung von Anträgen auf Zwischenzahlungen) die Kohäsionsprogramme für den Zeitraum 2014-2020 langsamer anliefen als vorgesehen. Dies wird in den Programmübersichten ausführlicher erläutert, die ab diesem Jahr für jedes einzelne Programm einen Abschnitt zum Stand der Durchführung enthalten.

Die Bewertungen der **Programme des Zeitraums 2007-2013** werden in nächster Zeit abgeschlossen. Den verfügbaren Daten zufolge waren die Programme wirksam. Sie haben einen europäischen Mehrwert geschaffen und zur Erreichung der in der Strategie „Europa 2020“ vorgegebenen Prioritäten eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums beigetragen. Eine Zusammenfassung der Erfahrungen aus den Bewertungen der früheren Programme ist nun ebenfalls Bestandteil der Programmübersichten, die dem Haushaltsentwurf beigefügt werden.

Bei der Bewertung der erzielten Leistung ist zu berücksichtigen, dass der Rahmen in der EU durch die rechtlichen und politischen Gegebenheiten und durch eine mehrschichtige Struktur budgetärer und politischer Instrumente bestimmt ist, an der auf nationaler und supranationaler Ebene zahlreiche Akteure beteiligt sind. **Leistung unterliegt also einer gemeinsamen Verantwortung:** Die Verantwortung für die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ und für die Erreichung der Ziele der Finanzrahmen wird zu einem großen Teil gemeinsam mit den Mitgliedstaaten übernommen.

Eine weitere Herausforderung im Hinblick auf die Berichterstattung über die erzielten Leistungen besteht darin, dass EU-Programme mehrjährige Programme sind und dass ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirkungen erst längerfristig erfasst werden können. Außerdem bestehen bei der Leistungsmessung anhand von Indikatoren bestimmte inhärente Beschränkungen. Dies gilt etwa für den Umfang, in dem Indikatoren überhaupt ein genaues Bild von einer erzielten Leistung vermitteln können. Gute Indikatoren beruhen auf Informationen, die nicht immer regelmäßig verfügbar sind. Zudem haben Rahmenbedingungen wesentlichen Einfluss auf die Endergebnisse, und Indikatoren können diese Bedingungen weder abstellen noch entsprechend berücksichtigen. Die Erfahrung zeigt, dass hochwertige Informationen zu verhältnismäßig wenigen einfachen, aber entscheidenden Maßnahmen wichtiger sind, als eine umfassende Liste mit Indikatoren von begrenzter Aussagekraft.

Ungeachtet dieser Beschränkungen hat die Kommission wichtige Schritte unternommen, um die Berücksichtigung maßgeblicher Informationen über die Leistung von Programmen in den Programmübersichten sicherzustellen, die dem Haushaltsentwurf beigefügt werden. Außerdem hat sie den Strategie- und Programmplanungszyklus mit der Einführung mehrjähriger Strategiepläne reformiert. Bei dem neuen Ansatz wurden die Planungsunterlagen stärker vereinheitlicht und strikt auf die politischen Prioritäten der Kommission ausgerichtet. Diese Verbesserungen bei der Berichterstattung über die erzielten Leistungen werden auch in Zukunft spürbar sein, wenn mehr Informationen über die Fortschritte bei den Finanzierungsprogrammen der aktuellen Generation verfügbar sein werden. Die verstärkte Konzentration auf den Leistungsaspekt ist Bestandteil der laufenden Bemühungen der Kommission um einen ergebnisorientierten EU-Haushalt.

Abschnitt 2

Managementbilanz

Der zweite Abschnitt dieses Berichts befasst sich mit der Verwaltung des EU-Haushalts im Jahr 2015 durch die Kommission. Wie der EU-Haushaltplan verwaltet und ausgeführt wird, ist von entscheidender Bedeutung für die Gesamtleistung. Bei der finanziellen Verwaltung sind hohe Standards unverzichtbar, unabhängig davon, ob der Haushalt unmittelbar von der Kommission oder in Verbindung mit Mitgliedstaaten oder mit anderen Einrichtungen verwaltet wird.

Nach Artikel 66 der Haushaltsordnung werden in diesem Abschnitt die von den einzelnen Kommissionsdienststellen⁹⁰ vorgelegten jährlichen Tätigkeitsberichte zusammengefasst. Außerdem wird erläutert, mit welchen Mitteln die Kommission sich bei der Verwaltung und der internen Kontrolle um die Einhaltung der höchsten Standards bemüht. Letztlich sollen Fehler auf ein Minimum begrenzt, eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation der Kontrollen aufrechterhalten, und die Nettoauswirkungen von Fehlern reduziert werden, indem möglichst unmittelbar Abhilfemaßnahmen getroffen werden.

Mit diesem Bericht übernimmt die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des Haushalts.

2.1 Zielerreichung hinsichtlich der internen Kontrolle

Entsprechend der Verantwortung der Generaldirektoren als bevollmächtigte Anweisungsbefugte richtet jede Kommissionsdienststelle die Organisationsstruktur und die internen Kontrollsysteme ein, mit denen am besten sichergestellt wird, dass ihre politischen und operationellen Ziele erreicht werden.

Auf Institutionsebene legt die Kommission Standards für die Merkmale fest, die diese internen Kontrollsysteme mindestens erfüllen müssen. Diese Standards beruhen auf dem im Jahr 2013 geänderten COSO-Rahmen⁹¹. Die Kommission beabsichtigt, diesen Rahmen für interne Kontrollen im Jahr 2016 entsprechend anzupassen. Auf diese Weise sollen robuste und wirksame interne Kontrollen sichergestellt werden. Gleichzeitig soll eine flexible Handhabung gewährleistet und der bürokratische Aufwand auf ein Minimum beschränkt werden.

Die Standards der internen Kontrolle wurden wirksam eingeführt und erfolgreich angewendet

Die Verwaltungen der einzelnen Kommissionsdienststellen haben die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme geprüft und die Ergebnisse dieser Prüfung bewertet. Aufgrund dieser Bewertung haben acht Kommissionsdienststellen⁹² über Defizite in bestimmten Bereichen sowie über die Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Umsetzung

⁹⁰ In diesem Bericht bezeichnet der Begriff „Kommissionsdienststellen“ alle Generaldirektionen, Dienststellen und Exekutivagenturen, nicht jedoch das Kollegium.

⁹¹ Der COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ist eine gemeinsame Initiative von fünf privatwirtschaftlichen Organisationen, die sich als Vordenker für Geschäftsleitungen und Verwaltungsstellen im Hinblick auf wesentliche Aspekte der Leitung von Institutionen sowie in Bezug auf Geschäftsethik, interne Kontrollen, Risikomanagement in Unternehmen, Betrug und Finanzberichterstattung verstehen. Der COSO hat ein gemeinsames Modell zur internen Kontrolle entwickelt, an dem Unternehmen und Organisationen ihre Kontrollsysteme messen können.

⁹² GD AGRI, GD ECHO, GD SANTE, GD HOME, GD JUST, GD EAC, GD DEVCO und GD CLIMA.

berichtet. Insgesamt kamen jedoch alle Kommissionsdienststellen⁹³ zu dem Ergebnis, dass die Standards für interne Kontrollen wirksam eingeführt wurden und erfolgreich angewendet werden.

Insbesondere hinsichtlich der Finanzverwaltung berichteten Kommissionsdienststellen über die Erreichung der in der Haushaltsordnung vorgegebenen Ziele für interne Kontrollen.⁹⁴ Die betreffenden Erläuterungen werden in den folgenden drei Abschnitten zusammengefasst.

2.1.1. Umgang mit Risiken im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit: Risikobetrag bei Abschluss

Risiken im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit hängen von zwei Faktoren ab: der Förderfähigkeit und der Art der Verwaltung.

