

Sonderbericht

# Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



4  
1977 - 2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in Verbindung mit spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II - Ausgabenbereiche "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" - unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hofmitglied Ladislav Balko. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Branislav Urbanič, dem Leitenden Manager Niels-Erik Brokopp sowie dem Aufgabenleiter Bernard Witkos. Zum Prüferteam gehörten Simon Dennett, Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu und Anne Poulsen.



*Von links nach rechts:* Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett, Bernard Witkos.

## INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - VII
Einleitung	1 - 19
Leistungsorientierung ist für die Kommission während des Zeitraums 2014-2020 eine wesentliche Priorität	1 - 4
Ex-ante Konditionalitäten: Festsetzung von Mindestanforderungen zu Beginn der Programmdurchführung	5 - 12
Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve: Bei einem gewissen Anteil der EU-Mittel hängt die Zuweisung von der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 ab	13 - 19
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	20 - 24
Bemerkungen	25 - 93
Die Ex-ante-Konditionalitäten bieten einen einheitlichen Rahmen, um zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, die Kohäsionspolitik umzusetzen. Allerdings ist unklar, inwieweit dies in der Praxis tatsächlich für Änderungen gesorgt hat	25 - 65
Die Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass bis Ende 2016 fast zwei Drittel der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt waren	27 - 28
Mit Stand zum Jahresende 2016 wurden bei der Umsetzung der Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten nur begrenzt Fortschritte erzielt, doch war in dieser Hinsicht gegen Ende der Berichterstattungsfristen mehr Dynamik festzustellen	29 - 37
Zu positive und uneinheitliche Selbstbewertung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die untersuchten Mitgliedstaaten	38 - 49
Ex-ante-Konditionalitäten nicht ausreichend auf das Europäische Semester und mit anderen Informationen abgestimmt, die über die Dienststellen der Kommission verfügbar sind	50 - 59
Die Kommission hat Zahlungen nicht ausgesetzt, wenn Aktionspläne nicht abgeschlossen wurden	60 - 62

Keine Vorgaben gemäß Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen im Hinblick auf die Durchsetzung des Monitoring/der Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten nach 2016	63 - 65
Die leistungsgebundene Reserve bietet wenig Anreize für eine bessere Ergebnisorientierung der OP und wird wahrscheinlich nicht zu einer echten Umverteilung von Kohäsionsmitteln auf leistungsstärkere Programme führen	66 - 93
Verordnungsrechtliche Vorgabe von 6 % für die leistungsgebundene Reserve für den EFRE, KF und ESF erfüllt	68 - 69
Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve sind verpflichtend und gelten für die meisten Prioritätsachsen	70
Der Leistungsrahmen ist weiterhin auf Ausgaben und Outputs ausgelegt	71 - 80
Die leistungsgebundene Reserve kann selbst dann endgültig zugewiesen werden, wenn Etappenzielwerte bis 2018 nicht vollständig erreicht werden	81 - 82
Die Leistungsüberprüfung kann bestenfalls zu einer Neuzuweisung innerhalb des Mitgliedstaats führen	83 - 86
Aussetzungen und finanzielle Berichtigungen aufgrund mangelnder Leistungen unterliegen restriktiven Bedingungen	87 - 93
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	94 - 111
Anhang I - Thematische und allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten	
Anhang II - Analyse der drei wesentlichen Arten thematischer Ex-ante-Konditionalitäten	
Anhang III - Kohärenz der Etappenziele und Vorgaben der Indikatoren des Leistungsrahmes und des Anhangs II der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (nach Prioritätsachsen) für die 14 untersuchten OP bezüglich TZ1 und TZ8	
Anhang IV - Vorschriften zur Bewertung, ob Etappenziele und Vorgaben erreicht wurden	

Antworten der Kommission

## GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Mit **Auswirkungen** sind die längerfristigen sozioökonomischen Folgen gemeint, die einige Zeit nach Abschluss einer Intervention zu beobachten sind und sich entweder auf die direkten Begünstigten der Intervention oder auf andere, indirekte Begünstigte auswirken (z. B. Verringerung der Arbeitslosenquote, Verbesserung der Wasserqualität usw.).

Ein **Ergebnis** ist eine messbare Auswirkung, die sich direkt oder indirekt aus einem Kausalzusammenhang ergibt. Der ergebnisorientierte Ansatz in der öffentlichen Politik beruht auf dem Grundsatz, dass im Mittelpunkt öffentlicher Interventionen nicht das Aktivitäts- oder Prozessmanagement, sondern die Erreichung von Ergebnissen stehen sollte. Im Kontext der Kohäsionspolitik schließt der Begriff Ergebnis in der Regel Wirkungen und Auswirkungen ein.

Bei **Etappenzielen** handelt es sich um Zwischenziele, die unmittelbar mit der Verwirklichung des spezifischen Ziels einer Investitionspriorität verbunden sind. Sie müssen bis zum 31. Dezember 2018 erzielt werden und werden im Jahr 2019 bewertet.

**Europäisches Semester** - Zyklus der politischen Abstimmung, in dessen Verlauf die EU-Mitgliedstaaten ihre nationale Haushalts-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik mit den Zielen und Prioritäten der EU abstimmen. Im Rahmen des Europäischen Semesters empfiehlt der Rat den Mitgliedstaaten, welche strukturellen Reformen diese umsetzen sollten und wie sie übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte vermeiden können.

Bei den **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)** handelt es sich um fünf eigenständige Fonds, mit denen innerhalb der politischen Rahmenbedingungen, die für den siebenjährigen Haushaltszeitraum des MFR festgelegt sind, die Verwirklichung der EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in der Union sowie die fondsspezifischen Aufgaben unterstützt werden. Zu den Fonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

**Ex-ante-Konditionalitäten** sind Bedingungen, die auf vorab in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien beruhen und für alle ESI-Fonds als notwendige Voraussetzung für eine wirksame und wirtschaftliche Verwendung von EU-Mitteln gelten. Bei der Vorbereitung der operationellen Programme des EFRE, KF und ESF für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Mitgliedstaaten bewerten, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, mussten Aktionspläne erarbeitet werden, mit denen eine Erfüllung der Bedingungen bis zum 31. Dezember 2016 sichergestellt wird.

**Inputs** sind die zur Umsetzung einer Politik, eines Programms oder eines Projekts benötigten finanziellen, personellen, materiellen, organisatorischen oder regulatorischen Mittel.

**Investitionspriorität** - bevorzugter Bereich für eine Beteiligung der Europäischen Union, wird auf Unionsebene festgelegt und steht in Verbindung mit einem bestimmten thematischen Ziel für den EFRE, KF und ESF.

**Länderspezifische Empfehlungen** sind Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten bezüglich struktureller Herausforderungen, die mithilfe mehrjähriger Investitionen, die gemäß den fondsspezifischen Vorgaben direkt in den Anwendungsbereich der ESI-Fonds fallen, bewältigt werden sollen. Sie stützen sich auf Analysen der Kommission zu den Plänen der EU-Mitgliedstaaten für haushaltspolitische, makroökonomische und strukturelle Reformen und beziehen sich auf den Zeitraum der kommenden 12-18 Monate. Sie werden vom Rat im Einklang mit Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verabschiedet.

Die **leistungsgebundene Reserve** entspricht 6 % der Mittel, die dem EFRE, ESF und KF gemäß dem Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung", dem ELER sowie Maßnahmen zugewiesen werden, die gemäß der EMFF-Verordnung der geteilten Mittelverwaltung unterliegen. Diese Mittel sind zwar in den Programmen enthalten, ihre endgültige Zuweisung oder Neuzuweisung hängt allerdings vom Ergebnis der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 ab.

Ein **Leistungsrahmen** besteht aus Etappenzielen und Vorgaben, die für eine Reihe von Indikatoren definiert werden, die die Mitgliedstaaten für jede Prioritätsachse innerhalb eines

operationellen Programms auswählen. Dies gilt nicht für die Prioritätsachse der technischen Hilfe und Programme, die im Rahmen der KMU-Initiative unterstützt werden.

Im Rahmen der **Leistungsüberprüfung** wird untersucht, ob die Etappenziele auf Ebene der Prioritätsachsen erreicht wurden. Dies geschieht auf Basis der Informationen und Bewertungen, die die Mitgliedstaaten in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht im Jahr 2019 vorlegen.

In einem **operationellen Programm (OP)** eines Mitgliedstaats wird dargelegt, welche Prioritäten und speziellen Ziele das Land verfolgt und wie die Mittel (EU-Mittel und nationale Mittel als öffentliche und private Kofinanzierung) aus den ESI-Fonds in einem bestimmten Zeitraum (derzeit 7 Jahre) zur Finanzierung von Projekten verwendet werden. Diese Projekte müssen zur Verwirklichung einer bestimmten Anzahl der auf der Ebene der Prioritätsachse des OP festgelegten Ziele beitragen. Ein OP wird vom Mitgliedstaat ausgearbeitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt erfolgen können. Während der Laufzeit können Änderungen des OP nur mit Zustimmung beider Parteien vorgenommen werden.

**Outputs** sind das, was mithilfe der Ressourcen, die einer Intervention zugewiesen werden, erzeugt oder erreicht wird (z. B. Weiterbildungskurse für arbeitslose junge Menschen, Anzahl der Abwasseranlagen, gebaute Straßenkilometer usw.).

**Partnerschaftsvereinbarungen** werden für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zwischen der Kommission und jedem Mitgliedstaat abgeschlossen. In Partnerschaftsvereinbarungen ist dargelegt, wie die nationalen Behörden die Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einsetzen wollen; außerdem werden darin die strategischen Ziele und Investitionsprioritäten der einzelnen Länder beschrieben und mit den allgemeinen Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Beziehung gesetzt. Sie enthalten ferner u. a. eine Zusammenfassung der Bewertung hinsichtlich der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten und - falls diese nicht erfüllt sind -, der zu ergreifenden Maßnahmen sowie Angaben zu den zuständigen Stellen und zum Zeitplan für die Umsetzung dieser Maßnahmen sowie eine Beschreibung der Methodik und der Mechanismen, mit denen sichergestellt werden soll,

dass die Leistungsrahmen kohärent funktionieren. Sie werden vom jeweiligen Mitgliedstaat im Dialog mit der Kommission erstellt und müssen von der Kommission angenommen werden.

**Thematische Ziele** sind strukturierende Elemente von Partnerschaftsvereinbarungen. Sie werden durch die Rechtsvorschriften vorgegeben und gelten als Ziele, die durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt werden sollten. Thematische Ziele stellen eine Verbindung zu den strategischen Zielen auf EU-Ebene her.

**Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen - Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013** mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates<sup>1</sup>.

**Vorgaben** stehen für den Wert von Outputs, von zu erzielenden Ergebnissen und Ausgaben, die von der Kommission bis zum 31. Dezember 2023 bescheinigt werden. Ob und in welchem Umfang diese Vorgaben erreicht wurden, wird bei Abschluss des Programmplanungszeitraums 2025 bewertet werden.

**Wichtige Durchführungsschritte** beziehen sich auf bestimmte Zwischenstufen der Durchführung von Vorhaben, die nötig sind, um die Vorgaben zu erreichen, die für eine Investitionspriorität für das Jahr 2023 festgelegt wurden. Sie dürfen nur für Zwecke des Leistungsrahmens verwendet werden und können sich auf verschiedene Stufen der Durchführung beziehen, die für die Erzielung von Outputs erforderlich sind, z. B. auf die Auswahl von Projekten oder die Genehmigung von Großprojekten.

---

<sup>1</sup> ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320.



## **ZUSAMMENFASSUNG**

### ***Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve als Instrumente, um Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik wirksamer einzusetzen***

I. Im Rahmen dieser Prüfung wurden zwei spezifische Instrumente untersucht, mit denen die Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ergebnisorientierter gestaltet werden sollen: Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve. Mit Ex-ante-Konditionalitäten werden bestimmte Bedingungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, bevor die Programmdurchführung angelaufen ist, spätestens aber bis Ende 2016. Mit der leistungsgebundenen Reserve ist vorgesehen, dass bei den meisten Programmen der ESI-Fonds 6 % der Gesamtmittelausstattung jedes Mitgliedstaats zurückgestellt werden müssen, die dann auf Basis der Ergebnisse der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 endgültig zugewiesen oder neu zugewiesen werden.

### ***Zur Prüfung des Hofes***

II. Ziel war es festzustellen, ob Ex-ante-Konditionalitäten und Leistungsrahmen wirksam eingesetzt wurden, um Anreize dafür zu schaffen, dass die Mitgliedstaaten die Mittel für Kohäsionsmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 besser einsetzen. Diese Prüfung deckt den Zeitraum von Dezember 2013 bis Februar 2017 ab.

III. Sie ergänzt den vorangegangenen Sonderbericht Nr. 2/2017 zu den Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme.

### ***Die Feststellungen des Hofes***

IV. Bei den Ex-ante-Konditionalitäten handelt es sich um ein Novum in der Kohäsionspolitik. Insgesamt ist der Hof zu dem Ergebnis gekommen, dass die Ex-ante-Konditionalitäten einen einheitlichen Rahmen boten, innerhalb dessen geprüft werden konnte, ob die Mitgliedstaaten zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 so aufgestellt waren, dass sie EU-Fonds einsetzen konnten. Es ist allerdings unklar, inwieweit dies in der Praxis tatsächlich zu Änderungen geführt hat. Die Kommission hat keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, Zahlungen aufgrund nicht erfüllter Ex-ante-Konditionalitäten bei Annahme des Programms auszusetzen. Rund die Hälfte der über 700 Aktionspläne, die die

Mitgliedstaaten angenommen hatten, um die Ex-ante-Konditionalitäten zu erfüllen, waren Ende 2016 nicht abgeschlossen. Diese nicht abgeschlossenen Aktionspläne decken bestenfalls 27 % der Ausgaben im Rahmen des EFRE, KF und ESF ab. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sieht nicht vor, dass die Kommission nach der Annahme des Programms Zahlungsaussetzungen verhängt, bevor die Mitgliedstaaten in den jährlichen Durchführungsberichten (zum 30. Juni 2017) oder in den Fortschrittsberichten (zum 31. August 2017) zum Abschluss der Maßnahmen zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten entsprechende Angaben gemacht haben.

V. Der Hof vertritt außerdem die Ansicht, dass es während des Zeitraums 2014-2020 aufgrund des Leistungsrahmens und der leistungsgebundenen Reserve sehr wahrscheinlich nicht in bedeutendem Umfang zu einer Neuzuweisung von Kohäsionsmitteln auf besser laufende Programme kommen wird. Insbesondere wird eine Zuweisung innerhalb von bzw. zwischen den Programmen derselben Mitgliedstaaten erfolgen. Zwar werden 6 % der Finanzmittel des EFRE, KF und ESF für die leistungsgebundene Reserve zurückbehalten. Allerdings schafft dies wenig Anreize für eine bessere Ergebnisorientierung der OP, da die leistungsgebundene Reserve auf Ausgaben und Outputs aufbaut. Darüber hinaus werden die zusätzlichen Mittel selbst dann endgültig zugewiesen, wenn Etappenziele bis 2018 nicht vollständig erreicht werden, und können höchstens innerhalb desselben Mitgliedstaats neu zugewiesen werden. Die neu eingeführten Aussetzungen von Zahlungen und finanzielle Berichtigungen wegen unzureichender Leistungen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Sie unterliegen allerdings restriktiven Bedingungen, weshalb es unwahrscheinlich ist, dass sie in der Praxis angewendet werden.

### ***Die Empfehlungen des Hofes***

VI. Der Hof ist nicht der Ansicht, dass verordnungsrechtliche Änderungen bezüglich der Instrumente während des aktuellen Programmplanungszeitraums 2014-2020 kosteneffizient wären. Dennoch ermutigt der Hof die Mitgliedstaaten, die vereinbarten Aktionspläne abzuschließen, und die Kommission, diese zu bewerten, wobei beide Seiten die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten vorantreiben sollten. Auch sollten die bestehenden Vorgaben bezüglich der leistungsgebundenen Reserve so weit wie möglich angewendet werden, um eine Verschwendung von Geldern zu vermeiden.

VII. Die Empfehlungen des Hofes beziehen sich daher auf den Zeitraum nach 2020. In diesem Zeitraum sollten beide Instrumente, falls sie beibehalten werden, so gestärkt werden, dass es wahrscheinlicher wird, dass sie zu einem wirksameren Einsatz von Kohäsionsausgaben beitragen. Bei der Vorbereitung ihres Legislativvorschlags für den Zeitraum nach 2020 sollte die Kommission daher

- Empfehlung 1: die Ex-ante-Konditionalitäten zu einem Instrument weiterentwickeln, mit dem bewertet werden kann, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, dass sie EU-Fonds einsetzen können, und insbesondere
  - a) die Relevanz und den Nutzen jeder dieser Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum 2014-2020 prüfen, Überschneidungen ausräumen und nur diejenigen beibehalten, die tatsächlich einen Einfluss auf die wirksame Erreichung der Politikziele haben können;
  - b) sicherstellen, dass die Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum nach 2020 mit dem Europäischen Semester in Einklang stehen;
  - c) klare Bewertungskriterien mit - wenn möglich - messbaren Vorgaben festlegen, um ein gemeinsames Verständnis darüber sicherzustellen, was erreicht werden muss;
  - d) die Erfüllung und Anwendung der Ex-ante-Konditionalitäten während des gesamten Programmplanungszeitraums einfordern und dies unter Berücksichtigung des potenziellen Verwaltungsaufwands weiterverfolgen.
- Empfehlung 2: erwägen, die leistungsgebundene Reserve für den Zeitraum nach 2020 zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument auszubauen, mit dem Mittel denjenigen Programmen zugeführt werden, die gute Ergebnisse erzielt haben, und insbesondere prüfen, ob sie vorschlagen sollte,
  - a) ausgehend von den gewonnenen Erfahrungen die leistungsgebundene Reserve zu einem Instrument weiterzuentwickeln, durch das gute Leistung besser gefördert und honoriert wird, wenn bei den OP nachzuweisen ist, was mit den zusätzlichen Mitteln erreicht werden soll;

- b) verstärkt unmittelbare Ergebnisindikatoren einzusetzen und die wichtigen Durchführungsschritte zu Instrumenten zu machen, die die tatsächliche Leistung der langfristigen Infrastrukturinterventionen bei der Leistungsbewertung besser aufzeigen;
- c) die Bedingungen für die Aussetzung von Zahlungen und finanzielle Berichtigungen zu überarbeiten, sodass die Frage unzureichender Leistungen einfacher und früher angegangen werden kann, um noch mehr Anreize zu schaffen, die Mittel ordnungsgemäß umzusetzen.

## EINLEITUNG

### ***Leistungsorientierung ist für die Kommission während des Zeitraums 2014-2020 eine wesentliche Priorität***

1. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) machen zwar weniger als 0,4 % des BIP der Europäischen Union aus, wirken sich aber stark auf die Wirtschaft vieler Mitgliedstaaten aus. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 entfallen auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) 349,4 Milliarden Euro. Diese Fonds machen 75 % der ESI-Fonds aus. Laut jüngsten Daten der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 stammen in neun Mitgliedstaaten mehr als 30 % aller staatlichen Ausgaben aus dem EFRE und dem KF. In vier Mitgliedstaaten (Ungarn, Litauen, Slowakei und Lettland) liegt der Anteil sogar bei über der Hälfte aller öffentlichen Investitionen<sup>2</sup>. Deshalb ist es so wichtig, diese Gelder so gut wie möglich einzusetzen.
2. Die Kommission kann sich während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 zweier spezifischer Instrumente bedienen, mit denen sie Anreize dafür schaffen kann, dass die Mitgliedstaaten die Mittel aus dem Kohäsionsfonds besser einsetzen, und mit denen sie die Auszahlung von EU-Mitteln davon abhängig machen kann, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der ESI-Fonds bestimmte Bedingungen erfüllen:
  - Ex-ante-Konditionalitäten,
  - eines Leistungsrahmens und einer leistungsgebundenen Reserve.
3. Diese zwei spezifischen Instrumente sind Teil einer breiten Palette von Maßnahmen, mit denen die Ergebnisorientierung bei den Kohäsionsausgaben gestärkt werden soll. Gemäß

---

<sup>2</sup> SWD(2016) 318 final vom 19. September 2016 "Ex-post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13".

der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 (in der Vorgaben für alle ESI-Fonds festgelegt sind) ist außerdem Folgendes erforderlich<sup>3</sup>:

- eine Konzentration der Ausgaben auf thematische Ziele und Investitionsprioritäten, die sich aus der Strategie Europa 2020 ableiten;
- eine strukturiertere Anwendung der Interventionslogik während der Programmplanung, beginnend mit der Ermittlung des Investitionsbedarfs und der Festlegung der langfristig beabsichtigten Ergebnisse;
- eine kohärentere und umfassendere Verwendung von Leistungsindikatoren zur Messung der Fortschritte bei der Erreichung dieser Ergebnisse.

4. Diese drei Aspekte hat der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 2/2017 "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung" behandelt.

***Ex-ante Konditionalitäten: Festsetzung von Mindestanforderungen zu Beginn der Programmdurchführung***

5. Mitgliedstaaten müssen aufgrund der Ex-ante-Konditionalitäten vor der Umsetzung der OP bestimmte Bedingungen erfüllen<sup>4</sup>. **Anhang I** enthält eine Liste aller 36 Ex-ante-Konditionalitäten. Es gibt zwei Arten von Ex-ante-Konditionalitäten:

- sieben allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten, darauf abstellen, die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts (z. B. zum öffentlichen Auftragswesen, zu staatlichen Beihilfen und Antidiskriminierung) zu stärken und die für verschiedene Sektoren und Politikbereiche in allen EU-Mitgliedstaaten gelten;

---

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19.

- 29 Ex-ante-Konditionalitäten nach Themen. Insgesamt waren diese bei den verschiedenen OP des EFRE, KF und ESF rund 2 700-mal anwendbar, da sie sich auf ausgewählte Investitionsprioritäten innerhalb der 11 thematischen Ziele der ESI-Fonds 2014-2020 beziehen<sup>5</sup>.
6. Die Mitgliedstaaten mussten bei Erstellung ihrer Partnerschaftsvereinbarungen (PV) und ihrer operationellen Programme (OP) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 prüfen, ob Ex-ante-Konditionalitäten für die spezifischen Ziele Anwendung finden, die sie im Rahmen der Investitionsprioritäten ihrer OP verfolgen. Hierzu wurden in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen gemeinsame Kriterien festgelegt<sup>6</sup>. In der Folge mussten die Mitgliedstaaten prüfen, ob diese Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind. Diese Selbstbewertung ist in den PV und OP dokumentiert, die der Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden.
7. Die Kommission prüft bei den Verhandlungen zu den PV und OP die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen dahin gehend, ob die Ex-ante-Konditionalitäten Anwendung finden und erfüllt sind. Auch dies erfolgt wiederum auf Basis der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien<sup>7</sup>. Zusätzlich hat die Kommission im März 2013 Leitfäden zu den Ex-ante-Konditionalitäten für ihre Dienststellen herausgegeben, die die PV und OP mit den nationalen Behörden verhandeln<sup>8</sup>. Die endgültige Version der Leitfäden stand ab Februar 2014 zur Verfügung.
8. Für diejenigen Ex-ante-Konditionalitäten, die zum Zeitpunkt der Vorlage der PV bzw. der OP bei der Kommission nicht erfüllt sind, müssen die Mitgliedstaaten eine Liste mit zu ergreifenden Maßnahmen sowie einen Zeitplan für deren Umsetzung vorlegen und die

---

<sup>5</sup> Anhang II des Sonderberichts Nr. 2/2017 enthält einen Überblick über die Programmziele 2014-2020 für die ESI-Fonds.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang XI Teil II.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19 Absatz 3.

<sup>8</sup> Europäische Kommission, Internal Guidance on EACs for the ESI funds, Part I und Guidance on EAC for the European Structural and Investment Funds, Part II.

hierfür zuständigen Stellen benennen (Aktionsplan). Die Kommission kann sich bei der Genehmigung eines OP dazu entschließen, Zwischenzahlungen an die betreffenden Investitionsprioritäten des OP vollständig oder teilweise auszusetzen, bis diese Maßnahmen abgeschlossen sind.

9. Die Maßnahmen sollten bis 31. Dezember 2016 abgeschlossen sein<sup>9</sup>. Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen ihrer jährlichen Durchführungsberichte, die bis 30. Juni 2017 vorgelegt werden müssen<sup>10</sup>, oder in ihren bis 31. August 2017 fälligen Fortschrittsberichten<sup>11</sup> über den Stand ihrer Ex-ante-Konditionalitäten berichten. Wenn ein Mitgliedstaat seine Ex-ante-Konditionalitäten bis 31. Dezember 2016 nicht erfüllt, kann die Kommission Zwischenzahlungen an die Prioritäten des betreffenden OP aussetzen<sup>12</sup>.

10. Umfang und Anwendungsbereich der Ex-ante-Konditionalitäten, wie sie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt sind, wurden im Rahmen der Aushandlung des Legislativpakets für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zwischen Kommission, Parlament und Rat intensiv verhandelt. Die Verhandlungen begannen im Juli 2012 (zum Legislativvorschlag der Kommission von Oktober 2011) und wurden im Dezember 2013 abgeschlossen.

11. Während der Verhandlungen kam man überein, dass die Ex-ante-Konditionalitäten nur Themen abdecken sollten, die streng genommen mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik zusammenhängen. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Anwendbarkeit der Ex-ante-Konditionalitäten nur dann prüfen müssen, wenn sie EU-Beiträge erhalten<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 111.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 52.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19 Absatz 5.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19 Absatz 1.



12. Ein Überblick über den Zeitplan zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten ist in **Abbildung 1** enthalten.

**Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve: Bei einem gewissen Anteil der EU-Mittel hängt die Zuweisung von der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 ab**

13. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem einen gewissen Anteil der EU-Finanzmittel, die ihnen zugewiesen wurden, in eine leistungsgebundene Reserve für ESI-Fonds einstellen. Ob diese Reserve endgültig zugewiesen und ggf. neu zugewiesen wird, hängt vom Ergebnis einer Leistungsüberprüfung ab, die im Jahr 2019 auf der Grundlage der im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren vorgenommen wird.

14. Die leistungsgebundene Reserve für den Zeitraum 2014-2020 entspricht 6 % der Finanzmittel des EFRE, ESF und KF, die für das Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und pro Regionenkategorie zugewiesen wurden, wobei gewisse Ausnahmen bestehen<sup>14</sup>. Entsprechend der jeweiligen Prioritätsachse innerhalb eines OP kann diese Reserve zwischen 5 % und 7 % der Mittelzuweisung schwanken. Es gibt allerdings laut Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen keine leistungsgebundene Reserve für Prioritätsachsen in Bezug auf

- die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unter dem ESF<sup>15</sup>;
- technische Hilfe sowie
- für Programme, die der KMU-Initiative gewidmet sind<sup>16</sup>.

15. Auch Programme im Rahmen der "Europäischen territorialen Zusammenarbeit" (ETZ) unterliegen nicht der leistungsgebundenen Reserve.

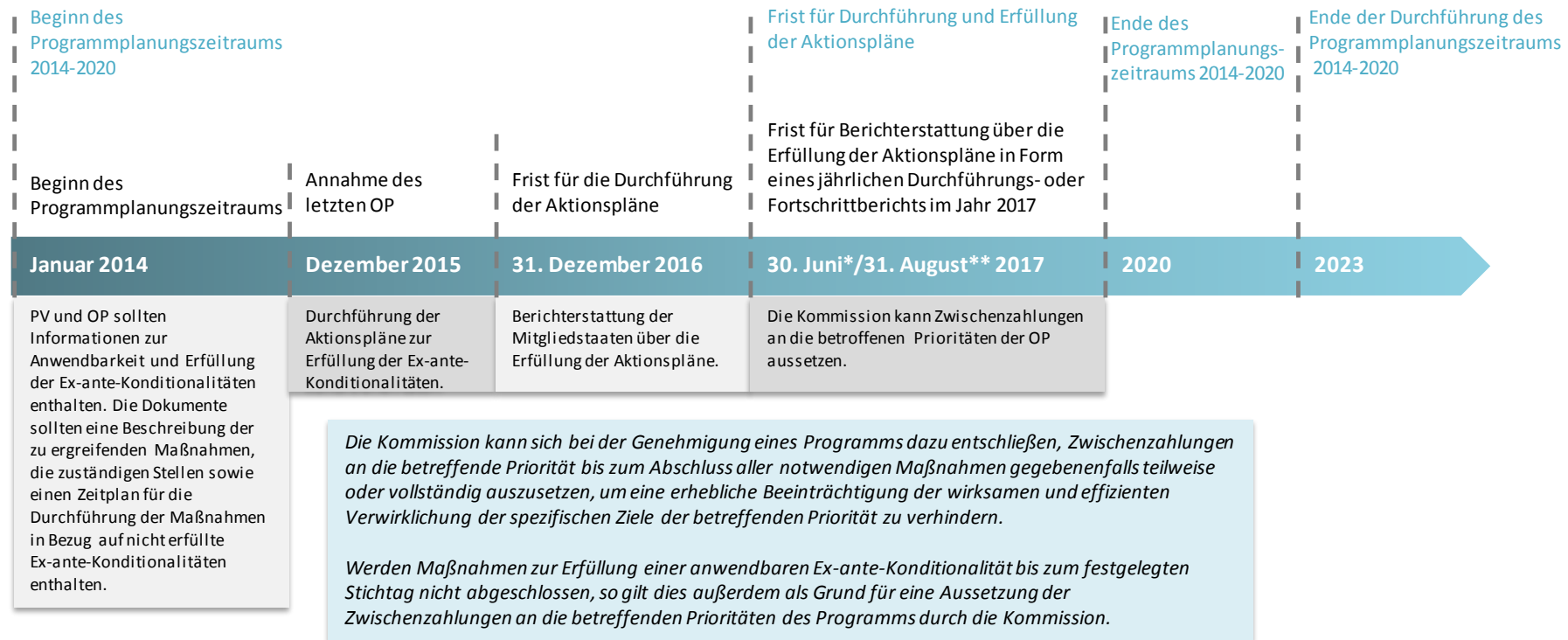
---

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 20 und 22.

<sup>15</sup> Zusätzliche Informationen zur Beschäftigungsinitiative für junge Menschen siehe Sonderbericht Nr. 5/2017 "Jugendarbeitslosigkeit - Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen" (<http://eca.europa.eu>).

<sup>16</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 39.

**Abbildung 1 - Zeitplan für die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten im Programmplanungszeitraum 2014-2020**



\* Für Mitgliedstaaten mit mehr als einem operationellen Programm pro Fonds.

\*\* Für Mitgliedstaaten mit nicht mehr als einem operationellen Programm pro Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Vorschriften der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

16. Es werden drei Arten von Leistungsindikatoren verwendet, um Fortschritte bei der Programmumsetzung zu überwachen<sup>17</sup>:

- Finanzindikatoren, um den Abruf der Mittel für jede Prioritätsachse zu messen;
- Outputindikatoren, um die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen gemäß den Investitionsprioritäten der OP zu messen;
- Ergebnisindikatoren, um zu messen, ob die spezifischen Ziele der OP erreicht wurden.

17. In den OP müssen für jede Prioritätsachse (ausgenommen die Achsen für die technische Hilfe und die OP der KMU-Initiative) ein Leistungsrahmen, der aus einer Reihe von Indikatoren besteht, die bereits in den OP<sup>18</sup> enthalten sind, und - wo nötig - auch wichtige Durchführungsschritte festgelegt sein. Die Mitgliedstaaten müssen für jeden der Leistungsindikatoren und jeden der wichtigen Durchführungsschritte, die im Leistungsrahmen enthalten sind, Etappenziele (die bis Dezember 2018 zu erreichen sind) und Zielvorgaben (die bis Dezember 2023 zu erreichen sind) festlegen.

18. In den OP können wichtige Durchführungsschritte für jeden Leistungsrahmen festgelegt werden, für den keine bis zum Jahr 2019 messbaren Output- bzw. Ergebnisindikatoren definiert werden können<sup>19</sup>. Bei den wichtigen Durchführungsschritten handelt es sich beispielsweise um die Anzahl der ausgewählten oder genehmigten Projekte, sprich um Indikatoren, aus denen ersichtlich ist, dass die Umsetzung des Programms begonnen hat oder bereits läuft.

19. Für diejenigen Investitionsprioritäten und OP, die die Etappenziele erreicht oder die wichtigen Durchführungsschritte erfüllt haben, wird die leistungsgebundene Reserve im Jahr 2019 endgültig zugewiesen. Ist dies nicht der Fall, kann die Reserve zugunsten anderer

---

<sup>17</sup> Sonderbericht Nr. 2/2017, Ziffern 94-120.

<sup>18</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 und 96 sowie Anhang II.

<sup>19</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang II und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission, Artikel 5.

Prioritäten desselben OP oder anderer OP, deren Etappenziele erfüllt sind, neu zugewiesen werden. Außerdem kann die Kommission Zwischenzahlungen für eine bestimmte Priorität aussetzen, falls die vereinbarten Etappenziele wegen eindeutig festgestellter Mängel bei der Durchführung deutlich verfehlt wurden. Ebenso kann die Kommission finanzielle Berichtigungen für eine bestimmte Priorität anwenden, falls die vereinbarten Vorgaben bis Ende 2023 deutlich verfehlt wurden<sup>20</sup>. Dies kann auf der Grundlage der Untersuchung der endgültigen Durchführungsberichte erfolgen, die für die Programme des EFRE, KF und des ESF erst im Februar 2025 vorgelegt werden.

### **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

20. Im Zuge dieser Prüfung hat der Hof untersucht, ob Ex-ante-Konditionalitäten sowie der Leistungsrahmen und die leistungsgebundene Reserve wirksam eingesetzt wurden, um Anreize dafür zu schaffen, dass die Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Mittel aus dem Kohäsionsfonds besser einsetzen.

21. Die Prüfung im Rahmen des vorliegenden Berichts umfasste Folgendes:

- Analyse der rechtlichen Bestimmungen für Ex-ante-Konditionalitäten und den Leistungsrahmen, einschließlich der leistungsgebundenen Reserve;
- Untersuchung der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten und der entsprechenden Aktionspläne zum 31. Dezember 2016 auf Basis der Monitoring-Daten der Kommission und des Belegmaterials der Mitgliedstaaten;
- eingehende Analyse von fünf Partnerschaftsvereinbarungen (PV) und 14 OP des EFRE und ESF sowie von ergänzenden Informationen dazu, wie Mitgliedstaaten bei ihrer Selbstbewertung zu Anwendbarkeit und Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten vorgegangen sind;

---

<sup>20</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission (ABl. L 69 vom 8. März 2014, S. 65).

- Analyse des Leistungsrahmens, einschließlich der Etappenziele und Festsetzung der Vorgaben für die Outputindikatoren dieser OP, und Analyse, inwieweit dies sich auf die Bedingungen für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve auswirkt;
- Befragungen von mehr als 50 Mitarbeitern der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und von mehr als 40 Beamten in den Mitgliedstaaten und in deren ständigen Vertretungen in Brüssel;
- Konsultation von Experten im Bereich Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union und im Bereich leistungsorientierte Haushaltsplanung sowie von nationalen Experten und Vertretern der ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU.

22. Die 14 OP des EFRE und ESF, die untersucht wurden, beziehen sich auf fünf Mitgliedstaaten (Spanien, Irland, Kroatien, Polen und Rumänien). Außerdem führte der Hof zu zwei OP einen Informationsbesuch in Dänemark durch. In seiner Analyse konzentriert sich der Hof auf die thematischen Ziele 1 "Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation" (TZ 1) und 8 "Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte" (TZ 8). Diese beiden thematischen Ziele wurden vornehmlich deswegen ausgewählt, weil sie bei allen Mitgliedstaaten die höchste Zuweisung für den EFRE (TZ 1) und den ESF (TZ 8) haben.

23. Der Hof hat außerdem die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds"<sup>21</sup> berücksichtigt.

24. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Dezember 2013 bis Februar 2017, als der Hof von der Kommission Daten zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten gemäß Angaben der Mitgliedstaaten mit Stand von Februar 2017 erhalten hat. Daneben berücksichtigten die Prüfer die Informationen der Kommission zur Erfüllung der Ex-ante-

---

<sup>21</sup> SWD(2017) 127 final vom 31. März 2017.

Konditionalitäten gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten in ihren jährlichen Durchführungsberichten und Fortschrittsberichten vom 30. Juni bzw. 31. August 2017 mit Stand von Mitte September 2017.

## **BEMERKUNGEN**

***Die Ex-ante-Konditionalitäten bieten einen einheitlichen Rahmen, um zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, die Kohäsionspolitik umzusetzen. Allerdings ist unklar, inwieweit dies in der Praxis tatsächlich für Änderungen gesorgt hat***

25. Mit den Ex-ante-Konditionalitäten sollte sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die ESI-Fonds wirksam einzusetzen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Bedingungen festgelegt, die bis spätestens Ende 2016 erfüllt sein mussten. Dieses Instrument schafft außerdem eine engere Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik und der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union.

26. Der Hof hat untersucht, ob

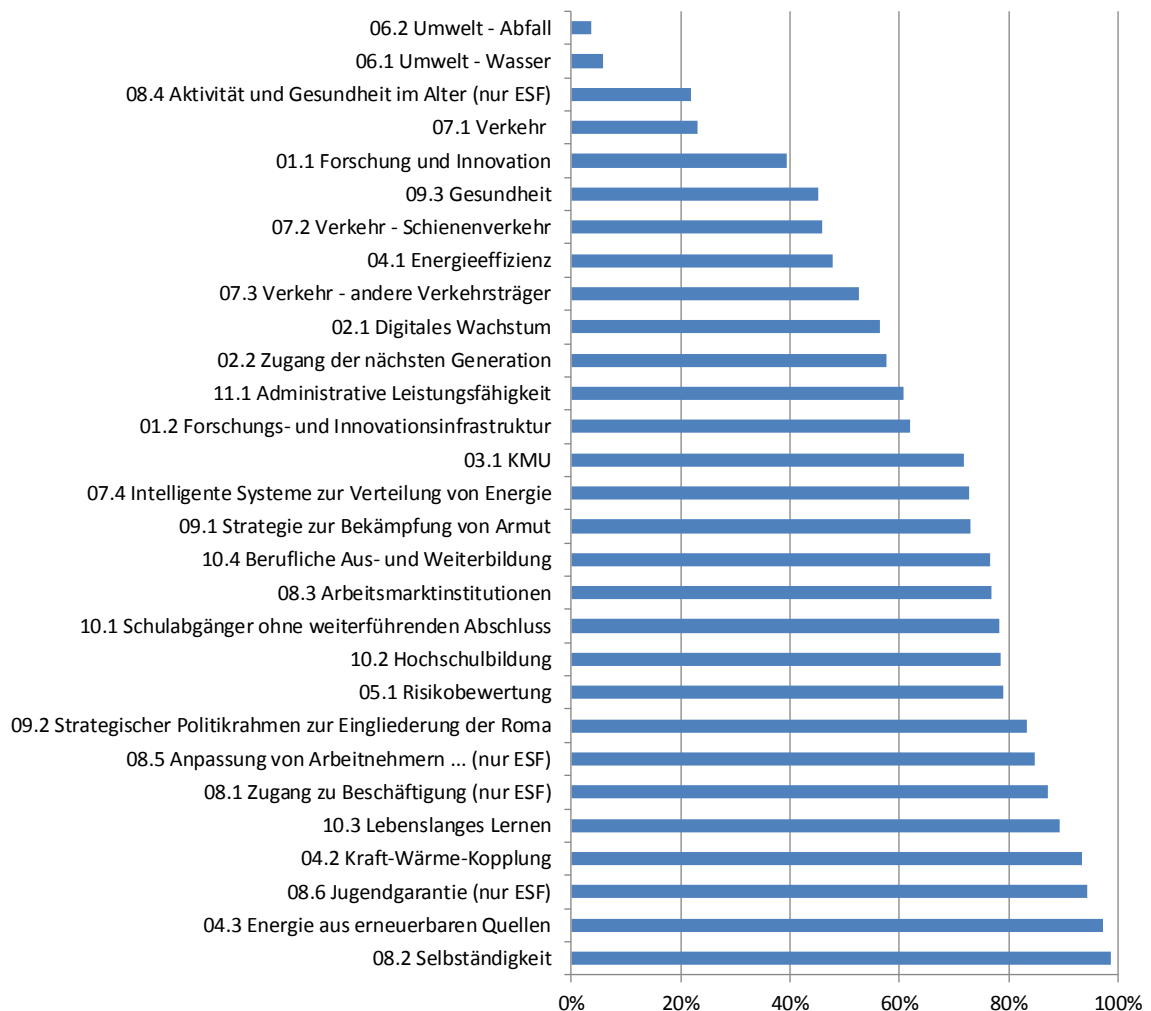
- die Mitgliedstaaten die zum Zeitpunkt der Annahme der OP bzw. bis 31. Dezember 2016 zu erfüllenden Ex-ante-Konditionalitäten berücksichtigt haben und welche Fortschritte sie bei der Umsetzung der entsprechenden Aktionspläne gemacht haben;
- die Selbstbewertung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die Mitgliedstaaten stichhaltig war, und ob die Kommission einen angemessenen Ansatz bezüglich der Nichteinhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten verfolgt hat;
- die Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die Mitgliedstaaten wirksam auf das Europäische Semester und mit anderen Informationsquellen abgestimmt wurde;
- ob die rechtlichen Vorgaben für ein Monitoring/eine Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten nach 2016 eine sinnvolle Anwendung der Ex-ante-Konditionalitäten über 2016 hinaus ermöglichen.

**Die Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass bis Ende 2016 fast zwei Drittel der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt waren**

27. Aus den Monitoring-Daten der Kommission ist ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten der Ansicht waren, dass bis zum Zeitpunkt der Annahme oder bis spätestens 31. Dezember 2016 rund 65 % der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt waren.

28. Allerdings gibt es hierbei erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ex-ante-Konditionalitäten. **Abbildung 2** zeigt, dass zum Zeitpunkt der Annahme acht der 29 thematischen Ex-ante-Konditionalitäten in weniger als der Hälfte der Fälle erfüllt waren und vier in weniger als 25 % der Fälle: Ex-ante-Konditionalität 6.1 zur "Wasserwirtschaft: Hier besteht eine Wassergebührenpolitik" und 6.2 zu "Abfallwirtschaft: Förderung wirtschaftlich und umweltpolitisch nachhaltiger Investitionen in die Abfallwirtschaft", Ex-ante-Konditionalität 8.4 zu "Aktivität und Gesundheit im Alter" und Ex-ante-Konditionalität 7.1 zu "Verkehr: Es gibt Pläne oder Rahmen für Verkehrsinvestitionen".

**Abbildung 2 - Zum Zeitpunkt der Annahme des OP erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Vorschriften der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und den Daten der Kommission, Infoview, Dezember 2016.



**Mit Stand zum Jahresende 2016 wurden bei der Umsetzung der Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten nur begrenzt Fortschritte erzielt, doch war in dieser Hinsicht gegen Ende der Berichterstattungsfristen mehr Dynamik festzustellen**

29. Mit Stand von Februar 2017 zeigten die Monitoring-Daten der Kommission, dass fast die Hälfte der mehr als 700 Aktionspläne im Zusammenhang mit nicht erfüllten Ex-ante-Konditionalitäten von den Mitgliedstaaten nicht als Ende 2016 abgeschlossen gemeldet wurden. Bis Mitte September 2017 nach Vorlage der jährlichen Durchführungsberichte und Fortschrittsberichte durch die Mitgliedstaaten verringerte sich die Zahl der Aktionspläne wegen nicht erfüllter Ex-ante-Konditionalitäten Angaben der Kommission zufolge auf 58.

30. Die Ex-ante-Konditionalitäten zu erfüllen, stellte sich als schwierig heraus. Die Mitgliedstaaten nahmen drei verschiedenen Arten von Aktionsplänen an: landesweite Aktionspläne (d. h. ein horizontaler Aktionsplan je Ex-ante-Konditionalität für alle OP), programmspezifische Aktionspläne (d. h. Aktionspläne pro OP) und gemischte Aktionspläne, bei denen beide Ansätze kombiniert wurden. Insgesamt bestanden im Rahmen der Kohäsionspolitik für alle EU-Mitgliedstaaten 761 Aktionspläne.

31. Die größte Anzahl von Aktionsplänen bezog sich auf die allgemeine Ex-ante-Konditionalität 7 zu "Statistischen Systemen und Ergebnisindikatoren" (110 Pläne) und die thematische Ex-ante-Konditionalität 1.1 zu einer "Nationalen oder regionalen Strategie für intelligente Spezialisierung" (93 Pläne). So wurde etwa die Ex-ante-Konditionalität 1.1. in 20 Mitgliedstaaten als unerfüllt bewertet und die Ex-ante-Konditionalität 7 in 19 Mitgliedstaaten.

32. Die Analyse der Monitoring-Daten der Kommission durch den Hof hat ergeben, dass mit Stand von Februar 2017 von diesen 761 Aktionsplänen 380 (50 %) nicht als zum Jahresende 2016 abgeschlossen gemeldet wurden. Die Untersuchung des Umsetzungsstands der Aktionspläne zum 31. Dezember 2016 gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten in ihren jeweils zum 30. Juni bzw. zum 31. August 2017 vorgelegten jährlichen Durchführungsberichten und Fortschrittsberichten ergab, dass 703 Aktionspläne abgeschlossen waren, was einem Anstieg von 50 % auf 92 % entspricht.

Langsamster Fortschritt bei den allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen

33. Den Monitoring-Daten der Kommission mit Stand von Februar 2017 zufolge hatte die Kommission für lediglich fünf thematische Ex-ante-Konditionalitäten alle Aktionspläne als abgeschlossen bewertet, keinen einzigen aber für die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten. Diese Ex-ante-Konditionalitäten sind Gegenstand von 17 der 761 Aktionspläne (weniger als 3 %); es handelt sich hierbei um die Ex-ante-Konditionalitäten 4.2 zur "Förderung des Einsatzes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung" (ein Aktionsplan), 4.3 zur "Förderung der Produktion und Verteilung von Energie aus erneuerbaren Quellen" (zwei Aktionspläne), 7.4 zur "Entwicklung intelligenter Systeme für die Verteilung, Speicherung und Übertragung von Energie" (drei Aktionspläne), 8.2 zu "Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen" (ein Aktionsplan), und 9.1 zur "Verwirklichung eines nationalen strategischen Politikrahmens zur Reduzierung der Armut" (10 Aktionspläne). Angaben der Kommission zufolge waren Mitte September 2017 für 16 thematische und 5 allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten alle Aktionspläne abgeschlossen. Diese Ex-ante-Konditionalitäten decken 222 Aktionspläne oder 30 % der Aktionspläne insgesamt ab.

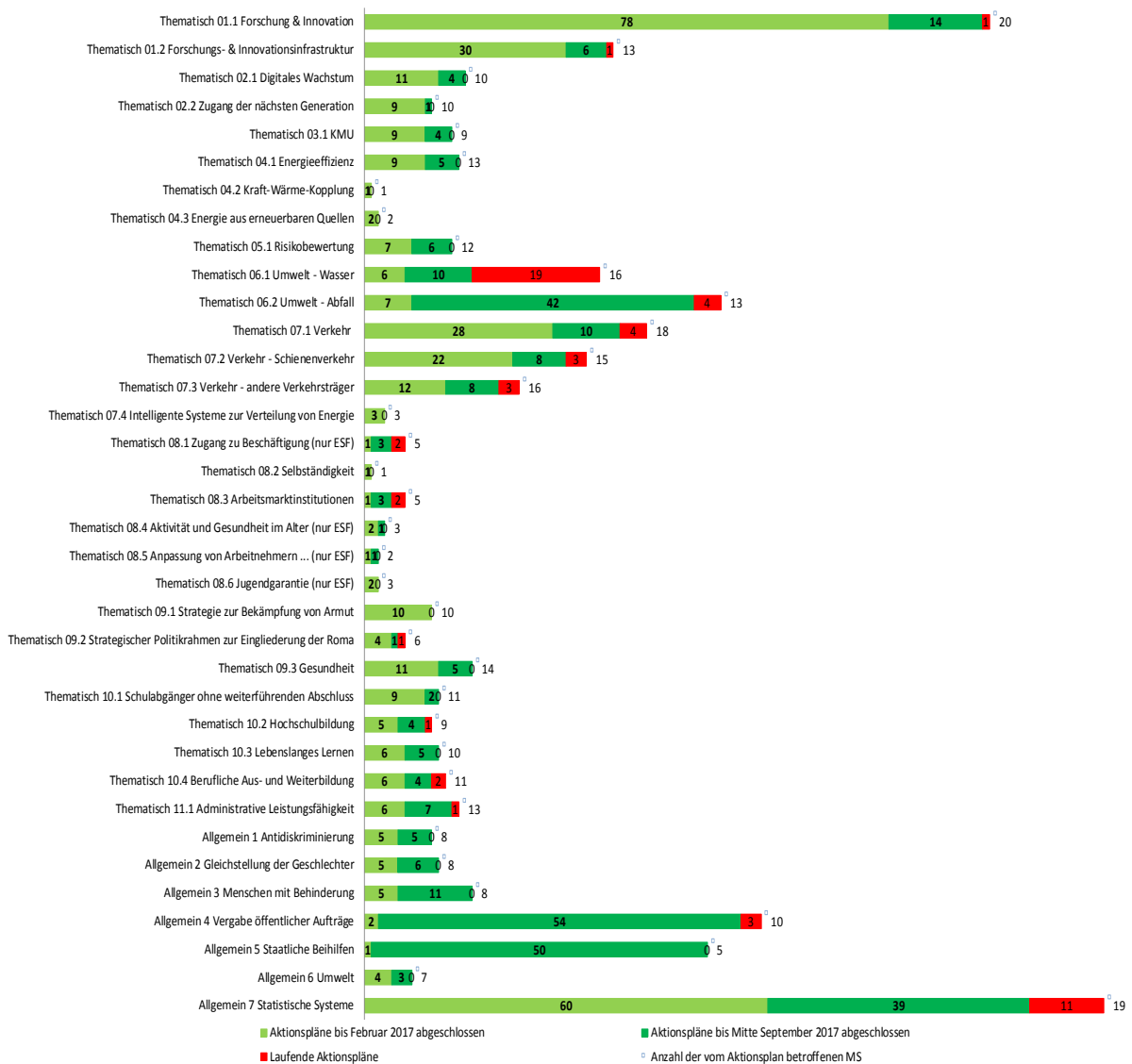
34. Der langsamste Fortschritt bei der Erfüllung aller entsprechenden Aktionspläne wurde für die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten 4 zur "Vergabe öffentlicher Aufträge" (zwei von 57 Aktionsplänen) und 5 zu "Staatlichen Beihilfen" (einer von 50 Aktionsplänen) erzielt. Der Hof weist darauf hin, dass die Nichteinhaltung von EU- und nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für staatliche Beihilfen zwei der Hauptquellen für Unregelmäßigkeiten in der Kohäsionspolitik darstellen<sup>22</sup>. Niedrige Erfüllungsraten gab es auch bei den thematischen Ex-ante-Konditionalitäten 6.1 zu "Wasserwirtschaft: Hier besteht eine Wassergebührenpolitik", 6.2 zu "Abfallwirtschaft: Förderung wirtschaftlich und

---

<sup>22</sup> Weitere Informationen dazu, welche Maßnahmen ergriffen werden, um Unregelmäßigkeiten in diesen Bereichen zu verringern, sind im Sonderbericht Nr. 10/2015 "Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden" und im Sonderbericht Nr. 24/2016 "Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung" enthalten (<http://eca.europa.eu>).

umweltpolitisch nachhaltiger Investitionen in die Abfallwirtschaft", 8.1 zur "Gestaltung und Durchführung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien" und 8.3 zur "Modernisierung und Ausbau der Arbeitsmarktinstitutionen". Jedoch ergab die Analyse der Monitoring-Daten der Kommission durch den Hof einen deutlichen Anstieg bei den Aktionsplänen, die zwischen Februar bis Mitte September 2017 als erfüllt gemeldet wurden (Anstieg von 381 auf 703 von insgesamt 761 Maßnahmen, was 92 % entspricht) (siehe **Abbildung 3**).

**Abbildung 3 - Anzahl der Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten und ihr Stand zum Zeitpunkt der Annahme des OP und zum 31. Dezember 2016 gemäß Angaben der Mitgliedstaaten an die Kommission mit Stand von Mitte September 2017**

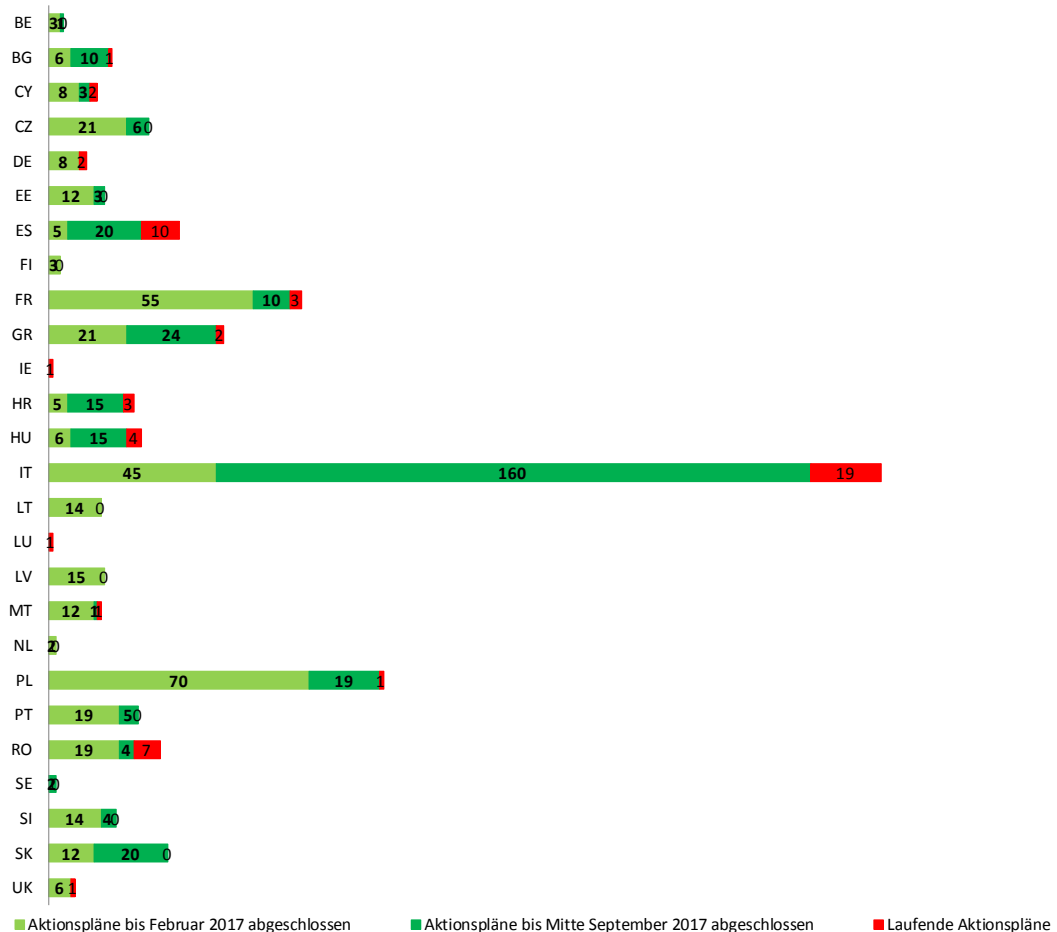


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD REGIO und GD EMPL.

Mit Stand von Februar 2017 hatten lediglich drei Mitgliedstaaten berichtet, sämtliche Aktionspläne abgeschlossen zu haben, diese Zahl ist bis Mitte September 2017 auf 11 Mitgliedstaaten angestiegen

35. Mit Stand von Februar 2017 hatten Bewertungen der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Angaben zufolge lediglich drei Mitgliedstaaten sämtliche Aktionspläne zum Jahresende 2016 abgeschlossen (Lettland, Litauen und Finnland). Gleichzeitig hatten zehn Mitgliedstaaten (Bulgarien, Irland, Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien, Luxemburg, Ungarn, Slowakei und Schweden) weniger als die Hälfte ihrer Aktionspläne als abgeschlossen gemeldet. Mit Stand von Mitte September 2017 jedoch hatten Angaben der Kommission zufolge 11 Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Niederlande, Portugal, Schweden, Slowenien und Slowakei) all ihre Aktionspläne abgeschlossen (siehe **Abbildung 4**).

**Abbildung 4 - Anzahl der zum 31. Dezember 2016 abgeschlossenen und nicht abgeschlossenen Aktionspläne nach Mitgliedstaat gemäß Angaben der Mitgliedstaaten an die Kommission mit Stand von Mitte September 2017**



*Hinweis:* Zwei Mitgliedstaaten erfüllten bereits zum Zeitpunkt der Annahme der OP alle Ex-ante-Konditionalitäten und haben daher keine Aktionspläne erstellt (Österreich und Dänemark). Die hohe Zahl von Aktionsplänen für Italien ist teilweise darauf zurückzuführen, dass auf Ebene der OP gesonderte Aktionspläne für die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten erstellt wurden, während die meisten Mitgliedstaaten diese Aspekte horizontal angegangen sind.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD REGIO und GD EMPL.

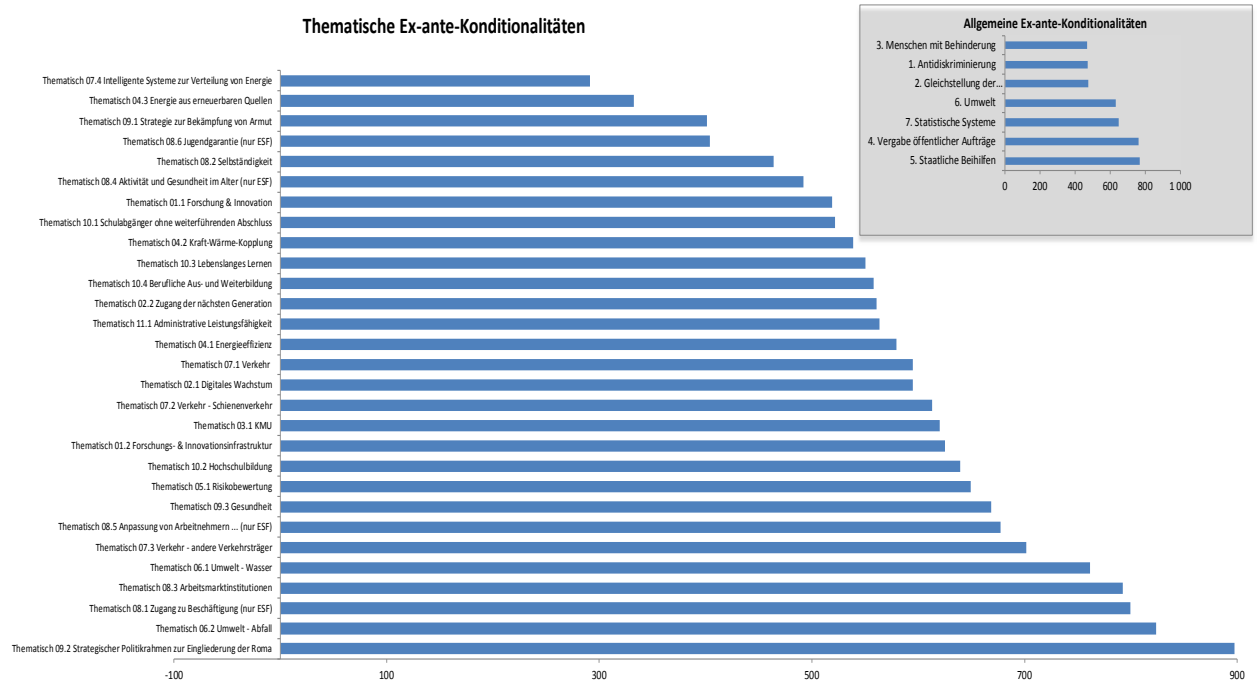
36. Die Zeit, die von den Mitgliedstaaten durchschnittlich benötigt wurde, um die Aktionspläne umzusetzen, und von der Kommission, um ihre Bewertung abzuschließen, liegt bei rund 20 Monaten (basierend auf den 703 Aktionsplänen, die mit Stand von Mitte September 2017 laut Monitoring-Daten der Kommission abgeschlossen waren). Die Dauer unterscheidet sich unter den verschiedenen thematischen Ex-ante-Konditionalitäten sowie

zwischen thematischen und allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten ganz erheblich (siehe **Abbildung 5**).

Rund 27 % der EFRE-, KF- und ESF-Finanzmittel insgesamt beziehen sich auf thematische Ziele, für die die Ex-ante-Konditionalitäten mit Stand von Februar 2017 als noch nicht erfüllt gemeldet wurden

37. Die Kommission war nicht imstande, Daten zur Höhe der Finanzmittel, die von diesen Aktionsplänen betroffen sind, zu liefern. Daher hat der Hof die Höhe der EU-Mittel, die Investitionsprioritäten zugewiesen wurden, bei denen die Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt waren, auf Basis der Finanzinformationen geschätzt, die für die einzelnen thematischen Ziele (TZ) verfügbar waren. Laut Schätzung des Hofes war von der Gesamtmittelausstattung des EFRE, KF und ESF (einschließlich der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen) für den Zeitraum 2014-2020 in Höhe von 349,4 Milliarden Euro zum Zeitpunkt der Annahme der OP ein Betrag von höchstens 199,8 Milliarden Euro (57 %) von Aktionsplänen betroffen. Bis Februar 2017 war dieser Anteil auf höchstens 27 % gesunken.

**Abbildung 5 - Durchschnittliche Zeit (in Tagen), die die Mitgliedstaaten benötigten, um die Ex-ante-Konditionalitäten zu erfüllen, und die die Kommission benötigte, um der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten zuzustimmen (für die abgeschlossenen Aktionspläne)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD REGIO.

### Zu positive und uneinheitliche Selbstbewertung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die untersuchten Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten stuften die Ex-ante-Konditionalitäten zwar als hilfreich für die Selbstbewertung ein, deren Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Kohäsionsausgaben sind jedoch ungewiss

38. Insgesamt erachteten die Mitgliedstaaten die Ex-ante-Konditionalitäten als hilfreich für die Selbstbewertung, da sie dazu beitrugen, eine Reihe von Schwachstellen aufzudecken. In einigen Fällen wurden sie sogar als Anstoß für den Ausbau von Kapazitäten für die strategische Planung im Land gewertet. Mit den Ex-ante-Konditionalitäten wurde das Bewusstsein für die Stärken und Schwächen der Mitgliedstaaten geschärft. Wie die Ex-ante-Konditionalitäten sich allerdings auf den wirksamen Einsatz von EU-Unterstützung auswirken

werden, hängt stark vom Engagement und der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten ab.

39. Die Erwartungen bezüglich der möglichen Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalitäten waren allerdings unterschiedlich. In den meisten Fällen waren die Vertreter der Mitgliedstaaten nicht der Ansicht, dass die Erfüllung einer Ex-ante-Konditionalität automatisch zu einer wirksameren Umsetzung der Kohäsionspolitik und besseren Ergebnissen führen würde.

Die Bewertungskriterien für die Ex-ante-Konditionalitäten sind oft generisch und lassen für die Mitgliedstaaten erhebliche Interpretationsspielräume offen

40. Die Prüfung der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen genannten Kriterien zur Bewertung, ob die Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind, hat ergeben, dass diese Kriterien oft generischer Art sind und somit erhebliche Interpretationsspielräume offenbleiben. Insbesondere beziehen sie sich oftmals selbst dann nicht auf spezifische messbare Vorgaben, wenn solche Vorgaben aus dem bestehenden EU-Politikrahmen hätten abgeleitet werden können.

41. Die Kommission hat detaillierte Leitfäden mit zusätzlichen Unterkriterien herausgegeben, in denen sie ihre Erwartungen für jedes, sich aus der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ergebende Kriterium beschreibt<sup>23</sup>. Die Anwendung dieser Leitfäden war für die Mitgliedstaaten allerdings freiwillig, da laut Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nur die in der Verordnung enthaltenen Kriterien für die Bewertung herangezogen werden können. Darüber hinaus musste die Kommission gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen bei der Bewertung, ob die politischen Maßnahmen angemessen sind, nationale und regionale Zuständigkeiten berücksichtigen<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Europäische Kommission, "Internal Guidance on EACs for the ESI funds, Part I", August 2014 und "Guidance on EAC for the ESI funds, Part II", 13. Februar 2014.

<sup>24</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 19 Absatz 3.



42. Die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen definierten Kriterien für die thematische Ex-ante-Konditionalität 3.1 zur "Förderung des Unternehmergeists" und Ex-ante-Konditionalität 8.2 zur "Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen" beziehen sich beispielsweise auf Maßnahmen, mit denen Zeitaufwand und Kosten für die Gründung eines Unternehmens und das Beibringen von Konzessionen und Genehmigungen reduziert werden können. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, die entsprechenden, im Small Business Act (SBA)<sup>25</sup> festgelegten Vorgaben zu erreichen, die vom Rat (Wettbewerbsfähigkeit) im Mai 2011 empfohlen wurden: Unternehmen können binnen drei Tagen gegründet werden, die Kosten für die Unternehmensgründung liegen bei weniger als 100 Euro, der Zeitaufwand für das Beibringen von Konzessionen und Genehmigungen beträgt weniger als drei Monate. Vielmehr wird in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen empfohlen, diese Vorgaben zwar zu berücksichtigen, aber nicht unbedingt zu erreichen. Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung spezifischer Vorgaben insgesamt nach eigenem Ermessen entschieden haben, ob die Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind.

43. Angaben der Kommission zufolge betrug die durchschnittliche Zeit, die in den Mitgliedstaaten der EU-28 im Jahr 2016 nötig war, um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen, 3,3 Tage und die Kosten für die Registrierung eines Unternehmens lagen bei 320 Euro. 16 der 28 Mitgliedstaaten verfehlen die Vorgabe bezüglich der Kosten für die Gründung eines Unternehmens (weniger als 100 Euro) und sieben Mitgliedstaaten verfehlen die Vorgabe in Bezug auf den Zeitaufwand<sup>26</sup>.

44. Während allerdings neun der 24 Mitgliedstaaten, für die die Ex-ante-Konditionalität 3.1 Anwendung fand, insgesamt 13 Aktionspläne im Hinblick auf diese Ex-ante-Konditionalität angenommen hatten, wurden die Aktionspläne für sieben dieser Mitgliedstaaten mit Stand von Februar 2017 als abgeschlossen bewertet (siehe **Abbildung 3**). Darüber hinaus waren die

---

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en)

<sup>26</sup> Europäische Kommission, GD Growth, "Progress report on start-up procedures in 2016", [http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/advice-opportunities/start-up-procedures\\_en](http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/advice-opportunities/start-up-procedures_en)).

Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Ex-ante-Konditionalität in mehr als 70 % der Fälle erfüllt war (siehe **Abbildung 2**).

45. Der Hof stellt außerdem fest, dass die Kommission ursprünglich diese sehr spezifischen Vorgaben vorgeschlagen hatte, die für die Ex-ante-Konditionalität 3.1 zu "Förderung des Unternehmergeists" und Ex-ante-Konditionalität 8.2 zur "Selbstständigkeit" hätten erfüllt werden müssen<sup>27</sup>. Diese wurden jedoch während der Dreiparteienvorhandlungen über das Legislativpaket aus der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen gestrichen. Somit ist die Bewertung, ob eine Ex-ante-Konditionalität erfüllt ist oder nicht, mehr oder weniger zur Ansichtssache geworden und die Kommission hatte daher nur begrenzt die Möglichkeit, die Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten in Frage zu stellen.

#### Uneinheitliche Bewertung der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die Mitgliedstaaten

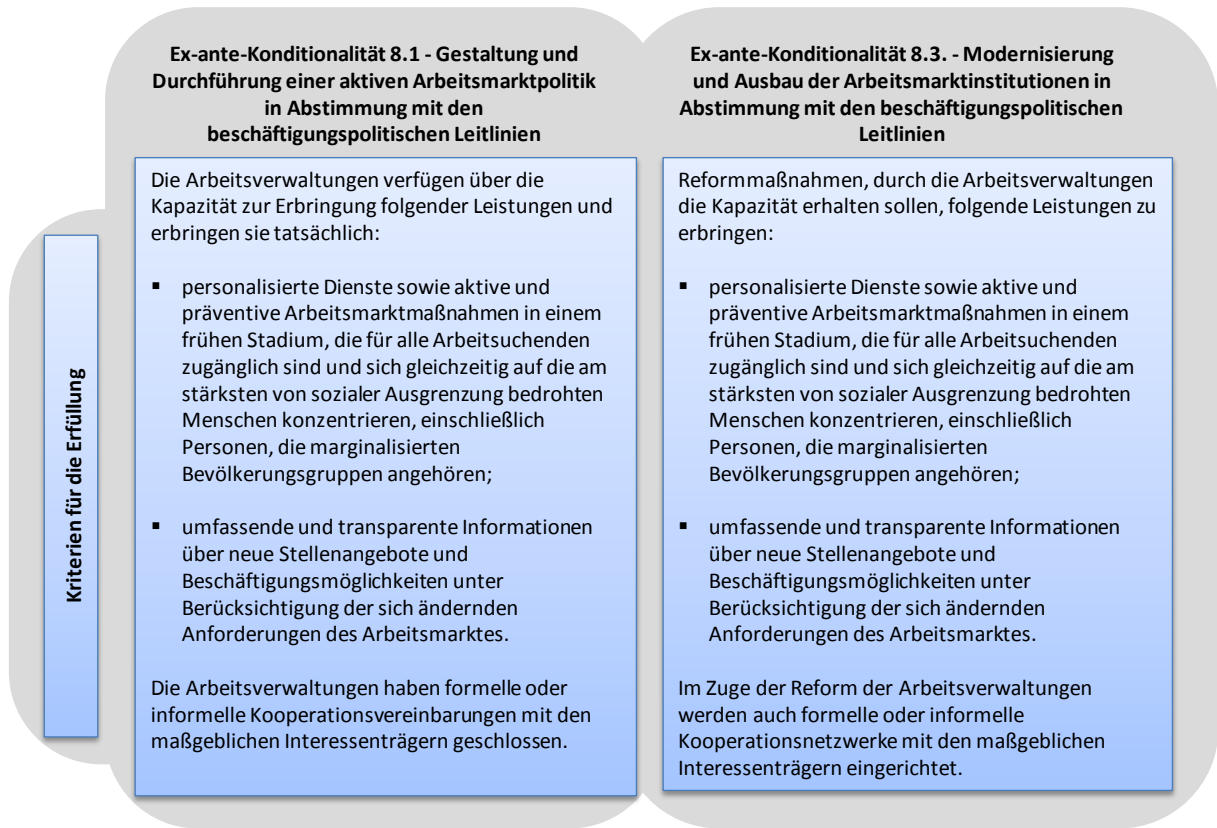
46. Es gab auch Fälle, in denen die Mitgliedstaaten die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen falsch ausgelegt haben oder in anderen Fällen uneinheitlich bewertet haben, ob die Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind. Die Kommission bestand in diesen Fällen nicht auf einer korrekten Bewertung.

47. Dies war z. B. der Fall bei der Ex-ante-Konditionalität 8.1 zur Kapazität der Mitgliedstaaten, "personalisierte Dienste sowie aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen" zu erbringen und der Ex-ante-Konditionalität 8.3 zu Maßnahmen, die ergriffen werden, um solche Dienste einzurichten. Die diesen beiden Ex-ante-Konditionalitäten zugrunde liegenden Bewertungskriterien schließen sich eigentlich gegenseitig aus, da Ex-ante-Konditionalität 8.3 eine nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalität 8.1 bildet (siehe **Abbildung 6**).

---

<sup>27</sup> KOM(2011) 615 endgültig vom 6. Oktober 2011, "Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen".

**Abbildung 6 - Beispiel für sich gegenseitig ausschließende Bewertungskriterien - Ex-ante-Konditionalitäten 8.1 und 8.3 zur Arbeitsmarktpolitik**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Anhangs XI der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

48. Die Mitgliedstaaten können daher nicht die Kriterien für die Ex-ante-Konditionalität 8.1 zur Kapazität der Mitgliedstaaten, "personalisierte Dienste sowie aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen" zu erbringen, als erfüllt bewerten und gleichzeitig Maßnahmen ergreifen, um Kapazitäten zur Erbringung solcher Dienste zu entwickeln, wie gemäß Ex-ante-Konditionalität 8.3 gefordert. Die Analyse von 14 OP hat allerdings gezeigt, dass zwei der fünf untersuchten Mitgliedstaaten (Polen und Kroatien<sup>28</sup>) im Rahmen von OP die Kriterien für die Ex-ante-Konditionalität 8.1 als erfüllt eingestuft haben und dennoch EU-Finanzmittel für die Modernisierung der Arbeitsverwaltungen zugewiesen haben. Im Fall des polnischen

<sup>28</sup> Nationales kroatisches ESF-OP "Efficient Human Resources" und polnisches ESF-OP "Knowledge, Education and Growth".

OP hatten die nationalen Behörden außerdem beide Ex-ante-Konditionalitäten zusammen bewertet und kamen zu dem Ergebnis, dass beide erfüllt waren.

49. Der Hof hat beobachtet, dass in denjenigen Fällen, in denen die Kommission die Mitgliedstaaten proaktiv dabei unterstützt hat, Strategien für die Erfüllung einer Ex-ante-Konditionalität zu entwickeln, bewährte Verfahren zum Einsatz kamen. **Kasten 1** enthält ein solches Beispiel.

**Kasten 1 - Unterstützung der Kommission in Bezug auf die Ex-ante-Konditionalität 1.1. zu "Strategien für intelligente Spezialisierung"**

Mitgliedstaaten, die Finanzmittel für das TZ1 "Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation" zugewiesen haben, müssen eine Strategie für intelligente Spezialisierung (RIS3) dazu entwickeln, wie sie ihre nationalen oder regionalen Wettbewerbsvorteile oder ihr Potenzial für Spitzenleistungen stärken. Die finanzielle Unterstützung unter dem TZ1 sollte für die Förderung von Forschung und Innovation in intelligenten Spezialisierungsbereichen mit Wachstumspotenzial zur Verfügung gestellt werden.

In einigen Fällen wurden diese Strategien mit Hilfe der Kommission entwickelt. Die Kommission beauftragte beispielsweise Experten zur Bewertung der nationalen RIS3 von Irland und Kroatien und zur Entwicklung der regionalen RIS3 des spanischen regionalen OP für Andalusien. Außerdem forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, an Peer Reviews teilzunehmen. Polen, Rumänien und Irland beteiligten sich am nationalen Peer-Review-Workshop, der im Juli 2014 von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission und den irischen Behörden in Dublin organisiert wurde. Das spanische Forschungs- und Innovationssystem wurde im August 2014 vom Ausschuss für den Europäischen Raum für Forschung und Innovation einer Peer Review unterzogen.

Die Kommission förderte auch die Beteiligung externer Interessenträger an der Entwicklung der RIS3 und an der Ermittlung geografischer Bereiche für die Spezialisierung. Darüber hinaus bestand sie darauf, dass im Rahmen der Strategien vorgesehen wurde, dass die Verwaltungsbehörden, Unternehmen und Wissenschaftler bei der Identifizierung und Umsetzung von Geschäftsmöglichkeiten in ausreichendem Umfang interagieren und zusammenarbeiten.

**Ex-ante-Konditionalitäten nicht ausreichend auf das Europäische Semester und mit anderen Informationen abgestimmt, die über die Dienststellen der Kommission verfügbar sind**

50. Die zuständigen Generaldirektionen sollten bei der Prüfung von Ex-ante-Konditionalitäten auch Wissen berücksichtigen, das in anderen Kontexten, beispielsweise dem Europäischen Semester, generiert wurde, oder Informationen, die durch andere Generaldirektionen oder im Rahmen der Monitoring-Tätigkeit der Kommission zusammengetragen wurden.

Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten durch die Kommission weicht von den Analysen in den Länderberichten des Europäischen Semesters ab

51. Die Kommission erstellt im Rahmen des Europäischen Semesters Länderberichte und gibt länderspezifische Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat ab. Bei diesen Länderberichten handelt es sich um eine jährliche Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in allen EU-Mitgliedstaaten.

52. Die Kommission hat jedoch ihr Wissen zu strukturellen Problemen in den Mitgliedstaaten, das sie im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester zusammengetragen hat, bei der Prüfung, ob die Informationen, die die Mitgliedstaaten zu den Ex-ante-Konditionalitäten bereitgestellt haben, einheitlich und angemessen sind, nicht immer berücksichtigt. Im August 2014 nahm die Kommission interne Leitfäden zu den Ex-ante-Konditionalitäten für die ESI-Fonds an<sup>29</sup>. In diesen Leitfäden wird jedoch nicht beschrieben, wie sichergestellt werden kann, dass die Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten dem Europäischen Semester entspricht.

53. Die Analyse des Hofes hat beispielsweise ergeben, dass drei der fünf untersuchten Mitgliedstaaten (Polen, Kroatien und Spanien) der Ansicht waren, dass die Ex-ante-Konditionalität 8.1 zur Kapazität der Mitgliedstaaten, "personalisierte Dienste sowie aktive

---

<sup>29</sup> Europäische Kommission, "Internal Guidance on EACs for the ESI funds, Part I, version 2.0" vom 29. August 2014.

und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen" zu erbringen,<sup>30</sup> erfüllt war. Die Kommission akzeptierte diese Bewertung, obwohl sie in ihren darauffolgenden Länderberichten auf bedeutende Mängel in Bezug auf diese Kriterien hinwies (siehe **Kasten 2**).

**Kasten 2 - Inkohärenzen zwischen Ex-ante-Konditionalitäten und länderspezifischen Berichten im Hinblick auf die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen der Mitgliedstaaten - Beispiele Polen, Spanien und Kroatien**

Im Länderbericht 2015 für Polen stellte die Kommission fest, dass die polnischen öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen (PES) Arbeitsmarktprobleme aufgrund von fehlenden Mitteln, ineffizienten Abläufen, schlechter Überwachung, unzureichender Koordination des fragmentierten Systems und einem Mangel an qualifiziertem Personal nicht angemessen angehen<sup>31</sup>.

In Bezug auf Kroatien ist im Länderbericht für 2015 angegeben, dass die kroatischen öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen über eine schlechte Verwaltungskapazität verfügen und dass Geschäftsabläufe sie in ihrer Kapazität einschränken, die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen zu verbessern und am Arbeitsmarkt gefährdete Gruppen besser zu erreichen.

In Bezug auf Spanien steht im Länderbericht 2016, dass die PES über eingeschränkte Kapazitäten verfügen, wenn es darum geht, wirksame und persönliche Beratung anzubieten, und dass keine konkreten Maßnahmen ergriffen wurden, um Hilfe für diejenigen anzubieten, die sich vom Arbeitsmarkt entfernt haben<sup>32</sup>. In den länderspezifischen Empfehlungen 2014 und 2015<sup>33</sup> war bereits festgehalten, dass der Mitgliedstaat nur begrenzte Fortschritte bei der Beschleunigung der Modernisierung der PES gemacht hatte, und in beiden Jahren wurde empfohlen, dass die nationalen

---

<sup>30</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang XI, Ex-ante-Konditionalität 8.1, Kriterium: Arbeitsverwaltungen.

<sup>31</sup> SWD(2015) 40 vom 26. Februar 2015.

<sup>32</sup> SWD(2016) 78 final vom 26. Februar 2016.

<sup>33</sup> Empfehlung des Rates (2015/C 272/13) vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens 2015 (ABl. C 272 vom 18. August 2015, S. 46).

Behörden Schritte unternehmen, um die Qualität und Wirksamkeit der Unterstützungs- und Beratungsangebote zu verbessern.

54. In ihrer Mitteilung über den Jahreswachstumsbericht 2017 stellte die Kommission fest, dass "in vielen Mitgliedstaaten (...) die Strukturreformen noch nicht abgeschlossen [sind], und auch die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (...) häufig zu wünschen übrig [lässt]. Die Verbesserung der Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte muss für viele Mitgliedstaaten eine Priorität bleiben"<sup>34</sup>.

Die Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen stehen nicht im Einklang mit dem regelmäßigen Monitoring durch die GD Wettbewerb

55. In einem anderen Sonderbericht<sup>35</sup> hat der Hof festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten, die die allgemeine Ex-ante-Konditionalität 5 zu "staatlichen Beihilfen" erfüllten, eine geringere Einhaltungsrates der Vorschriften über staatliche Beihilfen aufwiesen als diejenigen, die sie nicht erfüllt hatten. Die Selbstbewertung der Mitgliedstaaten wurde jedoch von der Kommission nicht infrage gestellt.

Kommission stellt die Selbstbewertung der Mitgliedstaaten zum Zustand der Monitoring-Systeme nicht infrage, obwohl sie Kenntnis von erheblichen Verzögerungen hat

56. Die Anforderungen an ein System von Ergebnisindikatoren, die zur Überwachung des Fortschritts der OP hinsichtlich der Ergebniserzielung erforderlich sind, einschließlich von Regelungen zur Datenerhebung, sind in der allgemeinen Ex-ante-Konditionalität 7 zu "Statistischen Systemen und Ergebnisindikatoren" festgelegt (siehe **Anhang I**). Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen muss die Verwaltungsbehörde auch ein System einrichten, in dem die für Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben benötigten Daten, einschließlich Angaben zu den Indikatoren

---

<sup>34</sup> COM(2016) 725 final vom 16. November 2016, S. 3.

<sup>35</sup> Sonderbericht Nr. 24/2016: "Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung", Ziffer 105 (<http://eca.europa.eu>).

und Etappenzielen, aufgezeichnet und gespeichert werden<sup>36</sup>. Die Kommission legt diese Anforderung dahin gehend aus, dass ein computergestütztes System vorliegen muss<sup>37</sup>. Der Hof stellte fest, dass die Bewertung der allgemeinen Ex-ante-Konditionalität 7 durch die Mitgliedstaaten nicht bei allen OP einheitlich vorgenommen wird, insbesondere, was das zur Erfüllung dieser allgemeinen Ex-ante-Konditionalität geforderte computergestützte System zur Aufzeichnung und Speicherung von Daten angeht (siehe **Kasten 3**).

**Kasten 3 - Die allgemeine Ex-ante-Konditionalität 7 wegen nicht einsatzbereiten Systemen zur Aufzeichnung und Speicherung von Daten für die OP in Rumänien nicht erfüllt**

Die rumänischen Behörden vertraten die Ansicht, dass dem Kriterium der allgemeinen Ex-ante-Konditionalität 7 zu den Vorkehrungen "für die zeitgerechte Sammlung und Aggregation statistischer Daten" zum Zeitpunkt der Annahme der PV und OP nicht entsprochen worden war. Daher wurde die allgemeine Ex-ante-Konditionalität 7 als nicht erfüllt bewertet. Der Hauptgrund hierfür war das Unvermögen des IT-Systems, den in Artikel 125 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehenen Anforderungen gerecht zu werden, d. h. alle in den angenommenen Verordnungen geforderten Daten zu Indikatoren in elektronischer Form aufzuzeichnen und zu speichern. Seitdem berichten die Behörden der Kommission monatlich über die Entwicklung ihrer IT-Systeme.

57. Diese allgemeine Ex-ante-Konditionalität gilt für alle Mitgliedstaaten und alle OP. Rund die Hälfte der OP (126 von 387) in 19 der 28 Mitgliedstaaten erfüllten zum Zeitpunkt ihrer Annahme diese Bedingung nicht. Aus den Monitoring-Daten der Kommission ging hervor, dass bis Februar 2017 20 % aller OP dieser Forderung bis Februar 2017 noch immer nicht entsprachen. Mit Stand von Mitte September 2017 war diese allgemeine Ex-ante-Konditionalität bei lediglich 13 OP nach wie vor unerfüllt.

---

<sup>36</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe d; Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 24 und Anhang III (ABl. L 138 vom 13. Mai 2014, S. 5).

<sup>37</sup> Europäische Kommission, "Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds", Teil II, vom 13. Februar 2014 und "FAQ on ex ante conditionalities relating to statistics" ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/legislation/guidance/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/)).



58. Bei zehn der 14 im Rahmen dieser Prüfung untersuchten OP wurde davon ausgegangen, dass die Ex-ante-Konditionalität erfüllt war, bei den restlichen vier, dass sie teilweise erfüllt war. Allerdings bestand bei 12 dieser 14 OP bis Ende 2016 kein voll funktionsfähiges IT-System für die Indikatoren und Etappenziele. Ohne ein solches in Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehene IT-System ist es allerdings nicht möglich, die Umsetzung eines OP kosteneffizient zu überwachen.

59. Aus diesen Beispielen geht auch hervor, dass die Erfüllung einer Ex-ante-Konditionalität nicht notwendigerweise mit einer besseren Leistung vor Ort einhergeht, und es kommen Zweifel darüber auf, ob der derzeitige Ansatz der Ex-ante-Konditionalitäten wirksam ist, wenn es darum geht, die Mittel für Kohäsionspolitik besser einzusetzen.

#### **Die Kommission hat Zahlungen nicht ausgesetzt, wenn Aktionspläne nicht abgeschlossen wurden**

60. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen kann die Kommission Zwischenzahlungen ganz oder teilweise aussetzen, wenn die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Erfüllung der anzuwendenden Ex-ante-Konditionalitäten nicht abschließen.

61. Die Kommission hat entschieden, Zahlungen an die OP nicht auszusetzen, obwohl eine große Anzahl von Aktionsplänen nicht abgeschlossen und viele Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt waren. Gleichzeitig setzten 13 Mitgliedstaaten (Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien) selbst die Zahlungen für bestimmte Investitionsprioritäten für 78 OP aus.

62. Der Hof schätzt, dass die Mittel, die von diesen selbstaufgelegten Aufschüben betroffen sind, in der Summe rund 2,3 Milliarden Euro an ESF-Mitteln und rund 4,7 Milliarden Euro an EFRE- und KF-Mitteln ausmachen. Dies entspricht rund 2 % der EU-Finanzmittel des EFRE, KF und ESF für den Zeitraum 2014-2020 insgesamt bzw. 3,5 % der EU-Finanzmittel, die ursprünglich unter die Aktionspläne fielen.

**Keine Vorgaben gemäß Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen im Hinblick auf die Durchsetzung des Monitoring/der Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten nach 2016**

63. Die Mitgliedstaaten müssen sich weiterhin bemühen, Aktionspläne für OP umzusetzen, für die die Ex-ante-Konditionalitäten bis Ende 2016 noch nicht erfüllt waren, und die Kommission muss die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten begleiten, überwachen und bestätigen.

64. Allerdings gibt es keine Vorgaben in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen darüber, dass die Mitgliedstaaten die Durchsetzung der Ex-ante-Konditionalitäten nach 2016 überwachen und dazu berichten sollen. Auch der Kommission werden in dieser Hinsicht keine Verantwortlichkeiten übertragen. Der Hof stellt außerdem fest, dass die Kommission keine finanziellen Berichtigungen vornehmen kann, wenn Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt sind. Die Wirkung der Ex-ante-Konditionalitäten wird daher stark davon abhängen, inwieweit die Mitgliedstaaten diese eigenverantwortlich und engagiert weiterverfolgen und nach 2016 weiterhin daran arbeiten, diese zu erfüllen.

65. Außerdem stellte der Hof fest, dass in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nicht gefordert wird, zu überwachen oder zu bewerten, wie sich die Ex-ante-Konditionalitäten darauf auswirken, dass Kohäsionsausgaben wirksam getätigt und bessere Ergebnisse erzielt werden.

***Die leistungsgebundene Reserve bietet wenig Anreize für eine bessere Ergebnisorientierung der OP und wird wahrscheinlich nicht zu einer echten Umverteilung von Kohäsionsmitteln auf leistungsstärkere Programme führen***

66. Der Leistungsrahmen und die leistungsgebundene Reserve sollten einen wirksamen Anreiz dafür bieten, die angestrebten Outputs und Ergebnisse zu erreichen und, wo nötig, eine Neuzuweisung von EU-Mitteln ermöglichen, sodass die verfügbaren Kohäsionsmittel wirksamer eingesetzt werden können.

67. Der Hof hat geprüft, ob

- die verordnungsrechtliche Forderung, einen gewissen Anteil der EU-Mittel in eine leistungsgebundene Reserve einzubringen, für den EFRE, KF und ESF (6 %) insgesamt

und für jedes der 14 untersuchten OP (zwischen 5 % und 7 % pro Prioritätsachse) erfüllt wurde;

- die Bedingungen für eine endgültige Zuweisung der Reserve im Jahr 2019 hinlänglich anspruchsvoll sind und ob Zahlungsaussetzungen und finanzielle Berichtigungen wirksam eingesetzt werden können, um unzureichende Leistungen zu sanktionieren;
- die vorgesehenen Leistungsindikatoren, die ausschlaggebend dafür sind, ob die leistungsgebundene Reserve endgültig zugewiesen wird, tragfähig sind und ob ausgehend von den zusätzlichen bei den zuständigen nationalen Behörden angeforderten Nachweisen die Etappenziele und Zielwerte für die Indikatoren, die in den Leistungsrahmen der 14 untersuchten OP unter den TZ 1 und TZ 8 enthalten sind, den verordnungsrechtlichen Anforderungen genügen.

#### **Verordnungsrechtliche Vorgabe von 6 % für die leistungsgebundene Reserve für den EFRE, KF und ESF erfüllt**

68. Bei 299 von 391 OP wurde eine leistungsgebundene Reserve eingerichtet (76 %). Die Analyse des Hofes hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten in ihren OP für den Zeitraum 2014-2020 von insgesamt 335 Milliarden Euro an EU-Finanzmitteln rund 20 Milliarden Euro auf diese leistungsgebundenen Reserven verwendet haben.

69. Dies entspricht 6 % der Gesamtmittelzuweisung zugunsten des EFRE, ESF und KF gemäß dem Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" mit Ausnahme der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Ressourcen<sup>38</sup>.

#### **Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve sind verpflichtend und gelten für die meisten Prioritätsachsen**

70. Im Vergleich zu den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen wurde für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 die verpflichtende leistungsgebundene Reserve wieder eingeführt, die auf die meisten Prioritätsachsen angewandt werden muss (mit

---

<sup>38</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 20.

Ausnahme der Achsen für technische Hilfe, der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sowie der Programme im Rahmen der KMU-Initiative). Darüber hinaus sind die Mechanismen für ihre Zuweisung von Anfang an klar. Die Kriterien, d. h. die Indikatoren für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve, wurden im Vorfeld definiert und leiten sich aus der Interventionslogik in den Programmen ab. Diese Änderung ist positiv zu bewerten. Dennoch hat der Hof gleichzeitig festgestellt, dass die für die endgültige Zuweisung der Reserve maßgebenden Indikatoren nach wie vor weitgehend auf Inputs und Outputs abstellen. Dies ist keine Gewähr für bessere Ergebnisse.

### **Der Leistungsrahmen ist weiterhin auf Ausgaben und Outputs ausgelegt**

71. Die Mitgliedstaaten können ihre Fortschritte bei der Programmumsetzung durch Etappenziele und Zielwerte für drei Arten von Indikatoren belegen: Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren. Diese können durch wichtige Durchführungsschritte ergänzt werden, um Projekte zu bewerten, die bereits laufen oder deren Start geplant ist, bei denen es aber unwahrscheinlich ist, dass bis Dezember 2018 Outputs erzielt werden können. Insgesamt müssen diese Indikatoren repräsentativ sein für die im Rahmen der Prioritätsachse durchgeführten Maßnahmen. Hierfür wurde festgelegt, dass mindestens die Hälfte der Mittelzuweisung für die betreffende Prioritätsachse abgedeckt sein muss<sup>39</sup>.

### Kaum Ergebnisindikatoren im Leistungsrahmen

72. Der Leistungsrahmen 2014-2020 ist jedoch insgesamt nicht deutlich stärker ergebnisorientiert als ähnliche Vorgaben im vorangegangenen Zeitraum<sup>40</sup>. Tatsächlich hat der Hof festgestellt, dass die Kommission sogar empfohlen hat, für den EFRE/KF keine Ergebnisindikatoren zu verwenden, da diese langfristig erreicht werden sollen und stark von äußeren Faktoren beeinflusst sein können<sup>41</sup>. Auch beim ESF haben die Mitgliedstaaten im

---

<sup>39</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission, Artikel 5 Absatz 1.

<sup>40</sup> Sonderbericht Nr. 20/2014, Ziffern 26 und 44-46; Jahresberichte für das Haushaltsjahr 2013, Kapitel 10.

<sup>41</sup> Europäische Kommission, "Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020, version 1" vom 9. April 2013, S. 5.

Leistungsrahmen selten auf Ergebnisindikatoren zurückgegriffen, obwohl die Ergebnisindikatoren des ESF die unmittelbaren Ergebnisse von Projekten wiedergeben.

73. OP müssen für jede Prioritätsachse einen Leistungsrahmen haben, der - sofern zutreffend - nach Regionenkategorie aufgeschlüsselt ist<sup>42</sup>. Daher hat der Hof außerdem für alle für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 angenommenen EFRE-, KF- und ESF-OP die Berichtsanforderungen für die Indikatoren analysiert, die für jede Prioritätsachse ausgewählt wurden (wo dies angemessen war nach Regionenkategorie), um einen Überblick über die Art von Indikatoren und die entsprechenden Berichtsanforderungen zu bekommen<sup>43</sup>. Diese Analyse schließt auch die Indikatoren aus, die in den Leistungsrahmen verwendet werden, die nicht in Verbindung mit der leistungsgebundenen Reserve stehen.

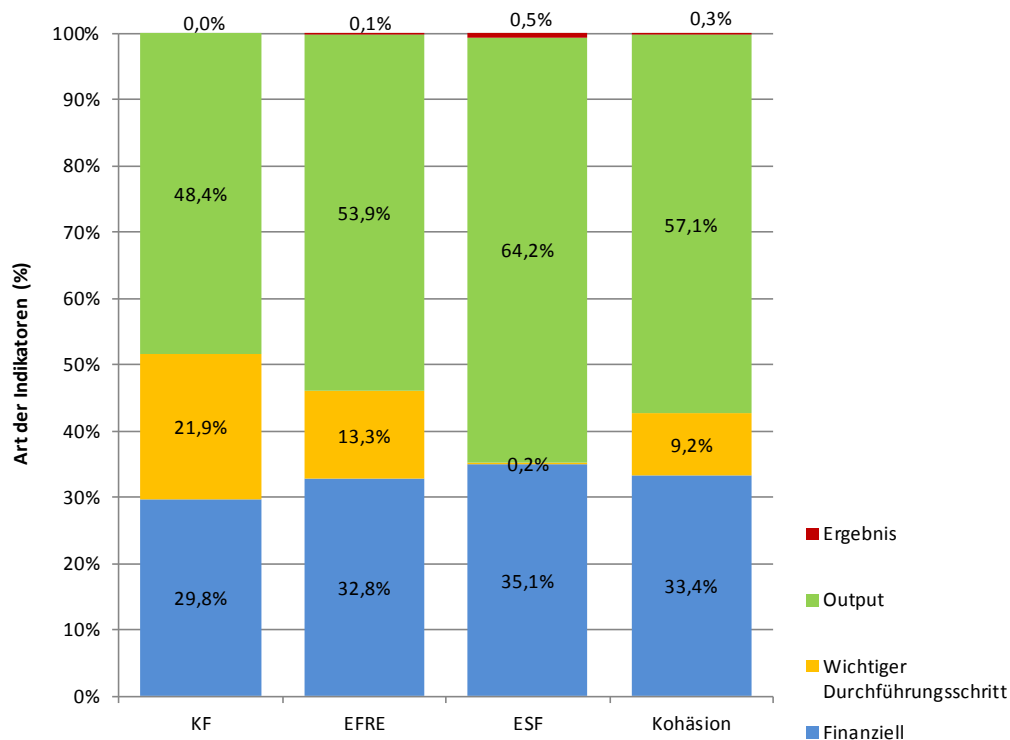
74. Aus **Abbildung 7** geht hervor, dass es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der Indikatoren, die bei der Kohäsionspolitik im Leistungsrahmen verwendet wurden, um Outputindikatoren (57,1 %), wichtige Durchführungsschritte (9,2 %) und Finanzindikatoren (33,4 %) handelt. Zusammengenommen machen sie 99,7 % aller gemeldeten Indikatoren aus, die in den Leistungsrahmen der verschiedenen Prioritätsachsen verwendet wurden. Ergebnisindikatoren werden kaum verwendet (0,3 %)

---

<sup>42</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 288/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang I (ABl. L 87 vom 22. März 2014, S. 1).

<sup>43</sup> Sonderbericht Nr. 2/2017, Ziffern 88-91.

**Abbildung 7 - Leistungsrahmen 2014-2020 der EFRE-, KF- und ESF-OP: Anteil des je Fonds verwendeten Indikatortyps**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus der IT-Anwendung Infoview der Kommission.

Wichtige Durchführungsschritte, mit denen gemessen wird, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um mit der Durchführung eines Programms zu beginnen, sind Hauptindikator bei rund einem Fünftel der EU-Finanzmittel

75. Wichtige Durchführungsschritte werden nur beim EFRE und KF verwendet, da Outputindikatoren hier - anders als beim ESF - nur zur Messung vollständig umgesetzter Interventionen herangezogen werden<sup>44</sup>. 22 Mitgliedstaaten haben wichtige Durchführungsschritte in ihren Programmen definiert und für rund ein Fünftel aller Prioritätsachsen mit Leistungsrahmen festgelegt. Diese wichtigen Durchführungsschritte sind zusammen mit den Finanzindikatoren die einzigen Indikatoren, welche die endgültige Zuweisung von rund einem Fünftel der gesamten EU-Finanzmittel auslösen können, die

<sup>44</sup> Sonderbericht Nr. 2/2017, Ziffern 102-109 und Tabelle 4.

unter die leistungsgebundene Reserve fallen. Im Grunde wird in diesen Fällen mit der endgültigen Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve die Fähigkeit belohnt, mit der Umsetzung eines Programms beginnen zu können, und nicht die Leistung der Intervention selbst.

76. Hieran zeigt sich, dass die im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren für den Zeitraum 2014-2020 weiterhin auf Ausgaben (Finanzindikatoren) und die Durchführung (Outputindikatoren) ausgerichtet sind. Für einen großen Teil der EU-Finanzmittel messen sie sogar nur, ob mit der Programmdurchführung begonnen wurde, enthalten jedoch keine Informationen über Outputs oder Ergebnisse (wichtige Durchführungsschritte). In seinem Sonderbericht über das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2020 kam der Hof zu dem Ergebnis, dass es bei der leistungsgebundenen Reserve im Bereich der ländlichen Entwicklung auch um Inputs geht<sup>45</sup>.

#### Etappenziele und Zielwerte sind nicht in allen Fällen untermauert

77. Für 35 Prioritätsachsen der 14 abgedeckten OP hat der Hof außerdem den Aufbau des Leistungsrahmens untersucht. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Etappenziele und Ziele für die Leistungsindikatoren mit Art und Charakter der spezifischen Ziele der Prioritätsachse deckten, und dass sie in der überwiegenden Mehrheit der Fälle einschlägig waren und einen erheblichen Anteil der im Rahmen einer Prioritätsachse entwickelten Maßnahmen abdeckten (d. h. dass sie für mehr als die Hälfte der finanziellen Zuweisung der Prioritätsachse standen).

78. In Bezug auf die festgelegten Zielwerte sind die Feststellungen des Hofes eher gemischt. Im Allgemeinen begründeten die Verwaltungsbehörden sie durch Bezugnahme auf vergangene oder laufende Interventionen oder, wenn keine empirischen Werte verfügbar waren, mit Schätzungen.

79. Bei rund einem Viertel der Indikatoren im Leistungsrahmen der geprüften OP (28 %) konnte der Hof die Genauigkeit des Wertes nicht abschließend prüfen, entweder weil die

---

<sup>45</sup> Sonderbericht Nr. 16/2017, Ziffern 55-59.

Berechnungsmethode nicht verifiziert werden konnte oder weil keine detaillierte Erklärung für die Stückkosten oder die getroffenen Annahmen vorlag. Darüber hinaus vertritt der Hof die Ansicht, dass 18 % der verbleibenden Etappenziele und Zielwerte nicht realistisch und/oder erreichbar sind, da sie entweder falsch berechnet oder als zu niedrig angesetzt erachtet wurden (siehe **Anhang III**). Ein Beispiel für nicht untermauerte Annahmen ist in **Kasten 4** aufgeführt.

**Kasten 4 - Beispiel von Werten, die für die beiden spanischen OP "Intelligentes Wachstum" und "EFRE Andalusien" nicht verifiziert werden konnten**

Bei den beiden untersuchten spanischen EFRE-OP konnten die für die Leistungsrahmen im Zusammenhang mit dem thematischen Ziel 1 festgesetzten Vorgaben und Etappenziele nicht bestätigt werden. Die spanischen Behörden legten die zur Schätzung der Werte verwendete Methodik offen, lieferten allerdings keine Daten, die es gestatten würden, die in den angenommenen OP zugrunde gelegten Werte zu überprüfen. Auf ein ähnliches Problem wurde in den entsprechenden Ex-ante-Bewertungsberichten zu den OP hingewiesen, in denen es hieß, dass mehr Informationen benötigt würden, um den Leistungsrahmen validieren zu können<sup>46</sup>.

80. Alles in allem bedeutet dies, dass in rund 46 % der untersuchten 128 Fälle Zweifel bestehen bleiben, ob die Etappenziele und/oder Vorgaben, die für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve definiert wurden, realistisch und erreichbar sind (siehe **Anhang III**).

**Die leistungsgebundene Reserve kann selbst dann endgültig zugewiesen werden, wenn Etappenzielwerte bis 2018 nicht vollständig erreicht werden**

81. Die leistungsgebundene Reserve kann nur dann endgültig zugewiesen werden, wenn die im Leistungsrahmen der OP definierten Etappenziele erreicht werden<sup>47</sup>. Bei allen 14 untersuchten OP wurden mindestens zwei Etappenziele definiert.

---

<sup>46</sup> Siehe Seite 205 des Ex-ante-Bewertungsberichts zum OP "Intelligentes Wachstum" und Seite 93 des Ex-ante-Bewertungsberichts zum EFRE-OP.

<sup>47</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 22 Absatz 3.



82. Der Hof hat jedoch festgestellt, dass die leistungsgebundene Reserve selbst dann endgültig zugewiesen werden kann, wenn Etappenzielwerte bis Dezember 2018 nicht vollständig erreicht werden. Falls es

- zwei Indikatoren gibt, gelten Etappenziele dann als erreicht<sup>48</sup>, wenn beide Indikatoren mindestens 85 % ihres Etappenzielwerts erreichen;
- mehr als zwei Indikatoren gibt, kann einer der Indikatoren lediglich 75 % seines Etappenzielwerts erreichen, während die übrigen 85 % erreichen müssen. Die ist bei 60 % der Prioritätsachsen mit Leistungsrahmen der Fall.

**Die Leistungsüberprüfung kann bestenfalls zu einer Neuzuweisung innerhalb des Mitgliedstaats führen**

83. Wenn die Indikatoren diese Mindestetappenzielwerte nicht erreichen, wird die Leistungsüberprüfung dazu führen, dass die leistungsgebundene Reserve auf diejenigen Prioritäten umverteilt wird, bei denen die Etappenzielwerte erreicht wurden, und/oder dass die Zahlungen ausgesetzt werden, wenn Etappenzielwerte deutlich verfehlt werden.

84. **Anhang IV** enthält eine Übersicht der genauen Vorschriften, die für die Bewertung von Etappenzielen und Zielen gelten.

85. Die Neuzuweisung der leistungsgebundenen Reserve wird auf nationaler Ebene vorgenommen: Finanzmittel können auf Prioritätsachsen innerhalb eines OP umverteilt werden oder auf Prioritätsachsen anderer OP desselben Mitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten laufen daher nicht Gefahr, EU-Finanzmittel zu verlieren. Der Hof hat bereits in früheren Berichten darauf hingewiesen, dass hochwertige Ergebnisse in Programmen nur schwer zu erreichen sind, in denen die Finanzmittel vorab auf die Mitgliedstaaten verteilt werden<sup>49</sup>.

86. Vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission dürfen die Mitgliedstaaten entscheiden, wie die Neuzuweisung durchgeführt wird: Polen gab beispielsweise in seiner PV

---

<sup>48</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission, Artikel 6 Absatz 2.

<sup>49</sup> Jahresbericht 2012, Ziffer 10.4, Jahresbericht 2014, Ziffer 3.57.

an, dass die leistungsgebundene Reserve von rund fünf Milliarden Euro auf Basis eines nationalen Wettbewerbs unter den OP neu zugewiesen wird (siehe **Kasten 5**).

**Kasten 5 - Neuzuweisung von Mitteln aus der leistungsgebundenen Reserve - Beispiel des polnischen Wettbewerbssystems**

Werden die Etappenziele der Prioritäten nicht erreicht, so werden die Finanzmittel der polnischen leistungsgebundenen Reserve in einem nationalen Pool zusammengeführt. Die Gelder aus diesem Pool werden dann an leistungsfähige Prioritäten umverteilt, solange diese die folgenden Kriterien erfüllen: i) sie erfüllen die in den einschlägigen EU-Verordnungen festgelegten Auflagen (z. B. die Anforderungen an eine thematische Konzentration<sup>50</sup>) und ii) die erhöhte Mittelzuweisung ist auf Basis von Berichten/Bewertungen der Durchführung, Veränderungen der sozioökonomischen Situation sowie der Verwaltungs- und Absorptionskapazität gerechtfertigt. Die Neuzuweisung der Finanzmittel ist nicht auf die Prioritäten desselben OP beschränkt, sondern kann zwischen den Prioritäten unterschiedlicher OP erfolgen, sofern die Prioritäten beide Kriterienreihen erfüllen. Jedoch wird zuerst die Möglichkeit, Zuweisungen bei einem bestimmten Programm zu belassen, abgewogen.

**Aussetzungen und finanzielle Berichtigungen aufgrund mangelnder Leistungen unterliegen restriktiven Bedingungen**

Aussetzung von Zahlungen während der Programmdurchführung

87. Aussetzungen können dann vorgenommen werden, wenn im Leistungsrahmen enthaltene Indikatoren nicht mindestens 65 % ihres Etappenzielwerts erreichen. Darüber hinaus muss die mangelhafte Leistung auf klar identifizierbare Durchführungsmängel zurückführbar sein. Die Aussetzung sollte beendet werden, sobald der Mitgliedstaat die notwendigen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat<sup>51</sup>.

88. Der Mitgliedstaat hat außerdem die Möglichkeit, die Werte für ein Etappenziel zu überprüfen, wenn sich die Wirtschafts-, Umwelt- und Arbeitsmarktbedingungen in einem

---

<sup>50</sup> Sonderbericht Nr. 2/2017, Kasten 1.

<sup>51</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe f.

Mitgliedstaat oder einer Region erheblich verändern<sup>52</sup>. Der Hof kam bereits in einem früheren Sonderbericht zu dem Ergebnis, dass Mitgliedstaaten im Zeitraum 2007-2013 von dieser Möglichkeit Gebrauch machten und ihre Zielwerte kurz vor Abschluss an die tatsächlichen Ergebnisse anpassten<sup>53</sup>.

89. Der Hof stellt außerdem fest, dass es nicht zu einer Aussetzung der Zahlungen während der Programmdurchführung kommen kann, wenn Etappenziele für Ergebnisindikatoren nicht erreicht werden<sup>54</sup>.

#### Finanzielle Berichtigungen bei Abschluss

90. Die Kommission kann auch bei Programmabschluss finanzielle Nettoberichtigungen verhängen, wenn die im Leistungsrahmen enthaltenen Indikatoren bei weniger als 65 % der in den OP für 2023 festgelegten Zielwerte liegen. Wenn die Leistung zwar unzureichend ist, aber über 65 % liegt, kann bei Abschluss keine finanzielle Berichtigung vorgenommen werden.

91. Finanzielle Berichtigungen können auch dann nicht vorgenommen werden, wenn die unzureichende Leistung sich auf die Ergebnisse bezieht oder wenn das Versäumnis, die Vorgaben zu erreichen, auf äußere Faktoren zurückzuführen ist, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen definiert sind, wie sozioökonomische oder umweltbedingte Faktoren, erhebliche Veränderungen der Wirtschafts- oder Umweltbedingungen im betreffenden Mitgliedstaat oder höhere Gewalt<sup>55</sup>. Äußere Faktoren, die in den Rechtsvorschriften nicht speziell erwähnt werden, werden fallweise berücksichtigt und können dazu führen, dass die finanziellen Berichtigungen um bis zu 50 % reduziert werden<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang II.

<sup>53</sup> Sonderbericht Nr. 20/2014 "War die aus dem EFRE geleistete Unterstützung für KMU im Bereich des E-Commerce wirksam?", Ziffern 23-25 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>54</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Erwägungsgrund 22 und Artikel 22 Absatz 6.

<sup>55</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Erwägungsgrund 22 und Artikel 22 Absatz 7.

<sup>56</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission, Artikel 3 Absatz 3.

Um festzustellen, inwieweit sich die entsprechenden äußeren Faktoren ausgewirkt haben, müssen Bewertungen durchgeführt werden.

92. Werden finanzielle Berichtigungen vorgenommen, sollten darüber hinaus der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Höhe des Mittelabflusses zum OP berücksichtigt werden. Was die Verhältnismäßigkeit betrifft, so kann die Höhe der Berichtigung unbegrenzt reduziert werden, wenn die finanzielle Berichtigung als unverhältnismäßig eingestuft wird. Im Hinblick auf den Mittelabfluss ist in den Rechtsvorschriften vorgesehen, dass finanzielle Berichtigungen nur für Prioritäten verhängt werden, deren tatsächlich erzielte Outputs weniger als zwei Drittel der Zielwerte betragen. Die Höhe der finanziellen Berichtigung wird auf der Grundlage des Durchführungs-/Absorptionskoeffizienten festgelegt (siehe **Anhang IV**).

#### Rechtliche Bedingungen für Korrekturmaßnahmen bei unzureichender Leistung zu eng gefasst

93. Wie bereits in einem vorangegangenen Sonderbericht festgestellt, kann die Kommission im Programmplanungszeitraum 2014-2020 erstmals Zahlungen aussetzen und finanzielle Berichtigungen vornehmen, wenn eine unzureichende Leistung vorliegt. Der Hof hält dies für einen ersten Schritt in die richtige Richtung<sup>57</sup>. Allerdings sind die rechtlichen Bedingungen für diese präventiven und korrigierenden Maßnahmen zu eng gefasst. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die Kommission während des Zeitraums 2014-2020 jemals in der Lage sein wird, Zahlungen auszusetzen oder finanzielle Berichtigungen aufgrund unzureichender Leistungen vorzunehmen.

---

<sup>57</sup> Sonderbericht Nr. 4/2017 "Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007-2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch", Ziffern 134-135 (<http://eca.europa.eu>).

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

***Die Ex-ante-Konditionalitäten bieten einen einheitlichen Rahmen, um zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, die Kohäsionspolitik umzusetzen. Allerdings ist unklar, inwieweit dies in der Praxis tatsächlich für Änderungen gesorgt hat***

94. Mit Ex-ante-Konditionalitäten werden bestimmte Bedingungen festgelegt, die ein Mitgliedstaat erfüllen muss, bevor mit der Programmdurchführung begonnen wird, spätestens aber bis Ende 2016. Hierbei handelt es sich um eine positive Innovation im Rahmen der Kohäsionspolitik.

95. Die Mitgliedstaaten vertraten zum Zeitpunkt der Annahme der OP die Ansicht, dass fast zwei Drittel (65 %) der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt waren. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede je nach Mitgliedstaat und Ex-ante-Konditionalität. Beispielsweise waren acht der 29 thematischen Ex-ante-Konditionalitäten in weniger als der Hälfte der Mitgliedstaaten erfüllt und vier in weniger als einem Viertel der Mitgliedstaaten.

96. Auch was den Abschluss der Aktionspläne betrifft, die die Mitgliedstaaten für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten angenommen hatten, wurden nur langsam Fortschritte erzielt: Wie aus den Monitoring-Daten der Kommission hervorgeht, waren mit Stand von Februar 2017 380 der 761 Aktionspläne (50 %) noch nicht abgeschlossen. Den Monitoring-Daten der Kommission zufolge verringerte sich dieser Prozentsatz auf 8 % im Anschluss an den Eingang der jährlichen Durchführungsberichte und Fortschrittsberichte im Juni bzw. August 2017. Nur drei Mitgliedstaaten hatten mit Stand von Februar 2017 alle Aktionspläne abgeschlossen (Finnland, Lettland und Litauen). Gleichzeitig gab es zehn Mitgliedstaaten (Bulgarien, Spanien, Griechenland, Kroatien, Ungarn, Italien, Slowakei, Irland, Schweden und Luxemburg), die weniger als die Hälfte ihrer Aktionspläne abgeschlossen hatten. Die langsamsten Fortschritte bei der Erfüllung der entsprechenden Aktionspläne wurden für Ex-ante-Konditionalitäten erzielt, bei denen es um die Nichteinhaltung von EU-Vorschriften und nationalen Vorschriften bei der öffentlichen Vergabe und staatlichen Beihilfen geht. Dies sind zwei der wesentlichen Bereiche, in denen es in Bezug auf die Kohäsionspolitik zu Unregelmäßigkeiten kommt. Positiv anzumerken ist, dass nach Schätzungen des Hofes der Anteil der Kohäsionsausgaben, der von nicht erfüllten thematischen Ex-ante-

Konditionalitäten betroffen ist, von höchstens 57 % auf höchstens 27 % gesunken ist. Mit Stand von Mitte September 2017 hatten Angaben der Kommission zufolge 11 Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Niederlande, Portugal, Schweden, Slowenien und Slowakei) all ihre Aktionspläne abgeschlossen.

97. Die Kommission hat bei der Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten Wissen, das in anderen Bereichen, beispielsweise dem Europäischen Semester, generiert wurde, oder Informationen, die von ihren Generaldirektionen oder im Rahmen der Monitoring-Tätigkeit der Kommission zusammengetragen wurden, nicht vollumfänglich berücksichtigt. Der Hof hat mehrere Beispiele für uneinheitliche Bewertungen gefunden, die auch auf mangelnde Genauigkeit bei der Validierung der Selbstbewertung der Mitgliedstaaten schließen lassen, die oft übermäßig positiv und nicht einheitlich war. Das Problem liegt teilweise darin begründet, dass die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen genannten Kriterien zur Bewertung, ob die Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind, oft generischer Art sind und somit erhebliche Interpretationsspielräume offenbleiben. Insbesondere beziehen sie sich oftmals selbst dann nicht auf spezifische messbare Vorgaben, wenn solche Vorgaben aus den bestehenden Rechtsvorschriften der EU hätten abgeleitet werden können.

98. Die Kommission ist nicht dazu übergegangen, Zwischenzahlungen ganz oder teilweise auszusetzen, obwohl einige Mitgliedstaaten die anzuwendenden Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt hatten. 13 Mitgliedstaaten erlegten sich selbst Zahlungsaussetzungen in Bezug auf bestimmte Investitionsprioritäten für 78 OP auf. Dies entsprach rund 2,3 Milliarden Euro an ESF-Mitteln und rund 4,7 Milliarden Euro an EFRE- und KF-Mitteln. Gleichzeitig wurde eine große Anzahl von Aktionsplänen nicht als abgeschlossen bewertet, und viele Ex-ante-Konditionalitäten waren mit Stand von Februar 2017 nicht erfüllt. Die Mitgliedstaaten mussten ihre Fortschritts- und Durchführungsberichte zum Stand der Ex-ante-Konditionalitäten bis Mitte 2017 vorlegen. Auf der Grundlage dieser Berichte kann die Kommission Zahlungsaussetzungen verhängen, was sie allerdings bislang noch nicht getan hat.

99. Insgesamt stuften die besuchten Mitgliedstaaten die Ex-ante-Konditionalitäten als hilfreich für die Selbstbewertung ein.

100. Allerdings decken die Ex-ante-Konditionalitäten nur die spezifische Situation zum Zeitpunkt der Annahme der OP oder - bei denjenigen, die als nicht erfüllt eingestuft wurden - bis spätestens Dezember 2016 ab. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ist keine Weiterverfolgung des Stands der Ex-ante-Konditionalitäten für die Zeit nach 2016 vorgeschrieben. Dadurch wird es für die Kommission, wenn sie den Legislativvorschlag für den Programmplanungszeitraum nach 2020 vorbereitet, schwierig werden, zu bewerten, ob die Ex-ante-Konditionalitäten tatsächlich für Veränderung gesorgt haben. Auch kann die Kommission keine finanziellen Berichtigungen vornehmen, wenn Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt werden. Wie wirksam die Ex-ante-Konditionalitäten sind und welchen Einfluss sie während des Programmplanungszeitraums auf die wirksame Verwendung der ESI-Fonds haben, wird davon abhängen, wie engagiert und eigenverantwortlich die Mitgliedstaaten handeln, wenn es darum geht, die Ex-ante-Konditionalitäten aufrechtzuerhalten und anzuwenden.

***Die leistungsgebundene Reserve bietet wenig Anreize für eine bessere Ergebnisorientierung der OP und wird wahrscheinlich nicht zu einer echten Umverteilung von Kohäsionsmitteln auf leistungsstärkere Programme führen***

101. Bei 299 von 391 OP wurde eine leistungsgebundene Reserve eingerichtet (76 %). Die Analyse des Hofes hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten in ihren OP für den Zeitraum 2014-2020 von insgesamt 335 Milliarden Euro an EU-Finanzmitteln rund 20 Milliarden Euro auf diese leistungsgebundenen Reserven verwendet haben. Dies entspricht 6 % der Gesamtmittelzuweisung zugunsten des EFRE, ESF und KF gemäß dem Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" mit Ausnahme spezifischer in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegter Ressourcen.

102. Im Vergleich zu den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen sind der Leistungsrahmen und die leistungsgebundene Reserve verpflichtend und müssen auf die meisten Prioritätsachsen angewendet werden. Darüber hinaus waren die Mechanismen für ihre Zuweisung von Anfang an klar und die Kriterien für ihre Zuweisung leiten sich aus der Interventionslogik in den Programmen ab und wurden im Vorfeld definiert. Diese Änderung ist positiv zu bewerten.

103. Die leistungsgebundene Reserve kann nur dann endgültig zugewiesen werden, wenn die im Leistungsrahmen der OP definierten Etappenziele erreicht werden. Die Werte, die für jedes dieser Etappenziele festgelegt wurden, müssen jedoch bis 2018 nicht vollständig erreicht werden.

104. Wenn die Etappenziele diese Mindestwerte nicht erreichen, kann die Leistungsüberprüfung dazu führen, dass die leistungsgebundene Reserve auf diejenigen Prioritätsachsen umverteilt wird, bei denen die Etappenzielwerte für Outputs, wichtige Durchführungsschritte und Finanzindikatoren erreicht wurden, bzw. dass die Zahlungen ausgesetzt werden, wenn Etappenzielwerte deutlich verfehlt werden. Ein Aussetzen der Zahlungen während der Programmumsetzung kann jedoch nicht dadurch ausgelöst werden, dass Etappenziele für Ergebnisindikatoren nicht erreicht werden. Nimmt man diese Regelungen zusammen, so ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass die leistungsgebundene Reserve dazu führt, dass die Kohäsionsausgaben auf leistungsstärkere Programme umverteilt werden.

105. In jedem Fall ist die Neuzuweisung der leistungsgebundenen Reserve nur auf nationaler Ebene möglich: Gelder können innerhalb eines OP auf Prioritäten umverteilt werden oder auf die Prioritäten anderer OP desselben Mitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten laufen daher nicht Gefahr, aufgrund der Leistungsüberprüfung 2019 EU-Finanzmittel zu verlieren.

106. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Indikatoren, die die Basis für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve darstellen, handelt es sich um Outputindikatoren (57,1 %), Finanzindikatoren (33,4 %) und wichtige Durchführungsschritte (9,2 %). Ergebnisindikatoren werden kaum verwendet (0,3 %). Dies zeigt, dass es beim Leistungsrahmen 2014-2020 weiterhin im Wesentlichen um Ausgaben und Projektoutputs geht und nicht darum, Ergebnisse zu erzielen.

107. Werden im Leistungsrahmen wichtige Durchführungsschritte verwendet, wird darüber hinaus mit der endgültigen Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve im Grunde die Fähigkeit belohnt, mit der Umsetzung beginnen zu können, und nicht die Leistung der Intervention selbst. Wichtige Durchführungsschritte wurden bei rund einem Fünftel (22 %) der EU-Finanzmittel verwendet, die einer leistungsgebundenen Reserve unterliegen.



108. Bei rund einem Viertel der Indikatoren im Leistungsrahmen der untersuchten OP (28 %) konnte der Hof die Genauigkeit des Zielwerts für das Etappenziel nicht abschließend prüfen, entweder weil die Berechnungsmethode nicht verifiziert werden konnte oder weil keine detaillierte Erklärung für die Stückkosten oder die getroffenen Annahmen vorlag. Darüber hinaus vertritt der Hof die Ansicht, dass rund 18 % der verbleibenden Etappenziele und Zielwerte nicht realistisch und/oder erreichbar oder nicht ausreichend ehrgeizig sind. Alles in allem bedeutet dies, dass in rund 46 % der Fälle Zweifel hinsichtlich der Etappenziele und/oder Vorgaben bestehen bleiben, die für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve festgelegt wurden.

109. Weiterhin kann die Kommission im Programmplanungszeitraum 2014-2020 erstmals Zahlungen aussetzen und finanzielle Berichtigungen vornehmen, wenn eine unzureichende Leistung vorliegt. Der Hof ist der Ansicht, dass dies ein Schritt in die richtige Richtung ist. Allerdings sind die rechtlichen Bedingungen für diese Korrekturmaßnahmen zu eng gefasst. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die Kommission während des Zeitraums 2014-2020 jemals in der Lage sein wird, Zahlungen auszusetzen oder finanzielle Berichtigungen aufgrund unzureichender Leistungen vorzunehmen.

### ***Empfehlungen des Hofes für den Zeitraum nach 2020***

110. Der Hof ist nicht der Ansicht, dass verordnungsrechtliche Änderungen bezüglich der Instrumente während des aktuellen Programmplanungszeitraums 2014-2020 kosteneffizient wären. Dennoch ermutigt der Hof die Mitgliedstaaten, die vereinbarten Aktionspläne abzuschließen, und die Kommission, diese zu bewerten, wobei beide Seiten die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten vorantreiben sollten. Auch sollten die bestehenden Vorgaben bezüglich der leistungsgebundenen Reserve genutzt werden, um so weit wie möglich zu vermeiden, dass Gelder verschwendet werden.

111. Die Empfehlungen des Hofes beziehen sich daher auf den Zeitraum nach 2020. In diesem Zeitraum sollten beide Instrumente, falls sie beibehalten werden, so gestärkt werden, dass es wahrscheinlicher wird, dass sie zu einem wirksameren Einsatz von Kohäsionsausgaben beitragen.

**Empfehlung 1- Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum nach 2020 weiterentwickeln**

Die Kommission sollte die Ex-ante-Konditionalitäten in ihrem Legislativvorschlag für den Zeitraum nach 2020 als Instrument weiterentwickeln, mit dem geprüft wird, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt sind, EU-Mittel sinnvoll zu nutzen, und insbesondere

- a) die Relevanz und den Nutzen jeder dieser Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum 2014-2020 prüfen, Überschneidungen ausräumen und nur diejenigen beibehalten, die tatsächlich einen Einfluss auf die wirksame Erreichung der Politikziele haben können;
- b) sicherstellen, dass die Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum nach 2020 mit dem Europäischen Semester in Einklang stehen;
- c) klare Bewertungskriterien mit - wenn möglich - messbaren Vorgaben festlegen, um ein gemeinsames Verständnis darüber sicherzustellen, was erreicht werden muss;
- d) die Erfüllung und Anwendung der Ex-ante-Konditionalitäten während des gesamten Programmplanungszeitraums einfordern und dies unter Berücksichtigung des potenziellen Verwaltungsaufwands weiterverfolgen.

Zieldatum für die Umsetzung: im Rahmen der Vorbereitung des Legislativvorschlags für den Zeitraum nach 2020.

**Empfehlung 2 - Erwägen, die leistungsgebundene Reserve für den Zeitraum nach 2020 zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument auszubauen**

Die Kommission sollte im Rahmen ihres Legislativvorschlags für den Zeitraum nach 2020 die leistungsgebundene Reserve zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument ausbauen, mit dem Mittel denjenigen Programmen zugeführt werden, die gute Ergebnisse erzielt haben, und insbesondere prüfen, ob sie vorschlagen sollte,

- a) ausgehend von den gewonnenen Erfahrungen die leistungsgebundene Reserve zu einem Instrument weiterzuentwickeln, durch das gute Leistung besser gefördert und honoriert wird, wenn bei den OP nachzuweisen ist, was mit den zusätzlichen Mitteln erreicht werden soll;
- b) verstärkt unmittelbare Ergebnisindikatoren einzusetzen und die wichtigen Durchführungsschritte zu Instrumenten auszubauen, die die tatsächliche Leistung der langfristigen Infrastrukturinterventionen bei der Leistungsbewertung besser aufzeigen;
- c) die Bedingungen für die Aussetzung von Zahlungen und finanzielle Berichtigungen zu überarbeiten, sodass die Frage unzureichender Leistungen einfacher und früher angegangen werden kann, um noch mehr Anreize zu schaffen, die Mittel ordnungsgemäß umzusetzen.

Zieldatum für die Umsetzung: im Rahmen der Vorbereitung des Legislativvorschlags für den Zeitraum nach 2020.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 4. Oktober 2017 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

**Thematische und allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten**

Thematisches Ziel	Thematische Ex-ante-Konditionalitäten	Strategische	Regulatorische	Administrative/ institutionelle Leistungsfähigkeit	Maßnahmen/ Instrumente
TZ 1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	Ex-ante-Konditionalität 1.1. Forschung und Innovation: Mit einer nationalen oder regionalen Strategie für intelligente Spezialisierung im Einklang mit dem Nationalen Reformprogramm werden private Ausgaben für Forschung und Innovation mobilisiert, die den Merkmalen funktionierender nationaler und regionaler Systeme für FuE entsprechen.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 1.2. Forschungs- und Innovationsinfrastruktur: Ein mehrjähriger Plan, in dem Investitionen budgetiert und nach Priorität erfasst werden.	X			
TZ 2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) (Breitbandziel)	Ex-ante-Konditionalität 2.1. Digitales Wachstum: Ein strategisches Gesamtkonzept für digitales Wachstum, mit dem erschwingliche, hochwertige und interoperable IKT-gestützte private und öffentliche Dienste gefördert werden und die Akzeptanz bei Bürgern (u. a. bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen), Unternehmen und Behörden auch im Rahmen von länderübergreifenden Initiativen gesteigert wird.	X		X	
	Ex-ante-Konditionalität 2.2. Infrastruktur im Bereich NGN (Netze der nächsten Generation): In nationalen oder regionalen NGN-Plänen, in denen auf regionale Maßnahmen zur Verwirklichung der Unions-Zielvorgaben für einen schnellen Internetzugang eingegangen wird, liegt der Schwerpunkt auf Bereichen, in denen auf dem Markt keine offene Infrastruktur zu erschwinglichen Preisen und mit einer Qualität gemäß den Unionsbestimmungen für Wettbewerb und staatliche Beihilfen verfügbar ist; ferner werden durch diese Pläne für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zugängliche Dienste bereitgestellt.	X			
TZ 3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)	Ex-ante-Konditionalität 3.1. Für die Förderung des Unternehmergeistes unter Berücksichtigung des Small Business Act (SBA) wurden konkrete Maßnahmen durchgeführt.				X
TZ 4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	Ex-ante-Konditionalität 4.1. Es wurden Maßnahmen durchgeführt, um kosteneffiziente Verbesserungen der Endenergieeffizienz und kosteneffiziente Investitionen in Energieeffizienz beim Neubau oder bei der Renovierung von Gebäuden zu fördern.		X		
	Ex-ante-Konditionalität 4.2. Es wurden Maßnahmen durchgeführt, um hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung zu fördern.		X		
	Ex-ante-Konditionalität 4.3. Es wurden Maßnahmen durchgeführt, um die Produktion und Verteilung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu fördern.	X	X		

Thematisches Ziel	Thematische Ex-ante-Konditionalitäten	Strategische	Regulatorische	Administrative/ institutionelle Leistungsfähigkeit	Maßnahmen/ Instrumente
TZ 5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	Ex-ante-Konditionalität 5.1. Risikoprävention und Risikomanagement: In nationalen oder regionalen Risikobewertungen für das Katastrophenmanagement wird auf die Anpassung an den Klimawandel eingegangen.	X			
TZ 6. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	Ex-ante-Konditionalität 6.1. Wasserwirtschaft: Hier besteht a) eine Wassergebührenpolitik, die angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und leisten b) die verschiedenen Wassernutzungen einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen in einer Höhe, die in dem gebilligten Flussbewirtschaftungsplan für Investitionen, die durch die Programme gefördert werden, festgelegt ist.	X	X		
	Ex-ante-Konditionalität 6.2. Abfallwirtschaft: Förderung wirtschaftlich und umweltpolitisch nachhaltiger Investitionen in die Abfallwirtschaft durch Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen gemäß der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und gemäß der Abfallhierarchie.	X	X		
TZ 7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	Ex-ante-Konditionalität 7.1. Verkehr: Es gibt einen oder mehrere umfassende Pläne oder Rahmen für Verkehrsinvestitionen im Einklang mit dem institutionellen Aufbau der Mitgliedstaaten (einschließlich öffentlicher Verkehr auf regionaler und lokaler Ebene), mit denen die Entwicklung der Infrastruktur unterstützt und die Anbindung an das TEN-V-Gesamtnetz und das TEN-V-Kernetz verbessert werden.	X		X	
	Ex-ante-Konditionalität 7.2. Schienenverkehr: Es gibt einen oder mehrere umfassende Verkehrspläne oder Rahmen mit einem eigenen Abschnitt über den Schienenverkehr im Einklang mit dem institutionellen Aufbau der Mitgliedstaaten (einschließlich des öffentlichen Verkehrs auf regionaler und lokaler Ebene), mit denen die Entwicklung der Infrastruktur unterstützt und die Anbindung an das TEN-V-Gesamtnetz und das TEN-V-Kernetz verbessert werden. Mit den Investitionen werden rollendes Material, Interoperabilität und Aufbau von Kapazitäten gefördert.	X		X	
	Ex-ante-Konditionalität 7.3. Andere Verkehrsträger, einschließlich Binnenwasserstraßen und Seeverkehr, Häfen, multimodale Anbindungen und Flughafeninfrastruktur: Es gibt innerhalb des bzw. der umfassenden Verkehrsplans/-pläne oder Rahmen(s) einen eigenen Abschnitt zu Binnenwasserstraßen und Seeverkehr, Häfen, multimodalen Anbindungen und zur Flughafeninfrastruktur, in dem zur Verbesserung der Anbindung an das TEN-V-Gesamtnetz und das TEN-V-Kernetz und zur Förderung einer nachhaltigen regionalen und lokalen Mobilität beigetragen wird.	X		X	
	Ex-ante-Konditionalität 7.4. Entwicklung intelligenter Systeme für die Verteilung, Speicherung und Übertragung von Energie.	X	X		

Thematisches Ziel	Thematische Ex-ante-Konditionalitäten	Strategische	Regulatorische	Administrative/ institutionelle Leistungsfähigkeit	Maßnahmen/ Instrumente
TZ 8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	Ex-ante-Konditionalität 8.1. Gestaltung und Durchführung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien.			X	
	Ex-ante-Konditionalität 8.2. Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen: Strategisches Gesamtkonzept für Unternehmensgründungen.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 8.3. Modernisierung und Ausbau der Arbeitsmarktinstitutionen in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien.			X	
	Ex-ante-Konditionalität 8.4. Aktivität und Gesundheit im Alter: Gestaltung von Maßnahmen für ein aktives Altern in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien.				X
	Ex-ante-Konditionalität 8.5. Anpassung von Arbeitnehmern, Unternehmen und Unternehmern an den wirtschaftlichen Wandel: Maßnahmen für einen vorausschauenden und erfolgreichen Umgang mit Wandel und Umstrukturierung.				X
	Ex-ante-Konditionalität 8.6. Umfassender strategischer Politikrahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung unter anderem durch Anwendung der Jugendgarantie.	X			
TZ 9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	Ex-ante-Konditionalität 9.1. Verwirklichung eines nationalen strategischen Gesamtkonzepts zur Reduzierung der Armut, das – in Abstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien – auf die aktive Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen abzielt.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 9.2. Ein nationales strategisches Gesamtkonzept zur Eingliederung der Roma liegt vor.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 9.3. Gesundheit: Ein nationales oder regionales strategisches Gesamtkonzept für Gesundheit innerhalb der durch Artikel 168 AEUV gesetzten Grenzen, das wirtschaftliche Nachhaltigkeit gewährleistet.	X			
TZ 10. Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen	Ex-ante-Konditionalität 10.1. Schulabgänger ohne weiterführenden Abschluss: Es gibt ein strategisches Gesamtkonzept zur Senkung der Zahl der Schulabgänger ohne weiterführenden Abschluss innerhalb der durch Artikel 165 AEUV gesetzten Grenzen.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 10.2. Hochschulbildung: Nationales oder regionales strategisches Gesamtkonzept zur Steigerung der Hochschulabschlussquote sowie der Qualität und Effizienz der Ausbildung innerhalb der durch Artikel 165 AEUV gesetzten Grenzen.	X			
	Ex-ante-Konditionalität 10.3. Lebenslanges Lernen: Nationaler und/oder regionaler strategischer Politikrahmen für lebenslanges Lernen innerhalb der durch Artikel 165 AEUV gesetzten Grenzen.	X			

Thematisches Ziel	Thematische Ex-ante-Konditionalitäten	Strategische	Regulatorische	Administrative/ institutionelle Leistungsfähigkeit	Maßnahmen/ Instrumente
	Ex-ante-Konditionalität 10.4. Ein nationaler oder regionaler strategischer Politikrahmen zur Steigerung der Qualität und der Effizienz der Berufsbildungssysteme innerhalb der durch Artikel 165 AEUV gesetzten Grenzen.	X			
TZ 11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung	Ex-ante-Konditionalität 11. Strategischer Politikrahmen zur Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats einschließlich einer Reform der öffentlichen Verwaltung.	X		X	
<b>Bereiche der allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten</b>					
1. Antidiskriminierung					
2. Gleichstellung der Geschlechter					
3. Menschen mit Behinderung					
4. Vergabe öffentlicher Aufträge					
5. Staatliche Beihilfen					
6. Umweltvorschriften im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategischer Umweltprüfung (SUP)					
7. Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren					

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und den internen Leitfäden der Kommission zu Ex-ante-Konditionalitäten für die ESI-Fonds.



**Analyse der drei wesentlichen Arten thematischer Ex-ante-Konditionalitäten***Strategische Ex-ante-Konditionalitäten*

1. Die Mehrzahl der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten (22 von 29) betrifft das Bestehen oder die Annahme eines strategischen Rahmens, einer Strategie oder eines langfristigen Plans. Diese Ex-ante-Konditionalitäten können verschiedene Zwecke haben. Mit ihnen soll beispielsweise dafür gesorgt werden, dass öffentliche Interventionen in den Mitgliedstaaten besser koordiniert und zwischen nationalen und EU-Fördergeldern Synergien erzielt werden. Sie sollen außerdem dazu beitragen, dass EU-Finanzmittel für die wichtigsten Bedürfnisse verwendet werden und so Verschwendung vermieden wird (siehe **Kasten**).

**Kasten - Beispiele für eine strategische Ex-ante-Konditionalität**

Mit der Ex-ante-Konditionalität 2.2. "Infrastruktur im Bereich NGN (Netze der nächsten Generation): nationale oder regionale NGN-Pläne" wird das EU-Ziel unterstützt, alle Europäer mit schnellerem Internet zu versorgen. Die Mitgliedstaaten müssen einen Plan für Investitionen in eine Breitbandinfrastruktur festlegen, der auf einer fundierten Wirtschaftsanalyse basiert. In diesen Plänen sollten kommerziell nutzbare Gebiete (z. B. dichter besiedelte Regionen mit höherer Nachfrage), in denen Investitionen hauptsächlich aus privatwirtschaftlichen Quellen kommen sollten, identifiziert werden sowie Gebiete mit geringer Rentabilität, in denen öffentliche Beiträge nötig sind, darunter auch Gelder aus den ESI-Fonds.

2. Für 18 dieser 22 Ex-ante-Konditionalitäten gibt es keine explizite Rechtsvorschrift darüber, wie diese Strategien im Detail definiert werden müssen, welche Stellen für ihre Umsetzung zuständig sind und wie diese überwacht werden sollen (siehe **Anhang I**). Für die übrigen vier Ex-ante-Konditionalitäten sind diese Aspekte in Richtlinien und Verordnungen festgelegt. Die Anforderungen an die Strategien, auf die in diesen Ex-ante-Konditionalitäten Bezug genommen wird, sind in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgehalten und ihr Umfang variiert.

3. Wie sich die strategischen Ex-ante-Konditionalitäten auf die Kohäsionsausgaben auswirken, wird von der Qualität dieser langfristigen Pläne oder Strategien, von ihrer Ausrichtung auf die OP und der Eigenverantwortung und dem Engagement der Mitgliedstaaten abhängen. Es ist offensichtlich, dass es nicht ausreichen wird, die Kriterien, die für die entsprechenden Ex-ante-Konditionalitäten in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt sind, mechanisch zu erfüllen und einzuhalten, wenn es darum geht, bessere Ergebnisse zu erzielen.

*Ex-ante-Konditionalitäten für administrative und institutionelle Leistungsfähigkeit*

4. Die administrative und institutionelle Leistungsfähigkeit der nationalen Behörden ist ein wesentlicher Faktor, wenn es darum geht, die wirksame Verwendung der Kohäsionsmittel sicherzustellen. Sieben der 29 thematischen Ex-ante-Konditionalitäten erfordern Maßnahmen, mit denen diese Leistungsfähigkeit zur Umsetzung der Politik sichergestellt oder verbessert wird (hauptsächlich im Bereich Informations- und Telekommunikationstechnologien (TZ 2), Verkehr (TZ 7), Beschäftigung (TZ 8) und öffentliche Verwaltung im Allgemeinen (TZ 11)). Der Hof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen definierten Kriterien, anhand deren bewertet wird, ob die Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt sind, nicht eindeutig sind. So haben die Mitgliedstaaten einen großen Spielraum bei der Durchführung ihrer Selbstbewertungen.

*Regulatorische Ex-ante-Konditionalitäten*

5. Von den 29 thematischen Ex-ante-Konditionalitäten sind sechs regulatorischer Natur. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die Bereiche der erneuerbaren Energien, der Energieeffizienz und der Wasser- und Abfallwirtschaft:

- Ex-ante-Konditionalität 4.1 zur "Förderung von Investitionen in die Energieeffizienz beim Neubau oder bei der Renovierung von Gebäuden" in Bezug auf die Richtlinien 2006/32/EG, 2010/31/EU und 2012/27/EU;
- Ex-ante-Konditionalität 4.2 zur "Förderung des Einsatzes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung" in Bezug auf Richtlinie 2004/8/EG;

- Ex-ante-Konditionalität 4.3 zur "Förderung der Produktion und Verteilung von Energie aus erneuerbaren Quellen" in Bezug auf Richtlinie 2009/28/EG;
- Ex-ante-Konditionalität 7.4 zur "Entwicklung intelligenter Systeme zur Verteilung, Speicherung und Übertragung von Energie" in Bezug auf die Richtlinien 2009/72/EG und 2009/73/EG sowie Verordnung (EG) Nr. 714/2009, Verordnung (EG) Nr. 715/2009 sowie Verordnung (EU) Nr. 347/2013;
- Ex-ante-Konditionalität 6.1 zur "Wasserwirtschaft: Hier besteht eine Wassergebührenpolitik" in Bezug auf Richtlinie 2000/60/EG; und
- Ex-ante-Konditionalität 6.2 zu "Abfallwirtschaft: Förderung wirtschaftlich und umweltpolitisch nachhaltiger Investitionen in die Abfallwirtschaft" in Verbindung mit der Richtlinie 2008/98/EG.

6. Die Analyse des Hofes hat ergeben, dass die regulatorischen Ex-ante-Konditionalitäten direkt mit der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht zusammenhängen. Auch die Kriterien zur Bewertung der regulatorischen Ex-ante-Konditionalitäten sind rechtlich bindend. Sofern sie angemessen umgesetzt werden, werden sich diese Ex-ante-Konditionalitäten daher höchstwahrscheinlich messbar auf die Kohäsionsmittel sowie auf die finanzielle Tragfähigkeit der unterstützten Investitionen auswirken (siehe **Kasten**).

### **Kasten - Beispiele für regulatorische Ex-ante-Konditionalitäten**

Gemäß Ex-ante-Konditionalität 4.1. sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, "kosteneffiziente Verbesserungen der Endenergieeffizienz und kosteneffiziente Investitionen in Energieeffizienz beim Neubau oder bei der Renovierung von Gebäuden zu fördern". Hierdurch sollen Anreize dafür gesetzt werden, dass Marktakteure Energiedienstleistungen erwerben und Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz ergreifen. Diese Tätigkeiten werden durch die ESI-Fonds unterstützt. Somit wird mit dieser Ex-ante-Konditionalität die Nachfrage nach von der EU kofinanzierten Interventionen gefördert.

Gemäß Ex-ante-Konditionalität 6.1 muss es a) eine Wassergebührenpolitik geben, die angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und leisten b) die verschiedenen Wassernutzungen einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen<sup>1</sup>. Der betreffende Beitrag sollte bei der Bestimmung der Finanzierungslücke berücksichtigt werden, d. h. bei der Bestimmung der Differenz zwischen den gesamten Investitionskosten und dem nationalen Beitrag, der über die EU kofinanziert werden kann. Mit anderen Worten kofinanziert die EU nur den Teil der Investitionen, der nicht durch die Beiträge der Nutzer der Wasserinfrastruktur abgedeckt werden kann<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Artikel 9 Absatz 1 (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1).

<sup>2</sup> Weitere Informationen zu EU-finanzierten Investitionen in die Infrastruktur im Bereich Wasserversorgung sind im Sonderbericht Nr. 12/2017 "Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie: In Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden eine höhere Wasserqualität und ein besserer Zugang zu Wasser erreicht, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch" enthalten.

**ANHANG III**

**Kohärenz der Etappenziele und Vorgaben der Indikatoren des Leistungsrahmes und des Anhangs II der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (nach Prioritätsachsen)<sup>1\*</sup> für die 14 untersuchten OP bezüglich TZ1 und TZ8**

	Fonds		Indikatoren		Insgesamt
	EFRE/KF	ESF	Output und besondere Durchführungsschritte	Finanziell	
Anzahl der Etappenziele und Vorgaben je Prioritätsachse insgesamt,	60	68	81	47	128
davon in Übereinstimmung mit den folgenden Bedingungen:					
a.1) Realistisch und erreichbar					
▪ Realistisch und erreichbar	25 (42 %)	44 (65 %)	33 (41 %)	36 (77 %)	69 (54 %)
▪ Informationen für eine Schlussfolgerung nicht ausreichend	24 (40 %)	12 (18 %)	33 (41 %)	3 (6 %)	36 (28 %)
▪ Nicht realistisch und/oder erreichbar	11 (18 %)	12 (18 %)	15 (19 %)	8 (17 %)	23 (18 %)
a.2) Relevant und erfassen die wesentlichen Informationen über den im Rahmen einer Priorität erzielten Fortschritt	60 (100 %)	68 (100 %)	81 (100 %)	47 (100 %)	128 (100 %)
b) Mit der Beschaffenheit und dem Charakter der spezifischen Ziele der Priorität kohärent	60 (100 %)	68 (100 %)	81 (100 %)	47 (100 %)	128 (100 %)
c) Transparent, gehen mit objektiv überprüfbaren Vorgaben einher und bieten Zugang zu den ermittelten und, wo möglich, öffentlich verfügbaren Primärdaten					
▪ Ermittelte Primärdaten	60 (100 %)	68 (100 %)	81 (100 %)	47 (100 %)	128 (100 %)
▪ Objektiv überprüfbare Vorgaben	36 (60 %)	56 (82 %)	48 (60 %)	44 (94 %)	92 (72 %)
d) Ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand überprüfbar	In der Stichprobe ist die Datenquelle für alle Indikatoren das statistische System, das die Mitgliedstaaten entwickelt haben. Die Verwaltungslast, die die Überprüfung der Etappenziele und Vorgaben verursachen könnte, hängt daher direkt mit dem Aufbau dieser Systeme zusammen, deren Verfahren nicht analysiert wurden.				
e) Mit den einzelnen Programmen gegebenenfalls kohärent	Dies konnte für die Outputindikatoren und wichtigen Durchführungsschritte nur für einen Indikator bestätigt werden. In allen anderen Fällen wurden andere Indikatoren verwendet. Der Hof stellt allerdings fest, dass die Etappenziele und Vorgaben nur bei zwei der sechs untersuchten OP mit ESF-Kofinanzierung nach Geschlecht aufgeschlüsselt wurden. Rechtlich gesehen ist es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie die Etappenziele nach Geschlecht aufschlüsseln <sup>2</sup> .				

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der OP und ergänzender Informationen der Mitgliedstaaten.

<sup>1\*</sup> Die gelieferten Zahlen geben an, wie oft ein Indikator im Leistungsrahmen verwendet wird, d. h. die Indikatoren werden nach Prioritätsachsen gezählt.

<sup>2</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 288/2014 der Kommission, Anhang I, Tabelle 6.

**Vorschriften zur Bewertung, ob Etappenziele und Vorgaben erreicht wurden**

Ende 2023	Zielvorgabe erheblich verfehlt		Zielvorgabe erfüllt
	<b>Zielerreichung</b> <b>Mögliche finanzielle Berichtigung</b> (25 %, 10 %, 5 % in Abhängigkeit des Absorptionskoeffizienten, mit Ausnahmen) <u>Bedingungen für Berichtigungen:</u> - Das Versäumnis ist auf eindeutig festgestellte Mängel bei der Durchführung zurückzuführen, die die Kommission zuvor im Anschluss an enge Konsultationen mit dem betreffenden Mitgliedstaat mitgeteilt hat; - und der Mitgliedstaat hat es versäumt, die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zur Behebung dieser Mängel zu ergreifen (beispielsweise die Neuzuweisung der Reserve an Prioritäten, deren Etappenziele erreicht wurden). <u>Ausnahmen aufgrund äußerer Faktoren:</u> - Das Versäumnis, die Ziele zu erreichen, ist auf die Auswirkungen soziökonomischer oder umweltbedingter Faktoren oder auf erhebliche Veränderungen der Wirtschafts- oder Umweltbedingungen im betreffenden Mitgliedstaat zurückzuführen; - das Versäumnis, die Ziele zu erreichen, ist auf höhere Gewalt, die die Umsetzung der betreffenden Prioritäten schwerwiegend beeinträchtigt hat, zurückzuführen.	Kein Korrektur- oder Anreizmechanismus	
Ende 2018	Etappenziel erheblich verfehlt		Etappenziel erreicht
	<b>Erreichen der Etappenziele</b> <b>Mögliche Aussetzung</b> <u>Bedingungen für Aussetzungen:</u> - Das Versäumnis ist auf eindeutig festgestellte Mängel bei der Durchführung zurückzuführen, die die Kommission zuvor im Anschluss an enge Konsultationen mit dem betreffenden Mitgliedstaat mitgeteilt hat; - und der Mitgliedstaat hat es versäumt, die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zur Behebung dieser Mängel zu ergreifen (beispielsweise die Neuzuweisung der Reserve an Prioritäten, deren Etappenziele erreicht wurden).	<b>Neuzuweisung der leistungsgebundenen Reserve</b>  Neuzuweisung an Prioritäten möglich, deren Etappenziele erreicht wurden	<b>Leistungsgebundene Reserve</b>  Zielerreichungsquote
2014		65 % <sup>(1)</sup>	85 % <sup>(2)</sup> 100 %

**Höhe der finanziellen Berichtigung**

25 %	10 %	5 %
------	------	-----

Zielerreichungs-/Absorptionskoeffizient <50 % 60 % >65 %

$$\frac{\text{MAX} \left\{ \sum_{i=0}^n \left( \frac{\text{Outputindikator}^i}{\text{Vorgabe Outputindikator}^i + \text{Vorgabe KIS}^i} \right); 100 \% \right\}}{\text{MAX} \left\{ \left( \frac{\text{Finanzindikator}}{\text{Vorgabe Finanzindikator}} \right); 100 \% \right\}}$$

Möglichkeiten, um die Höhe der finanziellen Berichtigungen zu reduzieren:

- Bis zu 50 %, je nach Einzelfall, in Abhängigkeit davon, inwieweit äußere Faktoren (andere als diejenigen, die Ausnahmen begründen können) das ernsthaftes Versäumnis beeinflusst haben
- Unbegrenzte Reduzierung, falls die Berichtigung als unverhältnismäßig eingestuft wird

KIS = key implementation steps (wichtige Durchführungsschritte)

**HINWEISE:**

(1) Es werden nicht mindestens 65 % des Etappenziel-/Zielwertes für einen (bei Leistungsrahmen mit zwei Indikatoren) oder mindestens zwei Indikatoren (bei Leistungsrahmen mit mehr als zwei Indikatoren) erreicht

(2) Es werden mindestens 85 % des Etappenziel-/Zielwertes für alle Indikatoren erreicht (außer für einen, der bei 75 % liegen kann, sofern der Leistungsrahmen drei oder mehr Indikatoren enthält)

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission.

# **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

## **„EX-ANTE-KONDITIONALITÄTEN UND DIE LEISTUNGSBEZOGENE RESERVE IN DER KOHÄSIONSPOLITIK: INNOVATIVE, ABER NOCH NICHT WIRKSAME INSTRUMENTE“**

### **ZUSAMMENFASSUNG**

IV. In Bezug auf die Änderungen in der Praxis durch die Ex-ante-Konditionalitäten sollte die einfache Einführung von Mindestbedingungen, die in keinem der bisherigen kohäsionspolitischen Rahmen vorgesehen waren, die Effektivität und Effizienz der Ausgaben steigern.

Die endgültigen Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalitäten kann die Kommission erst im Anschluss an die Durchführung der Projekte/Programme bewerten.

Im Einklang mit der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen kann die Kommission Zahlungen aussetzen, wenn ein Aktionsplan zur Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten nicht abgeschlossen wurde. Dies geschieht auf Grundlage der Berichterstattung von Mitgliedstaaten über die Erfüllung dieser Konditionalitäten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte (bis zum 30. Juni 2017) oder der Fortschrittsberichte (bis zum 30. August 2017).

Die Kommission beabsichtigt, die Bewertung im Herbst 2017 abzuschließen. Mitte September betragen die Mittel, die von nicht abgeschlossenen Aktionsplänen betroffen sind, etwa 12 % der Mittel der Kohäsionspolitik.

V. Der Leistungsrahmen und die leistungsbezogene Reserve wurden eingerichtet, um die Leistungsorientierung stärker in den Fokus zu rücken und um die Verwirklichung der Ziele der EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern. Sie sind nicht dazu bestimmt, zu einer echten Umverteilung von Kohäsionsmitteln zu führen. Dennoch kann die leistungsbezogene Reserve auf leistungsstärkere Programme umverteilt werden, wenn ein Programm die im Leistungsrahmen festgelegten Etappenziele nicht erreicht. Darüber hinaus ist der Leistungsrahmen nur eines von mehreren Elementen der Ergebnisorientierung. Bei der Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve werden größtenteils Outputindikatoren verwendet, da es ungerecht wäre, das Programm auf der Grundlage von Ergebnissen zu prämiieren oder zu bestrafen, die von äußeren Faktoren beeinflusst werden und somit außerhalb des Einflusses der Verwaltungsbehörde des Programms liegen. Wenn allerdings die Interventionslogik des Programms gut durchdacht ist, sollte die Verwirklichung von festgelegten Outputs in Form von Ergebnissen zum Erreichen der Ziele beitragen.

VI. Die Kommission analysiert derzeit die Berichte über den Abschluss der Aktionspläne zur Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte und der Fortschrittsberichte vorgelegt wurden.

Die rechtlichen Vorgaben zur Leistungsüberprüfung und zur Umverteilung der leistungsbezogenen Reserve sind so konzipiert, dass sie zur Leistung beitragen und folglich einer verschwenderischen oder ineffizienten Nutzung von Ressourcen vorbeugen.

VII. Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

Empfehlung 1: Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

a) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

b) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, sowie unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes einzelnen Verfahrens stimmt die Kommission der Empfehlung teilweise zu. Sie wird sich jedoch um die Gewährleistung von Kohärenz bemühen.

(c) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

(d) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

Empfehlung 2: Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

Unter der Bedingung, dass der Leistungsrahmen und die leistungsbezogene Reserve auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung zu.

c) Die Kommission betont, dass ihr Hauptziel darin besteht, die Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Umsetzung der Fonds zu unterstützen und so Leistungsdefizite zu vermeiden. Die Kommission wird auch weiterhin Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen, z. B. indem sie Leitfäden, technisches Fachwissen usw. bereitstellt oder Möglichkeiten zur Diskussion bzw. zum Erfahrungsaustausch bietet.

Die Aussetzung von Zahlungen und finanzielle Berichtigungen sind Maßnahmen, die nur dann ergriffen werden sollten, wenn alle anderen Bemühungen gescheitert sind. Die Kommission wird diese Maßnahmen überprüfen und wird sie auch weiterhin einsetzen. Sie wird sich jedoch nach Kräften darum bemühen, so weit wie möglich vorbeugende Maßnahmen anzuwenden.

## **EINLEITUNG**

18. Ein wichtiger Durchführungsschritt ist im Rahmen einer Priorität eine entscheidende Stufe der Durchführung von Vorhaben, die nötig ist, um die Ziele zu erreichen, die für das Jahr 2023 festgelegt wurden. Der Abschluss eines solchen wichtigen Durchführungsschritts ist überprüfbar und kann als Zahl oder in Prozent angegeben werden.

## **BEMERKUNGEN**

29. Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit, bis Juni 2017 im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte bzw. bis August 2017 im Rahmen der Fortschrittsberichte über die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten zu berichten.

Die Kommission stellt die Bewertung der verbleibenden Aktionspläne im Herbst 2017 fertig.

32. Die Kommission erinnert daran, dass für die Mitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung besteht, vor Juni/August 2017 Bericht zu erstatten.

34. Es ist hervorzuheben, dass bei den allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten 4 und 5 sowie bei den Ex-ante-Konditionalitäten 8.1 und 8.3 die meisten Ex-ante-Konditionalitäten zum Zeitpunkt der Annahme der PV/OP als erfüllt galten:

- für 15 der 27 Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität 4 als anwendbar betrachteten, galt diese bei der Annahme als erfüllt;
- für 22 der 27 Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität 5 als anwendbar betrachteten, galt diese bei der Annahme als erfüllt;
- für 22 der 27 Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität 8.1 als anwendbar betrachteten, galt diese bei der Annahme als erfüllt; und



- für neun der 14 Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität 8.3 als anwendbar betrachteten, galt diese bei der Annahme als erfüllt.

Die Dienststellen der Kommission haben die Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten analysiert und mit den Mitgliedstaaten besprochen.

35. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 32.

37. Jede thematische Ex-ante-Konditionalität ist mit einer bestimmten Investitionspriorität innerhalb des thematischen Ziels verknüpft. Nicht jede Investitionspriorität hat ihre eigene Ex-ante-Konditionalität.

Sobald die Kommission ihre Bewertung abgeschlossen hat, wird sie imstande sein, eine umfassende Analyse des Anteils der Fonds, die unter die nicht abgeschlossenen Aktionspläne fallen, zu liefern.

39. Wie die Kommission in der nachfolgenden Ziffer 59 anmerkt, wurden durch die Ex-ante-Konditionalitäten Mindestanforderungen und -bedingungen geschaffen, die bisher in keinem kohäsionspolitischen Rechtsrahmen bestanden. Die Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalitäten können erst am Ende des Programmplanungszeitraums bewertet werden. Die Kommission erwartet jedoch, dass die Effektivität und Effizienz der Ausgaben allein schon durch die Einführung von Mindestbedingungen gesteigert wird. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Bedingungen nicht – wie von der Kommission vorgeschlagen (KOM(2011) 615) – anspruchsvoller und ehrgeiziger hätten sein können.

41. Die Kommission betont, dass es sich bei den Leitfäden um ein internes Dokument für ihre Dienststellen handelt. Darin ist beschrieben, wie jedes, sich aus der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ergebende Kriterium zu interpretieren ist, um eine kohärente Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Dienststellen der Kommission haben die Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten im Einklang mit den Leitfäden der Kommission analysiert. Dadurch fielen die Interpretationsspielräume deutlich geringer aus.

47. Die Kommission ist der Auffassung, dass die genannten Kriterien für zwei unterschiedliche Ex-ante-Konditionalitäten, die mit zwei unterschiedlichen Investitionsprioritäten zusammenhängen (mit einer dieser Investitionsprioritäten wird die Verwirklichung der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt, wodurch einige Mindestbedingungen erfüllt werden, während mit den anderen Reformen zur Verwirklichung dieser aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden), sich nicht gegenseitig ausschließen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn es dadurch unmöglich wäre, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik dadurch die in Ex-ante-Konditionalität 8.1 festgelegten Mindestbedingung besser erfüllen kann, und sollte von der Union nicht unterstützt werden.

48. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die Kriterien für die Ex-ante-Konditionalität 8.1 als erfüllt bewerten und EU-Finanzmittel in Anspruch nehmen können, die unter die Investitionspriorität fallen, die sich auf die Ex-ante-Konditionalität 8.3 zur Weiterentwicklung von Kapazitäten zur Erbringung solcher Dienste bezieht, wenn einer der folgenden Punkte zutrifft:

– Ein Mitgliedstaat kann die Ex-ante-Konditionalität 8.1 mithilfe von Investitionen und Reformmaßnahmen erfüllen, die im Rahmen der von Ex-ante-Konditionalität 8.3 betroffenen Investitionspriorität durchgeführt werden.

– Ein Mitgliedstaat, der die Mindestbedingungen von Ex-ante-Konditionalität 8.1 bereits erfüllt, möchte die Arbeitsweise seiner öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen möglicherweise verbessern, indem er in die Investitionspriorität zur Reform der Arbeitsmarktinstitutionen investiert, z. B. um die Bemerkungen aus seinem Länderbericht weiterzuverfolgen. Die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat die Mindestbedingungen erfüllt, darf ihn nicht daran hindern, seine Arbeitsmarktinstitutionen weiter zu verbessern, und die Dienststellen der Kommission können ihn sogar auf die Notwendigkeit einer Verbesserung hinweisen.

52. Bei ihrer täglichen Arbeit im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Programmen baut die Kommission auf ihr Wissen, das in anderen Bereichen sowie in koordinierten Verfahren wie dem Europäischen Semester generiert wurde.

Die Bewertung der Erfüllung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission beschränkt sich auf die in Anhang XI der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien, d. h., dass die Ex-ante-Konditionalitäten nur Themen abdecken sollten, die streng genommen mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik zusammenhängen.

Rechtlich gesehen war es der Kommission daher nicht erlaubt, die Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten vollständig auf das Europäische Semester und mit anderen Informationsquellen abzustimmen.

53. Bei den Ex-ante-Konditionalitäten handelt es sich um Mindestanforderungen. Wie durch Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgegeben, wird ihre Erfüllung ausschließlich auf der Grundlage der in Anhang XI der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien bewertet. Dem Verfahren des Europäischen Semesters liegt ein anderer Rahmen zugrunde. Wenn eine Ex-ante-Konditionalität erfüllt wurde, bedeutet dies nicht, dass aus politischer Sicht keine weiteren Verbesserungen möglich oder gar notwendig sind. Dies erklärt auch, wieso es möglich ist, dass Ex-ante-Konditionalität 8.1 als erfüllt bewertet wird (da die in Anhang XI der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Mindestbedingungen erfüllt sind) und die Mitgliedstaaten dennoch die Verwirklichung ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessern wollen – oder es ihnen im Rahmen des Europäischen Semesters nahegelegt wird diese zu verbessern –, indem sie unter der Investitionspriorität, die sich auf die Ex-ante-Konditionalität 8.3 bezieht, Investitionen tätigen.

## **Kasten 2 – Inkohärenzen zwischen Ex-ante-Konditionalitäten und länderspezifischen Berichten im Hinblick auf die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen der Mitgliedstaaten – Beispiele Polen, Spanien und Kroatien**

Die Kommission verweist auf ihre Antwort in Ziffer 53.

55. Der Verweis auf Sonderbericht 24/2016 beruht auf Feststellungen im Rahmen der Programme zur staatlichen Beihilfe, die durch die GD Wettbewerb überwacht werden. Das Ex-post-Monitoring basiert auf Stichproben und beinhaltet nicht zwangsläufig Mittel aus den ESI-Fonds. Die Dienststellen der Kommission haben die Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten analysiert und mit den Mitgliedstaaten besprochen.

Die Ex-ante-Konditionalität zu staatlichen Beihilfen setzt grundlegende Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Mittel voraus. Bezüglich der Einhaltung ist anzumerken, dass laut der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen die „Bewertung der Erfüllung durch die Kommission [...] auf die in den fondsspezifischen Regelungen und in Anhang XI Teil II festgelegten Kriterien beschränkt [ist]. Dabei werden die nationalen und regionalen Zuständigkeiten bezüglich der Entscheidung über die spezifischen und geeigneten politischen Maßnahmen, einschließlich des Inhalts der Strategien, geachtet“ (Artikel 19).

57. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 32.

59. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie ergab, dass die Ex-ante-Konditionalitäten zu Änderungen auf nationaler und regionaler Ebene geführt hätten, zu denen es ohne die Ex-ante-Konditionalitäten gar nicht oder nur langsam gekommen wäre.<sup>1</sup> In der

---

<sup>1</sup> Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission und unter Leitung von Metis von einem Konsortium durchgeführt wurde, Seite 121 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/studies/2016/the-implementation-of-the-provisions-in-](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/studies/2016/the-implementation-of-the-provisions-in-)

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>2</sup> sind weitere Beispiele für Maßnahmen aufgeführt, die von den Mitgliedstaaten ergriffen wurden und die – unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten ihre ordnungsgemäße Durchführung und zukünftige Überwachung sicherstellen – einen Mehrwert haben.

Die durch die Ex-ante-Konditionalitäten ausgelöste Entwicklung neuer politischer Konzepte und struktureller Reformen haben positive Auswirkungen auf öffentliche und private Investitionen, die über die Auswirkungen der Kohäsionspolitik hinausgehen.

Darüber hinaus wurden durch die Ex-ante-Konditionalitäten Mindestanforderungen und -bedingungen geschaffen, die in keinem der vorherigen kohäsionspolitischen Rechtsrahmen bestanden. Die ehrgeizigen Bedingungen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden (KOM(2011) 615), wurden im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren zwar nicht beibehalten, die Einführung von Mindestbedingungen soll jedoch die Effektivität und Effizienz der Ausgaben steigern.

61. Gemäß Artikel 19 Absatz 5 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen hatte die Kommission die Möglichkeit (war jedoch nicht dazu verpflichtet), zum Zeitpunkt der Annahme der Programme Zwischenzahlungen auszusetzen, sofern dies notwendig war, um in Bezug auf die Verwirklichung der spezifischen Ziele eine wesentliche Beeinträchtigung der Effektivität und Effizienz zu vermeiden.

Die Kommission analysiert derzeit die Berichte über den Abschluss der Aktionspläne zur Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte und der Fortschrittsberichte vorgelegt wurden.

Erst nach der Analyse dieser Dokumente wird sie imstande sein, Aussetzungen für nicht abgeschlossene Aktionspläne in Betracht zu ziehen.

70. Die Leistungsrahmen der angenommenen Programme umfassen zahlreiche Indikatoren, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Programme zu den vereinbarten Ergebnissen führen. Ein Großteil dieser Indikatoren sind Outputindikatoren und wichtige Durchführungsschritte. Um den Gesamtfortschritt der Prioritätsachse überwachen zu können, wurden jedoch auch finanzielle Indikatoren miteinbezogen. Außerdem garantiert der Leistungsrahmen allein nicht zwangsläufig bessere Ergebnisse, weshalb er von anderen Elementen der Ergebnisorientierung begleitet werden muss.

72. Die Ergebnisorientierung von Programmen hängt von mehreren Elementen ab, die miteinander interagieren. Dazu gehören eine gute Bedarfsanalyse, eine zuverlässige Interventionslogik mit klaren spezifischen Zielen, gut gewählte Ergebnisindikatoren, die sich in den Auswahlkriterien widerspiegeln, und ein gut konzipierter Leistungsrahmen mit realistischen und erreichbaren Etappenzielen und Zielvorgaben.

Es kann darüber hinaus unangemessen sein, Ergebnisindikatoren in den Leistungsrahmen miteinzubeziehen. Dies hängt mit dem Zeitpunkt zusammen, zu dem Ergebnisse erreicht und im System erfasst werden können. Je nach Art des Indikators ist möglicherweise eine Bewertung notwendig, um politische Auswirkungen von den Auswirkungen der Faktoren außerhalb des Programms zu unterscheiden.

---

relation-to-the-ex-ante-conditionalities-during-the-programming-phase-of-the-european-structural-and-investment-esi-funds (auf Englisch).

<sup>2</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Mehrwert der Ex-ante-Konditionalitäten bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ SWD(2017) 127.

74. Gemäß den rechtlichen Anforderungen muss der Leistungsrahmen für eine Prioritätsachse einen Finanzindikator und einen Outputindikator sowie ggf. einen Ergebnisindikator umfassen (siehe Nummer 2 im Anhang II der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

75. Die wichtigen Durchführungsschritte dienen zur Kennzeichnung einer entscheidenden Stufe der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer Priorität, die nötig ist, um die Ziele zu erreichen, die für das Jahr 2023 festgelegt wurden, nicht nur zur Kennzeichnung des Beginns der Durchführung.

79. Bei der Annahme des Programms wurde überprüft, ob mit den Etappenzielen und Zielvorgaben die in Anhang II der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien eingehalten werden. Der Mitgliedstaat kann vorschlagen, dass Etappenziele und Zielvorgaben angepasst werden, wenn sie aufgrund von fehlerhaften Annahmen zu vorsichtig oder zu großzügig geschätzt wurden. Ein entsprechendes Ersuchen ist im Einklang mit dem Verfahren zur Änderung der Programme wie in Artikel 30 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen beschrieben zu stellen. Derartige Verfahren werden nur auf Veranlassung des Mitgliedstaats eingeleitet.

#### **Kasten 4 – Beispiele von Werten für die beiden spanischen OP, die nicht verifiziert werden konnten; „Smart Growth“ und „Andalucía ERDF“.**

Die bereitgestellten Dokumente zu den beiden spanischen EFRE-Programmen beinhalten Informationen zur Berechnungsmethode, zur Höhe der EFRE-Mittel je Indikator und zu den vorgeschlagenen Etappenzielen und Zielwerten. Es wurden keine Stückkosten angegeben, die es ermöglicht hätten, diese Werte zu verifizieren. Allerdings ist anzumerken, dass die Bewertung durch die Kommission auch einen qualitativen Teil auf Grundlage einer fachlichen Beurteilung enthält.

80. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 215/2014 sind Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, derartige Informationen auf Ersuchen der Kommission bereitzustellen. Aufgrund der Vielzahl von Indikatoren, die verwendet werden konnten, gab es keine Vorlage für die Bereitstellung von Informationen bezüglich der Methoden und Kriterien zur Auswahl von Indikatoren sowie zur Festlegung von Etappenzielen und Zielvorgaben. Aus diesem Grund ist es denkbar, dass die Genauigkeit der Angaben von Dokument zu Dokument unterschiedlich ist.

82. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass dies die Anforderungen der geltenden Rechtsgrundlage sind. Die Rechtsgrundlage ist für die Kommission bindend. Die Definition der Etappenzielerreichung in Artikel 6 Absatz 2 der Durchführungsverordnung der Kommission lässt einen gewissen Spielraum zu und berücksichtigt so die Komplexität der meisten Interventionen im Rahmen der ESI-Fonds. Hinzu kommt die Tatsache, dass es sich beim Leistungsrahmen um eine neuartige Lösung handelt und dass die Zuweisung der Reserve automatisch erfolgen wird.

85. Als die derzeit geltende Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve konzipiert wurde, war die Kommission der Ansicht, dass die Einhaltung des Hauptziels der Kohäsionspolitik – d. h. eine stärkere wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion – und der in Artikel 176 AEUV festgelegten Ziele sichergestellt werden könnte, wenn die Reserve auf nationaler Ebene gehalten wird.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 72.

86. In Artikel 22 Absätze 4 und 5 sowie in Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sind die Grenzen dieser Flexibilität festgelegt: Die leistungsbezogene Reserve muss von den Prioritäten, für die die Etappenziele nicht erreicht wurden, an die Prioritäten, für die die Etappenziele erreicht wurden, übertragen werden. Die Neuzuweisung muss die Anforderungen an eine thematische Konzentration und den Mindestzuweisungen wie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und in den fondspezifischen Regelungen festgelegt berücksichtigen. Der Vorschlag über die Neuzuweisung muss mit den anwendbaren Regelungen in Einklang stehen, den Entwicklungsanforderungen des Mitgliedstaats oder der Region Rechnung tragen und es darf

kein bedeutendes Risiko bestehen, dass die Ziele und Vorgaben des Vorschlags nicht verwirklicht werden können.

87. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass es sich bei der Aussetzung von Zahlungen um eine letzte Maßnahme zur Verbesserung der Durchführung von Programmen handelt, die angewandt wird, wenn andere Maßnahmen nicht mehr ausreichend sind, um die gewünschten Werte zu erzielen. Bevor die Zahlungen ausgesetzt werden, werden einige andere Schritte unternommen, die ein Eingreifen der Mitgliedstaaten zum Beheben von Durchführungsmängeln erfordern. Dieser Prozess ist Teil des Monitorings der Durchführung der Programme durch die Kommission.

88. In diesen Fällen können die Mitgliedstaaten vorschlagen, dass die Werte für ein Etappenziel geändert werden. Die Änderung wird jedoch erst gebilligt, wenn die Kommission der vorgeschlagenen Änderung des Programms annimmt.

89. Im Falle des EFRE und des Kohäsionsfonds messen Ergebnisindikatoren Änderungen, die auf durch öffentliche Interventionen – z. B. durch die Fonds – kofinanzierte Maßnahmen sowie auf andere Faktoren zurückzuführen sind. Wenn die beim Wert des Ergebnisindikators zu beobachtende Änderung nicht ausschließlich auf die Intervention der Fonds zurückzuführen ist, kann die Kommission den Verwaltungsbehörden keine Korrekturmaßnahmen auferlegen, da sie bei der Verwirklichung des Ziels an etwas gescheitert sind, auf das sie keinen Einfluss haben.

91. Für die Anwendung finanzieller Berichtigungen wurden Grenzen eingeführt, um zu vermeiden, dass Verwaltungsbehörden für Änderungen bestraft werden, die nicht vollständig ihrem Einfluss unterliegen. Die Ungewissheit in Bezug auf die äußeren Faktoren wird durch die Länge des Zeitraums bis zum Erreichen der Zielvorgabe noch erhöht.

93. Für die Anwendung der Aussetzung der Zahlungen wurden Grenzen eingeführt, um zu vermeiden, dass Verwaltungsbehörden für Änderungen bestraft werden, die nicht vollständig ihrem Einfluss unterliegen. Darüber hinaus sind die im Leistungsrahmen vorgesehenen Sanktionen nicht die einzig verfügbaren Mechanismen. Ein geringer Mittelabfluss kann dazu führen, dass im Rahmen der  $n + 3$ -Regel Mittelbindungen aufgehoben werden.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

96. Wenn ein Aktionsplan nicht als „abgeschlossen“ deklariert wurde, bedeutet das nicht, dass besagter Aktionsplan nicht durchgeführt wurde.

Die Kommission erinnert daran, dass für die Mitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung besteht, vor Juni/August 2017 Bericht zu erstatten.

97. Die Bewertung der Erfüllung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission beschränkt sich auf die in Anhang XI der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien. Eventuell im Rahmen des Europäischen Semesters berücksichtigte Elemente, die über diese Kriterien hinausgehen, können nicht verwendet werden, um die Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten zu bewerten.

Die Kommission betont ebenfalls, dass in ihrem ursprünglichen Vorschlag zu den Kriterien für die Ex-ante-Konditionalitäten einige qualitative Elemente enthalten waren.

Durch die Anwendung der Leitfäden der Kommission zu den Ex-ante-Konditionalitäten, die für die Dienststellen der Kommission verpflichtend war, wurden die Interpretationsspielräume im Hinblick auf die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Kriterien deutlich geringer.

98. Gemäß Artikel 19 Absatz 5 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen hatte die Kommission die Möglichkeit (war jedoch nicht dazu verpflichtet), zum Zeitpunkt der Annahme der Programme Zwischenzahlungen auszusetzen, sofern dies notwendig war, um in Bezug auf die

Verwirklichung der spezifischen Ziele eine wesentliche Beeinträchtigung der Effektivität und Effizienz zu vermeiden.

Die Kommission analysiert derzeit die Berichte über den Abschluss der Aktionspläne zur Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte und der Fortschrittsberichte vorgelegt wurden.

Erst nach der Analyse dieser Dokumente wird sie imstande sein, Aussetzungen für nicht abgeschlossene Aktionspläne in Betracht zu ziehen.

100. Die Kommission hat mehrfach Initiativen ergriffen, um die Mechanismen der Ex-ante-Konditionalitäten in der Praxis zu bewerten. So wurde zum Beispiel eine Studie zu Ex-ante-Konditionalitäten durchgeführt und die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen erstellt, die die Kommission bei der Vorbereitung ihres Legislativvorschlags für den Zeitraum nach 2020 verwenden wird.

103. Die Bedingungen für die Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve sind in den zugrundeliegenden Rechtsvorschriften festgelegt. Die Kommission wird sich an die gesetzlichen Anforderungen halten, um festzulegen, in welchem Maße ein Etappenziel erreicht werden muss, damit die leistungsbezogene Reserve zugewiesen werden kann. Die Definition der Etappenzielerreichung in Artikel 6 Absatz 2 der Durchführungsverordnung der Kommission lässt einen gewissen Spielraum zu und berücksichtigt so die Komplexität der meisten Interventionen im Rahmen des ESI-Fonds. Diese Vorschriften sind dadurch begründet, dass es sich bei der derzeitigen Gestaltung des Leistungsrahmens um eine neuartige Lösung handelt.

104. Der Leistungsrahmen und die leistungsbezogene Reserve sind nicht dazu bestimmt, zu einer echten Umverteilung von Kohäsionsmitteln zu führen. Sie dienen vielmehr als Anreiz für die Verwaltungsbehörden, Outputs, die sie beeinflussen können, wie geplant zu erreichen. Damit soll, zusammen mit anderen Elementen der Ergebnisorientierung, die miteinander interagieren – eine gute Bedarfsanalyse, eine zuverlässige Interventionslogik mit klaren spezifischen Zielen, gut gewählte Ergebnisindikatoren, die sich in den Auswahlkriterien widerspiegeln –, sichergestellt werden, dass jedes Programm eine gute Leistung erzielt und seine Ziele erreicht.

Ergebnisindikatoren können darüber hinaus für den Leistungsrahmen unangemessen sein. Dies hängt mit dem Zeitpunkt zusammen, zu dem Ergebnisse erreicht und im System erfasst werden können. Je nach Art des Indikators ist eventuell eine Bewertung notwendig, um politische Auswirkungen von den Auswirkungen der Faktoren außerhalb des Programms zu unterscheiden.

105. Als die derzeit geltende Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve konzipiert wurde, war die Kommission der Ansicht, dass die Einhaltung des Hauptziels der Kohäsionspolitik – d. h. eine stärkere wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion – und der in Artikel 176 AEUV festgelegten Ziele sichergestellt werden könnte, wenn die Reserve auf nationaler Ebene gehalten wird.

Die Ergebnisorientierung von Programmen hängt von mehreren Elementen ab, die miteinander interagieren. Dazu gehören eine gute Bedarfsanalyse, eine zuverlässige Interventionslogik mit klaren spezifischen Zielen, gut gewählte Ergebnisindikatoren, die sich in den Auswahlkriterien widerspiegeln, und ein gut konzipierter Leistungsrahmen mit realistischen und erreichbaren Etappenzielen und Zielvorgaben.

106. Der Leistungsrahmen beruht auf zahlreichen Indikatoren, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Programme zu den vereinbarten Ergebnissen führen. Ergebnisindikatoren können (für den EFRE/KF) unangemessen sein. Dies hängt damit zusammen, dass der Zeitpunkt, zu dem Ergebnisse erreicht und im System erfasst werden können, nicht mit dem verbindlichen Zeitrahmen einer sinnvollen Zuweisung der leistungsbezogenen Reserve vereinbar ist.

107. Die wichtigen Durchführungsschritte dienen zur Kennzeichnung einer entscheidenden Stufe der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer Priorität. Sie sind nötig, um die Ziele zu erreichen, die für das Jahr 2023 festgelegt wurden, und dienen nicht nur zur Kennzeichnung des Beginns der Durchführung.

108. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 215/2014 sind Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, derartige Informationen auf Ersuchen der Kommission bereitzustellen. Aufgrund der Vielzahl von Indikatoren, die verwendet werden konnten, gab es keine Vorlage für die Bereitstellung von Informationen bezüglich der Methoden und Kriterien zur Auswahl von Indikatoren sowie zur Festlegung von Etappenzielen und Zielvorgaben. Aus diesem Grund ist es denkbar, dass die Genauigkeit der Angaben von Dokument zu Dokument unterschiedlich ist.

109. Für die Anwendung der Aussetzung der Zahlungen wurden Grenzen eingeführt, um zu vermeiden, dass die Verwaltungsbehörden für Änderungen außerhalb des Programms bestraft werden, die nicht vollständig ihrem Einfluss unterliegen. Darüber hinaus sind die im Leistungsrahmen vorgesehenen Sanktionen nicht die einzig verfügbaren Mechanismen.

Insbesondere Verzögerungen beim Beginn und der Durchführung der Projekte können einen geringen Mittelabfluss auslösen, was wiederum eine Aufhebung der Mittelbindungen im Rahmen der n + 3-Regel mit sich bringt. Eine eingeschränkte Durchführung kann demnach dazu führen, dass weniger Mittel zur Verfügung stehen.

111. Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

### **Empfehlung 1 – Ex-ante-Konditionalitäten für den Zeitraum nach 2020 weiterentwickeln**

Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

a) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

b) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, sowie unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes einzelnen Verfahrens stimmt die Kommission der Empfehlung teilweise zu. Sie wird sich jedoch um die Gewährleistung von Kohärenz bemühen.

(c) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

(d) Unter der Bedingung, dass Ex-ante-Konditionalitäten auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung im Wesentlichen zu.

### **Empfehlung 2 – Erwägen, die leistungsgebundene Reserve für den Zeitraum nach 2020 zu einem stärker ergebnisorientierten Instrument auszubauen**

Nach derzeitigem Stand ist die Kommission nicht imstande, konkrete Verpflichtungen bezüglich Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 einzugehen.

Unter der Bedingung, dass der Leistungsrahmen und die leistungsbezogene Reserve auch nach 2020 beibehalten werden, stimmt die Kommission der Empfehlung zu.

c) Die Kommission betont, dass ihr Hauptziel darin besteht, die Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Umsetzung der Fonds zu unterstützen und so Leistungsdefizite zu vermeiden. Die Kommission wird auch weiterhin Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen, z. B. indem sie Leitfäden, technisches Fachwissen usw. bereitstellt oder Möglichkeiten zur Diskussion bzw. zum Erfahrungsaustausch bietet.

Die Aussetzung von Zahlungen und finanzielle Berichtigungen sind Maßnahmen, die nur dann ergriffen werden sollten, wenn alle anderen Bemühungen gescheitert sind. Die Kommission wird diese Maßnahmen überprüfen und wird sie auch weiterhin einsetzen. Sie wird sich jedoch nach Kräften darum bemühen, so weit wie möglich vorbeugende Maßnahmen anzuwenden.



<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	7.12.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	13.7.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	4.10.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	21.11.2017

Im Wege des Legislativpakets für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden zwei Instrumente eingeführt, mit denen die Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik ergebnisorientierter gestaltet werden sollen: Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsbezogene Reserve. Mit Ex-ante-Konditionalitäten werden bestimmte Bedingungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, bevor die Programmdurchführung angelaufen ist. Mit der leistungsgebundenen Reserve ist vorgesehen, dass bei den meisten Programmen der ESI-Fonds 6 % der Gesamtmittelausstattung jedes Mitgliedstaats zurückgestellt werden müssen, die dann auf Basis der Ergebnisse einer Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 endgültig zugewiesen werden. Im Zuge dieser Prüfung hat der Hof untersucht, ob diese beiden Instrumente wirksam eingesetzt wurden, um Anreize dafür zu schaffen, dass die Mitgliedstaaten die Mittel aus dem Kohäsionsfonds besser einsetzen. Der Hof hat festgestellt, dass die Ex-ante-Konditionalitäten einen einheitlichen Rahmen boten, innerhalb dessen geprüft werden konnte, ob die Mitgliedstaaten so aufgestellt waren, dass sie EU-Fonds einsetzen konnten. Deren Bewertung erwies sich allerdings als langwieriger und zeitraubender Prozess, und es bleibt ungewiss, inwieweit dies in der Praxis tatsächlich für Änderungen gesorgt hat und sorgen wird. Die Beibehaltung der Ex-ante-Konditionalitäten hängt stark vom Engagement und der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten ab. Der Hof ist auch der Auffassung, dass Leistungsrahmen und leistungsgebundene Reserve wenig Anreize für eine bessere Ergebnisorientierung der OP schaffen, da sie hauptsächlich auf Ausgaben und Outputs ausgelegt sind.

40  
1977-2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors