

Brüssel, den 29.6.2018
SWD(2018) 357 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG

Begleitunterlage zum

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

**über die Zwischenbewertung der Umsetzung des Programms „Rechte, Gleichstellung
und Unionsbürgerschaft“ 2014-2020**

{COM(2018) 507 final} - {SWD(2018) 356 final}

Der Bericht und die Arbeitsunterlage der Dienststellen (die dem Bericht beigelegt ist) enthalten die Ergebnisse der Zwischenbewertung für die erste Hälfte der Umsetzung des Programms „Justiz“ (von 2014 bis Mitte 2017). Das Programm „Justiz“ wurde konzipiert, um die Hindernisse, die einem wirksamen europäischen Rechtsraum im Wege stehen, zu beseitigen und die nationalen Justizbehörden in ihrem Vertrauen in das Justizsystem der anderen Mitgliedstaaten zu bestärken.

Das allgemeine Ziel des Programms besteht darin, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines europäischen Rechtsraums zu leisten, der auf gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen beruht. Das Programm gliedert sich weiter in vier spezifische Ziele, nämlich: 1. Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen; 2. Förderung der justiziellen Aus- und Fortbildung; 3. Förderung eines effektiven Zugangs zur Justiz für alle; 4. Förderung von Initiativen auf dem Gebiet der Drogenpolitik.

In der Bewertung wurde der derzeitige Fortschritt des Programms im Hinblick auf seine Ziele beurteilt. Die Ergebnisse werden in die Arbeitsprogramme der Jahre 2019 und 2020 sowie in die Programmgestaltung für den Finanzierungszeitraum nach 2020 einfließen.

Die Zwischenbewertung hat gezeigt, dass das Justizprogramm bezüglich seiner spezifischen Ziele zur Hälfte der Laufzeit insgesamt positiv abschneidet. Insbesondere im Hinblick auf:

- **Wirksamkeit**

Die Analyse der Indikatoren hat gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen erhebliche Fortschritte erzielt wurden, da einige Ziele kurz vor der Realisierung stehen und andere bereits erreicht wurden. Daher **trägt das Programm „Justiz“ durch die Fortschritte im Rahmen seiner spezifischen Ziele positiv zum allgemeinen Ziel des Programms bei.**

Die programmspezifischen Indikatoren reichen aus, um die Fortschritte bei den Zielen des Programms zu überwachen, sind jedoch manchmal schwierig zu messen oder erfassen bestimmte zugrunde liegende Dynamiken nicht.

Insgesamt wird das Programm „Justiz“ 2014-2020 von den Antragstellern, Begünstigten und Interessengruppen als Verbesserung gegenüber den drei Vorgängerprogrammen wahrgenommen, sowohl aufgrund einer besseren politischen Ausrichtung und einer besseren Einbeziehung der richtigen Interessengruppen. Die Verschmelzung der Vorgängerprogramme war insbesondere im Bereich der justiziellen Aus- und Fortbildung in Europa besonders wirkungsvoll, da dadurch Überschneidungen verringert und die Leistungsfähigkeit der Anbieter von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen erhöht wurden.

Da das allgemeine Ziel des Programms sehr umfangreich ist, wird die Wirksamkeit durch viele externe Faktoren beeinflusst. Die Interventionslogik und die **operative Flexibilität** des Programms wurden dadurch jedoch nicht beeinträchtigt: Die jährlichen Arbeitsprogramme können leicht an neue Bedürfnisse im Bereich der Justiz angepasst werden.

Im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 **ist die Nachhaltigkeit der Projekte** (mit ihren Ergebnissen und Leistungen) **über das Ende ihres Lebenszyklus hinaus ein zunehmend wichtiger Faktor, der im Bewertungsprozess berücksichtigt werden muss.** Projekte, die sich auf die Erzeugung von Instrumenten/Leistungen konzentrieren, stehen in Bezug auf Nachhaltigkeit jedoch deutlich größeren Schwierigkeiten gegenüber, da in diesen Fällen die Nachhaltigkeit davon abhängt, ob die Organisationen, welche die Projekte umgesetzt haben, über ausreichende Ressourcen verfügen, um die Instrumente auch nach dem Auslaufen der Finanzierung durch die EU weiter zu unterhalten.

▪ Relevanz

Allen befragten Begünstigten zufolge hat das Programm für die Erfüllung der Anforderungen ausgewählter Zielgruppen eine hohe Relevanz. Eine wesentliche Eigenschaft des Programms bestand darin, die Prioritäten angesichts neuer Anforderungen anzupassen und zu ändern. Dies ist der einzigartigen Struktur des Programms „Justiz“ zu verdanken, denn es wurden umfassende spezifische Ziele für das Programm formuliert.

Das spezifische Ziel der Initiativen im Bereich der Drogenpolitik ist jedoch manchmal schwer mit anderen Prioritäten des Programms in Einklang zu bringen. Im Allgemeinen jedoch sind die zum Zeitpunkt der Einführung des Programms festgestellten Anforderungen noch aktuell und relevant.

Hinsichtlich der Anforderungen der Interessengruppen besteht immer noch genügend Spielraum, die Relevanz des Programms zu steigern, so dass sichergestellt werden kann, dass die Prioritäten in Bezug auf jedes spezifische Ziel den aktuell wichtigsten Anforderungen der Interessengruppen entsprechen. Darüber hinaus könnte das Programm zusätzliche Zielgruppen einbeziehen, die für die Erreichung seines allgemeinen Ziels von Bedeutung sind. Dies ist derzeit aufgrund der Rechtsgrundlage des Programms „Justiz“ jedoch nicht möglich.

▪ Effizienz

In Bezug auf die bisher finanzierten Maßnahmen war das Programm „Justiz“ kosteneffizient. Tatsächlich haben die Bewertungsergebnisse gezeigt, dass die Begünstigten die Effizienz des Programms als positiv bewerten. Dies gilt für das gesamte Programm, insbesondere aber für das spezifische Ziel der justiziellen Aus- und Fortbildung.

Ein wichtiger Erfolg des Programms war, im Vergleich zu seinen Vorgängern, die **geringere Belastung der Begünstigten im Hinblick auf Zeit und finanzielle Ressourcen.** Dennoch gibt es noch Verbesserungspotenzial hinsichtlich einer Lockerung der Anforderungen und Verpflichtungen, um die Umsetzung des Programms noch effizienter zu gestalten (mehr dazu unter „Möglichkeit zur Vereinfachung“).

Den Begünstigten zufolge **passen die bestehenden Instrumente (maßnahmenbezogene Finanzhilfen, Betriebskostenzuschüsse und Vergabeverfahren) zu den Anforderungen des Programms,** und daher sind keine alternativen und innovativen Finanzierungsinstrumente erforderlich. Die Effizienz ihrer Umsetzung sollte, insbesondere im Hinblick auf Vergabeverfahren, jedoch weiter verbessert werden.

▪ Kohärenz, Komplementarität, Synergien

Das Programm bietet ein gutes Maß an Kohärenz und Komplementarität mit anderen Instrumenten, Programmen und Maßnahmen der EU (z. B. besteht eine sehr hohe Kohärenz mit der Europäischen Agenda des Rechts 2020), und das Risiko von Redundanzen oder Inkohärenz ist sehr gering. Vor allem im Bereich der justiziellen Aus- und Fortbildung hat die Verschmelzung der Vorgängerprogramme zu einer erhöhten Kohärenz mit anderen EU-Initiativen und zwischen verschiedenen Aus- und Fortbildungszielen geführt und die Möglichkeit von Redundanzen, sowohl im Umfang als auch in der Finanzierung, verringert. Nach wie vor gibt es einzelne Überschneidungen bei den Zielen, Zielgruppen und Maßnahmen, die als natürliche Folge der umfangreichen Ziele und Zielgruppen des Programms entstehen.

In jedem Fall besteht noch Potenzial, die Synergien mit anderen Finanzierungsprogrammen und Initiativen der EU zu verstärken. Dies gilt beispielsweise für den Bereich der

Drogenpolitik, wo die Koordination mit dem Programm „Gesundheit im Dienste von Wachstum“ verbessert werden könnte.

Den befragten Interessengruppen zufolge ist die **Kohärenz mit einzelstaatlichen Maßnahmen und Initiativen mit ähnlichen Zielen und/oder einer Ausrichtung auf dieselben Bereiche hoch. Das Programm füllt die Lücken, die nationale Maßnahmen hinterlassen**, während bestehende nationale Projekte und Initiativen das Programm ergänzen und nicht im Widerspruch dazu stehen oder lediglich eine Duplizierung darstellen.

Das Programm „Justiz“ steht auch im Einklang mit internationalen Verpflichtungen wie der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung der UN. Darüber hinaus ist die EU Vertragspartei der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht und verfolgt ihre internationalen Maßnahmen im Bereich der Ziviljustiz hauptsächlich über diese internationale Organisation.

▪ **Europäischer Mehrwert**

Alle Erhebungen bestätigen den hohen Mehrwert der Intervention durch das Programm, das *de facto* für eine gute und erfolgreiche Zielerreichung im Bereich der Justiz dienlich ist.

Die Ergebnisse der Bewertung zeigen, dass die Befragten sich einig waren, dass nicht nur die finanzierten Aktivitäten ohne Unterstützung der EU nicht möglich gewesen wären, sondern sie bestätigten auch, dass die erreichten Ergebnisse durch die Mitgliedstaaten allein nicht erzielt worden wären. Der EU-Mehrwert des Programms „Justiz“ zeigt sich vor allem in der Förderung länderübergreifender Projekte von europäischem Ausmaß zur Behandlung grenzübergreifender Themen sowie in der Bereitstellung von Fördermitteln zur Finanzierung von Aktivitäten in Schwerpunktbereichen, die mangels politischen Willens nicht besonders hoch auf der Agenda der Mitgliedstaaten stehen. Darüber hinaus gewährleistet das Programm „Justiz“ den Fortbestand europäischer Netzwerke wie des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten.

Die Bewertungsergebnisse zeigen, dass die **Themen und Bereiche, mit denen sich das Programm „Justiz“ befasst, weitere Maßnahmen und Beteiligung auf EU-Ebene erfordern würden**. Die Nachfrage nach Maßnahmen seitens der EU in diesen Bereichen und die Tatsache, dass die Zahl der Anträge für das Programm immer noch höher ist als die Anzahl der bewilligten Finanzhilfen, zeigen allerdings ein deutliches Interesse an den Prioritäten des Programms.

▪ **Gerechtigkeit**

Die Förderung der drei übergreifenden Prioritäten Geschlechtergleichstellung, Rechte des Kindes und Rechte von Menschen mit Behinderungen ist für das Programm „Justiz“ sehr wichtig und wurde in seiner Rechtsgrundlage verankert. Insbesondere werden die Grundsätze des Gender Mainstreaming und der Förderung der Kinderrechte während des Bewertungsprozesses unter dem Aspekt der Qualität eines Vorschlags bewertet. Die Bewertung hat jedoch gezeigt, dass Geschlechterfragen und Gleichstellung kaum zu den Hauptthemen der entwickelten Projekte gehören.

Das Programm „Justiz“ unterstützt die Rechte des Kindes sowohl in der Programmplanungsphase (Gestaltung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) als auch bei den Aktivitäten der zur Finanzierung ausgewählten Projekte. Die Achtung der Rechte des Kindes wird weiterhin dadurch verstärkt, dass die Finanzmittel beantragenden

Organisationen, die während der Durchführung des Projekts direkt mit Kindern arbeiten, der Kommission eine Darstellung ihrer Kinderschutzpolitik vorlegen müssen. Darüber hinaus beinhalten die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die im Rahmen des Programms „Justiz“ finanziert werden, über Inhalte, die für die Thematik relevant sind.

Die Priorität der Rechte von Personen mit Behinderungen scheint im Vergleich zu den beiden vorangehenden Themen eher im Hintergrund zu stehen.

Um nachzuvollziehen, wie das Programm mithilfe der finanzierten Aktivitäten die Gerechtigkeit fördert, sind die Daten der Teilnehmer, wie in der Verordnung vorgeschrieben, nach Geschlecht, Behinderungsgrad oder Alter aufgeschlüsselt zu erheben. Dies ist bislang jedoch noch nicht geschehen.

Abschließend sollte wie bereits erwähnt in Zukunft angestrebt werden, die Mittel des Programms ausgewogener auf die verschiedenen Zielgruppen von Begünstigten und Mitgliedstaaten zu verteilen.

▪ **Möglichkeit zur Vereinfachung**

Die Bewertung hat in Bezug auf die Verwaltung des Programms keinen klaren Spielraum für weitere Vereinfachungen ergeben. Der derzeitige direkte Verwaltungsmodus ist angesichts der Größe des Programms angemessen.

Trotz der Verbesserungen, die mit dem laufenden Programm erzielt wurden, äußerten sich sowohl die befragten Beamten der Kommission als auch die Begünstigten kritisch zum Umsetzungsprozess, insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsführung und die Berichterstattungspflichten. Den Begünstigten zufolge könnte die Laufzeit der im Rahmen des Programms finanzierten Projekte, insbesondere im Bereich der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen, verlängert werden. Darüber hinaus führten die Begünstigten an, dass auch die Betriebskostenzuschüsse auf mindestens zwei Jahre (statt einem Jahr) ausgedehnt werden könnten, um den Verwaltungsaufwand für den Antrag und die Berichterstattung zu senken. Ein weiteres zentrales Problem besteht nach Ansicht kleiner Organisationen der Zivilgesellschaft in der Schwierigkeit, die erforderlichen Beträge zur Kofinanzierung aufzubringen.

Auch wenn die Einführung des neuen Teilnehmerportals zunächst einige Schwierigkeiten mit sich brachte, halten die Beteiligten die Einreichung von Vorschlägen über das Teilnehmerportal derzeit für eine Verbesserung gegenüber dem früheren IT-System, da die Anzahl der für die Förderfähigkeitsprüfung benötigten Dokumente, und somit auch der damit verbundene Verwaltungsaufwand, abgenommen hat. Das Portal scheint jedoch in seiner jetzigen Form schlecht auf typische Antragsteller aus dem Programm „Justiz“ zugeschnitten zu sein, und daher gibt es in dieser Hinsicht Verbesserungspotenzial.

Abschließend könnten die Anforderungen und Indikatoren zur Überwachung sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene vereinfacht und gestrafft werden.