Hinsichtlich der *Förderfähigkeit* kann zwischen Ausgabeprogrammen, bei denen die Zahlungen von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängen, und Programmen unterschieden werden, bei denen nur die tatsächlich entstandenen Kosten förderfähiger Tätigkeiten erstattet werden. Letztere gehen mit einem höheren Risikoprofil einher, da die Kommission die Art der Kosten und die Genauigkeit der Kostenrechnungen prüfen muss. Damit diese Prüfungen mit der erforderlichen Genauigkeit vorgenommen werden können, müssen Kontrollen vor Ort durchgeführt werden. Diese Kontrollen sind kostspielig und aufwendig, und können nicht vor jeder einzelnen Zahlung vorgenommen werden. Sie beschränken sich auf Stichproben und werden teilweise noch vor der Zahlung bzw. auch in den Finanzjahren nach einer geleisteten Zahlung durchgeführt.

Bezüglich der *Art der Verwaltung* wird zwischen der direkten Verwaltung durch die Kommissionsdienststellen und Fällen unterschieden, in denen Aufgaben im Bereich der Haushaltsverwaltung Mitgliedstaaten (geteilte Verwaltung) oder anderen Einrichtungen (z. B. dezentralen EU-Behörden, internationalen Organisationen, gemeinsamen Unternehmen oder Nicht-EU-Ländern) übertragen wird (indirekte Verwaltung). Im Jahr 2015 übernahmen die Mitgliedstaaten und andere Einrichtungen die Ausführung des EU-Haushaltsplans zu 77 % bzw. zu 4 %.

Insgesamt bestehen die wichtigsten Risiken für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit darin, dass überhöhte oder nicht förderfähige Kosten angegeben werden und dass die von Mitgliedstaaten und beauftragten Einrichtungen übermittelten Informationen nicht zuverlässig genug sind. Daher sind Fehler meist auf die beiden folgenden Ursachen zurückzuführen:

- die *Komplexität der Förderbedingungen*, die erheblichen Einfluss auf die Kosteneffizienz der erforderlichen Kontrollen hat. Die Kosten einer Kontrolle sind zuweilen unverhältnismäßig hoch, und/oder der Kontrollaufwand kann die Wirksamkeit des betreffenden Programms beeinträchtigen. Die Kommission ist nach Kräften bestrebt, dies zu vermeiden;
- die *Verlässlichkeit* der von den Mitgliedstaaten und sonstigen beauftragten Einrichtungen übermittelten Angaben zu den jeweiligen Kontrollsystemen.

⁹³ Nur die GD DEVCO gelangte zu dem Ergebnis, dass eine der Anforderungen für die Verwaltung von Dokumenten nicht erfüllt war, weil die Registrierungs- und Ablagequoten unter dem Kommissionsdurchschnitt lagen. Daher hat die GD DEVCO verschiedene Maßnahmen getroffen, die eine wirksamere Umsetzung dieses Standards gewährleisten sollen.

⁹⁴ Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Vorgänge; Schutz von Vermögenswerten und Informationen; Prävention, Aufdeckung, Berichtigung und Weiterverfolgung von Betrug und Unregelmäßigkeiten; angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters der Programme und der Art der betreffenden Zahlungen (Artikel 32 der Haushaltsordnung).

Die Kommission bewertet anhand der „Fehlerquote“, ob Finanzvorgänge nach den geltenden Rechtsvorschriften und Vertragsbestimmungen durchgeführt wurden. Als Fehlerquote wird die vom Anweisungsbefugten vorgenommene bestmögliche Schätzung der Ausgaben oder Einnahmen bezeichnet, die unter Berücksichtigung aller maßgeblichen verfügbaren Informationen und unter Bewertung aus professioneller Sicht als im Widerspruch zu zum Zeitpunkt der Genehmigung der betreffenden finanziellen Transaktionen geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen stehend befunden wurden. Die Fehlerquote wird je nach Zweck der Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelt. Die Begriffe und Indikatoren werden in Anhang 2 beschrieben und näher erläutert.

Um einen Gesamtüberblick zu vermitteln, haben die bevollmächtigten Anweisungsbefugten ihre bestmöglichen *Schätzungen der Risikobeträge* des ihrer Verantwortung unterstehenden Haushalts *und der Korrekturen*, die sie in Zukunft vorzunehmen gedenken, vorgelegt.⁹⁵ Der Vergleich dieser beiden Angaben ermöglicht eine Schätzung des Risikobetrags bei Abschluss, d. h. der Fehlerquote nach Abschluss der Programme und Vornahme aller Korrekturen.⁹⁶

Der *Risikobetrag bei Abschluss* hängt davon ab, wie die Kommission in ihrer Zuständigkeit für die Verwaltung die Leistungsfähigkeit der eingeführten Kontrollen vor der Zahlung (vorsorglich, ex-ante) und nach der Zahlung (korrektiv, ex-post) zum Ende des jeweiligen Finanzjahrs bewertet. Der Risikobetrag bei Abschluss ist entsprechend Ausdruck der Tatsache, dass der Kontrollzyklus sich über mehrere Jahre erstreckt und dass weitere Abhilfemaßnahmen erst nach Abschluss des jeweiligen Programms durchgeführt werden.⁹⁷ Dieser Betrag ist nicht deckungsgleich mit den Beträgen, die letztlich tatsächlich zurückgefordert werden. Vielmehr handelt es sich bei diesem Betrag um eine Schätzung der Ausgaben, die für im Widerspruch zu geltenden Rechtsvorschriften und Vertragsbedingungen stehend befunden wurden. Dabei können auch formale Fehler erfasst werden, die zwar ins Gewicht fallen, aber nicht zu unangemessenen Zahlungen führen; bei diesen Fehlern werden keine Einziehungsanordnungen erlassen oder Finanzkorrekturen gefordert.

⁹⁵ Bestmögliche Schätzungen des Anweisungsbefugten unter Berücksichtigung aller maßgeblichen verfügbaren Informationen und nach professionellem Ermessen.

⁹⁶ Der Zeitpunkt, zu dem die als Abhilfemaßnahmen vorgesehenen Kontrollen vollständig durchgeführt wurden (in der Regel mehrere Jahre nach einer Zahlung – je nach Modalitäten des betreffenden Programms); siehe auch Begriffsbestimmungen in Anhang 2.

⁹⁷ Bei einigen Programmen (z. B. beim ELER und beim ESIF) sind Korrekturen auch nach dem Abschluss noch möglich, und diese Korrekturen werden auch bei der Schätzung des Risikobetrags nach Abschluss noch berücksichtigt.

		Prognose bei Abschluss hinsichtlich der Ausgaben im Jahr 2015					
Bereich	Gesamtbetrag der maßgeblichen ⁹⁸ Ausgaben 2015	Geschätzter Risikobetrag bei Zahlung in Relation zu den Ausgaben 2015 ⁹⁹		Voraussichtliche künftige Korrekturen		Geschätzter Risikobetrag bei Abschluss unter Berücksichtigung künftiger Korrekturen	
		Niedrigst er Wert	Höchster Wert	Niedrigst er Wert	Höchster Wert	Niedrigst er Wert	Höchster Wert
Landwirtschaft	57 677	1 167		1 066		101	
Kohäsion ¹⁰⁰	54 284	1 545	2 702	874	1 435	672	1 267
Außenbeziehungen	9 713	281		62		219	
Forschung	12 482	259	290	127		132	163
Sonstige interne Politikbereiche	3 488	32	38	11		21	27
Verwaltung	5 683	19	22	1		18	21
Gesamt	143 328	3 303	4 500	2 141	2 702	1 162	1 798

Tabelle 1: Ausgaben 2015 sowie geschätzter Risikobetrag und geschätzte künftige Korrekturen für 2015 geleistete Zahlungen (Mio. EUR)

⁹⁸ „Maßgebliche Ausgaben“ sind die Zahlungen ohne gezahlte Vorfinanzierungen aber einschließlich der Vorfinanzierungen, die im betreffenden Finanzjahr abgerechnet wurden. Die im Laufe des Finanzjahrs gezahlten Vorfinanzierungen werden nämlich als risikofrei bewertet, da die betreffenden Mittel im Eigentum der Kommission stehen, bis in späteren Finanzjahren die Kosten erklärt werden und die Vorfinanzierung abgerechnet wird.

