EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.4.2020
COM(2020) 184 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF

Bewertung der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel, der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen, der Exekutivagentur für Innovation und Netze, der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur, der Exekutivagentur für die Forschung und der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Einleitung

Um ihre Ziele zu erreichen, bietet die Europäische Union in zahlreichen Politikbereichen Unterstützung durch verschiedene Förderprogramme. Im Rahmen dieser Programme werden Mitgliedstaaten, Unternehmen, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und anderen Begünstigten Zuschüsse und andere Formen der Finanzierung gewährt. Nach Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist die Kommission für den Haushaltsvollzug zuständig. Im Einklang mit Artikel 62 der Haushaltsordnung führt die Kommission den Haushalt direkt, in geteilter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten oder indirekt im Wege der Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben auf Dritte (wie Drittländer, Organisationen der Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, öffentlich-private Partnerschaften) aus.

Was direkt verwaltete Programme betrifft, hat die Kommission im Jahr 2003 festgelegt, dass es angemessen wäre, die Verwaltung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung einiger Programme Exekutivagenturen zu übertragen, was ihr zugleich ermöglicht hat, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Die Agenturen wurden als spezialisierte Einrichtungen geschaffen[1], um einige bestimmte Aufgaben während der gesamten Laufzeit eines bestimmten Projekts wahrzunehmen, den Haushalt auszuführen und den politischen Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Bei den Exekutivagenturen handelt es sich um unabhängige Einrichtungen unter der Aufsicht der Kommission.

Bei der Umsetzung ihrer Ziele nutzen die Agenturen Finanzhilfe- und Vergabeverfahren, sie verwalten Verträge und wenden die erforderlichen Haushaltsverfahren an. Darüber hinaus unterstützen die Agenturen die Programmdurchführung, z. B. durch die Erhebung, Verarbeitung und Bereitstellung einschlägiger Informationen. Sie überwachen den Fortschritt und die Auswirkungen der Projekte, sie informieren potenzielle Antragsteller über Finanzierungsmöglichkeiten, sie unterstützen Antragsteller und Begünstigte bei der Anwendung der Verfahren, und sie informieren die Kommission über die Programmdurchführung sowie über die Ergebnisse und Auswirkungen von Projekten. Bei der Auslagerung der Verwaltungsaufgaben sollten jedoch die Grenzen gewahrt werden, die sich aus dem mit dem Vertrag geschaffenen institutionellen System ergeben. Das bedeutet, dass Aufgaben, die der Vertrag den Organen überträgt und die einen Ermessensspielraum zur Umsetzung politischer Entscheidungen implizieren, nicht Gegenstand von Auslagerungen sein sollten. Darüber hinaus sollte die Auslagerung einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Derzeit verwalten sechs Exekutivagenturen Finanzierungsprogramme für Forschung und Innovation, Bildung, Bürgerschaft, Kultur, Umwelt, Klimaschutz, Verkehr, Energie, Telekommunikation, Landwirtschaft, Lebensmittel, Gesundheit, Verbraucher und für Wettbewerbsfähigkeit und kleine und mittlere Unternehmen.

Exekutivagentur	**Mitarbeiterzahl (Quelle: Jahreshaushaltspläne)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME)	308	394	437	447	462	489	506

[1]Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden (ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1).

Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Exekutivagentur für die Forschung (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
INSGESAMT	**1925**	**2126**	**2282**	**2359**	**2463**	**2558**	**2650**

Vor der Auslagerung von Aufgaben an diese Exekutivagenturen nahm die Kommission eine Kosten-Nutzen-Analyse (ex ante) vor. Bei dieser Analyse wurden mehrere Faktoren berücksichtigt: 1) die Kosten für die Koordinierung und Kontrolle; 2) die Auswirkungen auf die Humanressourcen; 3) die Effizienz und Flexibilität bei der Durchführung der ausgelagerten Aufgaben; 4) die Vereinfachung der verwendeten Verfahren; 5) die örtliche Nähe der ausgelagerten Maßnahmen zu den Endbegünstigten; 6) die Sichtbarkeit der EU als Förderin des jeweiligen EU-Programms und 7) die Erhaltung eines angemessenen Know-hows innerhalb der Kommission.[2]

Die 2013 durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse ergab, dass es kostenwirksamer ist, bestimmte Aufgaben der Programmverwaltung den Agenturen zu übertragen, als diese Aufgaben weiterhin intern wahrzunehmen. Laut der Studie entstehen qualitative Vorteile, wenn die Agenturen entsprechend ihren Kernkompetenzen und Markenidentitäten kohärentere Programmzuständigkeiten erhalten. Darüber hinaus wurde erwartet, dass die Zusammenführung der Verwaltung verschiedener EU-Programme zu Synergien, Vereinfachungen und Größenvorteilen führt.

Um die Leistung der Agenturen zu bewerten, wurden Leistungsindikatoren festgelegt, die kontinuierlich überwacht werden. Drei Jahre nach der Einrichtung einer Agentur[3] und danach alle drei Jahre muss die Kommission die Funktionsweise einer Agentur prüfen. Dabei wird bewertet, ob die nach der Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse erwarteten Ergebnisse erreicht wurden. Auf dieser Grundlage kann sie Bereiche ermitteln, in denen möglicherweise Verbesserungsbedarf besteht, und gegebenenfalls den Umfang der von ihr übertragenen Aufgaben überprüfen.

Die Kommission hat die Leistung aller sechs Exekutivagenturen im Zeitraum 2018/2019 einzeln[4] bewertet. Alle Bewertungen stützten sich auf externe Studien[5], die nach derselben Methodik und unter

[2]Kosten-Nutzen-Analyse der Übertragung bestimmter Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von Programmen der Union 2014-2020 auf die Exekutivagenturen – Abschlussbericht für die Kommission vom 19. August 2013.

[3]Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates.

[4] Bewertung der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA), SWD(2020) 75;
Bewertung der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME), SWD(2020) 76;
Bewertung der Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA), SWD(2020) 73;
Bewertung der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA), SWD(2020) 78;
Bewertung der Exekutivagentur für die Forschung (REA), SWD(2020) 77;
Bewertung der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5]Studie zur Unterstützung der Bewertung der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA) 2014-2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) und Universität Maastricht;
Bewertung der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati und Deloitte;
Studie zur Unterstützung der Bewertung der Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) 2014-2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) und Centre for Industrial Studies (CSIL);

Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung der Kommission[6] durchgeführt wurden. Im Rahmen der Bewertungen wurde geprüft, ob die Agenturen ihre Aufgaben wirksam und effizient wahrgenommen haben, ob es Überschneidungen, Lücken oder Unstimmigkeiten bei der Verwaltung des Programmportfolios durch die Agenturen gab, und ob eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den einzelnen Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen oder anderen Exekutivagenturen bestand.[7] Die Bewertungen beinhalten eine retrospektive Kosten-Nutzen-Analyse, bei der die tatsächliche Leistung im dreijährigen Bewertungszeitraum mit der in der Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse erwarteten Leistung verglichen wird.

Die Einzelbewertungen umfassen die Zeiträume 2014 bis 2016 für CHAFEA, INEA und EASME, 2015 bis 2017 für die EACEA und Mitte 2015 bis Mitte 2018 für ERCEA und REA. Der Bewertungszeitraum variiert, da die Agenturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingerichtet wurden.

Ergebnisse

Im Allgemeinen geht aus den Bewertungen hervor, dass die sechs Exekutivagenturen im Bewertungszeitraum wirksam und effizient tätig waren. Sie haben ihre Ziele und die überwiegende Mehrheit der im Rahmen der Leistungsindikatoren festgelegten Zielvorgaben erreicht. Sie sind mit herausfordernden Rahmenbedingungen zurechtgekommen, darunter neue Mandate, Portfolioänderungen, Änderungen der Organisationsstruktur und Änderungen in ihrer Governance sowie sehr hohe Arbeitsspitzen bei begrenztem Personal. Interessenträger bewerteten in einer Befragung das Verhältnis zwischen den Exekutivagenturen und den Dienststellen der Kommission insgesamt sehr positiv, was der Kommission ermöglicht, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren und über die Durchführung und die Ergebnisse der Programme auf dem Laufenden zu bleiben. Die Begünstigten und Sachverständigen, die mit den Agenturen zusammenarbeiten, bewerteten die Agenturen sehr positiv, und auch das Personal in den Agenturen äußerte sich insgesamt positiv über die Agenturen als Arbeitgeber.

Neben diesem positiven Gesamtbild wurden im Rahmen der einzelnen Bewertungen einige Herausforderungen und damit verbundene Schwachstellen ermittelt. Zu diesen Herausforderungen gehören: 1) die Erreichung der Ziele; 2) der Umstand, dass verschiedene Agenturen Teile desselben Programms verwalten; 3) die Vielfalt der Programmportfolios; 4) die Beziehung zu den zuständigen Generaldirektionen; 5) die Beziehung zu den Begünstigten; 6) die Kostenwirksamkeit; 7) die Personalverwaltung und 8) die Änderung des Mandats. Diese acht Herausforderungen werden in den folgenden Kapiteln ausführlich erörtert. Die Kommission wird die gewonnenen Erkenntnisse bei der Vorbereitung der Übertragung von Aufgaben an Exekutivagenturen im Rahmen der Programme des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 berücksichtigen.

Studie zur Unterstützung der Bewertung der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) 2015-2017, Public Policy and Management Institute (PPMI);
Studie zur Unterstützung der Exekutivagentur für die Forschung (REA) 2015-2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) und IDEA Consult;
Studie zur Unterstützung der Bewertung der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA) 2015-2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) und Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] Leitlinien (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen): https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
Instrumentarium: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en

[7] Die Leitlinien für bessere Rechtsetzung der Kommission wurden in angemessener Weise angewandt. Es war nicht erforderlich, die Kriterien „EU-Mehrwert“ und „Relevanz“ zu bewerten, da die Agenturen Aufgaben wahrnehmen, die der Kommission vom EU-Gesetzgeber übertragen wurden.

1. Gute Ergebnisse bei (fast allen) Leistungsindikatoren

Insgesamt verwalteten die sechs Exekutivagenturen die ihnen übertragenen Programme effizient und erzielten bei den meisten Leistungsindikatoren sehr gute Ergebnisse.[8] Die Indikatoren für die Exekutivagenturen beziehen sich auf das Finanzmanagement, insbesondere auf die fristgerechte Evaluierung und den fristgerechten Abschluss der Finanzhilfevereinbarungen; dazu zählen die Zeit bis zur Mitteilung, die Zeit bis zum Vertragsabschluss, die Zeit bis zur Finanzhilfegewährung und die fristgemäße Ausführung der Zahlungen. Einige Agenturen haben durchgängig sämtliche oder die meisten ihrer Ziele hinsichtlich der fristgerechten Evaluierung, des Abschlusses von Finanzhilfevereinbarungen und der Ausführung von Zahlungen erreicht (REA, ERCEA, EACEA und CHAFEA) oder sogar übertroffen (INEA im Hinblick auf die Vorlaufzeit bis zur Auszahlung von Finanzhilfen). Sehr wenige haben einige ihrer Ziele nicht erreicht – die EASME zu Beginn des Programmplanungszeitraums und die INEA im Hinblick auf die Vorlaufzeit bis zur Auszahlung von Finanzhilfen für ein Programm aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum während eines Jahres (2015). Mehrere Agenturen erreichten außerdem die jährliche vollständige Ausführung ihrer operativen Haushaltsmittel (REA und ERCEA). Diese effiziente Haushaltsführung könnte bei einigen Indikatoren Raum für ehrgeizigere Zielvorgaben schaffen.

Was die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen betrifft, sind die Fehlerquoten der Programme 2014-2020 niedriger ausgefallen als im vorherigen Programmplanungszeitraum (2007-2013). Die Agenturen verwalten allerdings weiterhin Projekte aus den Programmen 2007-2013, und so bestanden während des Bewertungszeitraums bei drei Agenturen (REA, EASME und EACEA) in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten nach wie vor Vorbehalte hinsichtlich der Fehlerquoten, die über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % für die Programme 2007-2013 liegen. Hierbei handelt es sich um ein Altlastenproblem, das allmählich verschwinden wird, wenn alle Projekte im Rahmen dieser Programme abgeschlossen sind.[9] Nur ein Programm des laufenden Programmplanungszeitraums – das Programm für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) – wies zeitweise eine hohe Fehlerquote auf, für die die EASME ab 2018 einen Vorbehalt einlegen musste. Die Agentur hat Abhilfemaßnahmen ergriffen, mit denen die Situation verbessert wurde, und ab 2019 wurde der Vorbehalt aufgehoben.

Im Rahmen der Bewertungen wurde festgestellt, dass Verbesserungen bei den IT-Tools und den Verfahren Schlüsselfaktoren sind, die zur Verbesserung der Leistungsindikatoren der Agenturen beigetragen haben. So verbesserte die CHAFEA durch den Einsatz neuer IT-Tools ihre operative Effizienz und die Erfüllung der Aufgaben im Rahmen ihrer Projektmanagementsysteme. Verwaltungsvereinfachungen, d. h. eine Umstellung auf elektronische Berichterstattung und teilautomatisierte Arbeitsabläufe, die von der ERCEA und der REA umgesetzt wurden, führten zu Effizienzsteigerungen. Die EACEA hat ihre internen und programmbezogenen Verwaltungsabläufe weiter vereinfacht und gestrafft. Bei der INEA wurden die Zahlungsverfahren verbessert und vereinfacht.[10]

Die Bewertungen zeigen, dass die Agenturen geeignete Prozesse und Verfahren eingeführt haben und über interne Kontrollsysteme verfügen, die zur Effizienz und Wirksamkeit beitragen. Die Agenturen haben strenge interne Kontrollstandards entwickelt (mit Ausnahme der EACEA, die ihr internes

[8]Parallel zu den Bewertungen führte der Europäische Rechnungshof eine Prüfung der Leistung der INEA bei der Durchführung des Programms der Fazilität „Connecting Europe“ durch (Sonderbericht Nr. 19/2019 vom 7. November 2019, „INEA: benefits delivered but CEF shortcomings to be addressed“). Im Hinblick auf die KPI der INEA erkannte der Rechnungshof an, dass die INEA die Ziele erreicht hat, empfahl jedoch, künftig stärker ergebnisorientierte Ziele und Indikatoren als KPI festzulegen. Die Kommission machte in ihrer Antwort auf den Bericht des Rechnungshofs geltend, dass die KPI der INEA zur Leistungsmessung der Agentur gemäß dem ihr von der Kommission erteilten Auftrag angemessen seien und von den KPI, mit denen die Ergebnisse der Programme selbst gemessen werden, zu unterscheiden seien.

[9]Aufgrund ihrer geringen finanziellen Auswirkungen auf das gesamte Finanzportfolio der Agenturen wurden diese Vorbehalte von den drei Exekutivagenturen ab ihren jährlichen Tätigkeitsberichten 2019 aufgehoben.

[10]Im Sonderbericht des Rechnungshofs über die Leistung der INEA wurden die aufgrund der Anwendung standardisierter Verfahren guten Managementergebnisse der INEA bestätigt.

Kontrollsystem in den Jahren 2017 und 2018 als teilweise funktionsfähig einstufte), einschließlich für die Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen. Sie haben zudem eine Vielzahl von Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen eingerichtet, die es ermöglichen, die Fortschritte für die Erreichung der Ziele genau zu überwachen und Risiken für ihre Tätigkeiten rechtzeitig und wirksam zu vermeiden und zu mindern.

Aus der Bewertung der EACEA ging hervor, dass bei zwei Prüfungen des Internen Auditdienstes hinsichtlich des Finanzhilfemanagements – von der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bis zur Unterzeichnung von Verträgen sowie von der Projektüberwachung bis zu den Zahlungen – schwerwiegende Mängel festgestellt worden waren. Diese Mängel betrafen u. a. die Gestaltung und Durchführung der Auswahlverfahren der Agentur für Erasmus+ und Kreatives Europa. In den Auditempfehlungen wurde festgestellt, dass Maßnahmen in Bezug auf das Kontrollumfeld für Finanzhilfen, den Bewertungsprozess, die Bewertungsausschüsse und die Rolle der Sachverständigen sowie die Vertragsphase erforderlich sind. Die Agentur hat in Bezug auf die beiden Prüfungen einen Aktionsplan zur Lösung der Probleme ausgearbeitet und umgesetzt und ihre Verfahren für die Vorschlagsbewertung geändert. Eine der wichtigsten Maßnahmen des neuen Managements der Agentur war eine umfassende organisatorische Änderung, um den internen Kontrollrahmen der Agentur zu stärken und besser zu strukturieren. Die Situation hat sich inzwischen verbessert und die betreffenden Empfehlungen hinsichtlich der ersten Prüfung (von der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bis zur Unterzeichnung von Verträgen) wurden vom Internen Auditdienst abgeschlossen. Infolgedessen wurde der von der Agentur angesichts der Mängel bei der internen Kontrolle geltend gemachte Vorbehalt ab dem jährlichen Tätigkeitsbericht 2019 aufgehoben. Für die zweite Prüfung (von der Projektüberwachung bis zu den Zahlungen) wird erwartet, dass alle noch ausstehenden Empfehlungen des Internen Auditdienstes bis Mitte 2020 abgeschlossen werden. Die Kommission und insbesondere die zuständigen Generaldirektionen der EACEA haben aufmerksam verfolgt, wie die Maßnahmen zur Stärkung der internen Kontrollen durch klarere und verstärkte Aufsichtsmechanismen umgesetzt wurden.

2. Ein EU-Programm, das von mehreren Agenturen verwaltet wird – Herausforderungen bei der Gewährleistung einer einheitlichen Umsetzung

Das Forschungsprogramm Horizont 2020 wird im Zeitraum nach 2014 von mehreren Exekutivagenturen durchgeführt. Horizont 2020 ist gemessen an der Mittelausstattung das größte Programm, das Exekutivagenturen übertragen wird. Die Kommission hat 2013 beschlossen, verschiedene Bereiche von Horizont 2020 vier verschiedenen Agenturen – REA, ERCEA, INEA und EASME – zu übertragen. Um eine einheitliche Umsetzung von Horizont 2020 zu gewährleisten, wurde 2014 die zentrale Unterstützungsstelle (Common Support Centre, CSC, jetzt Common Implementation Centre genannt) eingerichtet, die von einer Kommissionsdienststelle der GD Forschung und Innovation betreut wird. Ziel ist es, den Generaldirektionen der Kommission, den Exekutivagenturen und den gemeinsamen Unternehmen, die mit dem Programm befasst sind, eine gemeinsame Unterstützung für Abläufe im Zusammenhang mit der Verwaltung von Finanzhilfen, Informationstechnologie, Auditdiensten, Datenverwaltung und juristischen Diensten zu bieten.

Wenngleich die vier betreffenden Exekutivagenturen allgemein anerkannt haben, wie wichtig ein stärker standardisierter Ansatz innerhalb der gesamten Forschungsfamilie ist, stellte dieser Punkt aufgrund der Besonderheiten des Europäischen Forschungsrats eine Herausforderung für die ERCEA dar. Die Agentur zeigte sich flexibel, was die mögliche Integration einiger der differenzierteren Aspekte ihrer Arbeit in einen gemeinsamen Ansatz betrifft. Hierzu zählten: Finanzhilfen für einzelne Begünstigte statt nur für Institutionen; Unterschiede bei der Auswahl und Inanspruchnahme von Sachverständigen; die Anforderung, dem Wissenschaftlichen Rat zuzuarbeiten, und die daraus resultierenden Unterschiede in Bezug auf die Berichterstattung und das Follow-up für Projekte. Wenngleich es Hindernisse gab, die einer raschen Entwicklung neuer IT-Tools durch die zentrale Unterstützungsstelle, mit denen die Einführung neuer Instrumente unterstützt werden soll, im Wege standen, wurde die zentrale Unterstützungsstelle hinsichtlich der Erfüllung spezifischer Bedürfnisse als redaktionsschnell bewertet.

Die REA wurde außerdem beauftragt, administrative und logistische Unterstützungsleistungen für alle an der Verwaltung von Horizont 2020 beteiligten Stellen zu erbringen. Im Rahmen der Bewertung wurde festgestellt, dass die Ausweitung des Aufgabenbereichs der REA auf die Bereitstellung gemeinsamer administrativer und logistischer Unterstützungsdienste für die Forschungs- und Innovationsfamilie die Kohärenz gestärkt hat, insbesondere durch die Einführung eines gemeinsamen Ansatzes für Horizont 2020. Darüber hinaus wurde die REA mit Diensten zur Teilnehmervalidierung befasst, nicht nur für Horizont 2020, sondern auch für eine Vielzahl anderer Programme: Erasmus+, Kreatives Europa, Europa für Bürgerinnen und Bürger, Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe, Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME), Programme im Bereich Gesundheit und Verbraucher, Forschungsfonds für Kohle und Stahl, Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Fonds für die innere Sicherheit, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“, Programm „Justiz“ und Fonds für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern.

Seit dem 1. Januar 2018 hat die Kommission im Rahmen des gemeinsamen Bereichs für den elektronischen Datenaustausch (SEDIA) die rechtliche Validierung von Dritten und die Erstellung von Finanzkapazitätsbewertungen für alle Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen, die Zuschüsse und Aufträge vergeben, in der REA zentralisiert. Die REA hat ihren Kunden und anderen Interessenträgern qualitativ hochwertige und wirksame Dienste für die Verwaltung und Bereitstellung zentraler Unterstützungsdienste geboten. Sie hat die im Rahmen ihrer Leistungsindikatoren festgelegten Ziele erreicht bzw. übertroffen. Die Agentur hat die gestiegene Arbeitsbelastung nach der Ausweitung ihres Mandats auf SEDIA gut bewältigt. Insgesamt zeigen diese Entwicklungen, dass die REA zunehmend zu einem zentralen Anbieter von Unterstützungsdiensten für die Kommissionsdienststellen und Exekutivagenturen wird.

3. Eine Agentur, die mehrere EU-Programme verwaltet – die Herausforderung der Vielfalt

Die Bewertungen haben gezeigt, dass die Arbeit mit einer relativ großen Zahl unterschiedlicher Themenbereiche und Aufgaben eine Herausforderung für die Wirksamkeit der Agenturen sein kann. So bedeutet beispielsweise das breite Spektrum der an die EACEA übertragenen Aktivitäten (Erasmus+, Kreatives Europa, Europa für Bürgerinnen und Bürger, Europäisches Solidaritätskorps und Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe), dass die Agentur hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Reichweite sehr unterschiedliche Maßnahmen durchzuführen hatte. Die CHAFEA verwaltet Programme in den Bereichen Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit. Zu ihren Aufgaben gehören die Beschaffung, das Finanzhilfemanagement und die Organisation politischer Veranstaltungen. Die Vielfalt der Programme und Aufgaben hat dazu geführt, dass die verschiedenen Referate der CHAFEA sehr unterschiedlich organisiert sind. Dies hat zu einem komplexen Arbeitsumfeld mit begrenzten Synergiemöglichkeiten geführt.

Die EASME verwaltet ein breites Portfolio von Programmen, darunter COSME, Horizont 2020, das Programm für die Umwelt- und Klimapolitik (LIFE) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Obwohl die Leistung der Agentur insgesamt als wirksam bewertet wurde, führte das vielfältige Portfolio zu einer hohen Arbeitsbelastung und der Notwendigkeit, sich mit einer großen Zahl von zuständigen Generaldirektionen abzustimmen. Infolgedessen war die Verwaltung neuer Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und nachfolgender Aktivitäten komplexer.

Auch bei der INEA wurden im Rahmen der Bewertung Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem vielfältigen Portfolio festgestellt: So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass eine bessere Planung von Ausschreibungen in den drei Sektoren der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) – Verkehr, Energie und Telekommunikation – bei der Vorbereitung der Arbeitsprogramme potenzielle Effizienzsteigerungen ermöglichen würde.

Die Programmportfolios der Agenturen wurden als kohärent bewertet, wenngleich weitere Synergiesteigerungen erwartet wurden. Im Jahr 2016 führten die Kommission und die INEA im Rahmen der CEF eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Synergieprojekte in den Bereichen Energie und Verkehr durch. Diese gemeinsame Aufforderung brachte nicht gänzlich den erwarteten Erfolg, da die Förderbedingungen gemäß der CEF-Verordnung zu restriktiv waren. Auch zwischen der CEF und den Bereichen Verkehr und Energie von Horizont 2020 wurden Synergien erwartet, doch vor allem aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Rahmenbedingungen (hoher Zeitaufwand, bis sich Forschungsergebnisse in Infrastrukturprojekten niederschlagen) entstanden weniger Synergien als erwartet.[11.]

Bei der EASME ergab die Bewertung, dass bei den verschiedenen von der Agentur verwalteten Programmen aufgrund ihrer thematischen Berührungspunkte ein hohes Synergiepotenzial besteht. Wenngleich die Agentur Multiprogrammabteilungen eingerichtet hat, die die programmübergreifende Zusammenarbeit erleichtern sollen, wurde bei der Bewertung jedoch eine Tendenz zum Silodenken in den Abteilungen festgestellt. Dies ist auf unterschiedliche Ziele und Verfahren zurückzuführen, die es erschwert haben, Synergien zu nutzen. Das Enterprise Europe Network, das sowohl für das Instrument für kleine und mittlere Unternehmen von Horizont 2020 als auch für das COSME-Programm genutzt wird, wurde hingegen als gutes Beispiel für Synergieeffekte ermittelt. Die Aufnahme von LIFE und Horizont 2020 in das Portfolio einer einzigen Agentur ermöglichte außerdem zusätzliche Synergien zwischen Projekten zur Nachhaltigkeit und zum Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft.

In einigen Fällen dürfte auch der Einsatz ähnlicher IT-Tools und Prozesse zu Synergiesteigerungen führen, z. B. bei der CHAFEA und der INEA. Bei der CEF unterscheidet sich der Bereich Telekommunikation hinsichtlich der Art und Anzahl der Begünstigten von den beiden anderen CEF-Bereichen, was den Spielraum für Synergien einschränkt. Bei der EASME wurde versucht, die Verfahren und Vorlagen für die verschiedenen Programme zu harmonisieren. Die Anwendung des gemeinsamen Ansatzes und der gemeinsamen Instrumente von Horizont 2020 auf andere Programme hat bei der INEA (CEF) und bei der EASME (EMFF und COSME) zu gewissen Erfolgen geführt, war aber bei der CHAFEA nur begrenzt erfolgreich. Die Anwendung auf LIFE (EASME) hat gerade erst begonnen; es liegen noch keine Daten dazu vor.

Die Vielfalt der Themenbereiche geht mit einer größeren Anzahl von zuständigen Generaldirektionen einher. Dies hat Auswirkungen auf die Governance der einzelnen Agenturen, aber auch auf die praktische Zusammenarbeit zwischen den Agenturen und den Generaldirektionen.

4. Die Beziehung zu den zuständigen Generaldirektionen – die Herausforderung der Zusammenarbeit

Die Rahmenverordnung[12] enthält allgemeine Bestimmungen für alle Exekutivagenturen. Jede Agentur wird durch einen Beschluss der Kommission (Gründungsakt) eingerichtet, und die Programme werden durch Befugnisübertragungen übertragen, in denen die zuständigen Generaldirektionen genannt werden. In einer Absichtserklärung der Agentur und der bzw. den zuständigen Generaldirektion(en) sind flexible Bestimmungen festgelegt, um die allgemeine politische Kohärenz und Kommunikation zwischen der Agentur und der bzw. den zuständigen Generaldirektion(en) zu gewährleisten und so Doppelarbeit und Mikromanagement zu vermeiden. Genauere Anweisungen wurden von der Kommission zudem in Form von Leitlinien für die Exekutivagenturen bereitgestellt.[13]

[11]Im Sonderbericht des Rechnungshofs über die Leistung der INEA wurde bestätigt, dass das Potenzial für weitere Synergien zwischen der Fazilität „Connecting Europe“ und Horizont 2020 sowie zwischen den verschiedenen CEF-Teilbereichen noch nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

[12]Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden (ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1).

[13]Leitlinien für die Einrichtung und den Dienstbetrieb von Exekutivagenturen, die aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanziert werden (C(2014) 9109).

Es wurden generell keine Anzeichen von Doppelarbeit, Überschneidungen oder Inkonsistenzen bei den Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen festgestellt. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen wurde im Allgemeinen für eindeutig befunden. Im Rahmen der Bewertungen wurde festgestellt, dass die formellen und informellen Kommunikationsmechanismen zwischen den Agenturen und der Kommission hinreichend häufig genutzt werden und wirksam sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen Generaldirektionen über die Leistung der Agenturen und den Stand der Durchführung der EU-Programme auf dem Laufenden gehalten werden. Die Entsendung von Kommissionsbeamten in leitende Positionen in den Agenturen sowie der Umstand, dass ein erheblicher Teil der Mitarbeiter bereits Erfahrungen in den Kommissionsdienststellen gesammelt hat, wurden ebenfalls als positive Faktoren erwähnt, durch die die Agenturen über ein hohes Maß an Fachwissen und Kenntnisse über die Programme und Politiken der zuständigen Generaldirektionen verfügen (insbesondere in der Übergangsphase). Dies hat auch dazu beigetragen, eine engere Beziehung zwischen beiden Seiten zu fördern.

In nur wenigen Fällen gab es Anzeichen für Doppelarbeit und Mikromanagement (CHAFEA). In anderen Fällen musste die Aufsichtsfunktion der zuständigen Generaldirektionen präzisiert oder aktualisiert werden (EACEA). Auch als die EASME mit neuen Programmen befasst wurde, die zuvor von der Kommission verwaltet wurden, und z. B. als Kommissionsbedienstete in die EASME wechselten, war mitunter die Aufgabenverteilung zwischen der Agentur und den zuständigen Generaldirektionen nicht ganz klar. In einigen Fällen wurde in den Bewertungen darauf hingewiesen, dass die Absichtserklärungen und die Leitlinien für Exekutivagenturen in gewissen Punkten verbessert werden könnten, indem die Rolle der zuständigen Generaldirektionen hinsichtlich der Governance und der Aufgabenverteilung zwischen Agentur und zuständiger Generaldirektion besser definiert wird. Im Zeitraum 2019-2020 analysierte der Interne Auditdienst der Kommission auch die derzeitige Situation hinsichtlich der Governance und Beaufsichtigung der Exekutivagenturen. Auf der Grundlage dieser Analyse wurden einige bewährte Verfahren bzw. Empfehlungen ermittelt (z. B. klarere Definition des Begriffs Aufsicht, Rolle der vorrangig zuständigen GD, Leitlinien für die interne Kontrolle/Aufsicht und Berichterstattung usw.), die die Kommissionsdienststellen bei der Überarbeitung des Rahmens für die Beaufsichtigung der Exekutivagenturen berücksichtigen werden.

Auch die Entfernung wurde als Faktor für ein gutes Verhältnis zwischen den Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen angesehen. Bei der CHAFEA wurde die Entfernung zwischen der Agentur in Luxemburg und einigen der zuständigen Generaldirektionen mit Sitz in Brüssel als Grund für einige Schwierigkeiten zwischen der Agentur und den Kommissionsdienststellen genannt. Aus der Bewertung der EACEA ging hervor, dass der Umzug der Agentur innerhalb Brüssels in die Nähe der Gebäude der zuständigen Generaldirektionen den Dialog förderte und die Zusammenarbeit verbesserte.

Die Kommunikation zwischen den Agenturen und den Kommissionsdienststellen ist von entscheidender Bedeutung: Es wurden verschiedene formelle Maßnahmen (Sitzungen der Lenkungsausschüsse) oder informelle Maßnahmen (regelmäßige Treffen zwischen einer Kommissionsdienststelle und ihrer Kontaktstelle in der Agentur oder direkter Zugang zu Datenbanken) beschlossen, um eine wirksame Kommunikation und einen direkten Kontakt zwischen der Agentur und den zuständigen Generaldirektionen zu ermöglichen. Die Kommunikation ist besonders wichtig, wenn die Agenturen über die Ergebnisse der Programmdurchführung berichten müssen.

Ein Ziel der Einrichtung der Exekutivagenturen bestand darin, der Kommission zu ermöglichen, sich in erster Linie auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Die Bewertungen haben bestätigt, dass die Exekutivagenturen und ihre Rolle bei der Durchführung der Programme es der Kommission ermöglicht haben, sich auf die Politikgestaltung zu fokussieren. Zudem stützt sich die Politikgestaltung zum Teil auf das Feedback aus den Programmen und der Projektdurchführung. Die Exekutivagenturen spielen eine Schlüsselrolle bei der Erhebung einschlägiger Informationen vor Ort und ihrer Umsetzung in strategische Rückmeldungen, die von den Kommissionsdienststellen benötigt

werden. Die Bewertungen haben gezeigt, dass alle sechs Exekutivagenturen der Kommission strategische Rückmeldungen geben, die zu bestimmten Themen bereits sehr umfassend sein können.
Die Agenturen stellen über verschiedene Kanäle strategische Rückmeldungen zur Verfügung: Sitzungen, Berichte, Briefings oder Datenaustausch. Politikunterstützung kann regelmäßig oder auf spezifische Anfragen der zuständigen Generaldirektion hin erfolgen. Die REA hat einen umfassenden und strukturierten Mechanismus für strategische Rückmeldungen entwickelt, eine Task Force für Projektüberwachung und strategische Rückmeldungen eingerichtet und einen Katalog von Optionen erstellt, um den zuständigen Generaldirektionen bei der besseren Formulierung ihres Bedarfs an Politikunterstützung zu helfen. Es wurden spezifische Initiativen zur Stärkung der Relevanz von strategischen Rückmeldungen organisiert, z. B. Veranstaltungen zur Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse und Forschungsergebnisse in thematischen Projektgruppen, und es wurde ein Personalnetzwerk eingerichtet. Die REA hat diesbezüglich Fortschritte erzielt und jährliche Pläne für strategische Rückmeldungen ausgearbeitet, die auf die einzelnen ihr übertragenen Programmteile zugeschnitten sind und zwischen der Agentur und ihrer zuständigen GD vereinbart wurden. Im Juli 2016 verabschiedete die EACEA eine Strategie für das Wissensmanagement. Anschließend wurde eine Bestandsaufnahme der relevanten Verfahren der verschiedenen Referate der Agentur vorgenommen, das Verbesserungspotenzial untersucht und festgelegt, wie dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann. Es wurden auch einige Indikatoren zur Messung der Politikunterstützung vorgeschlagen. Die INEA übermittelte den zuständigen Generaldirektionen regelmäßig Länderberichte mit Einzelheiten zu Projekten, die durch das CEF-Programm unterstützt werden, sowie Berichte über jedes Verkehrsprojekt, das mehrere Länder umfasst (Korridore des transeuropäischen Verkehrsnetzes). Die CHAFEA teilte ihre Monitoring-Datenbank mit den zuständigen Generaldirektionen, und die ERCEA lieferte den Kommissionsdienststellen durch Briefings und Datenanalysen nützliches Feedback. Dies geschah in der Regel als Reaktion auf spezifische Unterstützungsanfragen zur Bereitstellung von Informationen und/oder Analysen zu bestimmten politischen Themen wie Klimawandel, künstliche Intelligenz und Gravitationswellen. Die strategischen Rückmeldungen der EASME zur Energieeffizienz wurden aufgrund ihres Inhalts (die von der EASME bereitgestellten Informationen waren zielgerichtet, qualitativ hochwertig und immer sehr nützlich) und ihrer Aktualität als bewährtes Verfahren angesehen.

Die Bewertungen haben jedoch gezeigt, dass die strategischen Rückmeldungen der Exekutivagenturen – trotz dieser bewährten Verfahren – in der Regel nicht standardisiert sind und ad hoc bereitgestellt werden. Die strategischen Rückmeldungen der Agenturen sollten breitere Anerkennung bei den Kommissionsstellen finden, die wiederum stärker dafür sensibilisiert werden sollten. Inhalt, Art, Umfang und Regelmäßigkeit der strategischen Rückmeldungen müssen zwischen den Agenturen und der Kommission genauer vereinbart werden. In der Bewertung wurde hervorgehoben, dass eine der größten Herausforderungen für den nächsten Programmplanungszeitraum darin besteht, dass die Agenturen und die Kommission enger zusammenarbeiten und sich über den Informationsaustausch einigen müssen.

Ein Beispiel für einen einschlägigen Ansatz stammt von der zentralen Unterstützungsstelle für Horizont 2020. Die zentrale Unterstützungsstelle hat damit begonnen, mit den Exekutivagenturen, die mit Horizont 2020 befasst sind, eine Definition von strategischen Rückmeldungen als Geschäftsprozess auszuarbeiten. Hierfür sind nicht nur Beiträge der zuständigen Generaldirektionen erforderlich – um ihren Bedarf an politisch relevanten Informationen besser zu definieren und zu formulieren –, sondern auch Beiträge der Exekutivagenturen – um festzustellen, welche Informationen sinnvoll bereitgestellt werden können.

Im Zeitraum 2019-2020 analysierte der Interne Auditdienst der Kommission die Art und Weise, wie Exekutivagenturen und gemeinsame Unternehmen, die mit der Durchführung von Horizont 2020 befasst sind, strategische Rückmeldungen geben. Auf der Grundlage dieser Analyse wurden einige bewährte Verfahren bzw. Empfehlungen ermittelt, die bei der künftigen Gestaltung der Mechanismen für strategische Rückmeldungen umgesetzt werden könnten; so wurden Definitionen von strategischen Rückmeldungen erarbeitet, das Verfahren bei strategischen Rückmeldungen sowie der Bedarf an strategischen Rückmeldungen wurden festgelegt, und es wurden strategische Rückmeldungen aus

allen Arten von Programmen (nicht nur aus strategieorientierten Programmen, sondern auch aus Bottom-up-Programmen) erleichtert. Diese Analyse zielte speziell auf Horizont 2020 ab, sollte jedoch auf die Verwaltung der anderen EU-Programme ausgeweitet werden.

5. Die Nähe zu den Begünstigten – zentrale Anlaufstellen im stetigen Bemühen um verbesserte Dienste

Alle Agenturen haben ihre Ziele in Bezug auf die Nähe zu den Begünstigten und die Sichtbarkeit der EU-Programme erreicht. Für alle sechs Agenturen wurden hohe Zufriedenheitsraten bei den Begünstigten der von den Agenturen verwalteten Programme verzeichnet: 76 % für die EASME, 80 % für die CHAFEA, 86 % für die REA, 87 % für die INEA und 89 % für die EACEA und die ERCEA. Einige Agenturen – REA, EACEA und CHAFEA – nehmen bei der Bewertung von Vorschlägen auch unabhängige externe Sachverständige in Anspruch. Die Zufriedenheit dieser Sachverständigen mit den Diensten der Agenturen ist ebenfalls sehr hoch. Die Zufriedenheit unter den erfolglosen Antragstellern fiel zwangsläufig geringer aus. Die CHAFEA misst aufgrund ihrer Tätigkeiten im Bereich der Auftragsvergabe auch die Zufriedenheitsrate der Dienstleister. Die relativ geringe Zufriedenheit (58 %) der Dienstleister hängt sowohl mit der Art des betreffenden Finanzinstruments als auch mit bestimmten Qualitätsaspekten der von der CHAFEA erbrachten Dienste zusammen, etwa mit zeitlichen Aspekten des Antragsverfahrens, dem Feedback zu Vorschlägen, dem Vertragsverhandlungsverfahren und anderen Aspekten der Leistungen der Agentur.

In den Umfragen, die im Rahmen der verschiedenen Bewertungen durchgeführt wurden, lobten die Begünstigten eine Reihe von Vereinfachungen (CHAFEA), den hohen Grad an Professionalität (INEA), die serviceorientierte Einstellung (EASME), die hohe Kompetenz des Personals (EACEA), die effizienten Verfahren (INEA) sowie die verbesserten und vereinfachten Verfahren für Zahlungen (INEA).

Von Begünstigten und von erfolglosen Antragstellern wurden außerdem Bereiche mit Verbesserungspotenzial genannt, insbesondere Folgende: Verbesserung von Kommunikation und Feedback (INEA); weitere Konsolidierung der Prozesse im Zusammenhang mit der Auswahl unabhängiger Sachverständiger, der Validierung von Sachverständigenlisten und der Beteiligung von Kommissionsbediensteten an der Projektüberwachung (REA); Nutzerfreundlichkeit und Funktionalität der vorhandenen IT-Tools (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); externe Kommunikationsaktivitäten (EACEA); Fristen für die Beantwortung von Ausschreibungen (EASME); Ethikprüfung und Überwachungsprozess (ERCEA).

Die Agenturen haben mehrere Maßnahmen umgesetzt, um die Sichtbarkeit der Programme zu erhöhen. Dazu gehörten Informationstage, Projektmanagement-Workshops, der proaktive Einsatz von Social-Media-Tools sowie hochwertiges Grafik- und Kommunikationsmaterial. Die Agenturen haben ihre Websites verbessert, indem sie relevantes Material zu den Programmen wie Projektinformationen, Broschüren, Karten und Statistiken zur Verfügung gestellt haben. Die vielen Kommunikationskanäle, die von den Agenturen genutzt werden, haben die Sichtbarkeit der Programme gesteigert.

6. Erhebliche Einsparungen und Vereinfachungen – im stetigen Bemühen um höhere Kostenwirksamkeit

Die Bewertungen zeigten erhebliche Unterschiede bei den Programmverwaltungskosten der Exekutivagenturen auf. Die Exekutivagenturen, die Horizont 2020 umsetzen, erwiesen sich als kostenwirksamer als die EACEA und die CHAFEA. Die Werte für die Kosten der Programmverwaltung in dieser Gruppe von Agenturen (das Verhältnis zwischen ihrem Verwaltungshaushalt und den operativen Mitteln für Zahlungen) lagen unter dem Durchschnittswert für alle Agenturen von 4,72 % und reichten 2016 von 0,89 % (INEA) bis 3,61 % (REA: einschließlich

der Bereitstellung gemeinsamer administrativer und logistischer Unterstützungsdienste).[14] Demgegenüber betrugen die Programmverwaltungskosten der CHAFEA im Jahr 2016 10,11 % und die der EACEA 7,20 %. Diese beiden Exekutivagenturen haben auch die niedrigsten Werte für die Mittel „pro Kopf", die sich 2016 auf 1,46 Mio. EUR bei der EACEA und auf 1,37 Mio. EUR bei der CHAFEA beliefen (gegenüber dem Durchschnittswert für alle Agenturen von 3,65 Mio. EUR). Bei der EACEA ist dies hauptsächlich auf die Komplexität und Vielfalt ihres Programmportfolios, die Diversität ihrer Antragsteller und Begünstigten, die große Menge von Anträgen und Zuschüssen sowie ihren durchschnittlich geringen Umfang zurückzuführen. Bei der CHAFEA hängt dies mit der Vielfalt des Programmportfolios, der geringen Größe der Agentur und den durchschnittlich höheren Personalkosten zusammen, die auf das hohe Maß an Expertise und den Standort der Agentur zurückzuführen sind.

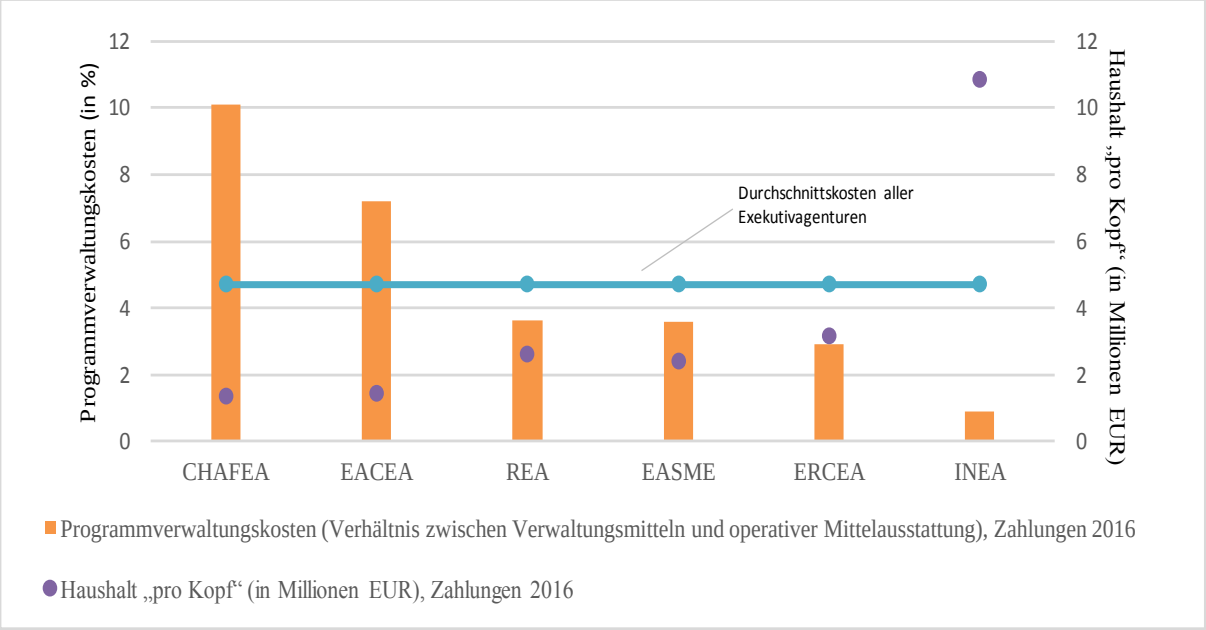


Abbildung: Kosten für die Programmverwaltung und Mittel pro Kopf
Quelle: Dreijährliche Bewertungen der Exekutivagenturen

Die retrospektiven Kosten-Nutzen-Analysen für die Exekutivagenturen ergaben, dass das Szenario der Exekutivagentur im Vergleich zum Szenario der internen Aufgabenbewältigung, bei dem die Kommission die Programme durchführen würde, eine kostenwirksame Lösung war. In der nachstehenden Tabelle werden die tatsächlichen Einsparungen mit den beiden Schätzungen aus dem Jahr 2013 verglichen. Die erste Schätzung wurde vom externen Auftragnehmer erstellt, der die Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse vor dem Beschluss der Kommission, die Programme 2014-2020 Exekutivagenturen zu übertragen, durchgeführt hat.[15] Die zweite Schätzung wurde von der Kommission im Rahmen der spezifischen Finanzbogen[16] für jede der Exekutivagenturen unter Berücksichtigung weiterer zu erzielender Synergien (in Erwartung größerer Einsparungen) vorgenommen.

[14]Wird die Erbringung gemeinsamer administrativer und logistischer Unterstützungsleistungen ausgenommen, beträgt das Verhältnis zwischen Verwaltungshaushalt und operativen Mitteln bei der REA 2,58 %.
[15]Kosten-Nutzen-Analyse der Übertragung bestimmter Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von Programmen der Union 2014-2020 auf die Exekutivagenturen – Abschlussbericht für die Kommission vom 19. August 2013.
[16]Mitteilung der Kommission SEC(2013) 493 und letzte Änderungen der den Gründungsakten der Exekutivagenturen beigefügten spezifischen Finanzbogen: C(2017) 4900 vom 14. Juli 2017 für die REA; C(2013) 801 vom 23. Dezember 2013 für die INEA; C(2013) 9048 vom 17. Dezember 2013 für die ERCEA; C(2014) 6944 vom 2. Oktober 2014 für die EASME; C(2018) 1716 vom 13. November 2018 für die EACEA und C(2014) 927 vom 17. Dezember 2014 für die CHAFEA.

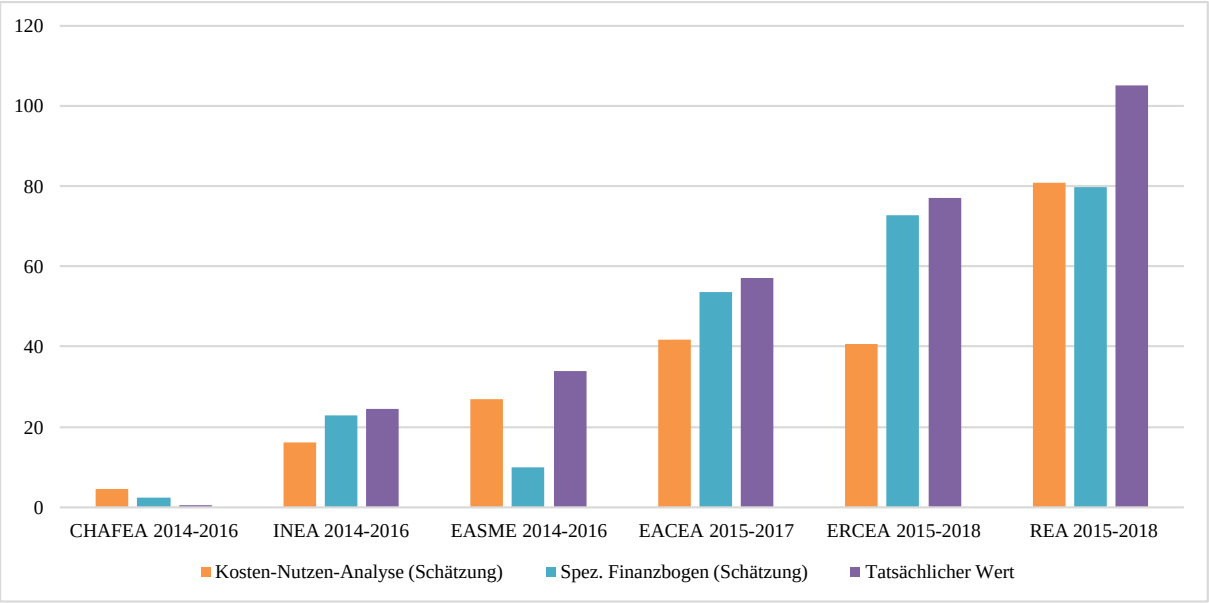


Abbildung: Einsparungen während des dreijährigen Bewertungszeitraums – Schätzungen gegenüber dem tatsächlichen Wert (in Mio. EUR)
Quelle: Dreijährliche Bewertungen der Exekutivagenturen[17]

Aus den sechs Analysen geht hervor, dass die erzielten Einsparungen von den betreffenden Schätzungen des Jahres 2013 abweichen. Die meisten Exekutivagenturen (mit Ausnahme der CHAFEA) haben die ursprünglichen Schätzungen für Kosteneinsparungen deutlich übertroffen. EASME und REA erzielten Einsparungen, die weit über den ursprünglichen Erwartungen lagen, gefolgt von ERCEA, EACEA und INEA.[18] Bei der CHAFEA wurden deutlich geringere Einsparungen als ursprünglich angenommen erreicht (0,4 Mio. EUR gegenüber 4,4 Mio. EUR nach der Kosten-Nutzen-Analyse 2013 und 2,3 Mio. EUR nach den Schätzungen auf der Grundlage der Finanzbogen).

In den Berichten werden verschiedene Gründe für die Einsparungen angeführt, die den meisten Exekutivagenturen gemeinsam waren. So resultierten die Einsparungen in erster Linie aus einem höheren Anteil an kostengünstigeren Mitarbeitern (Vertragsbedienstete) in den Exekutivagenturen, was die Ergebnisse der Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse untermauert. Deutliche Einsparungen gab es auch bei den Ausgaben für Infrastruktur- und Betriebskosten (INEA, EASME, REA). Ein weiterer Grund für die Einsparungen war, dass im Vergleich zu den Prognosen für 2013 weniger Mitarbeiter in den Agenturen beschäftigt waren. Diese niedrigere Zahl der beschäftigten Mitarbeit ist darauf zurückzuführen, dass in den spezifischen Finanzbogen geringere Mitarbeiterzahlen als in den Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analysen aufgeführt sind und in den ersten Jahren der Umsetzung (2014-2015) ein hoher Anteil der Stellen unbesetzt blieb.

Schließlich ist bei allen Agenturen während des Bewertungszeitraums festzustellen, dass sie kontinuierlich operative Maßnahmen ergriffen haben, um ihre Effizienz zu steigern. In Zusammenarbeit mit der Kommission haben die Agenturen insbesondere ihre Verfahren und Programmverwaltungsfunktionen weiter verbessert und eine Reihe von Vereinfachungen eingeführt. Immer mehr Verfahren werden inzwischen elektronisch verwaltet (papierlose Arbeitsabläufe, elektronische Einreichung von Vorschlägen, automatische Prüffunktionen in elektronischen

[17]Das Mandat der REA hat sich seit Beginn des Bewertungszeitraums erheblich geändert, sodass ein Vergleich der ersten Kosten-Nutzen-Analyse-Schätzungen mit den Schätzungen auf der Grundlage der Finanzbogen und den tatsächlichen Zahlen angesichts der neuen Aufgaben und des Arbeitsaufkommens sorgfältig abgewogen werden muss. Die Abbildung veranschaulicht die Einsparungen aller Agenturen, um diese miteinander vergleichen zu können.

[18]Im Sonderbericht des Rechnungshofs über die Leistung der INEA wurden auch die niedrigeren Verwaltungskosten (jedoch etwas höhere Personalkosten) bestätigt.

Formularen, Automatisierung der Projektberichte für die Begünstigten usw.), und es wurden neue IT-Tools zur Verfügung gestellt, um die Verfahren zu rationalisieren. In den vier Exekutivagenturen, die Horizont 2020 verwalten, wurden unter anderem folgende Verbesserungen und Vereinfachungen vorgenommen: umfassendere Anwendung der Fernbewertung von Vorschlägen; Einführung eines einheitlichen Regelwerks; elektronische Unterzeichnung von Finanzhilfevereinbarungen; Nutzung des Teilnehmerportals als zentrale Anlaufstelle für die Interaktion mit den Teilnehmern; Einführung eines einheitlichen Erstattungssatzes und Einführung eines Pauschalsatzes für indirekte Kosten.

Aus den Berichten ging jedoch auch hervor, dass die Personalausgaben in allen Fällen stärker gestiegen sind als 2013 für den Bewertungszeitraum ursprünglich angenommen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Agenturen mehr spezialisiertes (und damit teureres) Personal als zunächst geplant gewinnen und einstellen mussten. Darüber hinaus wurden bei den in den spezifischen Finanzbogen geschätzten Personalkosten die Gehaltsindexierung, Beförderungen und das steigende Dienstalter nicht berücksichtigt. Bei der CHAFEA entwickelten sich die Personalausgaben zudem nach oben, da Personal in höheren Funktionsgruppen eingestellt werden musste und der Standort der Agentur in Luxemburg attraktiv bleiben sollte. Dies sind einige der Erkenntnisse, die bei Überlegungen über eine künftige Übertragung von Aufgaben an die Agenturen zur Umsetzung der EU-Programme 2021-2027 im Vorfeld berücksichtigt werden müssen.

7. Personalmanagement – positive Ergebnisse und künftige Herausforderungen

Der Personalbestand der Exekutivagenturen ist im EU-Haushalt festgelegt, und jedes einer Agentur übertragene Programm bindet eine entsprechende Zahl von Mitarbeitern. Diese Wechselwirkung zwischen Programm und Personaldecke beeinträchtigt die Flexibilität der Agenturen, wenn es darum geht, Personal flexibel einzusetzen, um Arbeitsspitzen zu bewältigen.[19.] Dennoch haben einige Agenturen – im Rahmen der geltenden Vorschriften – während des Bewertungszeitraums bewährte Verfahren der dynamischen Neuzuweisung von Personal innerhalb derselben Agentur angewendet.

Die große Mehrheit des Personals der Agenturen ist für die Programmdurchführung vorgesehen, und nur etwa 10 % für Unterstützungsfunktionen – ein geringerer Anteil als in der Kommission.[20.] Angesichts ihrer Aufgabe, einen großen Teil des EU-Haushalts auszuführen, sind etwa 25 % der Mitarbeiter der Agenturen im Finanzbereich tätig, während der betreffende Anteil in der Kommission bei lediglich 9 % liegt. Diese Zahlen weisen darauf hin, dass sich der Schwerpunkt der Agenturen auf der operativen Programmverwaltung und den damit verbundenen finanziellen Aufgaben auch in den organisationsinternen Zuständigkeiten der Mitarbeiter angemessen widerspiegelt.

Die 2016 durchgeführte Mitarbeiterbefragung ergab, dass das Engagement der Mitarbeiter[21] bei fünf der sechs Exekutivagenturen über dem Durchschnittswert für die Kommission lag. Bei EACEA, EASME, ERCEA, INEA und REA lagen die Werte für das Mitarbeiterengagement zwischen 65 % und 70 %, während der Durchschnittswert für die Kommission 64 % betrug. Bei der Mitarbeiterbefragung in der CHAFEA wurde festgestellt, dass das Wohlbefinden ihrer Mitarbeiter im Vergleich zu anderen Exekutivagenturen geringer ist und das Engagement der Mitarbeiter sinkt. In der Bewertung werden die geringe Größe der Agentur und die relative Isolierung von anderen Agenturen aufgrund ihres Standorts in Luxemburg als Erklärung hierfür genannt. Infolgedessen konnten die Mitarbeiter der CHAFEA nicht in gleichem Maße am Stellenmarkt der sechs Agenturen teilnehmen.

[19]Im Sonderbericht des Rechnungshofs über die Leistung der INEA wurde auch festgestellt, dass bei der agenturinternen Zuweisung von Personal auf die Programme mehr Flexibilität erforderlich ist.

[20]27 % aller Stellen in der Kommission waren 2018 für administrative Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben vorgesehen. Dieser Prozentsatz ist seit 2012 relativ stabil und repräsentiert gut die Zuständigkeiten und damit verbundene institutionelle Aufgaben.

[21]Das Mitarbeiterengagement ist ein aggregierter Indikator. Die vollständige Liste der einzelnen Fragen ist in den Arbeitsunterlagen der Dienststellen zu den verschiedenen Bewertungen enthalten. INEA:

Im Allgemeinen zeigte die Befragung, dass die Mitarbeiter Exekutivagenturen als dynamische Arbeitsgeber mit ausgezeichneter interner Kommunikation und effizienten Prozessen und Verfahren wahrnehmen. Die Mitarbeiter sind zudem der Meinung, dass die Agenturen kooperatives Arbeiten sowie neue und bessere Arbeitsmethoden fördern.

Aus der Befragung ging jedoch auch hervor, dass die Mitarbeiter ihre Karriereentwicklung und ihre Mobilitätsmöglichkeiten weniger positiv beurteilten. In vier der sechs Agenturen liegt dieser Indikator unter dem Durchschnittswert für die Kommission: Insbesondere in den kleineren Agenturen fällt es den Mitarbeitern schwer, eine andere Stelle zu finden, die ihren Fähigkeiten und Kompetenzen entspricht.

Die Agenturen haben auf der Grundlage ausgereifter partizipativer Prozesse Strategien entwickelt, die ihnen geholfen haben, die wichtigsten Personalfragen, die in der Mitarbeiterbefragung ermittelt wurden, wirksam anzugehen. Als positive Entwicklung ist vor allem die stärkere Differenzierung der Einstellungskanäle hervorzuheben, zu denen das Europäische Amt für Personalauswahl für die Einstellung von Mitarbeitern mit weniger spezifischen Fachkenntnissen und die eigenen Verfahren der Exekutivagenturen für die Einstellung von Fachpersonal gehören. Diese Differenzierung hat dazu beigetragen, Engpässe in den Einstellungsverfahren zu vermeiden, insbesondere dann, wenn umfangreiche und schnelle Einstellungsverfahren erforderlich waren.

Aus der Mitarbeiterbefragung von 2018 ging hervor, dass sich die Bemühungen der Agenturen im Allgemeinen ausgezahlt haben, da sich die Ergebnisse für die wichtigsten Indikatoren weiter verbessert haben (EACEA ausgenommen, was teilweise mit Schwierigkeiten im Bereich der internen Kontrolle 2018 im Zusammenhang stand). In den Bewertungen wurde festgestellt, dass in Personalfragen für mehr Synergien und Effizienz gesorgt werden muss, wobei auf den derzeitigen gemeinsamen Regeln und Verfahren aufgebaut werden sollte. In den Bewertungen wurden jedoch auch Herausforderungen ermittelt, die noch zu bewältigen sind, wie z. B. die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Mitarbeiter im Bereich der strategischen Rückmeldungen sowie weitere Investitionen in die Berufsberatung und Karriereentwicklung.

8. Änderungen des Mandats – ein entscheidender Moment

Der Beginn eines neuen Programmplanungszeitraums (wie 2014 und 2021) stellt für die Agenturen eine entscheidende Phase dar. Ihre Mandate werden geändert, um ihnen die Verwaltung einer neuen Generation von Programmen zu übertragen. Sie müssen Verfahren für den Start der neuen Programme einführen, aber weiterhin die Zahlungen für Projekte aus den vorherigen Programmen prüfen und vornehmen. Im Jahr 2014 ging die Verwaltung der neuen Programme mit einer Mittelaufstockung einher, die die Entwicklung neuer Verwaltungsstrukturen, Informationstechnologiesysteme und Unterstützungsdienste für den Ausbau erforderlich machte und umfassende Personaleinstellungen nach sich zog. In einer solchen Übergangszeit sieht sich die Leitungsebene komplexen Fragestellungen gegenüber, die mit der Umsetzung von zwei unterschiedlichen Regelwerken, Prozessen und Verfahren verbunden sind. Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen wurden die Agenturen im Hinblick auf den Beginn des neuen Programmplanungszeitraums (2014-2015) als wirksam betrachtet, da sie wesentliche Mittel in die Straffung und Dokumentation ihrer Verfahren für die neuen Programme investierten. Am stärksten betroffen waren die EASME und die INEA, deren Personal zwischen 2013 und 2016 um 175 % bzw. 147 % und deren Haushalt im gleichen Zeitraum um etwa 220 % bzw. 350 % stieg. Die EASMA und die INEA waren infolge dieser intensiven Startphase nicht in der Lage, für mehrere ihrer Leistungsindikatoren die Zielvorgaben zu erreichen.[22.]

[22]INEA: Vorlaufzeit bis zur Auszahlung von Finanzhilfen für das TEN-V-Programm im Jahr 2015; Ausführung der Mittel für Verpflichtungen für TEN-V und Marco Polo II im Jahr 2014; EASME: Vorlaufzeit bis zur Gewährung von Finanzhilfen für Horizont 2020 (Energieeffizienz ausgenommen) im Jahr 2014-2015, LIFE (nur 2015) und „Fast Track to Innovation“ (2014-2016).

Im Rahmen ihrer neuen Mandate wurden die Agenturen mit thematisch vielfältigeren Portfolios befasst (siehe Abschnitt 3) und von einer größeren Zahl von zuständigen Generaldirektionen beaufsichtigt (siehe Abschnitt 4). Dies galt insbesondere für die CHAFEA und die INEA, bei denen die Zahl der zuständigen Generaldirektionen von eins auf vier stieg, und für die EASME, die von sieben zuständigen Generaldirektionen beaufsichtigt wurde, gegenüber vier im vorangegangenen Programmplanungszeitraum. Die Bewertungen ergaben auch, dass die Zusammenarbeit zwischen den Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen, die den Exekutivagenturen erstmals Aufgaben der Programmdurchführung übertragen hatten, in den ersten Jahren erst wachsen musste, damit ein Vertrauensverhältnis zwischen den Agenturen und den zuständigen Generaldirektionen entstehen konnte. Dies hatte Auswirkungen auf die Governance (siehe Abschnitt 4) und die etablierten Verfahren der Agenturen im Zusammenhang mit den zuständigen Generaldirektionen. Bei CHAFEA, INEA und EASME änderten sich auch die Agenturbezeichnungen und Abkürzungen, die für die Sichtbarkeit und Nähe zu den Begünstigten wichtig sind, doch die Bewertungen zeigten, dass dies wohl keine größeren Auswirkungen hatte (siehe Abschnitt 5). Die Änderungen wirkten sich auch auf die Organisationsstrukturen der Agenturen aus, so wurde bei der INEA und der EASME eine neue Managementebene eingeführt. Den Bewertungen zufolge ist die interne Organisation der Agenturen im Allgemeinen eng den ihnen übertragenen Aufgaben angepasst. In den Bewertungen der EACEA und der EASME wurde erwähnt, dass die Struktur dieser Agenturen verbessert werden könnte, und in der Bewertung der CHAFEA wurde die geringe Größe der Agentur als Problem identifiziert, insbesondere im Hinblick auf die Betriebskontinuität. Die relativ geringe Größe der Agentur hat eindeutig Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, ihr Wissen und die Betriebskontinuität zu erhalten, wenn wichtige Mitarbeiter unerwartet die Agentur verlassen oder intern die Stelle wechseln.

Die Mandate von REA, EASME, INEA und EACEA wurden im Laufe des Programmplanungszeitraums geändert. Bei der EACEA gab es im Bewertungszeitraum mehrere Mandatsverlängerungen. Die Bewertungen haben gezeigt, dass die betroffenen Agenturen die Verlängerung ihrer Mandate flexibel und wirksam bewältigt haben. Alle vier Agenturen konnten die gestiegene Arbeitsbelastung und/oder zusätzliche Aufgaben auffangen. Aus den Bewertungen ging jedoch ebenfalls hervor, dass sich das Verfahren zur Befugnisübertragung (Kosten-Nutzen-Analyse, Unterrichtung des Ausschusses für Exekutivagenturen des Rates, Änderungen der Befugnisübertragungen usw.) als zu komplex für begrenzte Mandatsverlängerungen erwiesen hat. Es gibt derzeit kein vereinfachtes Verfahren für begrenzte Mandatsverlängerungen während eines Programmplanungszeitraums. Diese begrenzten Verlängerungen haben die Kommissionsdienststellen und Agenturen unnötig belastet.

Fazit

In den Bewertungen der sechs Exekutivagenturen wurde bestätigt, dass diese gute Leistungen erbringen und Mehrwert bei der Verwaltung von EU-Programmen schaffen. Gleichzeitig zeigten sie einige Herausforderungen auf, denen die Agenturen nach wie vor gegenüberstehen. Einige der Herausforderungen sind allen Agenturen gemeinsam; darunter Herausforderungen im Zusammenhang mit der Qualität der strategischen Rückmeldungen an die Kommission und der Notwendigkeit, einige Aspekte des Rechtsrahmens (Absichtserklärungen und Leitlinien für Exekutivagenturen) zu aktualisieren. Weitere Herausforderungen sind eher agenturspezifisch und ergeben sich aus der Größe der Agentur, ihres Standorts, der Vielfalt des Portfolios an zu verwaltenden Programmen oder aus Fragen der internen Kontrolle. Die Kommission und die Agenturen erarbeiten derzeit Aktionspläne und setzen diese um, damit die festgestellten Mängel behoben und die künftigen Herausforderungen bewältigt werden.

Einige der Antworten auf diese Herausforderungen müssen auch im Rahmen der Überlegungen über die Zukunft der Exekutivagenturen erörtert werden. Die Kommission hat ihre Vorschläge für die nächste Generation von EU-Programmen (2021-2027) bereits vorgelegt und nimmt derzeit eine Kosten-Nutzen-Analyse vor, um festzustellen, welche Rolle den Exekutivagenturen bei der Umsetzung dieser Programme zukommen sollte. Die Exekutivagenturen müssen somit in der Lage sein, weiterhin stetig ihre Leistung zu verbessern, weiter kostenwirksam zu arbeiten und die

Zusammenarbeit mit der Kommission zu vertiefen. Die in diesem gemeinsamen Bewertungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse werden in die Überlegungen im Zusammenhang mit der Übertragung der nächsten Generation von EU-Programmen an die Exekutivagenturen einfließen.