



Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020

Evaluierung der
europäischen Umsetzung

EINGEHENDE ANALYSE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autorin: Katharina Eisele

Referat Ex-post-Folgenabschätzungen

PE 581.418 – Juli 2016

Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020

Eingehende Analyse

Am 14. September 2015 entschied der Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) drei Umsetzungsberichte in Auftrag zu geben, nämlich zu Erasmus+, Kreatives Europa und dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“. Diese Entscheidung wurde von der Konferenz der Ausschussvorsitzenden in ihrer Sitzung am 27. Oktober 2015 genehmigt. Solche Umsetzungsberichte werden routinemäßig von einer Evaluierung der europäischen Umsetzung begleitet.

Diese Evaluierung der europäischen Umsetzung über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 wurde vom Referat Ex-post-Folgenabschätzungen der Direktion Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert innerhalb der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (GD EPRS) des Europäischen Parlaments erstellt. Ziel der Evaluierung ist, anhand von Nachweisen für den spezifischen Nutzen, der derzeit durch die Umsetzung des Programms erzielt wird, die Thematik besser verstehen zu können

Abriss

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 ist ein von der Europäischen Union finanziertes Programm, mit dem ein Beitrag zu einem besseren Verständnis der EU durch die Bürger geleistet sowie das europäische Geschichtsbewusstsein und die Bürgerbeteiligung in Europa gefördert werden soll. Dieses Programm ist das dritte seiner Art und folgt auf das Programm für eine aktive europäische Bürgerschaft 2004–2006 und das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger 2007–2013.

Da das aktuelle Programm einige Veränderungen und Anpassungen durchlaufen hat, einschließlich einer Kürzung der Finanzmittel, scheint eine erste Prüfung seiner Funktionsweise und seiner Umsetzung durchaus angemessen. Vor diesem Hintergrund soll diese Evaluierung der europäischen Umsetzung als anfängliche Einschätzung der Stärken und Schwächen des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger 2014–2020 im Rahmen seiner neuen Struktur dienen. In Kapitel 5 sind einige vorläufige Ergebnisse und Empfehlungen zu finden.

AUTOREN

Katharina Eisele, Referat Ex-post-Folgenabschätzungen

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Dieses Dokument wurde vom Referat Ex-post-Folgenabschätzungen der Direktion Folgenabschätzungen und europäischer Mehrwert innerhalb der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (GD EPRS) des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments erstellt.

Um sich mit dem Referat in Verbindung zu setzen, senden Sie bitte eine E-Mail an: EPRS-ExPostImpactAssessment@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/thinktank/de

DANKSAGUNGEN

Die Autorin möchte sich bei den Beamten der EACEA und der Kommission sowie bei den Interessenträgern bedanken, die im Rahmen dieser Evaluierung der europäischen Umsetzung befragt wurden. Zudem möchte die Autorin dem Sekretariat des Ausschusses für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments und der Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik des Europäischen Parlaments für ihre wertvollen Beiträge danken.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: Juli, 2016. Brüssel © Europäische Union, 2016.

PE 581.418

ISBN 978-92-823-9553-0

doi:10.2861/307

QA-04-16-570-DE-N

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
Einleitung.....	5
1. Erfolge und Mängel des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013	8
1.1. Erhebungen zu Aktivitäten und Auswirkungen (2008 und 2009)	8
1.2. Zwischenevaluierung (2011)	8
1.3. Studie über die Erfassung der Wirkung (2013).....	10
1.4. Ex-post-Evaluierung (2015)	11
1.4.1. Feststellungen.....	11
1.4.2. Empfehlungen.....	12
1.4.3. Bericht der Kommission	14
2. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2014–2020).....	14
2.1. Ursprung und Entwicklung	15
2.1.1. Folgenabschätzung der Kommission.....	15
2.1.2. Verhandlungen und Standpunkt des Rates	16
2.1.3. Beteiligung des Parlaments: Die Rechtsgrundlage	17
2.1.4. Die Standpunkte des EWSA und des AdR	20
2.2. Programmziele	21
2.3. Aufbau und Budget	22
2.3.1. Aufbau.....	22
2.3.2. Budget	24
2.4. Programmverwaltung.....	25
2.5. Auswahl der Projekte	27
2.6. Durchführungs-, Überwachungs- und Bewertungsvorschriften	28
3. Der Standpunkt und die Rolle des Europäischen Parlaments.....	30
4. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2014–2020): Bisherige Umsetzung.....	31
4.1. Statistische Daten	31
4.1.1. Kicking-off: 2014	31
4.1.2. Auf gutem Weg: 2015.....	32
4.2. Stärken und Schwächen	35
4.2.1. Anfängliche Gesamteinschätzung.....	35
4.2.2. Gekürzte Mittel	36
4.2.3. Neue Struktur.....	36
4.2.4. Verzögerter Start im Jahr 2014.....	37
4.2.5. Antrags- und Auswahlverfahren, Zahlungen	37
4.2.6. Geografisches Gleichgewicht	37
4.2.7. Zusammenarbeit zwischen der EACEA und der GD HOME	38
4.2.8. Überwachung und Evaluierung.....	38
5. Vorläufige Feststellungen und Empfehlungen.....	39
6. Wichtige Quellen.....	41

Zusammenfassung

Den Bürgerinnen und Bürgern die Europäische Union näherzubringen ist seit langer Zeit ein zentrales Ziel der europäischen Entscheidungsträger. Bürgerinnen und Bürger zu motivieren und sie auf EU-Ebene auf unterschiedliche Art und Weise zu beteiligen ist von großer Wichtigkeit. Zusätzlich zur Verbesserung der Bedingungen für eine aktive demokratische Bürgerbeteiligung unterstützt die EU Maßnahmen, die den Bürgerinnen und Bürgern ein erweitertes Verständnis der EU verschaffen, einschließlich ihrer Geschichte und ihrer Vielfalt, und die zur Förderung der Unionsbürgerschaft beitragen. Das Konzept umfasst auch die Stärkung eines offenen Dialogs zwischen den europäischen Organen, der Zivilgesellschaft und den lokalen Behörden.

Vor diesem Hintergrund beinhaltet das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 finanzielle Unterstützung durch die EU für viele unterschiedliche Projekte und Veranstaltungen, unter anderem für Städtepartnerschaften und zivilgesellschaftliche Projekte, Städtenetze (Gemeinden und Vereinigungen arbeiten auf lange Sicht zusammen an einem gemeinsamen Thema) und auch Projekte und Veranstaltungen in Bezug auf das europäische Geschichtsbewusstsein. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ hat sich für verschiedene politische Bereiche als relevant erwiesen, einschließlich für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Bildung, Weiterbildung und Jugend. Das Programm 2014–2020 wird von der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) der Kommission umgesetzt und direkt von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) verwaltet.

Die Finanzierung von Maßnahmen, mit denen die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an europäischen Angelegenheiten gefördert und ermöglicht wird, ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere in Zeiten, in denen sich der Euroskeptizismus auf dem Vormarsch befindet. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist eine einzigartige europäische Plattform zur Förderung der Bürgerbeteiligung in Europa, entweder auf direktem Weg oder über Organisationen mit dieser Zielgruppe. Mit der Ex-post-Evaluierung der Kommission bestätigte sich für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013, dass die Ziele und Aktivitäten des Programms relevant sind, als Ergänzung anderer Initiativen dienen und einen eindeutigen europäischen Mehrwert haben.

Obwohl sich das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 noch immer in einer frühen Phase der Umsetzung befindet und einige Herausforderungen bevorstehen, wird es sich voraussichtlich als einzigartiges und erfolgreiches von der EU finanziertes Programm erweisen, zur Beteiligung der Bürger führen und auf den Erfolgen seiner Vorgängerprogramme aufbauen. Eine der großen Herausforderungen ist die geplante Kürzung der Finanzmittel für das derzeitige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“. Daher ist die Teilnahme am Programm sehr konkurrenzbetont geworden, und die Projekte sind insgesamt von hoher Qualität.

Eine Bestandsaufnahme für die ersten zwei Jahre des gegenwärtigen Programms führt zu dem Schluss, dass seine Verwaltung und Durchführung solide und stabil verlaufen. Der Anstieg bei der Anzahl an Anträgen zeigt, dass ein eindeutiger Bedarf für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ besteht, was den Unterschied zu anderen Förderungsprogrammen ausmacht. Mit den für die Finanzierung ausgewählten Projekten werden die grundlegenden Sorgen der Bürger angesprochen, wobei der Vielfalt Raum gegeben wird, jedoch auch die Prioritäten der Kommission Berücksichtigung finden. Laut der EACEA sind 2 000 Organisationen in Europa direkt an den unterstützten Projekten beteiligt, und das Programm erreicht direkt und indirekt etwa eine Million Bürger.

Einleitung

Den Bürgerinnen und Bürgern die Europäische Union näherzubringen ist seit langer Zeit ein zentrales Ziel der europäischen Entscheidungsträger. Bürgerinnen und Bürger zu motivieren und sie auf EU-Ebene auf unterschiedliche Art und Weise zu beteiligen ist von großer Wichtigkeit. Zusätzlich zur Verbesserung der Bedingungen für eine aktive demokratische Bürgerbeteiligung unterstützt die EU Maßnahmen, die den Bürgerinnen und Bürgern ein erweitertes Verständnis der EU verschaffen, einschließlich ihrer Geschichte und ihrer Vielfalt, und die zur Förderung der Unionsbürgerschaft beitragen. Das Konzept umfasst auch die Stärkung eines offenen Dialogs zwischen den europäischen Organen, der Zivilgesellschaft und den lokalen Behörden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 ergaben sich für die Bürgerinnen und Bürger neue Möglichkeiten, sich durch die partizipative Demokratie an der Politikgestaltung auf Unionsebene zu beteiligen.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die EU-Organe gemäß Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) den Bürgerinnen und Bürgern und den einschlägigen Verbänden die Möglichkeit bieten, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Diese Bestimmung beinhaltet ebenfalls die Verpflichtung der EU-Organe, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu führen, die Aufgabe der Kommission, breit angelegte Konsultationen mit den Interessenträgern durchzuführen, und die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative.¹ Zudem ist in Artikel 20 AEUV der grundlegende Status der Unionsbürgerschaft festgelegt sowie die damit verbundenen Rechte. Wie von der Kommission erläutert, ist ein besseres Verständnis der EU eine wichtige Voraussetzung, damit die Bürgerinnen und Bürger diese Rechte in vollem Umfang wahrnehmen können.²

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen an Aktivitäten für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den

¹ Für weitere Informationen siehe I. Anglmayer, [The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years](#), Eingehende Analyse des EPRS, April 2015.

² Europäische Kommission, „Impact Assessment accompanying the document ‚Proposal for a Regulation of the Council establishing for the period 2014-2020 the programme ‚Europe for Citizens‘ to promote European citizenship‘“, SEC(2011) 1562, 14. Dezember 2011, S. 20.

grenzüberschreitenden Austausch aktiv zu beteiligen, mit dem Ziel, die europäische Identität zu stärken und die europäische Integration mithilfe von Förderprogramme voranzutreiben.

Das derzeitige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020³ ist der Nachfolger des gleichnamigen Programms 2007–2013 und des vorangegangenen Programms für eine aktive europäische Bürgerschaft 2004–2006.⁴ Viele unterschiedliche Projekte und Aktivitäten wurden in der Vergangenheit finanziert, u. a. Städtepartnerschaften und zivilgesellschaftliche Projekte, Städtenetze und auch Projekte und Veranstaltungen in Bezug auf das europäische Geschichtsbewusstsein.⁵

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ hat sich für verschiedene politische Bereiche als relevant erwiesen, einschließlich für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Bildung, Weiterbildung und Jugend. Die Finanzierung von Maßnahmen, mit denen die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an europäischen Angelegenheiten gefördert und ermöglicht wird, ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere in Zeiten, in denen sich der Euroskeptizismus auf dem Vormarsch befindet. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist eine einzigartige europäische Plattform zur Förderung der Bürgerbeteiligung in Europa, entweder auf direktem Weg oder über Organisationen mit dieser Zielgruppe.⁶

Anhand der Ex-post-Evaluierung der Kommission wurde im September 2015 bestätigt, dass die Ziele und Aktivitäten des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ relevant sind, als Ergänzung zu anderen Initiativen dienen und einen eindeutigen europäischen Mehrwert haben, da mit dem Programm bewährte Verfahren gefördert wurden und darüber hinaus Aktivitäten, die mit anderen Mitteln nicht hätten finanziert werden können, durchgeführt wurden.⁷

Das derzeitige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wird von der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) der Kommission umgesetzt und direkt von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) verwaltet. Verbände, lokale Behörden und Einrichtungen aus allen 28 Mitgliedstaaten der EU sowie aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien können sich um über dieses Programm gewährte Zuschüsse bewerben.

³ Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020.

⁴ Für eine umfassendere Erörterung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ als Mittel zur Förderung der Unionsbürgerschaft und Identität siehe A. Kutay, *Governance and European Civil Society*, Routledge 2014, S. 83–86; siehe auch K. Mäkinen, *Constructing Europe as an Area via EU Documents on Citizenship and Culture*, in: *The Meanings of Europe* (Hrsg. C. Wiesner and M. Schmidt-Gleim), Routledge 2014, S. 130–143.

⁵ Für eine Auswahl an Projekten, die über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 finanziert wurden, siehe Europäische Kommission, *„The citizen’s effect – 25 features about the Europe for Citizens Programme“*, 2012.

⁶ Coffey International und Deloitte, *Ex-post evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–2013*, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission, September 2015, S. 22–23.

⁷ Ebd., S. 58.

Während die Durchführung einer vollständigen Evaluierung zu diesem Zeitpunkt nicht möglich ist, weil das aktuelle Programm erst im April 2014 verabschiedet wurde, bietet diese Evaluierung der europäischen Umsetzung eine anfängliche Einschätzung der Stärken und Schwächen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020. Die Zwischenbewertung des Programms durch die Kommission ist für Dezember 2017 vorgesehen.

In dieser Evaluierung der europäischen Umsetzung werden zunächst die Erfolge und Mängel des vorangegangenen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ vorgestellt, bevor das aktuelle Programm des Zeitraums 2014–2020 untersucht wird.

1. Erfolge und Mängel des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013

Insgesamt wurde das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, das vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 lief,⁸ als Erfolg eingestuft.

1.1. Erhebungen zu Aktivitäten und Auswirkungen (2008 und 2009)

Die Kommission hat mit dem Ziel, die Aktivitäten und die Wirkung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zu erfassen, einige Studien durchgeführt. Eine Stichprobenerhebung zu den im Jahr 2008 durchgeführten Bürgerbegegnungen im Rahmen der Städtepartnerschaften zeigte, dass eine Beteiligung an derartigen Aktivitäten umfassend zu einem erweiterten Informationsstand über die EU, zu einem stärkeren Empfinden als Europäer und zur Solidarität beiträgt.⁹ Im Jahr 2009 wurde in der Folge von der Generaldirektion Bildung und Kultur (EAC) eine weitere Erhebung zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in Bezug auf die Wirkungsindikatoren in Auftrag gegeben.¹⁰ Aus der Erhebung ergaben sich die folgenden zentralen Schlussfolgerungen: die Teilnahme an einer Veranstaltung „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ hat voraussichtlich nicht nur Auswirkungen auf die Ansichten der Teilnehmer, sondern auch auf deren künftige Handlungen; den meisten Gefallen finden die Teilnehmer daran, etwas über das Leben anderer Menschen in anderen Ländern zu lernen oder neue Freunde zu finden und Kontakte zu knüpfen; während sich die meisten Teilnehmer der Rolle der EU bei diesen Veranstaltungen bewusst sind, ist mehr über die EU zu erfahren für einen Großteil von ihnen eher sekundär.

1.2. Zwischenevaluierung (2011)

Mit der Unterstützung externer Partner führte die Kommission im Jahr 2010 eine Halbzeitbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in Form einer Studie durch.¹¹ In der Studie erfolgte die Schlussfolgerung, dass die Zielvorgaben des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ weiterhin gültig und für das übergeordnete Ziel relevant seien, den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit zur

⁸ Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013).

⁹ Siehe Europäische Kommission, GD Bildung und Kultur, „Report on the activities under the ‘Europe for Citizens Programme‘“, 2008, EFCC/120/2009-EN, S. 2; die Erhebung wurde im Februar 2008 durchgeführt. Die Kommission erklärte, dass an 632 Begünstigte von Städtepartnerschaften ein Online-Fragebogen gesendet wurde, den 169 Befragte tatsächlich ausfüllten, was einer Beteiligungsquote von 29 % entspricht.

¹⁰ „Ecotec, Europe for Citizens Survey 2009 – Developing impact indicators for the Europe for Citizens programme and adapting them to the 2009 Annual Management Plan“, abschließender Forschungsbericht, Oktober 2009.

¹¹ Ecorys, Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007-13, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission (GD COMM), 2010; siehe auch Europäische Kommission, Bericht über die Zwischenevaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007-2013, KOM(2011) 83 endgültig, 1.3.2011.

Interaktion und zur Beteiligung an der Schaffung eines weiter zusammenwachsenden Europas zu geben, was wiederum zur Entwicklung der Unionsbürgerschaft führt.¹²In der Studie wurde darauf hingewiesen, dass sich zwischen 2007 und 2009 schätzungsweise 2,8 Millionen Bürgerinnen und Bürger an finanzierten Aktivitäten beteiligten, was dafür spricht, dass eine erhebliche Nachfrage besteht. In Bezug auf die Kohärenz wurde im Rahmen der Studie festgestellt, dass das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zumeist als Ergänzung anderer EU-Programme diene, z. B. in den Bereichen der Förderung des interkulturellen Dialogs und des Ausbaus der Bürgerbeteiligung und der Demokratie in Europa, und dass dieses Programm hinsichtlich seiner direkten Auswirkungen auf das Ausmaß und den Umfang der Aktivitäten einen eindeutigen europäischen Mehrwert habe. Die Nachfrage für das Programm wurde als weiterhin groß beurteilt, da das Budget die tatsächliche Nachfrage nicht abdecken konnte. In der Studie wurde darauf hingewiesen, dass die Kostenwirksamkeit aufgrund des unterschiedlichen Umfangs der Projekte und der Bandbreite an Ergebnissen schwer zu beurteilen sei. In Bezug auf die Effizienz kam die Studie überdies zu dem Schluss, dass die Programmausgaben zur Unterstützung von Projekten den Erwartungen entsprechen. Während im Rahmen der Studie eingeräumt wurde, dass das Ausmaß schwer zu beurteilen sei, in dem das Programm auf nationaler und EU-Ebene Einfluss auf politische Maßnahmen und Verfahren hat, wird auch betont, dass die Möglichkeit bestünde, diesen Einfluss auszuweiten. Schließlich kam die Studie zu der Schlussfolgerung, dass die Verbreitung der Ergebnisse verbessert werden könne.¹³ Die wichtigsten Empfehlungen für den verbleibenden Zeitraum des Programms und für das Nachfolgeprogramm wurden unter vier Rubriken zusammengefasst:¹⁴

- (1) Die EU besser verstehen und ein stärkeres Gefühl der Verantwortung für sie entwickeln, indem das Programm stärker mit wichtigen gesellschaftlichen Themen verknüpft wird sowie mit Themen, die die Bürgerinnen und Bürger als von unmittelbarem und aktuellem Interesse betrachten, und indem festgestellt wird, wie wichtige strategische Ziele und politische Prioritäten unterstützt werden können;
- (2) Die Umsetzung des Programms weiter verbessern und anpassen, unter anderem indem eine bessere Balance zwischen der Unterstützung wichtiger Interessenträger und kleinerer Teilnehmer gefunden, das Finanzierungsausmaß für die Aktionen „Aktive europäische Erinnerung“ und „Aktive Zivilgesellschaft“ erhöht und das Antragsverfahren vereinfacht wird;
- (3) Eine ausgewogenere Teilnahme erreichen, indem Anstrengungen sowohl zur Korrektur bestehender geografischer Ungleichgewichte unternommen werden, die sich in einer deutlichen Unterrepräsentation von Ländern aus dem Norden (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Dänemark und Schweden) und Süden Europas und dem Balkan (Spanien, Portugal, Griechenland, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Albanien, Kroatien und die Ehemalige Jugoslawische Republik

¹² Ebd., Ecorys, S. 76.

¹³ Ebd., Ecorys, S. 76-84.

¹⁴ Siehe M. J. Prutsch, [Europa für Bürgerinnen und Bürger \(2014–2020\)](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung B, September 2012, S. 17.

Mazedonien) zeigen, als auch zur Erhöhung der Beteiligung von „schwer zu erreichenden“ Gruppen, einschließlich Menschen mit Behinderungen;

- (4) Die politische und mediale Wirkung der über das Programm unterstützten Aktivitäten erhöhen, indem die Verbindungen zwischen den durch das Programm finanzierten Aktivitäten zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Regierungen und den Aktivitäten im Zusammenhang mit Städtepartnerschaften ausgeschöpft werden, die Möglichkeit, Veranstaltungen, Pressetermine etc. zu organisieren, die politische Entscheidungsträger, Fachleute und vom Programm profitierende Organisationen zusammenführen, erforscht wird und indem Verknüpfungen mit anderen EU-Programmen und -Initiativen, wie den Programmen „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, Jugend in Aktion oder Kultur gestärkt werden.

1.3. Studie über die Erfassung der Wirkung (2013)

Im Mai 2013 veröffentlichte die Kommission (GD COMM) eine Studie über die Erfassung der Wirkung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.¹⁵ Mit dieser Studie sollte die Evaluierung des vorangegangenen Programms abgeschlossen, die Überwachungsindikatoren für das folgende Programm besprochen, ein Bewertungsschema für die nächste Generation des Programms vorgeschlagen und die abschließenden Ergebnisse untersucht werden.

Die Studie schloss mit einer Reihe von Empfehlungen:

- Erstens wurden in der Studie in Bezug auf die Erhebungsstrategie einige Änderungen am Inhalt des Fragebogens vorgeschlagen (wie etwa die Aufnahme maßnahmenspezifischer Fragen und einer Vorher-Nachher-Frage, wobei die Erhebung genutzt werden sollte, um die Anzahl der direkt und indirekt erreichten Begünstigten zu ermitteln) sowie Änderungen am Umsetzungsprozess der Erhebung (wie etwa die Verwendung einer Online-Befragung anhand von E-Mails und die sorgfältige Abwägung des Zeitplans der Erhebung);
- Zweitens lieferte die Studie Erkenntnisse der Projektkoordinatoren hinsichtlich der Umsetzung der Projekte, die die tatsächlichen Gegebenheiten auf Projektebene zum Ausdruck bringen; solche Einblicke bezogen sich auf die Bedeutung der sozialen Netzwerke (bei der Verbreitung der Projektergebnisse und die Bewusstseinschaffung in Bezug auf Aktivitäten), schwer zu erreichende Gruppen (die projektspezifisch sind und sehr stark mit den Zielvorgaben des Projekts oder Besonderheiten des Standorts in Verbindung stehen), soziale Kontakte (welche die Hauptquelle für die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse darstellen) sowie Folgeveranstaltungen.

¹⁵ „Public Policy and Management Institute und Eureval, Measuring the Impact of the Europe for Citizens Programme“, ausgearbeitet für die Europäische Kommission (GD COMM), Mai 2013.

1.4. Ex-post-Evaluierung (2015)

1.4.1. Feststellungen

Im September 2015 veröffentlichte die Kommission (GD HOME) die Ex-post-Evaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013.¹⁶ Der Umfang der Evaluierung bestand in der Beurteilung der Ergebnisse und der Umsetzung dieses Programms. Zu diesem Zweck wurden bei dieser Evaluierung nacheinander die Relevanz, die Wirksamkeit, die Effizienz und die Nachhaltigkeit des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 geprüft und zusätzlich einige Empfehlungen zur Verbesserung der nachfolgenden Programme ausgesprochen. Die Evaluierung beruhte auf Sekundärforschung, Befragungen, einer Fokusgruppe mit wichtigen Interessenträgern, einer Erhebung der abgelehnten Antragsteller, Fallstudien ausgewählter Projekte und einem Benchmarking, mit dem ein Vergleich mit anderen Ausgabeprogrammen der EU ermöglicht wurde.¹⁷

Aus der Evaluierung ergab sich eine Reihe von übergeordneten Schlussfolgerungen. Die Evaluierung diente als Bestätigung für die Relevanz der Zielvorgaben und Aktivitäten des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ angesichts der Umstände, wie dem zunehmenden Euroskeptizismus und der Umverteilung von Ressourcen auf Initiativen mit wirtschaftlichem Schwerpunkt. Das Programm wurde ebenfalls als hinreichend unterscheidbar von anderen Programmen beurteilt, in Bezug auf seinen Umfang, seine Zielvorgaben, Aktivitäten und Zielgruppen, um als ergänzende Maßnahme zu dienen. In Bezug auf den europäischen Mehrwert wurde im Rahmen der Evaluierung festgestellt, dass über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ Aktivitäten ermöglicht wurden, die nicht anderweitig hätten finanziert werden können, und dass die Verbreitung von bewährten Verfahren gefördert wurde.

Zudem ergab sich mit der Evaluierung die Schlussfolgerung, dass die Art von Projekten, die über das Programm finanziert wurden, je nach ihren jeweiligen Mechanismen, Zielgruppen und Methoden auf verschiedenste Art Wirkung zeigen könnten. Eine potenziell große Wirkung stützte sich auf Faktoren wie die Beteiligung von Kindern und schwer erreichbaren Gruppen über die Einrichtung nachhaltiger Netze und die Anbindung an die Politikgestaltung.¹⁸ Insgesamt wurde im Rahmen der Evaluierung festgestellt, dass die Projekte eindeutig begründet, ihr Umfang und ihre Zielvorgaben klar abgegrenzt waren sowie eine plausible Interventionslogik gegeben war und dass die Beteiligung der relevanten Partner zu aussagekräftigen Ergebnissen führte.

Aufgrund des begrenzten zeitlichen Rahmens für Projekte, die über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ finanziert werden, wurden Folgeinitiativen und Anschlussfinanzierungen sowie die breitere Anwendbarkeit und die umfassendere Reproduzierbarkeit der Projekte und des Outputs als entscheidende Faktoren für das

¹⁶ „Coffey International und Deloitte, Ex-post evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–2013“, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission (GD HOME), September 2015.

¹⁷ Ebd., S. 4.

¹⁸ Ebd., S. 5, 31–47.

Erreichen nachhaltiger Ergebnisse festgehalten. Es wurde darauf hingewiesen, dass das relativ geringe Budget voll ausgenutzt werden müsse, indem spezifische Bereiche ermittelt werden, in denen der größte Mehrwert erzielt werden könnte und eine Ergänzung größerer Initiativen erfolgt, um eine größtmögliche Wirkung zu erzielen.¹⁹Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Benchmarking-Analyse zeigte, dass das Angebot des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ einzigartig war, und zwar wenn es gewöhnlichen Bürgern als erster Einstiegspunkt diene, um das Gespräch mit der EU zu suchen, und wenn über das Programm zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Behörden zusammengebracht wurden, um bürgerschaftliche Aktivitäten zu erarbeiten.²⁰

In der Evaluierung wurde die Ansicht vertreten, dass die potenzielle Wirkung des Programms verstärkt werden könne, würde der Schwerpunkt auf spezifische Kernbereiche (Bürgerschaft, Städtepartnerschaften und Geschichtsbewusstsein) gelegt und die verbleibenden Punkte, wie etwa der Jugendbereich, über andere Programme abgedeckt. Zudem wird in der Evaluierung betont, dass die Wirksamkeit verbessert werden könne, wenn sich das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in größerem Umfang auf bürgerorientierte Projekte konzentrieren würde.

Während in der Evaluierung darauf hingewiesen wird, dass die verschiedenen Aktionsbereiche im Hinblick auf ihre Kostenwirksamkeit aufgrund ihrer komplexen und verschiedenartigen Struktur nicht ohne Weiteres verglichen werden können, schwankten die Kosten pro Teilnehmer zwischen den verschiedenen Aktionsbereichen erheblich. Des Weiteren wurde in der Evaluierung hervorgehoben, dass mit Projekten, welche die ermittelten Erfolgsfaktoren aufwiesen, ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt wurde als mit Projekten, bei denen dies nicht der Fall war. Anhand der Überwachungsdaten folgte der Schluss, dass zwischen dem relativ geringen Budget (215 Millionen EUR für sieben Jahre) des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und dessen Bestrebungen und Zielen ein eindeutiges Ungleichgewicht bestand.

Abschließend erfolgte die Erklärung, dass mit dem Programm ein echter, wenn auch nicht quantifizierbarer Beitrag zu seinen Zielen geleistet werde. Eine nachhaltige Wirkung kann erzielt werden, wenn die Projekte die Schlüsselfaktoren zum Erfolg aufweisen und ein zuverlässiger Plan für Folgemaßnahmen besteht.

1.4.2. Empfehlungen

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse werden mit der Evaluierung acht Empfehlungen für das im Zeitraum von 2014 bis 2020 laufende Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ unterbreitet.

- (1) Schwerpunkt und Umfang: Während das Programm für seine Fähigkeit, gewöhnliche Bürger zu erreichen, als einzigartig beurteilt wurde, wurde empfohlen, für das nächste Programm den Umfang zu begrenzen, sodass die eingeschränkten

¹⁹ Ebd., S. 16.

²⁰ Ebd.

Finanzmittel strategischer eingesetzt und der Schwerpunkt auf bürgerorientierte Aktivitäten gelegt werden kann.

- (2) Umfassendere Stützung auf die Theorie: Da Projekte, die sich auf bestimmte Arten von Aktivitäten, Zielgruppen und Themen beziehen, wie etwa auf junge Menschen, soziale Ungleichheiten und politische Bildung, eher Auswirkungen auf die Bürgerbeteiligung haben, wurde die Empfehlung unterbreitet, einen Forschungsauftrag zu vergeben, um die Kosteneffizienz des Programms zu maximieren.
- (3) Verbesserung der Programm- und Projektüberwachung: In der Evaluierung wird zur Kenntnis genommen, dass sich die Überwachung dieses Programms, welches von einem komplexen Thema wie der aktiven Bürgerschaft handelt, als schwierig erweist. Es ist jedoch unerlässlich, sich mit dem Mangel an Überwachungsdaten zu befassen. Hierzu wird empfohlen, standardisierte Überwachungsvorschriften für Projekte festzulegen und die Indikatoren einzubinden, die im Rahmen der oben genannten Studie von 2013 zur Messung der Wirkung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ erarbeitet wurden.
- (4) Vermehrte Unterstützung für Erstantragsteller und unterrepräsentierte Mitgliedstaaten: durch die Evaluierung wurde festgestellt, dass die Diskrepanzen bei der Beteiligung der Mitgliedstaaten eher von der unterschiedlichen Erfolgsquoten bei der Bewerbung um eine Finanzierung herrühren als von dem Interesse am Programm. Um eine ausgewogene Beteiligung zu erreichen, wurde empfohlen, dass die Kommission zwecks Abhilfe einige Sitzungen mit den europäischen Kontaktstellen (European Contact Points, ECP) finanzieren könnte, die bei der Sensibilisierung und der Unterstützung von Erstantragstellern und potenziellen Antragstellern in Schwerpunktländern eine wichtige Rolle spielen.
- (5) Erwägung einer umfangreicheren Beteiligung der europäischen Kontaktstellen: Die Kommunikation zwischen den europäischen Kontaktstellen und der zentralen Programmverwaltung könnte verbessert werden, indem Ziele festgelegt werden, die den Zweck dieser Zusammenarbeit verdeutlichen.
- (6) Mehr Nachdruck auf einer zielgerichteten, wirkungsorientierten Planung und genauere Prüfung dieser Planung: In der Evaluierung wurde darauf hingewiesen, dass die meisten Projekte sachkundig durchgeführt wurden, aber dass konkrete Ergebnisse und Auswirkungen selten waren. Dies wurde der unterschiedlichen Zweckmäßigkeit der Projekte und Aktivitäten zugeschrieben. Erfolgreiche Projekte waren außerdem durch wirkungsorientiertes Denken, eine plausible Interventionslogik und einen glaubwürdigen Plan für Folgemaßnahmen gekennzeichnet.
- (7) Erweiterung der Synergien durch verstärkte Rücksprache mit anderen Generaldirektionen: In der Evaluierung wird erklärt, dass von anderen Programmen bewährte Verfahren übernommen und zu diesem Zweck formellere Beziehungen hergestellt werden könnten.

- (8) Förderung der Projekte zum Thema Geschichtsbewusstsein für eine umfassendere Ausrichtung auf die Zukunft: Da sich die Projekte zum Thema Geschichtsbewusstsein tendenziell als wirkungsvoller erwiesen, wenn eine praktische Bedeutung für die Gegenwart und die Zukunft (zusätzlich zu der Vergangenheit) Berücksichtigung fand, wurde im Rahmen der Evaluierung empfohlen, diesen Aspekt in den Bewertungsprozess der Projekte einfließen zu lassen.

1.4.3. Bericht der Kommission

Auf Grundlage dieser Evaluierung legte die Kommission am 16. Dezember 2015 ihren Bericht²¹ über die Durchführung, die Ergebnisse und die Gesamtbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 vor. Die Kommission hob hervor, dass das Programm im Zeitraum von 2007 bis 2013 ungefähr sieben Millionen direkte Teilnehmer hatte und dass fast 25 000 Gemeinden und Städte in Europa erreicht sowie 350 Städtenetze zu gemeinsamen Themen eingerichtet wurden. Über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wurden zudem 4 250 zivilgesellschaftliche Organisationen mobilisiert, um den Sorgen der Bürger zu begegnen, und mehr als 500 Organisationen waren an Aktivitäten zum Thema Geschichtsbewusstsein beteiligt.

Die Kommission hob hervor, dass das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 ein einzigartiges Forum darstellte, um Bürgern eine Beteiligung an der EU zu ermöglichen. Mit dem Programm wurde unter den Bürgern großes Interesse geweckt, was durch den stetigen Anstieg der Anzahl an Antragstellern belegt ist.

Mithilfe des Programms wurden die Bürgerbeteiligung und das demokratische Engagement effektiv gefördert, auch wenn seine langfristigen Auswirkungen schwer zu beurteilen sind. Der Kommission zufolge nahm die Qualität der Projekte in den letzten drei Jahren des Programms zu, die Projekte waren umfangreicher und es beteiligten sich mehr Erstantragsteller, wodurch die Wirkung des Programms verstärkt wurde.²²

2. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2014–2020)

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wurde ab 1. Januar 2014 (Artikel 17 der Verordnung) eingerichtet, obwohl die Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 erst am 14. April 2014 verabschiedet wurde. Die späte Verabschiedung dieser Verordnung erfolgte aufgrund der anhaltenden Verhandlungen zum Legislativvorschlag. Daher läuft das Programm zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes bereits seit etwa

²¹ Europäische Kommission, 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, 16. Dezember 2015.

²² Ebd., S. 10.

zwei Jahren, wobei seit dem 6. Juni 2014 Entscheidungen über die Vergabe von Zuschüssen getroffen werden. Die Umsetzung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu beurteilen stellt daher angesichts dieser eher kurzen Zeitspanne durchaus eine Herausforderung dar. Daher sollen mit dieser Evaluierung der europäischen Umsetzung einige vorläufige Feststellungen zur Funktionsweise und zur Durchführung des derzeitigen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ erfolgen.

In diesem Abschnitt werden Hintergrundinformationen zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 bereitgestellt, insbesondere in Bezug auf seinen Ursprung und seine Entwicklung, seine Zielvorgaben, den Rechtsrahmen, die Struktur und das Budget, die Auswahl der Projekte sowie die Regelungen hinsichtlich der Durchführung, Überwachung und Evaluierung des Programms.

2.1. Ursprung und Entwicklung

Die Kommission veröffentlichte ihren Vorschlag zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 am 14. Dezember 2011.²³ Zusammen mit diesem Vorschlag der Kommission wurde eine Ex-ante-Folgenabschätzung vorgelegt.

2.1.1. Folgenabschätzung der Kommission

Der von der Kommission ausgearbeitete Bericht über die Folgenabschätzung²⁴ baute auf den Ergebnissen der Zwischenbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 auf. Berücksichtigt wurden dabei auch Feststellungen, die auf einigen Konsultationen mit Interessenträgern beruhten, einschließlich einer öffentlichen Online-Konsultation, die vom 27. Oktober 2010 bis 5. Januar 2011 lief.²⁵ In der Folgenabschätzung wurden drei mögliche Alternativen vorgestellt: Option 1 bildet den Ausgangspunkt ohne weitere Veränderungen, Option 2 umfasst ein überarbeitetes Programm mit zwei Programmbereichen sowie einem dritten Querschnittsthema und Option 3 besteht in der Dezentralisierung des Programms (sowohl bei Option 2 als auch bei Option 3 sind mehrere untergeordnete Optionen vorgesehen). Im Rahmen der Folgenabschätzung wurden die positiven und negativen Auswirkungen der drei Optionen untersucht und die Schlussfolgerung erreicht, dass ein überarbeitetes Programm (Option 2) voraussichtlich die wirksamste und gleichzeitig die bevorzugte Option der Kommission darstellt. Abweichend vom Vorschlag der Kommission, in dem ein Budget von 229 Millionen EUR vorgesehen ist, wird in der Folgenabschätzung von einem voraussichtlichen Budget von 203 Millionen EUR ausgegangen.²⁶

²³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020, COM(2011) 884 final, 14. Dezember 2011.

²⁴ Europäische Kommission, „Impact Assessment accompanying the document ‚Proposal for a Regulation of the Council establishing for the period 2014-2020 the programme ‚Europe for Citizens‘ to promote European citizenship‘“, SEC(2011) 1562, 14. Dezember 2011.

²⁵ Siehe Ecorys, Online Consultation on the Future of the Europe for Citizens Programme – Final analysis of responses, März 2011.

²⁶ Europäische Kommission, „Impact Assessment accompanying the document ‚Proposal for a Regulation of the Council establishing for the period 2014-2020 the programme ‚Europe for Citizens‘ to promote European citizenship‘“, SEC(2011) 1562, 14. Dezember 2011, S. 32.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung (jetzt „Ausschuss für Regulierungskontrolle“ genannt), der einen Entwurf des Berichts über die Folgenabschätzung vom 24. August 2011 geprüft hat, forderte in Bezug auf mehrere wichtige Aspekte erhebliche Verbesserungen.²⁷ Diese Vorbehalte betrafen insbesondere: eine Problemanalyse, die eine bessere Beurteilung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 zugrunde liegt, und zwar unter Berücksichtigung der Bewertungsergebnisse und der unterschiedlichen Ansichten der Interessenträger, spezifischere Zielvorgaben, die eindeutig mit den ermittelten Problemen verknüpft sind, politische Optionen, mit denen der Inhalt und der Aufbau des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ verbessert wird, sowie Fortschrittsindikatoren.

Obwohl die Stellungnahme des Ausschusses weder positiv noch negativ ausfiel, wurde eindeutig darauf hingewiesen, dass der Bericht über die Folgenabschätzung, solange keine wesentlichen Verbesserungen vorgenommen werden, um den Empfehlungen nachzukommen, nicht die evidenzbasierte Grundlage darstellt, die in der Regel von Folgenabschätzungen mit dem Ziel der Beschlussfassung zu erwarten ist.²⁸ Scheinbar wurde einigen der kritischen Anmerkungen des Ausschusses für Folgenabschätzung in der endgültigen Folgenabschätzung entsprochen, anderen jedoch hätte mehr Aufmerksamkeit zugute kommen können. Beispielsweise geht aus dem Bericht über die Folgenabschätzung nicht ohne weiteres hervor, welche Interessenträger welche Optionen unterstützten. Außerdem scheint die Auswahl an Optionen ziemlich eingeschränkt zu sein.

2.1.2. Verhandlungen und Standpunkt des Rates

Die Verhandlungen über den Rechtssetzungsakt dauerten zweieinhalb Jahre und wurden im zweiten Quartal 2014 abgeschlossen. Die Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates wurde am 14. April 2014 angenommen. Wie unten genauer erläutert, wurde die Rechtsgrundlage zwischen der Kommission, dem Parlament und dem Rat intensiv diskutiert. Der Vorschlag der Kommission wurde vom Rat im Allgemeinen begrüßt. Dieser hob das erzielte Gleichgewicht zwischen der Vereinfachung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und der Bereitstellung ausführlicherer Informationen sowohl zu den Initiativen, die über jeden der drei Programmbereiche (Geschichtsbewusstsein, Bürgerbeteiligung und Valorisierung) unterstützt werden könnten, als auch zur Verwaltung und Überwachung des Programms hervor.²⁹ Der Rat machte in Bezug auf vier Aspekte Änderungsvorschläge, nämlich:

- „Art der unterstützten Aktionen (Artikel 3 Absatz 2)
Die Aktionen, die im Rahmen des Programms finanziert werden, sind nunmehr nach Art der Aktion und nicht thematisch geordnet. Dabei werden die nationalen

²⁷ Europäische Kommission, Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung: DG COMM – Impact assessment on the "Citizens for Europe" Programme 2014–2020, 23. September 2011, Ref. Ares(2011)1013171.

²⁸ Ebd.

²⁹ Rat der Europäischen Union, Überarbeiteter Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter (1. Teil) an den Rat: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020, 9095/1/12, Brüssel, 4. Mai 2012.

Kontaktstellen des Programms ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ als Hauptberatungs- und Informationsstrukturen an prominenter Stelle aufgeführt.

- Zugang zum Programm (Artikel 6)
Die Delegationen unterstützen die Idee der Kommission, dass das Programm zwar allen Akteuren offen stehen sollte, die die europäische Bürgerschaft und Integration fördern, jedoch besonders regionale Behörden und Organisationen sowie Kultur- und Jugendorganisationen Zugang haben sollten.
- Durchführungsbestimmungen (Artikel 8 und 9)
Die Delegationen teilen die Auffassung der Kommission, dass die Durchführungsphase angesichts des begrenzten Programmbudgets mit möglichst wenig Verwaltungs- und Zeitaufwand verbunden sein sollte, und haben deshalb der Anwendung des Beratungsverfahrens zugestimmt. Um jedoch als Ausgleich für diese Flexibilität dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten während der Durchführung des Programms hinreichend einbezogen werden, wurden im Wesentlichen zwei Änderungen vorgenommen. Erstens wurde in die Verordnung selbst [...] die vorläufige Aufteilung der Mittel auf die drei Bereiche festgelegt, und zweitens wurde ein neuer Artikel über Kommunikation (Artikel 13a) eingefügt, demzufolge die Kommission die Mitgliedstaaten ex-post über die Auswahlentscheidungen unterrichtet.
- Indikatoren
Die Delegationen teilen die Auffassung der Kommission, dass Indikatoren benötigt werden, um die Wirkung des Programms messen und um bewerten zu können, welche Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele erzielt worden sind. Allerdings ist die vorgeschlagene Struktur der Indikatoren vereinfacht worden; gleichzeitig sind qualitative Indikatoren, beispielsweise der Indikator ‚Qualität der Projektanträge‘, hinzugefügt worden, und die Indikatoren werden jetzt genauer beschrieben. Besondere Aufmerksamkeit wurde auf den geografischen Indikator verwendet; er wurde verändert, so dass nun genau ermittelt werden kann, wie viele vorgelegte und ausgewählte Projekte auf ein bestimmtes Land entfallen.“³⁰

In Bezug auf das von der Kommission vorgeschlagene Budget (229 Millionen EUR) wies der Rat darauf hin, dass der finanzielle Rahmen keine Berücksichtigung fand, weil der mehrjährige Finanzrahmen (2014–2020) noch nicht endgültig festgelegt wurde. Wie bereits erwähnt, schien der Rat zu diesem Zeitpunkt keine Vorbehalte gegen den vorgeschlagenen Betrag zu haben, obwohl das Budget später deutlich gekürzt wurde (siehe den nachfolgenden Abschnitt über das Budget).³¹

2.1.3. Beteiligung des Parlaments: Die Rechtsgrundlage

Der Vorschlag der Kommission für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 beruhte auf Artikel 352 AEUV. Die Tatsache, dass der

³⁰ Ebd., S. 2-3.

³¹ Siehe M. J. Prutsch, [Europa für Bürgerinnen und Bürger \(2014–2020\)](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung B, September 2012, S. 28.

Vorschlag ausschließlich auf der letztgenannten Bestimmung beruhte, sorgte im für den Fall zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments, dem Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT), für Verwunderung.³² Auf dieser Rechtsgrundlage wird dem Rat mit dem Verfahren der Zustimmung die entscheidende Rolle bei der Rechtsetzung verliehen, während das Parlament dem Vorschlag lediglich zustimmen oder diesen ablehnen kann.

Die Kommission empfahl, dass der Vorschlag auf Artikel 352 AEUV beruhen solle, und wies in der Folgenabschätzung darauf hin, dass keine andere Bestimmung als Rechtsgrundlage für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ dienen könne, ohne jedoch hierfür eine weitere Erklärung abzugeben, weder in der Folgenabschätzung noch in der Begründung zum Vorschlag der Kommission.³³ Von der Kommission hätten weitere Erläuterungen erfolgen sollen, warum die für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 verwendete Rechtsgrundlage, also Artikel 352 AEUV in Verbindung mit Artikel 167 AEUV, der die vollständige Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsieht, nicht als Rechtsgrundlage für das Nachfolgeprogramm dienen könnte. Die Erklärung der Kommission in der Folgenabschätzung, dass die Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments die demokratische Natur des Vorschlags verbessern würde,³⁴ entbehrt der Glaubwürdigkeit und erscheint in diesem Zusammenhang nahezu ironisch.

Das Europäische Parlament schlug vor, Artikel 167 AEUV zusammen mit Artikel 352 AEUV anzuwenden, wie dies bereits für das vorangegangene Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ der Fall war.³⁵ Dem parlamentarischen Standpunkt stimmten Kommission und Rat jedoch nicht zu. Sie vertraten die Auffassung, dass die beiden Zielvorgaben nicht den gleichen Stellenwert hatten und dass es rechtlich unmöglich war, die beiden oben genannten Bestimmungen zu kombinieren. Zu diesem Zeitpunkt schien es, dass trotz der Verhandlungen auf höchster politischer Ebene keine Vereinbarung erzielt werden konnte.

Im Hinblick auf die Vermeidung eines vollständigen Verfahrensstillstands und um die Einleitung des Programms sicherzustellen, akzeptierte das Parlament schließlich Artikel 352 AEUV als einzige Rechtsgrundlage. Anstatt den Vorschlag im Ausschuss für Kultur und Bildung vollständig abzulehnen, wurde beschlossen, „mit den Beratungen über den Legislativvorschlag wie im Falle eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens fortzufahren, einen förmlichen Bericht zu erstellen und Empfehlungen für Anpassungen und Abänderungen zu machen. Abhängig von der Bereitschaft des Rates, den [...]“

³² Ebd.

³³ Europäische Kommission, „Impact Assessment accompanying the document ‚Proposal for a Regulation of the Council establishing for the period 2014-2020 the programme ‘Europe for Citizens’ to promote European citizenship‘“, SEC(2011) 1562, 14. Dezember 2011, S. 21.

³⁴ Ebd.

³⁵ Siehe die Tagesordnung der Sitzung des Ausschusses CULT vom 29. Februar 2012, Tagesordnungspunkt 16; siehe auch den Brief des Vorsitzenden des Rechtsausschusses, Klaus-Heiner Lehne, an die Vorsitzende des Ausschusses für Kultur und Bildung, Doris Pack, vom 28. März 2012 mit dem Betreff: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (COM(2011) 0884 - 2011/0436(APP)), PE486.126v01-00.

Wünschen des Europäischen Parlaments zu entsprechen [...], hat sich das Parlament das Recht vorbehalten, den gesamten Vorschlag schließlich zu billigen oder zu verwerfen.“³⁶

In seinem Bericht über den Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 vom 12. Dezember 2012 (Berichterstatter: Hannu Takkula),³⁷ wies der CULT-Ausschuss erneut auf seine Auffassung in Bezug auf die duale Rechtsgrundlage hin, auf der das Programm beruhen sollte. Im Bericht wurde unter anderem eine Erweiterung des Finanzrahmens gefordert, die Stärkung des Programmteils zum Thema Geschichtsbewusstsein, ein verbesserter Zugang zum Programm für die Bürger, die Berücksichtigung des Stellenwerts, der dem geografischen Gleichgewicht bei der Zuweisung der Finanzmittel zukommt, und die Erschließung und Übertragbarkeit der Ergebnisse für eine umfassendere Wirkung und die langfristige Nachhaltigkeit.

Am 19. November 2013 nahm das Europäische Parlament mit 565 Stimmen zu 84 Stimmen, mit 36 Enthaltungen, eine legislative Entschließung an, mit der das Parlament dem Entwurf der Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 zustimmte.³⁸ Der Text in diesem Entwurf einer Entschließung des Rates stellte einen Kompromiss zwischen Parlament und Rat dar. Im Anhang zur legislativen Entschließung findet sich folgende Erklärung des Europäischen Parlaments:

„Das Europäische Parlament bekräftigt seine Überzeugung, dass mit dieser Verordnung [über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020] auch in Artikel 167 AEUV verankerte Ziele in Verbindung mit Kultur und Geschichte verfolgt werden. Deshalb hätte auf dieses Dossier eine doppelte Rechtsgrundlage Anwendung finden sollen, was einen Rückgriff auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach sich gezogen hätte. Der einzige Grund, aus dem das Europäische Parlament seinen Standpunkt in Bezug auf die doppelte Rechtsgrundlage und folglich sein Recht auf Mitentscheidung aufzugeben und die Anwendung des Zustimmungsverfahrens – gemäß dem auf Artikel 352 AEUV gestützten Vorschlag der Kommission – akzeptiert hat, war sein Wunsch, einen vollständigen Stillstand des Verfahrens und die dadurch entstehende Verzögerung des Inkrafttretens des Programms abzuwenden. Das Europäische Parlament weist [mit Nachdruck] darauf hin, dass es entschlossen ist, eine solche Situation nicht erneut entstehen zu lassen.“

³⁶ M. J. Prutsch, [Europa für Bürgerinnen und Bürger \(2014–2020\)](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung B, September 2012, S. 30.

³⁷ Bericht des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2012 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Berichterstatter: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

³⁸ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. November 2013 zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (12557/2013 – C7-0307/2013 – 2011/0436(APP)) (Besonderes Gesetzgebungsverfahren – Zustimmung).

2.1.4. Die Standpunkte des EWSA und des AdR

Beide beratenden EU-Organe, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR), haben die Fortsetzung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ im Allgemeinen befürwortet.

Die formelle Stellungnahme des EWSA zum Vorschlag der Kommission wurde am 11. Juli 2012 auf der 482. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses mit 140 zu 1 Stimme bei 5 Enthaltungen verabschiedet (Berichtersteller: Andris Gobiņš).³⁹ In dieser Stellungnahme begrüßte der EWSA, der sich seit jeher als „Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft“ beschrieben hat,⁴⁰ nachdrücklich den Vorschlag der Kommission zu dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 im Hinblick auf eine Förderung und Erleichterung der aktiven Bürgerbeteiligung am politischen und öffentlichen Leben sowie die gegenseitige Solidarität und Zusammenarbeit. Gleichzeitig forderte der EWSA für das Europäische Parlament, den EWSA, den AdR und die Partner eine wichtigere Rolle am strukturierten Dialog was die Ausarbeitung, Überwachung und Evaluierung des Programms betrifft. Der EWSA teilte die Befürchtungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass der Schwerpunkt des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in Bezug auf langfristige Probleme durch das jährliche Arbeitsprogramm geschwächt oder diese damit sogar vollständig ausgeblendet werden könnten.

Zudem forderte der EWSA eine bessere Koordinierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ mit anderen Programmen, ein erhöhtes Budget, das der Bedeutung der Bürgerbeteiligung am Entscheidungsfindungsprozess und dem Engagement der Entscheidungsträger für die Erfüllung des Vertrags von Lissabon Rechnung trägt, eine dezentrale Programmverwaltung, ein Programm mit verbesserter Wirksamkeit, Nachhaltigkeit, und dass dieses den zugewiesenen Ressourcen gerecht wird. Zudem sei angemerkt, dass einige Mitglieder der Kontaktgruppe des EWSA,⁴¹ eine mit dem Ziel eingerichtete Gruppe, mit europäischen zivilgesellschaftlichen Organisation und Netzwerken auf eine stärker koordinierte und strukturierte Art und Weise zu interagieren, Begünstigte des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ sind.

Der AdR berücksichtigte in seiner Stellungnahme „Finanzierungsinstrumente der EU im Bereich Justiz und Unionsbürgerschaft“ vom 18. Juli 2012 (Berichtersteller: Giuseppe Varacalli) den Vorschlag der Kommission zu dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 zusammen mit zwei anderen Vorschlägen, die mit dem Programm „Justiz“ sowie dem Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ befasst

³⁹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 COM(2011) 884 final – 2011/0436 (APP) (2012/C 299/22), 11. Juli 2012.

⁴⁰ Siehe Vorwort von Anne-Marie Sigmund, Präsidentin des EWSA (2004–2006) und Vorsitzende der Gruppe III (1998–2004), in: EWSA, Gruppe III – „Verschiedene Interessen“ – Kompendium – Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – Ein Rückblick, 2010.

⁴¹ Siehe die Website der [Kontaktgruppe](#) des EWSA.

waren.⁴² In seiner Stellungnahme betont der AdR den Stellenwert der vorgeschlagenen Programme und begrüßt die flexiblere Struktur des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020.⁴³ Der AdR fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften so weit wie möglich an der Umsetzung des Programms und insbesondere im Hinblick auf die Ausarbeitung und Entwicklung der jährlichen Arbeitsprogramme zu beteiligen.⁴⁴ Laut AdR werden die Vorschläge der Kommission den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gerecht. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit weist der AdR darauf hin, dass „der für die drei Programme insgesamt vorgesehene Finanzrahmen für ihre wirksame Durchführung auszureichen [scheint]“.⁴⁵ Der AdR fordert, dass ein angemessener Teil des für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bereitgestellten Gesamthaushaltes den Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften zugewiesen wird.⁴⁶

In seiner Stellungnahme für 2015 „Europa seinen Bürgern wieder näherbringen – mit einer intensiveren, besseren Kommunikation auf lokaler Ebene“ vom 3. Dezember 2014 (Berichterstatte: Christophe Rouillon)⁴⁷ begrüßt der AdR einerseits Initiativen zur Verbesserung des Umfelds der demokratischen Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene, bedauert aber andererseits ausdrücklich, dass das Budget des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ gemäß dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen gekürzt wurde.⁴⁸

2.2. Programmziele

Mit der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Artikel 1) wird festgelegt, dass im Rahmen des übergeordneten Ziels, die Union den Bürgern näherzubringen, die allgemeinen Ziele des Programms im Folgenden bestehen:

- erstens den Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger über die Union, ihre Geschichte und ihre Vielfalt zu verbessern und
- zweitens die Unionsbürgerschaft zu fördern und die Voraussetzungen für eine demokratische Bürgerbeteiligung auf Unionsebene zu verbessern.⁴⁹

Des Weiteren sind die folgenden zwei Einzelziele für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ festgelegt, die im Rahmen von Aktionen auf transnationaler Ebene oder mit einer europäischen Dimension umgesetzt werden:

⁴² AdR, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Finanzierungsinstrumente der EU im Bereich Justiz und Unionsbürgerschaft“ (2012/C 277/06), 18. Juli 2012.

⁴³ Ebd., unter Punkt 1 und 40.

⁴⁴ Ebd., unter Punkt 11.

⁴⁵ Ebd., unter Punkt 3.

⁴⁶ Ebd., unter Punkt 42.

⁴⁷ AdR, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Europa seinen Bürgern wieder näherbringen – mit einer intensiveren, besseren Kommunikation auf lokaler Ebene“ (2015/C 019/09, 3. Dezember 2014).

⁴⁸ Ebd., unter Punkt 6.

⁴⁹ Siehe Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020.

- (1) Stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein, die gemeinsame Geschichte und gemeinsamen Werte sowie für das Ziel der Europäischen Union, den Frieden, die Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, indem Debatten, Reflexion und die Bildung von Netzwerken angeregt werden;
- (2) Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf Unionsebene, indem den Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der Union nähergebracht wird und Möglichkeiten für gesellschaftliches und interkulturelles Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene gefördert werden.⁵⁰

2.3. Aufbau und Budget

2.3.1. Aufbau

Das derzeitige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist in zwei Programmbereiche unterteilt: Programmbereich 1 zum Thema „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ und Programmbereich 2 zum Thema „Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“:

- Mit Bereich 1 sollen Projekte unterstützt werden, die sich mit den Ursachen für die totalitären Regime in Europa (insbesondere, jedoch nicht nur, mit dem Nationalsozialismus) und dem Gedenken an die Opfer beschäftigen. Es werden Maßnahmen bevorzugt, die den interkulturellen Dialog, die Versöhnung und das gegenseitige Verständnis als zukunftsgestaltende Kräfte fördern.⁵¹
- In Programmbereich 2 fallen Aktivitäten, die die Bürgerbeteiligung im weitesten Sinne abdecken, mit besonderem Augenmerk auf Aktivitäten mit einem Bezug zur politischen Agenda der Union. Dieser Bereich soll gleichermaßen der Finanzierung von Projekten dienen, mit denen gegenseitiges Verständnis, interkultureller Dialog, Solidarität, gesellschaftliches Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene gefördert werden.⁵²

Die beiden Bereiche werden durch bereichsübergreifende Aktionen zur Analyse, Verbreitung und Nutzung der Projektergebnisse („Valorisierungsaktionen“) ergänzt. Weiterhin ist festgelegt, dass, um die Ziele mit dem Programm zu erreichen unter anderem die folgenden Aktionsarten finanziert werden, die auf transnationaler Ebene oder mit einer europäischen Dimension durchgeführt werden:

- wechselseitiges Lernen und Kooperationsaktivitäten;
- strukturelle Unterstützung für Organisationen;
- analytische Arbeiten auf Unionsebene;
- Sensibilisierungs- und Verbreitungsaktivitäten, die zur Nutzung und weiteren Valorisierung der Ergebnisse der unterstützten Initiativen und zur Herausstellung bewährter Verfahren dienen.⁵³

⁵⁰ Siehe Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates.

⁵¹ Siehe Europäische Kommission, Arbeitsprogramm 2014 der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, S. 52.

⁵² Ebd., S. 52.

⁵³ Siehe Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates.

Das Programm steht allen Akteuren offen, die die europäische Bürgerschaft und Integration fördern, insbesondere lokalen und regionalen Behörden und Organisationen, Städtepartnerschaftsausschüssen, Forschungseinrichtungen, die sich mit europäischer Politik beschäftigen (Think Tanks), Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich Verbänden von Überlebenden) sowie Kultur-, Jugend-, Bildungs- und Forschungsorganisationen (Artikel 6 der Verordnung). Diese Akteure müssen ihren Sitz in einem der teilnehmenden Länder haben, wozu alle 28 EU-Mitgliedstaaten gehören, die Beitrittsländer, die Bewerberländer und die potenziellen Bewerberländer sowie die dem EWR angehörenden EFTA-Länder, vorausgesetzt letztgenannte haben zusammen mit der Kommission eine Absichtserklärung unterzeichnet (Artikel 5 der Verordnung). Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes beteiligen sich die folgenden Drittländer am Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

Über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ werden zwei Arten von Zuschüssen gewährt: erstens aktionsbezogene Zuschüsse von begrenzter Dauer, mit denen vorgeschlagene spezifische Aktivitäten umgesetzt werden, und zweitens Betriebskostenzuschüsse, die als finanzielle Unterstützung für regelmäßige und normale Aktivitäten einer Organisation dienen.⁵⁴

Bis jetzt wurden mit dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ spezifische jährliche Prioritäten für die beiden Programmbereiche vereinbart. Ab 2015 werden die Prioritäten für den verbleibenden Zeitraum des Programms von 2016 bis 2020 in Form von mehrjährigen Prioritäten festgelegt. Antragsteller, so wird argumentiert, können ihre Projekte somit besser planen und vorbereiten. Die Kommission behält sich jedoch das Recht vor, die Liste der Prioritäten zu überprüfen, zu genehmigen und/oder anzupassen, sollte dies erforderlich sein.

Die Prioritäten des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2016–2020⁵⁵ sind:

- für Bereich 1 zum Thema „Europäisches Geschichtsbewusstsein“:
 - (1) Veranstaltungen zum Gedenken an wichtige historische Wendepunkte in der jüngeren europäischen Geschichte;
 - (2) Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung unter totalitären Regimen;
 - (3) Ausgrenzung und Verlust der Staatsbürgerschaft in totalitären Regimen: Lehren für die Gegenwart;
 - (4) Demokratischer Wandel und Beitritt zur Europäischen Union.

- für Bereich 2 zum Thema „Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“:
 - (1) Euroskeptizismus verstehen und diskutieren;
 - (2) Solidarität in Krisenzeiten;

⁵⁴ Siehe Artikel 4 des Beschlusses Nr. 1904/2006/EG sowie den Programmleitfaden der Kommission und der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 (Version gültig ab Januar 2014), S. 7.

⁵⁵ Siehe die [Website der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“](#).

- (3) Bekämpfung der Stigmatisierung von „Einwanderern“ und positive Gegenerzählungen zur Förderung des interkulturellen Dialogs und des gegenseitigen Verständnisses;
- (4) Debatte über die Zukunft Europas.

2.3.2. Budget

In Bezug auf die Mittelausstattung ist im Anhang zur Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 festgelegt, dass ungefähr 20 % des Gesamtbudgets des Programms für Bereich 1 vorgesehen sind. Für Programmbereich 2 werden etwa 60 % des Gesamtbudgets des Programms angesetzt, für bereichsübergreifende Aktionen (Valorisierung) etwa 10 % und für die Programmverwaltung etwa 10 % des Gesamtbudgets des Programms.

Das Budget für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 ist für diese sieben Jahre auf 185 468 000 EUR festgesetzt. Die jährlichen Mittel werden vom Europäischen Parlament und dem Rat in den Grenzen des mehrjährigen Finanzrahmens bewilligt (Artikel 12 der Verordnung).

Unter Berücksichtigung des Finanzrahmens des vorangegangenen Programms, der bei 215 000 000 EUR lag, wurde das Budget des gegenwärtigen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ daher erheblich gekürzt⁵⁶ Von der britischen Regierung wurde, wie aus einem Bericht des Kontrollausschusses für europäische Angelegenheiten des britischen Unterhauses in Bezug auf das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 hervorgeht, eine Kürzung gefordert, was bei dem Rat Unterstützung fand.⁵⁷ In letztgenanntem Bericht wird auf einen Brief des Ministers für Kultur, Kommunikation und Kreativwirtschaft (Edward Vaizey) vom 31. Oktober 2013 verwiesen, in dem dieser mitteilt, dass die Regierung erfolgreich eine Kürzung des gemäß dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehenen Programmbudgets von 229 Millionen EUR auf 185 Millionen EUR erreicht hatte.⁵⁸

Versuche des Europäischen Parlaments, die Kürzung der Mittel zu verhindern, was die Entschließung des Parlaments vom 23. Oktober 2012 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020⁵⁹ sowie den Bericht vom 12. Dezember 2012 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Berichtersteller: Hannu Takkula),⁶⁰ einschließt, der vom Ausschuss für Kultur und Bildung angenommen wurde, blieben erfolglos.

⁵⁶ Siehe Artikel 11 des Beschlusses Nr. 1904/2006/EG.

⁵⁷ House of Commons – European Scrutiny Committee, Twenty-fifth Report of Session 2013–14 (HC 83-xxii), S. 5–6.

⁵⁸ Ebd., S. 5.

⁵⁹ Siehe die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 zum Interesse eines positiven Ergebnisses des Genehmigungsverfahrens für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020, P7_TA(2012)0360.

⁶⁰ Bericht des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2012 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Berichtersteller: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

Die Kürzung des Budgets für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 wurde vom Rat genehmigt, obwohl im Zwischenbericht des vorangegangenen Programms festgestellt wurde, dass der Abbau oder die Kürzung der Finanzmittel Auswirkungen auf den Umfang der Aktivitäten und die Anzahl der Teilnehmer haben und Einfluss auf die internationale Dimension der Aktivitäten bestehen würde, mit einer geringeren Kontaktpflege und weniger Reisen. Den Interessenträgern zufolge würden von all den verschiedenen Arten von Aktivitäten die zivilgesellschaftlichen Projekte am ehesten abgebrochen werden, wenn die Finanzierung über „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zurückgezogen oder gekürzt würde.⁶¹

Im Zwischenbericht über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 heißt es weiter, dass nur eine sehr geringe Anzahl der Befragten angab, dass ihre Aktivitäten vollständig eingestellt würden, was darauf hinweist, dass die Mehrheit der Aktivitäten voraussichtlich fortgesetzt würde, wenn auch in reduziertem Umfang, mit weniger Teilnehmern oder in eingeschränkterem geografischen Ausmaß. Sechs Prozent gaben an, dass ihre Aktivitäten unverändert fortgesetzt würden, während sich eine erhebliche Anzahl der Befragten nach einer alternativen Finanzierung umsehen würde, die Aktivitäten selbst subventionieren oder von ihren Mitgliedern oder Teilnehmern höhere Beiträge verlangen würde.⁶²

2.4. Programmverwaltung

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 wird von der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME, ehemals GD COMM) der Kommission umgesetzt und direkt von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) verwaltet.

Die GD HOME ist für die Ausarbeitung und den reibungslosen Ablauf des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ verantwortlich. Die GD HOME verwaltet auch das Budget und legt die Zielvorgaben, die Strategien und die vorrangigen Aktionsbereiche für das Programm fest, darunter nach Konsultationen mit dem Programmausschuss auch fortlaufend die Ziele und die Kriterien. Die EACEA ist für die Durchführung einer Mehrheit der Programmaktivitäten verantwortlich. Die EACEA ist für die Verwaltung des vollständigen Lebenszyklus dieser Projekte verantwortlich, einschließlich der Zusammenstellung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, der Auswahl von Projekten und der Unterzeichnung von Zuschussbeschlüssen bzw. -vereinbarungen, des Finanzmanagements, der Projektüberwachung, der Kommunikation mit den Begünstigten und der Stichprobenkontrollen.⁶³

⁶¹ Ecorys, Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–13, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission (GD COMM), 2010, S. 83.

⁶² Ebd., S. 83.

⁶³ Siehe Europäische Kommission und EACEA, Programmleitfaden zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 (Version gültig ab Januar 2014), S. 6, und Europäische Kommission, Arbeitsprogramm 2014 der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, S. 53.

Mit dem Programm wird der Grundsatz der mehrjährigen, auf vereinbarten Zielen beruhenden Partnerschaften weiterentwickelt; es baut auf der Analyse der erzielten Ergebnisse auf, damit sichergestellt wird, dass sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Union davon profitieren. Im Allgemeinen sollen unabhängig von ihrem Umfang vorrangig Projekte mit umfassenden Auswirkungen Zuschüsse erhalten, insbesondere die Projekte, die direkt an politische Maßnahmen der Union geknüpft sind, um eine Beteiligung an der Gestaltung der politischen Agenda der Union zu fördern. Das geografische Gleichgewicht wird soweit möglich berücksichtigt.⁶⁴ Die GD HOME und die EACEA entscheiden gemeinsam über die Vergabe von aktionsbezogenen Zuschüssen und Betriebskostenzuschüssen gemäß der im Programmleitfaden des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ festgelegten Kriterien (eine Projektauswahl ist weiter unten zu finden).⁶⁵

Gemäß Artikel 11 Absatz 2 EUV und Artikel 10 der Verordnung über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 wurde eine Gruppe für den zivilen Dialog (ehemals Gruppe für den strukturierten Dialog) eingerichtet.⁶⁶ Die Gruppe hat folgende Aufgaben:

- einen regelmäßigen Dialog im Zusammenhang mit allen Angelegenheiten des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zu führen, einschließlich der Themen „Geschichtsbewusstsein“ und „Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“, sowie zu seiner Durchführung;
- den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren in diesen Bereichen anzuregen;
- zur Verbreitung der Ergebnisse des Programms beizutragen;
- zur Vorbereitung und Durchführung von sämtlichen Veranstaltungen oder Aktivitäten, die im Rahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ stattfinden, beizutragen;
- die politischen Entwicklungen in verwandten Bereichen zu überwachen und zu besprechen.

Für die Gruppe sind zwei Sitzungen pro Jahr vorgesehen, abhängig vor allem von der Agenda des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und von der europäischen politischen Agenda, einschließlich der jährlichen Prioritäten der EU. Die Gruppe setzt sich aus den folgenden Organisationen zusammen:

- Organisationen, die für den Erhalt von Betriebskostenzuschüssen im Rahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 im Bereich 1 „Geschichtsbewusstsein“ und im Bereich 2 „Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“ ausgewählt wurden;

⁶⁴ Siehe den Anhang zur Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 unter Abschnitt II zum Thema Programmverwaltung.

⁶⁵ Siehe Europäische Kommission und EACEA, Programmleitfaden zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 (Version gültig ab Januar 2014).

⁶⁶ Siehe Europäische Kommission, [Framework for civil dialogue in matters covered by the 'Europe for Citizens' Programme 2014–2020](#).

- Organisationen, die im Rahmen des Vorgängerprogramms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 Betriebskostenzuschüsse erhalten und ihr fortwährendes Interesse an einer Beteiligung am Dialog zum Ausdruck gebracht haben;
- einige Organisationen bzw. Think Tanks, die ihr Interesse am Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zum Ausdruck gebracht haben und/oder in diesem politischen Bereich tätig sind, aber nicht zwangsläufig Unterstützung über das Programm erhalten.

Im Hinblick auf eine wirksamere Informationsverbreitung zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ an die Interessenträger und um ihnen praktische Leitlinien zur Durchführung des Programms, die Aktivitäten und die Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, hat die Kommission in den Mitgliedstaaten Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“⁶⁷ eingerichtet.

2.5. Auswahl der Projekte

Anträge für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ müssen den Kriterien in Bezug auf die Förderfähigkeit (Antragsteller und Partner, Art und Dimension des Projekts sowie Bewerbung), die Ausgrenzung, die Auswahl (Finanzkraft und Einsatzfähigkeit) und den Vergabekriterien entsprechen. Die Vergabekriterien ermöglichen dem Bewertungsausschuss, der sich aus Beamten der Kommission und der EACEA zusammensetzt, die Beurteilung der Qualität von Anträgen was die Zielvorgaben des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ betrifft.

Die Vergabekriterien sind:

Prozentzahl der möglichen Punkte	
30 %	Übereinstimmung mit den Zielen des Programms und des Programmbereichs
35 %	Qualität des Arbeitsplans für das Projekt
15 %	Verbreitung
20 %	Wirkung und Bürgerbeteiligung

Nähere Angaben sind im Programmleitfaden des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 zu finden, S. 16–17.

Der Schwerpunkt liegt auf der Qualität des Arbeitsplans für das Projekt sowie auf der Übereinstimmung mit den Zielen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und des Programmbereichs (zusammen 65 %). Im Gegensatz dazu sind die Wirkung und die Bürgerbeteiligung sowie die Verbreitung gemeinsam betrachtet von geringerer Bedeutung (35 %).

⁶⁷ Siehe die [Website des EU-Bürgerschaftsportals für die Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“](#).

Aktion Europäisches Geschichtsbewusstsein

Mit der Aktion „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ werden Initiativen unterstützt, die sich mit den Ursachen totalitärer Regime in Europa beschäftigen und die das Ziel verfolgen, einen Beitrag zum besseren Verständnis der EU, ihrer Geschichte und ihrer Vielfalt sowie zur Stärkung ihrer Werte zu liefern. Die Kommission erweiterte den Umfang des Programmbereichs „Europäisches Geschichtsbewusstsein“, damit dieser nun so gestaltet ist, dass den Opfern aller totalitären Regime in Europa gedacht wird.

Ein Vorzeigeprojekt, das im Jahr 2015 für die Finanzierung ausgewählt wurde, ist das Projekt des European Grassroots Antiracist Movement (EGAM) mit dem Titel „Mobilising Society against Genocide Denial, Racism and Anti-Semitism in Europe“ (Mobilisierung der Gesellschaft gegen die Verleugnung von Genozid, Rassismus und Antisemitismus in Europa), mit dem der derzeitige Anstieg von fremdenfeindlichen und genozidverleugnenden Diskursen bekämpft wird. Die Bürger sollen mit diesem Projekt über die geschichtlichen Ereignisse unterrichtet werden, die in der modernen europäischen Gesellschaft diskreditiert, verleugnet oder vernachlässigt wurden, so der Holocaust, der Genozid an den Roma, der Genozid an den Armeniern sowie der Genozid von Srebrenica. Im Rahmen dieses Projekts werden 17 nichtstaatliche Organisationen aus 14 europäischen Ländern zusammengebracht, um zur Sensibilisierung und zur Förderung eines integrativeren Europas beizutragen.

Quelle: Kommission und EACEA, Connexion on European Remembrance

2.6. Durchführungs-, Überwachungs- und Bewertungsvorschriften

Der Kommission obliegt die Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (Artikel 8 der Verordnung). Zu diesem Zweck genehmigt sie das jährliche Arbeitsprogramm in Einklang mit den Beratungsverfahren. Im Jahresarbeitsprogramm sind die Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die Umsetzungsmethode und der Gesamtbetrag des Finanzierungsplans aufgeführt. Die jährlichen Arbeitsprogramme enthalten zudem eine Beschreibung der zu finanzierenden Maßnahmen, die den einzelnen Maßnahmen zugewiesenen Richtbeträge und einen vorläufigen Durchführungszeitplan. Bei den Zuschüssen werden in den jährlichen Arbeitsprogrammen zudem die Prioritäten, die wichtigsten Evaluierungskriterien und der Kofinanzierungshöchstsatz genannt.

In Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 sind Regelungen in Bezug auf die Überwachung und Evaluierung festgelegt. Die Kommission gewährleistet, dass die Übereinstimmung des Programms mit den Zielen regelmäßig anhand von leistungsbezogenen Indikatoren überwacht wird (siehe auch Abschnitt III des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates zum Thema Überwachung). Weiterhin ist

festgelegt, dass die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem EWSA und dem AdR folgende Unterlagen vorlegt:

- bis zum 31. Dezember 2017 einen Zwischenbericht über die erzielten Ergebnisse und über die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms;
- bis zum 31. Dezember 2018 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms;
- bis zum 1. Juli 2023 einen Bericht über die Ex-post-Evaluierung.

Die leistungsbezogenen Indikatoren für das erste Einzelziel (stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein, die gemeinsame Geschichte und gemeinsamen Werte der Union sowie für das Ziel der Union, den Frieden, die Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, indem Debatten, Reflexion und die Bildung von Netzwerken angeregt werden) sind:

- Anzahl der unmittelbar beteiligten Teilnehmer
- Anzahl der mittelbar mit dem Programm erreichten Personen
- Anzahl der Projekte
- Qualität der Projektanträge und Ausmaß, in dem die Ergebnisse ausgewählter Projekte weiter genutzt/übertragen werden können
- Prozentsatz der Erstantragsteller

Die leistungsbezogenen Indikatoren für das zweite Einzelziel (Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf Unionsebene, indem den Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der Union nähergebracht wird und Möglichkeiten für gesellschaftliches und interkulturelles Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene gefördert werden) sind:

- Anzahl der unmittelbar beteiligten Teilnehmer
- Anzahl der mittelbar mit dem Programm erreichten Personen
- Anzahl der teilnehmenden Organisationen
- Wahrnehmung der Union und ihrer Organe durch die Begünstigten
- Qualität der Projektanträge
- Prozentsatz der Erstantragsteller
- Anzahl der transnationalen Partnerschaften, die verschiedene Arten von Akteuren einschließen
- Anzahl der Netzwerke von Partnerstädten
- Zahl und Qualität der politischen Initiativen zum Follow-up von im Rahmen des Programms unterstützten Aktivitäten (auf lokaler oder europäischer Ebene)
- Geografische Reichweite der Aktivitäten.

Am 2. Mai 2016 veröffentlichte die Kommission einen Evaluierungsfahrplan für die Zwischenevaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020.⁶⁸ Neben der näheren Ausführung zum Thema, zum Umfang und zu den faktengesicherten Grundlagen der Zwischenevaluierung wird mit dem Fahrplan die Einleitung einer öffentlichen Konsultation durch die Kommission festgelegt, welche als Beitrag zur Evaluierung dient.

⁶⁸ Europäische Kommission, [Evaluation Roadmap: Mid-term evaluation of the Europe for Citizens Programme 2014–2020](#), 2. Mai 2016.

3. Der Standpunkt und die Rolle des Europäischen Parlaments

Aufgrund der ausgewählten Rechtsgrundlage für die Verordnung über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 war die offizielle Rolle des Europäischen Parlaments und dessen Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren für das derzeitige Programm begrenzt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Forderungen des Parlaments nicht berücksichtigt wurden. Wie vom Parlament gefordert wurde beispielsweise der Programmteil zum Thema Geschichtsbewusstsein gestärkt, der Zugang der Bürger zum Programm wurde verbessert und dem geografischen Gleichgewicht kam bei der Zuteilung der Projekte eine größere Bedeutung zu.⁶⁹

Trotzdem ist die Tatsache, dass das Europäische Parlament nicht vollständig an der gesetzgebenden Gestaltung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligt war aus mindestens zwei Gründen bemerkenswert:

- erstens ist das Europäische Parlament das einzige direkt gewählte Organ der EU, durch das derzeit etwa 508 Millionen Einwohner auf einem mehr als vier Millionen Quadratkilometer umfassenden Hoheitsgebiet vertreten werden. Das Europäische Parlament in seiner Rolle als Mitgesetzgeber der EU von der gesetzgebenden Gestaltung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ auszuschließen, scheint daher teilweise widersprüchlich zu sein. Dieses Programm wurde speziell mit der Zielvorgabe eingerichtet, die Beteiligung der Bürger und der Organisationen an grenzüberschreitenden Aktivitäten zu fördern, um das Verständnis der Bürger für die EU, ihre Geschichte und ihre Vielfalt zu verbessern. Dies wirft die Frage auf, warum eine EU, die mit einem so einzigartigen Förderungsprogramm wirklich auf ihre Bürger zugehen möchte, das Parlament nicht vollständig am Gesetzgebungsverfahren beteiligt hat;
- zweitens veranschaulichte die Tatsache, dass das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 auf einer Rechtsgrundlage beruhte, die eine vollständige Beteiligung des Europäischen Parlaments ermöglichte, dass die Ausarbeitung des Programms auf Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu einem früheren Zeitpunkt als möglich und durchführbar erachtet wurde. Wie oben erwähnt, hätte die Kommission die unerwartete Änderung der Rechtsgrundlage für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 erläutern sollen.

Das „virtuelle Mitentscheidungsverfahren“⁷⁰ (d. h. das Parlament ist am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, so **als würde** das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen, ohne dass dieses jedoch tatsächlich Gültigkeit besitzt) darf

⁶⁹ Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2012 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Berichterstatter: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

⁷⁰ M. J. Prutsch, [Europa für Bürgerinnen und Bürger \(2014–2020\)](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung B, September 2012, S. 30.

sicher nicht als Präzedenzfall dienen und sollte als einmalige Ausnahmelösung betrachtet werden.

Im Januar 2016 forderte das Europäische Parlament in einer Entschließung, „dass das Augenmerk wieder mehr auf die Förderung einer auf Solidarität beruhenden interkulturellen Gesellschaft, besonders bei jungen Menschen, gelenkt wird, und zwar durch die Durchführung des Programms ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘, wobei angemessene Finanzmittel eingesetzt werden müssen, um seine Ziele des Aufbaus einer kohärenteren und integrativeren Gesellschaft zu erreichen und um eine aktive Bürgerschaft zu unterstützen, die weltoffen ist, die kulturelle Vielfalt achtet und sich auf die gemeinsamen Werte der Europäischen Union stützt“.⁷¹

In diesem Zusammenhang bestätigt das Parlament erneut die außergewöhnliche Stärke des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, nämlich seine Kapazität, eine auf Solidarität beruhende interkulturelle Gesellschaft in Europa zu fördern, besonders bei jungen Menschen.

4. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2014–2020): Bisherige Umsetzung

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ läuft für die Zeit vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020. Da die Verordnung (EU) Nr. 390/2014 erst am 14. April 2014 angenommen wurde, befinden wir uns natürlich erst in einer frühen Phase was die Umsetzung des Programms betrifft.

Dieser Abschnitt bietet jedoch für die Jahre 2014 und 2015 einige statistische Daten in Bezug auf das Programm sowie eine anfängliche Einschätzung der Stärken und Schwachstellen des derzeitigen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.

4.1. Statistische Daten

4.1.1. Kicking-off: 2014

Laut dem jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der EACEA wurden im Jahr 2014 für die Zuschüsse 412 Antragsteller ausgewählt, mit einer durchschnittlichen Erfolgsquote von nur 20 %.⁷² Die für eine Finanzierung ausgewählten 412 Projekte betrafen folgende Aktivitäten: 252 Bürgerbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften, 36 Projekte zum Geschichtsbewusstsein, 35 Netzwerke von Partnerstädten, 29 zivilgesellschaftliche Projekte. Für Programmbereich 1 wurden sechs Projekte ausgewählt, die strukturelle Unterstützung für Think Tanks und die Organisation auf europäischer Ebene (Rahmenpartnerschaften) erhielten, während aus dieser Kategorie 29 Projekte für Programmbereich 2 ausgewählt wurden. Im Gegensatz dazu wurden für eine

⁷¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2016 zu der Rolle des interkulturellen Dialogs, der kulturellen Vielfalt und der Bildung bei der Förderung der Grundwerte der EU (2015/2139(INI)), P8_TA(2016)0005, Ziffer 24.

⁷² Europäische Kommission, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der EACEA, Ref. Ares(2015)1413559, 31. März 2015, S. 35–36.

Finanzierung in Programmbereich 3 („Valorisierung“) 25 Projekte zu Informationsstrukturen in den Mitgliedstaaten und den teilnehmenden Ländern ausgewählt. Keiner der Anträge war nicht förderfähig. Die Erfolgsquote der Projekte war sehr unterschiedlich: Während 38 % der Bürgerbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften ausgewählt wurden, erhielten nur 5 % der zivilgesellschaftlichen Projekte aus Programmbereich 2 Zuschüsse.⁷³

Das Auswahlverfahren (Zeitraum von der Abgabefrist bis zur Vergabeentscheidung) dauerte etwa zwei Monate, während die Gesamtzeit von der Entscheidung über die Vergabe von Zuschüssen bis zum Vertragsabschluss bei etwa drei Monaten und zehn Tagen lag. Die Vorfinanzierung erfolgte in weniger als fünf Tagen.⁷⁴

Das Jahr 2014 wurde aufgrund des verzögerten Beginns des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 als außergewöhnlich betrachtet. Die Abgabefristen für Projekte zu Städtepartnerschaften, Netzwerken von Partnerstädten und zum Thema Geschichtsbewusstsein wurden um drei Monate bis zum 4. Juni 2014 verlängert. Die Abgabefrist für zivilgesellschaftliche Projekte wurde auf den 1. September 2014 festgesetzt. Laut Jahresbericht wurden den Interessenträgern des Programms solche Änderungen umfassend bekannt gegeben.⁷⁵

Als Folge der gekürzten Mittel wurden im Jahr 2014 24,3 % weniger Projekte unterstützt als über das vorangegangene Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ im Jahr 2013, obwohl der späte Beginn des Programms im Jahr 2014 zu berücksichtigen ist. In gleicher Weise wurden die Verbreitungsaktivitäten im Jahr 2014 auf ein Mindestmaß reduziert.⁷⁶ Das Programm wurde in 31 förderberechtigten teilnehmenden Ländern umgesetzt (28 EU-Mitgliedstaaten sowie Montenegro, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien). Im Großen und Ganzen wurde die geografische Verteilung der Projekte im Jahr 2014 verbessert, obwohl in Bezug auf die Maßnahme der Städtepartnerschaften diesbezüglich ein Rückstand festgestellt wurde. Der EACEA zufolge waren die Projekte besser strukturiert und hatten einen stärkeren thematischen Schwerpunkt. Im Jahr 2014 waren auf nationaler Ebene 25 Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ einsatzbereit. Die Kommission veranstaltete im Juni und Dezember dieses Jahres zwei Tagungen für einen zivilen Dialog mit Interessenträgern des Programms, jeweils in Brüssel und Rom.⁷⁷

4.1.2. Auf gutem Weg: 2015

Die Umsetzung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ im Jahr 2015 wurde im Vergleich zum Vorjahr als deutlich stabiler angesehen. Der EACEA zufolge wurde die Zusammenarbeit zwischen der GD HOME und der EACEA verstärkt, wodurch die reibungslose Verwaltung des Programms ermöglicht wurde. Im Vergleich

⁷³ Ebd., siehe die Tabelle auf S. 35.

⁷⁴ Ebd., S. 35–36.

⁷⁵ Europäische Kommission, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der EACEA, Ref. Ares(2015)1413559, 31. März 2015, S. 36.

⁷⁶ Von der GD HOME der Kommission bereitgestellte Informationen.

⁷⁷ Von der EACEA und der GD HOME der Kommission bereitgestellte Informationen.

zu 2014 stieg die Anzahl der Antragsteller im Jahr 2015 um 43 %. Von 2 791 eingereichten Anträgen im Jahr 2015 wurden für die Finanzierung insgesamt 408 Projekte ausgewählt, was einer durchschnittlichen **Erfolgsquote von etwa 15 %** entspricht.⁷⁸ Gemäß den Erwartungen des jährlichen Tätigkeitsberichts 2014 der EACEA führte eine Abnahme der Mittel für Zahlungen zu einem Rückgang der Vorfinanzierungsquote.⁷⁹

Die im Jahr 2015 für Zuschüsse ausgewählten 408 Projekte betrafen folgende Aktivitäten: 252 Bürgerbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften, 33 Projekte zum Geschichtsbewusstsein, 32 Netze von Partnerstädten, 27 zivilgesellschaftliche Projekte. Für Programmbereich 1 wurden sechs Projekte ausgewählt, die strukturelle Unterstützung für Think Tanks und die Organisation auf europäischer Ebene (Rahmenpartnerschaften) erhielten. Für Programmbereich 2 wurden zu dieser Kategorie 31 Projekte ausgewählt. 27 Projekte zu Informationsstrukturen in den Mitgliedstaaten und den teilnehmenden Ländern wurden für eine Finanzierung in Programmbereich 3 („Valorisierung“) ausgewählt. Vier Anträge waren nicht förderfähig.⁸⁰

Die Vorfinanzierung erfolgte im Jahr 2015 im Durchschnitt innerhalb von acht Tagen, und die Restzahlung innerhalb von ungefähr 30 Tagen. Der Zeitraum bis zur jeweiligen Entscheidung belief sich durchschnittlich auf etwa zwei Monate und zehn Tage. Im Jahr 2015 waren etwa 2 000 Organisationen direkt am Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ beteiligt, und 50 % der Projekte konzentrierten sich auf Themen wie Migrationspolitik sowie Strategien zur sozialen Inklusion und Integration.⁸¹

Mit Ausnahme von Estland waren im Jahr 2015 alle Mitgliedstaaten Projektbegünstigte. Die größte Anzahl an ausgewählten Anträgen fand sich in Ungarn (17 %), gefolgt von der Slowakei (13 %), Italien und Deutschland (jeweils 11 %). Die Projekte haben im Schnitt acht Partner, wobei fast 30 % der Partner aus Osteuropa stammen. Die Balkanstaaten, die ein internationales Abkommen mit der GD HOME unterzeichneten, waren im Rahmen der Projektfinanzierung förderfähig und konnten zudem im Jahr 2015 an einer beschränkten Aufforderung zur Einreichung von Anträgen für Betriebskostenzuschüsse teilnehmen. Zwei Organisationen, eine serbische und eine mazedonische, erhielten Betriebskostenzuschüsse für den Zeitraum 2015–2017.⁸² Im Jahr 2015 wurde das Programm in 33 förderberechtigten teilnehmenden Ländern umgesetzt (28 EU-Mitgliedstaaten sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien). Es wurden zwei Veranstaltungen ausgerichtet, der „Holocaust-Gedenktag 2015“ und im April 2015 das Treffen des Europäischen Netzwerks Erinnerung und Solidarität. Etwa 29 Kontaktstellen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ standen auf nationaler Ebene für Beratungen in Bezug auf das Programm zur Verfügung. Im Juni 2015 fand in Brüssel eine zivilgesellschaftliche Tagung statt.⁸³

⁷⁸ Von der EACEA bereitgestellte Informationen.

⁷⁹ Europäische Kommission, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der EACEA, Ref. Ares(2015)1413559, 31. März 2015, S. 37.

⁸⁰ Von der EACEA bereitgestellte Informationen.

⁸¹ Ebd.

⁸² Ebd.

⁸³ Von der GD HOME der Kommission bereitgestellte Informationen.

Wie bereits angegeben, liegt der Finanzrahmen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 bei 185 468 000 EUR (Mittel für Verpflichtungen), was 0,0171 % des mehrjährigen Finanzrahmens der EU entspricht.⁸⁴ In der nachfolgenden Tabelle 1 ist ein Überblick über das Budget des Programms in Bezug auf die Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen für die Jahre 2014 bis 2016 zu finden.

Tabelle 1 – Budget des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 (in EUR)

	Ergebnisse 2014	Mittel 2015	Mittel 2016
Mittel für Verpflichtungen	23 393 356,95	21 894 000	22 977 000
Mittel für Zahlungen	12 610 600,00	11 355 206	18 650 000

Quelle: Erlass des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2016, ABl. L 48 vom 24. Februar 2016, siehe Haushaltlinie: 18 04 01 01, ehemalige Haushaltlinie: 16 02 01

Die nachfolgenden Tabellen 2 und 3 bieten einen Überblick über die Anzahl der ausgewählten Projekte und die insgesamt über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ gewährten Beträge für die ersten zwei Jahre des laufenden Programms.

⁸⁴ Siehe G. Sgueo, [Europe for Citizens \(2014–2020\)](#), EPRS-Briefing – How the EU budget is spent, Juli 2015.

Tabelle 2 – Anzahl der ausgewählten Projekte (gewährter Gesamtbetrag)

	2014	2015
Programmbereich 1: Europäisches Geschichtsbewusstsein	36 (3 104 000 EUR)	33 (3 021 560 EUR)
Programmbereich 2: Bürgerbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften (Runden 1 und 2)	252 (3 890 000 EUR)	252 (4 138 000 EUR)
Programmbereich 2: Netze von Partnerstädten (Runden 1 und 2)	35 (4 522 000 EUR)	32 (4 067 500 EUR)
Programmbereich 2: Zivilgesellschaftliche Projekte	29 (3 593 250 EUR)	27 (3 322 750 EUR)
Gesamt	352 (15 109 250 EUR)	344 (14 549 810 EUR)

Quelle: EACEA und GD HOME der Kommission.

Tabelle 3 – Anzahl der auf europäischer Ebene unterstützten Studiengruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (gewährter Gesamtbetrag an mehrjährigen Betriebskostenzuschüssen für die Jahre 2014–2017)

	2014	2015
Strukturelle Unterstützung für Programmbereich 1	6 (1 213 966 EUR)	6 (1 213 466 EUR)
Strukturelle Unterstützung für Programmbereich 2	29 (5 474 702 EUR)	31 (5 627 984 EUR)
Gesamte strukturelle Unterstützung für die Programmbereiche 1 und 2	35 (6 688 668 EUR)	37 (6 841 450 EUR)

Quelle: EACEA und GD HOME der Kommission.

4.2. Stärken und Schwächen

4.2.1. Anfängliche Gesamteinschätzung

Obwohl sich das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 noch immer in einer frühen Phase der Umsetzung befindet und einige Herausforderungen bevorstehen, wird es sich voraussichtlich als einzigartiges und erfolgreiches von der EU finanziertes Programm erweisen, zur Beteiligung der Bürger führen und auf den Erfolgen seiner Vorgängerprogramme aufbauen. Eine Bestandsaufnahme für die ersten zwei Jahre des gegenwärtigen Programms führt zu dem Schluss, dass seine Verwaltung und

Durchführung solide und stabil verlaufen. Mit den für die Finanzierung ausgewählten Projekten werden die grundlegenden Sorgen der Bürger angesprochen, wobei Spielraum für eine gewisse Vielfalt besteht und auch die Prioritäten der Kommission Berücksichtigung finden.

Die ausgewählten Projekte befassen sich hauptsächlich mit Themen in Bezug auf Migration, soziale Inklusion und mit interkulturellen Problemen. Mit ihnen werden sowohl auf lokaler als auch auf europäischer Ebene Brücken geschlagen. Abhängig vom entsprechenden Projekt unterscheiden sich die Art und die Intensität der Folgeaktivitäten. Bestehende Partnerschaften bei Projekten können zu einer künftigen und/oder fortgesetzten Zusammenarbeit führen, was zur Schaffung von Synergien auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene beiträgt.

Wie für das Programm vorgesehen, sind Projekte zum europäischen Geschichtsbewusstsein jetzt scheinbar stärker auf die Zukunft ausgerichtet, mit dem Ziel, eine Verbindung zwischen Vergangenheit und Gegenwart herzustellen. Im Hinblick auf die Gestaltung des aktuellen Programms wurden die Empfehlungen der Evaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013 scheinbar zum Großteil berücksichtigt.

4.2.2. Gekürzte Mittel

Eine der wichtigsten zu bewältigenden Herausforderungen ist die erhebliche Kürzung des im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehenen Budgets von 229 Millionen EUR auf 185,5 Millionen EUR in der endgültigen Verordnung (Artikel 12). Die gekürzten Mittel haben zweifelsfrei ernsthafte Folgen für die Funktionsweise des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ als Ganzes mit sich gebracht. Der EACEA zufolge wurden einige Umgestaltungen des Programms vorgenommen, die bei der Umsetzung zum Tragen kamen.

Das für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bei der EACEA tätige Personal wurde von 24 auf 21 Personen reduziert. Im Jahr 2015 wurden ungefähr 2 800 Anträge eingereicht. Die durchschnittliche Erfolgsquote der Projekte lag im Jahr 2014 bei lediglich 20 % und fiel im Jahr 2015 mit 15 % sogar noch niedriger aus. Diese Zahlen belegen wie konkurrenzbetont die Beteiligung am Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ geworden ist, obwohl die im Jahr 2014 vorherrschenden außergewöhnlichen Umstände nicht vergessen werden dürfen. Die EACEA bestätigte, dass sich die Auswahl aufgrund der insgesamt hohen Qualität der Projekte schwierig gestaltete. Die gekürzten Mittel hatten zwangsläufig die Ablehnung einiger sehr guter Initiativen zur Folge.

4.2.3. Neue Struktur

Die neue Struktur, die sich von einem eher breit aufgestellten Aufbau mit vier allgemeinen Aktionspunkten (Aktive Bürgerinnen und Bürger für Europa, Aktive Zivilgesellschaft, Gemeinsam für Europa und Aktive Europäische Erinnerung) zu einem strafferen Programm mit zwei Bereichen entwickelt hat, dessen Schwerpunkte auf dem europäischen Geschichtsbewusstsein sowie dem demokratischen Engagement und der

Bürgerbeteiligung liegen, scheint angemessen zu sein. Diese Umgestaltung ermöglicht tatsächlich einen engeren, aber besser fokussierten Programmumfang, wie in der Evaluierung empfohlen.

Zudem wird mit den mehrjährigen Prioritäten für mehr Stabilität und Transparenz gesorgt. Ob und in welchem Ausmaß die neue Struktur eine strategischere Aufteilung der begrenzten Mittel des Programms ermöglicht hat, bleibt abzuwarten. Heute besteht die Mehrheit der ausgewählten Projekte aus „kleinen Projekten“ (mit einer Finanzierung von weniger als 60 000 EUR). Einer anfänglichen Einschätzung zufolge liegt der Schwerpunkt der aktuellen Projekte scheinbar auf bürgerorientierten Aktivitäten.

Für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist festgelegt, dass ungefähr 20 % des Gesamtbudgets für Programmbereich 1 und etwa 60 % des Gesamtbudgets für Programmbereich 2 vorgesehen sind. Die Zahlen für 2014 und 2015 zeigen, dass diese Zuteilung nicht vollständig eingehalten wurde, da die Ausführung des Haushaltsplans für Programmbereich 1 unter der 20 %-Marke lag. Der Bereich 1 zum Thema „Europäisches Geschichtsbewusstsein“ hat daher weniger Finanzmittel als vorgesehen erhalten, obwohl sich die angegebene Zuteilung auf das gesamte Programm bezieht, das von 2014 bis 2020 läuft.

4.2.4. Verzögerter Start im Jahr 2014

Eine weitere Herausforderung stellte der verzögerte Start des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ Mitte 2014 dar. Die EACEA konnte sich diesen Veränderungen in Zusammenarbeit mit der Kommission rasch anpassen, insbesondere indem Abgabefristen verlängert und die Interessenträger des Programms über die Website der EACEA umfassend informiert wurden.

4.2.5. Antrags- und Auswahlverfahren, Zahlungen

Das Antragsverfahren wurde erheblich verbessert. Die Antragsteller konnten ein elektronisches Formular in einer der 23 Arbeitssprachen der EU ausfüllen. Die papierlose Antragstellung ist sowohl für die Antragsteller als auch für die Kommission und die EACEA einfacher und schneller zu handhaben. Durch dieses neue Antragsverfahren verringerte sich außerdem die Anzahl der nicht förderfähigen Anträge.

Zudem wurde das Auswahlverfahren der Projekte beschleunigt. Dies betrifft sowohl die Vergabeentscheidung als auch den Zeitraum bis zur Ausstellung des Vertrags. Ebenso gehen Vorfinanzierungen und regelmäßige Zahlungen viel schneller bei den Begünstigten ein, was einen Start der Projekte ohne Verzögerungen durch Liquiditätsprobleme ermöglicht.

4.2.6. Geografisches Gleichgewicht

Das geografische Gleichgewicht des derzeitigen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wurde insgesamt verbessert. Das Programm wurde im Jahr 2014 in 31 förderberechtigten teilnehmenden Ländern und im Jahr 2015 in 33 förderberechtigten teilnehmenden Ländern umgesetzt.

4.2.7. Zusammenarbeit zwischen der EACEA und der GD HOME

Laut EACEA und GD HOME besteht zwischen beiden eine intensive Zusammenarbeit. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wurde in Folge der strukturellen Neuausrichtung unter der Kommission Juncker von der GD COMM an die GD HOME übertragen, die seit dem 1. Januar 2015 von Kommissar Avramopoulos geleitet wird, der für Migration, Inneres und Bürgerschaft verantwortlich ist.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Übertragung so reibungslos erfolgt ist wie beschrieben. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Bereich „Bürgerschaft“ ursprünglich vom ungarischen Kommissar Tibor Navracsics übernommen werden sollte, der jetzt für Bildung, Kultur, Jugend und Sport verantwortlich ist. Diese Umstrukturierung wurde jedoch vom CULT-Ausschuss des Europäischen Parlaments abgelehnt und die Kommission Juncker musste die Portfolios neu zusammenstellen. Durchaus verständlich ist, dass das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ dem Kommissar für Bürgerschaft (sowie für Migration und Inneres) anvertraut würde. Mit dem Programm wird aber auch die politische Bildung und das Geschichtsbewusstsein in Europa gefördert, bedenkt man die allgemeinen Ziele des Programms (Verbesserung des Informationsstands der Bürgerinnen und Bürger über die Union, ihre Geschichte und ihre Vielfalt, Förderung der Unionsbürgerschaft und Verbesserung der Voraussetzungen für eine demokratische Bürgerbeteiligung auf Unionsebene).

4.2.8. Überwachung und Evaluierung

In Bezug auf die Überwachung und Evaluierung (Artikel 15) muss die Kommission im Jahr 2017 einen Zwischenbewertungsbericht, im Jahr 2018 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms und im Jahr 2023 eine Ex-post-Evaluierung vorlegen.

Zudem ist positiv anzumerken, dass wie in der Evaluierung des vorangegangenen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ empfohlen in die Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates leistungsbezogene Indikatoren aufgenommen wurden (siehe Artikel 15 und Abschnitt III zum Thema Überwachung). Diese Indikatoren werden dazu beitragen, wichtige quantitative und qualitative Angaben für die Evaluierung und die Fortsetzung des Programms erheben zu können. Die leistungsbezogenen Indikatoren beziehen sich unter anderem auf die Ergebnisse des Programms, die Anzahl und die Qualität der Projekte, Antragsteller und Teilnehmer, die geografische Reichweite und die Partnerschaften sowie auf die Wahrnehmung der EU und ihrer Organe durch die Begünstigten.

5. Vorläufige Feststellungen und Empfehlungen

Beruhend auf den anfänglichen Erfahrungen aus den zwei Jahren Laufzeit scheint das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 voraussichtlich an die bisherigen Erfolge anzuknüpfen und eine einzigartige Gelegenheit zu bieten, Bürger in Europa und darüber hinaus einzubeziehen. Die Umsetzung des Programms scheint nach Plan zu verlaufen und in den Händen der EACEA und der GD HOME scheint eine stabile Verwaltung sichergestellt zu sein.

Die Tatsache, dass der Schwerpunkt vieler Projekte auf Problemen wie der Migration, der sozialen Inklusion und der Interkulturalität liegen, entspricht den Gegebenheiten und den Herausforderungen, denen die europäische Gesellschaft heute gegenübersteht.

Laut EACEA sind in Europa 2 000 Organisationen direkt an den bezuschussten Projekten beteiligt, und das Programm erreicht direkt und indirekt etwa eine Million Bürger.

Wie vom Europäischen Parlament betont, ist die Nutzung **angemessener** Finanzmittel erforderlich, um den Zielvorgaben des Programms gerecht zu werden. Die erhebliche Kürzung der Mittel stellt jedoch eine große Herausforderung mit ernsthaften Folgen für die Funktionsweise des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ als Ganzes dar.

Unter Berücksichtigung des gegenwärtigen politischen Klimas, in dem eine zunehmende Anzahl an Bürgern das Fundament der EU infrage stellt, ist ein entschlossenes Handeln unabdingbar. Aus diesem Grund ist die Kürzung der Finanzmittel für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ein schwerwiegender Nachteil für die erfolgreiche Umsetzung. Wie bereits angegeben, liegt das Budget des aktuellen Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bei 185 468 000 EUR (ein Rückgang gegenüber den 215 000 000 EUR für das vorangegangene Programm), was lediglich 0,0171 % des mehrjährigen Finanzrahmens der EU entspricht.

Der Anstieg bei der Anzahl an Anträgen zeigt, dass ein eindeutiger Bedarf für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ besteht, was den Unterschied zu anderen Förderungsprogrammen ausmacht. Im Jahr 2015 wurden ungefähr 2 800 Anträge eingereicht, von denen für eine Finanzierung 408 Projekte ausgewählt wurden. Die Teilnahme am Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist daher sehr konkurrenzbetont geworden. Die EACEA bestätigte, dass die Auswahl aufgrund der insgesamt hohen Qualität der Projekte schwierig war.

Die neue Struktur des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, die auf zwei Programmbereichen mit einem engeren, aber besser fokussierten Programmumfang beruht, und die mehrjährigen Prioritäten sorgen für mehr Stabilität und Transparenz. Die während der letzten zwei Jahre eingereichten Projekte waren anscheinend besser strukturiert und hatten einen stärkeren thematischen Schwerpunkt. Mit den für die Finanzierung ausgewählten Projekten werden die grundlegenden Sorgen der Bürger

angesprochen, wobei Spielraum für eine gewisse Vielfalt besteht und auch die Prioritäten der Kommission Berücksichtigung finden.

Die Antrags- und Auswahlverfahren wurden verbessert beziehungsweise beschleunigt. Die Begünstigten erhielten für die Projekte eine Vorfinanzierung und schnellere regelmäßige Zahlungen. Die EACEA konnte sich zusammen mit der Kommission an den verzögerten Start des Programms Mitte 2014 anpassen.

Die Auswahl der Projekte scheint geografisch betrachtet ausgewogen zu sein: mit einer Ausnahme waren im Jahr 2015 alle Mitgliedstaaten Projektbegünstigte. Die größte Anzahl an ausgewählten Anträgen stammte aus Ungarn (17 %), gefolgt von der Slowakei (13 %), Italien und Deutschland (jeweils 11 %). Zudem wurden für den Zeitraum 2015-2017 ein serbisches und ein mazedonisches Projekt ausgewählt, um Betriebskostenzuschüsse zu erhalten.

Schließlich ist es erfreulich, dass die Kommission leistungsbezogene Indikatoren ermittelt und aufgenommen hat, die für die Erhebung entscheidender Informationen nützlich sind, damit die Durchführung und die Fortsetzung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bewertet werden kann. Die Kommission plant die Durchführung einer Zwischenbewertung Ende 2017 sowie einer Ex-post-Evaluierung des Programms im Jahr 2023.

Abschließend werden die folgenden Empfehlungen in Bezug auf das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ unterbreitet:

- Angesichts der Aufgaben der EU-Organe gemäß Artikel 11 EUV und Artikel 20 AEUV sollten die Finanzmittel für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ erheblich erhöht werden, damit die Zielvorgaben des Programms erreicht und sein reibungsloses Funktionieren sowie seine ordentliche Durchführung sichergestellt werden können.
- Das Budget sollte wie in der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates festgelegt zugewiesen werden, d. h. ungefähr 20 % des Gesamtbudgets sollten dem Programmbereich 1 zugute kommen, ungefähr 60 % des Gesamtbudgets dem Programmbereich 2, etwa 10 % des Gesamtbudgets des Programms sollten für bereichsübergreifende Aktionen (Valorisierung) vorgesehen und 10 % des Gesamtbudgets des Programms sollten der Programmverwaltung zugewiesen werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ vorgesehenen Finanzmittel tatsächlich für die Ziele und die Durchführung des Programms verwendet werden.

6. Wichtige Quellen

I. Anglmayer, [The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years](#), Eingehende Analyse des EPRS, April 2015.

Coffey International und Deloitte, Ex-post evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–2013, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission, September 2015.

AdR, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Finanzierungsinstrumente der EU im Bereich Justiz und Unionsbürgerschaft“ (2012/C 277/06), 18. Juli 2012.

AdR, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Europa seinen Bürgern wieder näherbringen – mit einer intensiveren, besseren Kommunikation auf lokaler Ebene“ (2015/C 019/09, 3. Dezember 2014).

Rat der Europäischen Union, Überarbeiteter Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter (1. Teil) an den Rat: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020, 9095/1/12, Brüssel, 4. Mai 2012.

Ecorys, Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–13, endgültiger Bericht für die Europäische Kommission (GD COMM), 2010.

Ecorys, Online Consultation on the Future of the Europe for Citizens Programme – Final analysis of responses, März 2011.

Ecotec, „Europe for Citizens Survey 2009 – Developing impact indicators for the Europe for Citizens programme and adapting them to the 2009 Annual Management Plan“, abschließender Forschungsbericht, Oktober 2009.

EWSA, Gruppe III – „Verschiedene Interessen“ – Kompendium – Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – Ein Rückblick, 2010.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 COM(2011) 884 final – 2011/0436 (APP) (2012/C 299/22), 11. Juli 2012.

Europäische Kommission, GD Bildung und Kultur, Report on the activities under the 'Europe for Citizens Programme' 2008, EFCC/120/2009-EN.

Europäische Kommission, Bericht über die Zwischenevaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013, KOM(2011) 83 endgültig, 1. März 2011.

Europäische Kommission, Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung: DG COMM – Impact assessment on the "Citizens for Europe" Programme 2014–2020, 23. September 2011, Ref. Ares(2011)1013171.

Europäische Kommission, „Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the Council establishing for the period 2014–2020 the programme

‘Europe for Citizens’ to promote European citizenship’’, SEC(2011) 1562, 14. Dezember 2011.

Europäische Kommission, The citizen’s effect – 25 features about the Europe for Citizens Programme, 2012.

Europäische Kommission, Arbeitsprogramm 2014 der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur.

Europäische Kommission und EACEA, Programmleitfaden zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 (ab Januar 2014 gültig).

Europäische Kommission, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der EACEA, Ref. Ares(2015)1413559, 31. März 2015.

Europäische Kommission, [Framework for civil dialogue in matters covered by the ‘Europe for Citizens’ Programme 2014–2020](#).

Europäische Kommission, 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, 16. Dezember 2015.

Europäische Kommission, [Evaluation Roadmap: Mid-term evaluation of the Europe for Citizens Programme 2014–2020](#), 2. Mai 2016.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 zum Interesse eines positiven Ergebnisses des Genehmigungsverfahrens für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020, P7_TA(2012)0360.

Bericht des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2012 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (Berichtersteller: Hannu Takkula), A7-0424/2012.

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. November 2013 zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (12557/2013 – C7-0307/2013 – 2011/0436(APP)) (Besonderes Gesetzgebungsverfahren – Zustimmung).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2016 zu der Rolle des interkulturellen Dialogs, der kulturellen Vielfalt und der Bildung bei der Förderung der Grundwerte der EU (2015/2139(INI)), P8_TA(2016)0005.

House of Commons – European Scrutiny Committee, Twenty-fifth Report of Session 2013–14 (HC 83-xxii).

Brief des Vorsitzenden des Rechtsausschusses, Klaus-Heiner Lehne, an die Vorsitzende des Ausschusses für Kultur und Bildung, Doris Pack, vom 28. März 2012 mit dem Betreff: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über

das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 (COM(2011) 0884 – 2011/0436(APP)), PE486.126v01-00.

A. Kutay, *Governance and European Civil Society*, Routledge 2014.

K. Mäkinen, *Constructing Europe as an Area via EU Documents on Citizenship and Culture*, in: *The Meanings of Europe* (Hrsg. C. Wiesner and M. Schmidt-Gleim), Routledge 2014.

M. J. Prutsch, [Europa für Bürgerinnen und Bürger \(2014–2020\)](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung B, September 2012.

Public Policy and Management Institute und Eureval, *Measuring the Impact of the Europe for Citizens Programme*, ausgearbeitet für die Europäische Kommission (GD COMM), Mai 2013.

G. Sgueo, [Europe for Citizens \(2014–2020\)](#), EPRS-Briefing – How the EU budget is spent, Juli 2015.

Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 ist ein von der Europäischen Union finanziertes Programm, mit dem ein Beitrag zu einem besseren Verständnis der EU durch die Bürger geleistet sowie das europäische Geschichtsbewusstsein und die Bürgerbeteiligung in Europa gefördert werden soll. Dieses Programm ist das dritte seiner Art und folgt auf das Programm zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft 2004–2006 und das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007–2013.

Da das aktuelle Programm einige Veränderungen und Anpassungen durchlaufen hat, einschließlich einer Kürzung der Finanzmittel, scheint eine erste Prüfung seiner Funktionsweise und seiner Umsetzung durchaus angemessen. Vor diesem Hintergrund soll diese Evaluierung der europäischen Umsetzung daher als anfängliche Einschätzung der Stärken und Schwächen des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 im Rahmen seiner neuen Struktur dienen. In diesem Zusammenhang werden einige vorläufige Feststellungen angeführt und Empfehlungen unterbreitet.

Herausgeber dieser Publikation ist das Referat Ex-post-Folgenabschätzungen
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments
Europäisches Parlament

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt.



PE 581.418
ISBN 978-92-823-9553-0
doi:10.2861/307
QA-04-16-570-DE-N