EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.4.2025
COM(2025) 171 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF

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

{SWD(2025) 87 final} - {SWD(2025) 88 final} - {SWD(2025) 89 final} -
{SWD(2025) 90 final} - {SWD(2025) 91 final} - {SWD(2025) 92 final}

Glossar

Begriff oder Akronym	***Bedeutung bzw. Definition***
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Agenturen	Exekutivagenturen
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel
CINEA	Europäische Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen
EISMEA	Europäische Exekutivagentur für den Innovationsrat und für KMU
ERCEA	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats
EU	Europäische Union
HADEA	Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales
HR	Personal
INEA	Exekutivagentur für Innovation und Netze
IT	Informationstechnologie
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
Kommission	Europäische Kommission
REA	Exekutivagentur für die Forschung
SFS	Spezifischer Finanzbogen

1. EINLEITUNG

Mit Blick auf das Erreichen ihrer Ziele bietet die Europäische Union in zahlreichen Politikbereichen Unterstützung über verschiedene Finanzierungsprogramme. Im Rahmen dieser Programme werden Mitgliedstaaten, Unternehmen, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und anderen Begünstigten Finanzhilfen und andere Formen der Finanzierung gewährt.

Nach Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) ist die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans der EU zuständig. Im Einklang mit Artikel 62 der Haushaltsordnung[1] führt die Kommission den Haushalt nach einer der folgenden Methoden aus: 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).

Nach der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 58/2003[2] legte die Kommission fest, dass es wirksamer und effizienter wäre, die Verwaltung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung einiger direkt verwalteter Programme ihren Exekutivagenturen zu übertragen. Im Laufe der Zeit hat die Kommission immer mehr EU-Finanzierungsprogramme diesen Agenturen übertragen. Dadurch konnte sie sich auf ihre institutionellen Kernaufgaben konzentrieren.

Exekutivagenturen sind Stellen der Union mit Rechtspersönlichkeit, die EU-Finanzierungsprogramme durchführen, einige oder alle Phasen der Projektdurchführung verwalten, die dazu erforderlichen Kontrollen durchführen und die entsprechenden Haushalte ausführen. Bei den Exekutivagenturen handelt es sich um unabhängige Stellen unter der Aufsicht der Kommission.

Die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben an die Exekutivagenturen sollte jedoch innerhalb der Grenzen erfolgen, die sich aus dem mit dem AEUV geschaffenen institutionellen System ergeben. Das bedeutet, dass Aufgaben, die der AEUV den Organen überträgt und die einen Ermessensspielraum zur Umsetzung politischer Entscheidungen implizieren, nicht Gegenstand von Auslagerungen sein dürfen. Darüber hinaus sollte die Auslagerung einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Die Funktionsweise einer Exekutivagentur wird alle drei Jahre geprüft, wobei bewertet wird, ob die nach der Ex-ante-Kosten-Nutzen-Analyse erwarteten Ergebnisse erreicht wurden[3]. Dieser Bericht umfasst die Bewertungen der sechs Exekutivagenturen, denen die Kommission die Programmdurchführung im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 übertragen hat:

---

[1] Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

[2] 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, http://data.europa.eu/eli/reg/2003/58/oj).

[3] Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002.

- Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA)[4]
- Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)[5]
- Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME)[6]
- Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA)[7]
- Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA)[8]
- Exekutivagentur für die Forschung (REA)[9]

Der genaue Bewertungszeitraum variiert, da die Agenturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingerichtet wurden. Für die CHAFEA, die INEA und die EASME decken die einzelnen Bewertungen den Zeitraum von 2017 bis 2021 ab, für die EACEA, die ERCEA und die REA den Zeitraum von 2018 bis 2021.

Im Rahmen der Bewertungen wurde geprüft, ob die jeweilige Agentur ihre Aufgaben wirksam und effizient wahrgenommen hat und ob es Überschneidungen, Lücken oder Unstimmigkeiten bei der Verwaltung ihres jeweiligen Portfolios gab. Außerdem wurde untersucht, ob eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen der Agentur und den zuständigen Generaldirektionen oder anderen Exekutivagenturen bestand.

Die Bewertungen beinhalteten 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[10]. Alle Bewertungen stützten sich auf externe Studien[11], die nach derselben Methodik und unter Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung der Kommission durchgeführt wurden[12].

Die COVID-19-Pandemie beeinflusste die Tätigkeit aller Exekutivagenturen gegen Ende ihres Mandats. Sie befolgten bei der Bewältigung der Pandemie die Leitlinien der Kommission, mussten jedoch ihre Arbeitsweise im Hinblick auf die alltäglichen Arbeitsregelungen (z. B. Digitalisierung von Prozessen, Arbeit von zu Hause aus und Tele-Zusammenarbeit) und das Projektmanagement (z. B. Projektverlängerungen oder -aussetzungen, die zu einer Änderung und Neufestsetzung von

---

4 Durchführungsbeschluss 2013/770/EU der Kommission vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit und Lebensmittel, in der durch den Durchführungsbeschluss 2014/927/EU der Kommission geänderten Fassung.

5 Durchführungsbeschluss 2013/776/EU der Kommission vom 18. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur.

6 Durchführungsbeschluss 2013/771/EU der Kommission vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen.

7 Durchführungsbeschluss 2013/779/EU der Kommission vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats.

8 Durchführungsbeschluss 2013/801/EU der Kommission vom 23. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur für Innovation und Netze.

9 Durchführungsbeschluss 2013/778/EU der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Einrichtung der Exekutivagentur für die Forschung.

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

11 Studien: CHAFEA, EACEA, EASME, ERCEA, INEA, REA.

12 Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung (SWD(2021) 305 final) und Instrumentarium. Die Leitlinien wurden in angemessener Weise angewandt. Es war nicht erforderlich, die Bewertungskriterien „EU-Mehrwert“ und „Relevanz“ zu bewerten, da die Agenturen Aufgaben wahrnehmen, die ihnen von der Kommission übertragen wurden, und diese Kriterien bei der Bewertung der Programme geprüft werden.

Überprüfungen und Zahlungen führten) anpassen. Zu dieser Zeit musste auch der nächste mehrjährige Finanzrahmen vorbereitet werden.

Insgesamt wurden viele der in den Studien zur Unterstützung der Bewertung vorgeschlagenen Verbesserungsbereiche nach der Pandemie bereits in Angriff genommen, und es wurde eine neue Aufteilung der übertragenen Programme auf die Agenturen vorgeschlagen, um für mehr Kohärenz zu sorgen sowie Synergien und Effizienz zu fördern.

Ab dem 1. April 2021 wurden im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 neue Agenturen als Nachfolger der Agenturen INEA, EACEA, EASME, REA und ERCEA eingesetzt. Gleichzeitig wurde die CHAFEA abgewickelt und eine neue Agentur – die Europäische Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales (HADEA) – eingerichtet.

Die Bewertung der sechs Exekutivagenturen ermöglichte eine vergleichende Analyse auf der Grundlage einer Reihe qualitativer und quantitativer Indikatoren, wie nachstehend näher ausgeführt wird.

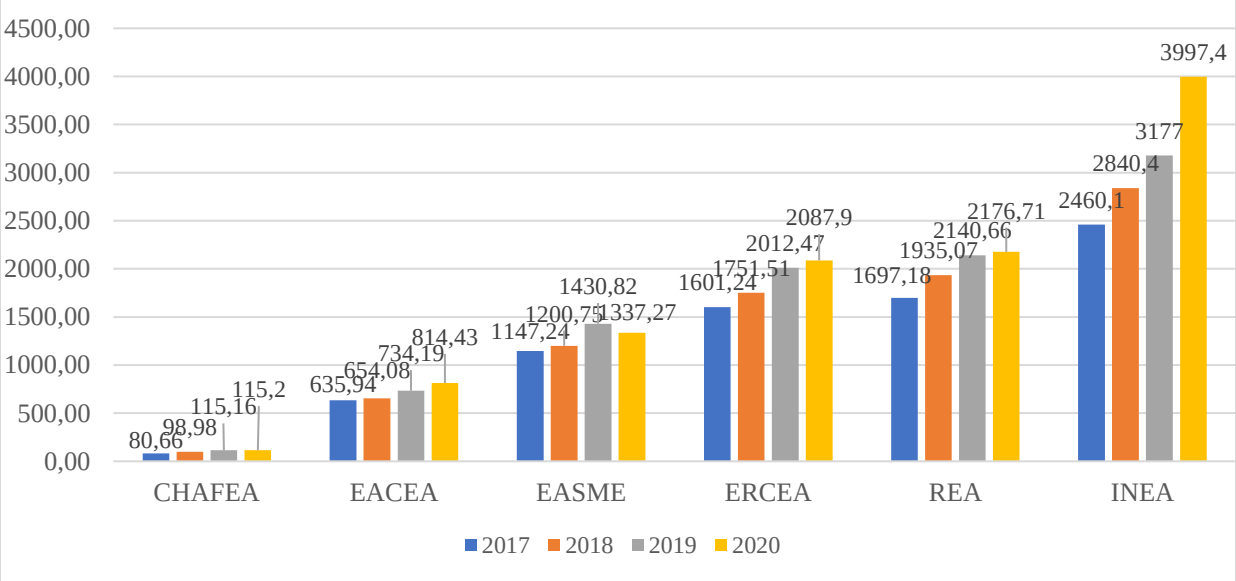
2. GESAMTLEISTUNG

Insgesamt führten alle Agenturen die ihnen übertragenen Programme effizient durch und erzielten bei den meisten Leistungsindikatoren gute Ergebnisse; gleichzeitig wurden die operativen Mittel aufgestockt. Die Agenturen strebten Effizienzsteigerungen an, die durch ein breites Spektrum von Maßnahmen erreicht wurden, die von internen Maßnahmen (Umstrukturierung, Vereinfachung von Prozessen und Verfahren) bis hin zu stärker institutionellen und bereichsübergreifenden Maßnahmen reichten, etwa die Konsolidierung der Validierungsdienste für alle Programme der REA und die Einführung vereinfachter Regeln und Verfahren für Horizont 2020[13]. Durch die kontinuierliche Verbesserung sowohl der lokalen als auch der institutionellen IT-Instrumente wurde auch die Effizienz der Agenturen verbessert.

Die Aufstockung der operativen Mittel der Agenturen während des Analysezeitraums wird im Folgenden dargestellt. Das stärkste Wachstum zwischen 2017 und 2021 war bei der INEA (62 %) und der CHAFEA (42 %) zu verzeichnen, der geringste Anstieg hingegen bei der EASME (17 %).

[13] Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020).