⁹⁹ Die in den jährlichen Tätigkeitsberichten (siehe Anhang 1 zu diesem Bericht) als Risikobeträge eingeschätzten Beträge wurden konservativ angepasst, indem (i) die Wirkung von als risikofrei bewerteten Vorfinanzierungen (insbesondere in den Bereichen Kohäsion und Forschung) abgezogen wurden, und indem (ii) die verbleibende implizite Fehlerquote auf die insgesamt relevanten Ausgaben übertragen wurde (siehe vorherige Fußnote).

¹⁰⁰ Einschließlich GD REGIO, GD EMPL, GD MARE und GD HOME. In den Tätigkeitsberichten der GD REGIO und der GD EMPL wurden die künftigen Korrekturen sehr vorsichtig geschätzt. Für den Risikobetrag wurde von den niedrigsten Werten ausgegangen. Wären stattdessen die höchsten Werte zugrunde gelegt worden, beliefe sich der Schätzbetrag der künftigen Korrekturen auf 1 839 Mio. EUR. Um die Schätzung aber vorsichtig genug anzusetzen, wurde der Durchschnittswert der vergangenen Finanzkorrekturen und Einziehungen (1 435 Mio. EUR) als höchster Wert für künftige Korrekturen angenommen. Dieser vorsichtige Ansatz kann dazu führen, dass der höchste Wert des Risikobetrags bei Abschluss zu hoch ausfällt. Die tatsächliche Höhe der künftigen Korrekturen wird auf der Grundlage des beim Abschluss festgestellten Risikos bestimmt, damit sichergestellt ist, dass das Restrisiko für jedes Programm unter der Wesentlichkeitsschwelle (2 %) bleibt.

Der *geschätzte Risikobetrag bei Zahlung* entspricht einem Anteil von 2,3 % bzw. 3,1 % der maßgeblichen Ausgaben 2015. Der *geschätzte Risikobetrag bei Zahlung* hängt weitgehend von der Mischung zwischen Vorfinanzierungen, Zwischenzahlungen, Abschlusszahlungen und den entsprechenden abgerechneten Vorfinanzierungen des vorherigen Programmplanungszeitraums ab. (Die 2015 geleisteten Zahlungen enthalten einen verhältnismäßig hohen Anteil an Vorfinanzierungen für laufende Programme.) Gemessen an der Situation im Jahr 2014 sind die **Risikobeträge bei Zahlung um etwa 10 % zurückgegangen**. Dies ist insbesondere auf den geringeren gemeldeten Risikobetrag in der Landwirtschaft zurückzuführen.

Verringerung des Risikobetrags bei Zahlung um

10 %

Die *geschätzten künftigen Korrekturen* sind der Ausgabenbetrag, der gegen geltende Rechtsvorschriften und Vertragsbedingungen verstößt und den die GD konservativ schätzt und im Rahmen von Kontrollen nach Genehmigung der Zahlung korrigiert. In der Regel beruhen die Schätzungen auf den Durchschnittsbeträgen der Finanzkorrekturen und der Einziehungen, ggf. nach Vornahme erforderlicher Anpassungen zur Neutralisierung (i) von nach dem neuen Rechtsrahmen nicht mehr gültigen Elementen und (ii) von einmaligen Ereignissen. Die sich daraus ergebenden geschätzten künftigen Korrekturen belaufen sich auf einen Umfang von 1,5 % bis 1,9 % der maßgeblichen Gesamtausgaben.

Der *geschätzte Risikobetrag bei Abschluss* nach Durchführung aller Korrekturmaßnahmen beläuft sich auf 0,8 bis 1,3 % der Gesamtausgaben 2015. Insoweit ist festzustellen, dass die mehrjährigen Korrekturmechanismen den EU-Haushalt angemessen vor Ausgaben schützen, die gesetzeswidrig geleistet würden.

An dieser Stelle ist es hilfreich, mehrere Faktoren zu beschreiben, die sich erheblich auf die Entwicklung des Risikobetrags in den kommenden Jahren auswirken können.

- Für den Bereich *Kohäsion* zeigen die Zahlen, dass bei den Programmen des Zeitraums 2007-2013 der Risikobetrag zum Zeitpunkt der Zahlung bei weniger als 5 % der Ausgaben lag. Um diesem Risiko wirksam zu begegnen, sieht die Verordnung¹⁰¹ für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bei Anträgen auf Zwischenzahlungen eine Erstattungsquote von 90 % vor.¹⁰² Der Beschluss über die Zahlung/Einziehung des Endsaldos ist als Bestätigung der Richtigkeit und der Vollständigkeit der in den endgültigen bescheinigten Jahresabschlüssen angegebenen Ausgaben durch die Kommission, nicht aber als endgültige Anerkennung ihrer Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu betrachten. Die letzte Phase des Prozesses besteht in gezielten Konformitätsprüfungen durch die Kommission, die weitere Nettofinanzkorrekturen zur Folge haben können.
- Im Bereich *Forschung* lag die mehrjährige gemeinsame repräsentative Fehlerquote des 7. Rahmenprogramms bei Erstellung der Berichte bei 4,47 %. Dies ist der wichtigste Bezugswert für die Programmverwaltung durch die Generaldirektionen. Auch wenn Einziehungen und Korrekturen einbezogen werden, liegen die Restfehlerquoten noch über 2 %. Daher haben diese Generaldirektionen in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ihre Vorbehalte betreffend das 7. Rahmenprogramm aufrechterhalten. Angesichts der Struktur der derzeit von den betreffenden Generaldirektionen verwalteten Ausgaben und des Volumens der Vorfinanzierungen im Zusammenhang mit der Strategie „Horizont 2020“ und der übrigen mit geringem Risiko behafteten Ausgaben im Laufe des Jahres 2015 ist die von diesen Generaldirektionen gemeldete gewichtete durchschnittliche Fehlerquote beträchtlich geringer. In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass in den Verordnungen im Zusammenhang mit „Horizont 2020“ das Prinzip des

¹⁰¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, ABl. L 347 vom 17.12.2013.

¹⁰² Diese neue Vorschrift betrifft die von den Generaldirektionen REGIO, EMPL und MARE verwalteten Programme, nicht aber Programme der GD HOME.

Zuschussverfahrens beibehalten wurde, das auf der Erstattung förderfähiger Kosten beruht. Gleichzeitig wurde der Verwaltungsaufwand für die Teilnehmer verringert (beispielsweise durch Vereinfachungen der Förderkriterien). Es wäre zu erwarten, dass die mit „Horizont 2020“ eingeführten Vereinfachungen zu einem Rückgang der repräsentativen Fehlerquote von 5 % auf 3,5 % und zu einer Restfehlerquote von möglichst nahe bei 2 % führen werden. Da die Fehlerquote in einem ähnlichen Bereich wie beim RP7 oder darunter liegen dürfte, ist die Frage der Vorbehalte für „Horizont 2020“-Ausgaben in den Zuverlässigkeitserklärungen für die kommenden Jahre sorgfältig zu prüfen.

Im Jahr 2015 beliefen sich die bestätigten Finanzkorrekturen und Einziehungen insgesamt auf 3 499 Mio. EUR (2014: 4 728 Mio. EUR). Dieser Betrag beinhaltet sämtliche Korrekturen und Einziehungen, die im Jahr 2015 bestätigt wurden, unabhängig von dem Jahr, in dem die ursprüngliche Ausgabe erfolgte. Die Finanzkorrekturen und die Einziehungen werden bestätigt, wenn entweder die betreffenden Mitgliedstaaten zugestimmt haben oder wenn sie mit einem Kommissionsbeschluss angenommen wurden.

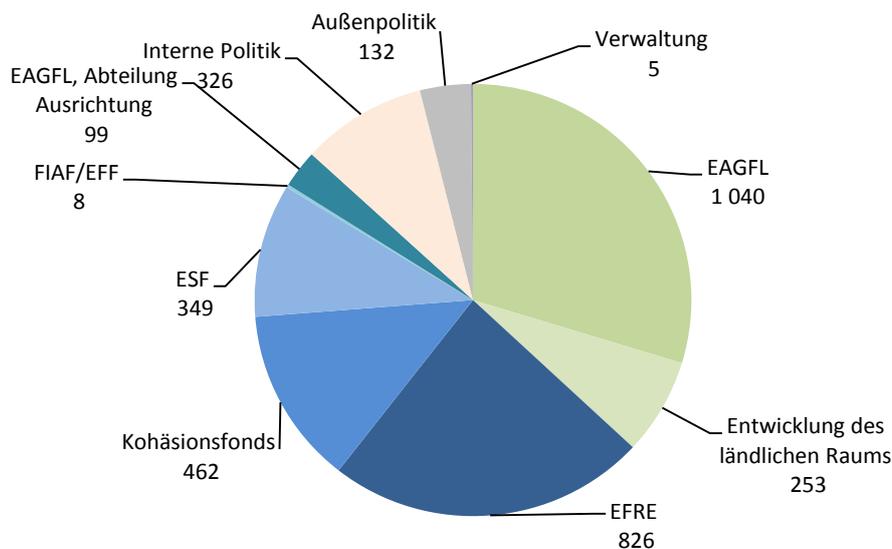


Diagramm 8: Aufschlüsselung der im Jahr 2015 bestätigten Finanzkorrekturen und Einziehungen nach Politikbereichen (in Mio. EUR)

Nähere Informationen zu diesen Zahlen und zu den Präventions- und Korrekturmechanismen sind der jährlichen Mitteilung über den Schutz des EU-Haushalts zu entnehmen.¹⁰³

2.1.2. Überwachung der Kosteneffizienz und Vereinfachung

Wie viele andere Organisationen muss auch die Kommission die bestmögliche Zuweisung ihrer Ressourcen sicherstellen. Dabei sind die politischen Prioritäten der Kommission sowie rechtliche und institutionelle Verpflichtungen zu berücksichtigen und Anpassungen an politische Entwicklungen vorzunehmen. Angesichts der abnehmenden Humanressourcen und der immer größeren Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sieht, ist von entscheidender Bedeutung, dass die verfügbaren Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden.

¹⁰³ Dieser Bericht wird von der Kommission erstellt und der Entlastungsbehörde und dem Rechnungshof vorgelegt. Nach der Annahme ist der Bericht auf der Europa-Website der GD BUDG verfügbar. Der Bericht 2014 kann unter der folgenden Adresse abgerufen werden: Schutz des EU-Haushalts bis Ende 2014.

Seit 2013 baut die Kommission Planstellen um jährlich 1 % ab. Bis 2017 soll der Personalbestand um 5 % (1254 Stellen) verringert werden. Eine Verringerung im gleichen Umfang wurde bei Vollzeitäquivalenten externer Mitarbeiter (Vertragsbedienstete, abgeordnete nationale Sachverständige) vorgenommen. Um den neuen Herausforderungen gerecht werden zu können, hat die Kommission außerdem Mitarbeiter zwischen verschiedenen Dienststellen versetzt, um Ressourcen auf Schwerpunktbereiche zu konzentrieren. Die Initiativen zur Verbesserung der Organisationsstruktur und der Gesamteffizienz der Kommission sowie zur Neugewichtung von Ressourcen werden auch im Jahr 2016 fortgesetzt.¹⁰⁴

Jährliche Personalkürzung

1 %

Alle 48 Kommissionsdienststellen haben die Kosteneffizienz und die Effizienz ihrer Kontrollsysteme bewertet und die entsprechenden Schlussfolgerungen in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten erläutert. Diese Bewertung wird seit 2013 vorgenommen und wurde Jahr für Jahr weiter verbessert. Im Jahr 2014 gelangten sieben Dienststellen nicht zu einer Schlussfolgerung, weil vergleichbare Daten fehlten und weil der Kontrollnutzen schwierig einzuschätzen war. Im Jahr 2015 legten nur zwei Dienststellen keine Schlussfolgerung vor. Beide Dienststellen haben jedoch Abhilfemaßnahmen getroffen und gehen davon aus, dass sie ihre Schlussfolgerungen 2016 formulieren können.

Außerdem wurden alle Kommissionsdienststellen aufgefordert, ihre Kontrollsysteme zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Systeme risikoorientiert gestaltet sind, und dass ihre Kosteneffizienz sowie das Verwaltungsumfeld und die Art der finanzierten Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden. Ende 2015 waren 25 Dienststellen dieser Aufforderung nachgekommen: Eine Hälfte¹⁰⁵ hatte Maßnahmen zur Verbesserung der Kosteneffizienz getroffen, und andere Dienststellen¹⁰⁶ waren zu dem Schluss gekommen, dass keine Änderungen erforderlich waren. Es wird davon ausgegangen, dass die übrigen Dienststellen geeignete Maßnahmen durchführen oder ihre Überprüfung im Jahr 2016 vornehmen.

Neuer Fortschrittsanzeiger für Vereinfachungen schließt jetzt auch Mitgliedstaaten ein

Im Rahmen der Bemühungen um Vereinfachungen wurde die Überarbeitung des Fortschrittsanzeigers vorbereitet. Zum ersten Mal wird die Vereinfachung des Haushaltsvollzugs nicht nur auf Kommissionsebene, sondern auch auf Ebene der Mitgliedstaaten überwacht. Außerdem wurden die Arbeiten zur Vereinfachung der

Finanzvorschriften mit Blick auf die Ausarbeitung eines Vereinfachungspakets sowie der Halbzeitbewertung des MFR fortgesetzt.

Die Kommission bemüht sich kontinuierlich um weitere Vereinfachungen und Rationalisierungen in den Bereichen Finanzverwaltung, Kontrolle, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.

2.1.3. Strategien zur Betrugsbekämpfung

Die *Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission* (CAFS = Commission Anti-Fraud Strategy) soll zur Verbesserung der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Betrugsfällen beitragen und angemessene Sanktionen, die Einziehung fehlverwendeter Mittel und die nötige Abschreckung gewährleisten, insbesondere durch die Einführung von Betrugsbekämpfungsstrategien auf Ebene der Kommissionsdienststellen. Die Strategie betrifft den gesamten Zyklus der Betrugsbekämpfung: Prävention, Aufdeckung, Untersuchung, Sanktionierung und Einziehung fehlverwendeter Mittel. Gegenstand der Strategie sind Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des EU-Haushalts sowie die

¹⁰⁴ Beispielsweise hat die Kommission in der kürzlich veröffentlichten Mitteilung „Synergies and Efficiencies in the Commission – New Ways of Working“ GD-übergreifend zu treffende Maßnahmen im Hinblick auf Koordinierungs- und Unterstützungsfunktionen beschrieben.

¹⁰⁵ GD AGRI, GD CNECT, GD DEVCO, GD ECFIN, GD ENV, EPSO, GD ESTAT, GD HOME, GD HR, OIB, PMO, REA und GD SANTE.

¹⁰⁶ GD BUDG, GD CLIMA, EACEA, ERCEA, FPI, GD GROW, IAS, GD JUST, OIL, OP, GD RTD und GD TAXUD.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, mit Nicht-EU-Ländern und mit internationalen Organisationen; der Schwerpunkt liegt allerdings auf den Tätigkeiten der Kommission.

Alle Kommissionsdienststellen haben GD-spezifische *Betrugsbekämpfungsstrategien* (AFS = Anti-Fraud Strategies) nach den Anforderungen der CAFS eingeführt. Die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategien wird regelmäßig überwacht. Alle Kommissionsdienststellen haben im Laufe der vergangenen drei Jahre ihre Strategien angepasst bzw. beabsichtigen Anpassungen. Nach einer Prüfung des internen Auditdienstes (IAS)¹⁰⁷, in der bereits eingeleitete positive Schritte des OLAF und die Einrichtung und Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategien durch die geprüften Generaldirektionen anerkannt wurden, wurden die methodischen Leitlinien zur Konzeption und Gestaltung der Betrugsbekämpfungsstrategien¹⁰⁸ überarbeitet und von allen Kommissionsdienststellen im Betrugsverhütungs- und -aufdeckungsnetz diskutiert. Sie werden als Grundlage für Aktualisierungen der Betrugsbekämpfungsstrategien in den nächsten Jahren dienen.

Die Kommission nimmt jährlich einen Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union an (PIF-Bericht). In diesem Bericht werden das Betrugsrisiko in Bezug auf die EU-Mittel sowie mögliche Unregelmäßigkeiten beschrieben und die Maßnahmen zum Schutz der Mittel erläutert. Da der von den Mitgliedstaaten gemeldete Umfang des Betrugs für den gesamten EU-Haushalt spezifiziert wird, kann aufgrund des Berichts auch beurteilt werden, welche Bereiche am stärksten gefährdet sind, um dann sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene durch gezielte Aktionen wirksamer gegen Betrug vorgehen zu können.

Die Kommission hat die Haushaltsordnung an die EU-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge aus dem Jahr 2014 angepasst. Die neuen Vorschriften gewährleisten unter anderem einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der Union: Zum 1. Januar 2016 wurde ein neues Früherkennungs- und Ausschlussystem eingerichtet. Ein zentrales Fachgremium kann empfehlen, unzuverlässige Unternehmen und Personen vom Zugang zu EU-Mitteln auszuschließen. In bestimmten Fällen können auch finanzielle Sanktionen verhängt werden. Die Verhängung dieser administrativen Sanktionen kann veröffentlicht werden. Obwohl die Verteidigungsrechte der betreffenden Unternehmen oder Personen gewahrt wurden, ermöglichen die neuen Vorschriften ein erheblich rascheres Handeln, indem alle, die an Betrug, Korruption oder sonstigem illegalem Verhalten beteiligt sind, für die Beantragung von EU-Mitteln blockiert werden.

EU-Mittel mit neuem „Früherkennungs- und Ausschlussystem“ bei Vergabeverfahren besser geschützt

Die folgenden Beispiele aus dem Jahr 2015 machen den Erfolg der Anstrengungen der Kommission deutlich:

- Die GD FISMA hat mit dem EMT (Event Management Tool) ein aus einer Datenbank bestehendes IT-Tool entwickelt, mit dem das Management von Zusammenkünften und Kontakten mit Interessenträgern transparenter gestaltet werden kann. Das EMT hilft Mitarbeitern, Doppelveranstaltungen zu vermeiden und erleichtert die nachträgliche Ermittlung und Erfassung der geführten Diskussionen. Außerdem hilft es, mögliche Interessenkonflikte zu verhindern bzw. zu erkennen.

¹⁰⁷ Bei einer Prüfung durch den internen Auditdienst im Jahr 2015 wurde festgestellt, dass hinsichtlich der Betrugsbekämpfungspolitik der Kommission Fortschritte zu verzeichnen waren, dass aber die Integration in die internen Kontrollsysteme verbessert werden sollte. Diese Integration erleichtert die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsstrategien und sorgt dafür, dass sie nicht einfach zu einer weiteren Kontrollebene werden.

¹⁰⁸ Siehe Dokument „Methodology and guidance for the development of DGs’ anti-fraud strategies“ (Methoden und Leitlinien für die Entwicklung von Betrugsbekämpfungsstrategien der Generaldirektionen).

- Die Generaldirektionen EMPL und REGIO haben in 27 Mitgliedstaaten ein Tool zur Risikoeinstufung (ARACHNE) vorgestellt, das inzwischen in 16 Mitgliedstaaten erprobt wird. Mit ARACHNE soll eine umfangreiche Datenbank mit finanziellen und operationellen Daten zu Projekten und Mittelempfängern aufgebaut werden, um nach objektiven Kriterien Risikoeinstufungen vornehmen zu können, mithilfe derer bei der Auswahl von Projekten und bei der Durchführung von Kontrollen die riskantesten Projekte ermittelt werden können. Die Einführung dieses Tools ist Bestandteil der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik und des EMFF in der gemeinsamen Betrugsbekämpfungsstrategie der Generaldirektionen REGIO, EMPL und MARE vorgesehen sind. Außerdem ermöglicht das Tool die Erkennung von potenziellen Unregelmäßigkeiten oder Betrug bei der Genehmigung künftiger Projekte und bei der Durchführung der Projekte.
- Die GD AGRI hat Seminare zur Betrugsbekämpfung für Mitarbeiter der für Agrarfonds zuständigen Zahlstellen in allen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern durchgeführt. Mit mehr als 40 derartigen Veranstaltungen wurden insgesamt nahezu 4000 Mitarbeiter erreicht.

2.2 Zuverlässigkeitserklärungen

In ihren Tätigkeitsberichten 2015 haben **alle 48 bevollmächtigten Anweisungsbefugten erklärt, sie verfügten über hinreichende Gewähr**, dass die Informationen in ihren Berichten ein **den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild** vermitteln, die Ressourcen, die den im Bericht beschriebenen Tätigkeiten zugewiesen wurden, **gemäß ihrer Zweckbestimmung** und nach dem Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung** verwendet wurden und die **ingerichteten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge** angemessen gewährleisten.

Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben die Ergebnisse der Kontrollen sowie alle anderen relevanten Elemente bewertet, die ihren Erklärungen über die Einhaltung der Kontrollziele zugrunde liegen. Sie bewerteten die ermittelten Schwachstellen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, um zu beurteilen, ob diese sich insgesamt wesentlich auf die allgemeine Zuverlässigkeitserklärung ausgewirkt haben. Im Ergebnis haben 30 bevollmächtigte Anweisungsbefugte uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen vorgelegt; 18 Erklärungen enthielten Einschränkungen. Insgesamt gab es **33¹⁰⁹ Vorbehalte**. Für den Bereich der Einnahmen fielen die **Zuverlässigkeitserklärungen** der bevollmächtigten Anweisungsbefugten **uneingeschränkt positiv** aus. Sämtliche Vorbehalte betreffen Ausgaben.

Die Einschränkung von Zuverlässigkeitserklärungen durch Vorbehalte ist ein wesentliches Element des Rechenschaftsmodells. Die Vorbehalte sorgen für die nötige Transparenz hinsichtlich der festgestellten Herausforderungen und Schwächen, hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen die jeweils zugrunde liegenden Probleme angegangen werden sollen, und geben Aufschluss über die zu erwartende Wirkung der Maßnahmen. Obwohl die meisten Vorbehalte auf Feststellungen bezüglich der Verwaltung und der Kontrolle bereits geleisteter Zahlungen zurückzuführen sind, haben sie immer auch eine positive, präventive, zukunftsgerichtete Wirkung insoweit, als Abhilfemaßnahmen die Kontrollsysteme stärken und als künftige Zahlungen im Kohäsionsbereich sowie aus dem EMFF blockiert werden (Unterbrechungs-/Aussetzungsverfahren). Die im Zusammenhang mit Vorbehalten¹¹⁰ entwickelten Aktionspläne zielen ausdrücklich darauf ab, künftige Risiken abzuschwächen.

21 Vorbehalte bestanden bereits; außerdem wurden 12 neue Vorbehalte geltend gemacht. Die GD NEAR nahm zwei Vorbehalte¹¹¹ zurück, die GD AGRI nahm einen Vorbehalt¹¹² zurück, und die GD REGIO fasste zwei Vorbehalte zu einem einzigen Vorbehalt¹¹³ zusammen.

¹⁰⁹ Die Vorbehalte sind Anhang 1 zu entnehmen; neu hinzugekommene Vorbehalte sind entsprechend gekennzeichnet.

¹¹⁰ GD DEVCO (Friedensfazilität für Afrika), GD CLIMA (Emissionshandels- und Registrierungssystem der EU), GD ENER (Hilfsprogramm für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen) und GD HR (Rechenschaftspflicht für Europäische Schulen).

¹¹¹ IPA/CARDS/PHARE – Indirekte Verwaltung durch begünstigte Länder und indirekte Verwaltung durch andere betraute Einrichtungen.

Erheblicher Rückgang der Ausgaben mit finanziellen Vorbehalten

Die Ausgaben, die quantifizierbaren Vorbehalten unterliegen, sind um 14 543 Mio. EUR zurückgegangen (von 44 392 Mio. EUR im Jahr 2014 auf 29 849 Mio. EUR). Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf den geringeren Umfang der Vorbehalte im Bereich der Außenbeziehungen

und auf die wesentliche Verringerung (um 7400 Mio. EUR) des Vorbehalts der GD AGRI im Zusammenhang mit Direktzahlungen aus dem EGFL sowie auf die Präventionsmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik, die darauf ausgerichtet sind, EU-Zahlungen möglichst umgehend nach der Erkennung von Mängeln in den Auszahlungssystemen von Mitgliedstaaten zu unterbrechen/auszusetzen. Der Risikobetrag für Ausgaben, die Vorbehalten unterliegen, wird auf 1324 Mio. EUR veranschlagt. Die Situation nach Politikbereichen ist Tabelle 2 zu entnehmen. Anhang 1 enthält eine Aufschlüsselung nach Dienststellen.

Politikbereich ¹¹⁴	Zahlungen 2015 insgesamt	Vorbehalten unterliegende Ausgaben 2015 – Umfang	Risikobetrag bei Berichtlegung
Landwirtschaft	56 946	19 922	760
Kohäsion ¹¹⁵	53 822	4305	296
Außenbeziehungen ¹¹⁶	10 231	2895	97
Forschung	14 077	2650	160
Sonstige interne Politikbereiche	4029	78	10
Verwaltung	5676	–	–
Gesamt	144 781	29 849	1324

Tabelle 2: Umfang der Vorbehalte 2015 und Risikobetrag¹¹⁷ (Mio. EUR)

Nachdem die GD DEVCO drei Jahre lang einen Vorbehalt bezüglich ihres gesamten Haushalts geltend gemacht hatte, hat sie eine zuverlässige Methode entwickelt, mit der Ausgaben mit geringerem Risiko aus dem Umfang des eigentlichen Vorbehalts ausgenommen werden können. Die Methode beruht auf der Berechnung von Risikoindeizes, die Aufschluss über die Häufigkeit der im Zeitraum 2012-2014 in den einzelnen Ausgabensegmenten festgestellten Fehler geben. Gegenwärtig wurde der Umfang der Vorbehalte auf Zuschüsse in direkter Mittelverwaltung und auf Ausgaben in indirekter Mittelverwaltung durch internationale Organisationen und durch Agenturen von Mitgliedstaaten reduziert (45 % ihrer Haushaltsmittel).

Die GD NEAR hat eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung abgegeben und die beiden Vorbehalte aus dem vergangenen Jahr aufgehoben, da ihre Bewertung der Fehlerquote in beiden Fällen unter 2 % liegt. Beim Instrument für Heranführungshilfe (IPA) hat die GD NEAR bei dem indirekt verwalteten Teil im Jahr 2015 eine neue Methode angewendet. Sie verlässt sich nun nach eingehenden Auftragsaudits auf Prüfbehörden der begünstigten Länder. Da der Umfang der Stichprobe in den jeweiligen Ländern nicht hinreichend groß war, wurden mit dieser Methode keine

¹¹² IPARD-Maßnahmen zur Beitrittsvorbereitung für die Türkei (IPARD = Heranführungshilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums).

¹¹³ Der gegenwärtige Vorbehalt betrifft operationelle Programme in 14 Mitgliedstaaten, 6 europäische Programme zur territorialen Zusammenarbeit und 1 IPA-CBC-Programm im Rahmen des EFRE/Kohäsionsfonds für 2007-2013.

¹¹⁴ Anhang 1 enthält die Daten der einzelnen Kommissionsdienststellen. Die Gesamtausgaben beruhen auf den in den jährlichen Tätigkeitsberichten (Anhang 3, Tabelle 2) genannten, im Jahr 2015 „geleisteten Zahlungen“. Diese Zahlen wiederum stammen aus den am 31. März 2016 vorliegenden vorläufigen Rechnungslegungsdaten des Jahres 2015.

¹¹⁵ Einschließlich GD HOME

¹¹⁶ Die Ausgaben bei den Außenbeziehungen beinhalten auch Ausgaben aus dem EEF (3 328 Mio. EUR).

¹¹⁷ Bei diesem Bericht werden die seit Fertigstellung der jährlichen Tätigkeitsberichte verfügbar gewordenen neuesten Zahlen berücksichtigt. Daher ergeben sich gewisse geringfügige Abweichungen von den Zahlen in den jährlichen Tätigkeitsberichten.

ausreichend repräsentativen Ergebnisse erzielt. Um zu einer vorsichtigeren Bewertung zu gelangen, beschloss die GD NEAR, den Risikobetrag anhand historischer Fehlerquoten für diese Verwaltungsart zu schätzen und als Bereich zu formulieren. Die GD NEAR beabsichtigt, diese Methode im Jahr 2016 verstärkt zu nutzen. Wie in Abschnitt 2.3 und in Anhang 3 beschrieben, hat auch der Interne Auditdienst verschiedene Verbesserungen hinsichtlich der Methode der GD NEAR vorgeschlagen.

Die neu geltend gemachten Vorbehalte betreffen einen Risikobetrag von 35 Mio. EUR:

- GD DEVCO, bezüglich der Verwaltung der Friedensfazilität für Afrika (APF), wegen einiger erheblicher Risiken und Mängel hinsichtlich der internen Kontrollen, die bei einer Anfang 2016 abgeschlossenen internen Prüfung festgestellt wurden. Die Abhilfemaßnahmen beinhalten die Überwachung der APF, Governance- und Koordinierungsvereinbarungen zwischen der GD DEVCO, EU-Delegationen und dem EAD und die institutionelle Bewertung und Überwachung der Partnerschaftsvereinbarungen mit der Afrikanischen Union. Gleichzeitig beaufsichtigt eine Taskforce neue Projekte und Programme, damit die maßgeblichen Vorschriften erforderlichenfalls in Beschlüsse und in Vertragsunterlagen aufgenommen werden können;
- Fünf neue Vorbehalte¹¹⁸ wurden geltend gemacht, als die Ex-post-Kontrollen im Jahr 2015 eine Restfehlerquote von über 2 % ergaben.
- Die Vorbehalte der Generaldirektionen HOME und JUST hinsichtlich der nicht forschungsbezogenen Zuschussprogramme betreffen keine neu entstandenen oder neu erkannten Schwächen. Vielmehr beruhen sie auf verbesserten Wesentlichkeitsschwellen, die eine gezieltere Behandlung der Bereiche mit höheren Fehlerquoten ermöglichten. Der Vorbehalt der GD HOME betreffend das RP7 ist Ausdruck der Tatsache, dass die GD HOME künftig für die Verwaltung des Programms zuständig ist. Er betrifft Ausgaben, die in den Vorjahren bereits unter einem Vorbehalt der GD GROW standen;
- Schließlich hat die GD EMPL einen Vorbehalt bezüglich der Programme für den Zeitraum 2014-2020 geltend gemacht. Der Vorbehalt betrifft ein einzelnes operationelles Programm, bei dem in einem Audit erhebliche Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme festgestellt wurden. Dieser Vorbehalt hat keine Auswirkungen auf den Risikobetrag zum Zeitpunkt der Berichtlegung, da das potenzielle Risiko durch die 10%ige Einbehaltung bei Zwischenzahlungen abgedeckt ist.

Die neuen nicht quantifizierten¹¹⁹ Vorbehalte betreffen Folgendes:

- Die GD HOME verweist auf Mängel bei abgeschlossenen Jahresprogrammen, die bis zum Jahr 2011 unter geteilter Mittelverwaltung standen und für die 2015 keine Zahlungen vorgenommen wurden.
- Der Vorbehalt der GD ENER beruht auf der Unangemessenheit der im Jahr 2014 von der GD ENER vorgenommenen Bewertung der nach Maßgabe der geltenden Verordnungen¹²⁰ von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Hilfsprogrammen für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen zu erfüllenden Ex-ante-Konditionalitäten, insbesondere hinsichtlich robuster Finanzierungspläne. Die GD ENER hat bereits Maßnahmen getroffen, um diesen Mängeln zu begegnen. Außerdem wird sie bis Oktober 2016 eine eingehende Überprüfung/Bewertung der Robustheit der Finanzierungspläne der betroffenen Mitgliedstaaten vornehmen.

¹¹⁸ EACEA (Kultur- und Jugendprogramme 2007-2013), EASME und GD GROW (Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) und GD RTD (Forschungsfonds für Kohle und Stahl).

¹¹⁹ „Nicht quantifizierte Vorbehalte“ sind Vorbehalte, bei denen sich die Auswirkungen nicht genau bewerten lassen oder die eine Rufschädigung zum Gegenstand haben.

¹²⁰ Verordnungen (Euratom) des Rates Nr. 1368/2013 und Nr. 1369/2013 (ABL. L 346 vom 20.12.2013) und die entsprechenden Berichtigungen (ABL. L 8 vom 11.1.2014).

Diese Vorbehalte betreffen alle wesentlichen Ausgabenbereiche (Landwirtschaft, Struktur- und Kohäsionsfonds, Außenbeziehungen, Forschung und andere interne Politikbereiche). In allen Fällen haben die jeweiligen bevollmächtigten Anweisungsbefugten Aktionspläne zur Überwindung der zugrunde liegenden Schwächen und zur Abschwächung der bestehenden Risiken angenommen.

Wenn die Fehlerquoten anhaltend hoch sind, muss die Kommission nach Maßgabe der Haushaltsordnung die Schwächen der geltenden Rechtsvorschriften und/oder des Kontrollsystems ermitteln, Kosten und Nutzen möglicher Abhilfemaßnahmen analysieren und geeignete Maßnahmen treffen oder vorschlagen. In den Programmen im Zeitraum 2014-2020 wurden Verwaltungs- und Kontrollsysteme geändert. Vielfach befinden sich die Programme noch in einem frühen Durchführungsstadium. Die Kommission wird die Wirkung der neuen Maßnahmen auf die Fehlerquoten erst im Laufe der Zeit bestimmen können. Vor Jahresende wird sie einen Bericht über anhaltend hohe Fehlerquoten in bestimmten Bereichen vorlegen (siehe Abschnitt 2.1.1).

2.3 Durch die Arbeit des internen Auditdienstes geleistete Gewähr

Die Kommissionsdienststellen verließen sich hinsichtlich der Zuverlässigkeitsbewertungen auch auf die Arbeit des internen Auditdienstes und auf die Informationen des Auditbegleitausschusses. Anhang 3 dieser Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts enthält weitere Informationen zu der durch den internen Auditdienst gegebenen Gewähr. Eine Zusammenfassung der Arbeit des Internen Prüfers wird nach Artikel 99 Absatz 5 der Haushaltsordnung der Entlastungsbehörde übermittelt.

Der interne Auditdienst gelangte zu dem Ergebnis, dass 91 % der im Zeitraum 2011-2015 verfolgten Empfehlungen von den geprüften Stellen wirksam umgesetzt worden waren. Von den 455 Empfehlungen (26 %), deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen war, wird eine als kritisch eingestuft, und 162 werden als sehr wichtig betrachtet (hinzugerechnet werden müsste eine weitere sehr wichtige Empfehlung aufgrund eines Prüfberichts aus dem Jahr 2010, deren Umsetzung ebenfalls noch nicht abgeschlossen ist). Von diesen 164 als kritisch bzw. sehr wichtig eingestuften Empfehlungen, stand die Umsetzung bei 32 sehr wichtigen, aber nicht kritischen Empfehlungen Ende 2015 seit mehr als sechs Monaten aus. Dies entsprach einem Anteil von 1,9 % der in den letzten fünf Jahren insgesamt angenommenen Empfehlungen. Die Verfolgung durch den internen Auditdienst bestätigte, dass Empfehlungen im Allgemeinen zufriedenstellend umgesetzt werden und dass die internen Kontrollsysteme der geprüften Dienststellen besser werden.

Außerdem legte der interne Auditdienst nach der Zusammenlegung der internen Auditfunktion im Jahr 2015¹²¹ allen Generaldirektionen und Dienststellen im Februar 2016 erstmals eine Schlussfolgerung zum Stand der internen Kontrollen vor. Diese Schlussfolgerungen sollten in die von den Generaldirektionen und den betreffenden Dienststellen vorzulegenden Tätigkeitsberichte des Jahres 2015 einfließen und die früheren Stellungnahmen der internen Auditstellen zum Stand der Kontrollen ersetzen. In den Schlussfolgerungen wird insbesondere auf alle Empfehlungen verwiesen, die als „kritisch“ eingestuft wurden und deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Außerdem wird auf die kombinierte Wirkung mehrerer als „sehr wichtig“ eingestufte Empfehlungen verwiesen, und in vier Fällen (GD DEVCO, GD ENER, GD CLIMA und GFS) stellte der interne Auditdienst fest, dass im jährlichen Tätigkeitsbericht der betreffenden Dienststelle möglicherweise ein Vorbehalt geltend gemacht werden müsse. Drei Generaldirektionen haben Vorbehalte entsprechend den beschränkten Schlussfolgerungen des internen Auditdienstes geltend gemacht. Die GFS hat in ihren jährlichen Tätigkeitsbericht keinerlei Vorbehalt aufgenommen.

Zwar besteht bei der Finanzierung langfristig unstrittig ein Risiko, doch hat sich dieses Risiko im Jahr 2015 nicht konkretisiert, und die Leitung der GFS sieht auch für 2016 kein Risiko. Die Risiken hinsichtlich des kombinierten Effekts der vier als sehr wichtig eingestuften Empfehlungen des internen Auditdienstes wurden vom Anweisungsbefugten der GFS wie folgt bewertet:

¹²¹ Nach einem Beschluss der Kommission wurde die Zuständigkeit für interne Prüfungen 2015 im internen Auditdienst zusammengefasst. Die vormaligen internen Auditstellen der Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission wurden am 15. Februar 2015 aufgegeben.

- Die Maßnahmen wurden in den Aktionsplan aufgenommen, mit dem die langfristige Zuverlässigkeit gewährleistet werden soll;
- Die gegenwärtige operationelle Aufstellung garantiert im Hinblick auf die Erreichung der von der GFS verfolgten Ziele eine angemessene kurzfristige Zuverlässigkeit;
- Bezüglich des finanziellen Risikos wurden umfassende Tests durchgeführt, die zufriedenstellend verlaufen sind und keine Fehler ergaben.

Aufgrund dieser Bewertung gelangte der bevollmächtigte Anweisungsbefugte der GFS zu dem Schluss, dass die abgegebenen Empfehlungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit keinen Anlass zu Bedenken geben und dass die Empfehlungen im Rahmen der ständigen Bemühungen um weitere Verbesserungen umgesetzt werden. Der bevollmächtigte Anweisungsbefugte der GFS sieht in der Verzögerung des Aktionsplans zu diesem Audit keinen Anlass für einen Vorbehalt, da sich im Jahr 2015 kein Risiko konkretisiert hat.

Wie in der Charta über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des internen Prüfers vorgeschrieben, hat der interne Prüfer der Kommission ebenfalls eine allgemeine Stellungnahme vorgelegt. Diese Stellungnahme beruht sowohl auf seiner eigenen Arbeit (2013-2015) als auch auf der Arbeit der vormaligen internen Auditstellen (2013-2014) und konzentriert sich auf den Bereich der Finanzverwaltung. Darin wird festgestellt, dass die Kommission im Jahr 2015 Verfahren in den Bereichen Governance, Risikomanagement und interne Kontrolle eingeführt hat, die zusammengenommen eine angemessene Zuverlässigkeit im Hinblick auf die Erreichung der finanziellen Zielsetzungen gewährleisten. Die Gesamtbewertung ist jedoch mit einer Einschränkung hinsichtlich der in den Zuverlässigkeitserklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten geltend gemachten und in den jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten veröffentlichten Vorbehalte verbunden.

Bei dieser Stellungnahme hat der interne Auditdienst die kombinierte Wirkung der Risikobeträge gemäß den jährlichen Tätigkeitsberichten in Anbetracht der möglichen und in der Vergangenheit in Form von Finanzkorrekturen und Einziehungen durchgeführten Abhilfemaßnahmen berücksichtigt. Angesichts des Umfangs der bisherigen Finanzkorrekturen und Einziehungen und in der Annahme, dass Korrekturen betreffend Zahlungen des Jahres 2015 in vergleichbarer Höhe vorgenommen werden, ist der interne Auditdienst zu dem Schluss gelangt, dass der EU-Haushalt insgesamt und längerfristig angemessen geschützt ist.

EU-Haushalt nach Auffassung des internen Auditdienstes insgesamt und längerfristig angemessen geschützt

Ohne seine Stellungnahme weiter einzuschränken, fügte der interne Prüfer drei „Hervorhebungen eines Sachverhalts“ an (siehe Anhang 3 dieses Berichts). Diese Hervorhebungen betreffen folgende Punkte:

- Kontrollstrategien im Forschungsbereich für die Programme des Zeitraums 2014-2020,
- Strategien zur Überwachung der Durchführungsmaßnahmen und -programme Dritter,
- Rückbauprogramm für Kernanlagen und die Entsorgung nuklearer Abfälle in der GFS.

2.4 Folgemaßnahmen zur Entlastung und externe Prüfeempfehlungen

Das Europäische Parlament nahm seinen Beschluss über die Entlastung für das Finanzjahr 2014 am 28. April 2016 an, nachdem insbesondere die Empfehlung aus dem Jahresbericht 2015 des Rates und des Europäischen Rechnungshofs sowie alle maßgeblichen Sonderberichte geprüft worden waren.

Das Parlament erwartet, dass sich die Kommission in bestimmten Bereichen, die für die Entlastung als besonders relevant betrachtet werden, verbindlich zu weiteren Fortschritten verpflichtet. Diese betreffen in erster Linie einen leistungs- und ergebnisorientierten Ansatz beim Haushaltsvollzug, bei der Haushaltsführung und bei der internen Verwaltung der Kommission. Im Entlastungsverfahren hat Vizepräsidentin Georgieva dem Parlament im Auftrag der Kommission erläutert, wie die Kommission die prioritären Maßnahmen des Parlaments weiter zu verfolgen beabsichtigt.

Der Rat hat seine Entlastungsempfehlung am 12. Februar 2016 angenommen. In der Empfehlung fordert der Rat die Kommission u. a. auf, der Haushaltsbehörde nach Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung im Jahr 2016 einen

umfassenden Bericht über die Bereiche mit anhaltend hoher Fehlerquote vorzulegen und die wesentlichen Ursachen zu erläutern. Die Kommission wird die betreffende Prüfung vornehmen. Weitere Bereiche, in denen der Rat erwartet, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten entsprechend tätig werden, sind das Qualitätsmanagement und die Kontrollsysteme, Vereinfachungsmaßnahmen und die Stärkung des ergebnisorientierten Ansatzes innerhalb der EU.

Die Kommission wird im Jahr 2016 einen umfassenden Bericht über die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsempfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates ausarbeiten. Dies gilt auch für die Empfehlungen des Rechnungshofs. Die Kommission ist entschlossen zu gewährleisten, dass angenommene Empfehlungen systematisch und unter Berücksichtigung von Kosteneffizienz und Kosten-Nutzen-Aspekten umgesetzt werden. Die aufgrund der Empfehlungen von der Kommission vorzunehmenden Folgemaßnahmen werden teilweise in geteilter Verwaltung mit den Mitgliedstaaten unter Aufsicht der Kommission durchgeführt. Beispielsweise wurde die Empfehlung zur besseren Nutzung vereinfachter Kostenoptionen nach der Dachverordnung und der ESF-Verordnung an die Mitgliedstaaten gerichtet, obgleich die Kommission sich unverändert aktiv für die Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen durch die Mitgliedstaaten einsetzt und umfassende praktische Leitlinien veröffentlicht hat.

Empfehlungen, die nationale Zuständigkeiten berühren, die über die Verantwortung der Kommission hinausgehen, werden dagegen von den Mitgliedstaaten selbst weiterverfolgt. Beispielsweise fällt die geforderte Prüfung, ob die Mitgliedstaaten Feedback-Systeme zur Verbesserung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder von Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums nach dem gegenwärtig geltenden Rechtsrahmen eingerichtet haben, nicht in die Verantwortung der Kommission, und die Umsetzung der betreffenden Empfehlungen kann daher auch von den Kommissionsdienststellen nicht garantiert werden.

Schlussfolgerung zur Managementbilanz

Die jährlichen Tätigkeitsberichte zeigen, dass alle Kommissionsdienststellen robuste interne Kontrollen eingerichtet haben. Außerdem geben die Berichte Aufschluss über die Anstrengungen zur Verbesserung der Kosteneffizienz, zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und zur Einrichtung von Mechanismen, die einen angemessenen Schutz des Haushalts vor Betrug, Fehlern und Unregelmäßigkeiten gewährleisten.

Alle bevollmächtigten Anweisungsbefugten haben Zuverlässigkeitserklärungen mit hinreichender Gewähr vorgelegt, diese teilweise allerdings durch Vorbehalte eingeschränkt. Diese Vorbehalte sind entscheidende Elemente der Rechenschaftskette. Sie zeigen die ermittelten Herausforderungen und Schwächen auf sowie die Maßnahmen, mit denen diese überwunden werden sollen, und ermöglichen die Schätzung ihrer Auswirkungen.

Die Kommission fordert die unter geteilter Verwaltung mit den Mitgliedstaaten mit der Ausführung des Haushaltsplans befassten Generaldirektionen auf, die Methode zur Bewertung der Zuverlässigkeit der von den nationalen Behörden übermittelten Daten noch weiter zu verbessern.

Sie fordert die GD NEAR auf, die Stichprobe ihrer Ex-post-Kontrollen zu erweitern und ihre Methode auszubauen, um Fehlerquoten besser schätzen zu können.

Ferner fordert die Kommission die GD ENER auf, die Finanzierungspläne der von den Hilfsprogrammen für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen betroffenen Mitgliedstaaten zu bewerten und sorgfältig zu überwachen.

Die Kommission hat eine konsolidierte Schätzung des Risikos bei Abschluss vorgelegt, die den Standpunkt der Leitungsebene der Kommission hinsichtlich der Durchführung präventiver (ex-ante, noch vor Anweisung einer Zahlung) und korrekativer (ex-post, nach Anweisung einer Zahlung) Kontrollen im Laufe des mehrjährigen Kontrollzyklus wiedergibt.

Auf der Grundlage der Zuverlässigkeitserklärungen und der Vorbehalte in den jährlichen Tätigkeitsberichten nimmt das Kollegium diese Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015 an und übernimmt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts.