



Brüssel, den 22.3.2022
COM(2022) 118 final

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

**über die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Programms „Rechte,
Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ 2014–2020**

{SWD(2022) 58 final} - {SWD(2022) 59 final}

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

**über die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Programms „Rechte,
Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ 2014–2020**

Das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ (im Folgenden auch „das Programm“) zielte darauf ab, im Einklang mit der Strategie Europa 2020 zur weiteren Entwicklung eines Europas der Rechte und der Gleichstellung beizutragen. Es förderte die zentralen Werte, auf die sich die Europäische Union gründet, und trug zur Weiterentwicklung eines Raums bei, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen, wie sie im Vertrag über die Europäische Union, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankert sind, gefördert, geschützt und wirksam verwirklicht werden.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des Programms dargelegt, wie dies gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c der Rechtsgrundlage des Programms¹ (im Folgenden „Verordnung“) erforderlich ist. Gemäß der Verordnung muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2021 einen Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms vorlegen. In diesem Bericht, der bei der Entscheidung über ein etwaiges Nachfolgeprogramm herangezogen wird, sind die langfristigen Auswirkungen und die Nachhaltigkeit der Programmwirkungen zu bewerten. Im Jahr 2021 war jedoch eine beträchtliche Anzahl von Projekten (über 40 %) aufgrund ihrer mehrjährigen Laufzeit noch im Gange. Diese Situation wurde durch die COVID-19-Pandemie noch verschärft, die eine Verlängerung der Laufzeit mehrerer Projekte zur Folge hatte. Eine umfassende Bewertung der langfristigen Ergebnisse und Auswirkungen des Programms ist daher möglicherweise erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Aus diesen Gründen wird die Ex-post-Bewertung in zwei Teilen durchgeführt. Dieser Bericht stellt den ersten Teil der Bewertung dar. Er basiert auf den gegenwärtig verfügbaren Daten, bietet einen Überblick über die Verteilung der Mittel und enthält eine Bewertung der bisher erzielten Programmergebnisse. Während das Nachfolgeprogramm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ für den Zeitraum 2021–2027 bereits angenommen wurde, wobei unter anderem die Ergebnisse der Zwischenbewertung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ 2014–2020 als Grundlage dienten, gibt dieser erste Teil der Ex-post-Bewertung dieses Vorgängerprogramms Aufschluss über mögliche Bereiche für Verbesserungen bei der Durchführung des Nachfolgeprogramms.

Der zweite Teil der Bewertung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt, sobald alle abschließenden Daten vorliegen, sowie in Verbindung mit der Zwischenbewertung des Nachfolgeprogramms. Im zweiten Teil werden die langfristigen Auswirkungen und die Nachhaltigkeit der Programmwirkungen bewertet, und es werden gegebenenfalls Empfehlungen für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027 enthalten sein.

Obwohl im vorliegenden Bericht alle Jahresarbeitsprogramme für den Zeitraum von 2014 bis 2020 analysiert werden, waren zum Zeitpunkt dieser Bewertung noch nicht alle Aktivitäten angelaufen. Um den Geltungsbereich dieses Berichts festzulegen, wurde daher als Stichtag

¹ Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms „Rechte, Gleichheit und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 62).

der 31.12.2020 festgesetzt. Im zweiten Teil der Ex-post-Bewertung wird der Überblick durch eine Analyse der verbleibenden Aktivitäten vervollständigt.

Dieser Bericht stützt sich auf die Ergebnisse der von der Europäischen Kommission mit Unterstützung eines Auftragnehmers erstellten Bewertung².

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ 2014–2020 hat mehrere Programme des Programmplanungszeitraums 2007–2013 – Programm „Bekämpfung der Gewalt (Daphne III)“, Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ und zwei der Politikbereiche des Programms „Progress“³ („Nichtdiskriminierung“ und „Gleichstellung der Geschlechter“) – ersetzt.

Das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichtet.

Das in der Verordnung für das Programm festgelegte **allgemeine Ziel** lautet:

- einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen, wie sie im EUV, im AEUV, in der Charta und in den internationalen Menschenrechtsübereinkommen, denen die Union beigetreten ist, verankert sind, gefördert, geschützt und wirksam umgesetzt werden.

Die für das Programm vorgegebenen **spezifischen Ziele** sind:

- Förderung der effektiven Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Achtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus den in Artikel 21 der Charta genannten Gründen,
- Verhütung und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Homophobie und anderen Formen der Intoleranz,
- Förderung und Schutz der Rechte von Personen mit Behinderungen,
- Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und Voranbringen des Gender Mainstreaming,
- Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie der Gewalt gegen andere gefährdete Gruppen,
- Förderung und Schutz der Rechte des Kindes,
- Beitrag zur Gewährleistung eines bestmöglichen Schutzes der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten,

² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Bewertung der Umsetzung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ 2014–2020.

³ Europäische Kommission (2015), Ex-post-Bewertung von fünf im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007–2013 umgesetzten Programmen – Abschlussbericht. Spezifische Programmbewertung: Daphne, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; spezifische Programmbewertung: „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; Ex-post-Bewertung des Programms für Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress 2007–2013 und Empfehlungen für die Nachfolgeprogramme zu Progress 2014–2020, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

- Förderung und Verbesserung der Wahrnehmung der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte,
- Befähigung der Bürger in ihrer Eigenschaft als Verbraucher oder Unternehmer im Binnenmarkt, ihre aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte durchzusetzen, unter Berücksichtigung der im Rahmen des Verbraucherprogramms finanzierten Projekte.

Das Programm wird von der Europäischen Kommission im Wege der direkten Mittelverwaltung durchgeführt.

Was die **geografische Reichweite** betrifft, so konnten alle EU-Mitgliedstaaten an dem Programm teilnehmen, und bei ausgewählten Zielen waren Liechtenstein, Island und Serbien ebenfalls förderfähig.

2. WESENTLICHE ELEMENTE UND DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Nach Artikel 5 der Verordnung wurde **mit dem Programm ein breites Spektrum von Aktivitäten unterstützt**, darunter analytische Tätigkeiten, wechselseitiges Lernen, Zusammenarbeit, Sensibilisierungsmaßnahmen und Verbreitungsaktivitäten, Schulungsmaßnahmen, die Entwicklung von Instrumenten wie Schulungsmodulen/Schulungsmaterial/Lehrplänen sowie Maßnahmen zur Umsetzung der spezifischen Ziele des Programms. Im Rahmen des Programms wurden **Organisationen** unterstützt, die im Bereich soziale Rechte und Grundrechte in ganz Europa tätig sind, darunter europäische Netze, öffentliche oder private Organisationen, in der Regel ohne Erwerbzweck, nationale, regionale und kommunale Behörden in den EU-Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft und internationale Organisationen.

Die breite Öffentlichkeit in den teilnehmenden Ländern war ebenfalls eine **Zielgruppe** (Gruppen, die entweder direkt durch die Teilnahme an den Programmaktivitäten oder indirekt von dem durchgeführten Programm profitieren), da die Ziele und Initiativen des Programms darauf ausgerichtet sind, die Gleichstellung und die Rechte der Menschen, insbesondere von Menschen, die Diskriminierung, Intoleranz oder Gewalt ausgesetzt sind, einschließlich Migranten und Minderheiten, zu fördern, zu schützen und wirksam umzusetzen.

Wie in der Verordnung vorgesehen, waren die wichtigsten Finanzierungsarten im Rahmen des Programms maßnahmenbezogene Finanzhilfen, Betriebskostenzuschüsse und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

2.1. Die spezifischen Ziele des Programms

Spezifisches Ziel 1: Förderung der Nichtdiskriminierung

Im Rahmen des Programms wurden Projekte zur Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung unterstützt. Ein besonders wichtiger Bereich innerhalb dieses Ziels war die Förderung der Integration der Roma. Diesbezüglich wurden mit dem Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ die nationalen Roma-Plattformen unterstützt und eine enge Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und ihren nationalen Roma-Kontaktstellen sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Nichtdiskriminierung und Integration der Roma tätig sind, gefördert. Im Rahmen des Programms wurden außerdem die Aktivitäten des Europäischen Netzwerks nationaler Gleichstellungsstellen finanziert. Die Hauptaufgabe dieses Netzwerks besteht darin, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den von den Mitgliedstaaten

benannten nationalen Gleichstellungsstellen zu Themen im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung zu stärken.

Spezifisches Ziel 2: Verhütung und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Homophobie und anderen Formen der Intoleranz

In diesem Bereich finanzierte Projekte trugen zur besseren Umsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten sowie zur Bekämpfung von Hasskriminalität und Hetze bei. Insbesondere wurde mit den finanzierten Maßnahmen der Schutz von Minderheiten gegen die massive Zunahme von Populismus, Extremismus und Intoleranz unterstützt.

Spezifisches Ziel 3: Förderung der Rechte von Personen mit Behinderungen

Die mit diesem spezifischen Ziel verfolgte Zielsetzung bestand in einer stärkeren Sensibilisierung und einer besseren Umsetzung der Rechte von Personen mit Behinderungen im Bestreben, Hürden zu beseitigen, um dieser Personengruppe eine uneingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und die Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen. Dies erfolgte überwiegend über Betriebskostenzuschüsse zur Unterstützung von Maßnahmen von auf europäischer Ebene tätigen Netzwerken, die sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen, sowie über öffentliche Aufträge mit Schwerpunkt auf Maßnahmen im Bereich Datenerhebung, Schulung und Sensibilisierung. Im Rahmen des Jahresarbeitsprogramms 2014 wurde die Einführung des Europäischen Behindertenausweises unterstützt, mit dem Personen mit Behinderungen das grenzüberschreitende Reisen erleichtert werden sollte.

Spezifisches Ziel 4: Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Im Rahmen des Programms wurden Projekte finanziert, mit denen die teilnehmenden Länder und die einschlägigen Interessenträger dabei unterstützt werden sollten, ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen, insbesondere im Bereich der Beschlussfassung in Wirtschaftsfragen, zu erreichen und eine geschlechtergleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit zu fördern. Die innerhalb dieses Ziels geleistete Finanzierung konzentrierte sich auch auf Maßnahmen zum Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Löhnen, Gehältern und Renten.

Spezifisches Ziel 5: Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie der Gewalt gegen andere gefährdete Gruppen

Über das Programm wurden in erster Linie Projekte finanziert, die zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer von Gewalt wie Frauen und Kindern beitragen, sowie Aktivitäten zur Sensibilisierung gegenüber Gewalt und zur Gewaltprävention, wobei vor Ort tätige zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen wurden. Ebenso unterstützt wurde die Therapie von Gewalttätern. Eines der vorrangigen Anliegen der Kommission besteht in der Stärkung von Kinderschutzsystemen, und über das Programm wurden die Rechte von Kindermigranten unterstützt, indem internationale Organisationen, die unmittelbar für solche Kinder und mit ihnen arbeiten, Finanzhilfen erhielten.

Spezifisches Ziel 6: Förderung der Rechte des Kindes

Die Rechte des Kindes wurden über Projekte gefördert, deren Schwerpunkt auf einer kinderfreundlichen Justiz und dem Schutz schutzbedürftiger Kinder (beispielsweise Kinder, die sich nicht mehr in Pflegeunterbringung befinden oder die mit dem Gesetz in Konflikt geraten) liegt; dies erfolgte insbesondere durch die Unterstützung von Schulungsmaßnahmen für Staatsbedienstete, zivilgesellschaftliche Organisationen und mit solchen Fällen befassten Anwälten.

Spezifisches Ziel 7: Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten

Für den Themenkreis Datenschutz stellt das Programm das wichtigste Förderinstrument der EU dar. Die im Rahmen dieses spezifischen Ziels durchgeführten Maßnahmen standen in engem Zusammenhang mit der 2016 verabschiedeten Datenschutzreform. Innerhalb dieses Ziels wurden mit dem Programm Maßnahmen zur Unterstützung insbesondere der Umsetzung und Anwendung der neuen EU-Rechtsvorschriften zum Datenschutz durch die Mitgliedstaaten sowie die Schulung von Datenschutzbehörden und Datenschutzbeauftragten finanziert.

Spezifisches Ziel 8: Unionsbürgerschaft

Über das Programm wurden Projekte – vor allem Sensibilisierungsmaßnahmen – finanziert, welche die Inklusion der Unionsbürgerinnen und -bürger in das gesellschaftliche und politische Leben der EU unterstützen sollten. Hierzu zählten Projekte, die dazu beitrugen, den Bürgerinnen und Bürgern ein stärkeres Bewusstsein ihrer aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte zu vermitteln. Des Weiteren wurden im Rahmen dieses spezifischen Ziels Informationskampagnen zu mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten finanziert, wobei der besondere Schwerpunkt auf der Ausübung des Wahlrechts im Hinblick auf die EU-Parlamentswahlen im Jahr 2019 lag.

Spezifisches Ziel 9: Rechte von Verbrauchern oder Unternehmern

Das Programm diente zudem zur Finanzierung von Maßnahmen, um Menschen in ihrer Eigenschaft als Verbraucher oder Unternehmer im Binnenmarkt dabei zu unterstützen, die ihnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte durchzusetzen. Die in diesem Bereich bereitgestellten EU-Mittel sollen zu einem verbesserten Wissen und einer stärkeren Sensibilisierung im Hinblick auf Verbraucherrechte, insbesondere auf dem digitalen Markt, beitragen.

2.2. Mittelausstattung

Die nachstehende Tabelle 1 enthält die jährlichen Mittelzuweisungen in Höhe von 426,8 Mio. EUR für den gesamten Programmplanungszeitraum. Die Beträge stiegen jährlich von 54,2 Mio. EUR im Jahr 2014 auf 67,9 Mio. EUR im Jahr 2020.

Tabelle 1. Veranschlagter Betrag pro Jahr

Haushaltsjahr	Veranschlagter Betrag (EUR)	Jährliche Steigerung (%)
2014	54 158 000	–
2015	56 323 637	4,0 %
2016	58 852 000	4,5 %
2017	62 515 000	6,2 %
2018	62 282 000	-0,4 %
2019	64 771 000	4,0 %
2020	67 913 000	4,9 %
Gesamt	426 814 637	

Quelle: Jahresarbeitsprogramme 2014–2020

Der größte Teil des Programmbudgets (25 %) wurde dem spezifischen Ziel „Verhütung von Gewalt (Daphne)“ zugewiesen. Das spezifische Ziel mit der zweitgrößten Mittelzuweisung war das Ziel der Förderung der Nichtdiskriminierung (22 %). Die vollständige Mittelverteilung ist der nachstehenden Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2. Spezifische Ziele und veranschlagte Beträge

Spezifisches Ziel	Mittel (in EUR)	Anteil
Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie der Gewalt gegen andere gefährdete Gruppen (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Förderung der Nichtdiskriminierung	93 294 280	21,86 %
Verhütung und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Homophobie und anderen Formen der Intoleranz	56 321 000	13,20 %
Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und Voranbringen des Gender Mainstreaming	50 066 000	11,73 %
Förderung der Rechte von Personen mit Behinderungen	44 034 000	10,32 %
Förderung der Rechte des Kindes	31 740 200	7,44 %
Förderung der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte	19 571 000	4,59 %
Gewährleistung eines bestmöglichen Datenschutzes	11 783 000	2,76 %
Durchsetzung von Verbraucherrechten	10 170 000	2,38 %
Gesamt	426 814 637	100 %

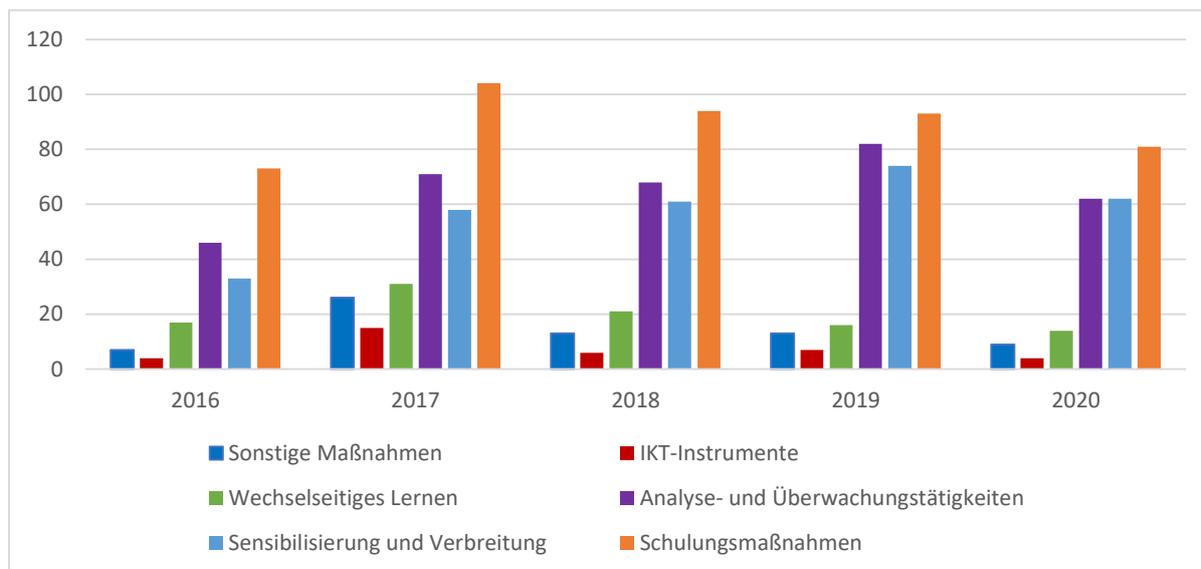
Quelle: Jahresarbeitsprogramme 2014–2020

2.3. Durchführung

Im Zeitraum 2014–2020 waren insgesamt **81 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen** geplant. Die meisten dieser Aufforderungen (18) bezogen sich auf das spezifische Ziel „Verhütung von Gewalt (Daphne)“. Da im Rahmen des spezifischen Ziels zu „Verbraucherrechten“ ausschließlich öffentliche Aufträge vergeben wurden, gab es diesbezüglich keine Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen. Insgesamt wurden während der Laufzeit des Programms **942 maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse** gewährt.

Der größte Anteil der Aktivitäten, die zwischen 2016 und 2020 im Rahmen von Projekten aus dem Programm finanziert wurden, kann als „Schulungsmaßnahmen“ eingestuft werden (35 %).

Abbildung 1. Art der finanzierten Aktivitäten nach Jahr (2016–2020)⁴



Anmerkung: Auf der vertikalen Achse ist die Anzahl der Aktivitäten dargestellt. Projekte können mehreren Arten von Aktivitäten zugeordnet werden. Daten vor der Einführung der elektronischen Verwaltung von Finanzhilfen im Jahr 2016 hatten ein anderes Format und konnten für diese Analyse nicht verwendet werden.

Quelle: Projektunterlagen der GD JUST (maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse)

Im Zeitraum 2016–2020 waren die Begünstigten in der Mehrzahl Organisationen ohne Erwerbszweck (57 %).⁵

Die Vergabe öffentlicher Aufträge, die sich über den gesamten Zeitraum auf insgesamt **345 Aufträge** belief, war ein wichtiger Durchführungsmechanismus für eine Reihe spezifischer Ziele. „Bekämpfung von Rassismus und anderen Formen der Intoleranz“ war das spezifische Ziel, für das mit 112 öffentlichen Aufträgen innerhalb des Programmplanungszeitraums am stärksten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde.

Insgesamt wurden rund **81 Mio. EUR** für öffentliche Aufträge und Dienstleistungen bereitgestellt. Vor allem für Analyse- und Überwachungstätigkeiten wurde die Auftragsvergabe gewählt.

Den erhobenen Daten zufolge waren im Zeitraum 2014–2015 junge Menschen (einschließlich Kinder) die häufigste Zielgruppe, gefolgt von Frauen und Studierenden. Im Zeitraum 2016–2020 nahm die Granularität der Zielgruppen zu, und die stärkste Zielgruppe, die Unterstützung erhielt, waren Fachkräfte, gefolgt von Frauen und Kindern. Weitere wichtige Gruppen waren Unionsbürgerinnen und -bürger, junge Menschen und Gemeinschaften.

2.4. Die im Rahmen des Programms erzielten wichtigsten Erfolge

Die Einführung eines Systems von Indikatoren für das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ war hilfreich, um dessen Erfolge zu messen. In Artikel 14 der Verordnung zur Einrichtung des Programms sind Indikatoren aufgeführt, die als Grundlage für die Überwachung und Bewertung dienen.

⁴ Für 2014 und 2015 liegen keine Daten vor.

⁵ Für 2014 und 2015 liegen keine Daten vor.

Laut den Daten aus Projektberichten wurden zwischen 2016 und 2020 mindestens **80 Millionen Menschen** durch Informations- und Verbreitungskampagnen erreicht oder haben an Sensibilisierungsveranstaltungen teilgenommen. Diese Zahl umfasst verschiedene Zielgruppen, von denen die größte die breite Öffentlichkeit betraf (rund 46 Millionen), gefolgt von Unionsbürgerinnen und -bürgern (ca. 19 Millionen), Frauen (rund 4 Millionen) sowie Wissenschaft, Zivilgesellschaft, politische Entscheidungsträger und Medien (ca. 3 Millionen), Personen, die der LGBT-Gemeinschaft angehören (etwa 1 Million) und Personen, die Gewerbeeinrichtungen bzw. Unternehmen repräsentieren (ca. 1 Million).

Darüber hinaus nahmen etwa **85 000 Personen** an Veranstaltungen zu Informationsaustausch und wechselseitigem Lernen und mindestens **1,5 Millionen Personen** an Schulungsmaßnahmen teil.

Den verfügbaren Daten zufolge ist das für **78 % der Projekte**, für die ein Projektbericht verfügbar war, bei Weitem am häufigsten genannte Ergebnis ein **verbessertes Wissen und eine stärkere Sensibilisierung der Interessenträger und Endbegünstigten**. Dies steht im Einklang mit der Interventionslogik des Programms: Sie zielt darauf ab, eine Verhaltensänderung in der Gesellschaft herbeizuführen, wofür die Sensibilisierung von entscheidender Bedeutung ist.

645 grenzübergreifende Instrumente und Mechanismen wurden nach Abschluss der Projekte fortgesetzt, darunter formelle Beratungsgruppen, Kooperationsvereinbarungen/Kooperationsabkommen und Netzwerke.

Während des Durchführungszeitraums ging im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ eine große Zahl von Anträgen ein (4903). Für jede gewährte Finanzhilfe gingen etwa fünf Anträge ein. Insgesamt lag die **durchschnittliche Erfolgsquote für die Gewährung einer Finanzhilfe im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ bei 17 %**. Die Projekte verteilten sich nicht gleichmäßig über die Mitgliedstaaten. Der Hauptgrund hierfür ist, dass einige Länder besonders viele Anträge gestellt hatten. Es ist zu betonen, dass bei den Betriebskostenzuschüssen, mit denen hauptsächlich EU-weite Netzwerke finanziert werden, eine gerechte geografische Abdeckung auf EU-Ebene gewährleistet wurde.

Neben den in der Verordnung festgelegten Indikatoren wurden mehrere zusätzliche Indikatoren entwickelt, um die Erfolge des Programms zu messen.

Zwar waren zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts Daten nur teilweise verfügbar, dennoch lässt sich feststellen, dass es in Bezug auf die meisten Indikatoren im Zusammenhang mit dem allgemeinen Ziel⁶ des Programms offenbar schwierig war, die Zielwerte für 2020 zu erreichen. Der Grund ist, dass Europa sich gegenwärtig von einer langen finanziellen Rezession, die 2020 durch die COVID-19-Krise noch verschärft wurde, erholt. Nur der Zielwert für den Indikator „Prozentualer Anteil der EU-Bevölkerung, die sich selbst als ‚gut‘ oder ‚sehr gut‘ informiert über ihre Rechte als Unionsbürger betrachtet“ wurde bereits längere Zeit vor dem Jahr 2020 erreicht.

⁶ Einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen (wie sie im Vertrag über die Europäische Union, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen, denen die Union beigetreten ist, verankert sind) gefördert, geschützt und wirksam umgesetzt werden.

Zur Bewertung der Leistung des Programms im Hinblick auf die einzelnen spezifischen Ziele wurden mehrere zusätzliche Indikatoren verwendet. Die bisher verfügbaren Daten zeigen, dass die Zielwerte für mehrere Indikatoren erreicht oder überschritten wurden.⁷

In Bezug auf die Ausgangssituation, die in der Folgenabschätzung von 2011⁸ und der Ex-post-Bewertung von 2015 der drei Vorgängerprogramme („Daphne III“, „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ sowie „Progress“)⁹ beschrieben wurde, zeigt sich, dass mit Ausnahme des anhaltenden geografischen Ungleichgewichts fast alle damals festgestellten Schwierigkeiten im Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ überwunden wurden.

3. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

3.1. Wirksamkeit

Auf der Grundlage der gesammelten qualitativen Daten ist festzustellen, dass die Durchführung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ wirksam war und insgesamt zur Erreichung seiner Ziele beigetragen hat. Der Erfolg des Programms war insbesondere auf die **Qualität der meisten Projekte** zurückzuführen, die die Durchführung gezielter Maßnahmen wie Sensibilisierungskampagnen, Schulungen und Lehrgänge, die Veröffentlichung von Materialien, Forschungsarbeiten und die Erhebung einschlägiger Daten ermöglichten. Sowohl die Schreibtischforschung als auch die Feldforschung zeigen, dass **fast alle abgeschlossenen Projekte die erwarteten Ergebnisse erzielt haben**.

Die Aktivitäten und Erfolge aller in die Stichprobe einbezogenen Projekte waren für die spezifischen Ziele des Programms unmittelbar relevant. Insgesamt deuten die gesammelten Daten darauf hin, dass das Programm dazu beigetragen hat, das **Wissen über zwingendes und nicht zwingendes Unionsrecht zu verbessern**.

Ein komplexes Zusammenspiel interner und externer Faktoren wirkte bei der Programmdurchführung einerseits unterstützend, andererseits aber auch behindernd. Zu den internen Faktoren zählten in erster Linie Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren, der internen Kapazität der Projektpartner sowie der Art und der Qualität des Projektkonsortiums. Häufig zu beobachtende externe Faktoren waren die Auswirkungen externer Krisen wie der COVID-19-Pandemie sowie die Herausforderung, öffentliche Einrichtungen und Interessenträger in die geplanten Aktivitäten einzubeziehen.

Die Analyse ergab, dass zu den Erfolgsfaktoren bei den Projekten im Rahmen des Programms die Qualität von Partnerschaften zählte, d. h. Organisationen mit komplementärem Fachwissen zusammenzubringen und so Akteure mit Management- und Koordinierungskompetenzen und Akteure mit Erfahrung in der Arbeit mit Zielgruppen vor Ort gemeinsam einzubinden. Ein weiterer Erfolgsfaktor war die Fähigkeit der Projekte, die Ziele der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu erfüllen und gleichzeitig die längerfristigen Strategien der durchführenden Organisationen zu verfolgen.

⁷ Wie z. B. „Anteil der EU-Bevölkerung, die sich selbst als ‚gut‘ oder ‚sehr gut‘ informiert über ihre Rechte als Unionsbürger betrachtet“, „Grad des Vertrauens der Verbraucher in grenzüberschreitende Einkäufe“ und „Prozentsatz der Menschen, die häusliche Gewalt gegen Frauen für inakzeptabel halten“.

⁸ SEC(2011) 1364 final, ebenda.

⁹ Europäische Kommission (2015), Ex-post-Bewertung von fünf im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007–2013 umgesetzten Programmen – Abschlussbericht, ebenda.

3.2. Effizienz

Die vorliegenden qualitativen Daten belegen, dass der **Nutzen der Projektdurchführung die Kosten überwiegt** und somit Effizienz in diesem Sinne erzielt wurde. Die mit dem Verwaltungsaufwand verbundenen Kosten werden jedoch von den Begünstigten nach wie vor als Problem betrachtet, insbesondere im Zusammenhang mit dem Antrags- und dem Berichterstattungsverfahren. Während die meisten Begünstigten den Verwaltungsaufwand als eine wichtige Kostenkomponente nannten, räumten sie gleichzeitig ein, dass aufwendige Verwaltungsanforderungen legitim seien, wenn es um Transparenz und Fairness bei der Verwendung öffentlicher Mittel geht.

Die **Verwaltungskosten** werden bei diesem Programm im Vergleich zu anderen Nicht-EU-Alternativen oder zu nationalen Programmen **im Durchschnitt als höher wahrgenommen**. Nationale und internationale Finanzierungsinstrumente werden hinsichtlich der Anforderungen an Beantragung und Berichterstattung als weniger anspruchsvoll erachtet.

Was die **Vorteile** betrifft, so bot das Programm die Möglichkeit, auf transnationaler Ebene zu arbeiten, bewährte Verfahren auszutauschen, Beziehungen zu Konsortialpartnern aufzubauen und interne Kapazitäten und Fachkenntnisse zu stärken. Durch die Teilnahme an EU-finanzierten Projekten ergeben sich auch immaterielle Vorteile wie ein höheres Ansehen und eine **größere Vertrauenswürdigkeit der Organisation**.

Im Rahmen der Bewertung wurde bei **82 %** der in die Stichprobe einbezogenen **Projekte eine unzureichende Mittelausschöpfung** festgestellt. Während die Nichtausschöpfung von Mitteln bei der analysierten Stichprobe weitverbreitet ist, wurde bei den meisten untersuchten Projekten von einer unzureichenden Mittelausschöpfung von rund 10 % bis 12 % berichtet. Diese war hauptsächlich auf den COVID-19-Ausbruch zurückzuführen, wodurch Sitzungen und Aktivitäten, die eine physische Anwesenheit erforderten, nicht mehr stattfanden, was Einsparungen bei den Reise- und Unterbringungskosten für Präsenzsitzungen, Präsenz-Workshops und andere Präsenzveranstaltungen zur Folge hatte.

Im Vergleich zu den Vorgängerprogrammen gab es Verbesserungen hinsichtlich der raschen Annahme/Bekanntmachung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sowie bei ihrer Vorhersehbarkeit. Aus den Befragungen von Begünstigten, die wiederholt einen Zuschlag erhielten, ging hervor, dass durch die **Zusammenführung mit den Vorgängerprogrammen die Verwaltungs- und Durchführungsverfahren erheblich vereinfacht wurden**.

3.3. Relevanz

Die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung zur Einrichtung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ ermittelten **Bedürfnisse sind nach wie vor wesentlich**, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass die Gleichstellung und die Rechte der Personen, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in anderen rechtsverbindlichen Instrumenten verankert sind, weiterhin unionsweit gefördert werden. Ferner hat sich das Programm weiter an das Entstehen neuer Erfordernisse und Bedrohungen, wie etwa die Zunahme von Hetze, angepasst.

Die Analyse bestätigte ferner, dass die im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen für die Bedürfnisse der Interessenträger relevant sind, z. B. Verbesserung der Wissensbasis, Austausch bewährter Verfahren durch wechselseitiges Lernen, Kapazitätsaufbau und strukturelle Unterstützung für bestimmte Organisationsstrukturen. Überdies war das Programm hinsichtlich des Aspekts, auf die vorgesehenen Endbegünstigten – letztlich die Öffentlichkeit innerhalb der EU – abzielen, relevant. Dies wurde durch eine Reihe von während der Bewertung erlangten Daten bestätigt, z. B. durch die Textauswertung, die Stichprobe von Projekten und die Konsultationen der Interessenträger.

Im Hinblick auf die Fähigkeit des Programms, die relevantesten Begünstigten auszuwählen, wurden zwei Arten von Begünstigten ermittelt, die einerseits als besonders relevant einzustufen sind, andererseits aber eher nichteinbezogen werden: i) Behörden, für die Hindernisse für die Teilnahme hauptsächlich auf fehlende Verwaltungskapazitäten und Personalmangel zurückzuführen sind, ii) kleine Basisorganisationen, für die das Antragsverfahren sehr komplex ist und die Anforderung, eine Kofinanzierung sicherzustellen, eine Herausforderung darstellt.

3.4. Kohärenz

Im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ orientierten sich die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen an den spezifischen strategischen Entwicklungen und den Prioritäten der EU. Auf diese Weise fungierte das Programm als Bindeglied zwischen den verschiedenen Prioritäten der EU und stand mit anderen EU-Initiativen wie der EU-Justizagenda für 2020, dem strategischen Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter 2016–2019, der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020, der von der Kommission erstellten Liste von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTI und dem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 im Einklang. Die Analyse zeigte auch ein gewisses Maß an Kohärenz mit nationalen Strategien und Entwicklungen auf Projektebene auf.

3.5. Europäischer Mehrwert

Der europäische Mehrwert des Programms wurde anhand der folgenden vier Kriterien bewertet:

- 1) Unterstützung der Umsetzung des Unionsrechts und Sensibilisierung für die daraus erwachsenden Rechte,
- 2) Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit,
- 3) Entwicklung und Verbreitung bewährter Verfahren,
- 4) Festlegung von Standards und Schaffung von praktischen Instrumenten und Lösungen für die Bewältigung unionsweiter Herausforderungen.

Dank seines transnationalen Charakters war das Programm im Hinblick auf alle genannten Aspekte erfolgreich. Bei der Analyse wurden zusätzliche Aspekte für den europäischen Mehrwert des Programms ermittelt:

- Es stellt eine wichtige Finanzierungsquelle dar, die es den Begünstigten ermöglicht, zusätzliche Projekte zur Bewältigung der Herausforderungen durchzuführen, die mit der Einrichtung des Programms in Angriff genommen werden sollten.
- Der Erhalt von EU-Mitteln und die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des Programms hatten positive Auswirkungen auf die Projekte, was die Verbesserung des Ansehens und die Erhöhung der Sichtbarkeit angeht. Solche Auswirkungen hätten von keinem nationalen Beitrag erreicht werden können.
- Das Programm war ein wichtiger Innovationsmotor, da nur wenige nationale Mittel für die Erprobung innovativer und transnationaler Maßnahmen zur Verfügung stehen.

- Das Programm bewirkte einen Verbundeffekt¹⁰, indem die von den Begünstigten durchgeführten Maßnahmen in einer Weise ausgeweitet wurden, wie dies durch Maßnahmen auf nationaler Ebene kaum möglich wäre.

Die Begünstigten wiesen darauf hin, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit, transnationale Partnerschaften und Netzwerke sowie wechselseitiges Lernen unter den Partnern wesentliche Ergebnisse ihrer Teilnahme an dem Programm sind. Die transnationale Dimension tritt bei Empfängern von Betriebskostenzuschüssen aufgrund ihres europäischen Auftrags besonders deutlich zutage. Durch eine nationale Finanzierung oder eine Finanzierung mit anderen als EU-Mitteln hätten ihre Aktivitäten nicht in ähnlicher Weise ausgebaut werden können.

3.6. Gerechtigkeit

Die Mittel und die Unterstützung aus dem Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ waren **nicht gleichmäßig auf die teilnehmenden Länder verteilt**, denn die Verteilung der Mittel konzentrierte sich auf eine kleine Anzahl von Ländern, vor allem Italien, Belgien, Griechenland und Spanien, aus denen die meisten Anträge eingehen. Dieses Bild ändert sich jedoch, wenn die Bevölkerung der teilnehmenden Länder berücksichtigt wird, da einige kleinere Länder im Vergleich zu ihrer Bevölkerung eine große Zahl von Begünstigten aufweisen (z. B. Malta und Zypern). Des Weiteren war die Beteiligung in Rumänien und Bulgarien recht hoch.

Insgesamt erreichte die Finanzierung über das Programm **verschiedene Zielgruppen auf gerechte Weise**, obwohl sich die Mittel des Programms auf drei spezifische Ziele konzentrierten. Häufig wurden dieselben Zielgruppen im Rahmen verschiedener spezifischer Ziele angesprochen.

Erhebliche Finanzmittel wurden für die Förderung der Querschnittprioritäten Gleichstellung der Geschlechter, Rechte des Kindes und Rechte von Menschen mit Behinderungen bereitgestellt. In der Durchführungsphase handelte es sich bei den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die sich auf die Geschlechtergleichstellung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Rechte des Kindes konzentrierten, überwiegend um Aufforderungen im Rahmen der jeweiligen spezifischen Ziele. Es besteht zwar ein angemessenes Bewusstsein für die Bedeutung des Gender Mainstreaming, doch mangelte es bei den genehmigten Projekten generell an Kenntnissen über bewährte Verfahren dahin gehend, welches die besten Ansätze für das Gender Mainstreaming bei Aktivitäten sind, die nicht im Rahmen eigens dafür konzipierter Projekte finanziert werden. Die Begünstigten haben bei der Stellung ihres Antrags Schwierigkeiten, einen geschlechtsspezifischen Ansatz zu formulieren.

3.7. Vereinfachung

Das kürzlich eingeführte System für die Einreichung von Anträgen (das Förder- und Ausschreibungsportal der EU) vereinfachte das Antragsverfahren und verbesserte die Erhebung und Aggregation von Überwachungsdaten. Die Begünstigten bewerten die neuen IT-Tools, die für die Beantragung und die Verwaltung von Finanzhilfen entwickelt wurden, im Allgemeinen positiv und betrachten diese als wirksam und einfach anzuwenden. Der Trend in Richtung zunehmender Digitalisierung wird eindeutig als positive Entwicklung angesehen, auch wenn es noch Raum für eine weitere Vereinfachung des Verfahrens gibt, insbesondere

¹⁰ Verbundeffekt bedeutet „die Ausweitung bestehender Maßnahmen durch Unterstützung von Gruppen oder Politikbereichen, die andernfalls keine solche Unterstützung erhalten hätten“.

im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den von den Antragstellern verlangten Unterlagen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014–2020 wurde auf den Weg gebracht, als die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer allgemeinen Kürzung der für soziale Fragen und Rechte verfügbaren nationalen Mittel und Finanzierungsmöglichkeiten geführt hatten. In diesem schwierigen politischen und wirtschaftlichen Kontext hat das Programm seinen **europäischen Mehrwert und seine entscheidende Rolle bei der Schaffung eines europäischen Raums der Gleichsetzung und der Rechte** unter Beweis gestellt.

Das Programm ist trotz der sich verändernden Bedürfnisse der Interessenträger und der Öffentlichkeit in der EU **nach wie vor relevant**. Dies wurde durch die **flexible Programmplanung**, einschließlich der jährlichen Priorisierung neu entstehender politischer Erfordernisse und Fragestellungen, sowie durch den Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft sichergestellt.

Auf der Grundlage der gesammelten qualitativen Daten kann insgesamt festgestellt werden, dass die Durchführung des Programms **wirksam war und zur Erreichung der gesamten Ziele beigetragen hat**. Dies war insbesondere auf die **Qualität der meisten** mit Mitteln des Programms durchgeführten **Projekte** zurückzuführen, die die Umsetzung konkreter Maßnahmen ermöglichten, welche für die **sich verändernden Bedürfnisse vor Ort unmittelbar relevant** waren.

Sowohl die Schreibtischforschung als auch die Feldforschung zeigen, dass die Projekte bei der Durchführung der geplanten Maßnahmen weitgehend erfolgreich waren und **fast alle abgeschlossenen Projekte die erwarteten Ergebnisse erzielt haben**.

Die im Zuge der Bewertung gesammelten qualitativen Daten deuten darauf hin, dass der **Nutzen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ die Kosten überwiegt**.

In Bezug auf die Ausgangssituation, die in der Folgenabschätzung von 2011¹¹ und der Ex-post-Bewertung von 2015 der drei Vorgängerprogramme („Daphne III“, „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ sowie „Progress“)¹² beschrieben wurde, zeigt sich bei der Bewertung, dass mit Ausnahme des anhaltenden geografischen Ungleichgewichts fast alle damals festgestellten Schwierigkeiten im Programm überwunden wurden.

Im Rahmen der Bewertung wurde auch eine Reihe von Erkenntnissen gewonnen, die in das Nachfolgeprogramm des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ – das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ – einfließen, insbesondere die Notwendigkeit, einen robusteren Überwachungsrahmen zu entwickeln, der systematisch Informationen über erzielte Outputs und Ergebnisse erfasst, weitere Maßnahmen zur Verbesserung der geografischen Ausgewogenheit in Erwägung zu ziehen, einen stärker ergebnisorientierten Ansatz anzuwenden, den Verwaltungsaufwand für Antragsteller und Begünstigte zu verringern und das Gender Mainstreaming zu stärken.

¹¹ SEC(2011) 1364 final, ebenda.

¹² Europäische Kommission (2015), Ex-post-Bewertung von fünf im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007–2013 umgesetzten Programmen – Abschlussbericht, ebenda.