Operative Mittel (in Mio. EUR) auf Ebene der Zahlungen für die Agenturen im Zeitraum 2017-2020



Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

Die Indikatoren für die Exekutivagenturen beziehen sich auf das Finanzmanagement, insbesondere auf die fristgerechte Evaluierung der Vorschläge und den fristgerechten Abschluss der Finanzhilfevereinbarungen (Zeit bis zur Mitteilung, Zeit bis zur Finanzhilfegewährung und fristgemäße Ausführung der Zahlungen). Die Agenturen erreichten bei den meisten Indikatoren für die Verwaltung von Finanzhilfen und das Finanzmanagement die Vorgaben, wenngleich einige Abweichungen festgestellt wurden, wie in den Arbeitsunterlagen der Dienststellen zu diesem Bericht näher ausgeführt wird.

Die COVID-19-Pandemie brachte zusätzliche Herausforderungen für das Projektmanagement mit sich, und die Agenturen zeigten sich flexibel, indem sie ihre Verfahren ständig überprüft und angepasst sowie neue Finanzierungsmaßnahmen umgesetzt haben[14], um auf den durch die Pandemie entstandenen Bedarf zu reagieren.

Trotz dieser Umstände ist es einigen Agenturen sogar gelungen, ihre Leistung in einigen spezifischen Aspekten zu verbessern. So konnten beispielsweise die REA und die INEA den Anteil der fristgerecht geleisteten Zahlungen erhöhen, und die ERCEA vereinfachte ihr Änderungsverfahren für die Gewährung von Finanzhilfen.

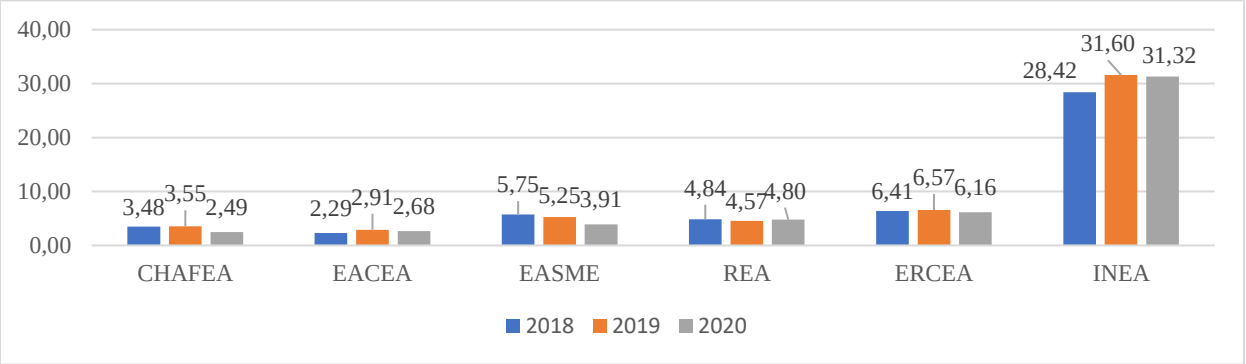
Aufgrund des Ausbruchs der Pandemie kam es auch zu geringfügigen Verzögerungen bei der Durchführung der übertragenen Maßnahmen. Im Falle der REA ging der Anteil der Finanzhilfen, die innerhalb der angestrebten Frist bis zur Gewährung der Finanzhilfe vergeben wurden, im Jahr 2020 um 2 Prozentpunkte auf 98 % zurück, da die Antragsteller zusätzliche Zeit für ihre Konsortien beantragten, um die erforderlichen administrativen Verpflichtungen vor Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarung zu erfüllen. Bei der EASME äußerten sich diese Verzögerungen z. B. in der Verlängerung der Termine für die Projektdurchführung oder der

[14] Im Falle der CHAFEA.

Anpassung der zu erbringenden Leistungen, wenn diese aufgrund der pandemiebedingten Beschränkungen nicht erreicht werden konnten. Weitere Tätigkeiten kam hinzu und wirkten sich auf das Arbeitsaufkommen aus, z. B. der europaweite Hackathon des EIC zur Bewältigung der mit COVID-19 verbundenen Herausforderungen oder die vom Enterprise Europe Network eingerichtete Lieferkette für Beratungsdienste. Im Falle der EACEA hängen die pandemiebedingten Verzögerungen mit dem Wesen der Programme zusammen (junge Menschen, die im Ausland studieren, oder kulturelle/audiovisuelle Projekte).

In Bezug auf die Haushaltsmittel je Beschäftigten erzielte die INEA im Vergleich zu anderen Agenturen den höchsten Wert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) im Durchschnitt über ein größeres Finanzhilfevolumen verfügte[15]. Die Agenturen, die Forschungsprogramme durchführen, erzielten bessere Ergebnisse als die EACEA und die CHAFEA. Im Falle der EACEA ist dies hauptsächlich auf die Komplexität und Vielfalt ihres Programmportfolios, die Diversität ihrer Antragsteller und Begünstigten, die große Menge von Anträgen und Finanzhilfen sowie ihren durchschnittlich geringen Umfang zurückzuführen. Im Falle der CHAFEA sind als Gründe die geringe Größe der Agentur, die Vielfalt ihres Programmportfolios sowie das Fehlen komplementärer Aktivitäten und Synergien zu nennen.

Haushaltsmittel je Beschäftigten (Vollzeitäquivalent) gemessen an Mittelbindungen (in Mio. EUR) in den Agenturen, 2018-2020



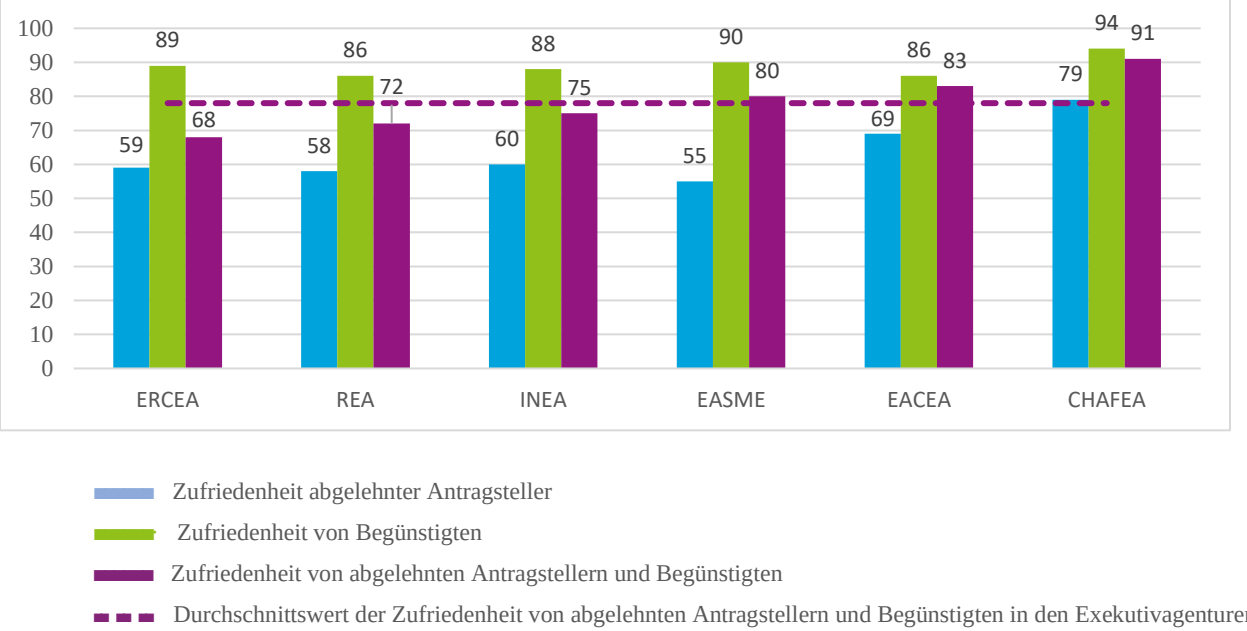
Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

Die Qualität der von den Agenturen erbrachten Dienstleistungen wurde von insgesamt positiv bewertet, und zwar sowohl von den Begünstigten (zwischen 86 % und 94 %)[16] und den Sachverständigen (zwischen 92 % und 99 %) als auch in geringerem Maße von abgelehnten Antragstellern (zwischen 55 % und 79 %), wie nachstehend näher ausgeführt wird:

[15] Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“.

[16] Die prozentuale Spanne kennzeichnet den niedrigsten und den höchsten Prozentsatz positiver Antworten für die jeweilige Kategorie von Befragten.

Zufriedenheitsquote der abgelehnten Antragsteller und Begünstigten in allen Agenturen



Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

Im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge legt die Kommission die Forschungsrahmenprogramme und Strategien für die interne Kontrolle fest und ist für die Auswahl der zu prüfenden Beteiligungen sowie für die Festlegung der Intensität der durchzuführenden Ex-post-Prüfungen zuständig. Die Restfehlerquoten lagen bei den meisten Teilen der übertragenen Programme unter dem Schwellenwert. Einige Agenturen verzeichneten jedoch Fehlerquoten oberhalb des Schwellenwerts für bestimmte Teile der Programme, wie z. B. die REA bei Weltraum-, Sicherheits- und KMU-Maßnahmen im Rahmen des Siebten Forschungsrahmenprogramms[17], was weitgehend auf die Komplexität dieses Programms zurückzuführen ist.

Im Falle der EASME wurde die Restfehlerquote beim Programm „Intelligente Energie – Europa II“ des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP-IEE II) und bei der Initiative „Öko-Innovation“ des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation[18] sowie beim Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME)[19] in den Jahren 2018 und 2020 systematisch überschritten. Es wurden jedoch Abhilfemaßnahmen ergriffen, z. B. eine bessere Information der Begünstigten und die Verbesserung der Ex-ante-Kontrollmechanismen.

[17] Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013).

[18] Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013).

[19] Verordnung (EU) Nr. 1287/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über ein Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) (2014-2020).

Bei der INEA überstiegen die Restfehlerquoten in den Jahren 2019 und 2020 die vorgegebenen Ziele für die CEF für die Telekommunikationsbranche, was auf eine hohe Beteiligung von NRO und KMU, einen hohen Anteil der Personalkosten an den veranschlagten Kosten und die beschränkte Anzahl von Bescheinigungen für Rechnungsabschlüsse zurückzuführen ist.

Die CHAFEA verzeichnete 2019 eine hohe Restfehlerquote beim Programm für die öffentliche Gesundheit[20] als Ergebnis einer Ex-post-Prüfung, die zu einem hohen Rückforderungsbetrag (von etwa 75 000 EUR und mehr als 50 % des EU-Beitrags) führte, der in der Stichprobe enthalten war. Die ERCEA und die EACEA wiesen im Bewertungszeitraum keine Restfehlerquoten oberhalb des Schwellenwerts auf.

Alle Agenturen haben interne Kontrollabläufe eingerichtet und diese kontinuierlich aktualisiert, um eine angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sicherzustellen. Die INEA hat eine übergreifende Kontrollstrategie mit einer Vielzahl von Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen entwickelt. Dadurch konnten die Fortschritte für die Erreichung der Ziele genau überwacht und potenzielle Risiken für ihre Tätigkeiten rechtzeitig und wirksam vermieden und abgemildert werden. Die REA und die ERCEA haben ebenfalls ihre Arbeitsweise verbessert und Abhilfemaßnahmen ergriffen, um den Bemerkungen und Empfehlungen in den Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofs und anderen Prüfberichten Rechnung zu tragen.

Die EACEA leitete eine gründliche Überarbeitung ihres internen Kontrollsystems ein und nahm während des gesamten Bewertungszeitraums konsequente Verbesserungen vor, um die Prüfungsempfehlungen umzusetzen. In diesem Zusammenhang führte die EACEA auch das „EACEA Transformation Project“ durch und erzielte interne Synergien durch die programmübergreifende Zentralisierung bestimmter Geschäftsprozesse und Verfahren in horizontalen unterstützenden Referaten. Dies bot die Gelegenheit, eine umfangreiche interne Mobilitätsmaßnahme durchzuführen, um die berufliche Entwicklung und den bestmöglichen Einsatz der Kompetenzen der Beschäftigten zu fördern. Am Ende des Bewertungszeitraums wies die EACEA ein wirksames und zuverlässiges internes Kontrollsystem nach, das mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Einklang steht.

Die EASME setzte sich angemessen mit allen während des Bewertungszeitraums festgestellten Problemen auseinander, wie etwa der Aktualisierung ihrer Strategie für sensible Stellen[21], und berichtete in nachfolgenden jährlichen Tätigkeitsberichten[22] darüber.

Die CHAFEA hat die verfügbaren Kontrollergebnisse und -indikatoren systematisch untersucht und den Bemerkungen und Prüfungsempfehlungen Rechnung getragen. Die Agentur hat ihr Finanzmanagement während des Bewertungszeitraums kontinuierlich verbessert, indem sie eine konsolidierte mehrjährige Strategie zur Kontrolle der Vorgänge erarbeitet, die Finanzkreisläufe

[20] Beschluss Nr. 1350/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008-2013).

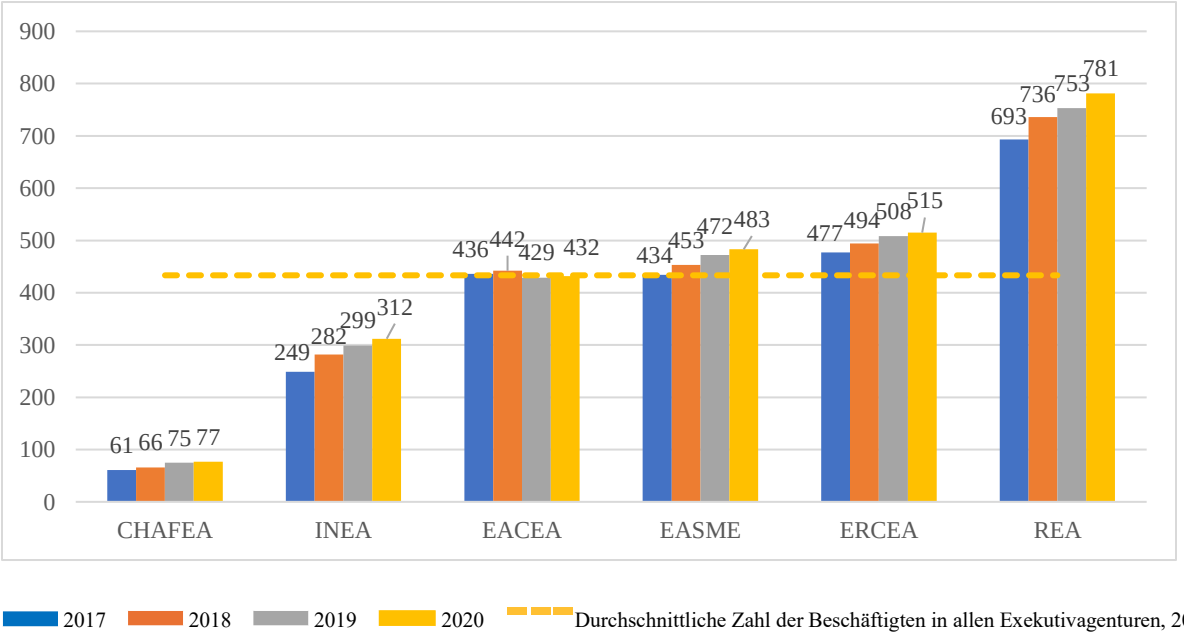
[21] 2018 – Kurzinformation zur Prüfung der Agenturen der EU (europa.eu).

[22] 2019 – Annual Activity Report.

überarbeitet, die Kontrollen und Arbeitsabläufe gestrafft und eine eigene Strategie zur Betrugsbekämpfung entwickelt und umgesetzt hat.

Während des Bewertungszeitraums stieg die Gesamtzahl der besetzten Stellen in allen Agenturen (mit Ausnahme der EACEA). Der stärkste Personalzuwachs war bei der CHAFEA (von 61 im Jahr 2017 auf 77 im Jahr 2020, d. h. 26 %) und der INEA (von 249 im Jahr 2017 auf 312 im Jahr 2020, d. h. bzw. 25 %) zu verzeichnen. Die überwiegende Mehrheit des Personals der Agenturen wurde für die Programmdurchführung und nur in geringem Umfang für Unterstützungsfunktionen eingesetzt.

Zahl der (tatsächlich besetzten) Stellen in allen Agenturen im Zeitraum 2017-2020

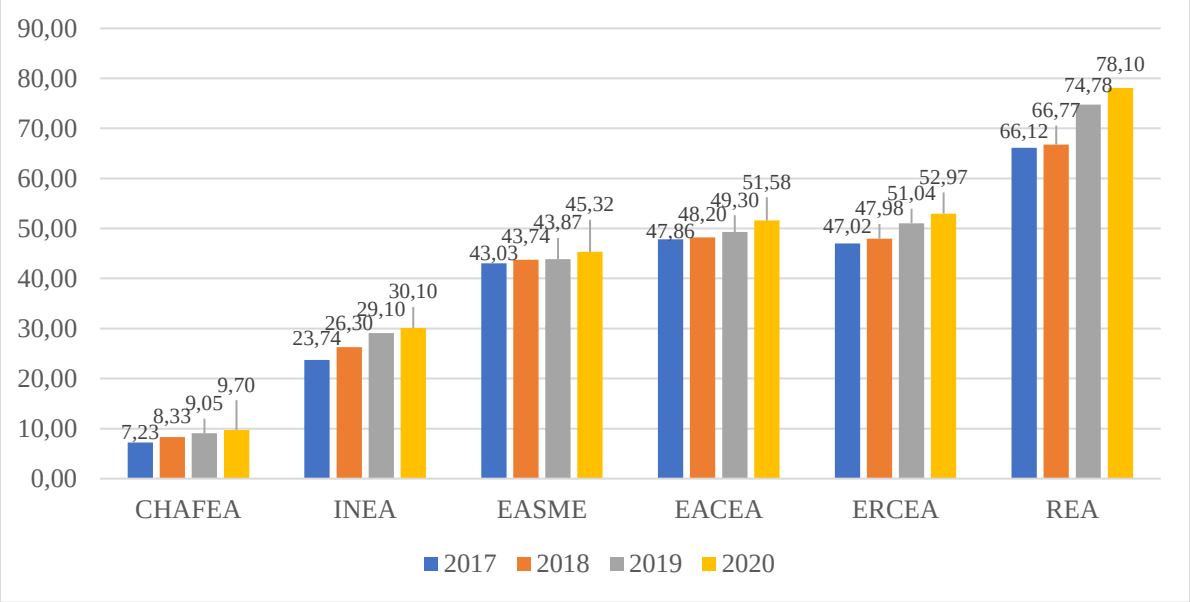


Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

Der Verwaltungshaushalt wurde während des Bewertungszeitraums für alle Agenturen entsprechend dem Anstieg der operativen Mittel aufgestockt. Die größten Zuwächse waren bei der CHAFEA (34 %)[23] und der INEA (27 %) zu verzeichnen, die geringsten Zuwächse dagegen bei der EASME (5 %) und der EACEA (8 %).

[23] Dies erklärt sich durch ähnlich hohe Anstiege bei i) den verwalteten operativen Mitteln und ii) dem Personal der Agenturen.

Verwaltungshaushalt (in Mio. EUR) auf Ebene der Zahlungen für die Agenturen, 2017-2020



Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

3. KOSTENWIRKSAMKEIT

Im Rahmen der retrospektiven Kosten-Nutzen-Analyse wurde untersucht, inwieweit die einzelnen Agenturen ihre Ergebnisse zu geringeren Kosten erzielt haben, als dies bei einer internen Verwaltung durch die Kommission der Fall wäre.

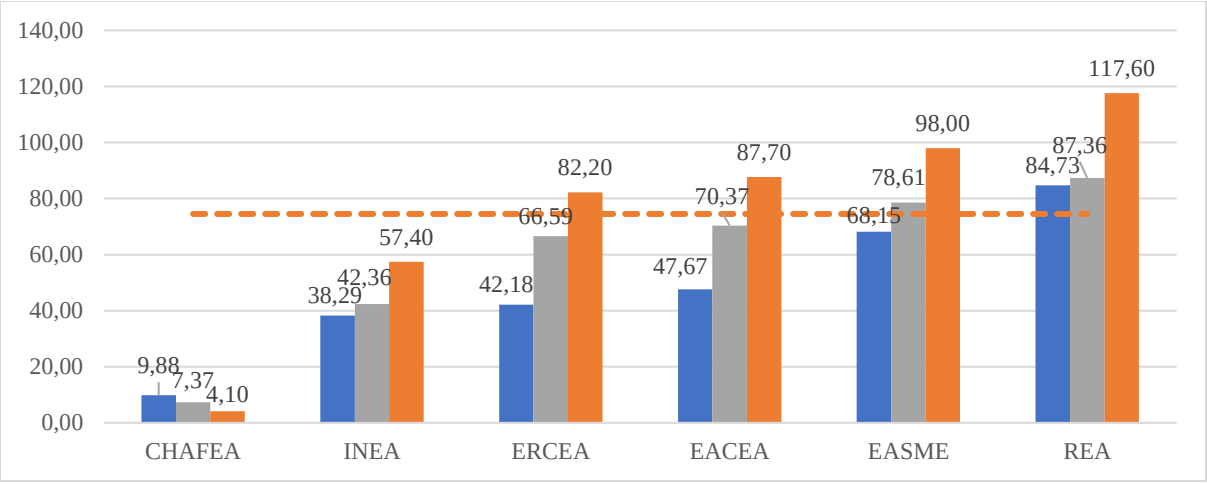
Die Analyse ergab, dass die tatsächlichen Kosten des Szenarios der Exekutivagentur deutlich niedriger waren als die geschätzten Kosten des internen Szenarios. Wie bei der letzten Bewertung[24] haben die meisten Agenturen (mit Ausnahme der CHAFEA) die ursprünglichen Schätzungen für Kosteneinsparungen weit übertroffen. Die durchschnittlichen tatsächlichen Einsparungen der Agenturen beliefen sich auf 74,5 Mio. EUR.

Bei der CHAFEA wurden geringere Einsparungen als ursprünglich angenommen erreicht (4,1 Mio. EUR gegenüber 7,37 Mio. EUR nach den Schätzungen im spezifischen Finanzbogen und 9,88 Mio. EUR nach der Kosten-Nutzen-Analyse). Dies erklärt sich durch die unerwartet hohen Personalkosten der CHAFEA[25], die nicht vollständig durch die niedriger als erwartet ausgefallenen Gemeinkosten (Infrastruktur- und Betriebskosten sowie Ausgaben für die Programmunterstützung) ausgeglichen wurden.

[24] Bericht der Kommission (COM(2020) 184).

[25] Die höheren Personalkosten der CHAFEA lassen sich auf folgende Faktoren zurückführen: i) den Standort Luxemburg, eine Region mit höheren Lebenshaltungskosten, weshalb die Agentur besser bezahlte Stellen anbieten musste, um geeignete Bewerber zu gewinnen, ii) die Notwendigkeit, mehrere Programme parallel zu verwalten, was einen höheren Bedarf an spezialisiertem Personal bedeutete, und iii) die geringe Größe der Agentur, was im Vergleich zu anderen Agenturen den Einfluss der besser bezahlten Beschäftigten (mittleres und leitendes Management) auf das Durchschnittsgehalt erhöht.

Einsparungen während des Bewertungszeitraums 2017/2018-2021 – Schätzungen im Vergleich zum tatsächlichen Wert (in Mio. EUR)[26]



Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

Die Studie zur Unterstützung der Bewertung ergab jedoch auch, dass bei allen Agenturen die tatsächlichen Kosten bei den Personalausgaben (Titel I) höher waren als die ursprünglichen Schätzungen, obwohl die tatsächliche Zahl der Beschäftigten und die Zusammensetzung des aus dem EU-Beitrag finanzierten Personals im Rahmen der Schätzungen in den spezifischen Finanzbogen lagen.

Dieser Anstieg ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass bei den ursprünglichen Kostenschätzungen die Indexierung der Bezüge, Beförderungen und der steigende Personalbedarf nicht vollständig berücksichtigt wurden. Darüber hinaus waren die tatsächlichen durchschnittlichen Personalkosten der Agenturen höher als die geschätzten durchschnittlichen Personalkosten, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Agenturen über höher qualifiziertes Personal (mit mehr IT-Kenntnissen) verfügten, was es ihnen ermöglichte, ihre Ressourcen auf inhaltliche Aufgaben zu konzentrieren (wie die Bewertung der REA zeigt), oder darauf, dass spezialisiertes Personal benötigt wurde, um mehrere Programme parallel zu verwalten (im Falle der CHAFEA), oder einfach darauf, dass die Attraktivität einer Arbeitsstelle in der Agentur in Anbetracht der höheren Lebenshaltungskosten in Luxemburg gewährleistet werden musste (bei der CHAFEA).

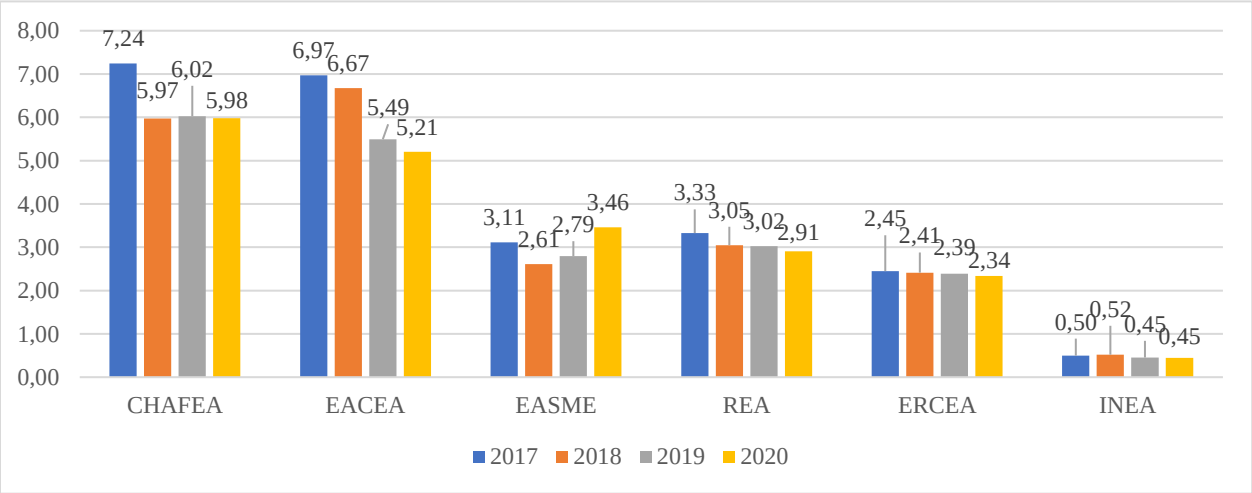
[26] Die Abbildung veranschaulicht die Einsparungen aller Agenturen, um diese miteinander vergleichen zu können. Das Mandat der REA wurde jedoch 2018 erweitert, und in der ersten Kosten-Nutzen-Analyse von 2013 wurde diese Änderung hinsichtlich der Aufgaben und des Arbeitsaufkommens nicht berücksichtigt.

Die höheren Personalausgaben unter Titel I wurden durch niedrigere tatsächliche Ausgaben bei Titel II – Infrastruktur- und Betriebsausgaben – und Titel III – Ausgaben für die Programmunterstützung – ausgeglichen.

Ein weiterer Indikator zur Messung der Kostenwirksamkeit der Agenturen sind die Kosten der Programmverwaltung, die das Verhältnis zwischen Verwaltungshaushalt und operativen Mitteln auf Ebene der ausgeführten Mittelbindungen abbilden. Die Bewertung ergab, dass die meisten Agenturen im Laufe der Zeit kosteneffizienter wurden – mit Ausnahme der EASME, bei der der Wert von 3,11 % im Jahr 2017 auf 3,46 % im Jahr 2020 stieg, aber nahe am Durchschnittswert von 3,39 % und unter dem Zielwert von 5,5 % lag.

Die deutlichste Verbesserung bei den Kosten für die Programmverwaltung ergab sich bei der EACEA und der CHAFEA, wo sich der Wert um 1,76 Prozentpunkte (von 6,97 % im Jahr 2017 auf 5,21 % im Jahr 2020) bzw. um 1,26 Prozentpunkte (von 7,24 % auf 5,98 % im selben Zeitraum) verbesserte. Bei diesen Agenturen lagen jedoch die Kosten der Programmverwaltung über dem Durchschnittswert von 3,39 % für alle Agenturen im Jahr 2020.

Kosten der Programmverwaltung (Verhältnis zwischen Verwaltungshaushalt und den operativen Mitteln auf Ebene der Mittelbindungen) in allen Agenturen, 2017-2020



Quelle: Studie zur Unterstützung der dreijährlichen Bewertungen der Exekutivagenturen

4. KOHÄRENZ

Wie bereits erwähnt, wurden die Agenturen im Vergleich zu einem internen Szenario als kostenwirksame Strukturen für die Verwaltung der Programmdurchführung bewertet. Das Portfolio einiger Agenturen umfasste jedoch verschiedene Programme (EACEA, EASME, INEA, CHAFEA) oder dieselben Programme, jedoch über ein breites Spektrum (REA, ERCEA).

Dies führte zu einem komplexen Arbeitsumfeld (hohes Arbeitsaufkommen und hoher Verwaltungsaufwand, unterschiedliche Vorschriften und Verfahren, Koordinierung mit einer großen Zahl zuständiger Generaldirektionen) und schränkte die Möglichkeiten für Verbesserungen bei der Programmverwaltung und die Nutzung von Synergien und Komplementaritäten ein.

Infolgedessen war auch eine Verringerung des Umfangs ihres Portfolios erforderlich, wie im Rahmen des laufenden Mehrjährigen Finanzrahmens geschehen.

Insgesamt ergab die Bewertung für alle Agenturen und alle übertragenen Programme eine klare und angemessene Abgrenzung der Aufgaben zwischen ihnen und ihren zuständigen Generaldirektionen, und es wurden keine Überschneidungen und somit keine Abweichungen vom Rechtsrahmen und der Vereinbarung festgestellt.

Im Falle der CHAFEA wurde in einem Bericht des Internen Auditdienstes (IAS)[27] festgestellt, dass die Abgrenzung von Aufgaben, die hochrangige Missionen umfassen, verbessert werden sollte. Dies wurde in internen Leitlinien behandelt, die 2018 von der CHAFEA und der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ausgearbeitet wurden. Im Rahmen der Übertragung des Portfolios für das Programm zur Absatzförderung für Agrarerzeugnisse[28] von der CHAFEA auf die REA wurden weitere Maßnahmen ergriffen, und zwar durch die Überarbeitung der Leitlinien für die Zusammenarbeit und die Ausarbeitung einer speziellen Vereinbarung mit spezifischen Anforderungen für die Durchführung i) der Informationsmaßnahmen und ii) der Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse.

In Bezug auf gemeinsame Querschnittsthemen wurde bei der Bewertung festgestellt, dass ein strukturierter Rahmen für die systemische Bereitstellung von Rückmeldungen an die Politik in Kombination mit einem Mechanismus zur Bearbeitung einzelner politischer Anfragen entwickelt werden muss. Dieses Thema wurde im Rahmen des derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmens behandelt.

5. SCHLUSSFOLGERUNG UND ERKENNTNISSE

Insgesamt haben sich die Agenturen als kostenwirksame Strukturen für die Durchführung von EU-Finanzierungsprogrammen erwiesen, sodass im Vergleich zum internen Szenario erhebliche Einsparungen erzielt wurden. Die Agenturen haben ihre Kernziele erreicht und die meisten Leistungsindikatoren erfüllt. Ihre wichtigsten Interessenträger schätzten ihre Dienste, wie die hohe Zufriedenheit zeigt.

Für jede Agentur wurden mehrere Erkenntnisse und verbesserungsbedürftige Bereiche ermittelt, die in den Arbeitsunterlagen der Dienststellen zu diesem Bericht näher ausgeführt werden. Die meisten gewonnenen Erkenntnisse wurden bei der Übertragung der Programmdurchführung im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 berücksichtigt und werden bei der nächsten dreijährlichen Bewertung der Nachfolgeagenturen für den Zeitraum 2021-2024 bewertet.

[27] Abschließender Prüfbericht über das Verwaltungs- und Kontrollsystem der CHAFEA für die Durchführung der Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse – 15.9.2017.

[28] Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern.