

Sonderbericht

Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik:

lobenswerte Ambitionen, doch blieben im
Zeitraum 2014-2020 Hindernisse bestehen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	01 - 09
Ergebnisorientierung des EU-Haushalts war im Zeitraum 2014-2020 eine Priorität	01 - 04
Leistungsorientierte Haushaltsplanung: Was bedeutet das konkret?	05
Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020	06 - 07
Einschränkungen der Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik	08 - 09
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10 - 15
Bemerkungen	16 - 106
Ex-ante-Konditionalitäten	16 - 38
Innovatives Werkzeug zur Schaffung der nötigen Voraussetzungen für eine wirksame Mittelverwendung	16 - 20
Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich nicht rechtzeitig mit den EAK befasst	21 - 28
Nichterfüllung von EAK hatte selten finanzielle Konsequenzen	29 - 34
Ausblick für 2021-2027: Einführung über den Zeitraum hinweg geltender "grundlegender Voraussetzungen" und einer neuen Konditionalität zur "Rechtsstaatlichkeit"	35 - 38
Leistungsgebundene Reserve und Leistungsüberprüfung	39 - 83
Einbehaltung eines Teils der Förderung für leistungsfähige Maßnahmen	39 - 48
Änderungen der Vorschriften im Vorfeld der Leistungsüberprüfung 2019 führten zu zusätzlicher Flexibilität für die Mitgliedstaaten	49 - 60
Die Kommission bewertete nicht die Zuverlässigkeit aller für die Leistungsüberprüfung genutzten Leistungsdaten	61 - 73
Leistungsüberprüfung hatte nur begrenzte Auswirkungen auf die Zuweisung von EU-Mitteln	74 - 80

Ausblick für den Zeitraum 2021-2027: flexiblere Mittelzuweisung, aber Einstellung der obligatorischen leistungsgebundenen Reserve 81 - 83

Leistungsbasierte Fördermodelle 84 - 106

Ausbau der Nutzung von leistungsbasierten Fördermodellen im Zeitraum 2014-2020 84 - 91

Unsicherheit hinsichtlich der Nutzung der neuen leistungsbasierten Fördermodelle behinderte ihre Inanspruchnahme durch die Mitgliedstaaten 92 - 99

Leistungsbasierte Förderung wurde 2014-2020 nahezu ausschließlich über traditionelle VKO ausgezahlt 100 - 101

Ausblick für den Zeitraum 2021-2027: erfolgreiche Einführung der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bedarf weiterer Klarstellung 102 - 106

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 107 - 128

Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014-2020 Hindernisse bestehen 107 - 128

Anhänge

Anhang I – Von der Prüfung erfasste operationelle Programme

Anhang II – Frühere Berichte und Stellungnahmen

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitlinie

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Um die politischen Ziele der EU zu erreichen und somit den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu stärken, müssen Ergebnisse vorgelegt werden. Daher ist eine stärker leistungsorientierte Kohäsionspolitik ein gemeinsames Anliegen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

II Die Dachverordnung 2014-2020 lieferte einen expliziten "Leistungsrahmen" für die operationellen Programme der Mitgliedstaaten, einschließlich Etappenzielen und Zielen, die mit Investitionen durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds erreicht werden sollten. Darüber hinaus erhielten die Mitgliedstaaten durch drei Instrumente finanzielle Anreize dafür, Ergebnisse zu erzielen und ihren Mitteleinsatz zu optimieren, und zwar

- die Anforderung, konkrete Voraussetzungen ("Ex-ante-Konditionalitäten") zu erfüllen, um von Beginn der Programme an für ein investitionsfreundliches Umfeld zu sorgen. Außerdem sollte damit sichergestellt werden, dass die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame und wirtschaftliche Verwendung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds geschaffen wurden, damit Ausgaben der Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt erstattet werden;
- eine obligatorische leistungsgebundene Reserve in Höhe von rund 20 Milliarden Euro (oder 6 % der Kohäsionsausgaben), die für erfolgreiche Prioritätenachsen freigegeben werden konnte oder auf andere Prioritätenachsen desselben Programms oder auf andere Programme im selben Mitgliedstaat umverteilt werden musste;
- leistungsorientierte Fördermodelle, die eine finanzielle Unterstützung durch die EU unmittelbar an vordefinierte Outputs und Ergebnisse knüpften.

III Bei der Prüfung wurde die Nutzung dieser Instrumente im Zeitraum 2014-2020 bewertet. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- diese Instrumente so konzipiert waren, dass sie Leistungsanreize schufen und den Fokus auf die Erzielung von Ergebnissen richteten;
- die Kommission und die Mitgliedstaaten sie wirksam einsetzten;
- ihre Anwendung einen Einfluss auf die Zuweisung und Auszahlung der Kohäsionsfördermittel hatte.

IV Alle drei Instrumente waren dazu geeignet, Leistungsanreize zu schaffen und den Fokus auf die Erzielung von Ergebnissen zu richten. Überdies ergänzten sich die Instrumente, da sie in verschiedenen Phasen und auf unterschiedliche Aspekte der Programmumsetzung anwendbar waren, knüpften die Kohäsionsförderung jedoch allesamt an Leistung und Ergebnisse.

V Kommission und Mitgliedstaaten gelang es nur zum Teil, die drei Instrumente so einzusetzen, dass eine stärker leistungsorientierte Finanzierung der Kohäsionspolitik erzielt wurde. Dabei bewertete der Hof die Ex-ante-Konditionalitäten (EAK) positiver als die leistungsgebundene Reserve und die leistungsorientierten Fördermodelle am wenigsten positiv (mit Ausnahme vereinfachter Kostenoptionen, die es bereits vor 2014 gab).

VI Die Mitgliedstaaten erfüllten die meisten – wenn auch nicht alle – EAK bereits vor dem Start der Programme. Aktionspläne zu ausstehenden EAK wurden vereinbart und größtenteils fertiggestellt. Dies geschah in einigen Fällen jedoch erst gegen Ende des Zeitraums. Die Bewertung von EAK durch die Kommission war als einmaliger Vorgang und nicht als Überwachung ihrer Erfüllung über den gesamten Zeitraum hinweg vorgesehen. Bei den "grundlegenden Voraussetzungen" (die die EAK im Zeitraum 2021-2027 ablösen) wird die Erfüllung durchgehend über den gesamten Zeitraum hinweg gefordert. Die Regelungen zur Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf grundlegende Voraussetzungen bedürfen jedoch einer weiteren Klärung.

VII Im Jahr 2019 gab die Kommission 82 % der leistungsgebundenen Reserve von 20 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 frei. Die freigegebenen Beträge basierten hauptsächlich auf der Erreichung der Ausgaben- und Outputziele der Mitgliedstaaten, da kaum Ergebnisindikatoren für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve zum Einsatz kamen. Insgesamt hatte die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve nur eine begrenzte Auswirkung auf die Programmhaushalte. Die Verwendung einer obligatorischen leistungsgebundenen Reserve wurde für 2021-2027 eingestellt und durch eine Halbzeitüberprüfung ersetzt. Die entsprechenden Bestimmungen sind jedoch vage und geben nicht an, welchen Einfluss die tatsächliche Programmleistung auf die Mittelzuweisung haben wird.

VIII Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Nutzung der zwei neuen leistungsorientierten Fördermodelle, d. h. der "gemeinsamen Aktionspläne" und "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen", war sehr verhalten. Die Kommission hatte mehr Erfolg damit, die Nutzung der eher traditionellen vereinfachten Kostenoptionen zu fördern, obwohl diese nicht ausnahmslos leistungsorientiert sind. "Nicht mit Kosten

verknüpfte Finanzierungen" werden vor allem aufgrund ihrer obligatorischen Verwendung im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität in den kommenden Jahren das vorherrschende EU-Fördermodell sein. Jedoch ist der Hof der Ansicht, dass die geltenden Bestimmungen hinsichtlich ihrer Verwendung in der Kohäsionspolitik näher erläutert werden sollten, damit Mitgliedstaaten dieses innovative Fördermodell mit größerer Wahrscheinlichkeit nutzen.

IX Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Einführung des Leistungsrahmens im Zeitraum 2014-2020 zu einem Paradigmenwechsel beim Finanzmanagement der Kohäsionspolitik beigetragen hat. Jedoch ergab die Prüfung des Hofes auch, dass leistungsorientierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik noch nicht die Regel ist. Auch wenn die drei neu eingeführten Instrumente insbesondere zu neuen Ansätzen bei der Umsetzung geführt haben, hat sich an der Art und Weise, wie EU-Finanzmittel zugewiesen und ausgezahlt werden, so gut wie nichts geändert.

X Der Hof empfiehlt der Kommission,

- die grundlegenden Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 bestmöglich zu nutzen;
- frühzeitig den Weg für eine wirksame Halbzeitüberprüfung im Zeitraum 2021-2027 zu ebnen;
- die für das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung" maßgeblichen Vorschriften zu präzisieren;
- den Ansatz, wie zu den über das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen" geleisteten EU-Finanzmitteln Gewähr erteilt wird, zu klären.

XI Während des Zeitraums 2021-2027 werden die Fonds der Kohäsionspolitik und die Aufbau- und Resilienzfazilität parallel laufen. Einige der Erkenntnisse, die bei der Nutzung von Instrumenten zur leistungsorientierten Kohäsionsförderung im Zeitraum 2014-2020 gewonnen wurden, können auch für die Aufbau- und Resilienzfazilität gelten, bei der die Förderung ebenfalls leistungsorientiert sein wird.

Einleitung

Ergebnisorientierung des EU-Haushalts war im Zeitraum 2014-2020 eine Priorität

01 Die Erreichung der politischen Ziele der EU hängt wesentlich von den Ergebnissen der EU-Ausgaben ab. Dabei verlangt die Haushaltsordnung der EU, dass sämtliche EU-Ausgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung¹ wahren, um das Preis-Leistungs-Verhältnis zu maximieren. Im Jahr 2015 leitete die Kommission eine Initiative namens "ergebnisorientierter EU-Haushalt"² ein, deren Ziel darin bestand, Transparenz und Rechenschaftspflicht bei EU-Ausgaben zu steigern und Ergebnisse in den Mittelpunkt des EU-Haushalts zu stellen.

02 Die Gestaltung einer stärker leistungsbasierten Kohäsionspolitik war ein erklärtes Ziel des Europäischen Parlaments und des Rates bei Annahme des Legislativpakets für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020 im Dezember 2013³.

03 Die Kohäsionspolitik wird durch Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten über etwa 390 operationelle Programme (OP) unter Aufsicht und Anleitung durch die Kommission umgesetzt. Für 2014-2020 betrug der Gesamthaushalt für Kohäsionspolitik etwa 357 Milliarden Euro und entsprach damit rund einem Drittel des gesamten EU-Haushalts. Für 2021-2027 wird der Haushalt bei etwa 373 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) liegen. **Kasten 1** enthält einige Hintergrundinformationen zur Kohäsionspolitik in den zwei Zeiträumen.

¹ [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Artikel 33.

² Europäische Kommission, [Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 – Ergebnisorientierter EU-Haushalt](#), COM(2016) 603 final, 14. September 2016; Europäische Kommission, [Ergebnisorientierter EU-Haushalt](#).

³ [Verordnung \(EU\) 1303/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen, Erwägungsgründe 3, 16 und 23.

Kasten 1

Kurze Zusammenfassung zur Kohäsionspolitik

Das im Vertrag festgehaltene Hauptziel der EU-Kohäsionspolitik ist es, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, indem Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen verringert werden⁴. In den letzten Jahren ist die Kohäsionspolitik zudem zu einem der wichtigsten Investitionswerkzeuge der EU zur Umsetzung ihrer übergeordneten Prioritäten und Strategien geworden, angefangen bei der Lissabon-Strategie im Zeitraum 2007-2013 bis hin zur Strategie Europa 2020 für 2014-2020.

Im Zeitraum 2021-2027 wird die Kohäsionspolitik fünf politische Ziele mit Schwerpunkt auf "einem wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europa", "einem grüneren, CO2-armen Europa auf dem Weg zu einer klimaneutralen Wirtschaft", "einem stärker vernetzten Europa durch die Steigerung der Mobilität", "einem sozialeren und inklusiveren Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird" und "einem bürgernäheren Europa" unterstützen. Mit der Kohäsionspolitik werden zudem die Ziele des europäischen Grünen Deals unterstützt.

Im Zeitraum 2014-2020 wurde die Kohäsionspolitik über drei der fünf ESI-Fonds finanziert: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds (KF), während sich die anderen beiden Fonds auf die Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei richten.

04 Am 24. Juni 2021 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf die Dachverordnung⁵, aus der die Vorschriften für 2021-2027 hervorgehen. Im Zeitraum 2021-2027 werden die Fonds der Kohäsionspolitik weitestgehend parallel zur Aufbau- und Resilienzfazilität mit einem Haushalt von 627,5 Milliarden Euro (einschließlich Zuschüssen in Höhe von 312,5 Milliarden Euro) umgesetzt. Die Aufbau- und Resilienzfazilität hat zum Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der

⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 174.

⁵ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

COVID-19-Pandemie abzufedern, indem Mitgliedstaaten zur Verwirklichung vereinbarter Etappenziele und Zielwerte finanzielle Unterstützung bereitgestellt wird⁶.

Leistungsorientierte Haushaltsplanung: Was bedeutet das konkret?

05 Mit leistungsorientierter Haushaltsplanung ist die systemische Nutzung von Informationen über Outputs, Ergebnisse und/oder Auswirkungen gemeint, um die Zuweisung von öffentlichen Mitteln zu begründen, zu beeinflussen und/oder festzulegen⁷. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert drei⁸ allgemeine Kategorien von leistungsbasierter Haushaltsplanung: präsentationsbezogene (*presentational*), Leistungsangaben berücksichtigende (*performance-informed*) und direkt leistungsbasierte (*performance-based*) Haushaltsplanung. In diesem Bericht verwendet der Hof den Ausdruck "leistungsbasierte Finanzierung" analog zur letzteren, sieht damit jedoch auch die Finanzierung von Programmen und Vorhaben abgedeckt.

Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020

06 Mit der Dachverordnung 2014-2020 wurden zwei Hauptkomponenten eingeführt, die auf stärker an Ergebnissen orientierte Kohäsionsausgaben abzielten. Zum einen wurden Mitgliedstaaten durch einen expliziten "Leistungsrahmen" dazu verpflichtet, konkrete Ziele für Investitionen aus den ESI-Fonds zu definieren. Zum anderen wurden konkrete Instrumente für leistungsbasierte Förderung in der Kohäsionspolitik eingeführt, um finanzielle Anreize für Mitgliedstaaten zu schaffen und ihre Inanspruchnahme von finanzieller Unterstützung seitens der EU zu optimieren, und zwar

⁶ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

⁷ OECD, [Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results](#), OECD Journal on Budgeting, Band 2017/1, Abschnitt 1.2.1.

⁸ OECD, [Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons](#), 31. März 2017, S. 8-9.

- die Anforderung, konkrete Ex-ante-Konditionalitäten (EAK) zu erfüllen, die nötig sind, um von Beginn des Programms an für ein investitionsfreundliches Umfeld zu sorgen und sicherzustellen, dass die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit Ausgaben der Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt erstattet werden;
- eine obligatorische leistungsgebundene Reserve in Höhe von 6 % der Gesamtzuweisung für jeden Mitgliedstaat, die auf Grundlage der Leistungsüberprüfung 2019 für erfolgreiche Prioritätenachsen desselben Programms oder auf andere Programme im selben Mitgliedstaat umverteilt werden konnte;
- die Ausweitung der Nutzung leistungsbasierter Fördermodelle. Insbesondere wurden zwei Fördermodelle ("gemeinsame Aktionspläne" und "nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen") eingeführt, letztere im Jahr 2019. Sie knüpften die EU-Förderung direkt an die Erreichung vordefinierter Outputs, Ergebnisse oder Bedingungen. Gleichzeitig wurden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, "vereinfachte Kostenoptionen" (VKO) anzuwenden, die bereits im Zeitraum 2007-2013 erprobt worden waren.

07 Im Zeitraum 2014-2020 unterlagen die ESI-Fonds zudem einer "makroökonomischen Konditionalität", im Rahmen derer die EU-Förderung angepasst oder ausgesetzt werden konnte, wenn ein Mitgliedstaat den Regeln der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung nicht nachkam. Diese Vorschrift wurde bisher jedoch noch nicht angewandt.

Einschränkungen der Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik

08 Die Kommission trägt die Verantwortung für eine wirtschaftliche Nutzung von EU-Mitteln, auch wenn diese gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet werden⁹. Bei der Gestaltung einer stärker leistungsbasierter Kohäsionspolitik gelten jedoch eine Reihe besonderer Einschränkungen¹⁰, und zwar

⁹ [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#), Artikel 317; Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046, Artikel 62 Absatz 3.

¹⁰ Europäische Kommission, [Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020](#), COM(2016) 603 final, S. 14; [Jahresbericht 2017 des Hofes](#),

- Die Gesamtzuweisungen an Mitgliedstaaten (bekannt als "Finanzausstattung") werden von Anfang an bei den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vereinbart. Folglich besteht während des Zeitraums keine Flexibilität für eine Neuzuweisung von Mitteln zwischen den Mitgliedstaaten.
- Der siebenjährige MFR legt Höchstbeträge ("Obergrenzen") für jede Ausgabenkategorie fest, die nur im äußersten Fall angepasst werden sollten.

09 Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass Leistung, einschließlich der Erzielung von Ergebnissen, von vielen verschiedenen Akteuren abhängig ist: der Kommission, nationalen, regionalen und lokalen Behörden in den Mitgliedstaaten und Teilnehmern aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Sie alle sind in die Erreichung von Zielen, Etappenzielen und Zielen eingebunden und müssen sicherstellen, dass Mittel auf EU- und nationaler Ebene wirtschaftlich, wirksam und vorschriftsgemäß eingesetzt werden. Zudem sind territoriale Unterschiede zu berücksichtigen, welche die Leistung eines Programms beeinflussen können. Wie die COVID-19-Pandemie jüngst zeigte, können auch äußere Faktoren erhebliche Auswirkungen auf die Programmumsetzung haben.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

10 Bei der Prüfung bewertete der Hof den Einsatz der Instrumente zur leistungsorientierten Finanzierung in der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- diese Instrumente so konzipiert waren, dass sie Leistungsanreize schufen und den Fokus auf die Erzielung von Ergebnissen richteten;
- die Kommission und die Mitgliedstaaten sie wirksam einsetzten;
- ihre Anwendung einen Einfluss auf die Zuweisung und Auszahlung der Kohäsionsfördermittel hatte.

11 Im Zuge seiner Prüfungstätigkeit betrachtete der Hof den verordnungsrechtlichen Rahmen, die Verfahren und Leitlinien der Kommission sowie die entsprechenden Dokumente und Veröffentlichungen zu leistungsorientierter Förderung in der EU und der Kohäsionspolitik.

12 Darüber hinaus analysierte der Hof Daten der Kommission zur Umsetzung von Aktionsplänen für EAK und zur Leistungsüberprüfung. Für die Analyse wählte der Hof 14 OP aus vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Polen und Rumänien), die sowohl EFRE/KF- als auch ESF-Förderung im Rahmen von fünf thematischen Zielen abdeckten, die eng mit Europa 2020 zusammenhingen, sowie acht entsprechende Aktionspläne für EAK aus (siehe [Anhang I](#)). Weiterhin befragte er die für diese 14 OP zuständigen Verwaltungsbehörden zur Unterstützung bei der Erfüllung von EAK seitens der Kommission, zu Kontrollen der Zuverlässigkeit der Leistungsdaten durch die Mitgliedstaaten und zu Hindernissen bei der Inanspruchnahme leistungsorientierter Fördermodelle.

13 Der Hof sprach überdies mit Kommissionsbediensteten sowie Sachverständigen für die Entwicklung und Umsetzung von leistungsorientierten Fördermodellen bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Weltbank, dem European Policy Research Centre (EPRC), dem Center for European Policy Studies (CEPS) und in vier Mitgliedstaaten (Österreich, den Niederlanden, Portugal und Deutschland).

14 Schließlich stützte sich der Hof bei dieser Prüfung auf seine vorherigen Berichte zur Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik und seine Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen der Kommission (siehe [Anhang II](#)).

15 Gegenstand der Prüfung war der Zeitraum bis Dezember 2020. Zudem analysierte der Hof die jüngsten Entwicklungen und stellte einige Risiken und Chancen für den Zeitraum 2021-2027 fest. Neuzuweisungen von Haushaltsmitteln für 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie¹¹ wurden vom Hof im Rahmen dieser Prüfung jedoch nicht berücksichtigt.

¹¹ [Verordnung \(EU\) 2020/460](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise); [Verordnung \(EU\) 2020/558](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch.

Bemerkungen

Ex-ante-Konditionalitäten

Innovatives Werkzeug zur Schaffung der nötigen Voraussetzungen für eine wirksame Mittelverwendung

16 EAK sind eine der wesentlichen Neuerungen für den Zeitraum 2014-2020. Sie betreffen z. B. das Vorhandensein eines zugrunde liegenden Rechtsrahmens, die administrative Kapazität zur Verwaltung der Mittel sowie das Bestehen eines strategischen Rahmens zur Lenkung von Investitionen aus den ESI-Fonds¹².

17 Bevor OP angenommen werden konnten, mussten die Mitgliedstaaten entweder nachweisen, dass sie die EAK erfüllt hatten, oder Aktionspläne vorschlagen, in denen sie erläutern, wie sie diese bis zum 31. Dezember 2016 erfüllen werden. Die Mitgliedstaaten mussten über die Umsetzung dieser Aktionspläne in ihren jährlichen Durchführungsberichten, die bis zum 30. Juni 2017 einzureichen waren, oder in im August 2017 fälligen Fortschrittsberichten Bericht erstatten¹³.

18 Die Mitgliedstaaten mussten 29 thematische EAK, die an bestimmte Arten von Investitionen geknüpft sind, und sieben allgemeine EAK erfüllen (siehe **Kasten 2** und **Abbildung 1**).

¹² Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes "Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente", Anhänge I und II.

¹³ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 19 Absatz 2.

Kasten 2

Beispiele für thematische EAK im Zeitraum 2014-2020

EAK 1.1 "*Forschung und Innovation: Mit einer nationalen oder regionalen Strategie für intelligente Spezialisierung (...)*" verpflichtete Mitgliedstaaten dazu, eine Strategie für Investitionen in die Forschung zu schaffen, mit deren Hilfe EU-Mittel gezielt auf Investitionen mit hohem Wachstumspotenzial gerichtet werden sollten.

EAK 2.2 "*Infrastruktur im Bereich NGN (Netze der nächsten Generation): In nationalen oder regionalen NGN-Plänen (...)*" verpflichtete Mitgliedstaaten dazu, Pläne für Investitionen in Breitbandinfrastruktur zu schaffen sowie wirtschaftlich rentable Bereiche, in denen Investitionen in erster Linie aus dem privaten Sektor kommen sollten, und andere Bereiche mit geringer Rentabilität festzustellen, in denen eine öffentliche Bezuschussung, einschließlich EU-Mittel, nötig wäre.

EAK 4.1 verpflichtet Mitgliedstaaten dazu, "*kosteneffiziente Verbesserungen der Investitionen in Energieeffizienz beim Neubau oder bei der Renovierung von Gebäuden*" gemäß den EU-Richtlinien zu fördern. Dies sollte Marktakteuren als Anreiz dazu dienen, effiziente Energiedienste bereitzustellen und zu erwerben und Maßnahmen zu ergreifen, um die Energieeffizienz zu verbessern.

19 Einige der allgemeinen EAK richteten sich auf konkrete Aspekte der Rechtsstaatlichkeit und EU-Werte, wie z. B. Bekämpfung von Diskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die wirksame Anwendung des Rechts über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Vorschriften über staatliche Beihilfen, jedoch gab es keine allgemeine Konditionalität im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit.

20 Bei einer vorherigen Prüfung hatte der Hof bereits festgestellt, dass die EAK einen einheitlichen Rahmen für die Bewertung der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Inanspruchnahme von EU-Mitteln schaffen und dass die Mitgliedstaaten sie als positives Element wahrnahmen¹⁴. Gleichzeitig stellte der Hof eine Reihe von Mängeln hinsichtlich der Gestaltung der EAK fest. Diese Bereiche bildeten auch den Schwerpunkt dieser Prüfung.

¹⁴ Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffern 38 und 94.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich nicht rechtzeitig mit den EAK befasst

EAK-Bewertung auf Grundlage allgemein gehaltener Kriterien

21 Ab 2014 mussten die Mitgliedstaaten selbst bewerten, ob sie die EAK erfüllen. Diese Selbstbewertung beruhte auf Kriterien, die in der Dachverordnung¹⁵ angegeben waren und durch die Kommission validiert werden mussten. Die Kriterien im Rahmen der Dachverordnung waren oftmals breit gefasst, ließen erheblichen Interpretationsspielraum und bezogen sich häufig nicht auf konkrete quantifizierbare Vorgaben, selbst wenn solche Vorgaben aus dem EU-Recht ableitbar gewesen wären.

22 2014 legte die Kommission zusätzliche Leitlinien vor, wie Mitgliedstaaten und ihre eigenen Dienststellen Fortschritte bei der Erreichung der EAK bewerten sollten. Trotzdem stellte der Hof fest, dass es zu einer uneinheitlichen Bewertung und Validierung des Fortschritts von Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer EAK-Aktionspläne durch die Kommission kam. Wie **Kasten 3** zeigt, war dies bis Ende des Zeitraums 2014-2020 der Fall.

Kasten 3

Uneinheitliche Bewertung von EAK durch die Kommission

Vier Mitgliedstaaten (Italien, Frankreich, Rumänien und Zypern) konnten ihre Aktionspläne für EAK 6.2 in der Abfallwirtschaft nicht innerhalb der Berichtsfrist bis Ende August 2017 umsetzen. Folglich teilte die Kommission den operationellen Programmen in Italien und Rumänien mit, dass sie die Zahlungen aussetzen würde. Im Februar 2019 setzte die Kommission die Zahlungen für das italienische OP tatsächlich aus, nicht aber für das rumänische OP. Bei den anderen beiden OP (Frankreich und Zypern) verhandelte die Kommission weiter um die vollständige Umsetzung der Aktionspläne. Im Fall von Zypern war der Aktionsplan im Dezember 2020 immer noch nicht umgesetzt.

Gestaltung der EAK-Bewertung als einmaliger Vorgang zu Beginn des Zeitraums 2014-2020

23 In der Phase der OP-Annahme war noch rund ein Drittel der thematischen EAK nicht erfüllt. Die Kommission stellte Probleme bei zumindest einigen der EAK für 26 der damals 28 Mitgliedstaaten fest. Nur Österreich und Dänemark erfüllten sämtliche

¹⁵ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 19 und Anhang XI.

relevanten EAK bei Annahme ihrer OP. Die übrigen 26 Mitgliedstaaten nahmen insgesamt 761 Aktionspläne für die Erfüllung der EAK nach OP-Annahme an.

24 Diese Zahlen gaben keinerlei Hinweis auf die möglichen Auswirkungen nicht erfüllter EAK auf die Leistung. Dennoch veranschaulichten sie, dass die Nichterfüllung von EAK kein Einzelfall war, sondern mehrere Bereiche und viele Mitgliedstaaten betraf.

25 Ende August 2017 meldeten die Mitgliedstaaten die Umsetzung von 746 (98 %) ¹⁶ der 761 Aktionspläne. Die 15 noch ausstehenden Aktionspläne betrafen acht Mitgliedstaaten: Zypern, Spanien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg und Rumänien. Bis 2018 hatte der Großteil dieser Mitgliedstaaten seine Aktionspläne vollständig umgesetzt. Die Aktionspläne für ein italienisches OP und ein zyprisches OP waren jedoch auch im Dezember 2020 noch ausstehend.

26 Im Zeitraum 2014-2020 war die Bewertung von EAK als einmaliger Vorgang vorgesehen. Gemäß der Dachverordnung waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Erfüllung ihrer EAK bei OP-Annahme (oder unter bestimmten Umständen bis Dezember 2016) zu bewerten, und sollte die Kommission diese Bewertung validieren. Die Dachverordnung verpflichtete die Mitgliedstaaten und die Kommission jedoch nicht dazu, zu überwachen, ob die EAK über die Dauer des Programms hinweg weiterhin erfüllt wurden. Somit ist unklar, ob die bei diesem Prozess gemeldeten Erfolge über den gesamten Zeitraum 2014-2020 Bestand hatten.

Belege für die Auswirkungen von EAK auf die Wirksamkeit von Ausgaben nur in begrenztem Umfang vorhanden

27 Die Mitgliedstaaten knüpften unterschiedliche Erwartungen an die Auswirkungen der EAK. In den meisten Fällen waren sie nicht der Ansicht, dass ihre Erfüllung automatisch zu einer wirkungsvolleren Umsetzung der Kohäsionspolitik führen würde; sie betrachteten die EAK vielmehr als ein hilfreiches Werkzeug für die Selbstbewertung ¹⁷. Durch unsere Prüfungstätigkeit in den letzten Jahren bestätigt sich, dass selbst dann, wenn ein Mitgliedstaat eine EAK formal erfüllt, dies allein nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich die Lage vor Ort gebessert hat und die Voraussetzungen für die Erzielung von Ergebnissen geschaffen wurden (siehe Beispiele in [Kasten 4](#)).

¹⁶ Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffer 34.

¹⁷ Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffern 38-39.

Kasten 4

EAK wurden erfüllt, aber führten nicht immer zu Verbesserungen vor Ort

Bei der Prüfung zur Bekämpfung der Kinderarmut stellte der Hof fest, dass die untersuchten Mitgliedstaaten allesamt Strategien zur Armutsbekämpfung im Einklang mit EAK 9.1 "Verwirklichung eines nationalen strategischen Gesamtkonzepts zur Reduzierung der Armut" verabschiedet hatten¹⁸. Der Hof fand jedoch einige Schwachstellen bei der Umsetzung dieser Strategien vor. So kam er im Falle von Polen und Rumänien z. B. zu dem Schluss, dass die nationalen Behörden die Umsetzung nicht wirksam begleitet hatten und dass die Zielvorgaben in den Strategien bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung erfüllt worden waren.

Bei der Prüfung zu staatlichen Beihilfen stellte der Hof fest, dass die Erfüllung der entsprechenden allgemeinen EAK durch die Mitgliedstaaten nicht zwangsläufig eine bessere Einhaltung im Rahmen von kohäsionspolitischen Projekten vor Ort zur Folge hatte¹⁹. Prüfungen des Hofes zur "Zuverlässigkeitserklärung" zeigten weiterhin, dass die Nichteinhaltung von Vorschriften über staatliche Beihilfen eine häufige Fehlerquelle bei Kohäsionsausgaben nach 2017 war²⁰.

28 Gleichzeitig kann die Einführung von EAK einen indirekten Beitrag geleistet haben; die Voraussetzungen für die Zuweisung von EU-Mitteln vor Ort wären ohne sie noch schwieriger zu erfüllen gewesen. Eine Studie der Kommission aus dem Jahr 2017 kam zu dem Schluss, dass der Einsatz der ESI-Fonds durch die EAK wirksamer und strukturierter ablief²¹. Es wurde jedoch eingeräumt, dass nur in begrenztem Umfang Belege vorlagen und Schlussfolgerungen verfrüht sein könnten. Seitdem führte die Kommission keine weitere Bewertung zu den Auswirkungen von EAK auf die Wirksamkeit von Ausgaben vor Ort durch.

¹⁸ Sonderbericht Nr. 20/2020 des Hofes "Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen", Ziffer 65.

¹⁹ Sonderbericht Nr. 24/2016 "Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung", Ziffer 105.

²⁰ Jahresbericht des Hofes 2018, Ziffer 1.30.

²¹ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, "The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds", 31. März 2017, SWD(2017) 127 final, Teil C und D.

Nichterfüllung von EAK hatte selten finanzielle Konsequenzen

29 Im Zeitraum 2014-2020 bestand ein direkter Zusammenhang zwischen der Nichterfüllung von EAK und der Auszahlung von EU-Mitteln für die betreffenden Prioritäten in zwei Phasen, da die Kommission befugt war, Zahlungen auszusetzen, wenn die Mitgliedstaaten die jeweiligen EAK nicht erfüllten²², und zwar

- konnte die Kommission zum einen in der Phase der OP-Annahme Zwischenzahlungen bis zum Abschluss der Aktionspläne aussetzen, wenn sie nachweisen konnte, dass die Verwirklichung spezifischer Ziele stark beeinträchtigt wurde;
- zum anderen konnte sie Zahlungen aussetzen, wenn Aktionspläne nicht bis zum 31. Dezember 2016 abgeschlossen wurden.

Jedoch war die Nichterfüllung von EAK nicht allein Grund genug für die Aussetzung von Zahlungen.

Die Kommission setzte keine Zahlungen aufgrund der Nichterfüllung von EAK in der Phase der OP-Annahme aus

30 Im Hinblick auf die erste Phase stellte der Hof fest, dass die Kommission keine Aussetzung von Zahlungen zum Zeitpunkt der OP-Annahme verhängt hatte, obwohl etwa ein Drittel der thematischen EAK noch nicht erfüllt worden war (siehe Ziffer **23**). Er stellte außerdem fest, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits eine Aussetzung erwirkt hatten, die rund 2 % der EFRE/KF-Förderung und 3,5 % der ESF-Förderung ausmachte²³. Möglicherweise wurde dadurch verhindert, dass die Kommission selbst eine Aussetzung verhängte. Zudem zeigt dies, dass sich die EAK zumindest zu Beginn des Zeitraums 2014-2020 auf die Umsetzung der ESI-Fonds auswirkten.

31 Hinsichtlich der zweiten Phase entwickelte die Kommission Verfahren zur Überwachung der Umsetzung von Aktionsplänen durch die Mitgliedstaaten²⁴ und

²² Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 19 Absatz 5.

²³ Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffern 61 und 62.

²⁴ Europäische Kommission, "Procedure for monitoring and assessing the implementation of action plans to fulfil applicable ex ante conditionalities by DG EMPL", aktualisierte Fassung für den jährlichen Durchführungsbericht 2017, 28. Juli 2017.

definierte Kriterien für mögliche Aussetzungen von Zahlungen²⁵. Angaben der Kommission zufolge war eine Aussetzung nur dann möglich, wenn "sie dazu ausreichend unterrichtet war und über eine Rechtsgrundlage verfügte". Die Nichtumsetzung eines Aktionsplans war an sich nicht ausreichend, um eine Aussetzung zu veranlassen. Gemäß der Dachverordnung mussten im Ermessen der Kommission auferlegte Aussetzungen von Zahlungen im Verhältnis zu "den zu ergreifenden Maßnahmen und den gefährdeten Mitteln" stehen²⁶.

32 Währenddessen waren die Mitgliedstaaten weder verpflichtet, innerhalb der Berichtsfrist bis 2017 systematisch über den Stand der Fortschritte ihrer Aktionspläne zu berichten; noch mussten sie Informationen bereitstellen, um eine systematische und einheitliche Bewertung, ob die Bedingungen für die Aussetzung von Zahlungen vorlagen, zu ermöglichen. Ohne einen deutlichen und messbaren Zusammenhang zwischen den EAK und der Verwirklichung spezifischer OP-Ziele in der Dachverordnung war es der Kommission nahezu unmöglich, Entscheidungen über eine Aussetzung zu rechtfertigen. Folglich lag die Beweislast zur Rechtfertigung von Aussetzungen zwar bei der Kommission, jedoch hatte diese keinen Zugang zu den dazu nötigen Informationen.

Die Kommission setzte Zahlungen nur für zwei OP im Zeitraum 2014-2020 aus

33 Während der ersten drei Jahre des Zeitraums 2014-2020 prüfte die Kommission die Notwendigkeit einer Zahlungsaussetzung in Bezug auf 15 der 761 Aktionspläne, die acht Mitgliedstaaten abdeckten (siehe Ziffer 25). Ankündigungsschreiben zur Aussetzung konnten jedoch erst verfasst werden, nachdem Mitgliedstaaten bis Ende August 2017 über die Umsetzung ihrer Aktionspläne berichtet hatten. Ende 2017 und nach Analyse des durch die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der EAK erreichten Fortschritts verschickte die Kommission solche Ankündigungsschreiben für fünf Aktionspläne bei fünf verschiedenen OP (in Spanien, Italien und Rumänien).

34 Im April 2018 und Februar 2019 entschied die Kommission, Zahlungen für zwei dieser fünf OP (Spanien und Italien) auszusetzen. Die Aussetzung für das spanische OP wurde im März 2019 aufgehoben, während die Zahlungen an das italienische OP weiterhin ausgesetzt wurden.

²⁵ Europäische Kommission, "ESI funds procedure on suspension of payments due to the failure to complete action plans to fulfil ex ante conditionalities", Fassung 3.0 – 26. Juni 2017, Regio DDG.02.

²⁶ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 19 Absatz 5.

Ausblick für 2021-2027: Einführung über den Zeitraum hinweg geltender "grundlegender Voraussetzungen" und einer neuen Konditionalität zur "Rechtsstaatlichkeit"

35 Für den Zeitraum 2021-2027 werden die EAK durch "grundlegende Voraussetzungen" ersetzt²⁷. Insgesamt gibt es 20 grundlegende Voraussetzungen im Vergleich zu 36 EAK. Der Großteil dieser grundlegenden Voraussetzungen stimmt weitgehend mit den vorherigen EAK überein. Darüber hinaus wurden die allgemeinen EAK durch zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen ersetzt. Diese zielübergreifenden Voraussetzungen beziehen sich auf Aspekte im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge, staatlichen Beihilfen sowie der Charta der Grundrechte der EU und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. *Abbildung 1* gibt einen Überblick zu den EAK 2014-2020 und den grundlegenden Voraussetzungen 2021-2027.

36 Im Gegensatz zu 2014-2020 sind die Mitgliedstaaten zur Anwendung der grundlegenden Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 verpflichtet. Zudem kann die Kommission Zahlungen bis zum Ende dieses Zeitraums aussetzen, wenn Mitgliedstaaten grundlegende Voraussetzungen nicht mehr erfüllen²⁸. Damit wurde die Rolle der Kommission bei der Umsetzung der Fonds der Kohäsionspolitik durch die Mitgliedstaaten erheblich gestärkt.

37 Ebenso wie 2014-2020 ist die Kommission jedoch im Zeitraum 2021-2027 laut Dachverordnung nicht verpflichtet, das Europäische Parlament und den Rat über die Einhaltung der grundlegenden Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten in Kenntnis zu setzen. Durch eine solche Berichterstattung könnte besser herausgestellt werden, wie wichtig die Erfüllung grundlegender Voraussetzungen für die wirksame und wirtschaftliche Verwendung von EU-Mitteln ist.

²⁷ Verordnung (EU) 2021/1060, Anhänge III und IV.

²⁸ Verordnung (EU) 2021/1060, Artikel 15 Absatz 6.

38 Am 16. Dezember 2020 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung 2020/2092 mit Vorschriften zum Schutz des EU-Haushalts in Fällen, in denen Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen²⁹. Die neue Konditionalität zur "Rechtsstaatlichkeit" ergänzt die grundlegenden Voraussetzungen in der Dachverordnung 2021-2027 und andere Instrumente und Prozesse zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Anwendung. Insbesondere für die Fonds der Kohäsionspolitik kann die Kommission nur Maßnahmen vorschlagen, wenn spezifische Verfahren unter der Dachverordnung die Wirtschaftlichkeit der EU-Haushaltsführung nicht angemessen gewährleisten oder die finanziellen Interessen der EU nicht schützen.

²⁹ [Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) des EP und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

Abbildung 1 – EAK 2014-2020 und grundlegende Voraussetzungen 2021-2027

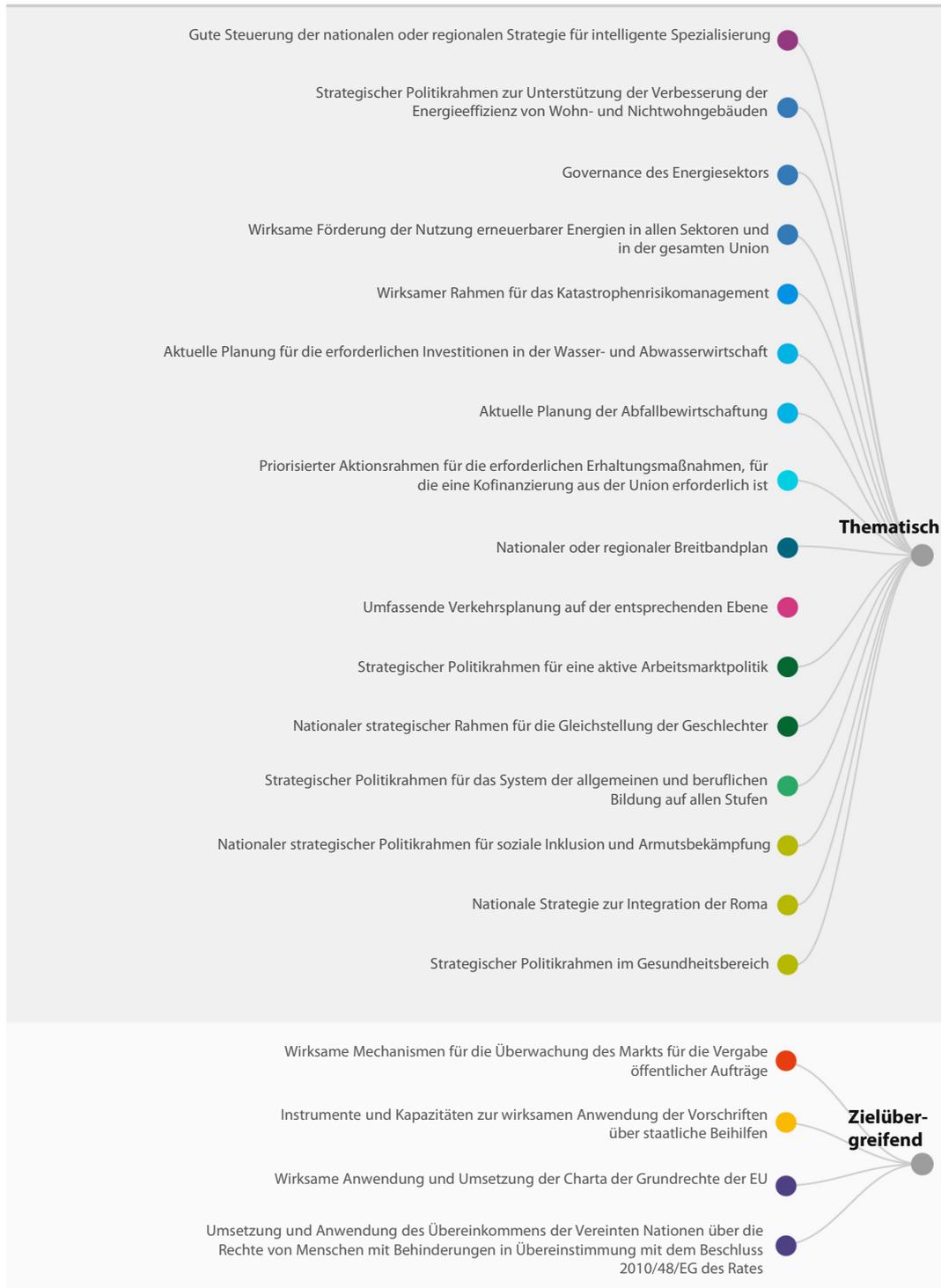


Anmerkung: Ex-ante-Konditionalitäten sind im Vergleich zur Rechtsgrundlage verkürzt und vereinfacht angegeben.

Quelle: Verordnung (EU) 2021/1060, Anhang III Zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen und Anhang IV Thematische grundlegende Voraussetzungen; Verordnung (EU) 1303/2013, Anhang XI Ex-ante-Konditionalitäten.

Grundlegende Voraussetzungen

2021-2027



Leistungsgebundene Reserve und Leistungsüberprüfung

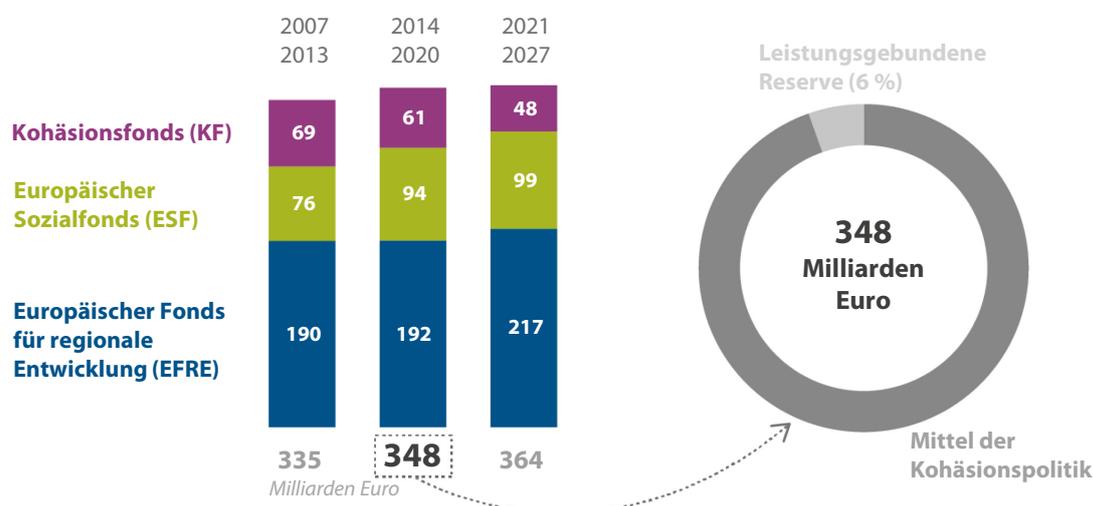
Einbehaltung eines Teils der Förderung für leistungsfähige Maßnahmen

Freigabe der leistungsgebundenen Reserve auf Grundlage der Leistungsüberprüfung 2019

39 Die leistungsgebundene Reserve stellte einen Versuch dar, Haushaltsentscheidungen an Leistung, insbesondere Outputs, zu knüpfen. Die Freigabe der Reserve war von der Erfüllung entsprechender Etappenziele für jede Prioritätsachse bis Ende 2018 abhängig, die durch eine Leistungsüberprüfung ermittelt wurde³⁰. Diese Leistungsüberprüfung sollte 2019 unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2018 gemeldeten Leistungsdaten durchgeführt werden.

40 In den OP 2014-2020 wurde eine leistungsgebundene Reserve von rund 6 % der EU-Mittel (etwa 20,2 Milliarden Euro) im Rahmen der Mittelzuweisungen des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" (mit Ausnahme des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" (ETZ)) vorgesehen, wie *Abbildung 2* zu entnehmen ist.

Abbildung 2 – Kohäsionshaushalt (für die letzten drei Zeiträume) und die leistungsgebundene Reserve 2014-2020



Anmerkungen: Die Vergabe im Rahmen des EFRE bezieht sich lediglich auf das Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" (das Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit" (ETZ) ist ausgenommen). Kroatien trat der EU im Jahr 2013 bei und das Vereinigte Königreich trat 2020 aus. Abbildungen für den Zeitraum 2021-2027 zeigen Mittel für die Kohäsionspolitik (zu jeweiligen Preisen).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

³⁰ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 20.

41 Eine leistungsgebundene Reserve gab es bereits vor 2014-2020. Im Zeitraum 2000-2006 war diese obligatorisch, obwohl die Kriterien zur Leistungsbewertung in den OP nicht festgelegt werden mussten. Im Zeitraum 2007-2013 konnten die Mitgliedstaaten diese dann freiwillig anwenden. Im Vergleich zu vorherigen Zeiträumen waren die wichtigsten Neuerungen für 2014-2020 die verpflichtende Nutzung eines Leistungsrahmens auf der Grundlage der Interventionslogik der OP, die Aufschlüsselung der Reserve auf Ebene der Prioritäten und die ausdrückliche Kopplung der Freigabe der Reserve (für jede Prioritätsachse) an eine zufriedenstellende Leistung, die anhand von in den OP zum Zeitpunkt der Leistungsüberprüfung festgelegten Etappenzielen gemessen wurde.

Leistungsüberprüfung auf Grundlage einer ganzen Reihe von Indikatoren und Etappenzielen

42 Im Jahr 2019 führte die Kommission ihre Leistungsüberprüfung für 300 EFRE/KF- und ESF-OP mit einer leistungsgebundenen Reserve aus. Diese Leistungsrahmen bestanden aus einer Reihe von Indikatoren, Etappenzielen und Zielen für jede Prioritätsachse dieser EFRE/KF- und ESF-OP³¹. Insgesamt betraf die Überprüfung 1 917 verschiedene Prioritätsachsen innerhalb dieser OP und 5 802 Indikatoren. Es gab vier Arten von Indikatoren, und zwar

- Finanz(input)indikatoren zur Messung von Ausgaben; für jede Priorität musste solch ein Indikator vorgesehen werden;
- wichtige Durchführungsschritte zur Ergänzung von Outputindikatoren, wenn keine Outputs bis Ende 2018 zu erwarten waren;
- Outputindikatoren (gemeinsam oder programmspezifisch) zur Messung der Durchführung von Maßnahmen;
- Ergebnisindikatoren (gemeinsam oder programmspezifisch für ESF-OP und programmspezifisch bei anderen Fonds) zur Messung der Verwirklichung bestimmter OP-Ziele, sofern angemessen und in engem Zusammenhang mit geförderten politischen Maßnahmen.

Durch die Verwendung gemeinsamer Indikatoren kann die Kommission Programme miteinander vergleichen und Indikatorwerte zusammenfassen.

³¹ Europäische Kommission, [Guidance for Member States on performance framework, review and reserve](#), EGESIF_18-0021-01, 19. Juni 2018, Version 2.0.

Voraussetzungen für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve

43 Der Leistungsrahmen für jede Prioritätsachse musste mindestens einen Finanz(input)indikator und einen Outputindikator enthalten; die Anwendung von Ergebnisindikatoren und wichtigen Durchführungsschritten war optional. Um für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve in Frage zu kommen, mussten die Indikatoren mindestens 85 % ihres Etappenzielwerts erreichen; wurden mehr als zwei Indikatoren herangezogen, wurde der Schwellenwert von 85 % für einen der Indikatoren auf 75 % abgesenkt³². Bei Prioritäten, bei denen die Etappenzielwerte nicht erreicht wurden, erhielten die Mitgliedstaaten drei Monate Zeit, um eine OP-Änderung zur Neuzuweisung der Reserve an jene Prioritäten vorzuschlagen, welche die Etappenziele erreicht hatten.

44 Die ursprünglichen Vorschriften für EFRE/KF-Vorhaben sahen vor, dass Indikatoren gemeldet werden sollten, sobald Vorhaben erfolgreich durchgeführt worden waren³³. Die Projektausgaben, die zur Berechnung der Finanzindikatoren verwendet wurden, durften nur im jährlichen Durchführungsbericht ausgewiesen werden, wenn sie bis Ende 2018 anfielen und der Kommission bescheinigt wurden³⁴.

45 Die Mitgliedstaaten durften die ursprünglichen OP-Etappenzielwerte und Indikatoren vor der Leistungsüberprüfung in "gebührend gerechtfertigten Fällen" überarbeiten, z. B. bei einer erheblichen Veränderung der wirtschaftlichen, umweltpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen³⁵. Im Jahr 2014 schlug die Kommission sekundäre Rechtsvorschriften vor, die eine Überarbeitung der Etappenziele ermöglichten, wenn falsche Annahmen dazu führen, dass Vorgaben oder Etappenziele zu niedrig bzw. zu hoch angesetzt werden³⁶.

³² Durchführungsverordnung (EU) 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 6.

³³ Durchführungsverordnung (EU) 215/2014 der Kommission, Artikel 5 Absatz 3.

³⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2015/207 der Kommission vom 20. Januar 2015 mit detaillierten Regelungen zur Durchführung der Verordnung (EU) 1303/2013, Anhang V.

³⁵ Verordnung (EU) 1303/2013, Anhang II, Artikel 5.

³⁶ Durchführungsverordnung (EU) 215/2014 der Kommission, Artikel 5 Absatz 6.

46 Im Zeitraum 2014-2020 konnte die Kommission Zwischenzahlungen aussetzen, wenn die Etappenziele "deutlich verfehlt" wurden³⁷. Um diese Option zu nutzen, musste die Kommission die zugrunde liegenden Mängel bei der Durchführung den betreffenden Mitgliedstaaten mitteilen und ihnen Gelegenheit geben, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

47 Der Hof merkte bereits an, dass die Leistungsüberprüfung voraussichtlich keine erhebliche Neuzuweisung der Kohäsionsausgaben für leistungsfähigere Programme und Prioritäten auslöst³⁸. Zudem äußerte er Vorbehalte hinsichtlich der Eignung von nahezu der Hälfte der als Kriterien festgelegten Etappenziele für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve und die Aussetzung von Zahlungen bei schlechter Leistung³⁹. Im Jahr 2017 befand die OECD, dass der Umfang der leistungsgebundenen Reserve begrenzt sei, und stellte die Strenge der Leistungsverknüpfung in Frage⁴⁰.

48 Zudem äußerte sich der Hof zu den Schwierigkeiten, denen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Vorgaben für gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren begegnet sind⁴¹. Dies wurde 2018 durch die Folgenabschätzung der Kommission selbst bestätigt⁴².

³⁷ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 22 Absatz 6; Durchführungsverordnung (EU) 215/2014 der Kommission, Artikel 6.

³⁸ Jahresbericht des Hofes 2013, Ziffer 10.56.

³⁹ Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffern 102-106, 108 und 109.

⁴⁰ OECD, *Budgeting and performance in the European Union*, Abschnitte 1.2.2 und 1.2.3.

⁴¹ Sonderbericht Nr. 21/2018 des Hofes "Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung", Ziffern 61-62; Analyse Nr. 5/2018 des Hofes "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020", Ziffern 41 und 59; Sonderbericht Nr. 15/2017 des Hofes, Ziffern 78-79.

⁴² Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus*, SWD(2018) 289 final, 30. Mai 2018, Anhang 3.

Änderungen der Vorschriften im Vorfeld der Leistungsüberprüfung 2019 führten zu zusätzlicher Flexibilität für die Mitgliedstaaten

Ab 2014 angepasste Voraussetzungen und Kriterien

49 Der Zeitraum 2014-2020 begann mit Verzögerungen: Das Europäische Parlament und der Rat nahmen den Rechtsrahmen erst im Dezember 2013 an, und die Annahme der meisten OP dauerte bis Dezember 2015⁴³. Diese und weitere Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten vor Ort bedeuteten, dass die Mittelausschöpfung langsamer ablief als ursprünglich geplant. Bis Ende 2017, d. h. drei Jahre nach Beginn des Siebenjahreszeitraums, betrug die von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben lediglich 16 % der für 2014-2020 verfügbaren Haushaltszuweisungen⁴⁴.

50 Ab 2014 führte die Kommission daher mehrere Änderungen an den Vorschriften für die Leistungsüberprüfung 2019 ein (siehe [Abbildung 3](#)). Diese Änderungen führten zu mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Leistungsberichte. Insbesondere erlaubten sie den Verwaltungsbehörden eine Berichterstattung über

- für EFRE/KF-Vorhaben erreichte Outputs, die noch nicht vollständig durchgeführt waren (2018)⁴⁵;
- Ausgaben, die 2018 angefallen sind, der Kommission aber erst bis zum 30. Juni 2019 zum Zweck der Leistungsüberprüfung bescheinigt wurden⁴⁶.

⁴³ [Sonderbericht Nr. 2/2017 des Hofes](#) "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", Ziffer 47.

⁴⁴ [Analyse Nr. 5/2019 des Hofes](#) "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung (Schnellanalyse (*Rapid case review*))", Ziffer 82.

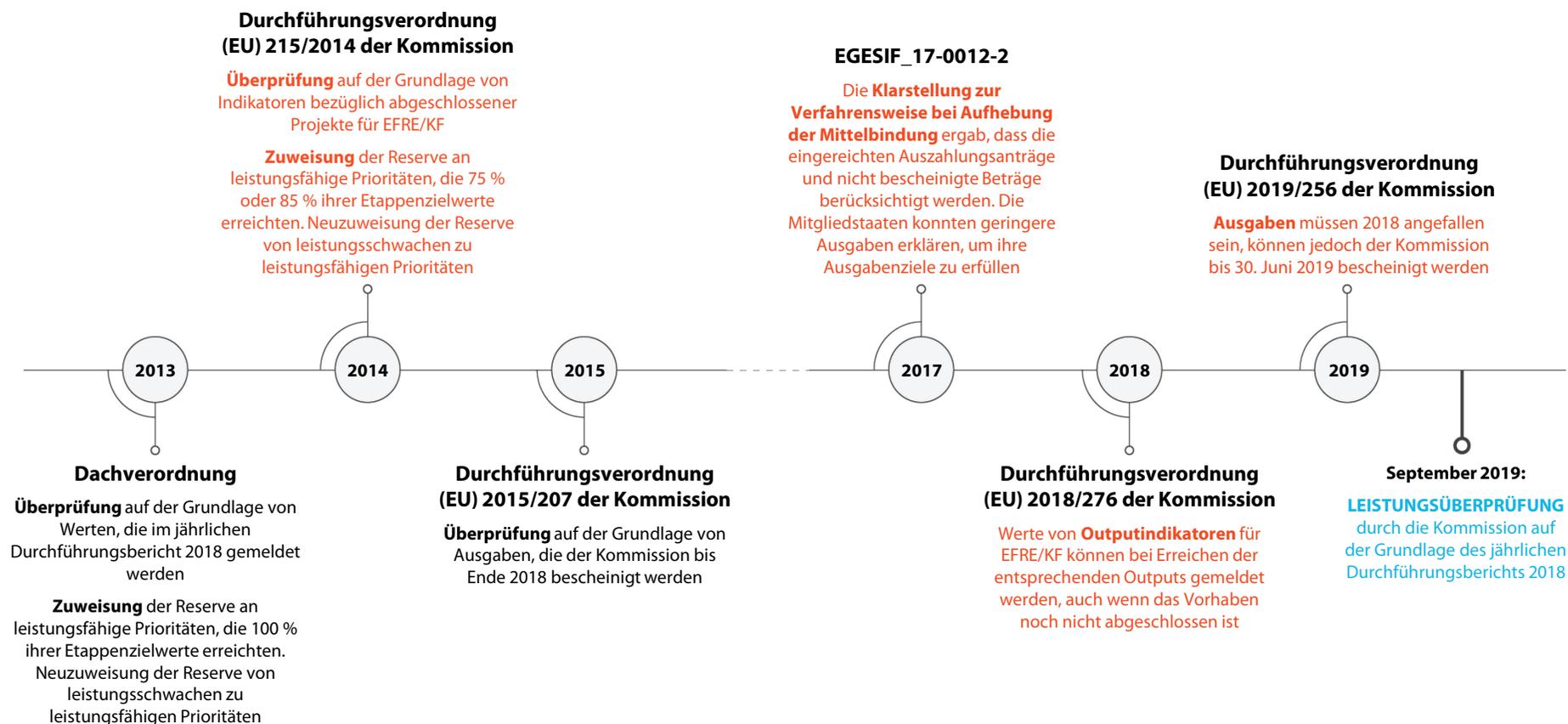
⁴⁵ [Durchführungsverordnung \(EU\) 2018/276 der Kommission](#) vom 23. Februar 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 215/2014, Artikel 1 Absatz 1.

⁴⁶ [Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/256 der Kommission](#) vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/207, Anhänge V und VI.

51 Darüber hinaus stellte die Kommission im Jahr 2017 klar, dass sie bei Messung der Verwirklichung der jährlichen Ausgabenziele der Mitgliedstaaten nicht nur angefallene und von den Mitgliedstaaten erklärte Ausgaben, sondern auch jährliche Vorfinanzierungen durch die Kommission berücksichtigen würde⁴⁷. Dies bedeutete, dass die Mitgliedstaaten, die ihre Etappenziele auf Grundlage der n+3-Regel zur Aufhebung von Mittelbindungen festlegten, geringere Ausgaben erklären konnten, um ihre Ausgabenziele zu erfüllen.

⁴⁷ Europäische Kommission, [Decommitment methodology \(n+3\) and process in 2014 – 2020 – Update](#), EGESIF_17-0012-2, 23. November 2017.

Abbildung 3 – Änderungen von Rechtsvorschriften und Leitlinien zu Voraussetzungen und Kriterien für die Leistungsüberprüfung 2019



Anmerkung: Änderungen und Klarstellungen zur rechtlichen Grundlage, die zu Beginn des Zeitraums 2014-2020 angenommen wurden, sind rot dargestellt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage der Rechtsvorschriften zu ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020.

Mitgliedstaaten konnten infolge dieser Änderungen und Klarstellungen eine bessere Leistung als im Rahmen der ursprünglichen Rechtsvorschriften melden

52 Diese Änderungen ermöglichten es den Mitgliedstaaten, eine bessere Leistung zu melden, als sie dies im Rahmen der ursprünglichen Rechtsvorschriften konnten. Die Mitgliedstaaten berücksichtigten diese Änderungen umgehend in ihren Leistungsberichten. Ende 2018 meldeten die Verwaltungsbehörden für alle sieben der EFRE/KF-OP in der Stichprobe des Hofes Outputs für nicht abgeschlossene Vorhaben und/oder Ausgaben, die anfielen und erklärt wurden, aber bis Ende 2018 noch nicht bescheinigt worden waren. Bei allen außer einem der 14 untersuchten OP (darunter auch der ESF) wurden die Outputs sogar noch vor der Erklärung entsprechender Ausgaben gegenüber der Kommission gemeldet. Der Hof stellte zudem fest, dass 38 der 57 Vorhaben in seiner Stichprobe nicht bis Ende 2018 abgeschlossen waren. Dennoch hatten Verwaltungsbehörden für 32 dieser laufenden Vorhaben bereits über Outputindikatoren in ihren jährlichen Durchführungsberichten 2018 berichtet. Ohne die von der Kommission eingeführten Änderungen vor der Leistungsüberprüfung 2019 wären diese Vorhaben bei der Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve nicht in Betracht gezogen worden.

Über die Hälfte der Indikatoren/Etappenziele wurden vor der Leistungsüberprüfung geändert

53 Ursprünglich war die Möglichkeit zur Änderung von Etappenzielen und Zielen auf die nicht erschöpfende Liste von in der Dachverordnung genannten Beispielen nicht hinreichend begründeter Fälle beschränkt. Insbesondere beinhalteten die Beispiele nicht das Szenario, in dem die ursprünglichen Ziele und Etappenziele auf Grundlage falscher Annahmen berechnet wurden. 2014 räumte die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Etappenziele und Ziele zu überarbeiten, wenn sie auf fehlerhaften Ausgangsannahmen beruhten⁴⁸. Die Kommission empfahl den Mitgliedstaaten ebenfalls, Änderungen des Leistungsrahmens bis spätestens zum 30. Juni 2018 zu beantragen⁴⁹.

54 Zwischen 2014 und 2018 machten die Mitgliedstaaten regen Gebrauch von der Möglichkeit, die Leistungsindikatoren und ihre Werte abzuändern. Die Analyse des Hofes zeigt, dass mehr als die Hälfte (55 %) der 5 802 Indikatoren und/oder

⁴⁸ Durchführungsverordnung (EU) 215/2014 der Kommission, Artikel 5 Absatz 6.

⁴⁹ Europäische Kommission, [Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve](#), S. 15; Europäische Kommission, [Guidance on the Common approach to the revision of milestones and targets in the performance frameworks](#), 14. Juni 2018, Version 3.0, S. 3, 8 und 9.

Etappenziele zwischen der OP-Annahme und der Leistungsüberprüfung abgeändert worden war (siehe [Abbildung 4](#)). Insbesondere erfolgte durch die Mitgliedstaaten

- eine Erhöhung des Wertes von Etappenzielen bei rund 7 % aller Leistungsrahmenindikatoren, jedoch in erster Linie bei Finanz(input)indikatoren und programmspezifischen Outputindikatoren;
- eine Verringerung des Wertes von Etappenzielen bei rund einem Drittel aller Leistungsrahmenindikatoren, jedoch in erster Linie bei Finanz(input)indikatoren;
- eine Einführung von 916 neuen Indikatoren mit entsprechenden Etappenzielen, die teilweise die ursprünglichen Indikatoren ersetzen, die bei Annahme der OP vereinbart worden waren.

Abbildung 4 – Änderungen von Etappenzielen und Indikatoren vor der Leistungsüberprüfung 2019

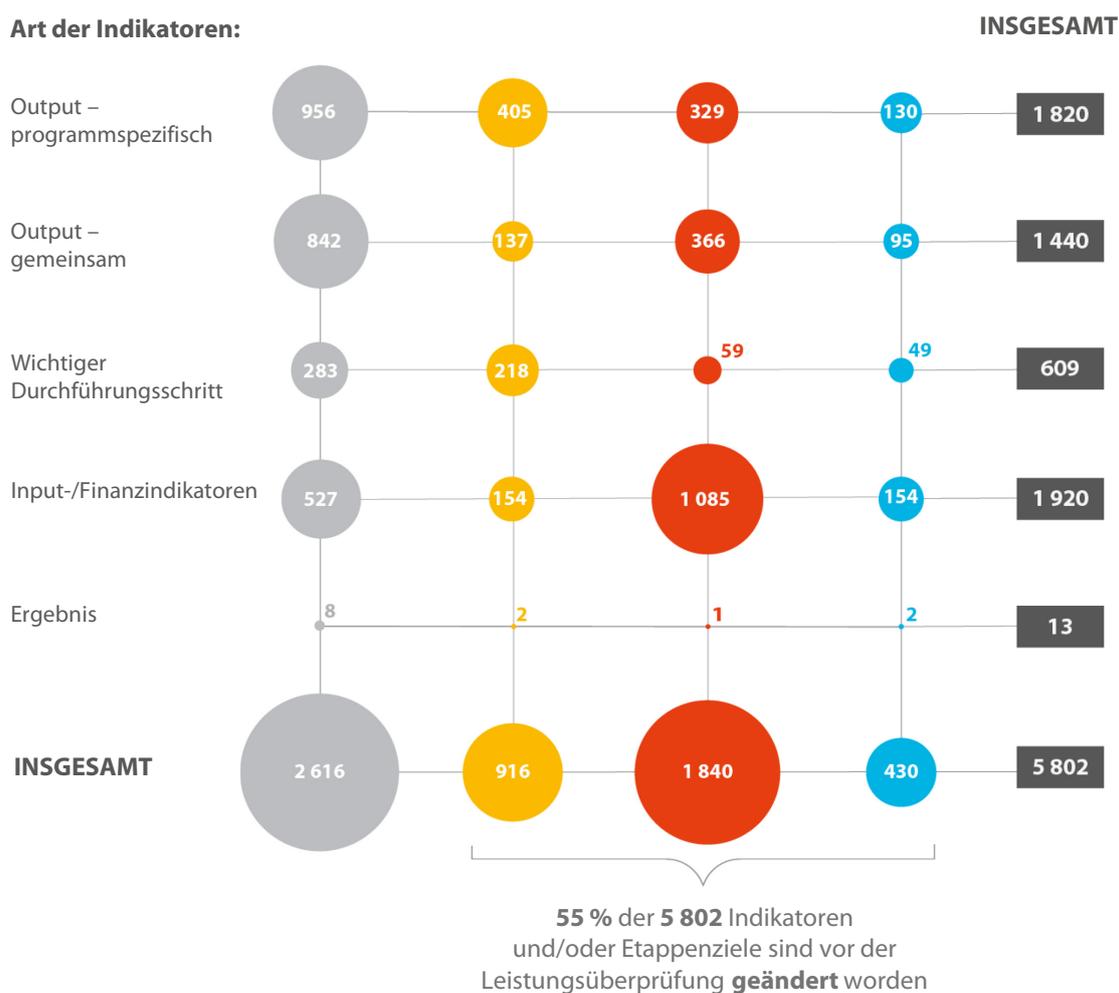
Änderung im Leistungsrahmen

Keine Änderungen bei Etappenzielen

Neue Indikatoren hinzugefügt oder Indikatoren geändert

Etappenziel verringert

Etappenziel erhöht



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview (ursprüngliche Version der angenommenen OP im Vergleich zur bei der Leistungsüberprüfung angewandten Version).

55 Die Mitgliedstaaten verringerten die Werte der Etappenziele bei rund 30 % aller Leistungsrahmenindikatoren. **Abbildung 5** zeigt eine Aufgliederung der Arten von Änderungen an den Indikatoren und/oder ihren Etappenzielen nach Mitgliedstaat.

Abbildung 5 – Änderungen von Etappenzielen und Indikatoren vor der Leistungsüberprüfung 2019 – nach Mitgliedstaat

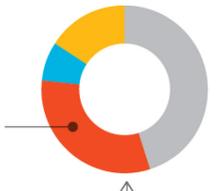
Keine Änderungen bei Etappenzielen

Etappenziel verringert

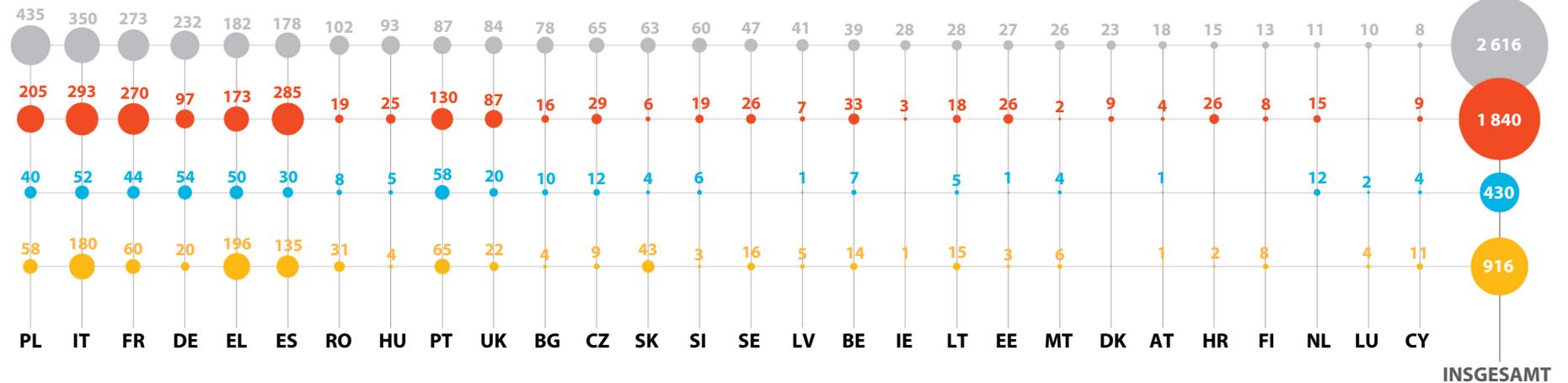
Etappenziel erhöht

Neuer Indikator hinzugefügt oder Indikator geändert

Die Mitgliedstaaten **verringerten die Etappenziele um rund 30 %** aller Indikatoren im Leistungsrahmen



Länder in absteigender Reihenfolge der Anzahl von "Keine Änderungen der Etappenziele"



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview.

Die meisten Mitgliedstaaten begründeten ihre Anpassungen damit, dass die Ausgangsannahmen fehlerhaft waren

56 2018, ein Jahr vor der Leistungsüberprüfung, erfasste die Kommission 148 Änderungsanträge zu Indikatoren/Etappenzielen im Leistungsrahmen für ESF-OP von 24 Mitgliedstaaten. Bei 16 dieser Mitgliedstaaten wurden die Anträge u. a. mit fehlerhaften Ausgangsannahmen bei der Festlegung der Etappenziele begründet. Der Hof erhielt zu Änderungen bei EFRE/KF-OP keine vergleichbaren Daten.

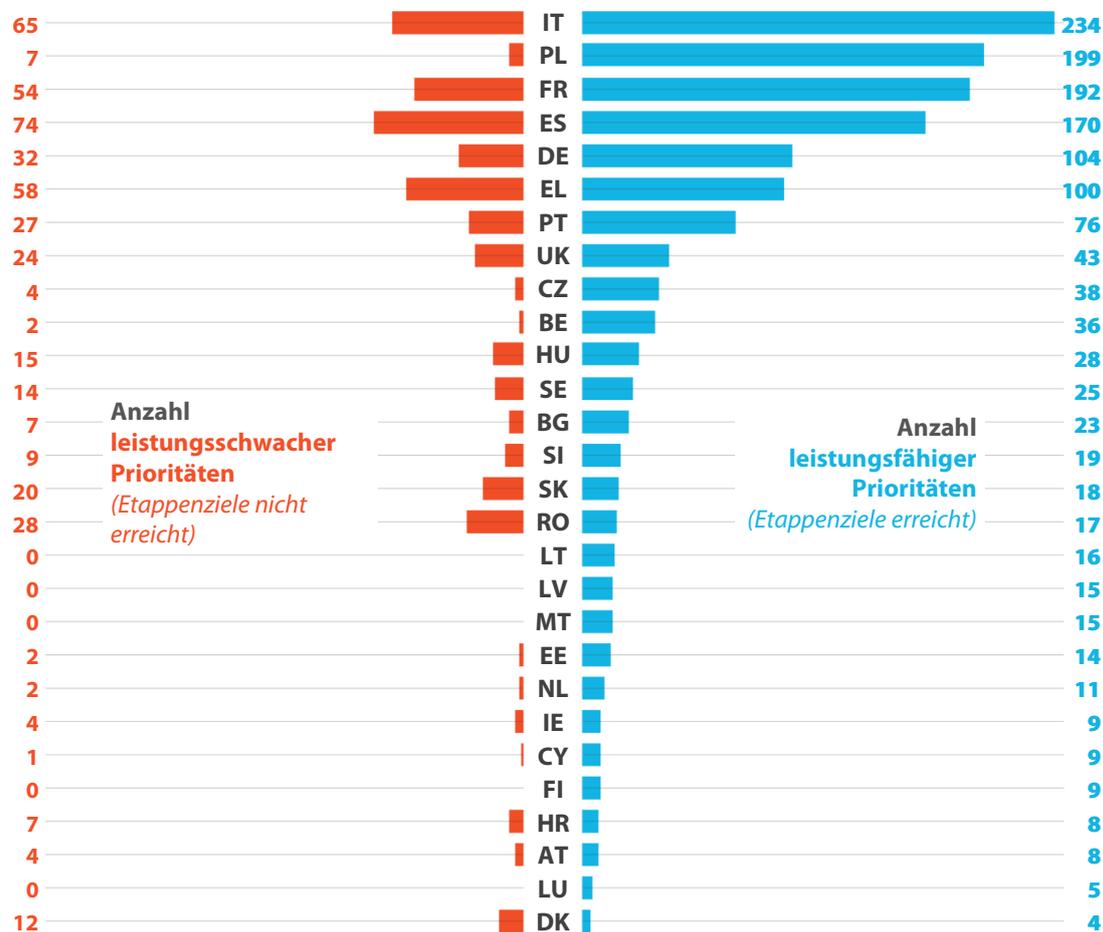
57 Die Analyse durch den Hof selbst lässt jedoch einen ähnlichen Schluss zu. Er analysierte die Änderungen bezüglich 120 Indikatoren und Etappenzielen, die in den 14 untersuchten EFRE/KF- und ESF-OP enthalten waren (siehe [Anhang I](#)). Zudem stellte er fest, dass 66 entweder verringert, neu eingeführt oder abgeändert worden waren. Die Mitgliedstaaten begründeten die Hälfte dieser Änderungen damit, dass die Festlegung der ursprünglichen Etappenziele auf Grundlage fehlerhafter Annahmen erfolgt war. Die Dachverordnung setzte für Änderungen des Leistungsrahmens vor der Leistungsüberprüfung keine Frist; die Kommission nahm Änderungsanträge der Mitgliedstaaten bis Ende 2018, sechs Monate nach der von ihr empfohlenen Frist, an (siehe Ziffer [53](#)). Bei einem rumänischen OP wurden im Juni 2019 sogar fünf neue Outputindikatoren genehmigt.

Anpassungen der Etappenziele führten zur Freigabe der leistungsgebundenen Reserve für eine erheblich größere Anzahl von Prioritäten

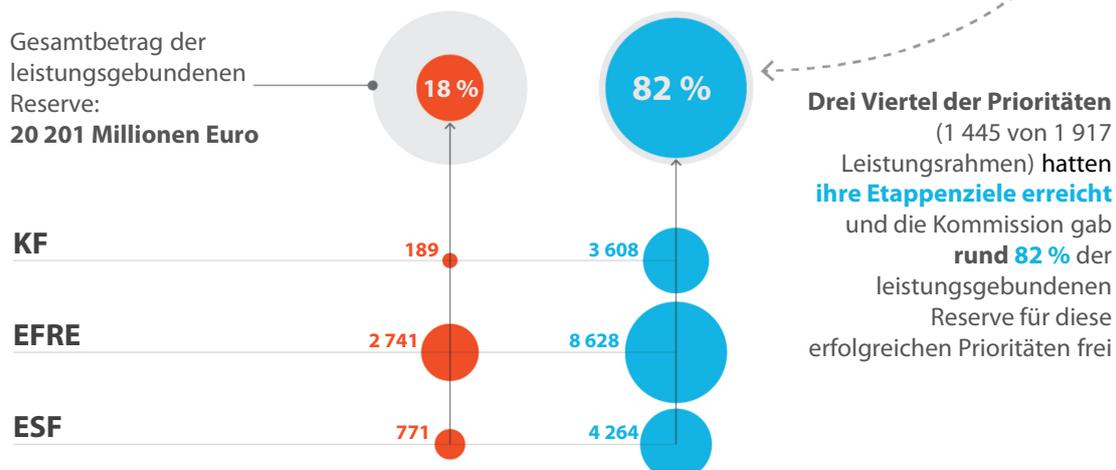
58 Diese Anpassungen des Leistungsrahmens führten dazu, dass Mitgliedstaaten einen größeren Erfolg bei der Erfüllung von Etappenzielen für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve meldeten. Insgesamt kam die Kommission in der Leistungsüberprüfung zu dem Schluss, dass drei Viertel der Prioritätsachsen ihre Etappenziele erfüllt hatten, und folglich wurden 82 % der leistungsgebundenen Reserve an diese erfolgreichen Prioritäten freigegeben (siehe [Abbildung 6](#)).

Abbildung 6 – Ergebnis der Leistungsüberprüfung 2019 – nach Mitgliedstaat und Fonds

Länder in absteigender Reihenfolge der Anzahl von **leistungsfähigen Prioritäten**

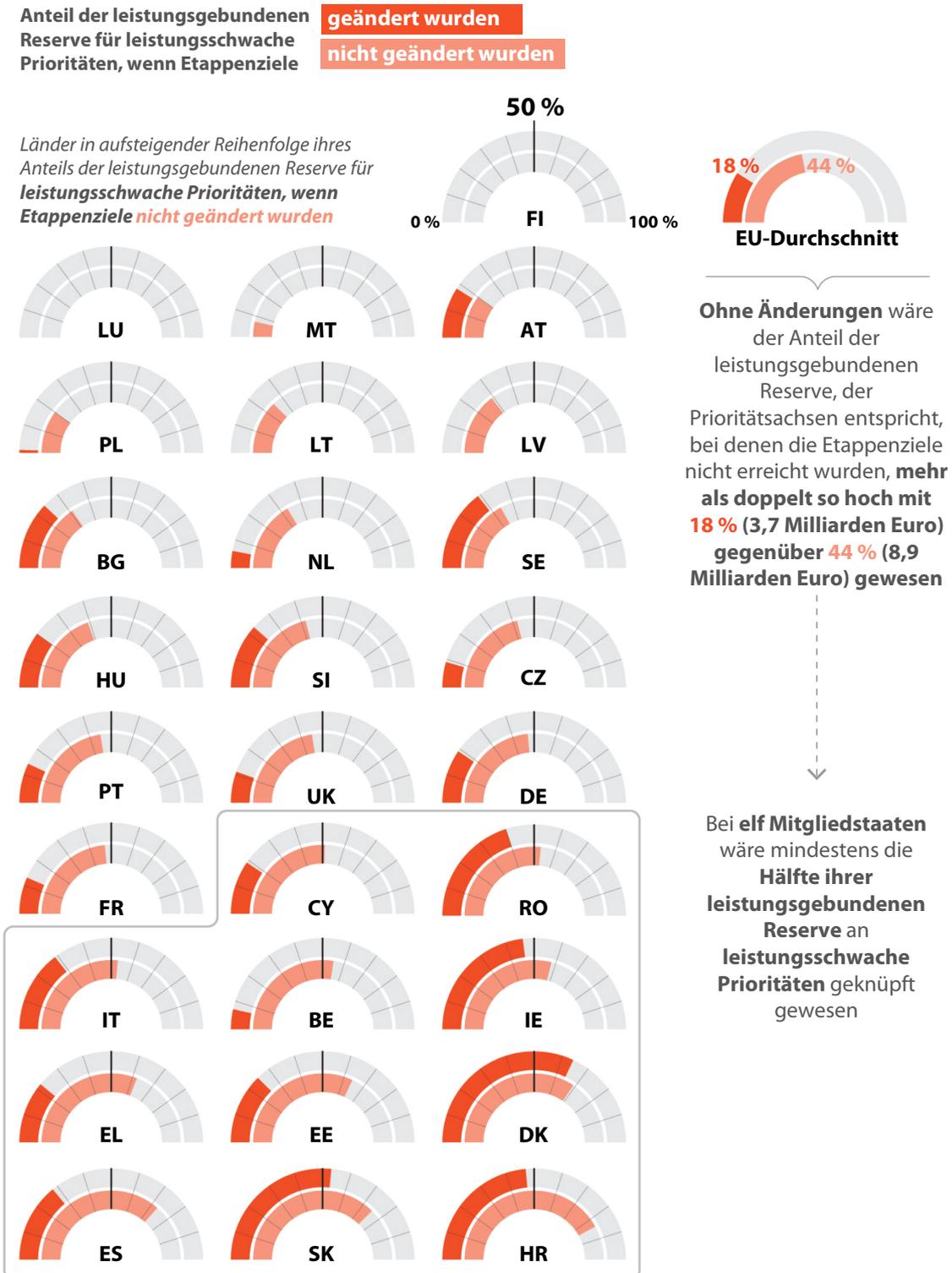


Reservebetrag bezogen auf **leistungsschwache** und **leistungsfähige** Prioritäten
(in Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview.

Abbildung 7 – Vergleich des Ergebnisses der Leistungsüberprüfung in Bezug auf leistungsfähige Prioritäten mit/ohne Änderungen durch die Mitgliedstaaten

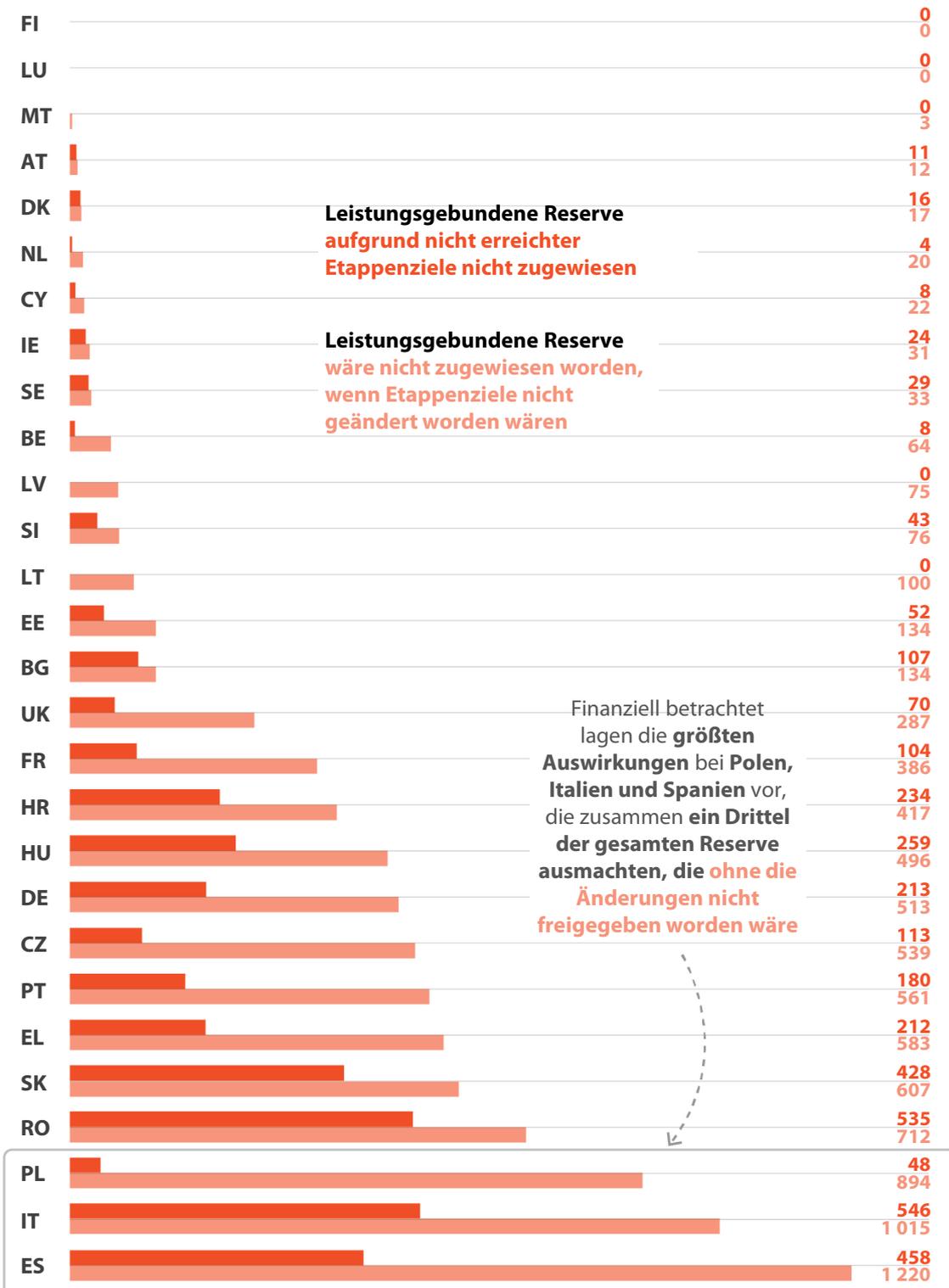


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview.

Abbildung 8 – Vergleich des Ergebnisses der Leistungsüberprüfung in Bezug auf aus der Reserve freigegebene Mittel mit/ohne Änderungen nach Mitgliedstaat

Beträge in Millionen Euro

Länder in absteigender Reihenfolge nach dem Betrag der leistungsgebundenen Reserve, die nicht zugewiesen worden wäre, wenn die Etappenziele nicht geändert worden wären



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview.

59 Die Analyse des Hofes zeigte zudem, dass ohne Anpassung der Indikatoren und/oder Etappenziele im Vorfeld der Leistungsüberprüfung der Anteil der leistungsgebundenen Reserve, der den Prioritätsachsen entspricht, bei denen die Etappenziele nicht erreicht wurden, mit 18 % (3,7 Milliarden Euro) gegenüber 44 % (8,9 Milliarden Euro) mehr als doppelt so hoch gewesen wäre, was bedeutet, dass nur 56 % der Reserve hätten freigegeben werden können. Bei elf Mitgliedstaaten wäre ohne die Änderungen mindestens die Hälfte ihrer leistungsgebundenen Reserve an leistungsschwache Prioritäten geknüpft gewesen (siehe [Abbildung 7](#)). Finanziell betrachtet lagen die größten Auswirkungen bei Polen, Spanien und Italien vor. Diese drei Mitgliedstaaten machten zusammen ein Drittel der gesamten Reserve aus, die ohne die Änderungen nicht freigegeben worden wäre. Bei lediglich zwei Mitgliedstaaten (Luxemburg und Finnland) gab es keine Auswirkungen (siehe [Abbildung 8](#)).

60 Eine weitere Folge der Änderungen der Indikatoren/Etappenziele, welche die Kommission als gebührend gerechtfertigt einstufte, war, dass die Anzahl der Prioritäten, die ihre Etappenziele "deutlich verfehlen" (288), weniger als halb so hoch wie ursprünglich war (605 oder rund ein Drittel aller Prioritäten mit einer leistungsgebundenen Reserve). Für Kroatien, Irland und Dänemark hätte die Kommission eine Aussetzung der Zahlungen bei mehr als der Hälfte der diesen Prioritäten zugewiesenen Mittel in Betracht ziehen müssen.

Die Kommission bewertete nicht die Zuverlässigkeit aller für die Leistungsüberprüfung genutzten Leistungsdaten

Gemeldete Leistungsdaten nicht vollständig validiert

61 Für eine aussagekräftige Leistungsüberprüfung sind Berichte mit zuverlässigen Leistungsdaten entscheidend. Aus diesem Grund mussten die einzelstaatlichen Behörden Gewähr zu den Leistungsdaten der Mitgliedstaaten erteilen, und zwar

- mussten die Verwaltungsbehörden die Zuverlässigkeit der im jährlichen Durchführungsbericht gemeldeten Leistungsdaten in ihren Verwaltungserklärungen bestätigen;
- erteilten die Prüfbehörden weitere Gewähr auf der Grundlage ihrer Prüfungstätigkeit im den Bestätigungsvermerk enthaltenden jährlichen Kontrollbericht.

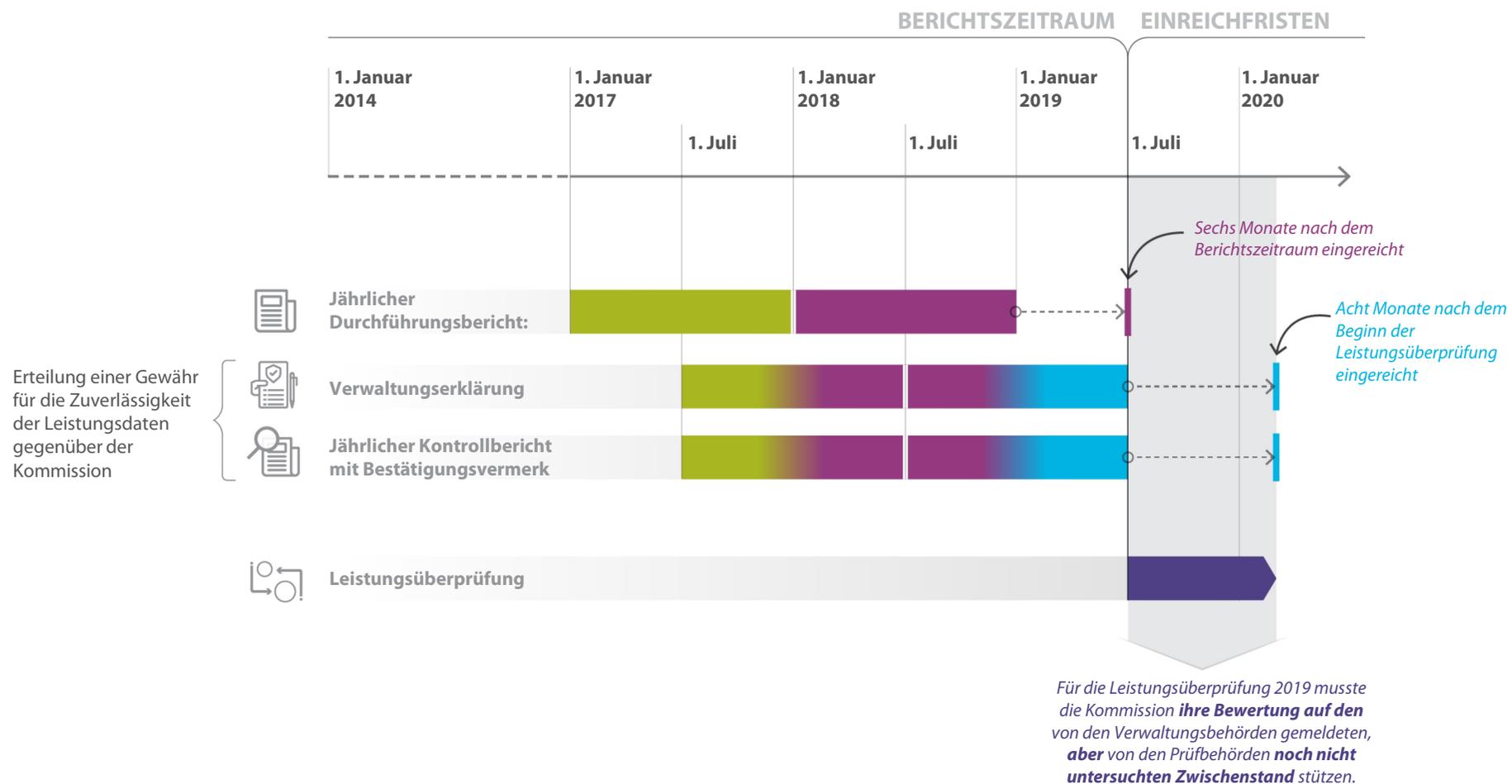
62 Im von der Kommission angewandten Gewährsystem für die Kohäsionspolitik melden die Verwaltungsbehörden in ihren jährlichen Durchführungsberichten Leistungsdaten für das Kalenderjahr⁵⁰ (vom 1. Januar bis 31. Dezember). Ihre Verwaltungserklärungen⁵¹ und die jährlichen Kontrollberichte der Prüfbehörden (einschließlich ihrer Bestätigungsvermerke) beziehen sich jedoch auf das Geschäftsjahr⁵² (vom 1. Juli bis 30. Juni). Daher wurden die Leistungsdaten für die zweite Hälfte von 2018 in der Verwaltungserklärung 2018-2019 und dem jährlichen Kontrollbericht, der von den Prüfbehörden im Februar 2020 eingereicht wurde, erfasst. Für die Leistungsüberprüfung 2019 musste die Kommission ihre Bewertung auf den von den Verwaltungsbehörden gemeldeten, aber von den Prüfbehörden noch nicht untersuchten Zwischenstand stützen (siehe *Abbildung 9*).

⁵⁰ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 2 Absatz 30 und Artikel 50 Absatz 1.

⁵¹ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe e; *Durchführungsverordnung (EU) 2015/207 der Kommission*, Anhang VI.

⁵² Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 2 Absatz 29 und Artikel 138 Buchstaben b und c.

Abbildung 9 – Meldung und Validierung von Leistungsdaten durch Verwaltungs- und Prüfbehörden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Unterschiedlicher Umfang der Kontrollen von Leistungsdaten durch Verwaltungsbehörden

63 Die Analyse des Hofes zeigte, dass Kontrollen der Zuverlässigkeit von Leistungsdaten durch die Verwaltungsbehörden stark schwankten. Bei den 14 von ihm untersuchten OP kontrollierten die Verwaltungsbehörden die im jährlichen Durchführungsbericht gemeldeten Leistungsdaten in erster Linie anhand der zugrunde liegenden Aufzeichnungen der Begünstigten. Der Umfang dieser Kontrollen unterschied sich jedoch stark (siehe **Kasten 5**) und ihre Durchführung war nicht bei allen Indikatoren einheitlich. Insgesamt stellte der Hof Hinweise auf solche Kontrollen bei 116 (90 %) der 129 untersuchten Indikatorwerten fest.

Kasten 5

Kontrollen der Zuverlässigkeit von Leistungsdaten durch Verwaltungsbehörden

Bei dem vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwalteten "Competitiveness Fund of Funds" (Dachfonds für Wettbewerbsfähigkeit) für das rumänische OP "Wettbewerbsfähigkeit" kontrollierte die Verwaltungsbehörde die vom EIF bereitgestellten jährlichen Begleitdaten nicht, bevor sie diese im jährlichen Durchführungsbericht 2018 bei der Kommission einreichte.

Beim italienischen OP "Unternehmen und Wettbewerbsfähigkeit" und dem OP "ESF Bund Deutschland" stützen sich die Verwaltungsbehörden vor allem auf automatische Kontrollen durch die IT-Systeme bei der Zusammenführung der Daten für den jährlichen Durchführungsbericht.

Für das polnische OP "Intelligentes Wachstum" wurden ähnliche Kontrollen per Qualitätsprüfung der im jährlichen Durchführungsbericht 2018 übermittelten Daten durch eine Verwaltungsbehörde umgesetzt.

Beim rumänischen OP "Wettbewerbsfähigkeit" und regionalen OP wurde die Erreichung von Outputindikatoren bei Projektabschluss durch Kontrollbesuche überprüft.

Prüfungstätigkeit zu Leistungsdaten lag im Ermessen der Prüfbehörden

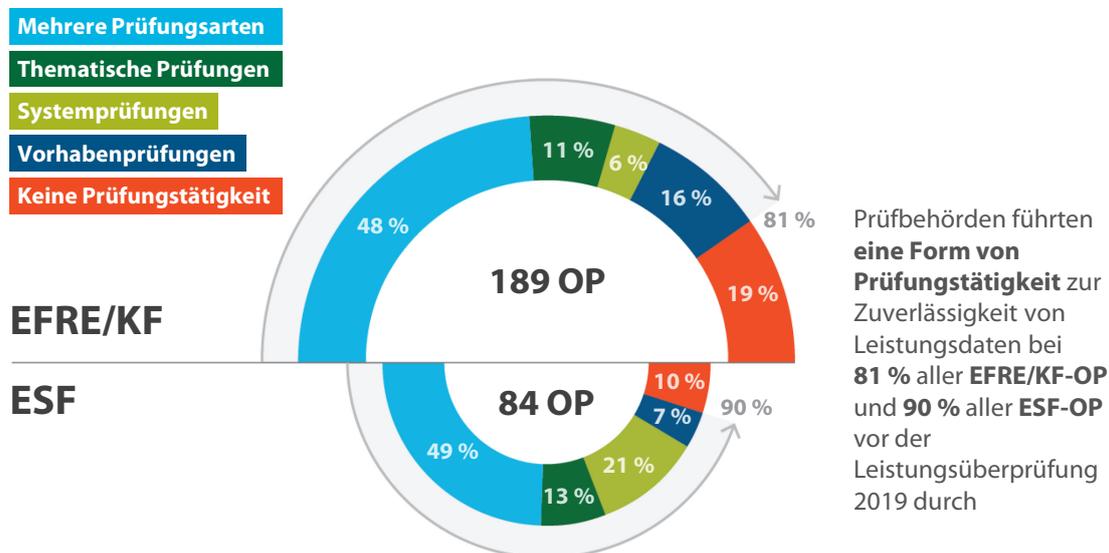
64 Im Oktober 2018 forderte die Kommission die Prüfbehörden auf, in ihren jährlichen Kontrollberichten 2017-2018 anzugeben, ob die Begleitsysteme in der Lage waren, zuverlässige Daten für die Leistungsüberprüfung 2019 zu liefern. Die Kommission hatte mit den Prüfbehörden im Laufe der Jahre in Sitzungen und Workshops verschiedene mögliche Ansätze zur Prüfung von Leistungsdaten erörtert. In

ihren Leitlinien zur Prüfstrategie schlug die Kommission ebenfalls vor, dass die Prüfbehörden sich in ihren Vorhabenprüfungen, thematischen Prüfungen oder Systemprüfungen zur Zuverlässigkeit von Leistungsdaten äußern sollten.

65 Jedoch lagen bis 2018 Art, Umfang und Zeitrahmen für die Prüfungen von Leistungsdaten weitgehend im Ermessen der einzelnen Prüfbehörden. Erst im Mai 2019 trat eine delegierte Verordnung der Kommission in Kraft, mit der die Prüfbehörden verpflichtet wurden, die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten bei ihren Vorhabenprüfungen systematisch zu berücksichtigen⁵³. Dies kam zu spät, um sich noch auf die Leistungsüberprüfung 2019 auszuwirken.

66 Insgesamt führten die Prüfbehörden laut der Kommission eine Form von Prüfungstätigkeit zur Zuverlässigkeit von Leistungsdaten bei 81 % aller EFRE/KF-OP und 90 % aller ESF-OP vor der Leistungsüberprüfung 2019 durch. Dies erfolgte entweder durch Vorhabenprüfungen, thematische Prüfungen oder Systemprüfungen. Im Großen und Ganzen führten die Prüfbehörden vor allem Systemprüfungen und thematische Prüfungen durch, gefolgt von Vorhabenprüfungen (siehe **Abbildung 10**).

Abbildung 10 – Kontrollen von Leistungsdaten durch Prüfbehörden



Anmerkung: Von den OP ausgenommen sind OP für technische Hilfe, OP für KMU-Initiativen, ETZ-OP und OP, für die keine Ausgaben in der Rechnungslegung geltend gemacht wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

⁵³ Delegierte Verordnung (EU) 2019/886 der Kommission vom 12. Februar 2019 hinsichtlich der Bestimmungen über die Finanzinstrumente, die vereinfachten Kostenoptionen, den Prüfpfad, den Umfang und Inhalt der Vorhabenprüfungen, die Methodik für die Auswahl der Stichproben von Vorhaben sowie des Anhangs III, Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe a.

67 Die Analyse des Hofes zeigt bei den vier im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Mitgliedstaaten, dass die Prüfbehörden der Kommission bei 12 der 14 OP über ihre Prüfungstätigkeit zur Zuverlässigkeit der Leistungsdaten vor der Leistungsüberprüfung Bericht erstatteten. Er stellte jedoch auch fest, dass ihre Kontrollen lediglich 6 der 57 bei dieser Prüfung analysierten Vorhaben erfassten.

Die Kommission bewertete die Zuverlässigkeit von Leistungsdaten für mehr als sieben von zehn OP

68 2019 bewertete die Kommission vor Durchführung der Leistungsüberprüfung die Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Plausibilität der von den Mitgliedstaaten in ihren jährlichen Durchführungsberichten 2018 vorgelegten Leistungsdaten. Die Kommission führte zudem thematische Ad-hoc-Prüfungen in 14 Mitgliedstaaten von 31 Programmen durch, die sie für besonders risikoreich hielt. Diese ergaben Schwachstellen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Leistungsdaten und der für Indikatoren im Leistungsrahmen gemeldeten Werte bei acht Programmen in Belgien, Deutschland, Ungarn, Italien, Rumänien und der Slowakei.

69 Insgesamt bewertete die Kommission auf der Grundlage der Tätigkeit der Prüfbehörden und ihrer eigenen zusätzlichen Tätigkeit die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten von 71 % der EFRE/KF-OP⁵⁴ und 81 % der ESF-OP vor der Leistungsüberprüfung.

70 Die Kommission könnte Zwischenzahlungen aussetzen, falls ihr gravierende Mängel des Begleitsystems oder der Angaben zu Indikatoren bezüglich Qualität und Zuverlässigkeit bekannt werden⁵⁵. Insgesamt bewertete die Kommission in diesem Zusammenhang 15 OP, wobei sie im Jahr 2019 vor der Leistungsüberprüfung Ankündigungsverfahren für die Aussetzung von Zahlungen für sechs OP in Belgien, Deutschland, Ungarn, Litauen, Rumänien und Slowenien einleitete. Letztendlich hob die Kommission jedoch sämtliche Ankündigungen auf und setzte keine Zahlungen aus. Angaben der Kommission zufolge reichten die betreffenden Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen ein oder behoben die Mängel.

⁵⁴ Europäische Kommission, [2019 Annual activity report DG REGIO](#), S. 39.

⁵⁵ [Verordnung \(EU\) 1303/2013](#), Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe d.

Die meisten, aber nicht alle Leistungsdaten entsprechen den zugrunde liegenden Nachweisen

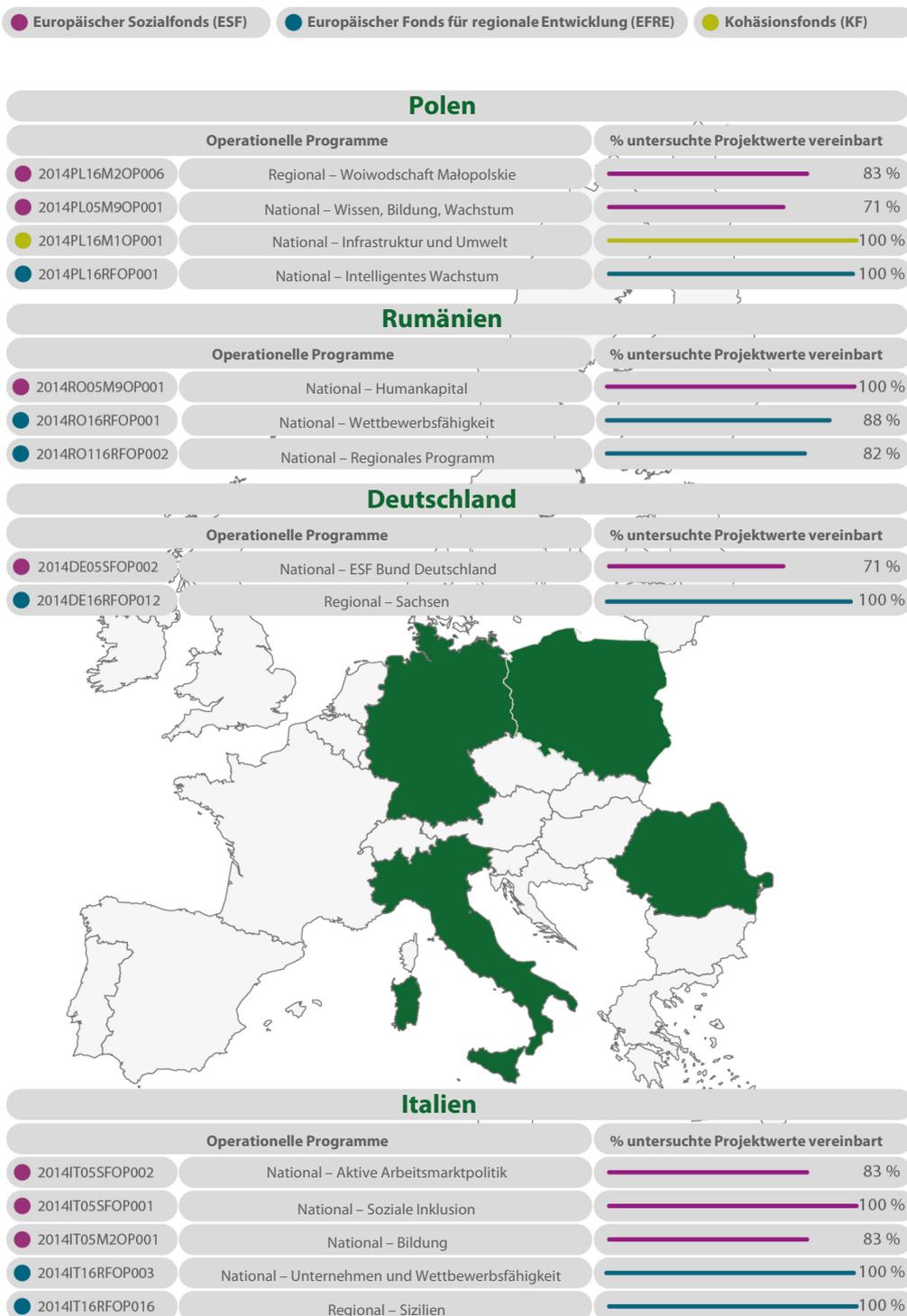
71 Um sich eine unabhängige Meinung über die Qualität der Leistungsdaten zu bilden, untersuchte der Hof die für alle 120 Leistungsrahmenindikatoren gemeldeten Werte zu 20 Prioritätsachsen für die 14 bei der Prüfung berücksichtigten OP. Zudem untersuchte er 57 Projekte mit 129 Indikatoren innerhalb dieser 20 Prioritätsachsen (siehe [Anhang I](#)).

72 Im Großen und Ganzen zeigte die Analyse des Hofes, dass die meisten, aber nicht alle der Kommission gemeldeten Leistungsdaten den zugrunde liegenden Nachweisen entsprachen, und zwar

- verglich er zunächst im jährlichen Durchführungsbericht 2018 an die Kommission gemeldete Daten mit bei den Verwaltungsbehörden geführten Projektdaten. Die Analyse des Hofes zeigte, dass die Werte bei 110 der 120 Indikatoren in den Leistungsrahmen (92 %) völlig übereinstimmten;
- kontrollierte er als Nächstes, ob sich die bei den Verwaltungsbehörden geführten Daten mit den zugrunde liegenden Nachweisen von Begünstigten abstimmen ließen. Insgesamt konnte der Hof die Werte für 115 der 129 Indikatoren (89 %), die sich auf 46 der 57 Projekte (81 %) in seiner Stichprobe bezogen, abstimmen.

73 Bei allen vier Mitgliedstaaten gab es mindestens ein OP, bei dem der Hof sämtliche Leistungsdaten auf Projektebene abstimmen konnte (siehe [Abbildung 11](#)).

Abbildung 11 – Qualität von Leistungsdaten: Anteil untersuchter Indikatorwerte, die auf Projektebene den zugrunde liegenden Daten entsprachen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

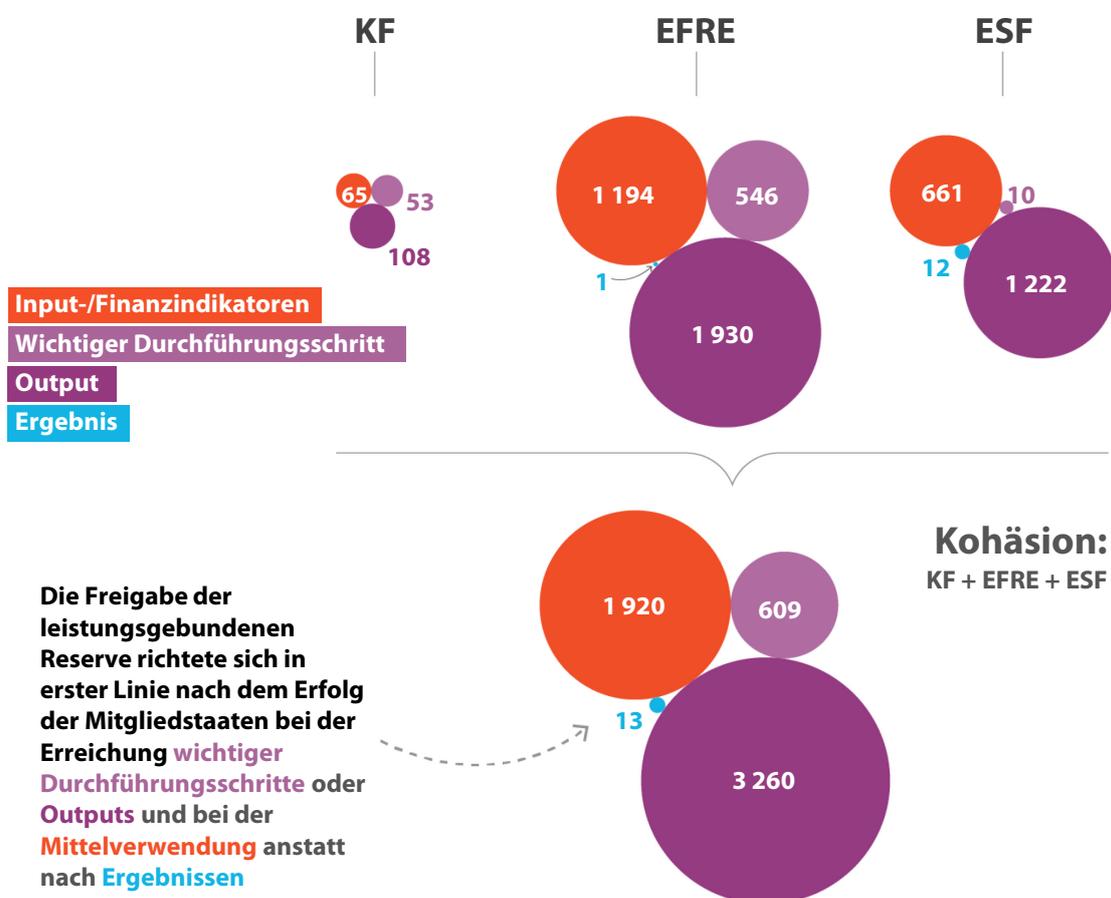
Leistungsüberprüfung hatte nur begrenzte Auswirkungen auf die Zuweisung von EU-Mitteln

Die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve richtete sich nach erreichten wichtigen Durchführungsschritten oder Outputs und nach der Mittelverwendung

74 Die Analyse des Hofes zeigte, dass sich die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve in erster Linie nach dem Durchführungsfortschritt der Mitgliedstaaten, der durch die Erreichung wichtiger Durchführungsschritte oder Outputs erreicht wurde, und ihrem Erfolg bei der Verwendung der Mittel richtete (etwa ein Drittel aller Indikatoren waren Finanzindikatoren, wie [Abbildung 12](#) zu entnehmen ist). Zum Beispiel wurden leistungsgebundene Reserven in Höhe von 195 Millionen Euro und 52 Millionen Euro an das polnische OP "Intelligentes Wachstum" bzw. das italienische OP "Unternehmen und Wettbewerbsfähigkeit" freigegeben, weil die Prioritäten dieser OP ihre Etappenziele in Bezug auf die Anzahl der Unternehmen, die Finanzhilfen erhielten, bzw. der unterstützten Gesellschaften, die Anzahl der eingeleiteten Vorhaben und die gegenüber der Kommission geltend gemachten Ausgaben erfüllt hatten.

75 Bei nur 13 der 5 802 Indikatoren (oder weniger als 1 %) wurde die Programmleistung anhand von Ergebnissen gemessen (siehe [Abbildung 12](#)). Einer der Gründe für die geringe Anzahl von Ergebnisindikatoren war, dass der Zeitrahmen zum Erfüllen der Etappenziele für die Leistungsüberprüfung relativ kurz (höchstens vier Jahre) und somit unzureichend für Investitionen war, bei denen sich erst nach längerer Zeit Ergebnisse zeigen.

Abbildung 12 – Bei der Leistungsüberprüfung 2019 genutzte Indikatoren nach Fonds



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission in Launchpad/Infoview.

76 Bei der Leistungsüberprüfung stellte die Kommission 288 Prioritätsachsen bei 121 OP fest, welche ihre Etappenziele für Finanz(input)indikatoren und Outputindikatoren "deutlich verfehlt" hatten. In diesen Fällen war die Kommission befugt, Zahlungen auszusetzen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Kommission keinerlei Aussetzungen von Zahlungen auferlegt hatte. Laut Kommission waren die Hauptgründe dafür, dass bei 80 % der Programme Schwachstellen bei der Durchführung hinreichend ausgeräumt und rund ein Drittel der Prioritäten angepasst worden waren oder gerade angepasst wurden. Wenn die Gefahr einer Aussetzung aufgrund sehr schlechter Leistung bestand, hatten die Mitgliedstaaten OP-Änderungen mit geänderten Etappenzielen vorgeschlagen – und die Kommission akzeptierte sie (siehe Ziffer 58).

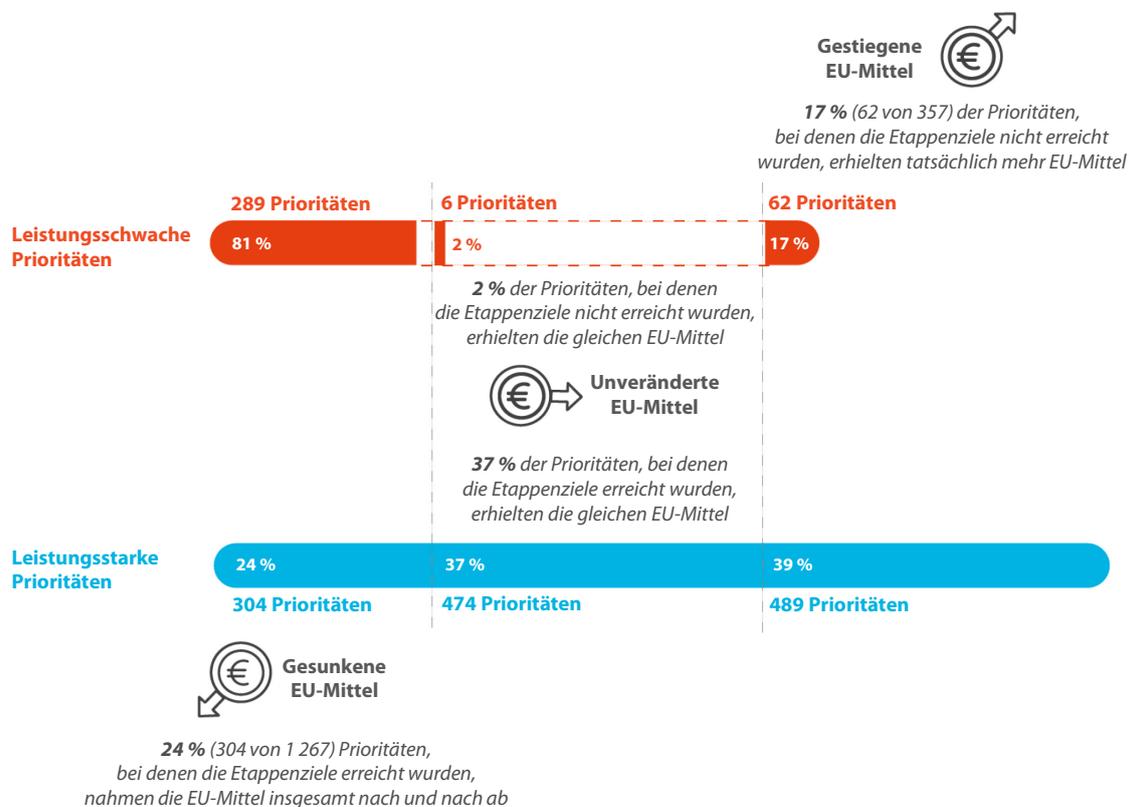
Die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve wurde durch die finanziellen Auswirkungen anderer Mittelumverteilungen ausgeglichen

77 Der Hof untersuchte alle 1 624 Prioritäten, was 267 der 300 OP entsprach, deren Leistungsüberprüfung bis Dezember 2020 abgeschlossen worden war, um zu bewerten, inwiefern sich die Mittelzuweisung seit der ersten Fassung der genehmigten OP geändert hatte. Dabei betrachtete er die gesamte EU-Zuweisung, d. h. die Hauptzuweisung und die leistungsgebundene Reserve.

78 Wenn die Etappenziele bei Prioritäten nicht erreicht werden, wird die entsprechende leistungsgebundene Reserve auf die Prioritäten umverteilt, die sie erreicht haben. Diese Neuzuweisungen gingen in der Regel mit anderen OP-Änderungen einher.

79 Der Hof untersuchte auch, ob die allgemeinen Daten zu Änderungen der Mittelzuweisungen zwischen dem Beginn des Zeitraums 2014-2020 und der Leistungsüberprüfung mit der erfolgreichen Erreichung von Etappenzielen und Zielen durch die Mitgliedstaaten in Verbindung gebracht werden konnten. Die Analyse des Hofes ergab, dass sich die Gesamtzuweisung der EU-Mittel nicht automatisch erhöhte oder verringerte, wenn in der Leistungsüberprüfung Prioritäten ihre Etappenziele erreichten. Insbesondere stellte er fest, dass 17 % (62 von 357) der Prioritäten, bei denen die Etappenziele nicht erreicht wurden, tatsächlich mehr EU-Mittel erhielten. Ebenso hatten sich bei 24 % (304 von 1 267) der Prioritäten, bei denen die Etappenziele erreicht wurden, tatsächlich die gesamten EU-Mittel verringert (siehe [Abbildung 13](#)).

Abbildung 13 – Änderungen bei der Zuweisung von EU-Mitteln auf Ebene der Prioritätsachsen nach der Leistungsüberprüfung und Anpassung von OP (Stand April 2020)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission aus Launchpad/Infoview.

80 Dies zeigt, dass nur ein geringer Zusammenhang zwischen der Vorgabenerfüllung von Programmprioritäten bis 2018 und der Zuweisung von Mitteln für diese Prioritäten (zwischen dem Beginn des Zeitraums und 2018) bestand. Dieser Befund dürfte auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein wie die begrenzten Beträge der leistungsbezogenen Reserve (die nur 6 % der Gesamtmittelzuweisungen ausmacht) und Änderungen der Mittelzuweisungen nach Annahme der OP aus sonstigen Gründen wie der automatischen Erhöhung der Förderung aufgrund von technischen Anpassungen (wie 2017 der Fall) oder der Einführung neuer Prioritäten.

Ausblick für den Zeitraum 2021-2027: flexiblere Mittelzuweisung, aber Einstellung der obligatorischen leistungsgebundenen Reserve

Einstellung der obligatorischen leistungsgebundenen Reserve

81 2025 wird jedes Programm einer Halbzeitüberprüfung unterzogen, um die Hälfte der Mittelzuweisungen für die letzten beiden Jahre festzulegen. Die

Halbzeitüberprüfung wird u. a. auf dem Fortschritt beim Erreichen der Etappenziele unter Berücksichtigung wesentlicher Schwierigkeiten bei der Durchführung des Programms beruhen⁵⁶. Die Leistungsüberprüfung und die obligatorische leistungsgebundene Reserve werden jedoch eingestellt. Bisher hat die Kommission noch keine weiteren Einzelheiten zur Durchführung der Halbzeitüberprüfung und eines anschließenden Anpassungsvorgangs vorgelegt.

Flexiblere Zuweisung von Mitteln im Zeitraum 2021-2027 und Einführung der Aufbau- und Resilienzfazilität als alternative Quelle zur Investitionsfinanzierung

82 Der Kontext für die Halbzeitüberprüfung im Zeitraum 2021-2027 wird sich von den vorherigen Zeiträumen unterscheiden. Den Mitgliedstaaten wird mehr Flexibilität eingeräumt, um jederzeit während des Programmzyklus Mittel anzupassen und neu zuzuweisen. Insbesondere verfügen die Mitgliedstaaten über die Möglichkeit, Mittel innerhalb bestimmter Obergrenzen zwischen Prioritäten im Rahmen desselben Fonds oder Programms oder in derselben Regionenkategorie ohne vorherige Genehmigung der Kommission zu übertragen. Die Dachverordnung 2021-2027 bietet zudem die Möglichkeit, bis zu 5 % der Zuweisung eines jeden Fonds auf jedwedes andere Instrument mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung zu übertragen⁵⁷.

83 Darüber hinaus werden die Fonds der Kohäsionspolitik in den kommenden Jahren zeitgleich mit der Aufbau- und Resilienzfazilität umgesetzt werden. 2021 konzentrierten sich die Mitgliedstaaten auf die Vorbereitung und Verhandlung ihrer nationalen Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität. Es gibt bereits Hinweise darauf, dass sich der Start der Programme für den Zeitraum 2021-2027 sogar noch stärker verzögern wird als vor sieben Jahren. Da bei der Aufbau- und Resilienzfazilität keine nationale Kofinanzierung vorgesehen ist, kann es zudem sein, dass viele Investitionsprojekte, die unter normalen Umständen durch die Fonds der Kohäsionspolitik umgesetzt worden wären, nun über die Fazilität finanziert werden. Infolgedessen werden die Mitgliedstaaten voraussichtlich weniger der ursprünglich von ihnen eingeplanten Mittel in Anspruch nehmen. Dies dürfte wiederum dazu führen, dass weniger Outputs und Ergebnisse bis zur Halbzeitüberprüfung erfüllt sein werden.

⁵⁶ Verordnung (EU) 2021/1060, Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe f.

⁵⁷ Verordnung (EU) 2021/1060, Artikel 24 Absatz 5 und Artikel 26 Absatz 1.

Leistungsbasierte Fördermodelle

Ausbau der Nutzung von leistungsbasierten Fördermodellen im Zeitraum 2014-2020

Zwei neue Fördermodelle: "gemeinsame Aktionspläne" und "nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen"

84 Im Zeitraum 2014-2020 wurden zwei neue Fördermodelle eingeführt. Bei diesen war die EFRE/KF- und ESF-Förderung von der Leistung abhängig, die anhand von Indikatoren mit Etappenzielen für Outputs und/oder Ergebnisse oder der Erfüllung von Voraussetzungen anstelle der zuvor üblicherweise angesetzten tatsächlich angefallenen förderfähigen Kosten gemessen wurde.

85 Das erste dieser Fördermodelle war der "gemeinsame Aktionsplan"⁵⁸, der seit Beginn des Zeitraums 2014-2020 verfügbar war. Zahlungen an gemeinsame Aktionspläne erfolgen in Form von Pauschalfinanzierungen oder standardisierten Einheitskosten, die an Etappenziele und Ziele geknüpft sind (siehe [Kasten 6](#)).

Kasten 6

Gemeinsamer Aktionsplan

Ein gemeinsamer Aktionsplan ist eine Form von Finanzierung, die auf Outputs und/oder Ergebnissen beruht, die an spezifische OP-Ziele geknüpft sind. Gemeinsame Aktionspläne konnten ein Projekt oder eine Gruppe von Projekten in einem Investitionsbereich (ausgenommen Infrastruktur) umfassen, der Unterstützung von einem oder mehreren OP und einem oder mehreren der Fonds der Kohäsionspolitik erhält.

Die Nutzung von gemeinsamen Aktionsplänen war auf größere Vorhaben mit einem Mindestschwellenwert für öffentliche Ausgaben von 10 Millionen Euro oder 20 % der öffentlichen Unterstützung aus dem/den beitragenden OP begrenzt. Im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützte Vorhaben oder der erste von einem Mitgliedstaat⁵⁹ unterbreitete gemeinsame Aktionsplan waren von dieser Einschränkung ausgenommen. Dieser Mindestschwellenwert wurde 2018 auf 5 Millionen Euro herabgesetzt.

⁵⁸ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 104.

⁵⁹ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 104 Absatz 2.

86 Durch eine Überarbeitung der Haushaltsordnung im Jahr 2018 wurde das zweite Instrument eingeführt, das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen"⁶⁰. Dabei handelt es sich um eine grundlegend neue Methode der EU-Förderung, die auf der Erfüllung von Bedingungen bzw. der Erzielung von Ergebnissen beruht. Insbesondere bei den ESI-Fonds ist die Förderung mit dem Fortschritt bei der Umsetzung oder der Erreichung von Programmzielen verknüpft⁶¹. Die nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen konnten ab 2019 für EFRE/KF-Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden⁶² (siehe *Kasten 7*).

Kasten 7

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen

Im Jahr 2019 verabschiedete die Kommission eine delegierte Verordnung⁶³, welche die Nutzung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen für EFRE/KF-Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und Energie aus erneuerbaren Quellen regelt. Die Förderung wird je kWh an eingesparter Energie oder Tonne an reduzierten CO₂-Emissionen vergeben.

Dies veranschaulicht, dass die Finanzierung auf finanzfremden Parametern anstelle angefallener Ausgaben beruht. Die Verordnung überlässt es den nationalen/regionalen Behörden, die Höhe der Förderung pro Einheit an Energieeinsparungen festzulegen.

87 Beide Modelle bieten vereinfachte Verwaltungs- und Kontrollregelungen, wobei das Ziel der Finanzverwaltung, -kontrolle und -prüfung die Überprüfung der Erfüllung der Leistungsziele oder der Bedingungen für die Zahlung ist⁶⁴. Ihre Nutzung ist optional, jedoch unterliegen gemeinsame Aktionspläne der Genehmigung durch die Kommission, während Mitgliedstaaten, welche eine Nutzung von nicht mit Kosten

⁶⁰ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046, Artikel 125 Absatz 1 Buchstabe a.

⁶¹ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe e.

⁶² Delegierte Verordnung (EU) 2019/694 der Kommission vom 15. Februar 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Finanzierungsform, die nicht mit den Kosten der einschlägigen Vorhaben in Zusammenhang steht.

⁶³ Delegierte Verordnung (EU) 2019/694 der Kommission.

⁶⁴ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 67 Absatz 1 und Artikel 109 Absatz 2; Delegierte Verordnung (EU) 2019/694 der Kommission, Anhang.

verknüpften Finanzierungen beabsichtigten, lediglich die Kommission in Kenntnis setzen mussten.

Vereinfachte Kostenoptionen: die traditionelle Methode zur Verknüpfung von Förderung und Leistung

88 Darüber hinaus legt die Dachverordnung drei Arten von vereinfachten Kostenoptionen (VKO) zur Erstattung von Ausgaben fest, die mittels vordefinierter Methoden oder Standardsätze⁶⁵ anstelle der tatsächlich angefallenen Kosten berechnet werden, und zwar

- standardisierte Einheitskosten;
- Pauschalfinanzierungen;
- Pauschalsätze.

89 VKO wurden erstmals in der ESF-Verordnung für den Zeitraum 2007-2013 eingeführt und ihr Geltungsbereich wurde seitdem ständig erweitert, zuletzt 2018 mit der Erweiterung der verpflichtenden Nutzung von VKO bei kleinen Vorhaben, die zuvor für aus dem ESF finanzierte Vorhaben eingeführt worden war⁶⁶. Seit 2015 wendet die Kommission Sätze auf EU-Ebene und für Mitgliedstaaten spezifische Sätze im Rahmen der ESF-Verordnung an⁶⁷.

90 Standardisierte Einheitskosten und Pauschalfinanzierungen sind insofern leistungsförderlich, als sie Zahlungen mit Outputs, aber nicht unbedingt mit Ergebnissen verknüpfen. Pauschalsätze sind jedoch rein inputbasiert. Dennoch können VKO nach Auffassung der Kommission dazu beitragen, das Augenmerk der

⁶⁵ [Verordnung \(EU\) 1303/2013](#), Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b-d, Artikel 67 Absatz 5, Artikel 67 Absatz 5 Buchstabe a, Artikel 68, Artikel 68 Buchstaben a-b.

⁶⁶ [Verordnung \(EU\) 1303/2013](#), Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe a.

⁶⁷ [Delegierte Verordnung \(EU\) 2015/2195 der Kommission](#) vom 9. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds im Hinblick auf die Definition von standardisierten Einheitskosten und Pauschalfinanzierungen für die Erstattung von Ausgaben der Mitgliedstaaten durch die Kommission.

Verwaltungsbehörden und Begünstigten von Inputs auf die Erfüllung von Outputs (und Ergebnissen) zu lenken⁶⁸.

91 Der Hof hat in den letzten Jahren die Einführung einer stärker leistungsorientierten Finanzierung in der Kohäsionspolitik konsequent unterstützt. Er empfahl

- seit 2012 die Anwendung von VKO zur Senkung des Verwaltungsaufwands und des Fehlerrisikos⁶⁹;
- bereits 2017 die Einführung eines leistungsorientierten Fördermodells, das Zahlungen an die Erfüllung von Bedingungen und Erreichung von im Voraus festgelegten Zielen knüpft⁷⁰.

Unsicherheit hinsichtlich der Nutzung der neuen leistungsorientierten Fördermodelle behinderte ihre Inanspruchnahme durch die Mitgliedstaaten

Geringes Interesse an der Nutzung der neuen leistungsorientierten Fördermodelle

92 Im Zeitraum 2014-2020 zeigten sich die Mitgliedstaaten nur wenig an der Nutzung der beiden neuen leistungsorientierten Fördermodelle interessiert. Bis Januar 2018 hatte lediglich Polen einen Vorschlag für einen gemeinsamen Aktionsplan eingereicht. Im Juli 2019 entschieden sich die polnischen Behörden nach einem Austausch mit der Kommission jedoch dazu, ihren Vorschlag zurückzuziehen. Die Kommission startete im April 2018 einen speziellen Aufruf, Erfahrungen mit gemeinsamen Aktionsplänen und zwei ausgewählten Pilotprojekten zu sammeln und Interesse dafür zu wecken: "*Promoting sustainable and inclusive growth by activating the hidden talent of NEETs and Migrants*" [Förderung von nachhaltigem und inklusivem Wachstum durch Wecken verborgener Fähigkeiten von NEET und Migranten und Migrantinnen] in den Niederlanden und "Training2Work" in Portugal. Beide Projekte laufen derzeit unter direkter Mittelverwaltung durch die Kommission mit einem EU-Beitrag von insgesamt rund 1,1 Millionen Euro.

⁶⁸ Europäische Kommission, [Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen – Europäische Struktur- und -Investitionsfonds \(ESI-Fonds\)](#), EGESIF_14-0017, September 2014, S. 8.

⁶⁹ [Jahresbericht des Hofes 2011](#), Ziffer 6.30; [Jahresbericht des Hofes 2012](#), Ziffer 6.42; [Jahresbericht des Hofes 2014](#), Ziffer 6.79.

⁷⁰ [Sonderbericht Nr. 2/2017 des Hofes](#), Empfehlung 6; [Stellungnahme Nr. 1/2017 des Hofes](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Ziffern 82 und 84.

93 Im Zeitraum 2014-2020 war nur in Österreich das Modell für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen bei einem EFRE-Projekt mit einem EU-Beitrag von rund 36 Millionen Euro angelaufen (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8

Pilotprojekt mittels nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen in Österreich

"Nicht mit Kosten verknüpfte Zahlungen", ein Projekt in Österreich im Bereich der Energieeffizienz, wurde 2019 ins Leben gerufen und deckt rund 5,4 % des EFRE-OP "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Österreich 2014-2020" ab. Das Projekt unterstützt Investitionen, die im Rahmen des österreichischen "Umweltfördersystems" förderfähig sind.

Ziel ist es, bis 2023 CO₂-Emissionen um insgesamt 143 700 Tonnen pro Jahr zu senken. Die EU-Förderung beläuft sich auf 35,9 Millionen Euro und wurde anhand eines Einheitspreises von 250 Euro pro Tonne CO₂ festgelegt, der auf einer Berechnungsmethode beruhte, die von den österreichischen Behörden vorgeschlagen und mit der Kommission vereinbart worden war.

Die Förderung wird in Stufen ausgezahlt, die an die Erfüllung von Zwischenförderungsbedingungen, Verfahrensschritten (z. B. Projektauswahl) und erzielte CO₂-Senkungen geknüpft sind.

Durchführbarkeit und potenzielle Nachfrage nach gemeinsamen Aktionsplänen und nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen, die nicht im Voraus bewertet wurden

94 Nach Auffassung der Kommission bestanden die Hauptgründe für die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten gegenüber der Nutzung von gemeinsamen Aktionsplänen im übermäßig komplizierten Annahmeverfahren und in Schwierigkeiten bei der Feststellung von Output- und Ergebnisindikatoren, aber auch darin, dass sie VKO für wirtschaftlicher hielten⁷¹. Auf eine Umfrage der Kommission zu nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen hin gaben Vertreter der Mitgliedstaaten an, dass die Gründe, aus denen diese nicht genutzt wurden, die aufwändige Einrichtung, die fehlende Klarheit ihrer Gestaltung und potenziellen Nutzung sowie Unsicherheiten

⁷¹ Europäische Kommission, [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus"](#), SWD(2018) 289, 30. Mai 2018, S. 22.

bezüglich geltender Prüfungsregelungen seien. Sachverständige der Mitgliedstaaten sahen leistungsorientierte Fördermodelle in der Regel als mühselig, kompliziert und zeitaufwändig, risikoreicher für Begünstigte und weniger flexibel an⁷². Schließlich wurde die Inanspruchnahme des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen auch durch die Tatsache behindert, dass es erst ab 2019 genutzt werden konnte, als die OP 2014-2020 bereits angenommen und ihre Mittel größtenteils gebunden waren.

95 Die Analyse des Hofes zeigte zudem, dass die Kommission die Durchführbarkeit und den potenziellen Bedarf nach einem solchen Fördermodell nicht durch eine Ex-ante-Folgenabschätzung bewertet hatte. Zudem fand er wenig Belege für weitreichende Beratungen innerhalb der Kommission (z. B. mit der Generaldirektion für Energie, welche die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie beaufsichtigt) oder mit den Mitgliedstaaten im Vorfeld des Legislativvorschlags.

96 Der Hof ermittelte drei Haupthindernisse für die Nutzung dieser innovativen Fördermodelle, und zwar

- die späte Einführung der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen im Zeitraum 2014-2020;
- Schwierigkeiten der Verwaltungsbehörden bei der Ermittlung geeigneter Vorhaben;
- Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit in Bezug auf nachfolgende Prüfungen und Kontrollen, insbesondere bezüglich der Verpflichtung, Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen einzuhalten.

Die Zurückhaltung seitens der Mitgliedstaaten gegenüber der Nutzung von leistungsorientierten Fördermodellen im Zeitraum 2014-2020 ist auch auf unterschiedliche geltende Bestimmungen zurückzuführen

97 Dem Hof ist aus seiner langjährigen Prüfungserfahrung bekannt, dass sich Verwaltungsbehörden rechtliche und finanzielle Sicherheit wünschen, da sie befürchten, die Kommission könnte bei Problemen Zahlungen aussetzen oder sogar

⁷² [Transnational Network of ERDF/CF SCO practitioners](#), 6. Sitzung, Vorstellung von ergebnisbasierten Ansätzen, 2. Juli 2020; Europäische Kommission (t33 und SWECO), [Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD](#), 27. März 2018, S. 13 und 16.

Finanzkorrekturen fordern. Dies wurde auch durch Folgenabschätzungen der Kommission selbst bestätigt⁷³.

98 Für VKO hatte die Kommission zu Beginn des Zeitraums 2014-2020 Leitlinien herausgegeben⁷⁴. Im Mai 2021 überarbeitete die Kommission diese Leitlinien, um klarzustellen, dass im Zuge von Verwaltungsprüfungen und Vorhabenprüfungen im Zusammenhang mit VKO zwar weiterhin die Vorschriften über staatliche Beihilfen überprüft werden sollen, nicht aber konkrete öffentliche Vergabeverfahren⁷⁵.

99 Ähnliche Fragen kamen auf, als das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen 2018 eingeführt wurde, da die geltenden Vorschriften über Finanzkontrollen und Prüfungen nicht eindeutig waren. Diese Diskrepanzen hinsichtlich der geltenden Vorschriften haben zu der Zurückhaltung seitens der Mitgliedstaaten gegenüber der Nutzung von leistungsbasierten Fördermodellen im Zeitraum 2014-2020 beigetragen. Im Februar 2019 verabschiedete die Kommission eine delegierte Verordnung, um für Klarheit zu sorgen. Dennoch ist der Hof der Ansicht, dass dies nicht das zugrunde liegende Problem löste, wie durch mitgliedstaatliche Prüfungen und Kontrollen die Einhaltung grundlegender Binnenmarktvorschriften gewährleistet würde (siehe **Kasten 9**).

⁷³ Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus"*, SWD(2018) 289, 30. Mai 2018, S. 21; Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund"*, SWD(2018) 282, 29. Mai 2018, S. 64.

⁷⁴ Europäische Kommission, *Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen*, EGESIF_14-0017, September 2014.

⁷⁵ *Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) – Überarbeitete Fassung (2021/C 200/01)*, 27. Mai 2021, S. 15 und 41.

Kasten 9

Nicht eindeutige Rechtsvorschriften für Finanzkontrollen und Prüfungen bei nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen im Zeitraum 2014-2020

Hinsichtlich des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen geben die Dachverordnung und die delegierte Verordnung 2019 vor, dass Prüfungen darauf zu beschränken sind, die Erfüllung von Bedingungen für die Erstattung zu überprüfen⁷⁶. Die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben ist nicht Teil dieser Bedingungen.

Gleichzeitig und im Widerspruch zum vorstehend Beschriebenen verpflichtet die Dachverordnung die Verwaltungsbehörden zu überprüfen, ob sämtliche Vorhaben gemäß geltendem Recht, einschließlich Vergabevorschriften und Vorschriften für Beihilfen auf EU- und nationaler Ebene, durchgeführt werden⁷⁷.

Die delegierte Verordnung fordert zudem eine faire, ausgewogene und überprüfbare Methode zur Berechnung des Förderbetrags. Diese Berechnungsmethode wird durch die Behörden festgelegt, welche die nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nutzen würden, die keiner Genehmigung durch die Kommission unterliegen⁷⁸.

Leistungsbasierte Förderung wurde 2014-2020 nahezu ausschließlich über traditionelle VKO ausgezahlt

VKO werden erwartungsgemäß etwa ein Drittel der ESF-Ausgaben abdecken, jedoch liegt der Schwerpunkt bisher nicht auf Ergebnissen

100 VKO fanden als einziges leistungsbasiertes Fördermodell im Zeitraum 2014-2020 breite Anwendung. Während des Zeitraums fordert und fördert die Kommission aktiv die Nutzung von VKO, um den Verwaltungsaufwand für Verwaltungsbehörden und die Fehlerquote zu senken. Dies hat zu einer erheblichen Nutzung von VKO im

⁷⁶ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 67 Absatz 1; Delegierte Verordnung (EU) 2019/694 der Kommission vom 15. Februar 2019, Erwägungsgrund 6 und Anhang, Ziffer 4 Buchstabe f.

⁷⁷ Verordnung (EU) 1303/2013, Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a; Verordnung (EU) 651/2014 vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt.

⁷⁸ Delegierte Verordnung (EU) 2019/694 der Kommission vom 15. Februar 2019, Artikel 3 Absatz 2 und Anhang, Ziffer 3 Absatz 1 und Ziffer 5.

Vergleich zum vorherigen Zeitraum beigetragen. Nahezu alle ESF-OP machen zumindest zu einem gewissen Grad Gebrauch von VKO (vor allem standardisierten Einheitskosten), und auch einige EFRE-OP haben begonnen, VKO zu nutzen (vor allem inputbasierte Pauschalfinanzierungen). Schätzungen der Kommission zufolge werden VKO bis zum Ende des Zeitraums 2014-2020 33 % der ESF- und 4 % der EFRE/KF-Ausgaben abgedeckt haben⁷⁹.

101 Insgesamt schätzt der Hof, dass rund 22,5 Millionen Euro oder 8,5 % der bezuschussten Kohäsionsausgaben für 2014-2020 über leistungsorientierte Fördermodelle, nahezu gänzlich VKO, erstattet werden.

Ausblick für den Zeitraum 2021-2027: erfolgreiche Einführung der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bedarf weiterer Klarstellung

Nutzung der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bei Kohäsionsausgaben für 2021-2027 ausgeweitet und verpflichtend für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit

102 In den kommenden Jahren wird die leistungsorientierte Förderung zur vorherrschenden Form von EU-Förderung hinsichtlich der abgedeckten Ausgaben werden. Das liegt in erster Linie daran, dass nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen gemäß der Haushaltsordnung⁸⁰ das einzige Finanzierungsmodell sein werden, mit dem Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit finanzielle Unterstützung bereitgestellt werden kann⁸¹. Dies bedeutet einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel bei der EU-Haushaltsführung.

103 Im Zeitraum 2021-2027 kann das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen für Fonds der Kohäsionspolitik im Rahmen der Dachverordnung auf zwei Ebenen genutzt werden: i) für den EU-Beitrag zu einer gesamten (oder Teilen einer) Programmpriorität in den Mitgliedstaaten und ii) bei Projekten, die im Rahmen solcher Programme oder Prioritäten durchgeführt werden, für die an die Begünstigten

⁷⁹ Europäische Kommission, [Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAFRD](#), 27. März 2018, S. 42 und 53.

⁸⁰ [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#), Artikel 125 Absatz 1 Buchstabe a.

⁸¹ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#), Erwägungsgrund 18, Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 24 Absatz 2; [Stellungnahme Nr. 6/2020 des Hofes](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfähigkeit, Ziffern 47, 53-56.

gezahlten Zuschüsse⁸². Dadurch wird es für die Mitgliedstaaten leichter, EU-Mittel mit bestehenden nationalen oder regionalen Fördersystemen zu kombinieren, deren Vorschriften sich ansonsten schwer mit den Förderfähigkeitsregeln der EU vereinbaren ließen. Das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen wird zudem für bestimmte Maßnahmen verpflichtend, die zur Stärkung der Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten konzipiert sind⁸³. Gemeinsame Aktionspläne wurden jedoch eingestellt.

104 Im Zeitraum 2021-2027 ist die Kommission dazu ermächtigt, einen delegierten Rechtsakt zur Ergänzung der Bestimmungen der Dachverordnung zu verabschieden⁸⁴. Dies könnte eine hilfreiche Möglichkeit sein, um Standardmodelle für nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen anzubieten, bei denen z. B. die Investitionsbereiche, die Arten von Aktivitäten, Maßnahmen und Vorhaben und die zu erfüllenden Bedingungen oder zu erzielenden Outputs/Ergebnisse bei Nutzung dieses Fördermodells klar sind.

Regelungen zur Prüfung der Einhaltung von Binnenmarktvorschriften im Rahmen des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen sind immer noch nicht ausreichend klar

105 Die Einhaltung der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen ist für eine wirksame Funktionsweise des EU-Binnenmarkts ausschlaggebend. Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin sicherstellen, dass die gesamten EU-Ausgaben Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen einhalten⁸⁵. Schließlich ist es Pflicht der Kommission, eine korrekte und einheitliche Anwendung von EU-Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Diese Verpflichtung deckt sämtliche öffentlichen Ausgaben und Arten von Finanzunterstützung ab. Daher hält es der Hof für bedeutsam, von Anfang an klarzustellen, wie Verwaltungs- und Prüfbehörden im Zeitraum 2021-2027 mit der öffentlichen Auftragsvergabe und staatlichen Beihilfen bei Verwendung von Modellen der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen umgehen sollten, nicht zuletzt um

⁸² [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#), Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 95 Absatz 1.

⁸³ [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#), Artikel 37 und 95.

⁸⁴ [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#), Artikel 95 Absatz 4.

⁸⁵ [Verordnung \(EU\) 1303/2013](#), Artikel 125 Absatz 4 Buchstabe a; [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#), Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe a.

Situationen, in denen rechtliche Unsicherheit herrscht, wie im vorhergehenden Zeitraum, zu vermeiden.

106 Die Dachverordnung 2021-2027 sieht vor, dass bei Teilen eines Programms, bei denen das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen genutzt wird, durch die Verwaltungsprüfungen und Prüfungen zu untersuchen ist, ob die Bedingungen für die Erstattung erfüllt oder die Ergebnisse erzielt wurden. Die zugrunde liegenden Kosten sollten sie hingegen nicht überprüfen, da die Kommission dafür eine vorherige Zustimmung erteilt⁸⁶. Dadurch wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung von Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder zu staatlichen Beihilfen sicherzustellen, nicht berührt. Verwaltungs- und Prüfbehörden müssen der Kommission gegenüber nach wie vor Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller in der Rechnungslegung ausgewiesenen Ausgaben erteilen⁸⁷.

⁸⁶ Verordnung (EU) 2021/1060, Artikel 95 Absatz 3 und Erwägungsgrund 34.

⁸⁷ Verordnung (EU) 2021/1060, Artikel 69 Absatz 2 und Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe a.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014-2020 Hindernisse bestehen

107 Im Zeitraum 2014-2020 wurde viel unternommen, um die Leistungsorientierung der Kohäsionspolitik zu stärken; die Einführung des Leistungsrahmens hat zu einem Paradigmenwechsel bei der Haushaltsführung der Kohäsionspolitik beigetragen. Jedoch ergab die Prüfung des Hofes, dass leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik noch nicht die Regel ist. Auch wenn die drei neu eingeführten Instrumente insbesondere zu neuen Ansätzen bei der Umsetzung geführt haben, hat sich an der Art und Weise, wie EU-Finanzmittel zugewiesen und ausgezahlt werden, so gut wie nichts geändert.

108 Der Prozess der Umsetzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erstreckt sich über viele Jahre, mitunter sogar über den mehrjährigen Finanzrahmen von sieben Jahren hinaus, sodass die Erzielung von Ergebnissen – und manchmal sogar Outputs – aus EU-Investitionen erheblich verzögert ist. Ein weiterer Punkt ist die Zuverlässigkeit und Nützlichkeit von Leistungsinformationen, welche die Grundlage für die Zuweisung von Finanzressourcen bilden. Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus den gut gemeinten Initiativen von 2014-2020 lautet, dass die Verknüpfung der Ressourcenzuweisung mit Leistung keinesfalls eine leichte Aufgabe ist.

Waren die Instrumente so konzipiert, dass sie Leistungsanreize schufen und den Fokus auf die Erzielung von Ergebnissen richteten?

109 Die Prüfung des Hofes bestätigte, dass alle drei Instrumente dazu geeignet waren, Leistungsanreize zu schaffen und den Fokus auf die Erzielung von Ergebnissen zu richten. Die Instrumente ergänzten sich, da sie in verschiedenen Phasen und auf unterschiedliche Aspekte der Programmumsetzung anwendbar sind. Sie sahen jedoch allesamt eine Möglichkeit zur Verknüpfung der Kohäsionsförderung mit Leistung und Ergebnissen vor.

110 Ex-ante-Konditionalitäten (EAK) waren eine der wesentlichen Neuerungen im Zeitraum 2014-2020. Sie waren dazu konzipiert, die richtigen Voraussetzungen für eine wirksame Verwendung von Mitteln vom Anfang der Programme an nach dem Grundsatz zu schaffen, wonach es besser ist, Probleme, welche die Möglichkeiten der

Mitgliedstaaten und Regionen zur Erzielung der beabsichtigten Ergebnisse einschränken könnten, frühzeitig vor Auszahlung der EU-Finanzierung zu lösen (Ziffern [16-20](#)).

111 Die verpflichtende Einbehaltung eines Teils der Förderung für leistungsstarke Maßnahmen in Form einer "leistungsgebundenen Reserve" war an sich nicht völlig neu, da sie bereits in anderer Form im Zeitraum 2000-2006 angewandt worden war. Die Neuerung bestand in der Leistungsbewertung innerhalb eines vereinbarten Rahmens, der eine Reihe von Etappenzielen für jede Prioritätsachse und die Zuweisung der Reserve an erfolgreiche Prioritäten umfasst. Mit der leistungsgebundenen Reserve wurde ein transparentes und regelbasiertes Instrument eingeführt, um die Finanzierung der Kohäsionspolitik stärker an der Leistung auszurichten, sofern die von Verwaltungsbehörden gemeldeten Leistungsdaten zuverlässig waren und der Rahmen stabil und korrekt durchgesetzt wurde. Der Nachteil dieses Instruments bestand in den begrenzten zur Verfügung stehenden Beträgen, da diese nur 6 % der zugewiesenen ESI-Fonds-Mittel der Mitgliedstaaten ausmachten (Ziffern [39-41](#)).

112 Die zwei neuen Fördermodelle, "gemeinsame Aktionspläne" und "nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen", ermöglichten es, die Förderung von Vorhaben entweder von einer anhand von Output- oder Ergebnisindikatoren überprüften Leistung oder der Erfüllung von Bedingungen abhängig zu machen. Diese Modelle bildeten einen deutlichen Schritt hin zu einer stärker leistungsbasierten Kohäsionspolitik, obwohl ihre Anwendung optional und auf bestimmte Bereiche beschränkt war. Zudem wurden vereinfachte Kostenoptionen über sämtliche ESI-Fonds zur Verfügung gestellt. Zwei davon (standardisierte Einheitskosten und Pauschalfinanzierungen) knüpfen Zahlungen ausdrücklich an Outputs (Ziffern [84-91](#)).

War die Nutzung der Instrumente zur Schaffung einer stärker leistungsbasierten Kohäsionsförderung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten wirksam?

113 Die Prüfung durch den Hof ergab, dass die Nutzung der drei Instrumente zur Schaffung einer stärker leistungsbasierten Kohäsionsförderung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nur teilweise wirksam war. Im Großen und Ganzen bewertete der Hof die EAK positiver als die leistungsgebundene Reserve und die leistungsbasierten Fördermodelle (ausgenommen vereinfachte Kostenoptionen) am wenigstens positiv.

Ex-ante-Konditionalitäten

114 Die Bewertung der EAK (und des Abschlusses entsprechender Aktionspläne) stützte sich oftmals auf breit gefasste in der Dachverordnung festgelegte Kriterien, die

erheblichen Interpretationsspielraum ließen und sich häufig nicht auf konkrete quantifizierbare Vorgaben bezogen, selbst wenn solche Vorgaben aus dem EU-Recht ableitbar gewesen wären. 2014 legte die Kommission zusätzliche Leitlinien vor, wie Mitgliedstaaten und ihre eigenen Dienststellen Fortschritte bei der Erreichung der EAK bewerten sollten. Die Prüfung des Hofes zeigte hingegen, dass es der Kommission Schwierigkeiten bereitete, die Bewertung der EAK zwischen Mitgliedstaaten bis zum Ende des Zeitraums zu harmonisieren (Ziffer [21-22](#)).

115 Rund ein Drittel der thematischen EAK war in der Programmannahmephase noch unerfüllt. Diese Zahl gibt keinerlei Hinweis auf die möglichen Auswirkungen nicht erfüllter EAK auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Ergebnisse zu erzielen. Dennoch veranschaulicht sie, dass das Problem nicht erfüllter EAK kein Einzelfall war, sondern mehrere Aspekte und viele Mitgliedstaaten betraf. Positiv zu vermerken ist, dass die Mitgliedstaaten 98 % der Aktionspläne innerhalb der Berichtsfrist bis Ende August 2017 abschlossen (Ziffern [23-25](#)).

116 Im Zeitraum 2014-2020 war die Bewertung von EAK als einmaliger Vorgang vorgesehen. Damit war unklar, ob die bei diesem Prozess gemeldeten Erfolge über den gesamten Zeitraum 2014-2020 Bestand hatten. Zudem bedeutete die formale Erfüllung einer EAK an sich nicht unbedingt, dass sich die Lage vor Ort gebessert hatte und dass die Voraussetzungen für die Erzielung von Ergebnissen geschaffen worden waren. Die Nichterfüllung von EAK (oder der Nichtabschluss von Aktionsplänen) hatte selten finanzielle Konsequenzen für die Mitgliedstaaten. Gleichzeitig kann die Einführung von EAK einen indirekten Beitrag geleistet haben, da die Voraussetzungen für die Verwendung von EU-Mitteln vor Ort ohne sie noch schwieriger zu erfüllen gewesen wären (Ziffern [26-34](#)).

117 "Grundlegende Voraussetzungen" (die die EAK ablösen) gelten für den gesamten Zeitraum 2021-2027. Jedoch ist die Kommission wie im vorherigen Zeitraum nicht verpflichtet, das Europäische Parlament und den Rat über die Einhaltung von grundlegenden Voraussetzungen seitens der Mitgliedstaaten zu unterrichten. Schließlich stellt der Hof fest, dass die grundlegenden Voraussetzungen für 2021-2027 um eine neue Konditionalität der "Rechtsstaatlichkeit" ergänzt werden. Insbesondere für die Fonds der Kohäsionspolitik kann die Kommission nur Maßnahmen vorschlagen, wenn spezifische Verfahren unter der Dachverordnung die Wirtschaftlichkeit der EU-Haushaltsführung nicht angemessen gewährleisten oder die finanziellen Interessen der EU nicht schützen (Ziffern [35-38](#)).

Leistungsgebundene Reserve

118 Der Hof äußerte sich bereits zu den Schwierigkeiten, denen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Vorgaben für gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren begegnet sind (Ziffern [42-48](#)).

119 Ab 2014 passte die Kommission die Bedingungen und Kriterien für die Leistungsüberprüfung an und führte sie näher aus. Durch diese Änderungen meldeten die Mitgliedstaaten eine bessere Leistung, als sie dies im Rahmen der ursprünglichen Rechtsvorschriften gekonnt hätten (Ziffern [49-52](#)).

120 Die Mitgliedstaaten änderten viele der Etappenziele vor der Leistungsüberprüfung. Nach diesen Änderungen des Leistungsrahmens gab die Kommission in den Jahren 2019 und 2020 rund 82 % der leistungsgebundenen Reserve frei. Ohne diese Änderungen wären 56 % der leistungsgebundenen Reserve freigegeben worden und wäre bei rund einem Drittel aller Prioritäten mit einer leistungsgebundenen Reserve befunden worden, dass sie die Etappenziele "deutlich verfehlten" (Ziffern [53-60](#)).

121 Der Hof stellte ebenfalls fest, dass die Kommission nicht die Zuverlässigkeit aller für die Leistungsüberprüfung genutzten Leistungsdaten bewertete. Die von den Verwaltungsbehörden vorgenommenen Überprüfungen zur Zuverlässigkeit der Leistungsdaten variierten. Gleichzeitig führten die Prüfbehörden eine Prüfungstätigkeit zur Zuverlässigkeit von Leistungsdaten bei den meisten, aber nicht allen Programmen vor der Leistungsüberprüfung 2019 durch. Ein weiterer begrenzender Faktor war, dass die jährlichen Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Verwaltungserklärungen und Kontrollberichte unterschiedliche Zeiträume abdeckten. Die Kommission konnte diese Mängel nur teilweise durch zusätzliche Kontrollen der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Leistungsdaten ausgleichen. Letztendlich setzte die Kommission keinerlei Zahlungen an Programme aufgrund gravierender Mängel des Begleitsystems oder der Angaben zu Indikatoren bezüglich Qualität und Zuverlässigkeit aus (Ziffern [61-73](#)).

122 Die Analyse des Hofes zeigte, dass sich die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve in erster Linie nach dem Durchführungsfortschritt der Mitgliedstaaten, der durch die Erreichung wichtiger Durchführungsschritte oder Outputs erreicht wurde, und ihrem Erfolg bei der Mittelverwendung richtete (etwa ein Drittel aller Indikatoren waren Finanzindikatoren). Weniger als 1 % der Indikatoren bezog sich auf Ergebnisse. Die Kommission verhängte keine Aussetzungen von Zahlungen aufgrund schlechter Leistung (Ziffern [74-76](#)).

123 Der Hof stellte ebenfalls fest, dass nur ein geringer Zusammenhang zwischen der Vorgabenerfüllung von Programmprioritäten bis 2018 und der Neuzuweisung von Mitteln für diese Prioritäten (zwischen dem Beginn des Zeitraums und 2018) bestand. Insgesamt hatte die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve nur eine begrenzte Auswirkung auf die Programmhaushalte (Ziffern [77-80](#)).

124 Die Leistungsüberprüfung und die leistungsgebundene Reserve wurden für 2021-2027 eingestellt. 2025 wird eine Halbzeitüberprüfung vorgenommen, bezüglich der die Kommission noch nicht klargestellt hat, wie die Leistung berücksichtigt wird. Der Kontext für diese Halbzeitüberprüfung wird jedoch anders sein als in vorherigen Zeiträumen. Ein Grund dafür ist, dass die Fonds der Kohäsionspolitik zeitgleich mit der Aufbau- und Resilienzfazilität umgesetzt werden. Es gibt bereits Hinweise darauf, dass sich der Start der Programme für den Zeitraum 2021-2027 sogar noch stärker verzögern wird als vor sieben Jahren. Da bei der Aufbau- und Resilienzfazilität keine nationale Kofinanzierung vorgesehen ist, kann es außerdem sein, dass viele Investitionsprojekte, die unter normalen Umständen durch die Fonds der Kohäsionspolitik umgesetzt worden wären, nun über die Fazilität finanziert werden. Infolgedessen werden die Mitgliedstaaten voraussichtlich weniger der ursprünglich von ihnen eingeplanten Mittel in Anspruch nehmen. Das bedeutet wiederum auch, dass bis zur Halbzeitüberprüfung weniger Outputs und Ergebnisse durch Kohäsionsausgaben erbracht sein werden (Ziffern [81-83](#)).

Leistungsbasierte Fördermodelle

125 Die Mitgliedstaaten zeigten sich im Zeitraum 2014-2020 nur wenig an der Nutzung der beiden neuen leistungsbasierten Fördermodelle interessiert. Nur in Österreich ist das Modell für "nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen" bei einem Projekt angelaufen. Zudem startete die Kommission das Modell des "gemeinsamen Aktionsplans" (für den Zeitraum 2021-2027 eingestellt) in Eigenverantwortung bei zwei Projekten. Die EU-Mittel für diese drei Pilotprojekte betragen rund 37 Millionen Euro (Ziffern [92-93](#)).

126 Die Analyse des Hofes zeigte, dass die Ex-ante-Folgenabschätzung der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 die Durchführbarkeit der neuen leistungsbasierten Finanzierungsmodelle und die potenzielle Nachfrage nach ihnen nicht berücksichtigt hatte. Der Hof ermittelte drei Haupthindernisse für eine umfassendere Verwendung:

- die späte Einführung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen im Zeitraum 2014-2020;

- Schwierigkeiten der Verwaltungsbehörden bei der Ermittlung geeigneter Vorhaben;
- Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit in Bezug auf nachfolgende Prüfungen und Kontrollen, insbesondere bezüglich der Verpflichtung, Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen einzuhalten (Ziffern [94-99](#)).

127 Positiv zu vermerken ist, dass es eine erhebliche Zunahme bei der Inanspruchnahme von vereinfachten Kostenoptionen im Vergleich zum vorherigen Zeitraum gab, was teilweise eine Folge davon war, dass die Kommission Verwaltungsbehörden aktiv dazu aufforderte, den Verwaltungsaufwand und die Fehlerquote zu verringern. Nahezu sämtliche Programme im Rahmen des Europäischen Sozialfonds nutzen zumindest zu einem gewissen Grad vereinfachte Kostenoptionen, und auch einige Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben mit deren Anwendung begonnen. Dies betrifft jedoch nur einen kleinen Teil der Ausgaben: Schätzungen des Hofes zufolge werden rund 8,5 % der Kohäsionsausgaben 2014-2020 über leistungsorientierte Fördermodelle, nahezu ausschließlich vereinfachte Kostenoptionen, erstattet werden (Ziffern [100-101](#)).

128 Das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung wird vor allem aufgrund seiner obligatorischen Verwendung im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität in den kommenden Jahren das vorherrschende EU-Fördermodell sein. Zur gleichen Zeit wird es als ein optionales Fördermodell für sämtliche Bereiche der Kohäsionspolitik eingeführt und wird bei einigen Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazität das einzig verfügbare Modell sein. Im Zeitraum 2021-2027 kann das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen auf zwei Ebenen genutzt werden: i) für den EU-Beitrag zu einer gesamten (oder Teilen einer) Programmpriorität in den Mitgliedstaaten und ii) bei Projekten, die im Rahmen solcher Programme oder Prioritäten durchgeführt werden, für die an die Begünstigten gezahlten Zuschüsse. Dadurch wird es für die Mitgliedstaaten leichter, die EU-Mittel mit bestehenden nationalen oder regionalen Finanzierungssystemen mit Vorschriften zu kombinieren, die sich ansonsten schwer mit den Förderfähigkeitsregeln der EU vereinbaren ließen. Die Kommission muss immer noch konkrete Anforderungen für die Förderfähigkeit und Standardregelungen (z. B. Festlegung entsprechender Investitionsbereiche, Tätigkeitsfelder, Maßnahmen oder Vorhaben und zu erfüllende Bedingungen oder zu erzielende Outputs/Ergebnisse) für dieses Modell klarstellen. Zudem sind weitere Klärungen zu den Regelungen nötig, nach denen der Kommission gegenüber bei Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen Gewähr für

die Einhaltung von Binnenmarktvorschriften (Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen) erteilt werden soll (Ziffern [102-106](#)).

Empfehlung 1 – Die grundlegenden Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 bestmöglich nutzen

Die Kommission sollte

- a) die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten über den Programmplanungszeitraum hinweg durch ihre Vertreter im Begleitausschuss für Programme der Kohäsionspolitik systematisch begleiten;
- b) dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Erfüllung von grundlegenden Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten und über ihre eigene Durchsetzungstätigkeit Bericht erstatten.

Zeitraum: gesamter Zeitraum 2021-2027

Empfehlung 2 – Frühzeitig den Weg für eine wirksame Halbzeitüberprüfung im Zeitraum 2021-2027 ebnen

Die Kommission sollte

- a) die Mitgliedstaaten frühzeitig über den für die Halbzeitüberprüfung zu verfolgenden Ansatz sowie die Mittelzuweisung für den verbleibenden Zeitraum informieren;
- b) einschlägige Erkenntnisse der Bewertung der Verwendung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2024 bei ihren Halbzeitüberprüfungen 2025 für die Investitionen aus Kohäsionsmitteln in diesen Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Zeitraum: 2025

Empfehlung 3 – Die für das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung" maßgeblichen Vorschriften präzisieren

Die Kommission sollte

- a) in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die entsprechenden Investitionsbereiche ermitteln, in denen die Förderung auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen beruhen kann, und die zu erfüllenden Bedingungen oder die zu erzielenden Outputs/Ergebnisse für die Arten von Aktivitäten, Maßnahmen und Vorhaben festlegen, die solche Finanzierungen nutzen können;
- b) Kriterien für die Bewertung von begründeten Anträgen der Mitgliedstaaten auf Änderung der zu erfüllenden Bedingungen oder zu erzielenden Outputs/Ergebnisse festlegen.

Zeitraumen: bis Mitte 2023

Empfehlung 4 – Den Ansatz, wie zu den über das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen" geleisteten EU-Finanzmitteln Gewähr erteilt wird, klären

Die Kommission sollte klären, wie die Verwaltungs- und Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten

- a) die Zuverlässigkeit der Begleit- und Berichtssysteme der Mitgliedstaaten für die zu erfüllenden Bedingungen oder zu erzielenden Outputs/Ergebnisse untersuchen;
- b) Gewähr für die wirksame Anwendung der Vorschriften zum Binnenmarkt (Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen) erteilen.

Zeitraumen: bis Mitte 2022

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, am 30. September 2021 in Luxemburg angenommen.

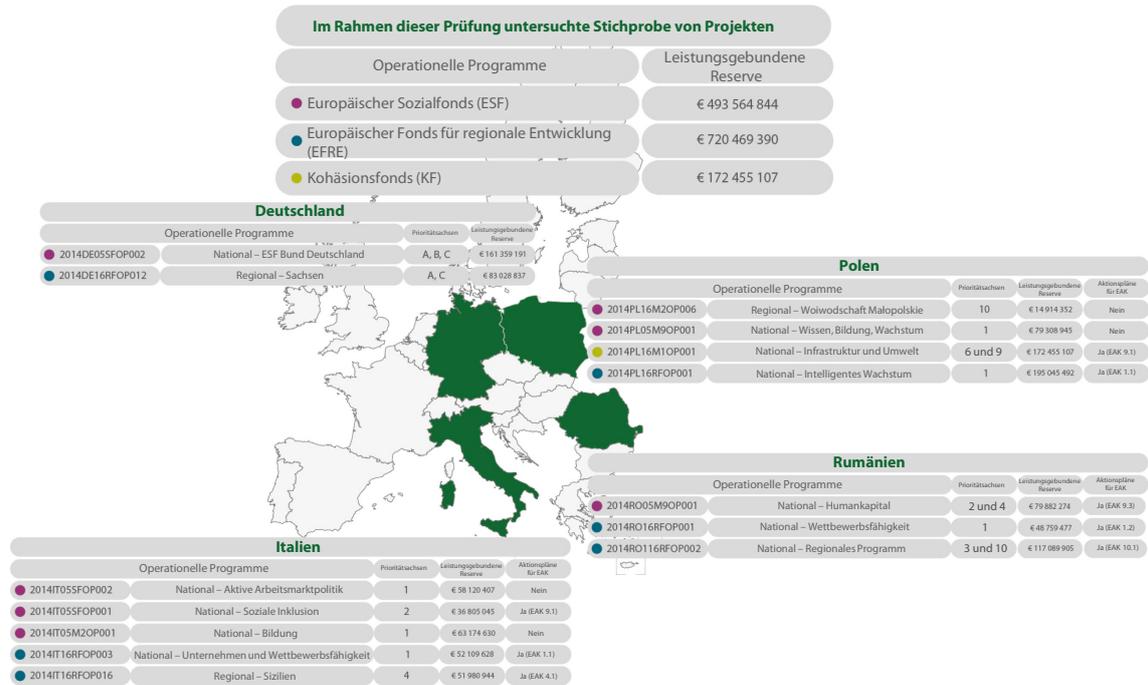
Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhänge

Anhang I – Von der Prüfung erfasste operationelle Programme

Die Analyse des Hofes erfasste 20 Prioritätsachsen mit 120 Leistungsrahmenindikatoren. Innerhalb dieser 20 Prioritätsachsen untersuchte der Hof eine Stichprobe von 57 Projekten; diese Projekte enthielten zusammen 129 Werte, die sich auf die 120 Indikatoren auf Ebene der Prioritätsachsen bezogen.



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II – Frühere Berichte und Stellungnahmen

Sonderberichte

- [Sonderbericht Nr. 24/2016](#) – "Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung"
- [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"
- [Sonderbericht Nr. 15/2017](#) – "Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente"
- [Sonderbericht Nr. 21/2018](#) – "Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung"
- [Sonderbericht Nr. 20/2020](#) – "Bekämpfung der Kinderarmut – Unterstützung durch die Kommission muss gezielter erfolgen"

Analysen

- [Analyse Nr. 5/2018](#) – "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020"
- [Analyse Nr. 5/2019](#) – "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung (Schnellanalyse (Rapid Case Review))"
- [Analyse Nr. 8/2019](#) – "Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik (Themenpapier)"

Jahresberichte

- [Jahresbericht](#) zum Haushaltsjahr 2011, Amtsblatt 2012/C 344/1, Kapitel 6
- [Jahresbericht](#) zum Haushaltsjahr 2012, Amtsblatt 2013/C 331/1, Kapitel 6
- [Jahresbericht](#) zum Haushaltsjahr 2013, Amtsblatt 2014/C 398/1, Kapitel 10
- [Jahresbericht](#) zum Haushaltsjahr 2014, Amtsblatt 2015/C 373/01, Kapitel 6

- [Jahresbericht](#) über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2017, Amtsblatt 2018/C 357/01, Kapitel 3
- [Jahresbericht](#) über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2018, Amtsblatt 2019/C 340/01, Kapitel 1

Stellungnahmen

- [Stellungnahme Nr. 1/2017](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union
- [Stellungnahme Nr. 6/2018](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen
- [Stellungnahme Nr. 6/2020](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität

Akronyme und Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfähigkeit

CPR: Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen

EAK: Ex-ante-Konditionalität

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EIF: Europäischer Investitionsfonds

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ESF: Europäischer Sozialfonds

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

ETZ: Europäische territoriale Zusammenarbeit

FNLTC: Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen (Financing Not Linked To Costs)

JAP: Gemeinsamer Aktionsplan (Joint Action Plan)

KF: Kohäsionsfonds

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

MFR: Mehrjähriger Finanzrahmen

NEET: Junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (*Not in Education, Employment or Training*)

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

OP: Operationelles Programm

VKO: Vereinfachte Kostenoptionen

Glossar

Auswirkungen: allgemeinere langfristige Folgen eines abgeschlossenen Projekts oder Programms wie sozioökonomische Vorteile für die Bevölkerung als Ganzes.

Dachverordnung (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen): Verordnung mit Vorschriften, die für alle fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Zeitraum 2014-2020 gelten.

Ergebnis: unmittelbarer mit Abschluss eines Projekts oder Programms eintretender Effekt, wie verbesserte Beschäftigungsfähigkeit von Kursteilnehmern oder verbesserte Zugänglichkeit nach Bau einer neuen Straße.

Etappenziel: Zwischenziel auf dem Weg zu einem spezifischen Ziel, das bis zu einem vorher festgelegten Zeitpunkt erreicht werden soll.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds: die fünf wichtigsten EU-Fonds, die im Zeitraum 2014-2020 zusammen der Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in der gesamten EU dienen: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds, der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Europäische Meeres- und Fischereifonds.

Fonds der Kohäsionspolitik: die vier EU-Fonds, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Europäischen Union im Zeitraum 2021-2027 unterstützt wird: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds Plus, der Kohäsionsfonds und der Fonds für einen gerechten Übergang.

Input: zur Durchführung eines Projekts oder Programms benötigte finanzielle, personelle, materielle, verwaltungstechnische oder regulatorische Mittel.

Interventionslogik: Zusammenhänge zwischen den Zielen eines Vorschlags, den geplanten Inputs und Tätigkeiten und den angestrebten Ergebnissen und Auswirkungen.

Jährlicher Durchführungsbericht: von einer Verwaltungsbehörde eines Mitgliedstaats erstelltes und der Kommission vorzulegendes Dokument über den Fortschritt bei der Durchführung eines operationellen Programms im vorangehenden Haushaltsjahr.

Jährlicher Kontrollbericht: von einer Prüfbehörde eines Mitgliedstaats erstelltes Dokument, das der Kommission als Teil des jährlichen Gewährpakets dieses Landes vorgelegt wird.

Kohäsionspolitik: Politikbereich der EU, dessen Ziel es ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten abzubauen. Hierzu werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit gefördert.

Leistungsgebundene Reserve: im Haushaltsplan vorgesehener für Ausgaben aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds zugewiesener Betrag, der so lange zurückbehalten wird, bis bestimmte Etappenziele erfüllt sind.

Leistungsrahmen: Etappenziele und Ziele, die für eine Reihe von Indikatoren für jede Prioritätsachse eines operationellen Programms (ausgenommen technische Hilfe) definiert sind.

Operationelles Programm: grundlegender Rahmen für die Durchführung EU-finanzierter Kohäsionsprojekte in einem bestimmten Zeitraum, der die Prioritäten und Ziele widerspiegelt, welche in Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

Output: etwas, das durch ein Projekt erzeugt oder erreicht wird, wie die Bereitstellung eines Schulungskurses oder der Bau einer Straße.

Pauschalfinanzierung: Art von vereinfachter Kostenoption, bei der Zahlungen in voller Höhe und nicht in Raten erfolgen, z. B. um förderfähige Kosten eines Vorhabens bei Abschluss vordefinierter Aktivitäten und/oder Outputs zu erstatten.

Prüfbehörde: unabhängige nationale Stelle, die für die Prüfung der Systeme und Vorhaben eines EU-Ausgabenprogramms zuständig ist.

Standardisierte Einheitskosten: eine vereinfachte Kostenoption, die verwendet wird, um die förderfähigen Ausgaben zu berechnen, indem Aktivitäten, Inputs, Outputs und Ergebnisse mit den im Voraus festgelegten Einheitskosten multipliziert werden.

Strategie Europa 2020: im Jahr 2010 aufgelegte zehnjährige Strategie der Europäischen Union zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

Thematisches Ziel: das angestrebte Gesamtergebnis einer Investitionspriorität, das für Umsetzungszwecke in spezifische Ziele aufgegliedert ist.

Vereinfachte Kostenoptionen: Ansatz zur Bestimmung der Höhe einer Finanzhilfe, bei dem nicht die dem Begünstigten tatsächlich entstandenen Kosten, sondern Methoden wie standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierungen oder Pauschalbeträge verwendet werden. Soll den Verwaltungsaufwand verringern.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale (öffentliche oder private) Stelle, die ein mit EU-Mitteln finanziertes Programm verwaltet.

Vorgabe: für die Zwecke dieses Berichts der Wert eines Outputs oder Ergebnisses oder der Ausgaben, die bis 31. Dezember 2023 zu erfüllen bzw. der Kommission zu bescheinigen sind.

Wichtiger Durchführungsschritt: Zwischenstufe, in der auf dem Weg zur Erreichung von Outputzielen Etappenziele erreicht werden.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Zeitlinie

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in 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 Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Branislav Urbanic und der Attachée Zuzana Frankova, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, dem Aufgabenleiter Bernard Witkos, der stellvertretenden Aufgabenleiterin Cristina Jianu sowie den Prüferinnen Ana Popescu, Annekatriin Langer und Sabine Maur-Helmes. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Alexandra Mazilu bot Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtshabern einholen:

- Abbildungen 9, 13: Bildsymbole von [Pixel perfect](#) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6854-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/87699	QJ-AB-21-024-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6830-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/016969	QJ-AB-21-024-DE-Q

Der Hof bewertete den Einsatz von Instrumenten zur leistungsorientierten Finanzierung in der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020. Dabei untersuchte er die Anforderung zur Erfüllung konkreter Ex-ante-Konditionalitäten, die obligatorische leistungsgebundene Reserve und leistungsorientierte Fördermodelle. Die Prüfung des Hofes bestätigte, dass alle drei Instrumente zu neuen Ansätzen bei der Umsetzung führten. Jedoch änderten sie an der Art und Weise, wie EU-Mittel zugewiesen und ausgezahlt werden, so gut wie nichts. Der Hof empfiehlt der Kommission, die grundlegenden Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 bestmöglich zu nutzen, frühzeitig den Weg für eine wirksame Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025 zu ebnet, die für das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen" maßgeblichen Vorschriften zu präzisieren sowie den Ansatz zu klären, wie zu den über dieses Fördermodell geleisteten EU-Finanzmitteln Gewähr erteilt wird.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors