

Brüssel, den 29.6.2018
SWD(2018) 359 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) 508 final} - {SWD(2018) 358 final}

Der Bericht und die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als Begleitdokument zum Bericht enthalten die Ergebnisse der zum Ende der ersten Hälfte (Zeitraum 2014 bis Mitte 2017) der Umsetzung des Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ vorgenommenen Zwischenbewertung. Im Geiste der Strategie Europa 2020 soll mit dem Programm ein Europa der Rechte und der Gleichstellung weiter vorangebracht werden.

Das allgemeine damit verfolgte Ziel besteht darin, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen, wie sie im EUV, im AEUV, in der Charta und in den internationalen Menschenrechtsübereinkommen, denen die Union beigetreten ist, verankert sind, gefördert, geschützt und wirksam umgesetzt werden; hierzu wurden Grundrechte in neun Bereichen (Gewalt, Bekämpfung von Rassismus, Nichtdiskriminierung, Schutz der Rechte von Personen mit Behinderung, des Kindes und Verbrauchern, Gleichstellung von Frauen und Männern und Voranbringen des Gender Mainstreaming, Datenschutz, Unionsbürgerschaft) als spezifische Zielsetzungen angegangen.

Bei der durchgeführten Bewertung wurden die Fortschritte beurteilt, die mit dem Programm bei der Verfolgung der Ziele bislang erzielt worden sind. Die Erkenntnisse werden in das letzte Arbeitsprogramm für 2019-2020 eingehen und zugleich die Gestaltung des Programms für den Finanzierungszeitraum nach 2020 beeinflussen.

Die Zwischenbewertung hat ergeben, dass das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ sich in Bezug auf die gesteckten Ziele sich bis zur Halbzeit insgesamt gut entwickelt hat. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die:

- **Effektivität**

Da bei der Erreichung der Leistungen und Ergebnisse bislang gute Fortschritte erzielt worden sind, **steht zu erwarten, dass sich mit dem Programm ebensolche Fortschritte auch im Hinblick auf das allgemeine Ziel verzeichnen lassen werden.** Allerdings **ist es mitunter nicht einfach, Änderungen der globalen Indikatoren auf die Maßnahmen im Rahmen des Programms zurückzuführen.** Insbesondere im Hinblick auf die spezifischen Ziele **sind die Fortschritte zur Verwirklichung der neun Ziele ungleich verteilt.** In Bezug auf drei spezifische Ziele (insbesondere die Förderung der Nichtdiskriminierung, der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte und die Verbraucherrechte) ist der mit dem Programm geleistete Beitrag unmittelbar und substanziell, und die Ziele werden mit großer Wahrscheinlichkeit erreicht. Im Gegensatz dazu haben die Belege für die Wirkung des Programms auf die Erreichung sonstiger spezifischer Ziele gezeigt, dass die Programmaktivitäten zwar zur Verwirklichung der Zielsetzungen beitragen, dieser Beitrag jedoch moderater ausfällt, was sowohl an den begrenzten Programmressourcen als auch daran liegt, dass ein Wandel von einer Vielzahl weiterer Faktoren beeinflusst wird.

In jedem Fall wurde **quer durch alle spezifischen Zielsetzungen ein wichtiges Ergebnis erreicht, d. h. die Fähigkeiten und Kompetenzen der Fachkräfte** zu steigern. Eine weitere mit dem Programm erzielte bedeutende Errungenschaft stellt **der Beitrag zu einem systemischen Wandel dar, der durch die Projektergebnisse erzielt wurde, darunter durch bessere Instrumente, Verfahren, Dienste und Maßnahmen, die quer durch alle spezifischen Zielsetzungen ausgearbeitet worden sind.**

Die für die Auswertung der Ergebnisse des Programms gewählten Überwachungsindikatoren sind alles in allem adäquat, einzelne Verbesserungen ließen sich gleichwohl vornehmen.

Der Mehrheit der Begünstigten zufolge waren **die Kommunikationsmaßnahmen der Kommission zur Förderung des Programms weithin erfolgreich** und das Programm gewann im Vergleich zu seinen Vorgängern an Beliebtheit. Allerdings müssen die Bemühungen fortgesetzt werden, damit sichergestellt ist, dass alle potenziellen Antragsberechtigten in sämtlichen Mitgliedstaaten erreicht werden.

Der Nutzen des Programms war gegenüber den Vorgängerprogrammen hoch, auch was die eingegangenen Anträge und die gewährten Unterstützungszahlungen anbelangt.

Eine weitere positive Entwicklung stellte **das hohe Maß an finanztechnischer Umsetzung des Programms** dar, da das Maß an von Antragsberechtigten beantragten und in Bezug auf die einzelnen spezifischen Ziele gewährten Finanzierungen in den Jahren 2014-2015 gegenüber den Vorgängerprogrammen etwas höher ausgefallen ist.

Den verschiedenen Indikatoren und den befragten Interessenträgern nach zu urteilen hat die Bewertung darüber hinaus positive Entwicklungen dabei aufgezeigt, für **weitergehende Kenntnisse des EU-Rechts und der von der EU verfolgten Strategien, Rechte und vertretenen Werte** zu sorgen. Des Weiteren hatten die Partnerschaften im Rahmen der Maßnahmen des Programms positive Auswirkungen auf die Begünstigten sowie die Fertigkeiten und Kapazitäten der Teilnehmer am Programm.

Mit Blick auf die **Tragfähigkeit** der Maßnahmen im Rahmen des Programms nach Auslaufen der Finanzierung war die Mehrzahl der befragten Interessenträger der Ansicht, dass Maßnahmen, die den Erwerb neuer Fertigkeiten und den Wissenstransfer, geschärftes Bewusstsein und die Schaffung von Instrumenten und Verfahren zum Ziel haben, das Projekt mit großer Wahrscheinlichkeit überdauern werden. Etwas geringer waren die Erwartungen, was die Fortführung der Schulungstätigkeiten nach Abschluss des Projekts anbelangt. Allerdings erwartete lediglich ein Drittel der Teilnehmer, dass die im Rahmen des Projekts finanzierten Partnerschaften den Finanzierungszeitraum überdauern würden. Ähnlich niedrig ist der Anteil der Interessenträger, welche die Ansicht vertraten, dass die während der mit dem Programm finanzierten Projekte gebildeten Partnerschaften ihre Möglichkeiten zur Mittelbeschaffung verbessert haben. Alles in allem gibt es nur sehr wenig Hinweise auf das Fortbestehen von Projektergebnissen nach dem Auslaufen der Finanzierung.

Schließlich noch gaben 80 % der Teilnehmer an der Umfrage an, dass **das Programm den Bedürfnissen der betreffenden Zielgruppen (überaus) wirksam gerecht werde**. Über 70 % der Begünstigten des Programms vertraten daneben die Ansicht, dass das Programm hochwirksam dabei gewesen ist, die richtigen Politikbereiche und die relevantesten Zielgruppen anzusprechen.

▪ **Relevanz**

Das Programm ist von hoher Relevanz für die Belange der Interessenträger und Begünstigten, z. B. was die Wissensentwicklung, Fortbildung, Sensibilisierung und Strukturhilfe anbelangt. So äußerten sich die im Rahmen der Erhebung befragten Interessenträger überaus positiv über die Relevanz der Programmmaßnahmen dabei, ihren Bedürfnissen gerecht zu werden. Allerdings hat die Bewertung auch die eine oder andere Lücke aufgezeigt, was die Belange gewisser Interessenträger und Bürger anbelangt, denen durch das Programm größere Aufmerksamkeit zuteilwerden könnte, etwa Frauen, die gleich mehrfach Diskriminierung ausgesetzt sind (z. B. Frauen mit Migrationshintergrund, Frauen mit Behinderung und ältere Frauen).

Die zum Zeitpunkt der Annahme des Programms erkannten Bedürfnisse sind nach wie vor relevant, da, wie die durchgeführte Bewertung gezeigt hat, die Erreichung bestimmter Vorgaben insbesondere im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern oder auch die Rechte von Personen mit Behinderungen aufgrund des Umstands unwahrscheinlich ist, dass hier nur langsame Fortschritte erzielt werden konnten.

Das Programm ist zugleich flexibel genug, um neu entstehende Bedürfnisse darin aufzunehmen.

Einen weiteren Hinweis auf die fortbestehende Relevanz des Programms für den vorhandenen Bedarf liefert die **gegenüber früheren Programmen wachsende Nachfrage nach Fördermitteln**, insbesondere, was die spezifischen Ziele in Bezug auf die Gewalt gegen Kinder, die Nichtdiskriminierung und die Bekämpfung von Rassismus anbelangt.

▪ **Effizienz**

Nach Angaben der Mehrzahl der Begünstigten und der Vertreter der Mitgliedstaaten stehen **die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen des Programms oder aber übersteigen diesen.**

Eine zentrale Errungenschaft des Programms gegenüber seinen Vorgängern besteht auch in den **geringeren Anforderungen, die es an die zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Begünstigten stellt.**

Darüber hinaus stellen nach Angaben der Interessenträger **die an der Gestaltung des Programms gegenüber 2007-2013 vorgenommenen Änderungen den bedeutendsten Faktor für die Wirksamkeit von Projekten hinsichtlich der Verwirklichung der damit verfolgten Ziele dar.**

Nach Auffassung der Begünstigten ist das derzeitige Finanzierungsinstrument dem Programm angemessen. Allerdings sind sie der Auffassung, dass Spielraum für eine Nutzung von Alternativmaßnahmen wie Mikro- und Kleinkredite besteht.

Schließlich noch haben mehrere Begünstigte moniert, dass die vergleichsweise **lange Zeitspanne zwischen der Beantragung und der Aufnahme der Projektaktivitäten Probleme für die Wirksamkeit Letzterer schaffe**, da sich in diesem langen Zeitraum kontextuelle Faktoren ändern und damit einen zusätzlichen Aufwand bei der Anpassung des Projekts an den neuen Kontext begründen können.

▪ **Kohärenz, Komplementarität, Synergien**

Den Angaben von Begünstigten zufolge **zeichnet sich das Programm durch ein hohes Maß an innerer Kohärenz** (zwischen den spezifischen Zielsetzungen und den getroffenen Maßnahmen) sowie **ein hohes Maß an äußerer Kohärenz und Komplementarität mit bzw. gegenüber anderen Instrumenten, Programmen und Maßnahmen der Gemeinschaft aus.**

Bei der Bewertung wurden keine größeren Überlappungen mit anderen von der EU finanzierten Programmen festgestellt. Damit bestätigt sich offenbar, dass die spezifischen Ziele sich gegenüber den Vorgängerprogrammen gestraffter und klarer definiert darbieten.

Darüber hinaus zeichnet sich das Programm durch ein hohes Maß an Kohärenz mit den international vereinbarten Grundsätzen wie der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aus.

Ferner steht nach Angaben von nahezu 90 % der Begünstigten **das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ in seinen Zielsetzungen, Vorgaben und Arten von Maßnahmen alles in allem auch mit den Strategien in Einklang, die auf demselben Gebiet auf einzelstaatlicher Ebene verfolgt werden.**

- **Mehrwert für die EU**

Die innewohnende „europäische“ und „transnationale“ Dimension bildet den Kern des Mehrwerts, den das Programm für die EU birgt. Nach Angaben der Mehrzahl der Begünstigten hätten im Falle, dass es die Programmaktivitäten nicht gegeben hätte, vergleichbare Projekte nicht stattgefunden oder wären mit der gleichen Reichweite, was Begünstigte und Zielgruppen anbelangt, in Ermangelung an verfügbaren Ressourcen auf einzelstaatlicher Ebene nicht möglich gewesen. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Schulungsmaßnahmen im Bereich der Prävention gegenüber allen Formen von Gewalt sowie auf dem Gebiet des Datenschutzes. In entsprechender Weise ist die von Seiten der EU geleistete Finanzierung von auf Gemeinschaftsebene tätigen Organisationen von besonderer Bedeutung, da eine einzelstaatliche Finanzierung eines grenzübergreifend geknüpften Netzes noch schwieriger zu erlangen wäre. Überdies hat es den Angaben der befragten Interessenträger nach zu urteilen den Anschein, als wären **im Rahmen des Projekts finanzierte Projekte von höherer Qualität** und zugleich **innovativer als solche, die mit Mitteln auf einzelstaatlicher Ebene finanziert werden.** Indem sie die Möglichkeit schaffen, innovative Konzepte auszuprobieren, lassen sich diese Projekte insbesondere dazu nutzen, den Regierungen der Mitgliedstaaten die Vorteile der unternommenen Aktivitäten vor Augen zu führen.

Schließlich noch ist anzumerken, dass **die Nachfrage nach Mitteln aus dem Programm über den gesamten Verlauf von dessen Umsetzung hoch geblieben ist.** All diese Erkenntnisse deuten darauf hin, dass innerhalb der vom Programm erfassten Bereiche eine anhaltende Nachfrage nach Maßnahmen auf EU-Ebene besteht.

- **Gerechtigkeit**

Das Programm hat spezifische Unterstützung für die Förderung der Querschnittsprioritäten Gleichstellung von Frauen und Männern, Rechte des Kindes und Rechte von Personen mit Behinderung geleistet.

Das Thema Gender Mainstreaming wurde über ein eigenes spezifisches Ziel gefördert. Darüber hinaus wurden spezifische Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern auch unter dem Titel anderer spezifischer Ziele finanziert. Dies bedeutet, dass erhebliche finanzielle Ressourcen unmittelbar in die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und das Voranbringen des Gender Mainstreaming geflossen sind. Die Grundsätze und Mechanismen des Gender Mainstreaming spiegeln sich in allen Abschnitten des Programms der Planung, Umsetzung und Überwachung wider; gleichwohl besteht nach wie vor Spielraum für einen stärkeren Schutz von Frauen, die sich mehrfachen Benachteiligungen gegenüber sehen, wie auch für eine stärkere Einbindung der Gleichstellungsstellen bei der Festlegung der Programmschwerpunkte.

Mit Bezug auf den Schutz der Rechte des Kindes weist das Programm zwei spezifische, unmittelbar auf deren Förderung ausgerichtete Ziele auf. Darüber hinaus ließe sich auch mit anderen spezifischen Zielen die Finanzierung von Maßnahmen begründen, die für Kinder möglicherweise von Relevanz sind. Des Weiteren wird der Achtung der Rechte des Kindes durch den Umstand größeres Gewicht verliehen, dass Organisationen, die bei der Umsetzung

des Projekts unmittelbar mit Kindern arbeiten und hierfür Finanzmittel beantragen, der Kommission eine Beschreibung ihrer beim Schutz von Kindern verfolgten Strategie vorlegen müssen. Allerdings ließe sich die durchgängige Berücksichtigung der Rechte des Kindes quer durch alle Programmabschnitte weiter verbessern, insbesondere durch die Einbindung von Gremien, welche die Interessen von Kindern beim Setzen von Programmschwerpunkten vertreten.

Mit dem Programm wird ein spezifisches Ziel in Hinblick auf die **Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen** und eines zur Förderung der wirksamen Umsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung unter anderem aufgrund einer Behinderung verfolgt. Allen im Rahmen dieses spezifischen Ziels eingereichten Anträgen wurde stattgegeben. Die durchgängige Berücksichtigung der Rechte von Personen mit Behinderung quer durch alle Programmabschnitte bedarf der Verbesserung, insbesondere durch eine direkte Verknüpfung mit der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 und einer stärkeren Einbindung von Stellen, welche die Interessen von Personen mit Behinderung im Hinblick auf die Programmschwerpunkte vertreten.

Wiederum zum Thema Gerechtigkeit **hat es den Anschein, dass das Programm den Bedürfnissen von Menschen, die unter mehrfachen Benachteiligungen leiden, nicht in hinreichender Weise Rechnung trägt**, da die spezifischen Ziele keine Synergien und Maßnahmen in Bezug auf Gruppen unterstützen, die von mehr als einer Benachteiligung betroffen sind.

Zudem **scheint die Kofinanzierung für kleinere nichtstaatliche Organisationen, die an dem Programm teilnehmen möchten, eine Hürde darzustellen.**

Schließlich noch sollte in Zukunft versucht werden, die über das Programm bereitgestellten Ressourcen unter den einzelnen Begünstigten-Zielgruppen und den Mitgliedstaaten gleichmäßiger zu verteilen.

Zur Erlangung eines besseren Verständnisses dessen, wie das Programm über die finanzierten Aktivitäten mehr Gerechtigkeit schafft, bedarf es, wie in der Verordnung gefordert, der Erfassung von nach Geschlecht, Behinderungsgrad oder Alter aufgeschlüsselten Daten zu den Teilnehmern. Dies indes ist bislang nicht geschehen.

▪ **Spielraum für Vereinfachung**

Der Bewertung zufolge **ist die derzeitige unmittelbare Mittelverwaltung in Anbetracht der Größe des Programms und der damit verfolgten Ziele angemessen**. Allerdings besteht nach den Angaben der Mehrzahl der Begünstigten **bei der Umsetzung, beim Management und bei der Gestaltung des Programms Spielraum für weitere Vereinfachungen**. Die Begünstigten führten diesbezüglich insbesondere an, dass an die Finanzberichterstattung insbesondere im Vergleich zu den für andere EU-Programme (wie Horizont 2020 und Erasmus+) geltenden Regelungen zu hohe Detailanforderungen gestellt würden, und sie wiesen nachdrücklich auf die Möglichkeit hin, den gegenwärtigen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, den die Anforderungen an die Abfassung von Entwurfsvorschlägen und an die Überwachung und Berichterstattung bereiten.

Eine weitere von den Begünstigten vorgebrachte wichtige Anregung betrifft **die Beiträge zu den Betriebskosten**, die sich ihrer Ansicht nach auf mindestens zwei Jahre (statt einem) erstrecken sollten, um den Verwaltungsaufwand im Kontext der Projektbeantragung und der Managementverfahren zu verringern. Des Weiteren bedingen fehlende **Plankosten** mitunter

langwierige Verhandlungen unter Projektpartnern hinsichtlich der durch die verschiedenen Tätigkeiten auflaufenden Kosten.

Positiv lässt sich feststellen, dass sich Begünstigte und Vertreter der Kommission darüber einig waren, dass **das unlängst eingeführte System für die Antragstellung (Teilnehmerportal) einen Schritt zur Vereinfachung des Antragsprozesses und zur Verbesserung der Erhebung und Aggregation von Messdaten darstellt**. Allerdings besteht nach wie vor Spielraum für eine weitergehende Vereinfachung der Abläufe, insbesondere was die vorzulegenden administrativen Unterlagen anbelangt.

Ein weiteres zentrales Problem besteht nach Angaben der Begünstigten darin, dass der Großteil der Finanzierung im Rahmen des Programms für kleine nichtstaatliche Organisationen der Zivilgesellschaft aufgrund der von der Höhe der Zuschüsse abhängigen Kofinanzierung vergleichsweise schwer erreichbar ist.

Schließlich wird von allen Begünstigten in Bezug auf den Verwaltungsaufwand, der unverhältnismäßig lange Zeitraum von der Beantragung bis zur Aufnahme der Projektaktivitäten moniert.